

## 북한의 지속가능개발목표(SDGs)와 사회발전의 전략적 접근

조성은 한국보건사회연구원 연구위원

### I 요약

#### 1. 국제사회의 '지속가능개발목표'의 추진배경

- '새천년개발목표(MDGs)'의 한계를 넘어 지속가능발전을 위한 글로벌 협력체제를 촉진하는 것을 내용으로 함
  - SDGs는 2030년까지 빈곤을 종식시키고 지속가능발전을 실현하기 위한 17개의 목표와 169개의 세부 목표, 그리고 각 목표 달성을 점검하기 위한 지표들로 구성됨
  - 사람(People), 지구(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)이라는 다섯 가지 핵심적 가치들을 구현하는 것

#### 2. 북한의 지속가능개발목표에 대한 태도

- 북한은 지속가능개발목표에 대해 일부 수용적인 태도를 보이고 있음
  - 국제적 노력에 동참함으로써 정상국가로 인정받고자 하는 것과 내부적으로 체제의 우월성 선전에 활용하는 측면이 확인됨
  - 이 목표를 반영하여 유엔북한팀과 유엔전략계획 2017-2021을 채택한 바 있음

#### 3. 남북교류협력에서 인권에 기반을 둔 개발협력 관점의 의의

- 인권에 기반을 둔 개발협력은 국제개발의 주요 접근방식으로 북한의 수용 가능성도 높음
  - 이 관점은 공여국이 협력대상국 정부의 역할과 기능을 대체하지 않고, 협력대상국 자체가 인권을 증진하는 발전을 도모할 수 있도록 돕는 역할을 하는 것
  - 유엔전략계획 내에 인권에 기반한 접근을 북한이 승인한 바 있음

#### 4. 지속가능개발목표 관점에서의 남북교류협력의 과제

- 북한의 일부 전향적 태도를 활용하고 국제사회의 지지를 획득할 수 있는 전략이 요구됨
  - 경색된 남북관계에서 교류협력의 실질적 추진을 통한 물꼬가 필요함
  - 지속가능개발목표의 달성은 국제사회가 공유하는 전세계 차원의 목표로 대북제재 국면에서 지지를 받을 수 있는 하나의 전략목표가 될 수 있음

## 1. 국제사회의 ‘지속가능개발목표’의 추진배경

- 2015년 9월 유엔 지속가능개발 정상회의에서 채택된 SDGs는 개발도상국과 선진국 모두에게 적용되는 보편적 의제이며 사회발전, 경제성장, 환경보존과 좋은 거버넌스의 증진을 포괄하는 통합적 발전을 지향
  - 2000년 미국 뉴욕에서 열린 밀레니엄 정상회의 이후 2001년 유엔은 빈곤퇴치를 위한 전 세계 차원의 발전목표들을 ‘새천년개발목표(MDGs)’라는 이름 하에 제시하고 빈곤 문제를 전 세계적인 의제로 다루기 시작함
    - ①극심한 빈곤과 기아 감소, ②모든 어린이의 초등교육 보장, ③성평등 촉진과 여권 신장, ④아동 사망률 감소, ⑤모성건강 증진, ⑥HIV/AIDS와 말라리아 등 질병 퇴치, ⑦환경의 지속가능성 보장, ⑧발전을 위한 국제협력 증진으로 구성된 8개 목표로 구체화
    - 소득 뿐 아니라 영양, 교육, 보건, 식수·위생, 성평등 등 빈곤의 다양한 측면들을 강조하면서, “경제 성장을 위한 원조 중심의 국제 개발 패러다임을 인간 중심의 사회 발전을 위한 국제 협력 체제로 이행하는 전환점”이 된 것으로 평가(이창언·오유적, 2017: 168)
  - ‘새천년개발목표’의 성과와 한계, 새로운 시대의 도전에 대한 진단을 토대로 2015년 9월 유엔 지속가능개발 정상회의에서 채택된 SDGs는 개발도상국과 선진국 모두에게 적용되는 보편적 의제이며 사회발전, 경제성장, 환경보존과 좋은 거버넌스의 증진을 포괄하는 통합적 발전을 지향
- SDGs는 2030년까지 빈곤을 종식시키고 지속가능발전을 실현하기 위한 17개의 목표와 169개의 세부 목표, 그리고 각 목표 달성을 점검하기 위한 지표들로 구성
  - 목표들은 사람(People), 지구(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)이라는 다섯 가지 핵심적 가치들을 구현하는 것으로, 사회발전, 환경보존, 경제발전, 정의와 평화 실현을 통합적으로 추구하고 이러한 지속가능발전을 위한 글로벌 협력체제를 촉진하는 것을 내용으로 함

## 2. 북한의 지속가능개발목표에 대한 태도

- 북한의 유엔의 지속가능개발목표에 대해 수용적인 태도를 보이고 있으며, SDGs 달성을 위한 국제적 노력에 동참함으로써 정상국가로서 국제사회에서 인정받고자 하는 것으로 판단됨
  - 2016년 9월 유엔 상주조정관 유엔북한팀과 북한 국가조정위원회 외무성은 지속가능발전목표의 실현을 기본 방향으로 하여 구체적인 협력 활동을 진행하기로 합의하고, ‘지속가능하고 복원력 있는 인간 개발을 향하여-유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021’ (이하 유엔전략계획)을 채택함(UN/DPRK, 2016)
  - 유엔전략계획은 활동의 바탕이 되는 기본 관점으로 지속가능발전목표, 인권기반접근, 젠더 평등과 여성 권익 신장 등을 채택하면서, “북한의 구체적 상황에 맞게 새로운 지속가능발전목표를 현지화” 하고, “프로그램 전반에서 사람을 중심에 두는 인권 기반 접근을 적용”하며 “젠더평등과 여성의 권익 신장을 지원할 것”임을 분명히 하였음(UN/DPRK, 2016)

■ 북한 내부에 대해서도 지속가능개발목표라는 국제적 기준에 부합하고 있다는 것을 강조하면서 체제의 우수성을 보여주는 하나의 잣대로 활용하기 시작함

- 2016년 4월 21일 리수용 북한 외무상의 고위급 토론회 연설에 대한 로동신문 보도를 통해 “조선민주주의인민공화국은 지속개발의정에 제시된 목표들이 사회주의강성국가 건설을 위한 정책에 부합된다고 보고 이미 지지를 표명”하였다고 보도하면서 북한은 이 목표를 위해 정책을 펴고 있으며 “지속개발목표달성을 위한 세계적인 노력에 적극 합류해나갈 것이라는 것을 확인”한다고 주장함(로동신문, 2016.4.23.)
- 로동신문 2018. 1. 28.의 사회주의보건의 우수성을 강조하는 기사에서도 보건부문은 “17가지 지속개발 목표들 중 3번째 기본목표에 속해”있다고 소개하며 2016년 9월의 세계보건기구 동남아시아지역 총회 제69차 회의에서 지속개발목표 이행에서 북한이 “제일 앞선 나라로 높이 평가”되었다고 주장함

### 3. 남북교류협력에서 인권에 기반을 둔 개발협력 관점의 의의

■ ‘인권에 기반을 둔 개발협력’(Human Rights-Base Development Cooperation)은 인권을 존중, 보호, 증진해야 할 협력대상국의 역량을 강화하는 것을 중요한 목표로 삼는 것으로 최근 국제개발의 주요 접근방식임

- 이 관점은 공여국이 협력대상국 정부의 역할과 기능을 대체하지 않고, 협력대상국 자체가 인권을 증진하는 발전을 도모할 수 있도록 돕는 역할을 하는 것으로 북한과 유엔기구간에 합의된 방식임
  - 북한과 유엔기구들은 사람을 중심에 두는 인권 기반 접근을 적용하기로 유엔전략계획에서 합의한 바 있음
- 인권에 기반을 둔 접근은 유엔의 개발지원프레임워크(UNDAF)의 다섯 가지 핵심원칙 중 하나임
  - OECD DAC(개발원조위원회)는 산하 거버넌스 네트워크(GOVNET) 내에 ‘인권실무팀(Human Rights Task Force)’을 두고 공여국의 개발원조가 협력대상국의 인권 향상에 기여할 수 있도록 인권 원칙을 개발협력에 반영하고, 개발협력 과정에서 인권지표를 활용해 인권 상황을 분석·평가할 것을 개발원조위원회 회원들에게 제안한 바 있음

■ 유엔이 북한의 인권문제를 제기할 때마다 매우 민감한 반응을 보였다는 역사적 사실들을 고려할 때 유엔과의 합의 내용에 ‘인권’을 포함했다는 것은 북한의 전향적 태도를 보여주는 주요한 사실로 주목할 필요가 있음

- 2014년 남북관계가 경색된 이후 북한은 ‘남측당국이 인도주의 협력사업을 불순한 목적으로 농락하고 있다’고 주장하며 남측 민간단체의 물자 지원을 거부한 바 있으며, 이후 인도주의를 내세운 사업보다는 개발협력에 대한 요구를 하기 시작하였음(어린이의약품지원본부, 2018: 266)
- 북한이 그간에 지적된 인권문제 해결에 적극적으로 나서고 있는지는 불확실하나 대외적 관계에 있어서는 인권향상이라는 명분을 거부하지 않고 있으며, 개발협력의 틀 안에서 인권 측면이 반영된 사업에 대해 우선순위를 두기로 한 합의는 유효함

- 유엔전략계획의 작성과정에서 ‘유엔 북한팀’은 단기적인 인도적 필요를 충족하는 것도 중요하지만 국가 자체의 역량을 개발하는 것이 최고의 장기 전략임을 강조하며 북측 정부와의 협의를 통해 우선순위를 정하였음
- 여기서 첫번째로 식량 및 영양안보, 둘째로 사회개발 서비스, 셋째로 복원력과 지속가능성, 넷째로 데이터와 개발 관리를 우선순위로 합의한 바 있음
- 자유권 측면에서 북한 인권에 대한 비판은 여전히 높고 북한의 민감한 반응 등으로 접근이 신중해야 할 영역이지만, 사회권 측면에서는 북한과 유엔의 전략계획 등을 기반으로 한 교류·협력의 접근이 보다 용이하고 유효할 수 있음
  - 사회권과 자유권의 불가분성에 대해 인식하면서, 북한 인권에 대한 논의에서 이제까지 소홀히 다루어져 왔던 사회권의 관점과 기준을 재조명할 필요가 있음

#### 4. 지속가능개발목표 관점에서의 남북교류협력의 과제

- 남북 교류 협력에서도 인권 기반 접근을 관점으로 하여 북한의 전향적 태도를 활용하고 실질적인 북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 전략적 접근이 필요함
  - 기존의 개발접근에서는 개발도상국 주민들이 지원을 받는 객체인 반면, 인권에 기반을 둔 접근에서 이들은 기본적인 욕구를 넘어 권리를 가진 주체이며 국가 및 공여기관에게 권리 실현과 관련된 책무를 요구한다는 점에서 구별됨
  - 식량, 영양, 보건, 식수, 위생 등의 영역에서 북한 사회가 역량을 강화하여 주민들의 식량권, 건강권, 식수 및 위생에 대한 권리 등을 보장할 수 있도록 하고, 이 과정에서 취약집단들에 우선적인 관심을 두어 누구도 소외되지 않는 지속가능한 발전목표를 달성할 수 있도록 촉진하는 것이 필요함
- 지속가능개발목표의 달성은 국제사회가 공유하는 전세계 차원의 목표로 대북제재 국면에서 지지를 받을 수 있는 하나의 전략목표가 될 수 있으며, 이를 중심으로 남북미 간에 제한적인 교류·협력의 프레임워크를 합의하는 것을 검토할 필요가 있음
  - 대북제재 국면이 장기화되면서 북한 주민의 민생 문제가 악화될 가능성이 높아지고 있으며, 이에 대한 국제사회와 국내 민간단체들의 우려가 제기되고 있음
  - 유엔과 북한이 합의한 전략계획의 실행에 필요한 최소한의 인적·물적 교류·협력에 대해 한미 간 협의를 통해 포괄적 승인을 받는 방안 등 경색된 관계에 물꼬를 트기 위한 새로운 전략적 접근이 필요함