

대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 정책연구기관, KINU

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(5/5년차)
SDGs 협력을 통한 새로운 남북관계 형성 방안

KINU 연구총서 23-07

새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안

조한범 | 권태진 | 송영훈
심숙경 | 이상준

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



통일연구원

새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안

연구책임자

조한범 (통일연구원 선임연구위원)

공동연구자

권태진 (GS&J 인스티튜트 시니어이코노미스트)

송영훈 (강원대학교 교수)

심숙경 (인간과자연연구소 소장)

이상준 (국토연구원 선임연구위원)

KINU

새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(5/5년차)

KINU 연구총서 23-07

발행일	2023년 12월 30일
저자	조한범, 권태진, 송영훈, 심숙경, 이상준
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	https://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)디자인여백플러스(02-2672-1535)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
ISBN	979-11-6589-150-3 93340
가격	13,000원

© 통일연구원, 2023

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

Contents 차례

요약	11
----	----

Chapter I

서론	25
----	----

Chapter II

남북관계의 환경 변화 SDGs 협력	33
---------------------	----

1. 교류와 안보의 불균형과 잘못된 관행의 고착	35
2. 북핵 문제의 질적 전환	38
3. 국제질서의 다극화와 무극화	40
4. 신안보시대의 도래	43
5. 남북 생활공동체와 SDGs 협력	48

Chapter III

생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력	55
----------------------	----

1. 생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력 평가	57
2. 생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력 환경	93
3. 생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력 방안	105

ChapterⅣ

식량·농업 분야의 남북 SDGs 협력 ————— 117

1. 식량·농업 분야의 남북 SDGs 협력 평가 ————— 119
2. 식량·농업 분야의 남북 SDGs 협력 환경 ————— 135
3. 식량·농업 분야의 남북 SDGs 협력 방안 ————— 168

ChapterⅤ

도시 분야의 남북 SDGs 협력 ————— 181

1. 도시 분야의 남북 SDGs 협력 평가 ————— 186
2. 도시 분야의 남북 SDGs 협력 환경 ————— 206
3. 도시 분야의 남북 SDGs 협력 방안 ————— 218

ChapterⅥ

접경 분야의 남북 SDGs 협력 ————— 231

1. 접경 분야의 남북 SDGs 협력 평가 ————— 235
2. 접경 분야의 남북 SDGs 협력 환경 ————— 240
3. 접경 분야의 남북 SDGs 협력 방안 ————— 244

ChapterⅦ

정책적 고려사항 ————— 255

1. 생태·환경 분야 ————— 257

2. 식량·농업 분야	260
3. 도시 분야	263
4. 접경 분야	269

ChapterⅧ

결론	273
----	-----

참고문헌	281
------	-----

최근 발간자료 안내	291
------------	-----

〈표 II -1〉 안보개념 비교	47
〈표 III -1〉 SDG 13, 14, 15의 세부목표	62
〈표 III -2〉 생태·환경 분야 유엔 SDGs와 북한 SDGs	79
〈표 III -3〉 북한 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』의 SDG 13, 14, 15	81
〈표 III -4〉 연도별 북한의 SDG 13, 14, 15의 이행성과 추이	86
〈표 III -5〉 2022년 남북한의 생태·환경 분야 SDGs(13, 14, 15) 지표 달성 성과	86
〈표 III -6〉 남북한의 기후 및 생태 관련 국제협약 가입 현황	96
〈표 III -7〉 생태·환경 분야 남북한 SDGs 세부목표 비교	99
〈표 IV -1〉 북한의 SDG 2의 세부목표	121
〈표 IV -2〉 농촌진흥청(RDA)과 유엔식량농업기구(FAO)의 북한 식량 추정 방법 비교	136
〈표 IV -3〉 2020년 농촌진흥청과 FAO의 작물별 재배 면적, 수량, 생산량 비교	137
〈표 IV -4〉 북한의 상업적 수입에 의한 곡물 도입 실적	142
〈표 IV -5〉 북한의 연간 곡물 소요량 추정치	147
〈표 IV -6〉 한국의 대북 인도적 지원 현황	163
〈표 IV -7〉 2001년 AREP사업 추진실적	165
〈표 IV -8〉 IFAD의 북한 농업개발 차관사업	167
〈표 V -1〉 UN의 SDG 11 주요 내용	188
〈표 V -2〉 우리나라의 SDG 11 관련 지표	189
〈표 V -3〉 남북한과 UN의 SDG 11 주요 내용 비교	191
〈표 V -4〉 서울시의 도시 인프라 남북협력 과제	194
〈표 V -5〉 서울시의 경제개발 남북협력 과제	195

〈표 V-6〉 북한의 도시계획 및 개발 관련 법	202
〈표 V-7〉 북한의 도시 분야 SDGs 세부목표 달성을 위한 과제	205
〈표 V-8〉 남북한 도시의 특징 비교	209
〈표 V-9〉 북한 도시의 식수문제	212
〈표 V-10〉 북한의 지속가능발전목표에 따른 도시 분야 및 관련 분야 목표 ...	215
〈표 V-11〉 주거 및 도시개발과 도시환경 개선 측면의 남북협력 과제	224
〈표 V-12〉 단계별 과제	230

Figures

그림 차례

〈그림 II-1〉 한반도 생활공동체	51
〈그림 III-1〉 생태계 연계 접근법인 자연기반 해법	66
〈그림 III-2〉 북한의 인구 10만 명당 재해로 인한 사망자 및 실종자 수	72
〈그림 III-3〉 국토생태축 기본구상	94
〈그림 III-4〉 북한 SDG 15(육상 생태계)와 여타 SDGs 간의 상호연계 시각화 지도	109
〈그림 IV-1〉 북한의 연도별 곡물 생산량	122
〈그림 IV-2〉 한국의 식량 및 곡물 자급률 추이	133
〈그림 IV-3〉 RDA의 북한 식량작물 생산량 추이	138
〈그림 IV-4〉 FAO의 북한 식량작물 생산량 추이	140
〈그림 IV-5〉 한국의 대북 지원 추이	144
〈그림 IV-6〉 국제사회의 대북 식량 지원	145
〈그림 IV-7〉 국제구호단체의 대북 지원사업 추진체계	168
〈그림 V-1〉 북한의 도시 및 주거지 전경	215



새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안

본 연구는 지속가능한 새로운 남북관계 형성을 위해 생태·환경, 식량·농업, 도시, 그리고 접경 분야의 남북 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 협력 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2000년 남북정상회담 이후 남북관계 발전과정에서 북한은 남북 합의는 물론 국제규범을 수시로 위반 또는 파기함으로써 신뢰를 상실했다. 이는 남북협력의 방향성에 대한 성찰과 함께 교류와 안보의 불균형으로 대표되는 기존 남북관계의 정상화라는 과제를 남겼다. 지난 30여 년 동안의 북한 비핵화 과정은 ‘협상 ▶ 합의·보상 ▶ 합의 파기 ▶ 위기 심화 ▶ 재협상’의 악순환의 고리를 형성했다. 북한 비핵화 협상 30여 년 역사의 결과는 북한이 사실상 핵능력국가(Nuclear Capable Country)로 전환했다는 점이다.

탈냉전 이후 현 국제질서는 미국의 상대적 위상 약화와 중국의 부상 등 절대강자가 존재하지 않는 다극화 경향을 보이고 있다. 국제질서의 다극화는 국제분쟁이 증가하는 배경으로 작용하고 있지만, 국제기구와 강대국들은 갈등의 조정에 한계를 보이는 무극화 경향도 동시에 나타나고 있다. 국제질서의 다극화·무극화 경향은 한반도 안보상황에도 영향을 미치고 있으며, 북한은 대북제재 국면을 탈피하기 위해 중국, 러시아

는 물론 과거 냉전기 협력체제를 복원하려는 전략을 구사하고 있다.

전통적으로 군사적 차원은 국가안보에 있어서 가장 중요한 영역으로 다루어져왔으며, 두 차례에 걸친 세계대전과 냉전체제는 전통안보, 즉 협의의 국가안보의 중요성을 부각시킨 배경이었다. 사회주의 체제의 해체는 비전통안보의 영역을 확장하는 계기로 작용했으며, 1994년 유엔 개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)은 안보의 주체와 영역을 인간안보(Human Security)로 확장했다. 생명안보(Life Security) 개념은 기후 위기와 같은 인류 전체의 위기에 대한 인식에서 출발하며, 과학기술의 발달로 편익의 증가와 함께 새로운 위험(risk)이 등장하고 있다는 점에 주목한다. 생명안보 시대의 위험 회피를 위한 인류 공동 협력의 중요성과 함께 경제와 첨단기술의 안보적 측면이 강조되고 있다.

남북관계 환경의 구조적 변화는 지속가능한 새로운 남북관계 형성을 위한 창의적 방안의 마련을 요구하고 있으며, SDGs 협력은 그 대안이 될 수 있을 것이다. 북한도 SDGs에 동의하고 있다는 점에서 남북협력의 가능성을 찾아야 할 것이다. SDGs 협력을 통한 남북 생활공동체 형성은 인간안보와 생명존중의 가치를 구현하는 보편타당한 영역이라는 점에서 적극적인 남북협력 방안이 마련되어야 한다. 생명공동체 형성을 시발점으로 남북이 신뢰를 형성하고 경제와 사회·문화 분야 등 남북 교류·협력 전반을 견인하는 중장기적 통일로드맵을 구현해 나가야 할 것이다.

심각해지는 기후·생태 위기에 대해 한반도 생명공동체로서 남북한은 함께 대응하고 이를 통해 새로운 남북관계를 형성해 가야 한다. 생명안보를 위한 생태·환경 분야의 남북 교류협력은 비정치적, 연성 이슈로서 남북관계의 현실적 제약을 우회할 수 있을 것이다.

북한에서 가장 심각한 생태·환경 문제는 산림황폐화라 할 수 있다.

북한은 산림 훼손 문제를 해결하기 위해 국가적 노력을 기울여 왔으나 여전히 산림 훼손의 근본 원인인 식량 생산과 에너지 문제가 해결되지 않고 있다. 자연재해 증가, 농업생산력 저하 등의 문제가 심각해지자 북한은 기후 위기를 국가의 중요한 이슈로 부각하기 시작했다.

2021년도 북한의 『자발적 국가 검토 보고서(Voluntary National Review: VNR)』와 2022년도 『지속가능발전 보고서(Sustainable Development Report: SDR)』를 기반으로 북한의 생태·환경 분야의 SDGs의 내용과 이행 현황의 분석이 가능하다. 남북 생태·환경 분야의 협력 현황은 구체적으로는 SDG 13(기후 행동), SDG 14(해양 생태계), SDG 15(육상 생태계)를 중심으로 검토할 필요가 있다.

북한의 VNR는 지속가능발전 의제 이행 과정에서 유엔기후변화협약, 파리협정, 생물다양성 협약 등 국제협약 가입과 협약 이행 노력을 강조하며 국제사회와 협력 강화 의지를 강조하고 있다. 그동안 우리 정부와 전문가들은 생태·환경 분야 남북협력의 필요성을 언급하고 여러 협력 과제와 계획을 제안했으나 산림 분야를 제외하고 제대로 실행된 사례는 별로 없다.

생태·환경 분야 남북 SDGs 협력에 긍정적 또는 부정적인 영향을 줄 수 있는 환경적 요인으로 ① 남북한이 지리·생태적으로 연결된 한반도 생명공동체, ② 북한의 생태·환경 분야 국제협약 및 국제네트워크 참여, ③ 생태·환경 분야 남북 SDGs의 유사성과 차이, ④ 지속되는 대북 경제제재의 제약을 주목해 볼 필요가 있다.

생태·환경 분야 남북 SDGs 협력 방안으로는 ① 남북 공동 한반도 SDGs 수립과 VNR 작성, ② 기후 및 생태계 부문을 연계한 남북 SDGs 이행의 효과 증대 및 협력의 시너지 형성, ③ 한반도 생태축, 산림, 습지 등 핵심 생태계 복원·보전 중심의 협력, ④ 생태·환경 분야 국제협약과 다자간 협력 메커니즘의 적극적 활용 등이 제시될 수 있다.

남·북·미 대치가 강화된 현시점에서 국제사회의 대북제재로 남북협력 사업을 당장 추진하는 데 어려움이 있으나, 변화된 시대 패러다임에 맞는 한반도의 지속가능발전 비전과 전략을 우리가 선도적으로 구축해 나갈 수 있도록 정책 개선이 요구된다.

2021년 7월에 개최된 유엔(United Nations)의 고위급 정치포럼(High-Level Political Forum: HLPF)에서 북한은 처음으로 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』를 제출했다. 북한은 SDG 2(지속가능한 농업 발전과 식량의 자족 실현)에서 4개의 세부목표를 설정하였다. 이러한 목표 설정에도 불구하고 지금까지 북한은 지속가능하지 않은 방법으로 농업 생산성을 높이는 데 주력하였다. 따라서 북한은 SDG 2를 현실적 요구에 맞게 달성하려면 ‘지속가능한 농업 발전’이라는 목표를 그대로 유지하되 ‘식량의 자족 실현’이라는 목표는 ‘국민에게 영양가 있고 안전한 식품의 공급’으로 수정할 필요가 있다.

북한은 식량 증산을 정책의 핵심 목표로 설정하고 있음에도 불구하고 김정은 정권 출범 이후 식량 생산량은 지속적으로 하락하고 있다. 유엔 안보리의 대북제재와 코로나19 팬데믹을 거치면서 식량 부족으로 인한 주민들의 고통은 더욱 커지게 되었다. 식량 생산 하락에다 수입 감소, 국제사회의 지원 감소까지 겹치면서 아사자 발생이라는 극한적인 상황까지 맞이하게 되었다.

그동안 북한은 주민들의 식품 소비 패턴과 시장의 수요 변화를 고려하여 옥수수 대신 밀과 콩 재배면적의 확대, 축산물 생산 확대, 채소 및 과일 생산 확대 등 긍정적인 농업정책을 시도하면서도 양곡정책에서는 국가 독점적인 식량의 공급이라는 상반된 정책을 펼치고 있다. 북한이 안고 있는 고질적인 식량 부족 문제를 해결하기 위해서는 농업기반에 대한 지속적인 투자와 함께 비료와 농기계 등 농자재의 공급 증대, 농업기술의 개발, 부족한 식량의 수입 증대 등 다면적인 노력이 필요하다.

북한이 식량 부족 문제를 앞당겨 해결하려면 국제사회와의 협력, 특히 남북한 사이의 농업협력이 요구된다. 1990년대 중반부터 시작된 남북 농업협력은 2000년대 중반까지 10여 년간 활발하게 추진되었으나 북한의 핵실험 이후 거의 중단되기에 이르렀다. 북한이 핵 개발을 중단하고 국민의 먹는 문제 해결에 집중한다면 국제사회는 북한의 식량난 해결에 동참할 것이며 북한의 지속가능한 개발을 적극 지원할 것이다. 이와 함께 남북한 사이의 농업협력도 더욱 탄력을 받게 될 것이다. 남북한은 1992년 발표된 ‘남북기본합의서’의 정신에 따라 국제적 환경 변화나 한반도의 정치 및 경제적 변화에 흔들리지 않고 지속가능한 협력을 이어가야 할 것이다. 남북은 상호 신뢰를 바탕으로 효과적인 협력 방안을 모색해 나갈 필요가 있다. 남북은 비단 농업분야의 협력뿐만 아니라 농촌의 생활환경 개선, 에너지 협력, 기후변화에 대처하기 위한 협력 등 협력의 범위를 넓혀나가기 위한 노력을 이어나갈 필요가 있다.

도시 분야의 지속가능발전을 위한 남북협력은 평화통일에 대한 국민적 공감대 형성에 기여할 수 있으며, 세계적 관심사인 도시 환경 복원과 발전의 실험무대로서 한반도가 주목받는 기회가 될 수 있다. 북한의 도시들이 지속가능한 도시 발전을 위한 성공사례가 될 경우, 한반도 전체의 경쟁력이 높아질 수 있을 것이다. 도시 분야 남북협력은 탄소중립의 실현을 위한 기술혁신 창출이라는 측면에서 우리에게도 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

북한의 열악한 도시 실태를 감안할 때, 도시 분야 SDGs 달성을 위해서는 많은 과제가 예상된다. 물리적 측면에서는 식수문제와 주택문제의 해결이 우선적으로 대응할 과제로 파악되었다. 제도적인 측면에서는 기존의 도시계획 관련 제도에 지속가능발전목표의 달성을 위한 과제를 반영하는 것이 주요 과제가 될 것이다. 인적 역량 강화 측면에서는 중앙부처 공무원부터 시작해서 지속가능발전목표에 대한 인식 공유와 이것을 실천하기 위한 물리적 측면의 과제와 제도 개선 과제를 다룰 수 있는

역량을 갖추는 것이 주요 과제이다.

도시 분야 SDG 달성을 위한 남북협력은 상호주의에 입각해 추진하되 남북한 도시의 역량과 조건에 맞게 단계적으로 추진해야 한다. 남북협력의 특성상 북한이 우선적으로 필요로 하는 시급한 과제와 도시들부터 협력을 추진하되 평양보다는 열악한 조건의 지방 중소도시를 우선적인 협력의 대상으로 고려할 필요가 있다.

향후 남북 도시협력의 추진과제는 주거 및 도시개발 측면, 도시환경 개선 측면, 제도적 개선 측면, 인적 역량 강화 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 주거 및 도시개발 측면의 남북협력 과제로서는 주거지의 생활여건 개선 및 도시교통 접근성 개선 등과 관련된 협력이 고려될 수 있을 것이다. 이 경우에도 단순히 남측에서 적용되는 기존 기술만이 아닌 지속가능발전목표에 부합한 첨단 친환경 기술이 접목된 협력이 함께 추진될 필요가 있다.

도시환경 개선 측면에서는 깨끗한 식수 확보 관련 협력, 도시 내 홍수, 태풍 피해 방지 등과 관련한 시설 개선 협력을 도모할 필요가 있다. 친환경 정수시설 및 상수도망의 구축이라는 측면에서는 물 순환 도시구현을 위한 남북협력이 추진될 필요가 있다.

제도적 개선 측면에서는 먼저 북한의 경제특구에서부터 제도적 실험을 모색할 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에서 북한의 「개성공업지구법」, 「나선경제무역지대법」 등을 지속가능발전목표 달성을 위한 내용으로 개선하는 것을 고려할 필요가 있다. 도시지역에서 지속가능발전목표를 달성하기 위한 별도의 특별법을 제정하는 방안도 모색할 필요가 있다.

인적 역량 강화는 크게 세 영역에서 추진할 필요가 있다. 도시행정인력과 기술인력 그리고 일반 주민들이 바로 그것이다. 도시행정인력의 영역에서는 북한의 국토환경보호성 및 도시경영사업소 등 관련 기관 인

력의 역량 강화사업을 현 단계에서 추진할 필요가 있다. 기술인력에 대한 교육은 우리 측 해당 전문기관과의 협력을 통해 추진하는 것이 필요하다. 일반 시민들의 지속가능발전에 대한 인식 제고와 실천 역량 강화는 도시행정인력의 역량 강화와 함께 남북 도시 간 자매결연을 통한 인적 교류를 통해 추진할 수 있을 것이다.

단계별로 과제들을 재정리해보면, 중단기에는 취약한 지역의 주택 개보수나 상하수도 긴급 개량이나 수질개선 관련 협력을 가장 우선적으로 추진할 필요가 있다. 주택 및 식수 문제 해결 측면에서 재해에 취약한 주택 개보수, 식수 안전보장을 위한 긴급조치 등을 위한 협력을 우선 추진할 필요가 있다. 장기적으로는 북한이 UN이나 우리나라 도시 분야 SDGs 세부목표 가운데 구체적으로 언급하지 않고 있는 도시의 포용성 측면의 세부과제와 폐기물 관련 세부과제, 공공녹지에 대한 접근 보장 관련 세부과제 등을 중심으로 협력을 추진할 필요가 있다.

도시 분야 SDGs 달성을 위한 남북협력을 위해서는 몇 가지 정책적 고려가 필요하다. 무엇보다도 북한의 도시정부가 남한의 도시정부와 달리 지방자치의 기반이 없다는 점이다. 우리 도시정부들은 북한의 중앙정부와 도시정부 양자를 상대해야 한다는 점을 고려해야 한다.

우리나라는 국가와 도시 차원에서 탄소중립을 위한 구체적인 목표와 실천계획을 추진하고 있는데, 이러한 노력과 연동해서 남북 도시협력을 추진하는 것이 북한 도시에도 도움이 되고, 우리 도시들이 좋은 경험을 축적할 기회가 될 수 있을 것이다.

도시협력을 추진하는 과정에서 국제규범에 맞는 협력을 하는 것도 중요하다. 도시 간 협력에 있어서 중요한 국제규범 가운데 하나는 호혜적인 협력이다. 북한의 요구를 무조건 수용하는 방식의 도시협력은 호혜적일 수가 없다. 북한의 도시들이 지속가능한 발전을 이룩할 수 있도록 유도하는 방식으로 도시협력을 이끌고 가는 지혜가 필요하고, 이를 위

해 북한에 요구할 원칙이 바로 호혜성의 원칙이다. 우리 도시에도 필요하고 도움이 되는 협력이 이루어져야 결과적으로 북한 도시들에도 도움이 될 수 있을 것이다.

지속가능한 한반도의 발전이라는 측면에서 접경협력은 개념상 남북한이 상호 협력을 통해 접경지역에서 공동의 이익을 증진시켜 나가는 과정이라고 할 수 있다. 특히 접경협력을 통해 추구하는 공동의 이익은 지역의 경제발전, 생태환경의 보전, 군사대결의 완화를 통한 평화적 환경의 개선 등을 들 수 있다. 그리고 이러한 이익의 증진은 남북한이 제시하는 일방적 선언과 구상 등에 의해서만 이뤄지기는 어려우며, 그러한 선언과 구상을 바탕으로 다양한 차원에서의 정책적 실험들이 함께 이뤄져야 실현가능하다.

접경지역을 중심으로 하는 남북한 협력사업에 대한 정책 구상은 다수 제시되었지만, 실질적인 협력이 진행된 사례는 많지 않다. 최근 접경협력이 SDGs 차원에서 제안되고 있지만, 북한이 유엔의 지속가능한 발전 목표의 의제를 적극적으로 국제협력에 활용하고 있기 때문에 남북한의 접경협력에서도 이를 더 적극적으로 활용할 필요가 있다.

접경협력은 남북한만의 의지만으로 이뤄지기 어렵다. 실질적으로 비무장지대(DeMilitarized Zone: DMZ)를 관할하고 있는 것은 유엔사이며, 한반도를 둘러싼 국가들의 외교는 동북아시아 차원만이 아니라 글로벌 차원의 외교이기 때문이다. 한반도 SDGs 협력 증진을 위해서는 한국 정부의 적극적 의지와 전략이 요구된다.

제도적으로 지방정부가 대북협력사업을 추진할 수 있게 되었지만, 현재의 상황에서 경기도와 강원도가 독자적으로 접경협력 사업을 이어갈 것으로 예상되지 않는다. 강원도의 경우 지난 도정에서 추진했던 평화와 관련된 사업들을 전면 재검토하고 축소 또는 폐지하고 있으며, 지자체의 재정적 어려움으로 인하여 장기적인 접경협력 사업을 추진할 동력

도 약화된 상황이다.

현재 남북 접경지역 간 구체적으로 이뤄지는 사업이 거의 없다는 점에서 본격적인 접경지역 협력을 위한 준비와 아울러 행위주체들 간 관계를 형성해 나가는 전략이 필요하다. 첫째, 북한 접경지역 특정 지역에 대한 패키지형 개발협력 사업을 추진할 수 있다. 둘째, 남북 접경지역의 협력으로 상호 이익이 발생할 수 있는 것 중의 하나가 수력발전을 위한 협력이다. 셋째, 팬데믹 또는 월경성 감염병의 확산을 통해서 경험하였듯이 보건과 방역 관련 접경협력은 필수적으로 진행되어야 할 것이다. 넷째, 접경지역의 재난관리 또는 재난예측 등을 위한 사업이 필요하다. 다섯째, 접경지역 내 이중, 삼중으로 가해진 규제를 해소하는 과정이 선행되어야 한다.

접경협력에서 중요한 공간인 DMZ를 어떻게 활용할 것인가에 대한 전략적 고려가 필요하다. 첫째, 남북 접경지역의 효율적 관리를 위해 ‘DMZ관리공단’과 같은 공동관리기구를 유엔사와 별도로 설치하고 운영할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 둘째, 접경지역과 DMZ의 평화적 이용을 위한 접경협력이 가시적 성과를 내기 위한 조건으로 지뢰가 제거되어야 한다. 셋째, DMZ 개발의 과정에서 냉전과 분단의 현실을 어떻게 기억하고 후세대를 위해서 재현할 것인가에 대한 통섭적 접근이 필요하다. 넷째, DMZ의 국제평화지대화 사업에 추모와 애도의 공간을 조성해 나가는 것도 매우 중요하다. 다섯째, 접경협력은 완성된 형태의 것이 아니라 과정의 연속으로 이해할 필요가 있다.

남북관계와 통일환경의 변화를 반영해 새로운 한반도 전략이 모색되어야 할 것이다. 북핵 문제에 대해 확고하고도 원칙적인 대응체제를 구축하되 한반도의 자유, 평화, 번영의 입구를 형성하기 위한 창의적인 대안을 마련할 때다. 인류 공통의 가치라고 할 수 있는 SDGs 협력은 북한 주민의 고통을 경감시키고 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 위한 실천적 방안이 될 수 있다. 윤석열 정부는 북핵 문제 해결과

남북관계의 정상화를 지향하고 있으며, 이를 위한 담대한 구상을 천명했다. 이제 담대한 실천 방안을 강구할 때이며, SDGs 분야에서 해법을 모색할 필요가 있다.

주제어: 남북협력, SDGs, 생태·환경 분야, 식량·농업 분야, 도시 분야, 접경 분야, 새로운 남북관계



SDGs Cooperation Plan for the Formation of New Inter-Korean Relations

Cho, Han-Bum et al.

This study aims to present the direction of inter-Korean SDGs cooperation in the fields of ecology & environment, food & agriculture, cities, and borders to form new sustainable inter-Korean relations.

Despite quantitative developments in inter-Korean relations since the 2000 inter-Korean summit, North Korea has effectively switched to a nuclear-capable country, leaving problems of an imbalance in exchange and security and the fixation of North Korea's wrong behavior. Since the post-Cold War, the current international order has shown a tendency to multipolar and non-polarization in which there is no absolute power, raising the need for new security to respond to new risks beyond traditional and human security. Structural changes in the inter-Korean relations environment require the preparation of creative measures for the formation of new sustainable inter-Korean relations, and SDGs cooperation

could be an alternative.

In the era of climate crisis, inter-Korean ecological and environmental cooperation is needed, and inter-Korean joint SDGs establishment and VNR writing, synergy formation of inter-Korean SDGs cooperation linked to climate and ecosystem sectors, cooperation in restoring and preserving ecosystems on the Korean Peninsula, international agreements in the ecological and environmental fields, and active use of multilateral cooperation mechanisms should be sought.

In order to solve the food shortage problem of North Korea, it is necessary to continue its efforts to expand the scope of cooperation, including cooperation in the agricultural sector between the two Koreas, as well as improving the living environment in rural areas, energy cooperation, and cooperation to cope with climate change.

Inter-Korean cooperation for sustainable development in the urban sector can contribute to the formation of a public consensus on peaceful unification and can be an opportunity for the Korean Peninsula to draw attention as an experimental stage for urban environment restoration and development, which is a global concern. If North Korean cities become successful examples for sustainable urban development, this could be an important asset that is competitive for the entire Korean Peninsula. Inter-Korean cooperation in the urban sector could be of great help to us in terms of creating technological innovation to realize carbon neutrality.

Cooperation in the border sector can be said to be a process in which the two Koreas promote common interests in the border region through mutual cooperation. The common interests pursued through border cooperation may include regional economic development, preservation of the ecological environment, and improvement of the peaceful environment by easing highly dense military confrontations. In addition, it is difficult to achieve such gains only by unilateral declarations and initiatives presented by the two Koreas, and policy experiments at various levels must be carried out together based on such declarations and initiatives.

It is time to establish a firm and principled response system to the North Korean nuclear issue, but come up with creative alternatives to form an entrance to peace on the Korean Peninsula. SDGs cooperation, which can be said to be a common value of humanity, can be a practical way to alleviate the suffering of North Koreans and to achieve peaceful unification based on the basic liberal democratic order. The Yoon Suk Yeol government is aiming to resolve the North Korean nuclear issue and normalize inter-Korean relations, and has declared a 'Audacious initiative' for this. It is time to devise 'Audacious action,' and it is necessary to seek solutions in the field of SDGs.

Keywords: Inter-Korean Cooperation, SDGs, Ecology & Environment, Food & Agriculture, Urban, Border, New Inter-Korean Relations

I. 서론

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

서론

2000년 남북정상회담 이후 남북관계는 개성공단과 금강산관광 사업으로 상징되는 남북관계의 일상화 시대를 개막했으며, 양적인 측면에서 상당한 성과를 도출했다. 그러나 남북관계 발전과정에서도 북한은 핵·미사일 개발을 중단하지 않았으며, 남북관계는 안보와 교류의 불균형이라는 이중성에서 벗어나지 못했다. 2019년 하노이 미·북정상회담 결렬 이후 북한 비핵화 협상은 중단되었으며, 북한은 핵능력 고도화를 가속화하는 행보를 보였다. 동시에 남북관계는 전면 교착상태에 진입했으며, 북한은 남북협력의 상징인 개성 남북공동연락사무소를 폭파시켰다. 윤석열 정부는 북핵 문제 해결과 남북관계 정상화라는 원칙으로 대응하고 있으며, 북한의 잘못된 행동에 보상은 없다는 기조를 유지하고 있다. 강대강 남북관계 대치 국면이 지속되는 상황이다.

글로벌 차원에서는 안보위기를 동반한 질서 재편과 새로운 위협이 도전으로 다가오고 있다. 오랫동안 국가는 안보의 핵심 주체이며, 영토, 국민, 주권을 외부의 위협으로부터 보호하는 주체로 해석되어왔다. 제1, 2차 세계대전과 글로벌 냉전체제는 군사력에 기반을 둔 국가안보 개념을 강화하는 계기였다. 1980년대 말 소련 및 동구 사회주의 체제 붕괴로 인류는 3차 세계대전과 핵전쟁의 위협이 소멸했다는 안도감을 가질 수 있었다. 이로 인해 국가 중심의 안보는

정치, 경제, 사회, 생태·환경 등으로 영역을 확장했으며, 비전통안보(Non-Traditional Security), 신안보(New Security), 신흥안보(Emerging Security), 그리고 인간안보(Human Security) 등 새로운 안보 개념이 탄생했다. 그러나 이는 일시적 착시였으며, 역설적으로 탈냉전기 국제 또는 지역 분쟁은 오히려 증가하는 경향을 보였다. 특히 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공으로 제2차 세계대전 이후 전간기는 사실상 종식을 고했으며, 유럽 전역은 전쟁의 여파에 휩싸였다.

과학기술의 발달로 인류는 편익과 함께 새로운 위기를 마주하고 있으며, 이는 인류세(Anthropocene) 개념이 탄생한 배경이다. 당면한 위험의 성격에 따라 안보의 주체는 국가에서 인간으로 변해왔다. 그러나 현재 우리가 당면한 위험은 개별 국가, 지역, 민족, 개인 차원이 아닌 인류 전체가 대상이라는 점에 특징이 있다. 생명안보(Life Security)는 바로 이 같은 점에 주목하는 개념이다. 생명안보는 종으로서 인류가 생물학적 생존의 위기에 직면해 있다는 위기의식에서 출발해 인류의 지속가능한 생존을 추구해야 한다는 점에 주목한다. 생명안보의 위기는 자연이 아닌 인류 스스로 만들어낸 인위적 성격이라는 점에서 극복이 가능하다. 중요한 것은 생명안보 위기에 대한 인류의 성찰과 각성이며, 초연결협력(hyper-connected cooperation)이다. 생명안보 위기의 근원이 인류가 걸어온 발전의 경로 그 자체에서 출발한다는 점에서 인류 공동의 노력을 통해서 극복이 가능하기 때문이다.

과거 북한은 핵문제는 미·북 간의 사안이며, 자신들의 핵무장은 한반도 평화에 긍정적인 동시에 남한의 동포들을 보호해준다는 명분을 내세웠다. 그러나 2022년 9월 북한은 핵실험 공격을 명문화한 핵교리를 법제화했으며, 이후 남한의 주요 시설, 항구, 비행장 등을

상대로 모의 핵공격 훈련을 수시로 실시하고 있다. 북핵 위협의 성격이 질적으로 변화하고 있다. 핵무기는 개발과 유지에 천문학적인 비용이 소요된다는 점에서 북한의 미래에 결코 바람직하지 않다. 세계 최대의 핵강국 소련이 속절없이 무너졌으며, 핵무기를 보유한 파키스탄이 한 번의 홍수 앞에 국가적 위기를 겪는 역설을 주목할 필요가 있다.

북한의 핵위협에 대해 한미는 연합훈련으로 맞서고 있으며, 핵탄두 탑재가 가능한 B-52H 전략 폭격기와 항모전단의 한반도 전개 등 확장억제를 강화하고 있다. 한미는 임계점을 상회한 북핵 위협에 대해 2023년 4월 26일 워싱턴선언을 도출해 확장억제를 높은 수준으로 끌어올렸으며, 7월 18일에는 미국 오하이오급 전략핵잠수함(Ship, Submersible, Ballistic-missile, Nuclear: SSBN) 켄터키함(SSBN-773)이 부산 작전 기지에 입항했다. 미국 SSBN의 한국 기항은 1981년 이후 42년 만이다. 또한 8월 18일에는 캠프데이비드 한·미·일정상회담을 통해 북핵 대응 협력체제를 강화했다.

북핵 위기와 한반도 문제의 복합성을 고려할 때 일괄타결 방식의 돌파구 마련은 쉬운 과제가 아니다. 중요한 것은 한반도 문제를 풀어가는 장기 지속형 전략의 모색이다. 북한의 핵위협에는 원칙적이고 확고한 대응태세를 유지하되 지속가능한 새로운 남북관계 형성을 위한 입구를 형성할 때이다. 한반도 생활공동체를 지향하는 남북 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 협력은 하나의 대안이 될 수 있다. 한반도 평화의 입구를 형성하기 위한 창의적인 대안을 마련할 때다. 윤석열 정부는 북핵 문제 해결과 남북관계의 정상화를 지향하고 있으며, 이를 위해 출범과 동시에 담대한 구상을 천명했다.

전통안보의 부활과 인류세의 생명안보 위기, 복합위기가 우리 앞

에 놓여 있다. 특히 날로 심해지는 홍수와 태풍 피해는 기후 위기의 심각성을 일깨워주고 있다. 지구적 차원의 기후 위기에 더해서 우리는 코로나19 팬데믹이라는 미증유의 사태를 경험했으며, 신안보 위협이라는 거대한 도전 앞에서 인류는 지속가능한 삶을 위한 협력의 필요성에 직면해 있다. 북한 역시 기후 위기에 대해 경각심을 가지고 있으며, 매년 반복적인 홍수와 태풍 피해를 겪고 있다. 당면한 위기는 남북한을 포함한 인류 공통의 문제라는 점에서 모두의 대응을 요구하고 있다. 지속가능한 발전을 위한 남북한의 협력이 가능하고 필요한 이유이다.

국제사회는 지구적 차원의 기후변화에 대응해 왔으며, ‘탄소중립 2050’이라는 목표를 설정하고, 환경과 조화되는 사회경제시스템의 구축을 도모하고 있다. 지속가능한 발전은 우리에게도 동일하게 요구되는 시대적 목표이며, 남북 모두의 동일한 과제라고 할 수 있다. 남북은 2000년부터 시작된 정상 간의 회담에서 경제협력, 산림 복원, 감염병 대응, 보건의료협력, 접경협력, 인도협력 등 SDGs와 관련된 주요 협력 과제를 설정해 놓고 있다. 그러나 아직까지 안정적인 협력기반은 구축되지 못한 실정이다.

2021년 7월 13일 북한은 유엔(United Nations) 고위급 정치포럼(High-Level Political Forum: HLPF) 화상회의에서 지속가능발전 목표(SDGs)와 관련한 『자발적 국가 검토 보고서(Voluntary National Review: VNR)』를 발표하였다. 6월에 제출한 보고서를 직접 설명하는 자리였다. 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』는 각국이 지속가능발전목표(SDGs)를 어느 정도 실천하고 있는지를 자체적으로 평가해서 국제사회에 공개하는 보고서이다.^{1/} 이 보고서에서 북

^{1/} UN회원국은 자국 내에서 SDGs 이행계획과 목표에 대해 UN 고위급 정치포럼(HLPF)에서 보고하는데, 이때 제출하는 보고서가 VNR이다.

한은 식량난과 에너지난을 가장 시급한 과제로 보고 있다. 북한은 지속가능발전목표와 관련된 국제사회의 협력 구도 속에서 자국의 현안 해결도 모색하고 있는 것으로 보인다.

SDGs는 남북한은 물론 세계 공통의 목표라는 점을 주목할 필요가 있으며, 북한이 SDGs 이행 의지를 표명했다는 점에서 남북 간 다양한 협력이 가능할 것으로 판단된다. 연성 이슈인 SDGs 협력을 통해 남북 간 신뢰형성을 위한 우회적 경로의 모색이 가능할 것이며, 당면한 안보, 신안보, 그리고 생명안보 위협을 극복해 한반도 생활공동체를 지향하는 노력을 경주할 필요가 있다. SDGs 협력을 통해 지속가능한 새로운 남북관계를 형성하고, 한반도형 ‘내적인 끈’의 형성을 도모하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 남북협력을 통한 북한의 SDGs 달성은 북한 주민이 체감할 수 있는 고통 경감 방안인 동시에 중장기적인 통일 대비로서 의미가 있다. 이와 같은 인식을 바탕으로 본 연구는 남북 및 세계 공통의 SDGs 협력을 통한 새로운 남북관계 형성 방안의 모색을 목표로 한다.

본 연구는 남북관계 환경 변화를 분석하고 북한이 유엔에 제출한 VNR를 바탕으로 분야별 남북 SDGs 협력 방향을 제시한다. 이를 위해 한반도 생명공동체 형성을 지향하는 생태·환경 분야의 남북한 SDGs 협력 방안, 북한의 만성적인 식량위기 타개를 위한 식량·농업 분야의 남북한 SDGs 협력 방안, 4차 산업시대의 특성을 반영한 도시 분야의 지속가능한 SDGs 협력 방안, 그리고 남북 접경지역의 새로운 SDGs 협력 방안을 모색한다. 이를 기반으로 본 연구는 창의적 SDGs 협력을 통한 새로운 남북관계의 방향성을 제시한다.

II. 남북관계의 환경 변화 SDGs 협력

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

남북관계의 환경 변화 SDGs 협력

1. 교류와 안보의 불균형과 잘못된 관행의 고착

1990년 전후의 사회주의 체제 붕괴는 한국의 공산권정책과 대북 정책 변화의 계기로 작용했다. 당시 노태우 정부는 소련, 중국과 수교하고 과감한 북방정책을 통해 탈냉전 대외정책을 본격화했다. 남북 교류협력을 내용으로 하는 노태우의 정부의 7.7선언은 사실상 햇볕정책의 시발점이라고 볼 수 있다. 김영삼 정부는 사상 첫 남북정상회담에 합의했으나 김일성 주석의 사망으로 실현되지는 못했으며, 남북관계 발전이 본격화된 것은 김대중 정부에서였다. 2000년 6월 첫 남북정상회담을 시작으로 2007년 1회, 2018년 3회 등 모두 5차례의 남북정상회담이 성사되었다.

남북관계의 정치적 해빙에 따라 남북 민간교류가 빠르게 확대되어, 금강산관광과 개성공단 사업 등을 통해 ‘남북관계의 일상화 시대’가 개막되었다. 2000년 8월 현대아산과 북한 측(아태·민경련) 간의 개성공단사업에 대한 합의서가 체결되었으며, 2003년 6월에는 착공식이 개최되었다. 2004년 12월에는 개성공단 시범단지에서 첫 제품 반출이 이루어졌다. 남북관계의 부침에 따라 개성공단 사업도 영향을 받았지만, 2015년 12월 기준 5만 5천여 명의 북측 노동자가 고용되었고, 누적 생산액은 32억 달러를 넘었다. 1998년 11월 시작

된 금강산관광 사업으로 약 193만 명의 관광객이 북한을 방문했다.

그러나 2023년 말 현재 남북관계는 전면 교착상태에 놓여있으며, 북한 당국과 매체는 우리를 향해 대한민국 대신 ‘괴뢰’라는 호칭을 사용함으로써 남북관계의 가능성을 일축하고 있다. 이는 그 동안의 남북관계의 양적 발전에도 불구하고 교류와 안보의 불균형이라는 구조적 불안정성 문제의 해소에 한계를 보였기 때문이라고 할 수 있다.^{2/} 남북관계 발전과정에서도 북한의 무력도발은 지속되었으며, 남북관계 시대를 개막한 김대중 정부에서도 2차례의 연평해전이 발생했다. 이명박 정부 시기인 2009년 대청해전, 2010년 천안함 폭침 및 연평도 포격 도발 사건이 발생했다. 박근혜 정부 시기인 2015년에는 목함지뢰 도발로 한반도의 긴장에 고조되는 등 2000년 첫 남북 정상회담 이후의 남북관계 발전과정에서 북한의 크고 작은 도발은 끊임없이 반복되었다. 금강산관광 사업은 2008년 7월 남측 관광객의 피격 사망사건으로 중단되었으며, 개성공단 사업은 북한의 핵·미사일 도발로 2016년 2월 가동이 중단되었다. 북한은 2021년 6월 민간 단체의 대북전단살포를 명분으로 남북관계 발전의 상징이라고 할 수 있는 개성 남북공동연락사무소를 폭파했다.

북한은 2010년 초 금강산관광 재개를 위한 남북회담이 결렬되자 금강산지구의 남측 자산을 몰수·동결했으며, 2022년 4월에는 현대 아산의 해금강호텔과 아난티 골프장 리조트를 일방적으로 철거했다. 북한이 몰수·동결하거나, 해체한 금강산의 남측 자산은 남북합 의서와 국제상거래 규범에 따라 보호받아야 함은 물론이며 김정은 위원장도 남측과 협의해 철거를 진행하라고 지시한 바 있다. 그러나 금강산의 남측 자산 철거와 관련된 협의는 한 건도 진행하지 않았

2/ 조한범, “대북정책의 성찰과 남북관계 정상화,” (통일연구원 Online Series CO 22-15, 2022.5.19.), pp. 2~3, <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=1451&category=53&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.5.5.).

다. 북한이 폭파시킨 남북공동연락사무소는 재산권 보호를 받아야 하는 남측 자산이다. 2020년 9월 서해 표류 남측 공무원이 북한군에 의해 사살당했지만, 북한은 시신 수색, 사건 해명, 관련자 처벌 등과 관련된 어떠한 요구에도 응하지 않았다.

북한은 남북관계 발전과정에서 남북합의와 국제규범을 수시로 위반 또는 파기함으로써 신뢰를 상실하는 모습을 보였다. 북한은 자신들이 갇히게 되는 일방적 행위를 반복함으로써 지속가능한 남북관계 형성에 구조적 제약이 발생하고 있다. 북한의 잘못된 행위, 합의 파기, 약속 불이행의 반복으로 기존 남북관계에 대한 근본적 의문이 제기되고 있다. 김정은 정권이 집권 초부터 외자 유치를 위해 야심 차게 추진한 경제개발구 정책의 성과가 사실상 전무한 것도 바로 신뢰의 상실 때문이다.

교류와 안보의 불균형, 북한의 잘못된 관행의 고착으로 대표되는 남북관계에 대한 성찰은 남북관계 정상화라는 과제를 남겼다.^{3/} 성과우선주의가 아닌 지속가능성과 신뢰를 담보할 수 있는 새로운 남북관계의 형성을 지향할 필요가 있다. 이를 위해서는 창의적인 남북관계 발전을 위한 노력과 함께 북한의 잘못된 관행의 교정이 병행되어야 할 것이다.

3/ 위의 글, pp. 5~6.

2. 북핵 문제의 질적 전환

지난 30여 년간 북한 비핵화 문제는 ‘협상 ▶ 합의 및 보상 ▶ 합의 파기 ▶ 위기 심화 ▶ 재협상’의 악순환 고리에서 벗어나지 못했다. 1991년 남북은 한반도 비핵화 공동선언을 도출했으나, 1992년 북한은 상호 핵 사찰을 거부하고 합의를 무효화했다. 북한과 미국은 1994년 제네바 기본합의문을 통해 해법을 모색했지만, 고농축우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU) 문제로 2003년 북한은 핵비확산체제(Non Proliferation Treaty: NPT)를 탈퇴했다. 2005년 9·19 공동성명이 도출되었지만, 북한은 2006년 제1차 핵실험을 단행했다. 2018년 4·27 판문점 남북정상회담, 6·12 싱가포르 미·북정상회담, 그리고 2019년 하노이 미·북정상회담이 연쇄 개최되었지만, 북한은 핵·미사일 개발 행보를 지속했다. 30여 년에 걸친 북한 비핵화 협상의 결과는 북한이 사실상 핵능력국가(Nuclear Capable Country)로 전환했다는 점이다.^{4/}

북한은 핵무기의 법제화를 통해 비핵화 의지가 없음을 분명히 했다. 북한은 2013년 4월 1일 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히할 데 대한 법」을 채택했다.^{5/} 당시 김정은 위원장 집권 초기 핵무기 개발단계로서 완성된 핵무기 운용에 관한 교리가 아니라 미래 북한 핵무기의 전략을 밝힌 것으로 볼 수 있다. 북한은 2022년 9월 8일 개최된 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 「조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여」 법령을 채택해 공세적인 핵전략으로 전환했으며, 당시 김 위원장은 시정연설에서 핵을 포기할 수 없다고 강조했다. 주목되는 것은 제6항

4/ 위의 글, p. 3.

5/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여,” 『로동신문』, 2013.4.2.

의 ‘핵무기의 사용조건’으로 북한·지도부·핵무력지휘기구·중요전략적 대상에 대한 핵공격 또는 비핵공격이 단행되었거나 임박한 경우, 작전상 불가피한 경우, 그리고 핵무기로 대응해야 하는 불가피한 상황 등 광범위한 영역이 포함되어 있다는 점이다. 북한은 핵무기를 핵전쟁이 아닌 경우와 선제공격 수단으로 활용범위를 넓혔으며, 사용 대상도 남한을 포함해 불특정 다수의 국가로 확장했다. 북한의 핵무기는 2013년 4월 법령의 ‘억제수단’에서 2022년 9월 법령의 ‘선제공격수단’으로 변화했다.^{6/}

북한은 2023년 9월 최고인민회의 제14기 제9차 회의를 개최하고, ‘핵무력의 지위와 핵무력건설에 관한 국가활동원칙’과 ‘핵무기발전을 고도화’를 「헌법」에 명문화했다. 또한 “공화국 무장력의 사명이 국가주권과 영토완정, 인민의 권익을 옹호”하는 것이라는 점을 명시했다. ‘영토완정’은 한반도 적화통일을 의미하며, 이는 남북문제 해결을 위해 북한이 핵무기를 사용할 수 있다는 점을 「헌법」에 명시한 것과 다르지 않다. 최선희 외무상은 북한의 핵보유국 지위를 부정하려는 시도는 “가장 엄중한 주권침해, 위헌행위로 간주될 것”이라고 강조했다.^{7/} 향후 북한 비핵화 협상이 더욱 어려워진 셈이다.

북한은 2023년 세계 최대 규모의 대륙 간 탄도 미사일(Inter-continental Ballistic Missile: ICBM) 화성-17형과 고체연료 화성-18형을 발사해 미국 본토 타격 능력을 과시했지만, 실제 공격력은 미지수다. 북한은 아직 ICBM을 정상 각도로 발사한 적이 없으며, 탄두의 대기권 밖 비행과 재진입 기술도 입증하지 못했다. 그러나 KN-23, KN-24, KN-25, 전략순항미사일, 수중 핵드론 등 한반도

6/ 조한범, “북한의 공격적 핵교리 법제화와 북핵 대응의 질적 전환,” (통일연구원 Online Series CO 22-25, 2022.9.15.), pp. 1~3, <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=1441&category=53&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.6.4.).

7/ “조선민주주의인민공화국 최선희 외무상 담화,” 『조선중앙통신』, 2023.9.30.

전역을 대상으로 하는 전술핵 분야의 경우 북한이 일정한 능력을 확보한 것으로 평가된다. 지난해 9월 말 북한은 전술핵운용부대를 실전배치하고 남한의 주요 군사기지와 시설을 공격하는 훈련을 실시하고 있다. 북한은 지난 9월 6일에는 잠수함 발사 탄도 미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile: SLBM) 발사관 10개를 장착한 것으로 추정되는 전술핵공격잠수함 김군옥영용함을 진수시켰다. 전술핵의 사거리는 1,000km 내외라는 점에서 한반도에 대한 핵공격 의도가 명확해진 셈이다.

김정은 위원장은 금년 9월 개최된 최고인민회의 제14기 제9차회의 연설에서 올해 이룬 가장 큰 성과로 국가방위력과 핵전쟁 억제력 강화를 내세우고 중대 과제로 “핵무력을 질량적으로 급속히 강화하는 것”을 재차 강조했다.^{8/} 북한이 핵무기를 헌법화하고 우리를 향한 전술핵 공격력 확보를 강화함으로써 북한 핵문제는 임계점을 넘고 있다.

3. 국제질서의 다극화와 무극화

사회주의권의 붕괴로 국제질서는 탈냉전기 재편과정에 있으며, 소련의 몰락과 함께 중국이 국제정치의 새로운 강자로 부각되는 양상을 보이고 있다. 탈냉전기 미국의 외교안보정책에서 중국에 대한 대응은 최우선 목표로 설정되었으며, 오바마 정부는 아시아회귀전략(Pivot to Asia)으로 대중국 견제를 본격화했다. 트럼프 정부에서 중국에 대한 대응은 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)으로 진화했으며, 중국에 대한 경제제재 강화와 더불어 안보협의체인

8/ “경계하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제9차 회의에서 뜻깊은 연설을 하시었다,” 『로동신문』, 2023.9.28.

쿼드(Quadrilateral Security Dialogue: Quad)와 이를 확장한 쿼드 플러스(Quad Plus), 그리고 네트워크화된 인도-태평양 등 중국을 견제하기 위한 연합체의 구성이 모색되었다.

바이든 정부로의 정권교체에도 불구하고 중국에 대한 견제는 미국 대외정책의 핵심이었으며, 인도-태평양 전략은 전방위적으로 확장되는 경향을 보였다. 바이든 정부는 세계 민주주의 정상회의 개최, 인도-태평양 경제 프레임워크(Indian-Pacific Economic Framework: IPEF) 출범, 반도체 동맹 칩4(Chip4) 등 동맹 강화 및 민주주의 진영 간 네트워크를 강화해 중국을 포함해 러시아, 이란, 시리아, 북한 등 권위주의 진영과 대립하는 구도의 형성을 도모하고 있다.

미국은 아직 국제정치의 강자로서 위상을 확보하고 있으나 과거에 비해 상대적인 위상은 점차 하락하고 있다. 냉전기 국제질서는 미소 중심의 양강 체제로서 적대적 공존을 유지했으며, 자본주의와 사회주의권은 각각 진영 내 질서를 유지하는 기능을 수행했다. 그러나 현 국제질서는 절대강자가 존재하지 않는 다극화 경향을 보이고 있다. 국제질서의 다극화는 국제분쟁이 증가하는 배경으로 작용하고 있지만, 국제기구와 강대국들은 갈등의 조정에 한계를 보이는 무극화 경향도 동시에 나타나고 있다. 다극화·무극화는 탈냉전기 국제질서 재편의 특징이라고 할 수 있다.

탈냉전으로 국제적 분쟁과 대립 구도가 완화될 것이라는 기대는 적어도 현재까지는 이루어지지 않은 것으로 볼 수 있다. 냉전체제의 해체로 인해 진영 간 갈등구조는 해체되었지만, 새로운 갈등이 부각되고 있다. 9.11 테러로 미국은 테러와의 전쟁이라는 긴 수렁으로 빠져들었으며, 걸프전, 시리아 내전, 예멘 내전, 아프가니스탄, 이라크·시리아 이슬람 국가(Islamic State in Iraq and Syria: ISIS) 등 중동의 지역분쟁도 끊이지 않았다.

소련이라는 중심이 사라진 포스트 소비에트 공간의 질서 재편과 갈등은 과격한 양상으로 진행되고 있다. 유고슬라비아 내전은 구사회주의 체제에 내재한 갈등이 가장 과격한 방식으로 표출된 비극적 사례라고 할 수 있다. 2022년 2월 러시아의 우크라이나 전면 침공 이전에도 양측 간 갈등은 지속되어왔다. 우크라이나의 친러 정권이 시민봉기로 붕괴된 2014년 러시아는 크림반도를 강제 합병했으며, 돈바스 지역 반군을 지원해 해당 지역을 실효 지배했다. 러시아와 체첸 및 조지아(구 그루지아) 간 충돌, 아제르바이잔과 아르메니아의 나고르노-카라바흐 분쟁, 키르기스스탄과 타지키스탄 분쟁 등 구 소련권 지역에서는 다양한 충돌이 발생했으며, 상당수는 현재 진행형이다. 우크라이나 전쟁은 포스트 소비에트 공간의 갈등을 대표하는 사례일 뿐이며, 소련 해체 여파는 현재까지 지속되고 있다.

국제분쟁의 확산에도 불구하고 강대국과 국제기구들은 무기력한 모습을 보이고 있으며, 새로운 분열과 대립의 양상을 보이고 있다. 특히 미중 전략경쟁과 우크라이나 사태는 새로운 글로벌 대립 구도의 형성을 촉진시키는 배경으로 작용하고 있다. 유엔총회는 러시아의 우크라이나 침공 직후인 2022년 3월 2일 193개 회원국 중 141개국의 찬성으로 침공 규탄 및 즉각 철수 결의안을 채택했다. 반대는 러시아, 벨라루스, 북한, 시리아, 에리트레아 등 5개국이었으며, 중국, 인도, 이란 등 35개국은 기권했다. 중국은 러시아에 대한 군사적 지원을 하고 있지는 않지만, 국제정치에서 러시아와 연대를 강화함으로써 권위주의 진영의 핵심축으로 기능하고 있다. 미국 중심의 민주주의 진영과 중국, 러시아 중심의 권위주의 진영 간 신글로벌 대립 구도는 국제분쟁 해결과 국제협력에 구조적인 제약으로 작용하고 있다. 이로 인해 유엔 안보리는 사실상 ‘식물안보리’로 전락한 상태다.

새로운 글로벌 대립 구도는 한반도 안보상황에도 영향을 미치고

있다. 북한의 국제질서를 위반하는 핵능력 고도화에도 불구하고 유엔 안보리는 기능 정지 상태에 있다. 유엔 안보리는 2017년 12월 대북제재결의안 2397호를 도출했지만 이후 북한의 수많은 핵무기 개발 시도에 대한 추가적인 대응에 한계를 보이고 있다. 북한은 이 같은 상황을 활용하고 있으며, 김정은 위원장은 2022년 12월 노동당 전원회의에서 현 국제정세를 신냉전과 다극화로 규정했으며, 2023년 9월 최고인민회의에서도 전 지구적 범위에서 신냉전 구도가 현실화되고 있다며 반미 국가들과의 연대를 강화하겠다는 점을 분명히 했다. 북한이 대북제재 국면을 탈피하기 위해 러시아는 물론 과거 냉전기 협력체제를 복원하려는 전략을 구사하고 있다.

4. 신안보시대의 도래

안보(security) 개념의 어원은 자유와 불안, 공포, 위협의 합성어인 라틴어 *securitas*이며, 불안, 공포, 위협으로부터의 자유라는 포괄적 의미를 지닌다. 인류문명 초기부터 근대 이전까지 자연재해, 질병, 기아 등은 인위적 통제가 어려운 요인으로 인식되었으며, 공동체 차원의 대응이 가능한 위협은 주로 외부로부터의 물리적 폭력과 전쟁 등이었다. 근대 국가의 출현으로 국가는 안보의 핵심 주체로서 위상을 정립했으며, 안보는 국가 기본기능으로 자리 잡았다. 협의적 의미에서 안보의 개념은 영토, 국민, 주권을 외부의 위협으로부터 보호하는 국가안보로 해석되어 왔다. 전통적으로 군사적 차원은 국가안보에 있어서 가장 중요한 영역으로 다루어져 왔다. 그러나 안보의 영역이 군사적 측면에 국한되느냐, 국가가 안보의 유일한 주체로 규정될 수 있느냐, 그리고 안보적 위협이 외부로부터 발생하느냐에

대해서는 다양한 평가가 상존한다. 이에 대해 비군사적 차원으로 안보의 영역을 확장하고, 국가를 포함해 다양한 주체들이 안보 행위자가 될 수 있으며, 위협은 내부에서도 발생할 수 있다는 광의적 의미의 안보개념에 대한 논의가 제기되어 왔다. 이 같은 논의들은 국가 안보를 중심으로 하는 전통안보와 대비되는 비전통안보의 영역을 확장해왔다.^{9/}

두 차례에 걸친 세계대전과 냉전체제의 형성은 전통안보, 즉 협의의 국가안보의 중요성이 부각된 배경이었다. 1990년 전후 사회주의 체제는 해체되었으며, 이는 안보 개념이 비전통안보로 확장하는 계기로 작용했다. 코펜하겐 학파는 탈냉전시대 안보 개념의 확장을 주도했으며, 대표적 학자인 부잔(Barry Buzan)은 안보 영역을 정치, 경제, 사회, 환경의 비군사 분야로 확장했다. 부잔에 의하면 군사안보는 국가의 무장공격력과 방어력의 차원, 서로 의도에 대한 국가의 인식 양 차원의 전개 과정이다. 정치안보는 국가의 조직적 안정성과 정통성을 부여하는 이념, 경제안보는 복지와 국력의 유지에 필요한 자원, 금융, 시장과 관련이 있다. 사회안보는 언어, 문화, 종교·민족적 동질성과 관습 패턴의 유지, 환경 또는 생태안보는 인간 활동 지지체계로서 국지적, 지구적 생태공간의 유지를 의미한다.^{10/}

1994년 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)은 『인간개발보고서 1994』^{11/}를 통해 안보의 주체와 영역을 확장했다. 인간안보의 주체는 인간이며, 정치, 경제, 사회·문화, 생태·환경 등 다양한 차원으로 안보의 영역이 확장되었다. 일반적인

9/ 조한범, “전통 안보의 부활과 인류세 패러독스: 생명안보(Life Security) 패러다임의 제언,” 『전쟁, 평화, 생명의 새로운 인식』 (2023 평화재단 주최 국제심포지엄, 2023.6.8.), pp. 7~9.

10/ 배리 부잔 저, 김태현 역, 『세계화 시대의 국가안보』 (서울: 나남출판, 1995), p. 49.

11/ UNDP, *HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1994* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1994), pp. 1~137.

보통 사람들이 느끼는 불안은 격변하는 국제질서나 정치라기보다 일상생활의 걱정이다. 인간안보의 핵심은 보통 사람들의 당면 문제이며, 내 아이의 생명이 보장되는 것, 질병에 걸리지 않는 것, 일자리가 유지되는 것, 인종(민족) 갈등이 없는 것, 반대의 자유가 보장되는 것 등이라고 할 수 있다. 인간안보는 국가 단위를 넘어 인간 개개인의 삶과 존엄성에 대한 관심을 강조하는 시각이다. 인간안보가 강조하는 주제는 보통 사람들의 보편적인 관심사이며, 사전 예방의 중요성을 강조하는 인간 중심의 안보관이다.^{12/} 인간안보 개념은 공동체에 대한 군사적 위협에서 인간의 삶에 대한 다양한 위협으로 안보의 영역을 확장했다는 점에 의의가 있다.

인류가 당면한 현실은 안보개념에 대한 새로운 인식의 필요성을 제기하고 있다. 과학기술의 발달로 인해 인류는 다양한 편익을 향유하고 있지만 동시에 과거에는 존재하지 않았던 새로운 위험(risk)에 직면해 있다. 현대 인류는 역사상 가장 발달된 문명사회를 건설했으며, 과학기술의 진보로 다양한 편익을 향유하고 있다. 그러나 이로 인해 인류는 새로운 위험에 직면해 있으며, 이는 과학기술의 발달과 산업화의 결과물이라는 점에 특징이 있다. 과거에는 존재하지 않았던 새로운 위험이 인류를 위협하고 있으며, 울리히 벡(Ulrich Beck)은 『위험사회(Risk Society)』^{13/}를 통해 이를 경고했다. 인류가 당면한 위험은 현대문명의 실패가 아닌 성공에서 비롯되었다는 점에서 역설적이다.^{14/}

현대의 위험은 ‘보편성’과 ‘초연결성’, 그리고 ‘인류 전체의 문제’

12/ Ibid., pp. 22~23.

13/ Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Modern* (Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1986), pp. 1~396.

14/ 조한범, “전통 안보의 부활과 인류세 패러독스: 생명안보(Life Security) 패러다임의 제언,” pp. 12~13.

라는 특징을 지니고 있다. 세계는 경제, 교통·물류, 사이버 공간으로 긴밀히 연결되어 있으며, 현대는 지구상 지역과 공간을 막론하고 동시 의사소통이 가능한 시대다. 사이버 공간에 대한 테러는 전 세계를 한순간에 마비시킬 수 있으며, 글로벌 공급망(Global Value Chain: GVC)의 문제는 지구촌 전체에 영향을 미친다. 세계화와 표준화는 위험을 지구촌 전체로 실어 나르는 고속도로의 기능을 수행해 왔다고 볼 수 있다. 세계의 모든 국가들은 과학기술 발달로 인한 편익뿐만 아니라 그 위험까지 공유하게 되었다. 현대는 ‘위험으로 연결된 사회(Hyper-Connected Risk Society)’라고 할 수 있을 것이다.^{15/}

과거의 위험은 대부분 자연재해와 분쟁이었으며, 그 피해는 도시, 국가, 지역 차원에서 발생했다. 지구 생명의 역사의 대멸종 사례는 지금까지 인류사에서는 발생하지 않았다. 그러나 현대의 인류는 종(species)으로서 지속가능성에 의문을 제기하는 위험에 직면해있다. 우리가 당면한 위험의 특징은 현대 문명의 결과라는 점에서 과거의 위험과 차이가 있다. 기후 위기는 개인과 국가를 넘어 전 인류에 영향을 미치는 위험이며, 현대 과학기술이 초래한 것이라는 점에서 사상 최초의 일이라고 할 수 있다. 인류세 담론의 출발점은 바로 이와 같은 문제의식이다. 인류세에 대한 규정과 출발점에 대해서는 아직 공통된 합의에 도달하지 못했지만, 그 위험이 인류 전체에 영향을 미치는 인위적 결과물이라는 점에는 큰 이견이 없다. 인류세 담론은 기후 위기와 환경오염에 주목하고 있으나, 이외에도 팬데믹, 원자력, 사이버 공간과 AI 등 인류는 과거와 질적으로 다른 새로운 위험에 직면해 있다.

현대 위험사회는 국가안보와 인간안보를 뛰어넘어 새로운 안보관

15/ 조한범, “현대문명의 위기와 생명안보 패러다임,” 『대전환기, ‘생명안보’와 ‘기후 평화’의 길을 찾다』 (2022 평화재단 주최 국제심포지엄, 2022.6.8.), p. 14.

의 필요성을 제기한다. 생명안보 개념은 이와 같은 인류 전체의 위기에 대한 인식에서 출발한다. 생명안보 개념은 인류 문명과 과학기술의 결과가 개인과 국가를 넘어 종으로서 인류 전체에 대한 위협으로 등장하고 있으며, 이는 지구상 모든 생명체도 마찬가지라는 점에 주목한다. 따라서 생명안보는 인류를 포함한 지구 생명체의 6차 대멸종의 개연성과 관련된 개념이며, 전통안보의 국가, 인간안보의 인간을 넘어 종으로서 인류 전체를 주체로 인식한다. 생명안보는 물리적 폭력, 전쟁, 인간의 삶의 질을 위협하는 위협이 아닌 인류종의 멸종과 관련된 위협에 주목한다는 점에서 전통안보, 인간안보와 다른 인식론적 접근이다. 생명안보의 목표는 전쟁과 물리적 폭력의 방지, 그리고 삶의 질을 위협하는 요인을 넘어 인류종 전체의 존망에 대한 위협을 관리하고 회피하는 것이라고 할 수 있다. 생명안보는 인류가 당면한 현대 위협의 인위적 성격, 치명성, 보편성, 초연결성, 모호성, 시급성, 그리고 해결 가능성에 주목한다. 인류가 당면한 위협은 문제의 심각성에도 불구하고 우리 스스로 만들어낸 것이라는 점에서 해결이 가능하다. 인류가 당면한 위협의 영향을 인지하고 원인을 찾아내 협력할 경우 통제가 가능하기 때문이다.^{16/}

표 II-1 안보개념 비교

안보	주체	위험	목표
전통안보	국가	전쟁 물리적 폭력	소극적 평화
인간안보	인간	구조적 폭력 문화적 폭력	적극적 평화
생명안보	인간종	멸종	지속가능한 생존

출처: 조한범 외, 『윤석열 정부의 한반도 전략』 (서울: 통일연구원, 2022), p. 44.

16/ 조한범, “전통 안보의 부활과 인류세 패러독스: 생명안보(Life Security) 패러다임의 제언,” pp. 17~19.

생명안보 시대의 위험을 회피하는 인류 협력의 중요성과 함께 국가 발전 차원에서는 경제와 첨단기술의 안보적 측면이 강조되고 있다. 2022년 5월 미국 바이든 대통령은 방한 일정을 삼성전자에서 시작해 현대자동차 방문으로 마무리했다. 5월 21일 개최된 한미정상회담을 통해 양국관계는 안보동맹에서 경제·기술동맹으로 격상되었다. 현대사회에서 경제는 안보 영역의 핵심으로 자리 잡았으며, 코로나19 팬데믹 사태는 글로벌 공급망(GVC)의 중요성을 확인하는 계기였다. GVC의 헤게모니 장악은 국제질서의 패권을 좌우하는 시대로 접어들었다. 정보통신기술(Information & Communications Technology: ICT), 소프트웨어, 그리고 온라인 의사소통은 21세기 산업구조의 근간이며, 경제안보 시대의 핵심은 반도체를 중심으로 하는 첨단기술이다. 현대는 영토, 인구, 전통 산업, 그리고 군사력과 같은 요소보다 디지털과 소프트웨어의 시대이며, 이를 지탱하는 첨단 기술력과 콘텐츠가 지배하는 시대다. 첨단기술력과 공급망의 안정성, 그리고 경쟁력 있는 디지털 산업의 확보가 국가경쟁력과 안보의 핵심적 과제로 등장한 신경제의 시대라고 할 수 있다.^{17/}

5. 남북 생활공동체와 SDGs 협력

북한은 유엔 가입국이지만, 「대한민국헌법」 제3조는 북한 지역을 대한민국 영토로 규정하고 있다. 따라서 남북관계는 국가 간 관계가 아니며, 통일 시점까지 지속되는 잠정적 특수 관계라고 할 수 있다. 헌법상 북한 주민은 대한민국의 국민이라는 점에서 그들의 고통을 경감시키고 삶의 질을 향상시키는 노력도 우리 정부의 권리와 의무

17/ 조한범 외, 『윤석열 정부의 한반도 전략』 (서울: 통일연구원, 2022), pp. 44~47.

라고 할 수 있다. 우리 정부가 북한 주민을 위한 실질적인 정책을 추진해야 하는 이유이다. 북한의 인권은 세계 최악이며, 유엔은 2021년 이후 북한인권결의안을 연속해 채택하고 있다. 기아는 가장 심각한 인권침해이며, 1990년대 중후반 고난의 행군기로 인해 수십만 명 이상이 아사한 이후에도 북한의 식량 위기는 지속되고 있다. 북한 식량 위기 완화를 위한 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다.

서독 정부는 분단 체제 내내 다양한 차원에서 양독관계를 유지하는 정책을 추진함으로써 결과적으로 통일을 촉진할 수 있었다. 서독은 조건 없는 대동독 지원을 통해 양독 간 ‘내적인 끈’을 형성했으며, 이를 통해 형성된 동독 주민의 서독에 대한 신뢰는 ‘합의형 통일’의 원동력으로 작용했다. 1975년부터 1988년까지 서독에서 동독으로 매년 52억 마르크(23억 달러)가 이전되었으며, 서독인이 동독에 직접 전달하거나 보낸 소포의 규모는 매년 7억 5천만 마르크였다.^{18/} 서독은 1962년부터 1989년 베를린 장벽 붕괴 시점까지 프라이카우프(Freikauf) 프로그램을 통해 동독의 반체제인사 3만 3,755명과 가족 25만여 명을 서독으로 이주시켰으며, 동독 정치범 1인당 약 10만 마르크를 지불했다.^{19/} 서독의 노력을 통해 동서독 간 ‘내적인 끈’을 형성할 수 있었으며, 동독 주민은 서독을 신뢰할 수 있었다. 동서독 간 ‘내적인 끈’과 신뢰는 통일의 동력으로 작용했다. 동독 당국은 서독의 지원을 정권의 안정화를 위해 사용했지만, 장기적으로는 불리하게 작용했다. 다양한 형태의 대동독 지원을 통해 서독의 정통성과 도덕적 우위가 확보되었기 때문이다.

탈냉전기 남북관계의 양적 변화에도 불구하고 북한 주민의 한국에 대한 신뢰도 및 친밀도는 높은 편이 아닌 것으로 추정된다.^{20/} 이

18/ 엮돈재, 『올바른 통일준비를 위한 독일통일의 과정과 교훈』 (서울: 평화문제연구소, 2010), p. 128.

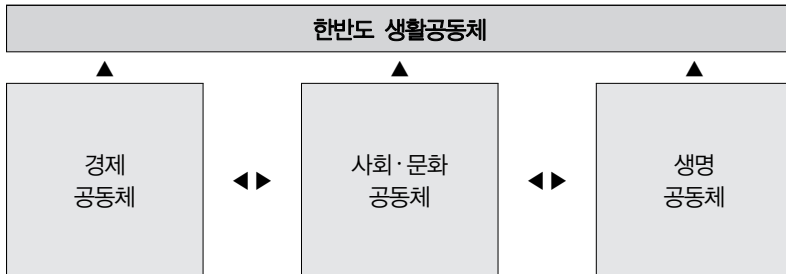
19/ 위의 책, p. 85.

는 지속가능한 남북관계 형성의 구조적 제약 때문으로 볼 수 있으나, 결과적으로 역대 정부의 대북정책이 북한 주민의 신뢰를 확보하는 데에 한계가 있음을 의미한다. 통일 상황 시 제3국의 영향을 막고 우리가 통일 과정을 주도하기 위해서는 북한 주민의 한국에 대한 신뢰 형성이 절대적이다. 북한 주민의 고통 경감 및 삶의 질 개선을 위한 인도적 지원의 지속적 추진과 북한 주민의 신뢰를 형성하는 것이 보편적 가치에 기반을 둔 통일의 지름길이라는 점을 직시할 필요가 있다.

정치 외교안보적 변화의 영향을 받지 않는 지속가능하고 불가역적인 남북관계 형성을 위해서는 인식의 패러다임 전환이 필요하다. 이를 위해 단기적 성과주의를 넘어 중장기적 노력을 통한 남북 생활공동체의 형성을 모색해야 할 것이다. 생활공동체 형성은 외교안보적 경직성을 우회할 수 있다는 점에서 상대적으로 유연한 접근이라고 할 수 있다. 생활공동체는 인간안보를 위협하는 생활세계의 다양한 요인들을 해소함으로써 남북한 구성원 간의 생활 공동체성을 회복하는 것이다. 경제공동체, 사회·문화공동체, 생명공동체는 남북 생활공동체의 핵심 영역이다. 남북한 주민의 삶의 질을 향상시키는 상호 호혜적인 경험, 보건·의료 및 생태·환경 협력, 그리고 인도주의 협력의 확대를 통해 남북 생활공동체 형성을 위한 노력이 배가되어야 할 것이다.

20/ 북한 주민의 대남 친화력에 대한 체계적인 조사에는 접근성의 문제로 한계가 있다. 남북관계의 양적 발전이 이루어진 2009년 한국의 민간기업인이 북중 접경지역에서 북한 주민 1,000명을 대상으로 한 조사 결과에 따르면, ‘북한 붕괴 시 누구와 손잡겠느냐’에 대한 질문에 북한 주민의 31.5%가 중국, 27.1%가 한국을 선택했다. 2009년 이후 남북관계는 소강상태로 접어들었으며, 대북지원 규모가 감소되었다는 점을 고려할 경우 북한 주민의 대남 친화력 인식은 현재에도 지속되거나 악화되었을 가능성이 있다. “[‘凍土의 왕국’ 본 지금 우린 무엇을 해야 하나] 北영유아 급식·병원 등 과감히 지원해야... 市場 살리는 정책도 필요,” 『조선일보』, 2013.12.20., <<http://nk.chosun.com/news/articleView.html?idxno=153667>> (검색일: 2023.10.20.) 참조.

그림 II-1 한반도 생활공동체



출처: 저자 작성.

한반도 생활공동체의 경제, 사회·문화, 생명공동체 세 영역은 SDGs 협력을 통해 구체화될 수 있을 것이다. 북한은 2021년 7월 유엔에 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』를 제출했다. VNR는 지난 2015년 제70차 유엔총회 결의에 따라 회원국들이 지속가능발전목표(SDGs) 이행 현황을 자발적으로 평가하고 발표하는 제도다. 북한이 VNR를 발표한 것은 2021년이 처음이다. 북한의 VNR는 지속가능발전 국가 태스크포스(TF) 의장인 박정근 부총리 겸 국가계획위원장 명의로 제출되었다. 북한은 당면한 어려움을 국제사회의 제재와 봉쇄로 돌렸지만, 우호적인 나라들과의 관계 발전을 강조함으로써 국제협력의 가능성을 열어 놓았다.

제출한 보고서에서 북한은 2030년 달성 17개 목표를 제시했으며, 2019년 1인당 GDP가 1,300달러로 도시-농촌 간 격차가 크게 벌어졌다는 현실을 인정했다. 보고서에서 북한은 곡물 생산 차질, 백신 등을 포함한 필수 의약품 부족 상황을 인정했다. 북한 당국은 의료인력, 제약기술 기반, 의료장비 및 필수약품이 부족하며 백신 공급 대부분을 세계백신면역연합(Global Alliance for Vaccines and Immunization: GAVI)에 의존한다고 전했다. 북한은 에너지 문제 해결이 최우선 과제이며, 전체 전력과 1인당 전력 생산량 모두 감소

추세라고 보고했다. 보고서에 따르면 북한 주민 중 식수 접근성이 60.9%, 전기를 제대로 공급받는 주민 비율이 34.6%, 청정에너지 사용률은 10.3%에 그치고 있다. 북한은 기후 위기로 인한 피해로 이상 고온, 태풍, 우박, 홍수 등을 적시했다. 북한은 보고서에서 제재 및 봉쇄, 자연재해 및 보건 위기가 경제발전의 도전 요소라며 에너지와 원자재 부족으로 제조업 생산이 불안정하다고 진단했다. 북한의 VNR에 따르면 SDGs 17개 분야 전반에서 어려움을 겪고 있으며, 목표 달성도 난제인 것으로 볼 수 있다.^{21/}

북한은 자신들이 당면한 문제의 원인을 제재와 봉쇄로 돌리고 우호적인 국가와의 협력을 지속하겠다는 입장을 밝혔다. 그러나 북한이 당면한 어려움은 핵개발과 국방력 강화로 인한 자원 분배의 왜곡, 그리고 정책적 실패와 혼선이 보다 근본적인 원인이라고 할 수 있다. 북한 당국이 기존 노선을 유지할 경우 상황 악화는 불가피하며 이로 인한 인도적 위기의 개연성도 있다. 북한 주민의 고통 경감과 중장기적 통일로드맵의 구현을 위한 남북한 SDGs 협력이 필요한 이유이다.

윤석열 정부는 출범과 동시에 담대한 구상을 통해 비핵화 협상 초기부터 가동이 가능한 남북협력 방안을 제시했으며, 이는 북한의 SDGs 달성과 밀접한 관련이 있다. 북핵 위협의 증대와 대북제재 상황을 고려할 때 남북 생활공동체 형성을 위한 생명공동체 협력은 남북교류의 출발점이 될 수 있을 것이다. 보건·의료, 생태·환경 등 남북 생명공동체 형성을 위한 협력은 연성 이슈라는 점에서 대북제재 국면에서도 실현이 가능하다. 생명공동체 협력은 이념과 체제를 초

21/ Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development* (New York: UN, 2021), pp. 1~63, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf> (Accessed August 30, 2023).

월한다는 점에서 남북교류의 가능성이 큰 분야이며, 상호 신뢰형성에도 긍정적으로 작용할 것이다. 국제사회도 의료지원의 경우 대북 제재 예외로 인정하고 있다.

시급한 것은 남북 보건·의료 협력이다. 코로나19 팬데믹 사태로 북한 보건의료체계의 취약성이 드러났다는 점에서 남북 보건·의료 협력의 시급성이 있다. 남북 보건·의료협력은 공유하천, 산림 및 생태·환경, 그리고 접경지역 협력과 연계되어 있다는 점에서 남북 교류·협력 전반을 활성화하는 계기가 될 수 있다. 그린데탕트는 정치 외교안보적 상황을 우회할 수 있으며, 당면한 기후 위기에 대한 남북 공동의 대응이 될 수 있다. 또한 북한 식량문제 해결은 현 정부가 중시하는 북한 주민의 인권 개선을 위한 실질적이고 직접적인 방안이 될 수 있다는 점을 주목해야 할 것이다. 남북한 간 도시 및 접경 협력 역시 북한 주민의 고통 경감을 위한 실질적인 대안이 될 수 있을 것이다.

북한 당국과 잠재적 대한민국 국민인 북한 주민은 분리되어야 하며, 북한 주민이 체감할 수 있는 창의적인 남북협력 방안이 모색되어야 한다. 북한도 SDGs에 동의하고 있다는 점에서 이와 관련된 남북협력의 가능성을 찾아야 할 것이다. SDGs 협력을 통한 남북 생활 공동체 형성은 인간안보와 생명존중의 가치를 구현하는 보편타당한 영역이라는 점에서 적극적인 접근이 필요하다. 생명공동체를 시발점으로 한 SDGs 협력의 확대는 남북한 주민의 신뢰 형성과 함께 경제와 사회·문화 분야 등 남북 교류·협력 전반을 견인함으로써 중장기적 통일로드맵의 구현에도 긍정적으로 기여하게 될 것이다.

Ⅲ. 생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력

1. 생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력 평가

이 절에서는 생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력 방안 모색하기 위한 출발점으로서, 생태·환경 분야 SDGs는 남북협력에 어떤 역할을 할 수 있으며 왜 필요한가, 북한은 생태·환경 분야 SDGs를 어떻게 이행하고 있는지, 그리고 생태·환경 분야의 남북협력 현황은 어떠한지를 개괄하고자 한다. 본 보고서에서 언급하는 생태·환경 분야 SDGs는 SDG 13(기후 행동, Climate Action), SDG 14(해양 생태계, Life below water), SDG 15(육상 생태계, Life on land)를 중심으로 한다.

가. 남북협력 의제로서 생태·환경 분야 SDGs

(1) 생태·환경 분야 SDGs를 통한 남북협력의 의의 및 필요성

북한은 오랜 경제난과 반복적인 자연재해로 산림이 감소하고 환경오염이 증가하는 등 자연환경과 생활환경이 지속적으로 악화되어 왔다. 이러한 생태·환경문제 해결을 위한 기술과 지식이 부족한 상황이지만, 식량·에너지 문제와 직결되는 산림 훼손의 심각성을 수차례 강조해 왔으며 최근 들어 생물다양성, 습지, 지속가능한 산림

관리와 임농복합경영 등 특정 환경 이슈에 관심을 두고 활동을 확대하고 있는 것으로 보이나 문제 해결에 큰 성과는 보이지 않는다.

육상과 연안, 바다의 자연환경 훼손이 남한에서는 주로 개발에 의한 것인 반면, 북한의 경우 식량과 연료 부족으로 인한 농경지 조성이나 남획, 댐감 마련 등 대부분 경제적 빈곤에 의한 것이다. 이러한 자연환경 훼손으로 인해 자연으로부터 인간이 얻을 수 있는 다양한 생태계서비스가 감소되고 생태계 취약성이 커져 지속가능발전 이행을 어렵게 하고 있다.^{22/}

모든 국가에 영향을 미치고 있는 기후변화는 남북한 전역에서 평균기온 상승, 폭우, 폭염, 태풍 등과 같은 기상이변이 발생하고 있으며 그 강도와 빈도가 커지고 있다. 이로 인해 홍수, 가뭄과 같은 자연재해로 인한 인명과 재산의 피해도 늘고 있다. 남한보다 기후변화 대응 역량이 부족한 북한은 기후변화에 보다 민감하고 취약한 상황이다.

북한의 환경오염, 생태계 훼손은 궁극적으로 남한의 생태계에도 부정적인 영향을 미치며 한반도의 지속가능발전의 장애가 될 것이다. 동서독 통일 사례에서 보듯이 북한 지역의 환경 악화는 향후 남북통일에도 큰 경제적 부담으로 작용할 가능성이 크다.

남북한은 임진강, 북한강, 한탄강과 같은 공유하천, 백두대간, 비무장지대(DeMilitarized Zone: DMZ) 생태계 등과 같이 지리·생태적으로 연결되어 있으며 말라리아, 아프리카돼지열병(African Swine Fever: ASF)과 같이 동식물을 매개로 하는 감염병도 남북한의 경계를 뛰어넘는다. 그러므로 당면한 기후 위기와 한반도의 생태·환경

22/ 생태계서비스(ecosystem services)란 인간 사회가 생태계의 구성 요소나 기능으로부터 혜택을 받는 일로 1997년 G. C. Daily가 처음 제안했다. 맑은 물, 깨끗한 공기, 집을 지을 수 있는 목재, 쌀·콩·열매 등 먹거리, 병을 치료할 수 있는 약초 등과 같은 직접적 혜택뿐만 아니라 자연 속에서 휴식하고 예술적 영감을 얻는 활동까지 모두 포함한다. 그 특징에 따라 공급 서비스, 조절 서비스, 문화 서비스, 지지 서비스의 4가지로 보통 구분한다. “생물다양성 감소,” 중심사, 2022.10.11., <<https://jeungsimsa.org/wp/green-earth-2210/>> (검색일: 2023.9.10.).

문제는 남북한 공통의 문제이자 함께 대응하지 않으면 안 되는 협력 사안인 것이다.

SDGs는 전 세계의 지속가능발전을 위해 유엔의 모든 회원국, 즉 선진국과 개발도상국 모두 주체가 되어 상호 협력하고 이를 모니터링 및 보고하는 국제적 규범체계이다. 이전의 새천년발전목표(Millennium Development Goals: MDGs)가 저개발국에 집중된 것과 차별된다. SDGs 협력은 개발도상국의 발전을 위해 선진국이 일방적으로 지원하는 것이 아니라 지속가능발전의 공동 목적을 향해 함께 노력하는 취지이므로 한반도의 평화와 안보를 위해 남북한이 함께 노력해야 한다는 당위성을 뒷받침한다.

또한 SDGs의 지표는 교류·협력 사업의 진행과 성과를 파악하고 평가하도록 하여 사업의 효과성을 높이는 데 활용될 수 있다.^{23/} 남북한은 글로벌 SDGs에 맞춰 각각 국가 SDGs를 수립하고 공표하였으며 여기에 기후변화, 해양 및 육상 생태계 문제에 관한 SDG 13, 14, 15의 세부목표와 실행과제를 담고 있다.

본 보고서 II장에 기술된 것처럼 우리는 남북한을 포함한 인류 전체를 위협하는 기후 위기, 생물다양성 위기 아래 놓인 ‘생명안보’의 시대에 들어섰으며 생명공동체로서 새로운 남북관계를 형성할 시점에 와 있다. 남북한이 한반도 생명공동체로서 기후변화와 생태계 악화가 남북한 주민 그리고 이 땅에 사는 동식물을 포함한 생태계 전체를 위협하는 안보 문제임을 인식하고 공동 대응 노력을 해야 한다. 정치적, 이념적 차이와 대립이 존재하는 현실 속에서도 나와 우리의 생존과 안전을 지키는 생명안보를 위해 남북이 공동 대응할 수 있는 방안을 모색하고 실행에 옮기려는 노력이 지속되어야 할 것이다.

23/ 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』 (세종: 한국보건사회연구원, 2020), p. 40.

새로운 남북관계 형성의 기초가 되는 생명안보 개념은 기후정의와도 맥이 닿는다. 한상운 외(2021)는 기후정의의 개념을 “기후 위기 대응 정책 수립에서 기후 위기로 인한 피해와 책임의 분배는 적정해야 하고(분배적 정의), 정책수립 과정에서 이해당사자의 실질적 참여를 보장해야 하며(절차적 정의), 기후 위기의 근본적 원인인 기존의 화석연료 생산 구조 및 방식을 전환시키며(생산적 정의), 지구적 차원의 이익과 생태계의 존재를 인정하고 서로 공존하는(인정적 정의) 가치체계”로 상세히 나눠 설명하였다.^{24/}

여기서 ‘인정적 정의(Recognitive Climate Justice)’란 기후변화 대응정책을 수립할 때 비인간 생물에 대해 인간과 마찬가지로 지구 생명체로서 동반자 지위를 인정하고, 타국(민)의 법적 지위도 자국(민)에 준하여 인정하고 포용하는 것이다.^{25/} 인간이 자연의 일부임을 인정하고 생태계의 작용을 존중하는 생태문명으로 패러다임 전환이 필요하다. 그런 점에서 생태계를 탄소감축의 수단인 탄소흡수원의 가치에 한정해서는 안 된다. 기후 위기로 인해 멸종 위기에 처한 생물과 자연의 권리를 인정하고 이들을 보전·보호하는 의무를 기후변화 대응정책에 포함하고 지구적 국제연대를 이루는 공동 노력이 필요함을 강조한다.

이는 남북한 주민과 한반도에 존재하는 동식물 등 생태계 전체를 한반도 생명공동체로서 바라보고 한반도 생명공동체를 위협하는 기후 및 생태 위기에 대응하는 생명안보 개념과 밀접히 맞닿아 있다.

요약하면, 한반도 생명공동체로서 남북한이 기후 위기와 생태계 악화에 함께 대응하는 것은 매우 시급하고 현실성이 큰 남북협력 과제이며 이를 통해 새로운 남북관계를 형성해 가도록 노력해야 한다.

24/ 한상운·정우현·마이랑, 『기후정의 실현을 위한 정책 개선방안 연구(III)』 (세종: 한국환경연구원, 2021), p. 4.

25/ 위의 책, p. 11.

생명안보를 위한 생태·환경 분야 남북 교류협력은 비정치적, 연성 이슈로서 현실의 남북관계 제약을 우회할 가능성이 크며 한반도의 평화와 지속가능한 안보를 위해 지속적으로 모색되어야 한다.

(2) 생태·환경 분야 SDGs의 개요

SDGs는 17개 목표와 169개 세부목표, 230개의 지표로 구성되어 있다. 17개 목표는 ‘사회발전’, ‘경제성장’, ‘환경보전’을 축으로 하여 사람(People), 번영(Prosperity), 환경(Planet), 평화(Peace), 파트너십(Partnership) 등 5P라는 기본 가치를 기반으로 구성된다. 17개 목표 각각을 독립적으로 구분해 바라봐서는 안 되며 목표 상호간의 보완적 협력관계를 잘 살펴야 실행력을 높일 수 있다.^{26/} 특히 목표 7부터 15는 지구환경 보호를 위한 목표이며 본 보고서에서 다루는 생태·환경 분야 목표는 SDG 13, SDG 14, SDG 15이다.^{27/}

SDG 13은 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응을 목표로 하고 기후변화로 인한 자연재해를 감소하고, 개발도상국에서는 자연재해로 인한 피해 복구 능력을 강화하는 데 중점을 둔다. SDG 14는 지속가능발전을 위한 대양, 바다, 해양 자원의 보전과 지속가능한 이용을 위해 해양 오염 방지, 어류 자원 보존, 어업과 양식업의 지속가능성 제고 등을 촉구한다. SDG 15는 육상 생태계의 지속가능한 보호·복원·증진, 숲의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지황폐화의 중지와 회복, 생물다양성 손실 중단을 목표로 한다.^{28/}

26/ 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, p. 28.

27/ “지속가능발전목표(UN-SDGs),” 지속가능발전포털, <<https://ncsd.go.kr/unsdgs?content=2>> (검색일: 2023.6.8.).

28/ 환경부, “2030 지속가능발전목표_국문본,” 2018.9.7., <<https://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?pagerOffset=0&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=10181&orgCd=&boardMast>>

SDG 13, 14, 15의 세부목표는 아래 <표 III-1>과 같다.

표 III-1 SDG 13, 14, 15의 세부목표

SDG	세부목표
13. 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응	13.1 모든 국가에서 기후 관련 위험과 자연재해에 대한 회복력과 적응력 강화한다. 13.2 기후변화 대응조치를 국가 정책, 전략 및 계획에 통합한다. 13.3 기후변화의 완화, 적응, 영향 감소, 조기 경보 등에 관한 교육, 인식제고, 인적·제도적 역량을 강화한다. 13.a 가급적 조속한 출자를 통한 녹색기후기금(GCF)의 온전한 운영, 의미 있는 완화조치와 이행 투명성이라는 배경에서 개도국의 수요에 따라 2020년까지 모든 원천으로부터 매년 1천억 불을 공동으로 동원하겠다는 목표에 대한 유엔 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) 선진국 당사국들의 약속을 이행한다. 13.b 여성, 청년, 지역사회와 사회적 약자에 주목하여 최빈개도국과 군소도서국가의 기후변화 관련 효과적인 계획과 관리 역량을 향상시키는 메커니즘을 장려한다.
14. 지속가능발전을 위하여 대양, 바다, 해양 자원의 보전과 지속가능한 이용	14.1 2025년까지 해양 쓰레기와 영양염류 오염을 포함하여, 특히 육상 활동에서 발생하는 모든 종류의 해양 오염을 예방하고 상당한 수준으로 줄인다. 14.2 2020년까지 심각한 악영향을 피하고자 회복력을 강화하는 방법을 포함하여 해양과 연안의 생태계를 지속가능하게 관리하고 보호하며, 건강하고 생산적인 해양을 조성하기 위해 복원 조치를 시행한다. 14.3 모든 수준에 걸쳐 과학 협력을 강화하여 해양 산성화의 영향을 최소화하고 이에 대응한다. 14.4 2020년까지 최소한 생물학적 특성에 따라 결정되는 최대 지속생산량 수준까지 가능한 한 최단기간 내에 어족자원을 회복하기 위해, 효과적으로 어획을 규제하고, 남획, 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 및 파괴적인 어업 관행을 종식하며, 과학에 기초한 관리계획을 이행한다. 14.5 2020년까지 국내법과 국제법에 부합하는 방식으로, 가용한 최상의 과학적 정보에 기초하여 연안과 해양의 최소 10%를 보전한다.

erId=54&boardCategoryId=&boardId=908710&decorator=> (검색일: 2023.6.8.).

SDG	세부목표
	14.6 개도국과 최빈개도국에 대한 적절하고 효과적인 특별 차등 대우가 세계무역기구 수산보조금 협상의 필수 부분이 되어야 할 것을 인지하면서, 2020년까지 과잉 어획능력 및 남획을 초래하는 유형의 수산보조금을 금지하고, 불법·비보고·비규제(IUU) 어업을 초래하는 보조금을 근절하고, 이와 유사한 신규 보조금의 도입을 제한한다. 14.7 2030년까지 어업, 양식업 및 관광의 지속가능관리 등 해양 자원의 지속가능한 이용을 통하여 군서도서개도국과 최빈개도국의 경제적 이익을 증대한다. 14.a 군소도서개도국 및 최빈개도국 등 개도국의 발전에 대한 해양생물다양성의 기여도를 향상하고 해양건강성을 증진시키기 위해, 해양기술 이전에 관한 정부간해양학위원회(Intergovernmental Oceanographic Commission: IOC)의 기준과 지침을 고려하면서, 과학적 지식을 늘리고 연구역량을 발전시키며 해양기술을 이전한다. 14.b 소규모 영세 어업인에게 해양 자원과 시장에 접근할 수 있도록 지원한다. 14.c “우리가 원하는 미래” 보고서의 158번 항을 환기하면서, 해양과 해양 자원의 보전과 지속가능한 이용에 대한 법체계를 제시하는 유엔해양법협약에 반영된 국제법을 이행함으로써 해양과 해양 자원의 보전 및 지속가능한 이용을 강화한다.
15. 육상 생태계 보호, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 지속가능한 산림 관리, 사막화 방지, 토지 황폐화 중지 및 회복, 생물다양성 손실 중단	15.1 2020년까지 국제협정상 의무에 따라 육지 내륙 담수생태계 및 그 서비스, 특히 산림, 습지, 산지 및 건조지의 보존, 복원 및 지속가능한 이용을 보장한다. 15.2 2020년까지 전 세계적으로 모든 형태의 산림에 대한 지속가능한 관리 이행을 도모하고, 개발을 위한 산림파괴를 중단하며, 훼손된 산림을 복원하고, 신규 조림과 재조림을 상당히 증대한다. 15.3 2030년까지 사막화를 방지하고, 사막화, 가뭄 및 홍수의 영향을 받은 토지를 포함한 훼손된 토지와 토양을 복원하고, 토지훼손에 중립적인 세계를 달성하기 위하여 노력한다. 15.4 2030년까지 지속가능발전에 필수적인 혜택을 제공하는 산림 생태계의 수용력을 증진할 수 있도록 생물다양성을 포함한 산지 생태계 보전을 보장한다. 15.5 자연서식지의 훼손을 줄이기 위한 시급하고 중요한 행동을 취하고, 생물다양성 손실을 중지시키며, 2020년까지 멸종위기종 보호 및 멸종을 예방한다.

SDG	세부목표
	15.6 국제적 합의에 따라, 유전자원 이용으로부터 발생한 이익의 공정하고 공평한 공유를 촉진하고 유전자원에 대한 적절한 접근을 장려한다.
	15.7 보호동식물의 밀렵과 밀매를 종식시키기 위한 시급한 행동을 취하고, 불법 야생동식물 제품의 수요와 공급에 대응한다.
	15.8 2020년까지 침입 외래종의 유입을 막는 조치를 도입하고, 이들이 육상 및 수생태계에 미치는 영향을 상당히 줄이며, 우점종(priority species)을 통제하거나 제거한다.
	15.9 2020년까지 생태계와 생물다양성의 가치를 국가·지역 계획, 개발 프로세스 및 빈곤감소 전략과 회계(accounts)에 통합한다.
	15.a 생물다양성과 생태계를 보전하고 지속가능하게 이용하기 위하여 모든 원천으로부터 재원을 동원하고 현저하게 증대한다.
	15.b 모든 원천과 모든 수준으로부터 상당한 자원을 동원하여 지속가능한 산림관리를 위한 재원을 지원하고, 보전과 재조림 등 이러한 산림 관리를 진척시키기 위해 개도국에 적절한 인센티브를 제공한다.
	15.c 지속가능한 생계의 기회를 추구할 지역공동체의 역량을 증진함과 더불어 보호종의 밀렵과 밀매 방지 노력에 대한 지극적 지원을 강화한다.

출처: 환경부, “유엔 지속가능발전목표_국문본,” 2018.9.7., <<https://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?pagerOffset=0&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=10181&orgCd=&boardMasterId=54&boardCategoryId=&boardId=908710&decorator=>> (검색일: 2023.6.8.).

기후, 해양 생태계, 육상 생태계에 관한 SDG 13, 14, 15를 달성하는 데에는 상호 유기적, 통합적 접근과 실행이 필요하다. 17개 SDGs의 세부목표와 지표들은 여러 면에서 서로 영향을 주는데 특히 기후와 생태계(또는 생물다양성)는 불가분하게 연관되어 있다. 이러한 상호연계성을 기후와 생물다양성의 결합(nexus)이라 부르기도 한다.

예를 들어, 기후변화로 인해 생물종이 멸종하고 식물한계선이 이동하는 한편, 숲과 바다는 탄소를 흡수, 저장하여 기후변화를 완화

하는 데 중요한 역할을 한다. 그러므로 기후변화가 생태계에 어떤 영향을 미쳤는지를 파악하여 보전 목표를 설정하고, 기후변화 완화 조치가 생태계에 해를 끼치지 않도록 기후와 생태계 모두에 이로운 조치를 강구해야 한다. 생물다양성 보호와 기후변화 완화 및 적응 간의 상충을 지양하고 시너지를 만들 수 있는 정책과 행동이 필요한 것이다.^{29/}

이를 실현할 수 있는 효과적인 수단으로 ‘자연기반 해법(Nature-based Solutions)’이 제시되었다. 자연기반 해법이란 생태계를 보호, 지속가능하게 관리, 복원하여 기후변화, 식량, 물, 재해위험, 건강, 생물다양성 등 사회 문제를 효과적, 적응적으로 해결하고 동시에 인류복지와 생물다양성 혜택을 얻는 것으로 정의된다.^{30/} 간단히 말해 습지나 숲과 같은 녹색 기반시설 등을 활용하여 문제를 생태적 접근에 따라 해결하는 방안이라 할 수 있다.

자연기반 해법은 2015년 기후변화 파리협정에서 기후 완화 및 적응의 중요 이행수단으로, 2019년 유엔 기후행동 정상회의에서 9개 핵심 행동트랙의 하나로 포함되었다. 또 파리협정을 위해 각국이 제출한 국가 온실가스 감축목표(Nationally Determined Contribution: NDC) 168개 중 131개인 78%가 자연기반 해법을 기후 완화 또는 적응 계획의 중요 이행수단으로 포함하였다고 한다.^{31/} 우리나라를 비롯한 각국에서 산림 복원과 식재 사업을 중심으로 자연기반 해법 사업들을 시행하고 있다.

29/ IPBES and IPCC, *Scientific Outcome of the IPBES-IPCC Co-Sponsored Workshop on Biodiversity and Climate Change* (Bonn: Secretariat of the IPBES, 2021), pp. 5~7.

30/ E. Cohen-Shacham et al. (eds.), *Nature-based Solutions to address global societal challenges* (Gland, Switzerland: IUCN, 2016), p. 2.

31/ 장인영·박은진·강성룡, “기후위기 대응을 위한 자연기반해법(NbS)의 국제논의 동향과 시사점,” 『NIE Issue Report』, 21-01(통권 제9호) (2021), p. 7.

그림 III-1 생태계 연계 접근법인 자연기반 해법



출처: E. Cohen-Shacham et al. (eds.), *Nature-based Solutions to address global societal challenges* (Gland, Switzerland: IUCN, 2016), p. 11.

자연기반 해법의 확대뿐만 아니라 자연기반 해법의 원칙과 올바른 적용 방법 또한 중요하다. 자연에 의한 기후변화 완화에 대한 과도한 기대와 잘못된 방식의 자연기반 해법은 오히려 생물다양성, 식량안보에 악영향을 준다는 점을 관련 전문가들과 국제기구들이 지적하고 있다.^{32/} 자연기반 해법의 이름으로 추진되는 사업들 중에 식재에 의한 탄소흡수량의 과도한 추산, 단일식재, 경제림 식재, 산업형 농업 등 잘못된 나무심기로 인한 생태계 훼손 유발, 위장환경주의(Green Washing), 인권침해 등 문제를 발생시키는 경우가 있기 때문이다. 자국 내 사업에서뿐만 아니라 저개발국의 탄소중립, 자연재해 경감을 목적으로 하는 공적개발원조(Official Development

^{32/} 위의 글, p. 10.

Assistance: ODA) 지원 사업에서도 이러한 문제가 나타나고 있다.

남북한 모두 올바른 자연기반 해법을 중심으로 온실가스 감축과 기후변화 적응을 도모하고 고용 창출, 경제 향상의 기회를 확대하도록 노력해야 할 것이다. 그리고 북한의 기후 및 생태계 문제 대응을 위한 사업을 계획할 때 기후변화와 생태계 훼손(생물다양성 손실)을 함께 해결하고 시너지를 형성할 수 있는 통합적 목표와 수단을 우선적으로 고려해야 한다. 기후 위기 대응을 위한 산림 복원과 관리 사업에서 기존의 산림 보호와 생물다양성 유지 및 증진을 최우선 원칙으로 하고 보전·복원을 통해 자연 기능을 현재 수준으로 유지 또는 향상시키도록 하는 것이다. 일반적으로 보전(conservation)이 복원(restoration)보다 비용 효과적이라는 점을 기억할 필요가 있다.

나. 북한의 생태·환경 분야 SDGs 이행 현황

북한의 생태·환경 분야 SDGs 이행 현황을 살펴볼 수 있는 자료는 제한적인데, 그동안 여러 통로를 통해 알려진 정보와 자료들에 기초해 북한의 생태·환경 현황과 최근 동향을 소개한다. 그리고 보다 직접적으로 생태·환경 분야 SDGs 현황을 알아보기 위해 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에 제시된 SDG 13, 14, 15의 추진현황 및 과제와 계획을 살펴본다. 이 보고서는 2019년 SDGs 달성을 위한 북한의 정책과 계획을 보고하기 위해 북한이 국제기구의 도움을 받아 작성한 것이다.

(1) 북한의 생태·환경 분야 동향

북한은 기후변화와 재난관리, 해양 자원 보호, 산림·토지 보호를 위한 노력을 기울이고 있으나, 전반적으로 이들 분야 지표상의 성과는 미약한 것으로 보인다. 급격한 기후변화에 따른 홍수, 가뭄, 태풍, 황사 등의 자연재해, 농업 생산량 감소, 농업 기반시설 파괴, 산사태, 토양 및 수자원 악화 등의 문제를 겪고 있다. 특히 1995년 ‘고난의 행군’ 시기 중에 연달아 발생한 대홍수를 비롯하여 1990년대 중후반의 자연재해를 통해 북한은 기후변화의 악영향을 직접 받고 있다고 인식하기 시작한 것으로 보인다.

이와 관련하여 북한 정부는 환경파괴, 자연재해, 기후변화가 국가 경제 및 정권안정을 위협할 수 있다고 공식적으로 밝혔으며 유엔기구와 주요 국제 환경협약 등을 통해 환경보전 의지와 국제사회의 지원 필요성을 꾸준히 피력해 왔다. 또 생태·환경 보호와 생물다양성에 관한 논의를 관영매체와 다양한 글에서 강조하고 있다.

노동신문은 여러 차례 세계 각국의 기후변화와 재난, 기후 관련 국제기구 보고서 내용을 전하며 국내뿐만 아니라 세계적인 기후 위기 대응에 대해 소개하였다.^{33/} 생물다양성 손실로 인한 세계 식량생산 감소 문제를 언급하며 지속가능한 산림관리와 생태계 연구에 기초한 어업, 유기농업 등 생물다양성을 고려한 조치들이 필요하다는 점을 강조하였다.^{34/}

2005년부터는 저탄소 경제에 관심을 가지기 시작하면서 외국의 절약형 경제나 절약형 사회 추진 사례가 노동신문에 소개되었으며, 김정은 집권기에는 환경보호, 기후변화 대응, 자원 부족의 극복 방

33/ “재해성이상기후현상에 대처하기 위한 국제적움직임,” 『로동신문』, 2023.6.22.

34/ “심각한 후과를 초래하는 생물다양성의 파괴,” 『로동신문』, 2023.7.14.; “줄어드는 산림면적, 파괴되는 생물다양성,” 『로동신문』, 2023.9.24. 등 참조.

안으로 ‘절약형 경제’를 궁극적 방향으로 두고 있다.^{35/} 2021년 6월 조선중앙통신 보도에 따르면, 북한은 생태계 보호 사업을 적극적으로 진행하기 위해 「환경보호법」과 「바다오염방지법」 등을 수정 보충하고 「대기오염방지법」을 채택하여 환경보호와 기후변화 대응을 위한 법적 토대를 강화했다.^{36/}

저개발국인 북한이 기후변화와 생태계 문제에 대해 더 큰 관심을 보이는 것은 국제협력을 통한 국제사회의 지원을 얻기 위한 목적으로 보는 시각이 있으나, 위에서 언급한 동향으로 볼 때 기후변화와 생태·환경 위기가 체제와 경제발전의 큰 위협이라는 인식에 따른 대응의 측면이 더 크다고 봐야 할 것이다.

(가) 기후변화와 자연재해

북한에서도 지속적으로 온난화가 진행되고 있는 것으로 보인다. 기상청이 발간한 『북한기상 30년보: 1991~2020』에 의하면, 북한의 최근 기후 평년값(1991~2020년)은 8.9℃이며 이전 평년값(1981~2010년)인 8.5℃과 비교할 때 연평균 기온이 0.4℃ 상승하였고, 연강수량은 이전 평년값 919.7mm에서 최근 평년값 912.0mm으로 7.7mm 감소한 것으로 나타났다.^{37/} 남한의 연평균 기온이 이전 평년값에 비해 0.3℃ 상승하고 강수량은 1.4mm 감소한 것과 유사한 추세를 보이고 있어 한반도 전체의 기후변화 경향을 확인할 수 있음과 동시에 북한이 남한보다 빠르게 온난화가 진행되고 있음을 확인할 수 있다.^{38/}

35/ 변학문, “북한도 기후위기에 대응하고 있다,” 『프레스یان』, 2023.5.10., <https://www.pressian.com/pages/articles/2023051012351472154?utm_source=naver&utm_medium=search> (검색일: 2023.8.29.).

36/ “北 최고인민회의 상임위 환경보호법 수정보충,” 『SPN서울평양뉴스』, 2021.6.18., <<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=40263>> (검색일: 2023.8.29.).

37/ 기상청, 『북한기상 30년보: 1991~2020』 (서울: 기상청, 2022), pp. II-29~32.

2000년대까지 북한은 기후변화를 국제사회의 문제로서 국제협력의 차원에서 주로 바라봤는데 최근 들어 북한 내부의 실질적인 문제로 받아들이며 기후 위기를 중요한 이슈로 부각하기 시작했다. 2021년 9월 2일에 열린 조선노동당 중앙위원회 제8기 제3차 정치국 확대회의에서 김정은은 “세계적으로 재해성 기상현상이 우심해지고 있고 우리나라에도 그 위험이 닥쳐들고 있는 상황”이라며 “적어도 5개년 계획 기간에 강하천 정리와 사방야계 공사, 제방 보수와 해안방조제 공사를 기본적으로 결속하고 정상 관리에 들어갈 수 있도록 계획을 통 크게 적극적으로 세워야 한다.”라고 언급하였다.^{39/} 또 평균기온 상승으로 옥수수의 생산성이 낮아지고 밀의 생산성이 높아지면서 이에 맞춰 알곡 정책을 바꾸어 최근 밀농사를 강조하고 있다.^{40/}

이상과 같은 북한의 인식과 정책 변화는 이상기후로 인해 자연재해가 더 빈번하고 규모가 커지면서 농업생산력이 떨어져 그렇지 않아도 어려운 식량부족 문제를 악화시키는 것과 큰 연관이 있다.^{41/}

다음 절에서 소개할 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에서 북한은 계속되는 기후 관련 자연재해가 국가의 사회 경제적 발전과 인민들의 삶에 심각한 피해를 입혔음을 강조하고 있다. 2016년 8월 29일과

38/ 명수정·최영은·신상희, 『북한의 기후변화 취약성과 기후변화 대응을 위한 남북 협력(II)』 (세종: 한국환경연구원, 2022), p. 12.

39/ “[요즘 북한은] ‘재해성 이상기후’에 알곡 생산 노심초사 외,” 『KBS뉴스』, 2022. 7.16., <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5510924&ref=A>> (검색일: 2023.8.29.).

40/ 변학문, “북한도 기후위기에 대응하고 있다.”

41/ 류경아, “북한의 기후 위기와 식량난,” 『이슈브리프』, 제151호 (연세대학교 통일연구원, 2022.4.28.), <<https://www.yinks.or.kr/post/%E1%84%8C%E1%85%A6151%E1%84%92%E1%85%A9-%EB%A5%98%EA%B2%BD%EC%95%84-%E1%84%8C%E1%85%A5%E1%86%AB%E1%84%86%E1%85%AE%E1%86%AB%E1%84%8B%E1%85%A7%E1%86%AB%E1%84%80%E1%85%AE%E1%84%8B%E1%85%AF%E1%86%AB-%EB%B6%81%ED%95%9C%EC%9D%98-%EA%B8%B0%ED%9B%84-%EC%9C%84%EA%B8%B0%EC%99%80-%EC%8B%9D%EB%9F%89%EB%82%9C>> (검색일: 2023.8.29.).

9월 2일의 태풍은 두만강을 범람시켜 막대한 경제적 손실을 가져왔고, 2018년 수개월간 지속된 폭염과 가뭄은 농업생산에도 심각한 영향을 미쳤고, 2019~2020년에는 주택 수만 채와 도로, 철도, 교량 등 기반시설이 태풍과 홍수로 큰 피해를 입었다.^{42/} 우리나라와 마찬가지로 북한도 갈수록 폭염 발생으로 인한 농작물 등의 피해가 커지고 있는데, 2021년 7월 남포, 사리온의 낮 최고기온이 각각 36도, 34도까지 올라 기상 관측 이래 최고를 기록했다고 조선중앙TV가 보도했다.^{43/}

또 아시아재해경감센터(Asian Disaster Reduction Center)에 따르면 2019년 북한 인구 10명 중 4명이 자연재해의 영향을 받았으며 이로 인해 북한 식량 생산이 광범위한 영향을 받았다고 하였다.^{44/} 자연재해로 인한 피해가 북한 GDP의 7.4%에 달해 전 세계적으로 국가 경제규모 대비 재해 피해가 아이티와 푸에르토리코 다음인 세 번째로 큰 국가로 보고된 바도 있다.^{45/} 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에서는 <그림 III-2>와 같이 2015년부터 2020년까지 발생한 북한의 자연재해로 인한 인명피해 규모를 보여주고 있다.

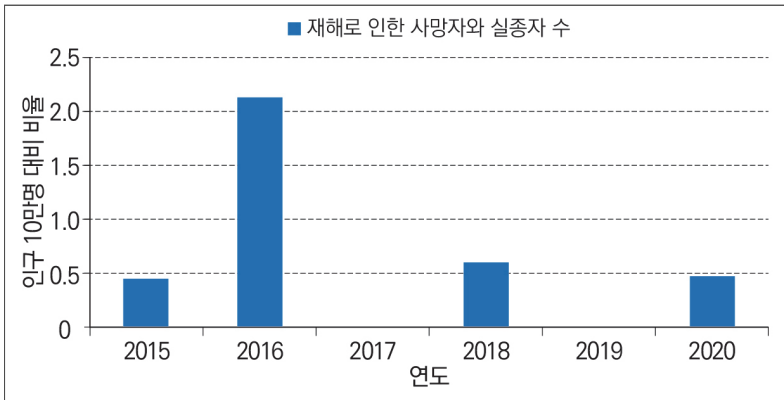
42/ Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*.

43/ “북한도 폭염에 신음... 남포사리온, 관측 이래 최고기온,” 『헤럴드경제』, 2021.7.23., <<https://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210723000721>> (검색일: 2023.9.13.).

44/ Frank Aum and Lucy Stevenson-Yang, “Could Climate Change Compel North Korea to Cooperate?: Battered by climate-related disasters, North Korea needs helps - and knows it,” United States Institute of Peace, September 22, 2022, <<https://www.usip.org/publications/2022/09/could-climate-change-compel-north-korea-cooperate>> (Accessed August 30, 2023).

45/ “北 20년간 GDP 대비 자연재해 피해 7.4%...세계 3번째,” 『한국경제』, 2018.10.17., <<https://www.hankyung.com/article/201810173626Y>> (검색일: 2023.10.1.).

그림 Ⅲ-2 북한의 인구 10만 명당 재해로 인한 사망자 및 실종자 수



출처: Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development* (New York: UN, 2021), p. 40, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf> (Accessed August 30, 2023).

계속되는 자연재해에 대응하기 위해 북한 당국은 2012년 국가재
획위원회 산하에 방재국을 설치하고 2014년 긴급재난대응 국가위원
회를 설립하는 한편, 2030년까지 전국적인 재난관리의 제도화, 국
민 인식제고, 자재공급능력 향상 등을 목표로 하는 2019~2030년
국가재난경감전략(National Disaster Resilience Strategy: NDRS)
과 실행계획을 수립했다. 그러나 이를 이행하는 데 여전히 어려움이
있어 재해 위험 관리를 위한 국제적 협력 강화의 필요성을 『자발적
국가 검토 보고서(VNR)』에서 언급하고 있다.^{46/}

북한은 그간 국제사회의 기후변화 대응 노력에 적극 참여하고 대
응하고자 하는 의향을 보여 왔다. 유엔기후변화협약(United Nations
Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)에서는 신
기후체제를 맞아 기후변화 완화를 위해 선진국과 개도국 모두가 적

^{46/} Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, p. 37.

극적으로 온실가스를 감축에 동참하도록 당사국으로 하여금 자발적 감축목표를 제출할 것을 권고하였는데, 북한은 2016년 자발적 감축 목표(Intended Nationally Determined Contribution: INDC)를 제출하였다.^{47/} 북한의 INDC는 북한 스스로의 노력만으로 2030년까지 배출 전망치 대비 온실가스를 8% 줄일 예정이며, 재원 지원, 기술 및 역량 이전 등과 같은 국제사회의 지원이 있다면 40.25%까지 온실가스 배출량을 줄일 수 있다고 밝혔다.^{48/}

2019년에 제출한 2차 국가 온실가스 감축목표(National Determined Contribution: NDC)에서는 제1차 목표보다 더욱 상향된 온실가스 감축목표를 제시하였다. 자체적인 온실가스 감축 16.4%, 국제사회의 지원을 통한 감축 36%로, 전체 감축목표를 52% 이상으로 상향 조정하여 국제사회의 기후변화 관련 노력에 적극적으로 참여할 의지를 보였다.^{49/} 북한의 온실가스 감축계획은 국가산림전략(2015~2044), 국가환경보호전략(2019~2030), 국가재난저감전략(2019~2030) 및 부문별 전략 및 연간 국가경제실행전략에 반영되어 있다. 전 세계 많은 국가들이 잇따라 탄소중립(Carbon Neutral)을 선언하고 있으나 북한은 아직 탄소중립을 선언하지 않았다. 탄소중립이란 온실가스 배출량과 흡수·제거량이 같아져서 실제 온실가스 배출(순배출량)이 제로(0)가 되는 상태를 말하며 넷제로(Net Zero)라고도 한다.^{50/}

47/ 명수정 외, 『지속가능한 한반도 자연생태계 보존을 위한 남북환경협력 연구』, (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020), p. 132.

48/ Democratic People's Republic of Korea, *Intended Nationally Determined Contribution of Democratic People's Republic of Korea*, September, 2016, <<https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/DPRK-INDC%20by%202030.pdf>> (Accessed September 12, 2023).

49/ 명수정·최영은·신상희, 『북한의 기후변화 취약성과 기후변화 대응을 위한 남북 협력(II)』, p. 66.

50/ 전의찬, 『전의찬의 탄소중립 특강』 (서울: 지오북, 2023), p. 24.

(나) 육상 및 해양 생태계

한반도는 산림이 풍부하고 바다로 둘러싸여 있어 연안습지가 발달해 있어, 산림, 습지, 담수, 바다 및 연안 생태계 등과 같이 면적에 비해 생태계 유형이 다양하다. 북한의 육상 및 해양 생태계에 대한 통계나 자료는 수집이 어려우나 국제기구나 국제협약을 통해 제출한 자료나 국제지원사업의 발간물, 국제회의의 발표자료 등을 통해 동향을 일부 파악할 수 있다.

북한의 생물종 수는 2019년 북한이 생물다양성협약에 제출한 『제6차 국가보고서』에 의하면 식물 총 10,012종, 동물 총 10,146종이다.^{51/} 남한의 생물종 수가 2023년 3월 기준 총 58,050종^{52/}인 것에 비하면 절반에 못 미치는데, 이는 북한의 지리적, 생태적 환경의 특성에 따른 측면도 있겠으나 북한의 생물종 조사가 충분하지 않아 동정되지 않은 종들이 포함되지 않은 점도 반영된 결과라 추정된다.

북한 육상 생태계의 가장 큰 문제점은 산림황폐화라 할 수 있다. 이 점은 북한이 여러 경로를 통해 강조하고 있다. 70년대까지 북한은 산림 강국에 속했으나 심각한 식량과 에너지 부족 문제로 1990년대 고난의 행군이라는 대기근을 겪으면서 북한의 산림 면적은 크게 줄었고 북한 전역에서 황폐화된 산비탈들이 어렵지 않게 관찰된다. 목재를 연료로 사용하고 식량 증산을 위해 무분별하게 언덕과 산비탈을 개간한 결과 토양침식이 심화되고 농업생산력 또한 크게 떨어지게 되었다. 북한의 산림 면적은 10년 주기로 수십만 ha씩 계속 감

51/ Democratic People's Republic of Korea, *Sixth National Report to the United Nations Convention on Biodiversity: Democratic People's Republic of Korea* (Pyongyang: National Coordinating Committee for Environment (NCCE), 2019), p. 91, < <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/kp-nr-06-en.pdf> > (Accessed September 12, 2023).

52/ “국내 생물 종 통계,” 국가 생물다양성 정보공유체계, <<https://www.kbr.go.kr/content/view.do?menuKey=476&contentKey=49>> (검색일: 2023.9.12.).

소하고 있다. 1990년에는 약 691만 2천 ha, 2000년 약 645만 5천 ha, 2010년 약 624만 2천 ha, 2020년 603만 ha로 지난 30년간 거의 90만 ha, 즉 13% 정도가 사라진 것으로 나타났다.^{53/}

북한은 산림황폐화의 문제점을 파악하고 식량 증진과 산림복구 정책을 펼쳐왔으나 여전히 산림 훼손의 근본적인 원인인 식량 생산과 에너지 문제가 해결되지 않고 있으며 지형적 특성상 농경지가 부족해 충분한 농경지 확보도 어렵다. 곡물 생산 토지 면적의 경우 2000년대 이후 증가세를 보이다가 2013년 이후 오히려 줄어드는 경향을 보이고 있다.^{54/} 산림 생태계가 파괴되면 홍수와 산사태가 발생하고 농경지가 침수되며 토양이 침식되는 심각한 자연재해 피해로 이어지고, 자연재해로 인해 자연생태계가 더욱 파괴되는 악순환이 반복된다.

산림 및 토지 황폐화, 자연재해 증가 등 심각한 환경문제로 인해 국가 경제개발이 차질을 빚고 삶의 질이 저하되자 북한은 조림, 임농복합경영, 유기농업을 중요 국가정책으로 설정하고 「국가 식림 및 재식림 30년 전략(2013~2042)」, 「산림복구 10년 투쟁(2015~2024)」을 수립하였다. 또 임농복합경영을 확대하여 경제적, 환경적 혜택을 제고하고자 「임농복합경영 전략 및 실천 계획(2015~2024)」을 수립하였다. 방풍림, 산지축산, 정원 유실수 식재, 산지농업(버섯, 약초 등), 간작 등을 임농복합경영의 주요 사례가 된다.

「임농복합경영 전략 및 실천 계획」에서 자연환경에 연관된 주요 내용은 ① 식량과 에너지 시스템을 통합한 임농복합경영 모델 개발, ② 멸종위기종 등 생물다양성 보호를 위한 임농복합경영 모델 개발, ③

53/ FAO, *Global Forest Resources Assessment 2020 – Key Findings* (Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations, 2020), <<https://www.fao.org/3/CA8753EN/CA8753EN.pdf>> (Accessed September 12, 2023).

54/ 명수정·최영은·신상희, 『북한의 기후변화 취약성과 기후변화 대응을 위한 남북 협력(II)』, p. 33.

지속가능한 지역 개발을 위한 경관 생태계획 수립, ④ 자연재해 위험 저감: 통합 유역 관리 계획에 따라 수천 킬로미터에 달하는 강변 및 경작지 주변의 강변 숲 조성, ⑤ 10,000ha 방풍림 조성 등이다.^{55/}

한편, 북한에는 「환경보호법」, 「환경영향평가법」, 「자연보호구법」, 「명승지·천연기념물보호법」, 「바다오염방지법」 등 여러 자연환경 관련 법이 있는데, 2009년 제정된 「자연보호구법」은 자연보호구의 설정 등을 통하여 자연환경과 생물다양성을 보호하기 위한 법이다.^{56/} 「자연보호구법」을 포함하여 북한의 환경법 전반에서 남한의 관련 법제와 비교하여 주목할 점은 자연환경으로서 육상과 해양을 통합적으로 아우르고 있는 점이다.

북한에는 생물권보호구, 자연공원, 자연보호구, 경관보호구, 식물보호구, 동물보호구, 바다새보호구, 철새(습지, 번식지)보호구, 수산자원보호구 등 총 10가지 보호지역 유형이 있고 지속적으로 보호지역이 증가하고 있다. 육상에서 새로운 보호구를 지정하기 위한 노력의 일환으로, 기존 보호구들의 지형도, 하천 분포도, 식생도, 기후 변화 반응 식물군집 분포 시뮬레이션 지도를 제작한 후 모든 지도들을 지리정보시스템(Geographic Information System: GIS)으로 중첩하여 나타난 생태적 갭(gaps)에 새로운 보호구 네트워크를 설정하는 등 총 23개 지역별 보호구 네트워크를 설정하였다. 또 2020년부터 국가생태계환경조사를 실시하고 지속가능한 생태계·산림 보호·관리·이용을 위한 데이터베이스를 구축하였다.^{57/}

육상 생태계에 대한 정보나 자료에 비해 해양 생태계 현황에 대한

55/ 허하영·심숙경, 『자연환경분야 남북협력방안 연구』 (원주: 국립공원공단 국립공원연구원, 2018), p. 33.

56/ 위의 책, p. 8.

57/ Democratic People's Republic of Korea, *5th National Report on Biodiversity of DPR Korea* (Pyongyang: National Coordinating Committee for Environment (NCCE), 2014), p. 20, <<https://www.cbd.int/doc/world/kp/kp-nr-05-en.pdf>> (Accessed September 12, 2023).

정보는 더 부족한 편이다. 북한 정책에서 ‘해양’ 용어가 자주 사용되는 편이 아니며 해양 관련 정책적 관심은 ‘해양’보다는 ‘연안’에 집중되어 있는 것으로 보인다.^{58/} 유엔 SDGs의 해양 생태계에 관한 SDG 14 ‘지속가능발전을 위하여 대양, 바다, 해양 자원의 보전과 지속가능한 이용’에 대응하는 북한 SDG 14 ‘지속가능발전을 위한 연안, 바다, 해양 자원의 보전 및 지속가능한 이용’에서 ‘대양(ocean)’을 ‘연안(coast)’으로 수정했다.

북한의 2021년 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에 의하면, 해양 어류 중 다양성은 약 600종 이상으로 큰 변화는 없고, 해안 근처 공장의 폐수방류, 항구·배의 폐수방류, 플라스틱 같은 해양 쓰레기, 해양 산성화 등의 문제가 있는 것으로 나타났다. 또 해양 및 연안 생태 환경을 관리하기 위한 모니터링 등 과학적 방법이 제대로 수립되어 있지 않았고 바다 산성화에 대한 정기적인 측정이 이뤄지지 않고 있다고 밝혔다.^{59/}

2019년 북한은 해양 자원 보호를 국가시책의 하나로 채택하고 해양 자원 보호 및 증대 계획을 시행하고 있다. 또 유용한 동물과 식물의 보호를 위해 서식에 적합한 몇몇 연안지역을 연안 자원 특별보호구로 지정했다. 영해에 속하는 동해와 서해의 20m 깊이까지를 해양 자원 특별보호구로, 동해의 200m 깊이까지 대륙붕을 연안 자원 보호구로 지정했다. 또 북한의 SDG 14의 세부목표 14.5에서 국내법과 국제법에 부합하고 가장 유용한 과학 정보에 기초하여 2020년까지 연안 및 해양 구역의 최소 10%를 보전한다는 구체적인 목표를 제시하기도 하였다.^{60/}

58/ 윤인주·채수란, 『대북제재 강화와 코로나 팬데믹 이후 북한 해양수산 이슈와 대응 방안』 (부산: 한국해양수산개발원, 2022), p. 51.

59/ Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, p. 42.

(2) 북한의 생태·환경 분야 SDGs

2021년 7월 북한은 유엔에 2030년 달성을 목표로 한 SDGs 이행 상황을 담은 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』를 제출했다. 여러 SDGs 지표에 대한 통계 자료가 부족하기는 하지만 VNR를 통해 북한의 재생에너지 비중, 해양 자원 및 산림 보호에 관한 최근 북한의 생태·환경 관련 현황과 국가시책을 파악하는 데 도움이 된다.

SDGs 이행을 위해 북한은 유엔이 제시한 SDGs의 53%를 수용하여 국가 SDGs로 채택하거나 국가발전목표(National Development Goals: NDGs)에 통합하였고 「2021~2025 국가경제발전 5개년 계획」과 국가 SDGs에 반영하여 SDGs 이행의 연속성을 보장하기 위해 노력한다고 밝히고 있다.^{60/} 그중에서도 에너지, 농업, 물·위생과 환경에 최우선 순위를 두고 있으며, 국제사회의 개발 규범을 참고하여 자국의 경제·사회 발전계획을 추진해간다는 점을 시사하고 있다. 국가발전목표(NDGs)는 주로 경제 분야에 초점을 맞추고 있는 반면, 국가 SDGs는 경제·사회·환경 분야를 종합적으로 포괄하고 있다는 점에 차이가 있다.

VNR뿐만 아니라 앞서 유엔과 북한 정부의 합의로 수립된 「2017~2021 유엔전략계획(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea)」에서도 기후 및 환경 분야에 대한 북한의 인식과 관심을 들여다볼 수 있다. 「2017~2021 유엔전략계획」은 「2011~2015 계획」에 이은 2차 계획으로 SDGs가 반영되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 인도적·경제적 지원을 위한 전략적 우선순위에는 사회발전, 지식과 개발관리를 위한 파트너십, 영양개선과 함께 기후변화와 환경을 설

60/ Ibid., p. 42.

61/ Ibid., p. 8.

정하였다.

북한 SDGs는 유엔의 SDGs(17개 목표, 169개 세부목표) 이행을 위해 세부목표 95개와 132개 지표를 채택하고 있다. 북한이 전면적으로 이행하기 어려운 유엔 SDG 16(평화, 정의, 포용적 제도)과 SDG 17(목표를 위한 파트너십)을 제외한 나머지 목표들은 유엔 SDGs를 북한 SDGs에 거의 그대로 반영하고 있다.

아래 <표 III-2>는 기후, 해양 및 육상 생태계에 관한 북한 SDGs 및 세부목표를 보여준다.

표 III-2 생태·환경 분야 유엔 SDGs와 북한 SDGs

목표번호	UN SDGs	북한 SDGs 및 세부목표
	기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응 (5개 세부목표)	13. 기후변화 및 그 영향과 투쟁하기 위한 대중운동 전개 13.1 기후 관련 위험과 자연재해에 대한 회복과 적응력 강화 13.2 기후변화 조치들을 국가정책과 계획에 통합하기 13.3 기후변화 경감과 적응, 영향 축소와 조기 경보에 대한 교육, 인식제고 그리고 인간과 제도적 능력 고양하기
	지속가능발전을 위하여 대양, 바다, 해양 자원의 보전과 지속가능한 이용 (10개 세부목표)	14. 지속가능발전을 위한 연안, 바다, 해양 자원의 보전 및 지속가능한 이용 14.1 2025년까지 모든 종류, 그 중에서도 특히 해양 쓰레기와 영양소 오염 등 육지 기반 활동에 따른 해양오염의 방지와 상당한 감소 14.2 회복력 강화를 포함한 악영향의 상당한 감소를 위해 2020년까지 해양과 해안 생태계의 지속가능한 관리와 보호 14.3 모든 단위에서의 과학적인 협력의 강화 등을 통한 해양 산성화의 영향에 대한 최소화화 경고 14.4 2020년까지 수확과 불법 어획에 대한 효과적인 관리와 실현가능한 가장 빠른 시간 내 어획고 회복을 위한 과학기반 관리의 실행

목표번호	UN SDGs	북한 SDGs 및 세부목표
		14.5 국내법과 국제법에 부합하고 가장 유용한 과학 정보에 기초하여 2020년까지 연안 및 해양 구역의 최소 10% 보전 14.7 어장, 양식 그리고 관광의 지속가능한 관리를 포함해 2030년까지 해양 자원의 지속가능한 관리를 통한 경제적 혜택 증대
	육상 생태계 보호, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 지속가능한 산림 관리, 사막화 방지, 토지황폐화 중지와 회복, 생물다양성 손실 중단 (12개 세부목표)	15. 숲의 지속가능한 관리와 복원, 생태계와 생물 다양성의 지속가능한 이용 촉진, 토지 황폐화 역전 15.1 국제협약의 의무에 발맞춰 2020년까지 육상 생물과 담수 생태계 및 생태계서비스, 특히 숲, 습지, 산, 건조지의 보전, 복원, 지속가능한 이용 보장 15.2 2020년까지 모든 유형의 숲의 지속가능한 관리 촉진, 산림파괴 중단, 훼손된 숲의 복원, 국내적으로 조림과 재조림의 상당한 확대 15.3 가뭄, 홍수, 혹서의 영향을 받은 땅을 포함해 2030년까지 황폐화된 토지와 땅의 회복 15.4 지속가능한 발전 역량을 확대하기 위해 2030년까지 생물다양성 포함한 산 생태계 보전 보장 15.5 자연 서식지 훼손을 줄이기 위한 긴급하고 상당한 조치 실행, 2020년까지 생물다양성 손실의 중단, 위험에 처한 종의 보호 및 멸종 방지 15.8 2020년까지 육상 및 수 생태계의 외래침입종 유입을 막고 이의 영향을 상당히 줄이며 우선 종을 통제하거나 근절하는 조치들을 도입 15.9 2020년까지 생태계와 생물다양성 가치를 국가와 지역계획, 발전 과정과 회계에 통합하기 15.a 생물다양성과 생태계를 보전하고 지속가능하게 이용하기 위해 모든 재원으로부터 재정적 지원을 동원하고 상당하게 늘리기

출처: 환경부, “유엔 지속가능발전목표_국문본,” pp. 72~78; Democratic People’s Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, pp. 55~56.

북한 VNR에서 북한은 인민경제제일주의를 바탕으로 농업·에너지·물·환경 분야 SDGs 이행에 우선순위를 두고 있다고 명시하고 있다. 인도적·경제적 지원을 위한 전략적 우선순위로 사회발전, 지식과 개발관리를 위한 파트너십, 영양개선, 기후변화와 환경 등을 설정하였다. VNR에 담긴 기후변화, 해양 및 연안 생태계 관련 현황과 과제, 계획 내용은 해당 분야에 대한 북한의 최근 정보, 과제, 관련 제도 및 계획을 어느 정도 가늠할 수 있게 하므로 관련 남북협력 사업 주제 발굴, 국내 협력기관 발굴, 추진방안 개발하는 데 참고할 만하다.

북한 VNR에서 밝힌 SDG 13, 14, 15의 추진현황 및 과제와 계획의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

표 III-3 북한 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』의 SDG 13, 14, 15

	주요 내용
SDG 13 기후 행동	추진현황 및 과제
	• 연이은 기후 관련 자연재해(홍수, 가뭄, 태풍, 혹서)로 인한 피해 발생 • 극심한 기후변화가 잦은 나라 중 하나로, 농업 생산량 감소, 농업 기반 파괴, 토지 및 수자원의 감소 같은 부정적인 영향에 노출 • 현재 2019~2030 국가재난위험경감정책(NDRRS)을 시행 중 • 기후변화와 이로 인해 발생하는 재난의 영향을 줄이기 위한 방안들을 국가 정책과 계획에 통합시켜 유엔기후변화협약(UNFCCC)과 파리협정을 충실히 이행함(2016년 첫 번째 온실가스 감축계획 발표, 2030년까지 변경 계획은 준비 중). • 기후변화 대응, 기후변화의 영향 감소와 조기 경보, 인간·기관의 대처능력 향상을 위해 교육과 인식제고 강화하고 있음.
	계획
SDG 14 해양 생태계	• 국가재난위험경감정책(NDRRS)의 이행 • 국가 온실가스 감축계획의 이행 • 기후변화에 대한 인식 제고
	추진현황 및 과제
	• 「환경보호법」(1986년 4월 9일 채택, 이후 수정) 제정과 함께 「해양오염 보호법」(1997년 10월 22일 채택, 이후 수정), 「연안 및 영해

	주요 내용
	관리에 관한 규정(2020) 등 연안 및 해양 자원 보호를 위한 법률 체계를 강화하고 있음. • 바다를 보호하고 해양 자원을 증대하기 위해한 적극적인 조치를 취하고 해양 쓰레기와 부영양화를 포함한 육지 활동에 기반한 모든 종류의 해저 오염 방지를 위한 조치를 취하고 있음. • 관련 국가 및 국제법에 따라 가장 유용한 과학 정보에 기초하여 연안과 해양 구역의 최소 10% 보전을 지속가능한 방식으로 진행함. • 연안 및 해양 생태계 관리와 관련한 과학적 방법이 아직 수립되지 않았고 대부분 구역에서 바다 산성화에 대한 정기적인 측정이 이뤄지지 않고 있음.
	계획 • 제10차 유엔 생물다양성협약 당사국총회(2010년 10월)에서 채택한 연안 및 영해의 최소 10%를 보호구역으로 지정하는 목표달성 계획 이행 • 대기, 강, 하천, 호수, 바다 오염을 방지하기 위해 환경영향평가 시스템 개선, 폐수방류 및 수환경 기준 업데이트, 오염방지를 위한 실제적인 계획, 관리 방법, 정화 시설 도입 • 해양 자원의 보호와 어획 생산의 균형, 어획고 증대를 위한 기술 개선, 자연 보호를 위한 법적 규제 강화 • 부영양화, 부유 플라스틱 쓰레기 밀도, 평균 해양 산성도 등 연안 환경 관측 및 평가를 위한 새로운 관측 시설 설치, 데이터 수집과 분석 및 조정을 위한 역량 강화 • 연안 통합관리를 위한 기반시설과 제도 강화, 연안 재난에 대한 조기 경보 체제 수립, 해양 자원의 보호와 창출, 자주 재난이 발생하는 위험한 연안지역의 평가
SDG 15 육상 생태계	추진현황 및 과제 • 관련 국제협약의 의무 이행 등 영해와 영토 내 지하수 생태계의 보존·회복, 지속가능한 활용을 보장하기 위해 노력하고 있음. • 산림 회복 캠페인이 2015년 선포되어 대중운동으로 추진되고, 벌채된 산림지역이 2010년 10.6%에서 2019년 5.5%로 감소, 산림지역의 면적이 2015~2020년 동안 연평균 1.7% 증가함. • 유네스코 생물권보전지역이 확대됨. • 2020년까지 자연 서식지의 훼손 감소, 생물다양성 손실 중단, 위협종의 보호 및 멸종예방의 과제가 있음. • 보호 동식물종의 밀렵과 밀거래 종식, 침입외래종 도입을 방지하기 위해 지속적으로 노력 중(유전자변형생물에 관한 카르타헤나 의정서에 서명, 국제 멸종동식물 거래에 관한 협약(CITES)의 당사국은 아니나 동식물 및 이의 견본의 거래를 엄격히 통제하는 시스템 설립)

	주요 내용
	계획 • 2015~2024 산림 복원 목표 달성을 위해 2024년까지 약 140만 ha를 조림해 벌채된 대부분의 산을 녹화할 계획이고, 이를 통해 매년 1,000만 톤 이상의 온실가스 감축능력을 새롭게 창출 • 국가 산림조성 전략, 국가 생물다양성 전략 및 행동계획(NBSAP)의 이행 • 지속가능한 산림 관리 강화를 위해 2025년까지 보호구역의 모든 산림 보호구역의 생물다양성을 정기적으로 조사, 모니터링, 평가 • 생태계, 산림, 생물다양성의 지속가능한 보호, 관리, 이용을 위한 하이테크 연구와 지식 보급(2020년부터 국가 생태계 환경 조사 실행, 관련 데이터베이스 구축 등)

출처: 저자 발췌 번역. Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, pp. 39~45.

북한 VNR에서 주목할 점 중의 하나는 지속가능발전 의제를 이행하는 과정에서 국제사회와 협력을 더욱 강화하겠다고 밝힌 것이다. <표 III-3>의 기후변화, 해양 생태계, 육상 생태계 관련 추진현황 및 과제에서도 유엔기후변화협약, 파리협정, 생물다양성 협약 등을 언급하며 국제협약 가입과 협약 이행 노력을 강조하고 있다. 2015년 체결된 파리협정(Paris Agreement)은 기본적으로 지구 평균온도의 상승 수준을 산업화와 비교하여 2℃ 이하로 억제하며, 가능한 한 상승 정도가 1.5℃를 넘지 않도록 온실가스 감축을 위해 노력한다는 목표를 가지고 있다. 파리협정에서 추구하는 탄소중립 목표를 성취하기 위해서는 온실가스 배출량을 줄여야 한다.^{62/}

SDG 15 추진현황의 하나로 생물권보전지역(Biosphere Reserve)이 확대된 점을 강조하는 것도 생태계 분야 국제협력에 대한 의지를 보여주는 대목이다. 2023년 9월 기준으로 백두산(1989), 구월산(2004), 묘향산(2009), 칠보산(2014), 금강산(2018) 등 북한의 유명

62/ 전의찬, 『전의찬의 탄소중립 특강』, p. 99.

한 산들이 유네스코의 세계 생물권보전지역 네트워크에 포함되어 있다.^{63/} 유네스코 생물권보전지역은 세계적으로 생물다양성의 중요성이 인정되는 육상, 해안 또는 해양 생태계로서 지역사회의 노력과 과학적 관리에 기초하여 지속가능발전을 실현하는 곳으로 유네스코의 인간과 생물권(Man and the Biosphere: MAB) 프로그램에 의해 승인된다. 생물권보전지역은 보전, 발전, 지원이라는 세 가지 기능을 효과적으로 실행하도록 세 가지 용도구역(핵심구역, 완충구역, 협력구역)을 설정하도록 한다.

북한은 생물권보전지역 관련 소지역 네트워크인 ‘동북아 생물권보전지역 네트워크(East Asian Biosphere Reserve Network: EABRN)’에 1995년 설립부터 회원국으로 참여하고 있다. EABRN은 동북아지역의 생태 분야 다자간 협력체로서 회원국은 대한민국, 북한, 중국, 일본, 몽골, 러시아, 카자흐스탄 등 7개국이며, 유네스코의 도움을 받아 북한의 생태 연구 및 책자 발간 등 국제기구를 통한 우회적 대북 지원 및 교류 창구 역할을 해왔다.

이와 같이 북한은 유엔기관 등 국제사회의 지원과 협력에 관심을 보이고 있다. 이는 SDGs 남북협력 방안에 국제협약 이행과 유엔기관 등을 통한 다자지원 방식을 적극 고려할 필요가 있음을 시사한다.

(3) 북한의 생태·환경 분야 SDGs 이행 경과

북한의 생태·환경 분야 SDGs 이행 경과를 파악할 수 있는 데이터와 정보는 충분하지 않다. 2022년 발간된 『지속가능발전 보고서(Sustainable Development Report: SDR)』는 제한되나마 북한의 최근 SDGs 이행 추이를 보여주는 자료이다.

^{63/} Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, p. 44.

『지속가능발전 보고서(SDR)』는 유엔 자문기관인 ‘유엔 지속가능발전 해법 네트워크(UN Sustainable Development Solutions Network: UN-SDSN)’를 이끌고 있는 제프리 삭스(Jeffrey Sachs) 등 지속가능발전 분야의 국제적 석학들이 2015년 183개 유엔 회원국들이 SDGs를 채택한 이래로 매년 SDGs의 이행 경과를 정리한 보고서이다.

유엔 지속가능발전 해법네트워크(UN-SDSN)는 지속가능발전 문제와 해법을 연구하는 고위 전문가들로 구성되는 글로벌 네트워크로, 2012년 8월 9일 UN의 Post-2015 발전의제 개발을 지원하기 위해 당시 반기문 사무총장에 의해 출범되었다. 2015년 9월 25일 UN 정상회의에서 ‘2030 지속가능발전 의제’가 채택된 이후 동 의제의 핵심인 17개 SDGs 이행방안을 연구하고 국제 공론화하는 사업들을 추진하고 있다. 대학기반 자연 및 사회 과학 연구기관들로 구성되고 있고 국가별 및 지역별 네트워크로 구분된다. UN-SDSN은 매년 SDGs가 정책, 규정, 국가계획, 예산, 모니터링 시스템에 통합되어 있는지를 모니터링하여 각국 정부의 SDGs 이행 노력을 조사하고 그 결과를 『지속가능발전 보고서(SDR)』에 담고 있다.^{64/}

『지속가능발전 보고서(SDR)』는 각국의 SDG 지표별 성과현황과 함께 대시보드를 제시하여 최근 몇 년간 이행 추이를 볼 수 있도록 하며, 국가별 SDGs 이행 순위도 보여주고 있다. 북한은 이행 순위에 들어 있지 않은데, 이는 지표에 대한 통계가 많이 부족하기 때문이다. 2022년 보고서의 경우 남한의 SDGs 지표 누락률은 2%인 반면 북한의 경우 31%에 달한다.^{65/}

64/ “유엔 지속가능발전해법네트워크(UN-SDSN),” 한국 SDSN, <https://sdsnkor ea.org/#!/board/page?main_menu=korea_sdsn&sub_menu=sdsn_history> (검색일: 2023.6.8.).

65/ Jeffrey D. Sachs et al., *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), p. 262.

2018년부터 2022년까지 위 보고서에 나타난 북한의 SDG 13, 14, 15의 이행성과를 보면, SDG 13은 4년간 목표달성, SDG 14는 모든 해에 걸쳐 심각, SDG 15는 위험 또는 심각으로 나타났다. 즉, 기후 변화 관련 지표들의 달성이 양호하고 해양 생태계 관련 지표들 달성에 어려움이 큰 것으로 나타났다. 기후변화 지표들의 달성이 양호한 것은 ‘의도치 않게’ 저조한 경제활동과 자원이용에 기인한 것으로 보인다.

표 III-4 연도별 북한의 SDG 13, 14, 15의 이행성과 추이

SDGs	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
13 기후 행동	■	■	■	■	■
14 해양 생태계	■	■	■	■	■
15 육상 생태계	■	■	■	■	■

주: 녹색 - SDG 달성, 주황색 - 상당한 도전, 붉은색 - 주요한 도전

출처: Jeffrey D. Sachs et al., *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), p. 262; 권을 외, “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북 협력과제,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제21권 17호 (2021), p. 16.

아래 <표 III-5>는 『2022년 지속가능발전 보고서』의 자료를 기초로 하여 최근 남북한의 SDGs 이행 상황을 비교한 것이다.

표 III-5 2022년 남북한의 생태·환경 분야 SDGs(13, 14, 15) 지표 달성 성과

SDG 지표	북한	남한
13. 기후 행동		
화석연료 연소 및 시멘트 생산으로부터 CO ₂ 배출량(tCO ₂ /명)	●	●
수입품에 포함된 CO ₂ 배출량(tCO ₂ /명)	●	●
화석연료 수출에 포함된 CO ₂ 배출량(tCO ₂ /명)	●	●
EUR60/tCO ₂ 로 환산한 탄소가격점수(%; 최악 0 - 최고 100)	—	●

SDG 지표	북한	남한
14. 해양 생태계		
생물다양성에 중요한 해양구역 내 보호되는 면적의 평균(%)	●	●
해양건강지수: 청정수역 점수(최악 1 - 최고 100)	●	●
남획 또는 붕괴된 어족자원에서 잡힌 수산물(전체 어획량 대비 %)	●	●
저인망이나 준설로 잡은 수산물(%)	●	●
그 때 폐기된 어류(%)	●	●
수입품에 반영된 해양 생물다양성의 위협(인구 백만 명당)	●	●
15. 육상 생태계		
생물다양성에 중요한 육상지역 내 보호되는 면적의 평균(%)	●	●
생물다양성에 중요한 담수 역 내 보호되는 면적의 평균(%)	●	●
생물종 생존 적색목록 지표(최악 0 - 최고 1)	●	●
영구적인 벌목(산림지역 대비 %, 5년간 평균)	●	●
수입품에 반영된 육상 및 담수 생물다양성 위협 (인구 백만 명 당)	●	●

주: ● 목표 달성 ● 상당한 도전 ● 도전상태 유지 ● 주요한 도전 ● 정보 없음
출처: 저자 발췌 정리. Jeffrey D. Sachs et al., *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*, pp. 262~265.

위 보고서에 기초하여 SDG 지표별로 최근 남북한의 이행성과를 보면, 전반적으로 남북한 모두 SDG 13, 14, 15에 대한 이행성과가 좋지 않다(주요한 도전). 북한의 경우 해양 생태계 지표들에 대한 성과가 특히 낮고, 남한의 경우 목표달성인 지표가 매우 적다. 북한의 경우, 다른 국가들의 배출추세와 달리 최근 온실가스 배출량이 감소하는 반면, 해양, 육상, 담수 보전을 위한 보호구역 지정 관련 성과가 미흡한 것으로 보인다. 2018년부터 2022년 5년간 북한의 해당 SDGs 이행성과(〈표 III-4〉)에서 해양 생태계 지표 달성이 지속적으로 어려운 것으로 나타났고, 〈표 III-5〉와 같이 남북한 모두 해양 생태계 관련 SDG 이행이 부진한 편이므로 해양 생태계와 관련한 남북 공동 노력 방안을 모색할 필요가 있어 보인다.

다. 생태·환경 분야 남북협력 현황

그동안 우리 정부 부처와 전문가들은 생태·환경 분야 남북협력의 필요성을 언급하면서 여러 협력과제와 계획을 제안하고 실행을 모색해 왔으나 산림 분야를 제외하고 구체적으로 실행된 경우는 별로 없다. 대표적인 사례로, 우리 정부는 비무장지대(DMZ)의 생태 보전을 통해 남북 간 관계 개선을 도모하는 제안을 꾸준히 제시해 왔다.

(1) DMZ 생태 보전을 통한 남북협력 모색

역대 대통령들이 DMZ나 서해 접경지역의 생태·평화적으로 보전하고 이용하는 방안을 국정과제로 설정하고 북한에 공동협력을 제안하였다. DMZ 자연공원(1994년 김영삼 대통령), DMZ 유네스코 접경 생물권보전지역(2001년 김대중 대통령), 서해평화협력지대 및 DMZ 생태평화공원(2007년 노무현 대통령), DMZ 생태평화공원(2008년 이명박 대통령), DMZ 세계생태평화공원(2013년 박근혜 대통령), DMZ 유네스코 세계유산(2019년 문재인 대통령) 등으로 모두 북한의 반대로 성사되지 못했다.

2001년 시작된 유네스코 접경 생물권보전지역 공동 지정 사업의 경우 오랜 기간 정책변화를 거쳐 남한에서만 부분적으로 실행된 사례이다. 환경부를 중심으로 유네스코와 동북아 생물권보전지역 네트워크(EABRN) 등을 통해 북한의 참여를 이끌어 내기 위해 노력했으나 북한은 반대 의사와 함께 평화협정 체결 등 정치적 문제 해결이 선행되지 않으면 불가능하다는 입장을 내세웠다. 접경 생물권보전지역 지정은 북한의 동의와 참여 없이 조금도 진전되기 어려운 전략임이 분명해지자, 우리 정부는 2011년 「관계기관 합동 DMZ 일원 유네스코 생물권보전지역 지정 추진 계획」을 수립하고 우선 남한만 남

측 DMZ, 민통선지역, 접경지역 일부를 범위로 하여 생물권보전지역을 설립하고 향후 북측으로 확대할 수 있게 하는 방식을 추진하기로 하였다.

이에 따라 2011년 ‘DMZ 생물권보전지역’이라는 명칭으로 남측 DMZ와 민통선지역의 범정보호지역을 핵심구역으로 설정한 신청서를 유네스코에 제출하였는데, 2012년 7월 북한의 반대와 용도구역 기준 충족 미비로 인해 생물권보전지역 지정 승인이 결국 유보되었다. 이후 접경지역 지자체들의 보다 적극적인 참여 아래 DMZ를 제외하고 민통선지역을 중심으로 지정 신청한 두 개의 생물권보전지역, 즉 ‘강원생태평화 생물권보전지역(182,815ha)’과 ‘연천임진강 생물권보전지역(58,412ha)’이 2019년 6월 유네스코로부터 지정 승인을 받았다.^{66/}

(2) 남북 산림 협력

지금까지 남북 당국 간 교류·협력 경과를 보면 산림 분야를 제외한 다른 생태·환경 분야 주제와 사업은 주된 관심대상이 아니었다. 생태·환경 관련 의제가 남북한 협력 주제로 비중 있게 다뤄진 것은 ‘9.19 평양공동선언’이 거의 유일하다고 할 수 있다. 2018년 9월 19일 비핵화와 경제협력 관련하여 문재인 전 대통령과 김정은 국무위원장이 공동으로 발표한 ‘평양공동선언’의 교류·협력 사항의 하나로 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 협력 사항이 다음과 같이 포함되어 있다. “2. ③ 남과 북은 자연생태계의 보호와 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.”^{67/}

66/ 심숙경, “국경을 초월한 생태평화 협력의 장, 접경생물권보전지역,” 『생물권보전 지역과 평화』 (원주: MAB한국위원회 사무국, 2020), pp. 63~68.

‘평양공동선언’에서도 보듯이 남북 산림 협력은 그동안 실행된 주요 남북 교류·협력 사업 분야 중 하나였다. 북한은 1980년대 중반부터 에너지와 식량부족 문제를 해결하고자 다락밭을 조성하였고 이로 인해 산림이 심각하게 훼손되어 산림황폐화 문제는 북한의 중대한 과제가 되었다. 산림복구를 위해 북한은 국제사회의 지원을 가장 필요로 하고 있으며 남한은 이와 관련한 경험과 전문성을 많이 갖고 있다. 육상 생태계 관련 SDG 15 이행을 위한 북한의 계획에도 2024년까지 약 140만 ha를 조림하여 대부분 산을 녹화하고 이를 통해 온실가스 감축 능력을 확대한다는 계획을 비롯하여 산림 관련 계획이 비중 있게 들어가 있다.^{68/}

2018년 4월 27일 ‘판문점 선언’ 이후 가장 활발하게 논의된 분야도 산림 협력 사업이었다. 2018년 7월 4일 ‘판문점 선언’ 이행을 위한 남북고위급회담 합의에 따라 남북 산림 협력 분과회담을 진행하고 4가지 사항을 결의한 공동보도문을 발표하였다. 유엔 대북제재 하에서 인도적 차원의 지원이 가능하고 북한의 심각한 산림 훼손의 영향을 받는 주민들의 삶의 질을 개선하려는 의지가 작용한 것으로 보인다. 또한 북한 산림복구 지원사업은 토사 유출로 인한 홍작 등의 문제를 해결하여 인도적 지원으로 분류될 수 있어 국제사회 대북 제재에 저촉되지 않아 남북이 초반 협력을 확대하기 쉬운 분야라고 평가되었다.^{69/}

2018년 10월에 열린 제2차 남북산림협력 분과회담에서는 ① 양묘

67/ “9월 평양공동선언,” 외교부, 2018.9.19., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367940> (검색일: 2023.8.30.).

68/ Democratic People’s Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, p. 44.

69/ 김하영·송채린, “남북산림협력을 알아보자! ②편: 남북산림협력의 합의 내용,” 평화의 시간, 함께 만드는 통일(통일부 공식 블로그), 2018.8.25., <<https://blog.naver.com/gounikorea/221345576896>> (검색일: 2023.6.8.).

장 현대화, 임농복합경영, 산불방지 공동대응, 사방사업 등 산림 조성
과 보호, ② 산림병해충 방제 상호협력, ③ 산림과학기술분야 협
력, ④ 남북산림협력 사업 추진을 위한 실무기구 조직 등 네 가지
사항에 합의하였다.⁷⁰⁾ 우리 산림청이 합의사항을 추진하기 시작했
다. 경의선 육로를 통해 북한 개성지역에 소나무재선충병 방제약제
를 보냈고, 이 약제는 소나무재선충병을 예방하고 솔껍질깍지벌레
방제에 사용되는 것으로 유엔 대북제재에 저촉되지 않았다. 그러나
2019년 2월 하노이 미·북정상회담 결렬 이후 남북 관계의 교착, 코
로나19 등으로 인해 산림 협력 또한 중단되었다.

(3) 국제기구 및 다자 협력체 활용

이와 같은 남북 간 직접적 교류·협력의 한계와 어려움을 우회하
고자 국제기구, 다자간 협력체 등을 통한 남북협력 및 대북 지원사
업의 시도와 노력들이 다양하게 이루어졌다. 북한은 남한과 양자 교
류나 직접 교류·협력을 꺼려하며 유엔기관 및 국제 비정부기구
(Non-governmental organization: NGO) 등을 통한 다자간 협력
체제를 선호해 왔다. 생태·환경 분야에서도 국제기구와 다자간 협
력체제를 통한 여러 남북 간 교류와 대북 지원사업들이 추진되었다.
유엔교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific and
Cultural Organization: UNESCO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔환
경계획(United Nations Environment Programme: UNEP)과 같은
유엔기구뿐만 아니라 독일 한스자이텔재단(Hans Seidel Stiftung),
세계자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature

70) 통일부, “「제2차 남북산림협력 분과회담」 개최,” (보도자료, 2018.10.22.), <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/%3Bjsessionid=ue2ATXhacV64SqXx+SOJaNMK,unikorea21?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54491&category=&pageIdx=48> (검색일: 2023.9.12.).

and Natural Resources: IUCN), 동아시아-대양주 철새 이동경로 파트너십(East Asian-Australasian Flyway Partnership: EAAFP) 사무국, 국제두루미재단(International Crane Foundation: ICF) 같은 국제기관들은 여러 생태·환경 관련 대북사업을 추진해 왔으며 남한 정부와 전문기관들의 남북 생태·환경 협력 모색에 도움을 주었다.

남북한이 함께 회원국으로 참여하고 있는 동북아시아 내 생태·환경 협력체는 ‘동북아시아 환경협력 프로그램(NEASPEC)’과 ‘동북아 생물권보전지역 네트워크(EABRN)’다. 둘 다 우리 정부의 주도로 유엔기관의 지역 협력사업으로 설립되어 현재까지 운영되고 있다.

유엔경제사회이사회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)의 동북아시아 사무소가 사무국을 맡고 있는 ‘동북아시아 환경협력 프로그램(North-East Asian Subregional Programme for Environmental Cooperation: NEASPEC)’은 동북아시아 내 환경 및 지속가능발전에 관한 유일한 정부 간 협의체이다. 1994년에 설립되었고 한국, 중국, 일본, 북한, 몽골, 러시아 연방 등 6개국이 회원국이다. 대기오염, 생물다양성 및 자연보전, 해양보호구역, 저탄소도시, 사막화 및 토지황폐화 등 5개 포괄적인 생태·환경 영역의 주제에 따른 사업을 하고 있다.

‘동북아 생물권보전지역 네트워크(EABRN)’은 유네스코(UNESCO)의 세계 생물권보전지역 네트워크 내 소지역 네트워크의 하나로 1995년 공식 설립되었다. 현재 한국, 중국, 일본, 북한, 몽골, 러시아 연방, 카자흐스탄 등 총 7개국이 회원국으로 참여하고 있다. 유네스코 생물권보전지역의 관리 개선과 역량 형성을 목적으로 하며 정기 네트워크 회의 및 훈련과정, 공동 연구 및 출판 등이 추진되었

다. 설립부터 지금까지 한국 환경부의 신탁기금으로 운영되고 있다. 동 네트워크 회의에서 남북한 정부 관계자와 전문가들이 교류하고 유네스코를 통한 소규모 대북 연구 지원사업을 발굴하고 추진해 왔으며 사업 결과물을 통해 북한의 생태·환경에 관한 최신 정보를 습득하는 통로가 되기도 했다.

2. 생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력 환경

생태·환경 관련 남북 SDGs 협력을 추진하는 데 염두에 두어야 할 주요한 협력 환경은 ① 지리·생태적으로 연결된 한반도 생명공동체, ② 북한의 생태·환경 분야 국제협약 및 국제네트워크 참여, ③ 생태·환경 분야 남북 SDGs의 유사성과 차이, ④ 지속되는 대북 경제제재의 제약 등 네 가지 측면이다.

가. 지리·생태적으로 연결된 한반도 생명공동체

남북한은 산세가 뛰어나고 삼면이 바다로 둘러싸인 한반도에 위치하고 있다. 면적에 비해 다양한 유형의 육상 생태계와 해양 생태계가 나타나며 북방 및 남방 요소를 갖추고 있어 동식물상 또한 다양하다. 우리 정부는 국토 생태축을 설정하고 이를 보전하고 훼손지역을 복원하는 것을 국토환경관리의 기본원칙으로 하고 있다. 북한은 한반도 전체 생태·환경의 보전관리를 정책적 목표를 명시적으로 제시한 적은 없다.

우리 정부는 『제5차 국가 환경 종합계획(2020~2040)』에서 한반도 국토생태축의 연결성 확보를 주요 정책방향의 하나로 설정하고 이를 위해 아래와 같은 정책과제를 제시하고 있다.

- 백두대간, DMZ, 도서·연안 및 5대 강 등 국가의 핵심생태축 구축
- 위계별(국가-광역-도시) 생태축을 구축하고 공간적 범위를 설정하여 생태 우수지역은 보전, 훼손·단절 지역은 복원·연결하여 연결성 강화
- 생태축을 포함한 도시의 자연, 녹색공간을 그린인프라(Green Infrastructure)로 제도화하고 토지이용, 토지매수, 지역권, 트러스트 등 지원 정책수단 강구
- 도시자연의 확충과 접근성 강화^{71/}

그림 Ⅲ-3 국토생태축 기본구상



출처: 관계부처 합동, 『제5차 국가 환경 종합계획(2020~2040)』 (2019), p. 46.

71/ 관계부처 합동, 『제5차 국가 환경 종합계획(2020~2040)』 (2019), pp. 55~56.

〈그림 III-3〉에서 보듯 한반도의 생태축은 한반도를 남북으로 가로지르는 백두대간과 한반도 중앙을 동서로 가로지르는 DMZ가 중심이 되며, 해양·연안의 경우 서해·남해·동해 연안을 따라 도서 연안축이 중심이 된다.^{72/} 한반도의 핵심 생태축인 백두대간의 자연생태계는 개발과 남북 분단으로 단절되어 있으며 남북한의 연안 습지 생태계도 매립과 도시화 및 농경지 전환 등으로 인해 많이 사라졌다. 생물 서식에 중요한 보호지역을 확대하고 훼손된 생태계를 복원하고 남북한 생태축을 연결하는 것은 한반도의 생물다양성 및 생태계의 효과적인 보전뿐만 아니라 이를 기반으로 지속가능발전을 도모하는 데 중요하다. 남북한은 지리·생태적으로 연결된 생명공동체로서 생태·환경적 위협에 공동 대응해야 나가야 한다.

나. 북한의 생태·환경 분야 국제협약 및 국제네트워크 참여

북한은 산림황폐화를 비롯한 자연환경의 악화, 늘어나는 자연재해와 같은 기후변화의 영향과 피해에 대해 적극 대응해야 하며 이와 관련된 인식과 의지를 대내외적으로 표명해 왔다. 이러한 대응의 일환으로 관련 국제협약에 가입하고 관련 국제회의에 참가하였으며 국제기구나 유럽연합 등 다자협력 방식으로 국제사회의 지원과 협력을 요청해 왔고 여러 사업들이 실행되었다. 이런 점에서 국제협약과 국제네트워크는 남북한 양자 간 교류·협력이 어려운 상황에서 남북 생태·환경 협력을 모색할 수 있는 통로로 국내 관계자들의 관심을 받아 왔다.

〈표 III-6〉은 남북한이 가입 또는 비준한 기후 및 생태 관련 주요 국제협약들이다. 북한은 생태·환경 관련 주요 협약 중에서 ‘멸종 위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약(Convention on

^{72/} 위의 책, pp. 45~46.

International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna: CITES)’에는 가입하지 않았고, ‘물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(람사르 협약, Ramsar Convention)’과 ‘유전자원의 접근과 이용으로 인한 이익의 공정하고 공평한 공유에 관한 나고야 의정서’에는 비교적 최근인 2018년, 2019년에 각각 가입 및 비준하였다.

표 III-6 남북한의 기후 및 생태 관련 국제협약 가입 현황

협약	채택연도	가입(비준)연도	
		남한	북한
물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(Ramsar Convention)	1971	2010	2018
세계유산협약(World Heritage Convention)	1972	1988	1998
기후변화협약(UNFCCC)	1992	1993	1992
파리기후협정(Paris Agreement)	2015	2016	2016
생물다양성협약(CBD)	1992	1994	1994
카르타헤나 의정서(바이오안전성에 관한 생물 다양성협약 부속 의정서)	2000	2007	2003
나고야 의정서(유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 생물다양성 협약 부속 의정서)	2010	2017	2019
멸종 위기에 처한 야생 동식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)	1993	1993	미가입
사막화방지협약(UNCCD)	2003	1999	2003

출처: 해당 협약 홈페이지 자료를 저자가 정리함.

북한은 국제협약 가입 당사국들에 요구되는 국가보고서 제출, 국제협약 당사국회의 참가 등 관련 활동에 적극 참여한 편이다. 유엔 기구에 제출한 북한의 국가보고서나 국제회의의 발표자료 등을 통해 북한의 관련 법제도, 생태·환경 현황, 지원·협력 관심사항을 파악할 수 있다.

예를 들어, 북한은 생물다양성협약 제6조에 따라 1998년 처음으로

「국가 생물다양성 전략 및 행동계획(National Biodiversity Strategy and Action Plan: NBSAP)」을 수립하였고, 2005년 12월, 2007년 9월, 2015년에 개정하였다. 협약 제26조에 따라 생물다양성 국가보고서를 작성해 협약사무국에 제출하고 있으며 가장 최근에 제출된 것은 2019년 제6차 국가보고서이다. 이 국가보고서에는 관련 법제도, 북한의 산림 등 유형별 토지피복 면적, 동식물종 수, 멸종위기종 수 등을 포함하여 북한의 생물다양성 관련한 최신 데이터와 정보가 들어 있다.^{73/}

국제협약은 아니지만, 남북한이 모두 참여하고 있는 생태계 관련 국제네트워크의 활동을 통해 북한의 생태·환경 현황 파악, 국제기관을 활용한 교육 및 조사·연구 사업 실행, 남북한 관계자의 국제회의 공동 참가 등 일정정도의 교류가 이루어졌다. 앞서 소개한 유엔경제사회이사회(UNESCAP)의 동북아시아 환경협력 프로그램(NEASPEC)과 유네스코(UNESCO)의 MAB(인간과 생물권) 프로그램 및 동북아 생물권보전지역 네트워크(EABRN)뿐만 아니라 자연보전 분야 대표적인 국제 전문기관인 세계자연보전연맹(IUCN), 동아시아-대양주 철새 이동경로 파트너십(EAAFP)이 좋은 예이다.

동아시아-대양주 철새 이동경로 파트너십(EAAFP)은 지속가능발전 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD) 발의안 목록에 채택된(유형 II 이니셔티브) 비형식적, 자발적 국제기구로 2016년 설립되었다. 러시아 극동지방과 미국 알래스카, 동아시아, 동남아시아를 지나 호주와 뉴질랜드에 이르는 철새 이동경로 상에 위치한 22개국의 정부, 국제기구, 국제 NGO 등이 참여하는 철새와 서식지 보전을 위한 국제적 파트너십으로 인천 송도

^{73/} Democratic People's Republic of Korea, *Sixth National Report to the United Nations Convention on Biological Diversity: Democratic People's Republic of Korea*, pp. 91~93.

에 사무국이 있다. 북한은 2018년에 가입하였다.^{74/}

다. 생태·환경 분야 남북 SDGs의 유사성과 차이

유엔 SDGs를 이행하기 위해 각국은 자국의 복합적이고 고유한 상황을 고려하여 국내 여건에 부합하는 국가 SDGs를 수립하였다. 남 북한도 국가 SDGs를 수립하였다. ‘Ⅲ. 1. 나.’에서 북한 SDGs의 특성과 기후와 생태계에 대한 목표 13, 14, 15에 대해 살펴보았다.

우리나라는 국제사회의 공동 목표 달성에 기여하고 한국 사회가 처한 여러 문제들을 해결하기 위해 우리나라에 특화된 한국형 지속가능발전목표를 수립하였고 이를 ‘K-SDGs’라 부르고 있다. 2006년 제1차 「국가지속가능발전 전략 및 이행계획」을 시작으로 5년 단위로 지속가능발전 기본계획을 수립하고 세부목표와 지표체계를 수정·보완해 왔다. 현재 K-SDGs는 제4차 「지속가능발전 기본계획(2021~2030)」에 따라 “포용과 혁신을 통한 지속가능국가 실현”을 비전으로 하여 4대 전략, 17개 목표, 119개 세부목표, 236개 지표들로 구성되어 있다.^{75/76/}

K-SDGs의 4대 전략은 유엔 SDGs의 5P 원칙(People: 사람, Planet: 환경, Prosperity: 번영, Peace: 평화, Partnership: 파트너십)에 대응하는데, 제4차 기본계획에서 이전에 분리되어 있던 지구촌 평화와 협력 강화를 통합하여 ‘사람이 사람답게 살 수 있는 포용 사회’, ‘혁신적 성장을 통한 국민의 삶의 질 향상’, ‘미래 세대가 함께

74/ “About EAAFP,” EAAFP, <<https://www.eaaflyway.net/about-us/>> (Accessed September 13, 2023).

75/ “국가지속가능발전목표(K-SDGs),” 지속가능발전포털, <<https://ncsd.go.kr/ksdgs?content=2>> (검색일: 2023.9.10.).

76/ 환경부·한국환경연구원, 『2022 국가지속가능성 보고서: 국가지속가능발전목표(K-SDGs) 점검 및 지표평가 결과』 (세종: 환경부·한국환경연구원, 2022), pp. 9~10.

우리는 깨끗한 환경’, ‘지구촌 평화와 협력 강화’로 설정되었다.^{77/}

남북한 SDGs의 우선 관심사, 강조점 등 특징을 SDGs 이행을 위한 남북협력 의제를 발굴하는 데 참고할 필요가 있다. 남북한의 생태·환경 분야 SDG 13, 14, 15에 대한 심층적인 비교는 남북한의 지표와 관련 정책 자료를 통해 포괄적으로 분석해야 하겠지만, 세부목표를 통해 주된 관심사와 강조점 등을 간략히 파악할 수 있다. 남북한 모두 유엔 SDGs 체계에 대응하여 세부목표를 설정하여 국제사회가 요구하는 기본사항들을 포괄하고 있는데, 상호비교에 따라 몇 가지 특징이 나타난다.

표 III-7 생태·환경 분야 남북한 SDGs 세부목표 비교

유엔 SDGs	북한 SDGs	남한 SDGs
	13. 기후변화 및 그 영향과 투쟁하기 위한 대중운동 전개 13.1 기후 관련 위험과 자연재해에 대한 회복과 적응력 강화 13.2 기후변화 조치들을 국가정책과 계획에 통합하기 13.3 기후변화 완화와 적응, 영향 축소와 조기경보에 대한 교육, 인식제고 그리고 인간과 제도적 능력 고양하기	13. 기후변화와 대응 13-1. 기후변화로 인해 예상되는 위험을 감소, 자연재해에 대한 회복 및 적응능력 강화 13-2. (보완) 기후변화에 대한 조치 계획을 지방정책 등에 노력 13-3. (보완) 기후변화 대응에 관한 역량 강화 13-4. 지구의 온도 상승을 산업화 이전 수준에 비하여 2℃보다 아래로 유지하고 더 나아가 온도 상승을 1.5℃ 까지 제한 하도록 노력
	14. 지속가능발전을 위한 연안, 바다, 해양 자원의 보전 및 지속 가능한 이용 14.1 2025년까지 모든 종류, 그 중	14. 해양 생태계 보전 14-1. 육상과 해상의 오염물질로부터 해양환경 보전을 위한 관리체계를 확립

^{77/} 지속가능발전위원회, 『2022 국가지속가능성 보고서』 (서울: 환경부, 2022), pp. 9~10.

유엔 SDGs	북한 SDGs	남한 SDGs
	에서도 특히 해양 쓰레기와 영양소 오염 등 육지 기반 활동에 따른 해양 오염의 방지와 상당한 감소 14.2 회복력 강화를 포함한 악영향의 상당한 감소를 위해 2020년까지 해양 및 연안 생태계의 지속가능한 관리와 보호 14.3 모든 단위에서의 과학적인 협력의 강화 등을 통한 해양 산성화의 영향에 대한 최소화과 경고 14.4 2020년까지 수확과 불법 어획에 대한 효과적인 관리와 실현 가능한 가장 빠른 시간 내 어획고 회복을 위한 과학기반 관리의 실행 14.5 국내법과 국제법에 부합하고 가장 유용한 과학 정보에 기초하여 2020년까지 연안 및 해양 구역의 최소 10% 보전 14.7 어장, 양식 그리고 관광의 지속 가능한 관리를 포함해 2030년까지 해양 자원의 지속가능한 관리를 통한 경제적 혜택 증대	14-2. 바다의 생태환경과 수산자원의 서식처를 적극적으로 관리 14-3. 과학기술 협력 강화 등을 통한 해양 산성화에 의한 영향을 최소화 14-4. 수산자원을 지속가능하게 관리하고 과도한 어업 지양 14-5. 해양 생태계의 체계적인 보전과 현명한 이용을 위해 해양보호구역 지정 면적 확대 14-6. 해양 자원의 지속가능한 이용을 통해 경제적 이익 확보 14-7. 해양과학 연구역량 제고와 해양과학기술 이전을 확대 14-8. 소규모 영세어업인의 안정적 어업행위 지원 14-9. (신규) 해양과 해양 자원의 보전과 지속가능한 이용에 대한 국제법을 국내법적으로 수용함으로써 해양과 해양 자원의 보전 및 지속가능한 이용 강화
	15. 산림의 지속가능한 관리와 복원, 생태계와 생물다양성의 지속가능한 이용 촉진 토지 황폐화 역전 15.1 국제협약의 의무에 발맞춰 2020년까지 육상생물과 담수 생태계 및 생태계서비스, 특히 산림, 습지, 산, 건조지의 보전, 복원, 지속가능한 이용 보장 15.2 2020년까지 모든 유형의 산림의 지속가능한 관리 촉진, 산림	15. 육상 생태계 보전 15-1. 육상과 내륙담수의 생태계 다양화를 위해 보전과 복원 활동을 활성화 15-2. 산림파괴 중단, 황폐화 된 산림 복원 등 지속가능한 산림경영을 강화 15-3. 가뭄·홍수·개발 등으로 황폐화된 토지를 복원하기 위해 노력

유엔 SDGs	북한 SDGs	남한 SDGs
	파괴 중단, 훼손된 산림의 복원, 국내적으로 조림과 재조림의 상당한 확대	15-4. 생물다양성 손실을 예방하기 위해 멸종위기종 보호 15-5. (보완) 동식물 보호종의 포획과 불법거래를 없애도록 노력
15.3	가뭄, 홍수, 혹서의 영향을 받은 땅을 포함해 2030년까지 황폐화된 토지와 땅의 회복	15-6. (보완) 침입외래종의 유입을 예방하고 이들이 육지 및 수중 생태계에 미치는 영향을 줄이기 위한 조치 실행
15.4	지속가능한 발전 역량을 확대하기 위해 2030년까지 생물다양성 포함한 산 생태계 보전 보장	15-7. 개발사업 등 인간 활동으로 단절된 생태축의 복원과 생태 네트워크 유지·관리를 위해 노력
15.5	자연 서식지 훼손을 줄이기 위한 긴급하고 상당한 조치 실행, 2020년까지 생물다양성 손실의 중단, 위험에 처한 종의 보호 및 멸종 방지	
15.8	2020년까지 육상 및 수 생태계의 외래침입종 유입을 막고 이의 영향을 상당히 줄이며 우선 종을 통제하거나 근절하는 조치들을 도입	
15.9	2020년까지 생태계와 생물다양성 가치를 국가와 지역계획, 발전 과정과 회계에 통합하기	
15.a	생물다양성과 생태계를 보전하고 지속가능하게 이용하기 위해 모든 자원으로부터 재정적 지원을 동원하고 상당하게 늘리기	

출처: “국가지속가능발전목표(K-SDGs),” 지속가능발전포털, <<https://ncsd.go.kr/ksdgs?content=2>> (검색일: 2023.9.13.); Democratic People’s Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, pp. 55~56.

북한 SDGs 세부목표는 유엔 SDGs 세부목표의 번호체계를 그대로 반영하여 북한 SDGs 세부목표에 어떤 유엔 SDGs 세부목표를 반영되었는지가 바로 파악된다(〈표 III-1〉 참조). SDG 13과 관련하여,

남한의 세부목표(13-4)에는 온도 상승 제한에 관한 파리기후협정의 목표가 명시적으로 포함되어 있다.

북한 SDG 14와 15의 세부목표는 2020년, 2025년, 2030년 등 구체적인 목표달성 시점을 명시하고 있으며 ‘2020년까지 연안 및 해양 구역의 최소 10% 보전(14.5)’과 같이 유엔 SDGs 세부목표의 정량적 목표를 그대로 반영하고 있다. 또 SDG 15의 여러 세부목표에 산림 관련 내용이 언급되어 있으며 산림의 보전·복원을 강조하고 국제협약 준수와 생태 보전을 위한 자원 조성 내용을 담고 있다.

남한의 SDG 14 세부목표는 북한보다 유엔 SDGs의 세부목표를 더 많이 반영하고 있는 반면, SDG 15 세부목표는 북한이 보다 더 유엔 SDGs 세부목표를 포괄적으로 반영하고 있다.

남한 SDG 15의 세부목표에는 북한의 세부목표에 없는 ‘개발로 인한 생태축의 복원’과 ‘생태네트워크 보전’을 포함하고 있다. 남한의 생태·환경 SDGs에서 또 하나 주목할 점은 산림 부문에서 유일하게 남북한 협력사항을 제시한 것이다.^{78/} 생태축의 복원과 생태 네트워크 유지·관리에 관한 세부목표 15-7의 정책과제에 ‘남북 산림 협력’이 포함되어 있다. 육상과 내륙담수의 생태계 다양화에 관한 세부목표 15-1과 관련하여 ‘DMZ 생태축 보전 사업’이 정책과제로 포함되어 있으나 이는 남한 측 DMZ 일원을 대상으로 하는 것으로 보인다.

남한 SDGs(K-SDGs)의 다른 목표에서도 남북교류나 한반도 차원의 협력에 관한 내용은 찾아보기 어렵다. 현 K-SDGs가 수정·보완되기 전, ‘목표 1. 평화·정의·포용’의 세부목표 6-13에 ‘남북한 협력 증진’이 포함되어 있었고, “북한과 대립하는 복잡한 정치 및 외교적 상황에 있으나 협력을 추구해야 한다. 이 세부목표는 평화와 번영을 위한 남북한 협력을 증진하는 새로운 지표를 포함할 것이나

78/ “국가지속가능발전목표(K-SDGs),” 지속가능발전포털.

특정 지표와 목표는 향후 설정될 것이다.”라는 설명이 붙어 있었으나 이후 이 세부목표는 삭제되었다.^{79/}

이상에서 볼 때, 북한은 유엔 SDGs의 해양 생태계 부문(SDG 14)을 포괄적, 적극적으로 이행할 여건과 역량이 부족한 것으로 보이며, 남한의 생태·환경 SDGs는 한반도 생태·환경 향상을 위한 목표와 정책이 결여되어있다. 국토생태축이 남북으로 연결(<그림 III-3> 참조)되어 있고 생태적 연결성이 높기 때문에 남북이 상호 협력하지 않으면 남북한의 생태·환경 SDGs를 원활히 달성하는 데 한계가 있다. 한반도 남북 SDGs 협력을 통해 시너지를 형성하도록 가능한 협력 사업을 발굴하고 상호연계, 공조할 필요가 있다.

라. 대북제재의 제약

2019년 하노이 미·북정상회담 결렬 이후 미·북 관계 교착이 장기화되고 있으며 최근 한미와 북한 간 강한 대치가 이어지고 있다. 또 지속되는 유엔 대북 경제제재는 남북 생태·환경 SDGs 협력 방안 모색에 큰 장애로 작용한다. 대북 제재 아래에서 인도적 지원은 허용되고, 생태·환경과 같은 비정치, 연성 이슈는 일반적으로 상대적으로 용이한 남북협력 주제라고 하더라도 미·북 간, 남북 간 정치적 대치 상황에 따라 좌우될 수밖에 없다.

몇 년 전 북한의 녹색기후기금(Green Climate Fund: GCF) 사업 지원이 유엔 대북제재로 인해 보류된 일은 비정치, 연성 이슈라 하더라도 국제정치 환경의 영향을 크게 벗어나기 어려움을 보여주는 사례라 할 수 있다. 북한은 유엔기후변화협약 당사국 총회에 참석하고

^{79/} Commission on Sustainable Development, *A Report on Korean-Sustainable Development Goals (K-SDGs) 2019* (Seoul: Ministry of Environment, 2019), p. 38.

2019년 ‘유엔 기후행동 정상회의(United Nations Climate Action Summit)’에 대표단을 파견하는 등 기후변화 대응을 위해 국제사회와의 협력 의지를 보여주고 있다. 특히 유엔기후변화협약의 녹색기후기금(GCF)에 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)를 수행기관으로 하여 약 75만 2,100 달러 규모의 능력배양사업(Readiness and Preparatory Support for Capacity Building of NDA and establishment of a National Strategy Framework for engagement with GCF in the Democratic People’s Republic of Korea) 지원을 신청하였다. 녹색기후기금(GCF)은 2019년 12월 이를 승인하였고, 이후 수행기관인 FAO가 유엔안전보장이사회 대북제재위원회에 제재 면제 요청서를 제출하였으나 위원회는 거절하였다. 이에 따라 녹색기후기금(GCF)은 북한이 요청한 능력배양사업 실행을 보류하였다.^{80/}

뿐만 아니라 과거 대북 지원사업을 활발히 벌여온 유럽연합 회원국 NGO들의 대북사업 계획도 유엔 대북제재로 인해 자국 정부로부터 승인을 받지 못하고 있다고 한다.

또 한 가지 사례는 앞서 소개한 유네스코 생물권보전지역 관련한 북한 학술 연구지원 사업의 중단이다. 2001~2009년간 유네스코 동북아 생물권보전지역 네트워크(EABRN) 협력을 기반으로 북한 생물권보전지역 관련한 여러 소규모 연구 및 출판 사업을 우리 정부가 유네스코를 통해 사업비를 지원하였다. 2010년부터 2013년 중반까지 남북관계 악화로 북한 지원사업이 중단되었고 2013년 EABRN 회의에서 남북한 관계자들이 만나 지원사업 재개를 논의하였다. 2014년 북한이 제출한 생물다양성 보전과 지속가능발전의 기반 마련을

80/ “Democratic People’s Republic of Korea,” Green Climate Fund, <<https://www.greenclimate.fund/countries/dpr-korea>> (Accessed September 13, 2023).

위한 사업계획서를 검토 및 조정하여 최종적으로 5개 세부과제가 선정되었다. 우리 정부(환경부)는 매년 약 25,000달러를 유네스코 신탁기금으로 지원하기로 하고 유네스코가 사업수행기관이 되었고, 2014년 7월 5개년 사업이 시작되었다. 2016년 6월까지 북한 멸종위기생물종 데이터에 관한 첫 번째 사업, 묘향산 생물권보전지역 관련 두 번째 세부과제는 수행 완료되었으나, 이후 유엔 안보리 대북제재와 남북관계 악화로 한국 정부의 사업비 지원이 중단된 상태이다.^{81/}

한편, 대북제재의 제약은 남북협력에 새로운 장애물은 아니다. 과거에도 한반도를 둘러싼 국제 정세의 변화에 따라 국제사회의 대북 협력과 남북 관계는 부침을 거듭했다. 남북관계가 교착된 상황에서도 기후변화, 생물다양성 보전과 같은 국제적 의제에 남북한은 지속적으로 참여·협력하고 있으므로 국제 협력 체계 속에서 교류·협력의 기회를 계속 모색해야 할 것이다.

3. 생태·환경 분야의 남북 SDGs 협력 방안

이상과 같이 SDG 13, 14, 15를 중심으로 남북의 생태·환경 분야 SDGs의 특성, 관련한 남북협력의 현황을 개괄하고, 지리·생태적으로 연결된 한반도 생명공동체로서 남북의 생태·환경 분야 SDGs 협력을 위한 환경을 다각적으로 살펴보았다. 이와 같은 논의를 토대로 하여 생태·환경 분야 남북 SDGs 협력 방안을 아래와 같이 네 가지로 제시한다.

81/ 명수정 외, 『국제네트워크를 활용한 남북 환경협력 방안 연구』 (세종: 한국환경연구원, 2017), p. 86.

가. 남북 공동 한반도 SDGs 수립과 VNR 작성

북한 VNR 작성을 지원한 유엔경제사회이사회(UNESCAP)와 같은 국제기구의 도움을 받아 생태·환경 분야를 포함하여 한반도 SDGs를 공동 수립하거나 한반도 VNR를 작성하는 협력 방안이다. 북한도 SDGs 이행을 위해 보다 효과적이고 포용적이며 신뢰성 있는 추진체제 마련이 시급한 실정이므로 유엔기관 및 남북이 함께 한반도 SDGs를 공동으로 수립하고 남북한이 유엔기관과 공동으로 추진할 수 있는 기후변화, 재난관리, 해양 및 육상 생태계 등의 분야별 이행계획을 마련하고, 에너지, 식량 및 농업, 식수 및 위생, 산림 및 토양복원 등 시급한 협력사업을 도출하는 것이다.^{82/}

남북한은 육상 및 연안 생태축을 중심으로 생태·지리적으로 연결되어 있으며 기후변화로 인한 자연재해, 생물종과 생태계 다양성 보호 등 기후 및 생태계 관련 목표에 상호 영향을 주며 또 공동대응을 통해 시너지를 얻을 수 있다.

SDGs 달성 시한인 2030년까지 남은 기간 동안(예: 2025~2030년) 남북한이 이행할 한반도 SDGs를 공동 수립하는 것이다. 협력사업에 대한 남북의 합의와 목표개발에 필요한 시간을 감안하여 17개 SDGs 중에서 비정치적이고 북한이 우선적으로 필요로 하는 일부 목표, 예를 들어 생태·환경, 식량·농업 분야 목표를 선별해 추진하는 방안도 가능할 것이다. 한반도 SDGs는 남북한 주민과 한반도의 비인간 생물을 한반도 생명공동체로 바라보고 한반도 전체의 생명안보를 확보하는 차원에서 접근하여 기존 남북한의 SDGs와는 차별되어야 할 것이다.

남북한 통합 한반도 SDGs 수립이 어렵다면, 한반도 VNR를 남북이

82/ 권을 외, “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제21권 17호 (2021), p. 25.

공동 작성하는 것을 대안으로 추진해 본다. VNR는 SDGs 달성을 위한 국가정책과 계획을 제시하는 것인데 북한은 국제기구(UNESCAP)의 도움을 받아 2019년 작성하여 제출하였고, 남한은 2016년 제출하였다. 마찬가지로 협력의 용이성을 위해 일부 SDGs를 대상으로 하는 것도 대안이 될 수 있다.

나. 기후·생태계 연계 협력

기후 및 생태계 부문을 연계한 남북 SDGs 협력 방안이다. 북한 SDG 13과 2019년 기후변화협약에 제출한 2차 NDC(국가 온실가스 감축목표) 제출 등을 비롯하여 북한이 기후변화 완화 및 적응에 큰 관심을 갖는 것은 기후 문제가 북한의 주요 과제 중 하나인 식량생산과 직결되며 최우선 정책의 하나인 산림녹화와 자연재해 저감과 밀접히 연관되기 때문일 것이다.

북한은 온실가스 배출량이 많지 않은 반면 기후변화로 인한 영향과 피해에 적절하게 대응할 수 있는 역량을 충분히 갖추고 있지 못하다. 온실가스를 적게 배출하는 친환경 산업을 발전시키고 기후변화 영향과 관련된 피해와 손실 증가에 대응할 수 있는 기후변화 적응 협력사업을 추진하는 데 중점을 두어야 할 것이다.

본 보고서(III. 1. 가.)에서 설명한 자연기반 해법(NbS)을 중심으로 훼손된 산림을 복원하고 해양 및 서해 연안 갯벌 생태계 보전(블루카본), 자연보호구 확대 등이 필요한데, 이는 북한 SDG 15와 16의 세부목표와도 들어맞는다. 또 북한이 취약한 산림, 농업, 수자원과 같은 분야의 기후변화 적응 협력사업과 에너지 부문(SDG 7)의 역량 강화를 위한 친환경에너지 협력도 고려할 필요가 있다.^{83/}

83/ 명수정 외, 『지속가능한 한반도 자연생태계 보존을 위한 남북환경협력 연구』, p. 65.

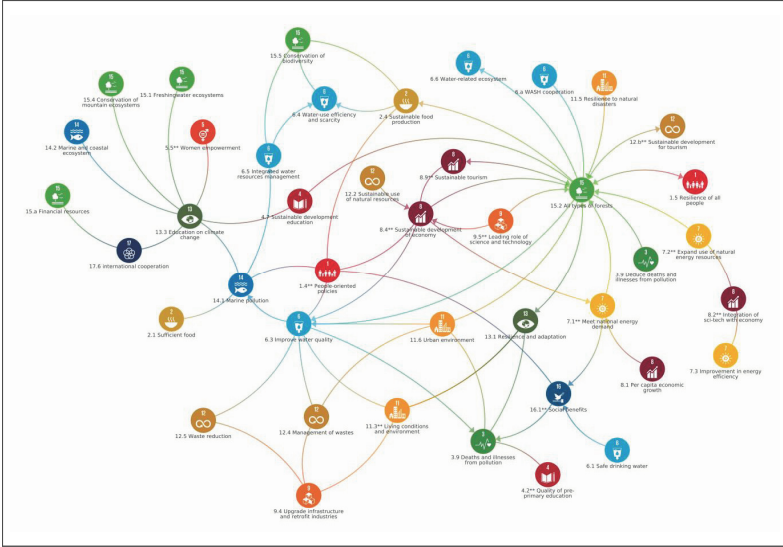
이를 위해, 북한의 기후 위기 대응, 생태계 보전 및 복원 등에 통합적으로 기여할 수 있는 세부방안을 마련하기 위한 현황 평가와 실행사업 개발 연구, 그리고 조림면적 확대 같은 단일 목표가 아닌 기후와 생태계를 통합적으로 고려한 한반도에 적합한 자연기반 해법 적용 가이드라인 개발과 같은 사업이 추진될 필요가 있다.

2019년에 발표된 북한 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』를 보면 SDG 15(육상 생태계) 이행계획으로 2024년까지 약 140만 ha를 조림해 대부분 산을 녹화할 계획임을 밝히며 이를 통해 매년 1000만 톤 이상의 온실가스 감축 능력을 새롭게 창출하게 될 것이라는 내용이 포함되어 있다.^{84/} 이는 기후와 생태계 목표 간 연계성을 반영한 것으로 볼 수 있는데, 다만 조림면적 확대로 탄소흡수를 증대시키는 단편적 접근의 한계가 엿보인다.

이외에 북한 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에는 북한이 중요하게 여기는 부분에 관한 목표들, 즉 SDG 2(농업), SDG 6(깨끗한 물과 위생), SDG 7(에너지), SDG 15(육상 생태계)에 대해 해당 SDG와 여타 SDGs 간의 상호연계를 보여주는 지도(visualization map)가 포함되어 있다. SDG 15(육상 생태계)의 시각화 지도는 세부목표 15.2(모든 유형의 산림)를 중심으로 여타 목표들과 인과관계 및 상호 영향을 보여주고 있다(<그림 III-4>). 기후-생태계 연계 협력을 위해 남북한 및 한반도의 생태·환경 SDGs 시각화 지도를 작성하여 협력사업의 시너지 효과와 우선순위를 분석해 볼 수 있을 것이다.

84/ Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, p. 44.

그림 III-4 북한 SDG 15(육상 생태계)와 여타 SDGs 간의 상호연계 시각화 지도



출처: Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, p. 44.

다. 핵심 생태계 복원·보전 협력

한반도 생태축, 산림, 습지를 중심으로 남북 생태·환경 SDGs 협력을 위한 핵심 생태계 복원·보전 협력을 추진한다. 남북의 주요 생태계를 연결하는 한반도 생태축은 지속가능한 한반도 국토환경 구축의 핵심이며, 산림 복원은 생물다양성 보전의 중요성뿐만 아니라 자연재해, 식량부족 등 북한의 시급한 문제를 해결하는 핵심 과제이다. 습지는 생물다양성의 보고이자 남북한에서 가장 많이 훼손된 생태계 유형 중 하나이다.

(1) 한반도 생태축의 복원·보전 체계 구축

한반도 생태축의 복원·보전 체계 구축을 위한 남북협력은 남북한의 생태·환경 SDGs 달성에 기여할 뿐만 아니라 지리·생태적으로 연결된 생명공동체로서 남북한의 정체성과 남북 SDGs 협력을 상징적으로 잘 보여줄 것이다. 북한의 경우 2018년부터 2022년까지 관련 SDGs 지표 달성에서 기후변화 관련 지표들은 달성이 양호한 반면 해양 생태계(SDG 14) 관련 지표 달성에 어려움이 큰 것으로 나타났다(〈표 III-4〉 참조), 남한의 경우도 최근 육상 및 해양 생태계(SDG 15, 14) 관련 목표달성 지표가 적은 편이다(〈표 III-5〉 참조). 생태축을 기반으로 핵심 생태계들을 연결하는 생태 네트워크를 복원·보전함으로써 생물다양성과 생태계서비스를 보다 효과적으로 증진할 수 있다. 남한에서는 개발 압력 및 도시화·산업화에 따른 토지 전용으로 생태축이 단절되고 서식지가 감소하고 있으며 북한 또한 심각한 산림 훼손으로 서식지가 축소되고 있다. 또 남북한 모두 연안 갯벌이 매립과 개발로 크게 감소하였으며 해양 생태계 질도 악화되고 있다.

북한 SDGs에는 생태축에 관한 언급이 없으나, 남한 SDGs에는 세부목표 15-7에서 생태축과 생태 네트워크에 관하여 “개발사업 등 인간 활동으로 단절된 생태축의 복원과 생태 네트워크 유지·관리를 위해 노력”한다고 명시하고 있다(〈표 III-7〉 참조). 관련 지표는 백두대간 등 산림 복원 면적과 도심/생활권 복원이며, 이를 달성하기 위한 정책과제로 도시 생태축 복원사업, 백두대간 등 보전·복원 계획, 남북 산림 협력이 제시되어 있다. 또 우리 정부는 『제5차 국가환경 종합계획(2020~2040)』에서 한반도 백두대간, DMZ, 도서연안 국토생태축을 설정하고 이의 연결성 확보를 강조하고 있다(〈그림 III-3〉 참조).

(2) 통합적 남북 산림 협력

심각한 산림 및 토지 황폐화 대응을 위해 북한은 국가적 노력을 집중하고 있으며 이와 관련한 국제사회의 지원과 남북협력 사업이 추진되었다. 북한 SDGs에서도 산림 관련 목표와 이행계획이 비중 있게 들어가 있다. 또 남한은 산림녹화의 세계적 성공 사례로 언급되며 현재에도 동북아 사막화 방지 네트워크를 주도하는 등 국제사회 산림협력 부문을 선도하고 있다.

2019년 2월 하노이 미·북정상회담 결렬 이후 중단된 남북 산림 협력을 위한 대화가 재개되어야 할 것이다. 현재 교착된 남북관계 아래에서는 민간과 지방자치단체를 중심으로 협력을 재추진하는 것이 보다 용이할 것으로 보인다. 그동안 정부(산림청, 강원도, 경기도)와 민간단체(평화의 숲, 겨레의숲, 우리민족서로돕기운동 등)를 통해 양묘장 조성, 묘목지원, 조림, 병해충 방제 등과 같은 단일 목적의 일회적 대북사업이 주를 이루었다.^{85/}

그간의 남북 산림 협력의 의미와 한계를 돌아보고 북한 SDGs 이행과 연계한 협력 방안을 개발할 필요가 있다. 산림 복원·보전의 목적뿐만 아니라 기후변화, 재해위험 저감, 생물다양성 증진, 농업생산 증대 등 다른 SDGs의 목적을 함께 실행할 수 있는 통합적 사업 전략을 수립하고, 이를 중장기적으로 지속가능하게 추진할 수 있도록 국내 기관·단체들 간의 조율 및 공조가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 관련하여, 대북 산림 원조사업의 경험이 풍부한 스위스개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation: SDC), 유럽연합과 같은 국제기관의 전략과 경험을 참고할 필요가 있다. 이들 국제기관들의 산림 복원 사업은 황폐화된 산비탈 지역의

85/ 문예찬, 『남북산림협력과 SDGs: 발전방향과 과제』 (서울: 재단법인 숲과나눔, 2021), p. 45.

조림, 재조림, 임농복합경영을 추진하여 재해위험과 지역주민의 소득과 생활환경 개선 등을 복합적으로 사업의 목표로 삼았다.

(3) 습지 복원·보전 협력

전 세계적으로 내륙 및 연안습지는 오염, 국토확장이나 개발사업 등으로 인해 크게 사라지고 훼손되고 있다. 북한의 경우 농경지 확보를 위해 서해 연안을 중심으로 이루어진 간석지 개발로 연안 생태계가 심각하게 파괴되었고, 남한도 마찬가지로 서해 연안 매립 간척과 논 개간으로 많은 습지가 사라졌다. 한반도의 서남해안 갯벌은 세계 5대 갯벌의 하나로 평가될 정도로 가치가 높는데, 2021년 서남해안의 4개 갯벌(서천갯벌, 고창갯벌, 신안갯벌, 순천보성갯벌)이 ‘한국의 갯벌’이라는 명칭으로 유네스코 세계유산목록에 등재되었다.

북한에는 서해 연안을 따라 대동만, 해주만 등 여러 만들과 2,500개 이상의 섬들이 있으며 갯벌 면적은 약 7,000km²이며 연안습지가 사라지면서 철새 휴식지도 상당 부분 사라지고 있다.^{86/} 중국과 남한의 개발 압력이 커지면서 북한이 철새들의 휴식지로서 상대적 중요성이 커지고 있다.

2022년 12월 채택된 생물다양성협약의 ‘쿤밍-몬트리올 글로벌 생물다양성 프레임워크(Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework)’는 협약국의 2030년까지 육상 및 해양 면적의 30%를 각각 효과적으로 보전하고 관리하도록 요구하고 있다(세부목표 3).^{87/} 남북한 모두 세부목표 3을 달성하기 위해 다방면으로 노력을 기울여야 하는데 훼손된 습지 복원은 매우 효과적이고 주요한 실행수단의

86/ 명수정 외, 『국제네트워크를 활용한 남북 환경협력 방안 연구』, p. 49.

87/ “2030 Targets (with Guidance Notes),” Convention on Biological Diversity, September 21, 2023, <<https://www.cbd.int/gbf/targets/>> (Accessed September 22, 2023).

하나가 될 수 있다.

최근 북한은 습지 보전 관련한 국제협력에 큰 관심을 보이고 관련 활동에 적극 참여해 왔다. 여러 국제기관들의 도움을 받아 ‘물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(람사르 협약)’에 2018년 가입했고, 습지를 세계유산 잠정목록에 올리는 데 관심을 보이고 있다. 습지 복원보전 협력은 북한의 필요와 관심을 반영한 생태·환경 SDGs 협력사업의 하나로 우선적으로 모색할 필요가 있다.

라. 다자협력

남북 SDGs 협력을 위해 생태·환경 분야 국제협약과 다자간 협력 메커니즘을 적극 활용할 필요가 있다. 생태·환경 분야만큼 적극적이고 개방된 태도로 북한이 국제협력을 바라고 추구하는 분야는 없을 것이다. 기후변화협약, 생물다양성협약 등 여러 생태·환경 관련 국제협약(〈표 III-6〉 참조)과 국제네트워크에 가입하였고 유네스코 생물권보전지역,^{88/} 람사르 습지, 세계자연유산 등 국제보호지역 지정에도 큰 관심을 보여 왔다.

2018년 북한이 나선과 문덕을 북한 최초의 람사르 습지로 지정하면서 가입한 람사르 협약의 사례를 보면, 2014년부터 유엔경제사회 이사회(UNESCAP), 한스자이텔재단, 동아시아-대양주 철새이동경로 파트너십(EAAFP), 람사르 협약 사무국 등 국제기관과 국제전문가들의 지원을 받아 습지 및 조류 조사·모니터링, 국제회의 참석, 협약 가입을 위한 워크숍·세미나 개최 등 적극적인 활동을 벌인 바 있다. 2016년부터 강화된 국제사회의 대북제재와 악화된 국제관계

88/ 북한의 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에 의하면 SDG 15의 주요 성과의 하나가 생물권보전지역의 확장이다. 2015년 북한의 생물권보전지역 비율이 4.6%였음을 밝히고 2019년 기준 백두산(1989), 구월산(2004), 묘향산(2009), 칠보산(2014), 금강산(2018) 등 5곳이 되었음을 언급하고 있다.

에도 불구하고 습지 관련한 국제협력 사업들이 중단되지 않고 진행되었다는 점에 주목할 만하다.

북한의 SDGs 이행 과정에서 외부의 지원과 국제협력은 불가피하다. 북한 SDG(13, 14, 15)에도 유엔기후변화협약과 파리협정의 충실한 이행, 해양 관련 국제법에 부합한 연안 및 해양 보전지역 확대, 생물다양성 관련 국제협약 의무 준수 등과 같이 생태·환경 분야에서 국제협력의 의지를 드러내고 있다. 생태·환경 분야에서 산림 부문을 제외하고 남북한 양자 협력은 거의 이루어지지 않았기 때문에 국제협약, 국제 민간단체 및 네트워크를 활용한 다자방식의 남북협력 방안을 모색해야 한다.

각 국제협약 및 프로그램에 제출하는 국가보고서 작성, 모니터링 및 조사 실행, 보고서 작성, 국제보호지역을 포함한 자연보호구 지정 및 관리 개선, 보전 역량강화 등을 추진한다면 북한의 SDGs 이행에도 도움이 되고 국제사회의 일원으로서 북한의 개방을 확대하는 효과도 가져올 수 있다. 람사르 협약 가입 사례에서와 같이 북한과 협력 경험이 있는 국제기구와 국제단체들과 함께 역량강화 프로그램을 중심으로 사업을 시작하는 것이 효과적이며 대북제재로 인해 어려운 물자지원과 달리 상대적으로 추진이 용이하다.

관련 국제기구와 국제단체로는 기후변화협약, 생물다양성협약, 람사르 협약 등 생태·환경 분야 국제협약 운영 사무국, 동북아지역 환경협력 프로그램(NEASPEC), 동북아 생물권보전지역 네트워크(EABRN), 동아시아-대양주 철새 이동경로 파트너십(EAAFP) 등 남북한이 참여하고 있는 다자협력 메커니즘(국제네트워크)을 운영하는 국제기구(유엔경제사회이사회, 유네스코, EAAFP 사무국 등), 생태·환경 분야 대북 지원사업 추진 경험이 많은 유럽연합 회원국의 기관 및 단체(한스자이텔재단 등), 그리고 북한과 협력 관계에 있

는 국제 자연보전단체(IUCN, WWF, Birdlife International, 국제 두루미재단 등) 등이 있다.

다만, 북한의 녹색기후기금(GCF) 사업 지원이 유엔의 대북제재 정책에 의해 보류된 사례에서 보듯이 국제기구를 통한 생태·환경 분야 인도적 지원 사업이더라도 국제사회의 대북제재가 강력히 작동하는 상황에서는 추진이 쉽지 않은 현실적 제약을 고려해야 한다. 향후 국제정세와 남북관계가 개선되어 남북이 보다 주체적으로 협력 사업을 추진할 수 있는 상황이 되기까지는 북한과 교류가 상대적으로 수월한 국제 네트워크와 대북 협력사업을 다년간 추진해 온 국제기관들의 노하우와 정보를 남북협력 사업을 준비하고 모색하는데 적극 활용해야 할 것이다.

IV. 식량 · 농업 분야의 남북 SDGs 협력

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

식량·농업 분야의 남북 SDGs 협력

1. 식량·농업 분야의 남북 SDGs 협력 평가

가. 북한의 식량·농업 분야 SDGs

(1) 현황

2021년 7월 14일 유엔의 고위급 정치포럼(HLPF)에서는 북한의 지속가능발전목표(SDGs)를 위한 자발적 국가평가 보고가 개최되었다. 이번 포럼에서는 북한이 처음으로 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』를 제출하였다. 김성 유엔 주재 북한대사가 이 자리에서 북한은 경제제재, 자연재해, 코로나19 등 여러 가지 어려운 상황 속에서 지속가능한 발전을 이행하기 위해 노력하고 있다고 언급하고 현재 상황을 비교적 솔직하게 털어놓았다는 게 대체적인 평가이다. 김성 대사는 ‘단 한 사람도 소외시키지 않는다.’는 북한의 정책은 유엔의 지속가능개발 목표와 부합한다며 ‘인민대중 제일 원칙은 국가건설과 활동의 유일한 지침’이라고 설명했다.^{89/} 북한은 유엔의 지속가능한 발전을 위한 17개 목표, 95개 대상, 132개 지표를 자체 실정에

89/ “북한, 유엔에서 제재가 지속가능발전목표의 주요 걸림돌 주장,” 『VOA』, 2021. 7.14., <https://www.voakorea.com/a/korea_korea-economy_un-sdgs-dprk/6060181.html> (검색일: 2023.6.30.).

맞게 조정하여 목표를 재설정하였다.

예를 들면, 유엔이 설정한 SDG 2는 ‘기아 종식, 안전하고 영양이 개선된 식량 달성, 지속가능한 농업 장려’이나, 북한은 이를 ‘지속가능한 농업 발전과 식량의 자족 실현’으로 자신이 설정한 NDG 2로 바꾸었다.^{90/} SDG 2와 관련하여 북한 당국은 4개의 세부목표를 설정하였다(〈표 IV-1〉). 세부목표 2.1은 2030년까지 모든 국민에게 지속가능하며 증대된 농업생산량과 안전하고 영양가 있고 충분한 식량에 대한 접근성을 보장한다는 목표이다. 세부목표 2.1을 추진하기 위한 기관은 농업성(현재의 농업위원회)과 재정성 및 각 관련 기관이다. 세부목표 2.2는 2025년까지 5세 미만 아동의 발육부진에 대한 목표 달성을 포함하여 2030년까지 모든 형태의 영양실조를 종식하고 청소년 시기의 소녀, 임산부, 수유 여성, 노인의 영양을 해결한다는 목표이다.^{91/} 이러한 목표를 추진하기 위한 주요 기관은 국가 계획위원회와 공중위생성이다. 세부목표 2.4는 2030년까지 지속가능한 식량 생산체계를 보장하고 회복력 있는 농업 훈련을 시행하여 생산량을 증가하고 생태계를 유지하며 자연재해 적응 능력을 강화하며 토지의 비옥도를 점진적으로 개선한다는 목표이다. 이를 추진할 기관은 국가비상재해위원회, 재정성, 농업성, 국토환경보호성, 도시관리위원회 등이다. 세부목표 2.5는 2020년까지 우수 종자를 대량 재배하고 현지 수요에 맞는 특정 품종에 대한 종자 생산량을 늘리고 선진화된 농업 기법을 도입한다는 목표이다.^{92/} 이를 추진하기 위

90/ 유엔의 SDGs와 북한의 NDGs에 대해서는 최규빈·홍제환, “북한의 SDGs이행 동향: ‘자발적 국별 리뷰(VNR)’ 보고서 내용을 중심으로,” (통일연구원 Online Series CO 21-22, 2021.7.20.), p. 4, <<https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/12489>> (검색일: 2023.7.1.) 참조.

91/ 대북협력민간단체협의회, 『조선민주주의인민공화국 지속가능한 발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국가 검토 보고서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2021), p. 50.

92/ 위의 책, p. 50.

한 기관은 농업성과 농업과학원(현재의 농업과학연구원)이다.

표 IV-1 북한의 SDG 2의 세부목표

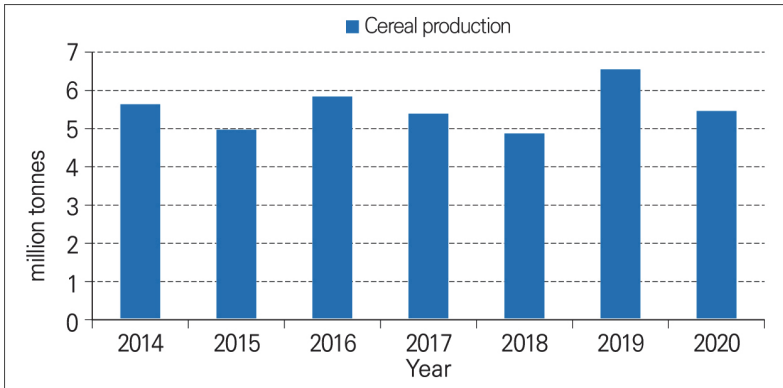
북한 SDGs	세부목표	추진기관
2. 농업생산 증대 및 영양 개선을 통한 식량 자급자족 달성	2.1 농업생산량 증대와 안전하고 영양가 있는 식품 공급을 통해 2030년까지 모든 주민에게 지속가능한 식량 접근성을 보장한다.	농업성(현 농업위원회) 재정성 모든 이행기관
	2.2 2025년까지 5세 미만 어린이의 발육 부진을 해소하고 2030년까지 영양실조를 종식하며 청소년, 임산부, 수유부, 노인의 영양 문제를 해결한다.	국가계획위원회 공중위생성
	2.4 2030년까지 지속가능한 식량 생산체계를 확립하며, 생산성을 높이면서 생태계를 파괴하지 않는 방식의 농업 훈련을 실시한다. 이 훈련은 생태계를 유지하면서도 농업 생산량을 증가하고 재난에 대한 적응력을 강화하며 토지의 비옥도를 점진적으로 개선하는 것을 목표로 한다.	국가비상재해위원회 재정성 농업성 국토환경보호성 도시관리위원회
	2.5 2020년까지 우량 종자를 대량으로 생산하고, 지역의 요구에 맞는 품종의 종자 공급량을 늘리면서 앞선 영농 기술을 도입한다.	농업성 농업과학원 (현 농업과학연구원)

출처: 대북협력민간단체협의회, 『조선민주주의인민공화국 지속가능한 발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국가 검토 보고서』(서울: 대북협력민간단체협의회, 2021), p. 50을 참고하여 저자가 수정.

북한 당국은 지속가능한 농업 발전과 식량의 자급자족 실현을 최우선 과제로 설정한다. 알곡(곡물) 생산을 늘리기 위한 긍정적인 조치에도 불구하고 북한은 새천년개발목표로 삼은 알곡 고지의 목표량 700만 톤(조곡 기준)을 달성하지 못했다(<그림 IV-1>). 북한은 곡물 생산 목표량을 달성하지 못한 주된 원인을 잦은 자연재해와 낮은 회복탄력성, 농자재 부족, 낮은 기계화 수준에서 찾고 있다.

북한은 곡물 생산량 증대를 위해 과학 농업을 집중적으로 추진하여 2019년 조곡 기준 655만 톤의 곡물을 생산했다고 평가한다. 이는 지난 10년간 가장 많은 생산량이다. 그러나 2020년에는 잇단 태풍과 홍수 등 자연재해로 곡물 생산량이 552만 톤으로 감소하였다.

그림 IV-1 북한의 연도별 곡물 생산량



출처: Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, p. 15.

북한은 농경지가 제한되어 있어 간척지(간석지) 개간은 농업 발전과 민생문제 개선을 위한 주요 해결책으로 설정하고, 이를 위해 국가적 노력을 기울이고 있다고 하면서 2012년 서해안 홍건도와 용매도 간척이 시작되어 2021년 4월 대자연 개조사업으로 약 13,000ha의 새로운 농경지가 개간되었다고 밝혔다.^{93/} 북한은 지속가능한 식량 생산체계 확보를 위해 다수확 품종과 토양의 비옥도를 증진하는데 주력하고 있으며 다수확 종자와 개선된 농사 방법 등 여러 방면의 과학적 연구를 추진하고 있다.

93/ “北 홍건도간척지-용매도간척지 건설...1만 3천여 정보 새땅 확보,” 『SPN서울평양뉴스』, 2021. 6. 20., <<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=40332>> (검색일: 2023. 6. 5.).

북한은 알곡 작물 이외 축산, 채소, 과수, 어업의 지속가능한 발전을 위해 상당한 노력을 기울이고 있으며, 협동농장의 공동축산과 개별농가의 부업 축산을 장려하고, 연안 바다의 양식을 확대하면서 채소의 연중 생산을 위한 온실의 확대도 주요 농업정책으로 추진하고 있다. 북한은 2019년 함경북도 경성군에 200ha 규모의 중평남새온실농장을 완성한 데 이어, 2022년에는 함경남도 함주군에 277ha의 연포남새온실농장을 완성하였고, 2023년 2월에는 평양시 강동군에 280ha 규모의 강동남새온실농장을 착공하였다.^{94/}

(2) 과제

지속가능한 농업 발전과 식량의 자급자족 실현을 위해서는 준비해야 할 과제가 많다. 무엇보다 지속가능한 농업발전을 위해서는 기반이 되는 질 좋은 농지의 확보와 토지의 질을 높이고 이를 보전할 필요가 있다. 북한의 「농업법」(2020년 9월 25일, 정령 제422호 수정 보충) 제31조는 “농업에서 토지는 기본 생산수단이다.”라고 규정하고 있다. 제33조에서 “농업지도기관과 농목장, 해당 기관, 기업소, 단체는 간석지를 개간하고 새땅찾기운동을 적극 벌려 더 많은 농업토지를 얻어내야 한다.”라고 규정하여 농지의 확보를 강조하고 있다. 제34조에서는 유기질 비료를 많이 공급하여 농업토지를 계획적으로 개량하며 농지의 지력을 높일 것을 강조한다. 제35조에서 농업지도기관 등은 토지정리(경지정리) 계획을 세워 패기논과 비탈밭, 빈땅 등을 정리하도록 강조하고 있다.^{95/} 이 모든 것들이 북한이 안

94/ 정성학, “[하늘에서 본 북녘] 대규모 온실농장 겨울철 난방실태 열적외선 분석,” 『Daily NK』, 2023.4.26., <<https://www.dailynk.com/20230426-4/>> (검색일: 2023.4.28.).

95/ 박정원·최은석, “북한의 주요 농업 관련 법령 해설,” 『KREI 북한농업동향』, 제13권 4호 (2011), pp. 70~71, <<https://www.krei.re.kr/krei/selectBbsNttView.do?bbsNo=82&key=318&nttNo=52834>> (검색일: 2023.10.1.).

고 있는 농지 관련 문제점이라고 할 수 있다.

다음으로 강조해야 할 것은 물 문제이다. 북한은 정권 수립 시점부터 양수기를 이용하여 낮은 지대에 있는 강이나 호수의 물을 퍼 올리는 관개체계를 구축하였다. 북한의 에너지 사정이 나빠짐에 따라 이런 방식의 관개체계는 작동하기 어렵게 되었고 이 결과 가뭄에 대한 대비를 적절히 하기 어렵게 되었다. 이뿐만 아니라 무분별한 벌채로 인해 큰비가 내려 홍수가 발생했을 때 피해를 줄일 수 있는 대비도 소홀하였다. 대안으로 1990년대 중후반 이른바 고난의 행군 이후 김정일은 대규모의 자연흐름식 물길공사를 착공하여 평안남도, 평안북도, 황해도 등 서해안 평야 지대에 농업용수 공급 사업을 추진하여 오늘날까지 계속하고 있다.

농업 생산성을 높이기 위해서는 농기계, 비료, 농약, 종자, 비닐 등 자본재의 원활한 공급이 필수적이다. 그러나 북한은 자체의 힘만으로는 농자재를 충분히 공급할 수 없다. 왜냐하면 외부의 자본 유입 없이 자체의 자본만으로는 농자재 생산을 위한 충분한 투자가 불가능하고 기술개발을 통한 농자재의 질적 향상을 도모하기 어렵기 때문이다. 2000년대 중반까지만 해도 국제사회의 지원에 힘입어 농자재 조달에 숨통이 트였지만 2006년 제1차 핵실험 이후 북한에 대한 국제사회의 지원이 끊어지면서 북한은 심각한 농자재 부족난을 겪고 있다.

북한은 ‘종자혁명’을 부르짖으면서 종자 개발에 전력을 다하고 있지만 우량종자 부족은 해결되지 않은 과제로 남아 있다. 한때 남북한 농업 협력을 통해 북한의 5개 지역에 씨감자 생산시설을 구축하고 우량 씨감자를 생산하였지만 물자 부족과 기술개발의 소홀로 다시 과거로 회귀할 조짐을 보이고 있다. 최근 김정은 위원장이 밀과 보리의 재배 면적 확대를 지시하였지만, 우량종자 확보의 어려움으

로 기대한 만큼의 성과를 거두고 있지 못한 실정이다.

북한이 안고 있는 근본적인 농업 문제 중의 하나는 집단경영에 따른 생산성 향상의 부진이다. 북한은 농업 생산성 증대를 위해 작업반 우대제, 분조 관리제, 포전담당책임제, 농장책임관리제 등 다양한 방식의 제도개혁을 시도하였지만 모두 집단경영의 틀을 벗어나지 못한 채 농업생산에 참여하는 농민에게 적절한 경제적 유인을 제공하지 못함으로써 기대한 만큼의 농업생산 증대를 실현하지 못하고 있다. 과거 중국의 개혁개방 경험이나 동구권 사회주의 체제전환국의 경험에 의하면 가족농 제도로의 전환이 가장 효과적인 생산성 증대 책임에도 북한은 아직도 이러한 제도를 수용하지 못하고 있다.

지속가능성 측면에서 북한은 농지를 지나치게 약탈적으로 이용하고 있다. 농지의 80% 이상을 곡물 생산에 집중적으로 이용하면서 다른 작물과 돌려심기(윤작) 없이 화학비료에 대한 의존도를 높여 나가면서 곡물 단작을 고집하고 있다. 이 결과 농지의 지력이 떨어지고 토지의 산성화가 급속히 진행되고 있다.

북한이 주창하는 주체농법의 문제점도 심각하다. 제한된 농지를 최대한 이용하기 위한 밀식과 단위 면적당 생산성을 극대화하기 위한 화학비료 위주의 농법이 지속되면서 농지의 산성화와 약탈적 농법은 이미 도를 넘어 농지의 회복이 거의 불가능한 상황에 이르고 있다. 지속가능한 농법으로의 전환이 시급하다.

(3) 목표

북한은 SDG 2를 ‘지속가능한 농업 발전’과 ‘식량의 자족 실현’이라는 두 가지 목표로 설정하고 있다. 문제는 ‘식량의 자족 실현’ 목표이다. ‘지속가능한 농업 발전’으로는 ‘식량의 자족 실현’ 목표를 구조적으로 달성하기 어려움에도 불구하고 이를 강조한 나머지 지속가

능한 방법으로 농업을 발전시키기보다는 지속가능하지 않은 방법으로 농업 생산성을 최대한 실현하려고 한다. 만일 북한이 보유하고 있는 자원을 농업 부문에만 집중한다면 식량의 자족 실현이 가능할지 몰라도 이는 자원배분의 비효율을 가져와 경제 전반의 발전을 어렵게 하는 결과를 가져올 것이며 국민의 후생을 오히려 퇴보시키는 결과를 낳게 될 것이다.

따라서 북한은 SDG 2를 현실적 요구에 맞게 수정할 필요가 있다. ‘지속가능한 농업 발전’이라는 목표는 그대로 유지하되 이러한 목표를 통해 생산할 수 있는 식량 생산 목표를 고려한 식량 공급 계획을 수립할 필요가 있다. 국민의 건강을 유지할 수 있는 식량 및 식품 수요를 먼저 설정하고 자체 생산을 통해 공급하지 못하는 부분은 수입 등을 통해 공급하는 계획이 지속가능한 영양 공급 계획이 될 것이다. 이런 관점에서 ‘식량의 자족 실현’ 목표는 ‘국민에게 영양가 있고 안전한 식품의 공급’으로 목표를 수정하는 것이 지속가능한 적절한 목표라고 판단된다.

나. 남한의 식량·농업 분야 SDGs

(1) 현황^{96/}

한국은 2019년 지속가능발전목표(SDGs) 이행보고서를 처음 발간한 데 이어 2023년까지 이행보고서를 매년 갱신하여 발간하고 있다. SDG 2(기아종식, 식량안보 달성, 영양상태 개선과 지속가능한 농업 강화)와 관련하여 한국의 영양 섭취 부족자 비율은 2015년 이후 증가 추세이다(관련 지표 2.1.1.).^{97/} 경제 발전과 소득 증가, 식품산업 성장,

96/ 이 부분은 통계청 통계개발원, 『한국의 SDG 이행보고서 2023』 (서울: 통계청, 2023)을 기초로 저자가 부분적으로 보충함.

97/ 위의 책, p. 24.

국가 간 식품 교역 확대로 먹을거리가 풍부해지면서 영양 과잉 섭취로 인한 질병이 증가하고 있음에도 불구하고, 여전히 영양 섭취가 부족한 계층이 존재한다. 질병관리청의 ‘국민건강영양조사’에서는 “영양 섭취 부족자를 에너지 섭취량이 필요량의 75% 미만인 경우, 철, 비타민 A, 리보플라빈 섭취량이 모두 평균 필요량 미만인 경우”로 정의한다.^{98/} 이에 따르면, 한국의 만 1세 이상 영양 섭취 부족자 비율은 2001년 18.4%이던 것이 2014년 8.0%까지 감소하였다가 2015년부터 증가세로 돌아서 2020년에는 14.4%까지 증가하였다.

농가 규모에 따른 농업소득 격차는 다소 감소하였다(관련 지표 2.3.2).^{99/} 농업소득은 농가의 소득수준을 나타내는 것으로, 농업 총수입에서 농업경영 비용을 차감한 금액을 말한다. 한국 농가의 농업소득은 연도별로 다소 변동이 있으나 2010년대 이래 평균적으로 증가했다. 2019년에는 전년 대비 20.6%나 떨어진 1,026만 원으로 급감하기도 했으나 이후 증가세로 돌아서 2021년에는 1,296만 원으로 늘어났다. 농업소득이 2021년까지 등락을 반복하면서 농지 면적별 농업소득 격차도 증감을 반복하고 있다. 대규모 농가의 농업소득은 2018년까지 증가했으며, 이에 따라 상대적으로 규모가 작은 소규모 농가와 농업소득 격차가 커졌다. 그러나 2020년 코로나19 팬데믹 이후 대규모 농가의 농업소득이 팬데믹 이전 수준을 회복하지 못하고 있는 데 비해 같은 기간 소규모 농가의 농업소득은 증가하여 대규모 농가와 소규모 농가의 농업소득 격차가 다소 줄어들었다.

2003년에는 경지면적이 0.5ha 미만인 소규모 농가의 농업소득이 10ha 이상인 대규모 농가의 약 6.3% 수준이었다. 이후 대규모 농가의 농업소득이 대폭 증가하면서 2018년에는 3.5% 수준으로 크게 줄

98/ 위의 책, p. 23.

99/ 위의 책, p. 26.

어 들었다. 하지만 2018년 이후 대규모 농가의 농업소득이 2021년까지 계속 감소한 반면 소규모 농가의 농업소득은 약간 증가하면서, 대규모 농가와 소규모 농가의 농업소득 격차가 약간 줄어들었다.

그러나 2000년대 이후 평균 농업소득은 연평균 1.1% 증가한 데 그치고 있다. 오히려 농외소득이 연평균 3.6% 증가하고, 이전소득은 연평균 11.7% 증가하면서 농가소득의 증가를 견인하는 것으로 나타나고 있다. 농가소득 중에서 농업소득 비중은 2003년부터 2021년까지 18년간 12.2%p가 감소했으나, 농외소득과 이전소득은 각각 2.5%p, 23.5%p가 증가했다. 이 결과 2021년에 농가소득 중에서 농외소득 비중이 37.4%로 가장 크며, 다음으로 이전소득(31.0%), 농업소득(27.1%), 비경상소득(4.4%) 순으로 비중이 크다.

지역(local) 가축 품종의 멸종위험률이 높아, 가축 자원의 다양성 확보를 위한 노력이 요망된다(관련 지표 2.5.2).^{100/} 지속가능한 농업과 식량의 안정적 공급을 위해 전 지구적인 동식물 자원의 다양성이 확보될 필요가 있다. 지역 가축 품종의 멸종위험 비율은 동식물 자원의 다양성 수준을 파악하는 하나의 지표로서, 멸종위험 수준이 알려진 지역 가축 품종 중 위험 상태로 분류된 품종의 비율을 의미한다. 이에, 유엔식량농업기구(FAO)는 가축다양성정보시스템(Domestic Animal Diversity Information System: DAD-IS)을 통해 전 세계 가축 유전자원을 체계적으로 관리, 동물 유전자원의 다양성 유지를 위해 노력하고 있다. FAO는 해당 시스템에 등록된 가축을 멸종위험(at risk), 멸종위험 없음(not at risk), 알려지지 않음(unknown)으로 분류하고 있다. 예컨대, 황우(hanwoo), 흑우(heugu), 칠소(chikso) 등이 국내 품종으로 등록되어 있는데 이 중 황우를 제외한 흑우, 칠소가 멸종위험에 처해 있다.

^{100/} 위의 책, p. 27.

지역 가축 품종의 멸종위험률은 2011년 이후 계속해서 80% 이상 높은 수준을 유지하고 있다. 2012년과 2013년 90%와 91%까지 높아졌다가 2013년 이후 80%대로 떨어진 것이다. 최근 2022년에는 전년 대비 2%p 감소한 84%로 집계되어 개선의 기미도 엿보이지만, 전반적으로 가축 자원 다양성이 2010년대 이후 크게 개선되지 못하고 있음을 볼 수 있다.

농수축산물 가격 변동이 전체 소비자 물가보다 심한 편이다(관련 지표 2.c.1).^{101/} 물가 상승은 국가 경제는 물론 개인의 경제활동에도 영향을 준다. 급격한 물가 상승은 국가 경제의 발전을 저해할 뿐만 아니라 개인의 경제활동을 위축시키므로 물가의 안정은 매우 중요한 정책 목표이다.

이에, 유엔 SDGs에서는 특히 식품 가격의 안정성에 주목하고 있다. 국내 농수축산물 물가지수를 보면, 소비자 물가지수보다 빠르게 상승하고 있다. 2000년에 비해 2022년의 소비자 물가지수는 70.5% 상승한 데 비해 농수축산물 물가지수는 같은 기간 동안 137.3% 상승했다. 농수축산물 물가지수는 기상 여건과 같은 외부 요인에 민감하여 소비자 물가지수보다 변동 폭이 크다. 2001년부터 2022년까지 소비자 물가지수의 전년 대비 증감률은 0.4~5.1% 사이를 유지한 데 비해, 농수축산물 물가지수의 전년 대비 증감률은 -2.7~10.0%까지 비교적 큰 폭으로 변동했다. 농수축산물 물가지수의 상승률은 2006년과 2013~2014년, 2019년에 마이너스를 기록하기도 했으나 2001~2004년과 2009~2011년, 2017년, 2020~2021년에는 전년 대비 5% 이상으로 비교적 크게 상승했다. 코로나19가 대유행한 2020년과 2021년에는 전년 대비 각각 6.7%, 8.7%로 2년 연속 급상승했고, 2022년에는 3.7%로 상승세가 다소 줄어들었다.^{102/} 농수축산물 물

^{101/} 위의 책, p. 28.

가의 급격한 상승은 소비자에게 적지 않은 경제적 부담을 준다. 특히 저소득 취약 계층에게 더 큰 영향을 주는데 이들이 기본적인 건강과 영양상태 유지에 필요한 식품을 충분히 섭취하기가 어렵기 때문이다.

(2) 과제

한국의 영양 섭취 부족자 비율이 2001년 18.4%이던 것이 2014년 8.0%까지 감소하였다가 2015년부터 다시 증가세로 돌아서 2020년 14.4%까지 증가한 것은 의외의 일이다.^{103/} 2014년부터 2020년까지 6년간 1인당 국민소득이 달러 기준 9.4%(원화 명목 기준 22.0%) 증가하여 32,000달러에 이르렀음에도 불구하고 영양 섭취 부족자 비율이 늘어난 것은 식품 구매 능력의 부족보다는 다이어트 등 다른 요인이 더 크게 작용했기 때문이라고 할 수 있다.^{104/} 특히 여성의 영양 섭취 부족자 비율이 높으며 지역적으로 편차가 크게 나타나고 있다. 청소년의 영양 섭취 부족자 비율이 다른 연령층에 비해 높은 현상도 심각한 과제이다. 다른 나라와 비교했을 때 한국의 비타민 D의 섭취 부족자 비율이 높은 것은 심각하다. 영양 섭취 부족의 문제도 심각하지만 영양 섭취 과잉의 문제도 그냥 지나칠 수 없다.

2000년대 이후 한국의 평균 농업소득은 연평균 1.1% 증가한 데 그치고 있다.^{105/} 도시근로자 가구와의 소득격차가 점차 더 벌어지고

102/ 위의 책, p. 27.

103/ “영양섭취부족자분율 추이,” 국가통계포털, <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=177&tblId=DT_11702_N031&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=117_11702_A01_033_003&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE> (검색일: 2023.9.3.).

104/ “주요지표(연간지표),” 국가통계포털, <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_200Y001&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=Q_301009_001_001&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE> (검색일: 2023.9.3.).

105/ “농가소득,” 국가통계포털, <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EA1501&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=F1E1&seqNo=&lang

있으며 영농 규모에 따라 농가 간 소득격차도 개선해야 할 과제이다. 농가소득의 구성이 농업소득보다는 농외소득이나 이전소득이 증가하고 있는 점은 바람직하지 못한 현상이다. 농가소득의 증대를 위해서는 어떠한 소득이라도 증가하는 것이 필요하지만 본원적인 소득인 농업소득이 아니라 농외소득이나 국가의 보조금과 같은 이전소득을 통해 농가소득이 지탱되는 현상은 지속가능한 농업의 발전이라는 관점에서 바람직하지 않다.

동식물의 종 다양성이 훼손되는 현상은 미래의 지속가능한 농업을 위해서는 부정적이다. 특히 한국의 토종 종자가 점차 사라지고 외국에서 도입된 품종의 비율이 커지는 현상은 단기적으로는 긍정적인일지 몰라도 한국 농업의 지속성이란 관점에서는 바람직하지 않다.

농수축산물의 가격 변동성이 커지는 현상은 소비자의 식품 섭취를 불안정하게 하는 주된 요인이다. 이러한 현상은 소비자에게 영향을 줄 뿐만 아니라 이들 품목을 생산하는 생산자의 소득을 불안정하게 만드는 요인이 되므로 이들 품목의 가격을 안정시키기 위한 노력이 더욱 요구된다. 농수축산물의 수급이나 가격 변동은 외부의 요인이 크게 작용한다. 특히 코로나19 발생 이후 농수축산물의 가격이 타 품목에 비해 상승 폭이 큰 현상은 우려되는 점이다. 식량안보, 소비자의 영양 문제, 농민의 소득 문제를 생각할 때 적정 수준의 농수축산물 자급도를 유지하는 것은 관련 산업의 지속가능한 발전을 위해 필요한 일이다.

[_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE>](#)
(검색일: 2023.9.3.)을 참조.

다. 남북한 식량·농업 분야 SDGs 평가

남한의 식량 자급률은 1970년 86.2%에서 2009년 56.2%로 떨어진 이후 계속 하락하여 2020년 45.8%, 2021년 44.4%로 낮아졌다 (<그림 IV-2>).^{106/} 2021년의 식량 자급률을 기존의 방식대로 추계하면 40.5%로 더 낮아진다.^{107/} 남한의 곡물 자급률은 1970년 80.5%에서 2000년 29.7%, 2010년 27.6%로 떨어졌으며 이후 계속 하락하여 2020년 20.2%, 2021년 20.9%로 사상 최저점을 기록하고 있다.^{108/} 이는 경제협력개발기구(OECD) 38개국 가운데 최하위이다.^{109/} 정부는 2027년 식량 자급률 목표를 55.5%로 설정하고 있으나 달성 여부는 불투명하다.^{110/} 정부는 2022년의 식량 자급률 목표치를 60%로 설정하였다가 55.5%로 하향 조정한 바 있다. 이처럼 한국의 식량 및 곡물 자급률이 계속 하락하는 이유는 소비량 증가와 함께 국내 생산량이 감소하기 때문이다. 식량의 국내 생산량이 감소하는 주된 이유는 식량을 생산하는 농지의 면적이 급격하게 감소하기 때문이다.

106/ 식량 자급률이란 사료용을 제외한 식용 곡물의 국내 소비량 중 국내 생산량이 차지하는 비율(%)을 말한다.

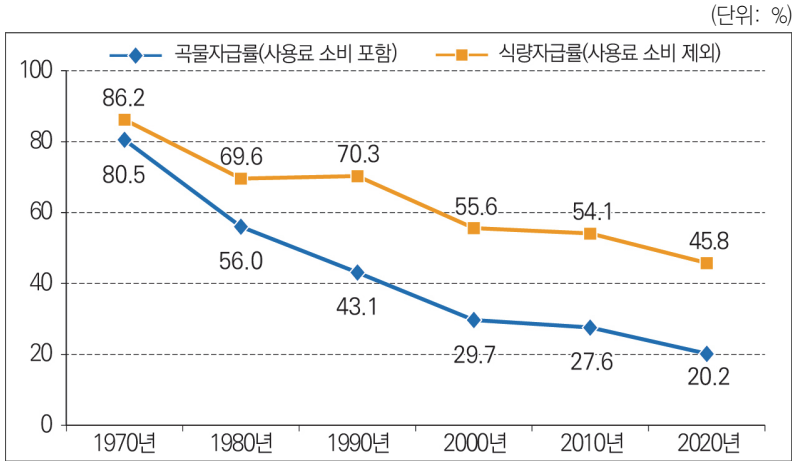
107/ 기존에는 식량 자급률 계산 시 서류 품목의 경우 ‘건체중(완전 건조 중량)’을 적용하였으나 2021년부터는 수분을 포함한 ‘생체중’을 적용한 수치를 공표하였음. 이는 기존 방식 대비 분모와 분자가 같은 양만큼 늘어나게 되어 자급률 수치가 다소 높아지게 됨. 농림축산식품부, 『양정자료』 (서울: 농림축산식품부, 2022), p. 6 참조.

108/ 곡물 자급률이란 식용 및 사료용 곡물의 국내 소비량 중 국내 생산량이 차지하는 비율(%)을 말한다.

109/ “식량·곡물자급률 최저치,” 『농민신문』, 2013.8.30., <<https://www.nongmin.com/41801>> (검색일: 2023.5.1.); ““국내 농산물, 외국산보다 비싸도 국내서 생산해야” 65%,” 『한국일보』, 2023.4.8., <<https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023040614220003915>> (검색일: 2023.5.1.) 참조.

110/ “중장기 식량안보 강화방안 발표,” 대한민국 정책브리핑, 2022.12.22., <<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156544098>> (검색일: 2023.9.10.).

그림 IV-2 한국의 식량 및 곡물 자급률 추이



출처: 농림축산식품부, 『양정자료』 (서울: 농림축산식품부, 2020), pp. 39~42.

북한의 식량 자급률을 남한과 직접 비교할 수는 없지만 대략 75~85% 정도로 추산된다.^{111/} 북한의 곡물 생산량이 연차별로 커다란 변동을 보이는 데다 연간 소비량을 정확하게 추산하기 어렵기 때문이다. 북한의 식량 자급률이 남한에 비해 월등히 높음에도 불구하고 북한의 식량안보 상황은 매우 엄중하다고 평가된다. 유엔의 발표에 의하면 전체 주민의 40% 이상이 식량 불안정 상황에 놓여 있는 것으로 평가한다.^{112/} 이 결과 어린이를 비롯하여 어른들의 영양 상태가 좋지 않은 것으로 평가하며, 특히 노인과 여성의 영양 상태는 더욱 열악하다.

북한은 식량의 자급을 국정 과제의 최우선으로 설정하고 농민뿐만 아니라 사실상 전체 주민을 농사에 동원하면서까지 식량 생산 증

111/ 북한이 발표한 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에서의 식량 생산과 북한 인구 2,500만으로 계산하면 식량 자급률을 약 75%로 추정 가능.

112/ “유엔 “북한인구 40% 영양실조...지원 부족으로 식량공급 불안정”, 『연합뉴스』, 2018.10.10., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181010001800109>> (검색일: 2023.9.10.).

대에 매진하고 있지만 목표를 달성하고 있지 못하다. 한때 북한 연간 식량 소비량의 30% 이상을 한국을 비롯한 국제사회의 지원을 통해 해결하기도 하였으나 핵 개발 이후 국제사회의 지원이 뚝 떨어져 식량부족 현상이 더욱 심화하고 있다.

북한은 SDG 2를 ‘지속가능한 농업 발전과 식량의 자족 실현’으로 설정하여 먹는 문제 해결에 전력을 다하고 있지만, 남한은 영양 문제, 농가소득 문제, 종 다양성 문제 등 다양한 이슈를 설정하여 지속가능성을 높이고자 한다. 남한은 먹는 문제에 있어서 열량 개념을 탈피하고 영양의 균형 섭취와 식품위생에 주력하고 있다는 점에서 활동에 필요한 최소한의 열량 섭취에 매진하는 북한과는 차이가 있다.

북한은 개간과 간척을 통해 활용할 수 있는 농지를 계속 확장하면서 비료나 농약, 종자 등 이용할 수 있는 자원을 최대한 사용하여 단위 면적당 생산량을 극대화하는 방식으로 영농을 한다는 점에서도 남한과 구별된다. 북한의 영농법은 지속가능성보다는 단기적인 성과를 극대화한다는 점에서 유엔이 설정한 지속가능한 발전과는 거리가 멀다. 이에 비해 남한은 농업발전 목표를 단기적인 성과보다는 환경을 고려한 지속가능한 발전으로 설정하고 있다. 과거 남한도 개간 및 간척을 통해 농지를 최대한 확장하는 정책을 채택하였지만, 환경과 자원을 보존하는 것이 장기적으로는 국민에게 더 큰 혜택을 준다는 관점을 가지면서 보유하고 있는 농지의 이용도 제고를 통해 토지생산성을 높이는 방향으로 정책이 전환되었다.

북한은 남한이 채택하고 있는 농가소득 문제를 비롯한 종 다양성 문제에 대해 깊이 고려할 수 있는 여유를 가지지 못하고 있다. 북한이 현재와 같은 방식으로 농지 및 물 자원을 이용하게 되면 농지의 지력 저하, 토지의 산성화, 물 자원의 고갈을 가져와 지속가능한 농업을 영위하게 어렵게 될 것이다. 식량의 공급 목표를 자급률 제고

에 두지 말고 가능한 범위에서 자체적으로 식량을 생산하고 부족한 식량은 수입이나 국제사회와의 협력을 통해 해결하는 것이야말로 주민의 영양 문제를 해결하고 지속가능한 농업 발전을 도모할 수 있는 길임을 인식할 필요가 있다.

2. 식량·농업 분야의 남북 SDGs 협력 환경

가. 북한의 식량 수급 동향과 전망

(1) 북한의 식량 수급 동향

(가) 식량 공급

1) 식량 생산

북한이 한 해 생산하는 식량이 얼마나 되는지 파악하기란 쉽지 않다. 북한이 공식적으로 통계를 공개하지 않기 때문이다. 따라서 외부 기관이 추정하는 자료에 의존할 수밖에 없다. 전 세계적으로 북한의 식량 생산량을 추정, 발표하는 기관은 두 곳이다. 한 기관은 한국의 농촌진흥청(Rural Development Administration: RDA)이고 다른 한 기관은 유엔식량농업기구(FAO)이다. 두 기관은 추정 방법, 추정 기간, 대상 면적 및 작물이 달라 직접 비교하기 어렵다. 그렇지만 우리는 두 기관의 자료에 의존하지 않으면 안 될 상황이다 (<표 IV-2>).

표 IV-2 농촌진흥청(RDA)과 유엔식량농업기구(FAO)의 북한 식량 추정 방법 비교

구 분	농촌진흥청(RDA)	유엔식량농업기구(FAO)	비 고
추정 기간	당년(1월 1일 ~ 12월 31일)	양곡 연도(전년 11월 1일 ~ 당년 10월 31일)	이모작 생산량 구분 여부
표시 방법	예) 2021년도	예) 2021/22 양곡 연도	
대상 작물	벼, 옥수수, 맥류(보리, 밀), 서류(감자, 고구마), 콩, 잡곡	벼, 옥수수, 맥류(보리, 밀), 서류(감자), 콩, 잡곡	고구마 포함 여부
대상 면적	공식 및 비공식 재배지 ※ 표본자료의 성격이 강함	2017년부터 공식 재배지만 포함(북한의 행정자료)	표본자료/ 행정자료
추정 방법	북한과 기후가 비슷한 북중 및 남북한 접경지대에서 비교시험 및 인공위성 영상자료 이용	기본적으로 북한이 제공하는 자료를 바탕으로 현장 방문 확인, 인공위성 영상자료 활용	
곡물 환산율	쌀 = 벼 × 72% 감자 = 생감자 × 25% 고구마 = 생고구마 × 30%	쌀 = 벼 × 66% 감자 = 생감자 × 25% 콩 = 콩 × 120%	곡물의 무게를 기준으로 환산
이용 가능 자료	1965~2021	1994~2019	연차별 자료

출처: 저자 작성.

두 기관의 자료 중 가장 뚜렷하게 차이를 보이는 부분은 추정 기간이다. 2022년에 공급되는 식량 중 북한이 자체적으로 생산한 식량을 파악하기 위해서는 2021년 가을에 수확한 식량(추곡)과 2022년 초여름에 수확한 이모작 작물(하곡)의 생산량을 합산해야 한다. 가령 농촌진흥청의 자료를 이용하여 추정하려면 2021년과 2022년의 하곡 생산량이 같다고 가정하고 2021년 추정치를 사용하는 것이 합리적이다. 만일 유엔식량농업기구의 자료를 활용하여 추정하고자 한다면 2021년 이모작 생산량과 2022년 이모작 생산량이 같다고 가정하고 2021/22 양곡 연도 식량 생산량 자료를 이용하면 된다. <표 IV-2>에서 ‘표시 방법’에서 제시한 방법으로 두 기관의 추정치를 서

로 비교하는 것이 합리적이다. 그렇지만 좀 더 정확하게 추정하려면 FAO의 자료를 이용하여 2021년 가을에 수확한 곡물과 2022년 초여름에 수확한 곡물을 더하면 2022년에 공급되는 북한의 자체 곡물 생산량을 파악할 수 있다. 그러나 농촌진흥청 자료는 추곡과 하곡의 구분이 없어 이와 같은 작업이 불가능하다.

농촌진흥청과 FAO가 추정 발표하는 자료의 특성을 정확히 파악하기란 어렵다. 왜냐하면 두 기관 모두 생산량을 추정하기 위한 대상을 자세하게 설명하지 않으며 연도에 따라 작물 재배 면적이 변동되는 등 이해하기 어려운 부분이 많다. 두 기관이 발표한 2020년 곡물 생산량 추정치를 서로 비교하면 <표 IV-3>과 같다. 먼저 재배 면적에서 농촌진흥청은 184만 ha, FAO는 150만 ha로 34만 ha의 차이가 있다. 특히 옥수수과 서류 재배 면적은 양 기관 사이에 커다란 격차가 있다. 쌀과 옥수수 생산량의 차이가 크며 잡곡의 경우 8배의 차이가 있다. 이 결과 ha당 생산량(수량)은 신뢰하기 어려울 정도의 차이가 있다. 이러한 차이로 인해 양 기관이 추정한 전체 곡물 생산량은 각각 440만 톤과 489만 톤으로 49만 톤의 차이가 있다.

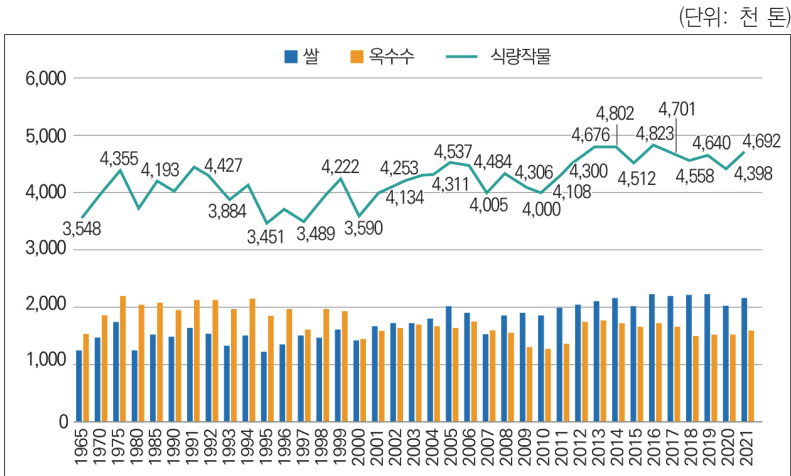
표 IV-3 2020년 농촌진흥청과 FAO의 작물별 재배 면적, 수량, 생산량 비교

구분		계	쌀	옥수수	서류	맥류	두류	잡곡
재배 면적 (천 ha)	농촌진흥청	1,838	511	740	343	85	131	28
	FAO	1,502	470	583	147	74	164	65
수량 (톤/ha)	농촌진흥청	2.4	4.0	2.0	1.6	1.9	1.2	0.7
	FAO	3.3	3.0	3.8	4.8	2.0	1.6	2.5
생산량 (만 톤)	농촌진흥청(A)	440	202	151	54	16	15	2
	FAO(B)	489	140	221	70	15	27	16
	A-B	-49	62	-70	-16	1	-12	-14

주: FAO의 2020년 추정치는 역년을 기준으로 농촌진흥청과 같은 기준에서 추정된 것임.
출처: 농촌진흥청 <www.rda.go.kr>과 FAO <www.fao.org>의 추정치 이용하여 저자 작성.

농촌진흥청 추정 자료를 이용하여 1965년부터 2021년까지 주요 곡물 생산량 추이를 살펴보면 <그림 IV-3>과 같다. 2000년까지 옥수수 생산량이 쌀 생산량을 앞질렀으나 2000년을 고비로 쌀 생산량이 옥수수 생산량을 앞질러 2021년에는 쌀이 옥수수의 1.4배 수준이다.金正은 정권 출범 이후에는 쌀 생산량이 옥수수 생산량보다 30% 가량 많아 주민의 식생활 패턴 변화를 반영하고 있다. 과거 옥수수 재배에 이용되던 농경지가 다른 작물로 전환되었기 때문이다.

그림 IV-3 RDA의 북한 식량작물 생산량 추이



출처: “북한통계 주요지표: 농림수산업,” 통계청 북한통계포털, <https://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do?menuId=M_01_02&listNm=%EB%86%8D%EB%A6%BC%EC%88%98%EC%82%B0%EC%97%85> (검색일: 2023.7.3.) 자료를 이용하여 저자 작성.

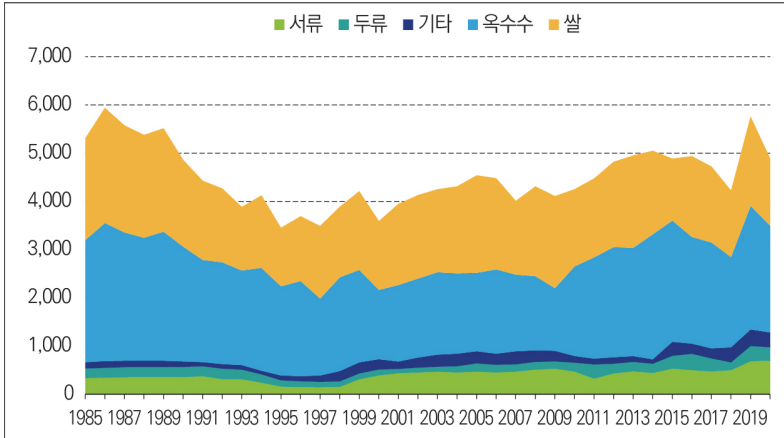
1965년 북한의 경지면적은 199만 ha이었으나 식량작물 재배 면적은 264만 ha에 달했다. 그동안 경지면적의 변화는 크지 않아 2020년 경지면적은 189만 ha를 유지하고 있다. 그러나 식량작물 재배 면적은 1965년 264만 ha에서 1992년 147만 ha까지 감소하다가 그 후 증가하기 시작하여 2020년 184만 ha까지 증가하였다. 북한이

심각한 식량난을 겪었던 고난의 행군 시기를 거치면서 농경지의 외연적 확장이 어렵다는 것을 깨닫고, 경지 이용도를 높이는 방법으로 식량 생산을 늘리는 전략을 선택했다. 북한의 식량작물 재배 면적이 획기적으로 증가하기 시작한 것은 김정은 집권과 시기와 궤를 같이한다. 2010년만 해도 재배 면적은 166만 ha이던 것이 2011년에는 186만 ha로 증가하기 시작하여 최근까지 커다란 변화를 보이지 않고 있다.

농촌진흥청과는 달리 FAO는 양곡 연도를 기준으로 북한의 식량작물 생산량을 추계한다. 추계에 포함되는 식량작물은 쌀을 비롯하여 옥수수, 보리, 밀, 감자, 콩, 잡곡 등이다. 전체 식량작물 생산량이 농촌진흥청 추계치와는 사뭇 다르다. 농촌진흥청 추계치보다는 FAO가 추계한 곡물 생산량 전반적으로 많다(<그림 IV-4>). 특히 1985년부터 고난의 행군이 시작된 1995년까지의 곡물 생산량은 훨씬 많다. 농촌진흥청은 고난의 행군이 끝난 1998년부터 비교적 완만하게 곡물 생산량이 증가하는 데 비해 FAO의 추계치는 좀 더 가파르게 증가하는 모습을 볼 수 있다. 최근 연도 중 2019년도의 경우 FAO의 추계치는 농촌진흥청의 추계치에 비해 월등히 높음을 알 수 있다. 이는 김정은이 언급한 것과 일치하는 부분이지만 두 기관의 추정치가 왜 이처럼 다른지는 확인하기 어렵다.

그림 IV-4 FAO의 북한 식량작물 생산량 추이

(단위: 천 톤)



주: 1) 양곡 연도 기준.

2) FAO가 가장 최근에 발표한 식량 생산량 자료는 2020년임.

출처: FAO <<https://www.fao.org>> 추계자료를 이용하여 저자 작성.

농촌진흥청의 추계치는 김정은 정권 출범 이후 쌀 생산량이 옥수수 생산량을 앞지르고 있지만, FAO의 추계치는 오히려 그 반대의 경향을 보인다. 2000년대 중반을 제외하고는 옥수수가 줄곧 쌀 생산량을 앞섰다. 2021년 개정된 북한의 「농장법」에 따르면 농장은 옥수수 재배 면적을 줄이고 대신 밀이나 보리 재배 면적을 늘리도록 규정하고 있어 향후 옥수수 생산량은 지속해서 감소할 것으로 예상된다.^{113/} FAO의 추계치는 북한이 제공하는 행정통계에 의존하며 경사지의 곡물 생산량을 모두 포함하고 있어 이러한 결과가 도출될 가능성이 있을 뿐 그 이상의 증거를 발견하기는 어려운 상황이다.

FAO는 2002년까지 텃밭과 경사지 면적을 곡물 생산량 추계서 포함하지 않았지만 2003년 텃밭 재배 면적 20,000ha를 포함하더니

^{113/} “북한 「농장법」,” 법무부 통일법제데이터서비스, <<https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2023.5.5.).

2004년에는 밭 25,000ha와 경사지 75,000ha를 포함하기 시작했다. 그 후 FAO는 2016년까지 밭과 경사지 재배 면적을 각각 25,000ha, 550,000ha까지 늘려 연간 30만 톤에 달하는 곡물 생산량을 추계치에 포함하다가 2017년부터 이 면적을 완전히 제외하였다.^{114/} 식량 공급부족이 심각한 상황에서 과연 북한 주민이 이 면적을 곡물 생산에 활용하고 있지 않은지가 더 큰 의문이다. 이 면적에서 생산되는 곡물 생산량 30만 톤가량 제외하더라도 FAO의 곡물 생산량 추계치가 농촌진흥청 추계치보다 많은 것은 쉽게 이해하기 힘든 부분이다.

2) 식량 수입

식량 공급을 결정하는 요인의 하나로 식량 수입을 들 수 있다. 자체 식량 생산이 수요를 충당하지 못할 때 해외에서 상업적 수입을 통해 식량을 확보할 수 있다. 상업적 수입은 거래 쌍방 간 합의한 가격을 지불하고 식량을 수입하는 것을 말한다. 상업적 수입에도 다양한 형태의 거래가 존재한다. 중국은 북한과 곡물을 거래하는 여러 국가 중 가장 비중이 높은 나라이다. 북한이 수입하는 곡물의 90% 이상은 중국에서 수입한다. 중국의 해관총서(세관)는 수출입의 형태를 일반무역, 변경무역, 가공무역, 물물교환 등 모두 20가지로 분류하고 있다.^{115/} 북한은 중국뿐만 아니라 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄, EU, 호주, 브라질 등지에서도 곡물을 수입한다.

1995년부터 최근까지 북한이 상업적으로 수입한 연도별 곡물 도입량은 <표 IV-4>와 같다. 상업적으로 수입한 식량은 총 1,187만 톤

114/ FAO <<https://www.fao.org>> 추계자료를 이용.

115/ “Interactive Tables,” General Administration of Customs of the People’s Republic of China, <<http://english.customs.gov.cn/statistics/Statistics?ColumnId=7>> (Accessed July 5, 2023).

으로 자체 생산량의 10%에 이른다. 심각한 식량난을 겪기 시작한 1995년부터 2000년대 중반까지 북한은 연간 50만 톤 이상 많게는 100만 톤 이상 식량을 수입하였다. 이후 코로나19 발생 이전까지 연간 10~45만 톤으로 곡물 수입량이 큰 폭으로 감소하였다. 코로나19 발생 이후에는 북한이 국경을 폐쇄함에 따라 수입량이 현저히 감소하였다. 수입 곡물의 90% 이상은 중국에서 도입하였다. <표 IV-4>에 제시된 도입량은 북한이 발표한 수입 통계가 아니라 북한의 거래 상대국에서 북한에 판매한 수출 통계에 기초한 것이다.

표 IV-4 북한의 상업적 수입에 의한 곡물 도입 실적¹⁾

(단위: 천 톤)

연도	중국	러시아	미국	우크라이나	호주	브라질	합계
1995	NA	NA	NA	NA	NA	NA	785
1996	NA	NA	NA	NA	NA	NA	949
1997	NA	NA	NA	NA	NA	NA	826
1998	NA	NA	NA	NA	NA	NA	679
1999	NA	NA	NA	NA	NA	NA	413
2000	NA	NA	NA	NA	NA	NA	791
2001	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1,264
2002	NA	NA	NA	NA	NA	NA	524
2003	NA	NA	NA	NA	NA	NA	590
2004	NA	NA	NA	NA	NA	NA	380
2005	NA	NA	NA	NA	NA	NA	606
2006	NA	NA	NA	NA	NA	NA	246
2007	NA	NA	NA	NA	NA	NA	535
2008	NA	NA	NA	NA	NA	NA	172
2009	204	2	0	0	0	15	221
2010	314	0	7	0	0	0	321
2011	376	60	0	0	21	0	457
2012	282	1	0	0	0	0	283
2013	298	0	0	12	0	27	337

연도	중국	러시아	미국	우크라이나	호주	브라질	합계
2014	161	46	0	28	0	0	235
2015	48	8	0	44	0	0	100
2016	53	9	0	35	0	0	97
2017	169	8	0	9	0	0	186
2018	239	12	0	1	0	0	252
2019	409	18	0	0	0	15	442
2020	112	57	0	0	0	0	169
2021	7	0	0	0	0	0	7
2022	135	0	0	0	0	0	135
2023 ²⁾	167	6	0	0	0	0	122

주: 1) 곡물에는 밀가루와 두류를 포함.

2) 1~6월 추계치임.

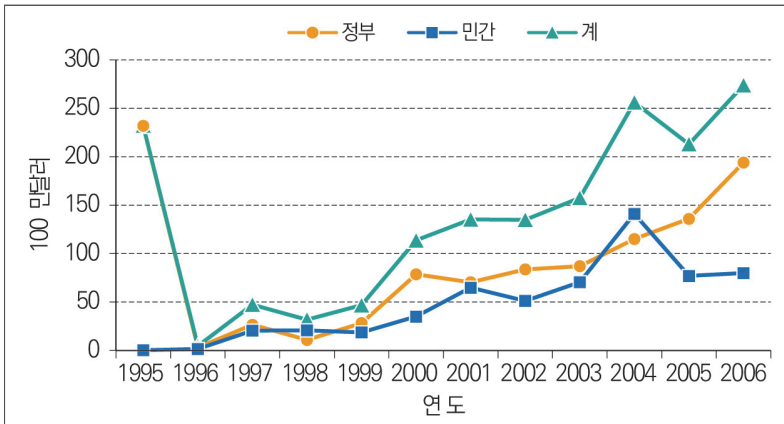
출처: Global Trade Atlas(GTA); WFP; FAO; KOTRA; Trade Data Monitoring(TDM) 및 중화인민공화국 해관총서에서 수출국의 수출 자료에 기초하여 작성.

3) 식량 지원

북한은 이른바 ‘고난의 행군’이라 일컫는 1990년대 중후반 심각한 식량난을 겪으면서 많은 아사자가 발생하였다. 당시 북한의 능력으로는 최소한의 식량마저도 확보하기 어려워 국제사회는 북한에 대해 인도적 지원을 추진하였다. 한국은 1995년 북한의 수해 지원을 시작으로 국제사회의 지원 행렬에 동참하였다.

한국은 북한에 인도적 지원을 제공한 많은 나라 가운데 지원 규모가 가장 크다. 정부는 물론이고 민간 차원의 지원이 함께 추진되었다. 북한에 대한 지원이 집중된 1995년부터 2006까지 정부는 10억 6,600만 달러를 지원하였고, 민간 차원에서는 5억 8,200만 달러를 지원하여 총액 16억 4,800만 달러를 지원하였다(<그림 IV-5>).

그림 IV-5 한국의 대북 지원 추이

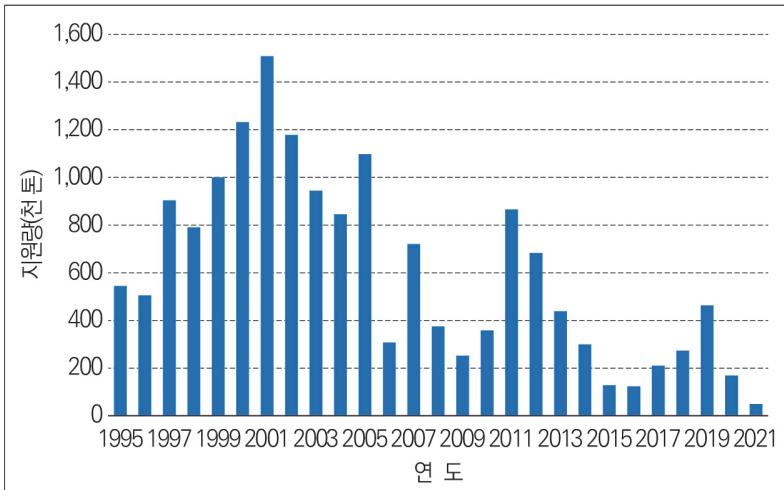


출처: 통일부 북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>> 자료를 이용하여 저자 작성.

정부 지원의 대부분은 식량과 비료 지원에 집중되었다. 식량은 무상 지원, 차관, 국제기관 경유 등 다양한 형태로 제공되었으며 비료는 무상으로 지원되었다. 민간 차원에서는 식량을 비롯하여 비료, 의약품 등 다양한 품목을 무상 지원하였으며 농업 부문에서는 개발 협력에 집중하였다. 1995년부터 2007년까지 기간 한국은 쌀 265만 톤과 옥수수 20만 톤을 북한에 직접 지원하였으며 이외는 별도로 국제기구를 통해 옥수수 등 54만 톤을 우회 지원하였다. 이외 한국은 비료 255만 5천 톤을 북한에 무상 지원하였다.

국제사회의 북한에 대한 식량 지원은 1995년부터 최근까지 꾸준하게 이어지고 있다. 2001년에는 국제사회의 대북 식량 지원량이 150만 톤에 이르렀다. 1995년부터 2021년까지 한국을 포함한 국제사회가 북한에 지원한 식량은 총 1,626만 톤으로 북한의 상업적 수입량 1,187만 톤을 능가한다(<그림 IV-6>). 국제사회의 북한에 대한 식량 지원량은 북한의 자체 식량 생산량의 14%에 이른다.

그림 IV-6 국제사회의 대북 식량 지원



출처: “Food Aid Information System - FAIS,” 세계식량계획, <<https://www.wfp.org/faiss/>> 자료를 이용하여 저자 작성.

4) 식량 공급

특정 연도 국가 전체의 식량 공급량은 전년 또는 당해 연도의 자체 식량 생산량, 당해 연도 식량 수입량 및 지원량을 모두 합한 것이다. 북한의 경우 자체 식량 생산량이 소요량에 미치지 못하므로 해외에서 식량을 수입하거나 그래도 부족할 때는 국제사회로부터 식량을 지원받아 수급균형을 이루게 된다. 1995년부터 2021년까지 북한이 상업적으로 수입한 식량은 대략 자체 생산량의 10%를 차지하며 국제사회로부터 지원받은 식량은 자체 생산량의 14% 정도이다. 따라서 북한은 자체 생산한 식량과 자체 생산량의 24%에 달하는 식량을 외부에서 조달하여 주민에게 공급한다고 할 수 있다. 1995년부터 2021년에 이르는 27년 동안의 총공급량은 14억 2,700여 만 톤으로 연평균 530만 톤가량의 식량을 공급한 셈이다(<그림 IV-6>).

(나) 식량 유통과 소비

북한은 전통적으로 식량 배급제도를 통해 주민이 필요로 하는 식량을 공평하게 분배하고자 하였다. 전체 인구의 30% 정도인 협동농장 소속 농장원은 생산에 투입한 노력 공수를 합산하여 수확 후 식량을 결산 분배받는다. 농장원이 아닌 70%의 주민은 나이, 직업 등에 따라 1~9등급으로 나누어 등급별 기준에 따라 1일 기준 일정량의 식량을 배급받는다. 북한의 공공배급제도는 몇 차례의 조정을 거치기는 하였지만, 북한 정권 수립 이후부터 오늘날까지 이어져 온 사회정책이다. 그렇지만 고난의 행군을 거치면서 그 틀이 무너져 정상적으로 작동되지 않고 있다.

특히 김정은 정권 출범 이후에는 전국적으로 시장이 많이 생기고 소속 직장보다는 개별적 경제활동을 통해 돈을 버는 주민이 많아지면서 일부 특권층을 제외한 대다수 주민은 식량 배급제도에 의존하기보다 필요한 식량을 시장에서 직접 구매하여 소비한다. 도시주민 중에서도 텃밭을 이용하여 채소뿐만 아니라 식량작물을 재배하여 소비하기도 한다. 북한에는 여전히 식량 배급제도가 존치하고 있으므로 신분제에 따라 일정 부분 배급제도를 통해 식량을 조달하면서도 부족한 식량은 시장에서 구매하여 소비한다고 할 수 있다.

시장에서 거래되는 식량은 기본적으로 수요와 공급 원리에 따라 가격이 결정되며 계절적 요인이나 환율, 공급 사정 등에 따라 가격 변동이 발생하고 있다. 2021년부터는 전국적으로 280여 개에 달하는 국가가 운영하는 양곡판매소가 생겨나면서 공장이나 기업소에 소속된 노동자들은 부정기적이긴 하지만 소속기관에서 발급한 쿠폰을 이용하여 시장가격보다 30~40% 저렴한 가격으로 양곡판매소에서 쌀과 옥수수를 구입하고 있다.^{116/} 일반 주민들은 양곡판매소를 통해 식량을 구매할 수는 있으나 공장이나 기업소에 소속된 노동자

들에 비해 우선순위가 낮으며 월 1인당 최대 10kg 내외로 제한되어 있다.^{117/}

식량은 가정 내 식용소비가 차지하는 비중이 가장 높기는 하지만 식품 가공의 원료, 시장의 음식 장사용 재료 등 다양한 형태의 소비처가 있다. 이뿐만 아니라 식량 재배를 위한 종자, 가축 사료로 이용되기도 하며, 수확 후 감모로 사람이나 가축에게 직접 활용되지 못하는 수요도 존재한다.

FAO와 유엔세계식량계획(United Nations World Food Programme: WFP)이 최근 연도 추정된 북한의 연간 곡물 소요량은 정곡 기준 575.5만 톤이다(<표 IV-5>). 여기에는 식용, 종자용, 가공용, 사료용 곡물과 수확 후 감모량이 모두 포함된다.

표 IV-5 북한의 연간 곡물 소요량 추정치

(단위: 천 톤)

용도	쌀	옥수수	밀/보리	잡곡	감자	콩	합 계
식용	1,621	2,110	219	156	269	139	4,513
사료용		137			20		157
종자용	46	51	13	13	85	6	214
수확 후 감모	276	413	12	30	125	16	871
합계	1,942	2,710	244	198	499	162	5,755

주: 정곡 기준이며, 감자는 곡물 환산치임.

출처: “DPRK, Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) – FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment,” WFP, May 3, 2019, <<https://www.wfp.org/publications/democratic-peoples-republic-korea-dprk-fao-wfp-joint-rapid-food-security-assessment>> (Accessed May 4, 2023).

116/ 임수호, “북한 양곡전매제 복원 시도는 성공할 수 있을까?,” 『INSS 이슈브리프』, 제434호 (2023), <http://www.inss.re.kr/publication/bbs/ib_view.do?nttId=41036894> (검색일: 2023.5.29.). 양곡판매소의 설치 시기에 대해 약 10년 전으로 거슬러 올라간다는 주장도 있으나 본격적으로 운영되기 시작한 시점은 2021년경이며 2022년 가을부터 활발하게 기능하고 있음.

117/ “평양 양곡판매소에서 곡물 판매...오래되고 질 낮아도 ‘환영’,” 『Daily NK』, 2023.5.26., <<https://www.dailynk.com/20230526-5/>> (검색일: 2023.5.29.).

식용 소요량은 451.3만 톤으로 쌀 162.1만 톤, 옥수수 211만 톤, 밀/보리 21.9만 톤, 잡곡 15.6만 톤, 감자 26.9만 톤, 콩 13.9만 톤으로 구성된다. 식용 수요는 1인당 연간 175kg(곡물 기준)이며 여기에 북한의 전체 인구수를 곱하면 연간 451만 톤으로 추정된다. 이 정도의 양이면 1년 동안 북한 주민 1인당 1일 1,640kcal의 열량을 공급할 수 있다. 앞으로 북한 인구가 계속해서 증가하면 식용 곡물 소비도 증가할 전망이다.

사료용 곡물 소요량은 15.7만 톤으로 옥수수 13.7만 톤, 감자 2만 톤이다. 현재 북한에는 곡물을 사료로 하는 돼지나 닭의 사육두수가 정체 상태이며 특히 가정에서 사육하는 돼지나 닭은 곡물을 사료로 하는 대신 음식물 찌꺼기 등 다양한 형태로 사료를 이용하기 때문에 사료용 곡물 수요가 적지만 현대식 양돈장이나 양계장이 늘게 되면 사료용 곡물 수요는 급격하게 증가하게 될 것이다. 최근 북한에는 현대식 사료공장이 건설되고 있으며 향후 축산물 소비가 늘어나게 되면 사료공장의 배합사료 원료 수요가 늘어날 수밖에 없다. 한국의 경우 연간 곡물 수요 중 사료용 곡물 수요가 차지하는 비중이 70%를 차지하고 있어 북한도 점차 한국의 동향을 따라갈 가능성이 높다.

종자용 곡물 소요량은 21.4만 톤으로 쌀 4.6만 톤, 옥수수 5.1만 톤, 밀/보리 1.3만 톤, 잡곡 1.3만 톤, 감자 8.5만 톤, 콩 6만 톤이다. 종자용 곡물 소요량은 북한 내 작물별 재배 면적의 변화가 발생하면 종자 수요도 이에 따라 변화될 것이다. 다만 종자의 품질이 좋아지면 종자용 곡물 수요가 다소 줄어들 가능성은 있을 것으로 보인다.

수확 후 감모량은 곡물 생산량의 15% 정도인 87.1만 톤이며 곡종별로는 쌀 27.6만 톤, 옥수수 41.3만 톤, 밀과 보리 1.2만 톤, 잡곡 3만 톤, 감자 12.5만 톤, 콩 1.6만 톤이다. 유엔개발계획(UNDP)과 유엔식량농업기구(FAO)는 2014년 김일성종합대학교 및 평양농업대

학과 함께 북한의 주요 작물에 대해 수확 후 손실량을 추정하였다. 추정 결과 쌀의 수확 후 손실률은 15%, 옥수수는 17%, 밀·보리·잡곡류는 16%로 나타났다. 콩과 감자의 수확 후 손실량은 측정하지 못해 유엔식량농업기구가 관행으로 적용하였던 각각 5% 및 15%를 적용하였다. 전체 곡물의 수확 후 손실량은 총 87만 톤(정곡 기준)으로 추정되었다.^{118/}

북한의 수확 후 감모량은 평균 15%에 이르나 전문가들의 평가는 실제 이보다 클 것으로 평가한다. 수확 후 감모를 줄이기 위해서는 운반 도구와 탈곡시설의 확대, 저장시설의 현대화가 필요하며 이를 위해서는 대규모 투자가 불가피하다. 중국 등 다른 국가의 경험에 의하면 수확 후 감모를 줄이기 위하여 세계은행 등 국제 투자은행 등지에서 대규모 차관을 통해 장기에 걸쳐 시설 보강을 추진한 사례를 참고할 필요가 있다. 아직 북한은 이러한 시설 확충 계획이 없는 것으로 보인다.

향후 북한의 식량 소비량은 점차 증가하리라 전망된다. 지금까지는 식량 배급제도를 통해 비교적 공평한 소비를 유도했다고 판단하지만, 점차 시장이 확대되어 개별 소비자가 시장을 통해 필요한 식품을 구매하는 구조로 전환되면 소득격차 확산에 따라 식품 소비가 증가할 수밖에 없다. 또한 소비자는 곡물 위주의 식단에서 점차 축산물 소비가 늘고 채소나 과일 등 다양한 식품 소비로 소비패턴 변화하게 될 것이므로 이 자체가 곡물 소비를 증가시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 한국은 북한 인구의 두 배이지만 전체 곡물 소비량은 북한의 네 배에 이르고 있음을 고려한다면 앞으로 북한의 곡물 소비량은 현재보다 증가할 것임을 예상할 수 있다.

^{118/} 이석기 외, 『2017년도 북한경제 종합평가 및 2018년 전망』 (세종: 산업연구원, 2018), p. 190.

(다) 식량 수급

북한이 자체 생산량 식량에다 상업적 수입 및 국제사회의 지원을 통해 외부로부터 도입한 식량을 더하면 총 공급량이 된다. 그리고 북한 주민의 식량 수요에다 여러 용도의 곡물 소요량, 수확 후 감모를 합하면 총 소요량이 계산된다. 총 공급량과 총 소요량을 비교하면 식량 수급의 균형 여부를 판단할 수 있다. 대부분 국가에서는 식량 수급을 연 단위로 판단하지만, 엄밀한 의미에서 기간을 세분화하여 평가하는 것이 좀 더 바람직하다. 왜냐하면 식량 소비는 연중 평균화되어 있으나 식량 공급은 계절적으로 변동이 심하고 상업적 수입이나 국제사회의 지원도 시차가 존재하므로 시기에 따라 변동성이 크다는 특징이 있다. 그렇지만 북한의 경우 모니터링이 쉽지 않고 관련 정보를 충분히 확보하기 어렵다.

식량 공급과 소비의 시차를 고려하여 FAO에서는 연중 가장 낮은 재고량을 기준으로 적어도 두 달 치 식량을 비축하도록 권장하고 있다.^{119/} 이 양은 연간 소비량의 17%에 해당한다.^{120/} 북한에는 110만 명 이상의 군인이 있으므로 상당한 양의 전쟁 비축미를 확보하고 있을 것으로 추정되므로 FAO 권장 수준 이상의 양곡을 비축하고 있으리라 짐작된다. 그러나 이에 대한 신뢰할 만한 정보는 없는 상황이다. 다만 2021년 김정은이 비축미를 풀어서도 절량 세대를 없게 하라는 지시가 떨어져 군대 창고의 식량 비축 상황을 점검한 결과 놀랍게도 기대했던 정도 이하의 비축미밖에 없다는 결과를 확인할 수 있었다. 아마 식량 배급을 위한 양곡창고는 이보다 상황이 더욱 심각

119/ FAO, *FAO Economic and Social Development Paper 32* (Roma: FAO, 1983), p. 110.

120/ "Public Stock Holding System," Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs of Korea, <<https://www.mafra.go.kr/english/1451/subview.do>> (검색일: 2023.3.2.).

할 것으로 짐작된다.^{121/}

앞에서 분석한 바에 의하면 1995년부터 2021년에 이르는 27년 동안의 곡물 총 공급량은 14억 2,700여 만 톤으로 연평균 530만 톤의 식량을 공급한 것으로 추정된다. 마찬가지로 같은 기간 북한의 최소 곡물 소요량을 합산하면 14억 2,600만 톤이 된다. 적어도 27년이라는 장기에 걸쳐 곡물 공급량과 소요량을 비교하면 북한은 식량 수급 균형을 이루고 있다고 평가할 수 있다. 다만 식량 공급이나 수요 모두 연차별 변동성이 크기 때문에 연차별 수급균형을 이루고 있다고 말하기는 어렵다.

식품의 특성상 사람은 매일 일정량의 식품을 섭취하지 못하면 영양 불균형의 문제가 발생할 뿐 아니라 에너지 부족으로 정상적인 생활을 하기가 어렵다. 영양 불균형 상태가 길어지면 영양실조가 나타나 신체의 저항력이 떨어져 질병에 걸리기 쉽고 심지어 사망에 이를 수도 있다. 이러한 관점에서 본다면 북한은 진정한 식량 수급균형을 이루고 있다고 보기 어렵다. 이러한 상황을 예방하기 위해서는 일정 정도의 식량 비축이 필요하다. FAO가 권장한 것처럼 적어도 2~3개월분의 식량을 비축할 필요가 있다. 타 용도의 식량은 차치하더라도 사람이 섭취하는 식량은 북한 주민 전체가 하루에 1만 톤 정도의 식량을 소비하므로 적어도 100만 톤 비축을 목표로 삼는 것이 합리적이라 판단한다. 이 정도의 식량을 쌀과 옥수수로 구성하려면 5억 달러 정도의 예산이 소요된다.

^{121/} 절량 세대란 먹을 식량이 떨어진 가구를 의미하며 북한의 북동부 지역에 절량 세대가 많이 발생하는 것으로 알려져 있음.

(2) 북한의 식량 수급 전망과 과제

북한은 식량의 자급이라는 목표를 세우고 가용 자원을 총동원하고 있지만, 식량 생산량은 제자리걸음을 면하지 못하고 있다. 농지의 확장을 위해 개간과 간척, 토지정리를 통한 새 땅 찾기를 시도하고 있지만, 단기에 농지 면적을 늘리기란 쉽지 않다. 토지에 대한 새로운 수요가 계속 발생할 것으로 예상되므로 기존의 농지 면적을 유지하는 일조차 쉽지 않을 것이다. 곡물 생산량을 증대하기 위해서는 농지의 질을 높여야 하고 비료 등 농자재의 공급을 원활하게 해야 한다. 이뿐만 아니라 농업 기반 확충을 위해 끊임없이 투자해야 하고 영농방법을 개선하기 위한 연구개발 투자도 지속되어야 한다. 이 모든 것이 자본의 투입 없이는 불가능한 일이다.

현재 북한은 유엔 안보리의 경제제재를 받고 있으며 국제사회에 대한 신뢰 상실로 외부로부터의 투자를 유치하기 어려운 실정이다. 그렇다고 외부로부터 부족한 식량을 지원받기도 어렵다. 남북한뿐만 아니라 국제사회와의 협력도 쉽지 않다. 따라서 단기적으로는 현재의 식량 생산량을 유지하기도 급급하다.

북한의 미래 식량 수급을 전망하기 위해서는 북한을 둘러싼 불확실성이 상당 정도 견히지 않으면 안 된다. 더구나 최근 김정은 위원장은 주식의 하나인 옥수수 재배 면적을 줄이고 밀이나 보리 재배를 확대하려는 정책을 추진하고 있다.^{122/} 밀과 보리는 이모작을 통해 재배 면적을 확대하는 것이 가능하지만, 북한의 여건상 이모작 확대는 제한적이다. 이러한 제약으로 인해 최근에는 일모작 옥수수 재배 면적을 줄이고 밀과 보리 면적을 확대하는 정책을 펼치고 있다. 봄에 파종하여 가을에 수확하는 일모작의 경우 단위 면적당 수량을 비

^{122/} “경애하는 김정은 동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다,” 『로동신문』, 2021.9.30.

교할 때 밀이나 보리는 옥수수의 절반 수준에 머물고 있어 향후 북한이 옥수수 재배 면적을 줄이고 밀과 보리 면적을 늘리는 정책을 고수한다면 전체 곡물 생산량을 늘리기란 어려운 것이다. 그렇다고 주민들이 찾지 않는 옥수수를 계속 생산하기도 어려운 일이다.

북한 주민의 식품 소비패턴 변화도 감지된다. 앞으로 주민 소득이 증가하면 곡물 대신 채소나 과일, 축산물 소비가 늘어나리라 예상된다. 주민들이 선호하는 채소나 과일을 더 많이 생산하기 위해서는 어쩔 수 없이 곡물 재배 면적을 줄여야 하고 연중 공급을 위해서는 온실 등 시설 투자를 확대할 필요가 있다. 축산물 생산을 늘리기 위해서는 사료곡물 수요가 급격히 증가할 수밖에 없다. 북한의 축산기술을 고려할 때 1kg의 닭고기 생산을 위해서는 적어도 3kg의 곡물이 투입되어야 하고 1kg의 돼지고기 생산을 위해서는 5~6kg의 곡물이 필요하다. 즉, 주민들이 선호하는 축산물 소비를 확대하려면 사료곡물 공급을 급속히 확대할 필요가 있다.

북한이 추진하고 있는 농산물 공급 및 소비 정책을 고려할 때 향후 북한의 식량 수급은 현재보다 나아지기는커녕 더욱 악화할 가능성이 높다. 부족한 곡물을 외부에서 더 많이 들여오지 않으면 수급 균형을 맞추기 어려울 것이다. 주민의 삶의 질을 개선하기 위해서는 농산물 수입 또는 국제사회의 지원을 확대하는 길 외에 대안이 없다. 지속가능한 방식으로 식량 생산을 늘리려면 외부로부터의 자본 투자가 선행되어야 한다. 외부의 자본 투자가 가능하기 위해서는 국제사회가 우려하고 있는 핵 개발을 멈추어 국제사회의 제재를 해제하는 데 북한이 동참해야 할 것이다.

북한이 맞이하고 있는 식량부족 문제를 해결하기 위해서는 맨 먼저 북한이 핵과 미사일 개발을 멈추어 유엔을 비롯한 국제사회의 북한에 대한 경제제재에서 벗어나는 일이다. 다음 단계로는 국제사회

의 신뢰를 회복하고 국제사회와의 협력을 통해 긴급한 식량부족 문제를 해소하고 국제사회의 투자를 유치해야 할 것이다. 비단 농업 부문에 대한 투자뿐만 아니라 경제 전반에 걸친 투자유치를 통해 경제를 회복하는 데 주력해야 한다. 농업 부문에 대한 국제사회의 투자는 우선 비료나 농약, 비닐, 종자, 농기계에 집중할 필요가 있다. 농업 기반에 대한 투자도 급하기는 하지만 투자의 규모가 크고 장기간에 걸친 지속적인 투자가 필요하다는 점에서 단기에 성과를 기대하기는 어렵다. 영농기술 개발에 대한 투자 또한 장기간이 소요되고 단기에 성과를 기대하기는 어려우므로 국제사회와의 기술협력을 통한 방법이 바람직하다.

북한이 안고 있는 과제의 하나로 수확 후 손실을 줄이는 것이다. 북한의 연간 곡물 수확 후 손실은 생산량의 15%로 추산된다.^{123/} 곡물의 수확 후 손실량은 연간 100만 톤 내외로 연간 식량 부족량과 거의 맞먹는다. 수확 후 손실을 완전히 회피할 수는 없지만 조금이라도 줄일 수 있다면 같은 양의 식량을 추가로 생산하는 것과 다름없다. 곡물의 수확 후 손실을 줄이려면 수확 방법의 개선과 수확 및 탈곡 장비와 더불어 운송 수단의 확충, 현대적인 창고의 건설과 관리 방법 개선, 곡물 유통 방법의 개선 등 해결해야 할 과제가 많다.

장기적으로 지속가능한 방식으로 북한이 농업을 발전시키기 위해서는 국제금융기관에 가입할 필요가 있다. 북한이 국제금융기관에 가입하여 회원국의 지위를 얻게 되면 해당 기관에서 유리한 조건으로 개발에 필요한 자금을 빌릴 수 있을 뿐 아니라 개발 국가로부터 차관을 얻을 수 있는 길이 열리게 될 것이다. 이러한 방식으로 경제개발을 추진한 외국의 사례를 통해 북한의 미래를 설계할 수 있다.

123/ FAO, "COUNTRY PROGRAMMING FRAMEWORK FOR THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA 2018 to 2021," October, 2018, p. 2. <<https://www.fao.org/3/ca3052en/ca3052en.pdf>> (Accessed October 3, 2023).

나. 북한의 농업정책 동향과 과제

(1) 식량 관련 정책 동향

김정은 시대 농업정책의 많은 부분은 김정일 시대 농업정책의 연장선상에서 추진되었다. 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치’ 이후 박봉주 내각 총리가 추진했던 개혁은 박봉주의 실각으로 중단되었다. 그럼에도 불구하고 일부 협동농장은 비공식적으로 개혁을 시도하였다.^{124/}

김정은 집권 후 박봉주를 다시 내각 총리로 임명하여 2000년대 초 시도했다가 중단된 협동농장의 개혁을 재차 시도하였다. 핵심 내용은 책임관리제를 바탕으로 한 새로운 운영 방식이다. 김정은 시대 새로이 채택된 농장 운영 방식은 과거보다는 좀 더 포괄적이며 완성도가 높다고 평가할 수 있다. 김정은 시대에 시도된 개혁은 시장의 확대라는 새로운 환경에서 좀 더 과감하였고 제도의 정착 측면에서도 조기에 효과가 나타났다.^{125/}

김정일 시대는 주곡의 증산에 초점을 맞추었다면 김정은 시대는 주곡뿐만 아니라 축산, 과수, 채소 등 좀 더 다양한 식품 생산을 추진하였다.^{126/} 김일성과 김정일 시대에는 쌀과 옥수수가 주곡이라면 김정은 시대에는 밀과 보리를 주곡의 반열에 올려놓았다. 특히 2020년대 들어서면서 옥수수 생산을 줄이고 밀 생산을 늘리도록 하였다. 이 모든 것이 소비자의 식품 소비패턴 변화를 반영한 정책이라고 할 수 있다. 특히 가공식품에 대한 수요를 반영한 점은 과거와 차별화되는 부분이다.

^{124/} 권태진 외, 『김정은 집권 이후 북한 농업실태와 정책변화 연구』 (서울: GS&J 인스티튜트, 2019), pp. 162~163.

^{125/} 위의 책, p. 163.

^{126/} 위의 책, p. 163.

김정일 시대 시작한 토지정리사업, 자연흐름식 물길공사 등 농업 기반 조성사업은 김정은 시대에도 이어졌으나 주요 지역의 기반 조성사업이 김정일 시대에 이미 상당 정도 종료되었기 때문에 농정의 우선순위 측면에서는 상대적으로 덜 중요한 정책이 되었다. 김정일 시대에 농정의 핵심사업으로 추진했던 이모작 확대는 김정은 시대 들어와서 오히려 후퇴하였다. 김정일 시대만 해도 활용할 수 있는 대부분의 경사지가 작물 생산에 사용되었다. 그러나 김정은 시대에 들어와서는 황폐 산지를 복구하기 위한 조림 사업이 강조됨에 따라 경사지 영농은 단속의 대상이 되었다.^{127/} 이 결과 북한의 전체 경작 면적은 감소하게 되었다.

북한은 재배 면적 확대를 통한 곡물의 증산이 아니라 단위 면적당 생산성 증대를 통해 곡물 생산량을 늘리려는 정책을 강조하고 있다. 김정은 시대 들어와서는 이와 같은 정책 목표를 달성하기 위해 더 많은 노동력과 비료 등 농자재 투입과 더불어 농업 기계화율을 높이는 정책이 채택되었다.

김정은 시대 농정 변화의 핵심은 협동농장의 변화에 있다고 해도 과언은 아니다. 그러나 유엔 안보리의 대북 경제제재와 코로나19의 확산으로 인한 국경 폐쇄와 외부 세계와의 무역 단절 등 경제 위기로 상황이 크게 달라지면서 북한 협동농장은 딜레마에 빠졌다. 농업 부문에 대한 국가의 투자는 감소했지만, 협동농장은 국가의 알곡 생산 계획을 차질 없이 달성해야 했다. 중앙 정부는 협동농장에 자금·자재 등 농업 생산활동에 필요한 투입재를 공급하기는커녕 생산 목표를 더욱 높게 설정하였다. 이에 따라 협동농장은 스스로 필요한 자

127/ “전당, 전군, 전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자 당, 군대, 국가경제기관 책임일군들과 한 담화,” 『로동신문』, 2015.2.27.; “산림조성을 위한 대중운동을 더욱 힘있게 벌려야 한다,” 『로동신문』, 2022.11.17.

금과 물자를 조달하고 국가의 수매목표와 농장원의 식량 분배를 책임져야 했다.

김정은 시대의 대표적인 농업정책은 2016년 제7차 노동당대회에서 채택된 「국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)」이다. 5개년 전략에서 강조했던 농업부문의 발전 방향을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 곡물 생산을 늘리고 수매사업 개선을 통해 식량문제를 우선 해결하되 과일 및 축산물 생산을 지속적으로 증가시킨다. 둘째, 유기농업 장려와 함께 고리형순환생산체계를 확립한다.^{128/} 셋째, 과학적 사양 관리를 통해 축산물 생산을 늘리되 공동축산과 개별 축산을 동시에 발전시킨다. 넷째, 과학 농사를 통해 성과를 높인다. 다섯째, 우량품종의 육성과 종자 생산에 전력을 다한다. 여섯째, 남새(채소) 온실과 버섯공장의 시설 확대로 이들 품목의 생산을 확대한다. 일곱째, 과수 생산의 집약화와 과학화 수준을 증대시킨다. 여덟째, 협동농장의 기계화 비중을 60~70% 수준으로 높이며 연료와 부품의 공급을 원활하게 하여 농기계의 가동률 높이며 기계화를 확대한다.^{129/}

김정은이 취임하면서 북한은 핵·경제 병진노선을 추구하였다. 김정은은 경제를 활성화하기 위해 내부 개혁이 필요하다는 것을 인식하고 광범위한 분야를 대상으로 제도 개선에 착수하였다. 2016년 무렵에는 일종의 개혁 조치라고 할 수 있는 경제관리 방식 개선 작업을

128/ 고리형순환생산체계란 경종농업과 축산의 연계를 강화하는 자연 친화적인 농업 생산체계를 의미함. 즉, 경종농업을 통해 생산한 곡물이나 조사료를 가축의 먹이로 이용하여 축산 생산성을 높이고, 축산 부산물인 가축분뇨를 경종농업을 위한 유기질 비료로 활용하여 경종농업의 생산성을 함께 높이는 농업을 고리형순환생산체계라고 할 수 있음. 권태진 외, 『김정은 집권 이후 북한 농업실태와 정책변화 연구』, p. 160.

129/ 최용호, “북한 국가경제발전 5개년 계획과 농업부문 시사점,” 『KREI 현안분석』, 제83호 (2021.6.3.), p. 17, <<http://www.krei.re.kr/krei/researchReportView.do?key=71&pageType=010302&biblioId=527937&pageUnit=10&searchCnd=all&searchKwrd=&pageIndex=1>> (검색일: 2023.6.5.).

마무리하게 된다. 이 모든 작업은 내각 총리인 박봉주를 중심으로 추진되었다. 김정은 시대의 경제개혁은 김정일 시대 추진하였으나 완성하지 못한 개혁의 재추진이라고 할 수 있다.

김정은 체제 출범 직후부터 북한은 경제관리체계의 개선을 경제 문제 해결을 위한 핵심과제로 제기하고 강조해 오고 있다. 핵심은 시장경제 요소를 도입하여 생산활동을 정상 궤도에 올려놓는 것이다. 북한 당국은 시장경제 요소의 도입으로 생산 단위의 자율권이 확대되고 경제적 유인이 커져서 생산 증대 효과가 나타나길 기대한다. 김정은 정권 출범 이후 도입된 경제 관련 조치는 경제적 유인의 강화, 기업의 자율권 확대, 시장기능의 도입이라는 특징을 나타낸다. 이들 요소들은 큰 틀에서 ‘7·1 경제관리개선조치’와 맞닿아 있다.^{130/}

농업부문에서 나타난 정책 변화의 핵심은 사회주의 기업책임관리제의 도입이다. 가치사슬에 대한 개념이 확산되면서 농식품 부문에서도 식품 가공에 대한 정책적 관심이 증대되었다. 식품 가공업이 활성화되면서 국내에서 안정적으로 원료를 조달하기 위한 대책이 강구되기도 하였다. 지방경제개발구 확대에 따라 식품 가공품을 수출 전략 품목으로 육성하려는 움직임도 감지된다. 농산물 시장의 발달에 따라 농업정책의 변화가 감지된다. 시장의 매대 면적 중 농산물 매대 비중이 10~20%를 차지하는 것으로 추정된다. 이를 통해 농산물의 시장화 비중이 대략 10~20%인 것으로 판단할 수 있다. 농식품류의 범주를 농산물뿐만 아니라 가공식품, 수산물, 담배 등을 확대하면 시장화 비율은 20%를 넘을 것으로 추정된다.^{131/}

130/ 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구 ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』 (세종: 산업연구원, 2018) 내용 참조.

131/ 권태진, “북한의 농업 및 식량 상황: 2020년 동향과 2021년 전망,” 『KDI 북한 경제리뷰』, 제23권 5호 (2021), p. 39.

시장이 확장되고 주민의 소득이 늘어나면서 소비자의 식품 소비 패턴 변화가 나타난다. 생산자는 소비자의 시장수요 변화에 대응하여 농식품류를 공급하게 된다. 소비자의 소비패턴 변화에 따라 생산자는 과일과 채소를 연중 공급하기 위해 온실 등을 활용하고 있다. 과일이나 채소뿐만 아니라 돼지고기나 닭고기 등 축산물 수요도 증가하게 되었다. 과거와 같은 배급이 아니라 시장 유통을 통해 농식품류가 공급되면서 자체 영농을 통한 농산물 생산활동이 농가의 주요 소득원이 되었다. 이와 함께 협동농장 내 축산작업반 소속 농장원과 농산작업반 소속 농장원의 소득격차가 확대되는 모습이다.

북한은 2000년부터 2002년까지 코로나19 대유행으로 중·북 국경을 전면적으로 폐쇄함에 따라 핵심 교역국인 중국과의 교역이 거의 중단되다시피 하였다. 이 결과 곡물 수입을 비롯하여 주요 식품 및 가공원료의 도입이 큰 타격을 받았으며 시장의 식품 가격이 큰 폭으로 상승하였다. 식품 가격 상승에 따라 주민들의 식품 섭취가 매우 열악해졌으며 심지어 아사 직전까지 내몰린 주민들도 나타났다. 공식적인 교역뿐만 아니라 비공식 교역도 크게 타격을 받았다. 비공식 교역의 후퇴는 북한 주민이 필요로 하는 곡물과 식품의 공급 부족과 함께 주민의 시장 활동도 타격을 받아 필요한 식량과 식품을 구입할 수 있는 구매 능력이 떨어져 주민들은 이중고를 겪었다.

코로나19 팬데믹이 어느 정도 완화된 2022년 가을에 들어서야 북한은 중국과의 교역을 재개할 수 있었다. 북한은 중국에서 쌀을 비롯한 밀가루, 옥수수 등을 대규모로 들여오면서 시장의 물가가 안정을 찾기 시작했으며 중국에서 수입하던 식용유, 설탕 등의 가격이 큰 폭으로 떨어지면서 이들 식품 소비가 조금씩 회복되었다.

(2) 정책 과제

최근 북한이 당면하고 있는 식량 관련 정책 중 핵심이 되는 정책은 이른바 ‘신양곡정책’이다. ‘신양곡정책’의 핵심은 국가가 시장의 식량 수급에 주도권을 쥐고 시장의 곡물 수급을 안정화한다는 정책이다. ‘신양곡정책’의 중심에는 전국 280여 개 주요 시장에 ‘양곡판매소’를 설치하고 정부가 양곡 유통의 주도권을 회복하겠다는 것이다. 전통적으로 북한이 유지했던 식량배급제도와 함께 양곡판매소를 통한 양곡의 공급을 통해 국가의 식량 공급권을 확보하여 사회주의 물자 공급체계를 회복하겠다는 것이 핵심 정책이다. 중앙정부의 식량배급제도 운용 능력이 크게 떨어지면서 식량 배급은 줄이되 양곡판매소를 통해 시장 가격보다 30~40% 정도 낮은 가격으로 주민들에게 양곡을 공급함으로써 정부가 공급의 주도권을 확보하면서 식량 가격의 안정을 도모하는 것이 기본적인 식량정책 방향이다.^{132/}

문제는 양곡판매소가 얼마만큼 제 기능을 할 것인가 하는 것이다. 정부가 충분한 재정을 확보한다면 양곡판매소를 통해 주민에게 안정적인 가격으로 필요한 양곡을 충분히 구매할 수 있도록 할 수 있지만 그렇지 못하면 식량 구매를 둘러싸고 주민들 사이에 치열한 경쟁이 발생할 수 있다. 2023년 상반기에 발생한 시장 상황만 놓고 본다면 부정적인 면이 강하다. 북한 중앙정부의 재정 능력 부족으로 자체 식량 공급을 능가하는 수요를 감당할 수 있을 정도의 식량을 외부로부터 도입하지 못한 데다 양곡판매소를 통한 식량 배급이 주요 기업이나 공장의 근로자에게 우선권이 주어져 일반 주민은 양곡판매소를 통해 저렴한 가격으로 식량을 구매할 기회가 주어지지 않아 계층 간 갈등이 발생하고 취약계층의 식량 사정이 상대적으로 크게 나

^{132/} 양문수, “2022년 북한경제 평가와 2023년 전망,” 『한반도 정세 2022년 평가 및 2023년 전망』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2022), p. 50 참조.

빠지게 되는 등 부작용이 발생하였다.^{133/}

양곡판매소를 통한 정부의 시장 개입이 확대되면서 민간을 통한 양곡 공급 체계가 방해받게 되고 결국 시장 질서를 무너뜨리는 결과가 초래되었다. 민간을 통한 양곡 공급은 소비자를 차별하지 않으나 정부의 개입은 양곡 공급을 인위적으로 우선순위를 정하면서 계층 간 갈등을 유발하게 된 것이다. 이 결과 취약계층의 식량 사정은 더욱 악화하고 심지어 아사자의 발생이 우려되는 상황도 벌어지게 되었다.

북한이 추구해야 할 바람직한 식량정책은 지속가능한 방식으로 주민들에게 식량을 공급하고 소비자인 주민은 안정적인 가격으로 필요로 하는 식량을 구매할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 정책목표를 달성하기 위해서는 우선 자력갱생 정책에서 벗어나 지속가능한 방식으로 국내에서 식량을 생산하고 수입 또는 외부의 지원을 통해 부족한 식량을 안정적으로 확보할 필요가 있다. 식량 소비자인 주민은 정부가 제공하는 식량 배급 또는 시장을 통해 필요한 식량을 구매할 수 있는 능력을 확보해야 한다.

북한이 지속가능한 방식으로 식량을 생산하기 위해서는 무엇보다 생산자인 농민에게 충분한 경제적 유인이 돌아갈 수 있도록 제도를 확립하여 농업생산성을 높이고 생산에 기여한 만큼 공정한 분배가 돌아갈 수 있도록 제도를 정비해야 한다. 정부는 생산 기반 확충과 농업연구와 지도에 대한 투자 확대, 영농에 필요한 농자재 확보, 수확 후 관리에 지속적인 노력을 기울여야 한다. 협동농장이 경영권을 확보하여 농장원의 수익이 극대화되도록 사회주의기업책임관리제를 원칙에 맞게 실행하고 「농장법」에서 정한 분배원칙이 지켜지도록

133/ “양곡판매소 비리에 ‘화들짝’...최고 사형까지 갈바람부나,” 『Daily NK』, 2023. 7.27., <<https://www.dailynk.com/20230727-5/>> (검색일: 2023.7.28.).

록 하는 것이 중요하다.

지속가능한 범위에서 국내에서 식량을 생산하되 이를 초과하는 식량 수요에 대해서는 상업적 수입을 통해 부족한 물량을 도입할 수 있어야 한다. 상업적 수입을 통해 필요한 식량을 확보하지 못하게 되면 국제사회의 지원을 통해 주민들이 필요로 하는 식량을 확보할 수 있도록 국제사회와 좋은 관계를 유지하는 것도 매우 중요하다.

수요 측면에서 주민들은 가족이 필요로 하는 식량을 배급 또는 시장을 통해 구매할 수 있는 능력을 갖추도록 해야 한다. 이를 위해 정부는 시장의 식량 가격이 안정되도록 제도를 정비하고, 주민의 경제활동을 보장하여 주민이 경제활동을 통해 충분한 소득을 확보할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 주민들이 식량을 안정적으로 소비하기 위해서는 식량의 충분한 공급뿐만 아니라 수요 측면에서 소비자가 필요한 식량을 구매할 수 있는 능력을 갖추게 하는 것이 다 함께 중요하다.

다. 식량·농업 관련 협력 동향

(1) 남북협력 동향

한국은 북한의 식량난 완화를 위하여 1995년부터 다양한 형태로 협력하고 있다. 지금까지 한국이 추진한 식량·농업 분야의 남북협력은 크게 식량의 직접지원과 개발 협력을 통한 지원으로 나눌 수 있다. 한국의 대북 지원사업에는 중앙정부, 지방정부, 민간단체 등 다양한 협력 주체가 참여하였다.

한국은 1995년부터 2000년 말까지 북한에 총 3조 3,374억 원(30억 9,083만 달러)의 인도적 지원을 하였다(<표 IV-6>). 이 중 정부 차원의 지원은 2조 4,142억 원으로 총지원액의 72.3%를 차지하며, 한

적을 포함한 민간 차원의 지원은 9,231억 원으로 27.7%를 차지한다. 정부 차원의 지원액 중에서 무상(식량차관)으로 지원한 것은 1조 5,415억 원, 차관형식으로 지원한 것은 8,728억 원이다. 무상 지원에는 당국 차원의 직접지원, 민간단체 기금지원, 국제기구를 통한 지원이 각각 73.0%, 7.7%, 19.3%이다.

표 IV-6 한국의 대북 인도적 지원 현황(2020년 12월 31일 기준)

(단위: 억 원)

구분	정부 차원						민간 차원 (무상) *한적포함	합계
	무상지원				식량 차관	계		
	당국 지원	민간단체 기금지원	국제기구 등을 통한 지원	계				
'95	1,854	—		1,854	—	1,854	2	1,856
'96	—	—	24	24	—	24	12	37
'97	—	—	240	240	—	240	182	422
'98	—	—	154	154	—	154	275	429
'99	339	—	—	339	—	339	223	562
'00	944	34	—	977	1,057	2,034	386	2,421
'01	684	63	229	976	—	976	782	1,757
'02	832	65	243	1,140	1,510	2,650	578	3,228
'03	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373
'04	949	102	262	1,314	1,359	2,673	1,558	4,231
'05	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	780	3,926
'06	2,000	133	139	2,273	—	2,273	709	2,982
'07	1,428	220	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397
'08	—	241	197	438	—	438	726	1,164
'09	—	77	217	294	—	294	377	671
'10	183	21	—	204	—	204	201	405
'11	—	—	65	65	—	65	131	196
'12	—	—	23	23	—	23	118	141
'13	—	—	133	133	—	133	51	183 ⁷⁾
'14	—	—	141	141	—	141	54	195
'15	—	23	117 ⁴⁾	140	—	140	114	254

구분	정부 차원						민간 차원 (무상) *한적포함	합계
	무상지원							
	당국 지원	민간단체 기금지원	국제기구 등을 통한 지원	계	식량 차관	계		
'16	—	1	1	2	—	2	28	30
'17	—	—	—	—	—	—	11	11
'18	12	—	—	12	—	12	65	77
'19	—	—	106	106	—	106	170	277
'20	—	7	118	125	—	125	23	149
합계	11,258	1,188	2,969	15,415	8,728	24,142	9,231	33,374

주: 1) 반출기준(정부: 수송비 및 부대경비 포함, 민간: 수송비 및 부대경비 미포함)

* 세부항목 금액의 단수 반올림 처리로 합계의 차이가 발생할 수 있음.

2) 대북 인도적 지원은 '95년부터 시작, 양곡관리특별회계액(양특액)은 대북 지원액에 미포함.

3) 당국 차원, 국제기구 등을 통한 지원은 기금 집행액 기준

4) 민간단체 기금지원, 민간 차원(무상)은 실제 반출액 기준(반출결과보고서를 기준)

가) '13년도 지원액 183억 원: 정부 133억 원(132.5(UNICEF 67.4억 원, WHO 65.1억 원), 민간 51억 원(50.8억 원))

나) '15년 국제기구 지원액 117억 원 중 MR백신 지원(33.6억 원)은 보건복지부 출연금

출처: “인도적 대북지원 현황-연도별 지원,” 대북지원정보시스템, <<https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalYearTotal.do>> (검색일: 2023.9.7.).

(2) 국제협력 동향

북한은 식량난 완화와 농업개발을 위하여 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF), 유엔인구기금(United Nations Population Fund: UNPF), 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development: IFAD) 등 여러 유엔 산하 기구에 회원국으로 가입하고 있다. 유엔개발계획(UNDP)은 고난의 행군 시절인 1996년 중반부터 북한의 큰물피해대책위원회와 함께 농업복구 계획(Agricultural Relief and Rehabilitation Programme: ARRP)을 추진하였다. 이 사업은 32개월간 약 3,800만 달러가 소요되는 사업으로 이를 위해 UNDP는 기부금을 조성하고 관리할 수 있는 신탁

기금을 설치하였다.^{134/} UNDP는 2001년 유엔기구 간 합동호소(Consolidated Inter-Agency Appeal for the DPRK)를 통해 농업 복구 및 환경보호사업(Agricultural Recovery and Environment Protection: AREP)을 추진하기로 하고 FAO 등 유엔 산하 기구뿐만 아니라 월드비전, CONCERN, CESVI(Cooperazione E Sviluppo), TGH(Triangle Generation Humanitaire) 등 국제민간단체 등과 협력체제를 구축하여 북한의 식량난 완화와 농업개발사업을 추진하였다(〈표 IV-7〉).^{135/}

표 IV-7 2001년 AREP사업 추진실적

(단위: 달러)

요청기관	프로젝트 내용	요청금액	지원금액
FAO/UNDP	주작물 및 겨울작물 이모작 사업 지원	10,666,500	
	봄작물 및 주작물 이모작 사업 지원	20,544,804	910,643
	주작 감자생산 지원	8,838,000	0
UNDP	조림을 통한 재난 대비와 식량안보	600,000	0
UNDP	피해 방조제 복구	1,606,000	0
CAD	함경남도 소규모 토끼 생산	200,000	0
CAD	어린이 영양개선을 위한 온실사업	600,000	0
WV	북한 농업회복을 위한 지원사업	1,156,859	0
계		57,893,309	3,035,948

출처: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "UN Consolidated Inter-Agency Appeal for the DPRK," Reliefweb, April 12, 2001, <<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/un-consolidated-inter-agency-appeal-democratic-peoples-0>> (Accessed July 4, 2023).

유엔식량농업기구(FAO)는 1997년부터 현재까지 농지의 효과적인 이용을 통한 식량 증산과 농업기술 지원 등을 위해 북한에 긴급농

134/ 권태진·김영훈·지인배, 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2003), pp. 7~30.

135/ 위의 책, p. 62.

업지원사업을 추진해 오고 있다. FAO와 연계하고 있는 주요 국제기구로는 유엔 인도주의 업무 조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA), 세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 국제농업개발기금(IFAD), 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD), 국제 적십자 위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC), 국제 적십자사·적신월사 연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC) 등이다. 이 밖에 FAO는 UNDP의 공동 자금으로 「농업복구 및 환경보호계획(AREP)」의 틀 속에서 협력한 바 있다.^{136/}

세계식량계획(WFP)은 북한의 식량난이 발생한 1995년부터 현재까지 계속해서 북한에 식량을 지원하는 유엔기구이다. 때에 따라서는 한국이 북한에 직접 식량을 지원하기 어려운 상황일 때 WFP가 한국을 대신하여 북한에 식량을 지원한다. WFP는 FAO와 함께 북한을 방문하여 작황을 평가하고 평가보고서를 발간하는 역할도 한다. 2019년에도 한국 정부는 WFP를 통해 쌀 5만 톤을 북한에 지원하고자 하였으나 아직 성사되지 못한 상황이다.

국제농업개발기금(IFAD)은 1996년부터 2006년까지 북한의 농업 개발을 위하여 잠업개발사업, 작물 및 축산복구사업, 전작지대 식량 안보사업 등 세 가지 사업에 총 5,050만 달러를 북한에 대출하였다. 북한은 이 사업을 통해 많은 성과를 거두었으나 대출금을 상환하지 못하여 IFAD로부터 추가로 차관을 받지 못하고 있다(<표 IV-8>).^{137/}

^{136/} 위의 책, p. 55.

^{137/} 위의 책, pp. 61~69.

표 IV-8 IFAD의 북한 농업개발 차관사업

대상사업	총사업비 (백만 달러)	차관규모 (백만 SDR)	결정일시	제공기간	차관조건
잠업개발사업	24.25	10.45	95.12	1996-2001	5년 거치 20년 상환 (연 3.4%)
작물 및 축산복구사업	32.10	20.90	97.12	1998-2003	10년 거치 40년 상환 (연 0.75% 행정수수료)
전작지대 식량안보사업	41.77	19.15	00.12	2000-2006	10년거치 40년 상환 (연 0.75% 행정수수료)
합 계	98.13	50.50			

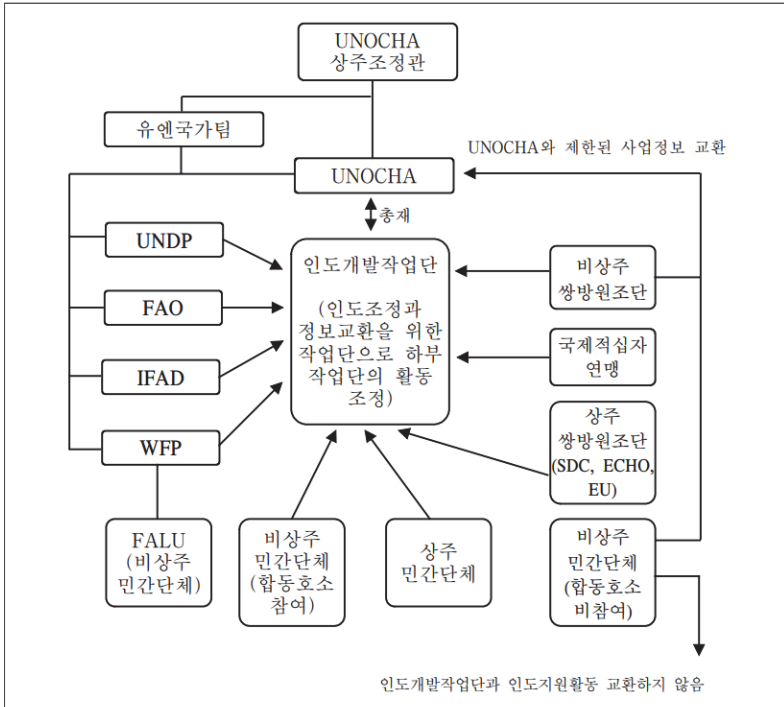
출처: 통일부, “OPEC, 북한에 1천만달러 차관제공 결정,” 『주간북한동향』, 제440호 (1999), pp. 28~29, <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/argument/viewArgument.do>>; IFAD, “Approved Projects for D.P.R. Korea,” Operations, <http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PI/kp_all.htm>, 재인용: 권태진·김영훈·지인배, 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용 방안』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2003), p. 61.

북한은 유엔기구와의 다자협력 이외에도 개별 국가 또는 개별 국가를 대신하신 기관이나 민간단체와의 협력을 통해 식량안보를 확보하기 위해 협력하고 있다.^{138/} 대표적인 민간단체로는 미국 민간자원기구연합(U.S. PVOC), American Friends Service Committee (AFSC), The Christian Reformed World Relief Committee(CRWRC), Concern Worldwide, Heifer International, Korean American Sharing Movement(KASM), Lutheran World Relief(LWR), Mercy Corps, World Vision(WV) 등이다.

개별 국가 또는 국가를 대리한 기관으로는 스위스개발협력청(SDC), EU 식량안보단(DG VIII), 유럽연합인도국(European Community Humanitarian Office: ECHO) 등이다. 국제구호단체의 대북 지원 사업 협력체제는 <그림 IV-7>과 같다.

^{138/} 위의 책, pp. 80~82.

그림 IV-7 국제구호단체의 대북 지원사업 추진체계



출처: 권태진·김영훈·지인배, 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』, p. 75.

3. 식량·농업 분야의 남북 SDGs 협력 방안

가. 협력의 기본 방향

남북협력에 앞서 우리는 왜 남북한 간 협력을 하려고 하는지 근본적인 질문에 대한 답변을 찾아야 한다. 같은 민족이니까, 북한이 어려워니까, 굶주리고 있는 북한 주민을 위해, 한반도 평화를 위해, 세계 평화를 위해, 후세에게 물려줄 안전하고 발전된 조국을 위해, 남북통일을 위해 등등 개인에 따라 다양한 답변이 있을 수 있다. 그

러나 대한민국 국민이 서로 공유하고 있는 남북협력의 목표와 남북한 사이에 합의한 내용을 바탕으로 협력을 추진하는 것이 무엇보다 중요하다.

「남북교류협력에 관한 법률(약칭 남북교류협력법)」 제1조(목적)에는 남북한 간의 상호 교류와 협력을 촉진함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지한다고 규정되어 있다. 이 법률에 의하면 남북한 교류 협력의 목적은 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 남북협력을 통해 우리가 다소 손해를 보더라도 한반도의 평화를 유지하고 통일을 앞당기는 데 이바지할 수 있다면 감내하면서 협력을 추진하는 것이 대한민국 국민들의 공통된 인식이다.

1992년 2월 19일 발효된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)’ 전문에는 “남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인하고, 정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류 협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화 통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다.”라고 되어 있다.^{139/} 여기서 핵심어는 ‘남북화해’, ‘남북불가침’, ‘민족공동의 이익과 번영’, ‘남북 교류·협력’, 통일을 지향하는 특수관

139/ “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서,” 통일부 남북관계관리단, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/preView/anGw1RwLDwTsKLqqrDpzAs9AU6rOgVzKHjGY9Mk1CmNCj7yZYL7CJ8p1tQ2TOUtANAJ4WdPwOplHIuNhUw/view.htm>> (검색일: 2023.4.3.).

계이다. 즉, 남북한 사이에 합의된 남북 교류·협력의 목적은 한반도의 평화와 통일을 위한 것이다.

우리는 남북기본합의서와 「남북교류협력법」의 기본 이념에 입각하여 다음과 같은 협력의 기본방향을 설정할 필요가 있다.

첫째, 남북한 사이의 정치·경제적 변화에 흔들리지 않고 남북한 사이의 구체적인 협력 방안을 마련하여 협력을 지속적으로 추진한다. 협력 방안이 구체적이지 않고 추상적이어서는 협력을 추진하기 어렵다. 남북한은 산림 협력 등 환경 분야, 임진강 수해 방지 등 재난 재해 분야, 감염병 등 보건 분야에서 협력을 추진하고자 하였지만, 남북 관계의 부침으로 이렇다 할 성과를 내지 못한 것은 안타까운 일이다. 남북한 어느 쪽에 더 큰 책임이 있는 것이든 협력이 지속되지 못한 것은 양쪽 모두에게 잘못이 있다. 전략상 남북협력을 효과적으로 진전시키기 위해서는 다양한 영역 중에서 시급히 해결해야 할 과제를 중심으로 선택과 집중을 통해 우선순위를 정해서 추진하는 것이 효과적이다.

둘째, 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화에 상관없이 한반도의 평화와 경제·사회적 이익에 따라 남북협력을 추진한다. 현재 진행되고 있는 국제사회의 대북 제재와 관련하여 제재 면제에 대해 사안별 면제가 아닌 상시적 면제(또는 포괄적 면제)를 추진하는 방안을 적극 강구할 필요가 있다. 인도주의적 면제는 제재위원회가 사안별로 승인하는 방식을 통해 이루어지고 있으나 이 같은 방식이 인도주의적 활동에 상당한 지연을 초래함으로써 북한의 위기가 한국으로 확산할 수 있는 위험이 있다. 이런 점에 비추어 사안별 면제가 아닌 상시적 면제 방식으로 전환할 필요가 있다.

나. 효과적인 협력을 위한 전략

남북한 사이의 협력을 통해 성과를 극대화하기 위해서는 협력을 효과적으로 추진하기 위한 전략이 마련될 필요가 있다. 남북협력이 항상 의도한 방향과 결과로 이어지는 것은 아니지만 그동안의 경험을 토대로 바람직한 성과를 얻기 위한 구체적인 전략을 바탕으로 추진한다면 시행착오를 줄이면서 더 나은 결과를 얻을 수 있다. 시대의 변화에 따라 남북한 당사국이 처한 상황이 달라지고 협력 상대인 국민들의 생각과 행동이 변화한다. 가령 식량부족으로 아사 위기에 처한 주민이 급격히 증가할 때는 북한 당국도 식량 지원을 받음으로 인해 발생하는 정치적인 부담이 상대적으로 적지만, 식량 위기가 완화되는 국면에서는 정치적인 부담이 더욱 증가하게 된다. 각각의 상황에 맞는 협력 방식과 절차가 뒤따라야만 지속가능한 협력이 이루어질 수 있다. 이를 위한 전략으로 다음과 같은 몇 가지 방안을 제시할 수 있다.

첫째, 과거 남북한 사이에 합의하였으나 추진되지 못한 사업 또는 추진하다가 중단된 사업을 우선 추진하는 전략이 필요하다. 모든 협력은 쌍방의 신뢰를 바탕으로 추진되어야만 지속될 수 있다. 남북한 관계도 예외가 아니다. 남북한 사이에 특정 사업을 추진하기로 합의하였다면 양측이 나름의 필요성과 목적을 가지고 있었을 것이므로 협력을 다시 추진하는 시점에서 협력 환경의 변화가 없고 서로의 생각이 다르지 않다면 그 사업을 우선 추진하는 것이 합리적인 판단이다.

둘째, 남북한 간 식량 위기나 재난 공동 대응을 위한 제도화 방안이 마련되어야 한다. 동서독의 경우 1973년 ‘재난공동대응협정’을 체결하여 공유하천에서의 홍수가 발생하거나 하수로가 폐쇄되었을 때, 감염병이 발생하거나 폭발 또는 폭파 등의 자연 재난이나 사회 재난이 발생하였을 경우, 재난이 상대측 영역으로 넘어갔을 경우 공

동으로 대응한다고 규정하고 있다.

셋째, 유엔과 같은 다자협력의 장을 통해 식량 위기에 대한 인식을 공유할 필요가 있다. 식량 위기와 대규모 자연재해는 세계인의 관심사이지만 이미 인도 지원 또는 개발 협력 방식을 통해 위협을 완화하기 위한 구체적 방안이 논의되어 현재 실행되고 있는 단계이기 때문에 좀 더 효과적인 방안을 논의할 수 있다. 특히 현재와 같이 북한이 유엔 안보리의 경제제재와 국제사회의 제재를 받는 상황, 남북한 사이의 관계가 소원해진 상황에서는 양자협력보다는 다자협력의 방식을 통해 좀 더 효과적으로 협력을 이어갈 수 있을 것이다.

넷째, 지역 차원의 논의를 통해 좀 더 실효성 있는 협력 방안을 도출할 필요가 있다. 한반도를 에워싸고 있는 중국, 러시아, 일본 및 남북한이 참여하는 동북아지역 협력체를 구성하여 식량안보 이슈는 물론 향후 지역경제공동체로 발전할 수 있는 기틀을 마련할 필요가 있다. 1991년 평양에서 개최된 두만강개발계획(Tumen River Area Development Programme: TRADP)은 처음 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골, 일본 등 6개국이 참여하였으나 공통의 관심사를 찾지 못한 채 제자리걸음을 걷다가 2009년 11월 북한이 탈퇴하고, 2005년 9월 사업 대상 지역 범위를 확대하고 공동기금을 설립하는 등 추진체계를 강화해 광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative: GTI)으로 전환되었다. 그동안 한국 정부는 광역두만강개발계획에 북한의 재가입과 일본의 가입을 촉구하였으며 국제기구로의 전환을 모색할 필요가 있음을 회원국에 설득하고 있다. 현 상황에서 북한의 식량안보 위기를 동북아지역의 안보 차원에서 논의하고 협력할 수 있는 바람직한 방안은 광역두만강개발계획에 북한과 일본을 참여시켜 실질적인 지역공동체로 발전시키는 것이다.

다. 지속가능한 협력을 위한 과제

남북한 사이에 농업과 식량 분야의 지속가능한 협력을 이끌어내기 위해서는 몇 가지 해결되어야 할 과제가 있다. 이들 과제가 해결되지 않고서는 지속가능한 협력을 추진하기 어려울 뿐만 아니라 협력을 재개하기조차 어려울 수도 있다. 우리는 과거의 경험에서 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 남북협력의 필요성과 방향에 대한 한국 국민의 공통된 인식과 동의를 구하는 절차가 선행되어야 한다. 남북기본합의서와 「남북교류협력법」에는 남북한 사이의 교류 협력이 왜 필요한지에 대한 선언 수준의 언급이 명문화되어 있지만, 현실적으로 우리 국민이 얼마만큼 이에 공감하고 있느냐에 대해서는 의문의 여지가 있다. 지난날의 남북 교류 협력 과정에서 무엇이 문제이고 어떤 점을 고쳐야 하는지에 대한 분석과 성찰이 있어야만 바람직한 방향으로 나아갈 수 있을 것이다. 현재 한국은 많은 개발도상국을 대상으로 공적개발원조(ODA)를 실행하고 있으며 매년 관련 예산이 확대되고 있다. 남북한 사이의 협력과 개발도상국에 대한 원조가 같은 수는 없겠지만 협력의 효과성과 지속성을 확보하기 위한 제도와 방법에서는 크게 다르지 않다. 따라서 국제사회의 바람직한 공적개발원조 사업과 남북한 사이의 교류협력 사업을 서로 비교하여 개선해야 할 점을 찾는다면 좀 더 바람직한 협력의 방향을 모색할 수 있을 것이다.

둘째, 지속가능한 방식의 협력이 되기 위해서는 협력의 당사자인 남북한 사이의 합의가 선행되어야 한다. 북한이 뭘 원하고 어떻게 협력하기를 바라는지 알지 못하고서는 협력이 지속되기 어렵다. 과거의 경험에서 알 수 있듯이 단기적인 시각에서 우리가 먼저 제안하고 북한이 우리의 제안을 마지못해 수용하는 방식으로서는 협력의 지속성이 보장될 수 없다. 남북한 사이의 협력은 단지 주고받는 관계로 한

정될 수 없으며 그것도 단기적인 시각에서 판단해서는 안 될 것이다. 남북통일은 먼 미래의 일일 수 있으며 통일을 위해서는 많은 비용이 투입되어야 한다는 점을 인식한다면 통일비용을 줄이기 위한 비용 측면에서 또는 한반도의 평화를 확보하기 위한 비용 측면에서 협력의 비용을 바라볼 필요가 있다. 따라서 남북협력은 단기적인 시각이 아니라 장기적인 시각에서 접근해야 하며 협력의 방식과 내용도 시간적으로 좀 더 길게 지속될 수 있도록 선택해야 할 것이다.

셋째, 협력은 협력 그 자체만으로 끝나서는 안 된다. 모든 협력사업은 지향하는 목표가 있으며 그 목표를 달성하기 위한 전략과 과정이 순조로워야 하고 사업이 끝나면 당초 설정한 목표가 달성되었는지 평가하여 다음 사업을 위한 시사점을 얻을 수 있어야 한다. 이러한 절차와 제도는 모든 사업에 공통적으로 적용된다. 따라서 남북한 사이의 농업과 식량 부문의 협력에도 적용되어야 하며 정부는 이를 제도화하고 남북 협의 과정에서 반드시 논의되어야 한다. 남북 관계의 특수성에 비추어 이러한 절차가 국제사회의 보편적인 관행에 따르기 어려울 수도 있으나 적용 가능한 방식을 찾아내야 할 것이다. 국제사회가 이러한 절차를 준수하는 이유는 지속성과 효과성을 보장하기 위한 경험을 통해 얻은 지혜이기 때문이다.

라. 식량·농업 분야의 지속가능한 협력 방안

북한의 식량·농업 부분에서 남북이 협력을 통해 지속가능한 성과를 낼 수 있는 사업으로 지금까지 여러 연구자들이 나름의 협력 방안을 제시하였다. 현시점에서 판단할 때 새로운 협력 방안을 제시하기 보다는 이미 제안된 사업을 북한의 정책 우선순위와 한국의 협력 방안을 고려하여 현 상황에 맞게 재구성하는 것이 지속가능성 측면에서 바람직하다고 판단된다.

최용호 외(2022)는 기후변화에 적응하기 위한 사업으로 ‘고랭지 배추 계약재배사업’, 북한의 수요가 높은 사업으로 ‘황해남도 영농클러스터사업’, 우리 정부가 추진하고 있는 남북 그린데탕트 정책과 연계되면서 한반도 평화구축 효과가 큰 사업으로 ‘DMZ 남북 평화생태농업협력사업’ 세 가지 사업을 대표적인 사업으로 제시하였다.^{140/}

김영훈 외(2019)는 향후 남북한 경협을 재개할 수 있는 환경이 조성되었을 때 추진할 수 있는 농업부문 협력사업 중 단기적으로 추진할 사업으로 식량지원 프로그램을 제시하였다. 국제사회의 대북 경제제재가 해소되는 단계에서는 북한의 정책 수요가 높은 식량 공급 증대를 위한 사업(감자재배, 우량종자 공급, 수확 후 손실 감소), 농업기반 복구사업(홍수피해지 복구, 제방 복구, 간이 관계체계 건설), 축산사업(소가축 농가지원, 소가축 사육체계 확충, 잠업개발), 지속가능한 에너지 개발(농촌에너지 개발, 풍력에너지 개발), 농촌환경 개선(지붕개량, 아궁이 개량), 취약계층 지원(식량 지원, 소농장 키트 지원), 공동영농단지 협력사업을 제시하였다. 중기적으로 북한이 시장경제를 지향하는 개혁과 개방을 착수하는 단계에서는 공동영농단지 내 투자협력사업, 세로등판축산기지 등을 대상으로 하는 축산분야 투자협력사업, 북한의 농업구조개선을 위한 종합지원 프로그램, 농업생산기반 및 농촌 생활환경 정비 협력사업 등이 지속가능하면서 효과가 큰 사업으로 제시되었다.^{141/}

김영훈 외(2012)는 효과성과 지속성 증진을 위한 남북 농업협력 사업으로 8개의 농업개발 협력 프로그램과 17개의 세부 프로젝트를 제안하였다. 8개의 농업개발협력 프로그램으로는 식량공급 증대,

140/ 최용호 외, 『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구(3/5차년도)』 (나주: 한국농촌경제연구원, 2022) 참조.

141/ 김영훈 외, 『남북한 경협 재개 국면의 농업교류협력 구상과 추진 방안』 (나주: 한국농촌경제연구원, 2019) 참조.

농업기반 복구, 축산협력, 산림복구 및 환경보호, 지속가능 에너지 개발, 농촌환경 개선, 취약계층 지원, 특구 배후지 농장 선도 농업개발 프로그램 등이다. 이들 프로그램은 북한의 농업 및 농촌 분야를 모두 아우르고 있으며 시점에 따라 우선순위와 협력할 세부 사업은 다소 차이가 있지만 향후 남북협력이 재개될 때 기본이 되는 협력 분야이다. 따라서 이 보고서에서는 이미 제안된 8개의 범주를 중심으로 현재의 북한 상황을 고려하여 효과성과 지속가능성이 있는 사업을 제안하고자 한다.^{142/}

먼저, 식량공급 증대를 위한 프로그램으로 최근 북한이 추진하고 있는 정책의 우선순위를 고려하면 밀 재배에 중점을 두면서 북한의 기후 풍토에 맞는 우량종자를 공급하기 위한 프로젝트를 협력사업으로 추진하는 것이 바람직하다. 최근 김정은 위원장은 쌀과 밀가루를 주식으로 전환할 필요가 있다는 점을 강조하고 밀 재배 면적을 늘리도록 지시하였다. 이러한 북한의 정책 전환에 비추어 밀 재배를 확대하면서 안정적으로 생산량을 확보하기 위한 남북한 사이의 협력이 요구된다.

농업기반 복구 프로그램으로는 자연재해 피해지 복구 프로젝트를 우선 추진할 필요가 있다. 가뭄에 대비하여 비용이 적게 소요되면서 비교적 단기에 추진할 수 있는 간이 양수체계 확립을 위한 협력사업이나 자연재해로 인해 파손된 농업용수 공급시설 및 농경지 복구사업을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 거의 매년 발생하고 있는 가뭄 피해를 줄이고 폭우로 인한 농업기반의 파괴로부터 벗어나기 위해서는 기반 복구사업을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

축산 협력사업은 북한 주민에게 단백질을 공급하기 위한 사업으

^{142/} 김영훈·남민지·권태진, 『맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구 효과성과 지속성 증진을 위한 대안』 (나주: 한국농촌경제연구원, 2012) 참조.

로 영양 개선 사업의 한 영역으로 분류될 수 있다. 과거 여러 민간지원단체를 통해 추진된 양돈 협력사업이 대표적이다. 당장 북한이 양돈을 위한 사료를 공급할 수 있는 능력은 없으나 장차 북한의 축산물 시장이 작동하게 되면 사료공급 문제는 자연스럽게 해소될 것이며 지속가능한 방식으로 순환될 수 있다. 양돈사업은 주민의 영양 개선을 위해 필요한 사업이기도 하지만 부산물로 생산되는 가축 분뇨를 가공하여 유기질 비료로 만든 다음 곡물과 채소 생산에 활용하는 자원순환형 사업이라는 점에서 지속가능성을 확보할 수 있다.

산림복구 및 환경보호 프로그램은 북한의 산림뿐만 아니라 농업의 지속가능성을 회복하기 위해 반드시 필요하다. 북한 전체 산림의 30% 이상이 여러 가지 형태로 황폐된 상황이어서 산림을 복구하지 않고서는 국토 환경을 지키기 어려우며 산림황폐화로 인한 여러 종류의 피해로부터 벗어나기 어렵다. 산림황폐화로 인해 거의 매년 발생하는 홍수와 산사태, 농업기반의 파괴, 수자원을 비롯한 산업시설의 피해를 생각할 때 산림을 복구하지 않고서는 안정적인 농업 활동이 불가능할 뿐만 아니라 인명과 재산을 지키기 어렵다.

지속가능한 농촌 에너지의 공급 없이는 농촌 주민의 삶의 질과 안정적인 농업활동을 보장할 수 없다. 북한의 산림황폐가 농촌 에너지 부족으로 인해 발생하였듯이 지속가능한 농촌 에너지를 공급할 수 없다면 산림황폐와 환경의 질 저하를 막을 수 없다. 북한 전역에서 활용할 수 있는 전기와 연료가 부족한 상황에서 시급히 추진할 필요가 있는 사업으로는 태양광을 이용한 가정용 전기 생산, 풍력을 이용한 농촌지역 산업용 발전사업을 구상할 수 있다. 향후 북한 지역에 채소 재배를 위한 온실이나 스마트팜이 확대될 것에 대비하여 바이오매스나 바이오가스, 태양광을 이용한 에너지 공급이 필요하다. 산림을 황폐시키지 않으면서 가정용 땀감을 확보하기 위해서는 당

분간 석탄이나 연탄의 안정적인 공급이 요청된다.

농촌 생활환경을 개선하기 위한 협력사업이 동시 다발적으로 추진될 필요가 있다. 과거 평양시 강남군을 대상으로 다양한 생활환경 개선사업이 남북협력의 형태로 추진된 바 있다. 마을 주민의 노동력과 주변에서 확보할 수 있는 자재는 북한이 확보하고 시멘트나 철근은 남한이 공급하는 형식으로 남북한이 협력한다면 교량이나 마을 도로, 보건소, 유치원 등 농촌의 기초 생활시설을 현대화할 수 있다. 보건소, 유치원이나 교육시설 운영에 필요한 기자재와 장비는 자체적으로 확보하기 어려우므로 한국의 지원이 불가피하다. 주택 개량을 위한 자재 또한 북한 주민이 스스로 해결하기 어렵다.

농촌의 취약계층을 위한 지원사업은 인도적 지원과 개발협력으로 나누어 협력할 필요가 있는 분야이다. 인도적 지원에 해당하는 사업으로는 긴급 식량지원, 의약품 지원, 생활환경 지원 등 다양한 형태가 포함된다. 개발협력으로 추진할 사업으로는 취약계층의 일자리 창출사업, 어린이 급식 및 교육자료 지원 등이 있다. 현재 한국이 개발도상국을 대상으로 여러 나라에서 공적원조사업(ODA)으로 추진하고 있는 농촌개발사업이 본보기로 삼을 수 있다.

대도시 배후지 선도 농업개발 프로그램은 북한의 시장화에 대비한 시범사업의 형태로 추진할 필요가 있다. 일반적인 농촌과는 달리 대도시 배후지의 농장은 생산물의 처리가 비교적 용이하고 농업활동을 통한 수익으로 자립이 가능하다. 이들 농장은 대도시에서 떨어진 농장과 비교할 때 시범사업을 통해 영농기술의 보급, 영농성과의 확산, 첨단 농기계나 장비 등 기술의 활용 측면에서 지리적 이점을 지니고 있다. 가령 북한이 절실히 요구하는 스마트 농업 기술 활용, 스마트 농장 건설을 통해 농업현대화를 시범적으로 추진할 수 있는 장소로 활용할 수 있다.

이와 같은 다양한 형태의 남북 농업협력을 추진하고자 할 때 기본적으로 갖추어야 할 협력은 농업기술, 종자, 농기계 분야의 협력이라고 할 수 있다. 현재 남북한 사이의 농업기술 격차는 매우 크다. 농작물마다 남북한 사이의 기술격차가 다르기는 하지만 종합적으로는 남한의 농업기술을 100이라고 할 때 북한의 기술 수준은 50~55%로 평가된다. 종자협력은 곡물이나 채소뿐만 아니라 과수, 축산 등 모든 분야에서 필요하다. 종자 개발에는 오랜 기간이 소요되고 지속적인 투자와 연구개발이 요청된다. 종자 개발 기간을 단축하고 투자비용을 줄이면서 좋은 종자를 확보하는 최선의 방법은 기후와 풍토가 유사한 남북한 사이의 협력이다. 김정은 위원장은 기회가 있을 때마다 농업 기계화의 중요성을 강조하고 있으나 아직은 농기계의 다양성, 효율성, 능력 측면에서 남북한 사이의 격차는 크다.

V. 도시 분야의 남북 SDGs 협력

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

도시 분야의 남북 SDGs 협력

날로 심해지는 홍수와 태풍 피해는 기후 위기의 심각성을 일깨워 주고 있다. 우리뿐만이 아니라 북한 역시 매년 홍수와 태풍으로 커다란 피해를 겪고 있다. 지구적 차원의 기후 위기가 더 이상 남의 일이 아니라는 것을 남북한 모두가 깨닫게 되었고 지속가능발전의 중요성에 대한 관심도 높아지기 시작하였다.

국제사회는 지구적 차원의 기후변화에 대응하기 위해 ‘탄소중립 2050’이라는 구체적인 목표를 설정하게 되었고, 이러한 국제사회의 움직임에 대응하여 우리 한반도의 국토환경을 지속가능하게 만드는 것은 남북한 모두에게 매우 중요하고도 현실적인 과제가 되고 있다.

남북한은 지난 2000년 남북정상회담에서 자연재해 방지를 위한 북한 지역의 산림 복원을 주요 협력과제 가운데 하나로 설정한 바 있고, 2018년 정상회담에서도 이를 재확인하였다. 아직까지 이를 위한 구체적인 실천은 이루어지지 못하고 있지만, 산림 복원을 비롯한 환경협력은 북한으로서도 중요한 과제가 아닐 수 없다. 북한은 기후 위기 대응을 위한 높은 관심을 여러 경로로 국제사회에 나타낸 바도 있다.

2021년 7월 13일 북한은 유엔의 고위급 정치포럼(HLPF) 화상회의에서 지속가능발전목표(SDGs)와 관련한 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』를 발표하였다. 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』는 각 국

들이 지속가능발전목표(SDGs)를 어느 정도 실천하고 있는지를 국제사회에 공개하는 보고서이다. 이 보고서에서 북한은 식량난과 에너지난을 가장 시급한 과제로 보고 있으며, 산림 복원도 주요 과제로 제시하고 있다. 북한은 지속가능발전목표와 관련된 국제사회의 협력 구도 속에서 자국의 경제 위기 극복과 재난 대비를 모색하고 있는 것이다.

유엔이 제시한 지속가능발전목표(SDGs)의 17개 목표 가운데 하나인 11번째 목표가 도시 분야의 지속가능한 발전이다. 도시 분야의 지속가능한 발전을 위한 남북협력은 북한뿐만 아니라 우리에게도 중요한 의미가 있다. 첫째, 평화통일에 대한 국민적 공감대 형성에 기여할 수 있다. 비록 현재는 남북 간의 긴장과 갈등이 고조되어 있지만, 남북 간의 도시 협력은 평화통일에 대한 시민들의 인식 제고 측면에서 좋은 기회가 될 수 있다. 이와 더불어서 상호이해 심화를 통한 미래 남북 사회통합의 기반을 강화할 수 있다.

둘째, 도시 협력의 중심 가치인 지속가능발전은 남북 간의 사회경제적 격차와 괴리를 줄이기 위한 중요한 원칙으로서 작동할 수 있을 것이다. 남북 간의 단절되고 괴리된 국토 공간을 통합하는 데 있어서 도시 분야의 지속가능발전을 위한 협력은 중요한 토대가 될 수 있을 것이다.

셋째, 남북한의 중요하고도 경쟁력이 있는 공동자산이 될 수 있다. 도시 분야의 지속가능발전을 위한 협력은 세계적으로 논의되고 있는 도시의 환경 복원과 발전의 모델로서 한반도가 주목받는 기회가 될 수 있기 때문이다. 북한의 도시들이 지속가능한 도시 발전을 위한 실험무대가 될 수 있으며, 이것은 한반도 전체에도 큰 자산이 될 수 있는 것이다.

넷째, 동북아 지속가능발전을 위한 국제협력의 출발점이 될 수 있

다는 것이다. 남북한 도시 분야의 지속가능발전 협력이 주변국들에게도 모범사례가 되어 국제적인 관심을 이끌어낼 수 있을 것이다. 결국 도시 분야의 지속가능발전을 위한 남북협력이 동북아 주변국 도시들 간의 지속가능발전 협력을 위한 중요한 매개점이자 동력이 될 수 있는 것이다.

다섯째, 남북한 도시 분야 지속가능발전 협력은 우리의 현안인 탄소중립 실현을 위한 실천방안 도출에도 도움이 될 것이다. 남북협력 과정에서 혁신적 기술 도입을 실험해볼 수 있고 그 결과를 우리 측에 적용해 볼 수 있기 때문이다.

이 장에서는 도시 관련 지속가능발전목표와 관련된 북한의 정책 동향 속에서 남북이 협력을 모색할 과제를 살펴보도록 한다. 과제 도출에 앞서 북한의 도시 실태와 도시 관련 SDGs의 내용을 관련 문헌을 통해 살펴본다.

연구의 범위는 북한이 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에서 제시한 지속가능발전목표 11번 ‘지속가능한 도시와 주거지’를 중심으로 한다. 북한이 설정한 정책 목표의 특징을 파악하기 위해 유엔과 우리나라의 관련 목표도 비교하였다. 북한의 도시 분야 과제는 물리적 측면과 제도적 측면 그리고 인적 역량 강화 측면에서 파악하였다.

향후 남북협력 과제 역시 이러한 구도하에서 살펴보았다. 물리적 측면의 남북협력 과제는 주거 및 도시개발 측면과 도시환경 개선 측면에서 살펴보았다. 제도 개선과 인적 역량 강화 측면의 남북협력 과제도 살펴보았다. 마지막으로 중단기 및 장기 등 단계별로 남북협력 과제를 제시하였다.

본 연구는 연구의 성격상 주로 문헌분석을 통해 연구의 목적을 달성하고자 한다. 북한이 국제사회와의 대화 과정에서 제시한 보고서와 각종 언론문건에 제시된 내용을 집중적으로 분석하였다. 특히,

북한이 유엔에 제출한 VNR를 중심으로 북한의 지속가능발전목표 이행 실태와 문제점, 향후 협력과제를 구체적으로 살펴보았다. 북한의 관련 계획이 우리와 유엔의 관련 계획들과 어떤 점에서 유사하고 차이가 있는지도 살펴보았다.

이와 함께 북한의 도시와 관련된 선행연구 분석을 통해 도시의 발전과정과 실태를 파악해서 향후 도시 분야 남북협력 과제 도출에 참고하였다. 해외 사례로서 독일의 분단 시기 동서독 도시협력 사례를 살펴보면서 남북 도시 협력에 대한 정책적 시사점을 도출하였다.

1. 도시 분야의 남북 SDGs 협력 평가

가. 남북 지자체 협력의 경과

우리는 경기도나 서울시 등 광역지자체 차원에서 남북협력을 추진한 경험을 갖고 있다. 남북관계의 유동적 상황과 북한 측의 소극적 자세로 인해 커다란 성과는 없었지만 인도적 지원과 사회·문화 교류 측면에서 부분적인 성과도 거둔 바 있다.

사회·문화 교류 측면에서 서울과 대전의 국제 스포츠 행사 개최와 서울의 대북 식량지원이 있었지만, 엄격한 의미의 도시 간 협력 사례로 보기는 어렵다. 북한 측은 개별 지자체 차원에서 대응하기보다는 정부 차원에서 대응하는 것이 일반적이었다. 서울의 경우 용천역 폭발사고 의료품 지원, 의료 기자재 지원, 고구려 유물 전시회나 공동발굴, 금강산 윤이상 음악회 지원 등 대북지원 성격의 사업만이 있을 뿐 평양과의 실질적인 교류는 사실상 없었다.

남북 간에는 북한의 주거 환경 개선에 대한 소규모 협력 사례가 있었다. 지난 2005~2009년에 ‘북한 농촌시범마을 조성 사업’으로

추진되었던 남북나눔운동의 ‘봉산군 천덕리 살림집 건설’ 지원 사례를 비롯하여, 2006~2008년 경기도와 우리민족서로돕기운동의 ‘평양 당곡리 농촌현대화 사업’이 있었다. 박근혜 정부 당시에는 총 11만 가구 이상의 주거 환경 개선을 위한 ‘북한 생활 인프라 개선사업’ 정책연구도 수행된 바 있다.^{143/}

나. UN과 남북한의 도시 분야 SDG

(1) UN의 도시 분야 SDG

UN에서 제시한 17개의 지속가능발전목표(SDGs) 가운데 11번째 목표는 포용적이고 지속가능한 도시 조성을 목표로 하고 있다. 이러한 목표 달성을 위해 일곱 가지의 세부목표를 제시하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 적정가격의 주택 및 생활기초서비스에 대한 접근보장, 빈민가 환경 개선 등을 추진한다. 둘째, 취약계층, 여성, 아동, 장애인 및 고령자의 필요에 주의를 기울이면서, 대중교통 확대를 통하여 안전하고 저렴하며 접근이 용이하고 지속가능한 교통체제에 대한 접근을 제공하고 도로 안전을 향상한다. 셋째, 모든 국가에서 포용적이고 지속가능한 도시화를 확대하고, 참여적이고 통합적이며 지속가능한 인간정주 계획 및 관리 역량을 강화한다. 넷째, 세계문화유산과 자연유산 보호를 위한 노력을 강화한다. 다섯째, 빈곤층과 취약계층 보호에 주력하면서, 재난으로 인한 사망자 및 피해자 수를 현저히 줄이고, 재난으로 인한 직접적인 경제적 손실을 국내총생산 대비 상당히 줄인다. 여섯째, 대기질, 도시 생활 폐기물 및 기타 폐

^{143/} 홍순직, “김정은 시대의 도시·주택 건설 정책 특징: 평양 살림집을 중심으로,” 『아시아리뷰』, 제13권 1호 (2023), p. 68.

기물 관리에 특별한 주의를 기울임으로써 도시의 1인당 부정적 환경 영향을 줄인다. 일곱째, 여성과 아동, 노인 및 장애인을 위해 안전하고 포용적이며 접근이 용이한 공공 녹지공간에 대한 보편적 접근을 보장한다.^{144/}

표 V-1 UN의 SDG 11 주요 내용

구분	주요 내용
목표	• 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 주거지 조성
세부 목표	• 2030년까지 적절하고 안전한 적정가격의 주택 및 기초서비스에 대한 접근 보장, 빈민가 환경 개선
	• 2030년까지 취약계층, 여성, 아동, 장애인 및 고령자의 필요에 주의를 기울 이면서, 대중교통 확대를 통하여 안전하고 저렴하며 접근이 용이하고 지속 가능한 교통체제에 대한 접근을 제공하고 도로안전을 향상
	• 2030년까지 모든 국가에서 포용적이고 지속가능한 도시화를 확대하고, 참 여적이고 통합적이며 지속가능한 인간정주 계획 및 관리 역량을 강화
	• 세계 문화유산과 자연유산 보호를 위한 노력을 강화
	• 2030년까지 빈곤층과 취약계층 보호에 주력하면서, 재난으로 인한 사망자 및 피해자 수를 현저히 줄이고, 재난으로 인한 직접적인 경제적 손실을 국 내총생산 대비 상당히 줄임
	• 2030년까지 대기질, 도시생활 폐기물 및 기타 폐기물 관리에 특별한 주의 를 기울임으로써 도시의 1인당 부정적 환경영향을 줄임
	• 2030년까지 여성과 아동, 노인 및 장애인을 위해 안전하고 포용적이며 접 근이 용이한 공공 녹지공간에 대한 보편적 접근을 보장

출처: 환경부, 『유엔 지속가능 발전목표』, pp. 66~68, <<https://ncsd.go.kr/api/UN-SDGs.pdf>> (검색일: 2023.5.17.).

(2) 우리나라의 도시 분야 SDG

UN의 SDG 11에서 제시하는 지속가능한 도시와 주거지 형성과 관련 해서 2019년에 발표된 우리나라의 ‘국가지속가능발전목표(K-SDGs)’

^{144/} 환경부, 『유엔 지속가능 발전목표』, pp. 66~68, <<https://ncsd.go.kr/api/UN-SDGs.pdf>> (검색일: 2023.5.17.).

에서는 주거서비스 접근성 보장, 안전하고 적정가격의 교통시스템 제공, 도시의 포용성과 지속가능성을 제고한다는 기본적인 목표를 설정하고 있다.^{145/} 이와 관련해서는 다음과 같은 세부목표와 지표들을 설정하고 있다.

표 V-2 우리나라의 SDG 11 관련 지표

번호	세부목표	지표
1	적절하고 부담 가능한 가격의 주택과 기본 서비스에 대한 접근성을 보장하기 위한 노력을 지속적으로 강화	최저주거기준 미달가구 비율
		공공임대주택 공공호수
		주거급여 수급가구수 및 재정 집행액
2	안전하고 부담 가능한 가격의 교통시스템을 제공하고, 특히 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약계층을 고려한 대중교통을 확대	대중교통 수단분담률
		저상버스 보급률
		자전거 수단분담률
3	도시의 포용성과 지속가능성을 제고하며, 주거지에 대한 참여적, 통합적 계획 및 관리 역량을 강화	시가화구역 내 이용토지면적 비율
		시민참여 활성화 예산율
4	세계 유산을 보호하고 보존하기 위한 노력을 강화	세계유산 등재건수
		세계유산등재 및 보존관리 예산
5	재난으로 인한 인명피해와 경제적 손실을 현저히 감소시키며, 통합적 도시재난 위기 관리를 개발, 이행	인구 십만 명당 사회재난으로 인한 사망·실종인구
		자연재해로 인한 피해액 대비 국가 복구 예산액
6	대기질 및 폐기물 관리 등 도시가 가지는 부정적인 환경영향을 감소	미세먼지 나쁨 일수
		연평균 초미세먼지 농도
		생활 및 사업장폐기물 발생량
7	여성, 아동, 장애인, 고령자를 포함한 모든 이에게 공공 녹지공간으로의 안전하고 용이한 접근을 보장	1인당 도시공원 면적
		공원시설 접근이 용이한 인구 비중

출처: 관계부처 합동, 『제4차 지속가능발전기본계획 2021~2040(제1부)』 (2021), p. 55.

^{145/} 관계부처 합동, 『제4차 지속가능발전기본계획 2021~2040(제1부)』 (2021), p. 55.

첫째, 주택 및 기본 서비스에 대한 접근보장, 둘째, 저렴한 교통 시스템 구축 및 대중교통 확대, 셋째, 도시의 포용성과 지속가능성 제고, 넷째, 세계 문화유산·자연유산 보호 노력 강화, 다섯째, 재난 피해 감소 및 위기관리, 여섯째, 도시 환경영향 감소, 일곱째, 안전한 공공녹지 공간에 대한 용이한 접근보장 등이다.^{146/}

이러한 세부목표와 관련해서 2019년 기준 5.3%인 최저주거기준 미달 가구 비율을 지속적으로 감소시키며, 2018년 2만 9,900호인 공공임대주택 공급호수는 지속적으로 확대하며, 2019년 119만 가구인 주거급여 수급 가구와 1조 6,000억 원인 재정 집행액을 지속적으로 확대하는 지표 등을 설정하고 있다.^{147/}

(3) UN과 남북한의 도시 분야 SDG 비교

(가) 유사점

SDG 11의 핵심목표 측면에서 북한의 목표는 UN이나 우리나라의 그것과 큰 차이가 없다. 남북한과 UN 모두 도시에서 더 나은 삶을 보장하는 것을 핵심적 목표로 하고 있기 때문이다. 세부목표 측면에서도 많은 유사점이 있다. 주택과 교통문제의 해결이라는 측면에서 북한은 UN이나 우리나라의 그것과 유사한 세부목표를 제시하고 있다. 주민들의 일상생활에 필요한 주택과 교통서비스 공급은 체제의 특성과 큰 상관이 없음을 보여주고 있다.

문화유산 보호와 재난에 대한 대비 측면의 세부목표도 북한은 우리의 그것과 유사하다. 이러한 유사점은 향후 SDG 달성을 위한 남북 도시협력에 있어서 우선적으로 고려해야 할 요소라고 할 수 있다.

^{146/} 위의 책, p. 55.

^{147/} 위의 책, p. 35.

(나) 차이점

북한이 UN이나 우리나라에서 제시하고 있는 세부목표 가운데 언급하지 않고 있는 부분은 도시의 포용성 측면의 세부과제와 폐기물 관련 세부과제, 공공녹지에 대한 접근보장 관련 세부과제 등이다. 포용성은 체제의 차이에 기인한 것으로 보이고, 폐기물과 공공녹지에 대한 부분은 정책적 우선순위 측면에서 제시하지 않았거나 타 목표 영역에서 부분적으로 언급되고 있어서 누락한 것으로 판단된다.

반면에 관련 지표 측면에서는 환경 관련 지표들이 우리나라에 비해 강조되고 있는 것이 특징이며, 우리나라에서 강조하고 있는 주거 관련 지표들을 별도로 제시하지 않고 있는 점도 차이점이라 할 수 있다. 이러한 차이점 역시 향후 SDG 달성을 위한 남북 도시협력에 있어서 고려해야 할 부분이라 할 수 있다.

표 V-3 남북한과 UN의 SDG 11 주요 내용 비교

구분	UN	북한	남한
목표	• 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 주거지 조성	• 더 풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활 조건과 환경 보장	• 지속가능한 도시와 주거지
세부 목표	• 적절하고 안전한 적정가격의 주택 및 기초서비스에 대한 접근 보장, 빈민가 환경 개선	• 주택 및 식수 문제 해결	• 주택 및 기본 서비스에 대한 접근 보장
	• 취약계층, 여성, 아동, 장애인 및 고령자의 필요에 주의를 기울이면서, 대중교통 확대를 통하여 안전하고 저렴하며 접근이 용이하고 지속가능한 교통체제에 대한 접근을 제공하고 도로안전을 향상	• 운송시스템 개선측면에서 공공 교통수단의 생산을 늘리고 도로와 철도를 현대화하여 국민들에게 편리한 교통수단을 제공	• 저렴한 교통시스템 구축 및 대중교통 확대
	• 모든 국가에서 포용적이고 지속가능한 도시화를 확대하고, 참여적이고 통합적이며		• 도시의 포용성과 지속가능성 제고

구분	UN	북한	남한
	지속가능한 인간정주 계획 및 관리 역량을 강화 • 세계 문화유산과 자연유산 보호를 위한 노력을 강화 • 빈곤층과 취약계층 보호에 주력하면서, 재난으로 인한 사망자 및 피해자 수를 현저히 줄이고, 재난으로 인한 직접적인 경제적 손실을 글로벌 국내총생산 대비 상당히 줄임 • 대기질, 도시생활 폐기물 및 기타 폐기물 관리에 특별한 주의를 기울임으로써 도시의 1인당 부정적 환경영향을 줄임 • 2030년까지 특히 여성과 아동, 노인 및 장애인을 위해 안전하고 포용적이며 접근이 용이한 공공 녹지공간에 대한 보편적 접근을 보장	• 국가 문화유산 보호에 지속적 관심 • 재해에 대한 복원력 향상	• 세계 문화유산·자연유산 보호 노력 강화 • 재난 피해 감소 및 위기관리
			• 도시 환경영향 감소
			• 안전한 공공녹지 공간에 대한 용이한 접근 보장
			• 도시와 주변지역 간 연계를 지원하는 국토 및 도시계획 수립
관련 지표		• 직경 2.5마이크론(PM2.5) 이하 입자 물질의 연간 평균 농도($\mu\text{g}/\text{m}^3$) • 배관처리된, 개선된 수원에 대한 접근 가능성 (도시 인구의 비율) • 대중교통 이용 만족도 (%)	• 최저주거기준 미달 가구 비율(%) • 공공임대주택 공급 호수(호) • 주거급여 수급가구 및 재정집행액(가구, 원)

출처: 환경부, 『유엔 지속가능 발전목표』; 관계부처 합동, 『제4차 지속가능발전기본계획 2021~2040(제1부)』; 관계부처 합동, 『제4차 지속가능발전기본계획 2021~2040(제2부)』; Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development* 등을 토대로 저자가 재정리.

다. 서울-평양 교류 구상과 독일의 도시협력 사례

(1) 서울-평양 교류 구상

우리나라의 도시들 가운데 남북협력과 관련해서 가장 구체적인 계획을 수립한 경우로는 서울시의 사례를 들 수 있다. 서울시는 2015년부터 남북 교류협력 방안을 다각도로 모색하기 시작하였다. 2016년 11월에 주요 협력 방안을 마련하였는데, 그것은 도시 인프라 분야, 경제개발 분야, 사회·문화 교류 분야이다.

도시 인프라 협력 분야에서는 도시재생·계획, 도로·교통, 도시안전과 재난분야 공동협력, 상하수도 등 4개 분야에 15개 세부사업을 주요 내용으로 한다. 도시재생·계획에서는 서울-평양 관련 도시전 심포지엄 개최, 살림집수리 시범사업 시행, 평양형 시민주택 모델개발 및 소단위 도시재생 협력기구 구성, 서울-평양 공간계획 및 교류 등이 세부사업이다.^{148/}

도로·교통에서는 평양시 교통체계 종합 컨설팅 지원, 버스정보시스템 설치 및 운영 협력, 교통신호시스템 설치 및 운영 협력, 서울-평양 공공자전거 간 디자인 교류 및 행사 추진, 최적의 도로계획 및 도로포장 관리방안 마련 지원 등이 세부사업이다.^{149/}

도시안전과 재난 분야 공동협력에서는 도시안전·안전점검 분야 기술·인력 교류, 서울형 재난관리 인프라 지원, 재난대비 장비 및 재난관리시스템 지원 등이 세부사업이다.

상하수도에서는 평양 하수처리장 개량 지원, 민관 합작 투자협력 사업, 상하수도 수질개선 지원 및 기술지원 협력사업 등이 세부사업이다.

148/ 정일영 외 지음, 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음, 『평양 오디세이』 (서울: 민속원, 2022), p. 261.

149/ 위의 책, p. 261.

표 V-4 서울시의 도시 인프라 남북협력 과제

4대 과제	15개 세부사업
도시재생·계획	서울-평양 관련 도시전 심포지엄 개최
	살림집수리 시범사업 시행
	평양형 시민주택 모델개발 및 소단위 도시재생 협력기구 구성
	서울-평양 공간계획 및 교류
도로·교통	평양시 교통체계 종합 컨설팅 지원
	버스정보시스템 설치 및 운영 협력
	교통신호시스템 설치 및 운영 협력
	서울-평양 공공자전거 간 디자인 교류 및 행사 추진
	최적의 도로계획 및 도로포장 관리방안 마련지원
도시안전과 재난 분야 공동협력	도시안전·안전점검분야 기술·인력 교류
	서울형 재난관리 인프라 지원
	재난대비 장비 및 재난관리시스템 지원
상하수도	평양 하수처리장 개량 지원
	민관 합작 투자협력사업
	상하수도 수질개선 지원 및 기술지원 협력사업

출처: 정일영 외 지음, 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음, 『평양 오디세이』 (서울: 민속원, 2022), p. 261.

경제개발 협력 분야는 산업협력, 전자정부, 산림 협력, 환경 분야 협력, 보건의료 협력 등 5대 과제 19개 세부사업으로 구성되어 있다. 산업협력에서는 서울-평양 국제영화제 개최, 애니메이션 공동 제작 및 마케팅 협력, ‘(가칭) 평양 애니메이션센터’ 건립 지원, 평양 진출 국내중소기업 자금 지원, 서울-평양 기업교류 및 서울진출 지원, 평양산 제품 판로지원 및 해외시장 공동개척 등이 세부사업이다.^{150/}

^{150/} 문인철, “북한의 환경정책과 서울-평양 환경협력,” 『KEI 북한환경리뷰』, 2020-창간호 (2020), p. 17.

표 V-5 서울시의 경제개발 남북협력 과제

5대 과제	19개 세부사업
산업 협력	서울-평양 국제영화제 개최
	애니메이션 공동제작 및 마케팅 협력
	‘(가칭) 평양 애니메이션센터’ 건립 지원
	평양 진출 국내중소기업 자금 지원
	서울-평양 기업교류 및 서울진출 지원
	평양산 제품 판로지원 및 해외시장 공동개척
전자정부	평양 WeGo 가입을 통한 전자정부 전파
	평양 스마트시티 구축 협력 사업
산림 협력	산림자원 공동이용 토대 마련
	남북한 식생·동물 종자교환 및 기술교류협력
	평양 나무심기 및 탄소배출권 확보
환경 분야 협력	평양 유희공간 태양광 설치
	서울-평양 간 ‘태양의 길’ 조성
	평양형 에너지 자립마을 조성
	평양시 공공부문 LED 보급
	대기오염측정망 평양 설치 및 남북 대기질 개선 협력
보건·의료 협력	결핵 제로화 사업
	영·유아 건강 지원사업
	난치성 다제내성 결핵 치료 역량 강화를 위한 교육훈련 지원사업

출처: 정일영 외 지음, 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음, 『평양 오디세이』, p. 259.

전자정부에서는 평양 WeGo 가입을 통한 전자정부 전파,^{151/} 평양 스마트시티 구축 협력사업 등이 세부사업이다. 산림 협력에서는 산림자원 공동이용 토대 마련, 남북한 식생·동물 종자교환 및 기술교류협력, 평양 나무심기 및 탄소배출권 확보 등이 세부사업이다.^{152/} 환경 분야 협력에서는 평양 유희공간 태양광 설치, 서울-평양 간

151/ 정일영 외 지음, 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음, 『평양 오디세이』, p. 258.

152/ 위의 책, p. 258.

‘태양의 길’ 조성, 평양형 에너지 자립마을 조성, 평양시 공공부문 LED 보급, 대기오염 측정망 평양 설치 및 남북 대기질 개선 협력 등이 세부사업이다. 보건의로 협력에서는 결핵 제로화 사업, 영·유아 건강 지원사업, 난치성 다제내성 결핵 치료 역량 강화를 위한 교육훈련 지원사업 등이 세부사업이다.^{153/}

사회·문화 교류 분야는 8개 세부사업으로 구성되는데, 서울-평양 도시협력 포럼 개최 등 문화·체육·역사·학술 교류 분야의 사업을 제시하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 남북 도시 분야의 협력 경험은 극히 미미하고 관련 계획의 수립 경험 역시 서울시의 경우를 제외하면 극히 취약하다고 할 수 있다. 하지만 각 지자체 차원의 인도적 지원과 사회·문화 교류 측면의 경험은 향후 본격적인 남북한의 도시 간 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 협력의 큰 자산이 될 수 있을 것이다. 과거 통일독일의 경우에도 사회·문화 교류에서부터 도시협력의 물꼬를 텃던 사례가 있다. 단순한 접촉에서부터 교류의 첫 걸음이 시작되는 것이기에 2000년대 시도되었던 다양한 교류와 접촉의 경험은 그 자체로서도 큰 의미가 있을 것이다.

지금까지의 지자체 차원에서 진행된 도시협력의 성과는 다음과 같이 몇 가지로 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 남북 교류협력의 지평을 넓히는 데 기여하였다는 점이다. 중앙정부 차원의 남북 교류협력을 다각화하는 데 도시 차원의 지자체 협력이 기여한 것이다. 둘째, 남북 간 이해의 폭을 넓히는 데에 기여하였다는 점이다. 특히 사회·문화 분야에서의 다양한 교류 협력 추진은 시민 차원에서 남북 간 이해와 신뢰 구축에 기여하였다. 셋째, 통일시대를 준비하는 중요한 자산이 되고 있다는 점이다. 지자체 차원에서 다양한 접촉과 교류는 통일

^{153/} 위의 책, p. 259.

후 통합의 시간과 비용을 줄이는 데 기여할 수 있는 중요한 자산이 될 수 있을 것이다.

하지만 앞으로 남북 도시 간 협력이 넘어야 할 과제들도 많다. 첫째, 남북이 상이한 체제를 갖고 있다는 근본적 한계를 극복해야 한다는 점이다. 일반적인 국제 도시교류협력의 경험이 남북 도시 간 협력에서 그대로 적용되기 힘든 이유이다. 둘째, 어떠한 원칙과 기준으로 협력을 추진할 것인지에 대한 준비가 필요하다. 지금까지의 지자체 차원의 교류협력은 민족적 감성에 호소해서 진행된 측면이 많다. 하지만 대내외 환경과 우리 국민들의 인식 등을 고려할 때, 지속가능한 도시협력을 위해서는 협력의 원칙과 기준이 반드시 필요할 것이다. 셋째, 도시협력의 실질적인 성과를 어떻게 도출할 것인지에 대한 치밀한 설계가 필요하다는 점이다. 무엇을 어떻게 협력할 것인지에 대해서 구체적인 프로그램을 준비해서 추진해야 한다. 북한이 원하는 것과 우리가 원하는 것을 어떻게 조화시킬 것인지도 중요한 과제가 될 것이다.

(2) 분단기간 동서독 도시협력 사례

남북 간 도시협력에 있어서 의미가 있는 외국의 사례로서 분단기간 동안 진행되었던 동서독 도시 간의 협력 사례를 들 수 있다. 분단기간 동안 동서독 도시 간의 자매결연과 교류는 인적 교류를 통한 상호 신뢰 구축 측면에서 성공적인 사례이기 때문에 향후 지속가능발전목표 달성을 위한 남북 도시협력에 있어서도 시사하는 바가 클 것으로 예상된다.

분단기간 동안 동서독 도시 간의 교류는 양국 시민들이 원해서 이루어졌다. 전쟁을 경험했던 다른 분단국들과는 달리 기본적으로 적대감이 적었던 동서독 도시들의 시민들은 상호 교류에 거부감이 크

지 않았다. 이것이 분단기간 이루어진 도시 간 교류에 커다란 기반이 될 수 있었다.

동서독 도시 간의 자매도시 결정은 대부분 정부 차원에서 정치적으로 결정되었는데, 항구도시나 대학도시, 행정도시 등 도시의 특성이 비슷한 도시 간에 자매결연이 이루어진 경우도 많았다. 동독의 항구도시이자 무역도시인 로스톡은 비슷한 성격의 서독 브레멘과 자매결연을 맺었다. 동독의 대학도시 할레는 서독의 칼스루헤와 자매결연을 맺었다. 1986년 잘루이스와 아이젠휴텐슈타트의 자매결연 체결 이후 1989년 베를린장벽의 붕괴 이전까지 총 98건의 도시 간 자매결연이 맺어졌다.^{154/}

자매도시 간에는 각종 전문가 회의 등 민간 차원의 다양한 교류활동이 있었다. 비슷한 특성을 가진 도시들은 해결해야 할 이슈도 비슷한 경우가 많기 때문에 특성이 유사한 도시 간의 협력은 그 효과를 클 것이라는 점을 독일의 사례는 보여주고 있다. 남북 간의 도시협력에 있어서도 비슷한 과제를 가진 도시들 간의 협력이 더 실효성이 있을 것이다.

향후 교류를 추진할 경우 북한의 도시들이 필요로 하는 과제들과 함께 통일까지 고려하면서 교류를 추진하는 것도 의미가 있을 것이다. 동서독 도시 간의 자매결연이 우리에게 주는 또 하나의 교훈은 분단기간 동안의 도시 간 교류협력이 통일 후 동독지역 도시 발전과 사회경제통합에 큰 힘이 되었다는 점이다. 통일 이전에 축적된 상호 이해와 협력의 경험이 통일의 부작용을 최소화하는 데에 큰 기여를 한 것이다.

우리의 경우에도 통일시대까지 고려한 도시 간 협력을 신중하게

^{154/} Bartella and Raimund, *Die innerdeutschen Staedtepartnerschaften* (Köeln: Deutscher Städtetag, 1992), p. 23.

준비할 필요가 있을 것이다. 미래에 마주해야 할 과제들을 미리 준비하는 것이 필요하다.

라. 향후 북한의 도시 분야 SDG 달성 과제

향후 북한의 도시 분야 SDG 달성 과제들은 크게 물리적 측면과 제도적 측면 그리고 인적 역량 강화 측면 등 세 가지 영역에서 살펴볼 필요가 있다.

(1) 물리적 측면의 과제

북한이 자신들이 UN에 제출한 VNR에서도 지적한 바와 같이 주택 및 식수 문제 해결은 주민들의 건강과 도시의 물리적 생활 여건 개선 측면에서 가장 우선적으로 고려해야 할 부분이다. 특히 식수문제는 식량문제와 함께 생존에 있어서 가장 중요한 과제라고 할 수 있다. 식수문제의 해결을 위해서는 먼저 양적 측면에서 수원지로부터 최종 소비지까지의 안정적인 도수관로를 확충하는 것이 중요하다.

현재 북한의 상수도망은 노후로 인해 누수문제와 위생문제가 심각한 실정이다. 질적인 측면에서는 정수시설의 확충도 시급한 과제이다. 특히 도시지역에서 현대적인 정수시설의 확충이 우선적으로 필요한 실정이다. 정수시설 등이 제대로 가동되기 위해서는 안정적인 전력공급이 필요한데, 북한의 에너지난 때문에 정수시설의 정상 가동에도 제약이 많은 실정이다.

주택부족 문제는 식수 문제와 함께 도시지역에서 해결해야 할 가장 시급한 과제이다. 국내 관련 연구기관들의 연구결과를 종합해 보면, 북한의 주택보급률은 대략 80% 내외로 추정되고 있다. 기존 주택들이 상당 부분 노후되었기 때문에 신규 주택의 공급문제는 매우

시급한 과제가 아닐 수 없을 것이다.

김정은 정권이 진행 중인 국가경제발전 5개년 계획에서도 평양 5만호 건설 등 주택공급 확대를 중요한 과제로 설정하고 있다. 평양 등 대도시지역에 붕괴 및 화재 위험이 있는 노후 주거지의 정비가 시급하며, 향후 새로운 주거지 개발이 추진될 필요가 있다.

도시의 물리적 생활여건 개선 측면에서 교통시설의 확충도 중요한 과제이다. 북한도 SDG 달성을 위해 “공공 교통수단의 생산을 늘리고 도로와 철도를 현대화하여 국민들에게 편리한 교통수단을 제공”하는 세부목표를 설정한 바 있는데, 이를 위해서는 우선적으로 노후한 도로와 철도의 시설 현대화를 추진할 필요가 있다. 이와 함께 부족한 버스 등 대중교통수단을 공급하기 위한 노력이 필요하다.

도시지역에서의 방재도 중요한 과제이다. 하수시설과 배수시설의 노후와 부족으로 매년 수해가 발생하고 있으며, 경사지 토사붕괴로 인한 재해 위험도 높은 실정이다. 특히 산악지역이 많은 북한의 지형적 특성상 내륙과 동부지역 도시의 산사태 위험도 높은 실정이다. 이를 위한 방재시설의 확충이 시급한 과제이다.

(2) 제도적 측면의 과제

제도적 측면에서는 북한의 기존 도시 관련 법제에 지속가능발전 목표 11의 과제들을 어떻게 반영하여 실제 계획과 개발이 이루어질 수 있게 할 것인지가 핵심 과제가 될 것이다. 북한의 도시계획 관련 법으로는 「도시계획법」, 「도시경영법」, 「건설법」, 「토지법」, 「살림집법」 등이 있다. 「도시계획법」은 도시계획의 작성, 비준, 실행을 위한 법^{155/}으로서 도시계획을 도시와 마을계획영역의 토지를 이용

^{155/} 조선민주주의인민공화국, 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』 (평양: 법률출판사, 2004), p. 249.

하며 건물, 시설물, 녹지 같은 것을 건설, 개선, 정비하는 것과 관련된 계획으로 정의(「도시계획법」 제2조)하고 있다.

「도시경영법」은 건물관리, 상하수도, 난방시설운영, 도시도로, 하천정리, 원림조성, 도시미화, 도시경영사업의 지도통제하기 위한 법으로서 도시경영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 주민들에게 보다 편리한 생활조건과 문화적인 생활환경을 마련하여 주는 데 이바지함을 목적으로 하는 법(「도시경영법」 제1조)이다.^{156/} 도시건설 이후의 시설물의 관리에 대한 사항은 「도시경영법」에서 규정하고 있다.

북한에는 도시개발사업을 별도로 규정한 법이 없고, 도시 관련법에서 부분적으로 구역의 지정 및 토지 임대에 대하여 규정하고 있다. 도시개발구역의 지정과 관련하여 건설총계획에서 ‘건설위치지정’ 및 ‘토지의 리용허가’ 규정이 유사한 조항이라고 할 수 있다. 도시개발사업 시행과 관련한 유사 조항으로서 「토지법」에서 토지소유권을, 「토지임대법」에서 토지임대방식을 각각 규정하고 있다.

이러한 북한의 도시계획 및 개발 관련 제도에 SDG 11의 세부과제들을 어떻게 반영하여 개정하거나 새로운 제도를 만들 것인가를 검토할 필요가 있을 것이다. 현재 북한의 관련 법률들에서는 지속가능 발전을 위한 개념이나 과제들이 포함되어 있지 않다. 북한이 추진하고자 하는 SDG 11의 세부과제들을 실현하기 위해서는 북한의 이런 제도들에 세부과제 실현과 관련한 내용들이 반영될 필요가 있는 것이다. 기본적으로 제도라는 것이 한 사회의 정치, 사회, 경제적 체제를 반영하고 있기 때문에 SDG의 목표와 세부과제들을 반영하기 위해 관련 제도를 수정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 무엇보다도 북한의 열악한 경제상황을 고려할 때, 시간과 비용의 문제가 SDG의 과제 실현에 큰 과제가 될 것으로 예상된다.

^{156/} 위의 책, p. 237.

표 V-6 북한의 도시계획 및 개발 관련 법

법률	목적 및 주요 내용
도시계획법 (5개장47조)	- 목적 - 도시계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 도시와 마을을 전망성 있게 건설하고 인민들에게 보다 훌륭한 생활환경을 마련하여주는 데 이바지 - 주요 내용 - 도시계획의 분류(2조): 도시, 마을총계획과 그에 따르는 세부계획, 구획계획임. - 도시계획의 작성, 비준, 실행 및 도시계획사업에 대한 지도통제
도시경영법 (7개장63조)	- 목적 - 도시경영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 주민들에게 보다 편리한 생활조건과 문화적인 생활환경을 마련 - 주요 내용 - 건물분류와 관리분담(10조): 국가소유의 건물은 살림집과 공공·생산건물로 구분하여 관리 - 살림집과 공공건물의 리용허가(11조): 가족수, 출퇴근거리, 직업상 특성, 필요면적을 고려하여 리용 허가하고, 리용허가증 없이는 국가소유의 살림집과 공공건물을 쓸 수 없음. - 상하수도, 난방시설 운영, 도시도로, 하천정리, 원림조성, 도시미화
건설법 (6개장53조)	- 목적 - 건설총계획작성과 실현, 건설설계와 시공, 건설물의 준공검사의 원칙 제시 - 주요 내용 - 건설법의 기본원칙(2조): 기념비적건축물과 현대적인 공장, 기업소, 살림집, 시설물 건설 - 건설총계획(10, 12조): 국토건설총계획에 따라 산업건설총계획과 도시 및 마을건설총계획, 부문별 건설총계획을 수립 - 건설설계, 건설시공, 건설물의 준공공사, 건설사업에 대한 지도통제
토지임대법 (5개장42조)	- 목적 - 외국투자자와 외국투자기업에 필요한 토지를 임대하고 임차한 토지를 이용하는 질서를 세움. - 주요 내용 - 토지의 임대방법, 토지이용권의 양도·저당·반환, 토지 임대료, 제재 및 분쟁해결 등에 관한 내용
살림집법 (6개장63조)	- 목적 - 살림집의 건설, 이관, 인수 및 등록, 배정, 리용, 관리

법률	목적 및 주요 내용
	2. 주요 내용 - 살림집의 구분(2조): 살림집은 소유형태에 따라 국가소유살림집, 협동단체소유살림집, 개인소유살림집으로 나눈. - 살림집의 건설, 살림집의 이관, 이수 및 등록, 살림집의 배정 및 리용, 살림집의 관리, 살림집부문 사업에 대한 지도통제

출처: 조선민주주의인민공화국, 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』 (평양: 법률출판사, 2004), pp. 71~740.

(3) 인적 역량 강화 측면의 과제

북한의 도시 분야 SDG 달성을 위해서는 제도 개선과 함께 이러한 제도를 운영할 행정인력과 관련 전문기술자들의 역량강화가 필수적인 과제이다. 주민들의 제도 이해 및 실천 능력도 중요하다. 현재의 북한 인적 역량을 감안할 때, 도시 분야 SDG 달성을 위해 필요한 전문적인 지식이나 기술, 주민들의 인식은 크게 부족한 것으로 판단된다. 다만, 북한이 외부의 기술과 지식 습득에 적극적이기 때문에, 정책적, 재정적 뒷받침만 가능하다면 인적 역량 강화가 가능할 것으로 예상된다.

현재 북한의 도시계획·개발 관련 행정은 내각의 국가건설감독성, 도 인민위원회의 도시경영관리국, 시인민위원회의 도시경영과에서 주로 담당하고 있다.^{157/}

국가건설감독성에서는 전국 국토건설총계획 등을 작성하고 지방의 계획에 대한 가이드라인을 제공하며, 심의·감독하는 역할을 수행하고, 도(직할시) 인민위원회에서는 도시경영관리국에서 도시계획에 관련 사무를 관장하며, 도(직할시) 인민위원회는 도 국토건설총계획과 도시·마을총계획 작성과 세부계획과 구획계획 승인을 담

^{157/} 박세훈 외, 『북한의 도시계획 및 도시개발 실태분석과 정책과제』 (세종: 국토연구원, 2016), p. 61.

당한다.^{158/}

북한은 도시관리를 건물보수, 상하수도, 원림시설 등으로 구분하여 수행하는데, 제일 상급 기관으로 내각의 도시경영성(중앙)이 있고, 그 아래 각 도에는 인민위원회에 도시경영관리국, 각 시 군에는 인민위원회 도시경영관리부를 두고 있다.^{159/} 도시경영관리국 산하 도시설계연구소가 도시계획안을 작성한다.

북한의 도시계획·개발은 매우 중앙집권적인 형태로 운영되고 있어, 내각과 도의 역할이 크고 시와 주민은 상대적으로 매우 적은 역할을 담당하고 있는 실정이다.^{160/} 따라서 인적 역량 강화 측면에서는 중앙부처 공무원들의 역량 강화부터 추진할 필요가 있다.

(4) 종합

북한의 열악한 도시 실태를 감안할 때, SDG 11의 목표 달성을 위해서는 많은 어려움이 예상된다. 물리적 측면에서는 식수문제와 주택문제의 해결이 우선적으로 대응할 과제로 파악되었다. 수원지로 부터의 송수관, 상수도망 확충을 통해 깨끗하고 충분한 식수가 시민들에게 공급할 필요가 있다. 주택문제에 있어서는 노후주택의 정비와 새로운 주택공급이 시급한 과제로 파악되었다. 이와 함께 홍수, 붕괴 사고에 대응한 방재대책도 필요할 것으로 보인다.

제도적인 측면에서는 기존의 도시계획 관련 제도에 지속가능발전 목표의 달성을 위한 과제를 반영하는 것이 주요 과제가 될 것이다. 인적 역량 강화 측면에서는 중앙부처 공무원부터 시작해서 지속가능발전목표에 대한 인식 공유와 이것을 실천하기 위한 물리적 측면

^{158/} 위의 책, pp. 62~63.

^{159/} 오영철, “북한의 도시경영관리체계-‘원림시설사업소’를 중심으로,” 『KDB북한 개발』, 제10호 (2017), p. 191.

^{160/} 박세훈 외, 『북한의 도시계획 및 도시개발 실태분석과 정책과제』, p. 8.

의 과제와 제도 개선 과제를 다룰 수 있는 역량을 갖추는 것이 주요 과제이다.

표 V-7 북한의 도시 분야 SDGs 세부목표 달성을 위한 과제

구분	북한	물리적 측면의 과제	제도적 측면의 과제	인적 역량 강화 측면의 과제
목표	더 풍요롭고文明화된 삶을 위한 생활 조건과 환경 보장	노후된 도시기반 시설의 개선	기존 제도에 SDG의 반영	공무원, 기술자 들의 SDG 이해 증진 역량 강화
세부 목표	주택 및 식수 문제 해결	노후주택의 개보수, 신규주택 공급, 노후 상수도관 개보수, 정수시설 개선	살림집법 및 도시 경영법에 관련 내용 반영	중앙 및 지방 해당 부처 공무원들의 역량 강화
	운송시스템 개선측면 에서 공공 교통수단의 생산을 늘리고 도로와 철도를 현대화하여 국 민들에게 편리한 교통 수단을 제공	노후 도로 및 철도 교통시설의 개보수 및 신설, 대중교통 차량의 공급 확대	도시경영법, 도로법, 철도법 등 관련 법률에 내용 반영	
	국가 문화유산 보호에 지속적 관심	문화유산 보호시설 확충	문화유물보호법 등 관련 법률에 내용 반영	
	재해에 대한 복원력 향상	홍수, 산사태 위험 지역의 방재시설 확충	하천법, 도시경영법 등 관련 법률에 내용 반영	

출처: Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*를 토대로 저자 작성.

환경 분야의 협력과 인적 역량 강화 관련 협력은 대북제재의 대상이 아니므로 북한 측만 수용한다면 현 단계에서부터 도시 분야 협력 추진에 제약이 적다. 우리나라의 지속가능발전목표의 달성을 위한 과제 가운데에는 남북 간 협력을 추진하기 위한 내용도 포함되어 있

어서 도시 분야 남북협력의 여건은 어느 정도 마련되어 있다고 할 수 있다. 우리나라의 SDG 16 평화·정의·포용에는 ‘평화와 번영을 위한 남북한 협력을 증진한다.’는 세부목표가 설정되어 있고,^{161/} SDG 17 지구촌 협력 강화에서는 ‘ODA를 확대하고 개발재원을 다양화’ 등과 같은 세부목표가 설정되어 있다.

북한도 SDG 17 글로벌 파트너십과 관련해 우호적인 국제 파트너십 설정을 세부목표로 설정하고 있다. 이러한 측면에서 남북 양측의 SDG 관련 도시 간 협력을 위한 정부 차원의 공감대 형성은 크게 어렵지 않을 것으로 보인다. 하지만 핵실험 등 안보 불안 요인들이 협력 추진의 최대 장애요인으로 작용할 것으로 판단된다. 도시 분야 남북협력이 안정적으로 이루어지기 위해서라도 핵문제의 평화적 해결은 필수적인 과제이다.

2. 도시 분야의 남북 SDGs 협력 환경

가. 북한의 도시 실태와 문제

(1) 북한의 도시개발 과정

도시 분야의 남북 SDGs 협력 환경을 파악하기 위해서는 먼저 북한의 도시들이 어떻게 발전해 왔으며, 어떠한 상태인지를 정확하게 진단하는 것이 필요하다. 북한의 도시개발은 수도인 평양 개발로부터 시작되었다. 한국 전쟁 직후부터 평양시 도시재건에 착수하기 시작하였고, 함흥, 청진 등 9개 주요 도시 재건도 추진되었다. 당시

^{161/} 관계부처 합동, 『제4차 지속가능발전기본계획 2021~2040(2부)』 (2021), p. 325.

평양시 재건은 소련의 경험을 토대로 진행되었고, 함흥은 동독의 기술 지원을 받아 재건이 추진되었다.

북한의 도시는 공업도시로서 역할과 기능을 수행하며 사회주의 이념에 따라 도시가 농촌을 지원하며 도농 간의 균형발전을 지향하였다. 따라서 대도시화 등 도시의 지나친 확장을 억제하는 원칙하에 도시개발이 진행되었다.^{162/}

1945년 해방 당시 북한 지역은 평양시, 홍남시 등 13개 시가 있었는데, 2020년 기준으로 28개 시가 있다. 북한의 도시는 도시 행정구역 안에 농촌지역이 포함되어 있다. 행정구역상 도시에 거주하는 인구인 도시화율은 약 60%로 추정되지만,^{163/} 협동농장의 농업인구를 제외하면 북한의 실질적인 도시화율은 이보다 낮을 것으로 보인다.

북한의 도시화가 남한에 비해 크게 낮은 수준인 것은 주민들의 거주 이전의 자유가 없기 때문이다. 1970년대 이후에는 주체사상을 기반으로 도시개발이 추진되었는데, 도시개발을 위한 재원은 주로 평양에 집중되었기 때문에 다른 지방 도시의 개발은 미흡하였다.

북한의 도시들은 사회주의 계획경제의 특성이 반영된 토지이용 때문에 단핵 중심적 공간구조를 보이는데, 이것은 과거 사회주의 체제하의 다른 국가 도시들과 유사한 특징이다. 시장경제체제 도시들에서 보이는 부도심과 같은 공간구조는 북한 도시들에서 존재하지 않는다. 도심에는 정치적 상징성이 강한 건축물이 입지하고 있는데, 시장경제체제하에서 도심에 상업시설이 집중되는 것과는 대별된다.

162/ 북한은 도시건설에 있어서 ① 기본적으로 도시와 농촌의 통합 내지 균형발전이라는 국토 개발의 원칙으로 수평적·상호보완적 관계를 지향하며, ② 대도시화를 억제하는 반(反)대도시적 이념을 추구하였다. 홍순직, “김정은 시대의 도시·주택 건설 정책 특징: 평양 살림집을 중심으로,” p. 42.

163/ “CIA “北 도시화율 62.9%...평양 인구 310만 명”, 『SPN서울평양뉴스』, 2022. 12. 14., <<https://spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=59335>> (검색일: 2023.9.15.).

2000년대 들어서 북한에서 비공식적인 시장이 확산되면서 북한의 도시들은 일부 공간적 변화를 보이고 있다. 비공식적인 시장 원리에 따라 주택에도 거래 가격이 형성되고 있는 것이다. 박희진(2014)의 연구에 따르면, 평성의 경우 각종 물자의 거래가 이루어지는 하차시장의 형성이 평성의 도시공간구조 분화에 중요한 영향을 미쳤다고 한다. 평성역전을 중심으로 상업, 서비스 기능이 등장하면서 새로운 도심기능이 형성된 것이다.^{164/}

이시효(2023)의 연구에 따르면, 북한의 수도인 평양의 경우 도시 내 빈부격차가 확인되고 있는데, 평양의 단위 면적 대비 야간조도를 보면 중구역(97.94)이 평균 대비 3.8배로 월등히 높다. 이를 이어 개선문과 청년놀이공원, 야시장, 여명거리가 위치한 모란봉 구역(60.86), 주체사상탑이 위치한 동대원구역(46.55), 비교적 부유층이 거주하는 평천구역(25.15)과 보통강구역(25.14)이 야간 불빛이 강하게 나타났다고 한다.^{165/}

북한이 도시화를 정책적으로 억제하고 조절한 데 비해, 자유로운 주거 이동이 가능했던 남한은 대도시지역으로의 인구집중이 이루어져서 비교된다. 대도시에서 도심 토지의 고밀개발이 이루어진 남한과 달리 북한의 대도시들은 평양을 제외하고는 고밀개발의 사례를 찾기 힘들다.

164/ 사회주의 도시의 상징이었던 도당위원회와 동상, 광장거리는 더 이상 도시의 중심이 되지 못했고, 평양에서 평성으로 진입하는 순간 멀리 보였던 18층 높이의, 사회주의 미감을 자랑했던 주체아파트는 전기와 수도 공급이 되지 않는 쓸모없는 거주지가 되어 이를 대체하는 만 달러 아파트들이 등장하기 시작했다. 박희진, “북한 평성의 공간적 변화와 도시성 탐구-‘하차시장’ 생활 경험을 중심으로,” 북한도시사연구팀 엮음, 『함흥과 평성: 공간·일상·정치 of 도시사』(파주: 한울아카데미, 2014), p. 173.

165/ 이시효·김성배·기정훈, “평양 모자이크: 위성사진과 GIS를 활용한 평양 도심 15개 구역 빈부격차 연구,” 『현대북한연구』, 제26권 1호 (2023), p. 72.

표 V-8 남북한 도시의 특징 비교

구분	북한	남한
도시화율	60%내외로 추정 정책적으로 대도시화 억제	90% 대도시중심 성장
도시개발의 구도	국가의 자원배분 정부가 개발주도	계획과 시장의 상호작용 민간개발 주도
도시의 공간 및 토지이용 특징	도심의 단핵적 공간구조 (단일 도심)	다핵적 공간구조 (도심, 부도심)
	단순화된 토지이용 중, 저밀 개발 (주거, 산업 등)	다양한 토지이용 고밀개발 (주거, 상업, 공업, 녹지, 복합용지 등)
	대중교통 중심 (버스, 지하철)	대중교통 및 개인교통 (승용차, 지하철, 버스, 택시 등)

출처: 저자 작성.

2012년부터 시작된 김정은 체제는 ‘인민대중제일주의’에 기초해서 도시주민들의 일상생활에 필요한 주택과 각종 서비스시설의 현대화를 추진 중이다. 미래과학자거리와 려명거리 건설이 이러한 정책의 대표적 사례이다. 김정은은 지역별, 도시별 특성에 따른 도시 건설을 강조하고 있는데, 이러한 기초를 잘 보여주는 것이 최근의 삼지연시 건설과 원산시의 갈마해안관광지구, 평안남도의 양덕온천 휴양관광지구 건설 등이다.

그러나 2018년 이후 강화된 대북 경제제재와 2020년의 코로나19 팬데믹으로 인해 도시개발은 큰 진전을 이루지 못하고 있다. 북한이 발표한 VNR에서는 “토지, 도시, 농촌 건설을 포함한 도시 및 지역 개발계획은 지리적 조건, 자원 및 경제발전 수준 등을 고려하여 수립 및 시행될 것을 권장하고 있다. 도시 및 지역발전 계획에 따라 공장과 기업뿐만 아니라 주거, 문화 편의시설, 공공 및 기타 모든 건물이 건설되고 있으며, 이에 따라서 도시, 근도심 및 농촌 간의 경제적, 사회적, 환경적 연계가 강화되고 있다.”라고 언급되어 있다.^{166/}

김 위원장은 2021년 1월, 제8차 당대회에서 평양의 살림집 5만 호

건설을 「국가경제발전 5개년 계획(2021~2025)」에 반영하였다. 당 대회에서 평양시를 5개 구역으로 나누어 매해 1만 세대씩 살림집 5만 호를 건설한다는 계획을 발표한^{167/} 데 이어, 2022년 2월 12일에는 첫 현지도 장소로 화성지구 1만 세대 살림집 건설 착공식 현장을 방문하였다. 그는 살림집 건설이 수도 시민의 생활과 직결돼 있고 당대회 결정을 관철하기 위한 첫해의 중요한 정치적 사업이므로 무조건적으로 추진하기로 했다고 강조하였다.^{168/}

2023년 현재 평양 5만 세대 살림집 건설계획하에서 화성지구 1만 세대 준공 및 2단계 착공, 서포지구 착공 등 평양에 대규모 주거지 개발이 진행되고 있다. 서포지구 4천여 세대 살림집은 평양 5만 세대 공급사업과 별도의 사업이다. 올해에도 평양 대규모 살림집 건설과, 전국 농촌살림집 건설에 집중하고 있으며, 농촌살림집은 지난해 2배 규모로 건설할 계획을 발표하였다. 2023년 국가 예산에서도 농업 부문 지출을 전년 대비 14.7% 대폭 증가시켜 계획하고 있으며, 앞으로도 도시농촌 건설과 농업생산 환경 현대화를 적극 추진할 것으로 예상된다.^{169/}

(2) 북한의 도시문제

현재 북한의 열악한 주거문제 등 주요 도시문제들은 체제적 한계와 경제난에서 그 원인을 찾을 수 있다. 사회주의 계획경제의 틀하

166/ Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, p. 37.

167/ 5년간('21~'25) 5만 세대 공급을 위해 송신·송화 지구 완공 이후, 화성지구 1단계 준공 및 2단계 착공, 서포지구 착공 추진.

168/ 홍순직, “김정은 시대의 도시·주택 건설 정책 특징: 평양 살림집을 중심으로,” p. 41.

169/ 토지주택연구원(LHRI), 『북한건설·개발동향 2023년 1분기』 (대전: 토지주택연구원, 2023), p. 38.

에서 도시의 개발을 추진하고 있지만, 중앙의 지도와 통제가 실효성을 갖지 못하고 있는 실정이다. 1990년대부터 심화된 경제 위기는 도시에서의 ‘북한판 난개발’을 초래하고 있다.

연료, 식량, 식수부족이 도시의 기능 저하와 환경 악화를 초래하고 있기 때문이다. 북한도 이 문제의 심각성 때문에 대응에 나서고 있지만, 기본적으로 인프라 투자 재원의 부족으로 큰 성과를 보이지 못하고 있다. 평양과 기타 도시 간의 주거환경의 격차도 큰 문제이다. 평양에 비해서 지방 대도시인 청진, 함흥뿐만 아니라 대부분의 중소도시들이 식량, 주거, 식수 등 기본적인 생활환경 측면에서 너무나도 열악한 상황이다.

북한 도시의 문제는 체제적 한계, 경제 위기적 요인에서 연유하고 있다. 사회주의 계획경제의 틀하에서 도시의 개발을 추진하는 과정에서 중앙의 지도와 통제가 경제적 역량 부족으로 실효성을 갖지 못하고 있다. 1990년대부터 심화된 경제 위기는 도시에서의 ‘북한판 난개발’을 초래하고 있으며, 연료, 식량, 식수 부족이 도시의 기능 저하와 환경 악화를 초래하고 있다.

도심 시가지와 배후 농촌이 통합된 북한 도시의 특성상 도심에 대한 연료공급원, 식량공급원으로서 주변 농산촌의 황폐화가 불가피한 측면이 있다. 도농복합적 특성을 가진 북한 도시에서 연료와 식량공급의 부족은 주변 농촌지역에도 문제를 초래하고 있다. 산림 훼손은 주로 도시 인근에서 발생하였다.

오염문제가 심각한 식수의 수질을 개선하는 것이 시급한 과제인데, 여름철에 대규모 배탈 사고가 자주 발생하고 있다고 한다. 북한은 형식적으로 우리와 비슷한 수질평가기준을 갖고 있지만, 실질적인 관리가 이루어지지 못하고 있어서 수질문제가 심각한 실정이다. 북한의 노후한 상수도 공급망의 관거를 현대화하고 추가로 건설하

는 것이 시급한 과제이다. 오래된 주철관들은 겨울철 동파와 정비부족으로 상당한 누수가 발생하고 있다고 한다. 노후한 정수시설의 개선이 시급히 필요한 과제이다.

표 V-9 북한 도시의 식수문제

구분	이슈	내용
용수공급 여건개선	오염된 식수의 수질 개선	북한의 열악한 상하수도 환경과 정수시설의 미흡으로 식수오염 문제의 심각성이 제기되어 있어서 식수의 수질 개선 필요
	노후한 상수도 관거의 개량 및 추가적인 상수도망의 건설	노후하여 누수가 심한 상수도 관거 개선이 필요하고 추가적인 관거 건설이 필요
	취약한 정수시설의 개선	노후하고 기계식 시설이 미흡한 정수장시설의 현대화 추진
하수처리 시설 개선	기존 하수관거의 개량 및 추가 건설	노후한 하수도관의 현대화와 추가 건설을 추진
	하수정화시설의 개선	노후한 하수정화시설의 현대화 추진
상하수도 분야 제도통합	상하수도 관련 각종용어 및 기준, 제도 통합	상하수도 분야의 기술통합을 위한 용어 및 기준의 통합과 제도적 통합 추진

출처: 저자 작성.

하수정화시설의 개선이 필요한 실정인데, 평양 외에는 하수정화 시설 가동이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 북한은 우리와 비슷한 생활하수의 처리기준을 갖고 있으나 실질적으로 이것이 적용되지 못하고 있어서 수질오염을 야기하고 있다. 시설이 노후하고 전력이 부족해서 정화시설이 제대로 가동되지 못하고 있는 것도 커다란 문제이다.

기본적으로 북한은 환경처리시설에 대한 기술이 부족한데, 2015년 3월 중국 심양에서 개최되었던 ‘북한 원산-금강산지역개발과 국제협력 국제심포지엄’에서도 가장 시급한 원산지역 투자유치 과제가 무엇인냐는 질문에 북한 측 담당자인 대외경제성 국장 겸 원산지구

개발 총사장 오웅길은 하수정화시설에 대한 투자가 필요하다는 응답을 한 바도 있다.^{170/} 그만큼 북한에서 도시 내 환경처리시설투자가 시급히 필요한 것이다.

북한의 열악한 주거환경을 표현하는 단어가 바로 ‘땅집’이다. 통일연구원 정은이 박사는 평양의 살림집 유형을 땅집과 저층 노후아파트, 고층아파트로 분류했으며, 이 중 가장 열악한 주거환경으로 ‘땅집’을 꼽았다. 그에 따르면, 땅집은 대체로 1950~1960년대 지은 가장 낡은 주택으로, 적게는 3세대에서 많게는 10세대 이상이 거주하는, 부뚜막 형태의 부엌, 창고, 약간의 텃밭, 공동화장실을 갖춘 주거형태로 묘사하고 있다.^{171/}

종합해보면, 북한의 도시들은 기본적인 주택 및 도시 인프라의 부족 문제가 심각한 실정이다. 기존 주택이 노후하고, 신규 주택 공급이 미약한 실정이다. 상수도망의 노후로 깨끗한 물 공급에 한계가 있고, 도시 내 오폐수처리시설 미비와 도시 내 전력공급 및 교통시설 부족도 문제이다. 현재 북한 당국은 평양 5만 호 주택건설 등 일부 대도시 중심의 신규 주택 공급을 추진 중이며, 중소도시의 경우 자력갱생을 요구하고 있다.

나. 북한의 도시 관련 VNR와 SDGs

북한이 UN에 제출한 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에서 제시한 SDG 11 ‘지속가능한 도시와 주거지’ 관련 내용은 다음과 같다. 북한은 ‘보다 풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활조건 및 환경 보장’이라는 목표^{172/}하에 교통개선, 토지이용계획, 주택개선, 도시 폐기

170/ 이상준 외, 『한반도·동북아 공동발전을 위한 북한국토개발 핵심 프로젝트 실천방안 연구』 (안양: 국토연구원, 2015), p. 139.

171/ 정은이, “북한 부동산 가치변화와 개발에 관한 연구: 평양을 중심으로,” 『동북아 경제연구』, 제30권 4호 (2018), pp. 1~30.

물 처리 개선 등을 주요 세부목표로 제시하고 있다. 물론 이러한 목표는 SDG 2의 농수산업 분야, SDG 6의 수자원개발 분야, SDG 7의 에너지 분야, SDG 13의 기후환경 분야, SDG 15의 방재 분야와도 밀접히 연관되어 있다.

(1) VNR에 제시된 도전과제

북한은 주민들의 주택 부족 문제 해결을 위해 최근 평양과 지방의 대규모 주택건설을 추진하고 있다. 정부는 대중교통을 확대하고 도로 안전을 높이기 위해 노력하고 있다. 현대식 지하와 철도 노면전차, 무궤도 전차가 국내에서 생산돼 도시들에 공급되고 있고, 평양 전철 이용자들의 편의를 보장하기 위해 재건 중이다.

교통량과 하중량이 증가함에 따라 계획에 따라 도로와 교량의 재건 활동이 추진되고 있으며, 교통의 안전성과 환경오염 방지를 위해 콘크리트와 토사 안정제를 도입하여 도로를 포장하고 있다. 도로 및 철도의 개선, 철도 현대화, 합리적 운송방식의 발전은 앞으로도 가속화해야 하는 과제이다.

2000년대 이후 주거 및 공공 서비스 구역과 사회기반시설이 많이 들어서면서 경작지가 줄고 도시 인구가 늘었는데, 환경친화적 도시 건설을 위한 장기적인 계획에 따라 상하수도, 전기통신, 도로 등 기반 시설을 건설하는 것이 중요 현안으로 떠오르고 있다. 인구증가율 대비 토지 소비율은 2015년 1.26명, 2018년 0.67명, 2019년 0.67명이라고 한다.^{172/} 국가문화유산 보호에 각별한 주의가 필요하다. 현재 국가문화유산은 「국가문화유산보호에 관한 법」(2012년 8월 7일

172/ Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, pp. 36~37.

173/ *Ibid.*

개정)에 따라 보호되고 전수된다.

그림 V-1 북한의 도시 및 주거지 전경



출처: Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*, p. 36.

표 V-10 북한의 지속가능발전목표에 따른 도시 분야 및 관련 분야 목표

목표	분야	목표	세부목표
	농수산업	지속가능한 농업발전, 식량 자급자족	• 해당 목표에 최고 우선순위 부여 • 5세 이하, 여성의 영양부족 해결 • 토지 생산량 증가를 위한 토질 개선 • 축산업, 과수업, 어업 문화 발전 • 식량 안정성 및 영양 향상을 위한 국제사회 협력
	수자원 개발	식수와 위생의 지속가능한 이용 및 관리	• 전 국민의 식수 접근성 보장 • 2030년까지 국가환경보호기준에 따른 100% 하수처리 보장 • 식수자원의 보호 및 개발을 위한 국제사회협력
	에너지	신뢰하고, 지속가능한 현대적 에너지에 대한 접근 보장	• 국가경제개발 5개년 전략의 달성 • 국가경제를 에너지 절약형으로 전환 • 에너지 생산방식 개선 • 석탄 생산량 증가 및 연소 효율성 제고 • 청정 연료 및 기술 도입 • 국가 에너지 전략 개선

목표	분야	목표	세부목표
	도시 및 주거지	보다 풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활조건 및 환경 보장	• 교통체계개선 • 토지이용계획의 엄격한 적용 • 주거문제 해결 • 도시 폐기물 처리 방법 개선
	기후 환경	기후변화 및 영향에 대한 대처	• 환경오염 방지 • 재해관리능력 향상 • 기후변화에 관한 유엔기본협약 (UNFCCC)과 파리기후협약 이행 • 국가재난감소전략, 국가환경보호전략, 국가온실가스배출감축계획, 국가기후변화 적응전략의 이행
	방재	지속가능한 산림관리, 토지 황폐화 개선, 생물다양성 유지	• 국제협약 의무에 따른 산림지역 회복·보존 보장 • 산림복구목표 2015~2024 달성 • 국가환경보호전략, 국가산림건설전략, 생물다양성전략 및 실행계획의 이행 • 생태계, 산림, 생물 다양성의 보호·관리·활용을 위한 연구 및 지식전수 강화

출처: Democratic People's Republic of Korea, "Presentation of the Implementation of SDGs in DPR Korea," *North-East Asian Multistakeholder Forum on Sustainable Development Goals 2019* (ESCAP, 2019.10.15.~16.), (<https://www.unescap.org/events/north-east-asian-multistakeholder-forum-sustainable-development-goals-2019>) (Accessed May 1, 2023), 재인용: 김민아 외, 『4차산업혁명시대 남북경제협력의 패러다임전환과 국토인프라분야의 실천과제: 원산·개성의 스마트인프라 개발을 중심으로』 (세종: 국토연구원, 2021), p. 151.

계속된 기후 관련 자연재해에 대처하는 것이 주요 과제이다. 2019~2020년에 수만 채의 주택과 도로, 철도, 교량 등 기반시설 등이 태풍과 홍수로 큰 피해를 입었는데, 국가의 재난 대응 능력을 강화하는 것이 중요한 과제이다.

국가재해감소전략(National Disaster Risk Reduction Strategy: NDRRS) 및 지방 재해감소계획의 이행이 부진하다. 2030년까지 지방 재난위험감소 계획의 도입과 이행이 진행되어야 하고 재난위험 관리에 대한 국제협력이 필요한 상황이다.

대중교통 관련 데이터 수집 및 분석이 필요하다. 도시가 최종적으로 배출하는 도시 고형 폐기물 비율에 대한 데이터는 아직 정기적으로 수집되지 않고 있으며, 국제 표준과 협력의 도입이 기대된다. 측정 장치의 부족으로 황사와 미세입자 물질에 대한 데이터를 수집하는 데 어려움이 있어서 전국의 모든 환경관측소에 장비를 설치하는 것이 필요하다.

(2) VNR에 제시된 추진계획

VNR에 따르면 SDG 11 달성을 위해 북한은 다음 과제들을 우선적으로 추진할 계획이다.^{174/}

첫째, 주택 및 식수 문제 해결이다. 주거 및 식수 문제는 계획대로 살림집 및 급수 시스템을 건설함으로써 만족스럽게 해결되어야 한다. 2021~2025년 5개년 계획에서는 수도의 주거 문제를 완전하게 해결하기 위해서 평양에 5만 채의 살림집이 들어설 예정이다.

둘째, 운송 시스템 개선이다. 철도 및 선박 운송체계가 발전해야 하며 대중교통 문제가 해결되어야 한다. 새로운 형태의 지하철, 무궤도 전차 등 대중교통시설의 공급을 늘리고 도로와 철도를 현대화하여 국민들에게 편리한 교통수단을 제공해야 한다.

셋째, 국가 문화유산 보호에 지속적 관심이다. 북한은 세계문화유산에 등재된 고구려벽화고분군과 개성의 역사 유물과 유적지를 보존, 보호, 관리해야 한다.

넷째, 공기, 강, 하천, 호수 및 해양의 오염을 방지하기 위해 대기, 하천, 호수, 해양 오염의 예방과 관련된 국내법을 엄격히 준수하고 폐수관리를 철저히 해야 한다.

다섯째, 재해에 대한 복원력 향상이다. 조림과 수질보전, 기반시

^{174/} Ibid.

설 복구 등에 힘을 쏟아서 전국적 범위의 재난과 위기관리체계를 강화하고 재난 대응능력을 높여야 한다.

북한은 이러한 세부목표와 관련해서 몇 가지 계량 지표도 설정하고 있는데, 직경 2.5마이크론(PM2.5) 이하 입자 물질의 연간 평균 농도(kg/m^3), 배관처리된, 개선된 수원에 대한 접근 가능성(도시 인구의 비율), 대중교통 이용 만족도(%) 등이 바로 그것이다.

(3) 평가

북한의 도시들은 사회주의 계획경제의 기반하에 개발되어왔다. 하지만 2000년대 이후 비공식 시장의 등장과 주택의 거래 등 경제상황의 변화에 따라 여러 가지 과제도 안게 되었다. 북한이 국제사회에 보고한 자국의 도시문제로서는 지속적인 주택건설의 필요성, 상하수도과 교통인프라의 확충, 방재시설의 확충 등이 있다. 북한은 지속가능발전목표 11의 틀하에서 도시의 발전을 위한 주택 및 식수 문제 해결, 운송 시스템 개선, 국가 문화유산 보호, 재해에 대한 복원력 향상 등 몇 가지 과제를 제시하고 있다. 이러한 과제의 해결을 위한 국제사회와의 협력이 앞으로 검토될 필요가 있을 것이다.

3. 도시 분야의 남북 SDGs 협력 방안

가. 도시 분야 SDG 달성을 위한 남북협력 추진방향

앞에서 살펴본 바와 같이 남북한의 도시들은 많은 차이점을 보이고 있다. 이러한 차이점은 협력의 필요를 제기하는 요소가 되기도 한다. 서로 다르기 때문에 협력을 통해 서로를 이해하고 서로에게

도움이 되는 결과물을 만들어 낼 필요가 있는 것이다.

도시 분야 SDG 달성을 위한 남북협력 추진은 다음과 같은 기본방향하에 이루어질 필요가 있다. 첫째, 상호주의에 입각한 남북 도시 간 협력을 추진한다. 남북 간 도시협력도 큰 틀의 남북협력의 기조하에서 추진될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 우리 정부의 대북정책 원칙인 상호주의의 원칙은 도시협력에서도 중요한 기준이 될 수밖에 없을 것이다. 도시협력은 남북 양측에 도움이 되는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

둘째, 남북한 도시의 역량과 조건에 맞는 단계적 협력을 추진한다. 북한의 도시 분야 지속가능발전목표 달성을 위한 역량과 조건은 우리의 그것과는 큰 차이가 있다. 따라서 이 분야의 협력은 양측의 역량과 조건에 맞게 단계적으로 추진할 필요가 있다. 북한의 경제여건상 단기적으로는 인적 교류에서부터 소규모로 시작해서, 단계적으로 도시개발의 전 영역으로 확대 추진할 필요가 있다. 특히 지속가능발전 세부목표 가운데 우리의 세부목표와 유사점이 많은 주택과 교통 분야에서부터 구체적인 협력을 추진할 필요가 있다.

협력 초기에는 대규모 건축 사업보다는 북한의 주거문화와 양식, 기술적 특성을 서로 알아 가기 위한 지식 공유 및 교류 차원의 협력이 필요하다. 예컨대, 설계 및 건설 기술 교류, 일부 전자재 제공과 주거환경 개선이란 인도적 차원에서의 주택 개보수 수준에서 추진하다가 점차 사업 규모와 협력 범위를 확대해 나가야 한다.

셋째, 남북협력의 특성상 북한이 우선적으로 필요로 하는 시급한 과제와 도시들부터 협력을 추진한다. 현재 북한 도시에서 시급하게 필요한 안전한 식수 확보와 주거 보장은 과거 우리의 도시들이 1980년대에 경험하고 극복했던 과제라고 할 수 있다. 상대적으로 여건이 나은 평양보다는 열악한 조건하에 있는 북한의 중소도시에서부터

협력의 출발점을 찾는 것이 필요하다.

북한은 만성적인 경제난에 최근에는 대북 경제제재와 코로나19 등으로 인한 외부적 충격까지 겹쳐 경제가 더욱 심각한 상황이다. 주택 문제 역시 55~83%의 낮은 보급률과 건자재 공급난 등으로 어려운 실태다.^{175/} 따라서 인도적 차원의 대북 민생 지원 및 남북한 건설 부문의 비즈니스 사업 발굴 차원에서 주택 부문에서 남북협력 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 지역적으로는 북한의 수용 가능성을 고려하여 북한이 투자유치를 모색 중인 경제개발구를 중심으로 추진해 볼 만할 것이다.

넷째, 남북한 도시가 지향해야 할 공통의 미래상을 고려한 협력을 추진한다. 우리가 고려하는 미래지향적 도시 발전의 모델 가운데 하나가 혁신적 도시, 스마트 도시일 것이다. 지속가능발전목표 달성을 위해서도 첨단기술의 접목은 필수적 과제이다. 이러한 측면에서 스마트 도시와 같이 남북한 도시의 미래 비전 실현에 도움이 될 수 있는 혁신적인 과제 해결에 도시 분야 남북협력이 도움이 될 필요가 있다.

북한도 스마트 도시와 같은 혁신적 도시개발에 관심이 많은 것으로 알려지고 있다. 미래지향적 도시개발을 협력의 과제로 북한에 제기한다면, 북한으로부터도 좋은 반응을 도출할 수 있을 것이다. 북한이 첨단기술도입을 위해 지정한 은정첨단과학지구 등 과학기술특구에서부터 이러한 혁신적 도시개발을 위한 협력을 모색하는 것도 고려할 필요가 있다.

다섯째, 남북 양측 시민사회의 공감대 형성에 기반한 협력 추진이 필요하다. 지속가능발전목표의 달성을 위한 남북 도시협력을 위해서는 중앙정부 차원의 강력한 협력체제도 중요하지만, 궁극적으로는 양측 도시정부와 시민들의 공감대 형성이 중요하다. 이러한 공감

^{175/} 최상희 외, 『북한 주택사업 중장기 전략 연구』 (대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2018), p. 44.

대 형성을 위해서는 전문가 집단이나 시민사회의 연대를 확대해 가는 노력이 필요하다.^{176/}

시민사회의 공감대 형성을 위해서는 도시에 거주하는 사람들의 안전을 보장하고 삶의 질을 개선하는 방향에서 추진하는 것이 중요하다. 도시에 거주하는 사람들의 안전을 보장하고 삶의 질을 개선하기 위해서는 무엇보다도 기후 위기에 대처한 도시방재 관련 협력, 보건 위기에 대처한 도시위생 관련 협력, 안전한 식수공급 관련 남북협력 등이 고려될 필요가 있을 것이다.

여섯째, 남북 도시협력에 있어서 서로의 상황과 조건에 맞는 다양한 사업 및 협력방식을 고려한다. 사업 방식에 있어서는 ‘우무상통 원칙’에 의해, 주택 개보수 및 도시개발 등 주거 환경 개선 협력에 있어서 남한 측은 고급 건자재 공급과 기술 지원을 하고 북한 측은 기초 건자재와 노동력을 제공하는 방식을 고려해 볼 만하다.

협력 방식에 있어서는 국제사회와 함께 하는 도시협력을 추진하는 것도 고려할 필요가 있다. 단기적으로 북한이 남한 도시들과 양자협력을 하기에 부담스러운 측면이 있다면, 남북한 도시들이 각기 우호적 관계를 맺고 있는 도시들을 협력의 중재자로 활용하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다. 우리나라는 2019년 기준으로 82개국 1,291개 도시와 자매결연을 맺고 있다. 서울의 경우에는 23개의 자매도시와 48개의 우호도시를 갖고 있다. 이러한 국제협력 자산을 남북 도시협력에도 활용하는 것이 도움이 될 것이다.

특히 북한의 평양과 우호적 관계를 갖고 있는 중국 베이징을 국제협력의 주요 파트너로 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 한국, 중국, 일본의 주요 도시인 서울, 베이징, 도쿄와 북한의 평양을 포함

^{176/} 임강택, “지속가능발전목표(SDGs)를 통한 동북아 협력: 방향과 과제,” 『월간국토』, 2023년 4월호(통권 제498호) (2023), p. 18.

한 4개 도시 협력도 남북 도시협력의 좋은 동력이 될 수 있을 것이다.

나. 남북협력 과제

앞에서 제시한 남북 도시협력의 여섯 가지 정책방향하에서 추진할 정책과제는 주거 및 도시개발 측면, 도시환경 개선 측면, 제도적 개선 측면, 인적 역량 강화 측면에서 살펴보겠다.

(1) 주거 및 도시개발 측면의 남북협력 과제

도시의 물리적 생활여건 개선이라는 측면에서 주거지의 생활여건 개선 및 도시교통 접근성 개선 등과 관련된 협력이 고려될 수 있을 것이다. 이 경우에도 단순히 남측에서 적용되는 기존 기술만이 아닌 지속가능발전목표에 부합한 첨단 친환경 기술이 접목된 협력도 함께 추진될 필요가 있다. 시급한 개선이 필요한 북한 도시의 여건상 모든 시설 개선을 첨단시설로 추진할 수는 없을 것이다.

따라서 기존 방식으로 추진할 분야와 첨단기술이 접목되어야 할 분야를 구분해서 적절히 협력을 추진하는 것이 필요하다. 단기적으로 시급한 개선이 필요한 분야는 기존 기술을 통해 추진하고 장기적 개선이 필요한 분야에서는 첨단기술의 도입이 적극적으로 모색될 필요가 있을 것이다.

주택 및 식수공급 해결이라는 측면에서는 친환경 기술이 접목된 정수시설 및 상수도망의 구축과 관련한 협력이 추진될 필요가 있을 것이다. 서울시가 수립한 관련 계획에서 제시된 살림집수리 시범사업, 평양형 시민주택 모델개발 등과 같은 사업들도 주거 및 도시개발 측면의 남북협력 과제로서 검토할 만할 것이다.

운송시스템 개선과 편리한 교통이용 측면에서는 공유차량 공급 및 자전거 이용 등을 확대하기 위한 협력이 추진될 필요가 있다. 우

리나라가 대표적인 대중교통 성공 사례로서 인정받고 있는 버스정보시스템(BIS)을 북한의 평양에서 시범실시하는 것도 운송시스템 개선 측면에서 검토할만한 과제가 될 것이다. 북한의 평양 주민들도 대부분 휴대폰을 이용하고 있기 때문에 이러한 혁신적 기술 도입이 가능할 것으로 보인다. 도시의 쾌적한 여가공간을 확대하기 위한 공원녹지축 형성 등과 관련한 협력도 추진할 필요가 있다.

경제특구에서부터 물리적인 도시개발의 지속가능성을 실험해 볼 필요가 있을 것이다. 북한이 추진 중인 해주 강령국제녹색시범구에서부터 순환형 도시개발 추진이 검토될 필요가 있다. 지속가능한 도시환경 조성 및 식량 확보라는 양 측면에서 북한판 도시농업의 추진도 검토할 필요가 있다.

전 세계의 지속가능한 도시 관련 스타트업의 활동도 남북협력 측면에서 고려할 필요가 있다. 전 세계에서 497개 스타트업이 활동 중¹⁷⁷⁾이라고 하는데, 이러한 스타트업 활동과 관련한 북한 도시의 지속가능발전 협력도 고려할 필요가 있다. 평양과 남포지역의 경제개발구 가운데 일부 특구는 대중교통 자율주행 특구로 시범 조성하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다.

(2) 도시환경 개선 측면의 남북협력 과제

지속가능발전목표의 달성을 위해서는 물리적인 도시환경 개선 측면에서 깨끗한 식수 확보 관련 협력, 도시 내 홍수, 태풍 피해 방지 등과 관련한 시설 개선 협력을 도모할 필요가 있다. 친환경 정수시설 및 상수도망의 구축이라는 측면에서는 물 순환 도시구현 측면의

177) UN SDGs를 위해 노력하는 Top Trends & Startups에 대한 이 심층 연구를 위해 StartUs Insights가 3,300개 이상의 글로벌 스타트업 및 스케일업 샘플을 분석한 결과.

남북협력이 추진될 필요가 있다. 물 순환 도시구현 관련 도시 상하수도 분야 남북 공동 연구개발 사업 추진도 고려할 필요가 있다.

수질개선을 위한 경제특구 인근 정수장의 시설 개선 기술 개발, 저비용으로 누수 상하수도 관거를 정비할 수 있는 기술 개발, 인구 밀집지역 또는 저밀지역 등 지역별 특성을 감안한 정수장 현대화 기술 개발, 정수시설 및 급수를 위한 신재생에너지 활용 기술 개발, 지하화되어 있는 취수지 도수시설 정비 기술 개발, 동절기가 긴 현 지 실정에 맞는 관거 동파방지 기술 개발, 용수 수요 증가에 대비한 대규모 친환경 정수장 건설 기술 개발, 빗물이나 하수를 생활용수로 활용하는 물 절약 기술개발 등이 바로 그것이다.

표 V-11 주거 및 도시개발과 도시환경 개선 측면의 남북협력 과제

구분	북한	남한	주거 및 도시개발, 환경개선 측면의 남북협력 과제
목표	더 풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활 조건과 환경 보장	지속가능한 도시와 주거지	
세부 목표	주택 및 식수 문제 해결	주택 및 기본 서비스에 대한 접근 보장	친환경 정수시설 및 상수도 공급시설 개선
	운송시스템 개선측면에서 공공 교통수단의 생산을 늘리고 도로와 철도를 현대화하여 국민들에게 편리한 교통수단을 제공	저렴한 교통시스템 구축 및 대중교통 확대	공유차량 확대, 자전거 이용 및 전동화 시설 확대
		도시의 포용성과 지속가능성 제고	취약계층에 대한 주거, 교통서비스 지원
	국가 문화유산 보호에 지속적 관심	세계 문화유산·자연유산 보호 노력 강화	개성, 평양 등 역사도시의 문화유산 보호
	재해에 대한 복원력 향상	재난 피해 감소 및 위기관리	주거지 방재시설 확충
		도시 환경영향 감소	재해예방을 위한 완충녹지대 구축
		안전한 공공녹지 공간에 대한 용이한 접근 보장	도시공원 녹지축의 연결

구분	북한	남한	주거 및 도시개발, 환경개선 측면의 남북협력 과제
		도시와 주변지역 간 연계를 지원하는 국토 및 도시계획 수립	지속가능목표를 반영한 도시계획 수립

출처: Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*; 관계부처 합동, 『제4차 지속가능발전 기본계획 2021~2040(제1부)』; 관계부처 합동, 『제4차 지속가능발전기본계획 2021~2040(제2부)』 등을 토대로 저자 작성.

(3) 제도적 개선 측면의 남북협력 과제

북한의 도시 분야 지속가능발전목표 달성을 위해서는 이를 담보할 수 있는 관련 제도 개선이 우선적으로 추진될 필요가 있다. 이와 함께 도시 분야 남북협력을 뒷받침할 우리 측 남북 교류협력 관련 제도의 개선도 필요할 것이다.

남북한 양측의 도시 분야 관련 제도를 살펴보면 제도 개선과제를 모색하는 것이 필요하다. 남북한 도시계획 및 개발 관련 제도는 하위계획이 상위계획에 따라 작성되는 위계적 체계를 갖추고 있다. 남한은 도시·군기본계획, 도시·군관리계획, 지구단위계획의 체계를 가지고 있고 북한은 도시·마을총계획, 세부계획, 구획계획의 체계를 갖추고 있다.

남북한의 도시계획은 20년 이상의 장기계획으로 수립하며, 종합계획의 성격을 가진다는 점과 도시계획에 대한 심의 및 승인이 필요하다는 점에서 유사한 측면이 있다. 차이점은 남한은 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「택지개발촉진법」 등 도시개발과 관련된 세분화된 제도가 존재하나 북한은 도시개발사업을 별도로 규정한 법이 없이 도시 관련 법에서 부분적으로 관련 내용에 대하여 규정하고 있다. 남한은 지방 분권화에 맞게 도시계획의 승인권이 자치단

체로 이양되었으나, 북한은 중앙집권적 성격이 강하다.

지속가능발전목표의 달성을 위해서는 먼저 북한의 경제특구에서부터 제도적 실험을 모색할 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에서 북한의 「개성공업지구법」, 「나선경제무역지대법」 등을 지속가능발전목표 달성을 위한 내용으로 개선하는 것을 고려할 필요가 있다.

도시지역에서 지속가능발전목표를 달성하기 위한 별도의 특별법을 제정하는 방안도 모색할 필요가 있다. 예를 들어서 「(가칭) 지속가능한 남북공동경제특구 개발에 관한 법률(안)」에 지속가능발전목표 관련 내용을 반영하고 우리 남한의 「도시개발법」의 내용을 포함하여 경제특구와 주변지역의 주택 및 기반시설 개발을 추진하는 것이 바로 그것이다.

열악한 도시 주거환경 및 주변 노후주거지 개선을 위한 주택공급과 교통시설의 친환경적 개선을 위해서는 남한의 「도시 및 주거환경정비법」을 활용하거나 별도의 법률을 제정하는 방안도 모색할 필요가 있다. 예를 들어서 북한의 현행 「도시경영법」, 「개성공업지구법」, 「나선경제무역지대법」 등의 내용에 남한의 「도시 및 주거환경정비법」^{178/} 적용하고 추가로 지속가능발전목표 달성 관련 내용을 반영한 「(가칭) 지속가능한 도시정비법」을 제정하고 도시정비사업에 적용하는 것이 바로 그것이다.

지속가능발전목표 달성을 위한 남북 도시협력을 위해서는 북한의 남북교류 관련 법률인 「북남경제협력법」에 지속가능발전 관련 남북협력의 추진을 명시하고, 우리 측의 남북 교류협력에 관한 법률에도 지속가능발전 관련 남북협력 사항을 추가로 명시하는 것이 필요하다

178/ 「도시 및 주거환경정비법」의 목적은 도시 기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량 건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지하는 것이다.

다. 그리고 우리 도시들의 조례에도 지속가능발전을 위한 남북 도시 협력 관련 사항이 추가될 필요가 있을 것이다.

(4) 인적 역량 강화 측면의 남북협력 과제: 도시 간 인적 교류

북한의 인적 역량은 지속가능한 도시 분야 과제들을 전면적으로 추진하기에 크게 미흡한 것이 현실이다. 이러한 측면에서 인적 역량 강화 측면의 남북협력은 매우 중요한 과제 가운데 하나이다. 북핵 문제로 인한 대북제재 국면하에서도 남북이 협력할 수 있는 분야 가운데 하나가 바로 인적역량 강화 분야이다.

인적 역량 강화는 크게 세 영역에서 추진할 필요가 있다. 도시행정인력과 기술인력 그리고 일반 주민들이 바로 그것이다. 도시행정인력의 영역에서는 북한의 국토환경보호성 및 도시경영사업소 등 관련 기관 인력의 역량 강화사업을 현 단계에서 추진할 필요가 있다. 각 시 인민위원회 인력에 대한 역량 강화사업도 필요하다. 기술인력에 대한 교육은 우리 측 해당 전문기관과의 협력을 통해 추진하는 것이 필요하다. 일반 시민들의 SDGs에 대한 인식 제고와 실천역량 강화는 행정인력의 경우처럼 남북 도시 간 자매결연을 통한 인적 교류를 통해 추진할 수도 있을 것이다.

국내외 민간기구(NGOs) 등 다양한 협력주체들과 공동으로 인적역량강화 프로그램을 모색하는 것도 도움이 될 것이다. 지속가능한 도시개발 기술혁신 측면의 남북 공동 R&D사업도 인적 교류 측면에서 추진할 필요가 있을 것이다. 북한 도시의 주택공급을 위한 북한 여건에 맞는 모듈러 기반 주택공급 기술 개발이나 대중교통 중심의 도시 내 자율주행 교통시스템 개발 등은 북한이 필요로 하는 기술이다.

깨끗한 식수공급을 위해 국제기구와의 협력을 통한 상하수도 분야 기술인력 양성도 검토해 볼 필요가 있다. 북한의 평양(도시경영

단과대학교, 평양건설대학교)과 지방(도시경영기능공학교)에서 관련 인력을 양성하고 있으나 기술수준이 낮은 것으로 알려져 있는데, 상하수도 관련 행정인력과 기술인력의 양성을 위한 조치를 통해 단기간에 최신기술과 제도를 익힐 수 있도록 하는 것이 필요하다.

UNICEF, UNESCAP 등 관련 기관을 통한 간접적인 기술전수도 검토해 볼 필요가 있다. 이미 북한 수자원 관련 인력의 교육훈련을 진행 중인 국제기구와 협력하여 북한 인력을 간접적으로 접촉하여 교육을 추진해 볼 필요도 있다. UNICEF는 북한 country programme을 통해 2015년까지 상하수도 분야에서 약 1,400만 달러를 투자해 영유아 급수시설과 취약지역 주택의 상수도시설 개선 및 북한 중견 공무원 기술 교육을 실시한 바 있다.

북한 내에서 관련 인력의 양성을 추진하는 데 우리 측이 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다. 경제특구 내 기술인력센터 건립을 통한 인력 양성이 바로 그것이다. 개성공단 등 북한 내 경제특구에 우리가 국제기구와 공동으로 기술교육시설을 건설하여 도시 상하수도 관련 기술교육 및 훈련을 실시할 수 있을 것이다. 우리 측 기술인력과 국제기구 전문인력이 북한 내 상주하면서 관련 기술을 전수하고 일정 기간 우리 측에서 단기 실무교육을 실시하는 방안도 검토할 필요가 있다.

(5) 단계별 과제: 중단기 및 장기 과제

(가) 중단기 우선 추진과제

중단기에는 남북 도시 분야 지속가능발전목표의 세부목표 가운데 북한이 시급히 필요로 하는 과제와 남북 간 유사점이 많은 과제에서부터 우선적인 협력과제를 모색하는 것이 필요하다. 상하수도와 주택과 교통 분야 세부과제들이 시급하면서도 유사점이 많은 과제들이다.

극히 취약한 지역의 주택 개보수나 상하수도 긴급 개량이나 수질

개선 관련 협력은 가장 우선적으로 추진할 필요가 있는 도시 분야 과제이다. 현재 인도적 지원이나 비영리 공공 인프라 사업은 대북제재 예외 적용이 가능한 분야이다. 이러한 분야에서의 도시협력은 중단기에 적극 추진할 필요가 있다. 중단기에 필요한 세부 협력과제는 다음과 같다.

주택 및 식수 문제 해결 측면에서 재해에 취약한 중소도시 주택 개보수, 식수 안전보장을 위한 긴급조치 등을 위한 협력이 필요하다. 운송시스템 개선 측면에서 교통안전시설 확충, 버스, 열차 정비 시스템 개선 등을 위한 협력이 필요하다. 국가 문화유산 보호 측면에서는 주요 문화재 주변 지역의 관리체계 개선 등을 위한 협력이 필요하다. 재해에 대한 복원력 향상 측면에서 상습 산사태, 홍수피해 지역의 긴급 정비, 도시 오페수 정비시설 확충, 주거지 및 도로변 녹지 정비 등을 위한 협력이 필요하다.

(나) 장기 추진과제

장기적으로는 북한이 UN이나 우리나라 도시 분야 SDGs 세부목표 가운데 구체적으로 언급하지 않고 있는 도시의 포용성 측면의 세부과제와 폐기물 관련 세부과제, 공공녹지에 대한 접근보장 관련 세부과제 등을 중심으로 협력을 고려할 필요가 있다. 장기적으로 협력이 필요한 세부 협력과제는 다음과 같다.

도시의 포용성 증진 측면에서는 노약자, 취약계층 등을 위한 시설 확충이 필요하다. 주택 및 식수 문제 해결 측면에서 북한의 실정에 맞는 신규 주택 건설, 상하수도 체계 정비 등을 위한 협력이 필요하다. 운송시스템 개선측면에서 전기차 공급 및 친환경 대중교통체계 구축 등을 위한 협력이 필요하다. 국가 문화유산 보호 측면에서는 종합적인 문화재 관리체계 개선 등을 위한 협력이 필요하다. 재해에

대한 복원력 향상 측면에서 종합적인 도시하천 및 산사태 재해방지 사업 추진 등을 위한 협력이 필요하다.

표 V-12 남북 도시협력 단계별 과제

구분	북한	남한	중단기 과제	장기 과제
목표	더 풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활 조건과 환경 보장	지속가능한 도시와 주거지	안전 관련 긴급조치 시행(취약한 중소 도시 중심)	도시생활의 질 향상
세부 목표	주택 및 식수 문제 해결	주택 및 기본 서비스에 대한 접근 보장	재해에 취약한 주택 개보수, 식수 안전 보장을 위한 긴급 조치, 취약계층 대책 우선 추진	북한의 실정에 맞는 신규주택 건설, 상하수도 체계 정비
	운송시스템 개선측면에서 공공 교통수단의 생산을 늘리고 도로와 철도를 현대화하여 국민들에게 편리한 교통수단을 제공	저렴한 교통시스템 구축 및 대중교통 확대 도시의 포용성과 지속가능성 제고	교통안전시설 확충 및 버스, 열차시스템 개선 장애인 관련 시설 확충	전기차 공급 및 친환경 대중교통 체계 구축 노약자, 취약계층 등을 위한 시설 확충
	국가 문화유산 보호에 지속적 관심	세계 문화유산·자연유산 보호 노력 강화	주요 문화재 주변 지역의 관리체계 개선	종합적인 문화재 관리체계 개선
	재해에 대한 복원력 향상	재난 피해 감소 및 위기관리	상습 산사태, 홍수 피해지역의 긴급 정비	종합적인 도시하천 및 산사태 재해방지 사업 추진
		도시 환경영향 감소	오폐수 정비시설 확충	도시내 공장 이전 및 종합적인 환경 개선사업 추진
		안전한 공공녹지 공간에 대한 용이한 접근 보장	주거지 및 도로변 녹지 정비 및 공원 확충	도시 내 녹지축 연결

출처: Democratic People's Republic of Korea, *Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*; 관계부처 합동, 『제4차 지속가능발전 기본계획 2021~2040(제1부)』; 관계부처 합동, 『제4차 지속가능발전기본계획 2021~2040(제2부)』 등을 토대로 저자 작성.

VI. 접경 분야의 남북 SDGs 협력

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

접경 분야의 남북 SDGs 협력

한반도의 지속가능한 발전을 논의하면서 가장 많이 언급되는 것 중의 하나가 ‘접경협력’이다. 접경지역의 발전과 생태·환경의 보전, 국가안보와 인간안보 등의 가치들이 상충할 수도 있는 것임에도 불구하고 한반도의 지속가능한 발전을 위해서 긍정적 가치의 확산이 이뤄질 것이라는 기대감이 접경협력이라는 개념에 투영되고 있다. 엄밀한 의미에서 접경협력은 분석의 대상도 분석의 범위도 명확하지 않으며 현상의 문제를 해결하기 위한 정책적 개념이기 때문에 그 의미가 다양하게 해석될 수 있다.

접경협력은 ‘접경’과 ‘협력’이라는 하위 개념이 존재한다. 우선, 접경이라는 것은 경계를 중심으로 양방향에 일정한 공간이 존재함을 전제로 한다. 그리고 최소 두 지역 이상의 공간을 지배하는 권위체가 다를 수 있으며, 그 권위체들이 바라보는 접경이라는 공간의 속성도 서로 다를 수 있다. 그렇기 때문에 접경을 중심으로 무엇인가 사업을 공동으로 추진하고자 한다면 주체들 간에 상호 이익과 인식에 대한 이해가 먼저 이뤄져야 할 것이다.

협력은 최소 두 행위자 이상이 상호 작용하는 방식 중의 하나이다. 달리 말하면, 협력은 각각의 행위자들이 공동의 이익 증진을 위하여 협상하고 협상의 결과를 정책으로 이행해 나가는 과정을 포괄한다. 그런데 협력을 갈등과 이분법적으로 구분하는 경우 접경지역

이 지니는 다중적 성격을 지나치게 단순화시키는 오류를 범할 수 있다. 접경지역을 둘러싼 정책과 사업들은 협력과 갈등이 쌍으로 존재하는 ‘개념의 이중구조’를 지니고 있다. 따라서 동일 사안에 대해서도 행위자들의 협력적 이해와 갈등적 이해가 한 쌍으로 존재할 수 있다. 따라서 해당 상황을 협력적 상황으로 이해할지, 갈등적 상황으로 이해할지는 행위자의 관점에 따라서 달라지게 된다.

지속가능한 한반도의 발전이라는 측면에서 접경협력은 개념상 남북한이 상호 협력을 통해 접경지역에서 공동의 이익을 증진시켜 나가는 과정이라고 할 수 있다. 특히 접경협력을 통해 추구하는 공동의 이익은 지역의 경제발전, 생태·환경의 보전, 고도로 밀집된 군사대결의 완화를 통한 평화적 환경의 개선 등을 들 수 있다. 그리고 이러한 이익의 증진은 남북한이 제시하는 일방적 선언과 구상 등에 의해서만 이뤄지기는 어려우며, 그러한 선언과 구상을 바탕으로 다양한 차원에서의 정책적 실험들이 함께 이뤄져야 실현가능하다.

이러한 관점에서 이 장은 한반도의 지속가능한 발전을 위해 접경협력과 관련하여 다음 세 가지 측면에서 논의해 나갈 것이다. 첫째, 접경협력에 대한 정책들을 제시할 때 과연 우리는 과연 어떤 인식론적 기반에 기초하고 있는지 살펴볼 것이다. 둘째, 접경협력이 더욱 활성화되기 위해서 필요한 환경은 무엇인지 현 상황에 대한 진단을 바탕으로 논의할 것이다. 셋째, 현재 경색된 국면이 개선된다면 우리는 어떤 방식의 접경협력을 추진할 수 있을 것인지 등에 대해서 제안을 할 것이다. 접경협력의 사례들은 주로 남북 강원도의 협력사업을 중심으로 제시하고 있는데, 이들을 통해 접경협력에 대한 접근 방식을 다각화한다면 지역적 한계를 넘어서는 정책들이 개발될 수 있을 것으로 기대한다.

1. 접경 분야의 남북 SDGs 협력 평가

가. 접경협력과 정부정책의 변화

접경지역을 중심으로 하는 남북한 협력사업에 대한 정책 구상은 다수 제시되었지만, 실질적인 협력이 진행된 사례는 그에 비하면 많지 않다. 지속가능한 발전목표가 2015년에 도입된 것을 고려하면 그 이전에 제시되거나 부분적으로 진행된 사업들은 그와는 별개로 이뤄진 것들이었다. 그럼에도 불구하고 그러한 사업들의 내용들은 한반도의 지속가능한 평화와 발전에 초점을 두고 있었다.

DMZ는 그 말과는 달리 남북한의 중무장지대이며 상시적으로 군사적 충돌의 위험이 존재하였다. 대표적으로 1976년 판문점에서 미군이 북한군에 의해 도끼 공격을 받기도 하였고, 1984년에는 소련 관광안내원이 망명을 시도하면서 최초로 총격전이 벌어지기도 하였다. 2017년에 북한군 병사 오청성이 귀순을 하는 과정에도 총격이 발행하기도 하였다. 판문점을 포함한 비무장지대 전체에서 다양한 형태의 군사적 충돌이 존재할 개연성이 높다. 이러한 충돌의 가능성을 낮추고 이 지역의 평화증진을 위한 남북한 양측의 협력을 위하여 1972년에 유엔군 수석대표 로저스(Feliz H. Rogers) 소장이 DMZ의 평화적 활용을 제안한 것으로 알려지고 있다.^{179/}

DMZ의 평화적 이용과 남북한 협력을 위한 정치적 구상과 제언들은 여러 차례 있었다. 1992년 발효된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 남북기본합의서)’는 12조에서 비

179/ 최용환, “DMZ 및 접경지역 남북협력의 쟁점과 과제,” 『INSS 전략보고』, 제82호 (2020), p. 2, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.inss.re.kr/upload/bbs/BBSA05/202010/F11249.pdf> (검색일: 2023.6.1.).

무장지대의 평화적 이용의 필요성, 19조에서 철도·도로 연결 등을 제시하였다. 그런데 북한의 핵개발과 그로 인한 한반도의 핵 위기는 이러한 원칙이 정책으로 구현되지 못한 핵심적 원인이 되었다.

DMZ의 생태적 가치를 보존할 필요가 있다는 인식이 확산되면서 이명박 정부에서는 DMZ 평화생태공원, 박근혜 정부에서는 DMZ 세계생태평화공원 등에 대한 구상이 제안되기도 하였다. 이와 유사한 맥락으로 DMZ를 유네스코 생물권보전지역으로 지정받기 위한 노력도 있어왔다. 그런데, 이와 같은 정부와 지자체의 노력은 DMZ 관찰권이 없는 현실에서 직접적으로 DMZ 내에서 정부가 사업을 추진할 수 없다는 점,^{180/} 한반도의 정치적, 군사적 긴장의 고조 등으로 인해 실현되기 어려웠다. 그리고 이러한 남측의 제안들이 북한과 사전에 조율을 거친 것이라기보다 일방적인 정책적 구상에 가까웠다는 점도 사업추진이 이뤄지지 않은 이유 중의 하나이다.

남북한의 직접적이면서도 대규모 협력사업은 금강산관광 사업과 개성공단 사업이 대표적인 것들이다. 정주영 현대그룹 명예회장의 1989년 방북 이후 꾸준히 추진되어 온 남북협력 사업은 1998년 금강산관광 사업으로 결실을 맺었다. 이후 2008년 7월 박왕자 씨 피살 사건으로 중단할 때까지 누적 관광객은 196만 명에 이르렀다. 금강산관광의 중단 이후 남북은 재개를 위한 당국 회담도 개최하였고, 2018년 남북정상회담에서도 사업의 재개를 약속하였으나 실행되지는 못하였다. 중단된 기간이 15년이 넘어가면서 금강산관광 사업은 재개하더라도 새로운 기반에서 시작해야 할 것으로 예상된다.

개성공단 사업은 남북한의 인적·물적 자원을 통한 경제협력 사업이었다. 북한은 개성과 인근에 주둔하던 군부대를 후방으로 이동하

^{180/} 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초,” 『서울대학교 법학』, 제55권 1호 (2014), pp. 384~385.

는 등의 조치를 취하였고, 남한은 산업단지 조성을 직접 추진하면서 대규모 협력사업의 길이 열렸던 것이다. 매일 출퇴근하는 남한의 관계자들과 북한의 근로자 및 관계자들은 접촉면을 늘려가면서 새로운 실험의 장이 될 것으로 기대하고 있었다. 그런데 20016년 12월 북한의 핵실험과 무력도발에 대한 강력한 대응의 차원에서 개성공단 사업을 전격 중단할 것을 한국 정부가 발표를 하면서 7년째 중단되고 있다. 2020년 6월 16일에 북한이 남북공동연락사무소 건물을 폭파하면서 이 사업이 빠른 시일 안에 재개되기는 어려울 것으로 예상된다.

위 두 사업은 DMZ와 접경지역을 아우르는 대표적인 접경협력 사업으로 분류할 수 있다. 유엔사가 DMZ의 평화적 이용에 적극적으로 협력하였고, 북측은 공단의 부지 조성이 가능하도록 협력하였으며 남측에서는 접경지역에 관련 산업 기반에 대한 투자가 진행되었다. 남북한의 협력사업으로 강원도 고성군에서는 경제구조가 금강산 관광사업을 중심으로 재편되었고 기관과 개인들은 투자를 늘려나가고 있었다. 그런데 이러한 투자자들은 남북관계의 악화와 정부의 갑작스러운 사업 중단으로 인해 심각한 피해를 입을 수밖에 없었다.

금강산관광 사업의 중단으로 많은 고성군 주민들은 경제적 곤란을 겪게 되었고, 이로 인한 가족 해체 현상이 확산되는 등 심각한 사회문제로 이어졌다.^{181/} 사업에 대한 투자가 개인의 결정과 책임이 따르는 것이지만, 고성군의 주민들은 남북관계에 따른 정부의 갑작스러운 정책의 전환으로 인한 피해에 대해서는 적절한 보상을 해주어야 한다고 주장한다. 금강산 관광 사업 중단이 장기화되면서 이들은 정부의 남북협력 사업에 대한 정책들에 대해 냉소적이며, 정부에

181/ 김기석·서보혁·송영훈 엮음, 『금강산 관광: 돌아보고 내다봄』 (과천: 진인진, 2018)을 참조.

신뢰를 보내지 않고 있다.

남북한의 접경협력 사업은 5.24 조치 이후 실질적으로 진행되는 것이 거의 없다. 이 기간 동안 제시된 대부분 사업은 향후 남북관계가 제시된다면 연계할 수 있는 사업이거나 민통선 이남지역에서 진행될 수 있는 사업들이 대부분이었다. 즉 실질적인 협력사업이 아니라 파트너가 없는 접경지역 개발사업인 경우가 대부분인 것이다.

강원도 철원군은 개성공단을 모델로 삼아 철원평화산단을 설치하고자 하는 계획을 제시하기도 하였다. 2015년 강원도, 철원군, 한국소기업상공인연합회, 한국중견기업연합회가 업무협약을 체결하고, 2019년에는 강원연구원이 사업계획을 발표하기도 하였다.^{182/} 기본적인 아이디어는 철원에 산업단지를 조성하고 인력은 북측의 인력을 활용한다는 것이었는데, 남북관계의 불안정성과 현실적인 어려움으로 사업이 추진되지 못하고 있다. 이와 같은 통일경제특구 조성 사업은 미래를 위한 투자라는 측면에서 고려할 수 있는 사업이지만, 현실적으로 북측 인력이 이동하는 것 등에 대한 면밀한 고려 등이 부족하였다.

나. 접경협력과 남북 SDGs

접경협력 분야에 SDGs 프레임워크가 도입된 것은 최근의 일이다. 5.24 조치 이후 실질적인 남북한 교류협력 사업의 진행이 어렵게 되면서 남북협력 사업의 방향이 북한에 대한 인도적 지원을 넘어서 한반도의 지속가능한 발전에 기여할 수 있어야 한다는 논의들이 등장하기 시작하였다.^{183/} 유엔 지속가능한 발전목표가 글로벌 차원에서

182/ 강원연구원, 『철원 평화산업단지 개발 연구』 (춘천: 강원연구원, 2019)를 참조.

183/ 김석우·문경연·홍지영 역음, 『지속가능한 북한개발협력: 새로운 접근과 파트너십 모색』 (고양: 인간사랑, 2021); 박지연 외, 『북한개발협력과 지속가능발전목표』 (대전: 오름, 2020)를 참조.

관심을 받게 되면서 남북협력 또는 접경협력을 제안하는 데에도 이 개념이 적용되기 시작하였다. 즉, 지원은 일방적인 사업이 될 수 있으나 협력은 사업에 참여하는 주체들 모두의 인센티브가 고려되는 상호성의 원칙에 기반해야 한다는 인식이 확산되는 것이다.

이러한 현상은 유엔을 중심으로 전개된 SDGs에 대한 글로벌 담론의 확산과 더불어 북한의 정책적 변화에 대한 국내사회의 대응 형식으로 나타난 측면도 있다. 북한이 「유엔전략계획 2017~2021」을 유엔과 합의하였을 당시만 해도 국내에서 북한의 유엔개발의제를 어떻게 이해하고 있는지, 남북협력 사업을 어떻게 추진할 것인지 등에 대해서 SDGs 기반으로 연구가 진행된 것은 아니다. 이러한 북한의 정책기조가 알려지면서 접경협력을 비롯한 남북협력에 SDGs의 원칙이 적용되어야 한다는 논의들이 확산되기 시작한 것이다.

유엔과 북한 당국은 북한의 지속가능한 발전을 위해 집중해야 할 네 가지 우선전략을 식량 및 영양안보, 사회개발서비스, 복원력과 지속가능성, 데이터와 개발관리 등으로 정리하고 있다. 이 우선전략들은 지속가능성과 과학기술 중시 원칙을 중심으로 인민경제의 발전을 도모하기 위해 마련된 것이다. 이를 통해 유엔과 북한이 바라는 목표는 ‘지속가능하고 복원력 있는 인간개발이다’.

북한의 이러한 변화는 앞으로 접경협력을 추진한다면 남한의 관점과 북한의 관점에 대한 충분한 정보를 바탕으로 공동의 이익이 발생할 수 있어야 한다는 것을 시사한다. 특히 대북사업을 중앙정부만이 아니라 지방정부도 진행할 수 있도록 제도의 정비가 이뤄진 상황에서 한반도의 지속가능한 발전이라는 프레임워크가 접경협력에 반영될 수 있도록 종합적인 검토가 필요하다.^{184/} 특히 인간개발과 복

^{184/} 강원대학교 산학협력단(강원대학교 통일강원연구원), 『강원도 남북교류협력 발전방안 연구용역』 (2020.12.), pp. 1~116.

원력이라는 가치가 중요하게 부각되는 것은 북한 주민들이 능력을 발휘할 수 있는 기회를 조성하는 것과 인간개발 전 과정에서 북한 주민들이 문제의 상황에 적극적으로 대처할 수 있고 빠르게 회복할 수 있는 사회적 역량을 갖추 수 있어야 하기 때문이다.

북한의 이러한 접근은 표면적인 것이라 하더라도 기존과는 다른 것임에 틀림이 없다. 그리고 이러한 변화의 방향은 한반도 전체의 관점에서도 평화와 번영을 구축해 나가는 데에도 도움이 될 것임이 분명하다. 최근에 와서야 접경협력이 SDGs 차원에서 제안되고 있지만, 지속적으로 북한이 유엔의 지속가능한 발전목표의 의제를 적극적으로 국제협력에 활용하고 있기 때문에 남북한의 접경협력에서도 이를 더 적극적으로 활용할 필요가 있다.

2. 접경 분야의 남북 SDGs 협력 환경

가. 국제정세의 변화와 정부 차원의 접경협력

접경협력은 남북한만의 의지만으로 전면적으로 이뤄지기 어렵다. 실질적으로 DMZ를 관할하고 있는 것은 유엔사이며, 한반도를 둘러싼 국가들의 외교는 동북아시아 차원만이 아니라 글로벌 차원의 외교이기 때문에 한반도 차원의 SDGs 증진을 위해서는 한국 정부의 적극적 의지와 전략이 요구된다. 접경협력을 통한 남북한 SDGs를 실현하는 것은 오늘의 문제를 해결하는 것을 넘어서 미래세대의 번영과 행복의 토대가 될 것이기 때문에 불확실한 국제정세 속에서도 기회를 찾기 위한 노력을 끊임없이 이어가야 할 것이다.

미국과 중국의 글로벌 차원의 경쟁은 계속되고 있으며 그로 인해 한반도 문제에 대한 두 강대국의 입장에 차이가 매우 크다. 바이든

정부에서 미국은 북한에 대한 압박 정책을 유지하고 있다. 특히 바 이든 정부가 전통적인 동맹관계의 복원에 초점을 두고 한국, 일본, 호주와의 안보협력을 강화하면서 남북관계는 극도로 경색되었다. 북핵의 위협에는 안보 차원의 동맹 강화로 대응하고, 보편적 가치 외교 차원에서 진행되는 북한 인권 관련 압박외교는 북한의 외교적 운신의 폭을 좁히고 있다.

러시아-우크라이나 전쟁의 장기화도 남북한 접경협력에는 부정적 요소로 작용할 것이다. 북한이 러시아와 군사적 협력을 긴밀하게 해 나가면서 북핵 문제 해결에 러시아가 소극적으로 임하게 될 것으로 예상된다. 남북한의 채널이 단절된 상태에서 관계 개선을 위해 중국과 러시아의 역할이 중요한데, 전쟁의 장기화는 진영 간 결집 현상을 초래하기 때문에 단기적으로 한반도에서 접경협력이 추진되기에는 어려운 상황이다.

접경협력을 위해서 대북정책이 어떤 기초를 유지하는가와 정부의 의지가 어떠한가는 매우 중요한 요소가 될 것이다. 2023년 현재 상황은 실질적인 접경협력이 불가능하게 만들고 있다. 북한은 계속해서 도발하고 정부도 강경하게 대응하는 상황에서 기능적 협력의 가능성을 열어가는 것은 어렵다. 정부가 이러한 상황을 전환하기 위해 노력하지 않는다면 접경협력은 이뤄지기 어렵다.

정부의 지역균형발전 정책도 접경협력과 한반도의 SDGs 실현을 위해 매우 중요한 토대를 제공할 것이다. 아무리 의미 있는 정책을 제안한다고 하더라도 접경지역이 소멸한 다음에 그것이 추진된다면 정책은 그 의미를 상실할 것이다. 접경협력은 지역사회의 발전과 지역주민의 삶의 질 향상과 연결된 것이어야 하며, 지자체의 역량이 아무리 중요하다고 하더라도 정부의 적극적 지원이 수반되어야 성과를 낼 수 있다.

나. 지방정부와 민간 차원의 접경협력

제도적으로 지방정부가 대북협력사업을 추진할 수 있게 되었지만, 현재의 상황에서 경기도와 강원도가 독자적으로 접경협력 사업을 이어갈 것으로 예상되지 않는다. 강원도의 경우 지난 도정에서 추진했던 평화와 관련된 사업들을 전면 재검토하고 축소 또는 폐지하고 있으며, 지자체의 재정적 어려움으로 인하여 장기적인 접경협력 사업을 추진할 동력도 상실한 상태이다.

그럼에도 불구하고 강원도의 접경지역은 지역소멸 위험에 직면하고 있어서 직접적인 접경협력은 불가능하더라도 해당 지역 내에서 지역 활성화를 위한 사업들은 진행할 필요가 있다. 이 점에서 접경협력을 위한 지역적 기반을 그나마 유지할 수 있을 것으로 예상된다.

현재의 상황에서 남한에서 준비할 수 있는 것은 접경지역의 재생 또는 선진화를 위해 추진하는 사업들을 북한의 접경지역에 어떻게 적용할 수 있을 것인지 모델을 개발하는 작업일 것이다. 예를 들어, 고성군 제진리에서 실시되는 ‘스마트 어촌 통합개발 시범사업’을 바탕으로 이를 북고성군 감호리 어촌마을의 활성화에 어떻게 적용할 수 있을지 정책을 구상할 수 있을 것이다. 금강산 1-2지구, 3-4지구를 단계적으로 개발하고 장기적으로 원산관광지구와 연결하는 사업들도 구상할 수 있을 것이다.^{185/} 그럼에도 불구하고 이 또한 현재 구상에 머무를 수밖에 없는 상황이다.

하지만 국제정세의 변화와 남북 지도자의 정치적 결단 수준에서 남북관계가 개선된다면, 지방정부 차원에서 과거 중앙정부에 종속되었던 방식에서 탈피하는 새로운 방식의 독자적인 남북협력이 추진될 개연성이 높다. 중앙정부가 외교안보적 차원에서 한미동맹을

^{185/} 강원대학교 산학협력단(강원대학교 통일강원연구원), 『지속가능한 지역개발협력형 남북강원협력사업 모델 개발연구』(2020.12.)를 참조.

고려해야 하는 정치적 부담이 있다면, 지방정부는 이로부터 비교적 자유롭다. 이러한 맥락에서 지방정부의 남북 교류협력 사업은 국제 정치적 상황에서 상대적으로 자유로울 수 있기 때문에 남북관계가 개선되기 전에 준비했던 접경협력 사업들을 추진할 수 있을 것이다.

지금처럼 미북관계와 남북 당국 간 관계가 교착 상황일 경우, 지방정부가 단독으로 새로운 돌파구를 마련하는 역할을 수행하기 어렵다. 지방정부의 남북협력의 동력은 국제적 환경과 국내적 환경의 개선이 필요하며, 지역사회와 지역주민들의 관심과 지지가 뒷받침되어야 가능하다. 현재와 같은 상황에서 지방정부는 동북아지역 차원 혹은 UN SDGs 달성을 위한 글로벌 파트너십 구축의 일환으로 접경협력 사업을 제시할 수 있을 것이다.

남북관계의 경색은 다자주의적 남북협력의 중요성을 다시 한 번 일깨운다. 앞서 언급되었듯이, 2016년 SDGs 실행을 위해 유엔과 북한이 채택한 UN전략계획은 북한도 국제적 표준을 수용할 의지가 있음을 보여주는 것이었다. 다만, 코로나19 팬데믹으로 인하여 북한이 다시 폐쇄적인 정책을 펼침으로써 자신들이 제출하는 『자발적 국가 검토 보고서(VNR)』에 의존하여 상황을 짐작해볼 수 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 여전히 다자주의적 접근법이 그동안 남한과 북한만의 일대일 방식의 남북협력의 한계를 극복할 수 있을 것이라는 기대를 접을 수는 없다.

지방정부가 독자적인 대북사업자 자격을 취득했다고 하더라도 접경협력을 추진하기 위해서는 민관거버넌스가 동시에 작동되어야 한다. 남북한이 정치적 차원에서 환경을 조성하고 그를 바탕으로 진행되는 남북 간의 민간교류는 지방정부의 지역주민 간 교류로 이어질 것이다. 그렇다면 향후 접경협력은 지역의 특성에 따라 다른 방식으로 추진되어야 하고 지역주민들의 요구가 수렴되어 사업에 반영되

어야 더 바람직 할 것이다.

이러한 과정에서 강원도, 경기도, 인천광역시는 물론 기초지자체가 어떻게 전략적으로 풀어갈 것인가 미리 준비하는 자세가 필요하다. 다시 말하면, 지자체가 접경협력을 주도할 수는 있더라도 안보적 상황의 개선과 정치적 상황의 개선이 선행되어야 하며, 지자체의 장이 얼마나 의지를 가지고 지원을 해 나가는지가 중요하다.

3. 접경 분야의 남북 SDGs 협력 방안

가. 접경협력의 쟁점과 과제

현재 남북 접경지역 간 구체적으로 이뤄지는 사업은 거의 없다. 그렇기 때문에 본격적인 접경지역 협력을 위한 준비를 하고 행위주체들 간 관계를 형성해 나가는 것이 필요하다. ‘협력’은 파트너가 있음을 전제로 하는 것이기 때문에 어느 한 일방의 수요와 필요에 의해서만 이뤄질 수 없다는 점을 유의할 필요가 있다. 해방 이후 혼란기와 한국전쟁 이후 고착화된 분단은 접경지역의 대립과 갈등의 상징적 지역으로 만들었기 때문에 남북한이 접경지역을 어떻게 바라보는가에 따라 협력사업의 방향이 달라질 수 있다.

우선, 북한은 접경지역을 어떻게 이해하는가에 대한 정보는 그리 많이 알려지지 않았다. 남북한이 단절되어 있었기 때문에 교류가 활발한 중·북 접경지역에 대한 연구들은 많이 이뤄졌지만, 남한과 접하고 있는 북한의 접경지역에 대한 연구는 매우 제한적이었다. 북한도 남북 접경지역에 군사배치가 많이 이뤄졌기 때문에 공간 정보를 쉽게 공유하지 않을 것으로 예상되지만, 이 공간의 활용을 어떻게 하고자 하는지에 대해 협상을 통해 파악하는 과정이 필요할 것이다.

김정은 체제에서 국토관리계획을 어떻게 접근하는지 등을 파악하는 것은 공동의 접경지역에 대한 북한의 시각을 이해하는 데에 도움이 될 것이다. 김정은 시대 북한은 ‘개발과 보전’의 융합적 가치 실현을 위해 국토관리 부문의 과학연구사업과 과학화와 현대화를 강조하고 있다. 북한은 끊임없이 국토관리와 환경보호 부문의 과학자와 기술자 육성의 중요성을 반복해서 강조하고 있다. 이러한 입장들을 고려할 때 접경협력은 개발과 보전의 균형을 맞추어 가는 과정일 것이다.

둘째, 접경협력을 위해서 군사시설의 재배치가 가능할 것인가 혹은 그런 것과 상관없이 진행할 수 있는 사업인가에 대한 사전검토가 면밀히 이뤄져야 할 것이다. 개성공단 건설을 위한 협상의 과정에서 북한은 군부대를 재배치하는 정무적 판단을 하였다. 그만큼 개성공단사업은 북한에도 이익이 되는 사업으로 인식되었기 때문이다. 결국 접경협력의 규모와 방식, 기대효과 등이 클수록 군사시설의 재배치 등이 가능해질 것으로 예상할 수 있다.

접경협력을 구상하면서 대부분 기능주의적 접근이 이뤄졌지만, 기본적으로 남북한의 협력사업은 정치적 협상이 선행되어야 한다는 점을 간과할 수 없다. 남북정상회담으로 인해 2018년에 조성되었던 화해무드 시기에도 화살머리고지 사업이 추진되고 DMZ 공동조사 사업이 추진되기 위해서 남북한 당국자들의 정치적 결단과 협상이 선행되어야 하였다. DMZ와 접경지역에 남북한의 군사시설이 밀집되어 있고 DMZ의 관할권이 유엔사에 있다는 사실은 접경협력이 지자체와 민간단체의 의지와 역량만으로 진행될 수 없다는 것을 의미한다.

2023년 현재 상황은 이 지역에서 군사적 긴장을 낮추기 어려운 상황이지만, 미래 한반도의 지속가능한 발전을 위해서는 정부가 계

속해서 북한과 협상을 진행할 방안을 모색해야 할 것이다. 지금과 같은 남북한의 긴장이 유지된다면 한반도에서 살아가는 이들의 심리적 피로와 사회의 재정적 피로를 심화시킬 것이다. 진자의 추가 양극단을 오가듯 한국 정부의 외교관계와 대북정책은 지금의 긴장 관계를 계속 유지할 수 없다. 언젠가는 다시 협력을 추진할 수 있는 계기가 마련될 것으로 기대하고 북한을 협상의 장으로 끌어내기 위해 유연한 접근이 요구된다.

셋째, 접경협력의 주체가 누구이고 협력을 위한 재정은 누가 어떻게 부담할 것인가도 매우 중요한 쟁점이다. 2018년 이후 접경지역의 지자체들이 다양한 대북사업을 기획하고 준비하였지만, 대부분의 직접사업들은 진행되지 못하였고 문화페스티벌 같은 일회성 사업만 추진되었다. 당시 지자체들이 제시한 도로정비 또는 통일관 건설 등의 사업들은 상당한 재정 투입이 요구됨에도 불구하고 국비로 사업 진행계획을 제시하였을 뿐 지자체의 재정적 역량이 반영되지 않았었다.

접경지역 지자체들은 접경지역 경제특구 지정 등을 강력하게 요구하고 있다. 접경지역 경제특구를 통하여 접경지역의 균형발전을 추진해 나갈 수도 있겠지만, 남북한의 직접적 접경협력은 경제특구 지정이 이뤄진다고 하여도 바로 진행될 수 없다. 지금 현재 제안되는 사업들이 대부분 남측 접경지역에서 이뤄질 수 있는 사업들이 대부분이지만, 이러한 사업들이 진행되고 지역사회의 발전이 선행되고 있어야 향후 접경협력이 가능해질 때 해당 지자체들이 역할을 할 수 있을 것이다.

넷째, 접경협력은 지역사회의 경제 활성화로 이어져야 안정적으로 진행될 수 있을 것이다. 지금까지와 마찬가지로 앞으로도 일방적으로 북한의 접경지역 주민들에게 인도적 지원을 제공하거나 상정

성만 있는 협력사업을 추진한다면 장기적으로 진행되기 어려울 것이다. 점경협력은 물질적, 비물질적 경제효과를 유발하고 지역사회의 소멸을 막고 발전할 수 있는 기반을 조성하는 데에 기여할 수 있도록 전략적으로 마련될 필요가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 점경협력의 단기적 성과와 장기적 성과를 구분하고, 지역적 효과와 국가적 효과를 구분하여 평가하는 접근 방식이 필요하다. 단기적으로 해결하기 어려운 세계평화 생태공원 같은 사업은 장기적으로 추진할 프로젝트인데 점경지역의 역량을 모두 집중하는 것은 바람직하지 못하다. 그와 관련되거나 혹은 관련되지 않더라도 점경지역의 경제 활성화가 이뤄지고 지역소멸에 대응할 수 있는 프로젝트들이 즉각적으로 시행될 수 있어야 장기 프로젝트도 실현 가능해질 수 있다. 장기 프로젝트에만 매몰되면 지역은 그 프로젝트가 실현되기도 전에 사라질 수 있다.

다섯째, 점경지역 협력을 과거의 복원이라는 관점보다 현재 상황을 기반으로 미래로 나아간다는 관점에서 바라보고 추진하는 것이 더 바람직하다. 분단으로 인해 잊혀 가는 점경지역의 과거를 기록하는 것이 중요한 과제이지만, 지금 이 지역의 저발전 문제를 어떻게 해결할 것인가는 더욱 중요한 과제이다. 따라서 현재의 조건에서 발전으로 나아갈 수 있는 협력사업이 필요한 것이다.

DMZ를 비롯하여 점경지역이 공간적 동일한 속성의 공간으로 바라보는 것은 인식의 왜곡을 초래할 수 있다. 각 지역은 역사적 복원이 필요할 수도, 생태적 환경을 보전해야 할 수도, 협력의 효과를 극대화하기 위해 개발이 필요할 수도 있다. 이러한 상황에서 점경지역이 미래지향적 가치를 창출할 수 있는 공간으로 거듭날 수 있는 프로젝트들이 요구된다.

여섯째, 남북 점경지역 협력은 지역주민들의 인간안보를 증진시

킬 수 있는 것이라야 한다. 경제적, 정치적 이해에 따라 결정된 남북 협력 사업이라고 하더라도 그것은 궁극적으로 접경지역 주민들의 삶의 조건을 개선하는 것이어야 한다. 주민들의 삶의 안정성이 담보될 수 없다면 접경협력은 그 의미를 잃게 될 것이다.

나. 접경협력의 추진 전략

이와 같은 관점에서 협력의 각 주체들이 다양한 사업을 추진할 수 있을 것이다. 여기에서 몇 가지 남북 접경지역 협력을 위한 사업과 추진 전략을 다음과 같이 제안할 수 있다.^{186/}

첫째, 북한 접경지역 특정 지역에 대한 패키지형 개발협력 사업을 추진할 수 있다. 이러한 지속가능한 개발협력 사업들에 대한 아이디어들은 광역지자체뿐만 아니라 기초지자체들에 의해서도 제안되고 있다. 예를 들어 북강원도 고성군의 특정 지역을 중심으로 마을 환경 개발사업을 추진하는 것이다. 한 마을의 종합개발을 위해서 상하수도, 전기, 통신과 같은 시설작업은 물론 주택개선, 작업환경의 개선 등을 위한 다양한 프로젝트들이 동시에 추진될 수 있을 것이다. 농업 분야 특산물 재배 기술 환경 구축 협력도 이를 통해 추진할 수 있다. 인제군의 경우 금강군과의 삼림협력을 중심으로 전방위적인 종합적 마을개선 사업을 통해 SDGs의 실현을 위한 사업들을 제안하고 있다.^{187/}

둘째, 남북 접경지역의 협력으로 상호 이익이 발생할 수 있는 것 중의 하나가 수력발전을 위한 협력이다. 공유하천 관리의 중요성은

186/ 이 소절은 저자가 책임연구원으로 주도한 강원대학교 산학협력단(강원대학교 통일강원연구원), 『접경지역 중심의 남북평화협력 체계마련을 위한 연구용역』(2020)을 중심으로 재구성하였음.

187/ (사)남북강원도협력협회, 『춘천시 남북교류협력사업 과제발굴 연구』(2022.12.), pp. 1~321.

반복해서 논의가 이뤄져 왔는데, 그것은 홍수와 기타 재해예방의 차원에서 많이 이뤄졌다. 그런데 접경협력이 활발하게 진행되기 위해서는 북한의 접경지역에 전력이 원활하게 제공될 수 있어야 한다. 이러한 인식을 기반으로 접경협력을 통한 전력생산과 관련한 사업을 검토해 볼 수 있다. 예를 들어, 북한이 임남댐의 물을 북한강으로 방류하면서 북한에서도 전력을 생산하지만, 남한에서도 그 물을 활용하여 발전량을 증가시켜 발생한 편익을 북한에 보상으로 제공할 수 있다. 이러한 협력은 남북한 전력량 증가에 의한 경제적 편익을 발생시키고, 용수공급량 증대, 하천기능 복원 및 수질개선 등의 비계량적 효과를 기대할 수 있다.

공유하천의 관리는 남북한이 협력해야 할 필수적인 사업임에도 불구하고 군사적·정치적 이유로 진행되기 어려운 측면이 있다. 편익 발생으로 인해 북한에 제공되는 전기가 군사적 목적으로 쓰일 수 있다고 의심하는 이들은 상당히 비판적인 입장을 취할 것이다. 남남 갈등이 발생할 수도 있지만, 접경협력을 하는 데 북한에 전기가 제공되지 않는다면 어떠한 사업도 효율적으로 진행될 수 없다. 전기의 안정적 공급이 보장되어야만 대학에서 연구도 진행할 수 있고 의료 사업을 위한 약품들도 보관할 수 있을 것이다. 국가안보와 접경지역 주민들의 삶의 질 증진이라는 상충할 수 있는 가치들을 균형 있게 맞춰가는 방안의 모색이 요구된다.

셋째, 팬데믹 또는 월경성 감염병의 확산을 통해서 경험하였듯이 보건과 방역 관련 접경협력은 필수적으로 진행되어야 할 것이다. 북한이 코로나19로 인하여 얼마나 사회서비스 기반이 무너졌는지 알 수는 없지만, 다른 나라의 경우를 고려한다면 대부분 영역에서 적절한 서비스를 제공하기 어려웠을 것으로 예상된다. 그렇기 때문에 이에 대한 진단을 정확하게 하고 협력사업을 추진하기 위한 전략이 필

요하다. 감염병은 특정한 지리적 공간을 넘어서 빠르게 확산되기 때문에 이에 대한 정보를 공유하고 대응전략을 공동으로 마련하는 것이 중요하다. 주민들 간 접촉면이 넓어지면 넓어질수록 보건과 방역 분야의 협력은 매우 기본적이면서도 중요한 것이다.

넷째, 접경협력이 효과적이기 위해서 접경지역의 재난관리 또는 재난예측 등을 위한 사업이 필요하다. 재난의 위험은 항상 국경과 대륙을 넘어선다. 각종 재난은 인류 모두에게 보편적이고 잠재적으로 위험한 것이다. 특히 재난에 취약할 것으로 예상되는 북한의 접경지역에 대한 정보를 취득하는 것이 중요하다. 한국국토정보원 등의 전문적 역량을 활용하여 북한의 접경지역 재난에 대한 정보 감시, 분석, 예측할 필요가 있다. 이를 위해서 “위성영상, 항공사진, 드론 영상 등 이미지 기반의 상황정보를 활용”할 수 있으며, “재해지도와 위성 영상 이미지는 재해 상황 대응 이후 수습 및 복구에도 활발하게 이용”할 수 있다.^{188/} 2018년 4월 고성-강릉 산불이 발생했을 때도 한국국토정보원에서 제공하는 공간 정보가 매우 유용하게 활용되었다. 앞으로 접경지역의 공간 정보에 대한 수요는 증가할 것이며, 정보를 공동으로 수집하고 활용하기 위한 협력거버넌스를 구축하기 위한 전략 마련이 요구된다.

다섯째, 접경협력을 위해서는 접경지역 내 이중, 삼중으로 가해진 규제를 해소하는 과정이 선행되어야 한다. 강원도만 하더라도 수도권 면적의 1.9배, 서울시 면적의 36.2배가 규제지역으로 묶여 있어서 토지의 이용이 원활하지 않다. 강원도에 따르면 환경, 산림, 국방, 농업 등 4개 분야에 걸친 규제지역은 전체 행정구역 면적의 1.3배에 이르며, 이로 인한 삶의 질 저하, 발전 기회 상실, 자산 및 생산

^{188/} 손흥규, “공간정보 기반 디지털 큐브로 위험사회를 인지하고 대비하자,” 『공간정보』, 제24호 (2019), pp. 18~19.

가치 손실액은 62조 8천억 원으로 추정된다.^{189/} 경기북부지역도 강원도의 상황과 마찬가지로의 상황에 직면하고 있으며, 이는 접경지역의 지자체가 스스로 발전 전략을 마련하는 데에 매우 제한적일 수밖에 없을 보여주는 것이다.

앞으로 군사규제에 따른 토지이용 영향에 대한 심층분석이 요구되며, 이외에 토지이용에 영향을 주고 있는 산지규제, 농지규제, 환경규제 등에 대한 전 사회적 이해의 폭이 확대될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 접경지역의 정보를 충분히 확보하기 위한 민관의 협력이 필요하고, 그러한 정보들을 바탕으로 접경협력이 지역사회의 보존과 개발의 조화라는 과제를 해결하기 위한 제도를 마련해 나가는 데에 적절히 활용될 수 있어야 할 것이다.

다. DMZ 활용 전략

DMZ를 어떻게 활용할 것인가를 논하기 위해서는 다음과 같은 네 가지 측면에서 가지는 공간적 속성을 고려해야 한다. 우선, 남북한의 군사적 이해관계로 인하여 지금까지 시야 확보 및 경계상의 이유로 기존의 파괴적 공간이 필요할 수 있다. 둘째, DMZ는 한국전쟁 이후 사람들의 손길이 닿지 않으면서 새롭게 형성된 생태·환경을 보호해야 할 공간이기도 하다. 셋째, 남북한의 협력이 진행된다면 DMZ는 도로, 철도 등 기반시설을 구축해야 하는 개발이 필요한 공간이기도 하다. 넷째, DMZ의 일부는 과거 유적과 역사의 복원을 위한 공간이기도 하다. 이처럼 DMZ의 공간마다 가지는 특성에 따라 이 지역을 어떻게 평화적으로 이용할 것인지 고민할 필요가 있다.^{190/}

189/ “[강원특별자치출범] ③ 환경 등 4대 규제개혁...새 성장동력 확보한다,” 『연합뉴스』, 2022.12.30., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221229047900062>> (검색일: 2023.2.20.).

190/ 송영훈, “남북 접경지역 협력과 DMZ의 평화적 이용,” (서울대학교 통일평화

첫째, 남북 접경지역의 효율적 관리를 위해 ‘DMZ관리공단’과 같은 공동관리기구를 유엔사와 별도로 설치하고 운영할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.^{191/} 현재 유엔사의 관할권을 인정할 수밖에 없지만, 남북한이 진정 접경협력을 추진하고자 한다면 군사분계선을 중심으로 한 남쪽·북쪽 각 2km에 해당하는 공간을 통합적으로 관리하기 위한 공동관리기구의 설치와 운영이 반드시 필요할 것이다. 접경협력을 위한 특별위원회 등을 둘 수 있겠지만, 그보다 협력사업의 추진을 위해 실행력 있는 기구를 원한다면 공단 형식의 조직을 구성하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 접경지역과 DMZ의 평화적 이용을 위한 접경협력이 가시적 성과를 내기 위한 조건으로 지뢰가 제거되어야 한다. 국제적으로 대인지뢰금지협약이 있지만 남북은 여전히 지뢰를 주요한 방어의 수단으로 활용하고 있다. 그런데 국가안보 차원에서 활용되는 지뢰는 접경지역 주민들의 삶과 생명을 위협하는 주요 요인이 되고 있다. 지뢰가 어디에 매설되어 있는지 알지 못하는 상황으로 인해 지뢰의 완벽한 제거까지 지난한 과정이 필요하겠지만, 하루빨리 이와 같은 사업을 추진해 나가야 할 것이다.

지뢰 제거는 국내외적인 관심과 주목을 받으면서 진행될 수 있는 접경협력의 하나이다. 강원도에서 오랫동안 DMZ의 생태·평화의 가치를 홍보해 온 DMZ 연구소의 함광복 소장은 지뢰를 제거한 자리에 국내외 기부자의 이름으로 나무심기를 하는 사업을 통해서 한때

연구원 아카데미 특강, 2020.11.10.), <<http://ipus.snu.ac.kr/wp-content/uploads/2020/09/6%EA%B0%95-%EB%82%A8%EB%B6%81-%EC%A0%91%EA%B2%BD%EC%A7%80%EC%97%AD-%ED%98%91%EB%A0%A5%EA%B3%BC-DMZ%EC%9D%98-%ED%8F%89%ED%99%94%EC%A0%81-%EC%9D%B4%EC%9A%A9.hwp>> (검색일: 2023.9.11.).

191/ 강원대학교 산학협력단(강원대학교 통일강원연구원), 『접경지역 중심의 남북 평화협력 체계마련을 위한 연구용역』, pp. 128~129.

파괴의 공간이었던 DMZ를 국제적인 생태평화의 공간으로 거듭나게 할 것을 수차례 제안했었다. ‘지뢰박물관’을 조성한다거나 대인지뢰 피해 데이터베이스를 구축하는 민관학 협력사업들도 학술적으로나 정책적으로 매우 중요한 사업이 될 수 있다.

셋째, DMZ 개발의 과정에서 냉전과 분단의 현실을 어떻게 기억하고 후세대를 위해서 재현할 것인가에 대한 통섭적 접근이 필요하다. 전쟁을 직접 경험한 세대들과 달리 교과서나 언론을 통해서 학습하면서 분단과 전쟁을 경험하고 있는 세대들이 그 역사를 어떻게 기억할 것인가는 매우 중요하다. 그렇기에 한반도에서의 냉전과 열전의 기억과 상징들을 모두 파괴하지 않고, 무엇을 어떻게 기억할 것인지 집단지성을 통해 결정해 나가야 할 것이다. 특히 기억으로 재현될 공간의 스토리를 만들어 가는 과정에서는 박물관 학예사들만이 아니라 역사, 정치, 사회, 인문 분야의 전문가들의 장기적인 소통의 과정을 통해 의견을 모아가기 위한 노력이 요구된다.

넷째, DMZ의 국제평화지대화 사업에 추모와 애도의 공간을 조성해 나가는 것은 전쟁의 재발을 막고 인류의 평화를 원하는 우리의 바람을 국제적으로 보여주는 데에 매우 유용하게 활용될 수 있다. 한국전쟁은 남북한만의 전쟁이 아니라 여러 나라의 청년들이 목숨을 걸고 참전한 국제전이었다. DMZ와 접경지역에는 아군과 적군의 시신이 여전히 남아 있고 고통의 기억들이 남아 있다. 전쟁에 참여한 청년들 모두 전쟁을 스스로 원하지도 않았다. 국군과 연합군을 위한 추모의 공간은 당연히 마련되어야겠지만, 북한군과 중국군의 죽음을 위로하는 공간도 마련할 수 있다면 그것은 국제적 화해의 상징성을 가진 공간으로 거듭날 수 있을 것이다.

다섯째, 접경협력은 완성된 형태의 것이 아니라 과정의 연속이라고 이해할 필요가 있다. 이러한 차원에서 화살머리고지를 개방하거

나 DMZ 평화의 길을 조성하는 과정 자체가 공개되고 국내외적으로 공유될 수 있도록 할 필요가 있다. 과거 갈등의 상징들을 무조건 해체하거나 파괴하고 새로운 길을 완성된 형태로만 민간에 공개하는 것은 접경협력의 의미와 성과를 반감시키는 결과를 가져올 것이다. 접경협력은 끊임없이 상호이해에 기반하여 공동의 이익을 실현하기 위한 사업을 끊임없이 이어가는 것이다. 따라서 국내외적으로 접경협력의 과정이 공유될 때 이 지역에 대한 관심이 높아지고 사람과 자원의 유입도 더욱 활성화될 것이다.

VII. 정책적 고려사항

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

정책적 고려사항

1. 생태·환경 분야

북한이 기후 위기, 생태 위기, 자연재해에 제대로 대응하지 못해 불안정해진다면 인도적인 차원의 재난일 뿐 아니라 미국, 남한, 동북아 지역의 지정학적 위기라는 점에서 남북 SDGs 협력을 통해 북한의 위기 대응 능력을 키울 수 있도록 지원하는 것은 곧 남한의 안전과 발전을 위해서도 필요하다는 점을 관련 정책 수립에서 고려해야 한다.

남·북·미 대치가 강화되는 현시점에서 북한에 대한 국제사회의 제재로 남북협력 사업을 추진하는 데 어려움이 있으나 “세계가 지속 가능하고 회복력 있는 길로 옮겨 가는 데 시급히 필요하고 담대한 변혁적인 조치를 취하고 누구도 뒤쳐져 소외되지 않게 하겠다.”^{192/}는 유엔 SDGs 정신을 상기할 필요가 있다. 당장 남북협력 사업 실행이 어려운 현시점에서라도 한반도에 살고 있는 남북한 주민과 비인간 생물을 위한 생명안보, 생명공동체로서 비전과 전략을 마련하고 가능한 협력 방안을 모색하여 변화하는 국제정세와 남북관계 환경에 따라 실행할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 변화된 시대의 패러다임에 맞는 한반도의 지속가능발전 비전과 전략을 우리 정부가 선

^{192/} 환경부, “2030 지속가능발전목표_국문본,” p. 2.

도적으로 구축해 나가야 하며 이와 관련해 필요한 몇 가지 정책적 고려사항을 제안한다.

첫째, 남북 SDGs 협력 정책은 환경 파괴적인 성장 위주의 개발이 아닌 저탄소 친환경 산업을 통한 지속가능발전에 기반을 두어야 한다. 북한은 아직 개발이 많이 안 되어 있고 온실가스 배출량도 적은 편이다. 앞으로 북한의 난개발을 예방하고 개발과 보전이 조화를 이루는 발전전략을 추진하도록 유도하고, 남한 또한 성장위주 개발전략에 따른 환경적, 사회적 문제점에 대응하면서 K-SDGs를 제대로 달성할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

둘째, 생태·환경 분야 남북협력 사업을 전략적으로 SDGs, 그리고 기후변화협약 파리협정, 생물다양성협약의 쿤밍-몬트리올 글로벌 생물다양성 프레임워크 등과 같은 생태·환경 관련 국제적 목표와 연계하여 계획·추진하고 실행 성과를 관리할 것을 제안한다. 북한의 자립경제, 자력갱생 기조는 지속가능발전과 맥을 같이 할 수 있으며 남북한 간 교류·협력은 SDGs 이행방안인 선진국과 개발도상국 간 협력의 관점과 통한다. 또 SDGs의 지표를 활용해 교류협력 사업의 경과와 성과를 통합적으로 관리하여 사업의 효과성을 높일 수 있을 것이다.

1995년부터 오랜 기간 대북지원 사업을 해온 스위스의 사례를 참고할 수 있다. 스위스개발협력청(SDC)은 SDGs와 연계한 대북 협력 전략을 수립하여 사업을 추진해 왔다. SDC는 SDG 2(기아종식, 식량안보 달성, 영양상태 개선과 지속가능한 농업 강화), SDG 6(깨끗한 물과 위생), SDG 13(기후 행동), SDG 15(육상 생태계), 그리고 SDG 16(평화, 정의, 건전한 제도) 등을 중점 SDGs로 설정하고 각각에 맞는 주제별 전략을 수립하였다. SDG 2(기아근절)은 식량안보 및 영양과 연계하여 지속가능한 생계 및 재해경감(Sustainable

Livelihood and Disaster Mitigation: SLDM) 및 분유 제공 사업을, SDG 6(깨끗한 물과 위생)은 WASH(Water, Sanitation, and Hygiene, 물과 공중 및 개인 위생) 프로그램을, SDG 13(기후 행동)은 재해위험경감(Disaster Risk Reduction: DRR) 사업을, SDG 15(육상 생태계)는 DRR와 토양 보전을, 그리고 SDG 16(평화, 정의, 건전한 제도)에 대해서는 인간에 대한 보호를 핵심사업으로 세웠다.^{193/}

셋째, 부문 간, 부처 간 연계를 바탕으로 한 유기적 대북협력 체계가 필요하다. 17개 SDGs에는 상호 영향을 주고받는 부문과 목표들이 많다. 북한의 SDGs 간 상호연계를 보여주는 한 예인 <그림 III-4>와 같이 하나의 세부목표의 달성이 여타 SDGs의 세부목표의 이행에도 기여하는 등 인과관계를 갖는다. 특히, 생태·환경 부문은 그 특성상 대상 지역의 환경 개선이라는 일차적 목표 달성을 통해 여타 부문에 여러 가지 긍정적 효과를 낼 수 있다. 예를 들어, 표토가 유실되고 토지 황폐화가 심각하게 일어난 지역에서 생태복원 사업을 실행하여 토양이 잘 조성되게 되면 이후 진행될 조림사업에 직접적으로 도움이 된다. 북한이 역점을 두는 산림 복원 관련 사업의 경우, 산림 남북협력 사업의 목적과 목표를 조림이나 병해충 방제 등 산림 보전·관리에 국한하지 않고 기후, 자연재해, 생물다양성, 농업, 빈곤퇴치 등 여러 SDGs에 효과를 내도록 설계하여 지속가능발전 사업으로서 효과성을 높일 필요가 있다.

부문 간 연계 대북사업을 효과적으로 설계·실행하기 위해서는 정부부처 간 칸막이와 업무 구분에서 벗어나 SDGs의 효과적 이행이라는 포괄적 목표 아래 부문 간 연계(cross-cutting) 이슈와 사업을 발굴하는 노력이 범부처적으로 이루어져야 할 것이다. 필요하다면 관련된 민간단체들의 참여와 역할도 적절히 결합해야 할 것이다.

^{193/} 명수정 외, 『국제네트워크를 활용한 남북 환경협력 방안 연구』, pp. 104~105.

SDGs 남북협력을 위한 부문 간, 부처 간 연계와 협력이 원활히 이루어지도록 적합한 기관이 이를 지원·조정하는 역할을 하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 생태·환경 분야 남북 SDGs 협력 관계자들의 정보 및 활동을 지속적으로 파악하고 상호 공유할 수 있는 플랫폼을 운영해야 한다. 세부 주제나 사업을 위해 일시적으로 만나 논의하는 형태가 아니라 남북 생태·환경 협력에 연관된 국내외 소재 국제기관, 국내 연구기관, 정부 담당자, 전문가 등이 관련 국내외 동향과 정보, 관련 사업 현황을 정기적, 지속적으로 파악하고 서로 교류할 수 있다면 처한 여건과 상황에 보다 적합한 남북협력의 전략과 방향을 정립하는 데 도움이 될 것이다.

특히, 국제기관 및 네트워크를 남북협력에 효과적으로 활용하기 위해 관련 대북 협력사업과 연관된 국제기관·단체들을 포함해야 한다. 또 생태·환경 부문 전체 및 세부 분야별로 워크숍 등을 운영하여 앞서 제안한 부문 간, 부처 간 연계 협력의 토대 형성 방안의 하나로 활용할 수도 있다. 중앙정부는 여러 현안에 밀려 중장기 교류 플랫폼을 지속적으로 운영하기 힘든 측면이 있으므로 국책 연구소나 관련 위원회를 통해 지속적인 정보 및 경험 공유의 장을 이어 나갈 수 있기를 바란다. 최근 몇 년간 한국해양수산개발원이 해양환경 분야 대북협력 관계자 워크숍을 개최해 온 사례를 참고할 수 있다.

2. 식량·농업 분야

남북한 간 식량·농업 분야 협력에 있어서 중요한 것은 북한 식량 위기의 다양한 원인에 대한 분석을 토대로 복합적인 한반도 문제의

국제정치적 맥락을 고려해야 한다는 점이다. 따라서 한반도의 경우 일반적인 식량·농업 분야의 SDGs 협력 사례의 시사점을 직접적으로 적용하는 데 한계가 있다는 점에서 창의적 대안의 마련이 필요하다.

북한 식량문제의 가장 큰 원인은 사회주의에 기반을 둔 정책적 실패라고 할 수 있다. 1980년대 말 시작된 사회주의체제의 해체로 과거 사회주의 공급망은 소멸되었으며, 북한의 대외 경제관계도 이념적 진영이 아닌 일반적 차원으로 변화했다. 중국을 포함해 대부분 구 사회주의권 국가들이 시장경제원리를 적용한 농업정책으로 전환했음에도 불구하고 북한은 사회주의 체제의 농업정책을 지속했다는 점에서 과거의 정책적 모순에서 벗어나지 못했다.

김정은 정권은 집권 초기 포전담당제 등 부분적 농업개혁 조치를 통해 농민의 생산 및 생산물 처분권의 자유를 확대했으며, 이로 인해 일정 부분 생산증대 효과를 도모할 수 있었다. 그러나 최근 식량난이 악화되면서 북한은 개인의 식량판매를 억제하고 양곡판매소를 통한 국가공급체제를 강화함으로써 시장경제적 특성에 반하는 퇴행적 행보를 보이고 있다.

김정은 정권의 알곡생산구조 변화 정책도 부작용을 초래하고 있는 것으로 판단된다. 북한의 주요 식량인 옥수수는 많은 노동력과 비료를 필요로 하지만, 열량이 높지 않다는 점에서 이를 쌀, 밀, 보리로 대체하는 알곡생산구조 변화정책은 일정 정도 논리적 근거를 가지고 있다. 그러나 북한의 기후는 밀과 보리의 이모작에 적합하지 않으며, 적합한 종자와 재배법이 보급되지 않은 상태에서의 무리한 정책 추진으로 문제들이 발생하고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 알곡생산구조 변화 정책은 식량이 충분한 상태에서 질적 개선을 추진하는 것이 아니라 그 반대라는 점에서 문제의 소지가 있다.

북한 식량위기의 보다 직접적인 원인은 대북제재라고 할 수 있다.

2017년 12월 유엔 안보리 결의 2397호에 이르기까지 사실상 대북제재는 가장 강력한 수준으로 작동하고 있으며 이로 인해 북한 농업에 필요한 비료, 농약, 비닐 박막, 종자 등의 수급에 구조적인 제약이 발생하고 있다. 북한 농업부문에 대한 대북제재의 직접적 영향 이외에도 북한 대외교역의 급격한 감소로 인한 외화 고갈은 북한 농업이 필요로 하는 외부의 자원 확보를 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

강력한 대북제재를 회피하기 위해 북한은 러시아와의 협력으로 돌파구를 마련하려는 의도를 보이고 있다. 우크라이나 전쟁의 장기화로 군수 보급능력이 전쟁의 향배에 영향을 미치고, 우크라이나와 러시아 모두 탄약류의 급격한 소모 문제에 직면해있다. 우크라이나 전쟁이라는 상황적 요인에 따라 러시아는 북한의 전략적 가치를 재발견했으며, 특히 탄약을 포함한 북한의 군수보급 능력에 주목하고 있다. 2013년 9월 러·북정상회담 당시 러시아의 크렘린궁은 무기거래 논의 여부에 대해서 “이웃 국가로서 공개되거나 발표돼서는 안 되는 민감한 분야에서 협력하고 있다.”라고 입장을 밝혔으며, 푸틴 대통령은 국제규범의 틀 내에서도 군사협력이 가능하다고 강조했다. 푸틴 대통령은 “농업 분야에서 북한에 뭔가(something)를 제공할 수 있을 것”이라고 언급해 북한이 필요로 하는 식량공급 가능성을 열어 놓았다.^{194/} 러·북정상회담 이후 구체적인 합의문과 공동성명이 공개되지는 않았지만, 여러 정황상 북한의 탄약 및 군수지원과 러시아의 대가 지불에 합의했을 개연성이 있다. 러시아는 북한이 필요로 하는 첨단 군사기술을 보유하고 있으며, 식량, 에너지, 비료의 주요 수출국이다.

러·북 간 협력은 북한의 미래에 긍정적이지 않다. 북한이 직면한

194/ “푸틴-김정은 밀착, 한반도 위기로 이어지지 않으려면?” 『프레시안』, 2023.9.18., <<https://www.pressian.com/pages/articles/2023091809341433908>> (검색일: 2023.11.15.).

구조적인 경제위기를 해소하기 위해서는 다방면의 산업협력이 필요하지만, 자원 수출에 의존하고 있는 러시아의 산업 경쟁력이 높다고 볼 수 없기 때문이다. 러시아의 식량과 에너지 등은 북한경제 발전의 필요충분조건이 아니며, 고립된 북한과 러시아 간 경제협력은 구조적 제약이 있다. 북한 식량문제의 원인이 복합적이라는 점에서 일시적 처방이 아닌 보다 근원적인 해법이 필요한 상황이다.

남북한 간 식량·농업 분야의 SDGs 협력은 북한 비핵화를 시발점으로 한반도의 항구적 평화와 공동번영을 위한 복합적 차원의 일환으로 추진되어야 한다. 이 같은 점에서 윤석열 정부의 담대한 구상에 기반을 둔 보다 구체적인 정교한 남북 식량·농업 분야 SDGs 협력의 추진방안이 마련될 필요가 있다. 당장 시급한 북한 내 식량난 완화와 아울러 북한 농업문제의 근본적 해소를 지향하는 한반도 생활공동체 전략이 추진되어야 할 것이다.

3. 도시 분야

협력은 협력파트너 간의 동질성이 그 성과를 크게 좌우한다. 비슷한 수준의 파트너들 간에는 협력의 속도와 질이 그렇지 못한 파트너 간의 그것보다 높기 때문이다. 이러한 측면에서 남북 간의 도시협력은 여러 가지 불리한 요소가 많이 있다. 같은 언어를 사용하는 한민족의 강점에도 불구하고 남북한의 도시들은 커다란 경제적, 제도적 차이를 보이고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 남북한 도시 간 지속가능발전목표 달성을 위한 협력에 있어서는 다음과 같은 정책적 고려사항을 주목할 필요가 있다.

일반적인 도시 간 협력의 사례와 달리 체제가 다른 남북한 간의

도시협력은 여러 가지 특수한 상황에 대한 고려가 필요하다. 남북 간 도시협력을 추진할 경우에 고려해야 할 가장 중요한 사항 가운데 하나는 북한의 도시정부가 남한의 도시정부와 달리 지방자치의 기반이 없다는 점이다. 우리 도시정부는 상당 수준의 자치 권한을 중앙정부로부터 위임받아 행사할 수 있는 반면에 북한의 도시정부는 거의 모든 권한을 평양의 지시를 받아 대리 집행하는 상황이다.

따라서 우리 도시정부들이 지속가능발전과 관련한 각종 협력을 추진하는 경우에 다른 국가 도시들과의 협력과는 달리 북한 중앙정부의 승인을 받아야 하는 절차가 필요하고, 이것은 도시협력에 있어서 상대적으로 많은 시간과 비용을 감수해야 한다는 점을 의미한다.

과거 동서독이 통일 이전에 도시 간 자매결연을 통해 다양한 협력을 추진하는 과정에서도 현재 북한의 상황과 비슷하게 동독의 중앙정부의 통제가 중요한 역할을 한 바 있다. 우리 도시정부들은 북한의 중앙정부와 도시정부 양자를 상대해야 한다는 점을 고려해야 한다.

북한에는 지방자치제도가 없기 때문에 북한의 도시정부 공무원들은 자치행정 경험이 없다는 점도 고려하여 협력의 추진 계획이나 모니터링 계획 등도 수립할 필요가 있다. 주민 참여가 형식적으로 이루어지고 있다는 점도 고려해야 한다. 도시계획 수립, 집행, 평가과정에서 주민들의 여론이 중요한 역할을 하는 우리의 경우와는 달리 북한의 경우에는 이러한 장치가 없다는 점을 고려할 필요가 있다.

우리는 도시의 지속가능한 발전을 위한 노력을 하는 경우 국제사회에서 통용되는 일반적인 원칙들을 따르고 있다. 도시에서의 삶의 질을 높이고 인간과 자연의 균형적인 관계를 지향하는 것이 바로 그것이다. 도시에 거주하는 사람들의 안전을 보장하고 도시에 거주하는 사람들의 삶의 질을 개선하는 일반적인 원칙보다는 사회주의 체제의 수호와 발전이 북한의 경우에는 무엇보다도 우선적인 고려사

항이다. 남한의 도시와의 협력도 체제의 안전과 발전에 기여할 수 있는지 여부가 중요한 기준이 되는 것이다.

정치적 고려는 북한이 국제사회에 제출한 VNR에서도 강조되고 있다. 다른 국가들의 VNR에서는 찾아볼 수 없는 목표가 북한의 그것에는 제시되어 있다. 예를 들면, SDGs 17개 목표 가운데 목표 9번에는 인민경제의 주체화라는 표현이 제시되고 있으며, 16번에는 사회주의 체제 공고화라는 목표가 명시되어 있다. 남북 간 도시협력도 이러한 북한의 정치적 고려하에서 진행될 수밖에 없는 특수한 환경인 것이다. 지속가능발전을 위한 도시의 물리적 개선과 제도적 개선 그리고 인적 역량의 개선은 사회주의 체제의 수호와 발전에 기여하는 방향으로 추진되어야 하는 것이 북한의 상황이다.

북한 도시주민들의 기본적인 생활 개선 차원에서 생활 여건이 상대적으로 양호한 평양보다는 열악한 지방 중소도시들에 대한 협력이 우선적으로 고려될 필요가 있을 것이다. 북한의 도시 관련 법령을 보면, 나름대로 국제적으로 통용되는 규범들을 따르려는 노력을 한 흔적들을 살펴볼 수 있다. 하지만 실제로 북한의 도시들이 국제적 규범보다는 체제 수호가 강조될 수밖에 없는 상황이라는 점도 고려할 요소이다.

2000년대 들어서 북한이 많은 경제특구와 경제개발구를 통해 국제사회와 교류의 문을 넓혀 보려고 노력하였지만, 북한의 우방국이라는 중국의 기업들조차도 아직 북한이 시장경제의 원칙에 따른 경제특구와 개발구 운영 역량이 부족하다는 인식을 갖고 있는 것이 현실이다. 경제특구가 이러한 수준이라면 일반적인 도시행정 측면에서 국제규범의 준수는 더 낮은 수준일 것임을 충분히 유추해 볼 수 있을 것이다.

김정은 역시 북한의 이러한 역량 부족을 잘 알기에 기회가 되면

많은 북한 행정가들이나 전문가들에게 국제행사 참여를 적극 추진하라고 독려하고 있다. 원칙적으로 인도적 협력과 사회·문화 측면의 교류협력은 북핵 문제와 관련된 국제사회의 제재와는 별개로 추진할 수 있다. 하지만 안보문제와 완전히 별개로 도시 분야의 교류협력을 추진하는 것은 불가능하다. 지속가능발전을 위한 물리적 개선을 위해서는 첨단기술을 활용한 친환경 기법의 적용이 필요한데, 이러한 기술 관련 교류가 현재의 대북제재에 위반될 소지가 있다.

그리고 여러 가지 형태의 교류협력 과정에서 북한 측에 현금이 들어가는 상황이 발생할 수 있는데, 이것 역시 현재의 대북제재하에서는 불가능하다. 인적 역량 강화와 관련한 다양한 교육프로그램의 추진 역시 첨단기술 관련 교육은 불가능하다. 이러한 상황은 북한 역시 잘 알고 있다. 따라서 도시협력이 원활히 진행되기 위해서는 북핵 등 안보문제의 평화적 해결이 연동될 필요가 있는 것이다.

향후 우리가 도시 분야의 협력을 구체화하기 위해서는 지금부터 안보문제의 평화적 해결을 위해 단계별로 어떠한 협력을 추진할 것인지에 대한 로드맵을 준비할 필요가 있다. 비핵화의 단계별로 어떠한 도시협력을 추진할 것인지에 대한 구체적인 방안이 지금부터 준비될 필요가 있다.

남북한이 공동으로 대처해야 할 글로벌 도전 가운데 하나가 바로 기후 위기이며, 이에 대처한 국제사회의 노력 가운데 하나가 바로 탄소중립 노력이다. 지속가능발전목표의 달성을 위한 남북 도시협력에 있어서도 탄소중립을 위한 국가 차원의 목표와 실천을 고려하는 것이 필요하다.

우리나라는 국가와 도시 차원에서 탄소중립을 위한 구체적인 목표와 실천계획을 추진 중에 있는데, 이러한 노력과 연동해서 남북 도시협력을 추진하는 것이 북한 도시에도 도움이 되고, 우리 도시들

에 있어서도 좋은 경험을 축적할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 예를 들어서 북한 도시들의 물리적 개선을 위한 남북 도시협력 과정에서 탄소중립과 관련한 에너지와 교통 분야의 실험적 프로그램을 남북이 공동으로 북한 도시에서 진행해 보는 것이 필요하다. 이러한 실험적 협력과정에서 축적된 기술과 역량을 우리 도시들의 탄소중립 실천과정에서도 활용할 수 있을 것이다.

지속가능발전목표 달성을 위한 남북 간 도시협력을 위해서는 기본적인 원칙이 필요하다. 원칙에 따라 일관성 있는 협력이 진행되어야 지속가능한 협력이 가능할 수 있기 때문이다.

중요한 원칙 가운데 하나는 국제규범에 맞는 협력을 하는 것이다. 도시 간 협력에 있어서 중요한 국제규범 가운데 하나는 호혜적인 협력이다. 북한의 요구를 무조건 수용하는 방식의 도시협력은 호혜적일 수가 없다. 북한의 도시들이 지속가능한 발전을 이룩할 수 있도록 유도하는 방식으로 도시협력을 이끌고 가는 지혜가 필요하고, 이를 위해 북한에 요구할 원칙이 바로 호혜성의 원칙이다. 앞에서도 언급한 바와 같이 우리 도시에도 필요하고 도움이 되는 협력이 이루어져야 결국 북한 도시들에도 도움이 될 수 있다.

호혜성의 원칙에서 중요한 것은 북한도 자기부담을 명확히 해야 한다는 것이다. 모든 것을 남한의 도시에 의존하는 방식으로는 지속가능한 협력이 될 수 없다. 이러한 측면에서 또 하나의 중요한 원칙은 지원과 개발협력을 명확하게 구분할 것은 구분하고 연계할 것은 연계하는 것이다. 지원해야 할 것은 지원하되 개발협력 차원에서 진행해야 할 것은 지원과 명확히 구분해서 진행할 필요가 있는 것이다. 과거의 남북 간 협력사례를 보면, 지원과 협력이 뒤섞여서 많은 문제를 발생하는 경우도 있었다. 이러한 실수를 반복해서는 안 될 것이다.

남북 도시협력은 결국 시민들의 인식과 참여가 성공을 좌우하게 된다. 특히 북한에 대한 지원이 상당히 중요한 과제가 될 남북 도시 협력에 있어서는 우리 시민들의 인식이 무엇보다도 중요하다.

향후 남북한 도시 간 교류협력 과정에서 소요될 비용의 상당 부분은 우리 측 도시정부가 부담해야 할 가능성이 높다. 이것이 가능하기 위해서는 우리 시민들이 비용 부담에 대해서 어떠한 인식과 입장을 가질 것인지가 중요한 과제가 될 것이다. 과거 통일비용 부담에 대한 여론조사에서 볼 수 있듯이 우리 시민들의 비용 부담에 대한 인식은 보수적이다.

북한과의 도시협력에 대한 비용 부담에 대해서 시민들의 저항감이나 부담을 줄이기 위해서는 도시협력을 통해 우리가 얻을 수 있는 이익에 대한 홍보가 중요하다. 북한과의 도시협력은 우리 시민들의 대북 인식과 통일에 대한 인식을 긍정적인 방향으로 전환하는 데 기여할 수 있다는 점, 북한 도시와의 교류협력 과정에서 새로운 비즈니스의 기회가 열릴 수도 있다는 점, 탄소중립 등 우리 도시들의 현안 해결에 북한 도시와의 협력과정에서 새로운 기술을 확보할 수 있는 가능성이 있다는 점 등을 적극적으로 홍보할 필요가 있을 것이다.

무엇보다도 북한 정권에 대한 우리 시민들의 부정적인 인식이 바뀌지 않는다면 도시협력은 요원한 과제가 될 것이다. 통일연구원의 조사에 따르면, 북한 정권을 신뢰한다는 응답이 2017년 8.8%에서 2019년 33.5%로 높아졌다가 2020년 15.6%로 하락했다고 한다.^{195/}

남북 도시협력이 원활하게 진행되기 위해서는 우리 도시정부와 북측 파트너 간의 협력도 중요하지만, 우리 중앙정부와 도시정부 간의 협력도 중요하다. 과거 우리 통일부는 시도지사협의회와 함께 ‘한반

^{195/} 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 72.

도 평화와 번영을 위한 협약문(2019.7.24.)'을 체결한 바도 있다.

남북 도시협력의 기반이 되는 남북 간 상호방문 등의 제도적 기반은 우리 중앙정부가 북측과 긴밀히 협의해서 마련되어야 한다. 이 과정에서 수요자인 도시정부의 의견이 제대로 반영될 수 있도록 중앙정부와 도시정부 간 협의가 이루어질 필요가 있다. 개별 도시의 상황을 반영하지 않은 중앙정부의 협력사업 추진은 실효성이 떨어질 수밖에 없으며 지속가능하지도 않을 것이다.

현재 17개의 광역지자체가 남북 교류협력 관련 조례를 제정하고 있는데, 향후 도시협력이 활성화되면 더 많은 도시정부들이 관련 조례를 제정할 전망이다. 이 과정에서 도시협력의 일관성, 지속성 측면에서 중앙정부가 도시정부들의 제도 구축 과정에서 일정한 역할을 할 필요도 있을 것이다. 중구난방식 도시협력이 진행되는 것은 바람직스럽지 않기 때문이다.

4. 접경 분야

남북정상회담이 연달아 개최되면서 남북협력 활성화에 대한 기대가 컸던 2018년과 달리 2019년 이후 냉랭한 남북관계가 지속되면서, 접경협력 관련 대북정책은 여전히 남북의 '협력'은 없고 대담 없는 정책과 구상만 제시되고 있다. 그리고 국제사회의 대북제재는 정부와 남북협력 단체들의 사업 실행을 전방위적으로 제한하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 한국 정부의 정치적 판단은 '구상'을 제시하는 것에서 벗어나 정책을 구체화하고 실험할 수 있는 장을 마련하는 것이어야 한다. 정책의 효과를 구상만으로 평가할 수 없기 때문에 실제 현장에서 정책을 실험하는 것이 필요하다. 따라서 접경협력

이 가능하고 활성화될 수 있도록 하기 위해 안보와 경제, 사회·문화 분야 등에서 접경지역 현장에서 실험을 할 수 있는 정책을 개발하기 위한 적극적 노력이 요구된다.

정책실험의 장으로서 접경지역과 DMZ는 매우 중요한 공간이며, 정책적, 학술적 측면에서 많은 관심을 받아왔다. 그동안의 많은 정책담론들은 이 넓은 공간의 다양한 속성들을 충분히 고려하지 못한 채 동일한 속성을 가진다는 것을 전제로 형성되었다. 그 결과 접경지역과 DMZ와 관련된 많은 정책적 구상들이 지역사회 변화 이끌어 내거나 지역주민들이 체감할 수 있을 정도의 정책적 효과를 내지 못하였다. 그리고 정책의 중요한 대상이 되는 지역사회는 정치권의 이해관계에 따라 쉽게 대상화되었다.

접경지역 관련 정책은 이 지역의 자연지도, 행정지도, 인문지도의 불일치에 따른 정책의 수립과 집행의 어려움을 극복하기 위한 노력의 흔적들도 반영되어야 한다. 특히 강원도 경우 같은 행정구역 내에서도 사람들의 주요 생활권이 다르고, 공통선거구의 탄생으로 인해 지역 민심을 어떻게 대표할 수 있는가에 대한 문제로 지역주민들의 이해관계가 첨예하게 대립하기도 한다. 이런 이해관계들은 기본적으로 인구감소와 지역소멸의 위기로 인해 더욱 심화되고 있기 때문에 접경협력은 지역의 균형발전의 프레임워크에서 함께 논의될 필요가 있다.

접경지역은 군사안보의 이유로 정확한 국토정보를 확보할 수 없는 공간이기 때문에 접경협력 사업을 계획하고 추진하는 데에 많은 어려움이 발생한다. 접경지역의 정보를 정확하게 파악할 수 있다면, 재난 대응에도 도움이 될 뿐만 아니라 보건과 방역 협력을 더욱 효과적으로 추진해 나갈 수 있다. 특히 접경지역에 대한 정보는 지역 자원의 활용도를 높일 수 있으며, 장기적인 관점에서 접경협력을 추진

하면서도 단기적으로 지역의 활성화를 기대할 수 있는 사업들도 추진할 수 있다는 점에서 매우 중요한 자원이 된다.

법률적 정의를 벗어나 ‘접경’의 의미를 확대하면 동해안과 서해안의 철책도 주민들의 생활반경을 제한하는 경계로 인식될 수 있다. 해안선의 철책으로 인해 지역주민들의 어업활동이 제한되고 자연환경에 대한 접근이 제한되면서 주민들의 삶에도 여러 가지 제한이 따를 수밖에 없었다. 그런데 정동진과 심곡항을 잇는 바다부채길과 같이 철책에 따른 자연 접근의 제한을 없앴을 때 지역의 위기는 새로운 기회로 바뀌었다. 사라져가던 지역이 자연과 함께 하기 위해 방문하는 사람들로 인해 다시 살아나고 있다. 해안선 철책 제거 사업이 많이 진행되었지만, 이 과정에서 접경의 의미를 확장적으로 이해함으로써 얻을 수 있는 편익들에 대한 연구도 계속 진행되어야 할 것이다.

DMZ에 대한 인식도 재평가할 필요가 있다. DMZ 전체를 단일한 속성을 가진 공간이라고 전제하는 정책담론들에 대한 반성이 필요한 것이다. 독일의 그뤼네스반트를 모델로 DMZ 생태평화공원을 조성하기 위해 많은 노력이 있어 왔는데, 그것을 어떻게 구체화할 것인가에 대해서는 논의의 진전이 이뤄지지 않고 있다. 현실적인 장벽들을 어떻게 해결할 것인가에 대해서는 나아가기 어려운 현실이 존재하는 것이다.

DMZ는 지금까지 군사안보의 이유로 파괴가 진행되어 온 공간이며, 분단 고착화 이후 새롭게 형성된 생태·환경을 보전해야 하는 공간이며, 남북협력을 위해 개발행위가 이뤄져야 하는 공간이며, 과거의 모습을 복원해야 하는 공간이기도 하다. 그렇기 때문에 DMZ라는 공간을 어떻게 활용할 것인가는 이 지역을 파괴, 보전, 개발, 복원의 측면에서 필요한 공간을 확인하는 것이 필요하다. 이를 위해서 DMZ에 대한 자연, 인문, 생태 등의 공간 정보를 정확하게 알아나가는

사업이 점차 중요해 질 것이다.

접경협력은 남북한이 서로 마주하는 공간에서 끊임없이 상호작용하는 과정이다. 그리고 남북관계는 진자의 추가 움직이는 것과 같이 극단적인 긴장의 상태가 지속되다가 다시 화해무드로 진행되기를 반복해 왔다. 그렇기에 접경협력을 통해 한반도의 SDGs 실현을 위한 정책을 개발하고자 한다면, 북한과의 관계 설정을 어떻게 할 것인지, 접경지역의 어떤 공간적 속성을 기반으로 사업을 추진할 것인지, 접경지역 사회의 단기적, 장기적 이익을 어떻게 실현할 것인지 등에 대한 논의가 종합적으로 이뤄져야 할 것이다.

접경협력은 냉전과 열전을 경험하지 않은 후세대들이 그 경험을 어떻게 기억할 것인지를 만들어 가는 과정이기도 하다. 전쟁의 기억, 분쟁의 기억, 적대의 기억들을 완전히 제거하고 새롭게 무엇인가를 기념하는 것만이 최선은 아닐 수 있다. 그러한 적대적 기억들도 존재하면서 동시에 새롭게 미래지향적인 가치를 창출할 수 있는 공간을 어떻게 만들어 갈 것인가에 대해 전향적인 노력들이 이뤄져야 할 것이다.

VIII. 결론

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

결론

냉전체제의 해체를 계기로 유럽과 아시아의 분단체제는 다른 변화의 양상을 보였다. 유럽의 동서독은 사회주의 블록의 해체와 더불어 통일을 달성했지만, 아시아의 남북관계와 양안관계는 분단체제를 지속하고 있으며, 교류의 증대에도 불구하고 안보적 긴장관계는 해소되지 않고 있다. 이는 유럽과 아시아의 국제정치질서의 차이와 관련이 있다. 유럽과 아시아의 가장 큰 차이는 소련의 몰락과 중국의 부상이라고 할 수 있다. 유럽에서 사회주의권을 지탱하던 소련의 몰락은 유럽 사회주의권의 해체와 동서독 통일을 견인하는 계기로 작용했다. 반면 아시아의 경우 사회주의 체제를 유지하고 있는 중국 국력의 급속한 팽창은 북한과 베트남 등 사회주의 체제를 유지하는 하나의 배경으로 작용했다고 할 수 있다.

2022년 우크라이나 전쟁으로 유럽의 안보위기가 발생했지만, 이는 유럽 내부의 문제라기보다는 구 사회주의권 해체로 인한 포스트 소비에트 공간의 문제이자 슬라브 민족 간 갈등의 성격이 크다. 소련의 해체 직후부터 포스트 소비에트 공간의 갈등과 무력충돌은 지속적으로 발생했기 때문이다. 따라서 우크라이나 전쟁의 결과와 관계없이 유럽의 통합성은 유지될 가능성이 크다.

유럽의 경제통합 및 신뢰구축과 달리 한반도·동아시아는 다른 상황에 놓여 있으며, 중국의 패권주의는 역내 안정을 위협하는 가장

큰 요인으로 작용하고 있다. 미국은 중국 견제에 나서고 있으며, 오바마 정권은 아시아회귀전략으로 대중국 견제를 본격화했다. 트럼프 정권에서 중국 견제는 심화되어 인도-태평양 전략으로 구체화되었으며, 이는 바이든 정부에서도 계승되고 있다. 바이든 정부는 전임 트럼프 정부와 달리 동맹과의 연대 및 민주주의 진영 간 네트워크 형성을 통해 중국을 견제하려는 지향성을 보이고 있다.

냉전의 해체에도 불구하고 한반도 분단체제는 지속되고 있으며, 북한은 핵능력을 지속적으로 고도화함으로써 안보적 긴장을 고조시키고 있다. 북한은 2022년 9월 핵무기의 법제화에 이어 2023년 9월 「헌법」에 명문화함으로써 비핵화 요구를 거부하고 있으며, 한반도에서 핵사용 의사를 명백히 하고 있다. 북한 핵문제는 위험한 임계점을 넘고 있다.

한반도와 동아시아의 환경은 통일을 지향하는 남북관계 형성에 있어서 창의적인 발상을 요구하고 있다. 2000년 남북정상회담 이후 확대된 남북교류와 2008년부터 가속화한 중국-대만 간 양안관계의 사례는 한반도·동아시아 평화구축에 과제를 남겼다. 중요한 것은 교류와 평화와의 상관관계이다. 남북관계, 양안관계, 그리고 동서독 관계 모두 분단상태에서 외교안보적 신뢰관계가 형성되지 않은 상태에서 교류를 시작했다. 독일의 경우 교류가 평화를 견인한 사례로 볼 수 있으며, 장기간 지속된 교류와 이를 통한 내적인 끈의 형성은 양독 주민 간의 신뢰를 이끌어 냈으며, 이는 결국 통일의 원동력으로 작용했다. 서독은 공세적인 통일방안을 추진하지 않았으며, 동독 정권은 서독으로부터의 지원을 정권안보에 활용했지만 결국 동독인들의 내적인 변화를 막지는 못했다.

남북관계와 양안관계는 적어도 현재까지는 동서독 사례와는 다른 양상을 보였다. 개성공단과 금강산관광 사업으로 남북관계의 일

상화 시대가 개막되었음에도 불구하고 안보문제의 불안정성은 상존했으며 결국 북핵 위기의 심화로 남북관계는 교착국면에 직면했다.^{196/} 2020년 6월 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파는 남북관계의 불안정성을 입증하는 상징적 사례라고 할 수 있다. 한반도 분단체제에서 교류가 평화를 견인해 내는 데 한계를 보인 것이다.

양안관계 사례에서도 경제협력이 평화를 촉진시킨다는 인과관계를 발견하기 어려우며, 또한 양안 교류의 양적증대에도 불구하고 민간의 상호유대는 증진되지 않았다는 점이 발견된다.^{197/} 남북관계와 양안관계의 차이도 상존한다. 한반도의 경우 인구와 경제규모, 그리고 종합 국력 면에서 북한이 절대 열세에 놓여 있다. 대만의 경우 중국은 인구와 경제규모에 있어 정반대의 상황에 놓여 있다는 점에서 수세적이다.^{198/} 뿐만 아니라 중국이 유엔 안보리 상임이사국인 반면 대만의 국제사회에서의 입지는 매우 협소하다.

남북관계와 양안관계는 단순한 양적 교류의 증대가 아니라 질적 변화를 수반하는 ‘의미 있는 접촉’과 ‘지속가능한 교류’가 중요하다는 점을 일깨워주고 있다. 분단체제는 한반도 생활세계의 구조적 위협요인이며, 남북한 구성원 모두의 삶에 부정적 요인이다. 한반도의 자유, 평화, 번영의 협력적 신질서 형성이 필요한 이유이며, 이를 위한 선도적 역할은 우리의 의무이자 권리에 해당한다. 통일을 지향하는 새로운 남북관계의 형성은 우리가 지향해야 하는 당면과제라

196/ 조한범 외, 『국제 평화경제 사례와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 227.

197/ 저우자친, “평화경제 관점에서 본 양안 교류협력 평가와 한반도에 대한 함의,” 『평화로 보는 양안관계와 한반도』 (통일연구원 주최 2020 KINU 한국-대만 국제학술회의 자료집, 2020.9.3.), pp. 42~43.

198/ “중국과 대만은 경제규모나 군사력, 국제적 영향력 면에서 현격한 차이가 있기 때문에 양안관계의 변화나 중국의 대만정책이 대만사회를 매우 강력하게 흔드는 경우가 많다.” 린옌룽, “양안관계와 평화경제,” 『평화로 보는 양안관계와 한반도』 (통일연구원 주최 2020 KINU 한국-대만 국제학술회의 자료집, 2020.9.3.), p. 68.

고 할 수 있다.

북핵 위기와 한반도 문제의 복합성을 고려할 때 일괄타결 방식의 돌파구 마련은 쉬운 과제가 아니다. 중요한 것은 한반도 문제를 풀어가는 장기 지속형 전략의 모색이다. 북한의 핵위협에는 원칙적이고 확고한 대응태세를 유지하되 지속가능한 새로운 남북관계 형성을 위한 입구를 형성할 때이다. 한반도 생활공동체를 지향하는 남북 SDGs 협력은 하나의 대안이 될 수 있다. SDGs는 남북한을 포함해 국제사회가 합의한 공통의 목표이며, 인류가 당면한 과제와 새로운 위험을 해소하기 위한 보편적 가치라고 할 수 있기 때문이다.

전통안보의 부활과 인류세의 생명안보 위기, 복합위기가 우리 앞에 놓여 있다. 특히 날로 심해지는 기후 위기는 인류가 당면한 위험의 심각성을 일깨워주고 있다. 인류는 지구적 차원의 기후 위기에 더해 코로나19 팬데믹이라는 미증유의 사태를 경험했으며, 신안보 위협이라는 거대한 도전 앞에서 지속가능한 삶을 위한 협력의 필요성에 직면해 있다. 북한 역시 기후 위기에 대해 경각심을 가지고 있으며, 매년 홍수와 태풍 피해로 커다란 경제적 타격을 받고 있다. 당면한 위기는 남북한을 포함한 인류 공통의 문제라는 점에서 모두의 대응을 요구하고 있다. 지속가능한 삶과 발전을 위한 남북한의 협력이 가능하고 필요한 이유이다.

SDGs는 남북한은 물론 세계 공통의 목표라는 점을 주목할 필요가 있으며, 북한도 SDGs 이행 의지를 표명했다는 점에서 남북 간 다양한 협력이 가능할 것으로 판단된다. 연성 이슈인 SDGs 협력을 통해 남북 간 신뢰형성을 위한 우회적 경로의 모색이 가능할 것이며, 당면한 안보, 신안보, 그리고 생명안보 위험을 극복해 한반도 생활공동체를 지향하는 노력을 경주할 필요가 있다. SDGs 협력을 통해 지속가능한 새로운 남북관계를 형성하고, 한반도형 ‘내적인 끈’의 형성

을 도모하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 남북협력을 통한 북한의 SDGs 달성은 북한 주민이 체감할 수 있는 고통 경감 방안인 동시에 중장기적인 통일 대비로서 의미가 있다.

국제사회와 협력을 통해 북핵 문제에 대해 확고하고도 원칙적인 대응체제를 구축하되 한반도 평화의 입구를 형성하기 위한 창의적인 대안을 마련할 때다. 인류 공통의 가치라고 할 수 있는 SDGs 협력은 북한 주민의 고통을 경감시키고 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 위한 실천적 방안이 될 수 있다. 윤석열 정부는 북핵 문제 해결과 남북관계의 정상화를 지향하고 있으며, 이를 위한 담대한 구상을 천명했다. 이제 담대한 실천 방안을 강구할 때이며, SDGs 분야에서 해법을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 강원대학교 산학협력단(강원대학교 통일강원연구원). 『강원도 남북교류협력 발전방안 연구용역』. 2020.12.
- _____. 『접경지역 중심의 남북평화협력 체계마련을 위한 연구용역』. 2020.
- _____. 『지속가능한 지역개발협력형 남북강원협력사업 모델 개발연구』. 2020.12.
- 강원연구원. 『철원 평화산업단지 개발 연구』. 춘천: 강원연구원, 2019.
- 관계부처 합동. 『제4차 지속가능발전기본계획 2021~2040(제1부)』. 2021.
- _____. 『제4차 지속가능발전기본계획 2021~2040(제2부)』. 2021.
- _____. 『제5차 국가 환경 종합계획(2020~2040)』. 2019.
- 권태진·김소영·김하영·우가영. 『김정은 집권 이후 북한 농업실태와 정책변화 연구』. 서울: GS&J 인스티튜트, 2019.
- 권태진·김영훈·지인배. 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2003.
- 기상청. 『북한기상 30년보: 1991~2020』. 서울: 기상청, 2022.
- 김기석·서보혁·송영훈 엮음. 『금강산 관광: 돌아보고 내다봄』. 과천: 진인진, 2018.
- 김민아·이현주·오호영·유승호·이재천·정재완. 『4차산업혁명시대 남북경제협력의 패러다임전환과 국토인프라분야의 실천과제: 원산·개성의 스마트인프라 개발을 중심으로』. 세종: 국토연구원, 2021.

- 김석우·문경연·홍지영 엮음, 『지속가능한 북한개발협력: 새로운 접근과 파트너십 모색』, 고양: 인간사랑, 2021.
- 김영훈·남민지·권태진, 『맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구: 효과성과 지속성 증진을 위한 대안』, 나주: 한국농촌경제연구원, 2012.
- 김영훈·전형진·손학기·박주언, 『남북한 경험 재개 국면의 농업교류 협력 구상과 추진 방안』, 나주: 한국농촌경제연구원, 2019.
- 농림축산식품부, 『양정자료』, 서울: 농림축산식품부, 2020.
- _____, 『양정자료』, 서울: 농림축산식품부, 2022.
- 대북협력민간단체협의회, 『조선민주주의인민공화국 지속가능한 발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국가 검토 보고서』, 서울: 대북협력민간단체협의회, 2021.
- 명수정·이훈종·허학영·Youngil Kim·Nial Moores·Amaël Borzée, 『지속가능한 한반도 자연생태계 보존을 위한 남북환경협력 연구』, 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020.
- 명수정·최영은·신상희, 『북한의 기후변화 취약성과 기후변화 대응을 위한 남북협력(II)』, 세종: 한국환경연구원, 2022.
- 명수정·추장민·김익재·오일찬·심숙경·박정원, 『국제네트워크를 활용한 남북 환경협력 방안 연구』, 세종: 한국환경연구원, 2017.
- 문예찬, 『남북산림협력과 SDGs: 발전방향과 과제』, 서울: 재단법인 숲과나눔, 2021.
- 박세훈·김태환·김성수·송지은, 『북한의 도시계획 및 도시개발 실태 분석과 정책과제』, 세종: 국토연구원, 2016.
- 박지연 외, 『북한개발협력과 지속가능발전목표』, 대전: 오름, 2020.
- 배리 부잔 저, 김태현 역, 『세계화 시대의 국가안보』, 서울: 나남출판, 1995.

- 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, 세종: 한국보건사회연구원, 2020.
- 염돈재, 『올바른 통일준비를 위한 독일통일의 과정과 교훈』, 서울: 평화문제연구소, 2010.
- 윤인주·채수란, 『대북제재 강화와 코로나 팬데믹 이후 북한 해양수산 이슈와 대응 방안』, 부산: 한국해양수산개발원, 2022.
- 이상신·민태은·윤광일·구본상·Peter Gries, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』, 서울: 통일연구원, 2020.
- 이상준 외, 『한반도·동북아 공동발전을 위한 북한국토개발 핵심 프로젝트 실천방안 연구』, 안양: 국토연구원, 2015.
- 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구 ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 세종: 산업연구원, 2018.
- 이석기·임강택·임수호·김미숙·권태진·최지영, 『2017년도 북한경제 종합평가 및 2018년 전망』, 세종: 산업연구원, 2018.
- 전의찬, 『전의찬의 탄소중립 특강』, 서울: 지오북, 2023.
- 정일영 외 지음, 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음, 『평양 오디세이』, 서울: 민속원, 2022.
- 조선민주주의인민공화국, 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』, 평양: 법률출판사, 2004.
- 조한범·김태원·우정엽·이인배, 『윤석열 정부의 한반도 전략』, 서울: 통일연구원, 2022.
- 조한범·신종호·김유철·김영한·조상현·정기웅, 『국제 평화경제 사례와 한반도』, 서울: 통일연구원, 2020.
- 최상희·김두환·최은희·박진경, 『북한 주택사업 중장기 전략 연구』, 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2018.
- 최용호 외, 『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구(3/5 차년도)』, 나주: 한국농촌경제연구원, 2022.
- 토지주택연구원(LHRI), 『북한건설개발동향 2023년 1분기』, 대전: 토

- 지주택연구원, 2023.
- 통계청 통계개발원. 『한국의 SDG 이행보고서 2023』. 서울: 통계청, 2023.
- 한상운·정우현·마아랑. 『기후정의 실현을 위한 정책 개선방안 연구 (III)』. 세종: 한국환경연구원, 2021.
- 허학영·심숙경. 『자연환경분야 남북협력방안 연구』. 원주: 국립공원공단 국립공원연구원, 2018.
- 환경부·한국환경연구원. 『2022 국가지속가능성 보고서: 국가지속가능 발전목표(K-SDGs) 점검 및 지표평가 결과』. 세종: 환경부·한국환경연구원, 2022.
- (사)남북강원도협력협회. 『춘천시 남북교류협력사업 과제발굴 연구』. 2022.12.
- Bartella and Raimund. *Die innerdeutschen Staedtepartnerschaften*. Köln: Deutscher Städtetag, 1992.
- Beck, Ulrich. *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Modern*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1986.
- Cohen-Shacham, E., G. Walters, C. Janzen, and S. Maginnis (eds.). *Nature-based Solutions to address global societal challenges*. Gland, Switzerland: IUCN, 2016.
- Commission on Sustainable Development. *A Report on Korean-Sustainable Development Goals (K-SDGs) 2019*. Seoul: Ministry of Environment, 2019.
- FAO. *FAO Economic and Social Development Paper 32*. Roma: FAO, 1983.
- IPBES and IPCC. *Scientific Outcome of the IPBES-IPCC Co-Sponsored Workshop on Biodiversity and Climate Change*. Bonn: Secretariat of the IPBES, 2021.

- Sachs, Jeffrey D., Guillaume Lafortune, Christian Kroll, Grayson Fuller, and Finn Woelm. *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- UNDP. *HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1994*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1994.

2. 논문

- 권율·최장호·유애라·최유정. “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행 성과와 남북협력과제.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 제21권 17호, 2021.
- 권태진. “북한의 농업 및 식량 상황: 2020년 동향과 2021년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제23권 5호, 2021.
- 린엔룡. “양안관계와 평화경제.” 『평화로 보는 양안관계와 한반도』. 통일연구원 주최 2020 KINU 한국-대만 국제학술회의 자료집, 2020.9.3.
- 문인철. “북한의 환경정책과 서울-평양 환경협력.” 『KEI 북한환경리뷰』. 2020-창간호, 2020.
- 박희진. “북한 평성의 공간적 변화와 도시성 탐구: ‘하차시장’ 생활 경험을 중심으로.” 북한도시사연구팀 엮음. 『함흥과 평성: 공간·일상·정치 of 도시사』. 파주: 한울아카데미, 2014.
- 손홍규. “공간정보 기반 디지털 큐브로 위험사회를 인지하고 대비하자.” 『공간정보』. 제24호, 2019.
- 심숙경. “국경을 초월한 생태평화 협력의 장, 접경생물권보전지역.” 『생물권보전지역과 평화』. 원주: MAB한국위원회 사무국, 2020.
- 양문수. “2022년 북한경제 평가와 2023년 전망.” 『한반도 정세 2022년

- 평가 및 2023년 전망』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2022.
- 오영철. “북한의 도시경영관리체계-‘원림시설사업소’를 중심으로.” 『KDB북한개발』. 제10호, 2017.
- 이시효·김성배·기정훈. “평양 모자이크: 위성사진과 GIS를 활용한 평양 도심 15개 구역 빈부격차 연구.” 『현대북한연구』. 제26권 1호, 2023.
- 이효원. “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초.” 『서울대학교 법학』. 제55권 1호, 2014.
- 임강택. “지속가능발전목표(SDGs)를 통한 동북아 협력: 방향과 과제.” 『월간국토』. 2023년 4월호(통권 제498호), 2023.
- 장인영·박은진·강성룡. “기후위기 대응을 위한 자연기반해법(NbS)의 국제논의 동향과 시사점.” 『NIE Issue Report』. 21-01(통권 제9호), 2021.
- 저우자천. “평화경제 관점에서 본 양안 교류협력 평가와 한반도에 대한 함의.” 『평화로 보는 양안관계와 한반도』. 통일연구원 주최 2020 KINU 한국-대만 국제학술회의 자료집, 2020.9.3.
- 정은이. “북한 부동산 가치변화와 개발에 관한 연구: 평양을 중심으로.” 『동북아경제연구』. 제30권 4호, 2018.
- 조한범. “전통 안보의 부활과 인류세 패러독스: 생명안보(Life Security) 패러다임의 제언.” 『전쟁, 평화, 생명의 새로운 인식』. 2023 평화재단 주최 국제심포지엄, 2023.6.8.
- _____. “현대문명의 위기와 생명안보 패러다임.” 『대전환기, ‘생명안보’와 ‘기후평화’의 길을 찾다』. 2022 평화재단 주최 국제심포지엄, 2022.6.8.
- 홍순직. “김정은 시대의 도시주택 건설 정책 특징: 평양 살림집을 중심으로.” 『아시아리뷰』. 제13권 1호, 2023.

3. 기타자료

〈신문·방송〉

『농민신문』.
 『로동신문』.
 『연합뉴스』.
 『조선일보』.
 『조선중앙통신』.
 『프레스인』.
 『한국경제』.
 『한국일보』.
 『헤럴드경제』.
 『Daily NK』.
 『KBS뉴스』.
 『SPN서울평양뉴스』.
 『VOA』.

〈웹사이트〉

국가 생물다양성 정보공유체계 <<https://www.kbr.go.kr>>.
 국가통계포털 <<https://kosis.kr>>.
 국가안보전략연구원 <<http://www.inss.re.kr>>
 농촌진흥청 <www.rda.go.kr>.
 대북지원정보시스템 <<https://hairo.unikorea.go.kr>>.
 대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.
 법무부 통일법제데이터서비스 <<https://www.unilaw.go.kr>>.
 세계식량계획 <<https://www.wfp.org>>.
 외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.

중화인민공화국 해관총서 <<http://www.customs.gov.cn>>.

중심사 <<https://jeungsimsa.org>>.

지속가능발전포털 <<https://ncsd.go.kr>>.

통계청 북한통계포털 <<https://kosis.kr/bukhan>>.

통일부 남북관계관리단 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.

통일부 북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

한국 SDSN <<https://sdsnkorea.org>>.

Convention on Biological Diversity <<https://www.cbd.int>>.

FAO <<https://www.fao.org>>.

General Administration of Customs of the People's Republic of
China <<http://english.customs.gov.cn>>.

Green Climate Fund <<https://www.greenclimate.fund>>.

KOTRA <www.kotra.or.kr>.

Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs of Korea
<<https://www.mafra.go.kr>>.

Reliefweb <<https://reliefweb.int>>.

EAAFP <<https://www.eaaflyway.net>>.

Trade Data Monitoring(TDM) <<https://tradedatamonitor.com>>.

WFP <<https://www.wfp.org>>.

〈기타〉

김하영·송채린. “남북산림협력을 알아보자! ②편: 남북산림협력의 합
의 내용.” 평화의 시간, 함께 만드는 통일(통일부 공식 블로그).
2018.8.25.

류경아. “북한의 기후 위기와 식량난.” 『이슈브리프』. 제151호, 연세대
학교 통일연구원, 2022.4.28.

- 박정원·최은석. “북한의 주요 농업 관련 법령 해설.” 『KREI 북한농업 동향』. 제13권 4호, 2011.
- 송영훈. “남북 접경지역 협력과 DMZ의 평화적 이용.” 서울대학교 통일 평화연구원 아카데미 특강, 2020.11.10.
- 임수호. “북한 양곡전매제 복원 시도는 성공할 수 있을까?” 『INSS 이슈브리프』. 제434호, 2023.
- 조한범. “대북정책의 성찰과 남북관계 정상화.” 통일연구원 Online Series CO 22-15, 2022.5.19.
- _____. “북한의 공격적 핵교리 법제화와 북핵 대응의 질적 전환.” 통일연구원 Online Series CO 22-25, 2022.9.15.
- 최규빈·홍제환. “북한의 SDGs이행 동향: ‘자발적 국별 리뷰(VNR)’ 보고서 내용을 중심으로.” 통일연구원 Online Series CO 21-22, 2021.7.20.
- 최용호. “북한 국가경제발전 5개년 계획과 농업부문 시사점.” 『KREI 현안분석』. 제83호, 2021.6.3.
- 최용환. “DMZ 및 접경지역 남북협력의 쟁점과 과제.” 『INSS 전략보고』. 제82호, 2020.
- 통일부. “「제2차 남북산림협력 분과회담」 개최.” 보도자료, 2018.10.
- 환경부. “2030 지속가능발전목표_국문본.” 2018.9.7.
- _____. 『유엔 지속가능 발전목표』.
- Aum, Frank and Lucy Stevenson-Yang. “Could Climate Change Compel North Korea to Cooperate?: Battered by climate-related disasters, North Korea needs helps - and knows it.” United States Institute of Peace, September 22, 2022.
- Democratic People’s Republic of Korea, *5th National Report on Biodiversity of DPR Korea*, Pyongyang: National Coordinating

Committee for Environment (NCCE), 2014.

_____. *Intended Nationally Determined Contribution of Democratic People's Republic of Korea*. September, 2016.

_____. *Sixth National Report to the United Nations Convention on Biodiversity: Democratic People's Republic of Korea*. Pyongyang: National Coordinating Committee for Environment (NCCE), 2019.

_____. *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*. New York: UN, 2021.

FAO. "COUNTRY PROGRAMMING FRAMEWORK FOR THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA 2018 to 2021." October, 2018.

_____. *Global Forest Resources Assessment 2020 – Key Findings*. Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations, 2020.

9월 평양공동선언(2018.9.19.).

Global Trade Atlas(GTA).

최근 발간자료 안내

연구보고서

2021년도 연구보고서

〈연구총서〉

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제한
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제한·김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외

2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철은 외
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01 평화공동대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33 한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34 신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

〈정책연구시리즈〉

2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태·백일순
2021-03 한중 보건 협력과 '동북아 방역·보건 협력체' 활성화 방안	황태연
2021-04 통일공공외교 수요조사	이상신·이재원

〈Study Series〉

2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02 North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong·Suk-Jin Kim
2021-03 North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho·Choon Geun Lee·Hyun-suk Oum
2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

〈연구총서〉

2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최선경
2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05 해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06 2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이·이해정

2022-08 북한의 중산층	정은미 외
2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은·박동준
2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환·권재범
2022-11 체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 합의	현승수 외
2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16 북핵 도전요인과 국제협력	정성윤 외
2022-17 비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경옥 외
2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19 발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20 KINU 통일외식조사 2022	박주화 외
2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김갑식 외
2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28 2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병곤 외
2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외
2022-04 윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

〈Study Series〉

2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.

2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula

Cheol-wun Jang et al.

2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula

Ji Young Choi et al.

2023년도 연구보고서

〈연구총서〉

2023-01	김정은 정권의 도시공간 재편전략: 진지전 도시화의 관점에서	황진태
2023-02	국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제	김석진
2023-03	인권의 평화·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2023-04	북한 현대전화 보급이 주민 삶의 질에 미친 영향 분석: 취약계층의 소득증대를 중심으로	정은이·이해정
2023-05	비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략	김갑식 외
2023-06	북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제	장철운 외
2023-07	새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안	조한범 외
2023-08	남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안	이무철 외
2023-09	한반도 비핵·평화·번영을 위한 인도-태평양 전략 추진 방안	현승수 외
2023-10	KINU 통일익식조사 2023: 한국의 자체적 핵보유 가능성과 여론	이상신 외
2023-11	접경에서 시작하는 남북 그린데탕트 실현 방안	나용우 외
2023-12	2023 접경지역 남북협력 인식조사	나용우·이우태
2023-13	북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과	최규빈 외
2023-14	김정은 시대 뉴미디어 대외선전 실태와 전략	이지순 외
2023-15	미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략	이재영 외
2023-16	북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망	정성윤·김민성
2023-17	김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태	최지영 외
2023-18	김정은 정권의 농촌발전전략	정은미·박희진
2023-19	김정은 시대 북한의 청년들: 순응과 자립 사이, 국가와 시장을 횡단하기	조정아 외
2023-20	북한 주민의 직장 생활	박형중 외
2023-21	북한 주민의 학교 생활: '인민'의 재생산과 학교 일상의 수행성	조정아 외
2023-22	북한 주민의 가정 생활: 국가의 기획과 국가로부터 독립	박영자 외
2023-23	일본 기시다 정부의 대외전략	이기태 외
2023-24	미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로	황수환 외
2023-25	중국 시진핑 3기 지도부의 대외전략과 한반도 정책	황대연 외
2023-26	북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획: 전략적 의도와 추진체계	홍 민 외
2023-27	평양의 도시정치와 공간구조	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2023-01	민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안	오경섭 외
2023-02	담대한 구상의 여건 조성 방향	정성윤 외
2023-03	남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로	한동호 외
2023-04	중·러·북 연대 가능성과 우리의 대응 전략	이재영 외

〈Study Series〉

2023-01	The Changes in North Korea's Fiscal and Financial System in the Kim Jong-Un Era Ji Young Choi et al.
2023-02	North Korea's Response to Its COVID-19 Outbreak and the International Community's Support to North Korea Soohwan Hwang et al.
2023-03	The Challenges of North Korea's Nuclear Program and International Cooperation Sung-Yoon Chung et al.
2023-04	North Korea's Official Markets in 2022 Min Hong et al.
2023-05	Unification and North Korea Policy of the Yoon Suk Yeol Administration: Implementing Government Tasks Dong-ho Han

KINU Insight

2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외

연례정세보고서

2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023 한반도 정세 전망	통일연구원
2023	2024 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제30권 1호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 1 (2021)
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 2 (2021)
통일정책연구, 제31권 1호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 1 (2022)
통일정책연구, 제31권 2호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 2 (2022)
통일정책연구, 제32권 1호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 1 (2023)
통일정책연구, 제32권 2호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 2 (2023)

기타

2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용해민 엮음
2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」	홍 민

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※ 도로명 주소 기입必		
연 락 처*	전화번호		이메일 주소
이메일 서비스	수신 () 수신거부 ()		
회 원 구 분*	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()		
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

동일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집 · 이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의					미동의	
		년	월	일		
본인	성명				(서명 또는 인)	
법정대리인	성명				(서명 또는 인)	

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시요.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)203-8009, FAX: (02)203-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
(예금주: 통일연구원)

www.kinu.or.kr

새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안

 통일연구원

