

# 국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력: 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs)를 중심으로\*

박지연\*\* 문경연\*\*\* 김은영\*\*\*\* 조동호\*\*\*\*\*

## | 목 차 |

I. 서론	IV. MDG 패러다임과 대북지원
II. 선행 연구	V. 북한개발협력과 SDGs
III. 새천년개발목표(MDGs)와 지속 가능개발목표(SDGs) 탐색	VI. 결론

## | 논문요약 |

국제사회의 개발협력 패러다임은 새천년개발계획(MDGs)과 지속가능개발 목표(SDGs)로 요약된다. 국제사회의 개발협력 패러다임은 북한에 대한 개발 지원 논의와 실제에 다양한 형태로 영향을 미쳐왔으며, 변화된 패러다임 또한 다양한 측면에서 대북 개발협력에 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 MDGs와 SDGs를 북한개발협력의 측면에서 고찰하는 것은 북한 개발을 위한 국제협력의 기반 마련에 필수적이라 할 수 있다. 본 논문은 최근 발표된 SDGs의 북한 적용을 최초로 시도하여, 북한의 특화된 SDGs를 단계별로 전망한다. 분석 결과 국제사회의 북한개발협력은 기본적으로 빈곤종식, 기아종식과 지속가능 농업, 보건과 복지, 물과 위생 등을 목표 달성에 초점이 맞추어질 것이나, 기존과 달리 일자리와 경제성장, 혁신과 인프라, 지속가능한 소비생산, 고채무국에 대한 부채탕감 이슈가 새롭게 추가될 것이다. 한편 새로운 SDGs는 수원국의 빈곤퇴치 및 경제개발을 위해 정치적 영역까지 다루는 범

\* 이 논문은 2015년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 제1저자: 한국수출입은행 북한동북아연구센터 책임연구원.

\*\*\* 교신저자: 전북대학교 지미카터국제학부 교수.

\*\*\*\* 공동저자: 이화여자대학교 북한학과 박사수료.

\*\*\*\*\* 공동저자: 이화여자대학교 북한학과 교수.

분야적 접근법을 취하고 있다. 따라서 향후 북한에 대한 국제사회의 지원을 위한 조건은 더욱 까다로워질 가능성이 있을 것임을 염두에 둘 필요가 있다.

- 주제어: 국제개발협력, 북한개발협력, 새천년개발계획(MDGs), 지속가능개발계획(SDGs), 북한

## I. 서론

국제사회는 2000년 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 수립하여 2015년까지 세계 빈곤층을 절반으로 감소시킨다는 목표를 가지고 양자 및 다자 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 추진해 왔다. MDGs는 개발에 대한 국제사회의 공통 목표와 우선순위를 설정한 합의로 인간개발과 사회발전 중심의 개발협력 패러다임을 제안하였고 측정 가능한 결과 중심의 모니터링 도입으로 국제사회 개발 지원 행위를 주도해 왔다(강선주 2015, 97). 이를 바탕으로 국제사회는 지난 15년간 다수의 MDG 목표들, 예를 들어 극빈층의 감소, 말라리아와 결핵 치료, 보건과 초등교육 등에서 유의미하고 실질적인 진전을 이루기도 하였다(UN 2013). 한편 2015년 9월 유엔은 2030 개발의제의 핵심으로 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 채택하고, 국제사회가 이를 이행하기 위한 노력을 기울여 줄 것을 선언하였다. 새로운 국제사회의 개발목표는 사회개발과 더불어 경제개발과 환경의 지속가능성 그리고 평화와 안보를 아우르는 포괄적 형태로 변화되었다. 더불어 SDGs는 이행 수단의 다양화와 글로벌 파트너십을 강조하는 등 구체적인 변화를 추구하고 있다.

MDGs 그리고 SDGs로 요약되는 최근 국제사회의 개발협력 패러다임은 개발을 달성하기 위해 실행되어야 할 구체적인 정책을 수립하도록 하고, 이를 조화롭게 실행하도록 하여, 궁극적으로 개발의 효과를 높이기 위한 목적에서 공유되어 왔다. 따라서 MDGs는 북한에 대한 개발지원 논의와 실제에도 다양한 형태로 영향을 미쳐왔으며, SDGs 또한 다양한 측면에서

대북 개발협력에 영향을 미치게 될 것이다. 실제로 1990년대 중반 국제사회의 북한에 대한 지원은 긴급구호 형태로 일회적인 것이었으나, 2000년대 일부 선진 공여국들은 인간개발(교육지원 등), 사회발전(보건의료 등) 등으로 사업 범위와 목표를 확대한바 있다. 이러한 맥락에서 SDGs를 중심으로 새로운 개발협력 프레임의 적용 방식을 고민하고 있는 최근 논의 동향을 구체적으로 살펴보고, 이를 북한개발협력에 적용하는 것은 북한개발을 위한 국제협력의 기반마련에 필수적이라할 수 있다.

이러한 문제의식에서 본 논문의 II장에서는 대북지원 논의에 관한 기존 연구를 살펴본다. 다음으로 III장에서는 MDGs와 SDGs를 중심으로 국제사회 개발협력 패러다임을 분석한다. IV장에서는 MDGs하에서의 대북지원의 특징을 분석한 후, 이어서 V장에서는 SDGs의 북한 적용을 위한 함의에 대해 논의할 것이다. 마지막으로 결론에서는 논문의 내용을 요약하고 북한 SDGs 실현을 위한 과제를 서술한다. 궁극적으로 본 논문은 국제사회 개발협력 패러다임, 즉 MDGs와 SDGs 패러다임을 바탕으로 향후 2030년까지 국제사회가 추진하고자 하는 SDGs 개발협력 패러다임을 북한에 적용한 논문으로서 학문적 그리고 정책적 의의를 가진다고 하겠다.

## II. 선행 연구

1995년 여름, 북한에서 자연재해와 식량난으로 기아가 극심해지자 북한 UN 대표부는 UN 인도지원국에 지원을 요청하였다. UN 인도지원국은 직접 조사한 결과를 토대로 국제사회에 긴급 구호를 호소하였고, 여러 국가들이 참여하여 대북지원이 시작되었다. 이후 대북지원이 지속되면서 이에 대한 다양한 논의들이 이루어져 왔다.

먼저 북한개발협력에 대한 초기 연구는 북한 경제난 및 인도주의 사태 발생의 원인에 대한 연구에 집중하였다. 배성인(2004, 263), 이금순(2005) 등은 북한의 기아 및 영양실조가 자연재해에 의한 것이 아니라 북한의 인프라 부족, 분배체계의 왜곡, 분배 투명성 문제, 북한의 인프라 부족, 국제지원의 정치적 성격 등과 같은 복합적 원인에 기인하기 때문에 지원만으

로는 근본적인 기아를 해결할 수 없으며 원료, 기술 부족에 따른 지속가능성 결여로 인해 지원의 성과가 미미하다고 분석한다. 유사하게 조한범(2005, 79-99)도 긴급구호를 장기간 실시했음에도 불구하고 이러한 문제가 해결되지 않는다는 사실은 자생적 회복력 제고에 대한 고려가 부족했다는 증거이므로 대북지원의 개발협력으로의 전환이 더욱 절실히 필요하다고 서술한다.

임을출(2013, 147-148)은 MDGs 체제의 출범과 더불어 2005년 북한의 자체적인 요구, 즉 긴급구호에서 개발지원으로의 전환 요구는 대북 개발지원의 성격 변화의 중요한 계기가 되었다고 분석한다. 분석에 따르면, 북한은 개발지원을 통한 MDGs 달성 의지를 표명하고, UNDP의 지원으로 기아 인구를 절반으로 줄이기 위한 '대북 개발지원 활동 5개년 전략'을 수립하였으며, MDGs 진도 보고서를 작성하였다. 또한 북한은 2009년부터 강성대국 건설 목표와 MDGs를 연관지어 언급하기도 하는 등 국제사회의 개발지원 및 협력 동향을 파악해가며 적극적으로 대응해 나갔다.

대북지원이 지속되어 왔음에도 불구하고 경제난이 계속되자 대북지원의 실효성에 의문이 제기되면서, 원조의 효과와 개발협력의 필요성에 대한 연구들이 활발해졌다(이종무 2012, 41). 강동완(2011, 262-263), 최춘흠 외(2008) 등은 UN의 대북지원 사업의 문제점으로 사업의 주체 및 내용의 중복, 프로그램 방식이 아닌 프로젝트 방식의 사업 구성으로 인한 일관성 결여, 체계성 부족 등을 제시하였으며, 국제정치적 민감성, 북한 내부 폐쇄성으로 인한 모니터링의 한계, 분배 투명성 확보의 문제, UN 협의체들 간의 협업 부재 등을 지적하기도 하였다. 반면 윤대규·임을출(2006), 양문수(2007), 김종갑(2005) 등은 개발협력이 사회개발을 포함한다는 점에서 북한 주민들의 기본적 질을 개선하고, 궁극적으로 북한을 개혁개방 및 경제개혁으로 유도하며, 남북한 간 신뢰구축을 통한 통일 기반을 조성하고 남북 평화체제 구축에 기여한다는 미래지향적 가치로 조명될 수 있는 가능성도 언급하였다.

대북지원과 관련된 선행 연구는 국제사회의 대북지원에 관한 문제점을 제기하고 효과적인 개선 방향으로 이끄는 데에는 기여하였지만, 대부분 국제사회의 대북지원 목적에 대한 논의는 결여된 채 경제적, 사회적 효과

를 분석하고 있는 한계를 가진다. 물론 MDGs와 관련한 일부 선행 연구들은 국제사회의 개발협력 패러다임에 대한 다양한 논의를 소개하고 있지만 그 수준이 제한적이었을 뿐 아니라 최근 SDGs를 반영한 북한개발협력 관련 연구는 찾아보기 힘들다는 측면에서 본 논문은 연구의 의의를 지닌다. 더욱이 SDGs 논의 자체가 최근 새롭게 시도되고 있음을 감안하면 본 연구의 의의는 더욱 크다.

### III. 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs) 탐색

유엔(UN)은 범세계적으로 대두되는 다양한 영역의 문제를 해소하고자 2000년 새천년정상회의를 소집하여 새로운 개발 목표인 MDGs를 설정하고, 전 세계가 공동으로 추구해야 할 글로벌 비전을 선포하였다(강선주 2015, 94-97). MDGs 출범으로 개도국에 대한 원조 중심에서 개발협력으로 패러다임이 전환되었다. 즉, 국제사회 원조는 빈곤 퇴치뿐만 아니라 초등교육, 보건, 의료 등 개발협력의 영역이 확대되었고, 이 과정에서 원조의 효과성에 대한 논의도 활발하게 이루어졌다. 원조 공여국의 원조방식이나 수원국의 특성, 수원국 정책과 제도의 건전성이 개발원조의 성과에 중요한 역할을 하며, 개도국의 제도를 개선하는 방향에도 주의를 기울여야 한다는 점을 인식하게 되었다(Burnside & Dollar 2000, 847-868; Clemens et al. 2004). 이를 위해서 국제사회는 수원국의 제도개혁과 역량강화를 위한 기술지원과 정책조언도 공여해야 한다는 주장이 대두되면서, 제도 및 역량 개발 논의들이 활성화되어 왔다(Shirley 2005; Brautigam & Knack 2004; Harford & Klein 2005; Heckelman & Knack 2008, 524-548).

약 15년 후, 2015년 9월 25일 UN 제70차 총회에서 193개국 정상은 Post-2015 개발 아젠다로 ‘Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development’를 채택하였으며, 아젠다의 핵심 목표는 MDGs를 대체할 ‘지속가능개발목표(SDGs)’로 설정되었다. SDGs는 2015

년 종료되는 MDGs를 승계하여 2016년부터 2030년까지 사회, 경제, 환경 분야를 망라하여 지속가능한 발전과 빈곤 종식을 위해 전 세계가 함께 추구할 목표로 설정되었다. 향후 SDGs는 경제, 사회, 환경뿐만 아니라 평화, 정의, 제도 등 광범위한 발전 목표를 기반으로 전 분야에서의 역량 개발을 통한 지속가능한 개발을 도모할 것으로 예상된다.

MDGs와 SDGs의 특징은 다음과 같이 분석할 수 있다(<표 1> 참조). 먼저, SDGs는 MDGs와 비교해 구성, 범주, 대상, 자원, 거버넌스 측면에서 광범위하다. MDGs가 8개 목표, 21개 세부 목표를 추구했던 반면, SDGs는 17개 목표, 169개 세부 목표로 확대하여 경제, 사회, 환경의 지속가능 발전에 필요한 이슈를 모두 포괄하도록 구성되었다는 점에서 MDGs와 구별된다. 둘째, MDGs가 빈곤 감소와 경제 발전에 초점을 맞췄던 반면 SDGs는 경제, 사회, 환경뿐만 아니라 평화, 정의, 제도의 발전도 추가하여 인류 행동 양식의 변혁을 요구하고 있다. 다음으로 개도국의 발전을 강조했던 전통적 개발협력과 비교해 SDGs는 일자리 증진, 기후변화 대응 등 선진국에도 적용되는 보편적 가치 도모를 강조하였다. 넷째, MDGs 체제하에서는 선진국이 주요 행위자였으나 SDGs에서는 인도, 브라질 등 개도국도 주요 행위자로 포함하였으며, 재원도 공여국의 ODA 중심에서 공공재원, 민간재원 모두 활용하는 방식으로 확대되어 거버넌스 방식에도 큰 변화를 가져올 것으로 예상된다. 끝으로 SDGs에서는 구체적인 이행수단을 확보하고, 후속조치와 이행 점검체계를 마련하여 목표 달성을 위한 각 행위자들의 책임성을 강화<sup>1)</sup>하는 등 MDGs 자발적 보고시스템의 한계를 극복하려는 시도를 보여주고 있다.

1) SDGs 이행을 위해 ① 국가, 지역, 글로벌 차원에서 다층적 후속조치와 점검체계 구축, ② 각국은 자발적·정기적으로 투명하게 개발목표 이행을 점검하고 결과를 보고, ③ UN 통계위원회 전문가 그룹을 중심으로 이행 점검 및 평가의 기준이 될 글로벌 지표 체계 구축, ④리우+2 회의에서 설립된 고위급 정치포럼은 사무총장의 연례보고서에 기초하여 후속 조치 및 평가의 중심적 역할을 수행, ⑤ SDGs 이행의 구체적 전략과 행동에 관한 정치적 지침을 전 세계에 제공할 계획이다.

<표 1> MDGs와 SDGs 특징 비교

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

한편 SDGs는 17개의 목표로 구성되어 있다. SDGs의 항목들 중 빈곤 퇴치, 기아 종식, 보건과 복지, 양질의 교육 보장, 양성 평등 도모, 물과 위생, 클린 에너지, 지속가능한 도시, 지속가능한 소비 및 생산, 기후변화 대응, 해양 생태계 보존, 육상 생태계 보전 등은 MDGs를 확대한 것이다. 반면 일자리와 경제성장, 산업 및 혁신, 불평등 완화, 평화·정의·제도 발전 등은 MDGs에서는 다루어지지 않았으나 SDGs에서 추가되었으며, 이행 수단과 글로벌 파트너십 강조 항목 또한 MDGs에서는 다루지 않았던 이슈이다.

SDGs와 MDGs의 구체적인 항목들을 살펴보면(<표 2> 참조) 첫째, SDGs [1]부터 [5]까지는 ‘인간’에 관한 가치를 높이는 것으로, 빈곤 퇴치, 기아 종식, 보건과 복지, 양질 교육, 양성 평등이 여기에 포함된다. 이 중 MDGs의 [1]에 해당되는 SDGs의 [1]과 [2],<sup>2)</sup> 즉 빈곤, 기아 퇴치 관련 목

2) [목표 1] MDGs에서 극심한 빈곤을 줄이는 것이 목표였다면, SDGs에서는 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤을 퇴치하는 것이라는 야심찬 목표가 설정되었다. 2030년까지 \$1.25/일 미만 생활자가 없도록 하고, 이들을 위한 사회보장제도를 확충하며, 경제적 권리를 제고하는 것이 목표이다. 재원 확충을 통해 개도국의 노력을

표들은 MDGs와 비교해 지속가능한 빈곤 종식상태를 유지할 수 있도록 빈곤층의 취약성 완화 개념을 포함하는 등 그 범위가 포괄화되었고, 식량 생산 기반의 지속가능성을 강화시키는 방향으로 확장되었다(Laura et al. 2013, 599-608). MDGs의 [3]은 SDGs의 [5]로 확장<sup>3)</sup>되어 여성의 역량 강화에 초점을 맞추게 되었다. 이 목표는 다른 목표와는 달리 SDGs의 독자적 목표의 하나인 동시에 다른 목표의 세부목표에서도 반영되어 있는 목표이다.

둘째, MDGs의 [4], [5], [6]은 SDGs의 [3]<sup>4)</sup>에 해당되며, 건강한 삶을 보장하는 보건 복지 포괄적 목표를 제시함으로써 MDGs의 기존 3개 목표와 더불어 목표에서 배제되었던 다양한 건강의 문제들을 포함하고 세부 목표로 구체적으로 설정할 수 있도록 하였다. 한편, 보편적 초등교육 실현을 도모했던 MDGs의 [2]는 양질의 교육 및 평생 학습 기회의 제공을 명시한 SDGs [4]로 확장되었다.<sup>5)</sup> 양질의 교육은 MDGs 체제에서 교육의 양적 성장에 집중한 나머지, 교육의 질에 대한 고려가 없었다는 비판을 수용하여 제시되었으며, 개도국 중심의 기초 교육에서 벗어나 선진국에도 해당되는 평생 학습의 기회 제공까지 확장된 것이다.

셋째, MDGs [7]의 지속가능한 환경 목표는 ‘지구’와 ‘변영’과 관련된 가치로 SDGs [6]과 [7], 그리고 [11]-[15]로 구체화되었다.<sup>6)</sup> 물과 위생, 클린

---

지원하고 협력 방안을 모색한다. [목표 2] 2030년까지 기아를 종식시키고, 지속가능한 농업을 도모하는 것이 두 번째 목표이다. 이를 통해 인류의 안전한 식량을 확보하고 모든 형태의 영양실조를 종식시키는 등 지속가능한 식량 생산시스템을 보장한다.

- 3) [목표 5] 성별에 따른 차별과 폭력뿐만 아니라 문화적 관습과 제도 등을 철폐하며 여성의 가사노동에 대한 가치를 인정하고, 보상을 확대한다. 아울러 여성의 사회 참여를 적극 권장하고 보건 서비스 및 정보통신 기술에 대한 접근성을 확대하는 등 양성평등 증진을 위한 정책과 제도를 강화한다.
- 4) [목표 3] 2030년까지 임신부 사망률, 영아 사망률, 5세 이하 유아 사망률을 현저히 감소시키며 에이즈, 결핵, 말라리아 등과 같은 질병을 전멸시킨다. 또한 약물남용, 정신질환, 유해 화학물질, 공기오염, 교통사고 등에서 기인한 질병 역시 감소시키며, 보편적 건강보험제도를 확보한다.
- 5) [목표 4] 2030년까지 무상 초등 및 중등 교육을 보장, 양질의 기술/직업 교육 기회를 보장한다. 또한 성별에 따른 교육 불평등을 해소하고 취약계층 대상의 교육서비스를 강화, 문맹률 감소, 교육시설 개선, 장학금 확대, 인력 확충 등을 도모한다.
- 6) [목표 6] 2030년까지 모든 사람이 음용수와 위생시설을 이용할 수 있도록 개선한다. 오염물질 배출 감소를 통한 수질 향상, 물 사용 효율성 제고, 통합수자원관리



에너지, 기후변화 대응, 해양·육상 생태계 보호, 지속가능한 소비, 도시 등으로 목표를 설정하여 구체적이고 광범위하게 다루어졌다. 한편 SDGs는 ‘번영’과 ‘평화’와 관련된 가치를 강조하여 [8] 일자리와 경제성장, [9] 산업 혁신과 인프라, [10] 불평등 완화, [16] 평화·정의·제도의 개선 등이 추가하였다.<sup>7)</sup>

(integrated water resource management), 물 관련 생태계 보호와 복원력을 향상시킨다. 이를 위한 국제협력 및 역량강화 지원을 확대한다. [목표 7] 2030년까지 저렴하고 안정적이며 현대적인 에너지 서비스 공급을 보편화하고, 이를 위한 인프라를 확충하고 기술을 개발하며, 신재생에너지의 비중을 확대한다. 청정에너지 연구기술 분야에서 국제협력을 확대한다. [목표 11] 2030년까지 모든 사람에게 기본적인 정주여건을 개선하고, 대중교통 접근성을 강화, 환경적 영향 축소, 자연재해의 피해 감소를 위해 노력한다. 세계문화유산과 자연유산을 보호하고 개도국의 기후 변화 감축 및 적응 능력을 강화시키는 데 노력을 경주한다. [목표 12] 모든 국가들은 지속가능 소비 및 생산 패턴에 관한 10년 프로그램(10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns)을 시행하여 자연자원의 지속가능 관리 및 효율적 사용을 달성한다. 또한 2030년까지 1인당 음식물쓰레기 배출량을 절반으로 감소시키고 생산 및 공급과정에서도 음식물 손실을 줄이도록 노력한다. 화학물질의 친환경적 관리, 폐기물 배출량의 획기적 감소, 기업 및 공공조달 분야에서 친환경적 방식을 적극적으로 추진한다. [목표 13] 기후변화 대응과 관련한 교육과 인식제고 노력을 강화하고, 기후 관련 위험 및 자연재해 대응 능력을 향상시킨다. 선진국은 2020년까지 연간 \$1000억 달러 기금을 조성하여 녹색기후기금(Green Climate Fund)을 운용한다. [목표 14] 해양오염을 감소시키고, 해양 생태계를 지속가능한 수준에서 이용하고 보존하기 위해 노력한다. 해양 산성화의 최소화, 불법적 남획 방지를 위해 노력하고, 어자원 남획을 조장하는 어업 보조금을 폐지한다. [목표 15] 육상 생태계 및 내륙의 수자원 생태계의 보존과 복원, 지속가능한 사용을 도모한다. 산림에 대한 지속가능한 관리, 사막화 방지, 산악 생태계 보존을 위한 조치를 취하며, 자연보존지역의 파괴를 중단시키고, 생물다양성의 보호를 추진하며, 멸종위기 동식물의 불법포획과 채취 및 거래 금지를 추진한다.

- 7) [목표 8] 국가별로 상황에 맞는 경제성장을 유지하도록 노력하고 최빈국은 최소한 연 7% GDP 성장률을 유지하도록 한다. 선진국은 10년 단위 계획을 수립하여 환경을 파괴하지 않는 경제성장을 도모하며, 2030년까지 모든 사람에게 양질의 일자리를 제공하고 노동권을 보장하여 안전한 노동환경을 조성한다. [목표 9] 안정적이며 복원력 있는 인프라를 개발하고, 포용적이고 지속가능한 산업화를 증진한다. 개도국 소규모 기업의 금융 서비스 접근성 확대, R & D 향상을 위해 선진국이 지원하며 2020년까지 최빈국에서 저렴한 인터넷 서비스에 대한 보편적 접근이 가능하도록 정보통신기술을 향상시킨다. [목표 10] 불평등을 완화시킬 수 있는 조치를 모두 포함하는 ‘목표 10’에서는 2030년까지 하위 40% 소득 증가율을 전 국민 소득 증가율 이상으로 유지하고, 연령, 성별, 장애, 인종, 출신, 종교, 경제적 지위 등에 무관하도록 정치, 경제 사회적 참여를 확대한다는 규정을 명시하였다. 글로벌 금융시장에 대한 규제 및 감시를 강화한다. 최빈국에 대한 ODA를 확대하고

마지막으로 MDGs의 [8]은 SDGs에서 이행수단 및 글로벌 파트너십을 강화하는 방향으로 확대되었다. MDGs에서도 ‘개발을 위한 글로벌 파트너십의 구축’이 강조되었으나 실제로는 충분히 이행되지 못했다. 이에 SDGs에서는 모든 국가가 효과적으로 대응하고 확대된 목표를 달성하기 위해서 자원 조달과 글로벌 파트너십이 시급하다는 것에 동의하고, 이를 위한 구체적인 목표를 포함하였다.<sup>8)</sup> 이 중 이행수단과 관련해서는 ODA, 기술 이전, 능력 향상 지원, 무역과 공공-민간-시민사회 파트너십(public-private and civil society partnership)을 토대로 재원을 확보하도록 하였다. 이를 위해서는 혁신적인 개발협력 사업 방식이 필요하게 되었고, 공공 영역으로부터뿐 아니라 민간으로부터의 자원 조달의 중요성도 강조되고 있다. SDGs 달성에 필요한 재원은 연간 수조 달러에 이를 전망이며, 전 분야의 SDGs 이행수단 확보를 위한 개발재원 조성 논의가 확대 중이다.<sup>9)</sup>

또한 광범위한 분야에서 SDGs 목표를 이행하기 위해서는 정부, 민간 기업, 시민사회 등 다양한 주체의 참여가 가능한 포괄적 파트너십이 필수적이다. 과거에는 ‘수원국 대 공여국’이 ‘개도국 대 선진국’을 의미하는 남북협력 중심이었으나, 최근에는 개도국들 간 남남협력, 남남남 3각협력 등

---

자유로운 이주와 국제적 인구 이동을 보장하도록 한다. 2030년까지 이주노동자의 송금 거래비용을 3% 이하로 인하한다. [목표 16] 모든 폭력, 인명 살상, 인권 학대, 착취, 인신매매, 아동폭력을 종식시킨다. 국내외 법치 질서를 확립하고 사법적 정의에 대한 접근권을 보장하며 모든 형태의 부패를 척결한다. 책임 있고 투명한 제도를 확립하고, 개도국의 글로벌 거버넌스에 대한 참여를 확대한다.

- 8) [목표 17] SDGs에 명시된 목표의 이행수단과 지속가능한 발전을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Sustainable Development)을 활성화한다.
- 9) 2015년 에티오피아에서 개최된 개발재원 총회에서 채택된 아디스아바바 행동과제(Addis Ababa Action Agenda, AAAA)는 Post-2015 SDGs 결과문서와 연계하여 포용적 경제성장 재원 프레임워크(Financing Framework)로 활용될 예정이다. 한편 세계은행 금융 총재는 SDGs 시대에 필요한 재원이 수십억 달러 수준이었다면, SDGs 시대에는 연간 수조 달러가 필요할 것이며, 이를 위해 민간부문의 참여가 확대되어야 한다고 강조하였다. 지속가능발전금융전문위원회에서는 빈곤 근절을 위한 사회 안전망 구축에 연간 66억 달러, 농업, 교통, 에너지 등 사회 기반 시설 투자에 연간 5-7조 달러가 소요될 것이라고 예상하였고(Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing 2014, 5), UN System Task Team에서는 SDGs 주요 분야의 연간 투자수요를 1조 8,500억-4조 8,000억 달러로 추정<sup>1)</sup>하고, 민관 파트너십 등 통합적 자원조달 전략 수립을 제안하였다(UN System Task Team Working Group on Sustainable Development Financing 2013, 6-22).

다양한 파트너십으로 변화하고 있는 추세이다. 특히 개발협력에서 민간을 포함하는 포괄적 파트너십이 강조되면서 ODA 이외에 민간기업이 제공하는 자금이 개도국 발전에 중요한 역할 수행하고 있음이 부산 세계개발원 조총회에서 강조되었다.<sup>10)</sup> SDGs 체제는 공공재원과 국내외 민간재원, 국제무역 등 재정적 수단과 제도 개선 등과 같은 비재정적 수단을 활용하여 파트너십을 확대하고, 민관협력(Public Private Partnership, PPP)을 활용해 원조기관과 민간의 협력을 강화, 기업의 핵심 사업을 통해 빈곤 퇴치와 위생 개선 사업을 전개하는 등 범세계적인 포용적 성장을 유도해 나갈 것으로 전망된다.

<표 2> MDGs와 SDGs 항목 비교

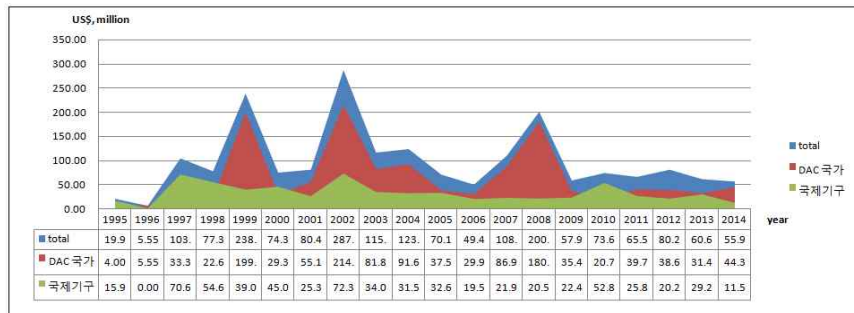
MDGs(2001-2015)	SDGs(2016-2030)	가치
[1] 극심한 빈곤 및 기아 퇴치	[1] 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 퇴치 [2] 기아 종식, 지속가능한 농업 도모	인간 (People)
[4] 유아사망률 감소 [5] 모성보건 증진 [6] HIV/AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치	[3] 보건과 복지	
[2] 보편적 초등교육 실현	[4] 양질의 교육	
[3] 성 평등 및 여성 권한 강화	[5] 양성 평등 및 여성 역량 강화	
[7] 지속가능한 환경 보장	[6] 물과 위생 [13] 기후변화 대응 [14] 해양 생태계 보존 및 지속가능한 활용 [15] 육상 생태계의 보호, 복원 및 지속가능한 활용	
해당 없음	[12] 지속가능한 소비 및 생산 패턴 확보 [11] 지속가능한 도시 및 주거 여건 조성 [7] 클린 에너지	번영 (Prosperity)
	[8] 일자리와 경제성장 [9] 산업, 혁신과 인프라 [10] 불평등 완화	
	[16] 평화롭고 포용적인 사회 구축, 정의에 대한 접근성 제고, 신뢰할 만하고 포용적인 제도 구축	평화 (Peace)
	[8] 파트너십	[17] 이행 수단과 글로벌 파트너십 강화

10) 2011년 부산에서 개최된 제4차 OECD 개발원조위원회(DAC) 고위급회담으로 민간부문이 공식적인 이해관계자로 참여한 바 있다.

## IV. MDG 패러다임과 대북지원

국제사회의 대북지원은 1995년 시작되었으며, 2014년 기준으로 약 20년간 총 19억 4,951만 달러가 지원되었다. 대북지원 규모는 1999년, 2002년, 2008년을 정점으로 증감이 반복되다가 최근 5년간 6,000만 달러 전후로 소규모 대북지원이 지속되고 있는 특징을 보이고 있다(<그림 1> 참조). 국제사회 개발협력 패러다임과 관련한 대북지원의 특징은 두 가지로 정리할 수 있다.

<그림 1> 국제사회의 대북지원(1995-2014년)<sup>11)</sup>

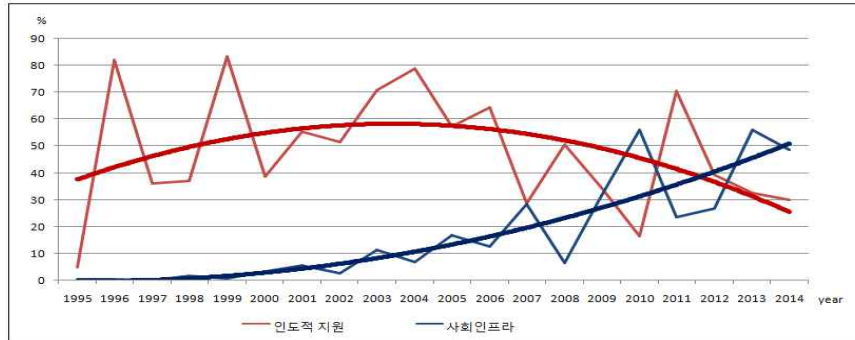


\* 약정액 기준/ 2012년 대북지원 총액에는 DAC 비회원국인 쿠웨이트의 대북 유상원조 2,143만 달러 포함

첫째, 2000년대 국제사회는 기본적으로 ODA 중심의 개발협력을 강조해 왔으며, 국제사회의 대북지원은 이에 충실했다고 볼 수 있다. 2012년 쿠웨이트의 지원을 포함, 1995년 이후 모든 대북지원은 ODA의 형태로 공여되었다. 이 중 무상 ODA 중심의 재원이 전체 재원의 약 98.9%를 차지하고 있으며, 기타 공적지원(Other Official Assistance, OOF) 등 ODA 이외의 재원이 도입된 사례는 전무하다.

11) OECD CRS, <http://stats.oecd.org>. (2015년 12월 28일 검색)

<그림 2> 대북지원 영역별 지원 비중의 변화(1995-2014년)<sup>12)</sup>



\* 약정액 기준

둘째, 국제사회 대북지원의 분야는 2000년대 중반부터 다양화된 것으로 분석된다. 2000년대 초반까지 국제사회의 대북지원은 인도적 지원과 물자 지원이 전체 지원 중 대부분을 차지하였으나, 최근에는 인도적 지원뿐만 아니라 사회인프라 지원의 비중이 크게 늘고 있다. 예를 들어 인도적 지원의 경우는 2005년 이전까지는 매년 전체 지원 규모의 47-82%를 차지해 왔으나 2005년 이후에는 16%로까지 그 비중이 크게 감소하였으며, 지속적인 감소 추세를 보이고 있다. 반면 사회인프라에 대한 지원 비중은 2000년대 중반까지 미미한 수준에 불과했으나, 2000년대 후반부터 크게 증가하여 2014년에는 약 56.12%를 차지하였다(<그림 2> 참조). MDGs는 단편적인 경제성장을 넘어 사회, 인간개발 등 사회인프라 개발에 기반을 둔 빈곤 퇴치에 초점을 맞추어 왔는데(강선주 2015, 95), 이러한 특징이 국제사회의 대북지원에서도 발견되는 것으로 분석할 수 있다.

주요 공여국의 대북지원을 살펴보면,<sup>13)</sup> 이러한 특징은 더욱 명확하게 나타난다. 먼저 미국은 1999년 1억 7,618만 달러의 대북지원을 시작한 이후로 2014년까지 북한에 대한 지원을 지속해 오고 있는 공여국이다. 2014년까지 지원 총액은 약 8억 1,370만 달러로 모두 무상으로 지원되었으며, 총 지원액을 기준으로 단일 공여국 및 공여기관을 모두 합하여 전체 1위를 차지하고 있다. 미국의 대북지원은 대규모 일회성 지원으로부터 소규

12) 위의 사이트.

13) 위의 사이트.

모 다회성 지원으로 지원의 성격이 변화되고 있는 것으로 분석된다. 예를 들어 2000년 전후까지 미국의 대북지원은 긴급구호에 대한 지원으로 일관된 특징을 지니고 있었으나, 최근 5년간 대북지원 영역을 살펴보면 긴급구호 이외에도 시민사회 지원, 평화안보, 통신, 교육 등 사회인프라 영역으로 지원 영역이 확대된 것을 알 수 있다. 특히 2013년 미국의 대북지원은 100% 시민사회 지원으로 탈북 지식인연대 지원, 대북인권단체 지원 등으로 구성되어 있다. 이것은 1990년대 대북지원 초기 3년간의 지원이 100% 긴급구호성 지원이었던 것과는 대조되는 특징이다.

독일은 1995년 7만 8,157달러의 대북지원을 시작한 이후로 1995년을 제외하고 2014년까지 북한에 대한 지원을 지속해 오고 있는 공여국이다. 2014년까지 지원 총액은 약 1억 7,039만 달러로 모두 무상으로 지원되었다. 독일의 지원은 2005년을 기점으로 교육 지원, 시민사회 지원 등 개발협력 분야가 대북지원의 다수를 차지하게 되었으며 상대적으로 긴급구호성 지원은 크게 감소한 것으로 나타나고 있다. 특히 2013년 독일의 대북지원은 총 23회 이루어졌는데, 이 중 3회가 식량지원을 위한 공여였으며 약 50%에 달하는 11회가 교육 지원에 해당되는 특징을 보인다.

스위스는 1995년 3,095만 달러의 대북 식량 지원을 시작한 이후로 2014년까지 북한에 대한 지원을 지속해오고 있는 공여국이다. 2014년까지 지원 총액은 약 1억 5,252만 달러로 모두 무상으로 지원되었으며, 총 지원액을 기준으로 단일 공여국 중에서는 미국과 독일에 이어 3위를 차지하고 있다. 2000년대 중반부터 미국, 독일과 마찬가지로 스위스의 대북지원은 건별 지원 규모가 감소하였으며, 이것은 지원 성격의 변화와 연관된다. 스위스의 대북지원은 대규모 긴급구호성 지원이 감소하고, 소규모 사회인프라 지원이 증가한 특징을 보이고 있는 것이다. 최근 5년간 전체 지원 사례는 총 43회인데, 이 중 긴급구호성 지원은 14회로 전체의 32.56%였고 2012년과 2013년에는 긴급구호성 지원의 비율이 각각 전체의 25%, 29%로 평균을 하회하고 있다.

## V. 북한개발협력과 SDGs

북한에 대한 SDGs 적용은 다측면에서의 논의를 필요로 한다. 본고는 예비연구(preliminary study)의 성격으로 주요 행위자인 수원국 북한의 상황과 국제사회 공여국들의 입장 분석을 통해 북한 SDGs에 대한 구상을 시도한다. 즉, 본 연구는 먼저, 북한의 경제정책 및 경제상황을 통해 북한의 SDGs 활용의 방향성을 전망하고, 다음으로 국제사회의 북한에 대한 취약성 인식 등을 통해 국제사회의 대북 SDGs 수립의 방향성을 분석한다.

북한은 2011년 국가경제개발 10개년 전략 계획(2011-2020)을 발표하였다. 계획에 따르면 중점분야는 공업지구개발, 교통망개발, 에너지개발, 농업분야개발 등이며 여기에 약 1,000억 달러를 투자할 계획이라고 밝혔다.<sup>14)</sup> 이후 2013년 북한은 13개 경제개발구와 신의주 특수경제지대를 지정하였으며, 2014년에는 원산-금강산국제관광지대와 그 외 경제개발구 6개를 추가 발표하였다(상임위정령 2013년 11월 21일; 2014년 6월 11일). 북한의 개발에 대한 강력한 의지 표명에도 불구하고, 개발의 본격화 조짐은 보이지 않고 있다(『조선일보』 2014/12/13). 개발의 본격화를 위해서는 재원 확보가 필수적이지만, 세계 최빈국 중 하나인 북한이 자체적으로 개발재원을 조달할 가능성은 매우 낮아 보인다.<sup>15)</sup> 따라서 북한은 자국 개발을 위한 재원 확보를 위해 국제사회와의 협력이 절실히 필요한 상황인 것으로 판단된다.

한편 최근 북한의 1인당 GDP 수준을 살펴보면, 한국은행은 1,000달러 내외인 것으로 추정<sup>16)</sup>하고 있으며, 유엔은 600달러 내외인 것으로 발표하고 있다.<sup>17)</sup> 차이를 보이기는 하지만, 두 기관에서 측정하고 있는 수치는 모두 세계은행의 최빈국 수준<sup>18)</sup>인 것으로 분석된다. 다만, 1인당 GDP가

14) 통일부 북한경제포털, <http://nkinfo.unikorea.go.kr>. (2016년 2월 12일 검색).

15) The World Bank, [http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low\\_income](http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income). (2015년 2월 11일 검색)

16) 한국은행은 북한의 GDP를 산출하는 데 있어 해당되는 한국의 가격체계와 부가가치율을 적용한다. 따라서 북한의 GDP는 일반적으로 말하는 시장가격을 기준으로 하는 GDP와는 근본적인 차이를 갖지만, 상대적으로 높게 측정될 가능성이 있다. 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>. (2016년 3월 20일 검색)

17) UN, <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>. (2015년 12월 12일 검색)

약간의 증가세를 보이고 있는데 북한 경제가 낮은 수준에 머물러 있지만 개선되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 북한의 대외무역 규모는 지속적인 증가 추세를 보이고 있는데, 특히 2014년 규모는 76.1억 달러로 북한 경제 역사상 최대 규모를 기록하였다.<sup>19)</sup> 그럼에도 불구하고 북한의 무역은 대상국의 지나친 쏠림현상과 품목의 후진성의 한계가 여전히 존재할 뿐 아니라, 여타 국가들과 비교하여도 그 절대 규모가 매우 작다는 한계를 가지고 있다. 주요 교역국은 중국, 러시아, 인도, 태국, 방글라데시 등이며, 특히 대중 무역은 전체 무역의 90.19%를 기록하였다. 북한의 투자유치 상황 또한 유사한 특징을 보이고 있다. 북한의 외자유치는 2011년 이후 급격히 증가하여 2013년에는 사상 최대 규모를 기록하였다. 다만, 투자 유치 투자의 경우 급격한 증가에도 불구하고 여전히 그 규모가 매우 작다는 한계와 중국으로부터의 투자가 전체의 70% 이상을 차지하는 쏠림현상<sup>20)</sup>이 관찰된다.

이러한 북한의 경제상황을 감안한다면, 민생안정 등의 경제상황 개선이 SDGs 주요 활용 방향이 될 것으로 분석할 수 있다. 즉, 북한은 SDGs의 17개 목표 중 기본적으로는 [1] 빈곤종식, [2] 기아종식과 지속가능 농업, [3] 보건과 복지, [6] 물과 위생 등에 초점을 맞출 것인데, 이러한 목표는 기존의 MDGs에서 다루어졌던 전통적인 목표와 유사하다. 다만 그와 더불어 [8] 일자리와 경제성장, [9] 혁신과 인프라, [12] 지속가능한 소비생산 등이 새로운 개발목표 설정의 주요한 요소가 될 것으로 판단된다. 전술하였듯이 북한은 현재 최빈국이기는 하지만 최근 경제성장의 추세가 명확히

18) For the current 2016 fiscal year, low-income economies are defined as those with a GNI per capita, calculated using the World Bank Atlas method, of \$1,045 or less in 2014; middle-income economies are those with a GNI per capita of more than \$1,045 but less than \$12,736; high-income economies are those with a GNI per capita of \$12,736 or more. Lower-middle-income and upper-middle-income economies are separated at a GNI per capita of \$4,125. The World Bank, <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>. (2015년 12월 12일 검색)

19) KOTRA, <http://www.kotra.or.kr>. (2015년 12월 12일 검색)

20) 2004-2013년까지 중국의 누적 투자액은 약 5.8억 달러이며, 2013년 투자액은 약 1.8억 달러로 북한 전체 투자유치 규모의 약 70%이다. UN comtrade, <http://comtrade.un.org>. (2015년 12월 12일 검색)



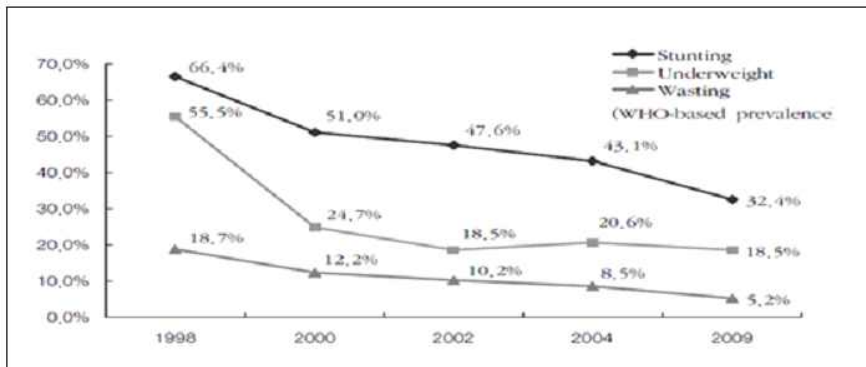
발견되고 있으며, 정치적인 안정을 바탕으로 민생문제 해결을 위해 대내외 개혁개방을 다양한 방식으로 추진 중에 있기 때문이다. MDGs에서 지속적으로 다루어 온 [1] 빈곤종식, [2] 기아종식과 지속가능 농업, [3] 보건과 복지, [6] 물과 위생 등의 목표는 기존 대북지원의 지속적인 연계로 추진될 것이며, [8] 일자리와 경제성장, [9] 혁신과 인프라, [12] 지속가능한 소비생산 등이 새로운 개발목표 실현을 위해서는 기존보다 확장된 형태의 개발협력이 추진될 것으로 전망된다.

한편 국제사회는 각 국가의 취약성을 다양한 기준으로 평가해 오고 있다. Index of State Weakness(SW), Peace and Conflict Instability Ledger(PC), (Fragile)Failed State Index(FSI), State Fragility Index(SFI), Global Peace Index(GP), Political Stability and Absence of Violence(WGI) 등이 대표적인 측정 지수이다(Rice & Patrick 2008).<sup>21)</sup> 다양한 지수들을 바탕으로 국제사회의 북한 취약성 평가의 결과를 요약하면 정도의 차이는 보이지만 대부분의 데이터는 북한을 취약국으로 평가하고 있다. 북한의 취약성을 가장 심각하게 평가하고 있는 지수는 (Fragile)Failed State Index(FSI)이며, 취약성을 상대적으로 낮게 평가하는 지수는 Peace and Conflict Instability Ledger(PC)이다. 지수가 국가합법성, 경제성장, 인권 등 정치·경제적 요인에 집중한 지표로 구성된 경우 취약성이 높게 나타난 반면 정권의 안정성, 인종갈등 등 사회, 안보적 요인 등의 지표가 지수를 구성한 경우 취약성이 상대적으로 낮게 나타난 것으로 분석된다. 즉, 국제사회는 북한이 경제, 인권 등에 있어 매우 취약한 수준인 것으로 판단하고 있다. 한편 취약성의 절대 수준은 다르지만, 최근 취약성이 일정 수준 낮아지고 있는 경향이 대부분의 지수에서 관찰되고 있는데, 경제난의 완화가 취약성 완화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 파악된다. Global Peace Index(GP)와 같이 일부 지수의 경우 취약성이 증가한 것으로 보기도 하는데, 이는 인권, 군사화 분야에 대한 북한의 취약성이 상대적으로 높은 가중치로 다루어졌기 때문이다.

21) Peace and Conflict, <http://www.cidcm.umd.edu/pc/>; The Fund for Peace, <http://global.fundforpeace.org/>; Global Report, <http://www.systemicpeace.org/globalreport.htm>; Global Peace Index, <http://www.visionofhumanity.org/>; Worldwide Governance Indicators, <http://info.worldbank.org/>. (2015년 10월 30일 검색)

이러한 국제사회의 인식을 반영할 경우, 주요 공여국의 북한개발협력은 첫째, 인도주의 지원의 재개와 경제상황 개선에 초점이 맞추어질 것이다. 기본적으로는 기존의 인도 지원이 유지, 확대되면서 [1] 빈곤종식, [2] 기아종식과 지속가능 농업, [3] 보건과 복지, [6] 물과 위생 등의 목표를 위해 지원이 이루어질 수 있을 것으로 보인다. 북한 영양지표의 완화가 보여주듯 국제사회의 대북지원이 시작된 1995년 이후 북한의 인도주의 상황은 지속적인 개선이 있었으나 여전히 외부의 지원을 필요로 하고 있음을 알 수 있고, 국제사회 역시 북한을 여전히 인도적 지원이 필요한 국가로 분류하고 있기 때문에 향후 북한에 대한 인도적 지원은 지속될 것으로 보인다(<그림 3> 참조). 다만 국제사회의 원조 효과성 패러다임의 확산과 원조 투명성 등에 대한 논의가 확산된 점을 감안할 때 이 분야에 있어서 저조한 실적을 보이고 있는 북한에 대한 원조가 쉽게 확대되기는 어려울 수 있다.

<그림 3> 북한의 영양 지표 변화



\* stunting(Height-for-age): 만성적 영양부족상태를 알 수 있는 지표/  
 Underweight(Weight-for-age): 전반적 영양상태를 나타내는 지표/  
 Wasting(Weight-for height): 급속한 영양결핍을 나타내는 지표  
 \*\* Central Bureau of Statistics(2010)

둘째, SDGs에서 제안하고 있는 [8] 일자리와 경제성장, [9] 혁신과 인프라, [12] 지속가능한 소비생산 등은 특히 북한의 대외무역 개선과 투자유치 등과 연계해 진행될 수 있다. 북한은 2005년 국제사회로 하여금 개발

지원으로의 전환을 요청했고, 한국의 민간단체들을 비롯한 국제사회는 이전의 긴급구호성 지원에서 개발에 초점을 맞춘 지원으로의 점진적 전환을 시도해 왔다. 북한 역시 경제개발구를 지정함과 동시에 이들 개발구에 대한 국제사회의 기술 및 자본 투자를 지속적으로 요청하여 왔고, 한국 정부 및 비정부 기구와 국제 민간단체들 그리고 국제기구가 제공한 시장경제 교육 사업들에 자국의 경제 관료들을 파견하면서 시장경제 학습을 지속해 왔다(문경연 2014). 이러한 맥락에서 북한에 대한 지원은 향후 북핵 제재 국면이 해결되는 과정에서 초기에는 직접적인 투자확대보다는 시장경제교육을 통한 투자환경 개선에 지원의 방향이 맞추어질 것으로 전망된다.

셋째, 글로벌 경기침체와 함께 세금으로 이루어지는 ODA에 대한 공여국들의 입장이 보수화되고 있는 가운데 채택된 SDGs 목표의 이행을 위한 개발재원 논의가 북한 개발에 있어 가지는 함의는, 세계은행(World Bank)의 분류 기준에 의해 저소득 국가군에 속하는 북한의 경우 새로운 ODA 정의에 따라 기존보다 더 높은 양허조건으로 국제사회의 지원을 받을 수 있을 것으로 보인다.22) 구체적으로 최소 증여율 45%와 9%의 할인율이 적용되는 LDC/LIC 그룹에 북한이 속해 있기 때문에 ODA를 공여 받을 때 더 유리한 조건으로 지원을 받을 수 있을 것으로 전망된다. 또한 2015년 9월 UN 개발정상회의 바로 전에 개최된 개발재원 논의에서 공여국의 ODA 확대와 이 중 최빈국에 대해 0.15-0.2% 지원 내용이 포함되면서 합의 자체로만 해석했을 때 북한을 포함한 LIC 그룹 국가들에 대한 원조 여건이 양호해졌다고 평가할 수 있다.23)

22) The World Bank, <http://data.worldbank.org/country/korea-democratic-republic>. (2015년 11월 14일 검색) 다만, 북한에 대한 지원의 경우 대부분이 무상원조로 이루어졌다는 점에서 북한에 미치는 영향은 상대적으로 크지 않을 수 있다.

23) 하지만 이러한 규정에도 불구하고 현실적으로 원조 효과성 확보가 어려운 LDC/LIC 그룹국가들에 대한 ODA 공여 기피현상이 존재하기 때문에 2018년부터 본격 도입될 개선안이 북한에 대한 ODA 공여 규모의 확대로 이어질지는 미지수이다. 특히 북핵문제로 인한 UN과 미국의 제재 속에서 낙관적 전망은 더욱 어려운 실정이다.

&lt;표 3&gt; 북한의 외채 추정 규모

	외채 규모(십억 달러)	비중(%)
OECD 국가	2.74	40.4
Morgan Grenfell	0.24	9.4
Anz Bank	0.64	59.6
일본	0.53	7.8
프랑스	0.23	3.4
독일	0.35	5.2
스웨덴	0.15	2.2
오스트리아	0.1	1.5
기타	0.5	7.4
사회주의국가	4.04	59.6
구소련	3.13	46.2
중국	0.9	13.3
합계	6.78	100

\* 1989년 집계 가능 규모 기준

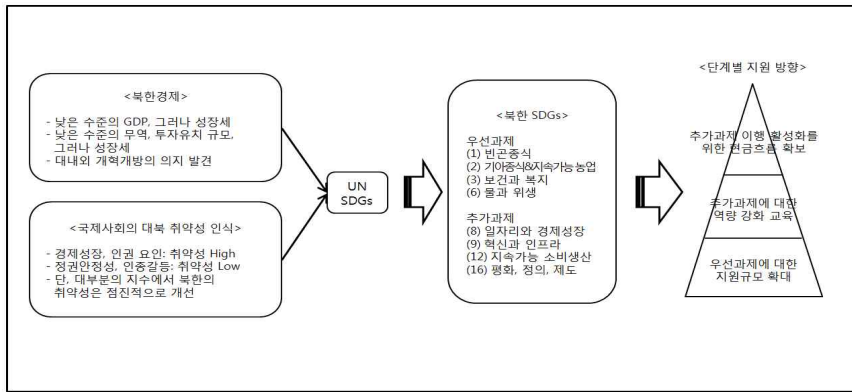
\*\* 장형수·김석진·송정호(2009, 41 재인용)

아울러 북한 등과 같이 개도국의 개발재원의 상당 부분을 차지하는 이주노동자의 송금 이슈와 관련하여 SDGs 논의 속에서 2030년까지 송금비용 3% 이하, 송금수수료 5% 이하로 제한하기로 하였다. 아울러 전통적 개발재원이었던 ODA의 한계와 주요 공여국의 국가 재정부담 증대에 대한 부담이 가중되면서 개발재원에 있어서 민간재원의 역할과 비중 확대, ODA의 레버리지 기능 강화, 민간재원의 장기투자과 포용적 금융 확대, 중소기업의 재원조달을 위한 기업규제 완화, 부채 탕감, 채무 재조정 도모 정책을 추진하기로 하였으며, 더불어 개도국의 장기부채 상환능력 제고와 고채무 빈곤국의 부채부담 완화를 개발재원 논의 속에 포함시켰다. 이러한 SDGs의 개발재원 논의는 1989년 말 집계기준 67.8억 달러에 달하는 외채를 가진 것으로 알려진 북한에 있어서도 긍정적인 변화의 한 요소가 될 수 있을 것으로 보인다.

한편 북한 SDGs 실현의 당면 문제는 현재 북한의 4차 핵실험 이후 국제사회가 유례없이 강도 높은 대북 제재를 실시하고 이 과정에서 북한의 외화벌이 사업까지 제재 대상에 포함되고 있다는 것이다. 때문에 국제사

회의 개발재원 논의가 북한에 적용되기 위해서는 북핵문제와 같이 국제사회와 대립하고 있는 정치적 이슈의 원만한 해결이 선결되어야 할 것으로 보인다. 또한 앞서 SDGs의 북한개발협력에 있어 함의를 분석하였듯이 국제사회가 인식하는 북한의 취약성이 인권문제에 초점이 맞추어져 있고, 인권을 넘어서 평화, 정의, 제도 등 기존의 MDGs가 상대적으로 소홀히 하였던 거버넌스 이슈까지 포함하고 있다는 점에서 북한의 변화된 태도가 지원을 위한 선결과제로 대두될 가능성이 높다는 점도 염두에 둘 필요가 있을 것이다.

<그림 4> 북한 SDGs 구상



## VI. 결론

국제사회의 개발 패러다임은 MDGs와 SDGs로 요약된다. 과거 MDGs는 북한에 대한 개발지원 논의와 실제에 다양한 형태로 영향을 미쳐 왔으며, SDGs라 불리는 변화된 패러다임 또한 다양한 측면에서 북한개발협력에 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 본 논문은 최근 발표된 SDGs의 북한 적용을 최초로 시도하여, 북한의 특화된 SDGs를 단계별로 전망해 보았다. 분석 결과 SDGs 이후 국제사회의 북한개발협력은 과거의 연장선상에서 기본적으로 [1] 빈곤종식, [2] 기아종식과 지속가능 농업, [3] 보건과

복지, [6] 물과 위생 분야의 인도 지원 분야에 초점이 맞추어질 것이나, 나아가 지속가능한 개발 역량 강화 측면에서 [8] 일자리와 경제성장, [9] 혁신과 인프라, [12] 지속가능한 소비생산 등으로 그 영역이 확장될 것으로 전망된다. 이에 따라 북한이 강조해 온 경제개발구 활성화를 위한 해외 자본 및 기술 투자가 요구되며, 이를 위한 선결과제로서 시장경제 교육사업의 확대를 전망해 볼 수 있다.

또한 과거보다 포괄적인 내용을 담고 있는 북한의 SDGs 이행을 위해서는 재원 조달이 주요한 과제가 될 것으로 예상된다. 기존의 대북지원 규모가 크게 감소한 상태이기 때문에 재원조달 과제는 북한개발협력에서 매우 중요한 이슈가 아닐 수 없다. 이러한 가운데 SDGs 패러다임상의 개발재원 논의는 북한에 대한 우호적인 요소로 작용할 수 있으나 SDGs가 정의와 평등 등 거버넌스적 요소를 포함하고 있다는 점은 북한의 변화가 전제될 때 국제사회의 개발재원이 북한에 제공될 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 인도적 지원의 재개와 개발재원의 확대를 위해서 남한을 비롯하여 국제사회와 대립하고 있는 정치적 이슈들의 해결이 지원을 위한 선결조건으로 대두될 것으로 보인다. 기존에 MDGs가 웨스트팔리아체제 내에서 경제와 사회개발에 초점을 맞추었으므로 수원국의 주권문제인 국내 정치문제에 대한 불간섭의 원칙을 존중하였다면, 새로운 SDGs는 수원국의 빈곤퇴치 및 경제개발을 위해 정치적 영역까지 다루는 범분야적 접근법을 취하고 있다는 점에서 향후 북한에 대한 국제사회의 지원을 위한 조건은 더욱 까다로워질 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

## | 참고문헌 |

## 1. 논문 및 단행본

- 강동완 (2011). “남북한 통합 대비 북한 개발지원 추진 방안.” 『통일과 평화』. 제3집. 1호, pp. 253-300.
- 강선주 (2015). “Post-2015 개발 아젠다의 이해: MDGs에서 SDGs로 진화.” 『외교』. 제112호, pp. 94-105.
- 김종갑 (2005). “대북지원의 효율성 제고 방안.” 『통일연구논총』. 제14권. 2호, pp. 1-15.
- 배성인 (2004). “국제사회의 대북 인도적 지원.” 『국제정치논총』. 제44집. 1호, pp. 255-280.
- 양문수 (2007). “북한에 대한 인도적 지원의 경제·사회적 효과.” 『동향과 전망』. 70호, pp. 243-272.
- 윤대규·임을출 (2006). 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임: 개발협력의 이론과 실제』. 한울.
- 이금순 (2005). “대북 인도적 지원의 실효성(effectivity) 연구: 평가지표와 과제.” 『통일정책연구』. 제14권. 2호, pp. 17-47.
- 이종무 (2012). “대북지원의 전개 과정 및 주요 지형의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2월호, pp. 39-56.
- 임을출 (2013). “글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응.” 『통일정책연구』. 제22권. 2호, pp. 137-164.
- 장형수·김석진·송정호 (2009). 『북한 개발 지원을 위한 국제협력 방안』. 통일연구원.
- 조한범 (2005). “대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발지원을 위한 제언.” 『통일정책연구』. 제14권. 2호, pp. 79-100.
- 최춘흠 외 (2008). 『UN기구의 지원체계와 대북활동』. 통일연구원.
- Brautigam, A. Deborah and Stephen Knack (2004). “Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa.” *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 52. No. 2, pp. 255-285.
- Burnside, Craig and David Dollar (2000). “Aid, Policies and Growth.” *American Economic Review*. Vol. 90. No. 4, pp. 847-868.
- Clemens, A. Michael, Steven Radelet and Rikhil Bhavnani (2004). “Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth.”

- Working Paper*. No. 44. Washington D.C.: Center for Global Development, pp. 1-43.
- Harford, Tim and Michael Klein (2005). "Aid and the Resource Curse: How Can Aid Be Designed to Preserve Institutions?" *Public Policy for Private Sector Note*. No. 291. Washington D.C.: World Bank, pp. 1-4.
- Heckelman, Jack and Stephen Knack (2008). "Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform." *Economica*. Vol. 75. No. 299, pp. 524-548.
- Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing (2014). *Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*. Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing.
- Laura, Camfield, Andrew Crabtree and Keetie Roelen (2013). "Editorial: Poverty, Vulnerability, and Resilience in a Post-2015 World." *Social Indicators Research*. Vol. 113. No. 2, pp. 599-608.
- Rice, S. E. and S. Patrick (2008). *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Shirley, Mary (2005). "Can Aid Reform Institutions?" *Working Paper*. No. 6. St. Louis: Ronald Coase Institute, pp. 1-44.
- UN (2013). *The Millennium Development Goals Report 2013*. New York: UN.
- UN System Task Team Working Group on Sustainable Development Financing (2013). *Financing for Sustainable Development: Review of Global Investment Requirement Estimates*. New York: UN.

## 2. 기타

- "北 특구 외자유치 거의 제로, 中 기업 57% 투자할 생각 없어." 『조선일보』. 2014년 12월 13일.
- 통일부 북한경제포털. <http://nkinfo.unikorea.go.kr>. (2016년 2월 12일 검색)
- 한국은행 경제통계시스템. <http://ecos.bok.or.kr>. (2016년 3월 20일 검색)
- Global Peace Index. <http://www.visionofhumanity.org>. (2015년 10월 30일 검색)
- Global Report. <http://www.systemicpeace.org/globalreport.html>. (2015년 10월 30일 검색)
- KOTRA. <http://www.kotra.or.kr>. (2015년 12월 12일 검색)
- OECD CRS. <http://stats.oecd.org>. (2015년 12월 28일 검색)



- Peace and Conflict. <http://www.cidcm.umd.edu/pc>. (2015년 10월 30일 검색)
- The Fund for Peace. <http://global.fundforpeace.org>. (2015년 10월 30일 검색)
- The World Bank. [http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low\\_income](http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income). (2015년 2월 11일 검색)
- The World Bank. <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>. (2015년 12월 12일 검색)
- The World Bank. <http://data.worldbank.org/country/korea-democratic-republic>. (2015년 11월 14일 검색)
- UN. <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>. (2015년 12월 12일 검색)
- UN comtrade. <http://comtrade.un.org>. (2015년 12월 12일 검색)
- Worldwide Governance Indicators. <http://info.worldbank.org>. (2015년 10월 30일 검색)

| 논문투고일 : 2016년 04월 27일 |

| 논문심사일 : 2016년 05월 16일 |

| 게재확정일 : 2016년 05월 30일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 23 No. 2 (2016)

**International Development Cooperation and North Korea: Focused on Millenium Development Goals and Sustainable Development Goals**

**Park, Jiyoun**

(The Export-Import Bank of Korea)

**Moon, Kyungyon**

(Jimmy Carter School of International Studies, Chonbuk National University)

**Kim, Eunyoung**

(North Korean Studies, Ewha Womans University)

**Jo, Dongho**

(North Korean Studies, Ewha Womans University)

There have been paradigms of international development cooperation, such as the Millennium Development Goals (Millenium Development Goals, MDGs) and the Sustainable Development Plan (Sustainable Development Goals, SDGs). MDGs has been affected in various ways to support the development of North Korea, and changed paradigm, SDGs will also affect the development of cooperation in various aspects of North Korea. This paper certainly applies North Korea to recently announced SDGs. According to discussions, international donors will basically focus on *No Poverty*, *Zero Hunger*, and *Clean Water and Sanitation* as they did in the past, and they also work for *Decent Work and Economic Growth*, *Industry Innovation and Infrastructure* and *Responsible Consumption and Production* for North Korea's Development.

- Key words: International Development Cooperation, International Cooperation for North Korea's Development, MDGs, SDGs, North Korea