

연구보고서 2020-31

# 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

송철종

고혜진·이은솔·조보배·문경연·이지선·정구연·모춘흥·한기호

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

**【연구책임자】**

송철중 한국보건사회연구원 부연구위원

**【공동연구진】**

고혜진 한국보건사회연구원 부연구위원

이은솔 한국보건사회연구원 연구원

조보배 한국보건사회연구원 연구원

문경연 전북대학교 국제인문사회학부 교수

이지선 경희대학교 국제개발협력연구센터 학술연구교수

정구연 강원대학교 정치외교학과 교수

모춘홍 한양대학교 평화연구소 연구교수

한기호 통일부 서기관

연구보고서 2020-31

**북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을  
위한 남북한 교류협력 방안 연구**

발행일 2020년 12월

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니

## 발|간|사

지난 3년 동안 남북관계는 서로 손에 잡힐 듯 가까워졌다가 지금은 매우 경색된 상태이다. 마치 롤러코스터 위에 올라선 것 같은 모양새였다. 2018년부터 2019년까지 남북정상회담, 2차례의 북미정상회담, 남북미 정상회담이 연이어 성사되면서 한반도에 평화의 무드가 빠르게 안착하는 듯 보였다. 그러나 2019년 말에 북한이 미사일 실험을 재개하면서 남북 관계는 급격하게 경색되었고, 2020년 6월에는 북한이 급기야 개성에 있는 남북공동연락사무소를 폭파하였다. 이렇듯 남북관계는 예측하기 힘들 정도로 급변한다. 한반도 평화 정착을 위해서는 매우 아쉬움이 남는다.

그러나 남북한의 교류협력은 남북관계에 상관없이 지속되어야 한다. 한반도에 평화와 번영을 위해서는 그 어떤 상황에서도 남북한이 협력해야 한다. 강한 대북제재 속에서도 인도주의 차원의 교류협력은 가능하며, 남북관계가 충분히 개선된다면 인적 교류도 가능하다. 서로 얼굴을 맞대고 손을 맞잡고 힘을 합쳐나가야 한반도에 평화를 가져오고 서로가 번영을 누릴 수 있을 것이다. 이는 장기적으로 한반도에 호혜적인 이득을 가져오며, 나아가 통일비용을 줄이는 가장 효과적인 방법이 될 것이다.

이 연구는 남북한의 교류협력이 국제적인 틀 안에서 지속될 수 있는 방안이 무엇인지에 대한 고민에서 출발했다. 북한은 2016년에 유엔과 유엔전략계획 2017-2021에 합의하였다. 이는 북한이 국제사회에 공식적으로 내민 손이며, 유엔은 지속가능발전(sustainable development goal) 관점에서 유엔전략계획을 통해 북한 개발협력에 대한 틀을 만들었다. 북한의 공식적인 요청에 만들어진 것인 만큼 남한도 남북한 교류협력에 이 틀을 이용할 필요가 있다.

이런 점에서 이 연구는 복지 분야에서 북한의 지속가능발전을 위한 남

---

북한 교류협력 방안을 모색하였다. 북한의 빈곤과 기아에 관한 신뢰할 만한 자료 분석과 국제 비교는 실증 분석이라는 의미가 있다. 그리고 이를 바탕으로 지속가능발전 관점에서 남북한 교류협력 방안을 탐색한 의미 있는 연구이다. 실증 분석을 바탕으로 한 실천적 정책과제 도출이라는 점에서 뜻깊은 시도라 할 수 있다.

이 연구는 본원의 송철종 부연구위원이 책임을 맡고 고혜진 부연구위원과 이은솔, 조보배 연구원이 참여하였다. 외부 연구진으로 전북대학교 문경연 교수, 경희대학교 이지선 연구교수, 강원대학교 정구연 교수, 한양대학교 모춘홍 연구교수, 통일부의 한기호 서기관이 공동연구를 수행하였다. 경제학, 사회복지학, 정치학, 개발학, 통일학 전공의 전문가들이 COVID-19로 대면 회의가 힘든 상황에서도 심도 깊은 협력 연구를 실시하였으며, 이들의 노고에 감사드린다.

끝으로 이 연구의 결과는 연구진 개인의 견해이며, 한국보건사회연구원의 공식 견해가 아님을 분명하게 밝힌다. 아울러 지속가능발전 관점에서 남북한 교류협력을 위한 기초연구로 소중하게 쓰이길 기대한다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식





Abstract .....	1
요 약 .....	3
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>7</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	9
제2절 주요 연구 내용 및 방법 .....	14
<b>제2장 유엔 지속가능발전목표와 북한의 유엔전략계획 .....</b>	<b>21</b>
제1절 유엔 지속가능발전목표의 소개 .....	23
제2절 유엔전략계획의 주요 내용 .....	41
<b>제3장 북한의 빈곤 종식(SDG 1) 지표 분석 .....</b>	<b>53</b>
제1절 북한의 빈곤 현황 .....	55
제2절 SDG 1의 세부목표 및 지표 소개 .....	72
제3절 SDG 1의 세부목표가 가지는 함의 .....	80
제4절 SDG 1의 지표 분석 및 국제 비교 .....	94
제5절 소결 .....	103
<b>제4장 북한의 기아 퇴치(SDG 2) 지표 분석 .....</b>	<b>109</b>
제1절 북한의 기아 현황 .....	111
제2절 SDG 2의 세부목표 및 지표 소개 .....	125
제3절 SDG 2의 세부목표가 가지는 함의 .....	133
제4절 SDG 2의 지표 분석 및 국제 비교 .....	149

---

제5절 소결 .....	172
<b>제5장 유엔의 SDG 사업 수행 사례 .....</b>	<b>177</b>
제1절 유엔의 빈곤과 기아 퇴치 사업 수행 사례 분석 .....	179
제2절 북한에 적용 가능성 검토 .....	210
<b>제6장 북한의 지속가능발전목표 추진과 조화 .....</b>	<b>215</b>
제1절 지속가능발전목표에 대한 북한의 인식 .....	217
제2절 북한의 SDG 추진 환경 .....	232
제3절 지속가능발전을 위한 SDG 간 조화 .....	239
<b>제7장 남북한 교류협력에의 시사점 .....</b>	<b>257</b>
제1절 북한 신년사 분석 .....	259
제2절 복지 분야 남북한 교류협력 시사점 .....	269
<b>제8장 결론 .....</b>	<b>283</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>289</b>

# 표 목차



〈표 2-1〉 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능발전목표(SDGs)의 비교 .....	24
〈표 2-2〉 지속가능발전목표(SDGs)의 목표, 세부목표 및 지표 현황 .....	26
〈표 2-3〉 지속가능발전목표의 3축 및 5P .....	29
〈표 2-4〉 사회발전분야 SDGs(1~6) 및 세부목표 .....	31
〈표 2-5〉 경제성장 분야 SDGs(8~11) 및 세부목표 .....	34
〈표 2-6〉 환경보호 분야 SDGs(7, 12~13) 및 세부목표 .....	36
〈표 2-7〉 북한의 지속가능발전 4대 우선 목표(유엔전략계획 2017-2021) .....	43
〈표 2-8〉 전략적 우선순위 1 .....	46
〈표 2-9〉 전략적 우선순위 2 .....	47
〈표 2-10〉 전략적 우선순위 3 .....	48
〈표 2-11〉 전략적 우선순위 4 .....	49
〈표 3-1〉 국제재산지수의 구성요소 및 가중치 .....	62
〈표 3-2〉 국제재산지수 계산을 위한 주택 특성 및 상수 공급 등급 측정기준 .....	62
〈표 3-3〉 SDG 1 세부목표 및 지표 .....	73
〈표 3-4〉 SDG 1 지표 수집 가능성 및 북한의 지표 보유 여부 .....	76
〈표 3-5〉 SDG 1 지표 수집 가능성 .....	79
〈표 3-6〉 World Poverty Clock이 예측한 북한의 SDG 1.1 기대 달성률 .....	90
〈표 3-7〉 2020년 북한 빈곤 및 비율 (SDG 1.1.1) .....	95
〈표 3-8〉 2020년 북한 빈곤 성별 및 연령별 인구수 (SDG 1.2.1) .....	96
〈표 3-9〉 북한 극도의 빈곤층 (구매력 기준 \$1.90 이하) 취업자 비율 (SDG 1.1.1) .....	96
〈표 3-10〉 2020년 네팔 및 국제 빈곤 인구수 및 비율 (SDG 1.1.1) .....	97
〈표 3-11〉 2020년 네팔 및 북한 빈곤 성별 및 연령별 인구수 (SDG 1.2.1) .....	98
〈표 3-12〉 북한 식수원 보유한 인구 비율 (%) (SDG 1.4.1) .....	99
〈표 3-13〉 북한 위생시설 이용 가능한 인구 비율 (%) (SDG 1.4.1) .....	100
〈표 3-14〉 네팔 식수원 사용 가능한 인구 비율(%) (SDG 1.4.1) .....	100
〈표 3-15〉 네팔 위생시설 이용 가능한 인구 비율(%) (SDG 1.4.1) .....	101
〈표 3-16〉 북한 재해 사망자 및 피해자 수 (SDG 1.5.1) .....	102

〈표 3-17〉 2015년-2016년 네팔 재해 사망자 및 피해자 수 (SDG 1.5.1) .....	103
〈표 4-1〉 아시아 저소득 및 중하위 국가의 5세 미만 아동 사망률 추이 .....	113
〈표 4-2〉 북한의 기아수준 .....	121
〈표 4-3〉 세계기아지수 추이 (2019년) .....	122
〈표 4-4〉 북한의 세계기아지수 세부 차원별 추이 .....	124
〈표 4-5〉 SDG 2 세부목표 및 지표 .....	127
〈표 4-6〉 SDG 2 지표 수집 가능성 및 북한의 지표 보유 여부 .....	129
〈표 4-7〉 SDG 2 지표 수집 가능성 .....	132
〈표 4-8〉 북한의 SDG 2 대비 진전 상황 .....	141
〈표 4-9〉 북한의 주요 경제 지표 (2014~2018) .....	144
〈표 4-10〉 SDG 시대 북한의 농업생산규모(2015~2018년) .....	145
〈표 4-11〉 북한 식량소비지수(Food Consumption Score, FCS) .....	148
〈표 4-12〉 북한 영양부족 인구 비율 (%) (SDG 2.1.1) .....	149
〈표 4-13〉 북한 1인 1일당 영양 공급량 (SDG 2.1.1) .....	150
〈표 4-14〉 네팔 및 북한 영양부족 인구 비율 (%) - 3년 기준 (SDG 2.1.1) .....	151
〈표 4-15〉 네팔 1인 1일당 단백질 공급량 - 3년 기준 (SDG 2.1.1) .....	152
〈표 4-16〉 WHO 아동성장표준 대비 북한의 5세 미만 아동 비율(%) .....	153
〈표 4-17〉 네팔의 영양실조 5세 미만 아동 비율(%) .....	154
〈표 4-18〉 북한 농업생산지수 (단위 2004년-2006년 = 100) (SDG 2.3.1) .....	155
〈표 4-19〉 북한 주요 식량작물 생산량 (1,000톤) (SDG 2.3.1) .....	156
〈표 4-20〉 북한 식량작물 생산량 (SDG 2.3.1) .....	157
〈표 4-21〉 북한 가축 사육 마릿수 (SDG 2.3.1) .....	158
〈표 4-22〉 북한 육류 생산량 (SDG 2.3.1) .....	160
〈표 4-23〉 북한의 계란 및 우유 생산량 (톤) (SDG 2.3.1) .....	161
〈표 4-24〉 북한 농가 호수 및 호당 경작 면적, 1999-2008 (SDG 2.3.1) .....	162
〈표 4-25〉 북한의 식량수급 추이 (만 톤) (SDG 2.3.1) .....	162
〈표 4-26〉 네팔 식량작물 생산량 (SDG 2.3.1) .....	163





〈표 4-27〉 북한 경지 및 재배 면적 (1,000ha) (SDG 2.4.1) .....	164
〈표 4-28〉 북한 작물 수확 면적 (ha) (SDG 2.4.1) .....	165
〈표 4-29〉 네팔 농업 면적 (1,000ha) (SDG 2.4.1) .....	166
〈표 4-30〉 UN: 수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금(지출) (2016년 백만 US 불변 달러 기준) (SDG 2.5.a.2) .....	167
〈표 4-31〉 국제사회의 북한 식량 지원 현황, 1995-2012 (단위: 톤) (SDG 2.a.2) .....	168
〈표 4-32〉 UN: 수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금(지출) (2016년 백만 US 불변 달러 기준) (SDG 2.5.a.2) .....	169
〈표 4-33〉 네팔 쌀값 변화 추이, 2011-2020 (NRS, 1kg당) (SDG 2.5.c.1) .....	171
〈표 5-1〉 식량안보 개념의 변화 .....	186
〈표 5-2〉 지속가능개발목표 간의 상관관계 매트릭스 .....	190
〈표 5-3〉 지속가능발전목표의 세부목표별 연관 현황 .....	191
〈표 5-4〉 지속가능발전목표 1: 빈곤 종식과 여타 목표와의 관계 .....	192
〈표 5-5〉 지속가능발전목표 2: 기아 퇴치와 여타 목표와의 관계 .....	194
〈표 5-6〉 소득 집단별 국가들의 지속가능발전목표 우선순위 (단위: %) .....	196
〈표 5-7〉 미얀마 농업정책 매트릭스 .....	199
〈표 5-8〉 네팔 고부가가치 농업프로젝트의 효과 평가 (단위: 명(%)) .....	207
〈표 6-1〉 북한의 SDG 2 지표 관련 이행 현황(SDR 2020) .....	237
〈표 6-2〉 북한의 SDG 3~17 지표별 주요과제(Major challenges)(SDR 2020) .....	238
〈표 6-3〉 개발협력의 관점에서 SDG 1,2 및 기타 연관 세부목표 현황 .....	244
〈표 6-4〉 북한의 SDG 1,2 및 3~17 주요과제 간 연계성(SDR 2020) .....	245
〈표 6-5〉 국제인권기준 북한 관련 SDG 1 세부목표별 연계 현황 .....	247
〈표 6-6〉 북한의 SDG 2 세부목표별 국제인권기준 연계 현황 .....	248
〈표 6-7〉 SDGs 각 세부목표별 취약그룹 연계 현황 총괄표 .....	251
〈표 7-1〉 대북제재 면제를 통한 북한 지원지역 .....	279

# 그림 목차

[그림 1-1] 주요 연구내용 체계도 .....	17
[그림 2-1] 유엔 지속가능발전목표 .....	25
[그림 3-1] 국가별 극단적 빈곤율: 2015년 .....	57
[그림 3-2] 빈곤 종식 상태에 따른 국가 구분: 2017년, 2030년 .....	59
[그림 3-3] 북한 절대 빈곤 추이: 하루 1.9달러 기준 .....	60
[그림 3-4] 북한 지역별 국제재산지수 추계 결과 .....	64
[그림 3-5] 재산지수 세부 항목 중 지역별 고급 재산 향유 비중 .....	64
[그림 3-6] 재산지수 세부 항목 중 냉장고, 전화 보유 비중 .....	64
[그림 3-7] 2,543개 행정구역의 빈곤 지도 .....	69
[그림 3-8] 북한의 지역별 야간 조명 강도 (연간 중위수) .....	70
[그림 3-9] 2012년, 2018년 북한의 지역별 빈곤율 .....	71
[그림 4-1] 북한의 5세 미만 아동 사망률 추이 .....	112
[그림 4-2] 북한의 주요 경작지 .....	115
[그림 4-3] 북한의 경작 시기 .....	115
[그림 4-4] 국제연합 식량농업기구 기아 지표 추이 .....	116
[그림 4-5] 2019 기아 지도 .....	117
[그림 4-6] 영양 결핍의 생애주기별 영향 .....	118
[그림 4-7] 세계기아지수 구성 요소 .....	120
[그림 4-8] 세계기아지수 단계표 .....	120
[그림 4-9] 세계기아지수 비교 (2019년) .....	121
[그림 4-10] 세계기아지수 세부 차원별 비교 (2019년) .....	123
[그림 4-11] 산업 부문별(농업, 서비스업, 그리고 제조업) 생산성 증대에 따른 빈곤 감소 효과 (Ivanic & Martin, 2018) .....	139
[그림 4-12] 북한 가축사육 마릿수 추이 (SDG 2.3.1) .....	159
[그림 4-13] 북한 쌀값 변화 추이, 2009-2020 (원, 1kg당) (SDG 2.5.c.1) .....	170
[그림 5-1] COVID-19로 인한 폐쇄조치 때문에 생겨난 식량안보 위협의 양상 .....	187
[그림 5-2] 지속가능발전목표의 세부목표 간 연관 네트워크 .....	189



[그림 5-3] 식량생산과 영양의 다층적 관계 .....	193
[그림 5-4] 물-식량-에너지 넥서스 개요도 .....	195
[그림 5-5] 지속가능개발목표의 포용적 가치체인 .....	205
[그림 5-6] 네팔 고부가가치 농업프로젝트 수행 지역 .....	206
[그림 6-1] 'SDR 2020'의 남(좌), 북(우)한 SDG 이행 평가 .....	235
[그림 6-2] 북한의 SDGs 이행 현황 및 트렌드 평가(SDR 2020) .....	236
[그림 6-3] 목표별 네트워크로서의 SDGs .....	243
[그림 6-4] 취약계층의 인권 증진을 위한 SDG 간 조화 .....	252
[그림 6-5] 포스트 유엔전략계획(2022-2026)을 위한 SDG 간 조화 .....	254
[그림 7-1] 남북한 취약국가지수 비교 .....	271





## Abstract

### **A Study on Inter-Korean Exchange and Cooperation to Achieve the Sustainable Development Goals (SDGs) in North Korea's Welfare Sector**

Project Head: Song, Cheol-Jong

This study discussed inter-Korea exchange and cooperation from a sustainable development perspective, with reference to North Korea's agreement with the United Nations on the “UN Strategic Framework 2017-2021” for sustainable development. We examined the current status of poverty and hunger and targets and indicators of SDG 1 and 2 in North Korea, and put the findings in an international comparison. In addition, we examined some good practice cases of sustainable development that the UN conducted in Nepal and Myanmar and explored their applicability to North Korea. This study then drew implications for inter-Korea cooperation and suggested what should be done to coordinate SDGs in order to foster sustainable development in North Korea.

The findings suggest that it is difficult to accurately grasp the situation of poverty and hunger in North Korea due to the lack of reliable data. Only 3 of the poverty-related SDG 1 in-

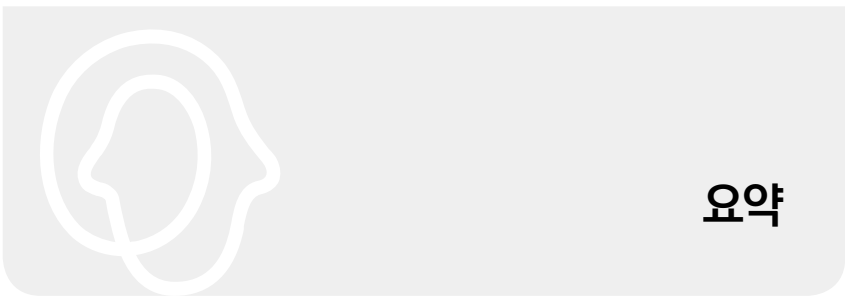
---

Co-Researchers: Ko, Hyejin·Lee, Eunsol·Jo, Bobae·Moon, Kyungyon·Yi, Jisun·Chug, Kuyoun·Mo, ChunHeng·Han, Kiho

## 2 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

dicators and 8 of the hunger-related SDG 2 indicators were collected. The indicators suggest that North Korea, compared to selected other countries, did poorly in terms of poverty and hunger. To help improve its SDG-related indicators, North Korea would require international aid. In order for international aid or programs to succeed in North Korea, it is important how much North Korea is willing to reform through openness to the rest of the world. In addition, for the sustainable development of North Korea, it explored ways to harmonize the 17 SDGs. Framework and monitoring based on data are necessary for inter-Korean exchange and cooperation, and connection with K-SDGs must also be considered. For this, data construction cooperation between the two Koreas is needed.

**\*Key words:** Sustainable development goals, UN strategic framework, Poverty, Hunger, Exchange and cooperation



## 요약

### 1. 연구의 목적 및 방법

이 연구는 북한이 유엔과 유엔전략계획 2017-2021에 합의한 것에 착안하여 지속가능발전 관점에서 SDG 1(빈곤 종식)과 2(기아 퇴치) 분야에서 남북한의 교류협력을 논의하였다. 이를 위해 SDG 1과 2를 통해 북한의 빈곤과 기아 현황을 파악해 보고, SDG 1과 2의 세부목표와 지표 분석과 국제 비교를 하였다. 그리고 유엔에서 실시한 여러 성공적인 사업 중 네팔과 미얀마에서 시행한 사업을 분석하고 북한에도 적용 가능한지 탐색하였다. 그 후에 북한의 공간문헌에서 나타나는 국제개발협력에 대한 인식을 바탕으로 SDG 관점에서 남북한 교류협력의 시사점과 북한의 지속가능발전을 위한 SDGs의 조화를 탐색하였다. 이 연구는 문헌 연구와 통계자료 분석에 크게 의존하였다. 북한의 빈곤과 기아에 관한 국내외 연구결과물을 정리하고, 다양한 국내외 자료를 바탕으로 지표 분석 및 국제 비교를 실시하였다.

### 2. 주요 연구결과

이 연구를 통해 파악한 바를 간단하게 정리하면 다음과 같다. 북한의 빈곤과 기아에 관한 데이터의 부재가 현실적인 장벽이다. 실증적 연구나 효과적인 남북한 교류협력 추진 모두에 장애물이다. 북한의 빈곤과 기아를 파악하고자 하는 연구들은 많이 진행되었으나 연구자마다 상이한 결론을 내렸다. 특히 북한의 빈곤에 관한 데이터는 매우 부족한 상황이라 실증연구의 한계가 분명하다. 최근에는 빈곤의 다차원성에 대한 논의가 활발하게 벌어지고 있으나 북한에 대해서는 다차원적인 접근이 불가능하

여 화폐적 기준에 의한 절대적 빈곤 개념의 접근만이 그나마 가능하였다.

SDG 1의 지표 중, 수집 방법론이 이미 존재하며 일정 수의 국가로부터 데이터를 수집할 수 있는 영역인 Tier I에 분류되는 지표는 3개에 불과하다. SDG 2의 Tier I 지표는 8개인데 이는 북한은 SDG 2 지표에 관하여 상대적으로 풍족한 양의 데이터를 보유하고 있음을 의미한다. 북한 정부는 데이터 공개에 대한 비적극적이고 국제적으로 또는 국내적으로 활용되고 있는 빈곤 개념 내지는 빈곤측정방식들을 수용하는 태도를 아직은 보이지 않고 있다. SDG 1, 2 관련 북한의 지표 분석과 국제 비교 결과, 거의 모든 지표에서 국제적으로 열악한 편이며 이에 대한 개선이 필요하나 자체적으로 어려운 상황임을 알 수 있다.

북한은 빈곤 감소를 위한 노력에 적극성을 보이지 않고 있으며 대외적인 협력의 손길에도 비적극적이다.

반면에 기아 퇴치에 대해서는 빈곤 문제보다 적극적이다. 데이터 구축도 상대적으로 많다. 김정은 정권 이후에 북한의 농업 생산의 개선이 일어났다고는 하나 지속적인 개선을 발견하기는 어렵다. 이러한 만성적인 식량부족을 해결하기 위한 대외협력도 적극적인 모습으로 바뀌고 있다. 다만 북한 내에서의 파급효과에 대한 파악은 쉽지 않다.

실증적인 연구와 실천적인 개발협력 정책을 위해서는 북한의 빈곤과 기아에 관한 신뢰할 만한 자료 구축의 문제가 근본에 깔려 있음을 알 수 있다. 그러나 데이터 부족의 문제는 북한만의 문제는 아니며, 북한과 같은 저개발 국가들에서 찾아보기 쉬운 현상이다. 국제적 기준에 맞춘 신뢰할 만한 통계 구축을 위한 기반이 확충되어 있지 않은 것에서 비롯된 현상이겠지만 북한의 경우 은둔의 왕국이라 불릴 만큼 대외적으로 폐쇄적인 것이 한몫을 했다고 볼 수 있다. 따라서 대외적으로 개방적인 모습을 보이는 것도 중요한 문제인 것을 알 수 있다.



데이터 구축과 대외 개방이 북한의 개발협력에 중요하다는 점은 유엔의 개발협력 성공 사례를 통해서도 볼 수 있다. 이 연구에서는 미얀마와 네पाल의 농업정책의 성공을 살펴보았는데, 결국 북한이 얼마나 개혁적이고 개방적인 모습을 보이느냐에 개발협력의 성공 여부가 달려 있을 것이다. 다만 고무적인 것은 북한이 최근 국제사회에서 정상국가로 인정받기 위하여 국제 기준에 맞는 대외적인 모습을 보이려는 경향이 생겨났다는 점이다. 따라서 우리도 남북한의 교류협력에 희망적인 모습을 그려낼 수 있을 것이다.

지속가능발전의 관점에서 SDG 1과 2를 중심으로 북한이 어떠한지를 살펴보았고, 이를 바탕으로 북한의 지속가능발전을 위한 SDGs 간 조화 방안과 남북한의 교류협력에 대한 시사점으로 연구를 마무리하였다. 북한의 공식문건을 통해 살펴본 바 북한도 유엔 개발의제에 적극적인 모습을 보이고 있기 때문에 북한의 지속가능발전 의제를 좀 더 강화할 필요가 있다. 국제인권기준을 북한지역 SDGs에 적용한 결과와 취약계층 SDG 연계 결과를 토대로 유엔전략계획에 대한 개선안을 도출하였다. 식량 및 영양 안보에 SDG 1을 추가할 필요가 있으며, 사회개발 서비스 분야에서도 SDG 1과 2의 연계를 강화할 필요가 있다. SDG 8(일자리 및 경제성장), 11(복원력 있는 도시), 13(기후변화 대처), 15(육상생태계 보호)의 SDG 1, 2에 대한 연계를 강조하였다. 또한 SDG 10(불평등)이 SDG 1과 2와 가지는 연계성이 얼마나 중요한지를 언급하였다.

이를 바탕으로 지속가능성에 주목하여 남북한 교류협력의 시사점을 도출하였다. 첫째, SDG 1(빈곤 종식)과 2(기아 퇴치) 분야의 남북한 교류협력에 있어서 대상을 명확하게 구체화할 필요가 있다. 둘째, SDG 1과 2의 지표를 참고하여 남북한 교류협력의 목표치를 설정할 필요가 있다. 다시 말해서, 맹목적인 지원이나 교류협력이 아니라 교류협력의 구체성과 명

확성을 추구해야 한다. 셋째, 지표와 관련하여 국제적 기준에 의한 긴밀한 데이터 구축 협의를 진행해야 한다. 넷째, 북한의 유엔전략계획과 남한의 K-SDGs를 연계하는 방안을 모색해야 한다. 남한이 대북사업을 통해 축적한 경험을 최대한 활용하고 유엔-북한-남한의 개발협력의 삼각구조 구축을 모색하자는 것이다. 이는 결국 국제적 기준에 부합하는 남북한 교류협력의 체계 구축과 교류협력 사업의 관리 및 평가의 협력체계 구축이 중요하다는 것이다. 아울러 대북제재와 COVID-19를 고려한 교류협력을 제시하였다.

### 3. 결론 및 시사점

지속가능발전 관점에서 남북한 교류협력이 성공하기 위해서는 명확한 대상을 바탕으로 작은 것부터 교류협력을 실시할 필요가 있다. 또한 실증 연구와 실천적 정책과제 개발 및 시행을 위해 데이터를 구축해야 한다. 북한의 지속가능발전을 위한 SDGs 간 조화를 위해서는 국제인권기준과 북한의 SDG 1, 2 세부지표들과의 연관성, 취약계층과 각 SDGs와의 연계성을 도출한 후, 남북교류협력을 통한 프레임 워크 전략을 모색하였다.

\*주요 용어: 지속가능발전목표, 유엔전략계획, 빈곤, 기아, 교류협력

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 주요 연구 내용 및 방법



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

남북한의 교류협력은 새로운 전기를 마련해야 하는 시점이다. 남북한 교류협력이라 하면 인도적 지원이 먼저 떠오르던 시기는 지난 것으로 판단된다. 한반도의 평화와 번영을 위해서는 남북한 공동의 목표를 함께 인식하고 상호 노력을 기울여야 할 때이다. 이제는 인도주의적 차원의 지원 또는 교류협력 뿐만 아니라 미래지향적 개발협력을 향해 나아가야 할 필요가 있다.

2016년에 북한 정부는 유엔과 “Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea(UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021; 이하 유엔전략계획)”<sup>1)</sup>에 합의하였다. 이것이 남북한 교류협력에 시사하는 바가 크다. 첫째, 북한이 국제사회에 공식적인 개발협력의 손을 내밀었다는 것이다. 폐쇄적으로 알려진 북한이 최근 인권협약을 맺는 등 국제사회에 공식적인 협력 요청을 하는 모습으로 변화하고 있다. 둘째, 지속가능한 발전에 목표를 두고 있다는 점이다. 앞에서 언급한 유엔전략계획 2017-2021은 “Towards sustainable and resilient human development(지속가능하고 복원력 있는 인간 개발을 향하여)”라는 제목을 가지고 있다. 이는 이 연구의 제목에 나와 있는 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals; SDGs)에 북

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

한도 참여의사를 밝혔다는 것이다. 이는 국제사회와의 교류협력에 분명한 증장기적 목표와 목적을 드러낸 것으로 판단된다.

남북한의 교류협력은 장기적으로 한반도의 평화와 번영을 목적으로 두었다고 볼 수 있다. 한반도에서 평화와 번영은 따로 분리된 것이 아니다. 아직 유지되고 있는 휴전상태와 분단은 여전히 평화정착에 걸림돌이 되고 있으며 번영을 위해서는 평화가 필수불가결하다. 또한 냉전도 이미 20세기 역사의 한 단면으로 지나버린 상황에서 남북한이 함께 잘사는 일은 평화정착에 반드시 필요한 요소이다. 이렇듯 평화와 번영은 서로가 필요충분조건인 것이다.

이 연구의 필요성은 남북한의 교류협력이 왜 필요한가와 같다. 아래에서는 남북한 교류협력의 필요성을 현재의 북한의 상황과 남한의 한반도 관련 정책을 통해 서술하고자 한다.

한반도의 평화와 번영을 위해서는 현재 경제 상황이 좋지 않은 북한 주민의 삶의 기반을 향상시킬 필요가 있다. 단순히 북한의 경제가 좋지 않으니 북한을 돕자는 것이 아니라 남북한의 격차를 줄이는 목적으로 접근하는 것이 현실적이다. 현재 북한은 자립경제와 자력갱생을 강조하고 있으며 지속가능한 발전을 위하여 국제사회에 손을 내밀고 있다.

김정은 정권이 들어선 이후 고난의 행군에서 회복세를 보이는 듯했으나 현재 국제사회의 강력한 대북제재하에서 경제적인 어려움을 겪고 있다. 한국은행에서 발표하는 북한 경제성장률<sup>2)</sup>을 보면 김정은 정권이 들어선 2012년부터 2019년까지 북한의 연평균 경제성장률은 -0.1%이다. 특히, 2017년 북한의 경제성장률은 -3.5%, 2018년에는 -4.1%, 2019년에는 0.4%인 것으로 나타났다. 북한은 강한 대북제재에 놓여있기 때문에

---

2) 한국은행. (2020.07.31). 2019년 북한 경제성장률 추정 결과. 한국은행 보도자료. <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttld=10059559&menuNo=200690>에서 인출.

자립경제와 자력갱생을 외치며 이 난국을 타개하려고 하고 있다. 2019년 김정은 국무위원장은 신년사에서 정상국가의 이미지 구축을 위해 안정·포용·개혁으로의 변화를 강조하고 경제발전과 평화, 그리고 남북관계의 정상화를 지향하고자 함을 밝혔다(홍민 외 6인, 2019, p. 1-5). 이는 늘 강조해 오던 자력갱생을 지향한 것으로 풀이된다. 2020년에는 대북제재로 인해 북한의 상황이 더욱 심각해지면서 신년사를 생략하고 당중앙위원회 전원회의를 소집하였다. 통일연구원(2020, p. 2-3)에 따르면, 전원회의에서, 국내외 상황에 대해서 '새로운 길'로 자립경제와 자력갱생을 다시금 강조하였다.

앞에서 언급했듯이 북한은 지속가능한 발전의 측면에서 유엔과 유엔전략계획 2017-2021에 합의하였다. 이는 유엔전략계획의 부제에서 알 수 있듯이 북한이 지속가능하고 복원력 있는 발전을 추구하고 있음을 뜻한다. UN-DPRK(2016, p.8)에 나와 있듯이 유엔전략계획 2017-2021은 기본적으로 북한 주민의 복지(well-being) 증진을 위해 유엔과 북한이 협력하는 것으로 인도적인 협력과 함께 장기적인 관점에서 개발협력을 추진하고자 하는 것이다. 이를 위해 유엔은 북한에 지속가능발전목표(SDGs)를 적용하고자 한다.

이 연구에서 주목하는 남북한 교류협력의 필요성이 바로 여기에 있다. 북한이 자력갱생을 외치면서 장기적인 관점에서 국제사회에 공식적인 개발협력을 요청했기에 남한 정부도 이에 조용하는 교류협력을 추진할 필요가 있다. 이는 현 정부의 한반도 정책과 일맥상통한다. 통일부(2017, p. 30-31)는 평화와 번영의 한반도를 위해 우리 주도로 상호존중의 정신과 함께 호혜적인 교류협력을 지속시키고자 하며, 국제협력을 통해 한반도에 평화정착을 꾀하고자 한다고 밝혔다. 이 연구에서 주목하는 점은 상호존중과 일관성 및 지속성이다.

이렇듯 북한도 자립경제와 함께 국제사회에 지속가능한 발전을 위해 도움의 손길을 바라고 있고, 남한 정부도 지속적인 남북관계의 발전을 꾀하고자 하는 상황이다. 장기적인 관점으로 남북한이 공동의 목적과 목표를 가지고 교류협력을 해나간다면 한반도에 평화 정착과 함께 북한의 지속가능한 발전도 담보될 것이다. 이는 분명 남북한 상호에게 이득이 될 것이다.

이러한 인식하에 이 연구가 추구하는 바를 요약하면, 지속가능발전목표 관점에서 현재 북한의 상황을 살펴보고, 이를 바탕으로 남북한의 상호 이득이 되는 교류협력의 방안이 무엇인지 탐색하는 것이다. 이는 남북한의 교류협력에 있어서 보편성과 특수성의 관계를 유지하려는 시도이다. 그동안의 북한 연구는 북한의 특수한 상황을 강조하는 경향이 있었다. 아무래도 북한이 그동안 국제사회에서 취해온 발자취는 여타 국가와는 달랐고, 북한의 실태에 대해 정확하게 알려진 바가 많지 않기 때문이다. 그러나 북한의 실태와 특징을 파악한 후, 남북한의 교류협력에 이를 반영하는 것은 보편성과 특수성의 관점에서 균형을 이룰 필요가 있다. 북한에 대한 보편성과 특수성의 균형 잡힌 시각은 남북한 교류협력에 도움이 될 수 있다. 예컨대 보편성의 관점은 국제적인 기준에 맞추어 북한의 실태를 파악하고, 국제사회가 추구하는 교류협력의 보편적 틀을 남북한 교류협력에 적용하자는 것이다. 특수성의 관점은 북한 실태의 특수성과 남북한이 가지는 특수한 관계를 바탕으로 국제사회는 갖기 힘든 남북한만의 고민과 현실을 교류협력에 반영하자는 것이다.

우선 유엔이 추구하는 지속가능발전목표 중 복지 분야와 가장 관련 있는 목표(goal)에 관한 북한의 실태와 현실을 파악하고자 한다. 또한 지속가능발전목표가 가지는 세부목표(targets)와 지표(indicators)를 분석하고자 한다. 그 후에 국제 비교 및 사례분석을 한 후 남북한의 교류협력 방



안을 탐색한다.

지속가능발전목표 중 복지 분야와 가장 관련 있다고 볼 수 있는 목표는 1번 빈곤 종식과 2번 기아 퇴치이다. 넓은 의미의 복지로, 북한 주민의 웰빙(well-being)에 있어 빈곤과 기아가 가장 중요하다고 판단한 것이다. 이 두 목표에 집중하는 이유는 남북한 교류협력에 있어서 우선순위를 갖는 것들이기 때문이다. 또한 빈곤은 경제난에 허덕이는 북한의 여전한 문제이며, 기아 퇴치는 북한이 유엔과 맺은 유엔전략계획 2017-2021의 가장 핵심이 되는 목표 중 하나이다. 북한의 자립성장을 전제로 빈곤 종식과 기아 퇴치 목표에 접근하고자 한다. 이 연구의 기본에 유엔의 지속가능발전목표가 있는 것이다. 빈곤과 기아 문제 해결을 위해서는 간헐적, 일시적으로 이루어지던 인도적 지원에만 의존해서는 안 된다. 산업부문과 연계된 보다 종합적인 교류협력 계획이 필요하다. 따라서 유엔이 추구하는 지속가능발전목표는 이 연구에서 사용할 수 있는 하나의 분석의 틀을 제공할 수 있다. 이는 보편성의 관점에서 북한 사회를 바라보는 것이다. 또한 이는 장기적인 관점의 목표이기 때문에 일관적이고 지속적인 교류협력을 가능하게 하는 밑바탕이 될 수 있다. 국제사회에 준용되는 하나의 틀을 통해 북한을 분석하는 것은 남북한 교류협력의 효과를 평가하는 객관적인 체계 개발에도 도움이 될 수 있다.

북한의 빈곤과 기아에 관한 실태는 유엔의 지속가능발전목표의 세부목표와 지표의 틀 안에서 살펴보고자 한다. 분명한 목표와 그에 따른 교류협력 방안을 탐색하기 위해서는 정확한 실태 파악이 중요하다. 그러나 북한에 대한 공식적인 통계자료를 얻기는 쉽지 않다. 이 연구에서는 해외에서 발표되는 자료와 연구를 바탕으로 지속가능발전목표의 틀 안에서 실태를 파악해보고자 한다. 그 이후에 유엔 지속가능발전목표의 세부목표와 지표가 과연 북한의 현실을 잘 반영하고 있는지 판단하고, 지속가능발

전목표의 세부목표가 북한에 주는 사회·경제적 의미를 파악한다. 이는 북한의 현실 혹은 특수성을 반영하기 위한 것으로 남북한 교류협력 방안 탐색에 기초가 된다. 그러나 이 연구는 구체적인 교류협력 사업을 개발하거나 액션플랜이나 매뉴얼을 개발하는 것을 목적으로 하지는 않는다. 지속가능발전목표를 기반으로 하여 지표의 통계자료를 통해 북한의 실태를 파악하고 지속가능발전목표의 세부목표가 북한의 사회와 경제에 가지는 의미를 파악하고, 지표분석 및 국제 비교 등 기초연구로서의 목적성을 가지고 있다.

## 제2절 주요 연구 내용 및 방법

### 1. 연구 내용

이 연구의 주요 내용은 크게 두 부분으로 구성된다. 첫째는 북한의 빈곤과 기아의 현황과 SDG 관점에서의 분석에 관한 내용이다. 둘째는 북한의 유엔전략계획의 개선 및 남북한 교류협력 방안에 관한 것이다.

북한의 빈곤과 기아 현황과 분석에 관한 내용은 크게 세 가지 내용으로 구성된다. 첫째, 해외에서 발표되고 있는 자료나 연구를 바탕으로 북한의 빈곤과 기아 현황을 파악한다. UN과 같은 국제기구들은 정기적이거나 연속적이지는 못해도 간헐적으로 북한의 빈곤과 기아에 관한 자료를 발표하고 있다. 또한 북한의 빈곤과 기아에 관한 국내외 연구자의 연구 결과를 종합한다. 분석의 틀에 맞는 북한의 현실을 파악하는 것이다. 이를 통해 객관적인 시각을 최대한 유지하고자 하였으며, 관련 통계자료를 취합하여 보고서에 담고자 하였다.

북한의 빈곤을 파악하는 것은 쉽지 않다. 빈곤에 대한 개념과 기준은

여러 가지가 존재하는데 이 보고서에서는 주로 화폐적 기준에 의한 빈곤과 절대적 빈곤의 개념을 통해 북한의 빈곤 현황을 파악하고자 한다. 무엇보다 그동안 공개된 북한의 빈곤 관련 통계는 대부분 화폐적 기준에 의한 빈곤과 절대적 빈곤에 의한 것이다. 최근의 연구에서는 빈곤의 다차원성을 많이 강조하고 있는데, 현재 그나마 공개된 북한의 빈곤 자료로는 다차원적 빈곤을 파악할 수 없다. 바꾸어 말하면, 가용한 자료를 고려할 때 화폐적 기준에 의한 측정과 절대적 빈곤 개념이 북한의 빈곤 현황을 파악하는 데 가장 적합할 수 있다.

둘째, SDG 1과 2의 세부목표와 지표를 중심으로 북한의 빈곤과 기아를 분석하고 국제 비교를 통해 북한의 현실을 파악하고자 한다. SDG 1과 2의 세부목표를 소개하고 이들이 북한에 가지는 사회경제적 의미를 도출한다. 지표와 관련해서는 가용한 여러 자료를 취합하고 지표별로 자료 존재 여부를 파악한 후, 지표 분석과 국제 비교를 한다. 국제 비교는 세계 평균, 네팔, 예멘과 실시하였다. 그간 북한이 최빈국 또는 저개발국으로 알려져 있기에 아시아의 저개발국 중에서 경제 규모가 북한과 유사하다고 판단되는 국가를 고려한 것이다.

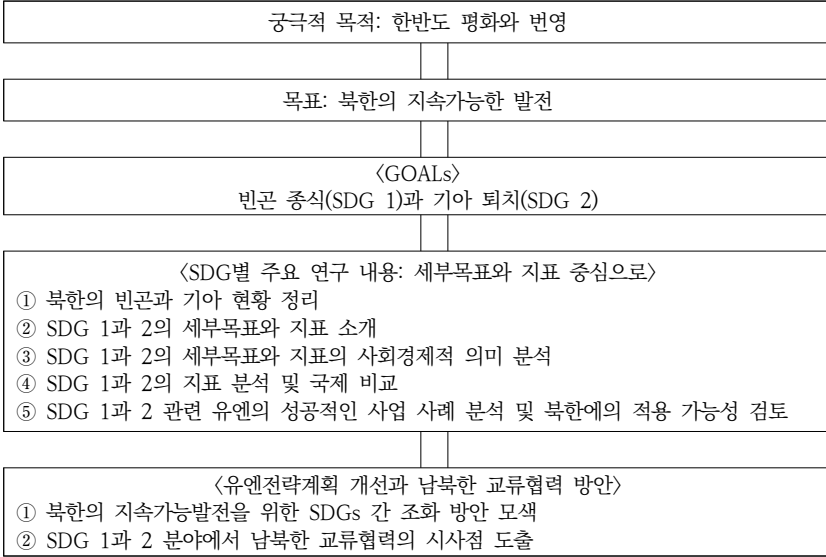
북한과 유사함을 판단하기 위해서는 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 요인을 종합적으로 고려해야 마땅하다. 하지만 이는 현실적으로 불가능하기 때문에 북한과 유사한 국가에 대한 판단은 연구자마다 다른 것이 현실이다. 특히, 북한과 같이 물리적 접근이 제한된 국가의 현황 파악을 위해 경제상황이 비슷한 나라의 상황을 살펴봄으로써 우회적으로 북한의 상황을 이해해 볼 수 있다. 또한 다른 국가와의 비교를 통해 특정 지표가 북한의 정치 체제 및 경제적 특수성에 기인한 것인지 혹은 비슷한 경제수준에서 나타나는 보편적 현상인지에 대한 판단을 가능하게 한다는 점에서 국제 비교가 의미를 지닌다.

셋째, 유엔이 실시한 SDG 관련 사업 사례 중 성공적이었던 것을 소개하고자 한다. 일반적으로 개발협력 사업은 빈곤 종식이나 기아 퇴치라는 하나의 목표만을 가지지 않는다. 크게는 경제와 사회의 전반적인 발전을 추구하고 그 안에서 빈곤 종식과 기아 퇴치를 함께 달성하고자 한다. 예를 들어, 농업 분야 개발협력은 빈곤과 기아를 동시에 해소할 수 있다. 그러므로 유엔에서 실시했던 여러 성공적인 사업 중 네팔과 미얀마에서 실시한 사업을 분석하고 북한에 적용 가능한지 탐색한다.

다음으로 북한의 유엔개발의제에 대한 인식을 바탕으로 유엔전략계획의 개선 방안과 남북한 교류협력에 대한 시사점을 구성한다. 북한의 로동신문 같은 공식적인 문건을 통해 북한이 지속가능발전목표에 대해 어떤 인식을 가지고 있는지 먼저 파악한다. 그리고 북한의 SDGs 이행 환경과 현황을 바탕으로 북한의 지속가능발전을 위한 SDGs 간 조화 방안을 탐색한다. 이는 유엔전략계획의 개선 방향으로 구성한다. 남북한 교류협력의 시사점은 북한 신년사 분석을 통해 북한의 대외 및 대남 인식을 먼저 파악한 후에, SDG 1과 2의 분석 결과를 바탕으로 지속가능성 관점에서 도출한다.

이를 바탕으로 도식화한 연구 체계도는 다음 [그림 1-1]과 같다.

[그림 1-1] 주요 연구내용 체계도



자료: 저자 작성

이 연구가 기존 연구와 구별되는 점은 다음과 같다. 지속가능발전목표 관점에서 복지 분야에 초점을 두고 남북한 교류협력을 논의한 연구는 거의 없다. 지속가능발전목표와 관련하여 남북한 교류협력에 관한 연구로 조성은, 노법래, 모춘흥, 이주영, 김예슬(2019)의 연구와 박지연(2019)의 연구를 소개할 만하다. 조성은 외(2019)의 연구는 북한과 유엔과의 관계, 유엔전략계획 2017-2021의 전략적 우선순위를 바탕으로 남북한 교류협력에서 지속가능발전목표의 과제를 도출하였다. 박지연(2019)의 연구는 17개 지속가능발전목표의 지표별 자료를 제시하고 국제개발협력 차원에서의 시사점을 도출하였다. 그런데 이 연구가 위의 두 선행연구와 다른 점은 개별 지속가능발전목표에 집중한다는 것이다. 이 연구는 지속가능발전목표 1과 2에 집중하여 현황, 세부목표 및 지표 분석, 교류협력 방안을 논의하였다. 앞의 두 연구는 개별 목표(goals)에 대하여 세부목표와

지표를 구체적으로 분석하고 그에 따른 교류협력 방안을 모색하지 않았다. 반면에 이 연구는 복지 분야라 볼 수 있는 지속가능발전목표 1과 2에 집중하여 자료를 수집·구축하고 논의를 전개하였다. 또한 이 연구는 산발적으로 이루어져 흩어져 있는 북한의 빈곤과 기아에 관한 자료를 한 보고서에 취합한다는 점과 최근 연구에서 많이 나타나는 북한의 공식문건을 이용한 분석을 시도하였다는 점에서 의의가 있다.

## 2. 연구 방법

주요 연구 방법은 문헌 연구와 통계자료 분석에 크게 의존한다. 문헌 연구 내용은 다음과 같다. 북한의 빈곤과 기아에 관한 국내외 연구결과물을 정리한다. 유엔이 지속가능발전목표 관점에서 발표하는 빈곤 종식과 기아 퇴치에 관한 자료는 매우 부족하다. 이에 이 연구에서는 북한 및 유엔의 공식적인 자료 외에도 국내외 연구진에 의해 작성된 보고서나 자료를 최대한 활용하였다. 북한의 공식 문건과 유엔 보고서, 그리고 북한에서 출간되는 보고서 등을 분석한다. 아울러 유엔의 지속가능발전목표와 관련된 보고서를 분석하며 유엔이 저소득 국가에 시행했던 지속가능발전목표 관련 사업을 사례 분석한다.

통계자료 분석은 우선 북한의 빈곤과 기아에 관한 통계자료 수집에서 시작한다. 국내외에 발표된 농수산업 중심의 북한의 산업 관련 통계자료와 소득, 영양, 식량 등의 각종 통계자료를 수집한다. 이어서 지속가능발전목표에 따른 지표 분석과 가능한 수준에서 국제 비교를 해본다. 여기서 국제 비교는 순위를 매기는 의미가 아니라 지속가능발전목표 1과 2의 관점에서 북한이 국제사회 또는 경제 규모가 비슷한 국가와 어떻게 다른지 파악하는 것이다.

위의 두 주요 연구방법에 대한 보완적인 방법으로 전문가 자문회의를 실시하였다. 북한의 실태와 지속가능발전목표의 세부목표의 의미를 파악하고 지속가능발전의 관점에서 남북한의 교류협력 방안을 탐색하기 위해서는 여러 의견을 종합할 필요가 있다. 이에 북한의 사회·경제 전문가, 북한이탈주민조사 전문가와 국제개발협력 및 남북한 교류협력의 전문가들을 대상으로 자문회의를 진행하였다.







## 제2장

### 유엔 지속가능발전목표와 북한의 유엔전략계획

제1절 유엔 지속가능발전목표의 소개

제2절 유엔전략계획의 주요 내용



## 제 2 장

# 유엔 지속가능발전목표와 북한의 유엔전략계획

### 제1절 유엔 지속가능발전목표의 소개

#### 1. 새천년개발목표와 지속가능발전목표의 비교

유엔이 추구하는 지속가능발전목표(SDGs)를 아주 간략하게 소개하고 이를 통해 달성하고자 하는 바를 설명하고자 한다. 유엔의 지속가능발전목표는 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 연장선에서 나온 것이다. 하지만 새천년개발목표에 비해 많은 변화가 있었다. 여기서는 논의를 간단하게 정리하기 위해 지속가능발전목표가 새천년개발목표에 비해 어떤 점이 달라졌는지를 정리하는 것으로 지속가능발전목표의 소개를 갈음하려고 한다.

지속가능발전목표가 새천년개발목표와 어떻게 다른지는 다음의 <표 2-1>에 나와 있다. 새천년개발목표는 빈곤 퇴치가 주목적이고 주로 개발도상국을 대상으로 하였다. 그러나 지속가능발전목표는 인류 사회의 지속가능한 발전을 위해 경제, 사회, 환경의 이슈를 포괄적으로 담고 있다. 또한 개발도상국에 국한하지 않고 선진국과 개발도상국 모두에게 적용되는 통합패키지를 만들려고 했다. 따라서 개발도상국의 발전과 함께 도시문제, 기후문제, 일자리문제 등 지속가능성 확보에 큰 방점을 찍고 있다. 이를 위해 공적개발원조(ODA)와 같은 정부 주도의 개발협력에만 의존하지 않고 민간부문의 참여도 확대하였다. 즉, 다양한 이해관계자들이 참여하는 포용적인 발전목표이다. 또 하나 중요한 변화는 모니터링과 평가 결

24 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

과를 자발적으로 보고하던 것에서 벗어나 이행 과정과 성과를 의무적으로 보고하게 하였다. 이는 효율적인 이행과 효과적인 성과를 도출할 수 있다는 장점이 있고, 통계자료를 구축하는 데에도 이점이 있다.

〈표 2-1〉 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능발전목표(SDGs)의 비교

	MDGs(2001-2015)	SDGs(2016-2030)
구성	[포괄성] 인류 사회의 지속가능한 발전을 위해 필요한 방대한 이슈를 포괄	
	8개 목표 + 21개 세부목표	17개 목표 + 169개 세부목표
범주	[변혁성] 경제, 사회, 환경의 균형 발전	
	경제발전과 사회/인간개발	환경의 지속성, 평화, 정의, 제도 등 추가
대상	[보편성] 모든 국가에 적용되는 보편적 원칙 강화	
	개발도상국과 저개발국의 발전	선진국도 추진해야 하는 과제 포함 (일자리, 지속가능 도시/소비 및 생산, 기후)
재원	[다층성] 정부 및 공공/민간재원 활용	
	정부의 ODA 중심 개발 원조	민관협력 파트너십, 기업 참여 확대
참여주체 거버넌스	[포용성] 다양한 이해관계자 참여 확대	
	DAC(개발협력위원회) 선진국 위주 남북협력	DAC 선진국 + 인도, 브라질, 아랍국가 포함 남남협력 포괄
평가	[책임성] 보고의 의무 추가	
	실천 과정 자발적 보고	이행 과정, 성과 의무 보고

자료: 박지연(2020). 유엔의 지속가능발전목표의 이행과 국제개발협력: 북한 사례를 중심으로. 한 국보건사회연구원 통일사회보장세미나 발표자료. p.4.

[그림 2-1] 유엔 지속가능발전목표



자료: UN SDGs. (2020). *SDGs Emblem*. Retrieved from <https://www.un.org/sustainable-development/news/communications-material/2020.02.26>.

새천년개발목표는 8개 목표와 21개 세부목표를 가지고 있다. 하지만 지속가능발전목표는 17개 목표와 169개 세부목표로, 양적 확대를 통해 포괄적인 이슈를 담고 있다. 여기에는 앞에서 언급한 대로 경제, 사회, 환경 등의 이슈를 포함하고 있다. 각각의 세부목표에는 이를 측정할 수 있는 지표가 연계되어 있는데 이를 통해 객관적인 현황과 모니터링 및 평가가 가능하다. 지속가능발전목표의 17개 목표는 [그림 2-1]을 통해 확인할 수 있으며, 세부목표 및 지표 현황은 다음의 <표 2-2>를 통해 확인할 수 있다. 지속가능발전목표는 경제발전, 사회발전 및 환경개선 외에도 지속가능한 도시, 소비, 생산과 인권 및 양성평등의 관점도 함께 포함하고 있다. 또한 평화와 정의, 제도 개선을 추구하면서 글로벌 파트너십을 통해 국제적인 공조와 협력을 강조하고 있다.

26 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

〈표 2-2〉 지속가능발전목표(SDGs)의 목표, 세부목표 및 지표 현황

목표	세부목표 (개수)	지표 (개수)
1. 빈곤 종식	7	12
2. 기아해소와 지속가능 농업	8	14
3. 건강과 웰빙	13	26
4. 양질의 교육	10	11
5. 양성평등	9	14
6. 물과 위생	8	11
7. 에너지	5	6
8. 양질의 일자리와 경제성장	12	17
9. 혁신과 인프라	8	12
10. 불평등 완화	10	11
11. 지속가능한 도시	10	15
12. 지속가능한 소비, 생산	11	13
13. 기후변화 대응	5	7
14. 해양 생태계	10	10
15. 육상 생태계	12	14
16. 평화와 정의, 제도	12	23
17. 글로벌 파트너십	19	25
합	169	241

자료: 환경부. (2020). UN 지속가능발전목표(UN-SDGs) 세부목표 및 지표. <http://ncsd.go.kr>에서 2020.02.26. 인출.

## 2. 지속가능발전목표의 제 특성 분류 및 주요 내용

### 가. 2030 지속가능발전의 의제

‘2030 지속가능발전’의 의제는 세상의 변혁(Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)이다. 이 거대한 의제는 사람, 지구 및 번영을 위한 행동계획인 동시에 보편적 평화를 증진하고 모든 형태와 차원의 빈곤 근절이 지속가능한 발전을 위한 최대의 글로벌 과제를 인식하며 출발한다. 모든 국가와 이해관계자들은 파트너십을 통해 협력하면서 이 계획을 이행하고자 하는데 본 목표와 세부목표들은 주요 분야에서 인류와 지구에게 향후 15년에 걸쳐 행동을 촉진하게끔 설계되었다. 2030년까지 SDGs를 달성함에 있어 세 가지 특징을 이해할 필요가 있다. 첫째, 선진국과 개도국의 모든 사람에게 적용되어야 하고, 둘째, 각 목표 및 세부목표, 그리고 지표가 상호 연계되어 있으므로 목표와 이행수단의 통합성이 중요하며, 마지막으로 본 연구에서 다루는 목표 1, 2와 같은 빈곤과 기아 종식을 위한 변혁성이 담보되어야 한다.

### 나. SDGs를 구성하는 3축 및 5P, 17개 목표<sup>3)</sup>

지속가능발전목표의 17개 목표는 ‘사회발전’, ‘경제성장’, ‘환경보존’을 축으로 삼고 사람(People), 번영(Prosperity), 환경(Planet), 평화(Peace), 파트너십(Partnership) 등 5P라는 기본 가치를 기반으로 구성된다. 5P

3) SDGs의 5개 기본 가치 및 17개 목표에 대한 서술은 문도운 외 5인(2016, p.16-20)을 참고로 작성하였으며 개별 내용마다 직접 인용 표기를 생략하였음을 밝힌다.

중 평화와 파트너십은 사람, 번영, 환경에 대한 목표를 달성하기 위한 제도, 금융 파트너십 등 전제조건 및 방법에 관한 것이므로, 이를 제외한 사람, 번영, (지구)환경의 3P는 사회발전, 경제성장, 환경보존의 3축에 상호 조응하는 관계로 볼 수 있다. 지속가능발전목표의 세 가지 축은 상호 간의 조화가 중요하며, 개발 범위는 기존의 자원을 소모하거나 대량 생산을 지향하는 경제활동이 아닌 생태계의 수용능력 범주를 고려하여 제한되어야 한다. 또한 지속가능발전의 의미 하에 정의, 민주주의 같은 인류가 지향해야 할 이념도 포함되는데 기존 UN 새천년개발목표(MDGs, 2000~2015)에서 제시된 8개의 목표에서 다루지 않았던 내용이다.<sup>4)</sup> 또한 기존의 MDGs는 공여국이 수원국을 돕는 모델로 디자인되어 있었다면 SDGs는 상호 주체 간 동등한 파트너십과 책임을 강조한다.

17개 목표는 독립적 영역이 아니며 상호 상보적 관점에서 협력관계를 통해 발전, 강화될 수 있는데, 지속가능발전목표의 분야별 분류는 <표 2-3>과 같다.<sup>5)</sup> 목표 1에서 목표 6은 사회발전에 해당하며, 이 목표를 달성함으로써 빈곤 종식과 불평등 해소, 인간(People)의 존엄성 회복을 꾀하고자 한다. 본 연구에서 다루는 복지 분야 목표 1, 2가 이에 해당한다. 목표 8부터 목표 11은 경제개발을 통해 번영(Prosperity)을 달성하기 위한 목표이다. 개발을 통한 경제성장이 무분별하게 이루어지는 것이 아니라 양질의 일자리를 바탕으로 모든 사람이 적절한 생활수준을 유지할 수 있도록 경제의 포용성을 높이고 경제성장의 지속가능성을 이루고자 한다.

4) 8가지 목표의 주요 내용은 ① 극심한 빈곤과 기아 퇴치, ② 초등교육의 완전 보급, ③ 성평등 촉진과 여권 신장, ④ 유아 사망률 감소, ⑤ 임산부의 건강개선, ⑥ 에이즈와 말라리아 등의 질병과의 전쟁, ⑦ 환경 지속가능성 보장, ⑧ 발전을 위한 전 세계적인 동반관계의 구축으로 구성된다.

5) 유엔 산하의 자문기구인 지속가능발전해법네트워크(Sustainable Development Solutions Network, SDSN)는 2012년 이후 전 세계 156개국 대상으로 국민 행복지수를 발표하는 한편, SDG 이행지표를 세분화하여 각 국별 목표 이행수준을 'Index', 'Dashboard', 'Trend'로 수치화·시각화하고 있다.



〈표 2-3〉 지속가능발전목표의 3축 및 5P

구 분		내 용						
사회 발전	인간 (People)	해당 목표	1. 빈곤퇴치	2. 기아종식	3. 건강과 복지	4. 양질의 교육	5. 성평등	6. 깨끗한 물·위생
		결의 내용	우리는 모든 형태와 차원의 빈곤과 기아를 종식하고, 모든 인간이 존엄과 평등 속에, 그리고 건강한 환경에서 자신의 잠재력을 실현할 수 있도록 보장할 것을 결의한다.					
경제 성장	번영 (Prosperity)	해당 목표	8. 양질의 일자리와 경제성장	9. 산업, 혁신, 사회기반 시설	10. 불평등 감소	11. 지속가능한 도시와 공동체		
		결의 내용	우리는 현재세대와 미래 세대의 필요를 지원할 수 있도록 지속가능한 소비와 생산을 하고, 지구 천연자원을 지속가능한 방식으로 관리하며, 기후변화에 대한 시급한 조치를 하는 등으로 지구를 황폐화하지 않도록 보호할 것을 결의한다.					
환경 보호	지구환경 (Planet)	해당 목표	7. 모두를 위한 깨끗한 에너지	12. 지속가능한 생산과 소비	13. 기후변화와 대응	14. 해양 생태계 보존	15. 육상 생태계 보존	
		결의 내용	우리는 모든 인간이 풍요롭고 보람 있는 삶을 향유할 수 있고 자연과의 조화 속에 경제, 사회, 기술의 진보가 이루어지도록 보장할 것을 결의한다.					
전 제 조 건 및 방 법	평화 (Peace)	해당 목표	16. 정의, 평화, 효과적인 제도					
		결의 내용	우리는 공포와 폭력이 없는 평화롭고 공정하며 포용적인 사회를 만들 것을 결의한다. 평화 없는 지속가능한 개발은 있을 수 없으며, 지속가능한 발전 없는 평화는 있을 수 없다.					
	파트너십 (Partnership)	해당 목표	17. 지구촌 협력					
		결의 내용	우리는 강화된 글로벌 연대의 정신에 기초하고, 특히 최빈곤층과 최취약층의 요구에 초점을 맞추며, 모든 국가, 모든 이해관계자 및 모든 사람이 참여하는 활성화된 지속가능발전 글로벌 파트너십(Global Partnership for Sustainable Development)을 통해 본 의제의 이행에 요구되는 수단을 지원할 것을 결의한다.					

자료: 환경부. (2018. 09. 07). **2030 지속가능발전목표\_국문본, 환경부 홍보자료(p.4)**, <http://ncsd.go.kr/unsdgs?content=2>에서 인출하여 저자 재구성.

마지막으로 목표 7, 12, 13, 14, 15는 지구환경(Planet) 보호를 위한 목표이다. 현재 지구의 극심한 기후변화와 자연재해는 전 지구적 이슈이다. 또한 선진국 중심으로 대량 생산과 대량 소비를 통해 환경 오염이 가

중되고 있고 자원 고갈 문제를 야기하고 있다. 그렇기 때문에 환경보호와 지속가능한 지구 만들기가 이 목표들에 포함되어 있다. 1번부터 15번까지가 지속가능발전을 위한 목표라면 16번과 17번은 지속가능발전목표를 달성하기 위한 조건과 방법을 제시하고 있다. 16번은 정의, 평화와 효과적인 제도 구축을 담고 있고, 17번 목표는 이 모든 지속가능발전목표를 달성하기 위하여 모든 국가가 파트너십(Partnership)을 구축해야 한다는 내용이다.

#### **다. 지속가능발전목표의 주요 내용: 사회발전(사람), 경제성장(번영), 환경보호(지구환경)**

지속가능발전목표는 17개의 목표, 169개의 세부목표 그리고 230개의 지표로 구성된다. 지표는 SDG의 핵심가치인 ‘단 한 사람도 소외되지 않게 할 것(Leave no one behind)’이라는 것을 바탕으로 설정하며 통계를 세분화하여 구성한다. 본 절에서는 북한의 복지 분야를, 빈곤 종식 등에 대한 내용을 포함하는 SDGs 1, 2를 중심으로 접근하는 관계로, 해당 목표가 포함된 사회발전(1~6)과 경제성장(8~11) 분야 간 연계도가 높을 것으로 예상되나<sup>6)</sup>, 빈곤 및 기아 종식 문제에 대한 환경적 요인의 중요성이 증대되는 상황을 고려하여 전제조건 및 방법에 대한 목표를 제외한 세

6) 김수진(2018, p.134)에 따르면 빈곤에 노출되기 쉬운 취약계층 등 인간을 대상으로 하는 사회발전 목표와 환경분야 목표와의 조화 가능성은 기존 연구 결과를 참고할 때 상대적으로 연계성이 낮다고 볼 개연성도 있음. 선행 연구에 따르면, 상대적으로 빈곤에 취약한 아동 관련 SDGs 관계성을 UN 회원국 전체가 제출하는 UPR(Universal Periodic Review, 보편적정례검토)의 총 권고 수를 중심으로 살펴본 결과, SDG 16(평화 및 거버넌스), SDG8(일자리), SDG4(교육), SDG5(성평등) 등의 목표가 높은 연관성을 보이는 반면 SDG 7(에너지), SDG 12(생산과 소비), SDG 14(해양 생태계), SDG 15(육상 생태계)에서는 아동 관련 UPR 권고사항이 제시되지 않음에 따라 SDGs 세부목표와의 연계가 ‘0’으로 나타난 바 있음.

분야(사회발전, 경제성장, 환경보호)의 해당 목표 및 세부목표를 중심으로 검토하고자 한다.

〈표 2-4〉 사회발전분야 SDGs(1~6) 및 세부목표

SDG	세부목표
1. 빈곤 종식	△(1.1) (2030년) 현재 기준, 하루 \$1.25 미만의 절대 빈곤 인구의 근절
	△(1.2) (2030년) 국가별 남녀 및 아동 빈곤 비율의 절반 수준 감소
	△(1.3) (2030년) 국가별 최저 생계 보장 등 포함 적절한 사회보장시스템 및 조치 이행, 빈곤층 및 취약계층 대상 실질적 보장 달성
	△(1.4) (2030년) 모든 남녀, 특히 빈곤층과 취약계층의 경제적 자원에 대한 권리, 금융 서비스(기초 공공서비스, 토지 및 기타 유형의 자산·유산·천연자원·적정 신기술, 소액 금융)에 대한 소유권, 통제권 접근의 동등한 권리 보장
	△(1.5) (2030년) 빈곤층 및 취약계층의 복원력 구축 및 기후 관련 재해와 경제적, 사회적, 환경적 충격 및 재난에 대한 취약성 경감
	△(1.a) 최빈국 등 개발도상국의 빈곤 근절을 위한 프로그램과 정책 이행을 위해 개발협력 확대를 포함한 다양한 재원의 실제적 동원을 보장
	△(1.b) 빈곤퇴치활동 관련 투자증대를 위해 빈곤층 친화적, 성(性)인지적 개발전략을 기반으로, 국가별·대륙별·국제적 차원의 정책 프레임워크 형성
	△(2.1) (2030년) 기아 근절 및 영양아, 빈곤층 등 취약한 계층 및 모든 사람을 대상으로 항상 안전하고 영양가 있는 충분한 식량에 대한 접근 보장
	△(2.2) (2025년) 5세 미만 아동의 발육 부진에 관해 국제적 수준의 세부목표 달성, (2030년) 모든 종류의 영양결핍 종식 및 청소년기 소녀, 임산부, 모유수유 여성 및 노년층의 영양상 필요에 대응
	△(2.3) (2030년) 토지, 기타 생산자원 및 투입요소, 지식, 금융서비스, 시장과 부가가치 및 비농업 부문 고용의 기회 등에 대한 접근의 동등한 보장(소규모 식량생산자(여성, 원주민, 가족농, 목축민, 어민)의 생산력과 소득 두 배 증대)
	△(2.4) (2030년) 식량 생산성과 생산의 향상 및 생태계 유지를 도우며 기후변화·기상이 변·가뭄·홍수 및 기타 자연재해에 대한 적응력을 강화하고 토양과 토질을 점진적으로 향상시키는 보장 및 복원력 있는 농산물 관리의 실행
	△(2.5) (2020년) 건전하게 관리되고 다양화된 식물 및 종자은행을 통한 씨앗, 농작물, 가축 및 관련 야생종의 유전적 다양성 유지, 국제적 수준의 유전자 자원과 전통 지식 활용 관련 접근 촉진, 그로 인한 이익의 공정한 공유 보장
	△(2.a) 최빈국 등 개발도상국 농업 분야의 생산역량 강화를 위해, 국제협력 증진 등 농촌 사회기반시설, 농업 연구 및 지원서비스, 기술개발, 식물·가축 유전자은행 설립에 대한 투자 확대
	△(2.b) 도하개발라운드(DDR) 의무조항에 따라, 농업수출보조금 등 유사 효력을 발생시키는 수출요건의 철폐를 포함, 세계농업시장에서의 무역규제와 왜곡현상을 방지(2.b)

32 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

SDG	세부목표	
3. 건강과 복지	△(2.c) 식품 시장 및 파생상품 시장의 적절한 기능 보장 방안 채택 및 과도한 식량가격의 변동성 제한을 위해 식량 저장 등 시장 정보에의 적시 접근을 돕기 위한 기준 마련	
	△(3.1) (2030限) 전 세계 산모사망률 100,000명당 70명 미만 수준으로 감소	
	△(3.2) (2030限) 국가별 출생 인구 1,000명당 최소 신생아 사망률 12명, 5세 미만 사망률 25명 수준 감소 목표, 신생아, 영유아, 5세 미만 아동의 예방 가능한 사망의 근절	
	△(3.3) (2030限) AIDS, 결핵, 말라리아, 소외열대질환(NTD) 등 전염병의 근절, 간염, 수인성 질환 등 감염성 질환 퇴치	
	△(3.4) (2030限) 예방과 치료를 통해 비감염성 질환 관련 조산 사망률 1/3 수준 감소, 정신 건강과 복지 증진	
	△(3.5) 마약류, 알코올 포함 약물 오남용의 예방과 치료 강화	
	△(3.6) (2020限) 세계적으로 도로교통사고로 인한 사망 및 상해 절반 수준 감소	
	△(3.7) (2030限) 가족계획, 정보와 교육, 생식보건을 국가 계획으로 통합 등 성·생식보건 서비스 대상에 대한 보편적 접근 보장	
	△(3.8) 재무위험관리, 양질의 필수 보건서비스, 안전하고 효과적인 적정가격의 필수약품 및 백신에 대한 접근 등 보편적 의료보장(UHC) 달성	
	△(3.9) (2030限) 유해한 화학물질 및 공기, 수질, 토지 오염 관련 사망 및 질병 대폭 감소	
	△(3.a) 모든 국가에서 세계건강기구 담배규제기본협약의 이행 강화	
	△(3.b) 주로 개발도상국에 발병하는 전염성 및 비전염성 질병 관련 백신 및 의약품의 연구개발 지원, 공중보건 보호, 특히 모든 사람에게 의약품에 대한 접근을 보장하기 위해 무역 관련 지적재산권 협정을 활용할 수 있는 개발도상국의 권리가 담긴 TRIPS 협정과 공중 보건에 관한 도하선언(DDP)을 근거로, 적정가격의 필수 의약품과 백신에 대한 접근 제공	
	△(3.c) 개발도상국 특히 최빈국과 군소·도서 개도국에서의 보건 재원 및 인력의 채용, 개발, 훈련, 확보를 대폭 확대	
	△(3.d) 개발도상국 등 모든 국가에서 국내 및 국제적 건강위험에 대한 조기경보, 위험경감과 관리 위한 역량 강화	
	4. 양질의 교육	△(4.1) (2030限) 모든 남녀 아동의 양질의 초등·중등교육의 무상·졸업으로 효과적인 학습성과 달성으로 연결
		△(4.2) (2030限) 모든 남녀 아동의 초등교육 준비 차원에서 양질의 영유아 발달 및 보호, 취학 전 교육에의 접근 보장
		△(4.3) (2030限) 모든 남녀가 동등하게 양질의 유료 기술훈련, 직업훈련, 대학을 포함한 3차 교육에의 접근 보장
		△(4.4) (2030限) 취업, 양질의 일자리, 기업활동을 위해 전문기술 및 직업기술 등 관련 기술 보유 청소년과 성인 수 대폭 증대
		△(4.5) (2030限) 교육에 대한 성별 격차 해소 및 장애인, 아동 등 취약계층이 모든 수준에서의 교육 및 직업훈련에 접근하도록 보장
		△(4.6) (2030限) 남녀 청소년과 대부분의 성인의 문해 및 산술능력 확보
		△(4.7) (2030限) 지속가능발전, 지속가능한 생활양식, 인권, 성평등, 평화와 비폭력 문화 확산, 세계시민의식, 문화다양성 존중과 지속가능발전을 위한 문화적 기여 등 관련

SDG	세부목표	
5. 성평등	교육으로 학습자들이 지속가능발전의 증진을 위한 지식과 기술을 습득하도록 보장	
	△(4.a) 아동, 장애, 성별을 배려한 교육시설 건축·개선 및 안전하고 비폭력적이며, 포용적, 효과적 학습환경 제공	
	△(4.b) (2020년) 선진국 및 개도국에서 직업훈련, 정보통신기술, 기술·공학·과학 프로그램에 포함한 고등교육을 받도록 최빈국, 군소·도서 개도국, 아프리카 국가 등에 전달되는 장학금 종류를 양적으로 대폭 증대	
	△(4.c) (2030년) 최빈국 및 군소·도서 개도국 등 개도국의 교원훈련을 위한 국제협력 등을 통해 우수 교원 공급의 대폭 확대	
	△(5.1) 여성 및 여아를 대상으로 하는 모든 형태의 차별 근절	
	△(5.2) 인신매매와 성착취 및 기타 유형의 착취 포함, 공직 및 사적 영역에서 여성 및 여아를 대상으로 하는 모든 폭력 근절	
	△(5.3) 조혼, 강제 결혼, 여성할례 등 모든 유해한 관행 근절	
	△(5.4) 국가별 공공서비스, 사회기반시설, 사회보호정책, 가정 내 책임 공유 축진을 통해 무급 돌봄노동 및 가사노동에 가치를 부여하고 중요성 제고	
	△(5.5) 정치, 경제, 공공부문 등 모든 차원의 의사결정 과정에 여성의 완전하고 효과적인 참여와 리더십에 대한 공평한 기회를 보장	
	△(5.6) 세계인구개발회의의 행동계획(Programme of Action of the International Conference on Population and Development)과 베이징 행동강령(Beijing Platform for Action) 및 김토회의의 결과문서에 따라 성·생식보건, 재생산권 관련 보편적 접근 보장	
	△(5.a) 여성에게 경제적 자원에 대한 권리, 토지 및 기타 자산·금융서비스·유산·천연자원에 대한 소유권과 통제권 접근에 대한 평등한 권리 부여를 위해 국내법에 따른 개혁 시행	
	△(5.b) 여성의 자력화 증진에 관한 구현을 위해 정보통신기술(ICT) 활용 확대	
	△(5.c) 모든 수준에서 성평등과 여성 및 여아의 자력화 구현을 위해 견고한 정책 및 시행 가능한 법안 채택 강화	
	6. 깨끗한 물과 위생	△(6.1) (2030년) 적정가격의 안전한 식수에 대한 보편적이고 공평한 접근 달성
		△(6.2) (2030년) 여성과 여아 및 취약계층의 필요 등 모두를 위한 충분하고 공평한 위생 설비에의 접근 달성 및 야의 배변 근절
△(6.3) (2030년) 오염 감축, 쓰레기 무단투기 근절, 유해화학물질 및 위험물질 방류 최소화, 미처리 하수 비율 절반으로 감축, 전 세계적인 재활용과 안전한 재사용 대폭 확대를 통한 수질 개선		
△(6.4) (2030년) 전 부문에서 용수 효율 대폭 증대, 물 부족 해결을 위해 담수 추출과 공급이 지속가능하도록 보장, 물 부족 고통 인구 비중 대폭 감소		
△(6.5) (2030년) 초국경적 협력을 포함 모든 수준에서 통합적 수자원 관리 이행		
△(6.6) (2020년) 산, 숲, 습지, 강, 지하수층, 호수 포함 물과 관련된 생태계 보호 및 복원		
△(6.a) (2030년) 집수, 담수화, 용수효율, 폐수 처리, 재활용 및 재사용 기술 포함 개발도상국의 물 및 위생 관련 프로그램에 대한 국제협력 및 역량강화 지원 확대 △(6.b) 물과 위생관리의 개선을 위해 지역사회 참여 지원 강화		

자료: 환경부. (2018. 09. 07). 2030 지속가능발전목표\_국문본, 환경부 홍보자료(pp.44-87). <http://ncsd.go.kr/unsdgs?content=2>에서 인출하여 저자 재구성.

34 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

〈표 2-5〉 경제성장 분야 SDGs(8~11) 및 세부목표

SDG	세부목표
8. 양질의 일자리와 경제성장	△(8.1) 국가별 1인당 소득 증가 유지 및 최빈국의 경우 연간 국내 총생산(GDP) 성장률 최소 7% 유지
	△(8.2) 고부가가치 산업 및 노동집약적 산업 중심의 산업다변화, 기술발전 및 혁신 통한 경제 생산성 향상 달성
	△(8.3) 생산활동, 양질의 일자리 창출, 기업가 정신, 창의성과 혁신 지원을 위해 개발 지향적 정책 진흥 및 소규모 비즈니스(금융서비스에 대한 접근 확대 등) 및 중소기업의 형성과 성장 장려
	(8.4) △(2030년) 지속가능한 소비·생산 10개년 계획에 따라, 선진국 주도하에 소비·생산 관련 전 세계적인 자원 효율성의 점진적 개선, 경제성장과 환경 악화 간 분리 노력
	△(8.5) (2030년) 모든 사람의 생산적인 고용과 양질의 일자리 및 동일 가치 노동에 대한 동일 임금 달성
	△(8.6) (2020년) 교육·훈련에 불참하거나 실업 상태의 청년 비율 대폭 감축
	△(8.7) 강제노동, 현대판 노예제, 인신매매 근절, 소년병 징집 및 동원 등을 포함 가혹한 형태의 아동노동 금지 및 종식을 위한 즉각적인 조치를 취하고, (2025년) 모든 형태의 아동노동 근절
	△(8.8) 이주여성과 불안정 고용 노동자 등 모든 노동자의 노동권 보호, 안전하고 안정적인 근로환경 증진
	△(8.9) (2030년) 지역 고유문화 및 특산물 홍보, 일자리 창출에 기여하는 지속가능한 관광진흥정책 개발 및 이행
	△(8.10) 모든 사람의 은행, 보험 및 금융서비스 접근 장려·확대를 위한 국내 금융기관의 역량 강화
경제성장 : 반영	△(8.7) 최빈국 무역 관련 기술지원을 위한 강화된 통합 프레임워크 등을 통해 최빈국 등 개도국 대상 무역 원조(Aid for Trade) 지원을 확대
	△(8.b) (2020년) 청년 고용을 위한 글로벌 전략 개발·운영하며 국제노동기구(International Labour Organization) 및 세계고용협약(Global Jobs Pact)의 이행
	△(9.1) 모두를 위한 적정가격의 공평한 접근에 중점, 경제발전과 인류 복지 지원을 위해 지역별 및 초국경 사회기반시설을 포함, 신뢰 및 지속가능하며 회복력 있는 사회기반시설 구축
	△(9.2) 포용적이고 지속가능한 산업화 증진 및 (2030년) 국가별 고용과 국내총생산(GDP) 내 산업 비중 증대(최빈국은 두 배 증대)
	△(9.3) 개도국에서 신용우대 및 가치사슬과 시장과의 통합 포함, 소규모 산업체와 기타 기업의 금융서비스 접근 향상
	△(9.4) (2030년) 사회기반시설 개선(upgrade) 및 산업 개편(retrofit)으로 지속가능성 확보, 자원 이용 효율성 향상, 친환경 기술 및 산업 프로세스의 채택 확장
	△(9.5) (2030년) 인구 100만 명당 연구개발(R&D) 인력의 비율 및 공공·민간부문의 연구개발 투자 대폭 확대, 혁신 장려를 포함한 개도국 등 모든 국가의 과학기술 연구 강화 및 산업부문의 기술적 역량 향상
	△(9.a) 아프리카국가, 최빈 개도국, 내륙 개도국 및 군소·도서 개도국에 대한 금융적 기술적·기능적 지원 제공을 통하여, 지속가능하고 회복력 있는 사회기반시설 개발 촉진
	△(9.b) 산업 다변화와 원자재 관련 부가가치 창출 등 위한 정책환경 보장으로, 개도국 내 기술 개발, 연구 혁신 지원
	△(9.c) 최빈국의 정보통신기술에 대한 접근의 증가 및 (2020년) 적정가격의 보편적인 인터넷 접근 노력

SDG	세부목표
10. 불평등 감소	△(10.1) (2030년) 하위 40% 인구의 소득성장을 국가평균을 상회하도록 점진적 달성·유지
	△(10.2) (2030년) 나이, 성별, 장애 여부, 인종, 민족, 출신, 종교, 혹은 경제적 또는 기타 지위와 관계없이 모든 사람의 사회·경제·정치적 포용 강화·증진
	△(10.3) 차별적인 법규, 정책, 관례의 철폐 및 이와 관련한 적절한 법, 정책, 활동을 증진하는 등의 노력으로 평등한 기회 보장 및 결과의 불평등 감소
	△(10.4) 재정, 임금, 사회 보호 정책 등을 도입하고 점진적으로 높은 수준의 평등 달성
	△(10.5) 전 세계 금융시장 및 기구의 규제, 모니터링 개선과 해당 규제의 이행 강화
	△(10.6) 더욱 효과적이고 신뢰할 수 있으며 책임 있고 합법적인 기관이 되도록, 글로벌 국제 경제 금융기구에서의 의사결정에 있어 개도국의 대표성과 발언권 강화 보장
	△(10.7) 계획·관리된 이주정책 이행 등을 통해 질서 있고 안전하며 정례적이고 책임감 있는 이주 촉진
	△(10.a) 세계무역기구(WTO) 협정에 따라 최빈개도국 등 개도국 관련 특별 차등 대우 원칙의 이행
	△(10.b) 국가 계획과 프로그램에 따라, 최빈 개도국, 아프리카 국가, 군소·도서 개도국 및 내륙 개도국 등 주요 수요국 관련 해외직접투자(FDI)를 포함한 공적개발원조(ODA)와 자금 거래 장려
	△(10.c) (2030년) 이주 송금 비용 3% 미만으로 감소, 비용의 5%를 초과하는 송금 경로 철폐
11. 지속가능한 도시와 공동체	△(11.1) (2030년) 적정가격의 주택 및 기초서비스에 대한 접근 보장과 빈민가 환경의 개선
	△(11.2) (2030년) 취약계층, 여성, 아동, 장애인 및 고령자의 수요에 주의하면서 특히 대중교통 확대 등 안전하고 저렴하며 접근성이 용이한 지속가능한 교통체제에 대한 접근성 제고 및 도로안전 향상
	△(11.3) (2030년) 포용적 지속가능한 도시화 확대, 참여적, 통합적, 지속가능한 인간정주 계획 및 관리역량강화
	△(11.4) 세계 문화유산과 자연유산 보호를 위한 노력 강화
	△(11.5) 2030년까지 빈곤층과 취약계층 보호에 주력하면서, 물 관련 재산을 비롯하여 재산으로 인한 사망자 및 피해자수의 현저한 감소, 재난 관련 직접적 경제적 손실을 글로벌 국내총생산 대비 상당 수준 감축
	△(11.6) (2030년) 대기질, 도시생활 폐기물 관리에 특별한 주의와 함께 도시 1인당 부정적 환경 영향 감소
	△(11.7) (2030년) 여성과 아동, 노인 및 장애인을 위해 안전하고 포용적이며 접근이 용이한 공공 녹지공간에 대한 보편적 접근의 보장
	△(11.a) 국가, 지역적 개발계획 강화로 도시, 도시근교 및 농촌지역 간 균형적인 경제·사회·환경 연결을 지원
	△(11.b) (2020년) 포용, 자원 효율성, 기후변화 완화와 적응, 재난 회복력을 위한 통합된 정책 계획을 채택 이행하는 도시와 정주지 수의 증대 및 2015-2030 재난위험경감을 위한 샌다이 프레임 워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)에 따라 전 세계적인 재난위험관리의 개발 이행
	△(11.c) 최빈국이 현지 자재를 사용하여 지속가능하고 회복력 있는 건물 건축 시 재정적·기술적 지원

자료: 환경부. (2018. 09. 07). 2030 지속가능발전목표\_국문본, 환경부 홍보자료(pp.44-87).

<http://ncsd.go.kr/unsdgs?content=2>에서 인출하여 저자 재구성.

36 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

〈표 2-6〉 환경보호 분야 SDGs(7, 12~13) 및 세부목표

SDG	세부목표	
7. 모 두 들 위 한 깨끗한 에너지	△(7.1) (2030년) 적정가격의 신뢰가능한 현대적 에너지 서비스에 대한 보편적 접근 보장	
	△(7.2) (2030년) 전 세계 에너지믹스 중 신재생 에너지의 비중 대폭 확대	
	△(7.3) (2030년) 전 세계 에너지 효율성 개선을 두 배 증대	
	△(7.a) (2030년) 재생에너지, 에너지효율, 선진화된 청정한 화석연료기술 등을 포함한 청정에너지 연구 및 기술개발에 대한 접근을 촉진시키고 국제협력 강화, 에너지 기반시설과 청정에너지 기술 투자를 증진	
	△(7.b) (2030년) 최빈국, 군소·도서 개도국 및 내륙 개도국 등 개도국을 위해 각국의 지원 프로그램에 따라 현대적이고 지속가능한 에너지서비스 공급을 위한 기술 발전 및 사회기반시설 확대	
	12. 지속 가능한 생산과 소비	△(12.1) 개도국의 발전상황 및 역량을 고려, 선진국 주도 지속가능한 소비와 생산양식에 대한 10년 계획 프레임워크 프로그램을 모든 국가가 이행
		△(12.2) (2030년) 천연자원의 지속가능한 관리와 효율적 사용 달성
		△(12.3) (2030년) 유통 및 소비자차원에서 전 세계 인구 1인당 음식물 쓰레기 발생량 절반 감축 및 출하 후 손실을 포함한 식품의 생산 및 공급망에서 발생하는 식품 손실의 감소
		△(12.4) (2020년) 국제사회에서 합의된 프레임워크에 근거, 화학물질 및 유해폐기물의 친환경적 관리, 인간 건강과 환경에 대한 부정적 영향 최소화를 위해 대기, 물, 토양으로의 유출을 현저히 감소
		△(12.5) (2030년) 예방, 감축, 재활용 및 재사용을 통해 쓰레기 발생 대폭 감소
		△(12.6) 대기업 및 다국적기업 등의 기업이 지속가능한 실천계획을 그들의 보고 체계 내에 채택하고 지속가능성에 대한 정보 통합 장려
		△(12.7) (2030년) 국가 정책에 따라 지속가능한 공공조달 시행 확대
		△(12.8) (2030년) 지속가능한 발전과 자연과의 조화를 이루는 생활양식에 대해 인지하고 필요한 정보 취득을 보장
△(12.a) 지속가능한 소비 및 생산 패턴 구축을 위한 개발도상국의 과학기술 역량강화 지원		
△(12.b) 일자리 창출 및 지역 고유문화와 특산품을 위한 지속가능한 관광이 지속가능발전에 미치는 영향을 모니터링할 수 있도록 수단 개발·이행		
△(12.c) 개도국의 특수한 수요를 충분히 고려하고 빈곤층과 영향을 받는 지역 공동체를 보호하는 방식으로 개도국의 발전 관련 악영향 최소화, 조세 제도 개혁 및 해로운 보조금 존재 시 그에 따른 환경 영향 간 반영을 위해 이를 단계적으로 폐지하는 등의 방법으로 국가별 상황에 따라 시장 왜곡 제거, 낭비적인 비효율적인 화석연료 보조금 제도의 합리적 개선		
13. 기후 변화와 대응		△(13.1) 기후와 관련한 위험 및 자연재해에 대한 복원력과 적응능력의 강화
		△(13.2) 기후변화에 대한 조치를 국가정책, 전략, 계획에 통합
	△(13.3) 기후변화 완화, 적응, 영향감소, 조기 경보 등에 관한, 교육, 인식 제고, 인식·제도적 역할의 강화	
	△(13.a) 기후변화 완화조치와 이행의 투명성 관련 개도국의 요구에 따라 유엔 기후변화협약(UNFCCC) 선진 당사국이 공동으로 매년 1,000억 달러의 동원 목표를 2020년까지 완전히 이행, 가능한 한 빨리 출시 방식의 녹색기후기금(GCF)의 완전한 운용 시작	
	△(13.b) 여성, 청년, 지역 공동체 및 소외된 공동체에 초점을 맞추는 것 등 최빈국과 군소도서 개도국에서의 기후변화 관련 효과적 계획과 관리역량 개발을 위한 메커니즘 증진	



SDG	세부목표	
14. 해양 생태계 보존	△(14.1) (2025년) 모든 형태의 해양오염, 특히 해양폐기물, 영양분 오염 등 육상활동으로 인한 오염 예방 및 현저히 감소	
	△(14.2) (2020년) 심각한 악영향예상을 위해 복원력 강화를 포함한 해양 및 연안 생태계를 지속가능하게 관리·보호, 건강하고 생산적인 바다를 위한 복원 조치	
	△(14.3) 모든 수준에서 과학기술 협력 강화 등을 통해 해양 산성화의 영향 최소화	
	△(14.4) (2020년) 효과적으로 어류 포획 규제, 남획, 불법·미신고·비규제 어업(Illegal, Unreported, Unregulated) 및 파괴적 어업 관행 근절 가능한 한 빨리 어류자원이 생물학적인 특성별 지속가능한 최대 산출량 수준으로 복원되도록 과학적 관리계획 이행	
	△(14.5) (2020년) 최신 과학정보를 기반으로 관련 국내법 및 국제법에 따라 최소 10%의 해안 및 해양 영역 보존	
	△(14.6) (2020년) 생산과잉 및 남획에 영향을 주는 특정 형태의 어업보조금 금지 및 불법·미신고·비규제 어업을 조정하는 보조금 제거, 동일 형태의 보조금 신설을 제한하는 동시에 개발도상국과 최빈국에 대한 효과적인 특별우대조치가 세계무역기구(WTO) 어업보조금 협상에 포함되어야 함을 인지	
	△(14.7) (2030년) 어업, 양식업, 관공업의 지속가능한 관리를 통해 해양자원을 지속가능한 수준에서 사용하면서 근소·도서 개도국 및 최빈국의 경제적 이익 확대	
	△(14.a) 근소·도서 개도국 및 최빈국 등 개도국 발전에 해양 생물 다양성이 미치는 영향을 강화 및 해양 건강이 증진되도록, 과학적 지식수준 증대, 연구 역량 개발, 정부 간 해양학 위원회(IOC) 기준 과학기술 이전 가이드라인을 근거로 해양기술 이전	
	△(14.b) 소규모 영세 어업 종사자의 해양자원 및 시장 접근 보장	
	△(14.c) “우리가 원하는 미래” 158항과 같이, 해양과 그 자원에 대한 보존과 지속가능한 사용의 법률적 프레임워크를 제공하는 유엔해양법협약(UNCLOS) 등의 국제법을 이행함으로써 해양 및 해당 자원에 대한 보존과 지속가능한 사용 강화	
	15. 육상 생태계 보존	△(15.1) (2020년) 국제협약상의 의무에 따라 숲, 습지, 산악지역, 건조지 등을 포함 육지와 내수면 생태계 서비스의 보존, 복원, 지속가능한 사용의 보장
		△(15.2) (2020년) 모든 유형의 숲에 대한 지속가능한 관리 이행 및 삼림 파괴 종지와 황폐화된 숲 복원 그리고 조림과 재식림의 대폭 확대
		△(15.3) (2030년) 사막화 방지 및 사막화, 가뭄, 홍수로 인한 영향 등 모든 황폐화된 토지의 복원 토지황폐화 없는 세계를 위한 노력
		△(15.4) (2030년) 지속가능한 발전에 필수적 이익을 주는 산림 생태계의 수용력 증진을 위해 생물 다양성을 포함한 산림 생태계 보존을 보장
△(15.5) 자연 서식지 황폐화의 감소 위해 긴급하고 유의미한 조치 및 생물다양성 손실의 중단 (2020년) 멸종 위기종 보호 및 멸종 예방		
△(15.6) 국제적 합의에 따라, 유전자원 활용에 따른 이익의 공평, 동등한 공유, 유전자원에 대한 적절한 접근을 확대		
△(15.7) 동식물 보호종의 포획과 밀거래의 종식을 위한 조속한 행동조치와 함께 불법 야생동물 상품 수요 및 공급 측면의 문제를 취급		
△(15.8) (2020년) 육상 및 수중 생태계를 교란하는 외래종의 유입 방지, 그로 인한 영향의 감소 방안 도입, 우선 대응 대상종의 통제 및 박멸		
△(15.9) (2020년) 국가 및 지역별 계획, 발전과정, 빈곤 감소 전략, 회계에 생태계와 생물다양성 가치 통합과 반영		
△(15.a) 생물다양성과 생태계의 보존 및 지속가능한 사용을 위한 모든 자원의 동원 및 대폭 확대 △(15.b) 지속가능한 삼림 관리 재원 마련을 위해, 주요한 자원을 모두 동원하고 개도국이 보존 및 재식림 등을 위한 삼림 관리를 증진할 수 있도록 인센티브 제공 △(15.c) 지역 공동체가 지속가능한 생계유지 기회를 추구하도록 역량 강화 등의 방법을 통해, 보호 종의 포획과 밀거래 근절을 위한 국제적 지원 강화		

자료: 환경부. (2018. 09. 07). 2030 지속가능발전목표\_국문본, 환경부 홍보자료(pp.44-87). <http://ncsd.go.kr/unsdgs?content=2>에서 인출하여 저자 재구성.

SDGs의 첫 번째 목표(NO POVERTY)는 모든 곳에서 모든 빈곤을 근절하는 것이다. 이 목표는 절대적 빈곤 종식과 모든 사람을 위한 사회보장제도를 구축하는 내용을 담는다.

두 번째 목표(ZERO HUNGER)는 기아를 종식하는 것이다. 이를 위해 빈곤층, 영유아 등 취약계층에게 충분한 영양 공급과, 지속가능한 식량생산 체계를 구축하여 식량안보를 확립해야 한다.

세 번째 목표(GOOD HEALTH AND WELL-BEING)는 건강과 복지에 관련되어 있다. 질병의 예방 가능성을 높여 이로 인한 어린이 사망자수를 감소시키며, 필수적인 보건서비스를 모두에게 제공하는 것과 의료보장시스템의 보편성을 구축하는 것이 포함되어 있다.

네 번째 목표(QUALITY EDUCATION)는 양질의 교육이다. 모든 사람이 보편적인 교육을 받고 자신에게 필요한 교육을 원하는 대로 받을 수 있도록 하는 것이다.

다섯 번째 목표(GENDER EQUALITY)는 인류의 절반인 여성 문제에 관한 것이다. 이는 여성 차별을 없애고, 정치, 경제, 공공 부문 등 모든 영역에서 여성의 참여 기회를 동등하게 보장하는 것을 의미한다. 또한 여성에 대한 폭력과 잘못된 관행을 근절하여 여권을 신장하는 것도 포함한다.

여섯 번째 목표(CLEAN WATER AND SANITATION)는 깨끗한 물과 위생에 관련된 것이다. 모든 사람이 깨끗한 물과 위생을 보장받아야 한다는 것이다. 세부목표로 수질 오염 감소와 수자원 관리 등이 있다.

일곱 번째 목표(AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY)는 모두를 위한 지속가능한 에너지를 공급하는 것이다. 에너지 공급의 지속가능성을 위해, 적절한 가격, 공신력, 현대적 에너지의 보편적 공급이 필요하다.

여덟 번째 목표(DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH)는 일자리와 경제성장이다. 모든 사람이 좋은 일자리를 제공받을 수 있어야

하고, 소규모 창업 지원, 노동자 권리 보호, 관광 등의 세부목표가 이행되어야 한다.

아홉 번째 목표(INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE)는 사회기반시설 구축과 산업화이다. 이는 안전한 인프라 구축, 환경 친화적 공법의 적용 확대, R&D 강화 등이 필요하다.

열 번째 목표(REduced INEQUALITIES)는 국가 내, 국가 간 불평등을 줄인다는 것이다. 이를 위해서는 모든 차별 철폐, 기회균등, 결과의 불평등을 해소해야 한다. 또한 국제사회에서도 개발도상국이 제 목소리를 낼 수 있도록 배려해야 한다.

열한 번째 목표(SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES)는 지속가능한 도시와 공동체를 구축하는 것이다. 이 목표는 적당한 가격의 주택을 충분히 공급하고, 취약계층에게도 대중교통의 편의성 확산, 세계 문화와 자연 유산의 보존 등을 담고 있다.

열두 번째 목표(RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION)는 지속가능한 소비와 생산의 달성에 관한 것이다. 여기에는 선진국이 앞서서서 음식쓰레기와 폐기물 발생을 대폭 감소해야 한다는 내용이 포함된다.

열세 번째 목표(CLIMATE ACTION)는 기후변화에 대응하는 것이다. 이를 위해서는 기후변화로 인한 자연재해를 감소시키고, 개발도상국에서는 자연재해로 인한 피해 복구 능력을 강화해야 한다.

열네 번째 목표(LIFE BELOW WATER)는 해양생태계 보존이다. 해양 오염 방지, 어류 자원 보존, 어업과 양식업의 지속가능성 제고 등이 필요하다.

열다섯 번째 목표(LIFE ON LAND)는 육상 생태계 보호를 위한 것이다. 이 목표는 모든 육상 생태계 보호, 생물의 다양성 보존, 사막화 방지

를 담고 있다.

지속가능발전목표가 가지는 특징 중에서 이 연구가 주목하고 있는 것은 지속가능발전, 선진국과 개발도상국의 협력, 모니터링과 성과 보고이다. 북한에서 지속가능발전은 자립경제, 자력갱생과 맥을 같이 한다. 최근 대북제재로 더욱 어려워진 경제상황으로 인해 김정은 국무위원장은 당중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 이를 수차례 강조하였다. 김엘렌(2020)에 따르면 북한은 제7기 제5차 전원회의에서 북한 주민의 생활에서 발생하는 경제적 수요를 모두 충족시킬 수 있는 경제발전과 자력갱생을 강조하였다. 이는 다음 절에서 다룰 북한의 유엔전략계획 2017-2021에서 자세하게 확인할 수 있다.

선진국과 개발도상국이 협력한다는 관점은 바로 남북한 교류협력과 같다. 개발도상국의 발전을 위해 선진국에서 일방적으로 지원하는 것이 아니라 지속가능발전을 위해 공동의 목적을 가지고 함께 노력하자는 취지가 남북한 교류협력의 목적과 같은 것이다. 이제는 못 사는 북한을 잘 사는 남한이 도와주자는 것이 아니라 한반도의 평화와 번영을 위해 남북한이 함께 노력해나가야 하는 상황이다. 모니터링과 성과 보고의 의무화는 남북한 교류협력의 지속가능성을 위해서 반드시 필요하다. 남한이 북한과 교류협력 또는 개발협력 사업을 실시했을 때 북한에서 이 사업들이 제대로 이루어지고 있는지 모니터링하는 것은 사업의 효율성을 위해서 반드시 필요하다. 성과보고가 함께 이루어져야 사업의 효과성을 평가해 볼 수 있다. 또한 이들이 지속가능발전목표처럼 지표의 형태로 발표된다면 교류협력의 성과에 대한 실증분석이 가능해져 보다 객관적인 정책 개발의 토대가 될 수 있다.

이런 세 가지 점에서 남북한 교류협력에 유엔의 지속가능발전목표를 적용해보고자 하는 것이다. 다음 절에서는 이러한 관점에서 북한이 유엔과 합의한 유엔전략계획 2017-2021을 살펴보고자 한다.

## 제2절 유엔전략계획의 주요 내용<sup>7)</sup>

2016년 9월 1일, 북한 정부는 유엔 북한팀과 ‘지속가능하고 복원력 있는 인간 개발을 향하여 - 유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021’ 협약 문서에 서명하였다. 이는 2017년부터 2021년까지 유엔이 북한에서 수행하는 활동에 대한 합의내용을 담고 있는데 5년간의 재정계획의 불확실성을 고려한 북한 정부와 유엔 간의 협력 범위를 규정하고 있다.

본 협약을 위해 북한과 유엔 관계기관들은 약 2년간의 협의를 거쳤으며 여기에는 인권 개선을 위한 내용 등이 포함되어 있다. 북한이 직면한 국내외 환경 여건이 반영된 국제사회와 북한이 체결한 5년 단위의 협력적 로드맵이다. ‘유엔전략계획’ 체결 3일 후, 유엔총회 제71차 회의에서 유엔북한대표는 지속가능발전목표를 “전 세계적 범위에서 사회적 불평등과 빈곤을 없애고 인간의 존엄과 창조적 능력을 마음껏 발양하며 우리 세대뿐 아니라 후대들의 유족한 생활을 담보하는 세계를 건설할 것을 공약한 인류 공동의 행동강령”으로 평가하면서 ‘지속개발의정(지속가능개발의제)’이라 명명하였다.<sup>8)</sup> 동 합의는 2017년 1월 발효되면서 북한 당국이 국제기구와 체결한 개발협력 관련 최초의 협정 또는 협약이라는 지위를 얻게 되었다.<sup>9)</sup>

7) 이 절 전체는 UN-DPRK(2016)를 축약하여 작성하였기에 개별 내용마다 직접인용표기를 하지 않았음을 밝힌다. 유엔전략계획의 주요 내용은 조정은 외(2019)의 3장에서도 확인할 수 있다.

8) 조선중앙통신. (2016). **지속적발전에 관한 평양국제토론회 진행.**

9) 북한은 『외화관리법』, 『민용항공법』, 『해운법』, 『항만법』, 『배길표식법』, 『해사감독법』, 『보험법』, 『수로법』과 관련한 법령 규정에 협정 또는 협약이라는 용어를 사용하고 있다. 협정(agreement)과 협약(convention)은 조약을 지칭하는 약정(arrangement)과 의정서(protocol) 등과는 구분되기도 하는데, 용어 사용의 의도와 목적을 정확히 확인하기 어려우나, 적어도 북한 국내법에서 사용하고 있는 ‘협정 또는 협약’이라는 용어는 조약의 의미로 해석하는 것이 타당할 것이다(이규창, 2007).

‘유엔전략계획’에 따라 2017년에서 2021년까지 10개 이상의 유엔 기구를 통해 대북 개발협력 사업을 진행하기로 합의하였다.<sup>10)</sup> ‘유엔전략계획’은 아래 <표 2-7>과 같이 북한의 지속가능한 발전을 위한 4대 우선 목표를 설정하고 있다. 지속가능발전목표에 대한 북한의 태도는 국제사회와의 협력의 필요성을 인식한 결과물로 평가된다. 1~3항은 SDG 17개 목표를 고려한 것이며, 4항은 정책 수립 지원을 위해 북한 내 각종 지표 산출에 필요한 데이터에 대한 접근성을 가입기구 기준에 준하는 수준으로 개선해야 함을 의미한다.<sup>11)</sup> 4대 우선 목표를 달성하기 위해 그 외 목표인 SDG 10(불평등 완화), 17(파트너십)을 활용하는 한편, 불평등 해소를 위해 SDG 5(양성평등), 16(평화·정의·제도)에 대한 반영도 포함하고 있다. 인권기반접근(Human rights-Based Approach, HRBA)을 프로그램 실행을 위한 주요 원칙의 하나로 명시, 4대 우선 목표의 수혜 대상을 여성 등 취약계층으로 선별, 명시하고 있다.<sup>12)</sup>

10) 참여 기구 가운데 UNDP(UN개발계획)와 WFP(세계식량계획), UNICEF(UN아동기금), WHO(세계보건기구), FAO(식량농업기구), UNFPA(UN인구기금) 등은 북한에 상주사무소를 두고 있다. 또 비상주 기구로는 OCHA(UN인도주의업무조정국)와 UNESCO(UN교육과 학문화기구), UNIDO(UN공업개발기구), UNESCAP(UN경제사회이사회) 등이 있다(김현진, 2017.2.2.).

11) DPRK-UN (2016.9.1). Towards Sustainable and Resilient Human Development. *The Strategic Framework For Cooperation Between the UN and the Government of the DPRK 2017-2021*. p.11. Retrieved from <https://dprkorea.un.org/en/10156-un-strategic-framework-2017-2021>.

12) UN Resident Coordinator UN Country Team & National Coordinating Committee, Ministry of Foreign Affairs (2016). *The UN Strategic Framework 2017 - 2021*.(p. 14). Pyongyang: Office of the Resident Coordinator.

(표 2-7) 북한의 지속가능발전 4대 우선 목표(유엔전략계획 2017-2021)

구분	내 용	
주제	지속가능하고 회복력 있는 인간발전	
원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장기적인 발전과 인도주의적 관점을 통합하는 총체적인 접근법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속가능발전목표 : SDG 10, 17을 범 분야 목표로 설정</li> <li>- 인권기반 접근 : SDG 16과 연계, 불평등, 소외계층과 취약지역 관심</li> <li>- 젠더 불평등 감소 : SDG 5 연계 여성 권한 강화, 모든 사업을 젠더 관점으로 평가</li> <li>- 환경 지속성 : 글로벌 공공재와 관련하여 국제 비준 준수</li> <li>- 탄력 회복성 : 인간발전과 국민 탄력성 제고</li> <li>- 제도적 지속가능성 : 주인의식, 자립 기반, 제도적 역량강화</li> <li>- 결과기반, 효율적인 관리-운영 : 사업계획과 실행 시 반영</li> </ul>
4대 우선 목표	1) 식량, 영양 안보 (SDG 2, 9)	- 모든 국민의 식량접근 확보, 영양결핍 해소(영유아, 산모 등)
	2) 사회 발전 서비스 (SDG 3, 4, 6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육(질적 향상을 위해 국가학습평가 실시(UNICEF))</li> <li>- 보건(보급품, 의료 기술이 부족하여 의료 시스템 전반(지원, 훈련, 서비스 품질 향상)의 개선을 통해 예방 조치와 질병 조기 발견에 주력, 북한 정부가 비준한 국제 보건 규정을 바탕으로 핵심 역량 구축과 응급 진료 지원 강화)</li> <li>- 식수와 위생(안전한 식수와 위생 접근성 부족과 쓰레기 관리의 문제, 정부가 받아들인 UN-UPR 권고 사항 이행) ※ 모든 사람이 권리를 향유하기 위한 기본적인 조건을 제공해야 하며 이를 위한 경제, 사회, 문화적 발전을 이루어야 함</li> </ul>
	3) 회복력과 지속가능성 (SDG 7, 11, 12, 13, 15)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생태계 관리, 기후 변화 적응 및 완화, 재난 위험 감소 및 대비와 더불어 지역사회 차원의 에너지 공급과 재조림(reforestation)</li> <li>- 재난 대비, 대응 국가역량강화를 위한 재난관리위원회(최근 설립) 지원, 참여적 통합적 사업추진을 위해 정부 및 지역사회 인식 제고</li> </ul>
	4) 데이터와 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 증거기반 정책과 프로그램 개발, 가용성, 데이터에 대한 접근성, 데이터 개발 등은 필수 요소</li> <li>- 글로벌 공공재라고 국제적으로 승인된 기술 표준 도입과 이행 지원(국민 소득 통계, 비행 안전, 기상 데이터 등), 국제 기준과 규범 준수를 위한 독려(기술협력, 정책 대화, 역량 강화 지원 등)</li> </ul>
관리	○ 전략 프레임워크 운영위원회(북한 외무부의 국가조정위원회 총장 유엔 레지던트 코디네이터 공동 의장)가 총괄하여 매년 분야별 검토	
평가	○ 전략 프레임워크 결과 매트릭스 활용 ○ 지표와 기준선 수립, 유효성 검사 및 검증, 독립 평가 실시	

자료: 국제개발협력민간협의회. (2019). 한반도의 지속가능발전목표(K-SDGs와 북한전략). **국제개발협력 이슈광광 58 (p. 2)**. 서울: 국제개발협력민간협의회 를 바탕으로 저자 재구성.

특히 주목할 부분은 ‘유엔전략계획’에 대한 기본원칙으로 인권기반접근에 합의하고 있다는 점이다. 인권기반접근이란 개발협력사업을 추진할 때 국제사회가 보편적으로 인정하는 인권의 기본 원칙을 적용한다는 의

미이며, 역량증진(Empowerment), 비차별(Non-discrimination), 참여(Participation), 책무성(Accountability), 인권기준과의 연계(Linkages to human rights standards) 등 5가지 원칙을 지향한다. 또한 개발과 인권이 연계된 통합적 방법론으로서 인권기반접근은 인간개발(Human Development)을 위한 인권증진과 보호를 지향하며 인권기준들을 참고하고 있다. 유엔전략계획에 대한 인권기반접근은 각 사업 현장에서 불평등을 시정하는 등 인권의 관점이 투영되어야 함을 의미하며 북한 주민 대상 1순위 식량 및 영양 관련 사업 역시 식량권 및 건강권 관점에서 접근해야 함을 의미한다. 우리 정부와 단체들도 마찬가지로 이러한 북한 주민들이 보장받아야 할 인권적 권리 증진의 측면을 고려할 필요가 있다. 북한 지역 내에서 국제기구 등이 추진하는 사업 수립 및 이행 역시 국제인권의 규범을 적용할 필요가 있으며, 특히 상호협의를 통한 공여주체와 수원대상 -특히 북한 주민의 능동적 참여율 제고를 위해-간 인권에 대한 역량강화가 전제되어야 한다.<sup>13)</sup>

## 1. 전략적 핵심사안

전략적 핵심 사안은 유엔의 대북활동의 범위와 접근 방법을 규정하고 있다. 유엔전략계획은 기본적으로 북한 주민들의 복지(well-being) 증진을 위한 협력을 목표로 하고 있다. 이는 북한 주민의 일상생활에서 발생하는 수요를 해결하는 것은 북한 정부의 책임임을 전제하고 있는 것이다. 따라서 이번 유엔전략계획에서는 식량 및 영양 안보(food and nutrition security), 사회발전 서비스(social development services), 복원력과 지속가능성(resilience and sustainability), 데이터와 개발 관리

---

13) 인권기반접근에 관한 주요내용은 통일연구원(2019)을 참고하여 작성.



(data and development management)를 전략적 핵심 영역으로 삼고 있다.

유엔전략계획은 개별 사업이 아닌 대북협력에 대한 통합적이고 포괄적인 접근을 하고 있다. 2017년부터 2021년까지 5년간의 재정 계획에 대한 불확실성이 존재하기 때문에 핵심 영역에서의 개별 사업에 대한 규정이 아닌 전략적인 틀을 규정하고 있다. 통합적인 접근 방법을 취하고 있으며 전략적 핵심 영역에 대해서 우선순위를 정하고 효율적인 활동을 하고자 한다. 우선순위를 정한다고 해서 후순위 핵심 영역이 상대적으로 중요하지 않거나 사업이 시행되지 않아도 된다는 의미는 아니다. 따라서 통합적인 접근이라는 것은 우선순위를 두되 네 개의 핵심 영역이 서로 보완적으로 추진되는 것이다.

요약하자면 유엔전략계획은 ‘지속가능하고 복원력 있는 인간 개발을 향하여’라는 목표를 제목으로 가지고 있다. 앞에서 언급한 네 개의 핵심 영역이 이 목표를 달성하기 위해 통합적으로 운영된다는 의미이다. 이는 단순한 물자의 지원만을 의미하는 것이 아니라 유엔과 북한이 협력하여 북한 주민의 삶에 실질적인 변화를 꾀하고자 하는 것이다.

유엔전략계획은 다음과 같은 7개의 사업기획 원칙을 담고 있다. 첫째, 지속가능발전목표(SDGs)의 적용이다. 유엔전략계획은 목표 달성을 위해 지속가능발전목표를 적용하되 SDG 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 15 와 SDG 10(불평등 완화), SDG 17(글로벌 파트너십)에 노력을 집중하기로 결정하였다.<sup>14)</sup> 둘째, 인권 중심의 접근법을 취한다. 취약계층을 우선 대상으로 삼는 등 인권 중심으로 운영한다. 이는 SDG 16(평화와 정의, 제도)에서 포용성을 강화하는 것과 같다. 셋째, 양성평등의 달성이다. 대

14) 개별 지속가능발전목표에 대해서는 표기의 용이성을 위해 SDG 1, SDG 2와 같은 형태로 표기하고자 한다. 각 번호별 목표는 [그림 2-1]과 <표 2-1>을 통해 확인할 수 있다.

북 협력사업의 수혜자를 선정할 때 여성이 소외되지 않도록 한다는 것이다. 따라서 대북 협력사업의 평가도 성인지적 관점에서 이루어진다. 이는 SDG 5(양성평등)와 같다. 넷째, 환경의 지속가능성을 확보하는 것이다. 북한도 개발 과정에서 환경의 변화를 겪고 있으며, 글로벌 이익을 도모하는 입장에서 환경의 지속가능성을 확보하기 위해 노력해야 한다는 것이다. 다섯째, 제도적 지속가능성이다. 선진적인 국제 기술과 지식을 북한의 주민들에게까지 전달될 수 있도록 북한 제도가 체계를 갖추고 지속가능성을 가져야 한다. 여섯째, 복원력이다. 복원력은 두 개의 관점을 가지고 추진되는데 하나는 북한 주민의 복원력이고 다른 하나는 국가 차원의 복원력이다. 어떤 문제에 대하여 그에 대한 대비부터, 문제 파악, 그에 대한 대응 및 그로부터 복원하는 것까지 그 역량을 강화한다. 일곱째, 성과 기반 관리이다. 단순한 필요 물품을 전달하는 것이 아니라 확실한 성과를 도출하며 비용이 효율적으로 사용될 수 있도록 관리하는 것이다.

이러한 사업기획 원칙을 바탕으로 4가지 전략적 핵심 영역에서 다음과 같이 우선순위를 정하였다.

〈표 2-8〉 전략적 우선순위 1

전략 우선순위 1	식량 및 영양안보
관련 지속가능발전목표	
SDG 2	기아 종식, 식량 안보, 영양 개선, 지속가능한 농업 발전
SDG 9	회복력 있는 인프라 구축, 지속가능한 산업화 및 혁신 강화
성과 목표	
1.1	농업, 원예, 수산업, 축산업에서 식량 생산, 생산성, 가공의 지속가능성 제고
1.2	가장 취약한 계층을 중심으로 가계의 식량에 대한 접근성 강화를 통한 생활 여건 강화
1.3	가임기 여성, 5세 이하 어린이, 노인 및 기타 취약계층의 영양 상태 개선

자료: UN-DPRK. (2016). *Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021*. pp. 16-17 내용을 바탕으로 저자 재구성.

전략 우선순위 1은 식량 및 영양안보이다. 이는 SDG 2와 SDG 9와 관련이 있다. 이는 기본적으로 누구나 식량에 물리적, 사회적, 경제적으로 접근할 수 있음을 의미하며, 식량에 대한 개인적인 필요와 선호를 양과 질적 측면에서 충족시켜야 한다. 이를 위해 건강하고 활동적인 삶을 담보하는 위생, 보건서비스와 돌봄이 담보되어야 한다. 또한 식량 확보 문제뿐만 아니라 장기적인 식량 생산 역량을 강화하는 농업의 발전, 혁신과 인프라 구축을 포함한다.

〈표 2-9〉 전략적 우선순위 2

전략 우선순위 2	사회발전 서비스
관련 지속가능발전목표	
SDG 3	건강한 삶 보장과 웰빙 증진
SDG 4	양질의 교육 및 평생교육 기회 증진
SDG 6	물과 위생시설 접근성 제고 및 지속가능한 관리
성과 목표	
2.1	일차의료 강화 및 지속가능하고 공평한 일반 의료서비스 보장
2.2	전염성·비전염성질환 및 모성·아동 질환에 대한 의료서비스 강화
2.3	응급 상황 대비 및 역량 강화
2.4	가계, 교육기관, 의료기관 내 물과 위생시설 강화
2.5	각종 교육기관 내 교육의 질 및 형평성 제고

자료: UN-DPRK. (2016). *Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021*. pp. 18-19 내용을 바탕으로 저자 재구성.

전략 우선순위 2는 사회발전 서비스이다. 이는 SDG 3, SDG 4, SDG 6과 관련이 있으며, 건강과 웰빙, 양질의 교육, 물과 위생이다. 북한은 제도적으로 의료시스템을 구축하고 있으나 의료인력 및 의료자원이 부족하고 의료시설 및 의료기술이 낙후되어 있다. 이에 의료서비스의 질을 개선

하고 시스템 개선을 목표로 한다. 교육 부문도 인프라 구축은 되어 있으나 양질의 교육 제공 및 교육인력의 질 향상 등을 목표로 한다. 교육시설 내의 물과 위생시설 확충뿐만 아니라 일반 주민들의 물에 대한 접근성과 위생 강화를 목표로 한다.

〈표 2-10〉 전략적 우선순위 3

전략 우선순위 3	복원력과 지속가능성
관련 지속가능발전목표	
SDG 7	현대적 에너지 접근성 보장
SDG 11	포용적이고 안전하며 복원력 있고 지속가능한 도시 주거공간 조성
SDG 12	지속가능한 소비와 생산 패턴 확립
SDG 13	기후변화와 그 영향에 대한 즉각적인 대응
SDG 15	육상 생태계 보호, 복원 및 지속가능성 증진
성과 목표	
3.1	재난 및 기후변화에 대한 지역 공동체 대응
3.2	현대적 에너지에 대한 접근성을 강화하는 지역 공동체 조성
3.3	환경, 에너지, 기후변화, 재난위기관리에 대한 정부조직의 통합적이고 공평한 움직임 강화

자료: UN-DPRK. (2016). *Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021*. pp. 20-21 내용을 바탕으로 저자 재구성.

전략 우선순위 3은 복원력과 지속가능성이며, 이는 SDG 7, SDG 11, SDG 12, SDG 13, SDG 15와 관련이 있다. 이 전략 우선순위는 생태계, 기후변화, 재난위기관리라는 세 가지 요소로 구성되어 있다. 특히, 유엔과 북한 정부가 관심을 가지고 있는 영역은 지역 단위까지 에너지를 공급하는 것과 산림 등 육상 자연환경을 회복하는 것이다. 이와 관련하여 또 하나의 과제는 신뢰할 만한 데이터 구축이다.

〈표 2-11〉 전략적 우선순위 4

전략 우선순위 4	데이터 및 개발관리
성과 목표	
4.1	사업계획 및 의사결정에 인도개발 분야 데이터 가용성 제고
4.2	국제표준기술 적용을 위한 북한의 역량 강화
4.3	국제 조약, 협약, 기타 체계에 대한 북한의 준수 강화 및 증거 기간 보고 강화

자료: UN-DPRK. (2016). *Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021*. pp. 22-23 내용을 바탕으로 저자 재구성.

전략 우선순위 4는 데이터 및 개발관리이다. 유엔은 각 회원국별 현실을 반영하여 사업을 개발하게 되는데 이에 대한 기본이 데이터 구축과 개발에 대한 관리이다. 제한된 정보와 자료는 사업계획의 실효성을 좌우하기 때문에 신뢰할만한 자료의 구축이 필수적이다. 또한 국제적 기준의 기술표준을 마련하고 국제 규범과 표준을 준수하는 관리도 중요하다. 이를 위해서는 북한 당국자들의 훈련과 교육도 수반될 필요가 있다.

## 2. 관리

유엔전략계획의 관리(management)는 크게 관리와 이행체계, 조정 메커니즘, 필요자원 확보, 유엔전략계획 정기적 검토로 구성된다. 유엔상주조정관(UN Resident Coordinator)과 북한 정부의 관리하에 있는 유엔북한팀(UN Country Team)은 유엔전략계획의 공동 책임을 지며, 다양한 국제기구와 다양한 사업들을 이행한다. 관리와 이행체계의 목표는 취약계층을 비롯한 북한 주민들의 복지 증진을 위해 북한 정부의 활동을 돕는 것이다. 구체적으로는 통합적인 전달을 위한 표준이행절차를 고려하여 유엔전략계획이 일관적이고 조직적으로 잘 이행하는 것을 목적으로 한다. 따라서 유엔전략계획은 유엔과 북한 정부 간의 최상위 합의이며 구

체적인 개별 사업계획을 통해 이행된다.

유엔전략계획은 유엔전략계획 운영위원회가 관리 및 감독하며 4개의 전략 우선순위 담당 그룹의 실무지원을 받는다. 유엔에서는 북한 상주기구와 비상주기구로 구성된 유엔북한팀이 지원한다. 유엔전략계획은 유엔의 향후 5년간의 재정계획에 의존하게 되는데 북한은 이 유엔전략계획의 목표를 달성하기 위한 자원을 보충적으로 지원하게 된다. 그러나 재난대응 등에 필요한 인도적 지원 자금은 장기적인 계획을 세우기 어렵기 때문에 1년 단위 재정계획을 밝히고 있다. 사업의 성패는 충분한 재정의 뒷받침에 달려 있으므로 유엔은 적극적이고 신중하게 자금 계획을 세운다. 유엔전략계획의 정기적 검토는 4개 전략 우선순위를 비롯하여 기존의 목표가 얼마나 달성되었는지를 판단한다. 이것은 북한을 둘러싼 환경이 급격히 변화할 수 있어서, 기존의 목표와 사업이 가지는 현실성을 파악하고 새롭게 제기되는 이슈에 대응하는 데 반드시 필요하다.

### 3. 모니터링과 평가

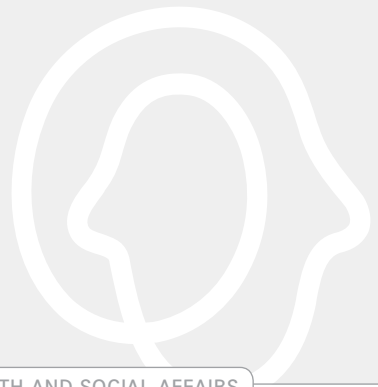
4개의 전략 우선순위와 성과 목표들은 유엔전략계획과 함께 유엔전략계획 결과표(UNSF Results Matrix)를 구성하게 된다. 유엔전략계획 결과표는 지표, 기준치(baseline), 목표치(targets), 증명 방법, 파트너 목록으로 구성되어 있다. 이와 더불어 모니터링 및 평가 계획으로 유엔전략계획이 주어진 목표를 얼마나 달성했는지 그 정도를 파악하게 된다. 모니터링과 평가는 북한 정부와 협력하여 일관적이면서 지속적으로 이루어지게 된다.

모니터링과 평가를 위해서는 분명한 목표치와 정확한 기준치가 필요하므로 이를 위해서는 객관적인 데이터가 구축되어야 한다. 즉 정확한 정보

제공이 중요하다. 이는 구체적인 모든 사업을 진행함에 있어서 필수요소인데, 북한 중앙통계국과의 긴밀한 협력을 통해 얻게 된다. 현장 방문을 통해 실시하는 모니터링 과정에서 사업추진 상황에 대한 구체적인 정보를 얻고, 데이터의 타당성도 함께 검증하게 된다. ‘접근 없이는 지원도 없다(no access, no assistance)’는 원칙하에 유엔북한팀은 모든 사업 실행 과정에 접근하며 사업의 수혜자와 직접 접촉할 수 있음을 보장받는다. 또한 유엔북한팀은 북한 정부와 함께 과거부터 진행해온 사업에 대한 독립적인 평가를 지속한다.







## 제3장

### 북한의 빈곤 종식(SDG 1) 지표 분석

제1절 북한의 빈곤 현황

제2절 SDG 1의 세부목표 및 지표 소개

제3절 SDG 1의 세부목표가 가지는 함의

제4절 SDG 1의 지표 분석 및 국제 비교

제5절 소결



## 제 3 장 북한의 빈곤 종식(SDG 1) 지표 분석

### 제1절 북한의 빈곤 현황

빈곤 해소는 어느 복지국가에서나 내세우는 주요한 정책 목표 중 하나이다. 하지만 빈곤을 어떻게 정의하느냐의 문제는 정책의 주요 관심으로 다뤄진 유구한 역사에도 불구하고 현재까지 논쟁적이다. 최근의 빈곤 논의에서, 빈곤이 단순히 화폐적 차원에 국한되는 것이 아니라, 여러 차원에서의 결핍과 박탈을 포괄하는 개념으로 이해되는 경향이 있다. 이제는 고전이 된 아마르티아 센의 실현 능력(capability) 접근 이후 빈곤의 다차원성이 하나의 표준이 되었다.

UN도 2010년부터 소득 이외에도 교육과 건강을 포괄한 다차원적 빈곤 지수(Global Multidimensional Poverty Index)를 발표하고 있다. 하지만 2020년 현재 시점으로<sup>15)</sup>, 107개국에 대한 측정을 완료하였으나(UNDP, 2020) 북한의 자료는 포함되고 있지 못하다. 다차원적 빈곤의 측정은, 화폐적 차원에서 간과할 수 있는 빈곤의 동학을 알 수 있다는 측면에서 유용하지만, 실제로 관련 데이터를 확보하기가 쉽지 않아 중하위 소득 국가에서 활용하기 어려운 측면이 있다. 특히, 북한을 비롯한 몇몇 국가는 소득 수준과 관련된 공식 통계의 확보도 여의치 않아 다차원적 빈곤을 측정하기 쉽지 않다. 후술하겠지만, UN의 지속가능발전목표에서 사회보장 및 각종 공공서비스의 동등한 접근성을 강조하긴 하지만, 여전히 하루 1.25달러 미만의 극심한 빈곤에 처한 이들을 줄이는 것을 강조하

<sup>15)</sup> 국가마다 측정 시점 자료가 상이하다.

는 것도 유사한 맥락이다.

이하에서는 북한의 빈곤 현황을 개괄하고자 확보할 수 있는 가능한 많은 통계 자료와 선행연구를 검토한다. 북한의 첫 번째 지속가능발전목표인 빈곤 종식을 본격적으로 논의하기에 앞서 개략적으로나마 북한의 빈곤 현실을 이해하기 위함이다. 이는 후술하는 내용과 함께 북한의 빈곤 종식을 위한 과제들을 고민하게 하는 단초가 될 것이다. 결론적으로 대체로 절대 빈곤이라는 동일한 기준에서 북한의 빈곤율을 파악하지만, 어떤 자료, 어떤 방법에 기초하느냐에 따라 북한의 빈곤 수준이 상당히 다르다는 점이다. 많게는 전체 인구의 60% 이상이 절대 빈곤에 직면해 있고, 적게는 북한 주민의 생활 수준이 중하위 개발도상국에 준하여 빈곤율이 그 보다는 낮을 것으로 추정해볼 여지도 있다. 구체적인 내용은 이하에서 상술한다.

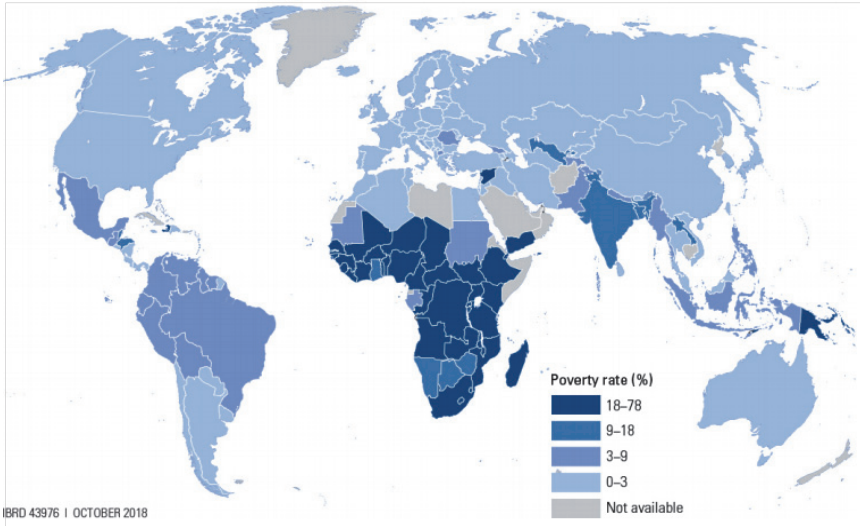
## 1. 통계 자료 기반 북한의 빈곤 현황

2013년 4월 세계은행 이사회(World Bank's Board of Executive Directors)는 극단적 빈곤(extreme poverty)의 종식과 모두의 번영(shared prosperity)이라는 목표를 세우고, 달성 과정을 점검하기 위해 극단적 빈곤의 추이를 측정해왔다(World Bank, 2018, p.20). 1990년 기준 하루 1달러 미만으로 살아가는 이들을 빈곤층으로 규정한 뒤, 물가 등을 반영하여 차츰 상향 조정하여, 2015년부터는 하루 1.9달러 기준<sup>16)</sup>을 활용하기 시작했다(권수현, 2015.9.24). 최근에는 하루 1.9달러 기준이 과도하게 엄격하다는 비판을 수용하여, 하위 중위 소득 집단 빈곤선(Lower Middle Income Class Poverty Line)인 하루 3.2달러와 상위

16) 이하에서는 별도의 언급이 없으면 구매력 평가 기준을 의미한다.

중위 소득 집단 빈곤선(Upper Middle Income Class Poverty Line)인 하루 5.5달러 등을 추가 활용하고 있다.

[그림 3-1] 국가별 극단적 빈곤율: 2015년



자료: PovcalNet (online analysis tool), World Bank, Washington, DC, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>를 인용한 World Bank, (2018), Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle. p. 27에서 재인용.

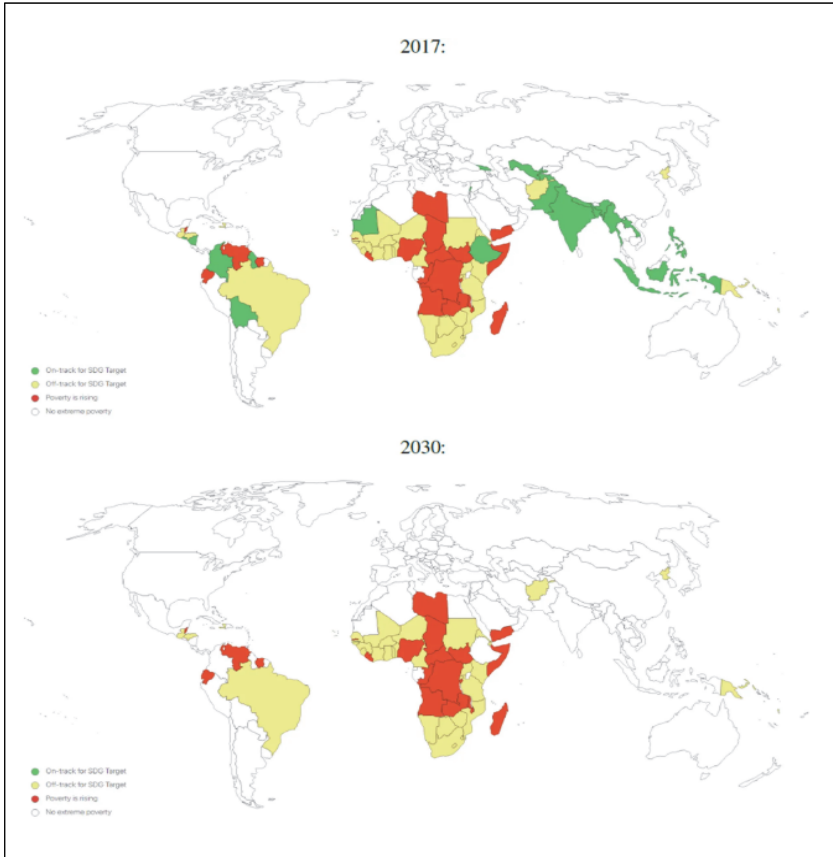
[그림 3-1]처럼 세계은행이 이상의 기준으로 전 세계 160여 개국의 빈곤 추이를 파악하고 있다. 하지만 북한의 빈곤 현황에 대한 정보가 제공되고 있지 않다. 구체적인 수치가 확인되지는 않지만, 세계은행은 북한을 비롯한 저소득 국가에는 경제 진작을 통한 빈곤 감소의 필요성이 있다고 지적하고 있을 뿐이다(World Bank, 2018, p.29). 비록 세계은행 자료를 통해 북한의 빈곤 현황을 파악하지 못하지만, 이들과 동일한 기준을 적용하여 북한의 빈곤 수준을 파악해 제시하는 곳이 있다. 이는 세계빈곤 시계(World Poverty Clock)로, 북한을 포함한 세계 각국의 절대 빈곤

수준 추정값을 보여준다.

세계빈곤시계는 국제농업개발기금(International Fund for Agriculture Development)과 독일의 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development)의 지원으로 세계데이터랩(World Data Lab)이 생산하는 자료이다. 지속가능한 개발목표의 빈곤 종식 목표 달성을 점검하기 위해 Cuaresma 외(2018)의 방법에 기초해, 2030년까지 국가별 절대 빈곤 추이 자료를 산출한다. 구체적인 추계 방법은 다음과 같다. World Bank와 IMF 등에서 취합한 국가별 소득분배, 생산 및 소비 관련 자료에 베타 로렌츠 곡선을 활용해 각 국가의 소득분배 추이를 추정하고, 연령별, 학력 수준별 인구 추계 결과 및 1인당 GDP 추계 값을 접목하여, 국가별 절대 빈곤율을 추정한다. 접근 가능한 최신 자료의 소득분배가 유지되고, IMF의 2022년까지의 중기 GDP 추계 결과가 연장된다는 가정에 기초한 모형이 이들 추정의 기준선이다 (Cuaresma et al. 2018, p.2).

이 분석 모형에 근거하여, 세계빈곤시계가 제시하는 북한의 하루 1.9 달러를 기준으로 한 빈곤 추이 분석 결과에 따르면, [그림 3-2]와 같이, 2017년부터 2030년까지, 지속가능발전목표에서 벗어난(off-track) 상태가 지속된다. 꾸준히 빈곤을 줄여가고 있지만, 2030년까지 목표를 달성하기는 요원하다는 것이다. 낮은 교육 수준과 높은 출산율, 경제 지체에 따른 낮은 성장과 결부되면(비관적 시나리오), 기준선에서의 추정보다 북한의 절대 빈곤 규모는 더욱 커질 것으로 예상된다(Cuaresma et al. 2018, p.3-4, p.7의 그림 4).

[그림 3-2] 빈곤 종식 상태에 따른 국가 구분: 2017년, 2030년



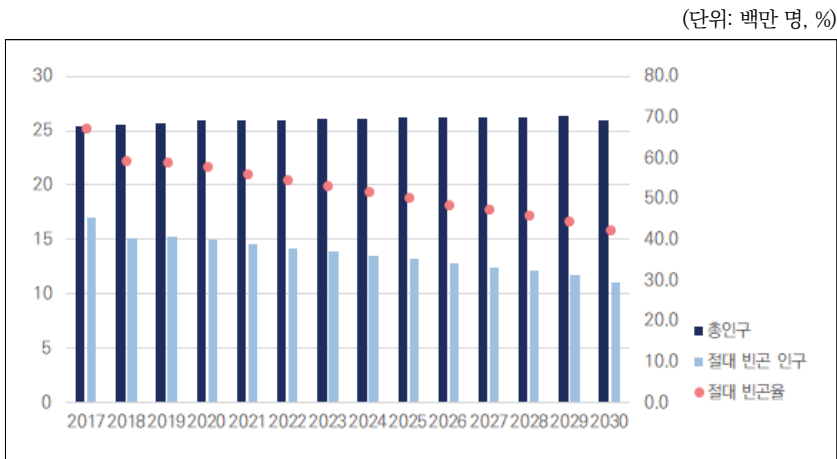
주: 그림에서 녹색으로 표기된 국가는 SDG 목표가 충실이 달성되고 있는 국가들이며, 노란색은 빈곤이 줄어들고 있으나 기한 내에 SDG 목표를 달성하기는 어려운 나라들임. 붉은색으로 표시된 나라들은 빈곤이 증가하고 있는 나라들이며, 흰색의 국가들은 극단적 빈곤이 없는 나라들임.

자료: Cuaresma, J. C., Fengler, W., Kharas, H., Bekhtiar, K., Brottrager, M., & Hofer, M. (2018), *Will the Sustainable Development Goals be fulfilled? Assessing present and future global poverty*. Palgrave Communications, p.4.

이상에 따라 산출된 북한의 절대적 빈곤 인구의 구체적인 수치는 이어지는 [그림 3-3]과 같다. 2017년 총인구 2,540만 명의 59%가 하루 1.9달러 이하의 절대 빈곤에 처해있으나 2030년경에는 총인구 2,640만 명

중 43% 수준으로 낮아질 것으로 예상된다(World poverty Clock, 2020). 점진적으로 극빈층 인구가 줄긴 하지만, 여전히 절대다수가 절대 빈곤 상태에 놓여있을 가능성이 크다는 것이다. 게다가, 하루 3.2달러, 하루 5.5달러를 기준선으로 하면 이 규모는 현저하게 늘어날 것으로 전망된다.<sup>17)</sup> 실제로 북한은 흔히 최빈국으로 분류되며, 극심한 빈곤에 처한 인구가 절대다수를 차지하는 것으로 알려져 있다(Cuaresma, Danylo, Fritz, Hofer, Kharas & Bayas, 2020).

[그림 3-3] 북한 절대 빈곤 추이: 하루 1.9달러 기준



자료: World poverty Clock. (2020). *World poverty Clock Map*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/map>. 2020. 3. 17. 자료를 토대로 연구자 작성.

한편, 북한의 빈곤 추정과 관련된 이슈는 앞서도 지적한 것처럼, 북한 주민들의 정확한 소득 파악이 쉽지 않다는 점에 기인한다. 이에 많은 연구는 국제기구에서 발간하는 영유아의 발육 상태와 관련한 정보를 활용해 북한 주민들의 생활 수준을 파악해왔다. 이들 기존 연구가 공통으로

17) 2020년 9월 현재, 해당 자료가 공개되고 있지는 않다.



지적하는 점은, 고난의 행군 이후 생활이 더욱 열악해졌으며(Haggard and Noland, 2007; Schwekendiek, 2008b), 지역 간 격차가 커졌다는 점이다(Smith, 2009; Schwekendiek, 2010). 특히 지역 간 차이는 최근의 북한 내 시장화 추세와 밀접한 관련이 있다(Smith, 2009).

유사한 맥락에서, 김석진과 홍제환(2019)은 북한의 재산지수를 산출하여, 북한 주민의 생활 수준을 측정하고자 시도했다. 이들은 앞선 세계빈곤시계를 제공하는 글로벌 데이터 랩이 구축한 국제재산지수 산출 방식에 기초하여, 2017년 북한의 재산지수를 산출하였다. 국제재산지수는 다음의 <표 3-1>의 항목 및 가중치를 적용하여 산출된다. 더불어, 주택 특성 및 공익시설 중 등급은 <표 3-2>의 기준에 따라 판단한다. 지수는 0에서 100까지의 값을 가지는데, 12개 항목에 해당하는 재산을 모두 보유한 경우에는 100이 된다. 이때 활용된 자료는 북한의 2017 '다중지표군집조사(Multiple Indicator Cluster Survey: MICS) 결과이다. 물론 연구자들도 지적하다시피, 해당 자료의 일부 항목에 대한 신뢰도 문제가 있긴 하지만, 이 자료가 북한의 현실을 확인할 수 있는 최신 자료라는 점에서 이를 활용하는 것은 가장 현실적인 대안이라 할 수 있다.

62 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

〈표 3-1〉 국제재산지수의 구성요소 및 가중치

		자산항목	국제재산지수 산식 가중치
가구 보유 자산 (내구 소비재)	TV		8.612657
	냉장고		8.429076
	전화(휴대폰 포함)		7.127699
	승용차		4.651382
	자전거		1.846860
	저가 자산 (50달러 이하, 라디오, 의자 등)		4.118394
	고가 자산 (25달러 이상, 세탁기, 컴퓨터, 에어컨 등)		6.507283
주택 특성	주택 바닥 재료	저급	-7.558471
		중급	1.227531
		고급	6.107428
	화장실	저급	-7.439841
		중급	-1.090393
		고급	8.140637
	침실 수	1개 이하	-3.699681
		2개	0.384050
		3개 이상	3.445009
공의 시설	전기		8.056664
	상수원	저급	-6.306477
		중급	-2.302023
		고급	7.952443

자료: Jeroen Smits and Roel Steendijk, "The International Wealth Index," p. 69.를 인용한 김석진, 홍제환. (2019). **국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준**. 서울: 통일연구원, p.25에서 일부 수정.

〈표 3-2〉 국제재산지수 계산을 위한 주택 특성 및 상수 공급 등급 측정기준

범주	등급	내용
주택 바닥 재료	고급	세공목재(parquet), 카펫, 타일, 도자기 등
	중급	시멘트, 콘크리트, 비가공 목재(raw wood) 등
	저급	흙, 돌, 기타
화장실	고급	가정용 수세식 화장실
	중급	공공 화장실, 개량형 재래식 변소(improved pit latrine)
	저급	재래식 변소(traditional pit latrine) 또는 없음(no toilet)
상수원	고급	주택 구내 연결 상수도 또는 병입 생수(bottled water)
	중급	공공 수전(public tap), 보호 우물(protected well), 탱커 트럭
	저급	비보호 우물, 샘, 지표수(surface water)

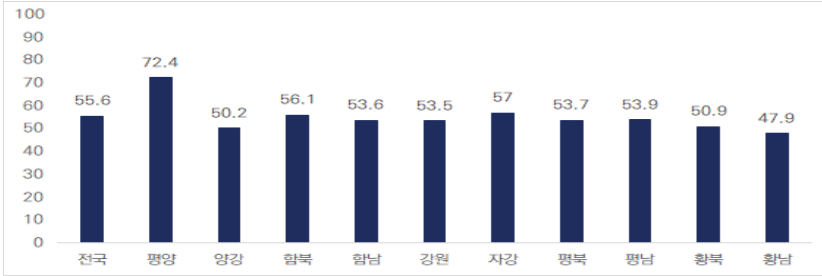
자료: Jeroen Smits and Roel Steendijk, "The International Wealth Index," p. 71.을 인용한 김석진, 홍제환. (2019). **국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준**. 서울: 통일연구원, p.25에서 재인용.

김석진과 홍제환(2019)의 분석 결과에 따르면, 북한 전국 평균 재산지수는 100점 중 55.6으로 1996년부터 2011년까지 97개 개발도상국의 평균 재산지수인 47보다 높다. 78개 개도국의 2015년 재산지수와 비교할 때도 북한보다 재산지수가 낮은 국가가 35개이다(김석진, 홍제환, 2019, p.61). 이 때문에 자료에서 북한 주민의 사정이 더 좋게 보고되었을 가능성을 감안하더라도, 북한이 최빈국가라는 평가는 박하다고 볼 수 있다. 실제로도 연구자들은 북한이 중하위 개발도상국 수준에 근접할 것으로 판단하며, 낮은 소비 수준을 감안하더라도 최빈국들보다는 생활 수준이 높을 것으로 예측한다. 달리 말해, 이 결과를 준용한다면 앞선 통계 자료들에서 제시한 것보다는 절대적 빈곤의 수준이 낮을 가능성이 있다.

한편, 주택 바닥 재료 등에서 차이가 반영되지 않았음에도 불구하고, 주택 및 전기, 상수원에서 지역 간 격차가 두드러지는 것도 사실이다. 평양은 [그림 3-5]와 같이, 다른 지역보다 고급에 해당하는 재산을 향유하는 비중이 다른 지역보다 현저하게 높다. 이에 반해, [그림 3-6]에서처럼 양강도나 황해남도, 냉장고, 전화 등과 같은 일부 필수 소비재의 보유 비중도 다른 지역보다 현저히 낮다. 반영되는 항목 등의 차이로 인해, MICS의 재산지수와 이들의 결과에는 다소 차이가 있으나, 두 결과에서 공히 북한 내에서 평양과 다른 지역 간의 격차 문제가 주요하다는 점이 확인된다.

64 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

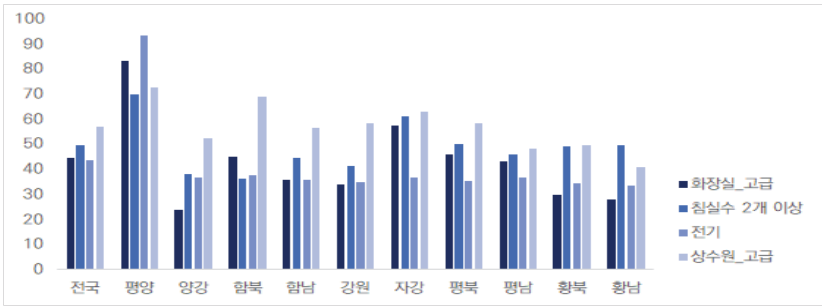
[그림 3-4] 북한 지역별 국제재산지수 추계 결과



자료: 김석진, 홍제환. (2019). **국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준**. 서울: 통일연구원. p.57.

[그림 3-5] 재산지수 세부 항목 중 지역별 고급 재산 향유 비중

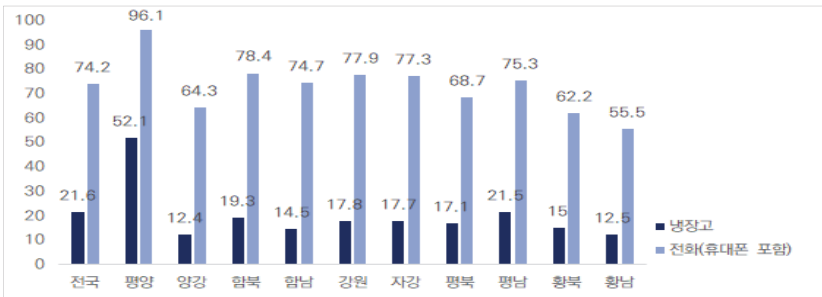
(단위: %)



자료: 김석진, 홍제환. (2019). **국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준**. 서울: 통일연구원 p.57을 토대로 저자 작성.

[그림 3-6] 재산지수 세부 항목 중 냉장고, 전화 보유 비중

(단위: %)



자료: 김석진, 홍제환. (2019). **국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준**. 서울: 통일연구원 p.57을 토대로 저자 작성.

## 2. 위성사진 기반 북한의 빈곤 현황

전술한 세계은행 빈곤율 측정의 기본 자료는 각국의 가구 조사 자료이다. 문제는 앞서 세계은행에서 북한의 빈곤율을 집계하지 않은 것처럼, 모든 국가에서 가구 조사가 수행되는 것은 아니고, 국가 간 엄밀한 비교가 어렵기도 하다(Elvidge et al, 2009, p.1652). 더구나 북한의 현실을 정확히 파악한 데이터를 확보한다는 것이 쉽지 않은 일이다. 거시경제 모형에 따른 추정값을 활용한 세계빈곤시계에서는 북한의 빈곤율을 제시하지만 세계은행에서는 이를 보고하지 않는 이유이기도 하다.

이러한 자료 확보의 어려움 등의 제약을 감안하여 대안적인 방법으로, 컬럼비아 대학교의 국제 지구과학 정보네트워크센터(Center for International Earth Science Information Network)의 빈곤 매핑 프로젝트(Poverty Mapping project)를 시작으로 위성사진을 활용하여 빈곤율을 가늠해보는 작업이 진행되어왔다. 위성사진과 서베이 자료로부터 도출한 지리정보를 통해 빈곤율을 추정하는 것이다. 이는 엄밀한 의미에서의 다차원적 빈곤이라고 할 수는 없지만, 화폐적 차원에서의 빈곤 정의보다는 포괄적인 차원에서 빈곤 현황을 보여주는 자료가 될 수 있다. 하지만 위성사진을 기반으로 하면, 다소 북한의 빈곤을 과대 해석할 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 북한 주민들이 대개 서구에 비해 일찍 수면에 들어 야간 시간의 불빛이 상대적으로 적을 수 있기 때문이다. 북한에서 태양광이 주요 전력원으로 사용되어 야간 활용이 저조할 수도 있다.

이러한 한계를 감안하고 그간 위성사진을 활용해 빈곤을 측정한 연구들을 살펴보면 아래와 같다. 먼저 컬럼비아 대학교의 초기 작업은 8개국의 빈곤 관련 정보를 활용하였으며<sup>18)</sup>, 이때 북한은 제외되었다. 이후 수

행된 몇몇 연구에서는 북한을 포함한 빈곤율을 추정하고 있으며, 이들 연구에서 나타나는 공통점은 야간 조명 사진에 기초한 결과에서 북한의 빈곤율이 통계 자료를 활용한 결과보다 다소 높게 나타난다는 것이다. 대표적으로 Elvidge 외(2009)의 연구와 Cuaresma 외(2020, p.5)의 연구를 들 수 있다. 먼저 Elvidge et al.(2009)는 미공군 국방기상위성 프로그램(Defense Meteorological Satellite Program)을 통해 수집된 2003년 야간 조명 위성 사진과 미국의 에너지부 산하 오크리지 국립연구소에서 지역 단위로 확보한 LandScan 2004 인구 자료를 바탕으로 1인당 평균 가시대역 디지털 수(visible band digital number)를 산출하는 것에서 출발한다. 이를 기초로 다수가 거주하나 불빛이 희미한 지역은 빈곤율이 높은 것으로 볼 수 있는데, 2006년 당시 세계발전지수(World Development Indicators 2006)의 공식 빈곤선인 하루 2달러 미만의 인구 비중에 기초하여 실제 빈곤 인구수와 비중을 각 지역(grid) 단위에 산출했다. 이들의 연구에 따르면 북한은 약 65%의 인구가 하루 2달러 이하에서 생활하고 있어, 3% 수준인 남한의 빈곤율과 상당한 차이를 보일 뿐 아니라, 최빈국가로 분류되는 짐바브웨, 잠비아 등과 유사하다(Elvidge et al, 2009).

최근에 수행된 Cuaresma, Danylo, Fritz, Hofer, Kharas & Bayas (2020)의 연구에서도 북한의 높은 빈곤율은 그 수준이 크게 다르지 않다. 다만, 활용된 자료와 세부적인 방법에서는 다소 차이가 있다. 기존의 Elvidge 외(2009)가 사용한 미공군 국방기상위성 프로그램(Defense Meteorological Satellite Program)보다 최신 자료인 수오미 극궤도

18) 8개국은 방글라데시, 에콰도르, 케냐, 말라위, 멕시코, 나이지리아, 스리랑카, 베트남이며 관련 자료는 나사의 사회경제 데이터 및 활용 센터 홈페이지에서 확인할 수 있다 (<https://sedac.ciesin.columbia.edu/data/set/povmap-small-area-estimates-poverty-inequality/data-download> 참고)

위성의 가시광선 적외선 화상촬영 복사계(Suomi National Polar-orbiting Partnership Visible Infrared Imaging Radiometer Suite (NPP/VIIRS)에서 확보한 2012년부터 2018년까지의 월간 야간 자료의 중위수 값을 각 연도의 지역별 조명 수준으로 간주했다는 점에서 차이가 있다. 또한, 인구 규모의 변화는 유엔의 인구추계 값을 활용하였다.

이들은 2012년부터 2018년까지 북한의 지역별 빈곤율 추이를 파악했다. 우선 위성사진에서 확인되는 야간 조명과 정보를 Li, Xu, Chen and Li(2013)의 방법론에 기초하여 1인당 GDP 추정치를 도출했다. Li 외(2013)는 Cuaresma 외(2020)와 동일한 위성자료를 활용해 야간조명에 대한 GDP의 중국 지역별 탄력성을 도출한 바 있다. 그리고 북한의 지역별 산업 부문별 고용률, 성·연령별 인구구조 및 교육 수준별 인구 구성 등에 관한 정보를 세계개발지수 데이터베이스, World Economic Outlook, Wittgenstein Center for Demography and Global Human Capital 등에서 확보하여 베타 로렌츠 곡선을 적용해 추정해 하루 1.9달러 미만으로 생활하는 지역별 북한의 인구 비중을 추정하였다. 이에 따라 추정된 2018년 북한의 절대 빈곤율은 2012년보다 완화되긴 하였지만, 60% 수준으로 여전히 높은 것으로 나타났다.

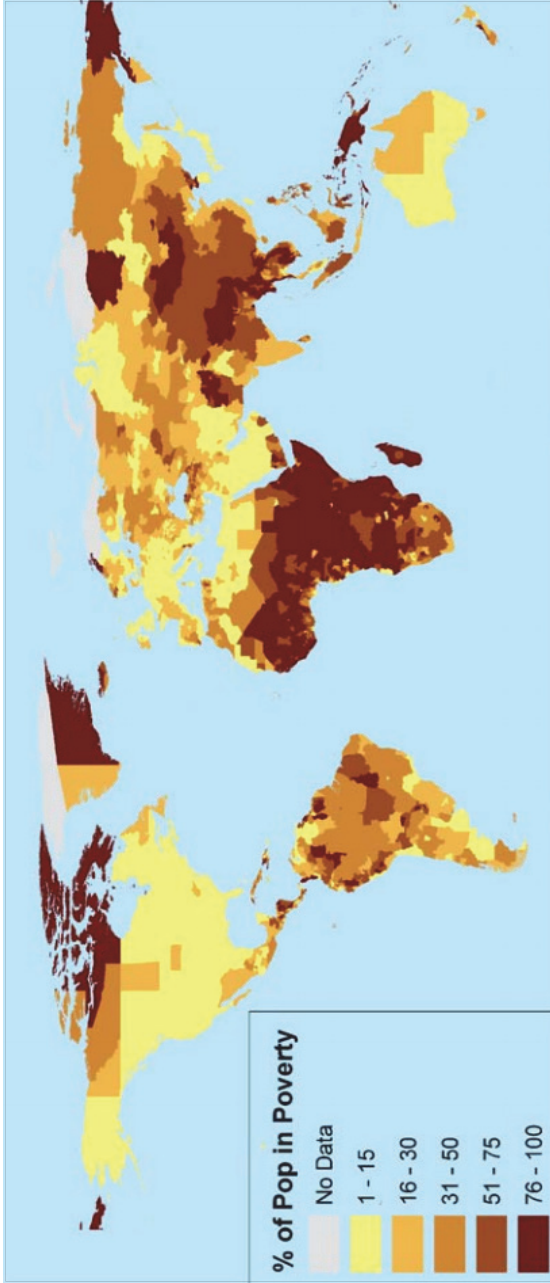
아울러 최근 다소 그 격차가 완화되고 있으나, Cuaresma 외(2020)의 연구에서는 북한 내부에서 지역별 빈곤율에 차이가 존재한다는 점을 확인할 수 있다. 다만, 흥미로운 점은 앞선 김석진과 홍계환(2019)의 연구와는 사뭇 다르게, [그림 3-8]과 같이 양강도의 야간 조명의 강도가 낮음에도 불구하고, 빈곤율이 상당히 낮게 나타난다는 점이다. 이와 관련해 저지들은 상당 부분 인구가 적다는 점과 관련되었을 가능성을 제기한다(Cuaresma et al, 2020, p.3). 이에 반해 상대적으로 야간 조명이 밝은 남부 지역 일부에서의 높은 빈곤율은 2000년대 초반 해당 지역의 영양

결핍 문제와의 관련되었을 수 있다고 본다(Cuaresma et al. 2020, p.3).

요약하면, 북한의 절대적 빈곤율은 상당히 높은 수준으로 보인다. 화폐적 기준에 따른 북한의 절대적 빈곤은 꾸준히 낮아지고 있으나 아직까지 충분한 수준에서의 빈곤 종식을 달성하기에는 요원해보인다. 물론 김석진과 홍제환(2019)의 분석 결과를 적용하면 북한이 최빈국보다는 경제 수준이 양호한 것으로 보여, 북한의 빈곤 수준이 다소 낮아질 가능성은 있다. 하지만 지역 단위의 격차를 고려하면 평양을 제외한 지역에서는 여전히 빈곤이 심각할 가능성이 농후하다. 게다가 화폐적 차원보다 다소 광의의 차원에서 빈곤 현황을 파악하는 Elvidge 외(2009)와 Cuaresma 외(2020)의 위성사진 분석 결과에서는 북한 인구의 과반 이상이 절대적 빈곤 상태에 놓여있는 것으로 추정되어, 전반적인 북한의 빈곤 수준은 상당히 높은 것으로 보인다. 이어지는 절에서는 첫 번째 지속가능발전목표인 빈곤 종식을 위해 북한의 현재 수준은 어떠하며 당면한 과제는 무엇인지 고찰한다.

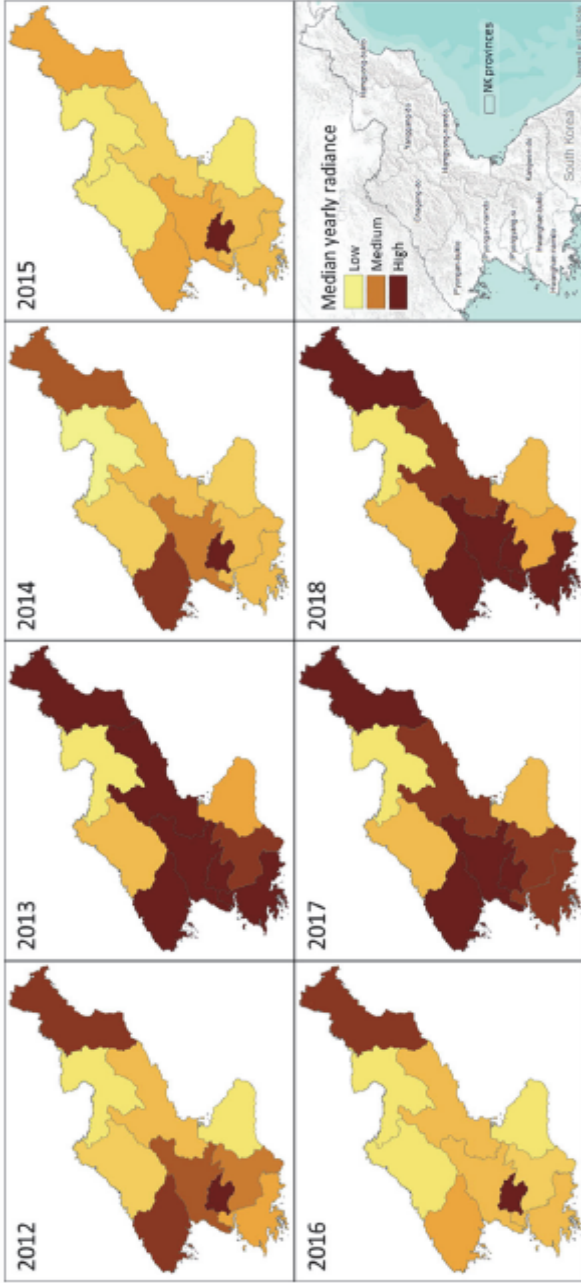


[그림 3-7] 2,543개 행정구역의 빈곤 지도



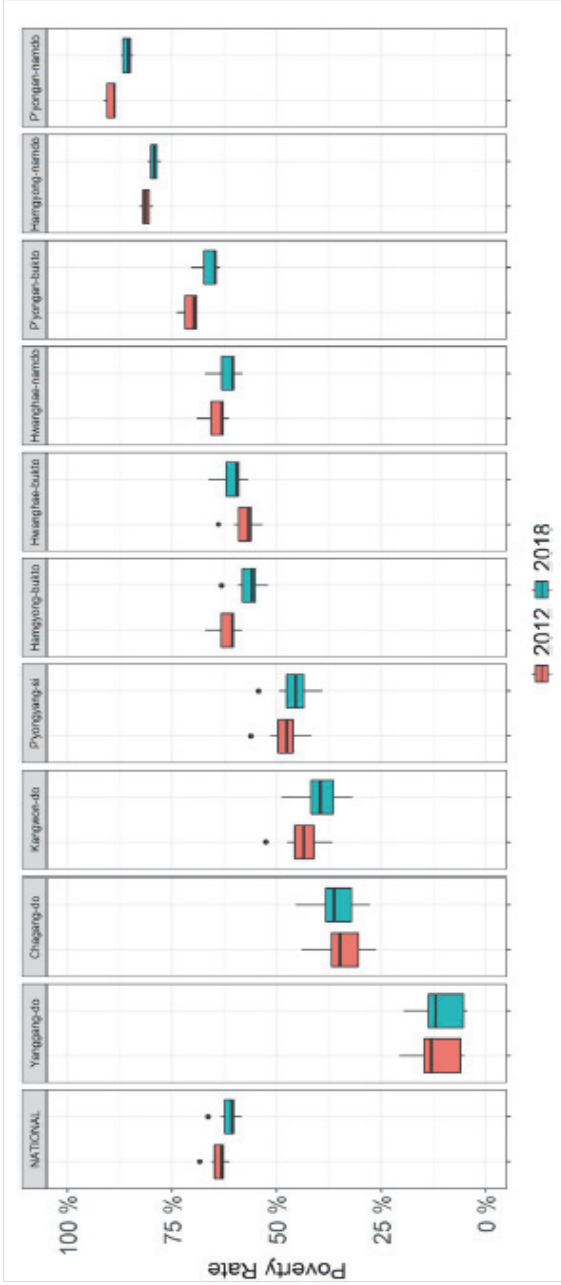
자료: Elvidge, Sutton, Ghosh, Tuttle, Baugh, Bhaduri, & Bright, (2009). *A global poverty map derived from satellite data*. Computers & Geosciences, p.1660.

[그림 3-8] 북한의 지역별 야간 조명 강도 (연간 중위수)



자료: Cuaresma, Danylo, Fritz, Hofer, Kharas, & Bayas, (2020). *What do we know about poverty in North Korea?* Palgrave Communications, p.3.

[그림 3-9] 2012년, 2018년 북한의 지역별 빈곤율



자료: Cuaresma, Danylo, Fritz, Hofer, Kharas, & Bayas.(2020). *What do we know about poverty in North Korea?* Palgrave Communications, p.5.

## 제2절 SDG 1의 세부목표 및 지표 소개

SDG 1 ‘모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식’은 MDG 1의 ‘절대 빈곤과 기아 퇴치’를 발전시킨 개념으로 세부목표를 더하여 목표를 더욱 구체화 시켰다. 또한 기아와 식량문제, 영양상태에 대한 목표를 구분하였다는 특징이 있다. 이러한 특징으로 인해서 SDG 1은 7개 목표 12개의 지표로 구성되어 있다. SDG 1의 특징은 크게 다섯 가지로 나누어 이야기할 수 있다. 첫째, 지표에서 제시된 대상들이 명확하다는 점이다. 실제로 목표 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5.b에서 남성, 여성, 아동을 비롯하여 실업자, 노동자 및 장애인 등 각 세부목표별 대상들이 명시되어 있다. 둘째, 빈곤에 영향을 미치는 자산, 금융 혹은 토지권 등을 포함하여 전반적인 경제적 권리를 보장하는 부분이다. 목표 1.4는 법적으로 인정되는 문서를 가지고 있는지와 토지권에 대해 인지하고 있는지 여부를 지표로 삼았다. 셋째, 기본적인 생활보장과 경제·사회·환경적 위협으로부터 보호하는 부분이다. 예를 들어, 목표 1.3은 사회 안전망을 포함한 사회적 보호 체제 및 조치 이행률을 포함하였고, 목표 1.4는 기초 서비스에 접근 가능한 인구 비율을 지표로 정하였다. 더하여, 1.5는 자연재해뿐만 아니라 국가 사회 및 경제적 재난에 대해 취약계층 보호를 명시하였다. 넷째, 1.5.a 목표를 통해 모든 목표 이행을 위해 국가별로 충분한 자원 확보가 필요하다고 명시하였다. 이를 위해 위 목표는 빈곤 종식을 위한 정책 및 기초 필수 서비스를 위해 지출되는 자원의 비율뿐만 아니라 직접적으로 빈곤 감소를 위한 원조 비율까지 지표로 설정하였다. 마지막으로, 빈곤 감소를 위한 투자 촉진 및 성인지적 개발 전략을 요구하고 있다는 점이다. 지표 1.5.b는 직접적으로 여성, 빈곤층 및 취약계층을 위한 자원의 지출 비율을 이행 지표로 삼은 점이 이를 뒷받침 한다.

〈표 3-3〉 SDG 1 세부목표 및 지표

세부목표 (7개)	지표 (12)
1.1 2030년까지 현재 기준으로 하루에 \$1.25 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 체제 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·적정 신기술, 소액 금융을 포함한 금융서비스에 대한 오너십과 통제권에 대한 접근에 동등한 권리 보장
1.5 2030년까지 빈곤층과 취약계층의 회복력을 구축하고 극한 기후에 관련된 사전이나, 기타 경제·사회·환경적 충격 및 재난에 대한 노출과 취약성 감소	1.5.1 인구 100,000명당 재난으로 사망, 실종, 그리고 피해를 입은 인구수
	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 최빈개도국에게 모든 측면에서 빈곤을 종식하기 위한 프로그램과 정책을 이행할 수 있는 적절한하고 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 총 지출 중 필수 서비스(교육, 의료 및 사회적 보호)에 소요되는 지출 비율
1.5.b 빈곤퇴치활동에 대한 투자 증대가 이루어지도록 빈곤층 친화적이고 성인지적 개발 전략을 기반으로 국가별, 지역별 국제적 차원에서 견고한 정책프레임워크 형성	1.5.b.1 여성, 빈곤층 그리고 취약계층에게 불균형적으로 혜택을 주는 부문으로 지출되는 정부의 반복적인 자본의 지출 비율

자료: 환경부. (2020). UN 지속가능발전목표(UN-SDGs) 세부목표 및 지표. 지속가능발전포털. <http://ncsd.go.kr>에서 2020.02.26. 인출.

SDG 지표는 데이터 수집 가능성을 바탕으로 네 가지로 구분된다. UN은 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. 더하여 UN은 지표별로 가능한 국제기구 차원의 관리 기관과 파트너 기관을 명시하였으며 국가들이 데이터 수집을 단독으로 수행하는 것이 아니라 개별 국가들과 협력의 중요성을 강조하고 있다. 또한 UN은 Tier 설정 이후 검토를 통해 Tier 상태를 주기적으로 업데이트하고 있다.

SDG 1의 목표에 따른 지표는 12개로 구성되어 있으며, 이들 목표는 지표별 수집 가능성에 따라 Tier I 그룹 2개 (1.1.1, 1.1.2), Tier II 그룹 5개 (1.2.2, 1.3.1, 1.5.1, 1.5.2, 1.5.3), Tier III 그룹 3개 (1.4.1, 1.4.2, 1.5.a.2) 그리고 수집 가능성 부재 그룹 2개 (1.5.a.1, 1.5.b.1)로 분류되었다. 이 분류를 통해 실질적으로 SDG 1 12개 지표는 수집 가능성이 우호적이지 않음을 알 수 있다. 위 지표는 이후 검토를 통해 Tier I 그룹 3개 (1.4.1 추가), Tier II 그룹 7개 (1.4.2, 1.5.a.2 추가)로 변경되어 수집 가능성이 높아졌다. 그럼에도 Tier I 지표를 제외하고 그 이외의 Tier는 실질적으로 데이터 형성이 어렵다는 점에서 SDG 1 지표 데이터 수집은 여전히 많은 노력이 필요한 목표라고 하겠다. 특히, 1.5.a.1, 1.5.b.1 지표는 여전히 수집 가능성이 미해결된 상태로 남아 있다. 더하여 SDG 1 지표에는 가능한 관리 기관 및 파트너 기관이 대부분 설정되어 있으나 지표 1.5.a.1, 1.5.a.2 및 1.5.b.1 지표에 대한 기관 선정 역시 부재한 실정이다. 그러므로 위 세 가지 지표 이행 및 데이터 수집을 위해 일관성 있는 기관 설정이 필요하다고 하겠다.

SDG 1에 대해 북한은 1.1.1, 1.4.1, 1.5.1 총 3가지 지표의 데이터만 보유하고 있다. 이 중 1.1.1 및 1.4.1 데이터는 파트너 기관으로 배정된

국제노동기구(ILO)와 UNICEF(MICS, DPR Korea Needs and Priorities) 및 World Poverty Clock을 통해 수집되었다. SDG 1에 관련된 북한의 데이터는 부족한 것으로 보이나 북한과 비슷한 수준으로 여기는 타 국가에서도 수집 가능한 데이터에 속한 Tier I은 3개 지표에 불과하므로 상대적으로 북한의 데이터가 적다고 평가하기 어렵다. 그러나 Tier I에 속한 지표 1.2.1의 데이터 수집이 이루어지지 못하고 있다는 점은 아쉬운 부분이다. 하지만 1.2.1 지표의 파트너 기관으로 지정된 UNICEF가 북한에 사무소를 두고 있고 1.4.1 지표 데이터 수집에 도움이 된 점으로 보아 1.2.1 지표를 위한 데이터 수집도 가능할 것으로 예상할 수 있다. 더하여, 북한이 Tier II로 분류되어 많은 개도국에서 실제 수집되지 못하고 있는 1.5.1를 북한이 보유하고 있다는 점이 인상적이다.

〈표 3-4〉 SDG 1 지표 수집 가능성 및 북한의 지표 보유 여부

지표 (13)	기준 타어 1)	기준 타어 2)	비교 (타어 변경 이유 및 리뷰 시기)	가능한 관리 기관	파트너 기관	북한	
						보유 여부	비고
1.1.1 국가 빈곤선 미만으로 살고 있는 (도시/농촌) 인구 비율 (성, 연령, 고용상태 및 지리적 위치별)	1	1	UNSC 51 refinement	World Bank	ILO	O	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 빈곤 인구수 및 비율(World Poverty Clock, 북한 빈곤 데이터)</li> <li>북한 빈곤 성별 및 연령별 인구수(World Poverty Clock, 북한 빈곤 데이터)</li> <li>북한 근로 빈곤층 취업자 비율 (ILO: 국제노동기구, 경제 계층별 취업자)</li> </ul>
1.2.1 국가 빈곤선 미만으로 살고 있는 인구 비율 (성별 및 연령)	1	1		World Bank	UNICEF	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
1.2.2 국가별 정의에 따른 모든 차원의 빈곤 속에 살고 있는 모든 연령의 남성, 여성 및 아동의 비율	2	2		National Gov.	UNICEF, World Bank, UNDP	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
1.3.1 사회적 보호 최저선/계급의 적용을 받는 인구 비율 (성별, 특수아동, 실업자, 노령자, 장애인, 임산부/신생아, 산업재해피해자, 소외계층별)	2	2	IAEG-SDG 3rd meeting: Lack of sufficient data coverage (Tier II → II)	ILO	World Bank	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
1.4.1 기초 서비스에 접근 가능한 가구에 살고 있는 인구 비율	3	1	Data availability reviewed in 2019 (Tier II→I) Reviewed at Sept. 2018 WebEx meeting (Tier: III → II)	UN Habitat	UNICEF, WHO	O	<ul style="list-style-type: none"> <li>식수원 보유 인구 비율(UNICEF, MICS)</li> <li>위생시설 이용 가능 인구 비율(UNICEF, MICS)</li> </ul>
1.4.2 법적으로 인정되는 문서를 가지고 토지에 대한 확실한 권리를 가지거나 토지에 대한 권리를 확실한 것으로 인지하고 있는 전체 성인의 비율(성별 및 보유형태별)	3	2	Reviewed at 6th IAEG-SDG meeting (Tier: III → II)	World Bank, UN Habitat	FAO, UNSD, UN Women, UNEP/IFAD	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>



지표 (13)	기존 티어 1)	변경 티어 2)	비교 (티어 변경 이유 및 리뷰 시기)	가능한 관리 기관	파트너 기관	복합	
						보유 여부	비고
1.5.1 인구 100,000명당 재난으로 사망, 실종, 그리고 피해를 입은 인구수	2	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sendai modification: Reviewed at 5th IAEG-SDG meeting (Tier II → II)</li> </ul>	UND RR	UN-Habitat UNEP, DSA Population Division	O	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연재해로 피해 입은 인구수(UNICEF, 2017, DPR Korea Needs and Priorities, p4)</li> </ul>
1.5.2 국제 GDP와 비교해서 재난으로 인한 직접적인 경제손실	2	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sendai modification: Reviewed at 5th IAEG-SDG meeting (Tier II → II)</li> </ul>	UND RR	UNEP, FAO	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
1.5.3 국가-그리고 지방 수준에서 재난 위험 축소 전략을 갖고 있는 국가의 수	2	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data availability reviewed in 2019 (Tier I → II)</li> <li>Data availability reviewed in 2017 (Tier II → I)</li> <li>Sendai modification: Reviewed at 5th IAEG-SDG meeting (Tier II)</li> </ul>	UND RR	UNEP	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
1.5.a.1 빈곤 감소에 소요되는 원조 비율	데이터 수집 가능성 미해결	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNSC 51 replacement included in the 2020 comprehensive review.</li> <li>new indicator 1.5.a.3 → 1.5.a.1</li> </ul>			X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
1.5.a.2 정부의 총지출 중 필수 서비스(교육, 의료 및 사회적 보호)에 소요되는 지출 비율	3	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>IAEG-SDG 3rd meeting: There is an established methodology for the indicator (Tier III → II)</li> </ul>		부재	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
1.5.b.1 여성 빈곤층 그리고 취약계층에게 불균형적으로 혜택을 주는 부문으로 지출되는 정부의 반복적인 자본의 지출 비율	데이터 수집 가능성 미해결		<ul style="list-style-type: none"> <li>UNSC 51 replacement included in the 2020 comprehensive review</li> </ul>			X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>

주: 1) Tier Classification for Global SDG Indicators 및 통계청 자료를 바탕으로 자체 제작 자료: UN. (2020). *Tier Classification for Global SDG Indicators*. Retrieved from [https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators\\_17%20July%202020\\_web.v2.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_17%20July%202020_web.v2.pdf) 2020.02.26.

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?’ 보고서를 발간하였다. 이 보고서는 아시아 태평양 지역을 대상으로 삼아 지역별 특정 시점에 따른 수집된 데이터 및 지역의 현황 변화 기준에 따라서 SDG 1 지표를 다시 네 가지로 다시 나누었다.

이는 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 1은 12개의 지표 중 7개 (지표 1.2.2, 1.4.1, 1.4.2, 1.5.3, 1.5.a.1, 1.5.a.3, 1.5.b.1)가 ‘No data’로 분류되었다. 이는 다양하고 명확한 지표 제시에도 불구하고 실질적으로 아시아 태평양 지역에서의 세부목표 이행 여부를 파악하기 힘들다는 것을 의미한다. 이는 데이터 수집의 어려움이 북한뿐만 아니라 타 아시아 국가도 비슷한 상황을 시사한다. 그러나 1.5.a.2 지표가 Trend OK 지표로 설정된 것으로 보아 관리 가능한 기관과 파트너 기관이 지정된다면 북한의 데이터 수집이 가능할 수 있음을 의미한다.

〈표 3-5〉 SDG 1 지표 수집 가능성

지표 (13)	Trend OK	Status OK	Status Limited	No data
1.1.1 국제 빈곤선 미만으로 살고 있는 (도시/농촌) 인구 비율 (성, 연령, 고용상태 및 지리적 위치별)	√			
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				√
1.3.1 사회적 보호 최저선/체계의 적용을 받는 인구 비율(성별, 특수아동, 실업자, 노령자, 장애인, 임신부/신생아, 산업재해피해자, 소외계층별)		√		
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 확실한 것으로 인지하고 있는 전체 성인의 비율(성별 및 보유형태별)				√
1.5.1 인구 100,000명당 재난으로 사망, 실종, 그리고 피해를 입은 인구수			√	
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.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.a.3 빈곤 감소에 소요되는 원조 비율				√
1.5.b.1 여성, 빈곤층 그리고 취약계층에게 불균형적으로 혜택을 주는 부문으로 지출되는 정부의 반복적인 자본의 지출 비율				√

주: 자료를 바탕으로 SDG 1에 대해서만 작성

자료: UN ESCAP. (2017). *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 Aisa and the Pacific 2017*(pp.30-36). Bangkok: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

### 제3절 SDG 1의 세부목표가 가지는 함의

북한의 빈곤 현황과 SDG 1의 세부목표 및 세부 지표를 살펴본 앞 절의 연속선에서 본 절은 빈곤 종식 목표(SDG 1)와 관련해 국제개발커뮤니티의 주요한 빈곤담론, 목표설정 그리고 측정 기준들을 조망하고자 한다. 또한, 개발도상국(이하 개도국) 맥락에서 SDG 1의 세부목표들이 가지는 사회경제적 의의뿐만 아니라 북한이라는 국가 사례에 비추어 일정한 함의를 도출하고자 한다.

역사적으로는 2차 세계대전 이후 본격적으로 국제개발(Global Development)이라는 영역이 발생되었으며 국제사회는 빈곤이라는 현상에 대해 끊임없이 고민해왔다. 무엇보다도, 개도국에서 나타나는 빈곤 현상의 근본 원인들을 파악하고 빈곤 감소를 위한 해결책들을 간구해왔다. 특히, 어떻게 빈곤을 정의하고 측정할 것인가란 핵심질문에 대한 학술적 그리고 실증적 논의들이 누적되어왔다. 빈곤 정의 및 빈곤 측정 관련 담론들은 시대에 따라 서서히 변천해왔고 빈곤에 대한 다양한 시각들이 소개되었다. 다시 말해, 아직도 국제사회는 공통의 그리고 단일의 빈곤 정의와 측정 방식을 가지고 있지 않다(Yi, 2019, p.104-105).

다만, 주요한 국제개발기구 및 선진원조기관을 중심으로 선호되는 정의 및 측정 방식이 존재하는데 이러한 접근방식들은 상이한 발전·빈곤론에 기반한 것으로 볼 수 있다. 지역적 범위를 기준으로 빈곤선은 국제 그리고 국내 빈곤선으로 나눌 수 있다. 가장 폭넓게 활용되는 국제 빈곤선 중 세계은행이 정한 기준은 하루 1인당 기초생활비용으로 1.90 달러(미화 기준) 이하를 획득 또는 소비하는 인구를 최빈곤층으로 정의한다.<sup>19)</sup> 해당 지표는 최빈곤 인구(extreme poverty population)를 비빈곤

19) 세계은행은 국제 빈곤선(International Poverty Line)을 주기적으로 발표하고 있으며 하루 1인당 1.90달러 기준선은 2015년에 수정 발표된 것이다.

(non-poor) 인구집단들로부터 구분하고, 국가 간 비교 그리고 시기별 진전 상황을 파악하기 위해 1990년부터 소개되었다. 세계은행이 정의하는 빈곤은 인간의 기초생활에 필요한 식량, 의복, 주거를 위한 비용 등을 금전적(monetary) 측면에서 파악한 것이며, 빈곤을 인간의 다차원적인 역량들(capabilities)의 결핍으로 정의하는 학파와는 접근방법에서 차이가 있다. 세계은행의 금전 중심적 빈곤 정의 및 측정뿐만 아니라 역량 그리고 인권 중심적인 빈곤 개념들이 복합적으로 국제 및 국가별 빈곤지표로 활용되며 추후 논의하게 될 UN의 국제발전목표들의 중요 지표들로 포함되어 있다.

SDG에 앞서 2000년 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)가 수립되었고, MDG 체계상 빈곤 감소는 사회영역 8개의 국제개발목표 중 첫 목표로 설정되었던 만큼 전략적 중요성 및 포괄성을 지닌다고 볼 수 있다. MDG 1은 ‘최빈곤 및 기아 퇴치(Eradicate extreme poverty and hunger)’이며 세 가지의 세부목표가 있다. 세부목표 1은 빈곤 인구를 하루 1.25달러 이하를 소비하는 인구로 정의하고 지구상의 빈곤 인구 비율을 1990년부터 2015년까지 반으로 줄이고자 하는 것이다. 두 번째 그리고 세 번째 세부목표들은 고용과 기아에 관한 것으로 여성, 남성, 그리고 청년층의 고용률을 개선하고 기아인구 비율을 절반으로 감소시키고자 하는 것이다.

세계은행에 따르면, 2010년 이미 MDG 1을 달성한 것으로 평가하였고, 1990년 36%로 측정되었던 세계 빈곤 인구의 비율은 2015년 10%로 감소하였다.<sup>20)</sup> 그럼에도 불구하고, 지역별 빈곤 감소 진전의 모습들이 불균형적으로 나타났고, 특히, 아프리카의 빈곤 감소가 상대적으로 미약하게 나타났다. MDG의 유효기간이 끝난 시점에서도 지구상에 존재하는 최

20) World Bank. (2020). *Poverty [Data]*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/topic/poverty> 2020.05.25.

빈곤 인구의 절대적 규모는 7.3억에 이르렀다.

앞서 제시된 북한의 빈곤 데이터에 의하면, MDG 시대를 거쳐 북한은 국내 빈곤 상황이 이전보다 악화되고 국제지원이 점차 줄고 있는 가운데 SDG 시대를 맞이한 것으로 보인다. 또한 본 절에서 재확인된 점은 가장 일차적으로 확보되어야 할 금전적 (또는 화폐적) 의미의 빈곤 데이터가 상당히 제한적으로 존재하여 해당 연구에 많은 어려움이 수반되었다. 특히, 빈곤에 관한 대부분의 통계자료들은 북한 정부 또는 UN이 공식적으로 발표 또는 인용한 자료이기보다는 다양한 학술적 시도에 의해 추정된 데이터들이다. 더불어, 북한의 빈곤 실태를 가늠할 수 있는 간접적 데이터의 대부분도 빈곤의 일부 개념인 식량, 영양상태, 그리고 일부 기초서비스 접근성(예를 들어, 식수)에 초점이 맞추어 있기 때문에 다차원적으로 북한의 빈곤 상황을 이해하고 반영할 정보가 여전히 부족하다. 그럼에도 불구하고, 본 절에서는 최근 발표된 북한의 공식 통계 문서들을 통해 SDG 1의 세부목표별 북한의 최근 현황을 가늠하고 이들 세부목표들이 가지는 사회경제학적 의미를 도출하고자 한다.

## 1. 세부목표와 세부지표 간의 연계성

설정된 세부목표와 세부지표 간의 긴밀성에 대한 논의 가운데 많은 부분은 1.1과 1.2에 집중되어 있다. 지구상에 존재하는 빈곤 인구의 규모 및 시계열상의 비율 변화를 가늠할 때 주류가 된 세계은행의 국제 빈곤선을 활용해왔다. 이와 관련해 학자 및 정책입안자들 가운데 논쟁이 벌어지고 있는데, 특히, 세계은행이 정의한 국제 빈곤선(하루 1인당 1.90달러의 소비 또는 소득 수득을 기준으로 최빈곤 인구를 정의, 측정하고 있음)은 여전히 경제 개념 중심적이기에 빈곤에 대한 다차원적인 고려가 들어간

기준들을 통해 국제사회의 빈곤 감소 현황을 재평가해야 한다고 보는 입장도 있다(Yi, 2019, p.127). 또한, 세부목표 1.2 (국내 빈곤선에 의한 구별되는 빈곤층 비율을 반으로 줄임)의 경우, 관련 지표설정에서 국가마다 빈곤층에 대한 정의 및 측정방법이 다소 상이하기 때문에 해당 부문의 전지구적 차원의 진전 및 달성을 모니터하려면 객관성 및 국가 간 비교 시 적절성에 많은 문제가 발생될 수 있다는 점도 언급되었다(Doidge & Kelly, 2018, p.5).

## 2. 세부목표의 사회경제적 의미: 국제·지역적 관점에서

이번 단락에서는 SDG 1의 사회경제적 의미에 대한 논의를 진행하고자 한다. 전통적으로, 사회경제학(socio-economics)적 접근은 국가 및 개인의 경제활동 및 경제성장이 가져오는 사회발전적 변화에 주목해 왔고, 이와 관련해 다양한 차원 및 분석 수준을 다룰 수 있겠다(Hollingsworth, Müller and Hollingsworth, 2002; Etzioni, 2016). 하지만 여기서 언급하고자 하는 ‘사회경제적’ 의미는 개발정책 수립 및 집행자들(공여기관 뿐만 아니라 수원국 정부 및 지역사회에서 활동하는 개발 행위자들)의 입장에서 해당 SDG 목표의 이행과 달성에 있어서 개도국의 국민들(또는 구분된 사회그룹별, 예를 들어, 여/남성, 아동, 실업자, 노인, 장애인, 임산부, 산재피해자, 빈곤/취약계층 등)에게 미치는 직간접적 영향에 국한하여 논의하고자 한다. 또한 논의의 시기 또한 현시적인 의미 그리고 중장기적인 차원에서 예측 가능한 이행 및 달성 정도에 따른 사회경제적 영향도 일부 포함하고자 한다.

앞서 언급한 것과 같이, ‘빈곤’은 사회 및 경제 그리고 인권 분야에 걸친 광범위한 저개발 현상이다. 이러한 맥락에서 SDG 1의 세부목표들이

가지는 사회경제적 의의는 독립적 또는 단독적으로 파악되기 어렵고, 다른 발전 목표들과의 연계성(예를 들어, 결핵퇴치, 수자원 접근성 향상, 교육기회확대, 여권신장 등이 빈곤 감소에 미치는 영향) 차원에서 대부분의 논의가 축적되어왔다.

다른 발전 목표들에 비해 SDG 1이 가지는 ‘포괄성’ 내지는 ‘상호의존성’에도 불구하고, SDG 1 아래 설정된 세부목표들을 평가해봤을 때, MDG에 비해 빈곤을 더 다차원적으로 정의하고 접근하고자 하는 측면에서 선진화된 시도 같다. 또한, SDG 기본철학인 지역적 포괄성을 반영하는 측면에서 해당 세부목표들이 개도국 맥락에만 국한되지 않는다. 예를 들어, 세부목표 1.2에서 1.5의 경우, 고소득 및 선진국 내 빈곤 문제에 대한 고려도 포함한다(Doidge & Kelly, 2018, p.4).

그러나 ‘2030년까지 절대 빈곤의 완전한 종식’이라는 목표의 집행 및 달성 가능성 차원에서 살펴봤을 때, SDG의 빈곤 종식 목표가 다소 무리한 목표치와 타임라인을 설정한 것이 아니냐는 비판도 제기되었다(Ravallion, 2020, p.16-17). 빈곤 감소라는 사회경제적 현상은 반드시 순차적으로 발생하지 않기 때문에 기존의 빈곤 인구 비율 규모를 크게 줄이는 것보다(예를 들어, MDG 레짐 아래 빈곤 인구 비율이 20%에서 10%대로 감소된 사례), 최소로 남은 빈곤 인구(예를 들어, 지구상 빈곤 인구 비율이 3~5%로 떨어졌을 때)를 완전히 없애는 것이 실제 더 어렵고 훨씬 더 많은 시간이 요구될 수 있다(Ibid.). 또한, 지난 MDG 시대 동안 빈곤 감소에 획기적인 진전을 보인 중국, 인도를 포함한 아시아 지역과는 달리 아프리카에서는 절대 빈곤 감소가 상대적으로 미미하게 나타났다. 이러한 빈곤 감소의 지역적 불균형이 심화되는 가운데, 전 지역에서 모든 형태의 빈곤 퇴치라는 SDG의 목표가 다소 비현실적으로 설정되어 있고, 무엇보다도 지구상에서 가장 빈곤 현상이 극심하고 집중된 아프리카 맥락



과 현황을 반영해야 할 필요성도 존재한다고 지적되었다(Lange, Klasen, 2017; Moyer, Hedden, 2020). SDG 1은 분명 이전의 빈곤 목표보다 여러 부문에서 향상되었지만 빈곤 감소를 위한 구체적인 접근방법, 전략 및 개입주체에 대한 언급을 여전히 누락시키고 있어 목표의 실제적인 이행에 혼란을 주고 있다고 비판 받았다(Sengupta, 2018).

### 3. 세부목표별 사회경제적 의미: 북한의 특수성 관점에서

SDG의 사회경제적 의의 및 영향에 관한 논의의 핵심고리이자 유용한 접근이 될 수 있는 것은 바로 ‘국가(제한된 의미로는 정부)의 역할(role of the state)’에 대한 근본적인 이해이다. 인류 공동의 발전을 위해 수립된 국제규범들(SDG를 포함)이 개도국 내에 내재화되거나 국제사회의 재원들이 개도국의 경제성장과 사회발전을 위해 유입되는 과정에서 중간 행위자인 수원국 ‘정부’의 역할은 매우 중요하다. 이들의 정책 결정과 태도 성향에 따라 국제규범 내지는 해외원조가 의도한 발전적 효과를 발생시킬지 여부 그리고 그 정도를 결정하게 된다. 이러한 측면에서 북한 사례에서 나타나는 정부의 역할은 어느 개도국들과 차별화되는 일정한 특수성이 있다(Kim, J., 2014).

북한 주민들이 SDG 세부목표 대비 어떠한 영향을 받고 있는지, 그리고 발생가능(또는 예측)한지에 대해 논의함에 있어, 일차적으로 북한 정부가 SDG 1이 정의하는 ‘빈곤’ 그리고 관련 개념들에 대해 어떻게 수용, 대응하고 있는가라는 차원의 이해가 필요하다고 판단하였다. 앞서 언급한 것과 같이, 북한은 국내 (저)발전 현상을 반영하는 데이터가 상대적으로 부족한데 이를 북한 정부의 통계역량 부족으로만 설명하기 어렵고, 정부의 폐쇄적 성향도 일부 작동한 것으로 보인다. 이러한 맥락 아래, SDG

1의 세부목표를 3가지 카테고리로 분류하여 - ‘국제 빈곤선 및 국내 빈곤선 중심의 빈곤퇴치’, ‘빈곤층 및 취약계층을 위한 전반적 보호’, 그리고 ‘빈곤퇴치를 위한 재원 및 정책수단 확보’ - 북한 정부가 발행한 최신의 통계보고서들<sup>21)</sup>을 중심으로 해당 카테고리 안에서 가늠할 수 있는 북한 정부의 태도 및 북한 주민의 경제사회적 변화에 대해 다음과 같은 논의를 제공코자 한다.

### 가. SDG 1 관련 데이터, 무엇이 얼마나 부족하고 왜 그러한가?

빈곤 퇴치 목표를 모니터링함에 있어서 빈곤 현상의 다차원성에 기반한 주요한 지표들이 제안되었다. 하지만 목표와 세부목표 그리고 세부지표 간의 설정상 적절성 및 엄밀성에 대한 논의들과는 별개로 이를 충족시킬 수 있는 국가별 데이터가 얼마나 그리고 어느 수준으로 존재하는가를 면밀히 살펴봐야 할 것이다. 이는 결국 제안된 세부 지표들의 실질적 유효성을 판단할 수 있는 지점이라고도 볼 수 있다. 관련 데이터의 접근성 및 신뢰도에 따라 개도국 내 빈곤 현상을 왜곡하여 판단할 가능성이 국가별로 판이하게 나타날 수 있다. 특히, 여러 개도국 사례들에서 빈곤층을 구분하는 국내적으로 설정된 기준, 측정, 그리고 수집 및 분석상 많은 문제점이 제기되기도 한다.

북한의 세부목표별 사회경제적 의미를 논할 때 가장 두드러지는 특수성은 단연 데이터의 부족이다. 북한이 대기근 사태(1995~1998)를 겪고 국제사회에 대한 지원을 공식적으로 요청한 1995년 이후에도 북한의 빈

---

21) 주로, 유엔아동기금(The United Nations Children's Fund, 이하 UNICEF)과 북한통계청이 공동으로 발표한 다중지표군집조사(Multiple Indicator Cluster Survey, 이하 MICS)를 활용하였다. 해당 통계자료는 2009년에 처음 소개되고, 2012년 그리고 2017년 업데이트되었다(CBS of the DPR Korea and UNICEF, 2009; 2012; 2017).

곤상황을 짐작할 수 있는 통계 및 실증적 자료 접근성이 매우 낮고 해당 자료들에 대한 신뢰성 또한 의심되었다(Noland, 2006, p.206). 북한이 국제사회의 인도적 및 개발지원의 접근성을 제한하기 시작한 2005년부터 약 십여 년 동안 북한 내 빈곤 상황을 파악할 수 있는 관련 데이터가 여전히 부재하였다. 앞으로의 대북 국제개발협력 재도입 가능성을 비롯한 SDG 관련 논의에 앞서, 북한의 통계기술 및 데이터 발굴의 시도 및 개발 자체가 우선과제로 선정되어야 한다.

다른 개도국 사례들과 비교했을 때에도, SDG 세부지표들을 충족하는 데이터 접근성은 매우 낮다. 삭스와 동료연구자들(Sachs et al., 2016, p.40)에 의하면, 북한의 경우, SDG의 세부지표들 중 약 40%에 해당하는 데이터가 부재하기 때문에 유엔의 공식적인 SDG 모니터링 프로세스에 포함시키지 못하고 있다고 밝혔다. 한편, 박지연 외 연구에 따르면, 2015년 제안된 SDG의 232개 지표들 중 이를 충족할 수 있는 관련 데이터가 존재하는 지표들은 47개에 한정되어 있으며, 이는 SDG의 지표 중 약 20%만을 커버하는 수준이라고 조사된 바 있다(박지연, 문경연, 조동호, 2016).

#### 나. 국제 빈곤선 및 국내 빈곤선 중심의 빈곤 퇴치

먼저, 세부목표 1.1과 1.2에서는 절대적이며, 비교 가능한 의미의 빈곤 개념을 기준으로 국제 빈곤선과 국가별 국내 빈곤선에 따라 빈곤 인구를 감소시키는 것에 초점을 두고 있다. 하지만 북한 정부는 국내의 빈곤 인구 비율에 대한 공식적인 데이터를 발표한 바 없다. 대안적으로, UN과 북한 정부가 발표한 데이터를 활용해 북한 내 빈곤층 비율에 대한 일부 제한적인 추정은 가능하다.

UN을 비롯한 국제기구들에서 북한의 빈곤 인구 비율을 약 40%에서 60%까지 폭넓게 추정하고 있다.<sup>22)</sup> World Data Lab에 따르면, 세계은행이 정한 국제 빈곤선을 기준으로 북한의 빈곤 인구 비율을 67%(2,500만 명 중 1,700만 명)로 분석하였다. 주목할 점은, UN과 북한 정부가 공동 발표한 자료의 경우, 빈곤 인구들이 비도시지역에 불균형적으로 밀집해 있다고 분석하였으나, 해당 데이터에 의하면 오히려 도시지역에 상대적으로 더 많은 빈곤 인구가 거주한다고 분석하였다. 이외에도, 2009년 발표된 연구결과에서는 인공위성을 통해 획득된 인구활동 데이터(2007년 기준)를 활용하여 북한의 빈곤 상황을 가늠하여 북한 인구를 2,200만(2003/4년도 기준)으로 상정하고, 이 중 1,400만(총인구의 65.1% 차지)을 빈곤 인구로 추정한 바 있다(Elvidge et al., 2009).<sup>23)</sup>

북한 국내의 빈곤상황을 가늠할 직접적이고 일차적인 빈곤 인구 비율 파악은 MDG 시대에서부터 제한적으로 추정될 뿐이었다. 접근이 가능한 통계자료들은 빈곤의 한 부분인 기아와 보건에 초점이 맞추어져 있어 북한 맥락에서 나타나는 ‘빈곤’의 실질적 그리고 전반적 모습을 가늠하는데 커다란 한계로 작용해왔다.

무엇보다도, 가장 최근 발표된 다중지표군집조사(MICS, 2018)<sup>24)</sup>에서 주목할 점은 해당 문서에서 ‘빈곤(poverty)’이라는 개념 내지 용어 자체를 사용하지 않으며, 따라서 북한 국내의 빈곤상을 직접적으로 반영할 사회경제적 데이터가 부재하다. 미루어 보건대, SDG의 내재화 및 이행과

22) 북한과 유사한 수준의 절대 빈곤 인구비율(2018년 기준)을 보이는 국가들은 모잠비크(57%), 예멘(58%), 콩고민주공화국(76%), 에리트리아(77%) 등이 있다.

23) 해당연구에서는 빈곤의 정의를 하루 1인당 미화 2달러 이하를 소비하는 인구로 정의하였고 LandScan의 인구통계(2004년도)와 The US Air Force Defense Meteorological Satellite Program의 야간불빛수치(2003년도) 등을 활용해 국가별 세계빈곤지수를 재설정하였다.

24) 2013년도 시행된 인구조사결과를 바탕으로 2017년 업데이트된 것으로 총 8천5백 명의 다양한 인구집단(성별, 나이(15세-49세), 지역별로 구분)들을 대상으로 조사되었다.

정상 북한은 국제적으로 비교 가능하고 절대적 개념의 빈곤(즉, 국제 빈곤선에 의한 국내 빈곤 인구 비율 또는 가구당 소득 및 지출규모)에 대한 실제적인 수용이 아직 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 다만, ‘가구 당’ 보유자산의 내역 및 규모를 기준으로 하위 20% 인구집단을 구분하고 있고, 제시된 재산지표(Wealth index)를 활용하면 북한 국내에 존재하는 빈곤 인구의 삶의 질에 대한 간접적인 이해가 가능하겠다.<sup>25)</sup> ‘빈곤’ 또는 유사한 용어를 기피하는 북한 정부의 태도는 정권의 정당성을 확보하기 위한 전략적 행태도로 해석할 수 있다. 이러한 북한 정부의 소극적, 우회적 자세는 앞으로 지속될 가능성이 높다.

World Poverty Clock은 2030년까지 국가별 SDG 목표의 성취율을 추정해봤을 때, 북한 내 빈곤문제가 지속적으로 악화되리라 예견하지는 않았지만 SDG 1.1에 있어서 목표 달성 가능성이 매우 희박한 국가로 분류하고 있다(〈표 3-6〉 참고). 북한의 빈곤상황은 매우 심각하고 2030년까지는 SDG 1 달성에 있어서 괄목할 만한 성과를 기대하기 어려운 점도 북한 정부의 빈곤 개념 내재화 및 관련 데이터 발굴에 부정적으로 작동될 수 있겠다.

25) 2017년도 MICS에 의하면, 재산지표상 하위 20%가 총인구의 약 19%(남성의 경우, 18.8%; 여성, 19.9%)를 차지하며 도시지역에 거주하는 재산 상위 40% 인구집단은 총 인구의 60%에 이르는 반면, 비도시지역에 거주하는 재산 하위 20% 인구집단은 41.2%이다. 하위 20% 재산인구집단이 가장 많이 몰려 있는 지역은 량강도이며, 이들 인구집단은 평양에서 가장 적게 거주하는 것으로 나타났다. 해당 지표는 주거관련시설(예를 들어, 주택건축자재), 가정용품(예를 들어, 선풍기, 세탁기, 냉장고, 전화기, 자전거 등) 및 토지/가축 소유 그리고 전기, 통신, 물, 위생, 방한시설들의 접근성에 집중한다.

〈표 3-6〉 World Poverty Clock이 예측한 북한의 SDG 1.1 기대 달성률

최빈곤 인구	2016	2018	2020	2022	2024	2026	2028
인구수 (백만 명)	17.0	15.5	14.9	14.2	13.5	12.8	12.0
인구 비율 (백분율)	67	61	58	55	52	49	46
도시지역 인구수 (백만 명)	10.6	9.6	9.3	8.8	8.5	8.4	7.8
비도시지역 인구수 (백만 명)	6.3	5.8	5.6	5.3	4.9	4.7	4.2

자료: World poverty Clock. (2020). *World poverty Clock*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/about> 2020.05.10.

## 다. 빈곤층 및 취약계층을 위한 전반적 보호

두 번째 세부목표 카테고리를 살펴보면, 빈곤 및 취약계층의 사회적, 경제적, 그리고 환경적 권리의 보호에 대한 내용을 담고 있다. 우선, 북한 정부가 자국민에 대한 일정한 수준의 보호 및 공공서비스를 제공하고 있는가라는 질문과 관련해 평화기금(The Fund for Peace, FFP)의 취약국가 지표를 참조할 수 있겠다. 2020년에 발표된 평화기금의 취약국가지표(Fragile States Index)<sup>26)</sup>에 따르면, 북한은 178개국 중 30위(90.2/120, 점수와 국가 순위가 높을수록 국가취약성이 높음)를 차지하였다. 국제적인 수준에서도 북한은 국가취약성이 강하게 나타나는 국가 중 하나이다.<sup>27)</sup>

2006년부터 2020년까지 북한 정부의 기능/역할에서 나타나는 취약성

26) 해당 지표는 화합(cohesion), 경제, 정치, 사회적 부문에서 정부의 기대 역할 내지 기능 수행 시 나타나는 국가취약성을 모니터링한다. 치안, 경제적 활동 및 기회 보호, 국가 정당성을 포함한 인권 및 사회/공공서비스 접근성, 그리고 사회집단에 대한 차별 및 의 부적 개입에 대한 양적 지표화를 시도하였다.

27) 북한과 유사한 수준('경고(alert)')의 국가취약성을 보이는 국가들은 라이베리아, 케냐, 베네수엘라, 모잠비크, 콩고 등이 있다(FFP, 2020).

의 정도를 살펴봤을 때 2010년을 기점으로 전반적인 향상을 보였다. 특히, 집단불만(Group grievance, [화합지표]), 공공서비스(public services, [정치지표]), 불평등(economic inequality, [경제지표]), 인구압(demographic pressure, [사회지표]), 난민과 국내실향민(refugees and IDPs, [사회지표]) 부문들이 지표상 눈에 띄게 향상되었다. 반면에, 엘리트 파벌화(factionalized elites, [화합지표]), 외부개입(external intervention, [정치/경제지표]) 부문 등의 국가취약성은 지속적으로 악화되었다.

국내 수준에서 북한 정부의 취약성은 지역별로 상이하게 나타난다. 2017년도 MICS에 의하면, 지역 간 빈부 격차 수준이 상당하고 도시보다는 비도시지역에 빈곤 인구가 몰려 있어 결과적으로 교육, 영양, 아동성장 및 보건상태에서 큰 차이를 보였다.

또한, UNICEF 북한사무소가 2019년 발간한 보고서에 따르면 기초 공공서비스 접근이 제한된 인구를 총인구(2,500만) 중 약 1,000만 명으로 산정하고 있다(UNICEF, 2019, p.60-63). 깨끗한 식수 및 기초서비스 접근성이 매우 낮은 국내적 상황은 북한 정부의 취약성을 일부 반영한다 볼 수 있다.

북한은 식량 생산, 농업, 그리고 재해 위험 관리 부문에 있어 강력하고 효과적인 정부의 개입을 기대하기도 어려운 상황이다. 지난 3년 간(2016~2018년) 북한 내 농작물 생산규모가 589만 톤에서 495만 톤으로 감소하였고 최소 500만 톤의 생산량을 유지해왔던 지난 10년 동안의 추이를 고려해 봤을 때 최근 들어 빈곤 상황이 더욱 악화되었을 것이라고 추정할 수 있다. 자연재해로 인해 2004년부터 2018년 동안 누적적으로 660만 명의 인구가 피해를 입은 것으로 추산되었고, 최근 2018년 이상 고온현상으로 8월 몇몇 지역의 대규모 홍수피해가 발생하였고 폭우, 태

풍, 돌발홍수 등으로 약 3-4만 명이 피해를 입을 것으로 집계되었다. 이러한 상황에서 UN 기구들과 국제 NGO의 인도주의적 지원규모가 지난 5년간(2014~2018년) 계속적으로 급감해왔다.

## 라. 빈곤 퇴치를 위한 자원 및 정책수단 확보

이행수단 관련 세부목표들과 관련해서 북한 정부의 자원확보 및 정책수단 간구를 위한 노력은 어떻게 나타나고 있는가? 먼저, 빈곤 감소를 포함한 17개의 SDG 발전목표에 대한 북한 정부의 인식과 참여 의지가 최근 들어 가시적으로 확대되었다는 점을 언급할 수 있겠다. 2015년 9월 개최된 'Post-2015 개발 어젠다 채택을 위한 유엔회담'에서 북한 정부는 국제사회의 공동 목표인 MDG와 SDG의 중요성에 대해 언급하였다. 자국이 국제사회가 발효한 경제제재로 인해 상당한 위기에 봉착한 상황임에도 불구하고 SDG 달성을 위한 자구적 의지를 밝힌 것이다. 한 발 나아가, 2017년 UN과 북한 정부는 UN 전략 프레임워크(UN Strategic Framework 2017-2021, 이하 UNSF)를 공동으로 수립하였는데 이는 SDG 달성을 위해 북한 정부와 UN 기관들이 강력하고 효율적인 협력을 도모하기 위함이다. 해당 논의를 통해 북한 정부와 북한 내 상주하는 다양한 국제개발기구들은 4가지 전략적 우선순위(식량과 영양안보, 사회개발서비스, 회복 및 지속성, 데이터와 개발운영)를 설정, 이를 공동으로 확인하였다. 해당 어젠다들은 실상 SDG 1과 긴밀한 관련성을 가지고 있다. 또한, UNSF는 북한의 맥락에 상응하도록 6가지의 국가수준모델을 적용코자 하였으며, 단기적 차원의 인도적 지원뿐만 아니라 장기적 차원의 국제협력 도입 및 집행 등을 고려하였다.<sup>28)</sup>

28) DPRK delegation. (2015). *Statement by H.E. Mr. RI SU YONG, Minister of Foreign Affairs of the Democratic People's Republic of Korea at the United*



2020년 유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 이하 OHCHR)에서 북한은 국가자발적보고서(Voluntary National Review, 이하 VNR)를 제출할 계획인데, 해당 문서는 북한 정부의 SDG에 대한 직접적인 이해 및 수용 의지를 반영할 것으로 기대된다.<sup>29)</sup> VNR 작성에 있어 기초적인 정보를 제공하는 국가별인권상황정기검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR)가 2019년 5월에 2014년 이후 세 번째로 실시되었다. 2019년 발표된 UPR에 의하면, SDG의 맥락에서 262개의 권고사항이 만들어졌고 이 중 132개 사항들이 수용되었다고 발표하였다.<sup>30)</sup> 다만, SDG 16에 대한 권고사항이 가장 많이 제시된 것에 비해 SDG 1은 상대적으로 권고사항 및 관련 정보가 매우 적다.

SDG 1과 관련해 북한 정부가 긍정적으로 받아들인 권고사항은 다음과 같다. 첫째, 여성, 아동, 장애인, 그리고 노령인구의 복지와 인권을 향상시키고 북한 주민들에게 최소한의 식량, 보건, 교육, 주거공간을 보장하기 위한 지속적인 노력을 취한다. 둘째, 도시지역과 농촌지역 간의 격차를 줄이기 위한 혁신적인 방법들을 간구한다. 그리고 셋째로는 북한 전 지역에 균등하고 제한 없는 인도적 지원 접근성을 보장하고, 특히 취약계층에 대한 지원 전달 과정에 있어 유엔과 국제인도주의기구들에게 보다 확장된 접근성을 보장하도록 하는 내용들을 포함한다. 해당 부분들과 관련해, 북한 정부의 제도적 그리고 정책적 변화에 대한 정보들이 북한 정

---

*Nations Summit for the adoption of the Post-2015 Development Agenda (2015.9.27).* Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/dempeoplesrepublickorea> 2020.5.10.

29) UN Human Rights. (2020). Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review 2020. Retrieved from <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SDGS/2020VNRCountries/DPRK.pdf>. 2020.05.10.

30) UN Human Rights. (2020). *Universal Periodic Review - Democratic People's Republic of Korea*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/EN/HR/Bodies/UPR/Pages/KPIndex.aspx> 2020.05.10.

부가 제출한 보고서에 국한되어 있어 이에 대한 객관적인 모니터링 및 분석이 제한적이나 북한 정부의 SDG에 대한 앞으로의 수용 정도 및 의지에 대해 지속적으로 살펴볼 일이다.

## 제4절 SDG 1의 지표 분석 및 국제 비교

이 절에서는 SDG 1 세부목표 및 지표에 대해서 살펴보고자 한다. 이와 관련하여 현재 제시된 북한의 지표와 국제 지표에 대한 비교 분석을 시도한다. 다만 북한의 폐쇄성으로 인해 관련 지표가 거의 전무한 실정이다. 그러므로 공개된 자료 중 가장 관련이 높은 통계를 바탕으로 북한의 SDG 1의 1.1.1, 1.4.1 및 1.5.1을 분석하고자 한다. 한국은행 북한 통계를 살펴보면 북한의 2018년 국내총생산(GDP)은 2억 6,883만 달러이며,<sup>31)</sup> 세계은행(World bank) 기준 네팔의 국내총생산(GDP)은 29,040 백만 2억 9,040만 달러로<sup>32)</sup> 북한과 유사한 경제 수준을 가지고 있다. 따라서, 이 절에서는 세계은행 지표상 북한과 비슷한 네팔의 수준을 비교함으로써 첫째, 북한과 같이 물리적 접근이 제한된 지역에 대한 현황 파악을 위한 우회적 방법으로, 경제상황이 비슷한 나라의 상황을 살펴 북한 내부의 상황을 이해해보고자 한다. 둘째, 북한 이외의 국가에 대한 비교 분석을 통해 특정 지표가 북한의 정치 및 경제적 특수성에 기인한 것인지 혹은 비슷한 경제수준에서 나타나는 보편적 현상인지에 대한 판단을 가능하게 한다는 점에서 국제 비교가 의미 있다고 하겠다.

31) 한국은행. (2020.06.08.). 북한GDP관련통계. **한국은행 보도자료**. [https://www.ok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=2000\\_91](https://www.ok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=2000_91)에서 인출.

32) World bank. (2020). *GDP Data*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. 2020.06.08.

## 1. SDG 1.1 목표

### 가. 북한의 지표 분석

SDG 1.1 목표와 관련된 북한의 자료는 World Poverty Clock의 ‘북한 빈곤 인구수 및 비율’, ‘북한 빈곤 성별 및 연령별 인구수’와 국제노동기구(ILO)의 ‘북한 극도 빈곤층 취업자 비율’ 통계를 통해 살펴볼 수 있다.

World Poverty Clock의 ‘2020년 북한 빈곤 인구수 및 비율’을 살펴보면 전체 인구(25,925,738명) 중 58%(14,997,624명)가 절대 빈곤에 시달리고 있음을 알 수 있다. 연령별로 살펴보았을 때, 60대~70대 이상 빈곤 인구수가 가장 적으며 이는 북한 기대수명이 평균 71.9세인 것을 감안했을 때 인구수 자체가 적기에 나타난 현상이다.

〈표 3-7〉 2020년 북한 빈곤 및 비율 (SDG 1.1.1)

(1.90\$ 미만 인구수, 백만 명)

전체 인구수	빈곤 인구수	빈곤 인구수 (남)	빈곤 인구수 (여)
26.0	15.0 (58%)	7.2 (57%)	7.8 (59%)

자료: World Poverty Clock(2020). *World poverty Clock Map*. Retrived from <https://worldpoverty.io/map> 2020.05.22. 자료를 바탕으로 저자 표 작성.

〈표 3-8〉 2020년 북한 빈곤 성별 및 연령별 인구수 (SDG 1.2.1)

(1.90\$ 미만 인구수)

전체	연령별	빈곤 인구수	성별	연령별	빈곤 인구수	성별	연령별	빈곤 인구수
전체	0-9	2,193,547	남	0-9	1,090,708	여	0-9	1,102,839
	10-19	2,217,592		10-19	1,089,377		10-19	1,128,215
	20-29	2,367,146		20-29	1,188,567		20-29	1,178,579
	30-39	2,192,987		30-39	1,123,957		30-39	1,069,030
	40-49	2,014,284		40-49	1,016,960		40-49	997,324
	50-59	1,848,997		50-59	936,870		50-59	912,127
	60-69	1,087,516		60-69	455,499		60-69	632,017
	70 이상	1,075,555		70 이상	311,095		70 이상	764,460

자료: World Poverty Clock(2020). *World poverty Clock Map*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/map> 2020.05.22. 자료를 바탕으로 저자 표 작성.

ILO의 ‘북한 극도의 빈곤층 취업자 비율’을 통해 국제 빈곤선 미만으로 살고 있는 취업자 비율을 유추해볼 수 있다. SDG가 시작된 2015년을 기준으로 살펴보면 취업자 기준 절대 빈곤 인구 비율이 줄어들고 있는 실정이다. 감소 비율이 매년 1% 미만으로 미세하지만 2015년 이래로 2019년까지 북한의 절대 빈곤 비율이 호전되었음을 알 수 있다.

〈표 3-9〉 북한 극도의 빈곤층 (구매력 기준 \$1.90 이하) 취업자 비율 (SDG 1.1.1)

성별	연령별	2015	2016	2017	2018	2019
전체	15 이상	19.8	19.1	18.8	18.4	17.9
	15-24	24.6	23.8	23.6	23.2	22.6
	25 이상	18.8	18.0	17.8	17.5	16.9
남	15 이상	20.1	19.3	19.1	18.7	18.2
	15-24	24.3	23.5	23.2	22.9	22.3
	25 이상	19.2	18.5	18.3	17.9	17.4
여	15 이상	19.5	18.7	18.5	18.1	17.6
	15-24	25.0	24.2	23.9	23.5	22.9
	25 이상	18.2	17.5	17.3	16.9	16.4

자료: 통계청.(2020d). 국가통계포털: 북한통계 (ILO:국제노동기구): **경제계층별 취업자**. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IJGI03\\_015&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJGI03_015&conn_path=I2)에서 2020.05.10. 인출.

## 나. 국제 비교

World Poverty Clock의 ‘2020년 네팔 및 국제 빈곤 인구수 및 비율’을 살펴보면 국제 빈곤율은 9%이며 네팔의 전체 인구 (30,596,469명) 중 7%(1,989,146명)가 절대 빈곤의 상황에 처해 있다. 이는 절대 빈곤율이 58%나 되는 북한과 비교했을 때 매우 낮은 비율이다. 이를 통해 네팔은 북한과 비슷한 경제 수준을 가지고 있음에도 불구하고 빈곤율에서는 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 더하여 국제 기준의 빈곤율 9%와 비교하였을 때도 북한의 빈곤율은 심각한 것으로 평가할 수 있다.

〈표 3-10〉 2020년 네팔 및 국제 빈곤 인구수 및 비율 (SDG 1.1.1)

(1.90\$ 미만 인구수, 백만 명)

국가	전체 인구	빈곤 인구 및 비율	빈곤 인구수	
			남	여
네팔	30.6	1.9 (7%)	0.9 (6%)	1.0 (7%)
북한	26.0	15.0 (58%)	7.2 (57%)	7.8 (59%)
국제	774.6	69.1 (9%)	33.7 (9%)	35.3 (9%)

자료: World Poverty Clock. (2020). *World poverty Clock Map*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/map> 2020.06.09. 자료를 바탕으로 저자 표 작성.

네팔의 빈곤 인구수 및 비율을 살펴보았을 때, 네팔은 약 1,900,000명의 빈곤 인구 중 0세~19세의 수가 1,000,000명을 웃도는 것으로 보아 네팔 내에서 아동 및 청소년의 빈곤율이 높은 편으로 나타났다. 북한과 네팔의 빈곤 인구수는 위 표에서 언급하였듯이 전체적으로 네팔 빈곤 인구수가 북한에 비해 낮은 편이다. 이를 성별 및 연령으로 비교하였을 때 두 국가의 차이는 극명하다. 전체적인 수치는 작게는 4배, 크게는 약 20배 가까이 차이가 나며 이는 연령별로 보았을 때 50세~59세에서 18배

로 크게 나타난다. 성별로 분류하였을 때, 이 차이는 특히, 70대 이상 빈곤 여성 수치에서 네팔이 북한과 비교하여 약 20배 이상 차이를 나타내고 있다.

〈표 3-11〉 2020년 네팔 및 북한 빈곤 성별 및 연령별 인구수 (SDG 1.2.1)

(1.90\$ 미만)

전체	연령별	빈곤 인구수		성별	연령별	빈곤 인구수		성별	연령별	빈곤 인구수	
		네팔	북한			네팔	북한			네팔	북한
전체	0-9	557,799	2,193,547	남	0-9	270,904	1,090,708	여	0-9	286,895	1,102,839
	10-19	510,408	2,217,592		10-19	261,180	1,089,377		10-19	249,228	1,128,215
	20-29	269,559	2,367,146		20-29	119,719	1,188,567		20-29	149,840	1,178,579
	30-39	246,938	2,192,987		30-39	101,308	1,123,957		30-39	145,630	1,069,030
	40-49	140,038	2,014,284		40-49	66,010	1,016,960		40-49	74,028	997,324
	50-59	100,089	1,848,997		50-59	48,767	936,870		50-59	51,322	912,127
	60-69	102,371	1,087,516		60-69	52,221	455,499		60-69	50,150	632,017
	70 이상	61,944	1,075,555		70 이상	28,770	311,095		70 이상	33,174	764,460

자료: World Poverty Clock. (2020). *World poverty Clock Map*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/map> 2020.06.09. 자료를 바탕으로 저자 표 작성.

## 2. SDG 1.4.1 목표

### 가. 북한의 지표 분석

SDG 1.4 목표와 관련된 북한의 자료는 UNICEF의 MICS의 ‘식수원 보유 인구 비율’, ‘위생시설 이용 가능 인구 비율’ 통계를 통해 살펴볼 수 있다. UNICEF MICS의 식수원 인구 비율 자료를 통해 전체 식수원의 장

내 비율은 76.6%이며 도시와 농촌은 각각 78.1%, 74.1%이다. 이는 도시 및 농촌을 다 포함하여 대부분의 인구가 식수원을 이용하는 데 큰 어려움이 없음을 나타낸다. 또한 30분 이내 접근 가능한 식수원이 96.7%이므로 북한은 식수원을 보유하지 않은 집일지라도 쉽게 식수를 구할 수 있는 상태이다. 그리고 대부분의 식수원의 상태가 향상된 상태로 대부분의 주민들이 현대식의 식수원을 이용할 수 있음을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 북한 식수원 보유한 인구 비율 (%) (SDG 1.4.1)

지역	Improved		Unimproved	
	장내 보유	30분 이내 접근 가능	장내 보유	30분 이내 접근 가능
전체	76.6	96.7	2.1	4.0
도시	78.1	18.6	0.6	1.8
농촌	74.4	13.3	4.4	7.5

자료: UNICEF. (2018). 2017 DPR Korea MICS(p143). 틀바탕으로 저자표 작성.

위생시설은 개인 보유율이 81.5%, 도시 기준 88.0%, 농촌은 71.5%로 식수원 접근성과 같이 대부분의 인구가 향상된 위생시설을 보유하고 있다. 그러나 농촌의 덜 발달된 위생시설 보유 비율이 26.8%로 도시의 5.8% 비율에 비해 위생시설 수준이 낮은 편이다. 도시의 경우 대부분 현대식 위생시설을 가지고 있으나 농촌은 여전히 낡은 위생시설을 보유하고 있음을 알 수 있다. 더하여, 북한의 5시간 이내 접근 가능 및 공동 위생시설의 비율이 현저히 낮은 실정이다. 이를 통해, 위생시설을 보유하지 않은 가정 및 기관의 경우, 위생시설 이용에 어려움이 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-13〉 북한 위생시설 이용 가능한 인구 비율 (%) (SDG 1.4.1)

지역	Improved			Unimproved		
	개인	5시간 이내 접근 가능	공동	개인	5시간 이내 접근 가능	공동
전체	81.5	0.9	1.3	14	0.4	1.4
도시	88.0	1.4	1.8	5.8	0.2	1.8
농촌	71.5	0.1	0.6	26.8	0.1	0.7

자료: UNICEF. (2018). *2017 DPR Korea MICS(p152)*. 를 바탕으로 저자 표작성.

## 나. 국제 비교

FAO의 ‘네팔 식수원 사용 가능한 인구 비율’ 및 ‘네팔 위생시설 사용 가능한 인구 비율’을 통해 네팔의 SDG 1.4 이행률을 분석할 수 있다. FAO는 UNICEF와 달리 연도별로 식수원 및 위생시설 사용 가능한 인구 비율을 나누었다. 2011년의 85.9%를 기준으로 네팔의 식수원 사용 가능한 인구는 연도별로 상승하고 있으며 2017년 88.8%로 지난 7년간 2.9%가 증가하였다. 이는 네팔의 대부분의 인구가 식수 이용에 어려움이 없음을 나타낸다. 2017년 이전 북한의 데이터가 없으므로 2017년 기준으로 북한과 네팔을 비교하였을 때, 북한 76.6%, 네팔 88.8%로 네팔의 주민들이 식수원 사용이 더 용이한 것으로 보인다. 그러나 북한의 수치는 식수원 보유 인구 비율이며 30분 이내로 접근 가능한 식수원 비율이 96.7%이므로 북한 주민 대부분이 식수 이용이 가능함을 나타낸다.

〈표 3-14〉 네팔 식수원 사용 가능한 인구 비율(%) (SDG 1.4.1)

국가	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
네팔	85.9	86.4	86.9	87.4	87.9	88.3	88.8
북한	자료 부재						76.6

자료: 1) UNICEF. (2018). *2017 DPR Korea MICS(p143)*.

2) FAO. (2020f). **네팔 식수원 사용 가능한 인구 비율(%)**. <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020.06.10.



네팔의 위생시설 사용 가능한 인구 비율을 살펴보면 식수원 사용 가능한 인구 비율에 비해 현저히 낮은 편이다. 2011년 43.7%를 기준으로 2017년 62.1%까지 매년 상승했으나 여전히 많은 인구가 위생시설을 이용하지 못하고 있는 실정이다. 이를 2017년 북한의 위생시설 사용 가능한 인구 비율 82.8%(Improved 기준 및 개인과 공동 합산)와 비교하였을 때 차이는 극명하게 나타난다. 상대적으로 낮은 비율인 북한의 농촌(72.1%)과 비교하여도 네팔의 인구가 위생시설 사용이 더 어려운 상황이다. 그러므로 위 두 비교를 통해 SDG 1.4.1 이행에 있어 북한이 네팔보다 앞서 있음을 알 수 있다.

〈표 3-15〉 네팔 위생시설 이용 가능한 인구 비율(%) (SDG 1.4.1)

국가	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
네팔	43.7	46.7	49.6	52.7	55.7	58.9	62.1
북한	자료부재						81.5

자료: 1) UNICEF. (2018). *2017 DPR Korea MICS(p152)*.

2) FAO. (2020i). 네팔 위생시설 사용 가능한 인구 비율(%). <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149> 2020.06.10.

### 3. SDG 1.5.1 목표

#### 가. 북한의 지표 분석 (SDG 1.5.1)

UNICEF의 ‘DPR Korea Needs and Priorities’ 보고서를 통해 자연재해로 인해 피해받은 인구수와 규모에 대해 알 수 있다. 2004년부터 2015년까지 자연재해(특히 홍수 및 가뭄)로 피해당한 인구수는 약 5,600만 명으로 추정된다<sup>33)</sup>. 또한 IFRC의 ‘World Disasters Report’를 통해

2010년부터 자연재해로 인해 사망하거나 피해받은 북한의 인구수를 알 수 있다. 사망자 수가 가장 높은 연도는 2012년 147명이며 그 외의 연도에는 사망자 수가 100명 미만이다. 이는 피해자 수가 최소 5만 명이 넘어 가는 것에 비해 상대적으로 적은 수치이다.

피해자 수를 보았을 때, 가장 많은 피해가 발생한 해는 2015년으로, 이 해에 발생한 재해로 약 1,800만 명의 주민이 어려움을 겪었다. 또한 가장 최근에 발생한 재해는 2016년 함경북도에서 발생한 홍수가 있는데, 이로 인해 60만 명의 인구가 피해를 당했고, 6만 9,000명의 사람들이 거주지를 잃은 것으로 보고되었다.<sup>34)</sup> 이러한 잦은 자연재해에 많은 주민 피해가 발생하고 있다는 것은 북한에 자연재해에 대한 피해 복구, 대비책 마련 및 인프라 구축이 부족함을 알 수 있다.

〈표 3-16〉 북한 재해 사망자 및 피해자 수 (SDG 1.5.1)

구분	2010	2011	2012	2013	2015
사망자 수	30	74	147	51	33
피해자 수	95,785	57,592	3,137,550	848,690	18,003,541

주: 재해는 자연재해와 기술적으로만 발생하는 재난을 말하며, 전쟁, 분쟁 관련 기근, 질병, 전염병은 제외

자료: IFRC. (2020). *World Disasters Report 재해 사망자 및 피해자 수*. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1ZGAE19\\_IFRC&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAE19_IFRC&conn_path=I2). 2020.06.11.

33) UNICEF. (2017). *DPR Korea Needs and Priorities (p4)*. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DPRK%20Needs%20and%20Priorities%202017.pdf> 2020.6.10.

34) UNICEF. (2017). *DPR Korea Needs and Priorities (p4)*. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DPRK%20Needs%20and%20Priorities%202017.pdf> 2020.6.10.

## 나. 국제 비교

비교 국가인 네팔의 2015년 및 2016년 재해 사망자 수 및 피해자 수를 보았을 때, 지진이 사망 3,970명, 피해 2만 2,497명(실종자 및 부상자 합산)으로 가장 높았다. 네팔의 지진 피해가 발생 빈도 측면에서 이례적이라는 점은 차이가 있으나 북한과 비교하였을 때 재해 종류는 다르나 재해로 인한 피해자 수가 북한이 압도적으로 높은 것을 알 수 있다. 이는 기본적인 재난 대응 인프라 및 기본적인 사회적 인프라 상황이 열악하다는 의미로 해석할 수 있다.

〈표 3-17〉 2015년~2016년 네팔 재해 사망자 및 피해자 수 (SDG 1.5.1)

구분	횟수	사망	실종	부상
지진	35	8,970	195	22,302
홍수	244	101	39	23
산사태	290	276	42	226
폭우	118	9	0	24
폭풍	43	2	0	9
번개	299	185	0	369
가뭄	5	5	3	0

주: 재해는 자연재해와 기술적으로만 발생하는 재난을 말하며, 전쟁, 분쟁 관련 기근, 질병, 전염병은 제외

자료: Ministry of Home Affairs, Government of Nepal. (2017). Key Hazards. *Nepal Disaster Report 2017: The Road to Senai*(p. 12). Kathmandu: Government of Nepal.

## 제5절 소결

최근의 빈곤 논의에서는 빈곤이 단순히 화폐적 차원에 국한되는 것이 아니라면서 빈곤의 다차원성을 강조하고 있다. UN도 2010년부터 소득,

교육, 건강을 포괄한 다차원적 빈곤 지수(Global Multidimensional Poverty Index)를 발표하고 있다. 하지만 2020년 현재, 북한의 자료는 포함되고 있지 못하다. 다차원적 빈곤의 측정은, 화폐적 차원에서 분석했을 때 간과할 수 있는 빈곤의 동학을 알 수 있다는 측면에서 유용하지만, 실제로 관련 데이터를 확보하기가 쉽지 않아 중하위 소득 국가에서 활용하기 어려운 면이 있다. 특히, 북한을 비롯한 몇몇 국가는 소득 수준과 관련된 공식 통계의 확보도 여의치 않아 다차원적 빈곤을 측정하기 쉽지 않다. 이에 확보할 수 있는 국제기구 통계자료와 국내외 선행연구 결과들을 토대로 화폐적 기준으로 측정한 절대적 빈곤 개념의 북한 현황을 살펴보았다.

결론적으로 대체로 절대 빈곤이라는 동일한 기준에서 북한의 빈곤율을 파악하지만, 어떤 자료, 어떤 방법에 기초하느냐에 따라 북한의 빈곤 수준이 상당히 다르게 나타났다. 세계빈곤시계에 따르면, 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 예상된다. 북한의 빈곤 문제가 꾸준히 개선되지만, 여전히 지속가능한 개발 목표를 달성하기는 어려워 보인다는 것이다. 위성사진으로 분석한 북한의 빈곤율 연구에서도 북한 인구의 과반 이상이 절대적 빈곤 상태에 놓여있는 것으로 추정되었다.

한편, 북한이 소득이 낮은 국가이기는 하지만 최빈국은 아니라는 연구 결과도 있다. 김석진과 홍제환(2019)이 2017 다중지표군집조사 결과를 바탕으로 북한의 재산지수를 구한 결과, 북한이 개발도상국 평균보다 재산지수가 높은 것으로 나타났다. 비록 자료에서 북한 주민의 상황이 과대평가 되었을 가능성이 있다고 하더라도 북한이 최빈국이라는 평가는 박하다고 주장하고 있다.

SDG 관점에서 보면 북한은 고질적으로 상당수의 인구가 절대 빈곤 수준으로 살아가고 있다. 이에 대한 국제사회의 지원은 주로 긴급-인도주의 원조에 국한되어왔다. 절대 빈곤의 종식이라는 SDG 1의 성취를 위해 북한 정부의 더욱 적극적인 노력과 국제사회의 지원이 필요하다.

북한 정부가 자국의 빈곤 현황에 대한 데이터를 공개하는 것에 강한 거부감을 가질 수 있어 북한의 데이터 부족 현상은 단기간에 해결되지 않을 것이다. 북한의 데이터 부재로 인하여 지표 분석을 시도하기 전에 SDG 1의 세부목표들이 북한에 어떤 함의를 주는지 도출하였다. 이를 위해 SDG 1의 세부목표들을 3가지 분야들로 재분류하였다. 국제/국내 빈곤선 중심의 빈곤퇴치, 빈곤층 및 취약계층을 위한 전반적 보호, 그리고 빈곤퇴치를 위한 자원 및 정책수단 확보라는 측면에서 현재 북한 정부의 태도 내지 관련 활동에 대한 평가를 시도하였다. 북한은 국제적으로 또는 국내적으로 활용되고 있는 빈곤 개념 내지는 빈곤측정방식들을 수용하는 태도를 아직 보이지 않고 있다. 또한 빈곤층 및 취약계층을 위한 보호는 아동을 다소 초점이 맞춰져 있고, 다양한 사회계층에 대한 전반적인 보호가 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 빈곤퇴치를 위한 자원 및 정책수단 확보에서도 국제무역 내지는 해외원조 확장을 통해 돌파구를 찾고자하는 정책적 변화도 실상 미미하다.

이러한 해당 논의를 통해 재차 강조 할 점은 바로 북한의 빈곤 현황 및 원인에 대한 근본적인 이해 확립이고, 이는 북한에 적용 가능한 개발협력 모델을 논의하기 이전에 꼭 선행되어야 한다. 이와 함께, 국내 빈곤 상황을 효과적으로 반영할 기초 데이터와 다차원적 데이터들이 더 확충되어야 한다. 이는 앞으로 국제사회에서 더 확대된 대북지원이 이루어질 경우, 자원들이 더 유의미하게, 효과적으로 빈곤층에 도달하고 작동할 수 있는 가능성을 높일 수 있다.

북한은 빈곤 데이터의 부족이 상대적으로 첨예하게 나타나는 특수한 사례이다. SDG 1 달성을 목표로 하는 많은 개발도상국들에게도 데이터 부족 문제는 여전히 빈곤정책수립 및 집행에 있어 중대한 어려움이자 과제이다(Blumenstock, 2016). 2030년까지 절대 빈곤의 종식이라는 SDG 1이 북한에게는 현실적으로 달성하기 어려운 목표로 보이나, 북한 정부가 더 적극적으로 노력하고 국제사회도 노력하여 SDG 1에 근접하는 괄목할 만한 성과가 나타나기를 기대해 본다.

한편, 북한의 SDG 1, 2 지표 분석 및 국제 비교를 통해 북한의 SDGs 이행률을 살펴보았다. 먼저, SDG 1를 보면 북한은 13개의 지표 중 3개(1.1.1, 1.4.1, 1.5.1)의 지표만 보유하고 있는 실정이다. 이는 적은 양으로 보이나 SDG 1의 Tier I의 지표가 총 3개에 불과하므로 북한뿐만 아니라 타 국가도 지표 수집에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다. 위 지표들은 ILO, UNICEF와 World Poverty Clock을 통해 수집되었으며 이를 북한과 가장 유사한 경제 수준을 가진 네팔의 지표와 비교하였다. 이 비교를 통해 첫째, 지표 1.1.1과 관련하여 북한은 네팔에 비해 높은 빈곤율을 보이고 있음을 알 수 있다. 비슷한 경제 수준에도 불구하고 북한의 빈곤율은 58%이며 네팔은 7%에 불과했다. 이는 국제 평균 빈곤율 9%와 비교하였을 때도 북한의 빈곤이 극심함을 시사한다.

그러나 지표 1.4.1에서는 ‘식수원 사용 가능한 인구 비율’과 ‘위생시설 사용 가능 인구’ 비율을 통해 북한이 네팔보다 우위를 점하고 있음이 나타났다. 네팔의 식수원 사용 가능 인구 비율은 2018년 기준 88.8%로 북한의 2017년 기준 76.6%보다 더 높으나 30분 이내로 접근 가능한 식수원 비율을 살펴보면 북한이 96.7%로 네팔보다 높은 수치를 보유하고 있다. 또한 식수원 사용 가능 인구 비율은 북한이 네팔보다 약 20%가 높으며 네팔의 수치가 북한의 농촌 수치와 비교하였을 때도 낮은 것으로 보아

북한이 위생시설 사용 면에서 네팔을 앞서가고 있음을 알 수 있다. 이는 북한에서 1.4.1 지표가 상당히 개선된 것으로 해석할 수 있다.

1.5.1 지표에서는 ‘재해 사망자 수 및 피해자’ 수를 살펴보았다. 네팔의 지진 빈도가 이례적이라는 점은 차이가 있으나 일반적인 재난 피해자 수를 비교하였을 때 북한의 피해 규모가 상당히 높음을 알 수 있다. 북한은 매해 잦은 자연재해로 피해를 보고 있음에도 불구하고, 재해에 대한 대비나 개선이 이뤄지기보다 여전히 많은 주민이 피해를 보고 있는 실정이다. 이는 기본적인 재난 대응 및 사회적 인프라가 열악함을 나타낸다.

SDG 1과 관련하여 북한이 가진 가장 큰 문제는 빈곤 관련 데이터가 부족하다는 점이다. 이는 정확한 현황 분석이 어려우며, SDG의 지표별 분석을 어렵게 한다. 반면에 국제적 기준에 맞는 데이터 구축은 SDG의 개발협력 사업의 효과성을 높일 수 있으며 장기적인 목표 설정과 달성에도 도움이 될 것이다. 북한은 현재 빈곤의 어려움에서 벗어나지 못하고 있다. 정확한 진단과 확실한 해결 방법을 모색하기 위해서도 데이터 부재 혹은 부족 문제도 함께 고민해야 한다.







## 제4장

### 북한의 기아 퇴치(SDG 2) 지표 분석

제1절 북한의 기아 현황

제2절 SDG 2의 세부목표 및 지표 소개

제3절 SDG 2의 세부목표가 가지는 함의

제4절 SDG 2의 지표 분석 및 국제 비교

제5절 소결



## 제4장 북한의 기아 퇴치(SDG 2) 지표 분석

### 제1절 북한의 기아 현황

1990년대 중반 이후 북한은 심각한 기근을 경험했다. 북한이 국제사회에 긴급구호를 요청하면서 북한의 기아와 식량난은 세계의 이목을 끌었다. 이는 대북 민간 구호단체들에서도 자주 회자되는 소재이다. 당시 최대 300만 명에 달하는 인구가 아사했다는 추측도 있지만, 행방불명자 역시 아사자에 포함하는 등의 문제를 감안할 때 현실적으로는 50만 명 내지는 60만 명 정도가 아사한 것으로 보인다(란코프, 2013). 알려진 바보다는 적은 수이긴 하지만, 1995년 당시 북한의 총인구가 약 2,176만 명 수준이었음을 감안하면 적지 않은 수이다.

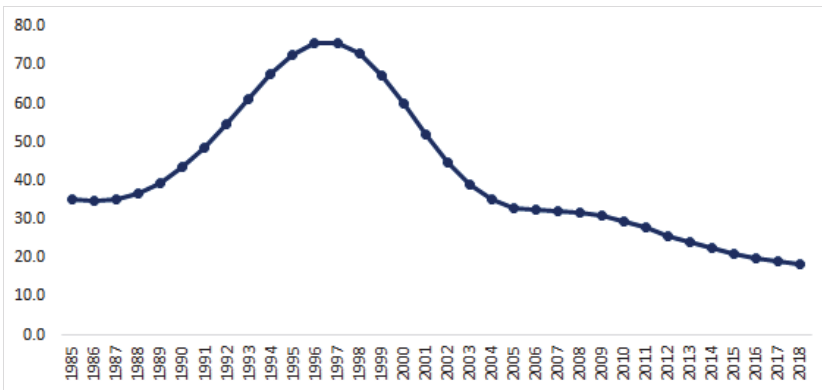
2000년대 들어 북한은 식량난을 상당히 극복하였다. 일례로 90년대 중반 급증했던 북한의 아동 사망률은 이전 수준을 회복하였을 뿐 아니라, 아시아 중하위 이하 국가들과 비교해도 양호하다. 하지만 여전히 북한의 기아를 낙관할 수만은 없는 상황이다. 2000년대에도 식량 생산이 여의치 않기 때문이다(UN Humanitarian Aid, 2019). 배급되는 식량이 줄어드는 한편, 장마당의 식량 가격이 급등해 식량 공급이 원활하지 않을 뿐 아니라, 장마당에의 접근성 차이 등으로 인해 공급의 차이도 두드러진다(Haggard & Noland, 2009). 후술하겠지만, 여전히 전체 인구의 40% 가량이 기아 상태에 놓여있기도 하다. 대북제재 압박의 수위가 높아지는 와중에도 식량 등에 대해서는 광범위한 면제 조치가 이뤄진 것도 이와 무관하지 않다.

실제로 유엔은 지속가능발전목표 달성을 위한 북한의 전략적 우선순위

첫 번째 과제로, 식량과 영양을 보장하는 문제를 지적하고 증점적으로 대응하고 있다(UN Resident Coordinator UN Country Team and National Coordinating Committee, Ministry of Foreign Affairs, 2016). 이는 지속가능발전목표의 두 번째 목표인 기아 종식과 아홉 번째 목표인 사회기반시설, 산업화 증진 등과 연관되는 것이다. 유엔은 장기적으로 농업 생산성을 증대하고, 취약 집단의 음식 접근성 제고를 도모하면서, 단기적으로 영양 문제에서 가장 취약하고 장기적인 발달의 문제로 이어질 수 있는 임산부와 5세 미만 아동의 영양 문제 해결에 초점을 맞추고 있다.

[그림 4-1] 북한의 5세 미만 아동 사망률 추이

(단위: 인구 천 명당 %)



자료: UNICEF. (2020). 5세 미만 사망률[DATA]. Retrieved from <https://data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality/> 2020.03.27.

〈표 4-1〉 아시아 저소득 및 중하위 국가의 5세 미만 아동 사망률 추이

(단위: 인구 천명당 %)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
북한	35.1	43.4	72.8	60.0	33.0	29.5	21.1	20.0	19.0	18.2
아프가니스탄	211.4	178.8	150.8	129.4	108.5	88.0	70.4	67.5	64.7	62.3
방글라데시	173.3	143.7	113.9	87.3	66.1	49.1	36.1	33.9	31.9	30.2
부탄	158.6	127.4	101.0	77.7	57.9	42.5	33.3	32.0	30.8	29.7
캄보디아	119.3	115.9	119.5	106.8	65.3	44.3	32.0	30.5	29.2	28.0
미크로네시아연방 공화국	58.7	55.3	55.3	53.6	46.7	39.8	33.9	33.0	31.8	30.8
인도	145.7	126.2	109.4	91.6	74.4	58.2	43.6	41.1	38.7	36.6
인도네시아	102.7	84.2	66.4	52.4	41.9	34.1	28.0	26.9	25.9	25.0
키리바시	113.8	95.5	81.7	71.4	66.1	64.7	57.5	55.8	54.3	52.5
라오스	178.5	153.0	128.3	106.7	86.4	68.1	53.6	51.3	49.3	47.3
몽골	134.5	107.8	86.9	63.7	41.5	26.1	18.6	17.7	17.0	16.3
미얀마	127.1	115.1	101.7	89.1	76.7	63.3	51.6	49.7	47.9	46.2
네팔	175.4	139.8	107.1	81.1	61.1	46.8	36.4	34.8	33.4	32.2
파키스탄	151.7	138.9	126.2	112.4	99.8	87.5	76.0	73.8	71.5	69.3
파푸아뉴기니	96.0	87.1	79.5	72.4	65.3	58.2	51.7	50.5	49.2	47.8
필리핀	72.7	56.7	43.8	37.8	34.4	32.0	30.1	29.7	29.1	28.4
솔로몬제도	43.8	38.5	33.6	30.4	28.8	25.7	22.0	21.3	20.6	20.0
동티모르	220.0	174.2	138.6	108.4	81.8	62.3	51.0	49.2	47.5	45.8
바누아투	47.9	35.7	30.5	28.8	28.5	29.4	28.6	27.9	27.2	26.4
베트남	61.2	51.4	39.1	29.9	25.1	23.1	21.8	21.5	21.1	20.7

자료: UNICEF. (2020). 5세 미만 사망률[DATA]. Retrieved from <https://data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality/>  
2020.03.27.

이 절에서 북한의 기아 퇴치 목적 달성에 관한 논의를 본격적으로 시작하기에 앞서 배경 자료로, 북한의 기아가 발생하는 원인과 기아의 수준을 요약적으로 검토한다.

## 1. 북한 기아의 원인

지리적, 환경적 특성은 북한의 만성적인 식량 부족에 주요한 요인으로 알려져 있다. 경작 가능한 토지가 한정될 뿐 아니라, 경작이 가능한 시기도 매우 짧아, 식량 공급이 원활하지 않다는 것이다(FAO & WFP, 2019, pp.11-12). 국토의 대부분이 산지여서 남서쪽의 평야 지대와 동부 해안의 일부 지역에서만 경작이 가능하다. 또한, 연(年) 1회 경작이 일반적이어서 3월에서 10월까지의 수확이 적다. 더구나 온난화에 따른 기후 변화 위험 증가는 북한의 식량 사정을 더욱 악화시킨다(FAO & WFP, 2019, p.12). 상대적으로 가을에 태어난 아동들의 발달 상태가 양호하다는 Schwekendiek(2008a) 연구 결과는 북한의 이러한 요인들과 관련된다.

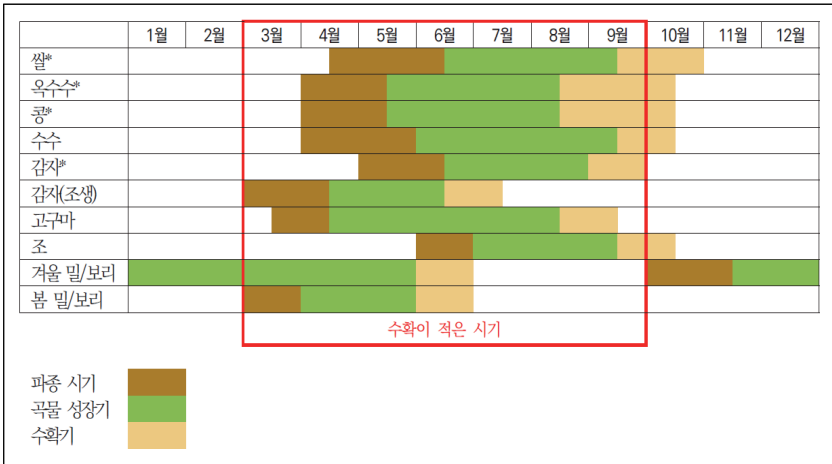
다른 한편, 자연 환경적 요인 이외의 구조적 요인이 식량난을 가속화한다는 지적 역시 꾸준히 제기되어왔다(김철규, 2002; 권태진, 2015; Haggard and Noland, 2005). 북한의 농업생산체제의 태생적인 비효율성이 초래한 구조적인 문제라는 것이다. 협동농장 방식의 집단 농업 체제가 생산성 저하로 이어진다는 것이다. 나아가서 정권 유지에 초점을 맞추는 북한의 기형적인 재정 운용 역시 식량난 문제를 가속화한다고 지적한다. 특정 지역, 특정 집단이 보이는 우수한 영양 상태는 이를 보여주는 일례이다(Haggard and Noland, 2007; Schwekendiek, 2008a, 2010). 특히, 평양 지역의 우월한 식량 공급 안정성과 아동의 영양 상태는 자원의 배분을 결정하는 방식이 북한의 기아와 관련된다는 점을 짐작해볼 수 있게 한다.

[그림 4-2] 북한의 주요 경작지



자료: FAO and WFP. (2019). *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea*. p.12. Bangkok: FAO and WFP.

[그림 4-3] 북한의 경작 시기



주: \*는 주요 작물임.

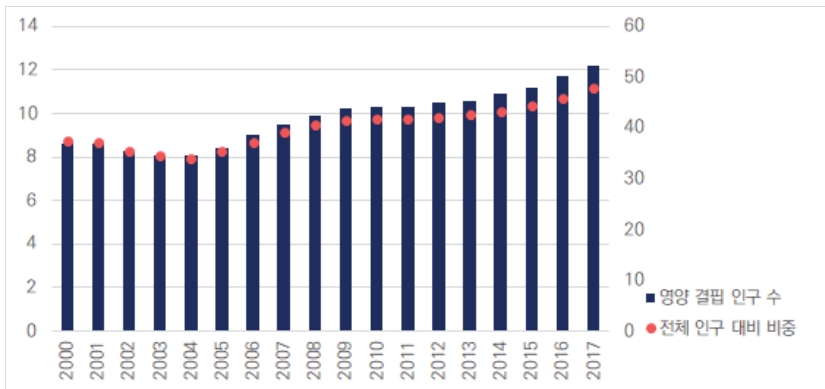
자료: FAO and WFP. (2019). *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea*. p.12. Bangkok: FAO and WFP.

## 2. 북한의 기아 현황

북한의 기아 현황을 비교적 객관적으로 확인할 수 있는 지표 중 대표적인 것은 UN 산하 기구들이 지속가능발전목표의 달성 정도를 평가하기 위해 발표하는 기아 지수이다. 이때 기아 수준은 전체 인구 대비 영양 결핍 인구의 비중으로 산출된다. 2000년 이래로 북한 전체 인구의 1/3을 넘는 수가 영양 결핍 상태에 놓여있는 것으로 확인된다. 2017년에는 약 48%가 영양 결핍에 처해 있다. 아시아 국가 중에서 기아 수준이 35%를 넘는 국가는 북한이 유일하며, 잠비아나 짐바브웨 같은 아프리카 몇 개국만이 북한과 같은 수준이다.

[그림 4-4] 국제연합 식량농업기구 기아 지표 추이

(단위: 백만 명, %)



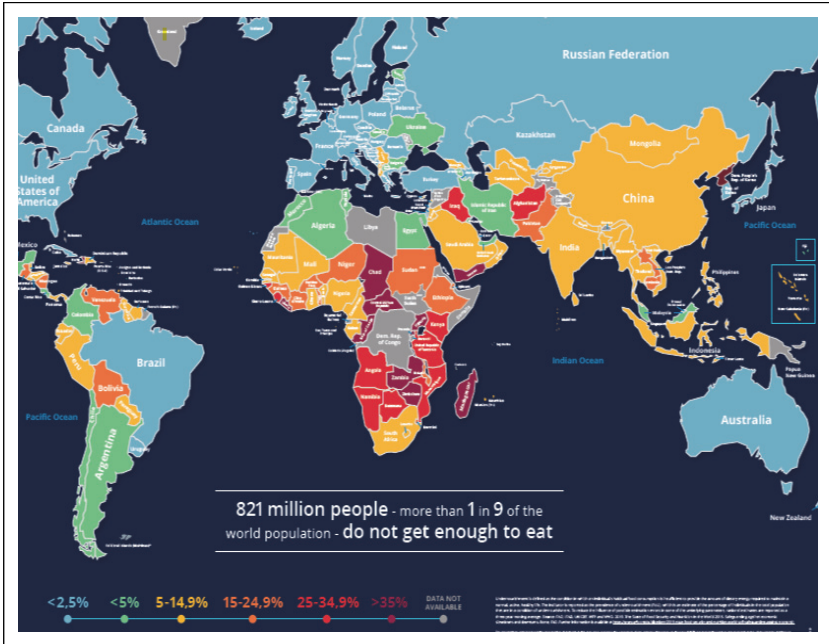
자료: FAO. (2020b). 국제연합 식량농업기구 기아 지표 추이. Retrieved from <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/en/> 2020.03.10. 인출하여 저자 작성.

전술한 바와 같이, UN 산하 기관들은 북한의 식량 사정 및 영양 개선을 핵심적인 과제로 다루고 있다. 만성적인 식량 부족을 초래하는 자연 환경적 요인에 대응하여, 북한의 기아 문제 해결에서 안정적인 식량 생산



과 농업 생산성 향상이 주요하게 다뤄진다(UN Resident Coordinator UN Country Team & National Coordinating Committee, Ministry of Foreign Affairs, 2016, p.17). 이와 더불어, 북한의 기아를 심화하는 다른 정치, 사회적 요인에 대응하여 취약 집단의 영양 개선과 식량 접근성 제고 역시 주요하게 고려한다(UN Resident Coordinator UN Country Team & National Coordinating Committee, Ministry of Foreign Affairs, 2016, p.17).

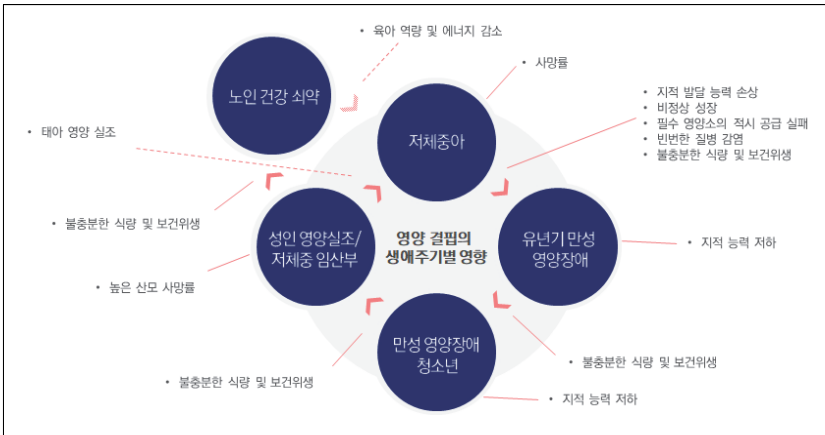
[그림 4-5] 2019 기아 지도



자료: World Food Programme (2019). Hunger Map 2019. Retrieved from [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000108355/download/?\\_ga=2.22620923.1701902396.1585279923-624713157.1585279923](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000108355/download/?_ga=2.22620923.1701902396.1585279923-624713157.1585279923). 2020.03.27. 인출.

UN 자료 이외에 북한의 기아 상태를 살펴볼 수 있는 통계자료로는 세계기아지수(Global Hunger Index)가 있다. 이는 국제연합 식량농업기구의 기아 지표보다 다차원적 측면을 고려한 지표이다. 영유아의 발육과 관련한 다양한 지표들이 포함된다는 점이 특징적이다. 생애 초기 단계의 좋지 않은 영양 상태가 [그림 4-6]과 같이 전 생애에 걸쳐 신체, 정신 건강상의 장기적 문제를 초래할 수 있기 때문이다. 특히, 북한의 1990년대 대기근이 상당한 영유아 사망을 초래하였을 뿐 아니라, 이후 시기의 신장 발달 등에도 부정적인 영향을 미친 것으로 확인된다(Robinson et al., 2019).

[그림 4-6] 영양 결핍의 생애주기별 영향



자료: ACC/SCN(2000)을 문경연 (2015). 북한 경제난의 생애주기 접근법적 검토. **KDI 북한경제리뷰**, 17(4), 35-55. p.39에서 재인용.

세계기아지수는 가능한 한 많은 개발도상국 및 체제전환국을 포괄하는 과학적인 지표의 산출을 목표로 한다. 2006년부터 매년 100여 개국의 기아지수(2003년 기준)를 발표하고 있으며, 2019년 117개국을 포괄하는 기아지수를 발표하였다. 지수는 독일 세계기아원조(Deutsche

Welthungerhilfe, DWHH)와 미국 국제식량연구소(International Food Policy Research Institute, IFPRI)에 의해 산출되었고(DWHH & IFPRI, 2006, p.9), 이듬해부터는 아일랜드 컨선 월드와이드(Concern Worldwide)도 협업하고 있다.

지표 산출 초기에는 세 가지 지표로 각국의 기아지수를 산출하였다. 국제연합 식량농업기구의 기아 지표 기준인 영양 결핍 인구 비중과 5세 미만 아동 중 체중 미달 인구 비중, 5세 미만 영유아 사망률이 그것이다. 2015년부터는 아동의 영양부족과 관련해 체중 미달 인구 이외에도 나이에 비해 신장이 작은 아이의 비중도 추가 고려하기 시작했다(DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide, 2015). 이때 각 지표는 분석 대상국들의 최고 지표 값보다 다소 높은 값을 기준으로 표준화하여 차원별 동일 가중치를 적용해 합산하여 지수를 산출한다(DWHH, IFPRI & Concern Worldwide, 2019, p.32). 지수 산출의 기초 값들은 국제연합 식량농업기구와 국제보건기구, 유엔아동기금 등 국제기구가 발간한 자료에 근거한다. 2019년 기준 세계기아지수는 다음의 [그림 4-7]과 같이, 3차원의 네 지표로 구성되며, 기아의 심각성에 대한 판단은 [그림 4-8]의 기준에 따른다.

2006년 (2003년 기준) 119개국(97개 개발도상국, 22개 체제전환국)을 대상으로 기아지수를 조사한 결과, 북한은 기아 지수가 20.3으로 당시 기준으로는 위험(Serious) 단계였다(DWHH & IFPRI, 2006, p.12). 2019년 기준 북한의 기아지수도 이 수준과 유사한 27.7로 여전히 심각 단계이다. 북한의 기아지수와 관련해 주목할 점은, 1980년대부터 전 세계적으로 기아가 개선되는 추세와 달리, 북한은 1990년대 중·후반 이후 이 문제가 더 심화되었다는 점이다. 이는 고난의 행군의 영향을 가늠해볼 수 있는 지점이다. 2006년 조사 당시 북한보다 기아가 심각하여 순위가

높은 국가들의 다수가 분석 기간 전 전쟁을 경험하였다는 사실을 감안하면 기아 문제가 심각한 수준이었음을 알 수 있다. 물론 고난의 행군 이후 위험 단계까지 높아졌던 북한의 기아는 2000년 중반부터 다소 완화되기 시작하여 심각 수준으로 완화되었다.

[그림 4-7] 세계기아지수 구성 요소



자료: DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide. (2019). 2019 Global Hunger Index, p.9. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2019.pdf>, 2020. 3. 10.

[그림 4-8] 세계기아지수 단계표

≤ 9.9 낮음	10.0~19.9 보통	20.0~34.9 심각	35.0~49.9 위험	50.0 ≤ 극히 위험
0	10	20	35	50

자료: DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide. (2019). 2019 Global Hunger Index, Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2019.pdf>, 2020.03.10.

〈표 4-2〉 북한의 기아수준

연도	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
기아지수	30.1	35.9	40.3	32.9	30.9	28.8	28.6	28.2	34.0	27.7

주: 1) 연도별 자료에서 수치에 다소 차이가 있음. 차이가 있는 연도의 값은 가능한 최신 자료를 기준으로 작성하였음.

2) 음영색은 [그림 ]의 세계기아지수 단계를 표시한 것임.

자료: DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide. (2015). *2015 Global Hunger Index*. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2015.pdf>, 2020.03.10.

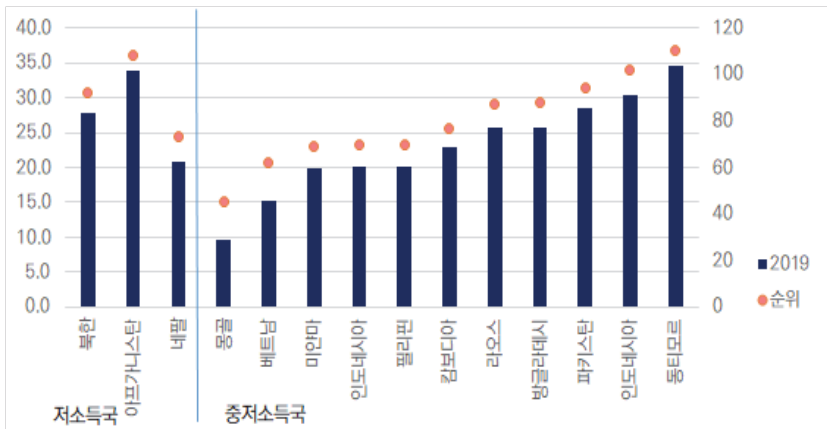
DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide. (2016). *2016 Global Hunger Index*. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2016.pdf>, 2020. 3. 10. DWHH,IFPRI,

& Concern Worldwide.(2017). *2017 Global Hunger Index*. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2017.pdf>. 2020.03.10.

DWHH,IFPRI & Concern Worldwide. (2018). *2018 Global Hunger Index*. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2018.pdf>. 2020.03.10. DWHH,

IFPRI, & Concern Worldwide. (2019). *2019 Global Hunger Index*. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2019.pdf>, 2020.03.10. 을 기초로 저자 작성.

[그림 4-9] 세계기아지수 비교 (2019년)



주: 세계은행에서는 북한을 저소득(low income) 국가로 분류함. 아시아 태평양 지역에서 저소득 국가는 북한과 네팔, 아프가니스탄만이 해당됨. 폭넓은 비교를 위해 저소득 국가뿐 아니라 중저 소득(lower middle income) 국가도 포함하여 분석함.

자료: DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide. (2019). *2019 Global Hunger Index*. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2019.pdf>, 2020. 3. 10. 을 기초로 저자 작성.

북한의 2019년 기아지수는 전체 분석 대상국 117개국 중에서는 92위이다. 북한과 경제력 규모가 비슷한 아시아 국가들에 한정하더라도 북한의 기아 문제가 그리 낙관적이지는 않아 보인다. 이상의 [그림 4-9]에서 이를 확인할 수 있는데, 여기에 포함된 14개국 중 북한은 10위로 기아지수가 높은 수준이다. 2000년부터 2019년까지 기아지수 개선 폭도 다른 국가들보다 다소 완만한 편으로, 2000년 기준 북한보다 높은 수준의 기아를 보였던 미얀마나 캄보디아, 그리고 북한과 함께 저소득 국가로 분류되는 네팔 및 아프카니스탄은 북한보다 기아 문제의 개선이 두드러진다.

〈표 4-3〉 세계기아지수 추이 (2019년)

국가	2000	2005	2010	2019	2000-2019 차이
북한	40.3	32.9	30.9	27.7	▼12.6
아프카니스탄	52.1	43.2	34.3	33.8	▼18.3
네팔	36.8	31.3	24.5	20.8	▼16.0
몽골	31.8	25.0	15.8	9.7	▼22.1
베트남	28.2	23.8	18.8	15.3	▼12.9
미얀마	44.4	36.4	25.9	19.8	▼24.6
인도네시아	25.8	26.8	24.9	20.1	▼5.7
필리핀	25.8	21.4	20.5	20.1	▼5.7
캄보디아	43.6	29.4	27.6	22.8	▼20.8
라오스	47.7	35.9	30.5	25.7	▼22.0
방글라데시	36.1	30.7	30.3	25.8	▼10.3
파키스탄	38.3	37.0	35.9	28.5	▼9.8
인도네시아	38.8	38.9	32.0	30.3	▼8.5
동티모르	—	41.8	42.3	34.5	▼7.3

주: 1) 세계은행에서는 북한을 저소득(low income) 국가로 분류함. 아시아 태평양 지역에서 저소득 국가는 북한과 네팔, 아프카니스탄만이 해당됨. 폭넓은 비교를 위해 저소득 국가뿐 아니라 중저소득(lower middle income) 국가도 포함하여 분석함.

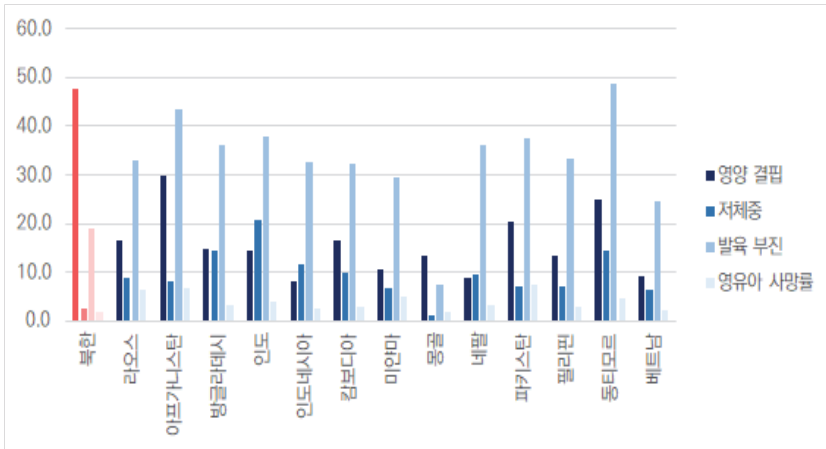
2) 동티모르는 2000년 값이 확보되지 않아, 2005년과 2019년 차이 값임.

3) 음영색은 [그림 4-8]의 세계기아지수 단계를 표시한 것임.

자료: DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide. (2019). 2019 Global Hunger Index. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2019.pdf>, 2020.03.10.을 기초로 저자 작성.

차원별로 세분화해 살펴보면, 특히 북한은 영양 결핍 부문에서 취약성을 보인다. 세계기아지수 측정 초기부터 북한의 영양 결핍 부문의 문제가 줄곧 확인되어 왔다(DWHH & IFPRI, 2006, p.56). 고난의 행군 시기 영양 결핍 인구 비중이 급증한 뒤의 일이다. 흥미로운 점은 영양 결핍 지표와는 달리 고난의 행군을 기점으로 세계기아지표를 구성하는 다른 하위 지표들도 증가 양상을 보였으며, 상당히 개선되었다는 점이다. 이는 기존의 연구들에서 북한의 영유아 발달이 경제력이 유사한 국가와 비교 하더라도 양호한 수준이라 지적한 것과 일맥상통한다(고혜진, 2019, pp. 2-5). 반면에 영양 결핍은 최근까지도 증가하는 추세를 보여 전반적인 북한의 기아 개선 추세를 둔화시키는 요인으로 작용하고 있다.

[그림 4-10] 세계기아지수 세부 차원별 비교 (2019년)



주 : 세계은행에서는 북한을 저소득(low income) 국가로 분류함. 아시아 태평양 지역에서 저소득 국가는 북한과 네팔, 아프가니스탄만이 해당됨. 폭넓은 비교를 위해 저소득 국가뿐 아니라 중저소득(lower middle income) 국가도 포함하여 분석함.

자료: DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide. (2019). *2019 Global Hunger Index*, Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2019.pdf>, 2020.03.10. 을 기초로 저자 작성.

〈표 4-4〉 북한의 세계기아지수 세부 차원별 추이

세부 지표	2000	2005	2010	2019	2000-2019 차이
영양 결핍	37.5	35.4	41.8	47.8	▲10.3
저체중	12.2	8.5	5.2	2.5	▼9.7
발육부진	51.0	43.1	32.4	19.1	▼31.9
영유아 사망률	6.0	3.3	3.0	1.9	▼4.1

주: 세부 지표별로 활용된 자료원에 따라 기준이 되는 연도에 차이가 있음. 연도 표기는 각 지표 값을 토대로 산출한 최종 기아지수 값에 기초함.  
 자료: DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide. (2019). *2019 Global Hunger Index*. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2019.pdf>, 2020.03. 10. 을 기초로 저자 작성.

요약하면, 북한은 경작 가능한 토지가 부족하다는 지리적 한계와 협동농장 방식의 계획경제 체제가 가지는 낮은 생산성 문제로 전반적인 식량 사정이 좋지 않다. 고난의 행군 시기보다는 형편이 나아졌지만, 2000년 대에도 여전히 식량 배급제가 원활하게 작동하지 않는 상황에서 장마당의 쌀 가격은 과도하게 높아 일반 주민들이 충분한 음식을 섭취하기 어려운 것도 사실이다. 실제로 유엔에서 발표하는 기아 지수에 따르면, 2000년 이래로 계속 북한 전체 인구의 1/3을 넘는 수가 영양 결핍 상태이다. 2017년에는 약 48%가 영양 결핍에 처해 있다. 아시아 국가 중에서 기아 수준이 35%를 넘는 국가는 북한이 유일하며, 잠비아나 짐바브웨 같은 아프리카 몇 개국만이 북한과 같은 수준이다.

유엔 기아지수에, 영유아의 발육 관련한 지수를 추가 반영해 산출하는 세계기아지수 결과도 마찬가지이다. 북한의 2019년 기아지수는 전체 분석 대상국 117개국 중에서는 92위이다. 북한과 경제력 규모가 비슷한 아시아 국가들에 한정해도 북한의 기아 수준이 더 심각한 편이다. 2000년



부터 2019년까지 기아지수 개선 폭도 다른 국가들보다 다소 완만한 편으로, 2000년 기준 북한보다 높은 수준의 기아를 보였던 미얀마나 캄보디아, 북한과 함께 저소득 국가로 분류되는 네팔 및 아프가니스탄은 북한보다 기아 문제의 개선이 두드러진다. 이처럼 북한의 기아 수준이 심각하기 때문에, 유엔도 지속가능발전목표 달성을 위한 북한의 전략적 우선순위 첫 번째 과제로, 식량과 영양을 보장하는 문제를 지적하고 중점적으로 대응하고 있다. 이하에서는 두 번째 지속가능발전목표인 기아 퇴치와 관련해 북한의 기아 수준과 당면 과제를 상술한다.

## 제2절 SDG 2의 세부목표 및 지표 소개

SDG 2 ‘기아 종식, 식량 안보와 영양 상태 개선의 달성 및 지속가능 농업 강화’는 총 8개의 세부목표와 14가지의 지표로 구성되어 있다. 주요 특징은 첫째, SDG 1 지표 특징과 동일하게 지표에 제시된 대상들이 명확하다는 점이다. 다만, SDG 2 지표에서는, 목표 2.1에서 영·유아를 포함한 취약계층, 목표 2.2에서 아동, 청소년기 소녀, 임산부, 수유여성, 노년층, 목표 2.3은 여성, 토착민, 가족농, 목축업자 및 어민을 대상으로 하였다.

둘째, 농업 부문에서의 고용과 생산성 증대를 요구하고 있으며 이는 목표 2.3과 2.4에서 농업 생산성과 생산량 증대를 언급했다는 점에서 찾을 수 있다. 셋째, 자연재해 및 토지 등의 지속가능한 농업 환경 확보를 제시하고 있다. 실제로 목표 2.4에서 생산적이고 지속가능한 농지 면적을 이행 지표로 삼았다. 넷째, 종자, 재배식물, 가축 등 유전자와 관련하여 공정하고 공평한 분배를 언급하고 있다. 이는 2.5 목표와 관련이 있는데 이 목표는 식량 및 농업을 위한 보존 시설에 확보되어 있는 유전자원 수와

멸종 위기 종의 지역 품종 비율을 지표로 포함하였다. 다섯째, 농업 생산 역량강화를 위한 인프라 구축을 강조하고 있다. 이는 2.5.a 목표에서 국제협력 증진을 통해 위 분야에 대한 투자확대를 포함하고 있다. 이 목표를 위한 지표로 정부 지출의 농업 편향 지수 및 농업에 대한 공적 지원금을 사용하였다. 마지막으로 SDG 2는 농산물 가격 등 농업시장의 안정적인 운영에 대해서도 이야기하고 있다. 이는 목표 2.5.b에서 나타나는데 농업 수출 보조금 같은 수출 조치를 철폐하고 국제적 농산물 시장에 있어 무역 제한 및 왜곡을 방지를 목표로 한다. 또한 위 특징과 관련하여 2.5.c도 안정적인 식량 가격을 보장하기 위해 시장 정보에 대한 시의적절한 접근성을 언급하고 있다. 위 지표로는 식품 가격의 이상치를 지표로 정하였다.

〈표 4-5〉 SDG 2 세부목표 및 지표

세부목표 (8개)	지표 (13)
2.1 2030년까지 기아를 종식시키고 모든 사람, 특히 빈곤층 및 영·유아를 포함한 취약계층이 1년 내내 안전하고 영양가 있으며 충분한 식량에 접근할 수 있도록 보장	2.1.1 영양부족 현황 (POU) 2.1.2 식량 불안 경험 척도(FIES)를 기준으로, 중간 혹은 극심한 수준의 식량 불안정에 처해 있는 인구 현황
2.2 2025년까지 5세 미만 아동의 발육 부진 및 체력 저하에 관하여 국제적으로 합의된 목표를 달성하는 것을 포함하여, 2030년까지 모든 형태의 영양부족을 종식시키고 청소년기 소녀, 임신부, 수유여성 및 노년층의 영양상 필요에 대응	2.2.1 5세 미만 아동 중에서 연령 대비 신장이 WHO 아동 성장표준 중간 값으로부터 표준편차가 -2 미만인 발육 부진 현황 2.2.2 5세 미만 아동 중에서 신장 대비 체중이 WHO 아동성장표준 중간 값으로부터 표준편차가 >+2 또는 <-2인 영양 불량 현황(형태별: 저체중, 과체중)
2.3 2030년까지 토지 및 기타 생산자원과 투입요소, 지식, 금융서비스, 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 노동 단위당 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 지속 가능한 식량생산체계를 보장하며, 회복력 있는 농업 경영 이행	2.4.1 생산적이고 지속가능한 농업에 사용되는 농지면적 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 전통지식의 활용으로부터 발생하는 이익의 공정하고 공평한 분배에 대한 접근을 개선	2.5.1 식량 및 농업을 위해 증장기 보존 시설에 확보되어 있는 식물과 동물의 유전자원의 수 2.5.2 멸종 위기에 있는, 멸종 위기에 있지 않는, 혹은 알려지지 않은 멸종 위기에 처한 것으로 분류되는 지역 품종의 비율
2.5.a 개발도상국 특히, 최빈개도국의 농업 생산역량 강화를 위해 국제협력 증진을 통해 농촌지역 사회기반시설, 농업 연구 및 지원 서비스, 기술개발, 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 수출 조치에 대한 병행적 제재를 통해 전 세계 농산물 시장 내 무역 제한 및 왜곡을 시정하고 예방	2.5.b.2 농업 수출지원금
2.5.c 식품품 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: 환경부. (2020). UN 지속가능발전목표(UN-SDGs) 세부목표 및 지표. 지속가능발전포털. <http://ncsd.go.kr>에서 2020.02.26. 인출.

SDG 2는 총 13개의 지표를 가지고 있으며 이는 처음에 Tier I 7개 (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 II 1개 (2.5.2), Tier III 5개 (2.3.1, 2.3.2, 2.4.1, 2.5.1, 2.5.c.1)로 분류하였다. 이는 회의 및 검토 이후, Tier I 8개 (2.5.1 추가), Tier II 5개 (2.3.1, 2.3.2, 2.4.1, 2.5.c.1 추가)로 바뀌었는데, 이는 모든 데이터가 수집 가능하거나 최소 수집 방법론이 개발되었음을 의미한다. SDG 1 목표에서 Tier I으로 분류된 지표가 3개인 것에 비해 SDG 2 목표는 8개인 것으로 보아 SDG 2의 이행을 분석이 상대적으로 더 잘 수행될 수 있음을 의미한다.

SDG 2는 영양 및 농업과 관련된 목표이므로 이에 따라 파트너 기관 및 관리 가능한 기관은 4개의 지표를 제외한 모든 지표에 있어 UN 식량농업 기구(FAO)가 담당하고 있다. 더하여, 2.1 및 2.2 목표는 아동 및 보건과도 연관되어 있어 세계보건기구(WHO) 및 UNICEF가 관리 기관으로 선정되었다. SDG 2의 특이한 점은 대부분의 지표에 파트너 기관이 없다는 점이다. 13개의 지표 중 오직 5개의 지표(2.3.2, 2.4.1, 2.5.1, 2.5.2, 2.5.a.2)에만 파트너 기관이 지정되어 있고 나머지 8개의 지표에는 부재하다.

SDG 2의 Tier I 지표가 8개임에 따라 북한은 SDG 2 지표에 관하여 풍족한 양의 데이터를 보유하고 있다. 또한 북한에 대한 국제적인 식량 원조 및 연구가 활발하게 이루어져 위 관련 데이터가 공개되어 있는 것으로 보인다. 북한은 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 가지고 있으며 대부분의 자료는 FAO, UNICEF 및 남북한 통계청에 의해 수집되었다. 그러나 많은 양의 데이터에도 불구하고 북한은 Tier I으로 분류된 2.1.2, 2.5.1, 2.5.a.1 및 2.5.b.2에 대한 자료가 부재하다는 것이 아쉬움으로 남는다.

〈표 4-6〉 SDG 2 지표 수집 가능성 및 북한의 지표 보유 여부

지표 (1)	기준 변경 티어 티어	비고 (티어 변경 이유 및 리뷰 시기)	가능한 관리 기관	파트너 기관	북한	
					보유 여부	비고
2.1.1 영양부족 (POU)	1	1	FAO		O	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한: 영양부족 인구 비율 (KOSIS, UN: 영양부족 인구 비율)</li> <li>북한: 1인 1일당 영양 공급량 (FAO: 1인 1일당 영양공급량)</li> </ul>
2.1.2 식량 불안 경험 척도(FIES)를 기본으로, 중등 혹은 극심한 수준의 식량 불안정에 처해 있는 인구 비율	1	1	FAO		X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
2.2.1 5세 미만 아동 중에서 연령 대비 신장이 WHO 아동 성장표준 중 값으로부터 표준편차가 -2 미만인 비율 무진 현황	1	1	UNICEF, WHO		O	<ul style="list-style-type: none"> <li>WHO 아동성장 표준 대비 북한 5세 미만 아동 비율: 연령 대비 체중 및 신장, 신장 대비 체중 (UNICEF: MICS)</li> </ul>
2.2.2 5세 미만 아동 중에서 신장 대비 체중이 WHO 아동성장표준 중간 값으로부터 표준편차가 >+2 또는 <-2인 영양 불량 현황 (행태별: 저체중, 과체중)	1	1	UNICEF, WHO		O	<ul style="list-style-type: none"> <li>WHO 아동성장 표준 대비 북한 5세 미만 아동 비율: 연령 대비 체중 및 신장, 신장 대비 체중 (UNICEF: MICS)</li> </ul>
2.3.1 노동 단위당 생산량 (농업, 축산업, 산림업 사 업체 규모별)	3	2	FAO		O	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업 생산 지수 (북한통계: 농업생산지수)</li> <li>농가 흡수 및 고용 격차 분석, 1999-2008 (권태진 외, 2019). 임직원은 집권 이후 북한 농업실적과</li> </ul>

지표 (1)	기준 변경 티어	기존 변경 티어	비교 (티어 변경 이유 및 리뷰 시기)	가능한 관리 기관	파트너 기관	비교	
						보유 여부	비교
			work on definition of "small scale food producers"				<ul style="list-style-type: none"> <li>정책변화 연구 D113, 통일부</li> <li>북한 주요 식량작물 생산량 (북한통계: 식량작물 생산량)</li> <li>북한 식량작물 생산량 (북한통계: 식량작물 생산량)</li> <li>북한 기후 사육 마릿수 (북한통계: 기후사육 마릿수)</li> <li>북한 기후 사육 마릿수 추이 (북한통계: 기후사육 마릿수)</li> <li>북한 육류 생산량 (북)FAO <a href="http://www.fao.org">http://www.fao.org</a>, (남)농림축산식품부 농림축산식품 주요통계)</li> <li>북한 제과 및 유 생산량 (북)FAO <a href="http://www.fao.org">http://www.fao.org</a>, (남)농림축산식품부 농림축산식품 주요통계)</li> <li>축산정보센터 <a href="http://www.fao.org">http://www.fao.org</a>, (남)농림축산식품부 <a href="http://livestock.nonghyup.com">http://livestock.nonghyup.com</a></li> <li>축산물가격 및 수급자료, 농림축산식품부 <a href="http://kosis.kr">http://kosis.kr</a>, 우유 및 유제품 생산조사비행행)</li> <li>북한 식량 수급 추이 (문경연, "대북지원의 인간안보적 재해석: 『북한연구학회보』 제16권 제2호 (2012)"))</li> </ul>
2.3.2 소규모 식량 생산량 자의 평균 소득 (성별, 토 착상태별)	3	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reviewed in 2018 WebEx meeting (Tier III → II)</li> <li>IAEG-SDG 6th meeting: Needs additional work on definition of "small scale food producers"</li> </ul>	FAO	World Bank	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
2.4.1 생산자이고 지속가 능한 농업에 사용되는 농 지면적 비율	3	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNSC 51 revision included in the 2020 comprehensive review; revision of metadata: change in "use of biodiversity-supporting practices" subindicator</li> <li>Reviewed at 8th IAEG-SDG meeting (Tier III → II)</li> <li>IAEG-SDG 6th meeting: Review of results of pilot studies necessary and more testing needed before indicator can be reclassified</li> </ul>	FAO	UNEP	O	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북한 농업 면적 (북)통계청, (남)통계청 농어업통계과 <a href="http://kosis.kr">http://kosis.kr</a> 농업면적조사)</li> <li>북한, 작물 수확 면적 (KOSIS, 북한통계(FAO), 국제연합식량농업기구) 국제기구통계 작물 수확면적)</li> <li>남북한 경지 및 재배면적 (북)통계청, (남)통계청 농어업통계과 <a href="http://kosis.kr">http://kosis.kr</a> 농작물생산조사, 농업면적조사)</li> </ul>

지표 (1)	기준 Tier	변경 Tier	비교 (Tier 변경 이유 및 리뷰 시기)	가능한 관리 기관	파트너 기관	북한	
						보유 여부	비고
2.5.1 식량 및 농업을 위해 중장기 보충 시설에 확보되어 있는 식량과 동물 유전자원의 수	3	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data availability reviewed in 2017 (Tier II → I)</li> <li>IAEG-SDG 4th meeting: There is an agreed methodology, but lack of sufficient data coverage (Tier III → Tier II)</li> </ul>	FAO	UNEP	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
2.5.2 멸종 위기에 있는 멸종 위기에 있지 않는 농작물 품종 유전자원의 수	2	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNSC 51 revision included in the 2020 comprehensive review</li> <li>Data availability reviewed in 2019 (Tier I → II)</li> <li>Data availability reviewed in 2017 (Tier II → I)</li> </ul>	FAO	UNEP	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
2.5.a.1 정부 지출의 농업 편향 지수	1	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data availability reviewed in 2018 (Tier II → I)</li> <li>IAEG-SDG 3rd meeting: Lack of sufficient data coverage (Tier I → II)</li> </ul>	FAO		X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
2.5.a.2 농업 부문에 대한 공식적인 전체 지원금(공적개발원조와 다른 공식적인 지원금을 합한 금액)	1	1		OEC D	FAO	O	<ul style="list-style-type: none"> <li>UN: 수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금 (KOSIS, UN: 수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금)</li> <li>국제사회의 북한 식량 자원 현황, 1995-2012 (권태진 외, 2019. "김정은 집권 이후 북한 농업실태와 정책변화 연구" p.97. 통일부)</li> </ul>
2.5.b.2 농업 수출지원금	1	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNSC 48 refinement: Formerly 2.b.2; Removed original 2.5.b.1</li> </ul>	WTO		X	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료 부재</li> </ul>
2.5.c.1 식품 가격의 이상치 지표 (IPA)	3	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fast Track: Reviewed at 5th IAEG-SDG meeting (Tier III → II)</li> </ul>	FAO		O	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 쌀값 변화 추이, 2009-2020 (Daily NK: 북한 시장 동향)</li> </ul>

자료: UN. (2020). *Tier Classification for Global SDG Indicators*. Retrieved from [https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators\\_17%20July%202020\\_web.v2.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_17%20July%202020_web.v2.pdf) 2020.02.26를 참고하여 저자 작성.

UN ESCAP의 보고서에 따르면 SDG 2는 13개의 지표는 아시아 태평양 지역을 기준으로 ‘Trend OK’ 5개, ‘Status OK’ 2개, ‘Status Limited’ 2개, ‘No data’ 4개로 분류되었다. 이는 SDG 1이 2개의 Trend OK 지표를 가진 것에 비해 많은 양이지만 여전히 No data 지표가 4개라는 점은 북한을 포함한 아시아 태평양 지역이 SDG 2 데이터 수집에 있어 어려움이 있다는 의미이다. 그럼에도 위 결과는 SDG 2가 SDG 1에 비해 이행률이 더 명확하게 드러날 수 있고 측정 가능하다는 것을 시사한다.

〈표 4-7〉 SDG 2 지표 수집 가능성

지표 (13)	Trend OK	Status OK	Status Limited	No data
2.1.1 영양부족 현황 (POU)	√			
2.1.2 식량 불안 경험 척도 (FIES)를 기준으로, 중간 혹은 극심한 수준의 식량 불안정에 처해 있는 인구 현황		√		
2.2.1 5세 미만 아동 중에서 연령 대비 신장이 WHO 아동 성장표준 중간 값으로부터 표준편차가 -2 미만인 발육 부진 현황	√			
2.2.2 5세 미만 아동 중에서 신장 대비 체중이 WHO 아동성장표준 중간 값으로부터 표준편차가 +2 또는 <-2인 영양 불량 현황 (형태별: 저체중, 과체중)	√			
2.3.1 노동 단위당 생산량 (농업 축산업 산림업 사업체 규모별)				√
2.3.2 소규모 식량 생산업자의 평균 소득 (성별 토착상태별)				√
2.4.1 생산적이고 지속가능한 농업에 사용되는 농지면적 비율				√
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 않는, 혹은 알려지지 않은 멸종 위기에 처한 것으로 분류되는 지역 품종의 비율		√		
2.a.1 정부 지출의 농업 편향 지수	√			
2.a.2 농업 부문에 대한 공식적인 전체 지원금 (공적 개발원조와 다른 공식적인 지원금을 합한 금액)	√			
2.b.2 농업 수출지원금				√
2.c.1 식품 가격의 이상치 지표 (IPA)			√	

주: 자료를 바탕으로 SDG 1에 대해서만 작성

자료: UN ESCAP. (2017). *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2017 : Measuring SDG progress in Asia and the Pacific : Is there enough data?*(pp. 30-36). Bangkok: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.



### 제3절 SDG 2의 세부목표가 가지는 함의

본 절에서는 UN의 SDG 2 세부목표 및 성과 지표들을 소개하고, 이들 세부목표들이 가지는 사회경제적 의미에 집중하고자 한다. 특히, 북한의 기아 현황 및 북한 사례가 가지고 있는 특수성에 대한 이해를 바탕으로 세부목표들이 가지는 구체적인 함의에 대해 다루고자 한다.

기아 현상의 직접적인 원인으로 작동하는 기근은 농업생산기술이 고도화되고 물질적인 풍요를 누리고 있는 오늘날에도 여전히 발생하고 있는 저개발 현상 중 하나이다. 전 세계적으로 매년 생산되는 식량 규모는 120억 명이 소비하고도 남을 수준으로 생산되고 있으나, 아이러니하게도 여러 빈국을 비롯한 개도국 등지에서 기아 및 식량부족 사태가 아직도 빈번하게 발생하고 있다(Ziegler, 2013). 국제연합식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, 이하 FAO)의 통계에 따르면, 기아, 굶주림으로 고통 받고 있는 세계 인구는 약 6억 9,000만 명(전체 인구의 8.9%)에 이른다고 추산한다(FAO et al., 2020).

MDG 시대에서 기아 이슈는 빈곤 이슈와 결합되어 인류 공동의 발전 과제이자 목표(MDG 1: 절대 빈곤 및 기아 퇴치)로 설정된 바 있다. 전통적으로는 빈곤과 기아는 거의 동일시되었으나, 빈곤의 현대적인 정의에서는 굶주림(hunger)은 빈곤의 한 부분이며, 빈곤이라는 다차원적 현상의 핵심적인 원인이자 결과로 인식되고 있다. 2015년 새롭게 수립된 SDG를 통해 국제사회가 시도하고자 하는 것은 빈곤과 기아라는 개념들을 따로 분리하고 각각의 세부목표와 지표들을 설정해 체계적으로 해당 저개발 현상들을 퇴치하고자 함이다.

국제사회에서는 기아·기근현상의 원인에 대한 이해뿐만 아니라 식량 안보 향상을 위한 이론적 그리고 정책적 담론들이 누적되어 왔다. 기근/

기아의 발생 원인을 다룬 가장 전통적인 이해는 식량가용성 감소에 따른 결과로 보는 Malthus(1978)의 접근이다. 이와는 달리, Sen(1981)은 복잡한 인도주의적 그리고 정치적 상황에서 식량 접근성 내지는 식량 획득력(entitlement to food)의 감소로 기아와 기근 현상을 설명하고자 하였다. 2000년대부터는 정부와 국제사회의 책무성 내지는 대응 차원의 한계를 지적하는 접근들이 부상하기 시작하였고 이들 신기근 학파(New Famine School)의 학자들은 오늘날에도 지속되는 기근, 기아문제에 대한 다양한 설명들을 제공하고 있다(Devereux, 2007).

SDG 레짐(regime) 아래 ‘기아 퇴치’라는 독립적인 발전목표의 등장과 오늘날까지 누적되어온 기아·기근담론이라는 맥락상 북한은 중요한 국가 사례이다. 특히, MDG와 SDG 시대에 앞서 북한은 1990년대 초반부터 2000년까지 극심하고 장기적인 기근 사태를 경험한 바 있다.<sup>35)</sup> 북한의 대기근 사태로 발생한 피해 규모에 대한 추정치는 학자 및 국제기구마다 상이하나, 일반적으로 약 60만 명에서 100만 명, 다시 말해 북한의 전체 인구 중 3~5%가 기근으로 인해 죽음에 이르렀다고 본다(Haggard & Noland, 2007). 북한은 만성적인 식량부족 사태를 겪어 왔기에 국제사회의 지속적인 관심을 받아왔고, 국내의 기아 문제 해소를 위해 대규모의 인도주의적 지원이 국제사회로부터 유입되었다. 대기근 사태 이후 북한은 자국의 식량 부족 사태를 해소하고 농업 생산량을 늘리기 위한 농업, 경제정책 조치들을 취해 왔으나, 아직도 자체적인 식량공급 조건 및 역량은 근본적인 변화가 부재하다고 지적되었다(Haggard & Noland, 2017). 무엇보다도, 2000년대 핵미사일 실험을 강행하는 등의 국제사회에 대한 군사적 위협을 시도하여 2006년을 기점으로 UN과 미국으로부

35) 1990년대 이전부터 북한은 만성적으로 식량 부족 사태를 겪어왔고 제반의 자연재해 사태들과 함께 식량부족 및 기근 사태가 연속적으로 발생, 그리고 악화된 것으로 보인다. 1990년대에 발생한 대기근 사태(또는 북한에서는 ‘고난의 행군(1995~1998)’이라고도 부름)의 발발 그리고 종료 시기를 일반적으로 1994년에서 1998년으로 정의한다.

터 강력한 경제제재를 받았다. 국제사회의 경제제재가 점차 강화되고 장기화되면서 경제제재는 북한 내 식량 부족 문제에 지대한 영향을 주었다. 2019년 기상악화로 지난 십 년 동안의 농업생산량 중 최하위 수준을 기록하였고 이로 인해 북한 내 식량 부족 및 기아 문제가 최근 들어 더욱 악화되었다고 보고되었다(FAO, 2019). 절망적인 국제 정치적, 경제적 상황 가운데에서도 북한 정부는 SDG 내재화 및 달성 의지를 보이고 있다. 그러나 최근 북한의 기아 상황에 대한 이해와 정책적 논의와 관련한 다양한 논의는 여전히 필요하다.

## 1. 대목표와 세부목표 간의 연계성

SDG 2의 기아종식(no hunger)이라는 대목표와 세부목표 간의 관계성은 MDG와 비교했을 때 상당한 변화가 발생하였다. MDG 1에서는 기아 및 영양결핍 인구에 한하여 초점이 맞춰진 반면, SDG 2 아래 설정된 기아 목표는 지속가능한 식량 및 식습관 시스템 구축을 기반으로 식량 안보를 확보하고 영양 상태를 향상시키고자 하는 거시적 전략에 초점이 맞춰져 있다(Fanzo, 2019, p.161). 이러한 맥락에서 기아 및 영양결핍에 관한 기존 기아 목표(2.1, 2.2) 외에도 식량의 생산, 재분배, 그리고 소비와 직결되는 농업 부문 그리고 국제협력 차원의 목표들 - 농업 부문의 소득, 생산성, 환경적 다양성(2.3, 2.4, 2.5), 그리고 국제사회의 개입과 규제(2.a, 2.b, 2.c) - 도 새롭게 편입됨으로써 해당 목표의 범위가 대폭 확장되었다.

하지만, 세부목표들 중 영양과 관련된 목표들의 달성시점이 2025년 또는 2030년으로 설정되어 명확한 지침을 세우지 못한다는 점이 지적되었다(이효정, 2015, p.24). 또한 2.2에서 과체중 그리고 저체중 인구 비율

을 확인하고자 하나 이는 결국 식량안보상 발생하는 격차 및 불균형에 대한 간접적인 지표라 판단되어진다. 기아 문제에서 발생하는 불평등 현황을 더 잘 보여줄 수 있는 직접적인 지표들을 포함시키는 것도 필요하다. 더 근본적인 비판으로 판조(Fanzo, 2019, p.169)는 기존의 식량 그리고 식소비 시스템상의 다차원적인 변화(예를 들어, 환경, 사람, 과정, 인프라, 제도 차원을 포괄하는)없이 기아와 영양부족 문제의 근본적인 변화를 기대하기 어려운데, 이러한 차원에서 SDG 2는 아직도 충분히 포괄적이지 못하다고 평가하였다.

## 2. 세부목표와 세부지표 간의 연계성

국제적 합의를 통해 확정된 세부목표들에 비해 세부 지표의 선택은 상대적으로 유연성을 가진다. UN 산하 자문기구인 지속가능발전해법네트워킹(Sustainable Development Solutions Network, 이하 SDSN)가 제안하는 성과 측정 지표들은 절대적인 의미를 가지기보다는 세부목표들을 더 잘 반영할 수 있는 데이터가 발생된 경우, 관련 세부 지표들을 보강하거나 기존의 지표들을 대체할 만한 지표들이 제안되기도 한다. 이러한 맥락에서 SDG 2 아래 설정된 세부목표들과 세부 지표들 간의 연계성 또한 일정한 변동성을 가진다 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고, 현재까지의 논의를 살펴본다면 기아 목표가 8개의 세부적인 목표들로 더욱 구체화, 다양화되었으나 이러한 목표들을 온전히 반영할 수 있는 지표들이 아직 부족하다는 점을 간과할 수 없다. 예를 들어, 앞서 언급된 2.2의 경우, 아동과 여성 외 사회적 취약계층들에 대한 지표들이 사실상 누락되었다. 또한 국가들마다 제안된 세부지표들을 구현할 수 있는 데이터 수준 및 규모가 매우 다르기도 하다(Gil et al.,

2019, p.694-695). 또한, SDG의 성과 모니터링과 보고에 있어 국가들마다 지표를 설정할 때 다른 선호도를 가지기도 한다. UN이 제안한 지표들에 기반하여 모니터링과 보고를 실행하는 국가들은 65%에 이르나 대체 지표를 활용하거나(22%) UN이 제안하지 않는 다른 지표들을 활용하는 국가들(13%)들도 있다(Bizikova & Pinter, 2017, p.3-4).

푸쿠아파와 맥닐(Fukuda-Parr & McNeill, 2019)에 따르면, SDG가 전반적으로 가지는 설정상의 문제점이라는 것은, 세부목표들은 다소 야심차고 구체적으로 설정된 반면, 이를 반영할 지표의 설정은 매우 선택적이며 그리고 이를 일부만 반영하는 경향성을 가진다고 지적하였다. 특히, 지속가능한 농업활동 증진 부문에 있어서 관련 지표 선정과정에는 기술적 요인보다 다양한 정치적 요인들이 개입되었음을 비판하였다. SDG의 세부목표와 세부 지표 간의 호응성이 국가 및 지역마다 매우 상이하고, 앞서 언급한 한계들을 보완하기 위해 국가별 맥락에 맞추어 이를 재설정 및 재구성하고자 하는 작업들도 실시되고 있다(Khalid et al., 2018, p.185).

### 3. SDG 2 세부목표의 사회경제적 의미: 국제·지역적 관점에서

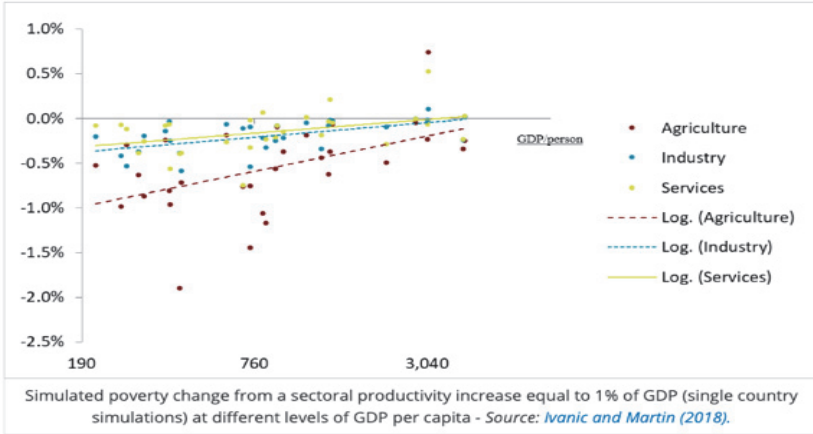
해당 논의에서 집중하고자 하는 사회경제적 의미에 대해 다시 언급해 보자면, SDG의 이행과 달성에 있어서 해당 국가의 국민들(또는 구분된 사회그룹별, 예를 들어, 여성/남성, 아동, 실업자, 노인, 장애인, 임산부, 산재피해자, 빈곤/취약계층 등)에게 미치는 직간접적인 영향에 대한 것이다. SDG의 두 번째 목표(기아 종식)는 국제 식량 안보와 농업의 지속가능성이라는 두 가지 목표를 포용하고 있으며 개도국뿐만 아니라 선진국들로부터의 긴급하고 광범위한 협조가 필요한 목표이다. 또한 식량의 생산,

분배, 그리고 소비의 측면에서 농업에 종사하는 다양한 사회그룹들(예를 들면, 토지를 소유한 농부, 소작농, 그리고 여성 농부)을 확인하고 이들의 경제적 상황(소득 수준)의 개선뿐만 아니라 농업활동에 필요한 다양한 사회적 보호까지 포괄해 보장코자 한다.

SDG 2는 SDG의 전반적인 성취에 있어 전략적 중요성이 지닌 핵심적 발전목표이기도 하다. 또한 SDG 1의 빈곤 목표와 유사하게, SDG 2 또한 SDG의 다른 발전 이슈들과도 긴밀하고 광범위한 관련성을 가지고 있어 기아문제 완화 및 해소를 계기로 제반의 시너지 효과를 기대할 만하다. 다시 말해, SDG 2라는 발전 목표가 개도국을 비롯한 선진국의 국민들에게 의미하는 것은 이들이 기존에 기아와 영양부족의 상황을 타개한 경험을 통해 더 확장된 분야에서의 발전적 기회를 획득코자함에 있다.

SDG 2의 사회경제적 의미와 관련해 국가발전 정도에 따른 차이가 존재할 수 있다. 한 연구에 따르면, 국가소득 수준이 낮을수록 비농업 부문의 성장보다는 농업 부문의 생산성 증대가 빈곤 감소에 미치는 긍정적 영향이 더 크게 발생한다(Ivanic & Martin, 2018, p.429). 하지만, 1인당 국내총생산(GDP per capita) 규모가 약 미화 3,000달러를 넘어서는 국가들의 경우, 농업 부문의 생산성 증대가 오히려 빈곤 감소에 미미한 효과를 가지거나 오히려 역효과를 가져오는 국가 사례도 있다고 지적하였다([그림 4-11]참고).

[그림 4-11] 산업 부문별(농업, 서비스업, 그리고 제조업) 생산성 증대에 따른 빈곤 감소 효과 (Ivanic & Martin, 2018)



자료: Ivanic, M., & Martin, W. (2018). Sectoral productivity growth and poverty reduction: National and global impacts. *World Development*, 109, 429-439.

기아·기근사태가 비교적 빈번하게 발생하고 농업에 대한 국내총생산 의존성이 높은 아프리카 지역의 경우, SDG 2의 이행과 달성이 다른 개도국과 다른 사회경제적 의미를 가지기도 한다.<sup>36)</sup> 특히, 국가취약성이 강하게 나타나고 무력분쟁이 빈번하게 발생하는 아프리카 지역은 이들 지역 내 영양결핍 인구 비율이 오히려 지속적으로 증가하는 양상까지 보이고 있다. 2019년 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 소말리아, 그리고 남수단 등에서는 무력 사태가 심화됨에 따라 분쟁은 해당 지역의 식량 안보에 치명적인 영향을 끼치고 있다고 보고되었다(FAO et al., 2019, p. 40).

앞서 언급한 것과 같이, MDG 시대에 기아·영양 부문에서 괄목할 만한 성과가 있었고 이를 통해 더 많은 인구들이 사회경제적 기회가 확장되었

36) 2010년 기준으로 아프리카 지역 외의 개도국에서는 일반적으로 4~12%대의 영양결핍 인구 비율을 보이나 사하라 이남 아프리카 지역은 32%로 추정된다.

을 것이라 기대하였다. 하지만, SDG가 설정한 2030년까지의 기아 현상의 완전한 퇴치는, 최근의 다소 느려진 기아 감소 추세에 비추어 봤을 때 SDG 2의 달성이 매우 어려우며, 2030년에도 여전히 기아로 영향을 받는 인구가 8억 4,000만 명을 넘어설 것이라 예측하고 있다(FAO et al., 2020, p,xvi).

#### 4. 세부목표별 사회경제적 의미: 북한의 특수성 관점에서

이번 단락에서는 SDG 2의 세부목표들이 북한 정부와 북한 주민들에게 미칠 사회경제적 의미에 대해 본격적으로 논의하도록 하겠다. 우선, SDG 2 대비 북한의 진전 상황을 가늠할 수 있는 데이터의 접근가능성과 관련하여, 앞서 언급한 SDG 1(빈곤 종식)과 비교했을 때 상대적으로 많은 정보가 존재하는 것으로 보인다.<sup>37)</sup> UN이 2020년 6월 발행한 지속가능발전리포트(Sustainable Development Report)에서는 북한의 SDG 2 세부목표들의 진전 상황을 파악할 수 있는 주요한 데이터들을 포함하고 있다(〈표 4-8〉 참고). 해당 데이터들은 UNICEF 북한사무소에서 작성한 보고서들 그리고 UNICEF와 북한 정부가 공동으로 실시한 다중지표균집조사(2017)에 기반한다. 최근까지의 북한 내 식량 상황들을 종합해보았을 때, 북한은 기아 문제에 상당한 취약성을 보이는 국가이며, 일부 세부목표 부문들에서는 전년 대비 향상된 경향을 보였으나, SDG 2의 전반적인 달성에 있어 그 가능성이 매우 희박하다고 평가되었다(Sachs et al., 2020, p.40).

---

37) UN에서 운영하는 국가별 SDG 모니터링에 있어 북한은 관련 데이터 부족으로 체계적인 모니터링이 상당히 어렵다. SDG 1의 경우, 모니터링이 불가능하다고 판단한 것에 비해 SDG 2는 다른 SDG 목표 대비 비교적 잘 모니터링 되는 부문이다.



〈표 4-8〉 북한의 SDG 2 대비 진전 상황

	값	연도	국제 비교	전년 대비 경향성
영양결핍 인구 비율(%)	47.8	2017	상대적으로 매우 높음	상황이 악화되고 있음
5세 미만 발달저해 비율	27.9	2012	상대적으로 매우 높음	상황이 일부 나아지고 있음
5세 미만 신체쇠약 비율	4.0	2012	상대적으로 양호함	상황이 진전되고 있음
과체중 비율	6.8	2016	상대적으로 양호함	상황이 진전되고 있음
인간 영양 수준 (Human Trophic Level, 2(최고)~3(최악))	2.1	2017	상대적으로 양호함	상황이 진전되고 있음
곡물 수득률 (농작지 헥타르당 생산규모, 톤)	4.0	2017	상대적으로 양호함	상황이 진전되고 있음
지속가능한 질소 관리 지표 (0(최저)~1.41(최고))	0.5	2015	변화 없음	변화 없음

자료: Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Durand-Delacore, D., & Teksoz, K.(2016). *Part5 Country Profiles. SDG Index and Dashboards: A Global Report(p.281)*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

## 가. 북한의 기아·기근 현상과 국가 체제 특성 및 정부의 역할

북한의 국가 체제 그리고 정부의 역할에서 나타난 특수성에 대해 논의 하기 앞서, 기아·기근 현상의 원인, 영향 그리고 대응과 관련해 발생한 국제적인 담론들을 언급할 필요성이 있다.

드레즈와 센(Dreze & Sen, 1991)은 지구상에 발생하는 다양한 형태의 기아·기근 사태들을 이해함에 있어 정부의 반기근(anti-famine) 정책 및 대응 양태에 주목하고 이들의 역할이 어떻게 수행됨에 따라 기아·기근 현상들이 예방되거나 오히려 더 빈번하게 발생할 수 있다고 보았다.<sup>38)</sup> 권

38) 이러한 접근은 앞서 언급한 식량의 가용성 또는 접근성 관점들보다 한 걸음 더 나아가 분석시도라 볼 수 있다.

위주의적 정치제체보다 민주적 제도 그리고 언론의 자유가 잘 보장된 국가일수록 기근을 예방하고 이를 효과적으로 대처할 가능성이 높다고 판단하였다. 기근 위험성이 고조되거나 기근 사태가 실제 발생했을 때, 정부가 이에 대한 즉각적이고 적절한 조치를 취할 수 있도록 선거 또는 여론을 반영할 수 있는 일정한 민주적 절차들을 통해 압박이 가해지고, 이를 통해 효과적으로 반기근 조치들이 취해질 수 있다고 보았다(Sen, 2005; Rubin, 2011). 그라찌오시와 씨신(Graziosi & Sysyn, 2016)은 소비에트 연방과 중국의 공산주의 체제 아래 발생된 기근 및 기아 현상들을 비교했을 때<sup>39)</sup>, 이들 계획경제 국가들의 정책수립 및 집행에서 나타난 공통의 제도적 특징은 국가 권력이 집중되고, 견제와 균형을 위한 조치가 부재하고, 경제적 합리성보다 정치적, 사상적 논리가 강력하게 작동하는 시스템으로 인해 기아·기근사태를 효과적으로 대처할 수 없었다고 진단한 바 있다.

기존의 국내 그리고 해외 연구들에서 파악하는 북한 기아의 주요한 원인은 지리적, 환경적 특성에서 기인한 식량생산 및 가용량 감소에 집중하거나, 식량 획득력 차원의 분석을 시도하기도 한다(문경연 외, 2015). 반면에, 북한 정부의 역할 또는 정책적 한계라는 맥락에 주목하는 연구 시도들은 상대적으로 적다. 다른 개도국들과는 달리, 북한의 체제 특성상 식량의 생산, 분배 그리고 소비 측면에 정부의 개입 정도가 상당하다. 북한 내에 '아래로부터의 시장화(marketization)'가 발생하였으나, 여전히 식량생산 및 조달의 상당 부분이 협동농장과 식량배급제도(public distribution system, PDS)를 통해 이루어지고 있다.<sup>40)</sup> 이러한 맥락 안에

39) 소비에트 연방(1931~33)과 중국(1958~62)에서 발생한 대기근 사태들로 인해 그 당시 인구의 약 5%가 사망에 이른 점을 미루어 봤을 때 상대적인 피해 규모상 1990년대 북한이 경험한 대기근과 유사한 수준으로 보인다.

40) FAO와 WFP가 공동으로 발표한 보고서(2012)에 따르면, 협동농장에 참여하는 농민은 전체 북한 주민 중 30%에 이르고 시장이 아닌 식량배급에 의존하는 인구비율은 약

서 기근 예방 및 대처를 위한 정부의 정책 및 책임성을 파헤치는 논의들이 더욱 요구된다. 이어지는 절부터는 북한 사례가 보이는 특수한 맥락들을 SDG 2의 3가지 세부목표 카테고리(식량부족과 영양 결핍, 농업 생산과 식량공급안정성, 그리고 국제적 수준의 식량/농업지원 및 시장규제) 중심으로 분석하고자 한다.

## 나. 식량 부족과 영양 결핍 해소

북한 사례에서 나타난 특이점은 SDG가 설정한 빈곤 목표(SDG 1) 대비 데이터에 비해 기아, 영양 그리고 아동과 관련한 데이터의 접근성이 상대적으로 높다는 것이다. 만성적인 식량 부족 사태에 있어 북한 정부가 국제사회의 식량 지원을 유도하기 위한 전략적 차원으로 국제기구와 협력하여 관련 데이터를 생산하고 이를 공개하는 등 북한 정부의 적극성이 반영된 결과로 해석 가능하다. 1990년대 고난의 행군 시기 발생한 북한의 식량난은 북한 체제의 정당성을 심각히 훼손하고 이로 인해 북한이 붕괴될 것이라는 예측도 난무하였다. 이러한 국가적 경험을 바탕으로 북한 정권은 식량과 정치를 긴밀하게 연결시켜 체제유지 및 안정화를 위해 국가전략상 식량문제해결을 위한 정권 차원의 적극성을 보여 왔다(김양희, 2012; 고유환 외, 2012).<sup>41)</sup> 2017년 UN과 북한 정부가 공동으로 수립한 UN 전략 프레임워크(UN Strategic Framework 2017-2021)에서도 4가지 전략적 우선순위 중 식량과 영양안보를 1순위로 설정한 점도 이와 관련이 있다.

70%라고 조사되었다.

41) 관련된 연구(윤순진 외, 2019, p.82)에서는 국영매체를 통해 김정일 그리고 김정은 정권에서 북한의 식량난의 원인을 기후변화라는 외부적인 요인의 결과로 돌리는 경향성을 보이고 있다고 분석하였다.

북한 정부의 기아문제 해결을 위한 적극성에도 불구하고, 북한은 최근 식량 상황이 개선되지 않은 것으로 보인다. 2020년 발행된 SDG 리포트에 따르면, 북한 내 영양결핍 인구 비율을 47.8%(2017년 기준)로 추정하고 있는데, 이 수치는 식량문제가 극심한 아프리카 지역과 비견될 만한 심각한 수준으로 판단된다. 2019년 5월 FAO와 WFP가 공동으로 발행한 보고서(Joint Rapid Food Security Assessment, 이하 JRFSA)는 북한의 최근 식량 사정을 비교적 잘 보여주는 유효한 데이터를 담고 있다.

〈표 4-9〉 북한의 주요 경제 지표 (2014~2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
GDP (시장가, KPW 10억)	1,717.7*	1,751.3*	1,809.0*	-	-
GDP (미화 10억 달러)	17.4*	16.3*	16.8*	-	-
GDP 성장률 (%)	1.0*	-1.1*	3.9*	-3.5*	-1
수출 (미화 100만 달러)	4,365	4,150	2,990	1,850	-
수입 (미화 100만 달러)	-5,585	-4,820	-3,860	-3,930	-
무역수지 (미화 100만 달러)	-1,220	-670	-870	-2,080	-

주: \*Economist Intelligence Unit(EIU) 추정치

자료: FAO and WFP. (2019). *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea*. p.11. Bangkok: FAO and WFP.

JRFSA(2019)에서는 북한의 전반적인 사회경제적 맥락에 대해 분석하고 있는데, 최근의 거시경제지표상 북한의 경제 상황이 악화된 것을 확인할 수 있다. 해당 보고서에서 언급했듯이, 이러한 거시경제 지표들은 북한 정부가 제공한 것이 아니라 제3의 기관에서 추정하는 수치에 기반하고 있다. 한국은행은 북한이 2016년 처음으로 1인당 GDP 수준이 미화 기준으로 1,000 단위를 넘어섰다고 보았다. EIU이 추정하는 것은 2017

년과 2018년을 기점으로 북한이 상당한 경제위기에 봉착하였다고 분석하였다(〈표 4-9〉 참고). 또한 경제제재로 인해 북한의 주요 수출품목인 석탄, 광물, 그리고 직물의 수출이 제한, 감소하였다.

최근의 경제위기 및 경제제재 사태는 북한의 고질적인 식량 부족과 영양 결핍 문제에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 2019년 발행된 UNICEF의 아동·여성의 사회경제적 상황에 대한 보고서에 따르면, 5세 미만 아동의 사망률과 영양결핍 비율에서 눈에 띄는 향상을 보인 반면, 5세 이상 아동과 임산부의 사망률과 영양결핍 비율은 여전히 높게 나타났다(UNICEF, 2019).

## 다. 농업 생산과 식량 공급의 불안정

국가소득 창출에 있어 농업 부문은 북한의 전략적 산업 부문이다(북한 GDP의 약 25%를 차지). 하지만 최근 몇 년 동안 급격한 기후변화 및 제반 요인들로 인해 농업 생산성이 대폭 감소했으며 이로 인해 식량접근안정성도 악화되었다. 또한, 2017년 발효된 UN 경제제재로 인해 농업생산에 필수적인 연료, 농기계, 관련 부품 등의 수입이 제한되면서 농업 생산에 큰 차질을 빚게 되었다(FAO/WFP, 2019, p.14)(〈표 4-10〉 참고).

〈표 4-10〉 SDG 시대 북한의 농업생산규모(2015~2018년)

	2015	2016	2017	2018
생산량 (톤)	5,141,200	5,891,422	5,454,060	4,951,000
산출량 (tonne/ha)	3.59	3.98	3.87	3.57

자료: UNICEF (2019). *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea*. p.45. Pyongyang: DPRK.

북한 지형상 산이 많고 영토의 약 15%만이 경작할 수 있으며, 경작 가능지 중에서 약 30%만이 관개시설을 갖추고 있으며, 주로 쌀, 옥수수, 그리고 감자를 재배한다. 이러한 기초적 조건들 외에도, 식량생산의 핵심요소들이 기본적으로 국가 소유이기 때문에 그 생산, 분배, 소비 과정상 북한 정부의 개입이 지대하다. 북한의 농업관리방식은 기본적으로 도농촌 경리위원회가 생산계획지표를 작성하고 내각 농업성에 승인을 받고 각 생산단위에서 생산목표를 할당하는 형태로 운영된다. SDG 시대에도 북한은 농업 분야에 있어 일련의 개혁들을 시도하였으나 집단농장제의 구조적인 문제를 해결하지 못한 채 식량증식에 있어 실질적인 변화를 취하지 못했다고 평가되었다(임상철, 2013).

농촌지역의 경우, 식량생산의 대부분이 협동농장에서 이루어지며, 협동농장에서는 주요한 곡식들을 생산하는 것에 비해, 국영농장(state farms)에서는 가축, 과일, 채소 그리고 그 외의 현금작물(cash crop) 등을 생산한다. 북한의 통계청에 의하면, 약 2,513개의 협동농장과 707개의 국영농장을 운영하고 있으며 각각 250만 명 그리고 80만 명의 농부들이 소속되어 있다(FAO/WFP, 2019, p.11).

SDG 2의 세부목표인 농업 생산과 식량 공급과 관련해 북한 정부의 PDS 운영을 집중해서 살펴보겠다. 이는 북한 주민이 느끼는 식량불안정성과도 긴밀한 관련성을 가진다. 북한 통계청이 발표한 통계에 따르면 2017년 기준 북한 주민의 71.5%가 PDS에 의존하고 나머지 28.5%의 주민들은 직접적으로 협동농장 또는 국영농장을 통해 식량을 제공받는다. PDS를 통해 식량은 매달 두 번씩 제공되며 연중 수확시기에 따라 배급량이 달라진다. 북한 정부는 기본적으로 인구당 하루 573g의 식량을 제공하는 목표치를 가지고 있다(2019년 1월 이후부터는 해당 기준이 550g으로 감소하였다). 2019년 4월 실시한 조사에 따르면, PDS를 통해 평균적

으로 394g/pp/day가 배분되는데, 이를 칼로리로 환산 시 약 1,393 kcal/pp/day로 조사되었다. 또한 지역적으로 구분하였을 때, 량강도 지역 주민들(281~312g/pp/day)은 다른 지역에 비해 가장 적은 양의 식량을 배분받았다. 정부의 식량배급시스템과 국가 운영 상점들 외 시장이나 개인적인 차원의 식량획득 활동들도 활성화되고 있다. 특히, 텃밭(kitchen gardens)을 활용해 생산되거나 해외로부터 수입된 식량들을 장마당을 통해 거래한다. 북한 주민의 약 1/3이 이러한 비공식 시장시스템을 통해 정기적으로 식량을 확보하고 있는 것으로 알려졌다.

북한에서는 2013년부터 총 3차례의 FSA가 실시되었다. 북한 주민이 식량에 접근하는 데 있어 체감하는 불안정성 수준과 이들의 식습관 상 영양균형 정도를 파악하기 위함이다. 가장 최근(2019년 4월)의 조사 결과에 따르면, 오직 7%의 인구만이 용인 가능한 수준으로 식량 접근이 가능한 것으로 조사되었다. 다시 말해, 약 93%의 인구가 충분한 식량을 확보하는 데 문제가 있음을 보여준다. 또한, 해당 결과는 2013년 수치와 비교했을 때 상당한 수준으로 하락하였다. 하지만, 2019년 조사된 FCS 결과를 자세히 살펴보면, PDS에 의존하는 인구와 그렇지 않는 인구 간의 상당한 격차가 관측되었고, PDS를 통해 식량을 확보하는 인구의 경우 용인할 수 있는 수준으로 식량 확보가 가능한 인구가 거의 없는 반면, 협동농장에 소속된 주민들의 경우 29%가 접근할 수 있어 높은 수준을 보였다. 이는 PDS 운영상 비효율성 및 한계를 반영하는 결과라 볼 수 있다. 식량 확보에 있어 불안정성이 만연한 상황에서 대부분의 북한 주민들은 식량 소비 규모 자체를 줄이거나 가족 및 친척들로부터 식량을 빌리는 등의 대처를 한다고 조사되었다(FAO/WFP, 2019, p.39).

〈표 4-11〉 북한 식량소비지수(Food Consumption Score, FCS)

FCS 조사시점	식량소비지수		
	열악 (Poor)	경계선상 (Borderline)	용인 가능 (Acceptable)
2013년 11월	34%	51%	16%
2018년 11월	37%	50%	13%
2019년 4월		46%	7%
	PDS	53%	0%
	협동농장	29%	43%

자료 FAO and WFP. (2019). *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea*. p.39. Bangkok: FAO and WFP.

## 라. 국제적 수준의 농업발전 지원 및 농산물 시장 규제

북한과 같이 만성적인 식량 부족 사태를 겪는 국가들에게는 해외로부터의 식량수입과 국제사회의 인도주의적 식량지원이 절대적인 중요성을 가지고 있다. 2018/19년 시장연도(marketing year)를 기준으로 북한은 약 160만 미터톤의 곡물수입이 필요한 것으로 계산되었으나, 이 중 상업적인 수입을 통해 확보 가능한 곡물 규모는 약 20만 미터톤에 불과하다 (FAO/WFP, 2019, p.25).

국제협력을 통해 농업 생산 증대 및 농촌 발전을 도모하고자 하는 시도들은 1995년 북한 정부가 국제사회로부터 인도주의적 원조를 받기 시작한 때부터 본격화되었다 볼 수 있다. 한국 정부는 대북지원으로 식량뿐만 아니라 비료, 농기계, 식물종자 등 농업 생산 활동에 필수적인 아이템들을 지원해왔다(Hur et al., 2017). 하지만 이러한 국제협력의 노력들이 북한 주민들에게 미친 직·간접적인 사회경제적 영향은 어떠한지에 대한 논의가 많지는 않다. 이와 관련해, 김지영(2016)은 한국에 거주하는 북한 이탈민들을 대상으로 설문조사와 심층면접을 실시하였는데, 식량 원조를 비롯한 농업생산증진을 위한 일정한 형태의 국제지원이 상당 부분 군부와 장마당으로 유입되고 있다고 밝혔다. 그럼에도 불구하고, 농업 관련



국제지원에 국한되지는 않지만, 전반적으로 식량지원으로 비롯한 다양한 형태의 국제협력을 통해 북한 주민의 인식이 긍정적으로 변모하였다는 점을 주목하였다. 국제협력 외에 SDG 2의 세부목표에서 언급하고 있고, 국제농산물시장 규제 및 식량물가변동성과 관련되어 북한이 겪고 있는 상황에 대한 데이터가 충분치 않아 앞으로 이에 대한 논의를 해야 한다.

## 제4절 SDG 2의 지표 분석 및 국제 비교

### 1. SDG 2.1 목표

#### 가. 북한의 지표 분석

북한의 SDG 2.1 관련 지표는 UN의 ‘영양부족 인구 비율’ 과 FAO의 ‘북한 1인 1일당 영양 공급량’ 통계를 통해 살펴볼 수 있다. UN의 통계에 따르면, 2011년을 41.7%를 기준으로, 영양부족 인구 비율은 매년 증가하고 있으며 2016년에는 43.4%로 악화되었다. 이는 북한 주민들에 대한 영양 공급 문제 해결을 위해 수년간 국제사회가 지원하였음에도 불구하고, 북한이 이 문제를 여전히 해결하지 못했음을 의미한다. 43.4%라는 통계 수치는 여전히 북한 전체 인구의 절반 가까이 영양부족에 시달리고 있음을 시사한다.

〈표 4-12〉 북한 영양부족 인구 비율 (%) (SDG 2.1.1)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
41.7	41.6	41.7	42.3	42.8	43.4

자료: 통계청. (2020f). 국가통계포털: UN:영양부족 인구 비율(%). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_BUNS0002&conn\\_path=12](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_BUNS0002&conn_path=12)에서 2020.04.28. 인출.

FAO의 ‘북한 1인 1일당 영양 공급량’ 통계를 통해 북한의 영양 공급량에 대해 살펴 볼 수 있다. 열량 에너지(Kcal)는 2008년 기준으로 2,095kcal였으나 2년 동안 지속적으로 감소하였고 2010년, 2011년에 상승세를 보였으나 이후 2012년(2,105kcal), 2013년 (2,094kcal)에 다시 감소하였다. 특히, 2013년은 2008년에 비해 더 낮아진 결과를 보였다. 이는 동물성 열량은 증가한 것에 비해 식물성 열량이 지속적으로 줄어든 것의 결과이다. 단백질 공급량 또한 에너지와 비슷한 형태로 불규칙적인 증감세를 보인다. 동물성 지방질은 꾸준히 증가하였으나 식물성 지방질이 감소하였기 때문이다. 2008년 단백질 공급량은 56.72g 이후 증가하였으나 2010년 다시 감소하였고 2011년 및 2012년에 다시 올랐다. 하지만 이 수치는 2012년과 2013년 다시 감소하였고 2013년의 공급량 55g은 2008년 공급량에 비해 총 1.72g 감소하였다. 그러나 지방질 공급량은 매년 꾸준히 증가하였다. 2008년 34.35g이었으나 2013년 36.41g으로 2008년에 비해 총 2.06g 늘었다.

〈표 4-13〉 북한 1인 1일당 영양 공급량 (SDG 2.1.1)

영양 공급량	2008	2009	2010	2011	2012	2013
에너지(Kcal)	2,095	2,088	2,089	2,100	2,105	2,094
식물성	1,969	1,962	1,963	1,972	1,975	1,964
동물성	126	126	126	128	130	130
단백질(g)	56.72	56.38	55.8	56.34	55.36	55
식물성	46.96	46.59	46.14	46.3	45.26	44.94
동물성	9.76	9.78	9.66	10.04	10.1	10.07
지방질(g)	34.35	33.37	33.78	33.96	35.94	36.41
식물성	25.34	24.4	24.72	24.78	26.61	27.07
동물성	9.01	8.97	9.07	9.18	9.33	9.34

자료: 통계청. (2020). 국가통계포털: 북한통계(FAO:국제연합식량농업기구): 국제기구 통계: **1인 1일당 영양공급량**. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IJGI02\\_N\\_401 &conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJGI02_N_401&conn_path=I2)에서 202.05.05. 인출.

## 나. 국제 지표 분석

네팔의 SDG 2.1 관련 지표는 FAO의 ‘영양부족 인구 비율’, ‘네팔 극심한 영양 빈곤 비율’, ‘네팔 1인 1일당 단백질 공급량’을 통해 살펴볼 수 있다. 북한의 통계와 다르게 네팔은 3년 간격으로 조사하였다. 먼저 영양 부족 인구 비율을 살펴보면 네팔의 영양부족 인구 비율은 2011년의 9%를 기준으로 2016년까지 9.2%까지 증가하다 이후 꾸준히 감소했으며 최근 2016년-2018년에 8.7%까지 줄어들었다. 그러나 극심한 영양 빈곤 인구 비율을 보았을 때, 네팔 대부분의 영양부족 인구가 극심한 영양부족 상태에 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 통계는 북한의 40%를 웃도는 영양부족 인구 비율 수치에 비해 현저히 낮은 수치이다.

〈표 4-14〉 네팔 및 북한 영양부족 인구 비율 (%) - 3년 기준 (SDG 2.1.1)

국가	2011-2013	2012-2014	2013-2015	2014-2016	2015-2017	2016-2018
네팔	9	9	9.2	9.2 (8.8)	9 (7.8)	8.7 (7.8)
북한	41.7	41.6	41.7	42.3	42.8	43.4

주: 자료를 바탕으로 자체 제작, 1) 괄호는 극심한 영양 빈곤 인구 비율임.

자료: 1) FAO. (2020g). *네팔영양부족 인구비율(%)*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020. 6. 10.

2) FAO. (2020c). *네팔 극심한 영양 빈곤 인구수(백만) 및 비율(%)*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020.06.10.

네팔의 단백질 공급량은 북한의 단백질 공급량 감소 추세와 반대로 2006년 이후 2013년까지 꾸준히 늘었다. 2006년-2008년 기준 61.7g이었던 공급량은 2011년-2013년 67.3g으로 총 5.6g이 증가하였다. 네팔의 단백질 공급량을 북한과 비교하였을 때, 네팔은 북한의 기준에 비해 10g 정도 차이가 있다. 이는 최대 차이가 1g인 동물성 단백질 공급량에 비해 약 10g 이상이 차이 나는 식물성 단백질 공급량의 결과다. 이를 통

해, 북한이 경제 수준이 비슷한 국가에 비해서 단백질 공급량이 부족함을 알 수 있다.

〈표 4-15〉 네팔 1인 1일당 단백질 공급량 - 3년 기준 (SDG 2.1.1)

국가	영양공급량	2006-2008	2007-2009	2008-2010	2009-2011	2010-2012	2011-2013
네팔	단백질 (g)	61.7	62.7	63.3	64.7	65.7	67.3
	식물성	52.7	52.7	53.3	54.7	54.7	56.3
	동물성	9	10	10	10	11	11
북한	단백질 (g)	56.72	56.38	55.8	56.34	55.36	55
	식물성	46.96	46.59	46.14	46.3	45.26	44.94
	동물성	9.76	9.78	9.66	10.04	10.1	10.07

자료: FAO. (2020a). *1인 1일당 단백질 공급량*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020.06.10.

## 2. SDG 2.2 목표

### 가. 북한 지표 분석

북한의 SDG 2.2 지표는 UNICEF가 발행한 MICS의 ‘WHO 아동성장 표준 대비 북한의 5세 미만 아동 비율’을 통해 살펴볼 수 있다. UNICEF는 총 2,270명 아동을 대상으로 통계를 작성하였고 이 표를 통해 북한 아동들의 대략적인 영양 상태를 볼 수 있다. 저체중(11.2%) 및 발육부진(23.9%) 비율이 높으며 남녀 비율 차이가 1% 미만으로 비슷한 추세이다. 그러나 지역별로 비교하였을 때, 도시의 연령 대비 저체중은 8.2%이나 농촌은 15.3%이며 연령 대비 발육 부진은 도시 19.4%, 농촌 30.7%이다. 연령 대비 신장 저체중도 도시 2.1%, 농촌 4.4%로 도시에서 더 많은 아동들이 포함되었음에도 불구하고 도시보다 농촌에서 아동들의 저체중 및

발육 부진이 더 심각한 양상을 보인다. 연령별로 살펴보았을 때 특히, 만 4세(36개월-47개월) 아동들이 저체중 15.7% 및 만 5세(48개월-59개월) 아동들이 발육부진 33.3%로 가장 큰 부분을 차지하고 있다.

〈표 4-16〉 WHO 아동성장표준 대비 북한의 5세 미만 아동 비율(%)

(연령 대비 체중 및 신장, 신장 대비 체중 (SDG 2.2.1 및 2.2.2))

	5세 미만 아동 수	연령 대비 체중			연령 대비 신장			연령 대비 신장				표준 점수
		저체중			발육 부진			저체중		과체중		
		-2 SD	-3 SD	표준 점수	-2 SD	-3 SD	표준 점수	-2 SD	-3 SD	+2 SD	+3 SD	
전체	2,270	9.3	1.8	-0.7	19.1	4.8	-1.0	2.5	0.5	2.3	0.4	-0.2
성별												
남자	1,161	9.6	2.2	-0.7	18.4	4.6	-1.0	3.0	0.5	2.3	0.6	-0.2
여자	1,109	8.9	1.4	-0.7	19.9	5.0	-1.0	2.0	0.5	2.3	0.1	-0.1
지역												
도시	1,358	7.0	1.2	-0.6	15.6	3.8	-0.9	1.7	0.4	2.6	0.4	-0.1
농촌	913	12.6	2.7	-0.9	24.4	6.3	-1.2	3.7	0.7	1.9	0.2	-0.3
나이 (개월)												
0-5	168	0.3	0.0	-0.1	3.1	0.4	-0.3	0.0	0.0	1.8	0.0	0.2
6-11	285	6.6	1.6	-0.4	7.7	2.3	-0.6	1.7	0.5	2.1	0.4	-0.1
12-17	219	6.8	1.3	-0.5	12.1	2.7	-0.7	2.6	0.4	3.1	0.0	-0.3
18-23	237	11.2	0.8	-0.8	18.9	5.8	-1.1	4.2	0.0	1.7	0.0	-0.3
24-35	451	12.3	2.1	-0.8	22.9	4.6	-1.2	2.8	0.8	2.1	0.4	-0.2
36-47	453	12.8	2.9	-0.9	24.7	6.6	-1.3	3.3	0.8	2.5	0.6	-0.3
48-59	459	8.0	1.9	-0.8	26.3	6.9	-1.3	1.8	0.4	2.7	0.5	-0.1

자료: UNICEF. (2018). 2017 DPR Korea MICS(p100). Retrieved from <https://www.unicef.org/dprk/media/156/file/MICS.pdf>.

## 나. 국제 지표 분석

네팔의 SDG 2.2 관련 지표는 FAO의 ‘네팔의 영양실조 5세 미만 아동 비율’을 통해 살펴볼 수 있다. 네팔의 2006년 발육부진 아동 비율은 57.1%로 반 이상의 아동들이 발육부진 상태였으나 2016년 기준 35.8%를 달성하며 10년 동안 발육부진 아동이 상당히 줄어들었다. 그러나 저체중 비율은 2006년 11.3%, 2016년 12.7%로 미세하지만 저체중 아동 비율이 증가하였다. 과체중 아동 비율은 2011년(1.5%)과 2014년(2.1%)에 증가하였으나 다시 2016년 0.6%로 줄었다. 위 결과를 통해 10년 동안 네팔의 아동 영양 상태가 나아졌음을 알 수 있다.

이를 북한과 비교하면 네팔은 2017년 자료가 부재하고 북한은 2017년 이전 자료가 부재한 실정이다. 그러므로 각 국가의 최신 자료를 비교하고자 한다. 북한의 발육부진 23.8%, 저체중 11.1% 및 과체중 2.7% 통계를 통해 북한 아동들이 네팔 아동보다 더 나은 영양 상태 수치를 가지고 있음을 알 수 있다. 그러나 북한의 통계가 일정 인원을 대상으로 한 것이므로 정확한 비교는 어려운 실정이다.

〈표 4-17〉 네팔의 영양실조 5세 미만 아동 비율(%)

국가	상태	2006	2011	2014	2016
네팔	발육부진	57.1	40.5	37.4	35.8
	저체중	11.3	11.2	11.3	12.7
	과체중	0.7	1.5	2.1	0.6
북한 <sup>1)</sup>	발육부진	자료 부재			23.8
	저체중				11.1
	과체중				2.7

주 : 자료를 바탕으로 자체 제작, 1) 2017년 기준임

자료: FAO. (2020h). 네팔의 영양실조 5세 미만 아동 비율(%). Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149> 2020.06.10.

### 3. SDG 2.3 목표

#### 가. 북한 지표 분석

북한의 SDG 2.3 관련 지표는 FAO의 ‘북한 농업생산지수’, ‘북한 주요 식량작물 생산량’, ‘북한 가축 사육 마릿수’, ‘북한 육류 생산량’, ‘북한 계란 및 우유 생산량’ 통계에서 살펴볼 수 있다. 그리고 『김정은 집권 이후 북한 농업 실태와 정책변화 연구』(권태진 외, 2019)의 ‘농가 호수 및 호당 경작 면적’, 『대북지원의 인간안보적 재해석』(문경연, 2019) 논문의 ‘북한 식량 수급 추이’ 통계를 통해서도 볼 수 있다. 먼저, FAO 통계를 통해 북한의 농업생산지수에 대해 알아본다. 2010년 97.68을 시작으로 생산지수는 꾸준히 증가하였으나 2014년 102.27, 2016년 102.16으로 감소하는 양상을 보였다. 그러나 2010년과 2016을 비교하였을 때, 지난 6년간 전체적으로 약간 향상되었음을 알 수 있다.

〈표 4-18〉 북한 농업생산지수 (단위 2004년-2006년 = 100) (SDG 2.3.1)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
97.68	99.38	102.16	103.67	102.27	105.15	102.16

자료: 통계청.(2020e). 국가통계포털: 북한통계(FAO; 국제연합식량농업기구): **농업생산지수**. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IJGI01\\_121&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJGI01_121&conn_path=I2)에서 2020.04.28. 인출.

또한 북한 농촌진흥청과 남한 통계청 자료를 바탕으로 북한 주요 식량작물 생산량을 알아볼 수 있다. 주요 식량 작물은 쌀, 옥수수, 감자이며 생산량은 2013년(증감률 2.8%), 2016년(증감률 6.9%)을 제외하고 지속적으로 감소하는 추세이다. 특히, 2015년 생산량이 전년도에 비해 6%나 감소하였다. 더하여 2012년과 2016년 전체적인 생산량을 통해 지난 6년

간 전체 생산량 약 천 톤이 감소했음을 알 수 있다. 이는 쌀의 생산량 증대와 반대로 옥수수과 감자의 생산량이 줄어들었기 때문이다.

〈표 4-19〉 북한 주요 식량작물 생산량 (1,000톤) (SDG 2.3.1)

연도	전체 (증감률)	쌀	옥수수	감자
2018	4,558 (-3%)	2,205	1,498	544
2017	4,701 (-2.5%)	2,192	1,667	532
2016	4,823 (6.9%)	2,224	1,702	550
2015	4,512 (-6.0%)	2,016	1,645	502
2014	4,802 (-0.1%)	2,156	1,722	558
2013	4,806 (2.8%)	2,101	1,762	582
2012	4,676	2,037	1,732	560

주: 남북한별 식량작물 생산량은 미곡, 맥류, 잡곡, 두류, 서류 생산량으로 정곡 기준임. 자료를 바탕으로 자체 제작

자료: 1) 통계청. (2020a). **남북한 식량작물 생산량** ((북)농촌진흥청, (남)통계청 농업통계). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1ZGA55&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA55&conn_path=I2)에서 2020.5.21. 인출.

2) (2020k). 국가통계포털: **식량작물생산량**. [http://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do?menuId=M\\_01\\_02&listNm=%EB%86%8D%EB%A6%BC%EC%88%98%EC%82%B0%EC%97%85](http://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do?menuId=M_01_02&listNm=%EB%86%8D%EB%A6%BC%EC%88%98%EC%82%B0%EC%97%85)에서 2020.05.23. 인출.

아래 FAO의 표를 통해 북한의 식량작물 생산량을 자세히 살펴볼 수 있다. 맥류 생산량은 2018년 기준 호밀이 65,250톤으로 가장 높으며 그 뒤로 밀 35,000톤, 보리 22,000톤이다. 호밀과 밀은 2015년 이후 꾸준히 생산량이 증가하였으나 호밀을 제외한 밀과 귀리는 생산량이 감소하는 모습을 보였다. 잡곡은 옥수수 생산량이 대략 200만 톤으로 주를 이루나 2015년(2,287,800톤)에 비해 2018년 (1,876,000톤)에 생산량이 줄어들었다. 조와 수수의 생산량은 2015년 각각 75,225톤, 35,343톤이며 2018년에 78,486톤, 35,838톤으로 증가하였으나 큰 변화가 없는 상황이다. 두류는 대두와 건조한 콩류로 구분되었으며 대두는 2015년 기준 350,000톤이었으나 2018년 135,000톤으로 지난 4년 사이에 생산량이 두 배 이상 감소하였다. 서류는 감자와 고구마로 분류됐으며 감자 생산량



이 고구마 생산량보다 약 4배 높다. 감자 생산량은 2015년 1,633,000톤을 시작으로 2018년(2,500,000톤)까지 계속 증가하였으며 고구마 생산량 또한 2015년 420,750톤에서 2018년 625,000톤으로 증가하였다.

〈표 4-20〉 북한 식량작물 생산량 (SDG 2.3.1)

식량 작물별 (1)	식량 작물별 (2)	2015		2016		2017		2018	
		hg당 생산량 (hg/ha)	생산량 (톤)	hg당 생산량 (hg/ha)	생산량 (톤)	hg당 생산량 (hg/ha)	생산량 (톤)	hg당 생산량 (hg/ha)	생산량 (톤)
쌀 (조곡)	소계	63,375	2,948,200	54,116	2,536,400	15,158	2,383,277	44,331	2,088,000
	보리	15,714	11,000	12,000	16,200	14,000	21,000	14,385	22,000
맥류	밀	13,750	55,000	12,381	39,000	14,143	49,500	14,665	35,000
	호밀	12,252	64,445	12,261	64,988	12,273	65,119	12,283	65,250
	귀리	13,140	11,507	13,161	11,428	13,071	11,291	12,981	11,267
잡곡	옥수수	40,868	2,287,800	40,361	2,195,200	43,114	2,199,755	36,929	1,876,000
	조 (기장)	10,524	75,225	10,585	75,872	10,626	77,179	10,666	78,486
	수수	13,470	35,343	13,155	35,002	12,947	35,419	12,739	35,836
두류	콩 (대두)	11,667	350,000	12,381	298,880	14,908	223,325	12,617	135,000
	콩류 (건조한)	8,762	321,554	8,785	321,857	8,789	322,518	8,792	323,204
서류 (생서)	감자	116,478	1,683,000	116,261	2,736,000	112,332	1,770,000	116,068	2,500,000
	고구마	130,263	420,750	124,364	684,000	147,500	442,500	138,889	625,000
	소계		8,263,824		9,014,827		7,600,883		7,795,043

자료: 통계청(2020g). 국가통계포털: 북한통계(FAO:국제연합식량농업기구): **식량작물생산량**.  
[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IJGI02\\_N\\_002&conn\\_path=13](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJGI02_N_002&conn_path=13)에서 2020.04.28. 인출.

아래 표는 북한의 가축 사육수를 나타낸다. 이를 통해 북한에서 주로 사육하는 가축은 토끼와 닭이며 그 뒤로 오리, 돼지, 소, 양 순임을 알 수 있다. 소의 경우 약 570마리로 매년 큰 변화가 없으나 돼지는 2000년 3,120마리에서 2013년 2,611마리로 감소하였다. 양도 2000년대 초반에는 180-170 마릿대를 유지하였으나 2018년 161마리로 줄었다. 그에

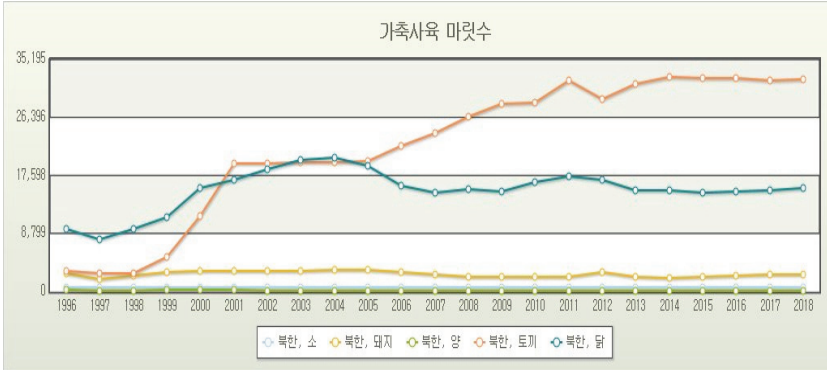
비해 토끼와 오리는 2000년에 각각 11,475마리, 2,073마리였으나 2018년 3배 이상 증가하였다. 닭은 2003년과 2005년 사이 약 20,000마리로 증가하였으나 2005년 이후 2009년까지 15,000마리로 감소하였다. 이러한 추세는 몇 년간 지속되었고, 2018년에는 15,647마리가 되었다. 전체적인 증감률은 아래 그래프에서 명확하게 나타난다.

〈표 4-21〉 북한 가축 사육 마리수 (SDG 2.3.1)

연도	가축					
	소	돼지	양	토끼	닭	오리
2000	579	3,120	185	11,475	15,733	2,078
2001	570	3,137	189	19,455	16,894	3,158
2002	575	3,152	170	19,482	18,506	4,189
2003	576	3,178	171	19,576	19,958	4,613
2004	566	3,194	171	19,677	20,309	5,189
2005	570	3,260	170	19,800	19,000	5,300
2006	575	2,900	169	22,000	16,000	5,400
2007	576	2,500	168	24,000	15,000	5,700
2008	576	2,178	167	26,467	15,548	5,878
2009	576	2,150	165	28,500	15,214	5,900
2010	577	2,248	166	28,571	16,569	5,936
2011	577	2,269	168	32,010	17,500	6,000
2012	576	2,857	168	29,120	16,847	5,468
2013	576	2,265	168	31,480	15,309	6,012
2014	575	2,100	168	32,500	15,300	6,000
2015	572	2,240	167	32,383	15,000	6,282
2016	572	2,390	166	32,302	15,093	6,577
2017	576	2,601	168	32,009	15,393	6,932
2018	570	2,611	161	32,250	15,647	7,167

자료: 통계청.(2020). 국가통계포털: 북한통계(FAO:국제연합식량농업기구): **가축사육 마리수**.  
[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IZGI02\\_N\\_101&conn\\_path=13](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI02_N_101&conn_path=13). 2020.05.26. 인출.

[그림 4-12] 북한 가축사육 마릿수 추이 (SDG 2.3.1)



자료: 통계청.(2020). 국가통계포털: 북한통계(FAO:국제연합식량농업기구): **가축사육 마릿수**.  
[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IJG102\\_N\\_101&conn\\_path=13](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJG102_N_101&conn_path=13). 2020.05.26. 인출.

가축 사육은 육류 생산량과 밀접한 관계가 있으므로 북한 가축 사육 마릿수의 증감 추세는 육류 생산량에도 비슷하게 나타난다. 소고기 생산량은 매년 2만 톤으로 비슷하나 돼지고기와 양고기 생산량은 전체적으로 18년간 감소하였다. 동시에 토끼고기와 오리고기 생산량은 지난 18년간 급증하였다. 닭고기는 꾸준히 늘어 2004년 37,028톤까지 생산되었으나 2005년 이후 지속적으로 감소하였으며 2018년에 31,359톤이 생산되었다. 그러나 이러한 감소에도 불구하고 토끼고기와 오리고기의 생산량 증대로 전체적인 육류 생산율이 2000년 255,605톤에서 2018년 346,772톤으로 증가하였다.

〈표 4-22〉 북한 육류 생산량 (SDG 2.3.1)

연도	육류							전체
	소고기	돼지고기	닭고기	오리고기	염소고기	토끼고기	양고기	
2000	20,025	140,000	26,840	3,800	10,200	53,690	1,050	255,605
2001	21,450	145,000	30,800	5,800	10,500	91,000	1,020	305,570
2002	21,600	163,000	33,737	7,600	11,025	91,260	975	329,197
2003	21,750	163,000	36,300	8,440	11,115	91,715	990	333,310
2004	21,300	165,000	37,026	9,500	11,205	92,170	990	337,191
2005	21,450	168,000	35,750	10,100	11,880	92,820	984	340,984
2006	21,600	150,000	34,650	10,200	12,660	102,700	978	332,788
2007	21,750	130,000	33,550	10,600	13,350	111,800	972	322,022
2008	21,750	110,000	31,900	10,760	14,100	123,500	968	312,978
2009	21,750	110,000	31,900	10,800	14,625	133,900	975	323,950
2010	21,795	110,000	31,900	10,800	14,640	133,900	975	324,010
2011	21,795	110,000	31,900	10,800	15,000	149,500	990	339,985
2012	21,975	112,500	33,000	10,800	14,700	149,500	1,005	343,480
2013	21,975	112,500	33,000	10,800	14,700	149,500	1,005	343,480
2014	21,864	96,268	28,697	11,143	14,759	157,487	1,000	331,218
2015	21,804	100,698	30,078	11,787	14,675	158,610	994	338,646
2016	21,789	111,895	31,021	12,123	14,729	155,617	993	348,167
2017	21,932	119,324	31,122	12,886	14,788	154,000	1,002	355,054
2018	21,722	119,827	31,859	13,327	14,833	144,244	960	346,772

자료: 통계청 (2020b). **남북한 육류 생산량**(북)FAO, (남)농림축산식품부). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1ZGA5C&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA5C&conn_path=I2) 에서 2020.05.26. 인출.

다음 표는 ‘북한의 계란 및 우유 생산량’이다. 계란은 1999년 이후 꾸준히 10만 톤 이상이 생산되었고 2004년 137,000톤, 2012년 125,000톤 이후 2018년 119,741톤으로 감소하였다. 우유는 1999년 86,000톤 이후 2012년 98,000톤으로 생산량이 증가하였으나 재감소하여 2018년 82,443톤이 생산되었다. 계란 및 우유 생산량의 경우 지난 20년간 규칙적으로 증감의 양상을 보이지 않으나 계란은 1999년에 비해 생산량이 증가하였고 우유는 감소하였다.

〈표 4-23〉 북한의 계란 및 우유 생산량 (톤) (SDG 2.3.1)

연도	계란	우유	연도	계란	우유
1999	95,000	86,000	2009	104,000	97,000
2000	110,000	90,000	2010	114,000	93,223
2001	120,000	92,000	2011	120,000	96,000
2002	130,000	82,140	2012	125,000	98,000
2003	135,000	94,000	2013	125,000	98,000
2004	137,000	93,135	2014	125,000	82,811
2005	130,000	81,672	2015	116,000	82,532
2006	110,000	96,000	2016	115,905	82,554
2007	103,000	97,000	2017	119,700	83,048
2008	107,000	96,000	2018	119,741	82,443

주: 우유 생산량은 남한의 우유생산량은 합격량 기준

자료: 통계청. (2020c). **남북한 계란 및 우유 생산량** ((북)FAO, (남)농협축산정보센터, 농림축산식품부. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1ZGAE13&conn\\_path=12](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAE13&conn_path=12)에서 2020.05.26. 인출.

권태진 외의 ‘2019년 김정은 집권 이후 북한 농업 실태와 정책변화 연구’를 통해 북한의 농가 호수 및 호당 경작 면적을 볼 수 있다. 1999년 농가 호수는 1930호, 경작 면적은 0.96ha, 2008년은 각각 1993호, 0.96ha로 기록되었다. 북한의 농가 호수는 늘었으나 경작 면적은 변화가 적다는 특징을 가지고 있다.

〈표 4-24〉 북한 농가 호수 및 호당 경작 면적, 1999-2008 (SDG 2.3.1)

연도	농가 호수 (호)	호당 경작면적 (ha)
1999	1930	0.96
2000	1943	1.03
2001	1950	0.96
2002	1960	0.95
2003	1973	0.94
2004	1990	0.96
2005	1991	0.96
2006	1991	0.96
2007	1992	0.96
2008	1993	0.96

자료: 권태진, 김소영, 김하은, 우가영. (2019). 제4장 북한 농업 주요 통계. **김정은 집권 이후 북한 농업실태와 정책변화 연구**(pp.97-113). 서울: 통일부. p113.

문경연이 2012년에 발표한 ‘대북지원의 인간안보적 재해석 연구’를 통해 북한의 식량수급 추이에 대해 알아볼 수 있다. 기준을 1,630kcal, 2,080kcal 두 가지로 나눈 이유는 첫 번째 기준은 인간이 생명 유지에 필요한 최소 열량이며 이를 통해 나온 수치는 북한의 실상을 반영하지 못하므로 두 번째 기준을 저자는 제시하였다. 두 번째 기준을 통해 산출된 절대 부족량의 통계를 살펴보면 2011년, 2012년 기준 북한 주민들에게 97만 톤의 식량이 부족함을 알 수 있다. 이 통계는 북한에 대한 국제적인 식량지원이 매우 필요함을 시사한다.

〈표 4-25〉 북한의 식량수급 추이 (만 톤) (SDG 2.3.1)

기간	식량 소요량		부족량 (1,630kcal 기준)	국제사회의 지원	수입량	절대 부족량	
	1,630kcal 기준	2,080kcal 기준				1,630kcal 기준	2,080kcal 기준
2008/09	526	589	95	37	15	43	106
2009/10	512	573	178	29	20	129	190
2010/11	535	599	86	9	31	46	110
2011/12	539	604	73	4	37	32	97

자료: 문경연. (2012). 대북지원의 인간안보적 재해석. **북한연구학회보**, 16(2), 295-328.

네팔의 SDG 2.3 목표는 FAO의 '네팔 식량작물 생산량'을 통해 알 수 있다. 네팔은 2012년 9,457,722톤 이후 식량작물 생산량이 감소 추세를 보였으나 2016년을 제외하고 이후 꾸준히 증가하였으며 2018년 9,993,173톤의 식량작물이 생산되었다. 면적당 생산량은 북한이 네팔보다 높으나 전체적인 생산량을 비교하였을 때, 네팔이 북한보다 2018년 기준 약 200만 톤을 앞서고 있다.

〈표 4-26〉 네팔 식량작물 생산량 (SDG 2.3.1)

국가	분류	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
네팔	면적당 생산량 (ha/ hg)	27,142	25,697	27,479	27,439	26,054	27,957	28,960
	생산량 (톤)	9,457,722	8,580,285	9,562,680	9,266,240	8,614,283	9,758,893	9,930,178
북한	면적당 생산량 (ha/ hg)	438,313	445,197	444,849	450,263	429,811	418,861	435,345
	생산량 (톤)	7,750,204	8,114,405	7,857,805	8,263,824	9,014,827	7,600,883	7,795,043

자료: FAO. (2020e). 네팔 식량작물 생산량. Retrived from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149> 2020..06.10.

## 4. SDG 2.4

### 가. 북한 지표 분석

SDG 2.4 관련 북한 지표는 남북한 통계청의 '북한 농업 면적', '북한 경지 및 재배 면적' 및 FAO의 '북한 작물 수확 면적' 통계를 통해 살펴볼 수 있다. 먼저, 남북한 통계청 자료를 통해 북한 경지 및 재배 면적을 알 수 있다. 북한의 경지면적은 2006년 이후 1,910ha, 재배면적은 2011년

이후 1,862ha로 변화가 없는 실정이다. 경지면적을 세부적으로 살펴보면 논 면적은 2000년 587ha에서 2018년 517ha로 줄어들었고, 밭 면적은 2000년 기준에 비해 감소하였으나 2001년 기준에 비해 2018년 59ha 상승하였다.

〈표 4-27〉 북한 경지 및 재배 면적 (1,000ha) (SDG 2.4.1)

연도	경지면적			재배면적
	전체	논	밭	
2001	1,869	588	1,280	1,577
2002	1,853	587	1,266	1,569
2003	1,853	587	1,266	1,595
2004	1,903	607	1,296	1,597
2005	1,907	609	1,298	1,608
2006	1,910	609	1,301	1,609
2007	1,910	609	1,301	1,614
2008	1,910	609	1,301	1,614
2009	1,910	609	1,301	1,614
2010	1,910	609	1,301	1,661
2011	1,910	571	1,339	1,862
2012	1,910	571	1,339	1,862
2013	1,910	571	1,339	1,862
2014	1,910	571	1,339	1,862
2015	1,910	571	1,339	1,862
2016	1,910	571	1,339	1,862
2017	1,910	571	1,339	1,862
2018	1,910	571	1,339	1,862

주: 재배면적은 식량작물 재배 면적임, 2011년 부터 북한 곡물 재배면적 재평가(야산에 조성된 경작지 포함) 수치 적용

자료: 통계청(2020). 국가통계포털: **식량작물생산량**. [http://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do?menuId=M\\_01\\_02&listNm=%EB%86%8D%EB%A6%BC%EC%88%98%EC%82%B0%EC%97%85](http://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do?menuId=M_01_02&listNm=%EB%86%8D%EB%A6%BC%EC%88%98%EC%82%B0%EC%97%85)에서 2020.05.23. 인출.

위 면적을 작물별로 살펴보면 식량작물이 2018년 기준 총 1,907,984ha로 가장 많은 면적을 차지한다. 식량작물 중에서도 벼와 옥수수가 각각 471,000ha, 508,000ha로 가장 큰 면적을 차지한다. 그 뒤로 채소류 289,993ha, 과일류 263,609ha, 견과류 16,315ha가 생산에 이용된다. 채소류에서 양배추 및 배추류 수확 면적이 31,067ha로 가장 넓고 과일



류에서는 사과가 70,401ha로 가장 넓은 면적에서 생산된다.

〈표 4-28〉 북한 작물 수확 면적 (ha) (SDG 2.4.1)

	구분별	2016	2017	2018
식량 작물	밀	31,500	35,000	23,867
	벼	468,700	475,158	471,000
	보리	13,500	15,000	15,294
	옥수수	544,500	510,223	508,000
	호밀	52,996	53,058	53,120
	기장	71,678	72,634	73,584
	수수	26,607	27,357	28,132
	감자	235,333	157,569	215,390
	고구마	55,000	30,000	45,000
	콩 (건조한)	366,364	366,966	367,597
콩 (대두)	241,395	149,800	107,000	
채소류	양배추 및 배추류	31,737	31,453	31,067
	토마토	8,493	8,503	8,513
	호박, 박류	7,741	7,674	7,607
	오이	6,196	6,233	6,270
	가지	5,363	5,413	5,463
	고추, 풋고추	22,297	22,013	21,732
	양파, 파	7,029	6,985	6,942
	양파 (건조한)	8,951	9,090	9,234
	마늘	6,412	6,177	5,979
	수박	6,025	6,059	6,093
	메론류	7,217	6,896	6,607
기타 채소류	176,201	175,331	174,486	
과일류	사과	71,286	70,836	70,401
	배	14,093	14,106	14,118
	복숭아류	25,216	26,221	27,299
	기타 과일	132,389	141,495	151,791
견과류	밤	5,125	5,020	4,923
	기타	10,500	10,946	11,392

자료: 통계청. (2020h). 국가통계포털: 북한통계(FAO: 국제연합식량농업기구) 국제기구통계: **작물 수확 면적**. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IJGI02\\_N\\_001&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJGI02_N_001&conn_path=I2)에서 2020.04.28. 인출.

## 나. 국제 비교

SDG 2.4 관련 네팔 지표는 FAO의 ‘네팔 토지 사용 면적’ 및 ‘네팔 농업 면적’ 통계를 통해 살펴볼 수 있다. FAO 자료에 따르면 네팔의 농업 사용 면적은 1995년 이후 불규칙적으로 증감 추세를 보였으며 2013년 이후로 4,120ha로 변화가 없는 실정이다. 이는 북한과 비슷한 수치이나 네팔이 약간 더 우위를 점하고 있다. 이 증감 추세는 경지 비율이 지속해서 감소한 것에 비해 영구작물(permeant crop) 면적과 목초지 면적이 증가한 것의 결과로 나타났다.

〈표 4-29〉 네팔 농업 면적 (1,000ha) (SDG 2.4.1)

연도	경지	Permanent crop	목초지	전체
2001	2,355	118	1,786	4,259
2002	2,335	120	1,786	4,241
2003	2,315	125	1,787	4,227
2004	2,300	130	1,788	4,218
2005	2,280	133	1,789	4,202
2006	2,260	135	1,790	4,185
2007	2,240	135	1,791	4,166
2008	2,220	140	1,792	4,152
2009	2,200	147	1,793	4,140
2010	2,180	152	1,794	4,126
2011	2,162	168	1,795	4,125
2012	2,118	208	1,795	4,121
2013	2,114	212	1,795	4,121
2014	2,113	212	1,795	4,120
2015	2,113	212	1,795	4,120
2016	2,113	212	1,795	4,120
2017	2,113	212	1,795	4,120

자료: FAO. (2020d). *네팔 농업 면적*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020.06.10.

## 5. SDG 2.5.a

### 가. 북한 지표 분석

SDG 2.a 북한 통계는 UN의 ‘수혜 국가별 농업 부문 공식적 전체 지원금’ 및 『김정은 집권 이후 북한 농업 실태와 정책변화 연구』(권태진 외, 2019)의 ‘국제사회의 북한 식량 지원현황’ 통계를 통해 알 수 있다. UN 통계에 따르면, 북한은 UN으로부터 2010년 409만 4,000달러(USD)로 높은 지원금을 수혜받았으나 이후 계속해서 지원금이 감소하였고 2017년은 104만 9,000달러(USD)만 지원받았다. 이는 향후 지원금이 지속적으로 줄어들 수 있음을 암시한다.

〈표 4-30〉 UN: 수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금(지출) (2016년 백만 US 불변 달러 기준) (SDG 2.5.a.2)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4.094	1.310	2.594	2.249	2.051	1.757	1.571	1.049

자료: 통계청(2020i). 국가통계포털: UN: 수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금(지출) (2016년 백만 US 불변 달러 기준). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2UN\\$0162&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2UN$0162&conn_path=I2)에서 2020.04.28. 인출.

아래 표는 국제사회의 북한 식량 분야 지원 현황을 나타낸다. 국가별로 중국, 한국, 미국, 일본이 높은 비율을 차지하고 있다. 일본은 1990년대~2000년대 초반 이후 북한에 대해 많은 지원을 하지 않고 있는 실정이며 이는 향후 지속될 것으로 예상된다. 한국의 경우 정권 변화에 따라 지원금의 편차가 크며 2008년 노무현 정권 이후 이명박 정권에서 지원금이 약 8배까지 줄어든 점에서 편차가 뚜렷하게 나타난다. 그러므로 정권이 바뀌어도 균형적인 식량 지원 정책이 필요한 시점이다.

이에 비해 중국은 2008년을 제외하고 매년 꾸준히 북한에 식량 자원을 지원하고 있는 상황이다. 그러나 2010년 지원량이 현저히 줄어든 현상을 보였고 이후 상승하였다. 2012년은 1년 사이에 10배 이상 증가시켰다. 국제기구는 EU, UN, WEP 및 그 외 NGO에서 북한에 식량을 지원하고 있으며 그중 EU가 가장 많이 지원했다. 그러나 초반의 지원에 비해 현재 매우 소극적인 지원을 보이고 있다. UN의 경우 지원이 매년 일정치 않으며 타 국제기구에 비해 적은 양을 보이고 있다. WEP는 2010년 처음으로 북한에 식량 지원을 시작하였으나 UN에 비해 높은 비율을 차지하며, NGO는 90년대의 적극적인 지원에 비해 최근은 거의 지원하지 않고 있는 상황이다. 전체적인 상황으로 보았을 때, 북한에 대한 국제적인 지원이 증가하는 추세를 보였던 90년대 및 2000년대 초반에 비해 현재 매우 감소하였음을 알 수 있다.

〈표 4-31〉 국제사회의 북한 식량 지원 현황, 1995-2012 (단위: 톤) (SDG 2.a.2)

연도	중국	EU	일본	한국	미국	UN	WEP	NGOs	Total
1995	0	0	378,000	150,000	0	95	0	1,540	544,492
1996	100,000	0	138,574	3,401	23,379	1,561	0	34,599	510,119
1997	150,000	202,575	791	62,393	194,941	25	0	196,517	914,567
1998	153,351	103,687	67,000	54,126	241,521	0	0	109,064	812,383
1999	207,103	68,010	0	12,204	607,111	0	0	68,724	1,026,838
2000	291,349	70,504	99,999	351,703	372,060	0	0	33,634	1,263,564
2001	435,148	12,827	500,000	198,000	320,795	0	0	361	1,525,618
2002	350,696	11,606	0	457,800	222,938	0	0	9,600	1,208,953
2003	230,422	69,185	0	542,191	48,162	0	0	1,059	963,794
2004	158,722	11,342	80,803	406,510	106,437	0	0	317	877,164
2005	531,416	8,450	48,084	492,743	27,699	21,665	0	43	1,179,812
2006	257,991	0	0	79,500	0	0	0	0	358,679
2007	312,231	1,726	0	431,290	0	0	0	0	773,767
2008	0	38	0	58,605	172,285	0	0	0	380,559

연도	중국	EU	일본	한국	미국	UN	WEP	NGOs	Total
2009	124,067	0	0	0	121,000	26,423	0	0	308,559
2010	576	0	0	25,591	1,470	0	23,238	0	106,835
2011	2,164	1,159	0	10	0	0	20,983	0	62,766
2012	240,074	2,912	0	0	0	0	12,784	25	375,298
합계	3,545,310	564,021	1,313,251	3,326,067	2,459,798	49,769	57,005	455,483	13,193,767

자료: 권태진, 김소영, 김하은, 우가영. (2019). 제4장 북한 농업 주요 통계. **김정은 집권 이후 북한 농업실태와 정책변화 연구**(pp.97-113). 서울: 통일부.

## 나. 국제 비교

이 지표와 관련된 통계는 국내총생산이 북한과 비슷한 예멘(275억 달러, 2018년 한국은행 자료 기준)과 비교하고자 한다. 예멘의 농업부문 공식적 전체 지원금은 2010년 4,575만 1,000달러로 북한의 10배 이상을 지원받았으며 이는 2010년 1,366만 5,000달러로 줄었으나 여전히 북한보다 10배 가까이 지원받은 것을 볼 수 있다. 이러한 차이는 2017년까지 계속되었으며 2017년에는 예멘과 북한의 지원금 차이가 30배가 넘어 가게 된다. 이를 통해 북한이 예멘에 비해 농업 부분 원조를 적게 받고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-32〉 UN: 수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금(지출) (2016년 백만 US 불변 달러 기준) (SDG 2.5.a.2)

국가	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
북한	4.094	1.310	2.594	2.249	2.051	1.757	1.571	1.049
예멘	45.751	13.665	30.177	25.371	24.027	21.793	14.641	31.806

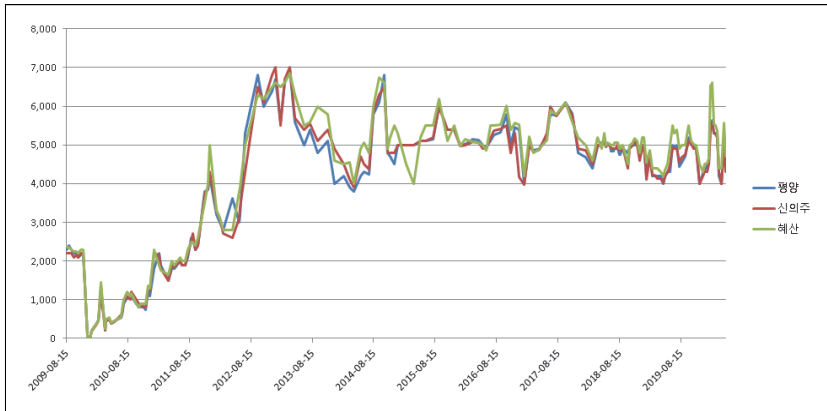
자료: 통계청. (2020m). 국가통계포털: UN: 수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금(지출) (2016년 백만 US 불변 달러 기준). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2UNS0162&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2UNS0162&conn_path=I2). 2020.07.18. 인출.

## 6. SDG 2.5.c

### 가. 북한 지표 분석

SDG 2.5.c 관련 북한 지표는 Daily NK 북한시장 동향의 ‘북한 쌀값 변화 추이’를 통해 살펴볼 수 있다. 2019년 봄, 극심한 가뭄으로 쌀 생산량이 급감하였으나 평양의 쌀 가격은 4,970원/kg(2019년 7월)으로 안정세를 유지하였다. 가격 안정세를 뒷받침하는 분석은 두 가지가 있다. 첫째, 2018년과 비교하여 2019년 식량수입이 248%(2,500만 달러)로 증가한 것으로 보아 중국과 무역으로 식량 부족분을 공급하였다는 것이다. 둘째, 주민의 소득 감소로 인해 식량 수요가 줄어들었다는 점이다(정성장 외, 2020).

[그림 4-13] 북한 쌀값 변화 추이, 2009-2020 (원, 1kg당) (SDG 2.5.c.1)



자료: 데일리엔케이(2020). **북한시장 동향데이터**. [https://www.dailynk.com/%E5%8C%97%EC%9E%A5%EB%A7%88%EB%8B%B9-%EB%8F%99%ED%96%A5/?utm\\_source=google%2C%20naver%2C%20direct&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=market&utm\\_content=market](https://www.dailynk.com/%E5%8C%97%EC%9E%A5%EB%A7%88%EB%8B%B9-%EB%8F%99%ED%96%A5/?utm_source=google%2C%20naver%2C%20direct&utm_medium=banner&utm_campaign=market&utm_content=market)에서 2020.05.23. 인출을 바탕으로 저자 작성.

## 나. 국제 비교

네팔의 쌀값 변화 추이는 네팔 정부와 WFP에서 매달 발행하는 ‘Nepal Market Watch’를 통해서 살펴볼 수 있다. 이 보고서는 네팔 전 지역의 식품 가격을 조사하는데 이들 지역 중 중점 시장인 카트만두와 포카라 지역을 북한과 비교하고자 한다.

북한과 비교하여 네팔의 쌀값 변화 추이는 거의 없는 것으로 나타난다. 예를 들어, 북한은 2012년과 2013년 사이 쌀 값이 약 3,000원 이상 폭등하는 현상이 있었으나 네팔은 가장 큰 변화량이 2013년과 2014년 사이 약 7루피 상승한 것이다. 위 비교를 통해, 네팔이 북한과 비교하여 쌀값 안정성이 높다는 사실을 알 수 있다.

〈표 4-33〉 네팔 쌀값 변화 추이, 2011-2020 (NRS, 1kg당) (SDG 2.5.c.1)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
카트만두	35	37	38	45	47	50	48	55	48
포카라	45	42	45	47	48	55	52	52	55

주: Nepal Market Watch 보고서를 참고하여 자체 제작

자료: Govt. Nepal, WFP. (2011). Nepal Market Watch: No.33, September 2011.  
Govt. Nepal, WFP. (2012). Nepal Market Watch: No.43, September 2012.  
Govt. Nepal, WFP. (2013). Nepal Market Watch: No.57, September 2013.  
Govt. Nepal, WFP. (2014). Nepal Market Watch: No.69, September 2014.  
Govt. Nepal, WFP. (2015). Nepal Market Watch: No.77, August 2015.  
Govt. Nepal, WFP. (2016). Nepal Market Watch: No.83, August 2016.  
Govt. Nepal, WFP. (2017). Nepal Market Watch: No.86, April 2017.  
Govt. Nepal, WFP. (2018). Nepal Market Watch: No.89, August 2018.  
Govt. Nepal, WFP. (2019). Nepal Market Watch: No.93, August 2019.

## 제5절 소결

북한은 토지 부족과 계획경제로 인한 농업 부문의 생산성이 낮아 전반적인 식량 사정이 좋지 않다. 고난의 행군 시기보다는 형편이 나아졌지만, 2000년대에도 식량 배급제가 원활하게 작동하지 않고 있다. 많은 북한 주민들은 장마당을 통해 식량을 구입하고 있고 충분한 영양을 섭취하지 못하고 있는 실정이다. 실제로 유엔의 기아 지수에 따르면, 2000년 이래로 계속 북한 전체 인구의 1/3을 넘는 수가 영양 결핍 상태이고 2017년에는 약 48%가 영양 결핍에 처해 있다. 아시아 국가 중에서 기아 수준이 35%를 넘는 국가는 북한이 유일하며, 잠비아나 짐바브웨와 같은 아프리카 몇 개국만이 북한과 같은 수준이다.

유엔 기아지수에, 영유아의 발육 관련한 지수를 추가 반영해 산출하는 세계기아지수 결과도 마찬가지이다. 북한의 2019년 기아지수는 전체 분석 대상국 117개국 중에서는 92위이다. 북한과 경제력 규모가 비슷한 아시아 국가들에 한정해도 북한의 기아 수준이 더 심각한 편이다. 2000년부터 2019년까지 기아지수 개선 폭도 다른 국가들보다 다소 완만한 편으로, 2000년 기준 북한보다 높은 수준의 기아를 보였던 미얀마나 캄보디아, 그리고 북한처럼 저소득 국가로 분류되는 네팔 및 아프가니스탄은 북한보다 기아 수준의 개선이 두드러진다. 이처럼 북한의 기아 수준이 심각하기 때문에, 유엔도 유엔전략계획의 첫 번째 전략적 우선순위로 식량과 영양을 보장하는 문제를 설정하였다.

SDG 2(기아 종식)는 국제 식량 안보와 농업의 지속가능성이라는 두 가지 목표를 포용하고 있으며 개도국뿐만 아니라 선진국들로부터의 긴급하고 광범위한 협조가 요구되는 목표이다. 또한 식량의 생산, 분배, 그리고 소비의 측면에서 농업에 종사하는 다양한 사회그룹들(예를 들면, 토지를



소유한 농부, 소작농, 그리고 여성 농부)을 확인하고 이들의 경제적 상황(소득 수준)의 개선뿐만 아니라 농업활동에 필요한 다양한 사회적 보호까지 포괄해 보장코자 한다.

SDG 2의 세부목표들이 북한 정부와 북한 주민들에게 미칠 사회경제적 의미에 대해 본격적으로 논의하면, 우선, 최근까지의 북한 내 식량 상황들을 종합해보았을 때, 북한은 기아 문제에 상당한 취약성을 보이며, 일부 세부목표 부문들에서는 전년 대비 향상된 경향을 보였으나, SDG 2를 달성하는 것은 그 가능성이 매우 희박하다(Sachs et al., 2020, p.40).

기존 연구들에서 파악하는 북한 기아의 주요한 원인을 파악하기 위해 지리적, 환경적 특성에서 기인한 식량생산 및 가용량 감소에 집중하거나, 식량 획득력 차원의 분석을 시도한 연구도 있다(문경연 외, 2015). 반면에, 북한 정부의 역할 또는 정책적 한계라는 맥락에 주목하는 연구 시도들은 상대적으로 적다. 다른 개도국들과는 달리, 북한의 체제 특성상 식량의 생산, 분배 그리고 소비 측면에 정부의 개입 정도가 상당하다. 북한 내 ‘아래로부터의 시장화(marketization)’가 발생하였으나, 여전히 식량생산 및 조달의 상당 부분이 협동농장과 식량배급제도를 통해 이루어지고 있다. 이러한 맥락 안에서 기근 예방 및 대처를 위한 정부의 정책 및 책임성에 대한 논의를 더 많이 해야 한다.

북한 사례에서 나타난 특이점은 SDG 1에 비해 SDG 2에 해당하는 기아, 영양 그리고 아동과 관련한 데이터의 접근성이 상대적으로 높다. 북한 정부가 기아문제 해결을 위해 적극적으로 노력했으나, 북한 내 최근 식량 상황이 개선되지 않은 것으로 보인다. 2020년 발행된 SDG 리포트에 따르면, 2017년 기준 북한 내 영양결핍 인구 비율을 47.8%로 잡는데, 이는 식량문제가 극심한 아프리카 지역과 비견될 만한 심각한 수준이다. 최근의 경제위기 및 경제제재 사태는 북한의 고질적인 식량 부족과 영양

결핍 문제에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

최근 몇 년 동안 급격한 기후변화 및 제반의 요인들로 인해 농업 생산성이 대폭 감소했으며 이로 인해 식량접근안정성도 악화되었다. 정부의 식량배급시스템과 국가 운영 상점들 외에 시장이나 개인적인 차원의 식량획득 활동들도 활성화되고 있고, 북한 주민의 약 1/3이 이러한 비공식 시장에서 정기적으로 식량을 확보하고 있는 것으로 알려졌다. 북한과 같이 만성적인 식량 부족 사태를 겪는 국가들은 해외로부터의 식량수입과 국제사회의 인도주의적 식량지원이 절대적으로 중요하다. 그러나 국제협력의 노력들이 북한 주민들에게 미친 직·간접적인 사회경제적 영향에 대한 논의가 많지 않고 관련 데이터도 충분하지 않다.

SDG 2 지표는 총 13개로 북한은 7개(2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.4.1, 2.5.a.1, 2.5.c.1)의 지표를 보유하고 있다. 대부분 FAO, UNICEF와 남북한 통계청에 의해 수집되었고, 북한에 대한 국제적인 식량 원조 및 연구가 활발하게 이루어져 SDG 1에 비해 수집된 자료가 많다. 먼저, 지표 2.1.1 관련 ‘영양부족 인구 비율’ 비교를 통해 북한의 영양부족 인구가 약 40%로 네팔의 약 9%에 비해 상당히 높은 편이며 빈곤율과 같이 북한이 극심한 식량난에 처해 있음을 볼 수 있다. 이는 단백질 공급량 또한 네팔에 비해 북한이 약 10g 정도 낮은 것에서도 알 수 있다. 그러나 ‘영양실조 아동 비율’을 살펴보았을 때 북한이 네팔에 비해 아동들이 더 나은 영양 수치를 가지고 있음을 알 수 있었다.

SDG 2.3과 관련하여 ‘식량작물 생산량’을 제시하고 이를 네팔과 비교하였다. 그 결과, 면적당 생산량은 북한이 네팔보다 높으나 전체 생산량을 살펴보면 네팔이 북한보다 2018년을 기준으로 약 200만 톤을 앞서고 있었다. SDG 2.4.1 지표의 농업 면적 수치는 네팔과 북한이 큰 차이가 없다. 다시 말해서, 네팔과 비교했을 때 북한의 식량 생산이 부족한 실정

이고 국제원조에 의지할 수밖에 없다는 점을 시사한다.

북한이 농업 분야에 대해 국제원조가 시급한데 이는 SDG 2.5.a.2와 관련이 있다. '수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금' 수치는 북한과 비슷한 경제 수준을 가진 또 다른 국가 예멘과 비교하였을 때, 북한이 상대적으로 농업부문 원조를 적게 받는 상황이며 30배 가까이 차이가 난다. '쌀값 변화 추이'를 보면 북한이 2012년과 2013년 사이 쌀값이 3,000원 이상 폭등하였으나 네팔은 가장 큰 변화량이 약 7루피 상승한 것이 전부였다. 이를 통해 농업부문 역량 부족이 식량난으로 이어졌으며 쌀값에도 영향을 끼치는 것을 알 수 있다. 그러나 최근의 상황은 북한의 쌀값이 비교적 안정적이다.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제5장

## 유엔의 SDG 사업 수행 사례

제1절 유엔의 빈곤과 기아 퇴치 사업 수행 사례 분석

제2절 북한에 적용 가능성 검토



## 제 5 장 유엔의 SDG 사업 수행 사례

### 제1절 유엔의 빈곤과 기아 퇴치 사업 수행 사례 분석

#### 1. 빈곤 종식 및 기아 퇴치를 위한 개발담론의 변화

유엔 지속가능발전목표(UN SDG)를 달성하기 위한 정책적 처방은 개발 담론의 변화와 맞물려 변화해왔다. 특히 지속가능발전목표 1번, 즉 빈곤 종식에 대응하기 위한 가장 최근의 개발담론은 포용적 성장(inclusive growth) 개념에 기반하며, 이는 개개인의 경제적 계층, 성별, 장애, 종교 등과 관계없이 모두가 성장의 혜택을 누려야 한다는 주장에 근거한다. 그러나 이러한 최근의 담론이 확산되기까지 다양한 개발 담론들이 여러 단계를 거쳐 수정·보완되어왔다. 이 과정에서 많은 논쟁들이 존재했으나, 주요 쟁점은 과연 낙수효과(trickle-down effect)가 존재하는가, 그리고 정부의 개입 수준은 어느 정도여야 하는가의 여부로 수렴된다. 궁극적으로 이러한 논쟁들은 지속가능발전목표를 달성하는 데 있어 어떠한 목표를 우선순위로 삼아야 하는지 결정한다는 점에서 중요하다.

예컨대 2차 대전 이후 국제사회에서 논의된 개발담론은 쿠즈네츠 곡선(Kuznets curve)에 근거한다(Kuznets, 1955). 이에 따르면 개발도상국의 경제성장 초기에는 불평등 수위가 높아지지만, 선진국 수준에 진입할수록 불평등 수위는 낮아진다. 이는 소위 낙수효과로 인해 상위계층의 부가 하위계층, 즉 빈곤층으로까지 전달될 것이라는 논리에 기반을 둔다. 또한 지극히 케인즈주의적 관점에서 오직 상위계층만이 경제성장을 이끌어갈 수 있으며 미래의 경제성장을 위해 현재의 불평등은 감수할 수 있다

는 주장이다(Saad-Filho, 2010). 그러한 맥락에서 정부는 대규모 투자와 국가경제정책 조정 등의 과정에 관여해야 하며, 민간영역은 이러한 국가주도 성장전략을 지원해야 한다는 결론에 이른다.

1970년대 후반 워싱턴 컨센서스도 개발담론 형성에 영향을 주었다. 경제성장이 더딘 원인으로 정부의 개입과 부패, 지대추구(rent-seeking) 행위 등을 지적하고, 시장개방과 규제철폐, 자유화 조치, 그리고 궁극적으로 시장의 필요성을 강조한다. 비록 쿠즈네츠 모델과는 달리 워싱턴 컨센서스는 시장의 역할을 강조하지만, 이 두 담론은 공통적으로 낙수효과를 강조한다. 즉 워싱턴 컨센서스의 경우, 해당 국가가 정부 개입 수준을 낮추고 시장의 자율적 공간을 넓혀나간다면 자연스럽게 경제성장을 이룰 수 있기에, 빈곤 종식과 소득 재분배를 위한 정책은 불필요하다는 결론에 이른다. 그러나 실제 개도국에서 워싱턴 컨센서스에 기반한 경제성장 정책은 빈곤 종식에 효과적이지 못했다(Stiglitz, 1998).

이후 빈곤친화성장전략(pro-poor growth strategy)이 2000년대 초반 주목을 끌며 새로운 담론으로 등장하는데, 이는 빈곤과 경기침체, 그리고 불평등의 관계를 종합적으로 고려한 전략을 구축하는 데 목적을 두었다. 경제성장을 통해 고용을 창출하고 불평등을 완화할 수 있는 정책과 프로그램을 추진하며, 특히 빈곤계층-특히 여성 등 배제된 소수 집단을 위한 고용 창출과 이로 인한 소득 증가가 동반된다면 이를 빈곤 친화적 경제성장이라 정의한다(Asian Development Bank, 1999). 이때 빈곤 친화성장전략은 두 개의 원칙에 기반을 둔다. 첫째, 빈곤 종식이 정부의 주요 우선순위가 되어야 하며; 둘째, 경제성장의 수혜는 빈곤층에게 우선적으로 분배되어야 한다. 이에 따라 빈곤친화성장의 개념은 빈곤층의 절대 소득 증가율뿐만 아니라, 중산층의 소득 증가율과 비교해 빈곤층의 소득증가율이 얼마나 빨리 변화하는가, 즉 상대 소득 증가율도 고려한다.



다시 말해서 빈곤친화성장이란 단순히 빈곤 종식뿐만 아니라 불평등 축소를 동시에 달성하는 것, 즉 빈곤층에게 성장의 혜택이 더 많이 주어지는 성장을 의미한다(Grimm et al, 2015; Negre, 2010). 이는 앞서 쿠즈네츠 곡선 모델이 상정하는 불평등과 경제성장 간의 상쇄효과가 필연적이지 않다는 것을 가정하고 있다는 점에 있어, 개발담론의 전환을 가져왔다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 빈곤친화성장전략은 세계은행의 “빈곤친화성장 수행 프로젝트(Operationalizing Pro-Poor Growth Project)에 의해 구체화되었는데, 빈곤친화성장전략이 성공하기 위한 조건은 다음과 같다(Besley and Cord, 2007; Grimm et al, 2007; Kesteren et al, 2019).

첫째, 농업생산력 향상은 빈곤친화성장의 필수조건이다. 특히 빈곤층이 농촌지역에 집중되어 있는 국가의 경우 더욱 그러하며, 종자 및 품종 개량, 농업 인프라 향상, 농업 연구 확대 등 생산력 확대를 위한 다각적인 노력이 필요하다.

둘째, 지역 간 불평등을 줄여나가야 한다. 한 국가 내 지역 간 불평등 수준의 확대는 궁극적으로 해당 국가의 빈곤퇴치에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 그러한 점에서 한 국가 내부에서도 불평등 수준을 완화하기 위한 ‘빈곤 친화적 지역성장 전략’이 필요할 것이다.

셋째, 빈곤층의 자산기반 확충이다. 이때의 자산은 우선 인적 자원(human capital)을 의미한다. 대부분의 빈곤국은 초등교육 이상의 교육 체계 및 교육 인프라를 갖추고 있지 못하고 있으며, 학생들의 교육 인프라 접근성 역시 개발도상국의 사례와 비교해보아도 현저히 낮다. 둘째, 농촌지역 빈곤계층은 대부분 토지에 대한 소유권 및 접근 권한이 현저히 낮은 경우가 대부분이다. 시장경제 기반 토지개혁과 세제개혁을 동시에 추구하여 빈곤층의 토지에 대한 접근성을 향상시키고 이를 통해 1, 2차

산업 등 경제 인프라 구축에 기여할 수 있는 유인을 제공해야 할 것이다.

넷째, 젠더 불평등 완화이다. 남아시아, 사하라 이남 아프리카 등에 위치한 개도국 혹은 빈곤국에서 빈곤친화경제성장이 더디게 이뤄지는 이유 중 하나는 바로 젠더 불평등이다. 특히 교육, 취업 기회에서 젠더 불평등은 여성에 대한 인권침해일 뿐만 아니라 경제성장과 빈곤퇴치에도 부정적인 효과를 미친다. 반대로 여성에 대한 교육, 취업 기회 제공은 경제성장에 간접적 영향을 미치는 것으로 연구되어왔는데, 이는 출산율과 인구 증가율을 낮추게 되어 다음 세대의 교육과 보건환경을 향상시킬 수 있기 때문이다. 이러한 인과관계는 1940-50년대 여성의 노동력 투입과 수출 주도경제성장 전략이 맞물려 나타난 동아시아의 인구학적 전환, 그에 따른 경제성장 결과에서도 확인할 수 있다.

다섯째, 취약집단(disadvantaged)에 대한 불평등 해소이다. 빈곤국의 빈곤친화성장전략은 특히 이러한 취약집단에 좀 더 많은 자원을 투입하는 데 목적을 두어야 한다. 예컨대 라틴아메리카의 원주민들, 남아시아의 하위 카스트 계급 집단, 동남아시아의 소수 종족 등이 이러한 취약집단에 해당된다. 이러한 취약집단은 대부분 빈곤을 탈출할 수 있는 자산이 부재하고, 지리적으로도 행정중심지역 외곽에 거주하고 있을 뿐만 아니라, 역사적으로 오랜 기간 차별과 배제를 경험해왔다. 특히 교육의 기회 및 취업, 시장 접근성 등 모든 면에서 차별과 배제를 겪어왔기에, 빈곤친화성장전략은 이러한 취약계층에 대한 자원 재분배 과정이 필수적이다.

여섯째, 빈곤친화성장정책에 대한 정치적 공약의 존재이다. 빈곤친화성장정책을 달성하기 위한 리더십은 국민들 간의 형평성(equity) 유지를 통해 빈곤퇴치를 달성하겠다는 공약을 제시해야 하는데, 필연적으로 그러한 정책수행과정에서 승자와 패자가 발생하게 된다. 즉 빈곤친화성장정책으로부터 혜택을 받는 집단과 배제된 집단이 명확히 구분되기 때문

에, 이 과정에서 정치적 비용(political cost)을 감내하더라도 공약을 유지할 수 있는, 특히 선거 결과와 관계없이 이러한 정책을 일관성 있게 추진할 수 있는 리더십을 필요로 한다.

이러한 여섯 가지 조건을 모두 충족시키기 위한 필요조건은 바로 해당 국가의 민주주의이다. 민주화가 진행되지 않는 한, 경제성장의 혜택은 빈곤계층에게 돌아가지 않고 소수의 상부계층에 의해 독점될 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 빈곤친화성장전략은 거시경제 안정성에 대한 고려가 부재하여 장기간 추진되기는 힘들다는 단점이 존재한다. 즉 빈곤친화성장전략은 부의 배분에 초점을 맞추는 한편, 실제 국가 경제성장, 즉 국내총생산(GDP) 증가 목표는 후순위로 하고 있다는 점이 지적되었다.

이에 따라 2000년대 중반에 이르러서는 ‘포용적 성장(inclusive growth)’ 개념이 등장한다. 우선 포용적 성장은 빈곤친화성장 개념보다 성장의 수혜 범위가 좀 더 포괄적이다. 단순히 빈곤층의 빈곤 종식뿐만 아니라 중산층을 포함한 모든 계층이 경제성장을 견인하고 그 혜택 또한 분배받아야 한다고 주장한다. 또한 경제성장 달성뿐만 아니라 그러한 경제성장을 장기적으로 지속가능하게 할 수 있는 환경구축의 중요성 역시 강조한다(World Bank, 2012). 그러한 측면에서 포용적 성장은 성장 친화적 전략이지만, 성장의 지속성 확보를 위해 해당 국가 국민의 다수가 생산 활동에 참여하고 경제성장의 혜택을 공유하는 것이 최적이라는 입장을 보이고 있다. 또한 성장친화적 전략만으로는 성장의 지속성이 담보되기 어려우므로 복지, 소득불평등 완화, 구조개혁 등을 동반해야 한다는 주장이다(OECD, 2015). 이때의 포용성(inclusiveness)이란 기회의 평등에 집중되어 있고, 특히 개인 및 기업에게 시장 및 자원에 대한 공정한 접근성 및 공정한 규제환경을 의미하며, 포용적 성장이란 성장 속도가 후

퇴하지 않고 꾸준히 유지되는 것을 의미한다.

유엔은 지속가능발전목표(SDGs)를 설정하며 사회의 전 영역에서 포용적 성장이 필요하다고 주장해왔다. 우선 빈곤 종식은 지속가능발전목표 1번에 해당되지만, 지속가능발전목표 8번(좋은 일자리 확대와 경제성장), 9번(산업혁신과 사회기반시설 확충), 10번(모든 종류의 불평등 해소), 11번(지속가능한 도시와 주거지), 12번(지속가능한 생산과 소비)은 특히 경제부문 포용적 성장의 필요성을 강조한다. 즉 모든 사람이 양질의 일자리를 갖게 됨으로써 적절한 수준의 생계유지를 가능케 하도록 하는 포용적 경제 환경 구축이 필요하다는 것이다. 이러한 유엔의 지속가능발전목표들은 유엔 및 경제협력개발기구(OECD), 국제통화기금(IMF), 국제노동기구(ILO) 등 다양한 국제기구의 정책기조에도 영향을 미쳤다. 예컨대 경제협력개발기구의 경우 성장 혹은 분배라는 이분법적 접근법을 벗어나 성장과 형평성(equity)을 동시에 추구하는 전략을 포용적 성장 달성을 위해 채택하고 있으며, 국제노동기구의 경우 임금주도 성장이론(Wage-led Growth Theory)를 제시하며 포용적 성장을 논의하고 있다(허장, 2016).

요컨대 이러한 빈곤친화성장전략과 포용적 성장의 논의는 낙수효과가 아닌 “트리클 업(Trickle up)” 가정에 기반을 둔다. 앞서 쿠즈네츠 모델 및 워싱턴 컨센서스에 기반한 빈곤 종식 정책에서 불평등은 경제성장의 걸림돌이 되지만, 낙수효과에 의해 경제성장의 혜택이 하층계급으로 점차 전달될 것이라 주장했다. 반면 트리클 업 접근법의 경우 빈곤 종식과 불평등 해소가 소득성장과 시너지 효과를 낼 수 있다고 주장한다(Dabla-Norris et al, 2015; Lakner, Negre and Prydz, 2014). 이에 따라 트리클 업 접근법은 수요 측면을 강조하며, 빈곤이 하층계급의 수요를 억지하기 때문에 빈곤친화 투자가 필요하며, 이러한 투자가 궁극적으

로 높은 생산과 경제성장을 견인할 수 있다고 주장한다.

중요한 것은 이러한 접근법이 실제로 정책화되었을 때 고려해야 할 사항일 것이다. 지속가능발전목표 1번, 즉 빈곤 종식을 달성하기 위해 고려해야 할 사항은 어떠한 접근법을 택하느냐 뿐만 아니라 그러한 맥락에서 고려해야 할 변수들을 추출해야 할 것이다.

한편 지속가능발전목표 2번, 즉 기아 퇴치의 목표는 오랜 시간 인도적 지원과 식량안보의 접근법을 통해 그 정책적 처방이 논의되어 왔다. 단기적 구호를 넘어 기아를 발생시키는 구조적 요인들을 분석하는 식량안보의 접근법은 최근 물-식량-에너지 넥서스(Water-Food-Energy nexus) 개념을 통해 그 정책적 제안이 제시되고 있는데, 이는 식량안보 내부의 담론 변화에 기인한다. 즉 기존의 담론은 식량 생산 규모의 부족을 기아 발생의 원인으로 지적해왔다면, 최근의 담론은 오히려 생태학적, 사회적 시각을 통해 식량 생산뿐만 아니라 분배, 유통구조, 무역을 결정하는 다양한 변수들을 모두 기아 발생의 원인으로 보고 있다.

〈표 5-1〉 식량안보 개념의 변화

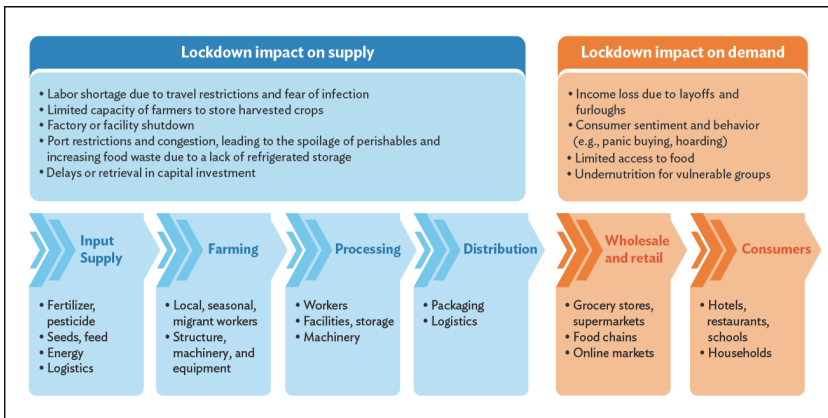
주요 요소	과거의 개념	최근의 지속가능한 식량안보 개념
발생 원인	생산 부족	생산, 소비, 정책 간 불일치
식량안보 달성 접근법	생산 증가	사회, 환경, 경제적 측면 등 다각적으로 지속가능한 식량안보체제 마련
식량 위기 분석	외부로부터의 충격 (예: 석유파동); 관세 증가 및 수출통제	식량안보체제 내부의 모순
실천사항	국제식량기구 간 협력, 국가별 식량생산 및 위기요인 관련 정보교환	식량 공급 및 소비에 관한 장단기적 이중적 접근; 또한 환경, 불평등, 보건 문제와의 시너지효과 고려
보건문제 개념화	영양소 부족	영양소 부족을 포함한 비전염성 질병
환경 문제 개념화	생산과정의 환경 문제	공급망 전체를 아우르는 환경 문제
폐기물	생산 및 배분 과정에서 발생	공급망 전체에서 발생
소비 문제 개념화	저소비	과도한 소비
에너지 문제 개념화	에너지생산을 위한 토지 이용	식량생산체인에 있어서의 탄소발생
문제 발생 지역	저개발국, 저소득 개발도상국	고소득 선진국
과학의 역할	농업 R&D	사회과학 및 자연과학 포함

자료: Lang, T., & Barling, D. (2012). Food security and food sustainability: Reformulating the debate. *The Geographical Journal*, 178(4), 313-326.

이와 같은 측면에서 보았을 때, 기아 퇴치 역시 빈곤 종식의 목표와 마찬가지로 국가별 맥락을 고려한 정책이 입안되어야 함을 알 수 있다. 특히 식량안보 및 영양 차원에서 각국이 고려해야 할 변수들은 각 국가의 대내외적 상황에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 특히 이번 COVID-19 팬데믹 확산 속에서 식량안보는 보건안보와 맞물려 얼마나 취약해질 수 있는지 확인되었으며, 〈표 5-1〉의 지속가능한 식량안보 개념의 적실성 역시 확인되었다. 예컨대 식량 공급 측면에서 보면 COVID-19의 확산은 식량 생산 과정에서부터 포장, 판매망 접근성을 제약하였고, 수요 측면에

서도 가계 소득의 급감, 식품 접근성을 제약하였다. 요컨대 식량안보는 생물학적 측면에서 뿐만 아니라 사회·경제적 측면에서도 고려되어야 함을 보여주었다. <그림 5-1>는 식량안보가 COVID-19로 인해 위협받는 양상을 식량 수요 및 공급 차원에서 도식화한 것이다.

[그림 5-1] COVID-19로 인한 폐쇄조치 때문에 생겨난 식량안보 위협의 양상



자료: Kim, K., Kim, S., & Park, C. (2020). Food security in asia and the pacific amid the COVID-19 pandemic. *Asian Development Bank*. 139, 1-15.

이러한 측면에서 지속가능발전목표는 다면적으로 접근해야 하며, 또한 각각의 목표는 상호 상관관계를 갖고 있음을 고려해야 한다. 다음 절에서는 빈곤 종식과 기아 퇴치의 목표가 그 외 지속가능발전목표들과 어떠한 관계를 맺고 있는지, 특히 지속가능발전목표들 간의 상쇄효과와 시너지 효과 발생 가능성을 논의한다.

## 2. 네트워크로서의 지속가능개발목표

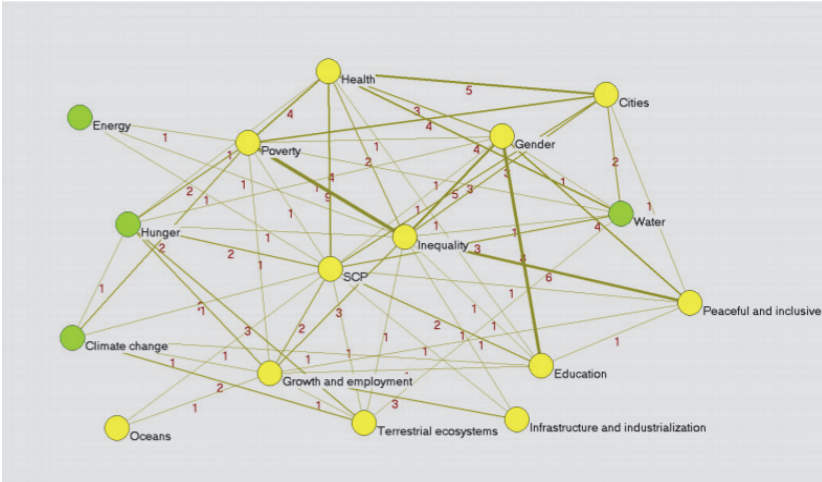
지속가능발전목표는 17개 목표와 169개 세부목표가 설정되어 있는 반면, 어떠한 목표를 우선순위로 해야 하는가에 대한 일괄적인 처방은 제시하지는 않는다. 지속가능발전목표는 이를 추구하는 행위자의 우선순위에 따라 재배열 될 수 있다(Le Blanc, 2015). 실제로 기후변화, 에너지, 농업 인프라 구축 등 각국이 우선순위를 두고자 하는 목표에 따라 지속가능발전목표 간의 배열을 조정한 많은 모델이 제시되어왔다(Kates, 1999; Roehrl, 2013).

예컨대 기본적인 생존 여건이 결여되어 있는 상황에서 경제성장을 우선순위에 두는 빈곤국은 많지 않을 것이다. 또한 어떠한 지속가능발전목표를 우선순위화할 것인가에 대해 논의하는 과정에서 목표들 간의 상쇄효과와 보완효과를 고려할 수밖에 없다. 예컨대 효율적인 에너지 기술발전은 에너지 접근성을 확대시켜 빈곤층에게 혜택으로 돌아가게 될 것이고, 이는 다시 빈곤친화성장에 기여하게 될 것이다. 그러나 반대로 기후변화를 예방하기 위한 산업정책들은 빈곤퇴치에 긍정적인 효과를 가져오지 않을 수도 있다.

17개 지속가능발전목표 설정 과정이 국제사회 내부의 정치적 협상에 근거했다면, 실제 지속가능발전목표의 세부목표들은 다양한 강도의 수준으로 연결되어 있다.



[그림 5-2] 지속가능발전목표의 세부목표 간 연관 네트워크



자료: Le Blanc, David. (2015). Issue 4: Toward Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *Rio+20 Working Papers . Issue 4*, 1-17.

지속가능발전목표의 경우 밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals)보다 좀 더 목표들 간의 연결성이 높긴 하지만, 세부목표들 간의 관계는 동일한 강도로 존재하지 않는다. 이는 다시 말해 모든 지속가능발전목표를 동시에 달성할 수 없다는 점을 보여준다(Fonseca, 2020). 그러한 점에 있어서 각 지속가능발전목표가 위치하고 있는 네트워크 맥락을 잘 살펴볼 필요가 있으며, 그에 따른 정책적 대안을 마련하여 빈곤 종식과 기아 퇴치라는 목표를 달성할 수 있어야 할 것이다.

〈표 5-2〉 지속가능개발목표 간의 상관관계 매트릭스

	SDG1	SDG2	SDG3	SDG4	SDG5	SDG6	SDG7	SDG8	SDG9	SDG10	SDG11	SDG12	SDG13	SDG14	SDG15	SDG16	SDG17
SDG1	1.000	0.609**	0.734**	0.670**	0.338**	0.357**	0.661**	0.578**	0.686**	0.424**	0.466**	-0.570**	-0.177*	-0.007	-0.164*	0.599**	-0.103
SDG2	0.609**	1.000	0.821**	0.776**	0.595**	0.595**	0.745**	0.741**	0.796**	0.391**	0.623**	-0.675**	-0.095	0.170*	0.042	0.590**	-0.028
SDG3	0.734**	0.821**	1.000	0.857**	0.612**	0.501**	0.840**	0.784**	0.892**	0.372**	0.711**	-0.789**	-0.179*	0.180*	-0.053	0.736**	-0.032
SDG4	0.670**	0.776**	0.857**	1.000	0.653**	0.542**	0.773**	0.731**	0.811**	0.341**	0.712**	-0.705**	-0.164*	0.215**	0.030	0.646**	-0.018
SDG5	0.338**	0.595**	0.612**	0.655**	1.000	0.612**	0.503**	0.626**	0.577**	0.131	0.714**	-0.485**	-0.083	0.223**	0.061	0.313**	0.116
SDG6	0.357**	0.595**	0.501**	0.542**	0.612**	1.000	0.480**	0.494**	0.417**	0.053	0.629**	-0.416**	0.033	0.120	0.031	0.140	0.149
SDG7	0.661**	0.745**	0.840**	0.773**	0.503**	0.480**	1.000	0.611**	0.785**	0.291**	0.655**	-0.673**	-0.034	0.175*	-0.061	0.572**	0.050
SDG8	0.578**	0.741**	0.784**	0.731**	0.626**	0.494**	0.611**	1.000	0.752**	0.290**	0.620**	-0.653**	-0.164*	0.193*	-0.033	0.610**	-0.159*
SDG9	0.686**	0.796**	0.892**	0.811**	0.577**	0.417**	0.785**	0.752**	1.000	0.332**	0.665**	-0.775**	-0.208**	0.240**	0.002	0.741**	-0.090
SDG10	0.424**	0.391**	0.372**	0.341**	0.131	0.053	0.291**	0.290**	0.332**	1.000	0.125	-0.243**	-0.070	-0.011	0.105	0.452**	-0.065
SDG11	0.466**	0.623**	0.711**	0.712**	0.714**	0.629**	0.655**	0.620**	0.665**	0.25	1.000	-0.608**	-0.079	0.263**	-0.026	0.450**	0.097
SDG12	-0.570**	-0.675**	-0.789**	-0.705**	-0.485**	-0.416**	-0.673**	-0.653**	-0.775**	-0.243**	-0.608**	1.000	0.324**	-0.196*	0.069	-0.570**	0.029
SDG13	-0.177*	-0.095	-0.179*	-0.164*	-0.083	0.033	-0.034	-0.164*	-0.208**	-0.070	-0.079	0.324**	1.000	-0.012	0.179*	-0.240**	-0.018
SDG14	-0.007	0.170*	0.180**	0.215**	0.223**	0.120	0.175*	0.193*	0.240**	-0.011	0.263**	-0.196*	-0.012	1.000	0.152	0.110	0.059
SDG15	-0.164*	0.042	-0.053	0.030	0.061	0.031	-0.061	-0.033	0.002	0.105	-0.026	0.069	0.179*	0.152	1.000	-0.014	-0.047
SDG16	0.599**	0.590**	0.736**	0.646**	0.313**	0.140	0.572**	0.610**	0.741**	0.452**	0.450**	-0.570**	-0.240**	0.110	-0.014	1.000	-0.101
SDG17	-0.103	-0.028	-0.032	-0.018	0.116	0.149	0.050	-0.159*	-0.090	-0.065	0.097	0.029	-0.018	0.059	-0.047	-0.101	1.000

\* Statistical significant at 0.1 level; \*\* Statistical significant at 0.05 level.

자료: Fonseca, L. M., Domingues, J. P., & Dima, A. M. (2020). Mapping the sustainable development goals relationships. *Sustainability*, 12, 1-16.

위 <표 5-2> 는 지속가능발전목표 간의 상관관계(correlation) 매트릭스이다. 이에 따르면 17개의 지속가능발전목표들은 서로 연관되어 있을 뿐만 아니라, 어떠한 목표들은 동시에 추구했을 때 시너지 효과를, 또 다른 목표들은 상쇄효과를 보여줄 수 있다. 또한 이는 앞서 언급했듯 모든 17개의 목표들이 동시에 성공적으로 달성하기 어렵다는 것을 보여준다.

<표 5-3> 지속가능발전목표의 세부목표별 연관 현황

순위	지속가능발전목표	연관된 지속가능발전목표 수
1	12: 지속가능한 생산과 소비	14
2	10: 모든 종류의 불평등 해소	12
3	1: 빈곤 종식	10
4	8: 양질의 일자리 확대 및 경제성장	10
5	2: 기아 퇴치와 지속가능한 농업	8
6	3: 건강하고 행복한 삶	8
7	5: 성평등 보장	8
8	4: 모두를 위한 양질의 교육	7
9	6: 건강하고 안전한 물관리	7
10	11: 지속가능한 도시와 주거지	6
11	13: 기후변화 대응	6
12	15: 육상생태계 보전	6
13	16: 인권, 정의, 평화	6
14	7: 에너지의 친환경적 생산과 소비	3
15	9: 산업혁신과 사회기반시설 확충	3
16	14: 해양생태계 보전	2

자료: Le Blanc, David. (2015). Issue 4: Toward Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *Rio+20 Working Papers*. Issue 4, 1-17.

한편 지속가능발전목표 1번 빈곤 종식의 경우 <표 5-3>에서 확인할 수 있듯 나머지 지속가능발전목표들과 광범위한 관계를 갖고 있다. 즉, 대부분의 목표를 달성하기 위한 기초적인 조건으로 볼 수 있을 것이다.

〈표 5-4〉 지속가능발전목표 1: 빈곤 종식과 여타 목표와의 관계

지속가능발전목표	관계
2	식량안보와 밀접한 관계
3	보건과 밀접한 관계
4	무상교육, 사회적 안전망과 밀접한 관계
5	여성과 소녀들에 대한 동등한 대우
6	수자원 접근권과 밀접한 관계
7	현재화되고 지속가능한 에너지자원 접근권과 밀접한 관계
8	양질의 일자리 확대 및 경제성장과 밀접한 관계
10	불평등 해소와 밀접한 관계
11	지속가능 도시 및 주거지 확충과 밀접한 관계
13	기후변화는 밀접한 관계
16	해양생태계 보전은 저개발국 재정과 밀접한 관계
17	글로벌 파트너십은 밀접한 관계

자료: ICSU and ISSC. (2015). *Review of targets for the sustainable development goals: The science perspective*. Retrieved from <https://council.science/publications/review-of-targets-for-the-sustainable-development-goals-the-science-perspective-2015/> 2020.10.10.

요컨대 빈곤 종식이라는 지속가능발전목표는 그 자체로서도 개발담론의 변화에 따라 다양한 방식으로 접근되어왔을 뿐만 아니라, 정책적 차원에서 이를 달성하기 위해 고려해야 할 많은 변수들이 존재함을 위 〈표 5-4〉를 통해 알 수 있다. 그만큼 빈곤을 종식하는 목표란 지속가능발전목표에 있어 매우 중요하며, 시너지효과를 낼 수 있는 목표라고 평가할 수 있다. 물론 상쇄효과도 나타날 수 있는데, 예컨대 기후변화, 주거환경, 교육 수준 등의 질적 저하가 있을 시 빈곤 종식 역시 부정적인 효과를 피할 수 없을 것임을 알 수 있다.

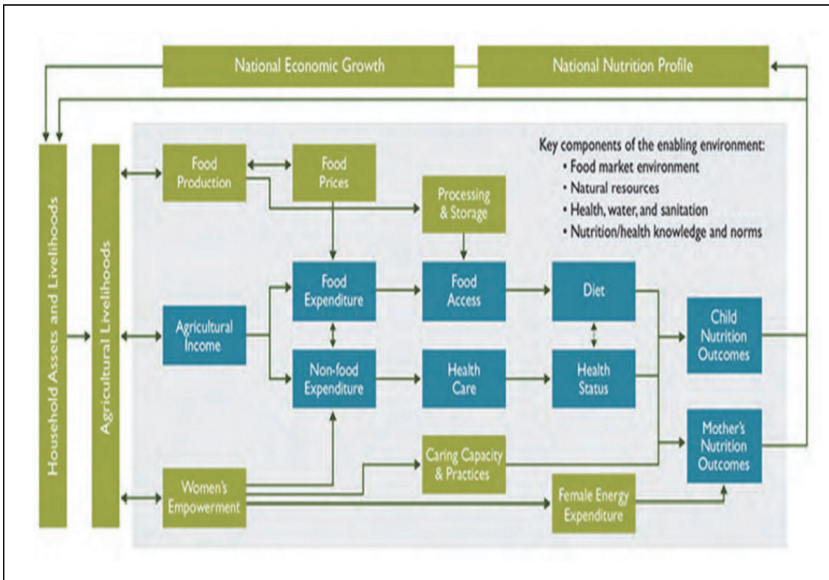
한편 지속가능발전목표 2번, 즉 기아 퇴치 목표의 경우, 앞서 논의한 식량안보 개념에서 나타났듯 다양한 지속가능발전목표와 연관성을 보이

고 있다.

이러한 측면에서 영양집중 농업(nutrition-sensitive agriculture)의 접근법은 기아 퇴치에 있어 중요한 정책으로 주목받고 있다. 아래 [그림 5-3] 및 <표 5-5>에서 확인할 수 있듯이 단순히 식량 생산 규모뿐만 아니라 식량생산에 관여하는 행위자들의 역량강화, 젠더 평등, 에너지 소비량, 건강 등 지속가능발전목표 네트워크 내부의 다양한 목표들이 기아 퇴치의 목표와 연결되어 있다.

즉, 기아 퇴치의 목표는 사회과학적 맥락과 자연과학적 맥락을 동시에 고려해야 하는 만큼 여타 지속가능발전목표들과 관련성이 매우 높은 것이다.

[그림 5-3] 식량생산과 영양의 다층적 관계



자료: Wesley, A. S. (2016). Role of Research in Nutrition-Sensitive Agriculture for Food Security in Asia and the Pacific. UNESCAP CAPSA, 33(1).

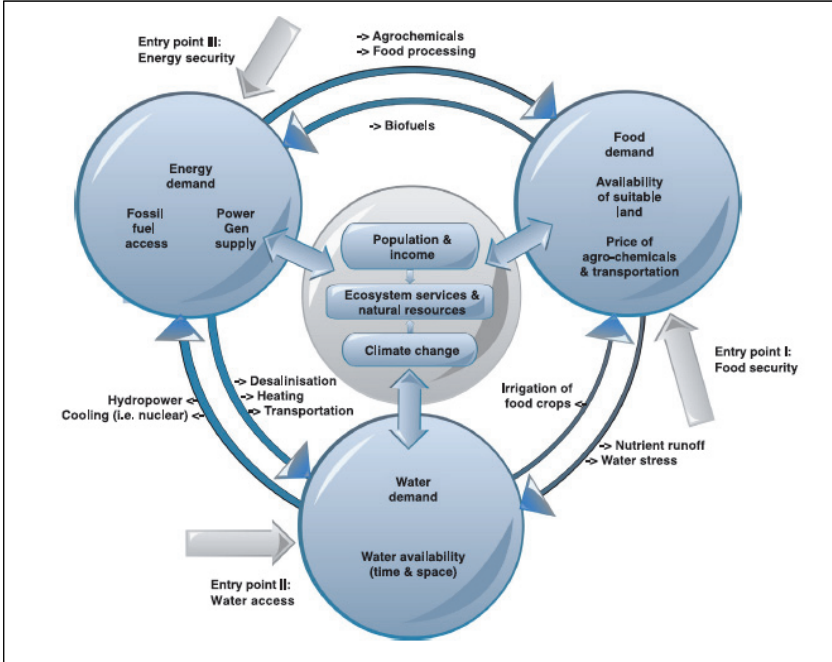
<표 5-5> 지속가능발전목표 2: 기아 퇴치와 여타 목표와의 관계

지속가능발전목표	관계
1	빈곤 종식과 밀접한 관계
3	모자보건 향상과 밀접한 관계
4	교육에 대한 동등한 접근권과 밀접한 관계
5	젠더 평등과 역량강화는 식량안보 및 영양 수준 제고와 밀접한 관계
6	식수 및 보건에 대한 보편적 접근권은 식량안보 및 영양에 밀접한 관계
7	재생에너지는 지속가능한 농업뿐만 아니라 식량안보 및 영양과 밀접한 관계
8	지속가능한 경제성장과 자원 이용은 식량안보 및 지속가능한 농업과 밀접한 관계
9	농촌 인프라 개선은 농업 및 농산물 가공산업과 밀접한 관계에 있으며 식량안보에 기여
10	소득불평등 해소는 식량 및 영양안보뿐만 아니라 지속가능한 농업과 밀접한 관계
11	인프라 확충 및 재난 대비는 농촌 및 도시지역의 연결성을 향상시킬 뿐만 아니라 식량안보에 기여
12	지속가능한 생산 및 소비 체계는 식량 및 영양안보와 밀접한 관계
13	기후변화에 대한 내구력 향상은 농업뿐만 아니라 식량 및 영양안보에 중요
14	지속가능한 해양생태계는 어업 행위자들의 접근성을 향상시켜 식량안보에 기여
15	자원 보호 및 지속가능한 이용은 농업과 식량, 영양과 직결

자료: ICSU and ISSC. (2015). *Review of targets for the sustainable development goals: The science perspective*. Retrieved from <https://council.science/publications/review-of-targets-for-the-sustainable-development-goals-the-science-perspective-2015/> 2020.10.10.

특히 앞서 언급했듯 식량안보와 관련해 물-식량-에너지 넥서스 프레임은 많은 주목을 받았다(Smajgl et al, 2016). 식량 안보와 수자원, 그리고 에너지 수요의 세 요소는 특정 국가의 기아 퇴치 및 빈곤 종식에 필수적인 메커니즘일뿐 아니라 좀 더 거시적인 자원 관리 및 발전모델로 받아들여져 왔다. 특히 이 넥서스는 메콩 유역 국가들에게 집중적으로 적용된 바 있다.

[그림 5-4] 물-식량-에너지 넥서스 개요도



자료: Smajgl, A., Ward, J., & Pluschke, L. (2016). The water-food-energy Nexus- Realising a new paradigm. *Journal of Hydrology*, 533, 533-540.

요컨대 이와 같이 지속가능발전목표에 대한 네트워크적 접근법은 각각의 지속가능목표들을 달성하기 위한 개별적 노력보다 모든 목표들을 좀더 포괄적 시각에서 살펴보고, 시너지효과와 상쇄효과를 고려한 총체적 접근법을 통해 다루어야 함을 보여준다. 특히 빈곤 종식의 경우 여타 목표들과 광범위하게 관련되어 있기에, 이를 달성하기 위한 만능(one-size-fits-all)의 접근법보다는 각국의 맥락에 적합한 접근법을 고안해야 할 것이다.

### 3. 사례분석

유엔이 주도하는 개발협력 사업은 SDG의 17개 목표 중 어느 특정 목표 하나만을 목표로 설정하지 않는다. 여러 개의 목표가 다양하게 결합되어 있다. 이러한 점을 감안하여 이 연구에서는 유엔이 주도한 개발협력 사업으로 북한과 비슷한 국가인 미얀마와 네팔에 실시한 사업 중 성공적이라고 판단하는 사례를 소개한다. 북한이 농업보다는 공업 중심의 산업 정책을 펴고는 있으나, 이 연구의 내용인 SDG 1과 2가 직접 연계된 사업이 농업이기에 농업정책의 사례를 선정하였다.

#### 가. 미얀마 농업 정책의 빈곤 종식 효과

지속가능발전목표의 실천에 있어 국가들은 특정 목표에 우선순위를 두며 자국의 상황에 최적화시켜왔다. 지속가능발전목표란 비구속적(non-binding) 목표라는 점에 있어, 각국이 모든 목표들을 달성하기 위한 통합적(integrative) 접근법을 택하기보다는 우선순위를 설정해왔으며, 오히려 그것이 더욱 효과적인 지속가능발전목표 달성의 방식이라고도 논의되어왔다(Bierman et al, 2017).

〈표 5-6〉 소득 집단별 국가들의 지속가능발전목표 우선순위 (단위: %)

SDG	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
LMI	50	25	38	38	38	25	13	50	13	13	13	13	13	0	25	0
UMI	40	20	0	20	0	0	0	20	0	0	0	0	20	20	0	20
HI	67	33	17	33	50	33	33	83	33	50	33	33	50	33	33	33

자료: Forestier, O., & Kim, R. E. (2020). Cherry-picking the sustainable development goals: Goal prioritization by national governments and implications for global governance. *Sustainable Development*, 28(5), 1269-1278.

\* LMI: lower middle-income country; UMI: Upper-middle income country, HI: High-income country



〈표 5-6〉에 따르면, 중저소득 국가의 경우 대부분 빈곤 종식, 기아 퇴치 등 기본적인 필요에 우선순위를 맞추는 한편, 고소득 국가들의 경우 지속가능발전목표 17개 모두에 편재된 우선순위를 설정하고 있는 모습이다. 한편 이미 자국에서 실시하고 있는 정책 우선순위와 맞추어 지속가능발전목표의 우선순위를 설정하는 경로의존성에 의한 것일 가능성도 배제할 수 없다(Forestier et al, 2020).

미얀마의 경우 동남아시아 역내 최빈국 가운데 하나로서, 여전히 농업 중심 경제구조를 보유하고 있으며 농업인구의 50%는 쌀을 재배할 정도로 생산 다변화가 이뤄지지 않고 있다. 동남아시아 전역에서 농업 성장은 경제성장과 빈곤 종식의 원동력이 되어왔는데, 말레이시아, 태국, 베트남, 인도네시아의 사례 모두 이에 해당된다(Christiaensen, Demery & Kuhl, 2011). 미얀마의 경우 생산 작물 다변화와 더불어, 최근 민주적 거버넌스 개혁 조치가 잇달아 취해지며 미얀마의 식량안보 개선 및 빈곤 감축을 위한 정책이 확대될 것으로 예측되고 있다(Tun et al, 2015).

농업분야 개혁에 대한 미얀마 정부의 입장은 2018년 〈농업개발전략 및 투자계획(Myanmar Agricultural Development Strategy and Investment Plan(2018-2019, 2022-23))〉에 나타나 있으며, 거버넌스(governance), 생산성(productivity), 경쟁력(competitiveness)을 세계의 축으로 삼아 미얀마의 경제발전을 견인하고자 한다(홍석훈 외, 2019). 이때의 거버넌스란 정부의 정책 수립 및 실천 역량을 의미한다. 예컨대 농업용 토지 배분 및 배상에 관한 정책, 이를 수행하기 위한 절차적 조치뿐만 아니라 미얀마 농업현황과 시장분석이 담긴 데이터베이스 구축 등을 의미한다.

이러한 미얀마 정부의 노력은 유엔개발계획(UNDP)의 전략계획(Strategic Plan, 2018-2021)과 맞물려 진행되었고, 특히 미얀마의 경우 여러 목표 가운데 빈곤 종식, 거버넌스, 복원력(resilience), 환경, 에

너지, 젠더의 여섯 분야를 중심으로 전략계획이 만들어졌다. 해당 분야는 각각의 프로젝트를 실행하였고, 농업분야의 경우 환경 및 기후변화, 재난에 취약한 미얀마의 농업환경 개선과 복원력 향상을 위한 <Governance for resilience and sustainability project(GRSP)>가 2018년도부터 시작되어 1,500만 달러 예산 기반, 사가잉 지역(Saigaing), 바고(Bago) 지역, 라킨주(Rakine State), 산주(Shan State)을 중심으로 환경과 기후변화, 재난경감을 농업정책조정 과정에 주류화하도록 시도하였다(UNDP, 2018).

〈표 5-7〉 미얀마 농업정책 매트릭스

Policy area	Key legislation	Key players	Policy problems	Policy options
Input Policy				
Land Management Policy	Farm Land Law(2012) Vacant, Fallow and Virgin land Management Law(2012) Foreign Investment law(2012) Special Economic Zone Law (2014)	State Land Records Department of Ministry of Agriculture and Irrigation Farmland Administration Body Central Committee for the Management of Vacant, Fallow and Virgin Lands Land Allotment and Utilization Scrutiny Committee Land Confiscation Inquiry Commission	No Comprehensive land policy The Farmland law grants rights to individuals, mostly male heads of households Communal ownership not recognized Government can seize the land	Include both husband and wife on land registration certificates Update the land cadastre digitally using GIS Make land seizures a more transparent process
Finance	Myanmar Agricultural Development Bank Law (1990) Microfinance Business Law (2011) Mobile Banking Directive (2013)	MOAL under MOAL Microfinance Supervisory Committee	Land is the primary form of collateral Rice farmers can borrow more money from MADY than non-rice farmers Term loans for equipment are only 2% of MADB's lending portfolio Limited provision of microfinance	Revise MADB's mandate to serve all farmers Diversify the loan portfolio to include greater provision for equipment loans Utilize advance in technology to reduce infrastructure and travel cost
Water and Irrigation	Conservation of Water Resources and Rivers law (2006) The Canal Act (1905) Myanmar Embankment Act (1909) Myanmar Irrigation Manual (1945) Water and Embankment Tax Law (2007)	MOAI Ministry of Environment Conservation and Forestry National Water Resource Management Committee	No overarching water policy Overlapping jurisdiction for irrigation and water management between ministries Government sponsored irrigation is for rice Overexploitation and pollution	Develop consolidated water policy Make irrigation more demand-driven rather than focusing on supply management

Policy area	Key legislation	Key players	Policy problems	Policy options
Rural Electrification	Myanmar Electricity Law(1984) Electricity Rules (1985)	Ministry of Energy Ministry of Electric Power Ministry of Industry National Energy Management Committee The Ministry of Livestock, Fisheries and Rural development	No rural electrification policy Overlapping responsibilities between ministries	Pass updated electrification policy
Research, Education and Extension services for agricultural development		MOAI University of Veterinary Science University of Forestry	Very low public expenditure on agro research No intellectual property rights Research focusing on rice	Invest agricultural R&E Enforce the Plant Variety Protection Act
Seed	Plant Pest Quarantine Law The Seed Law Import-Export Law Law on Bio Safety Plant Varietal Protection Law	National Seed Committee Department of Agricultural Research The Seed Division of DOA	Low supply Seed Law Rules and regulation not passed	Pass the rules and regulation of the Seed Law
Fertilizer	Fertilizer Law (2002) Fertilizer Rules and Regulations (2007)	Ministry of Energy Myanmar Agricultural Service Fertilizer Technical Body	Rare inspection on the quality of fertilizer State-owned fertilizer plants Arduous process of obtaining license	Provide additional resource for quality testing facilities and building capacities Review licensing procedure
Mechanization	Import-export Law	Agricultural Mechanization Department Ministry of Industry Ministry of cooperatives	State provision of mechanized service Limited finance through MADB	Eliminate state provision of mechanized services and encourage private sector

자료: Tun, T., Kennedy, A., & Nischán, U. (2015). Promoting agricultural growth in myanmar: A review of policies and an assessment of knowledge gaps(pp.3-4). *Michigan: Feed the Future Innovation Lab for Food Security Policy.*

또한 <표 5-7>에 나타나 있듯 이러한 전략계획과 발맞추어 다양한 농업 관련 법제를 정비해왔는데, 이는 유엔개발계획에서 수행해온 <Local Governance Project>, <Support to Democratic Governance in Myanmar> 등의 프로젝트를 기반으로 하고 있다.

특히 토지제도 개혁과 관련해, 현재 미얀마의 농촌인구 25~50% 정도는 자신의 토지를 소유하고 있지 않아 생산력 향상에 한계가 있다는 점이 지적되기도 했다(Haggblade et al, 2014). 그러나 반세기 넘은 군부독재 기간 동안 농민들의 토지는 종종 아무런 보상 조치 없이 몰수당해왔을 뿐만 아니라, 미얀마 개방 이후 해외투자자들이 시장에 진입하자 농민들의 우려는 더욱 커졌다(Hiebert, 2012). 결과적으로 토지개혁과 관련한 거버넌스 구축은 개발협력의 대외적 파트너십을 투명하게 운영함과 동시에 시장에서의 불확실성을 상쇄하는 등 전반적인 농업협력 역량강화에 기여하게 될 것이다.

생산성의 경우, 농업생산성 향상을 위한 연구 확산 및 기술 보급, 기후 변화에 대한 내구력 향상, 농업에 필요한 수자원 및 에너지자원 확보 및 관련 인프라 구축 등을 포함한다. 또한 이는 이와 같은 기술과 역량을 보유한 인적자원 확보를 동반한다.

경쟁력의 경우, 농업의 상업화와 공급 및 수요망의 정비를 의미한다. 특히 글로벌 시장에서의 수요를 반영하는 농산품 생산, 가격 경쟁력 향상을 위한 시장 기반시설 확충 및 관리역량 제고, 공급망의 효율성을 높일 금융, 도로, 항만 등 인프라 구축 등을 포함한다. 이를 통해 미얀마의 농업정책은 미얀마의 빈곤 종식과 기아 퇴치뿐만 아니라 경제성장을 견인하고자 한다(허장, 2017).

이를 통해 궁극적으로 농민의 권리와 참여보장, 포용성 확대, 토지개혁을 이루고 성장동력을 마련하는 것을 목표로 한다. 이러한 요소들이 장기적으로 미얀마 경제성장의 주요 변수가 될 수 있다는 것이다.

특히 미얀마의 농업개혁 정책은 “통합적 가치체인 발전(integrated value chain development)”을 추구하고 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 80% 이상의 농민이 10에이커 이하의 토지를 보유한 소규모 자작농 (small holder)임을 고려해볼 때, 이들이 농업 생산 및 공급 가치체인 속으로 편입될 수 있도록 지원하는 인프라와 거버넌스를 지속적으로 구축해야 할 것이다. 또한 이때의 가치체인이 포용적이기 위해서는 농업생산의 성과가 공정하게 배분되어야 할 것이다. 특히 대기업과 소규모 자작농들 사이의 성과 배분을 공정하게 관리할 수 있는 거버넌스 체계를 구축하는 것이 시급하다(Government of the Republic of Myanmar, 2018, p.13).

또한 빈곤 종식을 위해 글로벌 금융체제로 편입한 것이 유효한 전략이었다고 평가받고 있다. 이 변수는 빈곤 종식뿐만 아니라 인간개발지수(human development index)를 높이는 데에도 효과를 나타내고 있다. 이는 동남아시아 지역의 노동환경에 대한 이해가 전제되어야만 도출 가능한 정책적 제언이라고 볼 수 있다. 남아시아 지역의 경우 대부분의 노동자들은 비정규직으로 고용되어 있는 상태이며, 그러한 점에 있어 사회안전망 밖에 대부분 존재하기 때문이다.

위와 같은 정책 수행으로 인해 비록 미얀마의 농업은 조금씩 성장하고 있으며 빈곤 종식에 기여하고 있다. 농업부분은 2018년도 3.5% 성장했는데, 이는 농업기술 기계화뿐만 아니라 관개, 배수, 해충 및 비료, 종자 개량 등 생산성과 경쟁력을 강화시키는 요인들을 집중적으로 고려했기 때문이라고 평가받고 있다(Oxford Business Group, 2018). 또한 2017년 미얀마 상무부(Ministry of Commerce)는 자유화 조치의 하나로 미얀마 국내에서 활동하는 해외기업들에 대한 규제조치를 완화시켜 고품질 종자 및 비료를 국내에 유통시킬 수 있게 했으며, 특히 노르웨이 야라(Yara International)의 경우 미얀마 농업훈련에 50만 달러를 투자

하며 농업생산 품질 향상에 기여하고 있다.

이와 같은 성과들은 조금씩 미얀마의 빈곤 종식에 기여할 것으로 예상되지만, 여전히 많은 연구들이 미얀마의 농업개혁의 속도를 내기 위한 제언들을 주문하고 있다. 특히 기존 연구들은 미얀마의 농업개혁 성공요인으로 새로운 종자에 대한 접근성 제고, 역내 다른 국가의 쌀과 비교했을 때의 경쟁력 향상, 도정작업의 효율성 향상 등을 지적하였다. 이로 인해 미얀마 농민들이 쌀 생산 가치사슬(value chain)에서 가져갈 수 있는 이윤은 50~60%까지 이르게 되었다(World Bank Group, 2019). 그러나 여전히 농민들의 농업경쟁력 역량강화의 필요성이 가장 주요한 제약요인을 밝히고 있다. 즉 종자 접근성, 해충 및 비료 공급망 접근성 등 농업생산의 기초적인 요소에 대한 접근성이 여전히 제한적일 뿐만 아니라 이러한 요소들의 적절한 사용 방법에 대한 이해수준이 낮은 것이다. 또한 종자에 대한 접근성이 제한적이다 보니 국경에서 밀수도 일어나고 있어, 생물안보 차원의 문제도 제기되고 있다. 한편 해외 투자자의 입장에서도 거버넌스 개혁 속도가 빠르지 않아 투자의 불확실성이 높은 상황인 것도 지적되고 있다.

요컨대 미얀마의 사례는 정부의 최근 개혁조치로 인해 조금씩 변화의 모습, 특히 빈곤 종식에 기여할 수 있는 농민들의 소득 증가로 이어지고는 있으나, 농업개혁 정책의 요소인 경쟁력과 생산성, 거버넌스가 상호연관되어 있는 만큼 동시적인 개혁이 빠르게 추진되어야만 그 성과가 좀 더 가시화될 것으로 예측된다.

## 나. 네팔의 고부가가치 농업프로젝트

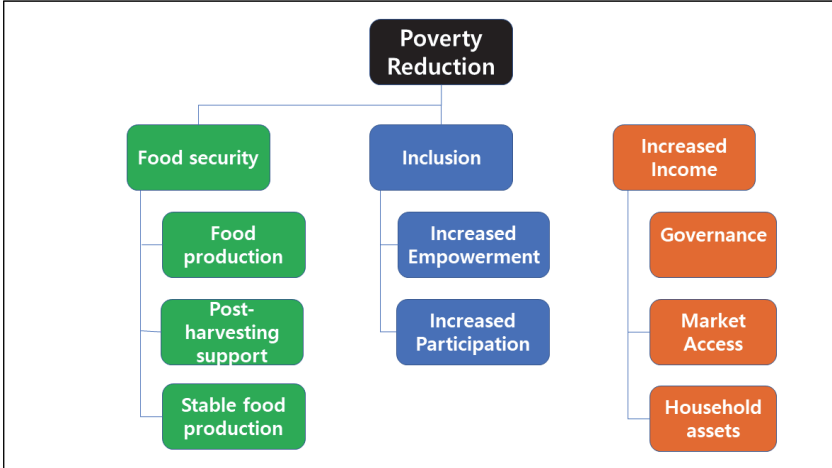
네팔은 전체 인구의 80% 이상이 농촌지역에 거주하고 있으나, 이들의 농업활동은 자급농업(subsistence farming)일뿐 국가 경제성장에 기여할 수 있는 상업적 농업으로의 대규모 전환은 어려운 상황이다. 네팔은 전체 인구의 24%가 빈곤층이며 77%의 인구는 하루 \$2 이하의 소득으로 생활하고 있다. 더욱이 이러한 빈곤층은 특정 인종집단 및 카스트 계층에 집중되어 있으며, 남성보다 여성의 빈곤 수준이 더 높다(Antonio Jose Wills Wiesner, 2018). 특히 여성은 빈곤수준뿐만 아니라 교육, 재산권 등 모든 측면에서 열악하며, 네팔 남성들이 더 나은 소득과 취업 기회를 찾아 타국으로 떠나는 비율이 높아 농업은 여성 노동력으로 주로 충당되고 있기도 하다. 더욱이 네팔은 국경이 인도와 중국에 맞닿은, 육지에 가로막힌 국가여서 폐쇄적 경제체제를 갖고 있을 뿐 아니라 개방성의 부재로 인해 대외무역 수준도 제한적이고 도농격차도 크다. 요컨대 식량생산이 확대되기 어려운 구조적인 조건에 놓여있다고 볼 수 있다.

이에 따라 네팔은 빈곤과 소득, 생산성, 식량안보를 동시에 끌어올리고 이로부터의 성과가 빈곤층에게 전달될 수 있는 전략들을 시도해왔다. 요컨대 네팔의 경우 아래 [그림 5-5]와 같이 포용적 성장 혹은 빈곤친화성장전략 차원에서 지속가능발전목표 2번, 즉 식량안보에 접근하고 있으며, 이때의 식량안보는 단순히 그 자체로서 뿐만 아니라 빈곤 종식 등 여타의 목표들과 긴밀히 연결되어 있다.

이러한 배경에서 2010-2017년에 수행된 네팔의 고부가가치 농업프로젝트(High-Value Agriculture Project in Hill and Mountain areas, HVAP)가 최근 거둔 성과들을 살펴볼 필요가 있다.



[그림 5-5] 지속가능개발목표의 포용적 가치체인



자료: Antonio Jose Wills Wiesner. (2018). *Agricultural Value Chains and Its Contribution to Sustainable Development Goals*. Colombia: Universidad de Los Andes.

고부가가치 농업프로젝트는 네팔 정부와 유엔국제개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD), 그리고 네팔 상공회의소 등 다수의 행위자가 공동으로 추진해온 사업으로, 특히 네팔의 산간지역을 중심으로 이뤄졌다. 또한 6개의 농작물을 중심으로 프로젝트가 진행되었는데, 사과, 생강, 염소, 비수기채소, 강황, 채소 종자 등이다.

[그림 5-6] 네팔 고부가가치 농업프로젝트 수행 지역



자료: Government of Nepal Ministry of Agriculture and Livestock Development. (2020). *High Value Agriculture Project in Hill and Mountain Areas (HVAP)* Retrieved from <http://hvap.asdp.gov.np/content.php?id=107> 2020.07.23.

이 프로젝트의 주요 수혜자는 바로 가치체인에서 활동하는 행위자들로, 소규모농업인 혹은 관련 농업사업에 관여하는 사람들, 즉 여성, 달리트(Dalits, 카스트제도상 최하위천민), 자나자티 인종(Janajatis) 등 네팔 내에서 주변화된 행위자들이다. 이를 통해 이들의 소득증가, 취업기회 제공 등의 혜택을 부여할 뿐 아니라 농산물 공급망 구축 지원 등을 통해 이들이 가치체인 속에 편입될 수 있도록 지원하고자 한다.

이에 따라 네팔은 궁극적으로 시장주도 가치체인(market-driven value chain) 형성을 목표로 하지만, 단기적으로는 총 13,500 가구에 이르는 소규모 농업인들의 빈곤 수준을 완화시켜주고 이들의 경제적 식량 안보에 기여하고자 한다.

이러한 사업에 대해 네팔인들은 실제로 자신들의 빈곤수준과 식량안보 사정이 완화되었다고 평가했는데, 아래 <표 5-8>은 네팔인 64명에 대한 설문조사 결과를 정리한 것이다.

〈표 5-8〉 네팔 고부가가치 농업프로젝트의 효과 평가 (단위: 명(%))

효과 평가	나쁨	보통	좋음	매우 좋음	뛰어남
소득 증대	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	50 (78%)	14 (22%)
취업	60 (94%)	3 (5%)	0 (0%)	1 (2%)	0 (0%)
농업생산력 향상	0 (0%)	0 (0%)	3 (5%)	36 (56%)	25 (39%)
재화무역 증대	0 (0%)	0 (0%)	7 (11%)	41 (64%)	16 (25%)
상품 질 향상	0 (0%)	0 (0%)	4 (6%)	27 (42%)	33 (52%)
농촌지역인프라 확충	0 (0%)	5 (8%)	24 (38%)	19 (30%)	16 (25%)
지원체계 확충	0 (0%)	4 (6%)	24 (38%)	28 (44%)	8 (13%)
기근 축소	0 (0%)	1 (2%)	26 (41%)	33 (52%)	4 (6%)
자원 접근성 향상	1 (2%)	4 (6%)	16 (25%)	35 (55%)	8 (13%)
농업자산 증대	7 (11%)	3 (5%)	17 (27%)	22 (34%)	15 (23%)
역량강화	0 (0%)	0 (0%)	16 (25%)	36 (56%)	12 (19%)
시장 참여 증대	0 (0%)	2 (3%)	18 (28%)	19 (30%)	25 (39%)
여성 및 배제집단 참여 증대	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	13 (20%)	51 (80%)
조직 역량강화	0 (0%)	2 (3%)	11 (17%)	39 (61%)	12 (19%)
비즈니스 역량강화	1 (2%)	3 (5%)	13 (20%)	32 (50%)	15 (23%)
가치체인 행위자들 간 신뢰 형성	0 (0%)	7 (11%)	19 (30%)	29 (45%)	9 (14%)

자료: Antonio Jose Wills Wiesner. (2018). *Agricultural Value Chains and Its Contribution to Sustainable Development Goals*. Colombia: Universidad de Los Andes.

요컨대 포용적 가치체인 구축을 통해 본 고부가가치 농업프로젝트는 농민과 관련 민간 기업을 연결시켜줄 뿐만 아니라 경제적으로 주변화된 소수 집단들을 가치체인 속에 포함시킴으로써 이들의 빈곤과 식량안보를 동시에 해결하고자 했다. 또한 도농격차를 메워나가기 위해 지역 간 네트워크도 활성화시켰을 뿐만 아니라, 이를 위해 지역 간 인프라 구축도 도모했다.

그러나 본 프로젝트가 수행된 지역은 매우 협소하며, 네팔 산간지역의 일부만이 포함되어 있다. 그리고 가치체인 구축에 포함되지 않은 교육, 공공서비스 등의 요소 역시 가치체인의 지속가능성을 배가시킨다는 점에 있어서 그 필요성이 제기되었다. 또한 자급농업에서 상업농업으로 전환 되는 것은 매우 장기간의 작업이며, 그만큼의 정부의 공약(commitment)과 재원이 필요하다는 점이다. 이러한 점들이 고려된다면 빈곤친화성장 전략 혹은 포용적 성장전략은 좀 더 많은 성과를 거둘 수 있을 것이다.

#### 다. 기타 사례

유엔의 개발협력 사업들은 하나의 SDG만을 목표로 하지 않는다. 하나의 사업들은 여러 개의 SDGs를 목표로 삼고 진행할 수밖에 없다. 유엔의 지속가능발전 홈페이지는 이에 대한 우수 사례(good practices)를 보고하고 있다. 유엔의 지속가능발전 홈페이지를 통해 확인한 바, 총 5,295개의 서약과 제휴(commitments and partnerships)가 있으며, 이 중 512개가 SDG 우수 사례로 나타났다. 그중 SDG 1만을 선택한 SDG 우수 사례는 175건이고, SDG 2만 선택한 경우는 149건이다. SDG 1과 2를 모두 선택한 경우의 우수 사례는 214건으로 나타났다. 여기에서는 아시아태평양 지역의 우수 사례 56건 중 SDG 1과 2, 그리고 네팔과 미얀마가 포함된 사례 2건<sup>42)</sup>을 추가적으로 간략하게 설명하고자 한다.

첫째, 네팔을 포함하는 생태마을개발 사업<sup>43)</sup>을 소개한다. 유엔은 SDG

42) UN Sustainable Development Goals. (2020). SDG GOOD practices, SDG 1, SDG 2, Asia and Pacific 순차적으로 선택하여 추출. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/browse/> 2020.11.27.

43) UN Sustainable Development Goals. (2020). Evidence Based, Low Carbon, Pro-Poor Advocacy on Sustainable Eco-Village Development (EVD) in Bangladesh, India, Nepal, Sri Lanka in 2015-18. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=30158> 2020.11.27.

관련 사업으로 2015년부터 2018년까지 방글라데시, 인도, 네팔, 스리랑카에 지속가능한 생태마을 개발을 진행하였다. 이는 상향식의 통합적 개발 사업으로 기후 문제, 물 에너지, 식량 안보, 빈곤 문제를 해결하기 위한 사업이다. 이 사업은 SDG 1(빈곤 감소)과 SDG 2(기아 퇴치)를 모두 포함하고 있다. 친환경적인 부엌 환경으로 개선함으로써 여성과 아동의 가사노동을 줄이고, 온실, 유기농법, 양어장 도입, 물레방아를 이용한 제분 및 전력 공급, 태양에너지 활용 등으로 빈곤 감소와 기아 퇴치를 꾀한 것이다. 특히, 태양열 건조기를 이용하여 말린 생선을 내다 팔고, 물레방아를 이용한 전기 생산으로 소득 창출을 할 수 있었다. 또한 연기 없는 주방 환경, 태양열 에너지를 이용한 깨끗한 물 공급, 빗물 이용, 양어장 도입, 태양열 에너지를 이용한 전기 사용으로 일상생활의 개선을 가져왔다.

이 사업이 북한에 의미를 가질 수 있는 점은 두 가지이다. 첫 번째가 여성과 아동이라는 명확한 대상의 존재이다. 이 사업을 통해 여성과 아동이 가사노동에 얽매어 있는 삶을 변화시켰고 이 과정에서 소득 창출과 깨끗한 에너지원을 확보하는 이점을 확보하였다. 두 번째는 친환경 에너지원의 확보이다. 물레방아를 이용한 전력 획득은 전력난을 겪고 있는 북한에 부차적이거나 필요한 사업일 수 있다.

둘째, 미얀마에서 실행한 안전지대 재난 위험 감소 사업<sup>44)</sup>이다. 이는 빈곤과 기아보다는 안전한 삶에 중점을 두고 있으나 일상에서 재난의 위험을 감소시켜 가축 손실로 인한 빈곤 악화를 막아낼 수 있음에 의미가 있다. 이 사업은 사이클론 등의 재난을 겪고 있는 미얀마에 재난 대비 계획을 수립하여 안전지대를 구축하고자 하는 것을 목표로 하였다. 자연재해가 빈번한 몬순시즌에 가축들을 안전하게 키울 수 있는 장소를 마련하

44) UN Sustainable Development Goals. (2020). Safeland Disaster Risk Reduction in Myanmar (SDG 3, SDG 8, SDG 9, SDG 11). Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=29630> 2020.11.27.

여 이들을 보호하고자 한 것이다. 가축들의 보호는 가축에 의존하는 주민들의 삶을 보호하는 것이기에 의미가 있다. 이는 삶의 기반을 유지하기 위한 일종의 인프라를 구축하는 사업으로 큰 성과를 거두었다. 북한도 홍수와 같은 자연재해를 겪고 있기 때문에 자연재해로부터 안전한 삶을 보장할 수 있는 이런 사업들은 북한에 큰 도움을 줄 수 있다.

## 제2절 북한에 적용 가능성 검토

### 1. 기존 사례로부터의 함의

앞서 언급한대로 유엔이 추진하는 여러 개발협력 사례 중 성공한 사례들은 많고 그러한 사업들로부터 북한에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 여기에서는 앞에 제시한 미얀마와 네팔의 농업과 관련한 사업이 주는 함의를 주로 살펴보겠다. 앞의 미얀마와 네팔의 사례는 모두 농업이 주요 산업이자 국민 대다수가 농업에 종사하지만 그 성장 속도는 더딘 조건 속에 놓여있었다. 두 사례 모두 공통적으로 포용적 성장 혹은 빈곤친화성장 전략에 비추어 ‘가치사슬 구축’ 접근법을 통해 빈곤 종식과 기아 퇴치 문제를 해결하려 했다.

가치사슬이란 본래 기업들이 효율성을 개선하기 위한 수단으로 사용한 개념이지만 국제개발기구 및 비정부기구들 역시 개발의 효율성을 높이기 위한 개념으로 사용하기 시작했다. Kaplinsky and Morris(2000)에 따르면 가치사슬이란 재화 및 서비스의 생산과 운반, 그리고 최종 소비자에게 이르는 모든 단계를 완성하기 위해 필요한 활동을 의미한다. 그런 차원에서 가치사슬 개입(value chain intervention)이란 개발협력 과정에 있어 주변화된 행위자들, 혹은 개발의 수혜자들을 위한 것이며 주변화된

지역의 농장과 기업을 연결시켜 이들을 시장에 편입시키는 것을 의미한다. 이를 통해서 빈곤과 식량안보 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 즉 이러한 접근법은 시장자유화와 경제개발이 빈곤 종식과 기아 퇴치에 충분 조건은 아니지만 주변화된 행위자들이 가치사슬에 합류함으로써 개인 차원의 수혜를 받을 수 있고 개인이 속한 커뮤니티 역시 공정한 경제성장의 혜택을 누릴 수 있다는 의미이다.

물론 이러한 목표가 미얀마와 네팔의 사례에 정확히 달성된 것은 아니다. 미얀마의 경우 농업개혁정책은 여전히 진행 중이며, 네팔의 고부가가치 농업프로젝트의 경우 지난 2010~2017년에 네팔의 산간지역 일부에서만 시행되었기 때문에 그 효과가 전국적으로 파급되기는 어려웠다.

그러나 이러한 두 국가의 사례는 공통적으로 농업 중심 빈곤국가의 빈곤 종식과 기아 퇴치를 위해서 인프라 및 거버넌스 구축이 중요함을 보여준다. 특히 두 국가는 빈곤친화성장전략에 기반한 가치사슬 구축을 추구해왔다. 또한 가치사슬 구축에서 최소한의 조건은 경제와 시장을 지속적으로 구동시킬 수 있는 기초 마련이 필수적임을 보여주었다. 이를 통해 농민들은 시장에 접근할 수 있을 뿐만 아니라, 특히 산간 지역과 같이 시장 접근성이 제한적인 지역, 미얀마와 같이 기후변화와 재난에 취약한 지역의 경우 복원력을 유지할 수 있는 물리적 조건이 마련될 수 있기 때문이다.

또한 가치사슬을 구축함으로써 농민들은 시장의 원리를 익히고, 수요와 공급의 흐름을 이해함으로써 좀 더 효과적인 농업생산을 계획할 수 있게 된다.

두 국가의 사례는 모두 포용적 가치사슬, 즉 빈곤 종식, 식량안보, 사회 및 경제적 지속가능 목표들을 모두 포함할 뿐만 아니라 국가 내부의 취약 계층을 아우르는 가치사슬을 창출함으로써 경제성장의 공정성을 담보하

고자 했다. 이를 위해서 필요한 것은 취약계층, 주변화된 집단들에 대한 역량강화와 동원(mobilization)이며, 이러한 과정에서 다른 계층과 집단 간의 상호작용 기회에 노출될 수도 있다.

이러한 포용적 가치사슬 구축은 궁극적으로 빈곤친화성장전략이 안정적으로 유지될 수 있는 사회경제적 기반을 구축할 수 있고, 지속가능발전 목표들 간의 시너지 효과를 발휘하도록 할 것이다.

## 2. 북한 체제외의 정합성 분석

북한에 대한 지속가능발전목표 적용 가능성에 대한 기존의 연구는 많은 경우 체제전환국의 사례를 통해 이뤄져왔다. 그러나 체제전환국에 대한 연구로부터 도출할 수 있는 북한 사례에 대한 함의는 결국 북한이 개혁 의지가 있느냐의 여부에 따라 달라질 것이다.

앞서 미얀마의 사례에서도 확인할 수 있듯, 미얀마는 2011년 제재완화 조치 이후 적극적으로 개혁조치를 취함으로써 경제성장을 견인할 수 있었다. 네팔도 마찬가지로 네팔 정부는 유엔농업개발기금과 함께 고부가가치 농업프로젝트를 산간 빈곤 지역에서 실시하여 적극적인 개혁조치를 수행함과 동시에 국내 자유화 조치를 취해나갔다.

국내외 연구에서도 북한의 개혁의지를 강조하는 연구와 회의적인 연구들이 존재한다. 예컨대 북한이 대내 민생경제를 안정시키기 위한 조치로 농업개혁을 실시하거나, 적극적 외자유치를 위해 개방정책을 추진하고 있다는 주장이 존재하는 한편(조동호, 박지연, 2016; 이해정, 이용화, 천용찬, 박용정, 2018), 북한은 정권유지를 우선시하여 근본적 제도개혁의 의지는 미흡하다는 연구도 존재한다. 그러나 이러한 이분법적인 논쟁을 넘어 북한이 과연 어떠한 영역에서 개혁의지가 있는지, 특히 대외 개방을



통한 개혁의지가 있는지, 이를 통해 글로벌 가치사슬로의 편입을 수용할 수 있는지 여부를 식별하는 것은 정책적 차원에서 매우 중요한 작업이 될 것이다.

또한 북한과 같이 저소득 국가, 그러나 개혁의지가 미약한 체제에 대한 대규모 인프라 구축 지원은 효과가 미미할 것으로 예측되어왔다. 이러한 이유로 기존 연구들은 북한이 빈곤 친화적 성장을 이룰 수 있도록 지원해야 한다고 주장한다. 즉 대규모 경제 인프라 시설이나 산업부문 지원보다는 식량, 농업, 보건의료, 교육, 환경 등 여러 분야에서 취약계층을 비롯하여 일반 주민의 인간다운 삶에 우선하는 부문을 지원해야 한다는 것이다. 이는 북한과 같이 도농 간 및 지역 간의 경제적 격차가 현저한 상황에 처한 취약계층에 대한 지원이 필요함을 의미한다. 또한 가치사슬 차원에서 도시 및 지역 간의 공정한 성장 혜택 배분을 의미하기도 한다.

한편 이러한 빈곤친화성장전략을 북한에 적용할 때 한국은 다른 공여국과는 달리 추가적인 고민을 하게 된다. 즉 대북 통일정책과 이와 같은 빈곤 친화적 성장의 정합성에 대해서 고민해야 하며, 그 궁극적 지향점을 추가로 설정해야 하기 때문이다. 이에 대해 기존의 연구들은 위와 같은 빈곤 친화적 성장은 장기적으로 빈곤 감소형 경제질서로 전환될 수 있다고 주장한다.

빈곤 감소형 경제질서란 최근 북한의 시장화가 활성화되고 있다는 전제에 기반하며, 이러한 변화를 견인할 수 있는 대규모 개발지원을 통해 가치사슬을 확장시킴을 의미한다. 또한 이와 같은 주장은 궁극적으로 북한 내 빈곤 감소형 경제질서로의 전환을 위해 거버넌스 변화도 가능할 것임을 주목한다. 이는 발전권에 포함되어 있는 ‘참여(participation)’의 요소와 일맥상통한다고 볼 수 있다(정구연, 2019).

지속가능발전목표와 북한 정치체제와의 정합성 수준은 이미 다수의 빈

곤국들의 사례를 통해 확인할 수 있다. 미얀마와 네팔의 사례에서 알 수 있듯 거버넌스와 인프라 구축뿐만 아니라 경제성장을 견인할 수 있는 포용적 가치사슬, 포용적 성장전략 차원의 조치들이 북한 주민에게 공정한 혜택으로 배분될 수 있는 환경을 마련하는 것이 우선과제가 되어야 할 것이다.



## 제6장

### 북한의 지속가능발전목표 추진과 조화

제1절 지속가능발전목표에 대한 북한의 인식

제2절 북한의 SDG 추진 환경

제3절 지속가능발전을 위한 SDG 간 조화



## 제 6 장

# 북한의 지속가능발전목표 추진과 조화

이번 장에서는 지속가능발전목표에 대하여 북한은 어떤 인식을 가지고 있는지를 북한의 공식 문건 등을 통해 살펴본다. 그리고 북한의 SDG 추진 환경에 대한 검토를 한 후, SDG 1과 2를 중심으로 17개 SDG들을 어떻게 조화롭게 운영해 볼 수 있는지를 논의하고자 한다.

### 제1절 지속가능발전목표에 대한 북한의 인식

북한은 대북제재가 지속되는 상황임에도 불구하고 지속가능발전목표의 이행 의지를 여러 차례 밝혔다. 이것은 북한 당국자가 유엔을 비롯한 국제기구에서 발언한 연설과 로동신문을 포함한 북한 공간문헌에서 확인할 수 있다. 즉 북한은 한편으로는 핵과 미사일 개발에 박차를 가하고 있지만, 다른 한편으로는 지속가능발전목표에 적극적인 동참 의지를 밝히고 체제에 위협이 되지 않는 범위에서 지속가능발전목표를 나름대로 이행해오고 있다.

이러한 측면을 고려하여 본 절에서는 로동신문을 포함한 북한 외교 당국자의 연설과 기타 공간문헌 등에 나타난 SDGs에 대한 북한의 인식과 특징을 살펴볼 것이다.

## 1. 지속가능발전목표에 대한 북한의 인식과 대응

2015년에 종료된 MDGs를 승계하여 SDGs는 지속가능한 발전과 빈곤 종식을 위해 경제, 사회, 환경 등 광범위한 목표 설정과 이를 이행하기 위한 포용적인 제도 구축, 평화, 파트너십을 강화하는 데 주안점을 두고 있다. 북한 역시 “2030년 지속개발목표를 달성하는 데서 평화로운 환경을 조성하는 것은 모든 유엔 성원국들에 있어서 필수적인 문제로 제기”된다고 말하면서, “사회주의 강국 건설을 위한 투쟁을 힘 있게 벌려 2030년 지속개발목표를 달성하기 위하여 적극 노력하고 있다”는 점을 강조하였다(로동신문, 2019.10.3.).

특히 북한은 지속가능한 발전과 빈곤 종식을 다루는 국제사회의 보편적 인식이 사회주의 강국 건설을 위한 정책에 부합된다고 인식하고 있으며, 여러 차례 지지를 표명했다. 이와 관련하여 2016년 4월 31일 유엔본부에서 리수용 외무상은 SDGs를 “전 세계적 범위에서 사회적 불평등과 빈곤을 없애고 인간의 존엄과 창조적 능력을 마음껏 발양하여 우리 세대 뿐 아니라 후대들의 유족한 생활을 담보하는 세계를 건설할 것을 공약한 인류공동의 행동강령”이라고 말했다(로동신문, 2016.4.23.).

물론 당시 리수용 외무상이 SDGs에 적극적으로 참여하고 있다는 점을 강조한 것은 같은 해 1월 북한이 핵실험을 강행한 것에 대해 미국을 중심으로 한 유엔의 대북제재에 대한 대응의 성격이 강하다. 이러한 측면은 북한이 같은 해 9월 핵실험을 한 이후에도 재차 반복된다.

북한은 2016년 9월 9일 제5차 핵실험을 한 다음 달, SDGs에 관한 국제토론회를 평양에서 개최했다. 당시 토론회에는 정영남 국토환경보호성 부상을 비롯한 농업성, 도시경영성, 국가관광총국 등의 SDGs 이행과 관련된 부문 일군들, 과학, 교육기관의 교원, 연구사들이 대거 참여한 것으

로 알려졌다. 이와 관련하여 북한은 SDGs에 관한 국제토론회가 “지속적 발전의 토대를 구축하기 위한 사업에서 나서는 문제들에 대한 유익한 의견이 교환되고 폭넓은 지식을 체득하는 의의있는 계기”가 되었다고 평가했다(조선중앙통신, 2016.10.7.). 특히 당시 북한은 SDGs에 관한 평양 국제토론회에 캐나다, 미국, 중국, 영국, 인도, 말레이시아 전문가들이 10월 4일에 평양에 도착한 것부터 8일 토론회를 마치고 떠난 사실까지 연일 관영매체를 통해서 보도했다(우리민족끼리, 2016.10.5.; 조선중앙통신, 2016.10.7.; 로동신문, 2016.10.8.; 로동신문, 2016.10.9.).

또한 북한은 SDGs를 달성하기 위한 국가적 차원의 활동계획을 실행하는 데 있어서 국제기구 인사들의 북한방문을 적극적으로 추진해오고 있다. 대표적으로 2017년 전국다지표조사결과 발표회에 유엔아동기금 부 집행국장 일행, 주북한 유엔아동기금 대표를 비롯한 국제기구대표부 성원들과 여러 나라 대사관 성원들을 초청했다. 이 발표회에서 “전국의 세대들과 어린이들, 여성들의 생활조건과 보건, 교육, 영양, 위생시설실태에 대한 다지표조사사업이 국제표준방법론에 따라 객관성과 시기성, 과학성을 보장하면서 진행”됐다는 점을 언급했다. 그리고 2017년 전국다지표조사사업이 “사회주의 강국 건설을 위한 공화국 정부의 정책 작성과 국제적인 지속개발목표를 달성하기 위한 활동계획을 실행하는 데 이바지하게 될 것”이라는 점을 강조했다(로동신문, 2018.6.21.).

북한은 SDGs를 지지하고, 적극적으로 이행하겠다는 점을 강조하는 것에서 머무르지 않고, 실제 정책 방향과 연계시키기 위한 노력을 강구했다. 김정은 위원장이 2016년 5월 조선로동당 제7차 대회에서 언급했는데, 이는 당중앙위원회 사업총화보고에서 사회주의 경제 강국을 성과적으로 건설하기 위한 실천방안으로 제시한 국가경제발전 5개년 전략과 SDGs를 연결시키고자 한 것으로 보인다. 이 점은 북한이 국가경제발전

5개년 전략의 목표를 “인민경제 전반을 활성화하고 경제부문 사이 균형을 보장하여 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대를 마련하는 것”이라고 규정한 것을 통해서 유추할 수 있다. 특히 북한은 5개년 전략 수행기간에 “인민경제 선행부문, 기초공업부문을 정상궤도에 올려 세우고 농업과 경공업생산을 늘여 인민생활을 결정적으로 향상”시켜야 한다는 점을 강조했다.

이렇듯 북한은 SDGs에 적극적으로 동참한다는 의사를 표명하고, 이를 이행하기 위해 국가적 차원의 경제전략과 SDGs를 연계하려는 노력을 하고 있다. 그렇다면 SDGs 이행을 위해 북한은 분야별로 어떠한 노력을 하고 있는가? SDGs에 대한 북한의 접근 방식은 사회주의 강국 건설을 위한 국가전략과 인민생활의 개선과 밀접하게 연결되어 있다. 분야별로 보면 식량문제 해결과 농업 부문의 발전, 보건의로 분야의 제도 개선, 과학기술 분야의 발전, 기후변화에 대한 대응, 자연에너지 개발 및 이용, 녹색경제와 재자원화 등을 들 수 있다.

2016년 5월 조선로동당 제7차 대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고에서 식량과 농업의 제반 문제들을 북한이 스스로 해결하고 발전시키는 것을 매우 중요한 과제로 제시했다. 이는 고난의 행군 시기 식량난이 북한에 얼마나 엄혹한 시련을 주었으며, 특히 이 문제는 우리의 예상을 넘어서는 그 이상이었던 것으로 판단된다. 이 점은 2018년 7월 23일자 로동신문 정론 「인민이 걸어온 길」의 한 대목인 “고난의 행군, 극한에 이른 식량난에 사랑하는 자식을 잃고 혼절하여 쓰러지던 그날의 상처를 아직도 마음에 안고 사는 이 나라의 어머니들에게, 오늘의 승리를 보지 못하고 떠나간 동지들의 이름을 가슴에 쏘아박고 사는 그 시절”에서 확인할 수 있다(로동신문, 2018.7.23.). 이에 북한은 식량문제를 해결하는 것이 “인민생활 향상의 선차적 요구이며 혁명과 건설, 사회생활 전반에서 나서



는 기초적인 문제”라고 규정하였다. 또한 북한은 식량문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 식량 생산을 늘여야 한다는 점을 강조하고 있다. 이와 관련하여 김승택은 “농업문제는 농업의 생산력 발전에 관한 문제로서 농업생산력을 낡은 생산관계의 구속에서 완전히 해방하고 농업을 공업화, 현대화, 과학화하여야 해결되는 문제”라고 말했다(김승택, 2018, p.53).

식량문제 해결과 농업생산을 지속적, 안정적으로 유지하는 문제는 선진과학농법에 대한 강조로 자연스럽게 이어진다. “농사는 사람이 짓고 과학이 짓는다”는 로동신문 사설의 제목이 의미하듯이, 북한은 농업생산의 성패가 농업과학기술의 발전에 있으며, 그 중심에는 농업과학자, 기술자들이 위치하고 있다고 설명한다(로동신문, 2020.1.23.). 또한 북한은 “오늘날 선진적인 과학농법에 의거하여 식량문제를 해결하기 위한 국제사회의 노력이 강화되고 있다”는 점을 언급하면서, “농사에 필요한 선진과학기술을 발전시키는 데 식량난을 해결하기 위한 출로가 있다”는 점을 강조하고 있다(로동신문, 2020.1.29). 이러한 내용을 북한이 로동신문 사설을 통해서 보도하는 것은 과학기술을 활용하여 식량문제를 해결하고 있는 국제사회의 움직임과 자신들의 양상이 크게 다르지 않다는 점을 드러내려는 의도인 것으로 보인다.

특히 북한은 농업과학기술의 육성이 김정은 위원장이 지시한 중요한 국가적 과제이자 당의 숭고한 뜻을 빛나게 실현하는 일이라고 설명한다. 또한 이러한 과제를 달성하기 위한 주요 정책과제로 농업부문의 첨단화, 우량품종 개발, 유기농법, 보호농법, 고리형 순환 생산체계를 비롯한 선진영농방법의 도입 등을 제시했다(로동신문, 2019.11.15). 식량문제 및 농업문제 해결은 북한이 빈곤 종식과 기아 퇴치를 중요한 국가적 과제로 인식하고 있다는 사실과 더불어 북한 내부적으로 사회주의건설과 인민생활의 실질적 향상이라는 측면에서 매우 중요한 과제에 해당한다. 나아가

근래에 북한은 단순히 먹는 문고 사는 것을 넘어 식생활의 문화수준을 높일 수 있는 조건들을 충분하게 마련하는 데 많은 관심을 기울이고 있다. 이와 관련하여 양성철은 북한이 “식량과 부식물, 기초식품생산을 늘이는 것과 함께 식생활의 문화수준을 높이기 위한 사업에 관심을 돌려야 한다”는 점을 강조하고 있다고 설명한다(양성철, 2019, pp.88-91).

또한 김정은 위원장은 당중앙위원회 사업총화보고에서 경제발전 5개년 전략을 통한 지속적 발전의 토대를 마련하는 것과 더불어 인민들의 보건의료 상황의 개선과 위생문화적인 생활을 마련하는 것을 강조했다(로동신문, 2016.5.8.).

우리는 사회주의 문명 강국 건설을 다그쳐 전체 인민을 풍부하고 지식과 높은 문화적 소양을 지닌 사회주의 건설의 힘있는 담당자로 키우며 인민들에게 유족하고 문명한 생활을 마음껏 누릴 수 있는 조건과 환경을 마련해주어야 합니다. [...] 사회주의 보건의료를 더욱 발전시켜야 하겠습니다. 위대한 수령님께서 마련해주신 우리나라 사회주의 보건의료는 누구나 병치료에 대한 근심걱정을 모르고 건강한 몸으로 일하며 행복한 생활을 누리게 하는 가장 인민적인 보건의료입니다. 우리는 보건의료를 발전시켜 인구의 평균수명과 전염병 예방률을 비롯한 보건지표들을 세계 선진 수준에 올려 세우며 인민들에게 보다 위생문화적인 생활조건과 환경을 마련해주어야 합니다.

당중앙위원회 사업총화보고를 통해 김정은 위원장이 보건의료 상황 개선을 강조한 것은 국가경제의 지속적 발전의 토대를 마련하는 것만으로는 인민들이 안정되고 건강한 삶을 누리는 데에는 한계가 있음을 인식한

것으로 이해할 수 있다. 더욱이 2020년 1월 26일 북한은 관영매체에서 처음으로 코로나19의 존재를 언급할 당시, 철저한 방역대책을 세우는 것과 함께, 위에서 제시한 김정은 위원장이 2016년 5월 조선로동당 제7차 대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고의 내용을 다시금 강조했다(로동신문, 2020.1.26.). 김정은 위원장의 코로나19 대응과 지속적 발전을 위한 토대 마련을 위한 노력이 긴밀히 연결되고 있다는 점을 강조하고 있는 것이다.

김정은 위원장의 당중앙위원회 사업총화보고가 나온 이후, 북한은 지속적 발전의 토대 마련과 관련하여 사회주의 보건제도의 우월성을 강조하는 담론을 생산해오고 있다. 대표적으로 2018년 1월 28일 「지속개발 목표를 통해 본 사회주의 보건」이라는 제목의 『로동신문』 사설에서 국제 사회의 제재와 압박에도 불구하고 “녀성들과 어린이들의 건강증진과 영양관리에 특별한 관심을 돌리고 있으며 그들이 국가적인 건강보호혜택을 정상적으로 받고 있는 것은 참으로 세계에 자랑할 만 한 일”이라는 점을 강조했다(로동신문, 2018.1.28.).

보건의료와 지속적 발전의 토대 마련을 연결하는 북한의 논리는 김정은 위원장이 “보건부문에서 인민들의 건강증진을 위한 치료예방사업에 힘을 넣어 인민들에게 사회주의 보건제도의 혜택이 더 잘 미치도록 하여야 합니다”를 보건윤리의 본질이자 역할로 내세운 것으로 통해서도 확인할 수 있다. 또한 최근에 북한은 기존의 먹고 사는 것, 단지 오래 사는 것에 관심을 기울인 것에서 벗어나 이제는 얼마나 건강하게 오래 살 수 있는가와 같이 수명의 질적 측면에 관심을 기울이고 있는 것을 보더라도, 보건의료 체계를 재건하는 것을 넘어서 현대화하는 데 많은 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다(리련희, 2018, p.110). 아울러 북한은 유엔총회 회의에서 보건사업에 많은 투자를 통해 SDGs 목표 실현을 위한 국제

적 노력에 기여할 것이라는 점을 명확히 했다. 대표적으로 북한 대표단은 2019년 9월 유엔총회 고위급회의에서 “보건사업이 인간의 귀중한 생명을 구제하는 동시에 인간의 존엄과 초보적인 권리를 보장하는 사업이며 유엔지속개발목표에서도 핵심사항이 된다”고 말하는 가운데, 북한 정부는 “인민들의 건강을 전적으로 책임지고 돌보는 것을 변함없는 구책으로 삼고 사회주의 보건사업에 계속 큰 힘을 넣어 지속개발보건목표실현을 위한 국제적 노력에 적극 기여할 것이라”는 점을 명확히 했다(로동신문, 2019.9.28.).

다만 지속적 발전의 토대 마련과 보건의료 제도 간의 유기적 연계성을 강조하는 담론은 북한 체제의 우월성을 강조하는 방향으로 이어지게 된다. 이를테면 북한은 「인민대중제일주의가 구현된 우리의 사회주의 보건제도」라는 제목의 로동신문 사설에서 “우리나라 사회주의 보건제도는 그 성격과 내용에 있어서 가장 우월한 인민적인 보건제도”이며, 특히 “의사가 환자를 찾아가고 보건일군들의 지극한 정성에 떠받들려 사경에 처했던 수많은 사람들이 생의 활력을 되찾는 인간사랑의 전설들은 사람을 가장 귀중히 여기는 우리나라 사회주의 사회에서만 꽃피날 수 있는 자랑스러운 화폭”임을 강조했다(로동신문, 2018.6.23.).

주목할 점은 북한이 보건의료의 질 개선을 위한 방안으로 경영관리를 강조하고 있다는 점이다. 말하자면 북한은 인민을 위한 보건의료 서비스가 지속성을 담보하기 위해서는 보건부문의 모든 단위에서 “보건사업을 계획적으로, 합리적으로 진행”하는 것이 필요하다고 본 것이다(로동신문, 2018.6.23.). 「인민은 왜 사회주의를 사랑하는가」라는 제목의 로동신문 사설에서도 비슷한 대목을 확인할 수 있다. 북한은 동 사설에서 “못난 자식, 병든 자식, 설음 많은 자식 모두를 차별없이 품에 안아 따듯이 돌봐주는 우리의 사회주의야말로 눈을 감으면서도 가슴에 소중히 품고 가는 은

헤로운 햇빛”이며, “정권기관도 병원도 학교도 희한한 문명의 별천지도, 제일 경치좋은 곳에 자리잡은 휴양소, 료양소들도 다 인민을 위해 일떠서” 있다는 점을 언급하면서, 이러한 점들은 “오직 사회주의만이 가진 매력이고 자본주의는 상상도 못하고 흉내조차 낼 수 없는 일”이라고 강조했다(로동신문, 2019.11.16.).

또한 코로나19가 맹위를 떨치고 있는 2020년 현재 북한은 보건의료 분야의 질적 개선을 위한 노력과 더불어 치료예방사업과 위생방역사업의 중요성을 가장 중요한 국가적 목표로 내세우고 있다. 북한은 문명강국이 갖추어야 할 징표로서 위생문화적인 생활과 환경을 꼽으면서, 북한은 “당의 예방의학적 방침이 철저히 관철되어 병 걸린 료이 극력 낮아지고 의 료봉사의 질과 의학과과학기술이 발전하여 인구의 평균수명과 전염병 예방률을 비롯한 보건지표들이 세계 선진 수준에 올라선 나라”라고 언급하였다(한은경, 2018, p.30). 이러한 주장은 다음의 오진영의 논문을 통해서도 확인할 수 있다. 오진영은 김정은 위원장의 다음의 말 “《보건부에서 인민들의 건강증진을 위한 치료예방사업에 힘을 넣어 인민들에게 사회주의 보건제도의 혜택이 더 잘 미치도록 하여야 합니다》”를 인용했는데, 김 위원장은 국가의 치료예방 혜택이 인민들에게 잘 돌아가야 한다는 점을 강조했다. 또한 그는 김정은 위원장이 위생방역사업을 강화해야 한다는 말을 언급하면서, “위생방역사업은 생활환경과 조건을 위생문화적으로 꾸려 전염병을 비롯한 온갖 질병을 예방근절하며 인민들이 문명한 생활”을 누려야 한다는 김 위원장의 말을 인용했다. 이상에서 북한이 위생방역사업의 중요성을 강조하면서 이 사업을 개선하는 것이 김정은 위원장의 말이라는 점을 명확히 밝히고 있다는 사실을 토대로 2020년 현재 북한이 코로나19 대응에 사활적 노력을 하고 있는 이유를 유추할 수 있다(오진영, 2019, p.26).

주지하듯 김정은 위원장은 집권 초기부터 ‘지식경제’를 천명하고 과학 기술을 중심으로 한 여러 가지 자체 혁신을 적극 추진해오고 있다(이춘근, 김종선, 2015, pp. 5-6). “《우리는 과학기술이라는 기관차를 앞세우고 모든 부문이 세계를 향하여 힘차게 달려나가도록 하여야 합니다》”라는 김정은 위원장의 말이 의미하듯, 김정은 시대 과학기술은 북한 체제의 운명을 담보할 수 있는 국사 중의 제일 국사이다. 특히 북한은 과학기술을 “경제발전의 기본 추동력”으로 인식하고 있으며(김원, 2018, pp.20-21), 과학기술의 중요성을 기반으로 SDGs 이행을 추진하고 있는 것으로 보인다. 사실 과학기술 발전에 대한 강조가 김정은 시대에만 국한된 것이 아니지만, 김정은 시대 북한은 국제무대에서의 생존권을 확보하는 데 있어서 과학기술이 갖는 중요성을 매우 크게 인식하고 있다. 이러한 문제의식은 다음의 리기혁의 논문을 통해서 확인할 수 있다(리기혁, 2018, p.23).

현시기 국제무대에서는 국가들 사이에 국력경쟁이 격렬하게 벌어지고 있으며 그 속에서 과학기술이 뒤떨어진 나라는 자연히 뒤전으로 밀려나 모욕과 멸시를 받으며 생존권과 자주권을 침해당하는 것이 부인할 수 없는 현실이다. 오늘 과학기술력은 어느 나라나 할 것 없이 가장 중요한 전략적 자원으로, 사회발전의 힘있는 추동력으로 되고 있다.

김정은 위원장은 사회주의 강국 건설에 있어서 과학기술이 갖는 중요성을 2016년 5월 조선로동당 제7차 당대회와 2019년 4월 최고인민회의 제14기 제1차 회의 시정연설을 통해 강조한 바 있다. 특히 북한은 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 결렬된 이후, 사회주의 건설과 대내외정

책의 방향성을 제시한 2019년 4월 시정연설에서 “과학기술 부문에 대한 국가적 투자를 끊임없이 늘여야” 한다는 점을 명확하게 밝혔다(로동신문, 2019.4.13.). 김정은 위원장은 과학기술 육성을 위해 ‘전민과학기술인재화’, ‘과학기술정보화정책’, ‘과학기술학습’ 정책 등 과학교육사업을 강조하고 있다. 이러한 문제의식은 조원국 논문에도 명확하게 나타나 있다. 조원국은 “과학교육사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대한 우리 당의 방침은 지식경제시대의 발전추세와 새로운 높은 단계에 올라선 우리 혁명의 절박한 요구를 깊이 통찰한 가장 정당한 방침”이라는 것과 “과학과 교육이 급속히 발전하여야 경제강국의 밝은 래일과 조국의 만년대계를 담보할 수 있다”는 것을 인용했다(조원국, 2018, pp.63-65).

이에 더해 대북제재가 장기화되고 있는 상황에서 북한은 과학기술 중시 정책을 ‘과학기술증시사상’과 김정은 위원장의 ‘혁명한 령도’라는 담론으로 연결지어서 활용하고 있으며, “과학기술의 위력으로 사회주의 건설의 일대 양양기를 열어나가”는 것을 주요 목표로 제시했다(로동신문, 2019.5.6.). 보다 주목할 점은 북한은 과학기술의 위력으로 사회주의 강국 건설을 포함한 북한이 직면하고 있는 모든 대내외 문제와 SDGs 이행을 연결하고 있다는 점이다.

한편 최근 북한은 기후변화 대응, 생태계, 환경문제, 에너지 등 SDGs의 주요 목표를 이행하는 데에도 적극적인 태도를 보이고 있다. 북한은 세계적인 이상기후현상으로 초래될 수 있는 자연재해, 지구온난화를 비롯한 기후문제, 질병발병의 위험성을 언급하고, 이러한 문제에 대응하는 국제적인 회의와 협력의 성과를 보도하고 있다. 이를테면 북한은 「기후변화가 몰아오는 심각한 위기」라는 제목의 로동신문 사설의 마지막 구절에서 “온실가스 방출량을 결정적으로 줄이자면 세계 모든 나라들이 달라붙어야 한다”는 점을 강조했다(로동신문, 2019.5.5.).

북한은 1994년 12월 유엔 기후변화협약을, 2005년 4월에는 기후변화 협약과 관련된 교토의정서를, 2016년 8월에는 파리기후협정에 가입했다. 온실가스 감축에 적극적인 모습을 보이고 있는 것이다. 이와 관련하여 리수용 외무상은 2015년 12월 프랑스 파리에서 열린 제21차 기후변화협약 당사국총회(COP21)에 참석해 “온실가스 배출량을 1990년 대비 37.4% 줄이겠다”고 밝히기도 했다(강찬수, 2018.8.11.). 또한 북한은 스스로 “국제탄소무역시장에 적극 진출할 수 있는 가능성과 잠재력이 충분하다”는 점을 강조하면서, 세계적으로 탄소무역이 보다 확대발전하고 있는 사업에 진출하려는 의지를 보였다(문춘광, 2019, p.93).

북한은 생태계와 자연환경 보존의 중요성을 관영매체와 다양한 글을 통해서 강조하고 있다. 이에 대한 대표적 사례가 「생태환경을 보호하기 위한 노력」이라는 제목의 로동신문 사설이다.<sup>45)</sup> 동 사설에서는 “환경보호사업이 유엔이 제시한 지속개발목표와도 련관되어 있는 것으로 하여 앞으로 유엔환경계획활동뿐 아니라 다른 국제구들의 활동에도 적극 반영되게 될 것”이라는 점을 언급고, 이와 관련하여 북한도 다양한 노력을 하고 있다는 점을 강조했다(로동신문, 2019.6.5.).

기후변화 대응, 생태계, 환경문제 등에 대한 논의는 자연스럽게 에너지 문제로 이어지게 된다. 여타 국가들과 마찬가지로 북한 역시 석유와 석탄과 같은 화석연료의 과중한 사용으로 인해 환경오염과 지구온난화를 비롯한 여러 가지 문제들에 직면해 있다. 이런 상황에서 북한은 태양열, 수력, 풍력, 지열 등 자연에너지 개발의 중요성을 인식하고 있다(로동신문, 2020.9.28.; 로동신문, 2019.10.21.; 로동신문, 2019.2.2.; 로동신문,

45) 생태환경 보호에 대한 논의와 더불어 최근 북한은 생물다양성에 관한 논의를 관영매체에 게재하고 있다. 이러한 글에서 북한은 생물다양성 감소로 인해 세계식량생산이 줄어들고 있다는 점을 언급하고, 뒤이어 지속가능한 산림관리와 생태계연구에 기초한 어업과 유기농업 등 생물다양성을 고려한 조치들이 필요하다는 점을 강조하고 있다(로동신문 2019/3/18).



2018.6.23.; 로동신문, 2018.2.25.; 로동신문, 2018.2.12.). 특히 SDGs 이행의 측면에서 북한은 “자연에너지 개발은 인류의 생존, 미래와 관계되어 있는 것으로 하여 모든 나라가 달라붙어야 할 문제”로 인식하고 있다(로동신문, 2020.3.6.). 최근 에너지 문제와 관련하여 북한이 자연에너지 개발과 함께 주목하고 있는 것으로는 재자원화이다. 근래 북한은 자원 위기를 극복하고 지구생태환경을 보호하기 위한 세계적 재자원화를 위한 노력들을 매체에 소개하고 있다.(로동신문, 2019.7.19.; 로동신문, 2019.11.17.; 로동신문, 2020.3.17.; 로동신문, 2020.9.14.). 이러한 문제의식은 녹색경제와 녹색도시건설의 관심과도 관련성을 맺고 있다. 이는 북한이 관영매체에 세계적으로 발전하고 있는 녹색경제의 추세와 녹색경제도시에 관한 글을 여러 차례 게재하고 있는 것을 통해서 유추할 수 있다(로동신문, 2018.12.3.; 로동신문, 2019.11.3.).

## 2. 유엔개발의제를 다루는 북한 공간문헌의 주요 특징

위에서 살펴본 SDGs를 포함하여 유엔개발의제에 대해 북한이 관심을 표명하고 나름대로 이행해오고 있는 것은 어제오늘의 일이 아니다. 국제사회가 북한의 열악한 인권문제를 지속적으로 제기하자, 2010년 이후 북한은 여성, 아동 등의 권리보장에 관한 입법을 추진하고, 유엔이 주도하는 인권협약에 가입하고, 국가 보고서를 통해서 자신들의 입장을 펼쳐왔다. 또한 북한은 2000년 새천년정상회의를 통해 유엔이 새로운 개발 목표인 MDGs를 제안하자, 이에 관심을 갖고 국제사회와의 공감대를 확대하기 위해 다각적인 노력을 전개했다. 대표적인 사례가 북한에 상주하고 있는 유엔북한팀과 북한 정부가 합의한 ‘유엔전략계획 2011-2015’이다(최규빈, 2020, pp. 99-100).

유엔개발의제에 대해 북한은 다양한 협약에 가입하고 북한 스스로 관련 입법을 하는 것에 더해서 관영 매체를 통해서 유엔개발의제를 자신들이 어떻게 인식하며 수용할 것인지에 대한 입장을 표명해오고 있다. 이와 관련하여 앞서 살펴본 SDGs를 다루는 북한 공간문헌의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, SDGs의 목표와 주요 내용을 전반적으로 수용하고 이에 대해 북한도 적극적으로 이행하겠다는 입장을 드러내는 경향이 존재한다. 이는 SDGs가 인류의 지속가능한 발전을 목표로 하며, 이 점에서는 북한도 예외가 될 수 없기 때문이다. 다만 이러한 보도는 큰 틀에서 SDGs의 주요 목표와 내용을 단순히 소개하는 선에서 머무르고 있다.

둘째, SDGs를 북한의 국가전략과 인민생활 향상의 측면에서 적극 활용하는 경향이 강하다. 특히 SDGs를 북한 정부가 지향하는 국가전략과 인민생활 향상을 위한 다양한 조치들과 별반 다르지 않다는 점을 강조하고, 자신들의 정책적 지향점을 정당화하는 데 활용한다.

셋째, SDGs에서 주요 목표로 제시하고 있는 빈곤종식, 기아해소와 지속가능농업, 건강과 웰빙 등의 문제와 북한의 사회주의 보건과의 연관성을 강조하는 경향이 강하다. 특히 2015년 9월 유엔 회원국들이 SDGs를 채택한 이후, 북한은 SDGs와 북한의 사회주의 보건과의 연관성이 매우 높다는 측면을 관영매체를 통해서 여러 차례 보도했다. 북한이 “지속개발 목표를 통해 본 사회주의보건”이라는 제목의 로동신문 사설을 게재한 것이 이에 대한 대표적인 사례이다(로동신문, 2018.1.28.).

넷째, SDGs의 주요 목표들을 소개하는 기사들도 적지 않게 게재되고 있다. 식량위기, 기후변화, 전염병, 장애인 인권과 같은 키워드를 포함한 SDGs에 관한 기사를 게재하고, 이러한 의제에 대해 그간 북한이 어떻게 노력해오고 있는지를 소개한다.

다섯째, 국제사회가 SDGs를 포함한 유엔개발의제를 구실로 북한을 압박하는 것에 대해 불편한 속내를 드러내는 기사들도 다수 확인이 된다. 북한은 한편으로는 유엔 관계자의 북한 방문 사실을 긍정적으로 보도해 오고 있지만, 다른 한편으로는 유엔이 SDGs를 가지고 북한을 압박하자, 이에 대해 유엔이 국제사회의 신뢰를 회복해야 한다는 표현 등을 활용해서 비판하는 경향이 강하다.

위에서 제시한 SDGs를 다루는 북한 공간문헌의 다섯 가지 특징 중에서 남북교류협력과 관련하여 주목해서 살펴볼 부분은 둘째, 셋째와 다섯째 특징 간의 충돌 가능성을 어떻게 조율할 것인지에 있다고 본다. 북한 역시 SDGs를 적극적으로 이행하는 것이 열악한 경제상황을 개선하고 사회주의 보건제도를 개선하고 빈곤 감소에 도움이 된다고 인식하며, 무엇보다 인민생활 향상에 도움이 된다고 보고 있다. 다만 국제사회가 SDGs 이행을 구실로 북한을 압박하려고 한다면 북한은 이에 대해 소극적으로 임할 수밖에 없다. 이런 맥락에서 2019년 10월 북한 대표단은 유엔총회에서 연설에서 SDGs 목표를 달성하기 위한 전제조건으로 평화로운 환경 조성을 제기했던 것이다(로동신문, 2019.10.3).

한편 2018년 남북관계와 북미관계 개선이 한반도의 항구적이며 공고한 평화를 달성하는 데 긍정적으로 작용했지만, 이러한 긍정적인 분위기는 북한이 SDGs를 성실하게 이행하지 않을 수 있는 구실로도 활용될 가능성이 농후하다. 이는 북한이 2018년 4·27 판문점선언과 6·12 싱가포르 북미선언의 성실한 이행이 “조선반도에서의 항구적이며 공고한 평화 체제 구축에 기여할 것이라는 것을 강조”하면서 한반도의 평화적 환경을 SDGs를 이행하는 것의 전제조건으로 내세우는 것을 통해서 유추할 수 있다(로동신문, 2018.9.29.). 이런 맥락에서 보면, 향후 북한은 국제사회의 대북제재 철회를 SDGs 이행의 선결조건으로 제시할 가능성이 있다.

이상에서 보면, SDGs에 대한 북한 당국의 인식과 참여 의지가 늘어난 것은 부인할 수 없는 사실이다. 다만 아직까지는 북한 당국이 SDGs 이행과 평화를 연계시키고 있으며, 이러한 경향성이 2018년 이후에는 판문점 선언과 평양선언, 그리고 종전선언과도 연계되고 있다는 측면을 주목할 필요가 있다.

## 제2절 북한의 SDG 추진 환경

### 1. 북한의 SDGs 추진 시 고려사항

SDGs의 17개 목표 및 169개 세부목표는 UN 회원국들이 현실에서 직면한 당면 과제들을 분야별로 개념화, 지표화한 것이다. 따라서 SDGs를 특정 국가를 대상으로 적용할 때, 해당 국가가 처한 복합적이면서도 고유한 상황이 고려되어야 한다. 특히 비 서구권 개발도상국과의 협력사업 추진 시, 각별히 유념해야 할 요소들이 있다. 예를 들어 알제리나 이란, 베네수엘라 등의 경우, 인류가 보편적으로 직면하고 있는 빈곤문제를 해결하기 위한 합의된 개념 내지 지표(UNDP의 인간안보 개념 등)들을 앞세운 국제사회의 방식을 경계하는 경향이 있으며, 해당 지표들을 신뢰하기까지 일정한 시간이 소요된다. 기존 체제 질서의 변형은 내치에 상당한 위협이 된다는 인식하에, 서방 국가와의 개발협력을 내정에 대한 간섭을 정당화하는 수단으로 인식하거나 사회주의 진영일 경우, 협력사업의 궁극적 목표가 민주주의 체제로의 이행을 전제하는 것으로 오인하기도 한다.<sup>46)</sup>

46) UN 총회 시 이란과 알제리의 성명서는 GA / 10944, 베네수엘라 성명서는 GA / 10942UN을 참고하길 바란다.

북한의 경우는 알려진 바와 같이 70여 년간 1인 지도 체제하에서 계획 경제시스템을 고수하고 있는 현존하는 유일한 ‘사회주의국가’(socialist state)이다. 또한 만성화된 빈곤에 직면하고 있는 잘 알려진 ‘빈곤국가’(pool state), 그리고 핵확산금지조약(IAEA) 탈퇴와 대량살상무기(WMD) 개발로 인해 경제제재 등 국제사회로부터 고립된 ‘부랑국가’(pariah state)로 인식되기도 한다. 물론 북한 사회 내에도 보편적 상식에 기반한 일반주민들의 생활양식, 전통, 문화 등의 가치들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 SDGs 관련 정책결정과 사업 수행의 측면에서 볼 때, 북한 당국의 계급적 국가조직(hierarchy)이 처한 환경이 문명 표준 규범을 준수하는 국가 그룹과는 다른 특수한 배경과 성격을 지님에 유의해야 한다. 한편으로 북한은 SDGs를 미국 등 서방 진영으로부터 가해지는 제재 상황을 타개하기 위한 선전 수단으로 삼을 개연성<sup>47)</sup>도 농후하다. 따라서 지속가능발전의 의제를 추진하는 과정에서 국제사회의 대북제재라는 견고한 벽과 어떻게 공존할 것인가는 특히 북한개발협력의 현장에서 중요한 화두이며, SDG 17개 목표별, 상호 목표 간 조화방안에 대한 고민을 이어가는 것은 긴요한 과제라 할 수 있다.

통상적으로 북한의 연간 정책을 가늠할 수 있는 신년사에는 유엔의 지속가능발전목표와 같은 국제사회의 공동의제가 명시적으로 드러나는 경우가 드물다. 그러나 북한은 나름의 방식으로 국제사회에서 정상국가로 인정받기 위한 노력을 지속해오고 있다. 유엔의 인권협약에 가입하고 유엔의 지속가능발전 의제에 관심을 보여 ‘유엔전략계획 2017-2021’을 체결한 것이 대표적인 예이다. 지속가능발전목표의 북한식 표현인 ‘지속개

47) SDGs 채택을 환영하는 북한의 입장문은 다음을 참조. Statement by H.E. Mr. RI SU YONG, Minister of Foreign Affairs of the Democratic People's Republic of Korea at the United Nations Summit for the adoption of the Post-2015 Development Agenda, New York, 27 September 2015. <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/dempeoplesrepublickorea>(인출: 2020.7.25).

발의정'에 대한 인식은 로동신문 등을 통해 SDGs의 거시적 목표와 내용을 수용하고 이행하려는 의지 등으로 나타난다. '지속개발의정'의 주요 내용을 소개하는 기사를 통해 북한 주민의 생활향상을 도모하려는 경향성도 주목할 만하다. 그러나 북한 당국이 주민들의 생활수준이 적나라하게 드러날 수 있는 통계자료를 공개하거나 국제기구에 제공할 가능성은 높지 않다. 따라서 지속가능발전목표 추진에 따른 평가나 달성 여부 등은 통계적 자료에 대한 접근 없이 포괄적 수치에 머물 가능성이 농후한 바, 이에 대한 지속적인 정보요청 또는 국제기구(유엔인구기금(UNFPA) 등)와 협력하여 기본 통계자료를 생성하는 등의 노력을 해야할 필요가 있다.

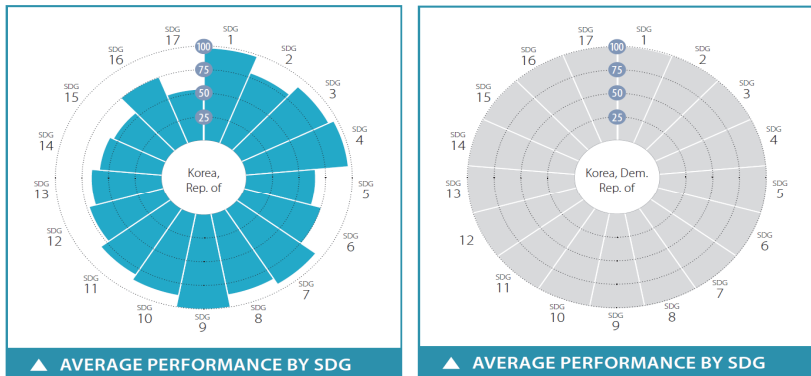
지속가능한 한반도 차원에서 보면, 국내 여건에 부합하는 SDGs의 17개 목표의 현행화(現行化) 및 분야별 지표개발에 대한 노력에 비해, 목표 상호 간의 연계 및 특정 의제와 SDGs 간 상호 연계 기제(mechanism)에 대한 선행연구 사례는 초보적 단계에 있다고 평가된다. 특히 남북한 각자의 SDGs 추진전략을 위해 도출된 컨센서스(consensus) 자료상에도 남북교류나 한반도 차원에서의 협력에 관한 내용은 찾아보기 어렵다. 남북한 간 협력과제는 북한-유엔 전략협약(2017-2021)에는 포함되어 있지 않으며, 국내 K-SDGs 17개 지표에도 SDG 16(인권·정의·평화) 중 13번 세부목표를 신설하여 남북한 협력 증진(16.13)에 대해 소략하게 기술하면서 추후 구체적 지표 수립의 과제로 명시하고 있을 뿐이다.<sup>48)</sup> 따라서 한반도 SDGs 통합 추진 차원에서 남북한 간 여건을 고려한 개별목표와 공동목표를 설정하고 해당 세부지표의 이행에 대해 정치적 상황과 무관하게 정례적으로 협의할 수 있는 상시 연락협의기구를 운영할 필요가 있다.

48) 2019년 7월 발간된 국가 지속가능발전목표 수립 보고서에 따르면 K-SDG 16의 13번째 목표로 '남북한 협력 증진'에 대해 "대한민국은 북한과 대치 중이면서 동시에 협력사업을 추진해야 하는 정치 및 외교적으로 복잡한 상황에 놓여있다. 본 세부목표로 평화와 번영을 위한 남북한 협력 증진을 포함하되 구체적인 지표와 목표치는 향후에 수립될 예정"으로 기술하고 있다.

## 2. 북한의 SDGs 이행 현황

북한은 SDGs에 대한 비교적 높은 수준의 수용도를 보이고 있다. 다만 목표 이행 정도를 구체적으로 공표한 바는 없다. 지속가능발전목표의 이행 정도는 분야별 목표들이 조화하는지를 살피는 중요한 참고자료가 된다. 본 절에서는 가장 최근에 발표된 2020 지속가능발전보고서(Sustainable Development Report, SDR)를 통해 제한적이거나 북한의 SDGs 이행 정도를 평가하고자 한다.

[그림 6-1] 'SDR 2020'의 남(좌), 북(우)한 SDG 이행 평가



자료: SDSN, Bertelsmann Stiftung. (2020). *sustainable development report 2020*. Cambridge: Cambridge University press. pp. 280-282.

본 보고서는 모든 UN 회원국을 위한 SDG 지수 및 대시 보드(국가별 SDG 이행의 시각화)를 제시하고 6가지 광범위한 전환 측면에서 지속가능한 개발목표(SDG)의 구현을 구성하고 있다.<sup>49)</sup> 193개국을 대상으로 한

49) SDR은 지속가능발전 해법 네트워크(SDSN) 및 Bertelsmann Stiftung의 독립적인 전문가 팀이 작성하며, 2016년부터 발간 중이다. 수집 가능한 지표들의 추출 외에 OECD 국가들에게는 추가적인 지표가 적용된다. 또한 매년 지표 및 표기, 분석방식이 변경, 개선되고 있다. <https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2020/> (2020.8.15 인출).

본 보고서에 한국의 SDG 이행순위는 20위(평균 67.2)로 평가되고 있다. 다만, 북한의 SDG Index는 데이터 가용성의 부족으로 166개국 중 2020 SDG 지수 미포함 국가 27개국 중 하나로 구분되어 있다.<sup>50)</sup> 아래 [그림 6-1]에 나타나듯 17개 목표에 대한 평균 이행평가가 한국과 대비되는 모습이다.

[그림 6-2] 북한의 SDGs 이행 현황 및 트렌드 평가(SDR 2020)



자료: SDSN, Bertelsmann Stiftung. (2020). *sustainable development report 2020*, Cambridge: Cambridge University press. p.280.

북한의 17개 목표에 대한 현재 평가를 보면, [그림 6-2]과 같이 주요 도전과제로 SDG 2(기아 종식)와 3(건강과 복지), 7(에너지), 9(혁신과 인프라), 14(해양 생태계), 16(평화와 정의, 제도)의 여섯 가지 목표가 지정

50) SDSN, Bertelsmann Stiftung, 2020\_sustainable\_development\_report(Cambridge University press), p.82, 280.



되고 있다. 다만, SDG 1(빈곤 종식)과 10(불평등 완화) 17(글로벌 파트너십)은 정보 활용이 불가능한 것으로 나타난다. 목표별 경향에 따르면, SDG 8(양질의 일자리와 경제성장), 13(기후변화 대응) 이행에 대해 성과가 있는 것으로 평가된다. SDG 2(기아 종식), 3(건강과 복지), 5(성평등), 6(물과 위생), 7(에너지)은 완만한 개선 추이를 나타내고 있다. 다만 SDG 15(육상 생태계)는 유일하게 이행이 감소한 것으로 평가된다.

본 연구주제와 관련해서 SDR 2020상으로는 목표 1(빈곤종식)에 관한 세부과제(일당 \$1.9, \$3.2수준의 빈곤 인구 비율)는 자료의 부재로 적절한 평가가 어렵다. SDG 2(기아종식)에 대해서는 <표 6-1>에서처럼 세부 지표 2.1(영양결핍)과 2.2(5세 미만 아동) 관련하여 시급하고 관심을 모아야 할 주요과제로 설정하고 있다. <표 6-2>에는 SDG 3~17의 세부목표 별 주요과제를 정리하였다.

<표 6-1> 북한의 SDG 2 지표 관련 이행 현황(SDR 2020)

SDG 2(기아 종식)	수치	년도	평가	trend
(2.1) 영양 결핍 유병률 (%)	47.8	2017	주요과제	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	주요과제	점차개선
(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) 지속가능한 질소 관리 지수 (최상위 0-1.41 최약)	0.5	2015	도전과제	정체

자료: SDSN, Bertelsmann Stiftung. (2020). *sustainable development report 2020*, Cambridge: Cambridge University press. p.281을 바탕으로 저자 재구성.

다만, 5세 미만 아동의 소모성 유병률이나 인간 영양단계 및 곡물 생산량이 실제 SDG 목표를 달성했는지에 대한 지역별, 연령별 조사에 기반한 추가 검토가 필요하다. 농업 비료와 관련, 질소 관리 지수 역시 토양 및 토질을 점진적으로 향상시키고 생태계 유지와 자연재해에 대한 적응력을 강화하는 한편, 지속가능한 식량생산 시스템을 위해 개선해야 한다.

〈표 6-2〉 북한의 SDG 3~17 지표별 주요과제(Major challenges)(SDR 2020)

목표	이행 내용	수치	연도	평가	경향
SDG 3 건강과 복지	(3.3) 결핵 발생률 (인구 100,000명당)	513	2018	주요 과제	정체
	(3.4)(3.9) 심혈관 질환, 암, 압으로 인한 연령 표준화 사망률 / 30~70세 성인의 당뇨병 또는 만성 호흡기 질환 (%)	25.6	2016	주요 과제	정체
	(3.9) 가구 대기 오염으로 인한 연령 표준화 사망률 및 주변 대기 오염 (인구 100,000명당)	207	2016	주요 과제	-
	(3.6) 교통 사고 (인구 100,000명당)	20.8	2013	주요 과제	-
SDG 5 성평등	(5.5) 여성 국회 의석 (%)	17.6	2020	주요 과제	정체
SDG6 깨끗한 물환경	(6.3)(6.a) 인공 폐수 처리 (%)	0.0	2018	주요 과제	-
SDG 7 깨끗한 에너지	(7.1) 전기를 이용할 수 있는 인구 (%)	43.9	2017	주요 과제	점차 개선
	(7.a) 청정 연료와 요리 기술을 이용할 수 있는 인구 (%)	10.8	2016	주요 과제	정체
SDG 8 양질의 일자리, 경제성장	(8.7) 현대판 노예제 피해자 (인구 1,000명당)	104.6	2018	주요 과제	-
SDG 9 산업, 혁신, 신사회 기반시설	(9.c) 인터넷을 사용하는 인구 (%)	0.0	2012	주요 과제	-
	(9.c) 모바일 광대역 이용 (인구 100명당)	15.0	2017	주요 과제	정체
	(9.5)(9.a)(9.b) 과학 및 기술 저널 기사 (인구 1,000명당)	0.0	2018	주요 과제	정체
	(9.5)(9.b) 연구개발 지출 (GDP 대비 %)	0.0	2017	주요 과제	-

목표	이행 내용	수치	연도	평가	경향
SDG 11 지속가능한 도시와 공동체	(11.6) 대기 물질의 연간 평균 농도가 직경 2.5 미크론 (PM2.5) ( $\mu\text{g} / \text{m}^3$ )	32.0	2017	주요 과제	점차 개선
SDG 14 해양 생태계	(14.2)(14.4)(14.5) 생물 다양성에 중요한 해양 공간에서 보호되는 평균 면적 (%)	0.0	2018	주요 과제	정체
	(14.c) 해양 건강 지수: Clean Waters 점수 (최저 0-100 최고)	53.6	2019	주요 과제	정체
SDG 15 육상 생태계	(15.1)(15.5) 생물 다양성에 중요한 담수 지역에서 보호되는 평균 면적 (%)	0.0	2018	주요 과제	정체
SDG 16 정의, 평화, 제도	(16.1)(16.a) 살인 사건 (인구 100,000명당)	4.4	2015	주요 과제	-
	(16.4)(16.5) 부패 인식 지수 (최악 0-100 최고)	17	2019	주요 과제	점차 개선
	(16.7) 언론 자유 지수 (최상위 0-100 최악)	83.4	2019	주요 과제	정체

자료: SDSN, Bertelsmann Stiftung. (2020). *sustainable development report 2020*, Cambridge: Cambridge University press. , p.281을 바탕으로 저자 작성.

### 제3절 지속가능발전을 위한 SDG 간 조화

3절에서는 남북교류협력을 염두에 두고 북한의 지속가능발전을 위해 SDG 1과 2가 다른 SDGs와 어떤 방식의 조화를 이루는 게 바람직한지 고찰하고자 한다. 북한 관련 SDG 조화에 대한 방향 설정에 앞서 지표의 개념적 한계, 정확한 지표 측정 방법론의 부재, 해당 국가들의 지표 활용 능력 부족 등은 SDG 이행의 제약 요소임에 분명하다. 2005년부터 2014년까지 하나 이상의 자료가 존재하는 북한의 SDG 지표는 전체 230개 중 47개에 불과하여 이는 약 20.4% 수준이다.<sup>51)</sup> 북한 당국의 입장에서 자

51) 박지연, 문경연, 조동호(2016)에 따르면 대부분의 데이터는 MDG 체제하에서 활용되었던 것으로 개념이나 측정방법론이 상대적으로 명확하다는 측면에서 정보의 가용성은 높지만, 새롭게 도입한 SDG 체제의 특징적인 사항을 포함하고 있지 못했다. 더욱이 SDG 이행지표의 경우 국제적 차원의 지표인 경우가 많아 북한개발협력 초기조건으로서 북한의 현황을 파악하는 것은 매우 제한적일 수밖에 없다.

로 공개 시 주민들의 동요가 예상되거나, 부담이 되는, 가령 사회권 및 자유권의 일부 항목들은 통계자료 등 해당 데이터를 공개하지 않을 가능성이 높다. 따라서 북한 또는 남북 간 SDG 이행 관련한 선행연구는 경험적, 정책적 측면에서 이론적 논의가 빈약할 수밖에 없다.

SDGs와 북한의 이행에 대한 선행연구 검토 결과는 다음과 같다. 먼저 북한개발협력을 통한 SDGs 실현에 관한 연구가 있다. 박지연(2017)은 SDGs의 북한 적용을 시도하면서 개발협력의 추진전략에 대해 지속과제로서의 목표 1(빈곤), 2(기아), 3(건강과 복지), 6(물 위생)에 더하여 8(일자리와 경제성장), 9(혁신과 인프라), 12(지속가능한 소비생산)로의 확장 가능성과 이를 위한 ODA 재정 확대의 중요성을 강조하고 있다.<sup>52)</sup> 북한의 특정 목표에 대한 개발협력적 접근으로는 윤인주(2020)의 연구가 있으며 SDG 14(해양 생태계)를 중심으로 SDG 13(기후변화), 15(육상 생태계), 나아가 SDG 2(기아)와도 연계한 종합적 접근을 유엔전략계획(2022~2016)에 반영할 것을 주문하고 있다.<sup>53)</sup> 문경연(2019)은 북한의 정상국가화 추진 과정에서 남북교류사업을 평가하고 북한에 대한 개발협력 담론의 대안으로 유엔전략계획을 중심으로 SDGs 개발협력 담론의 필요성을 제시한 바 있다.<sup>54)</sup> 북한에 대한 접근은 아니지만, 보편적 인권 개념과 전체 SDGs 간 연계를 시도한 연구들 중 김수진(2018)의 연구는 주목할 만하다.<sup>55)</sup> 해당 연구는 국내적 수준에서 인권에 기반한 SDGs 이행

52) 박지연. (2017). 유엔의 지속가능개발목표(SDGs)와 북한개발협력. **수은 북한경제**, 55, 61-84.

53) 윤인주. (2020). 유엔지속가능발전목표 14 해양생태계와 북한 개발협력. **해양정책연구**, 35(1), 153-178.

54) 문경연. (2019). 북한개발협력과 SDGs : 북한·UN 전략계획의 의미, **수은 북한경제**, 61, 3-31.

55) 김수진(2018, p110)은 인권과 지속가능발전을 상호의존적 관계로 정의하면서 SDGs와 인권 간 통합된 이행방안 마련을 위해 덴마크 인권연구소(Danish Institute for Human Rights)가 구축한 데이터베이스를 활용하여 SDGs와 주요 인권기준(human rights instruments) 간의 연계성과 함께 SDGs와 주요 취약계층 간의 연계성이 어떠한지 살펴보고 있다.

전략 수립 시 고려해야 하는 세부목표와 국제 인권 기준 간 연결성을 통해 ‘인권과 SDGs 간 통합적 이해’를 도모하고 있다. 또한 취약그룹과 관련된 SDGs 세부목표를 분석한 결과, 주로 높은 연관성을 나타내는 목표 4, 8, 10, 16을 비롯하여 모든 목표와 일정부분 연계되어 있음을 보여준다. 이러한 목표 간, 지표 간 연계를 다룬 선행연구의 축적은 남북한 통합적 지속가능발전의 차원에서 2030년까지 SDGs 달성을 위한 세부 지표 수립에 기초자료로 의미가 있다.<sup>56)</sup>

본 절에서는 SDGs 중 북한의 복지 분야와 관계된 목표 1, 2의 추진과정에서 다른 목표 3~17과 어떻게 상호연계하며 조화를 이루는 것이 최적의 방안인지에 대해 다룰 것이다. SDG의 조화 모색은 어떤 잣대를 적용하느냐에 따라 상이한 결과가 나타날 수 있다. 여기서는 북한의 지속가능발전을 위한 각 목표 간 조화를 탐색하기 위해 취약계층 및 국제인권기준을 기본 탐색도구로 설정하기로 한다. 먼저 SDGs 네트워크 간의 기본 연계성을 검토한 후, SDSN에서 제공한 ‘SRD 2020’ 등의 자료를 토대로 북한 SDG 1, 2와 기타 SDG 간 연계성을 살펴볼 것이다. 북한의 지속가능발전을 위한 SDG 간 조화 모색을 위해 ‘유엔전략계획’의 기본원칙 중 하나인, 국제인권기준과 북한의 SDG 1, 2 목표와의 연계성을 도출하고 취약계층과 SDG 간의 연계 결과를 활용하여 북한 취약계층의 인권증진을 위한 SDG 간 조화 방안을 제안할 것이다. 이와 같은 논의를 종합하여 지속가능한 북한을 위한 유엔전략계획 개선 모델을 제시하면서 남북교류 협력사업의 가능성을 함께 검토하고자 한다.

56) 이외에도 SDG 간 조화는 아니지만 북한인권정보센터(2019)는 인권 차원에 대한 접근으로 보건의료적 관점에서 SDG 3 건강권에 대해 UN 및 북한 당국 자료 등에 대한 문헌분석과 북한이탈주민 9명을 대상으로 설문조사를 병행하여 세부지표별 수치화를 시도하고 있다.

## 1. SDG 간의 연계성

SDGs의 목표 간 상관관계를 보면 각 목표의 세부목표는 사회, 경제, 환경 분야에서 수직적이 아닌 수평적 상호관계를 통해 각 목표를 달성하는 것이 권장된다. 빈곤에 대한 이슈인 SDG 1은 유엔경제사회문화권리위원회(UNCESCR)가 제시한 ‘빈곤(poverty)’의 다면적 개념이 목표 수립의 기반이 되었으며 기아 및 식량문제를 다루는 SDG 2 역시 동 위원회 주도의 ‘충분한 음식을 섭취할 인간의 권리(rights to adequate food) 보장’에 기반하고 있다는 배경을 이해해야 한다.<sup>57)</sup> 이러한 경우 SDG 1, 2 달성을 위한 이행전략 수립 및 사업 구상 시 ‘인권에 대한 기여’를 통합적 이행지표로 상정할 수 있을 것이다.<sup>58)</sup>

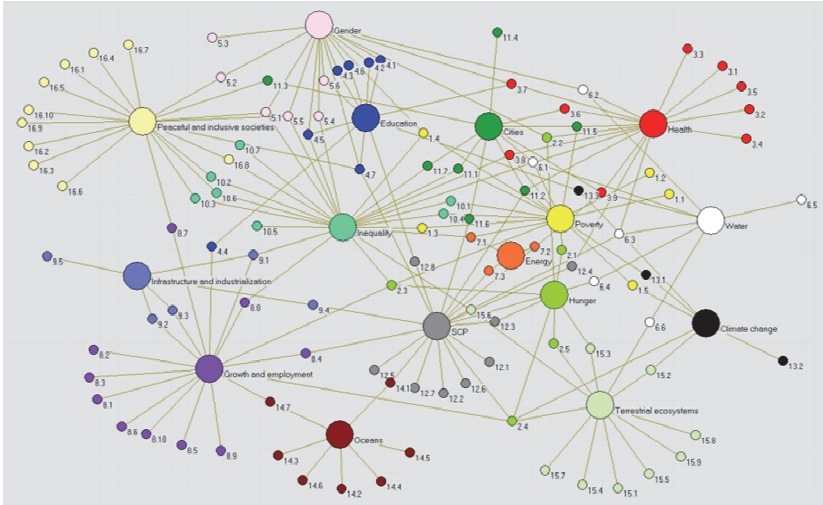
SDG 1, 2가 상정하고 있는 세부목표와 북한이 유엔전략계획을 통해 수용하고 발표하고 있는 자료 등을 종합해볼 때, 목표 1(빈곤)은 목표 2(기아)와 비교해 다루지는 비중이 매우 부실하다고 평가된다. 2020 SDR 보고서에도 북한은 목표 2(기아)에 대한 내용만 일부 다루고 있을 뿐이다. 목표 1(빈곤)은 MDGs 목표와 동일하게 SDGs에서도 가장 앞자리에 배치될 만큼 전 지구적 과제로 인식되고 있음 간과하기는 어렵다.

---

57) 광범위한 주제를 포괄하는 목표는 광범위한 분야의 요인들이 검토되어야 한다. 예를 들면 기아 근절과 관련해서도 세 가지 분야로 나누어 사회적 측면(영양실조 감소), 경제적 측면(농업생산성 제고), 환경적 측면(종자의 다양성)에서 함께 고민해야 하고, 토지자원에 대해서도 지속가능 소비와 생산, 교육, 공정한 접근 등에 대해 각 세부목표들과의 상호 관계성을 지니게 된다.

58) 김수진. (2018). SDGs 세부목표와 인권 연계 수준 분석: 인권기준 및 취약그룹별 접근을 중심으로(p. 115). **국제개발협력**, 2018(2), 109-170.

[그림 6-3] 목표별 네트워크로서의 SDGs



자료 Le Blanc, David. (2015). Issue 4: Toward Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *Rio+20 Working Papers* (p.4). *Issue 4*, 1-17. 목표 수준은 SDGs에 대한 공식워킹그룹 보고서를 참조.

그러한 만큼 SDG 1(빈곤)은 영양, 보건, 교육에서부터 양질의 일자리, 표현의 자유까지 SDGs의 모든 주제를 관통하며 중첩되는 의제이다. SDG 2(기아)는 식량안보적 관점에서 SDG 1(빈곤)과 긴밀히 연결되는 최우선 목표(2.1)를 지니고 있다. 그 밖에 보건 분야(2.2), 산업, 경제적 측면의 농업생산(2.3), 최근 들어 확장성을 갖는 자연환경(2.4)(2.5)을 세부목표로 설정하고 있다.<sup>59)</sup> 한편 Blanc(2015)에 따르면, [그림 6-3]과 같이 노란색의 SDG 1(빈곤)과 연두색의 SDG 2(기아)가 최우선 목표 (2.1)를 매개로 연계를 맺고 있음이 확인된다. 개발협력의 관점에서 보면, <표 6-3>에서처럼 SDG 1(빈곤)은 SDG 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15 등 고른 분야에 대해, SDG 2(기아)는 SDG 1, 3, 4, 11, 14, 15에

59) 한국국제협력단. (2015). **지속가능발전목표 수립현황과 대응방안**(p.6: p.24; pp. 34-35). 상남: KOICA.

대해 높은 관계성을 나타내는데 이는 SDG 1, 2가 모든 목표 중에서도 지속가능발전을 위한 보편적 의제의 성격이 짙음을 말해준다.

〈표 6-3〉 개발협력의 관점에서 SDG 1,2 및 기타 연관 세부목표 현황

	SDG 1	연관 세부목표	SDG 2	연관 세부목표	
세부 목표	1.1	10 전체	2.1	2.2 3.1 / 3.2	
	1.2	10 전체		2.2	1.1 / 1.2 2.1 3.1 / 3.2 4.1 / 4.2
	1.3	2.1 / 2.2 3.8 4.1 11.1	2.3		1.4 5.a 8.10 10.2
	1.4	2.3 / 2.5 5.a 8.3 / 8.10 9.1 / 9.3 / 9.c 14.b 15.6			2.4
	1.5	11.5 / 11.b / 11.c 13.1 14.2	2.5	15.5	

자료: 한국국제협력단. (2015). **지속가능발전목표 수립현황과 대응방안**. 성남: KOICA). pp. 5-40을 바탕으로 저자 정리.

2020 지속가능발전보고서(Sustainable Development Report, SDR)를 바탕으로 파악한 북한의 SDG 1, 2가 다른 SDGs에 대해 갖는 주요과제 간 연계성은 〈표 6-4〉와 같다. 보고서는 국가별 지속가능발전을 위한 주요과제를 설정하고 있으며 북한의 경우, SDG 1은 데이터 미제공으로 SDG 2~17 주요과제와의 연계성 추정치를 적용한 결과 값을 감안할 필요가 있다.



〈표 6-4〉 북한의 SDG 1,2 및 3~17 주요과제 간 연계성(SDR 2020)

	SDG 1-기타 SDG 간 주요과제 연계성		SDG 2-기타 SDG 간 주요과제 연계성	
	목표	연계 목표	목표	연계 목표
세부 목표	1.1, 1.3	2.1, 2.2 8.7 16.4, 16.5	2.1, 2.2	1.1, 1.2 3.3, 3.4
	1.4	7.1, 7.a 6.3, 6.a 9.c		
	1.5	3.9, 11.6,	2.4	3.9, 11.6

자료: SDSN, Bertelsmann Stiftung. (2020). *sustainable development report 2020*, Cambridge: Cambridge University press. p.281을 바탕으로 저자 재구성.

결과를 살펴보면, SDG 1와 2 상호 간에는 최저생계 관련지표(1.3)가 목표 2의 주요과제인 세부목표(2.1, 2.2)와 연계되어 있다. 에너지(전기, 청정연료) 이용(7.1, 7.a) 및 인공 폐수처리율(6.3, 6.a), 인터넷 등 정보 접근성 관련 과제(9.c)는 SDG 1의 빈곤문제 중 기초 공공서비스 접근에 대한 보장(1.4)과 연계되며, 대기 관련 사망률(3.9), 대기질 개선문제(11.6) 등은 빈곤층의 기후 관련 재해(1.5) 문제와 연동이 가능하다. 북한의 강제 노동동원 등 국가 공공부문의 노동력 착출(8.7) 및 당 관계자들의 부패와도 결부되는 ‘현대판 노예제’ 피해(16.4), 부패지수감소(16.5)는 1일 1.25\$ 미만의 절대 빈곤 인구를 근절하는 문제(1.1) 및 최저생계 보장(1.3)과 맥이 닿아있다. SDG 3(건강과 복지)의 세부목표 중 결핵 및 각종 질환의 개선(3.3, 3.4)은 취약계층의 영양 결핍 개선(2.1, 2.2) 문제가 선행되어야 달성할 수 있는 과제이다.<sup>60)</sup> 결국 제시되고 있는 목표별 주요과제는 취약계층의 빈곤 및 기아 근절이라는 근본적인 목표달성을 위해 선행되어야 하는 협력 조건의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

60) SDG 14 해양생태계 관련 대부분의 주요과제는 SDR 2020가 공개한 SDG 2 주요과제 상에는 제외되고 있으나 어민 등 소규모 식량생산자의 생산력 증대(2.3)(14.b)와 직결되는 지표들이다.

## 2. 지속가능발전을 위한 SDG 간 조화

### 가. 국제인권기준과 북한의 SDG 1, 2 세부목표 간의 연계 현황

SDG 일부 목표에 대한 기타 목표와의 조화 관계는 표준화된 기준이 부재하므로 일정 부분 자의적 해석과 접근법의 적용이 불가피하다. 전체 169개 세부목표 역시 달성해야 하는 과제를 명문화한 것이며 산술적, 통계적 관계를 의미하는 것이 아니므로 특정 목표와 타 목표와의 조화 방안을 모색하는 것은 실효적 문제가 따를 수 있다. 다행스러운 것은 북한이 유엔과 2017년부터 2021년까지 SDG 달성에 관한 파트너십에 합의하며 인권기반접근을 통한 소외계층과 취약지역, 불평등에 대한 관심을 기본 원칙 중 하나로 설정하고 있다는 점이다. 빈곤과 기아 근절의 직접적인 대상은 사람, 그중에서도 여성, 아동(5세 미만 영유아 등)을 비롯한 취약 계층임을 간명하게 짐작할 수 있다. 북한 당국은 인권기반접근을 SDG 16과의 연계를 특정하고 있으나, 선행연구 검토에서 점검하였듯 지속가능발전의 기본 철학인 ‘그 누구도 소외되지 않도록’(leaving no one behind)을 달성하기 위해 인권의무 이행과 SDGs 전체는 통합된 방식으로 상호의존적 관계를 맺고 강화되는 협력적 관계라 봄이 타당할 것이다.<sup>61)</sup> 따라서 북한에 대한 SDGs 조화를 모색할 때 북한 당국이 수용하고 있는 인권기반의 차원에서 접근하는 것이 결과에 설득력을 부여할 수 있다. 여기서는 첫 번째, 국제인권기준과 북한의 SDG 1, 2 세부 지표들과의 연관성을 살펴본 후, 두 번째, 빈곤, 기아문제에 노출 가능성이 높은 취약계층과 각 SDGs와의 연계성을 도출하고, 마지막으로 남북교류협력을 통한

61) 김수진. (2018). SDGs 세부목표와 인권 연계 수준 분석: 인권기준 및 취약그룹별 접근을 중심으로(p. 110). **국제개발협력**, 2018(2), 109-170.

프레임 워크 전략을 모색하고자 한다.

덴마크인권연구소가 제공하는 데이터셋을 활용하여 북한을 대상으로 지정하면 SDG 1, 2의 세부목표가 국제인권기준(핵심유엔인권선언(Core UN human rights instruments), 환경선언(Environmental instruments), 국제노동표준(International labour standards), 기타 국제선언(Other international instruments), 지역인권선언(Regional human rights instruments)에서 제시하는 세부주제와 어떻게 연결되어 있는지 확인할 수 있다. 인권이라는 포괄적인 주제임에도, 각 인권기준들이 취약계층의 권리 외에 파생되는 확장성 있는 주제를 제시하고 있어 세부지표와의 연관도를 통해 SDG 1, 2와 기타 주제와의 협력 가능성을 추정할 수 있다.

〈표 6-5〉 국제인권기준 북한 관련 SDG 1 세부목표별 연계 현황

인권기준	세부 주제	SDG 1 세부목표							
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.a	1.b	계
UDHR	인권 전반	1	1	1	2	1	-	1	7
ICCPR	시민 정치권	-	-	-	1	1	-	-	2
ICESCR	경제, 사회, 문화적 권리	4	2	1	8	1	5	5	26
CRC	아동 권리	-	-	4	9	-	1	1	15
CEDAW	여성 차별 철폐	2	2	3	12	-	-	2	21
CRPD	장애인 권리	2	2	1	16	2	3	3	29
UNDRIP	토착민에 대한 권리	2	2	1	6	-	1	1	13
DEVAW	여성 폭력 철폐	-	-	-	-	1	-	-	1
UNFCCC	기후변화(생물다양성)	-	-	-	-	6	-	-	6
Paris Agreement	기후변화(생물다양성)	-	4	-	-	24	-	-	28
UNCCD	사막화 방지(생물다양성)	-	-	-	12	32	-	-	44
합 계		12	13	11	66	68	10	13	193

자료: THE DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS. (2020). 국제인권기준의 각 조항과 북한 관련 SDG 1(빈곤 종식). Retrieved from [https://sdg.humanrights.dk/en/instruments?goal%5B%5D=70&target=&article=&field\\_country\\_tid=66&field\\_instrument\\_group\\_tid=All&combine=&Search](https://sdg.humanrights.dk/en/instruments?goal%5B%5D=70&target=&article=&field_country_tid=66&field_instrument_group_tid=All&combine=&Search) 2020.08.20. 검색 결과를 바탕으로 저자 작성.

첫째, 북한 관련 SDG 1과 인권기준별 연계현황이다. <표 6-5>에서처럼 세부지표별 정치권, 사회권, 아동권, 여성권, 장애인, 토착민, 여성폭력, 기후변화, 생물다양성 분야별 연계 값이 도출된다. 아동, 여성, 장애인 인권의 경우, 빈곤·취약계층의 경제적 권리 등(1.4)<sup>62)</sup>과 생물다양성 관련 국제인권기준 주제에 대해 빈곤층·취약계층의 기후 관련 재해, 재난 취약성(1.5)<sup>63)</sup> 관련 연계성이 상당히 높은 것으로 나타난다. 따라서 북한의 빈곤·취약계층의 경제적 권리 보장(1.4)을 위해 SDG 2(기아종식), 8(양질의 일자리와 경제성장), 10(불평등 감소), 11(지속가능도시와 공동체), 14(해양 생태계)와 연계한 목표 달성 방안이 필요하다. 더불어 빈곤층 대상 기후 관련 재난(1.5) 등의 취약성을 감소시키는 것이 인권 측면의 시급한 과제인데 3(건강과 복지), 5(성평등), 11(지속가능도시와 공동체), 13(기후변화)에 포함된 기후, 재난 세부목표들과 공동의 목표를 설정하는 것이 바람직할 것이다.

<표 6-6> 북한의 SDG 2 세부목표별 국제인권기준 연계 현황

인권기준	세부 주제	SDG 2 세부목표								
		2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.a	2.b	2.c	계
ICESCR	인권 전반	2	2	1	1	-	2	1	1	10
CRC	아동 권리	1	2	-	-	-	-	-	-	3
CEDAW	여성 차별 철폐	-	1	-	-	-	-	-	-	1
CRPD	장애인 권리	1	-	-	-	-	-	-	-	1
UNDRIP	토착민에 대한 권리	-	-	2	1	1	-	-	-	4
UNFCCC	기후변화 (생물다양성)	1	-	-	2	-	-	-	-	3

62) 2020년까지 모든 남녀, 특히 빈곤층과 취약계층의 경제적 자원에 대한 권리, 금융서비스(기초 공공서비스, 토지 및 기타유형의 자산·유산·천연자원·적정신기술, 소액금융)에 대한 소유권, 통제권 접근의 동등한 권리 보장  
 63) 2030년까지 빈곤층 및 취약계층의 복원력 구축 및 기후 관련 재해와 경제적, 사회적, 환경적 충격 및 재난에 대한 취약성 경감

인권기준	세부 주제	SDG 2 세부목표								
		2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.a	2.b	2.c	계
Paris Agreement	기후변화 (생물다양성)	-	-	-	13	-	-	-	-	13
UNCCD	사막화 방지 (생물다양성)	5	5	8	10	5	12	2	2	49
Ramsar convention	습지보호 (생물다양성)	-	-	-	1	-	-	-	-	-
합 계		12	10	11	28	6	14	3	3	87

자료 : THE DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS. (2020). *The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals*. [https://sdg.humanrights.dk/en/instruments?goal%5B0%5D=71&goal%5B1%5D=71&target=&article=&field\\_country\\_tid=66&field\\_instrument\\_group\\_tid=All&combine=2020.8.20](https://sdg.humanrights.dk/en/instruments?goal%5B0%5D=71&goal%5B1%5D=71&target=&article=&field_country_tid=66&field_instrument_group_tid=All&combine=2020.8.20).

둘째, 북한 관련 SDG 2와 인권기준별 연계현황이다. <표 6-6>을 보면, 2.1, 2.2와 같이 빈곤·취약계층 대상의 식량에 대한 보장과 영양결핍에 대한 대응은 인권 전반에 대한 기준과 연결되고 있으며, SDG 1보다도 SDG 2에서 생물다양성과 관련된 보다 넓은 범주의 연계성이 확인된다. 특히 북한이 습지보호, 산림조림 등 적극적인 관심을 표명하고 있는 기후변화, 사막화 방지는 기아문제 전 영역의 세부목표와 연결되고 있으며, 세부목표 2.4(기후변화로 인한 기상이변, 자연재해에 대한 적응력 강화와 토양 개선 등)는 파리기후변화협약과 강력한 연계성을 지니고 있어 이에 대한 목표 간 협업이 요구된다.

#### 나. 취약계층과 SDGs 간의 연계를 활용한 조화

북한 당국이 SDG 1(빈곤 종식)을 시급한 개선 목표로 간주하지 않더라도 빈곤과 기아에 노출된 취약그룹과 각 SDGs 관계는 기본적으로 아래 부문별 SDG와 밀접한 연계성을 띠고 있다. 김수진(2018)에 따르면, 취약계층과 SDGs와의 매핑(mapping)에 대해 대상별 차이가 존재한다.

UN-UPR(Universal Periodic Review, 보편적정례검토) 1, 2기 전체의 권고사항은 55,000개에 달한다. 권고사항을 수용(accepted)한 권고안에 한하여 일반적인 취약계층 그룹(9개)에게 적용한 결과는 <표 6-7>과 같다.<sup>64)</sup> 이 중 북한의 주 취약계층으로 예상되는 여성과 소녀, 장애인, 아동을 대상으로 축약해 보면, SDG 1(빈곤 종식)의 측면에서는 △여성과 소녀, △아동, △장애인 순으로 높은 연계성을 나타냈으며 SDG 2의 경우, △아동, △여성과 소녀, △장애인의 순으로 UPR 권고사항과 연계를 갖는 것으로 평가된다. 또한 연계목표 상위 5개를 보면 ① 아동의 경우, SDG 16(정의, 평화, 제도), 4(교육), 8(일자리와 경제성장), 5(성평등), 3(건강과 복지), ② 장애인의 경우, SDG 4(교육), 10(불평등), 8(일자리와 경제성장), 16(정의, 평화, 제도), 3(건강과 복지), ③ 여성과 소녀의 경우 SDG 5(성평등), 16(정의, 평화, 제도), 8(일자리와 경제성장), 3(건강과 복지), 10(불평등)의 순으로 UPR 권고사항에 언급된 내용이 SDGs의 세부목표들과 연결되고 있음을 확인할 수 있다.

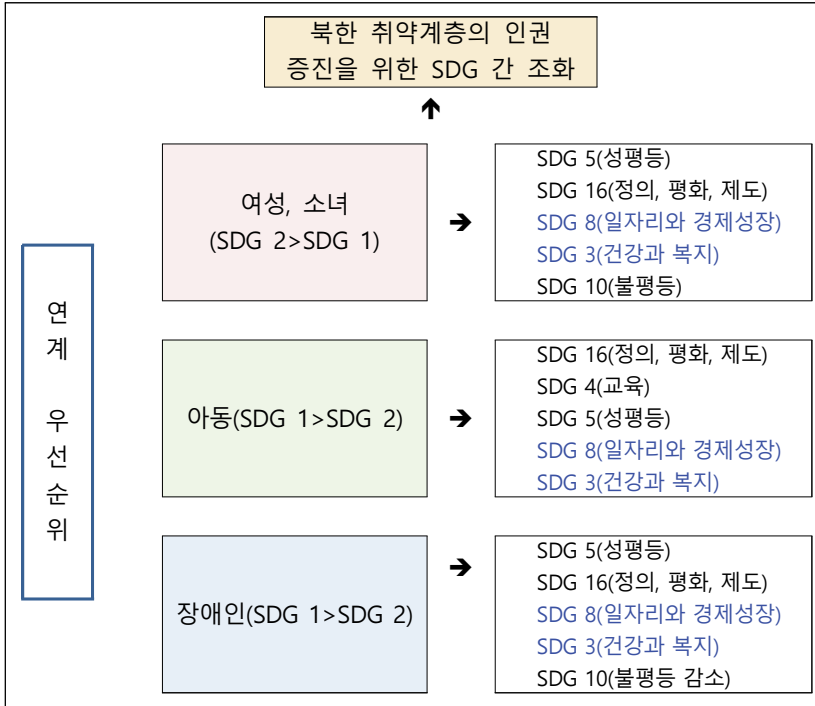
64) 김수진(2018, p.133)에 따르면, 해당 결과는, 제시된 9개 취약계층이 SDGs 세부목표와 얼마나 연결되어 있는지 나타내고 있다. 아동, 여성과 소녀 등의 이슈의 경우 별도의 SDG3(보건) SDG4(교육), SDG5(성평등) 등 직접적인 목표로 제시되는 동시에 일반적으로 인권기반 사업에서 가장 많이 고려되는 그룹이라는 점에서 SDGs 세부목표와의 연결성 또한 높다. 반면, 실항민, 이민자, 피난민 등의 이슈는 인권이슈와 함께 내정간섭 등의 이슈와도 연계되는 민감한 이슈라는 점에서 SDGs와의 연계를 통한 접근 방식 또한 비교적 저조하다. 세부목표와 취약계층별 연계성을 상위 7개 수준으로 제시한 자료이며, SDGs 169개 각각 세부목표와 취약그룹별 결과의 상세내용은 <http://upr.humanrights.dk> 에서 확인할 수 있다.

〈표 6-7〉 SDGs 각 세부목표별 취약그룹 연계 현황 총괄표

	아동 (children)	인권옹호자 (human rights defenders)	토착민 (indigenous people)	국내 실향민 (internally displaced persons)	소수집단 members of minorities	이민자 (migrants)	장애인 (persons with disabilities)	피난민 (Refugees and asylum-seekers)	여성, 소녀 (women and girls)
SDG 1	175	5	138	19	129	46	78	19	192
SDG 2	69	4	98	3	23	0	4	4	58
SDG3	585	0	50	3	83	51	111	16	615
SDG4	1,388	6	130	6	619	125	483	43	784
SDG5	1,057	16	86	20	207	81	76	29	6,113
SDG6	25	0	11	4	24	6	2	8	0
SDG7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SDG8	1,386	17	28	9	121	343	146	18	823
SDG9	6	0	0	0	0	0	0	0	0
SDG 10	293	7	187	18	1,815	462	269	164	370
SDG 11	50	0	38	30	136	39	71	24	39
SDG 12	0	0	24	0	0	0	0	0	0
SDG 13	8	0	3	3	0	0	4	1	0
SDG 14	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SDG 15	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SDG 16	1,529	75	236	25	492	119	114	62	997
SDG 17	67	0	9	5	55	12	32	6	84
	6,638	130	1,038	145	3,704	1,284	1,390	394	10,075

자료: 김수진, (2018). SDGs 세부목표와 인권 연계 수준 분석: 인권기준 및 취약그룹별 접근을 중심으로(p. 170). **국제개발협력, 2018(2)**을 바탕으로 제작  
성. 북한 내 주요 취약계층(아동, 장애인, 장애인, 여성/소녀)별 SDG 연계순 5개에 한해 음영 표기.

[그림 6-4] 취약계층의 인권 증진을 위한 SDG 간 조화



〈표 6-7〉의 결과를 기반으로, 취약계층(△여성, 소녀 △아동 △장애인) 그룹에 대한 국제인권기준 적용 결과를 살펴보면 복지분야 1, 2와 비교해 상대적으로 공통연계 분야, 즉 SDG 3(건강과 복지), 4(교육), 5(성평등), 8(일자리와 경제성장), 10(불평등 감소), 16(정의, 평화, 제도)의 비중이 높은 점이 눈에 띈다. 이 중, SDG 5(성평등), 10(불평등 감소)과 16(정의, 평화, 제도)는 유엔전략계획의 기본원칙에 포함되어있으며, SDG 16은 인권기반접근과 직접 연계된 목표이다. 취약계층 연계 공통분야 3(건강과 복지)은 4대 우선목표인 사회개발 서비스에 포함되어 있으므로 SDG 8(일자리와 경제성장)에 대한 연계 전략의 수립이 상대적으로 시급한 과제로 판단된다. 이상의 내용을 도표화하면 [그림 6-4]와 같다.



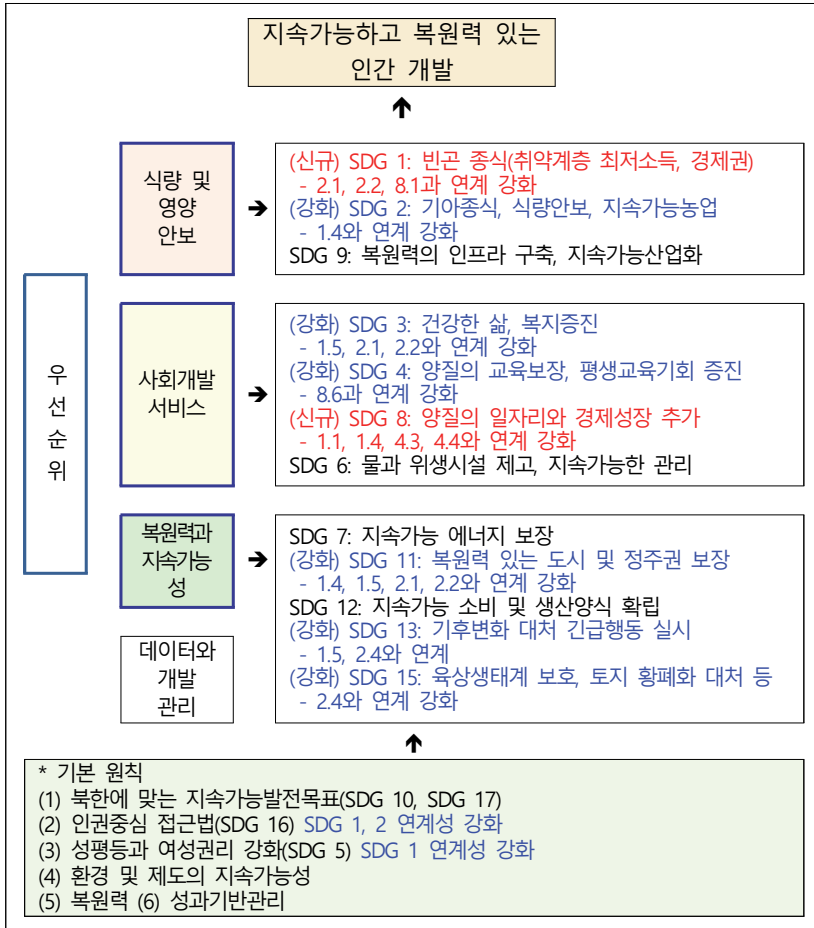
#### 다. 지속가능한 북한을 위한 SDGs 조화: 유엔전략계획 개선 모델

국제인권기준을 북한지역 SDGs에 적용한 결과와 취약계층과 SDGs 간 연계 결과를 토대로 북한이 유엔과 협약한 유엔전략계획(2017-2021)에 대한 개선 모델을 제시하고 남북 교류협력에 주는 시사점은 무엇인지 남북 간 추진된 바 있는 기존 사업군의 재검토 방식으로 살펴보고자 한다.<sup>65)</sup> [그림 6-5]는 개선된 방식의 새로운 유엔전략계획을 제안하고 있으며 전략계획의 우선순위인 ① 식량 및 영양안보, ② 사회개발서비스, ③ 복원력과 지속가능성이란 세 분야별로 신설이 요구되는 SDG 및 강화가 필요한 기존 SDG를 구분하고 있다.

먼저 ① 식량 및 영양 안보 분야에 SDG 1(빈곤 종식)을 신규 추가하면서 기존에 있던 SDG 2(기아종식)와의 연계를 강화하였다. 둘째, ② 사회개발 서비스 분야에서는 기존 SDG 3(건강과 복지)의 SDG 1, 2에 대한 연계를 강화하였다. 확인된 취약계층의 공통연계 분야 중 SDG 8(일자리, 경제성장)을 신설하였다. 기존 SDG 4 관련 일자리 취득을 위한 8.6(청년교육증대)은 4.3(취업교육보장) 4.4(취업청소년증대)와 높은 연계성을 띤 바 있다. 세부목표 8.1(1인 소득)은 빈곤층의 최저소득, 경제권 관련 목표 1과의 연계를 강화하였다. 셋째, ③ 복원력과 지속가능성 분야에서는 기존 SDG 11, 13, 15를 빈곤, 기아 목표들 -국제인권기준 관련 연계성이 높았던 빈곤 분야(1.4, 1.5), 기아 분야(2.1, 2.2, 2.4)- 와 연계, 강화하였다. 특히 빈곤층의 기후, 환경에 자연재해 관련 취약성의 경감 차원에서 기존 SDG 15(육상 생태계)와 함께 SDG 14(해양 생태계) 신설 여부 및 SDSN이 제시한 목표별 주요과제 및 이행에 대한 반영 검토도 필요할 것이다.

65) 국제인권기준의 차원이나 북한이 지향하는 '지속가능하고 복원력있는 인간 개발' 모두 보편적 삶의 수준 제고라는 측면에서 동질적 가치를 공유한다고 볼 수 있다.

[그림 6-5] 포스트 유엔전략계획(2022-2026)을 위한 SDG 간 조화



우선순위별 신설·강화 항목을 살펴보면 SDG 1, 2 관련 식량 및 영양 안보 분야는 독립된 영역이 아니라 사회개발 서비스 분야, 복원력과 지속가능성 분야와 상호 연계되어 있음이 확인된다. 따라서 복수의 SDGs 달성을 위한 남북한 간 호혜적 사업 분야의 발굴이 검토될 필요가 있다.

유엔전략계획의 개선모델의 내용을 보면 SDG 1(빈곤) 취약계층의 최

저소득, 경제권 신설을 통해 SDG 2(기아) 취약계층 영양지원 기아종식, 식량안보, 지속가능농업과의 조화 및 SDG 8(일자리)과의 연계, SDG 8(일자리와 경제성장) 신설을 통해 SDG 3(건강과 복지), SDG 4(교육)와의 연계방안을 모색하고 있다. 전자와 관련하여 기존에 전개되거나 중단되었던 남북교류협력사업의 경험, 예를 들면 경기도가 추진했던 벼농사 시범 사업, 농촌 현대화 사업 등 기존 사례를 참고할 수 있다.

특히 당곡리 농촌 현대화 사업의 경우 일관성을 가지고 3개년(2006~2008) 사업계획으로 추진되었으며 SDG 2(기아) 관련, 작물종자 및 농로진입로 포장, 농자재지원, SDG 8(일자리와 경제성장) 관련, 도정 공장 건립, 농기계수리공장 신설을 통한 일자리 창출, SDG 4(교육)의 인프라 구축을 위한 소학교, 유치원 지원, 탁아소 건립 등 종합농촌개발 사업으로서 주민생활 향상에 상당한 기여를 했다는 평가를 받고 있다.<sup>66)</sup>

평양 식품가공공장 건설 지원 사업(2005)의 경우 중단되었으나 유사 사업을 추진할 경우, SDG 2(기아) 달성과 관련 식량 증산을 통해 SDG 8(일자리) 문제의 개선을 도모할 수 있을 것이다. 또한 민화협 등이 참여하여 종자, 비료, 농약 등의 물자지원뿐 아니라 양묘기술이 전수되었던 개풍 양묘장 조성사업(2007-2010) 및 금강산, 설악산 지역의 산림병충해 방제약품 지원 사업(2014)의 사례를 참고하여 2020년 6월 파주시에 준공된 산림청 산하 남북산림협력센터를 거점으로 활용한 재조림 사업 등 복원력과 지속가능성 분야의 SDG 15(육상생태계) 관련 토지 황폐화 대책 문제를 개선시킬 수 있다.

한편 유진벨재단이 주도하는 다제내성 결핵 환자 지원사업(2013~)을 통해 SDG 3(건강과 복지) 달성을 위한 감염병 예방에 기여할 수 있으며,

66) 경기도. (2012). 경기도 남북교류협력사업의 다각화기 (2006년 이후~). **경기도 남북교류협력 10년 백서**(pp. 77-82). 수원: 경기도청.

개성, 파주 등지에서 실시, 상당한 개선효과를 거두었던 남북한 간 말라리아 공동방역사업(2008-2011)을 참고하여 SDG 3의 달성뿐 아니라 SDG 13(기후변화) 관련, 자연재해 대처 긴급행동 실시 차원과의 협력까지 도모할 수 있을 것이다. SDG 13의 달성은 ASF(아프리카돼지열병) 확산, 코로나19 감염 상황하의 한반도 생명·안전공동체로서의 남북 상호협력의 필요성이 강조되고 있는 현실을 고려하여 인간안보적 관점에서 우선 추진 사업으로 검토할 수 있다.

마지막으로 복원력과 지속가능성 분야의 기존 달성목표인 SDG 7(지속가능한 에너지) 보장을 위해 남북한 간 에너지사업 교류가 적극 추진될 필요가 있다. 구체적으로 북한 내 전력 사정을 고려, 분산 자원을 이용한 마이크로그리드 사업의 구축과 이를 연결한 국가 단위 스마트그리드 형성에 대한 논의를 본격화한다면 해당 목표이행에 한걸음 다가갈 수 있을 것이다.

다만 한 가지 아쉬운 점은 그간 SDG 10(불평등 감소)을 직접적 목표로 한 개발협력이 많지 않다는 것이다. SDG 10에서 말하는 불평등은 빈곤과 기아와 관련이 많기 때문에 빈곤 감소와 기아 해소를 통해 불평등은 많이 개선될 수 있다. 다시 말해서 SDG 1과 2를 목표로 한 개발협력으로 SDG 10의 개선을 가져올 수 있으나 직접적인 목표를 삼지 않고서는 개선의 정도에 한계가 있을 수 있다. SDG 10의 세부목표 10.1은 빈곤 감소에 해당하고, 10.2는 포용성 강화, 10.3은 평등한 기회 보장 및 결과의 불평등 감소, 10.4는 재정, 임금 및 사회보호 강화로 이들 세부목표는 복지 분야와 관련이 깊다. 유엔전략계획의 기본원칙에서 최우선적으로 불평등 감소를 고려하고 있기 때문에 이에 대한 직접적인 연계성을 강화할 필요가 있다.

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제7장

## 남북한 교류협력에의 시사점

제1절 북한 신년사 분석

제2절 복지 분야 남북한 교류협력 시사점



## 제 7 장 남북한 교류협력에의 시사점

이번 장에서는 앞에서 살펴보았던 지속가능발전목표에 대한 내용을 바탕으로 남북한 교류협력에의 시사점을 고찰해 보고자 한다. 그 전에 북한의 신년사를 분석하여 북한이 복지 분야 및 남북한 교류협력에 대하여 어떤 인식을 갖고 있는지 살펴본다. 북한 신년사를 살펴보는 이유는 남북한 교류협력에 대한 시사점이 일방적으로 남한의 시각만을 드러내는 것을 보완해 보고자 하는 것이다. 남북한 교류협력은 상호존중의 관점이 필요하다고 판단되는 바, 북한이 남한에 대해 어떤 입장을 취하고 있는지를 보고자 한다. 그리고 남북한 교류협력에의 시사점을 도출하면서 현안인 대북제재와 COVID-19 상황에서의 남북한 교류협력의 방향을 함께 고민한다.

### 제1절 북한 신년사 분석

#### 1. 북한 신년사의 의미

북한 신년사는 1946년 1월 1일 김일성 주석이 “신년을 맞으면서 전국 인민에게 고품”이란 제목으로 연설한 것이 최초였다. 이후 김일성은 생존 마지막 해인 1994년까지 48년간 육성으로 신년사를 발표했다.<sup>67)</sup> 그러나

67) 김일성은 권력투쟁과 숙청이 진행된 1957년과 1966~1970년까지 5년 동안은 육성으로 신년사를 발표하지 않고 로동신문의 ‘신년사설’이나 ‘신년 축하연에서의 연설’로 대신했다. 또한 1987년에도 신년사를 발표하지 않았는데, 이는 새해를 앞두고 개최된 최고인

김정일은 육성 연설 대신 매년 1월 1일 로동신문, 조선인민군, 청년전위 등 3개 신문에 공동사설 형태로 신년사를 발표했다. 그러다 김정은 위원장이 김일성 주석의 육성 신년사를 19년 만에 부활시켜 2013년부터 매년 육성 신년사를 발표해오고 있다(백민정, 2018.12.31).

북한 신년사는 당해 연도 국정 전반에 대한 지표를 제시하고, 중요한 정책방향을 제시한다는 점에서 그 의미가 매우 중요한 자료이다. 이에 신년사를 통해 북한 대내외 정세의 전반적 특징과 정치, 경제, 사회·문화, 대남, 대외 등 부문별 정책방향을 분석할 수 있다. 특히 신년사는 북한의 지난해 업적 평가와 새해의 전략적 구상 및 정책방향, 대내외 메시지를 반영하고 있다. 다만 북한은 2020년 신년사는 발표를 생략한 채, 2019년 12월 28일부터 나흘간 진행된 조선로동당 제7기 제5차 전원회의에서 김정은 위원장이 보고한 내용으로 대체했다.<sup>68)</sup>

신년사의 대체적 구도는 새해 인사에 이어 지난해의 업적을 간략하게 자체 평가하고 새해의 과제를 길게 제시하는 순으로 구성된다. 신년사 서두에 지난해의 성과를 간략한 문장으로 정리하여 제시하고, 이러한 성과에 힘입어 새해를 간략한 문장으로 규정하고 그해의 전투적 구호<sup>69)</sup>를 밝힌다. 대표적인 예로, 2019년 신년사에서 2018년을 “우리 당의 자주로선과 전략적 결단에 의하여 대내외정세에서 커다란 변화가 일어나고 사회주의 건설이 새로운 단계에 들어선 력사적인 해”로 규정하고, 2019년을 “나라의 자립적 발전능력을 확대 강화하여 사회주의건설의 진일보를 위한 확고한 전망을 열어놓아야 할 투쟁과업에 나서고” 있는 해로 규정했

민회의에서 ‘시정연설’을 발표하여 신년사를 가름했기 때문이다(이봉조, 2010, p. 5).

68) 북한은 대내외적으로 유동적이거나 정세가 복잡할 경우 신년사를 생략하거나 그에 유사한 대안을 내놓는 경향이 있다. 김정은 위원장은 김정일 국방위원장이 사망한 직후인 2012년과 2020년을 제외하면, 한 해도 거르지 않고 육성으로 신년사를 발표했다.

69) ‘전투적 구호’, ‘혁명구호’, ‘투쟁구호’ 등의 다양한 용어가 혼재된 채 사용되고 있다.



으며, “《자력갱생의 기치 높이 사회주의 건설의 새로운 진격로를 열어 나가자!》를 2019년의 전투적 구호로 제시했다.

북한 신년사는 통상 대내정책, 대남메시지, 대외정책 등의 순으로 구성되는데, 신년사에서 제시된 과업은 북한에서 반드시 집행해야 하는 절대적인 지침으로 이해된다. 북한이 중요한 정책적 판단과 결정 등을 신년사를 통해서 발표한 이유는 신년사가 북한에서 차지하고 있는 위상에 있다. 북한 신년사에서 발표된 주요 정책적 결정은 최고지도자의 공개적·강령적 교시로서의 성격을 갖고 있으며, 이에 전당·전군·전인민의 지지를 이끌어낼 수 있는 통치수단으로서의 의미를 갖고 있다.

## 2. 신년사의 전반적 특징과 경제, 사회·문화, 대남 부분의 주요 내용

“위대한 김정일 동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자”라는 제목으로 제시된 2012년 신년사는 김정은 체제 출범 이후 처음으로 공개됐다는 점에서 한국을 비롯한 한반도 주변국들과 세계가 주목했다. 북한은 2012년 신년사를 통해 북한은 김일성, 김정일, 김정은으로 이어지는 북한 체제의 정당성을 내외에 알리는 데에 상당한 지면을 할애했다. 특히 “새로운 대진군에 펼쳐나선 천만군민의 마음속에는 오늘도 위대한 김일성 동지와 경애하는 김정일 동지께서 영생의 모습으로 계신다. 희세의 명장 김정은 동지께서 우리 혁명을 진두에서 이끄시고 향도의 당을 충직하게 받들어” 나간다고 분명하게 제시하면서 김정은 영도체제의 개막을 강조했다.

북한은 2012년 신년사에서 권력승계에 흑이나 있을지 모르는 체제 이완에 대비하여 정치사상과 사회통제 강화, 이명박 정부의 조문단 인원 제한에 대한 대남비방 강화와 이를 통한 대내결속 도모, 북·중 친선관계

강화를 통한 경제적 지원 및 대내외적 안정성 확보에 관심을 표명했다. 경제 분야, 사회·문화 분야, 대남관계의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 경제 분야에서는 “현 시기 인민들의 먹는 문제, 식량문제를 푸는 것”을 강성국가건설의 주된 문제로 규정하면서 김정은을 자애로운 아버지이로 각인시키려고 하는 의도가 엿보인다. 사회·문화 분야에서는 한편으로는 “사회생활의 모든 분야에서 세계문명을 따라 앞서자는 것”을 강조하고, 다른 한편으로는 “우리식의 생활양식을 활짝 꽃피우기 위한 사업을 더욱 심화시켜야 한다”는 점을 강조하면서 김정은 체제의 정통성 강화를 위한 사회·문화 분야의 뒷받침을 정당화했다. 대남관계 측면에서는 2012년이 “6·15 공동선언의 실천강령인 10·4 선언 발표 5돐이 되는 해”라는 점을 언급하면서 “민족자주, 민족 우선의 립장을 철저히 견지해야 한다”는 점을 강조했다. 또한 대남관계 부문에서 “조선반도 평화보장의 기본 장애물인 미제침략군을 남조선에서 철수시켜야 한다”는 점을 언급했는데, 이는 2012년 남한의 총선과 대선에 영향력을 행사하려는 의도로 읽힌다.

북한은 김정은 위원장이 육성으로 발표한 2013년 신년사에서 2012년을 “위대한 대원수님들을 우리 혁명의 영원한 수령으로 높이 모시고 당의 령도 밑에 주체혁명위업을 빛나게 계승 완성해 나갈 수 있는 확고한 담보를 마련한 력사적인 해”로 규정하고, 2013년을 “김일성, 김정일 조선의 새로운 100년대의 진군길에서 사회주의 강성국가 건설의 전환적 국면을 열어나갈 거창한 창조와 변혁의 해”로 규정했다. 특히 2013년 신년사는 서두에서 “우리 당과 인민이 나아갈 불변의 진로는 오직 주체의 한길이며 우리 혁명의 백전백승의 기치는 위대한 김일성-김정일주의”라고 강조했다.

경제, 정치, 군사, 사회·문화, 대남, 대외 순서대로 제시된 2013년 신

년사에서는 사회주의 강성국가 건설과 조국통일 위업수행을 대를 이어나가야 한다는 점을 강조하면서, 그중에서도 “경제강국 건설은 오늘 사회주의 강성국가 건설 위업수행에서 전면에서 나서는 가장 중요한 과업”이라고 규정했다. 다만 인민생활 향상을 얘기하면서도 모든 경제사업을 “이미 마련된 자립적 민족경제의 토대”를 잘 활용해서 해야 한다고 언급했다는 점에서 다소 보수적인 경제정책 기조를 유지하려는 의도가 엿보인다. 사회·문화 분야는 2012년과 마찬가지로 사회주의 문명국 건설을 강조하면서도 “일군들의 사상 관점과 사업기풍, 일본새를 근본적으로 개선”해야 한다는 점을 분명하게 언급했다. “조국통일은 더는 미룰 수 없는 민족 최대의 절박한 과제이며 위대한 대원수님들의 필생의 념원이고 유훈”이라는 문구와 함께 시작한 대남관계 부분에서는 2013년에는 “온 민족이 단합하여 거족적인 통일애국투쟁으로 조국통일의 새로운 국면을 열어놓아야” 하며, 이를 위해서는 “북과 남 사이의 대결상태를 해소하는 것”이 필요하다는 점을 명확히 했다. 이는 2013년 2월 박근혜 정부의 출범을 즈음하여 남북관계에 대한 개선을 기대한 것이면서도, 그 원칙으로 민족자주, 민족 우선의 원칙을 재확인한 것이다.

2014년 신년사에서는 대내적으로는 김정은 영도체계의 안정에 방점을 둔 정책방향을 제시하면서 대외, 대남 정책의 노선은 큰 틀에서 변화 없이 유지할 것임을 확인했다. 2013년은 “전당, 전군, 전민이 당이 제시한 새로운 병진노선을 받들고 총공격전을 벌여 사회주의 강성국가 건설과 사회주의 수호전에서 빛나는 승리를 이룩한 자랑찬 해”로 규정하고, 2014년을 “사회주의 강성국가 건설의 모든 전선에서 새로운 비약의 불바람을 세차게 일으켜 선군조선의 번영기를 열어나갈 장엄한 투쟁의 해, 위대한 변혁의 해”로 규정했다.

정치, 경제, 군사, 사회·문화, 대남, 대외 순서로 제시된 2014년 신년

사에서는 지면의 상당 부분을 경제 부분에 할애했다. “지난해의 어렵고 복잡한 환경 속에서도 군대와 인민이 힘을 합쳐 경제강국 건설과 인민생활 향상을 위한 투쟁에서 빛나는 성과를 이룩”했다는 언급과 함께 시작한 경제 부분에서 농업, 건설, 과학기술을 3대 경제 과업으로 제시했다. 또한 강성국가 건설을 위해서는 과학기술이 필요하며, 인민의 행복과 조국의 미래는 과학기술발전에 달려 있음을 강조했다. 주목할 부분은 인민생활 향상과 관련하여 경공업 발전에 큰 힘을 넣어야 한다는 언급과 함께 수산 부문을 강조한 지점이다. 이는 2013년 말 숙청 여파로 내부 불안이 존재하는 상황에서 인민들의 먹고사는 문제를 강조하고 이에 성과를 내서 당면한 내부의 위기를 돌파하려고 하는 것이 읽힌다. 사회·문화 분야와 관련해서 눈에 띄는 지점은 보건부문에 대한 언급이다. “보건부문에서 인민들의 건강증진을 위한 치료예방사업에 힘을 넣어 인민들에게 사회주의 보건제도의 혜택이 더 잘 미치도록” 해야 한다는 점을 강조한 대목이 바로 그것이며, 이는 2012년과 2013년 신년사에서 언급한 사회주의문명국 건설의 연장선으로 해석할 수 있다. 대남관계 측면에서는 “북과 남은 조국통일 3대 원칙과 북남공동선에서 천명된 자주의 원칙을 견지하고 우리 민족끼리 입장에 확고히 서야 하며 공동선언들을 존중하고 성실히 이행”해야 한다는 점을 언급하는 등 2013년과 비교할 때 별다른 변화가 확인되지 않는다.

2015년 신년사는 2014년을 “당의 령도 밑에 강성국가 건설의 모든 전선에서 최후의 승리를 앞당기기 위한 토대를 튼튼히 다지고 조선의 불패의 위력을 떨친 빛나는 승리의 해였”다고 평가하고, 당 창건 일흔돐을 맞는 2015년을 “우리 인민의 모든 승리의 조직자이며 향도자인 당의 령도력과 전투력을 강화하는 데서 새로운 리정표를 마련해야” 하는 해로 규정했다. 정치, 경제, 사회·문화, 군사, 대남, 대외 순서로 제시된 2015년 신

년사에는 경제 부분의 과업 제시가 2014년과 별반 다르지 않았으며, “농산과 축산, 수산을 3대축으로 하여 인민들의 먹는 문제를 해결하고 식생활수준을 한 단계 높여야” 한다는 점을 강조했다. 또한 과학기술을 토대로 “사회주의 경제강국, 문명강국 건설을 이룩”해야 한다는 점을 역설했으며, 이를 토대로 “인민의 락원을 일떠세우자는 것이 우리 당의 결심이고 의지”라는 점을 강조했다. 사회·문화 부분에서 주목할 점은 신년사 앞부분에 “온 나라 가정들에 따듯한 정이 넘치고 귀여운 우리 어린이들에게 더 밝은 미래가 있기를 축복”한다고 언급한 부분이다. 이러한 문구를 신년사 앞부분에 배치하여 자애로운 어버이로서 김정은 위원장의 이미지를 부각시키려는 의도로 읽힌다.

한편 2015년 신년사에서는 예년과 달리 대남 부분에 상당한 분량의 지면을 할애했으며, “우리 민족이 외세에 의하여 분열된 때로부터 70년 세월이 흘렀습니다”라는 언급과 함께 시작된 대남 부분에서 오랜 기간 이어오는 민족 분열을 이제는 종식해야 한다는 점을 강조했다. 또한 “통일강국”이라는 용어를 사용하면서 남북관계 개선에 대한 의지를 드러내면서, “남조선 당국이 진실로 대화를 통하여 북남관계를 개선하려는 립장이라면 중단된 고위급 접촉도 재개할 수 있고 부문별 회담도 할 수 있으며” 무엇보다 “분위기와 환경이 마련되는 데 따라 최고위급 회담도 못할 리유”가 없다는 점을 강조했다.

2016년 신년사에서는 2015년을 “뜻깊은 사변들과 경이적인 성과들로 수놓아진 장엄한 투쟁의 해, 사회주의 조선의 존엄과 위용을 높이 떨친 승리와 영광의 해”로 규정하고 2016년 신년사의 전투적 구호로 《조선로동당 제7차 대회가 열리는 올해에 강성국가 건설의 최전성기를 열어나가자!》를 제시했다. 2014년과 2015년 신년사와 마찬가지로 정치, 경제, 사회·문화, 군사, 대남, 대외 순서로 과업이 제시된 2016년도 신년사에

는 경제 부분에서 “경제강국 건설에서 총력을 집중하여 나라의 경제발전과 인민생활 향상에서 새로운 전환”을 일으켜야 한다는 점을 강조했다. 또한 2015년과 마찬가지로 농산, 축산, 수산 부문의 혁신을 통해서 인민생활을 개선한다는 의지를 밝혔다. 사회·문화 부분에서는 조선로동당 제7차 대회를 앞두고 도덕기강을 강조하고 예년처럼 사회주의 문명강국 건설 담론을 재차 언급했다. 대남 부분에서는 “조국통일 3대 원칙과 남북선언들을 비롯한 민족공동의 합의를 토대로 남북관계 개선의 길을 열어 나가야 한다”는 원칙적 입장을 제시하는 등 별다른 특이점이 보이지 않는다.

《자력자강의 위대한 동력으로 사회주의의 승리적 전진을 다그치자!》라는 전투적 구호를 제시한 2017년 신년사에서는 경제 전반을 보다 높은 단계로 올려세워야 한다는 점과 인민생활 향상에서 보다 큰 전진을 이룩해야 한다는 점을 강조했다. 특이할 점은 김정은 위원장이 신년사 말미에 “우리 인민을 어떻게 하면 신성히 더 높이 떠받들 수 있겠는가 하는 근심으로 마음이 무거워”지지만, “언제나 늘 마음뿐이었고 능력이 따라서지 못하는 안타까움과 자책 속에 지난 한해를 보냈는데 올해에는 더욱 분발하고 전심전력하여 인민을 위해 더 많은 일을 찾아갈 결심을 가다듬게” 된다고 말하면서 자애로운 어버이로서의 자신의 이미지를 부각하려 했다는 점이다.

2017년 신년사 경제 부분 과업제시에서는 국가경제전략 5개년 전략수행에 총력을 집중해야 한다는 점을 강조한 것을 제외하면 예년과 별반 다른 부분이 확인이 되지 않는다. 사회·문화 부분에서는 “교육과 보건, 체육, 문화예술을 비롯한 문화 분야의 모든 전선에서 새로운 혁명적 양양을 일으켜 문명강국 건설을 앞당겨야” 한다는 점을 강조했다. 대남 부분과 관련해서는 남북관계 악화의 책임을 남한으로 돌리고, 남한에서 대중적인 반《정부》 투쟁이 세차게 일어난 것을 제외하면 특이한 점이 확인되

지 않는다.

평창 동계올림픽 참가와 남북관계 개선에 대한 메시지를 담고 있는 2018년 신년사에서는 “혁명적인 총공세로 사회주의 강국 건설의 모든 전선에서 새로운 승리를 쟁취하자”를 혁명적 구호를 제시했다. 정치, 경제, 사회·문화, 대남, 대외 순으로 제시된 2018년 신년사에서는 경제 분야의 과업으로 “인민경제의 자립성과 주체성을 강화하는 데 총력을 집중”해야 하며, 2018년에 “인민생활 향상에서 전환을 가져와야”한다는 점을 강조했다. 특히 경제 부분의 과업을 제시하기에 앞서 “생존을 위협하는 제재와 봉쇄의 어려운 생활 속에서도”라는 부분을 언급했는데, 이를 통해 국제제재로 인한 경제적 타격이 인민생활에도 영향을 미치고 있다는 것을 유추할 수 있다. 2017년 신년사에 이어 2018년에도 “의료봉사 사업에서 인민성을 철저히 구현하며 우리의 설비와 기구, 여러 가지 의약품 생산을 늘여야”한다고 언급하여 사회·문화 부분에서 의료분야에 대한 과업제시가 있었다.

주지하듯 2018년 신년사는 상당한 분량의 지면을 대남 부분의 과업제시에 할애했다. 2018년을 “우리 인민이 공화국 창건 일흔 둘을 대경사로 기념하게 되고 남조선에서는 겨울철 올림픽경기대회가 열리는 것으로 하여 북과 남에 다같이 의의 있는 해”라고 언급하면서, 민족적 대시들을 성대히 치르기 위해서라도 “북남 사이의 침예한 군사적 긴장상태를 완화하고 조선반도의 평화적 환경부터 마련”해야 한다는 점을 강조했다. 또한 평창 동계올림픽 대회를 “민족의 위상을 과시하는 좋은 계기로 될 것”이며 “대표단을 포함하여 필요한 조치를 취할 용의가 있으며 이를 위해 북남 당국이 시급히 만날 수도 있을 것”임을 밝혔다.

2018년을 “우리 당의 자주로선과 전략적 결단에 의하여 대내외정세에서 커다란 변화가 일어나고 사회주의 건설이 새로운 단계에 들어선 력사

적인 해”로 규정한 2019년 신년사에서는 “《자력갱생의 기치 높이 사회주의 건설의 새로운 진격로를 열어나가자!》”를 혁명적 구호로 제시했다. 경제, 사회·문화, 군사, 정치, 대남, 대외 순서로 과업을 제시한 2019년 신년사에서는 국가경제 사업과 인민경제 전반을 활성화를 경제 부분의 주요 과업으로 제시했다. 사회·문화 부분에서는 예년과 마찬가지로 보건 의료 부분과 관련하여 “인민들이 사회주의 보건제도의 우월성을 실감할 수 있게 제약공장들과 의료기구공장들을 현대화하고 의료기관들의 면모를 일신하며 의료봉사 수준을 높여”야 한다는 과업이 제시됐다. 대남 부분에서는 “미중유의 사변들로 훌륭히 장식한 지난해의 귀중한 성과들에 토대하여 새해 2019년에 북남 관계 발전과 평화번영, 조국통일을 위한 투쟁에서 더 큰 전진을 이룩”해야 한다는 과업을 제시했다. 또한 “개성공업지구에 진출하였던 남측 기업인들의 어려운 사정과 민족의 명산을 찾아보고 싶어 하는 남녘 동포들의 소망을 헤아려 아무런 전제조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의”가 있음을 밝히는 등 2019년 “북남 관계 발전과 조국통일 위업 수행에서 또 하나의 획기적인 전환을 가져오는 력사적인 해”로 빛내야 한다는 과업을 제시했다.

이상 김정은 정권 출범 이후 신년사를 통해 부문별로 제시한 과업의 내용을 살펴보면 각 시기 북한이 대내, 대남, 대외관계 측면과 정치, 군사, 경제, 사회·문화 분야에서 어떠한 측면을 중요하게 고려하고 있는지를 확인할 수 있다. 다만 신년사는 북한이 직전 해에 제시한 과업에 대한 전반적 평가와 당해 연도에 중요하게 고려하고 있는 과업을 제시하는 것이 주된 목적이라는 점에서, 남북교류협력에 대한 인식과 현황에 대한 내용이 구체적으로 반영되어 있지 않다. 하지만 신년사를 통해 대남 인식을 확인할 수 있기에 신년사 분석은 그 자체로 의미가 있다.를 가진다. 신년사에서는 당해 연도의 중요한 사업을 제시하고 있기 때문에 남북한 교류협력



의 단기적 방향 설정에 단초를 얻을 수 있다. 또한 김정은 정권이 들어선 이후의 장기적인 신년사 분석은 북한의 대외 및 대남 인식 변화를 확인할 수 있어 우리의 중장기적인 남북한 교류협력에도 도움이 된다.

## 제2절 복지 분야 남북한 교류협력 시사점

모두 다 알고 있다시피 남북한의 교류협력에는 목표가 필요하며 성공적인 교류협력을 위해서는 어떤 조건을 갖추어야 하는지 논의해볼 필요가 있다. 서론의 [그림 1-1]에서도 제시했듯이 이 연구에서 다루는 남북한 교류협력의 궁극적 목적은 한반도의 평화와 번영을 추구하는 것이다. 이는 포용성에 기초한 목적으로 남한과 북한이 항구적인 평화 속에서 함께 잘 사는 것이라는 개념으로 구체화해볼 수 있다.<sup>70)</sup> 이 연구에서 주목하는 남북한 교류협력의 목표는 북한의 지속가능한 발전이다. 그렇기 때문에 유엔의 지속가능발전목표를 살펴본 것이다. 결국 남북한의 교류협력은 북한의 지속가능한 발전을 추구하여 한반도의 항구적 평화 정착과 남한과 북한이 모두 잘사는 상태를 목적으로 하는 것이라 요약할 수 있다.

### 1. 지속가능성을 위한 남북한 교류협력의 시사점

이 연구에서 주목하는 남북한 교류협력이 갖추어야 할 조건은 지속가능성이다. 지속가능성은 두 가지 의미를 담고 있다. 하나는 북한의 지속가능성이고, 다른 하나는 남북한 교류협력의 지속가능성이다. 북한의 사

70) 항구적 평화 정착은 한반도 통일을 목적으로 하는 사전 준비 단계라 볼 수 있다. 이 연구는 준비 과정으로서의 교류협력을 논의의 내용으로 삼고 있기 때문에 통일에 대한 구체적인 언급은 하지 않는다.

화·경제가 지속되어야 남북한 교류협력이 지속될 수 있으며, 지속적인 남북한 교류협력은 북한의 지속가능성을 꾀하는 하나의 요인이 될 수 있다.<sup>71)</sup>

김정은 정권이 들어선 이후 북한은 경제난에서 극복하기 위해 많은 노력을 기울이고 있으나 현재 여전히 가장 가난한 국가 중 하나라는 평가가 지배적이다. 강력한 대북제재가 계속 유지되고 있는 가운데 북한 경제는 여전히 어려운 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 한국은행의 북한 경제성장률 추정치에 따르면 2017년 북한의 경제성장률은 -3.5%, 2018년에는 -4.1%로 역성장을 이루었다. 2019년에는 0.4% 성장한 것으로 나타났다.<sup>72)</sup> 그러나 여전히 대북제재, 코로나19 사태, 홍수 등의 상황으로 인해 2020년의 경제성장률은 최악의 국면을 맞이할 가능성이 크다. 김정은 국무위원장이 2020년 8월 19일에 열린 노동당 중앙위원회 전원회의에서 2016년에 발표한 국가경제발전 5개년 계획이 실패했음을 인정하였다.<sup>73)</sup> 피치솔루션스는 올해 북한의 경제성장률이 -6%를 기록해 고난의 행군 이후 최악의 경제성장을 보이며 코로나19의 최대 피해국 중 하나가 될 것이라 내다봤다.<sup>74)</sup> 경제상황이 악화되면 북한 주민들의 삶에 큰 위협으로 작용하여 지속가능성을 해칠 수 있음은 당연하다.

또한 북한은 경제뿐만 아니라 국가의 전반적인 상황에서 취약성이 높

71) 여기서 지속가능성은 북한 정권 혹은 북한 사회의 갑작스러운 붕괴를 염두에 두지 않는다. 다시 말해서 북한 정권의 갑작스러운 붕괴를 방지하기 위해서 지속적인 남북한 교류협력을 해야 한다는 논리가 아니라, 최빈국 또는 저개발국인 북한이 지속가능한 발전을 통해 더 나은 국가의 모습을 보이는 논리를 염두에 둔 것이다.

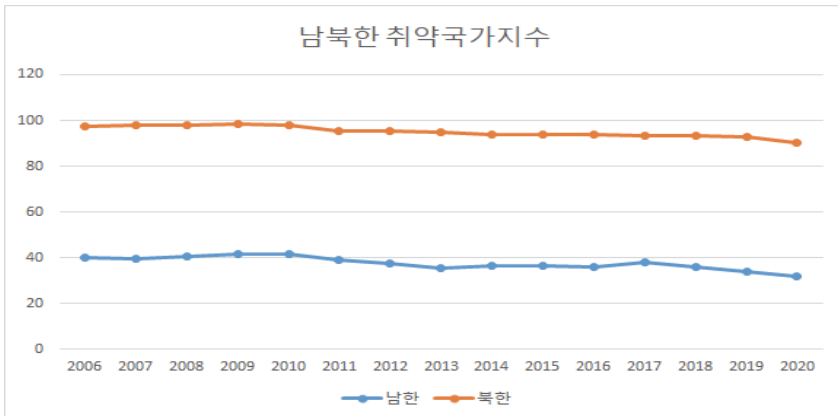
72) 한국은행(2020)을 참조하십시오.

73) 문동희. (2020.08.20.). '인민생활 향상 미흡'...김정은 "내년 新 5개년 계획 제시" 예고. **Daily NK**. <https://www.dailynk.com/%EC%9D%B8%EB%AF%BC%EC%83%9D%ED%99%9C-%ED%96%A5%EC%83%81-%EB%AF%B8%ED%9D%A1-%EA%B9%80%EC%A0%95%EC%9D%80-%EB%82%B4%EB%85%84-%E6%96%B0-5%EA%B0%9C%EB%85%84-%EA%B3%84%ED%9A%8D-%EC%A0%9C%EC%8B%9C/>에서 인출.

74) 김동표. (2020.06.03.). 북한 올해 경제성장률 -6%... "코로나19 최대 피해국". **아시아경제**. <https://www.asiae.co.kr/article/2020060308354609066>에서 인출.

은 국가로 평가받고 있다. 이 또한 지속가능 발전에 우려를 낳고 있는 부분이다. 평화기금(Fund for peace)은 2006년부터 해마다 취약국가지수 (fragile state index)를 발표하고 있다. 취약국가지수는 통합, 경제, 정치, 사회, 대외 영역의 총 12개 지표를 통해 국가의 취약성을 산출하는데 지표별로 0점이면 가장 안정된 상태, 10점이면 가장 취약한 상태를 의미한다. 따라서 취약국가지수가 120점에 가까울수록 취약한 국가, 0점에 가까울수록 안정된 국가를 의미한다. [그림 7-1]을 보면 남북한 모두 취약국가지수의 개선을 보여왔으나, 북한은 여전히 취약성이 높은 국가임을 알 수 있다. 2020년에 북한의 취약국가지수는 90.2점으로 178개 국가 중 30번째로 취약한 국가로 평가받았다.

[그림 7-1] 남북한 취약국가지수 비교



자료: The FUND For Peace. (2020). Fragile States Index [Data]. Retrieved from <https://fragilestatesindex.org/> 2020.08.26.

남북한 교류협력의 지속가능성은 남북관계의 양상과 대북제재에 큰 영향을 받는다. 그래서 교류협력의 지속가능성은 우선적으로 고려되어야 할 조건이다. 북한이 지속가능한 발전을 이루기 위해 남북한의 교류협력

또한 지속가능해야 한다. 김정은 국무위원장이 신년사 등을 통해 자력갱생을 외친 데 반해 경제발전 정책의 실패를 인정한 만큼 지속적인 남북한 교류협력을 통해 북한의 발전을 이끌어낼 필요가 있다. 북한의 핵문제나 남북관계, 대북제재와 별개로 남북한의 교류협력은 끊임이 없어야 한다는 당위의 차원에서도 지속가능성을 고려하고자 한다.

남북한 교류협력이 지속되기 위해서는 교류협력의 이득(benefit)이 남북한에 호혜적이어야 한다. 남북한의 교류협력은 북한 주민의 삶의 기반을 높이고 지속가능발전을 담보할 수 있는 하나의 수단이 될 수 있다. 남북한의 교류협력이 남한에도 이득이 될 수 있다. 지속적인 교류협력은 남북관계 개선, 한반도 긴장 완화, 평화 정착에 도움이 될 수 있다. 예를 들어, Lee and Pyun(2016)은 1950년부터 2000년까지 24만 개가 넘는 사례에 대한 패널분석을 통해 양자 간 무역 및 대외무역의 증대가 무력분쟁을 낮추어 평화를 유지할 수 있음을 밝혔다.

이러한 지속가능발전의 관점에서 남북한 교류협력의 시사점을 네 가지 제시하고자 한다. 또한 시사점을 통해 SDG 1(빈곤 종식)과 SDG 2(기아 퇴치)를 중심으로 남북한의 교류협력이 어떤 모습일지 그려보고자 한다. 먼저 제시하는 네 가지 시사점은 다음과 같다. 첫째, SDG 1(빈곤 종식)과 2(기아 퇴치) 분야의 남북한 교류협력에 있어서 대상을 명확하게 구체화할 필요가 있다. 둘째, SDG 1과 2의 지표를 참고하여 남북한 교류협력의 목표치를 설정할 필요가 있다. 셋째, 지표와 관련하여 국제적 기준에 의한 긴밀한 데이터 구축 협의를 진행해야 한다. 넷째, 북한의 유엔전략계획과 남한의 K-SDGs를 연계하는 방안을 모색해야 한다. 아래에서는 이 네 가지 시사점들을 자세하게 논의한다.

첫째, 남북한 교류협력의 대상을 명확히 해야 한다. 3장과 4장에서도 언급했듯이, 유엔의 SDG 1과 2의 세부목표와 지표가 가지는 특징은 국

제적 지원 대상을 명확하게 지정하고 있다는 것이다. 영유아 및 아동, 남성, 여성, 임산부 및 수유여성, 노년층뿐만 아니라 노동자 및 장애인을 명확하게 대상으로 삼고 있다. SDG 2에서는 노동자 중에서도 토착민, 가족농, 목축업자 및 어민을 대상으로 구체화하고 있다. 대상의 명확화는 좀 더 직접적인 방식의 교류협력을 가능하게 한다. 이는 빈곤층 및 취약계층을 위한 전반적 보호가 가능하게 하고 빈곤퇴치를 위한 재원 및 정책수단 확보를 용이하게 할 수 있다.

또한 북한의 영유아, 아동, 임산부, 노인과 같은 취약계층을 대상으로 하더라도 이를 더 작은 집단으로 구분하는 것도 방법일 수 있다. 예를 들어, 3장과 4장의 북한의 빈곤과 기아 지표분석에서도 보듯이 북한에도 지역적 격차가 존재하기 때문에 교류협력 대상 지역을 좁혀 그 실효성을 높이는 것도 좋을 것이다. 고혜진(2019)과 송철중(2020)에 따르면 북한 내에서도 영유아 발달에 지역 간 격차가 존재하는데 영유아 중 저체중 비율이 양강도가 높고 평양이 낮은 것으로 나타났다. 고혜진(2020)은 북한의 지역별 기아 지수를 산출한 결과 양강도와 함경북도의 기아 지수가 전국 기아 수준보다 높다는 것을 밝혔다. 이 연구들을 기반으로 한다면 양강도의 영유아를 대상으로 하는 식량 지원 사업이 더 큰 효과를 가져올 수 있다.

또한 현재 상태에서 북핵 문제나 대북제재가 존재하기 때문에 명확한 대상, 즉 작은 것 그리고 시급한 것부터 교류협력을 시작하는 접근 방식을 취하는 것이 더 바람직할 수 있다. 국제사회의 대북제재는 북한의 비핵화 문제와 연계되어 있다. 북한의 비핵화 문제는 단시간에 해결될 문제가 아니다. 따라서 대북제재도 가까운 시일 내에 완화되거나 일시에 해제되지 않을 것이다. 희망적으로 북한이 비핵화의 절차를 밟고 그에 따라 대북제재가 단계적으로 완화된다고 해도 대북제재는 계속 유지될 가능성

이 크다. 문경연·정구연(2018)에서도 북한의 핵협상이 잘 이루어지더라도 비핵화에 관한 실무협상이 장기화되면서 대북제재는 계속 유지될 것임을 지적하고 있다. 이러한 상황이라면 대북제재가 풀리기만 기다릴 것이 아니라 북핵문제와 대북제재를 전제한 교류협력의 방안을 모색할 필요가 있다.

2020년 10월 10일 노동당 창건 75주년 기념 열병식 연설에서 김정은 국무위원장은 북한 경제의 실패에 대한 책임을 자인하면서, 코로나 위기 극복 후 남한과 손잡을 수 있기를 희망하였다.<sup>75)</sup> 이는 대북제재와는 별개로 남북한은 교류협력의 필요와 요구가 항시 발생할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 북한이 어려운 상황에서 발생한 시급한 문제를 해결하는 데 남한이 직접적인 도움을 줄 수 있는 단초가 될 수 있다.

따라서 실질적인 성과를 도출할 수 있도록 작은 것 또는 시급한 것부터 남북한이 교류협력하는 것은 좋은 전략일 수 있다. 현재로서는 대북제재를 거스르거나 대북제재가 완화 또는 해제되기만 기다릴 것이 아니다. 대규모 또는 전면적인 교류협력은 대북제재로 인하여 현실적으로 불가능하기 때문에 비교적 좁은 지역의 작은 대상 집단이라 할지라도 교류협력을 실천하는 전략을 취하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, SDG 1과 2의 지표를 바탕으로 남북한 교류협력의 목표치 설정을 고려해볼 필요가 있다. 이를 다른 측면에서 설명하면, 북한 주민의 삶에 직접적으로 필요하거나 실질적인 수요를 충족시킬 수 있는 교류협력 방안을 강구해야 한다. 이 연구에서 관심을 두고 있는 빈곤과 기아는 결국 북한 주민의 먹고 사는 문제이다. 이는 북한 주민의 삶의 기반을 충족시키고 삶의 질을 향상시키는 문제이다. 이러한 특성을 고려한다면 남북

75) 문동희. (2020.10.10.). 열병식서 보여준 김정은식 감성 정치... “미안하고 고맙다”. **Daily NK**. <https://www.dailynk.com/20201010-5/>에서 인용.

한 교류협력은, 특히 빈곤과 기아와 관련한 교류협력은 그 실효성이 가시적으로 드러날 필요가 있다. 이를 위해 지표 중심의 목표치를 달성하는 교류협력 방안을 모색할 필요가 있다.

교류협력의 목표치를 설정하는 것은 한편으로 목표 숫자 달성에 매몰되어 실질적인 효과를 얻었는지를 판단하지 못할 수 있다. 하지만 앞에서 언급했듯이, 지역적으로 좀더라도 구체적이고 명확한 대상부터 교류협력을 시작하면 모니터링과 평가가 용이하여 교류협력의 성공 가능성을 높일 것이다. 작은 성공부터 거두어 이를 키워나가는 방법이 현재의 강력한 대북제재와 경색된 남북관계, 북미관계에서는 보다 현실적일 수 있다.

유엔은 2013년부터 북한에 대한 인도적 필요와 우선순위(Needs and priorities)를 발표하고 있는데 이는 목표치 설정에 참고가 될 수 있다. 이 보고서에서는 식량보장, 영양, 건강, 물과 위생에 대해서 북한의 현황을 제공하고 있다. 2020년 보고서에 따르면 식량보장과 영양 부문에서 인도적 지원이 필요한 인구는 천만 명이 넘는 것으로 나타났다. 또한 코로나19 상황에서도 대북제재를 피해 인도주의 차원에서의 교류협력이 가능할 것이다. 마스크나 방호복을 지원하는 사업은 승인되었다.<sup>76)</sup> 코로나19 상황을 고려해보면 방역 물품 이외의 교류협력도 생각해볼 수 있다. 코로나19로 인해 북중 간의 국경이 통제되고 북한 내 이동 제한이 이루어지면서<sup>77)</sup> 북한 내에서 장마당이 원활하게 작동하지 않을 가능성이 크다. 북한 내 생필품 부족 현상이 심해질 가능성이 크기 때문에 이러한 품목에 대한 지속적인 교류협력 방안을 모색하는 것도 한 방법이다.

셋째, 북한의 유엔전략계획과 남한의 K-SDGs를 연계하는 방안을 모

76) 정래원, (2020.08.21.). 통일부, 민간단체 코로나19 방호복 대북지원 반출승인. **연합뉴스**. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200821063600504>에서 인출.

77) 안소영, (2020.08.07.). 유니세프 “북한, 코로나 국경 통제 연말까지 계속 시사…이동 제한으로 모니터링 못해”. **VOA**. <https://www.voakorea.com/korea/korea-economy/unicef-report-dprk-monitoring>에서 인출.

색해야 한다. 남한도 유엔의 SDG에 발맞추어 남한만의 K-SDGs를 구축하였다. 남북한 교류협력의 전략을 북한의 유엔전략계획과 남한의 K-SDGs를 연계하여 구축한다면 지속가능발전이라는 틀 안에서 지속적인 교류협력체계를 만들어 낼 수 있을 것이다.

K-SDGs도 유엔의 SDGs의 17개 목표를 수용하되 세부목표와 지표는 남한의 현실에 맞게 구축하였다. 지속가능발전위원회(2019)에서는 K-SDGs의 비전으로 모두를 포용하는 지속가능 국가를 제시하였다. 이를 위한 5대 전략으로 사람이 사람답게 살 수 있는 사회구현(사람), 모든 세대가 누리는 깨끗한 환경보전(지구환경), 삶의 질이 향상되는 경제성장(번영), 인권보호와 남북평화(평화), 지구촌 협력강화(파트너십)를 수립하였다. 북한에 대한 유엔전략계획의 전략적 핵심사안도 결국 K-SDGs의 5대 전략과 비슷하다. 이 중에서 이 보고서에서 주목하는 SDG 1과 2는 K-SDGs의 '사람'이라는 전략에 집중되어 있다. 또한 K-SDGs에서는 남북평화를 5대 전략 중 하나로 삼고 SDG 16인 평화와 정의, 제도(K-SDGs에서는 인권·정의·평화로 명명함)에서 남북평화와 남북한 교류협력을 다루고 있으며 평화와 번영을 위한 남북한 협력 증진을 세부목표로 제시하고 있다. 다만 아직 세부지표와 목표치를 정하지 않았다.

따라서 K-SDG 16(인권·정의·평화)의 세부목표인 남북한 협력 증진을 좀 더 구체화하고 지표와 목표치 설정을 서두를 필요가 있다. 북한의 유엔전략계획에서 밝히는 전략적 우선순위와 연계할 필요가 있다. 이 과정에서 그동안 대북협력을 통해 축적해놓은 경험을 활용할 필요가 있으며, 새로운 시도 또한 모색해봐야 한다. 6장에서 언급했던 경기도의 벼농사 시범 사업, 농촌 현대화 사업이나 평양 식품가공공장 건설 지원 사업 등은 중단되었으나 유엔전략계획과도 관련 있기에 새롭게 재정비하여 시도해볼 수 있다. 그리고 이것을 보다 구체화하고 지표화하는 시도를 해볼



수 있다. 또한 북한이 드러내길 꺼려하며 유엔전략계획에는 반영되어 있지 않은 빈곤(SDG 1) 문제를 포함할 필요도 있다. 유엔의 지속가능발전 목표하에서 북한의 유엔전략계획과 남한의 K-SDGs가 연계되는 삼각구도로 남북한 교류협력의 틀을 구성하는 것이다. 유엔이 개발협력에 대한 경험이 많다고 하더라도 북한에 대한 이해가 남한보다 부족할 수 있다. 그렇기 때문에 남한도 유엔과 북한의 개발협력 구조에 적극적으로 참여하여 북한의 개발협력에 한 축을 담당할 수 있는 방안을 모색하는 것을 의미한다. 이렇게 하면 지속가능성을 담보하기 용이하며 더 구체화된 세부목표와 지표를 통해 실질적인 성과 관리와 모니터링, 교류협력의 평가가 가능할 것이다.

넷째, 북한의 인구, 경제, 사회, 보건, 복지 등 여러 분야의 데이터를 개발하고 구축하는 교류협력이 필요하며 이를 위해 협의체 구성도 고민할 필요가 있다. 3장과 4장의 지표 분석에 따르면 북한은 SDG 1의 12개 지표 중 3개 지표만, SDG 2의 13개 지표 중 6개 지표만 데이터 가용성이 높은 수준이다. 북한 관련한 연구 및 정책 개발에 있어서 가장 큰 어려움 중 하나가 실증 분석을 할 수 있는 데이터의 부재이다. 특히, 복지 분야의 통계자료는 구하기 어렵다. 북한과 관련하여 생산되는 데이터는 대부분 유엔 같은 국제기구에 의존하고 있다. 따라서 북한 관련 데이터는 단편적으로 존재하거나, 연속적으로 구축되지 않아서 종합적이고 장기적인 관점에서 분석하는 것이 어렵다.

최근 북한 연구도 실증연구가 강화되는 추세이고, 신뢰할 만한 데이터의 필요성이 연구뿐만 아니라 정책 및 사업 개발에서도 높아지고 있다. 데이터를 기반으로 하는 실증연구는 북한의 실태를 올바르게 파악하는 것을 가능하게 하며, 정책 개발에 있어서 기초자료로 활용할 수 있다. 실증적 연구는 실천적 정책과제 개발로 이어질 수 있다. 또한 정책 시행에 있

어서 목표 설정, 관리 및 모니터링도 데이터에 근거하여 수행할 수 있다.

따라서 북한의 신뢰할 만한 공식적인 데이터 구축은 남북한 교류협력의 하나의 안건으로 충분한 가치를 갖는다. 북한이 자체적으로 국제 기준에 맞는 데이터를 구축할 만한 역량이 부족하다면 통계 구축 역량강화 및 교육을 위한 교류협력 또한 의미를 갖는다. 은둔의 왕국이라 불렸던 북한이 자신들의 속내를 드러내는 것을 매우 꺼려할 수 있다. 복지 관련 통계는 북한 주민의 생활상이 그대로 드러나기 때문에 북한 당국이 대외적으로 공개하지 않을 가능성이 크다. 북한 내 이동의 제약 등으로 통계 구축을 위한 직접적인 교류협력이 쉽지는 않을 것이다. 그렇다면 남한이 국제기구를 통해 통계 구축을 위한 교류협력을 우회하여 실시하는 것도 한 방법일 수 있다.

이러한 네 가지 시사점을 정리하다 보면, 남북한 교류협력의 거버넌스가 중요함을 알 수 있다. 그 이유를 남북한 교류협력의 평가체계 구축의 측면에서 간단하게 서술하고자 한다. 남북한 교류협력의 성과는 북한에 얼마의 지원을 했다 혹은 개성공단을 통해 북한과 협력하여 얼마의 공산품 생산액을 달성했다는 식으로 평가해서는 완전하지 않다. 목표와 대상에 맞게 그 혜택이 제대로 전달되었는지를 판단할 수 있어야 하고 이 과정에서 비효율은 없었는지 등을 국제적 기준에 맞추어 보고서 형태로 작성할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지표별 목표치 설정이 필요할 수 있고 관련 데이터를 국제적 기준에 맞게 구축할 줄 알아야 한다.

따라서 요약하자면 남북한 공동으로 교류협력에 대한 기획 및 평가 보고서를 작성할 수 있는 시스템이 중요하다. 이는 교류협력 사업의 기획, 실행, 관리, 평가, 환류의 전 과정에서 남북한이 또 하나의 교류협력을 하게 되는 것을 의미한다. 예를 들어, 양강도의 영유아를 대상으로 영양상태 개선을 위한 교류협력 사업을 시행한 경우, 소요 예산은 얼마이며 북

한에서는 어느 정도의 인력과 장비를 지원할 수 있고, 수혜대상은 혜택을 얼마나 받았는지, 그로 인해 무슨 지표가 어느 정도 개선이 되었는지 실증적으로 파악할 수 있게 된다. 아울러 이러한 사업을 함경북도까지 확대할 때 필요한 예산은 어느 정도이고, 북한의 지원 인력 및 장비는 어느 정도이고, 이를 통해 예상되는 개선의 정도는 어떠한지 예측할 수 있게 되는 것이다. 이 과정에서 인적 교류, 지식의 전파, 신뢰할 만한 데이터의 구축 등의 높은 부가가치를 만들어낼 수 있는 협력이 가능하다.

## 2. 대북제재와 코로나19를 고려한 남북한 교류협력

지속가능한 한반도를 위한 남북한의 협력의 중요성은 날로 증대되고 있다. 북한에 대한 개발협력적 접근도 궁극적으로는 남북한 경제통합을 위한 북한의 지속가능발전과 호혜적 협력의 차원에서 국민적 공감대 형성이 전제되어야 한다. 그러나 국제사회의 대북제재로 인하여, 북한 당국이 협약에 준하는 절차를 통해 발효된 ‘유엔전략계획’ 또한 개괄적인 성과를 거두지 못한 채 종료해인 2021년을 바라보고 있다.

〈표 7-1〉 대북제재 면제를 통한 북한 지원지역

도	주요 사업	주요 주체
황해북도	보건, 영양, 식량안보 등 다분야	조선의그리스도인벚들, TGF 등
황해남도	영양	PUI(프랑스)
함경북도	보건 및 장애인 지원	국경없는의사회, 핸디캡인터내셔널

자료: 남화순. (2020). UN 대북제재 면제 승인현황과 사례. **북한 보건의료 개발협력 전망과 과제 토론(p. 37)**, 서울: 남북교류협력지원협회·한국국제보건의료재단.

시급한 과제는 인도주의 협력을 통한 북한의 빈곤, 기아 종식을 지원하는 일이다. 국제사회의 대북제재하에서 추진 가능한 SDG 협력방안을 모

색해야 한다. 대북제재 및 감염 상황에서 의료인, 민간단체 관계자 등 인적 왕래가 어렵다면 물적 수단을 통한 교류협력의 활성화 방안을 찾을 필요가 있다.

국제사회의 UN 대북제재 가이드라인(18.8.6) 설정 이후 각국의 기관별 대북지원 관련 제재면제 승인 건수는 2020년 5월 현재 총 58건에 달한다. 고무적인 것은 면제 승인 소요기간이 2019년 대비 28% 가량 단축되었다는 점이다. 면제 신청 지원 분야를 보면, 이 가운데 보건의료, WASH(식수위생), 영양 분야 면제 승인 비율은 무려 77%에 달한다. 북한의 지속가능발전을 달성하기 위한 분야별 협력은 미흡한 상황이나 SDG 1, 2, 3 관련 북한의 수요를 기반으로 한 협력의 시급성은 확인되고 있는 셈이다. 승인 건수로 보면, 일반구호 1건, WASH·식량 1건, 장애인지원 2건, 기타 3건(상주사무소 차량, 모니터링 장비 지원 등), 식량안보 4건, 영양 9건, WASH 9건 그리고 보건사업을 위한 신청이 23건이다.

UN 대북제재 면제 승인 시 신청 채널은 정부를 통한 면제신청이 보편적이거나, 미국 NGO는 예외적으로 직접 신청이 가능하며, 국제기구는 가이드라인에 따라 직접 신청을 통해 면제를 획득하고 있다. 주목할 만한 것은 회원국가가 승인 비율(58%)이 가장 높다는 것인데 미국(32%), 스위스(10%), 프랑스(23%), 캐나다(7%), 아일랜드(10%), 이탈리아(6%), 독일(6%), 한국(3%) 순이다. 주요 지원 지역은 평안남도(8%), 양강도(8%) 황해도(남 17%, 북 24%)도, 함경북도(12%) 강원도(8%) 등 주로 재난피해지역이 해당한다.<sup>78)</sup>

우리 사회는 남북관계의 특수성에 기인하여 지속성을 담보하기 어려운 환경하에서, 임시적이고 전략적인, 때로는 정치적 관계에 의하여 대북교

78) 남희순(2020, p.33-37)에 따르면 황해남북도는 2018년도 산사태 및 홍수 피해지역, 평안남도과 강원도는 2018년도 태풍 'Soulilik' 피해지역이다.

류협력을 추진해왔음이 주지의 사실이다. 지금까지의 교류 행태로는 인구집단의 건강 향상 등 북한의 수요를 고려한 양질의 변화를 유도하기 어려운 실정이다. 장기적인 안목으로 국제사회(평양 상주기관, 북한 수교국가 등)와의 공조 및 역할 분담이 바람직할 것이다. 특히 기아 문제와 관련, 북한 내 취약계층에 대한 지원 시 현대 보건학적 원칙에 맞는 지원, 교류협력으로 발전될 필요가 있다.<sup>79)</sup>

또한 남북 교류협력 추진 시, 빈곤, 기아의 종식이라는 SDG 현안과 생태물다양성 등 환경 변수의 관계가 중요해지고 있음을 고려해야 한다. 생태계 보존 및 기후변화로 인한 재난재해, 감염병의 대유행에 기인한 북한 내 빈곤의 답습과 기아의 재현은 지원이 아닌 공생을 위한 협력의 차원에서 남북이 직면한 공동의 도전 과제로 수용되어야 한다. 특히 올해 들어 UN 대북제재 면제 승인(5.7 현재)된 총 10건 중 40%가 INGO 중심의 COVID 19 관련 지원 물품이라는 점은 감염 상황의 장기화 시, 보건의료 협력의 관점에서 무엇을 준비해야 하는지에 대해 일련의 시사점을 제공하고 있다. 인도주의 현안 등 지속적인 남북교류협력은 일상의 평화와 남북 상호 간 신뢰 형성의 기능 또한 수행해왔다. 남북보건의료 협력의 경우 상호 협의하며 사업을 추진해온 나름의 전통을 갖고 있다.<sup>80)</sup>

남북 정상 간 발표한 평양공동선언(18.9.19)의 2조 4항에서 ‘남북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯하여 방역 및 보건·의료 분야의 협력 강화’에 합의한 바도 있다. 지속가능한 한반도 구현은 북한의 SDG 1, 2 개선을 위한 남북한 간의 작은 협업을 시작으로 물꼬를 틀 수 있을 것이다. COVID 19 상황이 장기화 국면을 맞이하고

79) 이요한. (2020). **북한 보건문제에 대한 국제사회의 접근, 그리고 북한의 생각. 북한 보건의료·개발협력 전망과 과제**(p.21). 서울: 남북교류협력지원협회·한국국제보건의료재단.

80) 이승현, 김주경. (2020). **감염병 대응 남북한 보건협력. 코로나 19 대응 종합보고서**, 서울: 국회입법조사처 참조.

있다. 무엇보다 우리의 감염병 팬데믹 통제 경험과 과거 남북 보건의료협력 사례를 기반으로 한 지속가능한 교류협력에 대한 관심이 긴요한 시점이다. ‘더 나은 한반도’가 아닌 ‘생명공동체로서의 한반도’라는 명제 앞에서 남북교류협력은 선택이 아닌 생존전략의 문제이기 때문이다.

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제8장

## 결론





## 제 8 장    결론

이 보고서는 지속가능한 발전의 측면에서 유엔과 북한이 유엔전략계획 2017-2021에 합의한 것에 착안하여 유엔의 지속가능발전 관점에서 SDG 1(빈곤 종식)과 2(기아 퇴치) 분야에서 남북한의 교류협력을 논의하였다. 이를 위해 우선, SDG 1과 2의 관점에서 북한의 빈곤과 기아 현황을 파악해보고, SDG 1과 2의 세부목표와 지표를 통해 북한의 빈곤과 기아를 분석하고 국제 비교를 하였다. 그리고 유엔에서 실시한 여러 성공적인 사업 중 네팔과 미얀마에서 실시한 사업을 분석하고 북한에 적용 가능한지를 탐색하였다. 그 후에 SDG 관점에서 남북한 교류협력의 시사점과 북한의 지속가능발전을 위한 SDGs의 조화 방안을 모색하였다.

이 연구를 통해 파악한 바를 간단하게 정리하면 다음과 같다. 북한의 빈곤과 기아에 관한 데이터의 부재가 현실적인 장벽이다. 실증적 연구에 있어서도 효과적인 남북한 교류협력 추진에 있어서도 장애물이다. 북한의 빈곤과 기아를 파악하고자 하는 연구들은 많이 진행되었으나 연구자마다 상이한 결론을 내렸다. 특히 북한의 빈곤에 관한 데이터는 매우 부족한 상황이라 실증연구의 한계가 분명하다. 최근에는 빈곤의 다차원성에 대한 논의가 활발하게 벌어지고 있으나 북한에 대해서는 다차원적인 접근이 불가능하여 화폐적 기준에 의한 절대적 빈곤 개념의 접근만이 그나마 가능하였다.

북한은 빈곤 감소를 위한 노력에 적극성을 보이지 않고 있으며 대외적인 협력의 손길에도 비적극적이다. 반면에 기아 퇴치에 대해서는 빈곤 문

제보다는 적극적이다. 데이터 구축도 상대적으로 많고 대외협력도 적극적이다. 다만 북한 내에서 얼마나 파급효과가 있는지에 대한 파악은 쉽지 않다. 실증적인 연구와 실천적인 개발협력 정책을 위해서는 북한의 빈곤과 기아에 관한 신뢰할 만한 자료 구축의 문제가 근본에 깔려 있음을 알 수 있다. 그러나 데이터 부족의 문제는 북한만의 문제는 아니며, 북한과 같은 저개발 국가들에서 찾아보기 쉬운 현상이다. 국제적 기준에 맞춘 신뢰할 만한 통계 구축을 위한 기반이 확충되어 있지 않은 것에서 비롯된 현상이겠지만 북한의 경우 은둔의 왕국이라 불릴 만큼 대외적으로 폐쇄적인 것도 한몫한 것으로 볼 수 있다. 따라서 대외적으로 개방적인 모습을 보이는 것도 중요한 사안인 것을 알 수 있다.

데이터 구축과 대외 개방이 북한의 개발협력에 중요하다는 점은 유엔의 개발협력 성공 사례를 통해서도 알 수 있다. 이 연구에서는 미얀마와 네팔의 농업정책의 성공을 살펴보았는데 결국 북한이 얼마나 개혁적이고 개방적인 모습을 보이느냐에 그 성공 여부가 달려 있다. 다만 고무적인 것은 북한이 최근 국제사회에서 정상국가로 인정받기 위하여 국제적 기준에 맞는 대외적인 모습을 보이려는 경향이 생겨났다는 점이다. 따라서 우리도 남북한 교류협력에 희망적인 모습을 그려낼 수 있을 것이다.

지속가능발전의 관점에서 SDG 1과 2를 중심으로 북한이 어떠한지를 살펴본 것을 바탕으로 북한의 지속가능발전을 위한 SDGs 간 조화 방안과 남북한의 교류협력에 대한 시사점으로 연구를 마무리하였다. 북한의 공식문건을 통해 살펴본 바 북한도 유엔 개발의제에 적극적인 모습을 보이고 있으므로 북한의 지속가능발전 의제를 좀 더 강화할 필요가 있다. 국제인권기준을 북한지역 SDGs에 적용한 결과와 취약계층 SDG 연계 결과를 토대로 유엔전략계획에 대한 개선안을 도출하였다. 식량 및 영양 안보에 SDG 1을 추가할 필요가 있으며, 사회개발 서비스 분야에서도 SDG

1과 2의 연계를 강화할 필요가 있다. SDG 8(일자리 및 경제성장), 11(복원력 있는 도시), 13(기후변화 대처), 15(육상 생태계 보호)의 SDG 1, 2에 대한 연계를 강조하였다. 또한 SDG 10(불평등)이 SDG 1과 2와 가지는 연계성이 얼마나 중요한지를 언급하였다.

이를 바탕으로 지속가능성에 주목하여 남북한 교류협력의 시사점을 도출하였다. 첫째, SDG 1(빈곤 종식)과 2(기아 퇴치) 분야의 남북한 교류협력에 있어서 대상을 명확하게 구체화할 필요가 있다. 둘째, SDG 1과 2의 지표를 참고하여 남북한 교류협력의 목표치를 설정할 필요가 있다. 다시 말해서, 맹목적인 지원이나 교류협력이 아니라 교류협력의 구체성과 명확성을 추구해야 한다. 셋째, 지표와 관련하여 국제적 기준에 의한 긴밀한 데이터 구축 협의를 진행해야 한다. 넷째, 북한의 유엔전략계획과 남한의 K-SDGs를 연계하는 방안을 모색해야 한다. 남한이 대북사업을 통해 축적한 경험을 최대한 활용하고 유엔-북한-남한의 개발협력의 삼각구도를 구축을 모색하자는 것이다. 이는 결국 국제적 기준에 부합하는 남북한 교류협력의 체계 구축과 교류협력 사업의 관리 및 평가의 협력체계 구축의 필요성을 강조하는 것과 같다.

이 연구는 최대한 객관적인 자료를 바탕으로 북한의 빈곤과 기아 현황을 살펴보고 SDG 1과 2를 중심으로 지속가능발전목표가 북한에 주는 의미를 파악하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 북한의 빈곤과 기아에 관한 신뢰할 만한 자료 분석과 국제 비교는 실증 분석으로 기초연구로서의 중요한 의미를 갖는다. 실증 분석을 바탕으로 한 실천적 정책과제 도출이라는 점에서 뜻깊은 시도라 할 수 있다. 따라서 남북한 교류협력 모색에 필요한 기초연구로 활용될 수 있기를 기대한다.





- 강찬수. (2018. 8. 11.). 북한 '원전·풍력 지원해주면 온실가스 40% 감축하겠다'.  
**중앙일보**. <https://news.joins.com/article/22877921>에서 인출.
- 경기도. (2012). 경기도 남북교류협력사업의 다각화기 (2006년 이후~). **경기도 남북교류협력 10년 백서(77-82)**. 수원: 경기도청.
- 고유환 이주철 홍민. (2012). **북한 언론 현황과 기능에 관한 연구**. 서울: 한국언론진흥재단.
- 고혜진. (2019). 북한 영유아 발달의 지역 간 격차. **보건·복지 Issue & Focus**, 369, 1-8.
- \_\_\_\_\_. (2020). 북한의 지역 간 기아 수준 격차와 남북한 교류협력의 시사점. **보건복지포럼**, 285, 7-18.
- 국제개발협력민간협의회(KCOC). (2019). 한반도의 지속가능발전목표(K-SDGs와 북한전략). **국제개발협력 이슈광광**, 58. 서울: 국제개발협력민간협의회.
- 권수현. (2015. 9. 24.). 빈곤층 기준, 하루수입 1.25→1.9달러로...1억5천만명 추가예상. **연합뉴스**. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20150924102600009>. 2020. 3. 25. 인출.
- 권태진. (2015). 북한의 식량위기: 배경 및 전망. JPI 정책포럼, 2011(15), 1-16.
- 권태진, 김소영, 김하은, 우가영. (2019). 제4장 북한 농업 주요 통계. **김정은 집권 이후 북한 농업실태와 정책변화 연구(97-113)**. 서울: 통일부.
- 김동표. (2020.06.03.). 북한 올해 경제성장률 -6%... "코로나19 최대 피해국". **아시아경제**. <https://www.asiae.co.kr/article/2020060308354609066>에서 인출.
- 김석진, 홍제환. (2019). **국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준**. 서울: 통일연구원.
- 김수진. (2018). SDGs 세부목표와 인권 연계 수준 분석 : 인권기준 및 취약그룹 별 접근을 중심으로. **국제개발협력**, 2018(2), 109-170.
- 김승택. (2018). 식량문제, 농업문제해결의 대강. **김일성종합대학학보(철학, 경제학)**, 64(2), 77-85.

- 김양희. (2012). 체제유지를 위한 북한의 식량정치(food politics). **통일문제연구**, 57, 1-41.
- 김엘렌. (2020). 조선로동당 중앙위 제7기 제5차 전원회의 분석 및 전망: 북한사회/문화. **2020 북 신년사 분석과 경제 전망**, 서울: 우리민족서로돕기운동. 16-33.
- 김원. (2018). 과학기술은 사회주의강국건설의 기관차. **김일성종합대학학보(철학, 경제학)**, 64(1). 26-30.
- 김지영. (2016). 국제사회의 대북 인도적 지원의 실제와 효과성: 탈북민의 인식 조사 결과를 중심으로. **동북아논총**, 21(1), 87-103.
- 김철규. (2002). 북한의 농업 위기와 식량 문제: 거시 역사적 접근. **농촌사회**, 12(1), 111-132.
- 김현진. (2017. 2. 2.). UN, 북한서 새 5개년 지원사업 시작. **Voa**. <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/3702280>에서 인출.
- 남화순. (2020). UN 대북제재 면제 승인현황과 사례. **북한 보건의료 개발협력 전망과 과제 토론**, 서울 : 남북교류협력지원협회·한국국제보건의료재단.
- 데일리엔케이(2020). **북한시장 동향[데이터]**. [https://www.dailynk.com/%E5%8C%97%EC%9E%A5%EB%A7%88%EB%8B%B9-%EB%8F%99%ED%96%A5/?utm\\_source=google%2C%20naver%2C%20direct&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=market&utm\\_content=market](https://www.dailynk.com/%E5%8C%97%EC%9E%A5%EB%A7%88%EB%8B%B9-%EB%8F%99%ED%96%A5/?utm_source=google%2C%20naver%2C%20direct&utm_medium=banner&utm_campaign=market&utm_content=market)에서 2020,5.23. 인출.
- 란코프. (2013. 10. 3.). 90년대 말 북한 대기근과 아사자. **자유아시아방송**. <https://www.rfa.org/korean/commentary/lankov/lankovcu-10022013112311.html>.에서 2020. 3. 27. 인출.
- 로동신문. (2019.05.06.). **과학기술의 위력으로 사회주의건설의 일대 양양기를 열어나가자**.
- \_\_\_\_\_. (2019.11.17.). **국제적추세로 된 재자원화**.
- \_\_\_\_\_. (2019.05.05.). **기후변화가 몰아오는 심각한 위기**.
- \_\_\_\_\_. (2019.05.05.). **'남녘 겨레에 신년인사'-'중파오물 제거'-'내 책상**

에 핵단추', 내일은,

- \_\_\_\_\_ (2020.01.23.). 농사는 사람이 짓고 과학이 짓는다.
- \_\_\_\_\_ (2019.11.15). 당의 농업혁명방침관철에서 농업과학연구기관들의 역할을 결정적으로 높이자: 증차대한 정책적문제.
- \_\_\_\_\_ (2019.07.19.). 더 많은물질적부창조의 큰 예비-재자원화.
- \_\_\_\_\_ (2018.02.12.). 보다 적극화되는 자연에네르기개발.
- \_\_\_\_\_ (2019.06.05). 생태환경을 보호하기 위한 노력.
- \_\_\_\_\_ (2020.01.29.). 선진과학농법을 받아들이기 위한 움직임.
- \_\_\_\_\_ (2020.09.14.). 세계적추세로 되고있는 자연에네르기의 리용과 재자원화.
- \_\_\_\_\_ (2019.11.03.). 세계적추세로 되고있는 룝색도시건설.
- \_\_\_\_\_ (2019.03.18.). 세계식량생산에 타격을 주고있는 생물다양성감소.
- \_\_\_\_\_ (2020.01.26.). 신형코로나비루스감염증을 철저히 막자.
- \_\_\_\_\_ (2016.04.23.). 우리 나라 외무상 유엔본부에서 열린 지속개발목표달성에 관한 고위급토론회에서 연설.
- \_\_\_\_\_ (2019.09.28.). 우리 나라 대표단 단장 전반적인의료봉사에 관한 유엔총회 고위급회의에서 연설.
- \_\_\_\_\_ (2019.10.03.). 우리 나라 대표단 단장 유엔총회 제74차회의 전원회의에서 연설.
- \_\_\_\_\_ (2018.06.23.). 인민대중제일주의가 구현된 우리의 사회주의보건제도.
- \_\_\_\_\_ (2019.11.06.). 인민은 왜 사회주의를 사랑하는가.
- \_\_\_\_\_ (2018.07.23.). 인민이 걸어온 길.
- \_\_\_\_\_ (2020.03.07.). 인류의 생존과 사회경제발전애 매우 유익한 재자원화.
- \_\_\_\_\_ (2020.03.06.). 인류의 지향애 부합되는 자연에네르기개발.
- \_\_\_\_\_ (2019.02.25.). 자연에네르기를 적극 개발리용.
- \_\_\_\_\_ (201902.02.). 자연에네르기를 적극 개발리용하자.
- \_\_\_\_\_ (2020.09.28.). 자연에네르기를 적극 리용하여: 신평군산림경영소에서.
- \_\_\_\_\_ (2019.10.21.). 적극화되는 자연에네르기개발리용.

- \_\_\_\_\_. (2018.06.23.). **적극화되고있는 자연에너지개발리용.**
- \_\_\_\_\_. (2019.04.13.). **조선로동당 위원장이시며 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장이신 우리 당과 군가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 력사적인 시정연설을 하시였다.**
- \_\_\_\_\_. (2018.01.28.). **지속개발목표를 통해 본 사회주의보건.**
- \_\_\_\_\_. (2016.10.07.). **지속적발전에 관한 평양국제토론회 참가자들 과학기술전당 참관.**
- \_\_\_\_\_. (2016.10.08.). **지속적발전에 관한 평양국제토론회 참가자들이 떠나갔다.**
- \_\_\_\_\_. (2018.12.03.). **확대발전하고 있는 룝색경제.**
- \_\_\_\_\_. (2018.06.21). **2017년 전국다지표조사결과발표회 진행.**
- \_\_\_\_\_. (2018.09.29). **77개집단 상회의 진행, 판문점선언과 조미공동성명의 성실한 리행을 호소하는 선언 채택.**
- 리기혁. (2018). 과학자, 기술자들을 사회적으로 우대할데 대한 사상의 본질. **김일성종합대학학보(철학, 경제학), 64(3), 23-26.**
- 리련희. (2018). 인구의 건강수명에 대한 연구에서 나서는 몇가지 문제. **김일성종합대학학보(철학, 경제학), 64(1), 125-129.**
- 문경연. (2012). 대북지원의 인간안보적 재해석. **북한연구학회보, 16(2), 295-328.**
- \_\_\_\_\_. (2015). 북한 경제난의 생애주기 접근법적 검토. **KDI 북한경제리뷰, 17(4), 35-55.**
- \_\_\_\_\_. (2019). 북한개발협력과 SDGs : 북한·UN 전략계획의 의미, **수는 북한경제, 61, 3-31.**
- 문경연, 정구연, (2018). **SDGs와 한반도 평화.** 서울: 유네스코한국위원회.
- 문경연, 강환우, 백인립, 이수철, 정소민, 윤설화. (2015). 북한 기근의 원인 분석 FAD, FED접근법에 대한 비판적 고찰. **아태연구, 22(1), 77-109.**
- 문도운, 민경일, 이소연, 이하늬, 이현아, 전지은. (2016). **알기쉬운 지속가능발전목표 SDGs.** 서울: 국제개발협력시민사회포럼(KoFID)



- 문동희. (2020.08.20.). '인민생활 향상 미흡'...김정은 “내년 新 5개년 계획 제시” 예고. **Daily NK**. <https://www.dailynk.com/%EC%9D%B8%EB%AF%BC%EC%83%9D%ED%99%9C-%ED%96%A5%EC%83%81-%EB%AF%B8%ED%9D%A1-%EA%B9%80%EC%A0%95%EC%9D%80-%EB%82%B4%EB%85%84-%E6%96%B0-5%EA%B0%9C%EB%85%84-%EA%B3%84%ED%9A%8D-%EC%A0%9C%EC%8B%9C/>에서 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020.10.10.). 열병식서 보여준 김정은式 감성 정치... “미안하고 고맙다”. **Daily NK**. <https://www.dailynk.com/20201010-5/>에서 인출.
- 문춘광. (2019). 국제탄소무역시장과 그 진출에서 나서는 몇가지 문제. **김일성총합대학학보(철학, 경제학)**, 65(2), 85-36.
- 박지연. (2017). 유엔의 지속가능개발목표(SDGs)와 북한개발협력. **수은 북한경제**, 55, 61-84.
- \_\_\_\_\_. (2019). 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)의 이행과 국제개발협력: 북한 사례를 대상으로. **KDI 북한경제리뷰**, 21(12), 29-43.
- \_\_\_\_\_. (2020). 유엔의 지속가능발전목표의 이행과 국제개발협력: 북한 사례를 중심으로. **한국보건사회연구원 통일사회보장세미나**, 세종: 한국보건사회연구원.
- 박지연, 문경연, 조동호. (2016). UN지속가능개발목표 담론의 북한 적용을 위한 이행지표 고찰. **담론201**, 19(4) 123-147.
- 백민정. (2018.12.31.). '남녘 겨레에 신년인사'-'종파오물 제거'-'내 책상에 핵단추', 내일은?. **중앙일보**. <https://news.joins.com/article/23249256>에서 인출.
- 북한인권정보센터. (2019). UN 지속가능발전목표와 인권의 결합. **SDG 목표 3 건강권을 중심으로**. 서울 : (사)북한인권정보센터.
- 송철중. (2020). **영유아와 노인 분야 남북한 교류·협력의 과제**. 보건복지포럼 제 285호, 19-32. 세종: 한국보건사회연구원.
- 안소영. (2020.08.07.). 유니세프 “북한, 코로나 국경 통제 연말까지 계속 시사...이동 제한으로 모니터링 못해”. VOA. <https://www.voakorea>.

com/korea/korea-economy/unicef-report-dprk-monitoring에서  
인출.

- 양성철. (2019). 사회주의문명건설의 본질적내용. **김일성종합대학학보(철학, 경제학)**, 65(2), 85-91.
- 오진영. (2019). 사회주의보건제도의 우월성을 높이 발양시켜 나가기 위한 현명  
한 령도. **김일성종합대학학보(철학, 경제학)**, 65(2), 25-33.
- 우리민족끼리. (2016.10.05.). **지속적발전에 관한 평양국제토론회 참가자들 도착.**
- 윤순진, 이찬희, 안새롬, 홍종호. (2019). 언론보도 분석을 통한 북한의 기후변화  
담론 변화. **아태연구**, 26(3), 65-101.
- 윤인주. (2020). 유엔지속가능발전목표 14 해양생태계와 북한 개발협력. **해양정  
책연구**, 35(1), 153-178.
- 이규창. (2007). 북한에서의 국제법의 국내법적 지위 및 효력에 관한 소고 - 조  
약을 중심으로. **경희법학**, 42(2), 459-480.
- 이봉조. (2010). 북한의 신년사: 의미와 함의. **한반도 포커스**, 1·2월호(제5호).
- 이승현, 김주경. (2020). 감염병 대응 남북한 보건협력. 코로나 19 대응 종합보  
고서, 서울 : 국회입법조사처.
- 이요한. (2020). **북한 보건문제에 대한 국제사회의 접근, 그리고 북한의 생각. 북  
한 보건의료·개발협력 전망과 과제.** 서울 : 남북교류협력지원협회·한국국  
제보건의료재단.
- 이춘근, 김종선. (2015). 북한 김정은 시대의 과학기술정책 변화와 시사점.  
**Stepi Insight**, 173, 1-29.
- 이해정, 이용화, 천용찬, 박용정. (2018). 베트남 개혁·개방이 북한에 주는 시사  
점. **VIP Report**, 725, 1-18.
- 이효정. (2015). Goal 2 기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 강  
화. **지속가능개발목표 수립현황과 대응방안**(21-39). 성남: 한국국제협력단.
- 임상철. (2013). 김정은시대의 북한농업정책, 그 과제와 전망. **북한연구학회보**,  
17(2), 267-296.
- 정구연. (2019). 북한개발, 개발협력과 발전권. **제3세대 인권과 북한**( 305-348).

- 서울: 통일연구원.
- 정래원, (2020.08.21.). 통일부, 민간단체 코로나19 방호복 대복지원 반출승인. **연합뉴스**. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200821063600504>에서 인출.
- 조동호, 박지연. (2016). 동남아 체제전환국가에서의 공적개발원조와 경제성장: 예비적 검토와 북한에의 시사점. **사회과학연구**, 42(3), 53-72.
- 조원국. (2018). 과학교육사업에서의 혁명적전환은 사회주의강국건설의 필수적 요구. **김일성종합대학(철학, 경제학)**, 64(4), 63-65.
- 조선중앙통신. (2016). 지속적발전에 관한 평양국제토론회 진행.
- 조성은, 노법래, 모춘홍, 이주영, 김예슬. (2019). **지속가능개발목표(SDGs) 관점에서의 남북 보건복지 교류·협력 방안 연구**(연구보고서(수시) 2019-03). 세종: 한국보건사회연구원.
- 지속가능발전위원회. (2019). **국가 지속가능발전목표 수립 보고서 2019**. 세종: 환경부 지속가능발전위원회.
- 최규빈. (2020). 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응. **북한연구학회보**, 24(1), 93-119.
- 컨선월드와이드·세계기아원조. (2019). **2019 GLOBAL HUNGER INDEX(변역본)**. Dublin : worldwideconcern, bonn : welthungerhilfe.
- 통계청. (2020a). **남북한 식량작물 생산량** ((북)농촌진흥청, (남)통계청 농어업통계). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1ZGA55&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA55&conn_path=I2)에서 2020.5.21. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020b). **남북한 육류 생산량** ((북)FAO, (남)농림축산식품부). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1ZGA5C&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA5C&conn_path=I2)에서 2020.5.26. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020c). **남북한 계란 및 우유 생산량** ((북)FAO, (남)농협축산정보센터, 농림축산식품부). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1ZGAE13&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAE13&conn_path=I2)에서 2020.5.26. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020d). 국가통계포털: 북한통계 (ILO:국제노동기구): **경제계층별 취업**

- 자. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IZGI03\\_015&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI03_015&conn_path=I2)에서 2020. 5. 10. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020e). 국가통계포털: 북한통계(FAO:국제연합식량농업기구): **농업생산지수**. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IZGI01\\_121&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI01_121&conn_path=I2)에서 2020.4.28. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020f). 국가통계포털: UN: **영양부족 인구 비율(%)**. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_BUNS0002&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_BUNS0002&conn_path=I2)에서 2020.4.28. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020g). 국가통계포털: 북한통계(FAO:국제연합식량농업기구): **식량작물생산량**. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IZGI02\\_N\\_002&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI02_N_002&conn_path=I3)에서 2020.4.28. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020h). 국가통계포털: 북한통계(FAO: 국제연합식량농업기구) 국제기구통계: **작물 수확면적**. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IZGI02\\_N\\_001&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI02_N_001&conn_path=I2)에서 2020.4.28. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020i). 국가통계포털: UN: **수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금(지출)** (2016년 백만 US 불변달러 기준). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2UNS0162&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2UNS0162&conn_path=I2)에서 2020.4.28. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020j). 국가통계포털: 북한통계(FAO:국제연합식량농업기구): 국제기구통계: **1인 1일당 영양공급량**. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IZGI02\\_N\\_401&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI02_N_401&conn_path=I2)에서 2020.5.5. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020k). 국가통계포털: **식량작물생산량**. [http://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do?menuId=M\\_01\\_02&listNm=%EB%86%8D%EB%A6%BC%EC%88%98%EC%82%B0%EC%97%85](http://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do?menuId=M_01_02&listNm=%EB%86%8D%EB%A6%BC%EC%88%98%EC%82%B0%EC%97%85)에서 2020.5.23. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020l). 국가통계포털: 북한통계(FAO:국제연합식량농업기구): **가축사**

- 육 마릿수. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IZGI02\\_N\\_101&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI02_N_101&conn_path=I3). 2020.5.26. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020m). 국가통계포털: UN: 수혜 국가별 농업부문 공식적 전체 지원금 (지출) (2016년 백만 US 불변달러 기준). [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2UNS0162&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2UNS0162&conn_path=I2). 2020.7.18. 인출.
- 통일연구원. (2019). **북한 인권 증진정책 Q&A 자료 개발**. 서울: 통일부.
- \_\_\_\_\_. (2020). 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석 및 향후 정세 전망. **Online Series CO**, 20(01), 1-8.
- 통일부. (2017). **문재인 정부의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도**. 서울: 통일부.
- \_\_\_\_\_. (2020). **북한정보포털**. <http://nkinfo.unikorea.go.kr> 에서 2020.7.30. 인출.
- 한국국제협력단. (2015). **지속가능발전목표 수립현황과 대응방안**. <https://www.dbpia.co.kr/journal/voisDetail?voisId=VOIS00240218>에서 2020. 02. 26 인출.
- 한국은행. (2020.06.08.). 북한GDP관련통계. **한국은행 보도자료**. <https://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091>에서 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020.07.31). **2019년 북한 경제성장률 추정 결과**. **한국은행 보도자료**. <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10059559&menuNo=200690>에서 인출.
- 환경부. (2018. 09. 07). 2030 지속가능발전목표\_국문본, 환경부 홍보자료. <http://ncsd.go.kr/unsdgs?content=2>에서 인출하여 저자 재구성.
- \_\_\_\_\_. (2020). **UN 지속가능발전목표(UN-SDGs) 세부목표 및 지표**. **지속가능발전포털**. <http://ncsd.go.kr>에서 2020.02.26. 인출.
- 한은경. (2018). 문명강국의 징표. **김일성종합대학학보(철학, 경제학)**, 64(1호).
- 홍민, 박형중, 김진하, 오경섭, 홍제환, 정은미, 이영기. (2019). 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망. **KINU Insight**, 1, 1-28.

허장. (2016). OECD: 포용적 성장을 위한 생산성 증대 어떻게?. **한국개발연구원 나라경제**, 4, 68-70.

\_\_\_\_\_. (2017). **국제농업개발협력 주요국별 증점추진분야 선정 연구: 아시아권 7 개국을 중심으로**. 세종: 경제인문사회연구회.

홍석훈, 김주리, 조원빈, 박지연. (2019). **남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스**. 서울: 통일연구원.

Antonio Jose Wills Wiesner. (2018). *Agricultural Value Chains and Its Contribution to Sustainable Development Goals*. Colombia: Universidad de Los Andes.

Asian Development Bank.(1999). *Fighting poverty in asia and the pacific: The poverty reduction strategy of the asian development bank Asian Development Bank*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/11540/4876>

Besley, Timothy and Louise J. Cord Eds.,(2007). *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth: Insight and Lessons from Country Experiences*. Washington D.C. and Houndmills: The World Bank Group and Palgrave Macmillan.

Biermann, F., Kanie, N., & Kim, R. E. (2017). Global governance by goal-setting: The novel approach of the UN sustainable development goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26, 26-31.

Bizikova, L., & Pinter, L. (2017). *Indicator Preferences in National Reporting of Progress Toward the Sustainable Development Goals. International Institute for Sustainable Development(IISD)*. Retrieved from <https://www.iisd.org/system/files/publications/indicator-preferences-national-reporting-progress-toward-sdgs.pdf>

- Blumenstock, J. E. (2016). Fighting poverty with data. *Science*, 353(6301), 753-754.
- CBS of the DPR Korea and UNICEF. (2010). *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009. Final Report*. Pyongyang: DPR Korea, Central Bureau of Statistics and UNICEF.
- CBS of the DPR Korea and UNICEF. (2012). *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2012*. Pyongyang: DPR Korea, Central Bureau of Statistics and UNICEF.
- CBS of the DPR Korea and UNICEF. (2017). *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017*. Pyongyang: DPR Korea, Central Bureau of Statistics and UNICEF.
- Christiaensen, L., Demery, L., & Kuhl, J. (2011). The (evolving) role of agriculture in poverty reduction—An empirical perspective. *Journal of Development Economics*, 96(2), 239-254.
- Cuaresma, J. C., Danylo, O., Fritz, S., Hofer, M., Kharas, H., & Bayas, J. C. L. (2020). *What do we know about poverty in north korea?* *Palgrave Communications*, 6(1), 1-8.
- Cuaresma, J. C., Fengler, W., Kharas, H., Bekhtiar, K., Brottrager, M., & Hofer, M. (2018). Will the sustainable development goals be fulfilled? assessing present and future global poverty. *Palgrave Communications*, 4(1), 1-8.
- Dabla-Norris, M. E., Kochhar, M. K., Suphaphiphat, M. N., Ricka, M. F., & Tsounta, E.(2015). *Causes and consequences of income inequality: A global perspective*. International monetary fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>
- Devereux, S.(2007). *The new famines: why famines persist in an era of globalization*. London: Routledge.

- Doidge, M. and Kelly, S. (2018). SDG 1: End poverty in all its form everywhere. *Jean Monnet Sustainable Development Goals Network Policy Brief Series*. Retrieved from <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2018-10/apo-nid215406.pdf>.
- DPRK delegation. (2015). *Statement by H.E. Mr. RI SU YONG, Minister of Foreign Affairs of the Democratic People's Republic of Korea at the United Nations Summit for the adoption of the Post-2015 Development Agenda(2015.9.27.)*. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/dempeoplesrepublickorea> 2020.7.25.
- DPRK delegation. (2019). *'Presentation of the Implementation of SDGs in DPR Korea', North-East Asian Multistakeholder Forum(2019.10.15.-16)*. Retrieved from [https://www.unescap.org/sites/default/files/Session%201-3.%20Country%20Presentation\\_DPRK.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/Session%201-3.%20Country%20Presentation_DPRK.pdf). 2020.8.30.
- DPRK-UN (2016.9.1). Towards Sustainable and Resilient Human Development. *The Strategic Framework For Cooperation Between the UN and the Government of the DPRK 2017-2021*. Retrieved from <https://dprkorea.un.org/en/10156-un-strategic-framework-2017-2021>.
- Drèze, J., & Sen, A. (Eds.). (1991). *The political economy of hunger (Vol. 1)*. Oxford: Oxford University Press.
- DWHH & IFPRI. (2006). *The Challenge of Hunger Global Hunger Index: Facts, determinants, and trends*. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2006.pdf>, 2020. 3. 10.
- DWHH, IFPRI, & Concern Worldwide. (2006). *2015 Global Hunger Index* Retrieved from <https://ebrary.ifpri.org/digital/api/>



- collection/p15738coll2/id/38212/download. 2020. 3. 10.
- 
- \_\_\_\_\_. (2015). *2015 Global Hunger Index* Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2015.pdf>. 2020. 3. 10.
- 
- \_\_\_\_\_. (2016). *2016 Global Hunger Index*. Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2016.pdf>, 2020. 3. 10.
- 
- \_\_\_\_\_. (2017). *2017 Global Hunger Index*, Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2017.pdf>, 2020. 3. 10.
- 
- \_\_\_\_\_. (2018). *2018 Global Hunger Index*, Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2018.pdf>, 2020. 3. 10.
- 
- \_\_\_\_\_. (2019). *2019 Global Hunger Index*, Retrieved from <https://www.globalhungerindex.org/pdf/kr/2019.pdf>, 2020. 3. 10.
- Elvidge, C. D., Sutton, P. C., Ghosh, T., Tuttle, B. T., Baugh, K. E., Bhaduri, B., & Bright, E. (2009). A global poverty map derived from satellite data. *Computers & Geosciences*, *35*(8), 1652-1660.
- Etzioni, A., (2016). *From the Individualist Camp. Socio-economics: Toward a New Synthesis: Toward a New Synthesis*. New York: Routledge.
- Fanzo, J. (2019). Healthy and sustainable diets and food systems: The key to achieving sustainable development goal 2?. *Food Ethics*, *4*(2), 159-174.
- FAO. (2019). *After worst harvest in ten years, 10 million people in North Korea face imminent food shortages*. Retrieved from <http://www.fao.org/news/story/en/item/1192420/icode/>

2020.07.23.

- \_\_\_\_\_. (2020a). *1인 1일당 단백질 공급량*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020. 6. 10.
- \_\_\_\_\_. (2020b). *국제연합 식량농업기구 기아 지표 추이*. Retrieved from <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/en/> 2020. 3. 10.
- \_\_\_\_\_. (2020c). *네팔 극심한 영양 빈곤 인구수 (백만) 및 비율(%)*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020. 6. 10.
- \_\_\_\_\_. (2020d). *네팔 농업 편적*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020. 6. 10.
- \_\_\_\_\_. (2020e). *네팔 식량작물 생산량*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020. 6. 10.
- \_\_\_\_\_. (2020f). *네팔 식수원 사용 가능한 인구 비율(%)*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020. 6. 10.
- \_\_\_\_\_. (2020g). *네팔영양부족 인구 비율(%)*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020. 6. 10.
- \_\_\_\_\_. (2020h). *네팔의 영양실조 5세 미만 아동 비율(%)*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020. 6. 10. 인출.
- \_\_\_\_\_. (2020i). *네팔 위생시설 사용 가능한 인구 비율(%)*. Retrieved from <http://www.fao.org/faostat/en/#country/149>. 2020. 6. 10.
- FAO and WFP. (2019). *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea*. Bangkok: FAO and WFP.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. (2019). *The state of food security and nutrition in the world 2019: Safeguarding against economic slowdowns and downturns*.
- \_\_\_\_\_. (2020). *The state of food security and*

- nutrition in the world 2020: Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets*. Rome: FAO.
- Fonseca, L. M., Domingues, J. P., & Dima, A. M. (2020). Mapping the sustainable development goals relationships. *Sustainability*, 12, 1-16.
- Forestier, O., & Kim, R. E. (2020). Cherry-picking the sustainable development goals: Goal prioritization by national governments and implications for global governance. *Sustainable Development*, 28(5), 1269-1278.
- Fukuda-Parr, S., & McNeill, D. (2019). Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs: Introduction to Special Issue. *Global Policy*, 10, 5-15.
- The FUND For Peace. (2020). *Fragile States Index [Data]*. Retrieved from <https://fragilestatesindex.org/> 2020.08.26.
- Government of Nepal Ministry of Agriculture and Livestock Development. (2020). *High Value Agriculture Project in Hill and Mountain Areas (HVAP)*. Retrieved from <http://hvap.asdp.gov.np/content.php?id=107> 2020.07.23.
- Government of the Republic of Myanmar. (2018). Myanmar Agriculture Development Strategy and Investment Plan (2018-19~ 2022-23). Retrieved from [file:///C:/Users/ysl96/Downloads/MOALI\\_ADS\\_June2018\\_compressed\\_EN.pdf](file:///C:/Users/ysl96/Downloads/MOALI_ADS_June2018_compressed_EN.pdf) 2020.07.25.
- Gil, J.D.B., Reidsma, P., Giller, K., Todman, L., Whitmore, A. and van Ittersum, M., (2019). Sustainable development goal 2: Improved targets and indicators for agriculture and food security. *Ambio*, 48(7), 685-698.
- Graziosi, A., & Sysyn, F. E. (2016). *Communism and Hunger: The*

*Ukrainian, Chinese, Kazakh, and Soviet Famines in Comparative Perspective.* Edmonton, Alta.: Canadian Institute of Ukrainian Studies.

Grimm, M., Klasen, S., & McKay, A, Eds.(2007). *Determinants of Pro-Poor Growth: Analytical Issues and Findings from Country Cases.* UK: Palgrave McMillan.

Grimm, M., Sipangule, K., Thiele, R., & Wiebelt, M. (2015). *Changing views on growth: What became of pro-poor growth? (PEGNet Policy Brief No. 1/2015).* Retrieved from <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/122093/1/pegnet-policy-brief-2015-01.pdf>. 2020.3.10.

Govt. Nepal, WFP. (2011). *Nepal Market Watch: No.33, September 2011.* Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-market-watch-no-33-september-2011-enne> 2020.5.23.

\_\_\_\_\_. (2012). *Nepal Market Watch: No.43, September 2012.* Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-market-watch-no-43-july-2012-enne> 2020.5.23.

\_\_\_\_\_. (2013). *Nepal Market Watch: No.57, September 2013.* Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-market-watch-no-57-september-2013-enne> 2020.5.23.

\_\_\_\_\_. (2014). *Nepal Market Watch: No.69, September 2014.* Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-market-watch-no-69-september-2014-enne> 2020.5.23.

\_\_\_\_\_. (2015). *Nepal Market Watch: No.77, August 2015.* Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-market-watch-no-77-august-2015-enne> 2020.5.23.

\_\_\_\_\_. (2016). *Nepal Market Watch: No.83, August 2016.* Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-market>

- watch-no-83-august-2016-enne 2020.5.23.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Nepal Market Watch: No.86, April 2017*. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-market-watch-no-86-april-2017-enne> 2020.5.23.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Nepal Market Watch: No.89, August 2018*. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-market-watch-no-89-august-2018-enne> 2020.5.23.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Nepal Market Watch: No.93, August 2019*. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nepal/nepal-market-watch-no-93-august-2019-enne> 2020.5.23.
- Haggard, S., & Noland, M. (2005). *Hunger and Human Rights*. Washington DC: US Committee for Human Rights in North Korea.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Famine in North Korea: Markets, Aid and Reform*. New York, NY: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_. (2009). Famine in North Korea Redux?. *Journal of Asian Economics*, 20(4), 384-395.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Hard target: Sanctions, inducements, and the case of north korea*. California: Stanford University Press.
- Haggblade, S., Boughton, D., Cho, K. M., Denning, G., Kloeppinger-Todd, R., Oo, Z., Wilson, S. (2014). Strategic choices shaping agricultural performance and food security in myanmar. *Journal of International Affairs*, 55-71.
- Hiebert, Murray. (2012. 11. 9). Land Reform: A Critical Test for Myanmar's Government. *CSIS Commentary*. Retrived from <https://www.csis.org/analysis/land-reform-critical-test-myanmar%E2%80%99s-government>

- Hollingsworth, J.R., Müller, K.H. and Hollingsworth, E.J. eds., (2002). *Advancing socio-economics: An institutionalist perspective*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hur, J., Park, J., & Kim, Y. (2017). Same Money, Different Names: Analysis of South Korean Aid to North Korea. *Asian Perspective*, 41(4), 645-671.
- ICSU & ISSC. (2015). *Review of targets for the sustainable development goals: The science perspective*. Retrieved from <https://council.science/publications/review-of-targets-for-the-sustainable-development-goals-the-science-perspective-2015/> 2020.10.10.
- IFRC. (2020). *World Disasters Report 재해 사망자 및 피해자 수*. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1ZGA\\_E19\\_IFRC&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA_E19_IFRC&conn_path=I2). 2020. 6. 11.
- Ivanic, M., & Martin, W. (2018). Sectoral productivity growth and poverty reduction: National and global impacts. *World Development*, 109, 429-439.
- Kaplinsky, R, & Morris M. (2000). *A Handbook for value chain research vol. 113*. Ottawa: Idrc.
- Kates, R. W., & Clark, W. C. (1999). *Our common journey*. National Academy, Washington DC.
- Kesteren, Frank van, Anika Altaf & Remmelt de Weerd. (2019). *Trickle up: How Pro-poor Investments Drive Economic Development*. The Broker. Netherlands: The Broker.
- Khalid, A. M., Sharma, S., & Dubey, A. K. (2018). Developing an indicator set for measuring sustainable development in india. *Natural Resources Forum*. 42(3), 185-200.
- Kim, J. (2014). The politics of foreign aid in north korea. *The Korean*

- Journal of International Studies*. 12(2), 425-450.
- Kim, K., Kim, S., & Park, C. (2020). Food security in asia and the pacific amid the COVID-19 pandemic. *Asian Development Bank*. 139, 1-15.
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- Lakner, C., Negre, M., & Prydz, E. B.(2014). Twinning the goals: How can promoting shared prosperity help to reduce global poverty?. *Policy Research Working Paper*, 7106. Washington D.C.: World Bank.
- Lang, T., & Barling, D. (2012). Food security and food sustainability: Reformulating the debate. *The Geographical Journal*, 178(4), 313-326.
- Lange, S., & Klasen, S. (2017). How the new international goal for child mortality is unfair to sub-saharan africa (again). *World Development*, 90, 128-146.
- Le Blanc, David. (2015). Issue 4: Toward Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *Rio+20 Working Papers*. Issue 4, 1-17.
- Lee, J. & Pyun, J. (2016) Does Trade Integration Contribute to Peace?. *Review of Development Economics*, 20(1), 327-344.
- Li X, Xu H, Chen X & Li C (2013) Potential of NPP-VIIRS nighttime light imagery for modeling the regional economy of China. *Remote Sens*, 5(6), 3057-3081.
- Malthus, T. (1978). 1978. *Population: The First Essay*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Ministry of Home Affairs, Government of Nepal. (2017). Key Hazards. *Nepal Disaster Report 2017: The Road to Senai*. Kathmandu:

Government of Nepal.

- Moyer, J. D., & Hedden, S. (2020). Are we on the right path to achieve the sustainable development goals?. *World Development*, 127, 104749. 1-13.
- Negre, M.(2010). *Concepts and operationalization of pro-poor growth*. UNU-WIDER. 47, 1-26.
- Noland, M. (2006). North korea as a 'new'famine. *The new famines* ( 219-243). UK: Routledge.
- OECD. (2015). *Governance of Inclusive Growth*. Retrieved from <https://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf>
- Oxford Business Group. (2018.5.16.). Myanmar agriculture rebound amid push toward sustainable development. *Oxford Business Group Economic News*. Retrived from <https://oxfordbusinessgroup.com/news/myanmar-agriculture-rebounds-amid-push-towards-sustainable-development>
- Ravallion, M. (2020). *SDG 1: The last three percent*. Center for Global Development Working Paper, 527, 1-19.
- Robinson, W. C., Cha, J., Park, S., Branchini, C., Kim, D., Kim, S. Y. & Kim, T. (2019). *LOST GENERATION: The Health and Human Rights of North Korean Children, 1990-2018*. Washington, DC: The Committee for Human Rights in North Korea.
- Roehrl, R. A. (2013). *Sustainable Development Scenarios for Rio+20, A Component of the Sustainable Development in the 21st Century(SD21) Project*. New York: UN Department of Economic and Social Affairs.
- Rubin, O. (2011). *Democracy and famine*, Vol. 37. UK: Routledge.
- Saad-Filho, A. (2010). *Growth, poverty and inequality: From*



- washington consensus to inclusive growth*. DESA Working Paper No. 100. Retrieved from [https://www.un.org/esa/desa/papers/2010/wp100\\_2010.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2010/wp100_2010.pdf)
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Durand-Delacre, D., & Teksoz, K.(2016). *SDG Index and Dashboards: A Global Report*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., & Woelm, F. (2020). *The Sustainable Development Goals and COVID-19*. Sustainable Development Report 2020. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwekendiek, D. (2008a). Determinants of well-being in North Korea: Evidence from the post-famine period. *Economics & Human Biology*, 6(3), 446-454. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2008.07.008>
- Schwekendiek, D. (2008b). The North Korean standard of living during the famine. *Social science & medicine*, 66(3), 596-608. doi: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.09.018>
- Schwekendiek, D. (2010). Regional variations in living conditions during the North Korean food crisis of the 1990s. *Asia Pacific Journal of Public Health*, 22(4), 460-476. doi: <https://doi.org/10.1177/1010539509337253>
- SDG. (2020). *SDG Knowledge Platform*. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/> 2020.05.26.
- SDSN, Bertelsmann Stiftung. (2020). *Sustainable development report 2020*, Cambridge: Cambridge University press. Retrieved from <https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2020/> 2020.8.30.

- Sen, A. (1981). Ingredients of famine analysis: availability and entitlements. *The quarterly journal of economics*, 96(3), 433-464. doi: <https://doi.org/10.2307/1882681>
- \_\_\_\_\_. (2005). *Poverty and famines*. Oxford: Oxford University Press.
- Sengupta, M. (2018). Transformational change or tenuous wish list?: A critique of SDG 1. *Social Alternatives* 37(1), 12-17.
- Smajgl, A., Ward, J., & Pluschke, L. (2016). The water-food-energy Nexus-Realising a new paradigm. *Journal of Hydrology*, 533, 533-540. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2015.12.033>
- Smith, H. (2009). North Korea: Market opportunity, poverty and the provinces. *New Political Economy*, 14(2), 231-256. doi: 10.1080/13563460902826005
- Stiglitz, J. E. (1998). More instruments and broader goals: Moving toward the post-washington consensus. *Wider Perspectives on Global Development*(6-48). Helsinki: Wider.
- THE DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS. (2020). *국제인권기준의 각 조항과 북한 관련 SDG 2(기아종식)*. Retrieved from [https://sdg.humanrights.dk/en/instruments?goal%5B0%5D=71&goal%5B1%5D=71&target=&article=&field\\_country\\_tid=66&field\\_instrument\\_group\\_tid=All&combine=](https://sdg.humanrights.dk/en/instruments?goal%5B0%5D=71&goal%5B1%5D=71&target=&article=&field_country_tid=66&field_instrument_group_tid=All&combine=) 2020.08.20.
- \_\_\_\_\_. (2020). *국제인권기준의 각 조항과 북한 관련 SDG 1(빈곤 종식)*. Retrieved from [https://sdg.humanrights.dk/en/instruments?goal%5B%5D=70&target=&article=&field\\_country\\_tid=66&field\\_instrument\\_group\\_tid=All&combine=&Search](https://sdg.humanrights.dk/en/instruments?goal%5B%5D=70&target=&article=&field_country_tid=66&field_instrument_group_tid=All&combine=&Search) 2020.08.20.
- Tun, T., Kennedy, A., & Nischan, U. (2015). Promoting agricultural growth in myanmar: A review of policies and an assessment of knowledge gaps. Michigan: Feed the Future Innovation Lab for

- Food Security Policy.
- UN. (2016). *2016 DPR Korea Needs and priorities*. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2016%20DPRK%20Needs%20and%20Priorities%20FINAL%20DRAFT%20140416.pdf> 2020.06.10.
- \_\_\_\_\_. (2017). *2017 DPR Korea Needs and priorities*. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DPRK%20Needs%20and%20Priorities%202017.pdf> 2020.06.10.
- \_\_\_\_\_. (2018). *2018 DPR Korea Needs and priorities*. Retrieved from [https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2019-07/unct\\_kp\\_NP2018.pdf](https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2019-07/unct_kp_NP2018.pdf) 2020.06.10.
- \_\_\_\_\_. (2019). *2019 DPR Korea Needs and priorities*. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DPRK%20ONP%202019%20Final.pdf> 2020.06.10.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Provisional 2020 DPR Korea Needs and priorities: Overview*. Retrieved from [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020\\_DPRK\\_N%26P\\_Overview\\_Provisional.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020_DPRK_N%26P_Overview_Provisional.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020). *Tier Classification for Global SDG Indicators*. Retrieved from [https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators\\_17%20July%202020\\_web.v2.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_17%20July%202020_web.v2.pdf) 2020.2.26
- UN-DPRK. (2016). *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>
- UNDP. (2018). Ongoing Projects from Country Programme (2018-2022),

- Retrieved from <https://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/projects.html> 2020.09.25.
- \_\_\_\_\_. (2020). The 2020 Global Multidimensional Poverty Index(MPI). Retrieved from <http://hdr.undp.org/en/2020-MPI> 2020.09.25.
- UN ESCAP. (2017). *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 Aisa and the Pacific 2017*(30-36). Bangkok: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- UN Human Rights Council. (2020). *Universal Periodic Review - Democratic People's Republic of Korea*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/KPIndex.aspx> 2020.05.10.
- \_\_\_\_\_. (2020). Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review 2020. Retrieved from <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SDGS/2020VNRCountries/DPRK.pdf>. 2020.05.10.
- UN Humanitarian Aid. (2019. 3. 3.) North Korean families facing deep 'hunger crisis' after worst harvest in 10 years, UN food assessment shows. *UN News*. Retrieved from <https://news.un.org/en/story/2019/05/1037831>. 2020. 3. 27.
- UN Resident Coordinator UN Country Team & National Coordinating Committee, Ministry of Foreign Affairs (2016). *The UN Strategic Framework 2017 - 2021*. Pyongyang: Office of the Resident Coordinator.
- UN SDGs. (2020). *SDGs Emblem*. Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/news/communications-material/> 2020.02.26.

- UNICEF. (2018). *2017 DPR Korea MICS*. Pyongyang: DPRK.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea 2019*. Pyongyang: DPRK.
- \_\_\_\_\_. (2018.6.20). Better indicators for children in DPR Korea but challenges persist, new data on the situation of children and women shows. *UNICEF Press release*. Retrieved from <https://www.unicef.org/press-releases/better-indicators-children-dpr-korea-challenges-persist-new-data-situation-children>
- \_\_\_\_\_. (2017). *DPR Korea Needs and Priorities*. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DPRK%20Needs%20and%20Priorities%202017.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2020). 5세 미만 사망률[DATA]. Retrieved from <https://data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality/> 2020. 3. 27.
- Wesley, A. S. (2016). *Role of Research in Nutrition-Sensitive Agriculture for Food Security in Asia and the Pacific*. UNESCAP CAPSA, 33(1).
- WFP. (2015). *Food Consumption Score Nutritional Quality Analysis Guidelines (FCS-N)*. United Nations World Food Programme. Food security analysis (VAM). Retrieved from <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000007074/download/> 2020.05.10.
- World Bank. (2012). *Inclusive green growth: The pathway to sustainable development*. Washington D.C.: The World Bank Group.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. Washington, DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_. (2020). *GDP Data*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. 2020. 6. 8.

- \_\_\_\_\_. (2020). Poverty [Data]. Retrieved from <https://data.worldbank.org/topic/poverty> 2020.05.25.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Myanmar Rice and Pulses: Farm Production Economics and Value Chain Dynamics*. Retrieved from <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/33283>
- World Food Programme (2019). *Hunger Map 2019*. Retrieved from [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000108355/download/?\\_ga=2.22620923.1701902396.1585279923-624713157.1585279923.2020.03.27](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000108355/download/?_ga=2.22620923.1701902396.1585279923-624713157.1585279923.2020.03.27).
- World poverty Clock. (2020). *World poverty Clock Map*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/map>. 2020. 3. 17.
- \_\_\_\_\_(2020). *World poverty Clock Map*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/map> 2020. 5. 22.
- \_\_\_\_\_(2020). *World poverty Clock Map*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/map> 2020. 9. 9.
- \_\_\_\_\_. (2020). *World poverty Clock*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/about> 2020. 5. 10.
- World Data Lab. (2020). *World Poverty Clock*. Retrieved from <https://worldpoverty.io/> 2020.05.26.
- Yi, J. (2019). Making sense of extreme poverty: An essay on the caveats of the 1.90-dollar international poverty line. *Oughtopia*, 34(3), 99-131. doi: 10.32355/UGHTOPIA.2019.11.34.3.99
- Ziegler, J., (2013). *Betting on famine: Why the world still goes hungry*. New York: The New Press.

## 간행물 회원제 안내

### 회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### 회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

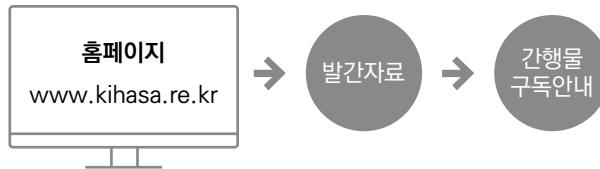
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

### 가입방법



### 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지  
사회정책동 1~5F  
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>