

# 북한의 SDGs 이행성과와 국제사회의 지원과제

권 울 대외경제정책연구원 국제개발협력센터 소장([ykwon@kiep.go.kr](mailto:ykwon@kiep.go.kr))

최유정 대외경제정책연구원 통일국제협력팀 전문연구원([choiyj@kiep.go.kr](mailto:choiyj@kiep.go.kr))

## 1. 머리말

유엔은 지속가능발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)를 2015년 채택하고, 2030년까지 빈곤을 종식시키고 지속가능한 발전을 실현하기 위해 적극적인 노력을 기울여왔다. 북한도 국제사회의 일원으로서 지속가능발전목표(SDGs)를 이행하기 위해 2016년 전략적 프레임워크(UN Strategic Framework 2017-2021)를 수립하였다. 2018년 12월에는 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)를 통해 2020년에 북한도 자발적 국가검토(VNR: Voluntary National Review) 보고서를 제출하기로 약속한 바 있다.

그러나 코로나19 확산으로 보고서 제출이 상당기간 지연되면서 SDGs 이행성과 보고를 연기해왔던 북한은 2021년 7월 유엔 ESCAP의 지원을 받아 자발적 국가검토 보고서(VNR)를 공식 제출하였다. 이번 VNR 보고서 제출은 대북제재와 코로나19 확산으로 대외협력을 중단한 북한이 향후 유엔과의 협력을 지속하고 SDGs 이행의지를 적극 표명한 것으로 국제사회의 큰 주목을 받았다.

유엔 회원국은 4년마다 자발적으로 SDGs 이행보고서를 제출하고 있는데,<sup>1)</sup> 한국은 2016년 VNR 보고서를 유엔에 제출한 바 있다. 국제사회의 일원으로서 북한도 SDGs 이행과 목표달성을 위해 다자협력을 중시하고 있으므로 남북협력을 보완한 다자방식의 협력 메커니즘을 적극 모색할 시점이다.

특히 남북한 유엔동시 가입 30주년을 맞이하여 한반도 통합 SDGs를 공동으로 수립하고 유엔기구와 협력할 수 있는 플랫폼을 구축할 필요가 있다. 따라서 본고는 국제사회가 장기간의 국경봉쇄로 고립된 북한에 대한 지원체제를 수립하는 데 있어 SDGs 이행과제와 추진방향을 분석하고, 향후 국제사회의 지원과제와 남북협력을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.<sup>2)</sup>

1) 그동안 144개국이 자발적 국별 평가(VNR)를 실시하였으며, 자세한 내용은 권 울(2020), 「글로벌 파트너십과 남북협력과제: 한반도 지속가능발전목표 추진방향을 중심으로」, 『북한개발협력과 지속가능발전목표』(박지연 외, 공저), pp. 549~551 참고.

2) 본고는 권울·최유정 외(2021), “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제”를 수정·보완하였다.

## 2. 유엔의 북한 지원체제 현황과 특징

국제사회는 1995년 북한의 요청에 따라 인도적 지원을 확대하기 시작하였으나, 국제정세와 남북관계에 따라 지원방식이나 지원 규모면에서 큰 변화를 겪어 왔다. 유엔에 공식 가입하기 이전 북한은 1973년부터 유엔무역개발회의(UNCTAD), 세계보건기구(WHO) 등 주요 유엔기구에 가입하기 시작하였으며, 남북이 유엔을 동시 가입한 1991년 이후 유엔 산하 기관과 프로그램에 대한 활동과 참여를 본격화하였다. 특히 유엔개발계획(UNDP)이 1991년부터 추진하기 시작한 두만강개발계획(TRADP) 사업에 북한이 적극적으로 참여하였고, 나진·선봉 지역을 자유무역지대로 개발하기도 했으나, 투자재원의 부족과 북한의 핵개발로 실질적인 성과를 거두지는 못했다.<sup>3)</sup>

따라서 국제사회의 대북원조가 본격화된 것은 1995년 8월 북한이 유엔대표부를 통해 국제사회의 긴급구호를 공식적으로 요청한 이후라고 할 수 있다. 국제사회의 대북지원은 유엔기구간 공동지원호소(UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK)에 따라 2004년까지 10개년에 걸쳐 유엔 통합지원이 진행되었다. 그동안 국제기구를 활용하여 경제난에 대처하고 국제사회의 실질적인 지원을 받으려고 노력해왔으나, 북한의 핵개발로 유엔을 포함한 국제기구의 대북지원이 크게 감소하였고, 긴급구호와 같은 인도주의적 지원에 한정되어 ODA사업이 추진되었다.

2005년부터 유엔의 통합지원이 중단되었고 유엔인도주의업무조정국(UN OCHA)은 평양사무소를 철수하였으나, 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF) 등이 대북 지원을 지속해왔다. 유엔을 포함한 다자기구의 대북 ODA 지원은 2002년 최고치를 기록한 이후 감소하다가 2009년 이후 증가세로 돌아섰으나, 2011년 이후 다시 감소하는 추세이며, 2019년에는 3,600만 달러를 기록하였다.

표 1. 국제사회의 대북 ODA 지원 규모(2007~19년)

(단위: 백만 달러)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
양자원조(A)	75.4	179.1	47.0	34.3	69.1	63.2	65.6	115.4	96.1	85.3	82.7	84.9	98.1
- DAC 회원국	75.1	178.8	46.6	28.0	40.5	40.8	30.1	45.3	32.2	25.9	19.4	25.7	25.2
- DAC 비회원국	0.3	0.3	0.4	6.3	28.5	22.4	35.5	70.1	63.9	59.4	63.3	59.2	72.9
다자원조(B)	29.7	31.7	20.7	48.2	52.6	37.6	45.8	41.3	37.7	36.7	52.2	37.6	36.0
ODA 합계(A+B)	105.1	210.8	67.7	82.5	121.7	100.8	111.4	156.7	133.8	121.9	134.9	122.4	134.1

주: 1) 총지출액, 경상가격(current price) 기준.

2) 2013년 이후 민간공여기관의 지원이 이루어졌으나 규모가 미미하여 대북 지원 ODA에서 제외함.

자료: OECD.Stat(검색일: 2021. 8. 5) 기초로 저자 작성. 권율·최유정 외(2021), p. 4 재인용.

3) 권율·이주영(2019), 국제사회의 다자 ODA 추진현황과 북한지원의 정책과제, KIEP 오늘의 세계경제 19-2호, p. 3 참조.

그동안 유엔은 유엔개발계획(UNDP)을 포함하여 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량 계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 유엔인구기금(UNFPA), 세계보건기구(WHO) 등 6개의 유엔 상주기관으로 구성된 UNCT(UN Country Team)를 운영해 왔다.<sup>4)</sup> UNDP는 2007년 운영 중단하였다가 2009년 9월 UNCT에서 공식적인 활동을 다시 시작하였고, 2009년 11월 상주조정관실(RCO: UN's Resident Coordinator's Office) 운영도 재개하였다. UNCT는 북한과 유엔의 전략적 기본틀(UNSF) 마련을 위한 협의과정에 착수하고, 인도적·경제적 지원을 위한 전략적 우선순위로 △사회발전 △지식과 개발관리를 위한 파트너십 △영양개선 △기후변화와 환경 등을 설정한 바 있다. 2011~12년에는 기상악화로 북한의 식량부족 문제가 심각해짐에 따라 유엔의 대북지원이 확대되었으나, 원조배분 및 모니터링을 위한 유엔기구의 접근성은 제한적이었고,<sup>5)</sup> 현지 직원 채용에도 많은 어려움을 겪었다.

김정은 위원장 집권(2011.12) 이후 연이은 핵실험과 국제사회의 제재조치로 대북 ODA 지원규모는 크게 감소하였으나, 유엔 등 주요 국제기구들과의 협력은 지속되었으며, 북한은 이때부터 SDGs 이행을 국가발전전략과 연계하기 시작하였다. 유엔이 제시한 SDGs 이행을 위해 북한은 2015년 9월 방콕에서 개최된 UNSF 검토회의를 통해 수차례의 자문 및 협의를 진행하였고, 같은 해 10월 말 평양에서 개최된 '우선순위에 대한 협의(Prioritisation Workshop)'에서 새로운 전략적 프레임워크(UNSF) 초안을 마련하였다.<sup>6)</sup> 북한은 2016년 5월 제7차 당대회에서 채택한 5개년 국가경제발전전략에 SDGs 이행 계획을 반영하고, 외무성 국가조정위원회(NCC: National Coordination Committee) 및 주요 관련부처의 의견을 수렴한 후 UNSF 운영위원회의 협의를 거쳐 UNSF 최종안을 마련하였다. SDGs를 이행하기 위해 2016년 수립한 2차 전략적 프레임워크(UNSF 2017-2021)는 북한 외무성과 UNCT 공동으로 UNSF 운영위원회(Steering Committee)를 구성하여 글로벌 파트너십 제고와 이행수단 마련을 위한 노력을 기울이고 있다. UNSF 운영위원회는 북한 외무성 산하의 NCC 위원장과 유엔기관 대표인 상주조정관이 공동의장을 맡았다. 운영위원회 산하에는 UNSF에서 제시된 우선순위에 따라 네 개의 주제별 그룹(TG: Thematic Group)이 운영되고 있으며, 부문별 작업반(SWG: Sectoral Working Group)이 양자 및 다자 협력사업에

4) UN(2011), Overview of Needs and Assistance: the DPRK, p. 12 참고. 북한에서 활동하는 유엔 기관은 북한 외무성에서 지정한 국가조정위원회(NCC)가 총괄하고, 유럽연합의 사업지원을 담당하는 EUPS(European Union Programme Support)는 북한-유럽연합협력조정처(KECCA: Korean European Cooperation Coordination Agency)에서 관리한다.

5) 유엔기관들은 체계적이고 투명한 지원체제를 수립하기 위해 북한정부의 통계역량 강화 및 프로젝트에 대한 공동 모니터링을 위해 노력해 왔지만, 북한은 재정지원 규모가 작은 기관에는 북한주민에 대한 접근을 통제해 왔음. 이에 따라 유엔은 '접근이 없으면 원조도 없다'는 원칙(principle of 'No Access-No Aid')하에 사전평가, 모니터링 및 공동평가 등을 지속적으로 확대하고 있음.

6) 권율외(2021), 북한의 지속가능발전목표 이행성과와 남북협력과제, KIEP 오늘의 세계경제 21-17호, p. 5 참조.

참여하여 SDGs 이행과 사업방향을 논의해 왔다. 그동안에는 국제사회의 대북 경제 제재로 본격적인 개발협력사업을 추진하기 어려운 상황이나, 유엔을 중심으로 글로벌 파트너십과 조정체제가 수립되어 SDGs 이행을 위한 제반 활동과 유엔의 인도적 지원 체계가 강화되어 왔다.

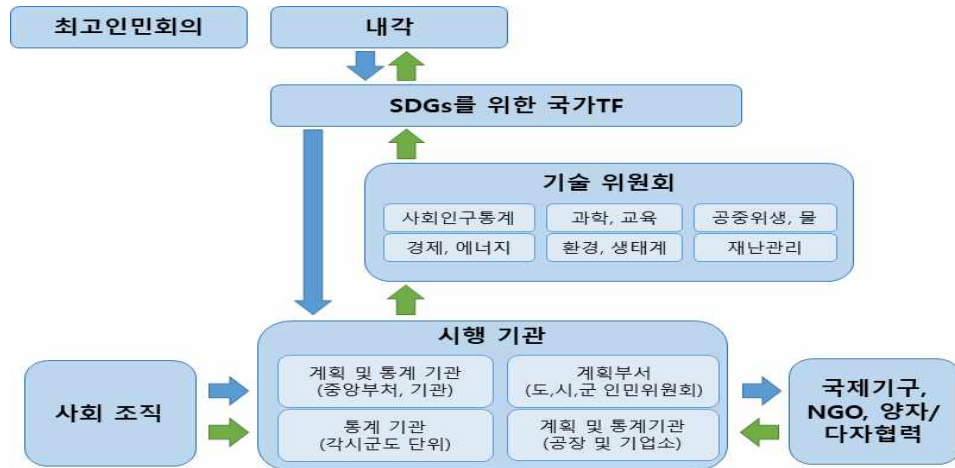
2016년 수립된 전략적 프레임워크(UNSF 2017-2021)의 경우 북한의 △식량 및 영양개선 보장 △사회개발 서비스 △복원력과 지속가능성 △데이터와 개발 관리 등 우선순위와 중점지원방향을 제시하였다. UNSF는 국별 프로그램(country programme)이 아닌 전략적 지원방향과 지침으로서 주요 협력기관 및 프로그램의 주요사업이나 국별 지원 프로그램의 지원방향을 담고 있다. 유엔은 포괄적 접근을 통해 북한에 대한 정책 대화와 기술지원을 확대하여 SDGs 이행역량을 제고하고, 북한의 국가개발전략을 고려하면서 시급한 인도적 필요에 부합하는 다양한 지원을 하는 데 역점을 두고 있기 때문이다. 특히 북한과 주요 협력기관 간 효과적인 사업 추진을 위해 UNCT 주도하에 상주직원 파견과 협력사업지에 대한 접근성 확대, 기초선 조사와 데이터 수집, 주기별 모니터링과 평가 등을 통해 인도적 개발사업을 효과적으로 추진하기 위한 노력을 지속해 왔다.

### 3. 자발적 국가 검토 보고서(VNR)의 주요 내용

북한의 SDGs 관련 이행체계를 살펴보면, 2018년 8월 북한은 SDGs 이행을 위한 국가 체계를 구성한 바 있다.<sup>7)</sup> 크게 SDGs 이행을 위한 국가 TF, 기술위원회, 지역별 시행기관으로 구성되는데, 국가 TF는 북한의 SDGs 설정 및 이행을 담당하는 한편 최고인민회의와 내각 및 관련 부처들 간의 의견을 조율하고 감독하는 역할을 수행한다. 기술위원회(TC)는 중앙통계국 관계자들을 중심으로 사회인구통계, 과학·교육, 공중위생·물, 경제·에너지, 환경·생태계, 재난관리 등 6개 위원회로 구성되어 있다. 지역별 시행 기관에서는 국내 사회조직과 국제기구와의 협력을 통해 SDGs 관련 통계를 구축하고 계획을 이행한다. 기술위원회에서는 각 시행기관에서 집계된 통계를 바탕으로 북한 내 SDGs 이행상황을 평가하고, 국가 TF는 이를 취합하여 자발적 국가 검토 보고서(VNR)를 유엔에 제출한다.

7) SDGs를 위한 국가TF 의장은 박정근 국가계획위원회(SPC) 위원장, 부의장은 중앙통계국(CBS) 부국장이 맡고 있다. 국가TF는 기술위원회, 시행기관(각 급별 계획 및 통계 기관)과 협업하는 동시에 내각 및 국내외 사회 조직과 협력한다.

그림 1. 북한의 지속가능개발을 위한 국가기구와 이행체계



자료: DPRK(2021), DPRK VNR on the Implementation of the 2030 Agenda, p.12를 바탕으로 저자 작성. 권율최유정 외(2021), p. 4 재인용.

북한이 유엔에 제출한 VNR 보고서는 SDGs 17개 목표별 북한의 이행 현황과 주요 문제점, 2030년까지 SDGs 달성을 위한 추진 성과와 도전과제, 우선순위 등을 제시하고 있다. 북한의 국가별 SDGs(country specific SDGs, 이하 DPRK SDGs)는 정부의 우선순위를 반영하여 17개 목표, 95개 세부목표, 132개 지표로 구성되어있다. 북한의 SDGs 17개 목표는 전반적으로 유엔의 SDGs 17개 목표와 일치하지만, 8번, 10번, 16번 등은 사회주의 특성을 반영하고 있다(표 2 참조).

표 2. 북한 SDGs 17개 목표

No.	목표	No.	목표
1	인민 생활 향상	10	국가와 사회의 주인으로서의 모든 인민 대중의 지위와 역할 강화
2	지속가능한 농업 발전 및 식량자급 실현	11	풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활 조건 및 환경 보장
3	모든 인민의 건강 보장과 삶의 질 개선	12	지속가능한 소비와 생산 보장
4	지식인 양성	13	기후변화 대응 및 영향 감소 조치
5	양성평등 및 여성과 여아의 권리 신장	14	지속가능한 해안 및 해양 자원 보존
6	물과 위생의 지속가능한 사용 및 관리 보장	15	지속가능한 산림 관리, 토지 비옥도 회복 및 생물 다양성 유지
7	지속가능한 현대적 에너지 접근성 보장		
8	자력갱생·지식경제강국 건설·고용보장	16	사회주의 체제 공고화
9	주체사상과 과학기반 국가 경제 수립 및 사회기반시설의 현대화	17	글로벌 파트너십

주: DPRK SDGs 세부목표와 지표는 DPRK(2012)의 부록을 참조하기 바람.  
 자료: 권율·최유정 외(2021), p. 8에서 재인용.

북한은 UN 2030 어젠다를 토대로 DPRK SDGs를 수립하였다. 과거 북한은 국제기구의 일부 활동이 북한의 주권을 침해하고 국제사회에 북한의 부정적인 이미지를 확산시키는데 활용되고 있다며 북한 내 국제기구의 활동에 비협조적인 모습을 보였다. 그러나 북한이 UN SDGs를 북한의 NDGs와 연계하고 관리조직을 신설하면서 북한이 국제사회의 개발 논의와 규약에 맞춰 자국의 발전계획을 수립해나가고 있음을 확인할 수 있다. 구체적으로 북한은 UN SDGs와 국가발전목표(NDGs)와 연계하고, 국내법과 규정에 따라 북한 실정에 맞게 DPRK SDGs를 수립하였음을 밝혔다.<sup>8)</sup> 또한 북한은 UN SDGs 목표의 53%를 DPRK SDGs로 채택하거나 국가발전목표(NDGs)에 통합함으로써 SDGs 이행의 연속성을 보장하였다고 밝혔다.

북한은 2021~2025 국가경제발전 5개년 계획을 DPRK SDGs에 반영하였다고 밝혔는데, 이는 국제사회의 개발 규범에 근거하여 북한 경제·사회 발전 계획을 추진하고 있음을 시사하기 때문에 의미하는 바가 크다. 또한 이번 VNR 보고서에서는 북한이 직접 경제 관련 통계를 밝히고 있다는 점도 이례적이다. [표 3]은 북한의 4대 국가발전목표가 유엔 SDGs를 어떻게 포괄하는지 보여준다.

**표 3. 국가발전목표(NDGs)와 지속가능발전목표(SDGs)의 연계**

북한 NDGs	UN SDGs	
NDG 1: 인민정부 강화, 인민대중제일주의 실천	4.양질의 교육	16.정의·평화·효과적인 제도 구축
	9.혁신과 인프라	-
NDG 2: 과학 교육에 근거하여 국가 개발	4.양질의 교육	12.지속가능한 소비·생산 달성
	5.양성평등	14.해양생태계 보존
	9.혁신과 인프라	17.글로벌 파트너십
NDG 3: 자력갱생·지식경제강국 건설	1.빈곤 종식	9.혁신과 인프라
	2.기아 종식	10.불평등 완화
	3.건강·질병	11.지속가능한 도시
	4.양질의 교육	12.지속가능한 소비·생산 달성
	6.깨끗한 물·위생	13.기후변화 대응
	7.에너지	14.해양생태계 보존
	8.일자리·경제성장	15.육상생태계 보호
NDG 4: 사회주의 강국 건설	1.빈곤 종식	9.혁신과 인프라
	3.건강·질병	13.기후변화 대응
	4.양질의 교육	14.해양생태계 보존
모든 NDG와 연계된 공통의 목표	4.양질의 교육	9.혁신과 인프라
	5.양성평등	17.글로벌 파트너십

자료: DPRK(2021), DPRK VNR on the Implementation of the 2030 Agenda. pp.8-11을 바탕으로 저자 작성.

8) 북한은 2016년 5월 주창한 사회주의 강국 건설, 2016~2020년 5개년 전략, 2018년 4월 채택한 경제 건설총집중노선을 토대로 UN SDGs와 국가발전목표(NDGs)를 연계하였다고 밝혔다. 북한의 NDGs(2021~2025)와 SDGs는 지속가능한 경제성장 기반을 마련한다는 점에서는 공통점이 있으나, NDGs는 주로 경제 분야에 방점을 두는 반면, SDGs는 경제·사회·환경 등 다양한 분야를 아우르고 있다는 점에서 상이하다.

2016년 유엔과 합의한 전략적 프레임워크(UNSF 2017-2021)에 따르면 북한은 ① 식량, 영양 안보(SDG 2, 9) ② 사회발전 서비스(SDG 3, 4, 6) ③ 회복력과 지속가능성(SDG 7, 11, 12, 13, 15), ④ 데이터와 관리(SDG 17)<sup>9)</sup>를 4대 우선 목표로 설정하였다. 구체적으로는 농업, 에너지, 물, 환경 분야에서의 SDGs 이행을 우선순위에 두고 있다. 우선 투자 분야는 금속, 화학, 에너지, 건설, 경공업, 농업, 환경 산업 분야이다. 또한 북한은 SDGs 달성을 위한 국제사회와의 파트너십을 강화하기 위해 양자 및 다자 협력을 강화하기 위해 노력할 것이라고 밝혔다.

건설 분야와 관련해서는 북한의 지속가능한개발 목표 1(인민 생활 향상), 목표 7(지속가능한 현대식 에너지 접근성 보장), 목표 9(주체사상과 과학기반 국가 경제 수립 및 사회기반시설의 현대화) 목표 11(풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활 조건 및 환경 보장) 등에서 직면하고 있는 현실과 문제점, 그리고 향후 계획들이 제시되었다.

먼저, 인민생활 향상을 위해 북한 주민들의 주거 여건을 개선할 것이라고 밝혔다. 북한은 2015년부터 미래과학자거리, 려명거리 등을 조성하고, 약 1만 세대의 평양 시민들에게 살림집을 무상으로 공급한 것으로 보인다. 또한 지방공장들의 현대화를 추진하였다. 아울러 북한은 많은 주택들이 매년 태풍과 홍수 등의 자연재해의 피해를 받고 있어 재해 예방과 건축물 복구·보수 정책에 많은 노력을 기울이고 있는 것을 알 수 있었다. 향후 북한은 2021~25년 국가경제발전 5개년 계획에 의거하여 평양 시민들의 살림집 문제 해결을 위해 살림집 5만 세대를 건설할 것이라고 밝혔다. 또한, 각 지역 특성에 맞는 건축 계획을 수립하여 북한 주민들의 복지와 문화생활 여건을 개선할 예정이라고 언급하였다.

둘째, 에너지 접근성 보장을 위한 최우선 과제로 북한은 안정적인 전력 공급을 제시하였다. 보고서에 따르면 2017년 현재 전력망에 대한 주민들의 접근성은 인구대비 99.7%로 상당히 높은 수치를 보이나, 그럼에도 불구하고 증가하는 전력 수요를 충족 시키기에는 역부족이라는 평가이다. 전력난을 해소하기 위해 북한은 2014년부터 신재생 에너지 발전소를 설립하여 시범 운영하고 있는 것으로 보인다. 또한 풍력 자원 지도 개발 및 조력발전소 시동 운영을 통해 적극적인 대체 에너지 확보 정책을 펼치고 있다. 지금까지 북한의 전력 생산은 대부분 수력과 화력 발전에 의존해왔다. 향후 북한은 중소형 발전소 건립을 가속화해야한다고 지적하였다. 또한 수력발전에 우선순위를 두고, 대규모 수력 발전소 건설을 활발히 추진할 것으로 보인다. 이와 관련하여 건설 부문에서도 제로 에너지, 제로 탄소, 친환경 건설 기술을 적용하여 에너지 절약형 건설 정책에 대한 도입 계획을 밝혔다.

9) 북한은 SDGs 이행과 관련 데이터 구축과 관리에 많은 노력을 기울이고 있다. 이는 그동안 국제사회의 대북 지원 사업의 애로사항으로 지적되었던 모니터링 문제를 해소하는데 긍정적으로 기여할 것으로 보인다.

셋째, 북한은 도로와 철도를 중심으로한 사회기반 시설 현대화를 사회기반시설 현대화의 핵심 과제로 제시한다. 북한은 자국의 도로와 철도를 국제 표준에 따라 복구 및 현대화할 예정이었으나, 아직까지 당초 목표를 달성하지 못한 것으로 평가하고 있다. 그동안 북한은 평양-개성, 평양-원산, 평양-향산, 평양-남포 간 고속도로와 다리 개선 사업을 진행한 것으로 보이나 아직까지 관련 사업이 성공적으로 완수된 것으로 보이지 않는다. 한편, 북한은 평양-신의주, 평양-남양 등 동서해안의 철도 또한 국제 표준에 부합하게 개선해야한다고 지적하고 있다.

넷째, 북한은 도시화에 대응하여 도시 재생 사업을 추진하고 있으며, 환경을 고려한 주택 건설과 교통수단 확충, 기타 사회 기반 시설 건설 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 평양과 같은 대도시에서는 도시 재생 사업이 진행되고 있는 것으로 보인다. 최근 도시화로 인해 대도시 인구가 증가하고 있으며 이로 인해 대도시에서는 교통량 증가에 따른 도로와 교량 손상 문제가 발생하고 있는 것으로 파악된다. 북한은 주민들의 삶의 질 개선을 위해 도로 및 철도의 현대화 및 합리적인 교통수단을 개발해야 한다고 지적하였다. 한편, 북한은 상수도·전기·통신·도로 등 사회 기반 시설 건설에 있어 장기적으로 친환경 도시 건설 계획 수립이 중요하다고 밝혔다. 이에 따라 향후 북한 내 도시지역에서는 주택 건축 및 상하수도 체계 구축 및 개선, 공공 교통수단 확충, 자연 재해에 대비한 기반시설 보완·복구 사업이 활발하게 진행될 것으로 보인다.

#### 4. 북한의 SDGs 이행성과와 과제

유엔 자문기구인 SDSN이 발표한 지속가능발전보고서(Sustainable Development Report)는 통계부족으로 인해 북한의 SDG 이행 순위를 별도로 발표하고 있지는 않다.<sup>10)</sup> 그러나 북한의 연도별 SDGs 이행성과를 보면 전반적으로 기아, 보건, 에너지, 해양 및 토양생태계, 평화 등의 분야가 심각한 수준이며, 최근 식수 위생 및 토양생태계 분야도 상황이 악화되고 있다.

캄보디아, 미얀마, 라오스 및 몽골의 SDGs 이행성과는 165개국 중 100위 이상을 기록하였는데, 북한의 이행 성과는 이들 국가보다 미흡한 것으로 평가된다. 기아퇴치(SDG 2)의 경우 북한과 베트남, 몽골은 심각한 수준이고, 캄보디아, 미얀마, 라오스, 중국도 여전히 많은 노력이 필요한 상태이다. 보건(SDG 3)과 산업 및 인프라(SDG 9), 평화, 정의 및 제도(SDG 16)의 경우에는 중국을 제외한 모든 국가의 SDGs 이행

10) SDSN은 이행상황을 바탕으로 SDGs 이행 점수 및 순위를 정해서 발표하고 있으나, SDGs 이행 분석 데이터가 75% 미만일 경우 데이터 부족으로 점수나 순위를 제시하지 않고 있다.



성과가 심각한 수준임을 알 수 있다. 해양 및 토양생태계는 7개국 모두 SDGs 이행이 매우 저조한 상태이나, 기후변화는 몽골을 제외하고 대부분이 양호한 성과를 보인다.

표 4. 아시아의 체제전환국과 북한의 SDGs 이행 성과 비교

구분		캄보디아	미얀마	라오스	베트남	몽골	중국	북한
SDG 1	빈곤	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	초록색	회색
SDG 2	기아	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 3	보건	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 4	교육	노란색	노란색	노란색	초록색	초록색	초록색	초록색
SDG 5	성평등	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 6	식수위생	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 7	에너지	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 8	일자리 및 경제성장	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 9	산업, 혁신 및 인프라	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 10	불평등	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	회색
SDG 11	지속가능한 도시 및 지역사회	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 12	책임적 소비 및 생산	초록색	초록색	초록색	초록색	노란색	노란색	초록색
SDG 13	기후변화	초록색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	초록색
SDG 14	해양생태계	노란색	노란색	회색	노란색	회색	노란색	노란색
SDG 15	토양생태계	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 16	평화, 정의 및 제도	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색
SDG 17	글로벌 파트너십	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	노란색	회색

주: 1) SDGs 이행성적을 녹색(SDG 달성), 노란색(주의), 주황색(위험), 빨간색(심각)으로 구분, 회색은 통계부족으로 비교 불가.  
 2) OECD DAC에서 발표한 수원국 목록에 따르면 캄보디아, 미얀마, 라오스는 최빈개도국, 북한은 저소득국, 베트남 및 몽골은 하위 중소득국, 중국은 상위 중소득국으로 분류됨. 단, 세계은행 소득수준 분류에 따르면 캄보디아, 미얀마, 라오스는 하위 중소득국으로 분류되나, 북한은 저소득국으로 분류됨.  
 자료: Sachs *et al.*(2021), 권율·최유정 외(2021), p. 19 재인용

그동안 북한은 SDGs 이행을 위해 개발과 인도적 지원을 통합한 지원체제를 수립하고, 유엔은 북한이 직면한 자연재해에 대한 대응책 마련과 인도적 지원 확대를 위해 매년 「북한의 필요와 우선순위(DPRK Needs and Priorities)」라는 보고서를 발표하고 있다. 특히 UNCT는 북한 외무성 산하의 국가조정위원회를 통해 전략적 우선순위 별로 네 가지 분야의 주제별 그룹(TGs)을 구성하여, 관련 작업반(WGs) 활동을 통해 주요 사업을 조정하는 한편, 이슈별로 비상주기관 및 주요 원조공여기관, 국제 NGO 등과도 활발하게 협력을 추진하고 있다.

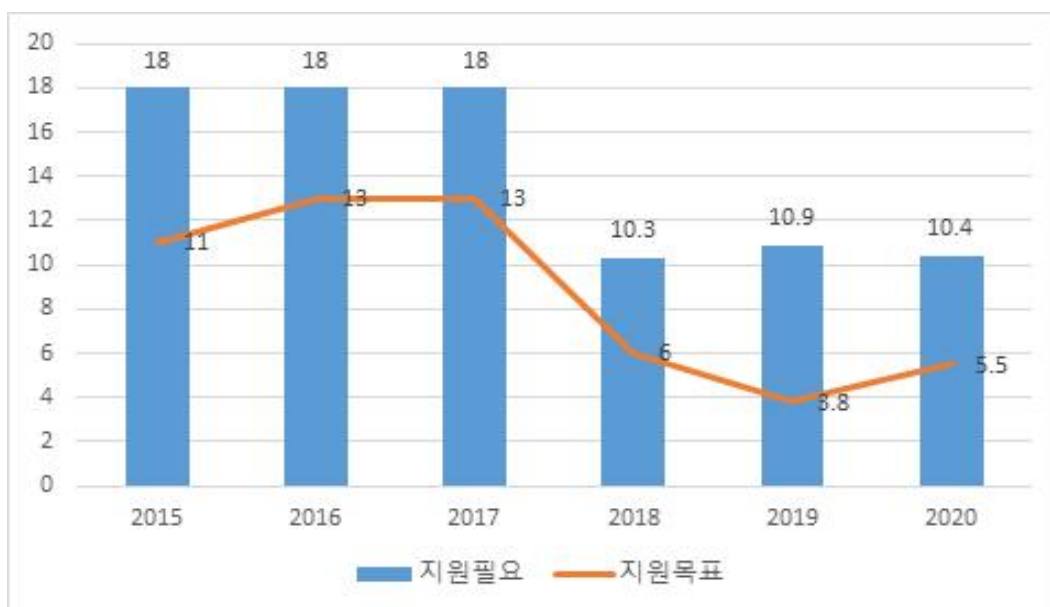
유엔 상주대표로서 조정관은 인도적 사업을 추진하기 위해 인도적 국별 지원팀(HCT: Humanitarian Country Team)을 구성하고, 기관간 상임위원회(IASC:

Inter-Agency Standing Committee)의 운영절차에 따라 시급한 인도적 사업을 추진하고 있다. HCT에는 유엔기관과 함께 NGO, 양자원조기관 등이 참여하고 있으며, UNCT는 운영관리팀(OMT: Operation Management Team)을 두고 프로그램과 개별 사업 간의 연계업무를 추진한다. 인도적인 긴급원조의 경우 해당연도별로 추진 사업이 상이하기 때문에 예측하기 어렵지만, UNSF 추진을 위한 5년간의 재원은 유엔의 중앙긴급대응자금(CERF: Central Emergency Response Fund) 등을 포함하여 주요 다자기금을 통해 조달하고 있다. 다자기금을 통한 자원 조달은 개별 회원국들의 특정 목적 사업 지정기여(earmarked funding)로서 사업 분담금(non-core funding)을 통해 이루어진다.

UNSF의 전략적 우선순위와 성과를 모니터링하고 평가하기 위해 주요 지표와 기초선, 목표와 수단 간의 성과프레임워크는 SDGs 이행과 관련된 모니터링 및 평가체제를 적용하고, UNSF 운영위원회는 매년 이에 대한 연간보고서를 작성하고 있다. 북한과 유엔이 공동으로 수립한 UNSF(2017-2021)에 따라 매년 발표되는 「필요와 우선순위(Needs and Priorities)」라는 연차보고서는 북한에서의 단기적인 인도적 수요와 추진전략, 필요한 재원을 포괄적으로 제시하고 있다. 유엔 상주대표인 조정관이 의장을 맡고 있는 인도적 국별 지원팀(HCT)이 2020년 4월 발표한 북한의 「필요와 우선순위」 보고서에 따르면, 인도적 지원이 필요한 인구가 2020년 기준으로 1,040만 명에 달하나, 지원 대상 수혜자 목표는 550만 명으로 설정하고 있다(그림 2 참조).

그림 2. 북한의 인도적 지원대상자와 수혜자 목표추이

(단위: 백만 명)

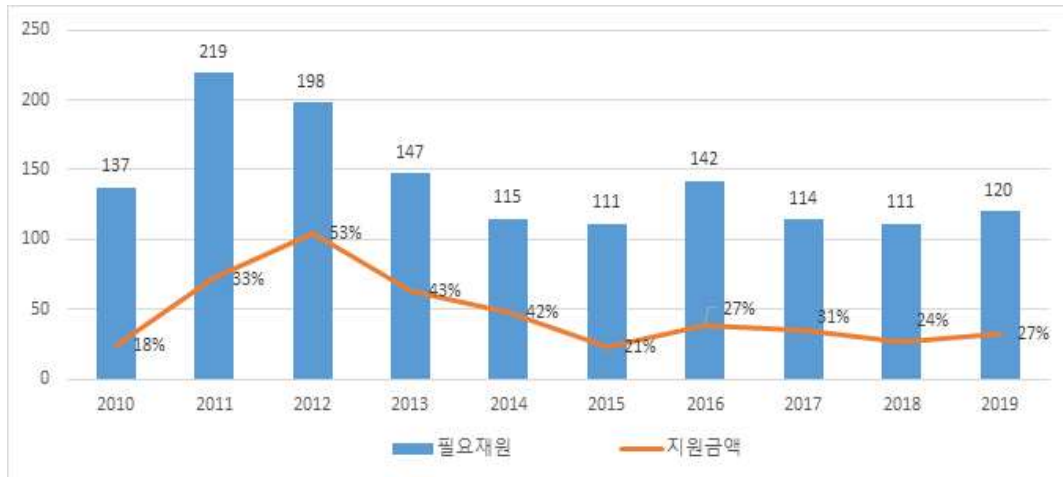


자료: UN OCHA(2020), DPR Korea Needs and Priorities Plan 2020, p. 11 참고.

2019년의 경우 지원이 필요한 대상자는 1,090만 명에 달하나 재원 부족으로 인해 수혜대상자를 380만 명으로 목표를 조정하였다. 또한 인도적 사업을 추진하기 위한 필요재원은 1억 2,000만 달러 규모로 산정되었으나, 실제로 북한에 지원된 인도적 지원은 3,290만 달러로 필요재원의 27.4%에 불과한 실정이다(그림 3 참조).

**그림 3. 북한의 인도적 지원 필요재원 규모와 실제 지원액 추이**

(단위: 백만 달러, %)



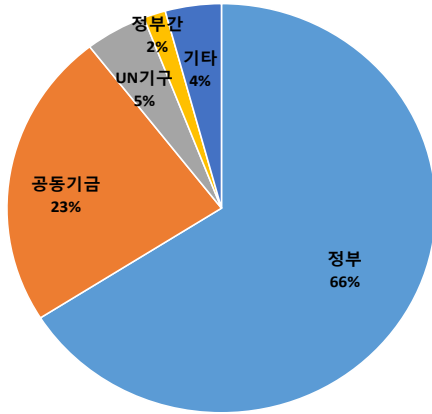
자료: UN OCHA(2020), DPR Korea Needs and Priorities Plan, 권율·최유정 외(2021), p. 22 참조.

UN OCHA의 인도지원 통계에 따르면 2015~20년 기간 북한에 지원된 인도적 지원액은 대략 2억 4천만 달러인데, 북한에 지원된 인도적 지원의 재원 출처는 주요국 정부이다. 주요국 정부의 지원은 전체 지원의 66%를 차지하며, 공동기금은 23%, 유엔 기구는 5%에 불과한 비중이다. 북한에 대한 인도적 지원 공여국 및 공여기관 중 가장 많은 지원 비중을 차지하는 국가는 스위스이며, 그 다음은 중앙긴급대응기금(CERF: Central Emergency Response Fund), 스웨덴, 유엔식량계획(WFP: World Food Program), 러시아 순이다.

인도적 지원 사업을 주로 수행하는 기관은 유엔 기구이다. 전체 대북 지원의 80%가량이 유엔 기구를 통해 집행되며, NGO 및 적십자<sup>11)</sup>를 통한 집행 비중은 각각 8%, 7%를 차지한다. 상위 10개 사업시행기관 중 WFP가 시행하는 사업규모 비중이 49%로 가장 크고, 그 뒤를 이어 UNICEF가 23%, WHO가 5%를 차지하고 있다. 2015~20년 동안 북한에 가장 큰 규모의 재원이 투입된 인도적 지원 분야는 식량과 관련된 분야로, 영양과 식량안보에 총 1억 2,023만 달러, 각각 8,203만 달러(33.5%), 3,821만 달러(15.6%)가 지원되었다.

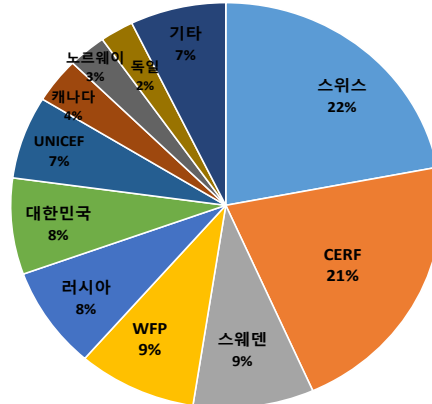
11) 북한에 대한 적십자의 지원은 국제적십자연맹 및 국별 적십자사(스위스, 노르웨이 등)가 개별적으로 시행하고 있다.

그림 4. 인도적 지원 공여 주체 유형  
(단위: %)



주: 민간 기관 및 재단, NGO 지원규모는 전체의 0.5%에 해당함.  
자료: UN OCHA, Financial Tracking Services: Democratic People's Republic of Korea(검색일: 2021. 8. 12).

그림 5. 상위 10개 인도적 지원 공여국/기관  
(단위: %)



자료: UN OCHA, Financial Tracking Services: Democratic People's Republic of Korea(검색일: 2021. 8. 12).

## 5. 국제사회의 지원방향과 남북협력과제

국제사회의 대북제재가 지속되고 코로나19 확산으로 북한의 국경봉쇄가 장기화되고 있음에도 불구하고 북한은 VNR 보고서를 제출함으로써 국제사회와의 협력을 적극적으로 모색하고 있는 것으로 보인다. 이는 북한은 국제사회의 일원으로서 유엔이 제시한 국제적 규범을 준수하고 보편적 가치를 수용함으로써 국제사회로부터의 외교적 고립을 방지하고, 국제협력을 통해 대내 경제위기 극복을 위한 경제개발 지원을 확대하고자 하는 의도로 평가할 수 있다.

주목할 점은 북한이 △SDGs와 국가발전전략·계획의 연계성을 강화 △효과적으로 재정을 지원 △기술·천연 자원을 효과적으로 활용 △대중 캠페인을 수행 △북한의 발전전략과 SDGs 이행체제를 강화하는 등 국제사회의 관례에 맞춰 지속가능한 발전에도모하는데 중점을 두고 있다는 것이다.

이에 따라 지난 2021년 1월 제8차 당대회에서 이미 수립된 국가경제발전 5개년 계획과 새롭게 수립될 제3차 UNSF(2022-2026)의 추진방향 역시 SDGs 이행의지를 명확히 하고 국제사회에 편입하기 위한 노력을 보다 확대하는 방향일 것으로 전망된다. 북한은 장기화되고 있는 대북 제재와 외교적 고립에 적극적으로 대처하기 위한 외교 다변화 전략을 구사하고 있는데, 이는 유엔을 중심으로 다자외교정책이 보다 유연화 되고 있으며, 북한 내부의 발전전략에서도 새로운 방향이 모색되고 있음을 시사하는 것이다.

그동안 북한은 코로나19 방역과 국경봉쇄를 통해 국제기구의 지원을 거부해 왔으나, 식량 및 보건 위기가 가중되면서 북한의 SDGs 이행에도 어려움이 크기 때문에 단순한 인도적 지원을 넘어서서 유엔을 통한 개발협력사업 지원을 적극 요청할 것으로 예상된다. 먼저, 2021년 3월 이후 북한에 상주하는 유엔은 물론 국제 NGO의 상주인력이 없어서 국제기구와의 협력이 사실상 중단된 상황이므로 대북지원을 위한 현지인력 및 지원계획 수립이 보다 구체화될 것으로 보인다.

이와 같이 북한이 국제사회의 일원으로서 SDGs 이행과 목표달성을 위해 다자협력을 중시하고 있으므로 우리정부도 남북협력을 보완한 다자방식의 협력 메커니즘을 적극 모색할 시점이다. 북한도 SDGs 이행을 위해 보다 효과적이고 포용적이며 신뢰성 있는 추진체제 마련이 시급한 상황이므로, 남북협력을 통해 한반도 통합 SDGs를 공동으로 수립하고 기후변화, 환경, 보건 등 주요 협력분야를 중심으로 유엔기구와 함께 지역적 파트너십을 주도할 수 있는 플랫폼을 수립할 필요가 있다.

구체적으로는 유엔이 새롭게 수립해야 할 제3차 UNSF(2022-2026)에 한반도 지속가능발전목표를 공동으로 제시하고 남북이 공동으로 추진할 수 있는 주요 협력 사업을 사전에 협의 및 발굴할 수 있도록 유엔과 공동으로 협력 방안을 논의해 나가야 할 것이다. 현재 남북관계가 교착상태이므로 북한에 대한 직접 지원이 어려운 상황이기 때문에 주요 국제기구를 활용하여 인도적 지원 사업을 확대하되, 북한의 SDGs 이행 체제를 강화하기 위한 다양한 개발협력사업을 다자성 양자원조(multi-bi) 방식으로 추진해 갈 필요가 있다.

코로나19로 인한 보건위기가 장기화될 경우 남북간의 직접 교류나 지원은 상당기간 지연될 수 있으므로 국제기구를 통한 포스트 코로나 시대의 협력체제 수립 역시 다각도로 검토해야 한다. 현재 대북제재와 국경 봉쇄, 연이은 자연재해, 세계보건위기 등은 북한의 SDGs 이행과 NDGs 달성에 주요한 걸림돌로 작용하고 있으므로, 북한 취약계층 지원을 위한 체계적인 조사와 지속적인 지원규모 확대가 필요하다. 특히 유엔과의 지속적인 협력기반을 강화하기 위해서는 개발협력을 담당하는 유엔 산하 32개 기관으로 구성된 유엔개발그룹(UNDG)과의 협력기반을 강화하고, 북한을 지원하기 위한 포괄적 업무협정 체결 및 인도적 지원을 포함한 분야별 신탁기금 설립을 면밀히 검토할 필요가 있다. 이를 통해 인도적 지원이 시급한 분야에 대한 국제 사회의 대북 지원 활성화는 물론 남북관계 개선을 통한 한반도 전 지역에서의 지속가능한 개발을 도모해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 권 율. 2017. 「체제전환모델과 북한개발협력」. 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』. 국제개발협력학회 연구총서 I. 오름 출판사
- 권 율. 2019. 「국제사회의 지속가능발전목표(SDGs)와 한국의 추진과제: K-SDGs 수립과정과 추진체제 개선을 중심으로」. 글로벌정치연구. 한국외국어대학교.
- \_\_\_\_\_. 2020. 「글로벌 파트너십과 남북협력과제: 한반도 지속가능 발전목표 추진방향을 중심으로」. 『북한개발협력과 지속가능발전목표』. 국제개발협력학회 연구총서 II. 오름출판사
- 권 율. 정지선. 허운선. 송지혜. 유애라. 김미림. 2019. 『국제사회의 취약국 개발협력 지원성과와 과제』. 연구보고서 19-10. 대외경제정책연구원.
- 권 율. 최장호. 유애라. 최유정. 2021. “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제” *오늘의 세계경제*, Vol. 21 No. 17. 대외경제정책연구원.
- Democratic People’s Republic of Korea. 2021. “DPRK VNR on the Implementation of the 2030 Agenda.”
- Sachs, J., G. Schmidt-Traub, C. Kroll, G. Lafortune, and G. Fuller. 2019. *Sustainable Development Report 2019*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
- Sachs, J., G. Schmidt-Traub, Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., F. Woelm. 2020. *The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., F. Woelm. 2021. *The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report 2021*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WHO. 2020. *Global Tuberculosis Report 2020*.
- UN. 2011. “Overview of Needs and Assistance: the DPRK.”
- UN OCHA. 2020. “DPR Korea Needs and Priorities Plan 2020.”
- UN Resident Coordinator, UN Country Team, and National Coordinating Committee-Ministry of Foreign Affairs. 2017. “The UN Strategic Framework 2017-21.”