

북한개발협력과 SDGs: 북한·UN 전략계획의 의미*

문경연 (전북대학교 국제인문사회학부)

-
- I. 들어가며
 - II. UN전략계획의 주요 내용 및 특징
 - III. UN전략계획의 한반도 평화 연계를 위한 접근법
 - IV. 평화와 개발 연계 방식으로 북한 개발협력 프레임워크
 - V. 맺음말
-

〈요 약〉

북한은 2016년 기존의 ‘UN전략계획 2011-2015’를 대체하는 ‘UN전략 계획 2017-2021’을 채택하였다. 동 문서는 2015년, 국제사회가 지구촌 발전 목표로 제시한 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 ‘SDGs’)'와 북한의 국내외 환경 변화를 반영하여 작성된 북한과 국제사회 간 협력로드맵으로 기존의 전략계획과 달리, 사업의 원칙과 접근법, 국제규범과 협약의 준수 노력, 이를 위한 국제사회의 지원 필요성을 강조하고 있다. 본고는 북한이 비핵화를 선언하고 국제사회와 함께 정상국가화 논의를 실시하고 있는 가운데 과거 23년에 걸친 북한과의 교류협력 사업을 평가하고 북한의 특수성에 초점을 맞춘 개발협력 담론의 한계를 비판적으로 고찰함으로써 대안 담론으로서 SDGs 개발협력 담론의 필요성을 제시하고자 한다.

* 본 연구는 저자의 ‘북한 전략프레임워크와 SDGs(UNESCO 한국위원회, 2018)’ 연구 보고서의 일부를 재구성 한 것임을 밝힘.

I. 들어가며

북한 외무성과 국제연합(United Nations, 이하 UN)북한팀은 2016년 기존의 ‘UN전략계획 2011-2015’를 대체하는 ‘UN전략계획 2017-2021’에 서명하였다. 동 문서는 2015년, 국제사회가 지구촌 발전 목표로 제시한 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 ‘SDGs’)'와 북한의 국내외 환경 변화를 반영하여 작성된 북한과 국제사회 간 협력로드맵(roadmap)으로 평가할 수 있다.

‘UN전략계획 2017-2021’이 제시한 4대 우선순위 분야가 이전의 전략계획과 유사하다는 점에서 이전 버전을 업데이트한 것에 불과하다고 평가할 수 있으나, ‘UN전략계획 2017-2021’이 새로이 추가한 사업의 원칙과 접근법, 국제규범과 협약의 준수 노력, 이를 위한 국제사회의 지원 필요성을 강조한 것은 기존의 문서들과 큰 차이를 보인다. 아울러 국제사회가 대북 관여정책을 실시한지 1995년 이래로 23년이 흐른 지금, 인도지원을 중심으로 했던 북한에 대한 개발협력 사업이 한반도의 평화구축에 얼마나 기여했는지에 대한 평가가 필요하다. 아울러 북한이 비핵화를 선언하고 국제사회와 함께 정상국가화 논의를 실시하고 있는 가운데 국제사회의 여러 행위 주체들이 북한에 대한 개발협력 사업의 재개를 고민하고 있는데, 특히 SDG 16 정의롭고 평화로우며 포용적인 사회조성은 평화와 개발 간 연계의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 분위기 속에서 본 연구는 23년에 걸친 대북 개발협력 사업을 한반도 평화구축의 관점에서 평가하고 그 한계를 살피고자 한다. 이 과정에서 북한의 특수성에 초점을 맞춘 개발협력 담론의 한계를 비판적으로 고찰함으로써 대안 담론으로서 SDGs 개발협력 담론의 필요성을 제시

하고자 한다. 이후 개발협력이 어떻게 평화구축에 기여할 수 있는지 (Peace and Development Nexus)에 대한 이론적 논의를 바탕으로, 한반도 상황에서 SDGs에 기반한 개발협력 사업이 한반도와 동북아의 평화구축을 공고화 혹은 가속화 하는데 필요한 접근법을 모색할 것이다.

II. UN전략계획의 주요 내용 및 특징

북한 외무성과 13개 UN기구로 구성된 UN북한팀¹⁾은 2016년 기존의 ‘UN전략계획 2011-2015’²⁾을 대체하는 ‘UN전략계획 2017-2021’³⁾을 채택하였다. 동 문서의 서명 주체는 북한 외무성 산하 국가조정위원회 위원장과 UN북한팀의 UN상주조정관이며 ‘UN전략계획 운영위원회 (UNSF Steering Committee)’의 주도로 입안된 것으로 ‘우선순위 1: 식량 및 영양안보(Food & Nutrition Security)’, ‘우선순위 2: 사회개발 서비스(Social Development Service)’, ‘우선순위 3: 복원력과 지속가능성(Resilience & Sustainability)’, ‘우선순위 4: 데이터와 개발관리(Data and Development Management)’ 등 4대 우선순위 분야에 대해 북한 당국과 UN북한팀 간 상호협력의 방향을 제시한데 대해 그 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

1) UN북한팀은 평양 상주 UN기구(FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP, WHO)와 비상주기구인 UNEP, UN ESCAP, UNESCO, UNIDO, UNISDR, UN OCHA, UNOPS 등 13개 기구로 이루어져 있음.

2) UN전략계획 2011-2015는 ‘UN전략계획 2007-2010’을 대체함.

3) ‘UN전략계획 2011-2015’의 영문명칭은 ‘Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2011-2015’임.

UN전략계획 2017-2021의 특징은 첫째, 4대 우선순위 이행에 있어서는 비단 서명의 주체인 13개 UN기구뿐만 아니라 동 전략계획의 수립과정에서 참여한 국제사회 개별국가 및 비정부단체(Non Governmental Organizations, 이하 NGOs)를 포함한다고 밝히고 있다는 점에서 전략계획의 이행 주체에 국제사회의 다양한 행위자를 포괄하고 있다는 점이다.⁴⁾ 대북지원이 시작된 1995년 이래로 북한에의 지원은 UN차원에서는 북한 식량농업기구(FAO), UN개발계획(UNDP), UN인구기금(UNFPA), 유니세프(UNICEF), UN세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO) 등 상주기구 위주의 사업이 주를 이루었다. 그럼에도 불구하고 UN전략계획 2011-2015와 UN전략계획 2017-2021은 동 전략의 이행에 있어 비상주기구인 UNESCO를 포함 UN환경계획(UNEP), 아시아 태평양 경제 사회 위원회(UN ESCAP), UN산업개발기구(UNIDO), UN재해위험감소사무국(UNISDR), UN인도주의업무조정국(UNOCHA), UN프로젝트조달기구(UNOPS) 등과의 협력을 강조하고 있으며, 전략계획의 서명 주체는 아니나 협의 과정에서 개별정부 기관 및 NGOs와의 협의를 거침으로써 이행에 있어서 이들 다양한 주체들의 참여와 협업을 강조하고 있다.⁵⁾

둘째, 기존 UN전략계획(‘UN전략계획 2007-2010’, ‘UN전략계획 2011-2015’)과 ‘UN전략 2017-2021’의 가장 큰 차이는 ‘UN전략 2017-2021’은 북한 정부와 UN기구간 협력사업 전반에 걸친 ‘사업 원칙(Programming Principles)’을 포함하고 있다는 점이다. 중요한 것은 여기에 포함된

4) UN북한팀, 『UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017-2021』, (서울: 우리민족서로돕기운동, 2016), p. 10.

5) 위의 책, p. 10.

7가지 원칙이 국제사회에서는 일반적으로 통용되는 원칙이라고는 하나, 과거 북한이 정권 유지의 위협요소로 간주하여 강하게 거부하였던 요소들을 대거 반영하였다는 점이다. 7원칙 중 지속가능발전목표(SDGs)의 반영, 환경 및 제도적 지속가능성은 북한이 개발협력 사업에 적용하는데 있어 크게 체제 거부감이 없는 이슈일 수 있다. 하지만 인권중심접근법(HRBA), 성평등과 여성권리 강화, 성과기반관리(RBM)는 북한이 이 두 접근법을 아무리 협조하게 해석⁶⁾ 및 적용한다고 하더라도 두 원칙의 핵심은 인간개발과 인간안보를 포함하는 인권적 개념으로 북한이 그 동안 부정하여 왔던 인권 요소를 사업에 반영하겠다는 것으로 소위 헬싱키의정서의⁷⁾ 효과에 버금가는 내용을 담고 있다고 평가할 수 있다. 특히 ‘UN전략계획 2017-2021’은 인권중심접근법에 대한 세부 설명에서 “전략 우선순위 4는 북한 정부가 다양한 인권 관례와 절차를 준수할 수 있도록 UN이 지원하며, 전략계획의 핵심은 인간중심이라는 원칙과 인간개발의 촉진이며, 이는 SDG 16 정의롭고, 평화롭고, 포용적인 사회구현과 맥을 같이 한다.”고 밝힘으로써 인권 이슈에 대한 북한의 변화된 인식을 보여주고 있다고 할 수 있다.⁸⁾

6) 북한 내 개발협력 사업의 이행주체 및 수혜자 국한한다거나 정치·시민적 권리를 배제한 경제·사회 문화적 권리에 국한하는 등.

7) 헬싱키프로세스는 유럽의 정치군사적 안보대립을 완화하기 위해 러시아를 중심으로 하는 사회주의 진영과 미국을 중심으로 하는 민주주의 진영이 1995년 헬싱키의정서(Helsinki Accord)를 채택하였는데, 이 의정서 상에 정치군사 대립 완화 이슈와 함께 인권 규정이 반영되었는데, 이는 이후 민간단체들의 동유럽 및 러시아의 인권운동 확산의 제도적 근거가 됨으로써 이들 공산국가들의 인권 및 안보대립 완화에 기여하였고, 결과적으로 냉전체제의 붕괴로 이어졌다는 점에서 평화구축의 한 사례로 평가받음.

8) “Additionally, Strategic Priority #4 provides for UN support to the Government in implementing its commitments under a variety of human rights conventions and processes. Indeed, the overall theme of the Strategic Framework is that it is people-centred and designed to advance human development. This aligns well with the SDG 16 ‘Promote just, peaceful and inclusive societies.’”

출처: UNCT, *Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and*

아울러, 전략계획이 포함하고 있는 재난·재해에 대한 복원력(resilience) 향상 역시 국가의 역량강화를 의미하는데 이는 이론적 철학이 굿거버넌스(good governance)를 지향한다는 점에서 철저한 연구를 바탕으로 국제사회와의 대화에 임하는 북한이 이러한 원칙들을 전략계획에 포함하였다는 것은 북한의 변화된 인식을 반영한 것이라고 할 수 있겠다. 또한 북한 사업에 있어 성인지적 관점의 도입과 이를 이행할 ‘UN 젠더전담 태스크포스(UN Gender Focal Points Task Force)’의 구성과 투명성을 중요 원칙으로 하는 성과기반관리 접근법을 사업의 계획과 실행의 모든 과정에 도입할 것임을 밝히고 있는데, 이 역시 북한이 국제사회와의 개발협력 사업 수행에 있어 과거와 다른 행보로 평가할 수 있다. 결과적으로 이러한 원칙이 실제로 북한 내 사업 현장에서 그리고 다양한 행위자들의 여러 사업에 포괄적으로 적용된다면 북한의 내부 거버넌스 메커니즘(mechanism)상의 변화는 물론 대북사업 환경에 있어서도

〈그림 1〉 ‘UN전략계획 2017-2021’의 사업 원칙(접근법)

1. 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 적용
2. 인권중심접근법(Human Rights-Based Approach: HRBA) 채택
3. 성평등과 여성권리 강화(Gender Equality and the Empowerment of Women) 지원
4. 환경 지속가능성(Environmental Sustainability) 추구
5. 제도의 지속가능성(Environmental and Institutional Sustainability) 추구
6. 성과기반 관리(Result-based Management: RBM) 적용
7. 복원력(Resilience) 강화

출처: UN북한팀, “UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017-2021,”
(서울: 우리민족서로돕기운동, 2016)을 바탕으로 저자 재구성

변화를 가능하게 하여 개발협력 사업이 그 자체의 효과에 머무는 것이 아니라 한반도와 동북아 역내 평화 구축을 가능하게 하는 시발점이 될 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

셋째, ‘UN전략계획 2017-2021’의 이전 버전인 ‘UN전략계획 2011-2015’의 4대 우선순위는 사회개발, 지식 및 개발관리를 위한 파트너십(partnership), 영양, 기후변화 및 환경으로 사업의 범주 측면에서는 큰 변화가 없으나, 명칭과 내용에 있어 ‘UN전략계획 2017-2021 계획’은 SDGs를 적극 반영하고 있으며 이를 북한의 환경에 맞게 어떻게 적용할 것인지에 대한 세부 방향성을 제시하고 있다. 특히 ‘UN전략계획 2011-2015’가 구체적인 사업 목록을 제시하고 필요한 지표와 검증수단, 재원을 명시하고 있는 것과 달리 ‘UN전략 2017-2021’는 우선순위 내 해당 사업의 방향성과 이행방안, 모니터링(monitring)과 평가 방안 등 거시적인 방향성과 추진 체계를 제시하고 있다는 점에서 차이를 가진다. 아울러 인도적 지원에 국한하기 보다는 인도지원과 개발지원의 조화를 강조하고 있으며,⁹⁾ 이러한 전략적 협력을 추진함에 있어 단순한 물자 지원을 넘어서 UN기구와 국제사회가 가진 기술과 지식, 경험 공유 등 기술협력(Technical Cooperation)을 통한 북한 당국의 역량강화 사업이 필요함을 강조하고 있다.¹⁰⁾

끝으로, ‘UN전략계획 2017-2021’은 북한으로 하여금 국제적 규범과 기술표준, 관행, 국제협력의 준수를 위한 협력과 이를 위한 역량강화를 강조하고 있는데 이에 대하여 북한이 서명하였다는 점이다. 이는 기존에

9) UN북한팀, 『UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017-2021』, p. 12.

10) 위의 책, p. 11.

북한을 대상으로 하는 인도지원 및 개발협력 사업의 추진에 있어서 원조추진 주체들이 가장 꺼려했던 사안으로 실제로 국제 NGO들에 대한 북한의 폐쇄적 관행과 정책 때문에 1990년대 후반 대북지원 사업에 참여하였던 단체들이 북한에서 철수하는 사태가 벌어지기도 하였다. 이러한 관점에서 북한은 ‘UN전략계획 2017-2021’ 문서의 첫 섹션인 ‘공동의 헌신을 위한 선언’에 “북한 정부와 주민들은 새로운 지속가능 발전목표의 원칙과 목표, 대상과의 일관성을 유지하고 국제적인 협약과 조약을 존중하면서....”를 명시하며 국제협약을 존중할 것을 밝히고 있으며,¹¹⁾ ‘IV. 전략적 핵심 사안’ 파트에서는 “...(북한에 대한) 기술 지원에 있어 논의의 핵심은 사업 전반에서 북한이 국제적 규범과 기술 표준을 적용할 수 있도록 역량을 강화하기 위한 노력을 지속해야 한다”고 명시하고 있으며,¹²⁾ “(사업 원칙으로서 환경적 지속가능성과 관련하여)...UN의 여러 환경 조약을 비준한 국가로서 조약의 이행을 위한 역량을 강화하기 위한 UN의 지원이 필요하며...”, “(제도적 지속가능성과 관련하여)...전략 우선순위 4에서 제시된 체계적인 방식으로 다양한 국제협약들을 실천할 수 있도록 북한의 역량강화에 이바지 한다”¹³⁾라는 문구를 포함하는 등 과거 폐쇄적 이미지의 북한이 국제사회의 규범과 원칙, 가치들에 대한 적극적인 수용과 학습 그리고 이를 위한 국제사회의 지원을 요청하고 있다는 점은 과거와 매우 다른 북한의 정책변화라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 무엇보다도 UN전략계획은 우선순위 4번 항목의 국제

11) 위의 책, p. 4.

12) 위의 책, p. 11.

13) 위의 책, p. 14.

14) 이 외에도 ‘IV. 관리(Management)’ 파트에서 “사업을 지원하는 UN기구들은 모든 해당 부처, 단체, 정부기관, 수혜자들과의 접촉을 보장받을 것이다”(위의 책, p. 22), “(타당성 검증 및 확인과 관련하여)... 접근 없이는 지원도 없다(no access, no assistance)는 실행 원칙에

기술 표준의 학습 및 준수 노력과 관련하여 북한으로 하여금 인권 관련 협약의 준수와 보고 이행을 위한 역량 강화에 대한 합의를 담고 있다는 점에서 북한의 전향적 태도를 확인 할 수 있다.

“UN은 북한 정부가-특히 인권 분야에서-국제 규범 및 표준을 보다 잘 준수할 수 있도록 다양한 국제 협약과 메커니즘의 이행, 정기 보고 등을 지원할 용의가 있다. 이러한 국제 협약과 메커니즘에는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, UN아동권리협약(CRC), UN여성차별철폐협약(CEDAW), 장애인권리협약(CRPD) 등이 있다. 북한은 위 협약들의 당사국일 뿐만 아니라, UN정례인권 검토 과정에서 나온 제안들을 수용하고 있다. UN북한팀은 UN상주조정관의 감독 하에 북한 정부가 정례인권검토 및 중기 보고서 등의 권고 사항을 이행하도록 지원할 것이다.”¹⁵⁾

이러한 우선순위와 접근원칙, 국제사회와의 협력 방식에 대한 진전된 태도를 바탕으로 ‘UN전략계획 2017-2021’은 4대 우선순위에 해당하는 세부 사업의 성과 목표를 제시하고 있는데 그 주요 내용은 <표 1>과 같다.

따라, 자금의 출처와 관계없이 모든 사업에서 수혜자 등에 대한 접근이 허용될 것이다”(위의 책, p.25.)라고 밝히고 있음.

15) 위의 책, p. 21.

〈표 1〉 ‘UN전략계획 2017-2021’ 4대 우선순위 및 세부목표

우선순위	세부내용
1. 식량 및 영양안보	<ul style="list-style-type: none"> • 농업, 원예, 어업, 축산 부문에서 식량 생산, 생산성, 가공의 지속가능성 제고 • 모든 가계가 언제든지 충분하고 다양한 식품군에 접근할 수 있도록 하여 주민들, 특히 가장 취약한 집단들의 삶의 질을 제고 • 가임기 여성, 5세 미만 아동, 노인 및 기타 취약계층의 영양상태 개선
2. 사회개발 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 주민들, 특히 가장 취약한 인구집단과 외딴 지역의 주민들에 대한 일차의료의 개선 및 일관되고 공평하며 보편적인 보건의료 서비스 보장 • 전염·비전염성 질환, 특히 가장 취약한 여성과 아동들이 겪는 모성·유아 질환에 대한 개선된 의료 서비스 제공 • 보건 분야 긴급 상황에 대한 준비와 대응역량 강화 • 가정, 교육기관, 의료시설, 특히 가장 취약한 가구와 집단들에 대한 적절하고 공평하며 지속가능한 물·위생시설 보급 • 유치원, 소학교, 중등학교, 3차 교육기관, 그리고 기술 및 직업 교육·훈련 부문에서 양질의 교육 제공 및 형평성 제고
3. 복원력과 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체, 특히 여성을 포함한 가장 취약한 인구집단 보호 및 대응력 제고 • 지역 공동체, 특히 가장 취약한 집단들의 저렴하고, 신뢰할 수 있고, 지속가능한 현대적 에너지원への 접근 • 환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험관리 부문에서 정부 기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행
4. 데이터와 개발관리	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 기획 및 의사 결정을 위한 구체적이고 신뢰할만한 인도·개발분야 정보에 대한 접근과 가용성 제고 • 국제 기술표준을 적용하기 위한 북한의 역량 강화 • 국제 조약, 협약, 기타 체계에 대한 북한의 준수 강화와 증거에 기초한 보고 체계 강화

출처: UN북한팀, “UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017-2021,”
(서울: 우리민족서로돕기운동, 2016)을 바탕으로 저자 재구성

Ⅲ. UN전략계획의 한반도 평화 연계를 위한 접근법

새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)를 대체하는 SDGs가 채택되면서 매우 포괄적인 주제를 담고 있는 SDGs의 17개 목표와 구체적인 이행수단 및 개도국의 발전목표로서뿐만 아니라

선진국의 발전 목표로서도 역할 한다는 특징으로 인해 그 차별성에 대한 분석이 분주하게 이루어졌다. 아울러 개발협력의 주체로서 MDGs가 국가 행위자에 집중했던 것과 달리 SDGs는 비국가행위자뿐만 아니라 민간기업의 역할을 강조하고 있다는 점에서도 주목받고 있다. 특히 SDG 16 ‘지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도’를 포함하면서 동 연구의 주제, 즉 ‘어떻게 개발과 평화의 연계가 가능할 것인가?’에 대한 연구의 필요성이 주목받고 있다.¹⁶⁾

국제사회는 이러한 문제를 해결하기 위해, 여러 분쟁 지역에서 인도적 지원 및 개발협력과 지역 평화를 연계하는 통합 전략을 개발하기 위해 노력해 온 가운데, SDGs도 평화를 고려한 지원 전략을 통해, 분쟁 지역 인도적 문제에 대한 보다 근본적인 해결 방안을 모색하려는 연구를 지속하고 있다. 실제로 UN은 ‘Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development’를 통해 “평화가 없이는 지속가능한 개발이 있을 수 없으며, 지속가능한 개발이 없으면 평화도 있을 수 없다.”¹⁷⁾를 천명하였다.

이러한 관점에서 북한에 대한 남한 및 국제사회의 지원은 여타 개도국에 대한 지원과 다른 딜레마적 요소를 내포해 왔다. 비록 북한과 남한 및 국제사회 간 물리적 분쟁이 존재하지는 않았으나 첨예한 군사적

16) 외교부를 비롯하여 한국국제협력단(KOICA) 및 SDGs에 영향을 받는 기관들이 국내 학회 및 연구자들과 공동으로 동 주제에 대한 연구용역을 실시하고 있는 것으로 알려지고 있음.

17) “There can be no sustainable development without peace and no peace without sustainable development.”

출처: United Nations, “Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development,”

〈<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>〉

(검색일: 2018.5.20.).

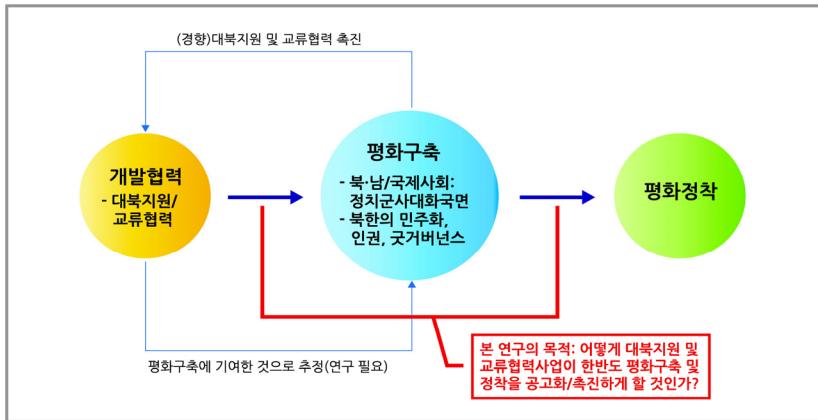
대립으로 평화가 언제 깨질지 모르는 상황이 지속된 가운데, 1995년 인도적 재난이 발생한 북한에 대한 국제사회의 지원은 북한 내 인도적 상황에 대한 대처와 불안한 한반도 분쟁 위기를 관리하기 위한 관여(engagement) 정책 하에 이루어져 왔다.¹⁸⁾ 특히 남한의 대북지원 민간단체들은 대북지원 및 교류협력 운동을 북한에 대한 단순 물자 지원을 넘어 평화와 통일 운동으로 구상하면서 북한 당국 및 주민과의 다양한 접촉을 통해 한반도 민족공동체 회복이 가능하다고 보았다. 실제로 대북지원 및 교류협력이 활발하게 이루어졌던 2000년~2007년 당시 남북한 당국 간 신뢰와 민족공동체 의식에 대한 남측 시민사회의 여론은 어느 때보다도 높았다.¹⁹⁾

한반도 내 개발협력과 평화구축 간 결합적 접근법이 1995년 이래로 남한 당국과 시민사회에 있어 왔다. 남북관계 변화를 위한 정책기조로 관여 정책을 통해 북한과의 신뢰를 형성하고 이를 통해 정치군사적 대립을 완화함으로써 평화통일을 달성할 수 있다는 기능주의적 접근법에 기반한 ‘햇볕정책’이 그것이다. 이 정책 하에 다양한 형태의 대북지원 및 사회 문화교류협력이 이루어져 왔으나, 남한 내 보수정부의 출범과 함께 다시 남북관계 및 한반도 상황은 살얼음판을 걷는 상황이 전개되었으며, 북한 내 민주주의와 인권 및 굿거버넌스(good governance)적

18) 국제사회 및 국제기구의 대북지원 사업이 어떠한 배경과 목적을 가지고 이루어진 것인지에 대한 실증연구가 현재까지 부재하다. 다만 소위 불량국가로 묘사되어 왔고, 북한 내 사업 수행의 어려움에도 불구하고, 북한이 국제사회를 비롯하여 다양한 국제기구로부터 이례적으로 많은 지원을 받을 수 있었던 데에는 북한 내 인도적 상황과 별개로, 비인도적 이슈가 대북지원의 결정요인으로 작용하였다는 합리적 추정이 가능함.

19) 민족공동체의식에 대한 직접적인 여론조사가 부재한 가운데 햇볕정책에 대한 여론조사 결과를 분석한 이주철, “대북정책에 대한 여론 변화 추이-1995년 이후를 중심으로,” 『국제고려학회 논문지』, 10호(2007), p.140의 연구는 70% 이상이 비록 햇볕정책상의 수정은 필요하나 동 정책이 지지되어야 한다고 밝혔음.

〈그림 2〉 개발협력과 평화구축 관계에 기반한 연구의 문제의식

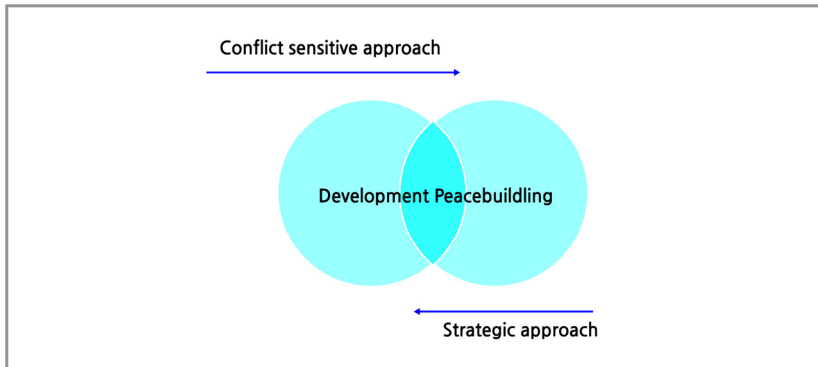


측면의 변화를 관측하기 어려운 가운데 일촉즉발의 전쟁 위기 상황이 2018년 6월 12일 싱가포르에서 개최된 북미정상회담 이전까지 지속되었다. 이는 남한이 1995년부터 2007까지 적극적으로 추진해온 개발협력²⁰⁾이 평화구축으로 연결되는데 있어 한계가 있었다고 해석할 수 있는 가운데, 과거에도 그러하였고 이번 북미정상 회담 이후의 분위기도 그러하듯이 조성된 평화 분위기는 개발협력을 촉진시키는 여건으로 작용하였다는 평가가 가능하다.

여기서 우리의 과제는 여전히 평화가 구축되지 않은 한반도 상황을 고려함에 있어 UN이 평화는 개발을 촉진시킨다는 명제 하에 향후 북미정상회담의 성과로 조성된 평화분위기 가운데 개발협력 사업이 활성화 될 때, 개발협력이 어떻게 평화구축을 더욱 공고화하며 더 가속화

20) 북한에 대한 남한 정부 및 민간단체의 대북지원은 인도적 지원이 대부분으로 이를 ‘개발협력’으로 지칭하는 것은 모순일 수 있으나, 광의의 ‘개발협력’이 인도지원을 포괄한다는 점에서 이 명칭으로 사용하고자 함.

〈그림 3〉 개발협력과 평화구축의 접근



출처: Kim, Dong Jin (2015), “Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula”, (London: The Pacific Review, March 2015)

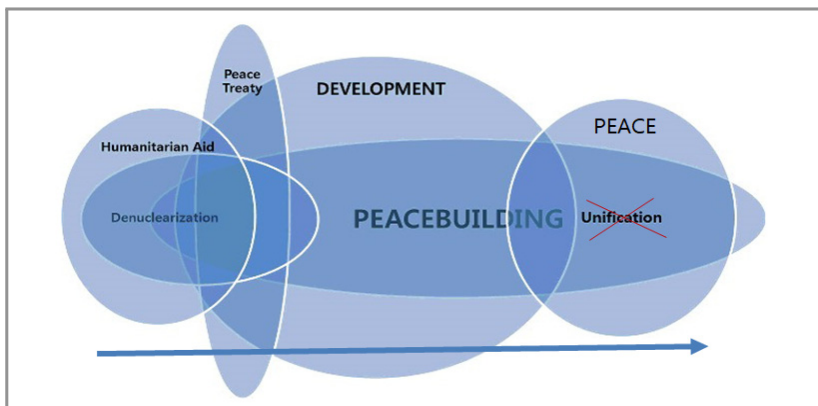
할 수 있을 것인가에 대한 방안을 강구하는 것이다. 이러한 한반도 딜레마(dilemma)에 대해 김동진(2015)은 평화를 다루는 행위자는 개발 협력을 어떻게 평화기반을 공고히 하는데 활용할 수 있을지에 대한 ‘전략적 접근법(strategic approach)’을, 개발협력을 다루는 행위자는 개발 협력이 어떻게 평화를 공고히 할 수 있을지에 대한 ‘분쟁민감접근법(conflict sensitive approach)’을 문제해결의 시작점으로 제시한다.

김동진은 SDGs 이전인 2015년 3월 “Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula” (London: The Pacific Review, March 2015)를 통해 동 연구의 주제인 개발협력과 평화구축의 결합 방안에 대한 이론적 연구를 통해 한반도 안보 딜레마 상황 속에서 대북지원과 평화구축이 어떻게 결합될 수 있는지에 대한 이론적 프레임워크(framework)를 제시하였다. 이 프레임워크의 핵심은 인도지원이 북한의 비핵화를 유도할 수 있어야 하며, 인도지원이 개발 지원으로 발전하기 위해서는 비핵화와 함께 종전협정이 평화협정으로

대체되어야 한다고 본 점에서 현재의 상황을 매우 적절하게 예측하였다. 이러한 가운데 개발지원은 한반도 평화구축과 맞물려 추진되어야 한다는 점에서 의미를 가진다. 다만 김동진의 연구가 평화구축 단계의 마지막 단계를 ‘통일(unification)’로 상정하였으나, 본 연구는 이를 ‘평화(peace)’로 대체하였다. 이는 향후 북한이 미국과 국제사회로부터 체제 인정을 받을 경우 이는 정상화 국가를 의미하며 이는 북한이 통일 보다는 안보위협이 해결된 가운데 남북한이 공존공영의 단계인 평화를 지향할 것이라는 전망에서 이다.

그렇다면 개발협력과 평화구축 간 발전모형을 바탕으로 국가 및 비국가, 국제기구 등 여러 다양한 행위자가 대북지원 및 교류협력 사업을 모색함에 있어 영역별, 과제별, 행위자별 접근 원칙과 전략, 그리고 구체적인 사업은 어떠해야 할 것인가? 김동진은 개발협력과 평화구축이

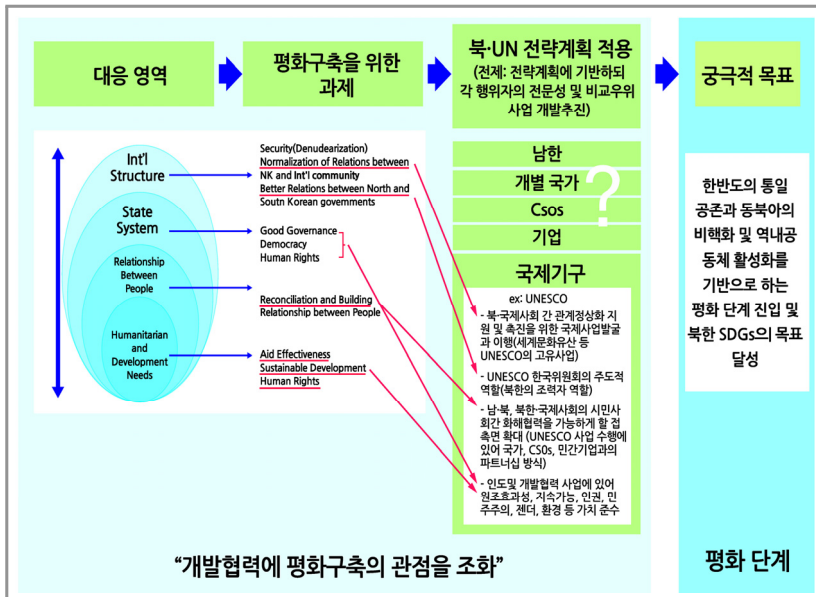
〈그림 4〉 개발협력과 평화구축의 교집합과 발전관계



출처: Kim, Dong Jin (2015), “Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula”, (London: The Pacific Review, March 2015)의 ‘Figure 2: The peace process of the Nepal peace and development strategy’를 바탕으로 저자 재구성

온전하게 이루어지기 위해서는 듀간(Maire Dugan, 이하 Dugan, 1996)이 제시한 모델처럼 대응영역별 접근이 필요함을 인식하고 이를 바탕으로 각 영역별 과제를 제시하였다. Dugan이 제시한 모델은 분쟁 혹은 협력의 어젠다(humanitarian or development needs)를 시작으로 인간 개개인(relationship between people), 국가차원(state system), 국제체제(international structure) 차원에서 대응이 필요하다고 보았는데, 이 모델을 바탕으로 김동진은 한반도 상황에서 각 대응영역별 평화구축을 위한 과제를 <그림 5>와 같이 제시하였다.

<그림 5> 개발협력을 한반도 평화구축과 연계하기 위한 접근법



출처: Kim, Dong Jin (2015), "Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula", (London: The Pacific Review, March 2015)의 'Figure 5: Levels of response and peacebuilding objectives in the Korean conflict'를 바탕으로 저자가 재구성: 김동진은 Maire Dugan, "A nested theory of conflict", (Georgia: A Leadership Journal: Women in Leadership-Sharing the Vision, 1996)를 바탕으로 재구성

먼저, 가장 낮은 혹은 개입 및 관여의 동기가 되는 어젠다(agenda) 영역에서의 평화구축을 위한 과제는, 북한이 낙후된 사회경제 시스템(society economic system)의 개선을 위한 개발협력 사업을 수행함에 있어 국제사회가 준용하고 있는 원칙과 가치를 준수하는 것에서부터 시작해야 한다고 본다. 즉, 개발협력에서 권고하고 있는 원조효과성과 지속가능발전, 인권기반 접근법 등 국제사회의 원칙과 가치를 준용하는 것에서 시작한다. 왜냐하면 국제사회가 이러한 원칙과 가치를 고안하고 권고하는 이유는 개발협력 사업의 수행에 있어 이러한 원칙과 가치의 추구가 국가 구성의 기본이 되는 인간 개개인으로 하여금 인간개발(human development)과 인간안보(human security) 실현을 가능하게 할 것이라는 믿음에 기반하기 때문이다. 둘째, 사람과 사람 간 관계에 있어 화해와 관계의 형성인데, 이를 한반도 상황에 접목하면 남북한 주민 간 신뢰와 한민족공동체 의식의 형성이라고 할 수 있으며, 북한 주민과 국제사회 시민 간 관계로 확대하면 납북자 문제, 외국인 억류, 북한 인권 및 탈북자 이슈 등 북한의 과거 적대 정책으로 인한 피해자 및 북한에 대한 부정적인 인식을 가진 국제 시민사회와의 화해 모색이 될 것이다. 셋째, 북한이라는 국가 내부적 측면에서 평화구축을 위한 과제의 핵심은 민주주의와 인권이 보장되는 굿거버넌스의 수립일 것이다. 즉, 북한이 비핵화 조치로 국제사회로부터 체제를 보장받는다고 할지라도 권위적 1인 독재체제와 인권유린 등이 지속되는 거버넌스 체제가 계속될 경우 진정한 평화는 요원하다고 할 수 밖에 없다. 즉, 북한의 인권유린에 대해 북한 주민들 또한 언제까지 인내할 것이라는 보장이 없고, 국제 시민사회 또한 용인하지 않을 것이기 때문에 북한 내부적으로는 체제 불안정의 불씨가 도사리고 있는 것이고, 이러한

내부적 불안정은 한반도를 비롯한 동북아 평화 위협의 핵심 요소가 될 것이기 때문이다. 끝으로, 국제 체제적 측면에서 국제사회에게 있어 북핵 문제는 평화를 위협하는 제 1요사이므로 비핵화가 수반되어야 할 것이며, 이에 대한 보상적 측면에서 북한의 숙원 사항인 정상국가화는 해결되어야 할 과제임이 틀림없다. 아울러 남북한 당국 간 관계에서 반세기가 넘는 시간 동안 지속되어온 분단과 대립 그리고 적대적 관계를 청산하고 화해·협력적 관계를 구축하는 것이야말로 엄밀한 측면에서, 국제적 측면에서 다루어질 이슈 영역에 해당한다.²¹⁾

앞서 대응영역과 각 영역별 평화구축을 위한 과제를 제시하는 것이 김동진의 연구였다면, 이러한 영역별 과제를 다양한 행위자들이 어떻게 구체화하고 이행할 것인지를 밝히는 것은 후속 과제이면서 각 기관이 빠른 시일 내에 모색해야 할 과제라고 할 수 있다. 즉, 북한 자체의 역할, 북한의 중요한 카운터파트(counterpart)로서 남한 정부와 시민 사회의 역할, 민간기업 그리고 개별국가 등 다양한 행위자들이 개별적 혹은 협력적 방식으로 평화구축을 위한 대응 영역별 과제를 어떠한 원칙과 접근법, 그리고 소관 기관의 전문성과 권한을 바탕으로 구체적인 협력 및 정책 방향을 도출하고 이행함으로써 평화구축을 가능하게 할 수 있을 것이다. 결과적으로, 이러한 다양한 행위자들의 역할이 조합되어 궁극적인 목표로서 한반도 통일(혹은 남북한 공존번영), 북한의 비핵화로 동북아 안보대립의 해소와 역내 공동체 활성화라는 평화 단계의 실현이 가능하리라고 본다.

21) 남한의 헌법이 북한을 국가로 인정하고 있지 않다는 점에서 남북 관계를 국가 간 관계로 규정할 수 없다고는 하나, 본 연구에서는 이러한 헌법적 논쟁은 지양하도록 하겠다.

Ⅳ. 평화와 개발 연계 방식으로 북한 개발협력 프레임워크²²⁾

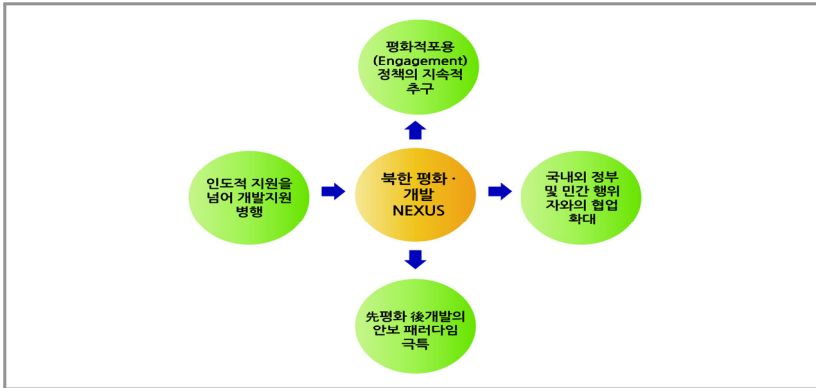
이 장에서는 앞서 인도·개발과 평화 간 연계(Nexus, 이하 넥서스)에 대한 논의와 지난 23년간의 대북지원의 성과와 한계에 대한 고찰을 바탕으로 평화와 개발을 연계한 방식으로 북한 개발협력 프레임워크를 제시하고자 한다. 이를 위한 시작은 먼저 23년간의 대북지원을 평화와 개발 넥서스의 관점에서 분석한 결과로서 도출한 함의를 살펴보고, 북한이 가지는 특수성 즉, 비핵화 과정, 경제난으로 인한 인도주의 위기 상황, 개발지원에 대한 요구, 한반도 평화의 중요한 행위자라는 요소를 고려한 ‘인도-개발-평화 트리플 넥서스(Triple Nexus)’의 추진 방안을 제시하고자 한다. 끝으로, 동 방안을 바탕으로 북미 간 실질적인 비핵화 논의와 평화협정이 체결 과정에서 다양한 종류의 인도적 지원 및 개발지원이 어떻게 구사됨으로써 한반도의 평화 구축과 구축된 평화가 지속가능성을 확보할 수 있는지에 대한 방안을 제시하고자 한다.

먼저, 23년간에 걸친 남한 및 국제사회의 대북지원을 개발과 평화의 넥서스 관점에서 분석한 함의는 <그림 6>과 같다. 첫째, 대화와 협력을 통한 문제해결을 추구하고자 했던 포용정책(Engagement Policy, 햇볕 정책)과 같이 평화 친화적 패러다임(paradigm)이 지지 및 확산되고 지속가능성을 확보할 때 비로소 실질적인 평화 논의가 시작될 수 있다.

22) 4장은 한국개발연구원(KDI)의 ‘국제협력 비전, 전략, 추진체계(2018)’ 연구보고서에서 저자의 연구 파트인 ‘평화와 개발협력: 북한 개발협력 방향과 전략’을 바탕으로 재구성 한 것임을 밝힘.

즉, 평화 친화적 패러다임이 지속가능하기 위해서 지켜져야 할 원칙과 규범적 요소들이 준수되어야 하는데, 대북지원의 경우 햇볕정책이 김대중, 노무현 정부에 한반도 평화를 위한 접근법이었으나, 동 정책에 대한 투명성 확보의 실패는 보수정부의 출범과 함께 동 정책의 지속가능성을 위협하는 최대 요소가 되었다는 점에서 평화 친화적 패러다임이 지속될 수 있는 환경 조성과 이를 위한 노력이 필요하다고 하겠다. 둘째, 개발과 평화 넥서스의 논리구조는 전통적 군사적 대립뿐만 아니라 빈곤과 같은 취약성이 평화를 위협하는 요소라는 점이다. 또한 문제 해결을 위한 협상과정에서 상대방을 협상 테이블(negotiation table)에 지속적으로 앉아 있게 할 뿐만 아니라 상대방의 행동변화를 이끌어 내기 위해서는 문제 당사자의 요구에 대한 적절한 보상이 이루어질 필요가 있음을 주지해야 한다. 2005년 북한은 인도적 지원을 넘어 경제 발전을 위한 지원을 요청하였으나 국제사회는 비핵화 선결을 이유로 이를 거절하였고, 이는 결과적으로 북한은 체제 보장을 위한 수단으로 핵무력뿐만 아니라, 국가 정상화에 필요한 경제발전을 위한 국제사회의 지원도 핵무력이 완성될 때 비로소 가능하다는 비평화적 노선을 취하는 계기가 되었을 것이라는 점을 이해할 필요가 있다. 셋째, ‘先평화, 後개발’의 안보중심 패러다임에 대한 극복이 필요하다. 지난 23년의 대북지원은 한반도 평화구축과 관련하여 북한의 행동 및 정책 변화에 대한 보상으로서 인도적 지원 및 개발지원 결정이 이루어졌다. 하지만 국제사회의 평화-개발 넥서스 논의가 주는 함의는 소위 인도적 지원 및 개발지원이 분쟁적 요소를 반영하여 체계적으로 구사되고, 분쟁 해결을 위한 평화 논의 또한 개발의 관점과 유기적으로 연계될 때 국가의 취약성이 완화됨으로써 평화구축의 목표가 용이하게 달성될 수 있다는

〈그림 6〉 평화와 개발 연계의 관점에서 과거 대북지원의 교훈



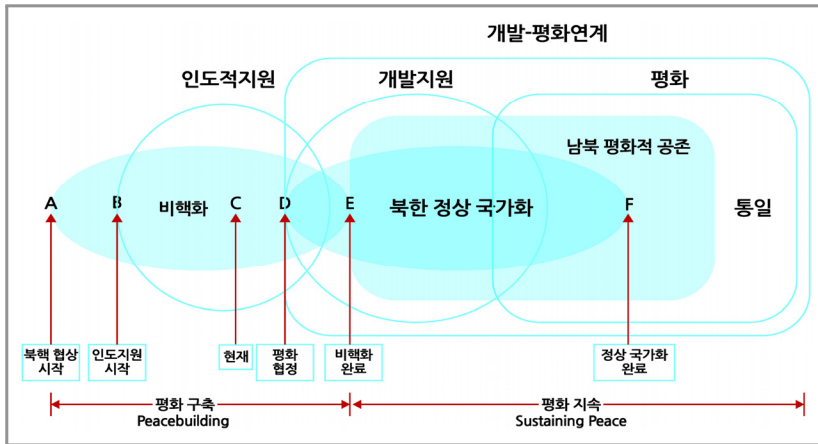
출처: 저자 작성

것이다. 이러한 맥락에서 안보중심 패러다임에 매몰되어 북한이 평화적 조치에 대한 보상 차원의 인도적 지원에만 국한되었던 지난 23년간의 대북지원 방식을 북한이 평화 논의를 위한 협상 테이블에 더욱 적극적인 자세로 임할 수 있도록 인도적 지원, 특히 북한이 요구해 온 개발 지원을 선제공하는 방안을 모색할 필요가 있다. 끝으로, 한반도 평화는 주요 행위자인 남한 시민사회 내의 사회적 합의 그리고 국제사회의 동의와 지지 없이 달성되기 어려운 목표라는 점에서 다양한 영역(정치, 경제, 사회, 문화 등)과 다양한 행위자(국제기구, 국가, 민간단체, 기업, 학계 등)들과의 협력을 통해 통일 지지세력을 확보하려는 노력이 필요하다. 이와 관련하여 대화 단절이라는 강경노선을 택한 이명박, 박근혜 정부의 접근법은 논의에서 제외하고, 대화 카드를 선택한 김대중, 노무현 정부의 북한에 대한 접근법은 ‘우리민족끼리’와 ‘남북당국’ 간 거래 방식을 선호하면서, 정작 국제사회 및 다양한 정부 및 비정부 기구와의 협력을 소홀히 하였다. 이에 대한 반성으로 최근 ‘통일

공공외교'의 확대 노력과 대북사업에 있어 국제협업의 확대를 위한 제도적 개선 노력(남북협력기금법 개정 등)이 진행되고 있는 것은 평화개발 넥서스의 관점에서 고무적인 변화라고 할 수 있겠다.

다음으로, 북한이 가지는 특수성, 즉 비핵화 과정, 경제난으로 인한 인도주의 위기 상황, 개발지원에 대한 요구, 한반도 평화의 중요한 행위자라는 요소를 고려한 '인도-개발-평화 트리플 넥서스(Triple Nexus)'의 추진 방안은 〈그림 7〉과 같다. 먼저 〈그림 7〉에서 현재 시점으로 표기된 C지점까지는 과거형으로, 1차 북핵 위기의 발발과 함께 1993년 6월 시작된 비핵화 협상(A)은 무력이 아닌 대화를 통해 북핵 문제를 해결하고자 했다는 점에서 평화구축(Peace building)의 시작이라고 할 수 있다. 이후 1995년 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청함에 따라 남한을 비롯한 국제사회가 대북지원(B)을 시작하였다. 이 과정에서 북한에 대한 인도적 지원은 6자 회담 틀을 통한 비핵화 논의 과정과 연계되어 추진된 측면이 있음을 부정하기 어렵다. 또한 북한과 미국 간 비핵화를 위한 실질적인 합의물이 될 것으로 예상되는 평화협정의 체결(D)을 목전에 두고 있는 현재 시점인 C지점까지 오는데 1993년 이래로 26년이라는 긴 시간이 흘렀음을 감안한다면, 앞으로도 한반도 평화를 위한 험난한 여정이 예고된다고 할 수 있다. 이 과정에서 평화협정이 성공적으로 체결(D)되면 이에 대한 북한의 실질적인 비핵화 조치와 함께 이에 상응하는 보상으로서 북한의 체제보장과 함께 경제개발을 위한 지원이 시작되면서 북한은 정상국가화를 위한 긴 여정을 시작하게 될 것이다. 또한 평화협정의 체결은 분쟁의 위험 제거를 위한 시작이라는 점에서 한반도가 소극적 평화 단계(negative peace)에 접어들었음을 의미하여, 북한이 다시 과거의 단계로 역행하지 않기 위해

〈그림 7〉 북한 인도지원-개발-평화 트리플 넥서스(Triple Nexus)²³⁾



출처: 저자 작성

‘개발과-평화 넥서스’의 실질적인 접근법이 가동되어야 하는 시점이라고 할 수 있다. 이후 북한이 비핵화를 완료(E)하게 되면 비로소 남북이 평화적으로 공존할 수 있는 조건이 마련되었다고 볼 수 있으며, 분쟁의 위험이 제거된 소극적 평화가 조성되었다고 볼 수 있을 것이다. 북한과 국제사회가 이 단계에 이르면 적극적인 개발지원이 제공되는 가운데 어렵게 구축된 평화가 지속될 수 있도록 관리해야 하는 단계에 접어든 것으로 볼 수 있으며, 북한이 경제적 취약성뿐만 아니라, 정치, 사회, 문화적 영역에서 취약성을 극복했다고 판단할 수 있는 F지점에 이르면

23) A-1993년 6월 시작된 비핵화 논의의 시작 자체가 ‘평화구축’의 시작임; B-대북 ‘인도적 지원’은 1994년 제네바합의 이후인 1995년에 시작되었음; C-현재 진행되고 있는 북미 간 비핵화 논의 과정에서도 미국과 UN은 대북 인도적지원에 대해서 제재 예외조치를 취하고 있음; D-북한에 대한 ‘개발지원’은 북미 간 실질적인 비핵화 협상이 타결되고 그 결과로 예상할 수 있는 평화협정이 체결될 때 비로소 가능; E-북한의 비핵화 완료는 평화구축의 마지막 단계로서 분쟁의 위험이 제거된 ‘소극적 평화’가 달성된 단계로 남북이 평화적 공존을 모색할 수 있는 단계에 진입; F-북한이 경제뿐만 아니라 정치, 사회, 문화 등에서 정상국가로서 요건을 갖추 때 ‘적극적 평화’를 기대할 수 있음

북한이 정상국가로서 자신감을 확보한 단계로서 북한 내부적으로뿐만 아니라, 한반도에 적극적 평화 시기(positive peace)가 도래하였다고 판단할 수 있다. 또한 북한이 완전한 정상국가화를 추구하는 과정에서 남북 평화적 공존 관계가 수립될 것으로 기대할 수 있으며, 이 과정 속에서 한반도 통일이라는 이상적 상황이 전개될 수도 있을 것이다.

끝으로, 〈그림 8〉은 북한 비핵화의 주요 단계별로 고려할 수 있는 지원의 종류를 제시한 것이다. 먼저, 북핵 협상이 긍정적인 방향으로 전개되고 있다고는 하나, 미국과 남한 정부는 실질적인 비핵화 합의가 이루어지기 전에 북한에 대한 개발지원은 고려하지 않고 있는 가운데 북한으로 하여금 비핵화를 위한 협상 테이블에 앉아 있도록 하기 위해서 비핵화 합의 이후 경제발전을 위한 대규모 지원이 가능하다는 메시지를 지속적으로 전달하고 있다. 하지만 ‘인도·개발·평화 넥서스’ 논의는 인도적 지원을 현재의 비핵화 과정을 원만하게 유지·발전시키는데 필요한 촉매제로 인식한다. 다행히 미국을 비롯한 UN은 인도적 지원을 대북제재에서 예외로 한다는 점을 밝히고 있다. 이러한 맥락에서 비핵화 협상에 진지하게 참여하고 있는 북한에 대한 보상으로서 비핵화 합의 이전에 인도적 지원의 재개와 대북제재의 예외가 될 수 있는 경제발전 경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP) 등 북한의 정상국가화 지원을 위한 기술 및 지식협력 지원은 인도·개발·평화 넥서스의 관점에서 진지하게 고려될 필요가 있다. 다음으로, 한반도에서 분쟁의 위험이 사라진 ‘소극적 평화(Negative Peace)’를 넘어서 복합적 위험 요소가 제거된 ‘적극적 평화(Positive Peace)’를 달성하기 위해서 북한이 비핵화를 통해 평화협정을 보장받음으로써 자국의 안보적 취약성을 극복(소극적 평화)할 뿐만 아니라, 북한의 정치, 경제, 사회, 환경 분야에서의

취약성을 극복함으로써 ‘적극적 평화’ 추구가 가능한 역량을 확보하는 것이다.²⁴⁾ 이러한 맥락에서 북한이 어떠한 국가 모델을 지향해야 하고 어떠한 발전 경로를 추구할지 예측하기는 어려우나, 적극적 평화를 추구하는 관점에서 북한이 지향해야 할 정상국가의 모델은 안보, 정치, 경제, 사회, 환경적 취약성을 극복하는 것이라고 상정할 수 있다.²⁵⁾ 이러한 맥락에서 북한이 비핵화를 통해 평화협정을 체결함으로써 체제 보장이라는 안보적 취약성을 극복하면, 이후 국제사회는 북한에 대한 대규모 개발지원을 고려함으로써 북한의 정상국가화 노력을 지원할 필요가 있는데, 먼저 개발지원의 종류로 북한이 지속적으로 요구해온 경제적 취약성과 환경적 취약성을 극복하기 위한 지원을 고려할 필요가 있다. 하지만 정치·사회적 취약성 극복, 즉 민주화의 추구나 인권 개선, 집단 간 불평등 완화와 권력의 분산, 부패 척결, 과거사 청산과

24) Baljit Singh Grewal, “Johan Galtung: Positive and Negative Peace,”

(http://www.activeforpeace.org/no/fred/Positive_Negative_Peace.pdf)

(검색일: 2019.2.16.).

25) OECD는 취약국을 ‘국가 내의 사회와 상호 건설적인 관계 형성이 부족하며, 기초적인 거버넌스 기능을 수행할 역량이 부족한 국가’로 정의하고 다음의 경제, 환경, 정치, 안보, 사회적 측면에서 취약성을 분석하고 있다.

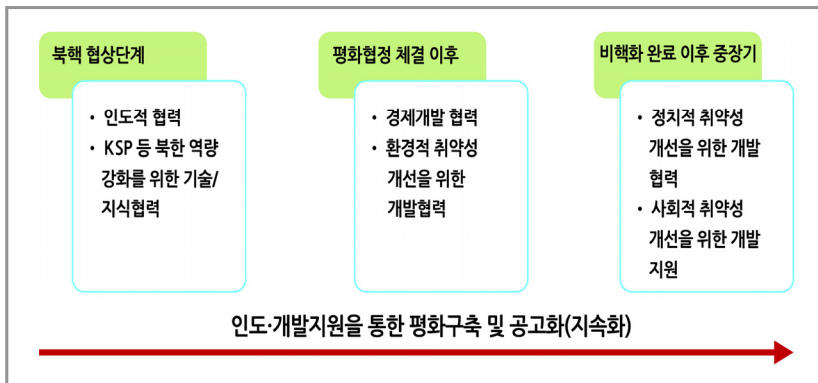
〈OECD 다면적 취약성 모델〉

구분	설 명
경제적 취약성	거시경제 충격, 불평등한 성장, 높은 청년 실업률과 같은 경제적 기반과 인적자본 영역의 취약성
환경적 취약성	자연재해, 오염, 전염성 질병 등에 대한 노출을 포함하여 국민의 삶과 생계에 영향을 미치는 환경적, 기후적 건강 위험에 있어서의 취약성
정치적 취약성	정치적 과정, 사건, 혹은 정치적 결정에 내재하고 있는 위험과 정치적 포괄성의 부족(엘리트 집단 포함), 투명성, 부패 그리고 억압을 피하고 변화를 수용하는 사회적 능력
안보적 취약성	정치적, 사회적 폭력을 포함하여 범죄와 폭력에 대한 전반적인 안보에 대한 취약성
사회적 취약성	문화적으로 정의되거나 혹은 구조적인 집단 간 불평등, 사회적 분열을 포함한 수직적, 수평적 불평등에서 기이한 사회 통합의 취약성

출처: 손혁상·김진주, “북한개발협력을 위한 취약국 지원 전략 유용성에 대한 비판적 검토”, 『국제정치논총』, 제 59권 1호 (2019)

같은 사회 통합을 위한 개혁은 북한으로 하여금 상당한 시간을 필요로 할 것이라는 점에서 북한의 비핵화 과정을 반영한 개발협력 로드맵에서 ‘비핵화 이후 중장기적’ 관점에서 추진될 필요가 있다.

〈그림 8〉 북한의 비핵화 과정(평화구축)을 반영한 개발협력 로드맵




출처: 저자작성

V. 맺음말

1995년 시작된 한국과 국제사회의 대북지원 사업은 비록 그 한계에도 불구하고, 작금의 남북 긴장관계 완화와 반세기에 걸친 적대적 대립의 종지부를 찍을 수 있는 환경 조성에 기여했다는 평가 또한 가능하게 한다. 하지만 여전히 북핵 문제의 해결과 진전 없이는 북한에 대한 인도지원뿐만 아니라 개발지원 사업은 어렵다는 것이 작금의 일반적인 견해이다. 이러한 가운데 이 글은 북핵 동결의 보상으로써 개발협력

사업을 어떻게 추진할 것인가라는 문제의식보다는 북핵문제를 해결해 가는 과정, 즉 평화를 만들어 가는 과정 속에서 북한에 대한 인도 및 개발협력 사업을 어떻게 조화시킬 수 있을 것인지에 대한 고민에서 시작되었다.

북한은 비핵화의 대가로서 정상국가화를 위한 국제사회의 지원을 요청할 것이다. 그리고 이 목표, 즉 사회경제발전 분야에서의 정상국가화를 위한 전략 로드맵이 UN전략계획이라고 필자는 해석한다. 여기서 우리의 과제는 작금의 평화를 가속화 및 공고화 하며, 과거의 비평화 상태로 회귀하지 않는 불가역적 환경을 조성하기 위해서 UNESCO를 비롯한 한국과 국제사회가 북한과의 개발협력 사업을 추진함에 있어서 고려해야 할 요소들을 파악하는 것이다.

결론적으로 북한과 국제기구가 채택한 UN전략계획은 SDGs의 북한 적용 방안에 대한 문서이며, 북한은 이 전략문서를 채택함으로써 과거와는 다른 과감한 정책 개혁을 통한 정상국가화 로드맵을 이미 시작하였다. 그리고 이 정상국가화 로드맵은 남한에 있어 통일이 다소 멀어지는 결과로 귀결될 수 있다는 여지를 남기기도 한다. 하지만 최소한 북한의 정상국가화 노력은 한반도 평화 조성의 관점에서 매우 긍정적인 요소라는 점에서 UN전략계획 상의 목표 이행은 북한 정상국가화에 있어 필수적인 요소라고 본다. 즉, 필자는 북한의 사회경제 발전을 포함하고 있는 UN전략계획의 이행에 있어, 국제사회가 정립한 원칙과 가치들(이미 UN전략계획에 포함된 가치들)이 북한에 내재화 되어 북한이 국제사회의 건강한 일원으로 편입될 때 북한을 대상으로 하는 개발협력 사업이 평화를 공고히 하는 매개체가 될 수 있다고 본다. 

[참고문헌]

- 김성한 · 문경연. “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할”. 『국제관계연구』 봄호 제19권 제1호, 2014.
- 김치관. “6.15공동선언 이후 남북공동행사에 관한 연구: 행사의 경과와 주최 조직의 변화 발전을 중심으로”. 『경남대학교』. 석사학위 논문, 2007.
- 문경연. 『UN 북한협력 전략의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발 협력이 한반도 평화에 주는 함의』. 서울: 유네스코한국위원회, 2018.
- _____. 『평화와 개발협력: 북한 개발협력 방향과 전략』. 서울: 한국개발연구원 국제정책대학원, 2018.
- 문경연 · 정구연. 『SDGs와 한반도 평화』. 서울: 유네스코한국위원회, 2018.
- 손혁상 · 김선주. “북한개발협력을 위한 취약국 지원 전략 유용성에 대한 비판적 검토”, 『국제정치논총』. 제59권 제1호, 2019.
- 이주철. “대북정책에 대한 여론 변화 추이 - 1995년 이후를 중심으로,” 『국제고려학회논문지』. 제10호, 2007.
- 임원혁. 『국제협력 비전, 전략, 추진체계: 국제개발협력을 중심으로』. 세종: 경제인문사회연구회, 2019.
- Dong Jin, Kim. *Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula*, London: The Pacific Review, 2015.
- DPRK Central Breau of Statistics. “DPR Korea 2008 Population Census,” Pyongyang: Central Breau of Statistics, DPRK, 2009.
- _____, “*Tabulation of the Population Census of the Democratic People’s Republic of Korea (31 December, 1993)*,” Pyongyang: Central Breau of Statistics, DPRK, 1995.

DPRK Central Breau of Statistics, UNICEF, WFP, WHO.

Dugan, Maire. “A *nested theory of conflict*, Georgia: A Leadership Journal: Women in Leadership-Sharing the Vision, 1996.

UN. Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development,

〈<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.〉

UN북한팀. 『UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략 계획 2017-2021』 평양: UN북한팀 우리민족서로돕기운동, 2016.

UNCT. ‘*Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2011-2015*.’ Pyongyang: UN Country Team, 2010.

_____. ‘*Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2011-2015*.’ Pyongyang: UN Country Team, 2016.