

북한의 취약성에 대한 다면적 평가와 취약성 지원을 위한 시사점

홍지영 (한국수출입은행 북한동북아연구센터 책임연구원)

- I. 서론
- II. 국제사회의 취약성 논의
- III. 국제사회의 취약국 지원을 위한 접근법
- IV. 북한의 취약성에 대한 평가를 기반으로 한 보완적 접근

〈요약〉

한국정부를 포함한 국제사회가 효과적으로 북한의 민생개선을 위한 지원을 하기 위해서는 개발협력의 관점에서 북한의 취약성을 실질적으로 보완하기 위한 접근이 필요하다. 북한의 취약성을 다면적으로 분석한 선행연구들은 북한이 체제를 유지할 수 있는 능력, 즉 안보와 정권지속력은 안정적으로 판단하나, 정권의 정당성, 합법적인 정치 거버넌스, 투명성이 매우 낮고 북한이 경제적으로 어려움을 겪고 있으며 사회에 필요한 기초적인 서비스가 제공되지 않고 있다는 점에서 취약성이 높다고 지적한다. 본고는 북한의 수용성이 높고, 인도적 지원과 개발협력 등 외부지원으로 국제사회 및 한국정부의 접근이 가능한 경제사회적 측면에서의 취약성 보완에 초점을 맞춘다. 북한의 경제사회적 취약성을 보완하기 위해서는 북한개발협력 프로그램들이 수평적, 수직적 불평등을 해소하는 방안으로 이행되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 지역, 성별, 연령, 출신 등 사회적 구조에 따른 데이터가 축적되어야 하며 인도적 지원과 개발프로그램이 사회적으로 소외된 계층을 직접적인 대상으로 포함하여야 한다. 마지막으로 지식공유 등을 통한 인적자원 역량강화가 우선되어야 하며 이것이 기관과 국가역량강화로

연결되는 것이 중요하다. 북한의 취약성에 대한 이같은 보완적 접근은 포괄적이며 안정적인 사회기반으로서 비차별주의를 촉진하는 방식으로 북한의 사회 통합 취약성을 낮출 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 다만 프로그램이 기획단계부터 북한의 맥락에 맞는 취약성 특징이 충분히 반영되어야 하며 국제공여자들 간의 실질적인 협력체계에서 취약성 지원 목적이 공유되는 것이 반드시 전제되어야 할 것이다.

1. 서론

북한은 척박한 토양과 기후조건, 반복되는 농경지 침수와 만성 가뭄과 같은 자연재해, 농업기반 붕괴 등 다양한 요인이 중첩되어 만성적으로 식량부족을 겪는 국가이다. 국제사회의 대북제재 이후 북한이 대외적 고립되면서 농업 기계화 미비, 수입영농자재 부족, 관개시설 낙후 등의 구조적인 문제가 노정되었고 결과적으로 농업의 현대화에 실패하면서 북한의 식량부족은 1990년대 고난의 행군¹⁾ 이래 지속되어 왔다. 식량 생산을 증대하기 위하여 무분별한 비탈 경작지 개간이 이루어지면서 홍수와 가뭄과 같은 대형 자연재난에 노출되어 있으며²⁾ 낮은 수준의 재난대처 역량으로 인하여 재난취약성이 심각하다. 북한의 식량부족은

1) ‘고난의 행군’은 1996년 신년공동사설에서 처음 등장하여 사용된 용어로서 1990년대 북한이 겪은 식량부족과 경제난 등 체제 위기 상황을 1938년 겨울 김일성이 이끄는 항일유격대가 일본군 토벌 작전을 피해 혹한과 굶주림 속에서 100여 일간 압록강 연안 국경일대에서 강행군을 했던 것에 비유한 용어이다. 고난의 행군 당시 국가 배급은 사실상 거의 중단되었으며 대규모 아사자가 나온 것으로 알려져 있다. 통일부 북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?dicaryId=4>> (검색일: 2022.12.9).

2) 북한은 2021년 발행한 자발적국가보고서(VNR)에서 자연재해 피해를 대북제재와 함께 북한의 발전을 가로막는 주요한 원인으로 지적하기도 하였으며 토양관리(산림복원 및 환경보존)을 주요과제로 제시하였다. DPR Korea and UN(2021).

그 자체로도 심각한 문제이면서 동시에 영유아 영양결핍 및 사망률 증가, 모성 건강 악화, 식수위생 수준의 저하 및 공중보건 문제 심화 등 다양한 사회적 이슈와 깊게 연계되어 있다. 북한은 조선노동당 창당 55주년이었던 2000년 공식적으로 고난의 행군과 사회주의 강행군이 종료되었다고 선언했다. 그러나 이것으로 북한경제의 근본적인 위기가 해소된 것으로 해석하기는 어렵다.³⁾

북한은 20년이 지난 후에도 여전히 대규모 인도적 지원이 필요한 국가로 간주된다. UN OCHA는 2020년 북한에 대한 인도적 지원 필요를 분석하면서 인도적 지원이 필요한 인구를 10.4 백만 명으로 집계하였는데⁴⁾ 이는 북한 전체 인구인 40%에 달하는 비중이다.⁵⁾ 북한에 필요한 인도적 지원 분야는 식량과 농업 부문만이 아니다. 같은 보고서에서 영양, 보건, 식수위생 분야에서도 각각 10.4 백만, 8.6백만, 8.4백만의 인구가 인도적 지원이 필요하다고 집계하였다. 자연재해로 인한 심각한 피해도 반복되면서 북한의 재난취약성도 낮은 평가를 받고 있다. OECD의 ‘취약성 프레임워크(Fragility Framework 2020)’ 보고서는 북한을 경제, 환경, 정치 그리고 사회면에서 모두 매우 심각한 불안정성을 겪고 있다고 평가한다.⁶⁾

다른 한편, 북한은 극심한 경제난을 겪고 사회적 경제적 어려움이 지속됨에도 불구하고 안정적인 지배체제를 유지하고 있다. 북한에서 통치권은 명백하게 세습적인 형태로 3대에 걸쳐 이어지고 있음에도 불구하고 대내외적으로 실효적 지배력을 확보하고 있다. 권현익과 정병호(2013)는 20세기

3) 조한범(2007).

4) UN OCHA reliefweb 홈페이지 <<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-needs-and-priorities-2020-issued-april-2020>> (검색일: 2023.02.02).

5) UN(2020).

6) OECD 홈페이지 <https://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2020_ba7c22e7-en> (검색일: 2022.12.3.).

초반 베버의 예견대로 대부분 카리스마적 권력은 역사적 운명에 따라 극적인 흥망성쇠를 겪었는데 유일하게 북한만 예외적으로 통치권 승계를 성공했다고 평가한다. 북한의 정치체제가 카리스마 권력의 비영속성을 넘어섰다는 주장이다. 김정일은 경제성장 경쟁에서 뒤처지기 시작한 1970년대부터 위기를 극복하고 권력을 계승하기 위하여 김일성의 탁월성과 신비성을 강화하는 북한의 정치문화를 형성하였다. 이로써 김일성의 카리스마적 권력은 ‘혈통(총대)을 따라’ 세습되어 김정일 국방위원장이 인민의 아버지 행세를 하는 새로운 ‘선군국가-가족국가’가 탄생된 것이다. 이같은 세습권력은 김정일이 사망한 후 비교적 단기간 내에 김정은이 명실상부한 북한의 최고 권력자 지위에 오르며 3대째 이어졌다. 김정은은 백두혈통을 강조하며 다른 한편으로는 통치제도를 정비하는 등 체제 안정성을 확보한 것으로 평가된다.⁷⁾

종합하면 북한 당국은 경제난과 식량수급 불안정이 지속되면서 기초적인 사회적 필요를 충족하기 위한 공공재를 제공하는 데 어려움을 겪고 있다. 빈곤과 영양부족, 보건의료 인프라의 노후 등으로 인하여 경제발전과 사회개발이 절실하나 2016년 이후 촘촘해진 대북제재로 인하여 국제적으로 고립되어 무역과 외부로부터의 투자뿐 아니라 원조조차도 원활하게 이루어지기 어려운 실정이다. 일부 인도적 지원 목적의 지원만이 유엔 대북제재위원회의 제제면제 승인을 받아서 매우 제한적으로 이행되고 있다. 그러나 북한은 일반적으로 실패국가(failed state)나 취약국(fragile state)으로 분류되는 국가들과는 달리 대외적으로 안보와 대내적으로 통치역량에서 높은 안정성을 유지하고 있다. 북한은 대내외적으로 다양하고 복합적인 위협에 여러 차례 노출되었지만 국가가 일정 수준 위험을

7) 박용한·권은경(2020).

관리하고 대응해오고 있다는 점에서 취약성의 맥락이 여타의 취약국들과 상이하다고 볼 수 있다.

경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)는 같은 맥락에서 국가의 취약성의 복잡성과 다면성을 강조하고 취약성 맥락에 따라서 차별적으로 접근해야 한다고 주장한다. OECD는 ‘다면적 취약성 모델’을 제시하여 취약국 지원에 참여하는 공여자들에게 다면적 특징을 기초로 드러나지 않은 위험도 사전에 고지해야 함을 강조하고 있다.⁸⁾

따라서 개발협력의 관점에서 한국정부를 포함한 국제사회가 효과적으로 북한의 민생개선을 위한 지원을 하기 위해서는 북한이 가진 취약성의 다면적 특성을 면밀하게 분석하는 것이 선행되어야 한다. 본고는 이를 위해서 제 2장에서는 국제사회의 취약성 논의를 검토하고 제 3장에서 취약국 지원을 위한 국제사회의 규범과 지침을 살펴본다. 제 4장에서 이를 기초로 북한이 가진 취약성의 특징을 도출하고 북한의 취약성을 보완할 수 있는 접근으로서 인도적 지원과 민생 개선을 위한 시사점을 도출한다.

기존의 북한연구 주요한 흐름은 북한의 내재적 접근에 기반하여 특수성에 초점을 맞추는 경향을 보인다. 그러나 본 연구는 국제사회에서 통용되는 보편적 규범 및 기준인 취약성 개념을 적용하여 그 특징과 시사점을 도출한다. 홍민 외(2020; 40-42)는 북핵을 둘러싼 국제정세와 대북제재와 같은 특수한 환경만 고려할 경우 북한 개발과 인도적 지원을 논하는 데 있어 자기제한적 한계에 노출되기 쉽다고 지적하며, 인류 보편적 기준으로 북한을 평가하며, 국제사회의 보편적인 규범을 북한과 공유하는 대안적

8) OECD (2018, p.11); 손혁상□김선주(2019, p.133).

연구 방법이 필요성을 강조한다. 이런 대안적 연구방법은 국제사회의 보편성과 한반도의 특수성을 상호보완적으로 교차시킬 수 있으며, 한반도가 직면한 안보 위기에 대한 적절한 이론적 현실적 방안을 제시하는데 기여할 수 있을 것이다.

II. 국제사회의 취약국 논의

세계은행(World Bank)에 따르면 인류의 약 40% 이상 인구가 “취약국”에 살고 있다. 세계은행은 절대빈곤 인구⁹⁾ 중 취약국에 거주하는 인구 비율이 2030년에는 50%에 육박할 것으로 전망했다. 취약국에 대한 정의는 아직까지 일관되고 합의된 개념적 정의가 없어 공여국 및 공여기관 별로 상이한 정의와 개념을 제시한다. 예를 들어, 주요 공여국 중 하나인 영국의 국제개발부(Department for International Development, DFID)는 정부가 가난한 사람들을 포함한 대다수의 사람들에게 핵심기능을 할 수 없거나 하지 않는 국가로 정의한다. 미국 국제개발청(United States Agency for International Development, USAID)는 국민에 대한 기본적인 서비스와 안전의 제공을 보장하기 위한 능력 또는 의지가 부재한 것에 초점을 맞춘다. 호주 국제개발청(Australian Agency for International Development, AusAID)은 취약

9) 절대적 빈곤은 소득이 최저 생계비보다 낮아 최소한의 인간다운 생활을 하기조차 어려운 상태를 말한다. World Bank는 2008년 소득을 기준으로 하루 2달러 미만 가구를 빈곤인구로, 1.25달러 미만인 가구를 극빈 인구로 구분하였다. 이를 기반으로 절대적 빈곤률은 하루 1.25달러 이하로 생활하는 절대적 빈곤 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율을 말한다.

국가를 지속가능한 개발의 가능성이 거의 없는 약한 정책과 제도를 가진 성과가 낮은 국가로 보고 있다.¹⁰⁾

국제사회에서 취약국 논의를 선도해온 OECD 역시 위의 공여국들과 유사하게 접근하여 취약국을 ‘국가 내 사회와 상호 건설적인 관계 형성이 부족하며, 기초 거버넌스 기능을 수행할 역량이 미흡한 국가’라고 정의한다.¹¹⁾ 보다 구체적으로 OECD는 국민에게 기본적인 공공서비스를 제공할 능력의지 부재, 취약한 거버넌스, 제한된 행정능력, 만성적 빈곤, 비인도주의, 지속적 사회갈등, 폭력 및 내전 등의 심각한 사회문제를 가지고 있는 국가로 정의하고 있다.¹²⁾ OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 2005년부터 취약성 보고서를 발간하고 ‘갈등과 취약성 국제네트워크(International Network on Conflict and Fragility, INCAF)’를 구성하여 취약국 지원의 중요성을 강조해왔다. OECD DAC는 공여국들의 조화된 취약국 지원을 위한 원칙들과 이행 목표를 제시하는 한편 비공식적인 취약국 명단 작성 등을 통해 공여국들의 정책 수립을 뒷받침했다. 아울러 OECD DAC은 매년 취약성 보고서(States of Fragility)를 발간하여 취약성 해소를 위해 개발한 다면적 취약성 모델을 통해 경제적·환경적·정치적·안보적·사회적 측면을 고려하여 국가의 취약성을 분석하고 이를 극복할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

10) 주요 공여행위자들의 취약국 논의는 손혁상·김선주(2019), pp.131-135; 배재현 외(2012), p.72; DFID(2005); Moreno Torres and Anderson(2004); Park(2016) 등을 참고.

11) OECD(2018, p.3).

12) OECD(2007).

세계은행은 독특하게 ‘취약상황’에 대한 정의를 통해 ‘취약국’ 개념을 구체화한다. 특히 국가 ‘취약성’은 국가 역량의 문제일 뿐 아니라 사회 내 존재하는 그룹 사이의 병리적 관계와도 관련이 있다고 파악한다는 점이 특징적이다.¹³⁾ 요컨대 취약국가를 정책 및 제도, 거버넌스가 약하고, 제한된 행정능력, 폭력, 갈등과 같은 심각한 도전에 직면한 국가로 지칭한다. 세계은행의 ‘국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment, CPIA)’는 취약국을 선정하기 위한 기준을 제공하기도 한다. CPIA란 세계은행이 국가가 원활하게 원조를 활용할 수 있는 능력을 측정하는 평가로서 원조 할당 결정에 중요한 기준이다. CPIA 평가는 첫째, 경제 관리, 둘째, 구조적 정책, 셋째, 사회포용과 공평 정책, 마지막으로 공공부문 관리와 기관 등 네 가지 클러스터에 포함된 16개 기준을 기반으로 한다. 세계은행은 CPIA의 결과와 평화 유지군 존재여부를 취약국 구분의 가장 핵심적인 기준으로 보고 있다. 이 기준은 한 국가의 성장과 빈곤이슈를 해결하는 데 필수적인 요인을 고려하는 동시에 다양한 국가들에서 이뤄지는 평가 과정에서 일관성을 유지할 수 있고 부담이 되지 않도록 균형을 갖는 것에 초점이 맞춰져 있다. 세계은행은 1977년부터 매년 CPIA를 이행하여 대상 국가들의 순위를 매겨 왔다.¹⁴⁾

앞서 언급한 대로 취약성과 취약국 개념은 기관이나 학자에 따라 상이하지만 취약성에 대한 기존 연구들을 종합해보면 취약국은 공통적으로 ‘정부가 수행해야 할 기본적인 기능을 상실하여 빈곤과 저개발로

13) 손혁상·김선주(2019).

14) World Bank, (2013): World Bank 웹페이지(<https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038988>) (검색일: 2023.2.1.).

어려움을 겪고 있는 국가'를 의미한다. 구체적으로 정치적 중앙정부의 기능이 안정적으로 기능하지 못할 때, 물리적 또는 군사적으로 영토 내에서 실효 지배를 이행하지 못할 때, 그리고 경제적으로 빈곤한 상태로 기초적인 공공재를 제공하지 못할 때, 마지막으로 이런 결과로 사회적 혼란이 지속되는 환경을 의미한다. 같은 맥락에서 '실패한(failed or failing)', '위기의(crisis)', '약한(weak)', '악한(rogue)', '붕괴된(collapsed)', '불완전한 성과의(poorly performing)', '비효과적인(ineffective)' 등과 같은 유사 개념과 혼용되고 있다(배재현·노우영 2012). 정부 기능의 상실은 곧 취약국에 사는 사람들이 자국에서 발생하는 분쟁, 자연재해, 테러 등으로부터 충분한 보호를 받지 못하는 것을 의미하며 많은 경우, 이로 인하여 취약성이 심화되는 악순환을 겪는다.

국제사회에서 취약국 이슈가 논의 테이블 위에 중요한 아젠다에 오르기 시작한 것은 아이러니하게도 9.11 테러 이후이다.¹⁵⁾ 9.11 테러는 국가와 비국가 집단 간의 갈등과 충돌이 전쟁에 준하는 수준의 위협이 될 수 있다는 것을 보여줬다. 아울러 중앙정부가 자국 영토를 실효적으로 통치하지 못하고, 주민들의 사회적 필요를 충족할 수 있는 공공재가 부족한 환경은 테러리스트들이 자생할 수 있는 배경으로 지적되었다. 취약국 주민의 일부는 이웃 국가로 흘러들어 난민과 이주민으로 살아 간다. 21세기 들어 난민과 이주민의 규모가 꾸준히 증가하고 있을뿐 아니라 거주 기간이 장기화되면서 일부 지역에서는 난민그룹과 난민 수용국(host country)의 지역 주민들과 새로운 갈등이 야기되기도 한다. 저개발국가의 취약성이 국제안보에 위협이 될 수 있다는 가능성은

15) 이전까지는 국내 정치사회적 맥락을 반영한 취약국 개념보다는 경제적 지표를 기준으로 한 최저소득국(LDC) 개념이 더 광범위하게 사용되었다. 이조원(2015).

취약국에 대한 지원 필요성을 환기시켰다. 주요 개발기관과 공여국들은 취약국 지원을 위한 규범과 가이드라인을 제시하고 취약국 지원도 증대되었다

전지구적 개발규범인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 후속 개발목표로 2015년 채택된 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)도 달성하는 과정에도 취약국 지원은 중요한 이슈로 다뤄지고 있다. 전세계 공통의 개발규범으로 자리잡은 유엔의 SDGs는 개도국의 분쟁 해결 및 취약성 해소를 위해 평화 및 제도 구축에 관한 목표 달성을 강조하고 있다. SDGs 16번은 평화와 제도 구축에 관한 목표인데¹⁶⁾ 이는 사실상 취약국 문제 해결을 위해 채택된 목표이다. 구체적으로 16.3번 국내·국제적 수준에서 법치를 증진하고 모두를 위해 정의에 대한 동등한 접근 보장, 16.5번 모든 형태의 부정부패와 '뇌물수수'를 대폭 감소, 16.6번 모든 단계에서 효과적이고 투명하며 책무성 있는 제도 개발, 16.7번 모든 단계에서의 의사결정이 대응적, 포용적, 참여적, 대의적하도록 보장하는 등 몇몇 세부목표는 취약국의 불안정성 및 부패방지 개선을 위한 법과 제도 구축에 초점을 맞춘다. 장기적 관점에서 평화구축에 있어 저개발국가들의 취약성의 극복을 전제로 하는 것이다.

그러나 취약국에 대한 국제사회의 지원이 지속적으로 확대되어왔음에도 불구하고 취약국 지원은 가시적인 개발성과를 내지 못하였다. 안보의 불안정성, 경제사회적 인프라의 미비, 건강한 거버넌스의 부재, 부정부패 문제 등 다양한 이유로 개발역량(development capacity)이

16) SDG16은 '지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 효과적, 책무성 있는 포용적인 제도 구축'을 목표로 한다.

부족하기 때문이다(DFID 2010). 이런 맥락에서 2010년대 이후 취약국에 대한 개발협력 효과성 논의는 물질적 지원과 기술협력에 기반한 일반적인 개발 프로젝트에서 보다 거시적인 관점에서 의사결정구조를 포함한 제도, 거버넌스, 빈곤과 사회적 갈등을 극복할 수 있는 국가역량 강화 등을 포괄하게 되었다. 이로써 취약국에 대한 지원의 특수성을 인정하고 취약국의 개발협력 현황과 효과성 제고에 대한 논의가 시작되었다.

Ⅲ. 국제사회의 취약국 지원을 위한 접근법

유엔의 취약국 지원 접근은 크게 두 가지 흐름에서 이해할 수 있다. 첫 번째는 대외적으로 평화구축과 대내 국가건설 논의를 기반으로 한 취약국 지원 플랫폼을 중심으로 한 흐름이고, 두 번째는 보다 구체적으로 경제성장에 보다 초점을 맞춘 최저개발국(Least Developed Country, LDC) 지원 논의 흐름이다.

먼저 ‘평화구축과 국가건설에 관한 국제대화(International Dialogue on Peace Building and State Building, IDPS)’는 대내외적 분쟁 및 불안정에 영향을 받는 취약국들을 지원하기 위해 주요 국제개발협력 공여국, 국제기구 및 시민사회가 참여한 포럼이다. IDPS는 플랫폼을 통해 분쟁에 영향을 받는 불안정한 취약국들이 다양한 개발행위자들과 신뢰를 구축하고, 국가 주도로 불안정 극복 방안을 모색하여 평화구축과 국가건설을 촉진하기 위해 협력하기 위해 정치적 힘을 증대하는 것을

목적으로 한다. IDPS는 취약국들을 포함한 g7+ 그룹, OECD를 기반으로 구성된 ‘분쟁과 취약성에 대한 국제적 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, INCAF), 그리고 평화구축과 국가건설에 대한 시민사회 플랫폼(Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding, CSPPS) 회원 기관을 포괄하는 가장 폭넓은 플랫폼으로서 유엔개발계획(United Nations Development Plan, UNDP)이 사무국을 맡고 있다.

IDPS는 취약국에 대한 효과적인 지원과 취약국의 개발정책 개선을 위한 방안을 담은 취약국 지원 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States) 지침을 마련하였다. 이 ‘뉴딜 지침’을 기반으로 취약국들은 갈등과 취약성을 유발하는 근본적인 원인에 대처하기 위해 다양한 방식의 정치적 노력을 요구받는다. 동시에 공여자들은 국제사회에서 합의된 기본 국제개발협력 원칙들이 적용되는 방식으로 취약국에 대한 지원을 증대하도록 헌신할 것을 약속하였다. 아래 <표 1>에서 볼 수 있듯이 뉴딜은 첫째, 평화구축 및 국가건설 목표(Peacebuilding & Statebuilding Goals, PSGs), 둘째, 사업수행방식, 마지막으로 행동원칙(TRUST)을 제시한다. 먼저 평화구축 및 국가건설 목표는 분쟁 및 취약성 해소를 위한 다섯 가지 세부 목표를 포함한다. 둘째, 분쟁 및 취약국이 스스로 취약성에서 벗어날 수 있도록 수원국 주도 및 주인 의식에 기초한 다섯 가지 ‘사업수행방식(FOCUS)’을, 마지막으로 공여 행위자와 수원국 간의 상호 신뢰와 강력한 파트너십을 토대로 PSGs와 FOCUS를 달성하기 위한 다섯 가지 ‘행동원칙(TRUST)’를 제시한다.

[표 1] 취약국 지원을 위한 뉴딜(New Deal) 지침

원칙	내 용	
목표: 평화구축과 국가 건설목표 (PSGs)	합법적인 정치	포용적인 정치 합의와 갈등 해결 촉진
	안보	국민의 안전 보장 및 강화
	정의	부당함에 대한 적절한 대응 및 국민의 사법 접근성 향상
	경제기반	일자리 창출 및 생계 개선
	수입 및 서비스	수입 관리 및 투명하고 공정한 서비스 제공 능력 구축
사업수행 방식: 취약국에서 벗어나기 위한 수원국 주도의 지원을 위한 협력 원칙 (FOCUS)	F: Fragility assessment	하나의 비전, 하나의 계획을 기반으로 취약성의 원인과 특징, 회복탄력성(resilience)에 대한 주기적인 평가 수행: 이 평가는 취약성 스펙트럼(fragility spectrum)* 방법론을 기반으로 주요 국가 이해관계자 및 시민사회가 참여함
	O: One Vision, One Plan	취약성을 극복하기 위하여 취약성 평가결과를 기반으로 수원국의 주도로 시민사회와의 협의를 거쳐 통일된 하나의 비전과 계획을 개발함. 이 계획은 단기, 중기 및 장기적인 평화구축 및 국가건설 우선순위를 고려하여 유연하게 조정될 수 있으나, 수원국의 개발에 있어 우선순위를 선정하는 지침으로 가능하게 됨. 이 지침은 매해 핵심이해관계자들과 함께 모니터링, 검토 및 조정을 거쳐게 됨
	C: Compact	컴팩트 원칙은 취약성 및 국가 매력의 차이와 취약성 극복을 위한 다양한 경로가 있다는 것을 인식하여 폭넓은 시각으로 취약성 극복을 위한 프로그램이 조화되도록 조정하여 중복과 분열(fragmented)을 방지하는 원칙임. 이는 이해관계자 검토를 통해 매년 모니터링 됨
	U: Use PSGs to monitor	PSGs의 목표와 지표를 사용하여 국가 수준의 진행 상황을 모니터링함
	S: Support political dialogue and leadership	뉴딜은 신뢰성과 포용성 있는 정치적 대화 과정을 지원하며 정부와 시민사회 지도자 및 관계기관이 평화구축과 국가건설 노력을 주도할 수 있는 능력을 강화하기 위한 세계적, 지역적 및 국가적 이니셔티브를 지원함.
행동원칙 (TRUST): 성과를 상호 신뢰 구축	T: Transparency	해외원조 사용의 투명성 보장: DAC를 통해 취약국에 대한 원조를 전반적으로 모니터링하며 원조를 개별 목표에 맞게 추적함. 수원국 현지에서 예산, 투명성, 정보 관리 시스템 등 국가보고 및 기획 시스템을 강화 및 지원하여 의회 등을 통한 국내 모니터링 메커니즘 강화를 지원함
	R: Risk-sharing	취약성 극복과정에서 리스크가 높을 수 있음을 인정함. 이를 낮추기 위해서 수원국 매력에 적합하고 공여자 위험을 완화할 수 있는 전략을 식별하여 리스크 관리와 역량강화를 위한 접근 방식을 개발하는 것이 필요함
	U: Use and strengthen country systems	수원국의 국가 시스템의 확대를 위해 신뢰도 향상이 필요하며 이를 위해 국제 공여자들의 지원을 받아 수원국의 공공 재정관리 시스템의 투명성을 강화하고 위탁재정 및 행정역량 강화가 요구됨
	S: Strengthen capacities.	국가기관 및 시민사회의 역량강화를 위한 효율적인 지원을 보장하기 위해서, 공동 운영자금(jointly funded pooled facility) 지원을 통해 역량개발을 위한 자금 비율을 늘릴 것임
	T: Timely and predictable aid	취약한 상황에서 지원을 빠르고 유연하게 전달하기 위해 간소화된 신속채널(fast track)로 재정관리 및 조달절차를 개발하여 사용해야 함. 또한 남남 협력과 취약국 간 취약성 극복 경험을 공유하고, 수원국의 3~5년 후 성과예측 자료를 공개하여 원조의 예측 가능성을 높임

자료: IDPS 웹페이지를 기반으로 저자 작성. <https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the_new_deal.pdf>

* 취약성 스펙트럼: 취약국이 주도적으로 자국의 취약성의 성격을 파악하고 안정과 발전을 위한 전환경로를 계획하는 데 도움이 되는 진단 도구로서 g7+에 의해 개발되고 국제 파트너들의 지원을 받는다.

다른 한편 UN은 취약국 지원을 LDC 이슈로 접근한다. 유엔 총회와 유엔경제사회이사회(Economic and Social Council, ECOSOC)는 개발 정책위원회(Committee for Development Policy, CDP)에게 3년마다 소득, 인적자원, 경제적 및 환경적 취약성 등 기준을 바탕으로 최빈국 리스트를 검토하고 취약국 국가군에 새로 포함시키거나 졸업하는 데에 대한 권고를 내도록 한다. 위에 제시된 세 가지 기준은 각각 장기적인 구조적 장애물을 반영하는 주요 지표를 사용하여 측정된다. CDP는 취약성을 측정하는 지표들이 모든 국가에서 균등하고 일관성 있게 성과를 측정할 수 있도록 주기적으로 업데이트 하는 등 기준의 안정성을 유지하기 위해 노력한다.

[표 2] LDC 범주 졸업 모니터링 시스템

	졸업 전 단계	졸업 후 단계	
		졸업 직후 3년 간	이후 6년간
졸업 중/ 졸업 후 국가	전환 전략 준비에 대한 연간 보고서를 CDP에 제출	전환 전략 준비에 대한 연간 보고서를 CDP에 제출	3년마다 (삼년 주기 검토 이전) CDP에 보고서를 제출
CDP	개발 진행 상황을 모니터링하고 ECOSOC에 보고	졸업 국가와 협의하여 개발 진행 상황을 모니터링하고 매년 ECOSOC에 보고	3년 주기 검토의 일환으로 졸업 국가와 협의하여 개발 진행 상황을 모니터링

자료: UN총회 자료를 바탕으로 저자 재구성. (General Assembly resolutions 59/209 and 67/221; Economic and Social Council resolutions 2008/12 and 2013/20; and report of the Committee for Development Policy on its fifteenth session (18-22 March 2013) (Official Records of the Economic and Social Council, 2013, Supplement No. 13 (E/2013/33)).

위의 <표 2>는 LDC 범주에 포함된 국가가 최종적으로 그 범주에서 졸업하기까지의 모니터링 과정을 보여준다. 소득, 인적자원, 그리고 경제환경적 취약성 기준에서 유엔 CDP가 제시한 기준에 미치지 못하는 국가들은 LDC 국가군에 포함되는데, 졸업기준은 일반적으로 포함기준

보다 더 높게 설정된다. 이는 IDC 국가군에서의 졸업이 지속가능하도록 보장하기 위한 방안이다.

유엔과 함께 취약국 지원 논의를 이끌고 있는 또 다른 축은 OECD이다. 1990년 대 초에 ‘분쟁, 평화, 개발협력 네트워크(Conflict, Peace and Development Co-operation, CPDC)’를 구성하면서 취약국에 대해 주목하기 시작했다. OECD가 보다 본격적으로 취약국 이슈를 집중적으로 다루기 시작한 것은 2005년 OECD DAC의 취약국 그룹(Fragile States Group, FSG)이 구성되면서 부터이다. OECD는 2008년 취약국 이슈를 다루는 두 트랙을 하나로 통합하고 ‘분쟁과 취약성에 대한 국제적 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, INCAF)’를 산하기구로 설립하였다. 또한 2014년까지 ‘취약국 리스트’ 선정을 통해 취약국을 다른 개발도상국들과 구분하는 방식으로 취약국 문제에 접근해왔다. 아래 <표 3>은 OECD DAC이 2005년 원조효과성에 대한

[표 3] OECD DAC 국제사회의 취약국 지원을 위한 모범적 개입원칙

	개입 원칙
1	맥락(context)의 파악 중요성
2	모든 활동이 해가 되지 않아야 함(Do No Harm)
3	국가건설을 주요 목적으로 함
4	예방을 우선함
5	정치, 안보, 개발 사이의 연결고리를 인식 필요
6	포괄적이고 안정적인 사회의 기반으로서 비차별주의 촉진
7	다른 맥락에선 다른 방식으로 지역적 우선순위 조정
8	국제적 행위자들간 실질적 협력 체계 구축
9	성공을 위해 충분한 기간을 가지고 개입하되 빠른 행동이 요구됨
10	원조배제는 발생하지 않도록 해야 함

자료: OECD(2016) 참를 참고로 저자 재구성.

파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)에 근거하여 2007년 발표한 ‘국제사회의 취약국 지원을 위한 모범적 개입원칙’이다.

그러나 OECD가 제시하는 취약국 개념이 지나치게 국가 중심적이고 특히 서구의 선진국들 중심적인 관점에서 거버넌스에 초점을 맞추었다는 비판이 대두되었다. 한 국가가 가진 취약성이란 다양한 측면이 있는데 서구 선진국이 제시하는 취약국 개념이 단순하게 국가의 역량 약화에 너무 큰 비중을 둔다는 주장이다. 이런 비판을 반영하여 OECD는 한 국가의 취약성을 유발하는 다양한 원인에 주의를 기울이는 ‘OECD 다면적 취약성 모델’을 고안하였다. OECD의 다면적 취약성 모델은 위에서 언급한대로 사회의 다양한 측면에서 취약성을 새롭게 정의한다. 이 모델은 한 국가의 취약성이란 ‘국가나 공동체 및 시스템 또는 사회’가 복합적인 위기관리(risk management), 사회적 수용(absorb), 또는 갈등과 부조화를 완화(mitigate)할 수 있는 역량이 낮은 수준을 의미한다고 주장한다. 국가의 위기관리 역량이 낮은 경우 대외적으로 물리적 위협 또는 폭력으로부터의 방어가 어렵고 대내적으로는 제도의 불안정 수준이 높을 수 있다. 더 나아가서는 인도적 위기 상황이 발생 할 때 적절하게 대응하기 어렵다. 다면적 취약성 모델은 취약성의 특징을 <표 4>에서 보여주는 바와 같이 첫째, 경제적 측면, 둘째, 환경적 측면, 셋째, 정치적 측면, 넷째, 안보적 측면 그리고 마지막으로 사회적 측면 등 다섯 가지 측면에서 취약성을 분석한다.

[표 4] OECD 다면적 취약성 모델

분야		취약성 측면
1	경제	거시경제 충격, 불평등한 성장이나 높은 청년 실업을 등과 같은 경제적 기초와 인적 자본 영역에 대한 취약성
2	환경	국민의 생명과 생계에 영향을 미치는 환경적·기후적인 건강 위험 요인에 대한 취약성을 의미하며 자연재해, 오염, 전염성 질병 등을 포함
3	정치	정치적 과정·사건·의사결정 등에 내재해 있는 위험요인, 정치적인 포괄성 부족(엘리트 집단 포함), 사회의 변화 수용 역량, 투명성, 부패 정도, 억압에 대한 저항 및 회피 정도 등
4	안보	폭력과 범죄에 대한 안보 취약성으로 정치적 및 사회적 폭력을 포함
5	사회	수평적·수직적 불평등(문화적 및 구조적 집단간 불평등, 사회적 분열 등을 포함)의 위험으로부터 야기되는 사회 통합 취약성

자료: OECD(2016)을 참고로 저자 재구성.

OECD 다면적 취약성 모델은 다섯 가지 측면의 복합적인 위험 요소에 대한 국가 또는 사회의 대응 역량 분석을 통해 한 국가의 취약성을 파악할 수 있다는 장점이 있다. 특히 다섯 가지 측면 중 여러 측면에서 국가역량 수준이 낮다면, 관련 위험이 교차적으로 영향을 미쳐 그 국가의 취약성이 크게 증대할 수 있다. 이 모델은 특히 여러 가지 측면을 동시에 고려함으로써 가시적으로 드러나지 않는 위험요소까지 사전에 고려해야 한다고 강조한다.

Ⅳ. 북한의 취약성에 대한 평가를 기반으로 한 보완적 접근

1. 북한의 취약성에 대한 다면적 평가

앞서 제3장에서 다룬 취약국 지원을 위한 국제사회의 규범과 지침들은 한 국가의 다양한 측면에서 기준을 가지고 취약성을 평가한다. 뉴딜지침은 즉 합법적 정치, 안보, 정의, 경제기반, 수입 및 서비스 등 다섯 가지 목표를 제시한다. OECD DAC는 취약성의 다섯 가지 다면적 측면, 즉 경제, 환경, 정치, 안보, 사회측면을 같이 고려해야 취약성의 맥락을 충분히 이해할 수 있다고 설명한다. 종합해보면 국제사회는 한 국가의 취약성을 판단하는 데 있어 대내적으로는 합법적이고 안정적인 거버넌스와 경제적 기초의 안정성을 보장할 역량이 있는지, 사회적 정의와 기초적인 사회서비스가 제공되고 있는지, 그리고 대외적으로는 안보 측면을 종합적으로 고려하여 평가할 수 있다.

손혁상·김선주(2019)의 연구는 북한의 취약성을 다루는 다양한 선행 연구들을 종합하였는데, 다수의 연구들이 공통적으로 북한이 합법적이고 정당한 거버넌스 문제와 사회적 정의 측면에서 매우 취약하다고 평가한다.¹⁷⁾ 경제적 불안정 역시 북한의 취약성을 설명하는 중요한 요소로 지적된다.¹⁸⁾ 그 외에도 김지영(2016), 박형중 외(2008), Park(2016), 이조원(2006)의 연구는 북한이 취약국임을 전제하며 그

17) Carment(2016); Call(2010); Marshall(2017); Goldstone et al.(2003); Gravingholt et al.(2015); Fund for Peace(2018); Park(2016); Rice and Stewart(2008); Stewart and Brown(2009).

18) Brookings Institution; Goldstone et al.(2003).

맥락에 맞는 국제사회의 지원 또는 개발협력이 이행되어야 한다고 주장한다. 특히 Park(2016)은 북한은 기존 연구들과 지표들을 중심으로 취약국이나, 대북지원을 위한 논의에서 취약국 지원 규범과 지침들이 충분히 반영되지 않는다는 점을 비판적인 시각에서 검토하였다.

그러나 선행 연구들 중 일부는 다른 시각을 가지고 있다. 이 연구들은 북한이 정권의 지속력이나 안보측면¹⁹⁾에서는 취약성을 보이지 않는다고 평가한다.²⁰⁾ 골드스톤(2003)은 북한당국은 경제적으로 무능력하며 기초적인 재화를 제공할 수 없어 인도적 위기를 초래하고 있음에도 불구하고 적절한 안보를 제공한다고 평가한다. 메릴린대 대학의 연구는 북한이 경제적 개방도나 군사화 측면에서의 취약성은 높으나, 정권지속력, 영유아 사망률, 주변국과의 관계에서 취약성이 낮거나 중간 정도로 평가하며 종합적으로 북한의 취약성이 낮다는 결론을 내린다.²¹⁾ 손혁상·김선주(2019)의 연구는 거버넌스와 사회정의 측면에서 매우 높은 취약성을 보임에도 불구하고 안보와 정권의 지속성에서 안정성을 보이는 북한을 일반적인 기준에서 취약국으로 전제하는 것은 개발협력의 효과성 달성에는 한계를 보인다고 지적한다. 요컨대 북한의 맥락을 충분히 이해해야만 실질적인 북한의 개발협력 수요를 파악할 수 있다는 주장이다.

북한체제의 위기를 가늠하는 관건은 정권 안정성과 체제 내구력에 있다.金正은의 권력 장악은 14년 동안 단계적으로 이뤄진 김정일 세습과

19) 이 연구들은 북한이 적절한 안보를 제공하고 있다고 인정하나 몇몇 연구는 국내외 갈등 수준이 높다는 측면 때문에 군사화 부분에서 높은 취약성을 띤다고 주장한다. Call(2010); Hewitt(2012); Institute for Economics and Peace(2018).

20) Carment(2016); Call(2010); Goldstone et al.(2003); Hewitt 2012; Stewart and Brown(2009).

21) Park(2016).

달리 김정일 사망 직후 비교적 짧은 기간에 압축적으로 이뤄졌다. 권력 승계에 실패할 것이라는 우려와 달리 김정은은 명실상부한 북한 최고 권력자 지위에 올랐다. 김정은은 권력 세습에 이어 제도적 통치 기반도 정비했다. 제도적 정비는 그 자체만으로도 김정은 권력의 공고화, 세대 교체를 상징했다. 선군(先軍)에서 선당(先黨)으로 전환했고, 36년 만에 당 대회를 개최하며 공식으로 방치했던 당 조직의 주요 직위도 충원했다. 김정은의 측근세력이 당 중앙위원회 위원으로 선발됐으며, 여동생 김여정의 정치 참여도 본격적으로 이뤄졌다.²²⁾ 김여정이 중요한 요직에 등장하고 김정은을 밀착 수행하는 것은 백두혈통의 권력이 공고화되고 있음을 상징적으로 보여준다. 이는 결과적으로 김정은 정권의 안정성 확보에 크게 기여하는 효과를 가져왔다고 평가받는다.

이 같은 북한의 상황을 고려하면, 단기간 체제전환이 일어날 수 있는 가능성은 매우 낮다. 여러 선행연구에서 북한의 체제안정성을 높게 평가하는 이유이다. 김정은 정권은 낮은 정당성에도 불구하고 높은 체제내구력을 가지고 있으며 백두혈통으로 이어지는 김여정은 세습 체제를 공고하게 만드는 또 다른 축으로 간주된다. 북한 당국은 특구를 설치하는 등 외자유치를 위한 여러 가지 시도를 해왔으나, 이는 특정 지역에 제한적으로 시도되었을 뿐 계획경제 구도를 지속하기 위한 환경에 큰 변화를 보이지 않았다. 현재 북한이 보여주는 체제안정성은 단기적이고 급격한 변화가 일어날 것에 대한 기대를 낮춘다.

따라서 한국정부를 포함한 국제사회가 효과적으로 북한의 민생개선을 위한 지원을 하기 위해서는 개발협력의 관점에서 북한의 취약성을

22) 박용한·곽은경(2020).

실질적으로 보완하기 위한 접근이 필요하다. 앞서 논의된 바와 같이 북한의 취약성을 다면적으로 분석한 선행연구들은 북한이 체제를 유지할 수 있는 능력, 즉 안보와 정권지속력은 안정적으로 판단한다. 요컨대 북한은 정권의 정당성, 합법적인 정치 거버넌스, 투명성과 같은 정치구조와 둘째, 경제적 안정성과 기초적인 공공 서비스제공 등을 포함한 경제사회적 측면에서 높은 취약성을 보인다. 본고는 북한의 수용성이 높고, 인도적 지원과 개발협력 등 외부지원으로 국제사회 및 한국정부의 접근이 가능한 경제사회적 측면에서의 취약성 보완에 초점을 맞춘다. 가장 취약하다고 평가받고 있는 ‘정당성’을 기반으로 북한개발협력에 접근할 경우 ODA의 ‘경제성장과 복지 증진’이라는 목적에서 벗어나게 되며 해당 부분에 대한 개입은 국정개입으로 간주될 가능성이 존재하기 때문이다(손혁상·김선주 2019). 또한 정치적 측면에서 취약성은 외부의 직접 개입이 매우 제한적이며 북한의 수용성이 극도로 낮기 때문에 성과를 기대하기 어렵다.

2. 북한의 경제사회적 취약성 현황

한국은행은 2021년 기준 북한의 명목 GNI를 316.8억 달러, 일인당 GNI를 1,243 달러로 추정한다.²³⁾ 이는 2021년 최저소득국 기준인 1,263(USD)를 하회하는 수치이다. 최저소득국 여부는 GNI, 인적자산 지수 및 경제취약성 지수를 총합하여 평가하는데 북한의 경우 해당

23) 한국은행 웹사이트, <<https://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091>> (검색일: 2022.12.11).

지표에 대해 공개된 데이터가 없다. 2020년 COVID-19로 국경을 봉쇄한 이후 교역량이 크게 감소하면서 경제취약성이 증가했을 것으로 추정되며²⁴⁾ 특히 곡물수입량 등이 현저하게 감소하여 삶의 질이 낮아졌을 것으로 예측된다.

실제로 김정은 총비서는 2021년 6월 당 중앙위원회 전원회의에서 “인민들의 식량형편이 긴장해지고 있다”고 언급하였다. 북한의 식량 부족은 2010년대 중반부터 공공연하게 알려져 왔다.²⁵⁾ 북한당국은 농업을 “당과 국가가 최중대시하고 최우선적으로 해결해야 할 전투적 과업”으로 규정하는 등 식량안보와 농업 문제를 우선순위에 두었지만 해마다 반복되는 자연재해와 낮은 생산성 문제로 단기간에 자력으로 식량공급을 증대하기는 어려워 보인다. 2023년 2월에는 북한 내에서 다른 지역보다 상대적으로 생활수준이 높은 개성시에서 아사자가 속출한 정황이 포착되었다는 내용이 보도되었다. 북한 당국은 2월 하순 노동당 전원회의를 소집해 농사 대책을 ‘절박한 초미의 과제’로 지칭하며 논의를 예고하고 있다. 개성 지역에서 식량난으로 인한 사회 혼란이 심화되었다는 것을 미루어볼 때 북한 전역에서 식량난의 수준이 임계치를 넘어섰다고 평가된다.²⁶⁾

24) 북한은 COVID-19가 발생한 직후인 2020년 1월 국경을 봉쇄하고 국가비상방역체계를 유지하면서 국경을 넘는 교류를 극단적으로 최소화하였다.

25) 북한당국은 여러 경로를 통해 식량 부족과 관련 언급을 반복하는데, 북한이 2021년 SDGs 이행 현황을 유엔에서 직접 발표한 자발적국가보고서(VNR)에서는 2015년에는 114만 7천 톤, 2018년에는 148만 6천 톤의 식량이 부족했다는 내용이 담겼다. DPR Korea and UN (2021).

26) 『연합뉴스』, 2023.2.6. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230206065400504?input=1195m>> (검색일: 2023.2.22.).

2021년 세계농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)와 유니세프(UNICEF)가 발표한 북한 주민들의 영양 부족인구 비중(41%)은 이같은 추정을 뒷받침한다. 이 수치는 앞서 언급한 UN OCHA의 북한 필요와 우선순위(DPR Korea Needs and Priorities) 2020년 보고서에서 식량지원이 필요한 인구로 추계한 10.4백만 명과 일치한다. 오랜기간 북한 안팎에서 대북 식량지원 및 인도적 지원에 깊게 관여한 주요 국제기구들이 유사한 수준으로 북한이 심각한 인도적 위기를 겪고 있다고 판단하는 것이다. 이같은 맥락을 종합적으로 고려하면 북한 내에서는 기초적인 사회적 수요를 충족할 공공재가 원활하게 공급되지 않고 있다고 추정할 수 있다. 몇몇 기존 연구들은 장기적으로 북한이 저발전 상태인 것으로 평가하며 그 원인을 자립적 발전전략 유지, 정치 체제의 중앙집중성, 공공재 공급의 실패, 시장의 부재, 취약한 관료제 등으로 설명한다.²⁷⁾

국제사회에서의 북한의 입지와 북한에 대한 국제사회의 지원은 북한을 둘러싼 국제정세와 북한과 주요 강대국 간의 정치적 역학관계에 따라 큰 부침을 겪어왔다.²⁸⁾ 북한 핵무기 개발에 대한 강력한 대북제재의 결과로 북한은 무역량 감소하고 원자재 등 필수적인 재화 공급에 어려움을 겪으며 산업 활동에 다양한 측면으로 부정적인 영향을 받았다. 북한의 핵개발을 지탄하기 위하여 2006년 10월 유엔 안보리결의 1718호 채택 이후, 미국은 2016년-2017년에 걸쳐 석탄, 철, 철광석, 납, 수산물 등의 수출을 전면금지하고 섬유수출 역시 전면금지하였다. 석유원유는

27) 김연철(2004); 윤철기(2018).

28) 유엔은 북한의 2006년 제1차 핵실험을 시작으로 6차례에 걸쳐 대북제재 수준을 높여왔다. 특히 2017년 제6차 핵실험 이후, 미국과 유엔은 세컨더리 보이콧을 포함한 강도 높은 대북 제재를 이행하였다.

판매 상한선 규제가 부과되었고 해외취업도 금지되었다, 무엇보다 북한 경제에 치명적이었던 조치는 세컨더리 보이콧으로 북한을 경유 선박 및 항공에 대하여 제재를 부과하는 등 전면적으로 대북제재를 높은 수준으로 강화하였다. 국제정치적 역학관계에 따라 큰 부침을 보여온 국제사회의 대북지원은 제재가 강화된 이후 소수 공여국, 국제기구 및 INGO의 소규모 사업이 명맥을 이어가는 것 외에는 사실상 중단되었다. 특히 2019년 2월 하노이 회담을 통해 북미관계 개선을 위한 전격적인 시도가 있었으나, 회담이 아무런 성과없이 끝나면서 북한은 북핵문제를 일괄타결할 계기를 마련하지 못하였다.²⁹⁾ 이렇게 이미 전반적인 경기침체와 산업별 불균형 발전의 문제를 겪고 있던 북한은 COVID-19 감염병 확산으로 인해 심각한 경제 침체를 겪게되었다.

북한은 2020년 1월 중국에서 COVID-19로 인한 첫 사망자가 공식 발표되자 1월 21일 북중 국경 폐쇄 및 검사검역 강화하고 이후 국경 전면봉쇄 방침 유지하고 있다. 북한 당국은 감염병 확산 차단을 위해서 빠르게 대응하였다.³⁰⁾ 북한의 자발적 국경 봉쇄로 중국관광객을 포함한 모든 외국인 관광객의 북한 입국이 금지되었으며 신의주-단둥 세관 폐쇄 등의 조치로 인해 대중무역이 급격하게 감소하였다. 북한의 전체 무역에서 중국이 차지하는 비중은 2019년 95%로서 2001년에는 27.6%였던 것과 비교하면 대중무역이 북한경제에 갖는 압도적인 중요성을 짐작할 수 있다.³¹⁾ 이로 인하여 장마당에 공급되는 상품이 고갈되고

29) 홍지영(2023).

30) 1월 28일 비상설 중앙인민보건의지도위원회 구성하고, 국가비상방역체계로 전환하였다. 해당 위원회는 이후 국가비상방역지휘부로 승격되었다.

31) 이용희(2021); KOTRA 북한대외무역동향(https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/com/index.do?MENU_ID=530).(검색일: 2023.1.3.).

비료 공급이 제한되면서 농업생산량 저하되었다. 이는 쌀, 옥수수 등 식량가격의 상승, 식량부족, 지역 간 식량가격 격차 확대 등의 문제로 이어지고 있다. 국경 봉쇄로 인하여 인적·물적 자원의 이동이 차단되자 평양 주재 국제기구 및 NGO(EU units) 사무소의 인력들도 북한을 떠나고 사무소들은 일시적으로 폐쇄되었다. 이로써, 대북지원을 위한 국제사회의 공공재원 및 민간재원 감소하였고 사업이행 인력이 부재함에 따라 개발사업 뿐 아니라 인도적 지원 사업 역시 대부분 이행이 중단되었다.

이는 북한이 이미 장기간 식량부족 및 물자부족에 시달려왔으며, 강력한 대북제재로 인하여 북한경제는 더 큰 타격을 받았음을 보여준다. 북한의 식량 및 물자부족은 Covid-19 확산 이후 국경 폐쇄가 장기화되면서 더 심각한 단계에 진입한 것으로 추정된다. 뿐만 아니라 북한은 농업 생산성 증대를 위하여 산비탈을 개간한 다락밭 등 무분별하게 농지를 확대하고 댐감으로 산림자원을 훼손하면서, 가뭄, 홍수, 호우, 태풍 등 자연재난이 반복되고 있다. 식량 문제가 장기화됨에 따라 북한 당국이 장기적인 관점에서의 환경 이슈보다 단기적인 식량 증산에 초점을 맞추었고 이는 자연재난 발생 빈도가 잦아지고 그 피해 규모도 증가하는 악순환을 낳았다(황수환 2017). 아래 <표 5>는 자연재해재난, 영양결핍 및 보건의료 분야와 같은 광범위한 의미에서의 인도적 위기에 대한 전망을 보여준다. 농업전문가들은 점증적이지만 지속적인 위협요소로서 가뭄을 꼽았다.

[표 5] 북한 인도적 위기 상황에 대한 전망

구분	아-태지역 현황		종류	북한의 현황	
	피해심각성	발생도		피해 심각성	발생도
집중적 위기 (Intensive risk)	고	중	지진	중	고
			화산부출	고	저
			태풍	고	중
			홍후	고	중
			호우	고	고
			강풍	중	중
			한파	중	저
			붕괴/낙석	중	중
			해일	고	저
광범위한 위기 (Extensive risk)	저	고	영양결핍	고	고
			식수위생	중	고
			공중보건	고	고
점증적 위기 (Slow on-set risk)	중	저	가뭄	고	저

자료: 북한개발협력 SDGs 아카데미 발표문(2021).

3. 북한 취약성 지원을 위한 정책적 시사점

북한 당국 역시 취약성이 높다고 지적된 기초적인 사회적 필요를 충족시키고 경제를 발전시키기 위해 여러 가지 시도를 해왔다. 김정은 정권이 들어서고 난 이후에는 이러한 노력들이 정책적으로 또 국가전략으로 가시화되었다. 먼저 ‘새로운 5개년 계획’ 등 발전전략수립과 정책 변화를 통해서 먼저 선군정치 기조를 ‘핵경제 병진노선’으로 전환하고

자력갱생과 인민경제 우선 정책을 도입하였다. 내수와 소비진작을 위해 장마당을 인정하고 경공업을 강조하는 등 인민생활 우선 정책을 펼쳤다. 또한 기업채산제, 포전담당책임제, 경제특구 개발 등 시장적 요소 도입을 시도하였지만 계획경제의 틀 속에서 제도적 수준의 변화를 초래하지 못하며 미미한 성과에 그쳤다. 대북제재의 장기화로 국제적으로 사실상 고립되어 오던 북한은 유엔의 SDGs 이행에 발맞추겠다는 정치적 의지로 2021년 7월 SDGs 이행현황을 담은 자발적국가보고서 (Voluntary National Review, VNR)를 발표하였다. 그러나 COVID-19 감염병이 발생하자, 국경을 폐쇄하고 약 2년 간 국경을 넘는 교류를 극단적으로 최소화 하면서 사실상 국제사회와 완전히 차단된 상태에 놓여있다. 외부와의 물적·인적 교류가 완전히 단절된 기간이 길어지면서 중장기적 개발사업은 물론, 식량과 의약품 부족 등 인도적 위기 심화에 대한 우려를 낳고 있다.³²⁾

북한의 경제사회적 측면에서의 취약성 현황과 북한 당국의 개선 노력을 종합해보면, 북한의 취약성을 보완하기 위해서는 경제사회적 분야에서의 국가역량 강화가 우선된다. 국제사회의 취약국 지원 규범과 지침의 북한 개발협력에 있어 정책적 시사점을 시사한다. 특히 OECD의 다면적 취약성 모델은 사회적 측면에서 취약성을 낮추기 위해서 수평적·수직적 불평등이 해소하는 것을 중요한 목표로 제시한다. 수평적 또는 수직적 불평등이란 문화적 및 구조적 집단 간 불평등과 사회적 분열 등을 포함하는데, 평양 등 주요 도시와 지방간의 생활수준차이, 신분과 지위에 따른 배분의 불평등은 공공연하게 알려진 사실이지만


32) 홍지영(2023).

북한은 체제 내에서의 불평등을 공식적으로 인정하지 않기 때문에 북한 내에서 자체적으로 해결하기 어려운 문제이다. 한국정부와 국제사회는 북한의 취약성을 보완하기 위해서 이런 지점에서 수평적, 수직적 불평등을 해소하는 방식으로 지원의 초점을 맞추는 것이 필요하다.

첫째, 북한 사회 내에서의 구조적 집단 간 불평등을 확인할 수 있는 데이터가 축적되는 것이 중요하다. 이는 인도적 필요나 SDGs 목표별 이행 성과를 지역별, 성별, 연령별로 측정하거나 비교하는 방식으로 가시화할 수 있는데 일부 국제공여자들은 이미 이러한 방식을 이행되고 있다. UN OCHA는 인도적 필요 인구를 지역별로 집계하고 있으며, 식량 뿐 아니라 보건의료 분야나 물위생 분야에서의 필요에 있어서도 도농간의 심각한 차이를 확인할 수 있다. SDGs의 전신인 MDGs 이행 성과 중 보건의료 등 일부 지표도 북한 내에서의 지역, 성별, 연령별로 집계되어 구조적 차이를 추정할 수 있는 간접지표로 기능한다.

둘째, 인도적 지원 및 개발협력 프로그램이 구조적으로 소외된 계층을 직접적으로 대상으로 포함하여야 한다. 취약국 지원을 위한 뉴딜지침은 수원국 정부에게 일자리 창출과 생계 개선을 통하여 경제기초를 단단히 하고 투명하고 공정한 서비스 제공 능력을 구축할 것을 주문한다. 장기간 식량위기를 겪고 있는 북한 당국은 식량증대를 중요한 개발목표로 설정하고 관련 제도를 개선하여 식량생산 증대를 위하여 개인에게 동기를 부여하는 등의 노력을 경주해왔다. 북한 당국은 VNR에서 식량 생산 증대 목표가 SDG 2번 목표인 기아종식 목표와 일치한다고 주장한다. 그러나 북한당국의 발전계획에는 생산된 식량이 어떻게 배분되는가에 대한 논의는 포함되어 있지 않다. 지역적 수준에서 우선순위가 조정되기 어려운 구조이며 이는 원조 배제의 문제를 야기할 수 있다.

따라서 더 낮은 수준의 식량안보를 보장받는 농촌가구에 대한 소액금융 지원을 통해서 가구 소득을 증대를 꾀하는 등 구체적인 발전 계획과 농촌지역 소외계층을 위한 지원이 직접 포함되는 것이 중요하다.

셋째, 북한개발협력은 중장기적인 관점에서 인적 자원 취약성을 낮추는 방식으로 이행되어야 한다. 국제사회의 취약국 논의는 일반적으로 국가 수준에서 국가역량강화에 초점을 맞추어서 논의되어 왔다. 그러나 국가역량 강화는 기본적으로 인적자원과 기관 및 제도 수준에서의 개선을 전제로 한다. 특히 일반적인 개발도상국과 달리 북한이 높은 수준의 폐쇄적인 정치사회구조를 가지고 있다는 점을 고려할 때 인적자원 개발은 외부에서의 교육 훈련 등의 지원 없이는 단기에 큰 변화를 기대하기 어렵다. 결국 개인수준, 그리고 기관 수준에서의 지식공유와 기술협력이 우선되어야 하며, 이 성과가 최종적으로는 제도의 개선과 국가역량강화로 연계되어야 한다. 북한의 취약성에 대한 이같은 보완적 접근은 포괄적이며 안정적인 사회기반으로서 비차별주의를 촉진하는 방식으로 북한의 사회 통합 취약성을 낮출 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 다만 프로그램이 기획단계부터 북한의 맥락에 맞는 취약성 특징이 충분히 반영되어야 하여 국제공여자들 간의 실질적인 협력체계에서 취약성 지원 목적이 공유되는 것이 반드시 전제되어야 할 것이다. 

[참고문헌]

〈국내 문헌〉

- 권헌익·정병호. 『극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』. 서울: 창비, 2013.
- 권혁주. “취약국가의 이해: INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로.” 『국제개발협력』. 제3권, 2010.
- 김연철. “저발전 사회주의 국가의 추격발전과 전통적 정치체제: 북한, 루마니아, 알바니아 비교 연구.” 『북한연구학회보』. 제8권 1호, 2004.
- 김지영. “국제사회의 대북 인도적 지원의 실제와 효과성:탈북민의 인식조사 결과를 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제21권 1호, 2016.
- 박용한·곽은경. “김정은 정권 안정성 평가와 북한 체제 지속 가능성 전망.” 『전략연구』. 제27권 2호, 통권 81호, 2020.
- 배재현·노우영. “국제사회의 취약국 지원원칙과 한국의 취약국 지원방안 마련을 위한 탐색적 연구.” 『행정논총』. 제50권 1호, 2012.
- 배재현·노우영·권혁주. “취약국 지원을 위한 범국가적 접근방안 연구: 국제개발협력위원회 사례를 중심으로.” 『정책분석평가학회보』. 제22권 4호, 2012.
- 손혁상·김선주. “북한개발협력을 위한 취약국 지원 전략 유용성에 대한 비판적 검토.” 『국제정치논총』. 제59권 1호, 2019.
- 이승철. “OECD 취약국 지원 원칙이 KOICA 취약국 지원 전략에 주는 시사점.” 『국제개발협력』. 제4호, 2017.
- 이용희. “코로나19로 인한 북한의 식량 위기와 대책.” 『통일전략』. 제21권 2호, 2021.
- 이조원. “취약국가 모델과 북한연구.” 『북한연구학회보』. 제12권 2호, 2015.
- 조한범. 『북한 사회개발협력 연구』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 한기호. “북한 내 취약계층의 SDGs 달성을 위한 남북교류협력방안 모색 -제3차 북한-유엔전략계획 구상을 중심으로-.” 『통일연구』. 제26권 1호, 2022.

- 홍민 외. 『북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속 가능한 발전목표』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 홍지영. “북한개발협력을 위한 지식공유 플랫폼과 SDGs 이행 메커니즘의 연계,” 『국제개발협력연구』. 제15권 1호, 2023.
- 황수환. “자연재해 대응 관련 북한의 정책과 법·조직체계.” 『입법과 정책』. 제9권 3호, 2017년.

〈해외 문헌〉

- Call, Charles T. “Beyond the ‘Failed state’: Toward Conceptual Alternatives,” *European Journal of International Relations*. Vol.7, no.2, 2010.
- Carment, David. et al. *Assessing State Fragility, with a Focus on Climate Change and Refugees: A 2016 Country Indicators for Foreign Policy Report*. Ottawa: Carleton University, 2016.
- DFID(United Kingdom, Department for International Development). *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*. London: DFID, 2005. <<http://siteresources.worldbank.org/>>
- DFID. *Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper*. London: DFID, 2010.
- The Fund for Peace, *Fragile States Index*, 2018. <<https://fragilestatesindex.org/>>.
- Hewitt, J. Joseph., Wilkenfeld, Jonathan., Gurr, Ted Robert. *Peace and Conflict 2012 (executive summary)*. CP: University of Maryland, 2012.
- Goldstone, Jack. Houghton, Jonathan., Soltan, Karol., Zinnes, Clifford. “Strategy Framework for the Assessment and Treatment of Fragile States.” Project to Develop Strategies for Failing, Failed, and Recovering States PPC IDEAS. 2003.

- Gravingholt, J. m., Ziaja, Sebastian., Kreibaum, Merle. “Disaggregating State Fragility: A Method to Establish a Multidimensional Empirical Typology.” *Third World Quarterly*. Vol.36, no.7, 2015.
- Marshall, Monty G. and Elzinga-Marshall, Gabrielle, *Global Report 2017: Conflict, Governance, and State Fragility*. VA: Center for Systemic Peace, 2017.
- OECD. *State of Fragility 2018*. Paris: OECD, 2018.
- Park, Jiyoung. “Norms and Realities of Applying the Aid Discourse on Fragile States to North Korea.” *Asian Politics & Policy*. Vol.8, no.4, 2016.
- Rice, Susan E. and Patrick, Stewart. *Index of State Weakness in the Developing World*. Foreign Policy at Brookings, 2008.
- Stewart, Frances. and Brown, Graham. *Fragile States*. CRISE Working Paper 51. Oxford: University of Oxford, 2009.
- Torres, Moreno and Michael Anderson, “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction.” *Poverty Reduction in Difficult Environments Working Paper 1*. London: DFID, 2002.
- UN. *DPR Korea Needs and Priorities, Pyongyang*: UN, 2020.
- USAID. *Fragile State Strategy*. Washington, DC: USAID, 2005
- World Bank. *Fragile States: The LICUS Initiative*. Washington, DC: World Bank, 2005.
- World Bank. *Definition of Fragility, the IDA Exceptional Allocation Framework and the Post-conflict Performance Indicators Framework - Q&A -*. Washington DC.: World Bank, 2013.

