

글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응: 새천년개발목표(MDGs) 체제와의 관계를 중심으로*

임영환**

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| I. 서론 | III. MDGs 체제에 대한 북한의 인식과 대응 |
| II. MDGs 체제와 북한:
협력 실태와 유엔의 평가 | IV. 평가와 정책적 시사점 |
| | V. 결론 |

국문요약

북한이 개발협력과 관련해 국제사회에서 다양하게 존재하는 글로벌 거버넌스들 가운데 유일하게 MDGs 체제에 참여하고 있는 것은 적지 않은 의미를 갖는다. MDGs는 국제개발협력의 새로운 방향을 제시하고, 커다란 변화를 불러온 글로벌 거버넌스로 평가받고 있다. 이 글에서는 북한과 MDGs라는 글로벌 거버넌스의 제한적 상호작용 실태와 의미를 파악하고, 이를 중심으로 북한 당국의 인식과 대응을 검토하였다. 그런 뒤 북한이 유엔기구의 지원을 받아 오면서 보여준 인식과 대응의 수준을 국제사회의 주요 규범과 원칙을 잣대로 삼아 평가하고, 이를 토대로 정책적 시사점도 제시했다.

본 연구는 북한이 제한적인 수준이지만 MDGs라는 글로벌 개발협력 거버넌스를 긍정적으로 인식하기 시작한 점을 긍정적으로 평가한다. 또한 북한은

MDGs 와 관련된 국제규범과 원칙들을 부분적으로 수용하고 있고, 관련 법제도를 정비하면서 대응해 왔다. 북한과 국제기구가 함께 논의해서 만든 기본 계획들은 MDGs 달성을 위한 우선 과제와 방향 등을 보다 정확하게 파악할 수 있는 틀을 제공하고 있다는 측면에서 풍부한 정책적 시사점들을 제공하고 있다. 글로벌 거버넌스와의 호혜적 관계 형성의 가능성도 높여주는 점들이다. 이런 점들은 향후 글로벌 거버넌스 차원의 북한 개입이 본격화될 경우 보다 진전되고 폭 넓은 사회·경제개발 목표들을 달성하는 데 중요한 토대가 될 것임을 시사하고 있다.

주제어: 새천년개발목표(MDGs), 국제개발협력, 글로벌 개발협력 거버넌스, 유엔개발계획(UNDP), 북한, 강성대국 건설

* 이 논문은 정부(교육과학기술부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2011-413-B00005).

** 경남대 극동문제연구소 연구교수

I. 서론

기존의 개발협력은 소수 선진국과 이들이 주도하는 국제기구를 중심으로 원조를 매개로 한 공여국과 수원국 사이의 수직적 관계로 형성되어 왔다. 그러나 21세기에 들어오면서 개발협력은 신흥공여국으로 대표되는 더 많은 국가들이 참여하는 한편, 비정부기구(NGO)의 역할이 증대되는 추세를 보여주었다. 그러면서 원조가 개발, 무역, 금융, 지속적 성장, 환경, 인간안보 등 다양한 이슈영역과 상호연계됨으로써 보다 복합적인 과제가 되었다.¹

비국가 행위자들의 역할이 강화되는 거버넌스적 현상과 여러 행위자들이 상호연계되어 역동적으로 변해가는 네트워크적 현상이 강화되었다. 그 공간적 범위도 양자 간 혹은 강대국 중심 국제기구와 수원국 간의 관계에서 지역, 글로벌 다자제도로 확대되는 복합적 양상을 띠었다. 예를 들면 개도국의 빈곤문제는 그들만의 문제가 아니라 지역적, 지구적 차원의 안전과 번영을 위협하는 요인이다. 이는 북한의 빈곤이 핵개발의 원인 가운데 하나임을 고려하면 더욱 설득력을 갖는다. 따라서 이 문제는 글로벌 개발협력 거버넌스 차원에서 다룰 필요가 있는데, 현실적으로 북한의 핵, 미사일 개발 문제 등으로 논의가 진전되지 않고 있다.

국제사회의 제재가 오랜 기간 지속되면서 북한과 글로벌차원의 개발협력 거버넌스 혹은 이를 주도하는 국제기구와의 관계 형성은 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 북한이 ‘거버넌스’나 혹은 ‘글로벌 거버넌스’라는 개념을 제대로 이해하고 있는지를 파악하기조차 쉽지 않다. 북한 공식 문헌에는 이 용어가 거의 등장하지 않았다. 다만 개발협력을 지구적 차원에서 추진하고 있는 세계은행 등 국제금융기구 등에 대한 부정적인 인식들은 공식 문헌들에 잘 반영되어 있다.² 북한은 미국이 자신들의 대외경제 관계를 차단하였기 때문에 “현실적으로 우리 나라에 국가적인 차관이나 원조를 제공한 자본주의 나라는 없다”고 규정하고 있다.³ 즉 북한은 항상 글로벌 거버넌스의 영향을 거의 받지 않는 바깥에 존재해 온 것이다.

이런 상황에서 본 연구가 주목하는 것은 북한이 제한적이지만 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)라는 글로벌 거버넌스와의 상호작용을 시도한 점이다. 코피 아난 전 유엔 사무총장의 촉구에 따라 유엔은 2000년에 유엔

¹ 이숙중 편, 『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』 (서울: 동아시아연구원, 2012), pp. 52~53.

² 입을출, “동북아 개발협력: 북한의 인식과 법적적 대응,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 237~269.

³ 고영남, “우리나라의 대외 경제적 관계를 차단하여 온 미제의 악랄한 책동,” 『경제연구』, 주체 100(2011)년 제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2011), p. 63.

밀레니엄정상회의(UN millenium summit)를 개최했으며, 이 자리에서 세계 지도자들은 2015년까지 세계 빈곤 및 기아의 수준을 절반으로 감소하기로 약속했다. 북한도 국제사회의 MDGs실현을 위해 선도적인 노력을 하고 있는 유엔개발계획(UNDP)의 지원을 받아 협력관계를 유지해오고 있다. 특히 UNDP는 권위주의적 체제의 국가도 지원하는 원칙을 갖고 있어 비교적 지속적으로 북한과 협력해왔다.⁴

본 연구에서는 대표적인 글로벌 개발협력 거버넌스로 간주되는 MDGs 체제에 초점을 맞춰 MDGs 체제와 북한 간 협력 실태, MDGs 달성을 위한 유엔-북한 간 파트너십, 그리고 유엔의 북한 MDGs 추진 실적 평가 등을 살펴본 뒤 MDGs 체제에 대한 북한 인식의 변화와 대응을 고찰하고 이 결과를 토대로 정책적 시사점을 제시한다.

II. MDGs 체제와 북한: 협력 실태와 유엔의 평가

1. 글로벌 거버넌스로서의 MDGs 체제

MDGs는 국제개발협력의 새로운 방향을 제시하고, 커다란 변화를 불러온 글로벌 거버넌스로 평가받고 있다. MDGs가 출범하기 이전까지만 해도 수원국(recipients)은 공여국(donor countries)이 자금과 개발모델을 일방적으로 제시하면서 요구했던 정책처방을 단순히 이행만 해야 했다. 그러나 MDGs의 출현으로 공여국-수원국 간 개발협력의 패러다임이 변화하게 되었다. 공여국이 수원국의 정부 및 시민사회와 긴밀하게 협력하는 파트너로서 개발협력 프로그램을 함께 개발하고 이행하게 된 것이다. 이는 공동의, 그러나 차별화된 책임을 갖는 파트너십에 기초한 접근법이다. 이를 뒷받침하기 위해 개발협력의 효과성 제고를 위한 ‘로마선언(2003)’과 ‘파리선언(2005)’이 채택되어 수원국 중심의 개발협력전략 수립과 개발협력 관리체계가 마련되었다.⁵

MDGs는 2000년 9월 뉴욕 국제연합 본부에서 개최된 제55차 유엔정상회의, 즉 밀레니엄정상회의에서 채택된 빈곤 타파에 관한 범세계적인 의제이다.⁶ MDGs는

⁴ 헬렌 클라크 유엔개발계획(UNDP) 총재의 서울 방문시 언론과의 인터뷰 내용. 『연합뉴스』, 2009년 11월 23일.

⁵ 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 17.

⁶ D. Hulme and J. Scott, “The Political Economy of the MDGs: Restrospect and Prospect for the World’s Biggest Promise,” *New Political Economy*, Vol. 15, No. 2 (2010), pp. 293~306.

유엔뿐만 아니라 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(IBRD), 국제통화기금(IMF) 등의 노력에 의해 생겨난 대표적인 글로벌 거버넌스인 것이다.⁷ 또한 유엔정상회의에서 채택된 ‘밀레니엄선언문(UN Millenium Declaration)’은 가장 포괄적인 범세계적 선언문이다. 이 선언문은 범세계적 사회계약을 의미한다. 개도국은 자국의 개발의지를 확실하게 밝히고, 선진국들은 글로벌파트너십을 통해 개도국의 발전을 지원한다는 계약이다. 이 선언문은 인류의 평화, 안보, 개발, 인권, 기본적인 자유를 위해 세계가 공동의 노력을 기울이자는 내용을 담고 있다.

당시 밀레니엄정상회의에 참석했던 189개의 유엔 회원국 정상들은 2015년까지 △ 절대적 빈곤 및 기아의 퇴치, △ 보편적 초등교육의 달성, △ 양성 평등의 증진 및 여성의 권리 강화, △ 유아 사망의 감소, △ 임산부 건강의 개선, △ 에이즈, 말라리아, 기타 질병의 퇴치, △ 환경의 지속 가능성 보장, △ 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축 등 8가지 목표를 실천하기로 합의하였다. MDGs는 특히 주민들의 삶의 기초 수준을 높이는데 초점이 맞춰져 있다.⁸ 개발과 빈곤퇴치를 위해 채택된 MDGs는 아래 <표 1>과 같이 2015년까지 달성할 8개의 개발목표를 비롯해 구체적인 이행평가를 위해 18개 세부목표와 48개 지표를 포함하고 있다.

<표 1> MDGs의 세부목표와 밀레니엄 프로젝트(MP) 분야

MDGs (2001년)	MP (2005)
목표 1. 절대빈곤 및 기아퇴치	1. 빈곤과 경제 개발
1. 절대빈곤 인구 절반 축소	
2. 기아인구 비율 절반 축소	2. 기아
목표 2. 보편적 초등교육 달성	3. 교육과 양성평등
3. 초등교육의 이수	
목표 3. 성평등 및 여성능력 고양	4. 모자 보건
4. 교육에서의 성별간 차이 제거	
목표 4. 아동 사망률 감소	4. 모자 보건
5. 5세이하 아동사망률 감소	
목표 5. 모성보건 증진	4. 모자 보건
6. 출산과 관련된 산모사망률을 3/4 감소	

⁷ MDGs는 경제협력개발기구(OECD) 개발협력위원회(DAC)가 작성한 21세기 개발협력전략인 ‘Shaping the 21st Century’에 기반을 두고 작성되었다.

⁸ United Nations, “The Millenium Development Goals Report: 2006,” *United Nations Development Programme* (2006).

MDGs (2001년)	MP (2005)
목표 6. HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 각종 질병 퇴치	5. HIV/AIDS, 말라리아 각종 질병 퇴치
7. HIV/AIDS 확산방지, 확산 저지 및 감소	
8. 말라리아 및 여타 주요 질병 발병 억제, 발병 감소	
목표 7. 지속가능한 환경 확보	6.환경 지속가능성
9. 지속가능한 개발원칙을 각 개별 국가의 정책과 프로그램에 통합시키고 환경자원 손실 보전	
10. 2015년까지 안전한 식수와 기본적인 위생환경에의 지속적인 접근이 불가능한 인구비율의 절반 축소	7. 물과 위생
11. 2020까지 최소 1억 명의 빈민가 거주자의 생활여건의 상당한 개선	8. 빈민가 거주자 생활 개선
목표 8. 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축	9. 무역
12. 이전보다 더욱 개방적이고 원칙에 기초하여 운영되며, 차별적인 무역 및 금융시스템 발전, 훌륭한 거버넌스, 개발 및 빈곤감소에 대한 국가적 및 국제적 공약 포함	
13. 최빈국들의 특별한 요구 수용, 최빈국 수출품에 대한 관세 및 수량제한조치 면제, 중채무국가들에 대한 부채탕감 및 양자 간 국가채무 면제, 그리고 빈곤감소에 대한 확고한 의지를 보이는 개도국들에 대한 보다 관대한 ODA 지원들 포함	
14. 내륙국과 군소도서개발도상국의 특별한 요구 수용	
15. 장기적으로 지속가능한 외채수준 유지를 위한 개도국 외채의 포괄적 해결	
16. 개발도상국과 협력하여 청년층을 위한 적정하고도 생산적인 일자리 창출 전략의 개발 및 시행.	
17. 의약품회사와 협력하여 개도국 국민들이 적절한 가격에 필수 의약품을 구입할 수 있도록 함.	
18. 민간부문과 협력하여 신기술의 혜택, 특히 정보통신 관련 신기술의 혜택을 이용할 수 있도록 함.	
	10. 과학, 기술과 혁신

2005년 3월에 발표한 ‘인류의 개발, 안보, 인권을 위한 포괄적인 자유(In Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for All)’라는 유엔사무총장보고서에서⁹ 코피 아난 당시 유엔사무총장은 “개발, 안보, 인권은 서로 밀접하게 연관되어 있기 때문에 세 가지가 모두 발전하기 전에는 어느 하나도 성공을 기대하기 어렵다”는 점을 강조하였다. 세계화와 정보화의 영향으로 국가 간 및 국가내의 빈부격차가 심해지고 있으며 빈곤, 테러리즘, 인권탄압 등은 더 이상 한 나라만의 문제가 아닌 글로벌 이슈가 되었다. 따라서 인류 전체의 안보나

⁹ UN, “2005 World Summit Outcome: Achievements in Brief,” (October 2005).

지속가능한 발전뿐만 아니라, 자국민의 인권과 안보를 위해서 빈부격차의 해소와 개발을 위한 국제사회의 공동노력의 필요성은 나날이 높아지게 되었다.

2005년 9월 뉴욕에서 열린 후속 정상회의에서는 세계 지도자들이 2000년에 채택된 밀레니엄선언문과 MDGs에 대한 이행성과를 평가하였다. 이 정상회의에서 채택된 결의문에는 ‘개발’, ‘평화와 공동안보’, ‘인권’을 향상시키기 위한 결의내용과 함께 이를 위한 유엔기구의 역할 강화방안이 제시되어 있다. 이 중 개발이슈에 대한 내용이 전체의 절반을 차지하고 있다.¹⁰

2000년에 시작된 MDGs 체제는 2015년에 종료되기 때문에 ‘포스트 MDGs’를 대비하는 새로운 글로벌 거버넌스를 정비가 필요한 상황이다. 유엔 회원국들은 2010년 9월 개최한 MDGs 정상회의에서 ‘포스트 2015 개발의제(development agenda)’를 진전시키기 위한 조치들을 취하기 시작했다. 글로벌 차원에서 학계, 싱크탱크를 비롯한 연구기관 그리고 다양한 시민단체들도 활발하게 새로운 개발의제를 만드는 과정에 참여하고 있다.¹¹ 반기문 유엔사무총장은 2012년 7월 31일 다양한 지역의 시민사회, 민간부문, 정부 지도자 등 26명을 2015년 이후 지구적 개발의제와 관련한 고위급패널의 자문위원으로 지명했다.¹²

2. MDGs 달성을 위한 유엔-북한 간 파트너십

북한은 주로 유엔과 파트너십을 맺고 MDGs 달성을 위해 나름대로 노력해왔다. 북한 정권은 2015년까지 대부분의 MDGs를 달성하겠다는 의지를 보여주었고, 유엔도 이에 대응해 북한 주민들의 삶의 질을 개선하고 지속가능한 개발을 지원하는 방식으로 대응하고 있다. 유엔의 목표는 사회개발 및 보건, 기후변화, 경제개발 등의 네 가지 영역의 지원을 통해 북한의 사회 전반적 요소들을 MDGs에 맞춰 국제적 기준으로 끌어올리는 데 있다.

유엔은 북한의 MDGs 달성 지원을 위해 팀(UN Country Team)을 구성하였

¹⁰ 이 결의에는 글로벌파트너십, 개발재원 확보, 국내자원 동원, 투자, 부채, 무역, 필수일용품, 즉시 효과 이니셔티브(Quick-Impact Initiative), 시스템 이슈 및 지구경제의 의사결정, 남-남 협력, 교육, 농촌 및 농업 개발, 고용, 지속가능한 발전, HIV/AIDS, 말라리아, 결핵 및 보건 이슈, 양성 평등과 여성능력 고양, 개발을 위한 과학 및 기술 등 20개의 소주제들이 포함되어 있다.

¹¹ The United Nations, “United Nations Millenium Development Goals,” <www.un.org/Millenniumgoals/beyond2015.shtml> (검색일: 2013.3.14).

¹² The United Nations, “UN Secretary General Appoints High Level Panel on Post-2015 Development Goals,” <www.un.org/Millenniumgoals/pressrelease_post2015panel.pdf> (검색일: 2013.3.14).

는데, 이 팀에는 세계식량기구(WFP), 세계보건기구(WHO), 식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP), 유엔공업개발기구(UNIDO), 유엔인구활동기금(UNFPA), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 유엔인도지원조정 사무소(UNOCHA), 유엔환경계획(UNEP)가 포함되어 있다. 북한 측에서는 외무성 국제기구과(department of international organization)가 유엔 담당 창구로 선정되어 있다.¹³

다양한 국제기구들이 저개발국의 MDGs 달성을 지원하기 위해 참여하고 있으나, 실제로 북한을 지원하고 있는 주체는 유엔뿐이다. 지난 2003년 유엔은 북한의 장기적 개발수요를 파악하고 대처하기 위한 비공식적 전담팀(task force)을 만들었고 당시 세계은행, 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 등도 초청했으나 이들은 북한의 핵문제 등으로 참여하지 못했다.¹⁴ 따라서 북한은 국제금융기구로부터 지원은 받지 못했지만 2006년 UNDP와의 협의 과정에서 MDGs에 대해서 관심을 보인 바 있다.¹⁵

결국 국제기구들 가운데 북한의 MDGs 달성을 핵심적으로 지원하는 역할은 UNDP가 담당하게 되었다. 160개가 넘는 나라들을 파트너로 갖고 있는 UNDP는 유엔의 글로벌 개발네트워크조직이다. UNDP는 보다 효율적이고, 효과적으로 활동을 수행하기 위해 개혁작업을 지속적으로 추진해왔다. 특히 이 작업들은 빈곤국가들을 대상으로 MDGs를 달성시키는 데 UNDP가 보다 효과적인 역할을 할 수 있도록 지원하는데 초점이 맞춰졌다. UNDP는 민주적 거버넌스, 빈곤감소, 위기 예방 및 복구, 에너지 및 환경, HIV/AIDS 등 다섯 가지 주제와 관련해 지속가능한 기술지원(technical assistance)프로그램을 통해 수원국의 제도, 정책수립 및 이행역량, 지식과 인적자본 개발 등을 지원해왔다.¹⁶

¹³ UN Country Team in North Korea, “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015,” Signature or Declaration of Commitment.

¹⁴ The World Bank Informal Task Force Team, “Democratic People’s Republic of Korea BRIEF,” (July 2003), p. 19.

¹⁵ Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK), “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea: 2007~2009,” (September 2006).

¹⁶ Abu Selim, “The Role of International Organization in Assisting Economic Growth Strategies in Transition Economies,” Workshop on Economic Reform and the Development of Economic Relations between the EU and the DPRK, Organized by European Commission and Friedrich Naumann Foundation, Hosted by Ministry of Foreign Affairs of the DPR Korea (Pyongyang: August, 31~September 4, 2004), pp. 74~75.

UNDP 등 평양에 상주하는 유엔기구들은 북한의 기아 인구를 절반으로 줄이는 MDGs 달성을 지원하기 위한 ‘대북 개발지원 활동 5개년 전략’을 2009년 2월 부터 수립하기 시작했다.¹⁷ 이 전략은 ‘유엔과 북한 정부 사이의 협력을 위한 전략기본계획(Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015, 이하 ‘2011~2015 기본계획’)’이라는 이름으로 2011년 7월 공개되었다. 이 기본계획이 나오기 전인 2011년 1월에는 국가지원계획(Country Programme for Democratic People’s Republic of Korea(2011~2015))을¹⁸ 수립했다. 유엔은 이 전략과 계획들을 통해 북한 당국이 스스로 수립한 경제개발계획과 MDGs와 일치되도록 우선 순위와 활동들을 정했다.

물론 이전에도 유엔은 MDGs에 기반한 지원계획들을 세우기 위해 국가차원의 개발목표와 기준점(baseline)을 세우고 사회, 경제지표와 관련한 상황을 평가하는데 초점을 맞춰왔으나 이런 노력들은 ‘2011~2015 기본계획’을 작성하기 위한 기초 작업으로 평가할 수 있다. 그만큼 ‘2011~2015 기본계획’은 북한 정부의 MDGs 달성에 가장 직접적 영향을 주는 의미 있는 문서로 평가할 수 있다. 그 이전의 유엔 활동은 북한의 국가계획시스템에 MDGs를 도입하기 위한 사전 정치 작업이었던 것이다.¹⁹

유엔은 북한 당국이 MDGs 달성에 보다 관심을 기울이고 국가적 차원에서 목표를 달성하는 노력을 독려하고, 세계 및 지역경제와의 연계를 강화시키는 데 지원의 초점을 맞추었다.²⁰ 특히 유엔은 북한 주민들의 삶의 질을 평가하기 위한 다양한 통계 수집과 분석 작업을 매우 중요시했는데 교육, 성평등, 어린이 및 산모 건강과 영양, 말라리아, 결핵 등 전염병과 관련된 MDGs에 기반한 국가개발목표들을 분석하고, 이를 토대로 북한 주민들의 삶의 질에 대한 보고서를 작성해왔다.²¹

¹⁷ UN Country Team in North Korea, “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015,” p. 3. UNDP의 경우 2007년 3월 북한이 UNDP의 자금을 전용했다는 의혹 때문에 UNDP 북한사무소를 폐쇄했던 적도 있다. UNDP 집행이사회는 지난 2009년 1월 22일 정례회의를 열어 향후 대북지원사업에서 투명성 기준을 강화하는 조건으로 2년 반 가까이 중단됐던 대북사업을 다시 시작하기로 결정하고 2009년 9월 평양에서 대북사업 재개식을 열었다.

¹⁸ UNDP, *Country Programme for Democratic People’s Republic of Korea (2011~2015)*, (January, 2011).

¹⁹ UNDP, *Country Programme Document for the Democratic People’s Republic of Korea (2007~2009)*, (October, 2006), p. 3.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

²¹ *Ibid.*, p. 6.

3. 유엔의 북한 MDGs 추진 실적 평가

유엔은 북한에 대한 MDGs 지원을 시작했지만 한반도의 불안정한 정치·안보적 환경, 북한의 핵, 미사일 개발 등에 따른 자원 마련의 어려움, 북한 내에서의 이용 가능한 인적, 제도적 역량의 부족 등 다양한 제약들로 인해 북한은 국제사회가 2015년까지 달성하려는 MDGs의 달성 속도 면에서 아시아·태평양 지역에서 가장 느린 국가 가운데 하나로 평가하였다.²² 또한 동아시아에서는 유일하게 유엔의 기아퇴치 목표를 달성하지 못할 것으로 전망하고 있다. 그러나 UNDP는 글을 읽고 쓰는 기술(literacy)과 학교 출석률이 높기 때문에 기초교육 분야(MDGs 목표-2)에서 진전을 보이고 있고, 또한 양성 평등 분야(MDGs 목표-3)에서도 비교적 발전을 보이고 있다고 평가하고 있다. 그러나 환경과 관련된 MDGs 목표-7과 개발을 위한 글로벌파트너십 구축을 위한 MDGs 목표-8은 진척이 느린 것으로 평가 받고 있다.²³

북한 정부는 MDGs 목표-4와 MDGs 목표-5를 성취하기 위해 2015년까지 산모의 사망률을 3/4 수준으로, 영아 사망률을 2/3 수준으로 줄이는 목표를 세워놓았다. 그러나 UNDP는 2012년 아시아개발은행(ADB), 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP) 등과 함께 작성한 공동보고서 ‘아시아·태평양 새천년개발목표(MDGs) 2011~2012’에서 5세 이하 영아와 신생아의 사망률, 삼림 황폐화, 부실한 위생환경 등을 근거로 북한의 MDGs 달성 속도가 매우 느리다고 평가했다. UNDP는 항목별로 그 근거들을 제시했는데, 예를 들면 북한의 신생아 사망률은 1990년 1천명 당 23명에서 2010년 26명으로 늘었다. 또 결핵 발병률은 1990년 10만 명 당 344명에서 2009년 345명으로 증가했다. 이밖에 1990년 68.1%였던 북한의 삼림 비율이 2010년 47.1%로 줄었고, 기본적 위생시설 역시 2008년 현재 1990년의 59% 수준에 머물고 있다는 것이다. WHO와 UNICEF가 2012년 3월 7일 공동 발표한 ‘식수와 위생 분야의 진전 2012’ 보고서에 따르면 북한은 식수 분야에서 ‘새천년개발목표(MDGs)를 달성하기 위한 궤도에 오르지 못한 국가’로, 위생시설 분야에서는 ‘궤도에 오른 국가’로 분류됐다.²⁴

²² 『연합뉴스』, 2012년 2월 22일.

²³ UNDP, “Millenium Development Goals and the DPRK,” <<http://web.undp.org/dprk/mdgs.shtml>> (검색일: 2013.7.29).

²⁴ 이 보고서는 유엔의 MDGs 중 하나인 ‘환경의 지속가능성 보장’을 위한 세계의 식수와 위생 실태를 담은 보고서다. 분야별로는 식수의 경우 상수도, 공공 배수탑, 위생적 우물 등에서 안전한 식수를 확보한 주민의 비율이 지난 2000년 전체 인구의 100%에서 2010년에는 98%로 줄었다. 도시에서는 주민 99%가 안전한 식수를 확보했지만 농촌에서는 그 비율이 97%에 그쳤다. 반면

유엔은 동아시아에서 유일하게 유엔의 기아퇴치 목표를 달성하지 못할 것으로 평가하고 있다.²⁵ UNICEF는 2015년까지 기아 인구를 절반으로 줄이기로 한 유엔의 MDGs를 북한이 달성할 가능성은 매우 낮다고 전망했다.²⁶ 또한 유엔 산하 FAO와 WFP가 공동 발표한 ‘2012 세계의 식량 불안정 상황(State of Food Insecurity in the World 2012)’ 보고서는 북한 주민 세 명 중 한 명꼴인 800만 명이 영양 부족 상태라고 평가했다. 이 보고서는 전 세계적으로는 MDGs를 달성할 가능성이 크지만, 북한을 포함한 전 세계 16개국은 목표 달성이 어렵다고 전망했다.²⁷ 특히 북한의 경우 굶주리는 주민의 수가 여전히 800만 명 이상으로 유엔이 정한 2015년까지 기아인구를 절반으로 줄이기 어렵다는 것이다. 전 세계 굶주리는 사람 수를 2015년까지 1990년의 절반으로 줄이는 내용의 MDGs에 따르면, 북한에서 영양실조 인구는 250만 명으로 감소되어야 한다.

또한 세계은행도 2010년 4월 발표한 ‘2010 세계개발지표(World Development Indicator)’를 통해서 북한이 2015년까지 굶주림을 절반으로 줄이자는 유엔의 MDGs를 이행하지 못하고 있다고 평가했다. 이 지표는 경제, 교육, 건강, 환경, 해외원조 등 북한 사회 전반을 수치로 평가하고 있는데, 세계은행은 2003년부터 2008년까지 영양실조로 저체중인 5세 이하 북한 유아의 비율이 전체의 17.8%에 이른다고 분석했다. 5세가 되기 전에 사망하는 유아의 수는 2008년을 기준으로 1천 명당 55명으로 18년 전의 55명에서 변하지 않았다.

결국 북한에서 MDGs 달성을 총괄적으로 지원하고 있는 UNDP는 “북한은 1990년대 이전 평균 수명, 영아 사망률, 공중 보건 서비스 사용률, 위생 식수 분야와 관련해 매우 높은 개선을 보였다”면서 “그러나 1990년대 이후 사회주의 시장의 실패와 자연 재해로 북한의 1인당 소득이 반으로 줄고, 평균 수명이 낮아지고, 영아 사망률이 증가했다”고 설명했다. 이 기구는 또 2015년까지 북한은 MDGs에 맞춰 산모의 사망률을 3/4 수준으로, 영아 사망률을 2/3 수준으로 줄인다는 목표를 세워놓고 있다. 북한에서는 1993년부터 2008년까지 16년 동안 산모 사망률이

에 위생시설 분야에서는 하수도, 정화조, 수세식 변기, 환기장치와 뚜껑 있는 재래식 변기 등의 시설을 이용하는 주민 비율이 2000년 61%에서 2010년에는 80%로 늘어났다. 『연합뉴스』, 2012년 3월 7일.

²⁵ 『자유아시아방송』, 2012년 10월 9일.

²⁶ 『미국의소리』, 2010년 6월 2일.

²⁷ 유엔의 목표 달성이 어려운 16개국은 아프리카 대륙이 8개국으로 절반을 차지하고 아시아 대륙이 5개국, 아메리카 대륙 3개국이다. 아시아의 5개국은 북한을 비롯해 우즈베키스탄(우즈베키스탄), 타지키스탄, 이라크, 예멘이다.

42%나 증가했으며, 영아 사망률이 1993년 천명 당 14명 수준에서 2008년 천명 당 19명 수준으로 증가했기 때문이다. 많은 나라들이 세계화, 경제 체제의 변화, 정보 기술의 확산에 박차를 가하는 한편, 북한은 에너지, 식량 안보, 교통, 정보 기간 시설 등 전반적인 분야에서의 질적 후퇴로 인해 고통 받아 왔다. 이 결과 북한은 ‘인간개발지수(Human Development Index)’의 전반적인 영역에서 후퇴를 보였다는 것이 UNDP의 평가이다.²⁸

III. MDGs 체제에 대한 북한의 인식과 대응

1. 인식의 변화

북한은 1995년에서 2005년까지 주민들의 기본적인 필요를 충족시키기 위해 대규모의 식량원조를 포함한 인도적인 지원을 유엔기구에 요구해왔지만 MDGs와 같은 글로벌 거버넌스에의 참여는 소극적으로 대응해왔다. 그러나 유엔은 2000년대 중반부터 북한의 경제발전 지원을 통한 빈곤감소에 초점을 맞춘 개발협력프로그램을 지속적으로 준비해왔다. 유엔은 지난 1995년 이후부터 여러 차례 북한개발지원을 위한 전략 혹은 계획을 수립했다. 이들의 목적은 북한주민의 삶의 질 향상을 위한 북한정부의 노력을 지원하기 위한 것이며 지속가능한 개발 및 MDGs를 달성하기 위한 과정을 지원하기 위한 것이었다.²⁹

예를 들면 UNDP가 2006년 작성한 북한개발지원프로그램(Country Programme Document for D.P.R.K: 2007~2009)에서도 지원 목표로 1990년대 중반 경제적, 인도주의적 어려움이 시작되기 이전의 수준으로 북한 주민의 생활수준을 회복시키려는 북한 당국의 목표 달성을 지원하고, MDGs 달성을 진전시키면서 북한을 세계 및 동북아경제로 편입을 지원하기 위한 것이라고 명기해 놓고 있다. 이 문건에서 MDGs 용어가 처음 등장하였다. 이에 맞춰 북한도 UNDP의 지원을 받아 단계별로 MDGs 이행 의지와 협력수준을 높여왔다.³⁰ 특히 이를 위한 정책 전환

²⁸ UNDP, *Human Development Report 2012*.

²⁹ 임을출, “유엔기구의 북한개발지원전략 수립사례: 평가 및 시사점,” 장형수 외, 『북한경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 47~80.

³⁰ 유엔기구들은 지금까지 여러 차례 북한개발지원을 위한 전략 혹은 계획을 수립했다. UNDP는 앞서 식량난으로 사망자수가 수십만에 이르렀던 ‘고난의 행군(1995~1997)’ 시기에 1997~2000년 기간 동안의 북한개발지원 계획을 담은 국가협력계획(Country Cooperation Framework: CCF)을 처음으로 만들었다. UNDP는 주로 국가협력계획이라는 문건을 통해 북한에 대한 개발지원을 추진했다. 이 협력들은 북한만이 아닌 UNDP와의 협력이 이루어지는 다른 모든 국가와의

이나 관련 일부 법제도 정비한 것으로 파악된다.

북한 정권은 강성대국 건설의 핵심 구성요소인 주민생활 향상을 위해 유엔의 지원을 전략적으로 활용하려 했던 것으로 평가되고 있고, 유엔은 북한의 이런 국가개발목표를 지원하기 위해 MDGs라는 개발협력틀을 적용해왔다. UNDP의 목표는 공식적으로 북한에서의 지속적인 인간개발 목표 달성을 지원하고, 북한 주민들의 삶의 질을 개선시키는 데 기여하는 데 있었다.³¹ 북한 정부도 정책적으로 MDGs를 국가적 차원의 우선순위에 포함시켰다. 나아가 북한은 UNDP의 지원을 받아 2010년 말까지 국가적 차원에서 처음으로 MDGs 진도보고서(Progress Report on MDGs)를 만들기도 하였다.³² 이 보고서는 유엔차원의 대북개발지원을 위한 협력의 근거가 되었다.

이처럼 북한의 MDGs 글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 인식은 점진적이지만 우호적으로 변화해왔다. 북한은 2008년 이전에는 공식적으로 MDGs 체제에 대해 거의 평가를 하지 않은 것으로 드러나고 있으나, 2009년 이후부터는 강성대국 건설이라는 국정 목표와 연관해서 MDGs를 언급하기 시작했다. 또한 유엔기구 특히 UNDP와의 개발협력 전략 논의가 본격화되면서 단지 수사(rhetoric)에 머물지 않고 MDGs목표 달성을 정책적 우선순위로 정하는 등 적극적인 태도를 보였다. 북한 박길연 외무성 부상은 2009년 9월 유엔총회 기조연설에서 자신들의 이른바 ‘강성대국 건설’ 슬로건에 대해 “우리가 경제강국으로 되면 지역의 경제발전에도 새로운 활력이 되고 유엔의 새천년개발목표 달성을 위한 국제 사회의 노력에서도 의미있는 구성 요소가 될 것”이라고 밝혔다.³³

북한은 새해 국정방향을 제시한 신년사 등을 통해서도 인민생활 향상에 초점을

관계에서도 적용되었다. 또한 UNDP는 북한에 대한 공동의 국가평가(Common Country Assessment: CCA)를 2002년에 처음으로 실시하였다. 이를 토대로 제1차 UN 개발지원계획(UN Development Assistance Framework: UNDAF)이 2003년 완료되었다. 이어 UNDP는 2006년 10월 북한에 대한 국가프로그램문건(Country Programme Document for D.P.R.K, 2007~2009)를 만들어 2007~2009년 3년 동안 추진할 5가지 우선과제를 선정하였다. 이 문건에 따라 UNICEF, 유엔인구기금(UNFPA), 유엔개발계획(UNDP)은 2007년부터 시작되는 북한 지원과정에서 북한 당국과 공동으로 포괄적인 대북 개발지원전략을 담은 문건을 만들었다. 이는 북한 정부와 유엔기구간의 협력을 위한 전략계획(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007~2009, 이하 ‘2007~2009 전략계획/UNSF’ 으로 약칭)으로서 유엔기구들이 북한에서 어떻게 활동할 것인지에 대한 기본적인 틀을 제시하였다. 위의 글 참조.

³¹ UNDP 홈페이지, <<http://web.undp.org/dprk/>> (검색일: 2013.6.25).

³² UNDP, “Millenium Development Goals and the DPRK,” <<http://web.undp.org/dprk/mdgs.shtml>> (검색일: 2013.7.29).

³³ 『연합뉴스』, 2009년 9월 29일.

맞춘 경제정책 방향을 제시해왔다.³⁴ 또한 북한은 유엔 MDGs의 주요 과업들을 이미 달성했다고 밝히기도 했는데, 이 발언은 MDGs에 대한 북한의 인식 수준과 이행 노력을 잘 보여주고 있는 점에서 주목할 필요가 있다. 박길연 외무성 부상은 2010년 9월 21일 열린 유엔 MDGs 정상회의에서 “우리나라에서는 오래 전에 무상치료제와 무료 의무교육제, 그리고 남녀평등권이 실시됨으로써 새천년개발목표의 주요 과업들이 실현되었으며, 오늘은 그 성과를 더욱 공고히 하고 질을 개선하기 위한 노력을 경주하고 있다”고 말했다. MDGs와 관련된 정책과 법제의 개선을 부각시킴으로써 국제사회로부터 긍정적인 평가를 받기를 원했던 것으로 분석된다. 실제로 북한은 2010년 이후 무상치료제와 무료 의무교육제, 그리고 남녀평등권 등과 관련된 후속법제를 정비한 것으로 드러나고 있다.

2. MDGs 체제에 대한 법제적 대응

북한은 2010년 12월 여성권리보장법을 채택했다.³⁵ 이 법에는 사회정치적 및 교육, 문화, 보건, 노동, 인신 및 재산분야와 결혼과 가정에서 여성들의 권리보장과 관련한 원칙적 문제들이 규정되어 있다. 북한은 이 법제정으로 남녀평등을 보장하며, 여성의 권리와 이익을 우선으로 보장할 데 대한 국가의 일관한 정책을 더욱 철저히 관철할 수 있는 법적 담보가 마련됐다고 의의를 설명했다.³⁶ 이 법률은 단순히 조문상으로만 보면 거의 흠잡을 데 없을 정도로 여성의 권리보호를 규정하고 있다. 또한 여성의 지위와 역할을 더욱 높이도록 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다. 남녀평등의 대전제 아래 선거권과 피선거권, 여성간부의 등용, 노동의 권리, 가정에서 여성에 대한 폭행금지, 유괴, 매매행위 금지 등을 규정했다.

³⁴ 예를 들면 2013년 신년사에는 다음과 같은 내용들이 포함되어 있다. “올해 모든 경제사업은 이미 마련된 자립적 민족경제의 토대를 더욱 튼튼히 하고 잘 활용하여 생산을 적극 늘이며 인민생활을 안정향상시키기 위한 투쟁으로 일관되어야 합니다”, “경제건설의 성과는 인민생활에서 나타나야 합니다. 인민생활과 직결되어 있는 부문과 단위들을 추켜세우고 생산을 늘이는 데 큰 힘을 넣어 인민들에게 생활상혜택이 더 많이 차례지게 하여야 하겠습니다”, “위대한 장군님께서 초강도강행군길을 걸으시며 인민생활향상을 위하여 애써 마련해놓으신 현대적인 공장들과 생산기지들에서 생산을 늘이기 위한 투쟁을 힘있게 벌려 장군님의 숭고한 사랑이 그대로 인민들에게 가닿도록 하여야 합니다. 인민경제 모든 부문, 모든 단위들에서 사회주의증산경쟁을 힘있게 벌려 생산을 활성화하고 올해 인민경제계획을 어김없이 수행하여야 합니다.”

³⁵ 주체 99(2010)년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1309호로 채택되었다. 장명봉 편, 『2011 최신 북한법령집』 (서울: 북한법연구회, 2011), pp. 1014~1018. 북한은 1946년 7월 30일 여성이 국가, 경제, 문화, 사회 등 모든 영역에서 남성과 평등권을 가진다는 내용의 남녀평등권 법령을 제정, 공포했다.

³⁶ 『조선중앙통신』, 2011년 1월 27일.

또한 북한은 아동권리보장법도 비슷한 시기에 제정했다.³⁷ 북한 최고인민회의 상임위원회가 2012년 12월 정령을 통해 채택한 ‘아동권리보장법’은 모든 분야에서 아동의 권리와 이익을 최대한으로 보장하는 데 이바지하는 것을 목적으로 하고 있으며, 보호 대상 아동을 16세까지로 규정했다. 아동의 생명권과 발전권을 명시하는 한편 아동에 대한 인격존중, 가정에서의 체벌금지, 상속권 보장, 유괴·매매 금지, 노동 금지, 형사처벌 및 사형 금지 등 교육, 보건, 가정, 사법을 비롯한 모든 부문에서 아동의 권리를 적시하고 있다.

또한 북한은 2011년 1월 최고인민회의 정령으로 취학 전 1년, 소학교 4년, 중학교 6년 등 5~16세의 무료 의무교육 등을 명시한 보통교육법을 제정했다.³⁸ 이 법 제2장은 무료의무교육의 실시를 다루고 있고, 제9조는 북한 공민은 누구나 중등일반교육을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 중등일반의무교육의 학제는 11년이며 학교 전 교육 1년, 소학교 4년, 중학교 6년으로 되어있다. 이 의무교육을 받는 나이는 5살부터 16살까지이다. 이 법 13조는 학생의 입학, 수업, 실습, 견학, 답사와 관련한 일체의 교육비용은 국가가 부담한다고 규정하고 있다. 북한은 보통교육법에 이어 2011년 12월 대학교육에 관한 운영절차 등을 담은 고등교육법을 제정했다.³⁹ 그리고 2012년 5월에는 김정은 국방위원회 제1위원장이 참석한 가운데 최고인민회의 제12기 6차회의를 열고 12년제 의무교육을 시행하는 내용의 법령을 발표했다.⁴⁰ 북한은 2012년 9월 말 열린 최고인민회의 제12기 6차 회의에서 ‘전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여’라는 법령을 채택해 1972년부터 시행해 온 11년제 의무교육 제도를 1년 늘이기로 한 바 있다. 북한의 이같은 일련의 조치들은 명목상으로도 관련 국제협약을 준수하는 노력을 국제사회에 보여줌으로써 대외 이미지를 높이려는 의도로 분석된다.⁴¹

무상치료제는 사실 제대로 실시되고 있는 것으로 보이지 않는다. ‘전반적 무상치료제’, ‘의사담당구역제’, ‘예방의학적 방침’을 인민보건법에 명시해 두었지만 1980년대 중반 동구권에서조차 의약품 수입이 어려워지고부터 북한 의료체계는 붕괴의 과정에 들어섰다. 북한 사회주의헌법(2010년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제2차회의에서 수정)은 제5장 ‘공민의 기본권리와 의무’ 가운데 제72조에서

³⁷ 『조선중앙통신』, 2011년 1월 27일.

³⁸ 장명봉 편, 『2011 최신 북한법령집』, pp. 798~802.

³⁹ 『조선중앙통신』, 2011년 1월 19일.

⁴⁰ 『조선중앙통신』, 2012년 9월 25일.

⁴¹ 임순희·김수암·이규창 외, 『북한의 아동교육원 실태와 관련 법령 제정동향』, 통일정세분석 (서울: 통일연구원, 2012), p. 23.

“국민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이가 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 요양서를 비롯한 의료시설, 국가사회보험과 사회보장제에 의해 보장된다”고 규정하고 있다.

또한 북한은 한때 ‘타락한 자본주의의 산물’, ‘태어나서는 안 되는 존재’로 간주했던 장애인들의 처우를 개선하기 위한 법제도 마련했다. 2003년 6월 18일 장애인 보호법을 제정하면서 이날을 ‘장애자의 날’로 정했고, 2005년에는 조선불구자지원 협회를 조선장애자지원협회(현 조선장애자보호연맹)로 개편했다. 2010년에는 장애인들의 체육·문화시설인 ‘대동강장애자문화센터’가 평양에 세워졌다. 2011년에는 장애인 통계(187만명)를 처음으로 발표했고, 정부기관 내에 장애인 담당 보직도 신설했다. 또 조선장애자체육협회가 설립돼 2012년 런던패럴림픽에 참가하는 발판 역할을 했다. 또한 북한은 2013년 7월 유엔장애인권리협약에 서명하였다.⁴² 장애인권리협약은 노동과 교육, 보건, 공공생활에서 장애인이 차별 받지 않도록 하는 것이 핵심으로, 북한의 이번 협약 서명이 북한이 지난 2009년 4월 헌법을 개정한 이후 계속해 온 인권 관련 법제 정비 움직임의 연장선으로 분석된다.⁴³

3. 긍정적 인식 전환의 요인

박길연 외무성 부상은 그 동안 북한이 MDGs 달성과 관련해 이룩한 성과들을 구체적으로 제시하지 않은 채, 북한은 지금 강성대국 건설의 새로운 단계에 들어섰다면, 이는 MDGs에도 전적으로 부합하는 것이라고 주장했다.⁴⁴ 이처럼 북한이 실효성 여부를 떠나 국제사회의 MDGs 체제를 고려한 정책과 법제도를 제시하고 있는 점이 주목된다. MDGs 체제에 대해 긍정적 인식을 보이고 있을 뿐 아니라 실제로 MDGs 이행을 위해 노력하고 있는 점은 정책적 차원, 관련 제도 수립 차원 등을 통해서 엿볼 수 있는 것이다. 또한 북한은 국제기구의 개발협력파트너 조직으로 국가조정위원회를 설립하고, 유엔시스템이 우선순위과제로 선택한 부문들에서 최선의 결과가 나올 수 있도록 국가 차원의 노력을 하는데 동의했다. 특히 모니터링과 평가시스템을 가동해 목표 달성과 관련한 진전 상황을 정기적으

⁴² 『미국의소리』, 2013년 8월 2일.

⁴³ 이규창, “북한의 장애인권협약 서명: 의미와 과제,” (통일연구원 Online Series CO 2013-19, 2013.8.1), p. 1.

⁴⁴ 『미국의소리』, 2010년 9월 23일.

로 공유하는 데도 합의하기도 했다.⁴⁵ UNDP와의 협력 범위 및 수준을 보면 MDGs 달성을 추진하는 과정에서 북한은 국제개발협력과 관련한 국제사회의 규범과 관행들을 어느 정도 숙지하고, 수용하려는 노력을 하고 있는 것으로 파악된다.

북한이 MDGs와 관련해 긍정적인 인식으로 전환된 배경에는 UNDP와의 오랜 신뢰관계가 자리잡고 있다. 북한은 이례적으로 UNDP에 대해 긍정적 인식을 가져왔다. 이는 북한과 UNDP와의 오랜 인연을 통해서도 간접적으로 확인되고 있다. 북한은 지난 1979년 6월부터 UNDP활동에 참여해왔다.⁴⁶ 북한은 또한 UNDP의 설립목적에 대해서도 긍정적인 평가를 하고 있다. 북한에서 출간된 국제법 사전은 그 목적을 이렇게 설명하고 있다. “UNDP는 공업, 농업, 운수, 체신 등 경제의 여러 분야에서 발전도상나라들의 생산성과 수익성을 높이고록 하며 이 나라들이 자체의 자원과 노동력을 효과적으로 리용하여 경제를 건설하도록 기술적으로 도와주는 것을 자기의 목적으로 내세우고 있다.”⁴⁷

UNDP 활동에 대한 평가와 관련해서도, “(UNDP가) 지난 시기 UNDP 사업에서는 개발계획의 대상들이 발전도상나라들의 경제발전계획에 도움을 주지 못하거나 자금을 효과적으로 리용하지 않고 개인은행들과 국제은행에 많은 자금을 사장시키며 전문가 선정에서 지리적 배당원칙을 무시하고 정치적 목적을 추구하는 부족점들이 있었다”고 비판하면서도 “(그러나) 지난 시기 유엔개발계획사업에서 존재하던 이러한 문제점들은 점차 해소되어 가고 있다”고 이례적으로 긍정적인 평가를 했다.⁴⁸

또한 UNDP는 집행위원회의 결정이 있으면 북한 등 권위주의 국가들과도 개발 협력을 추진할 수 있고, 유엔 안전보장이사회 결의 1874호를 비롯한 대북결의를 위반하지 않는 범위 안에서는 대북 지원이 가능하다는 점도 북한의 긍정적 인식을 이끌어낸 요인으로 분석된다.⁴⁹

⁴⁵ 장형수·김석진·임을출, 『북한경제개발을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 56.

⁴⁶ 사회과학출판사, 『국제법사전』 (2002), p. 552.

⁴⁷ 위의 책, p. 552.

⁴⁸ 위의 책, p. 553.

⁴⁹ 헬렌 클라크 유엔개발계획(UNDP) 총재는 2009년 11월 24일 김포공항에서 국내 언론과 가진 인터뷰에서 “UNDP는 권위주의적 체제의 국가라도 여러 국가를 지원하고 있다”면서 이같이 말했다. 그는 “이는 UNDP 집행위원회가 대북지원을 재개하는 것이 적절하다는 판단을 내린 데 따른 것”이라며 “최종 단계에서 검토가 진행 중”이라고 덧붙였다. 클라크 총재는 “6개의 프로젝트에는 유엔의 새천년개발목표(MDGs)를 위한 통계자료 수집도 포함된다”며 “유엔 안전보장이사회 결의 1874호를 비롯한 대북결의가 이런 지원까지 막는 것은 아니다”라고 설명했다. 『연합뉴스』, 2009년 11월 24일.

IV. 평가와 정책적 시사점

1. 평가

이 장에서는 MDGs 체제에 대한 북한의 인식과 대응을 보다 체계적으로 검토하기 위해 국제사회가 채택한 글로벌 거버넌스 차원에서 효과성 제고를 위한 핵심원칙들, 즉 △ 수원국의 주인의식, △ 공여국과 수원국의 개발목표와 수행방법, 평가 등에서의 일치, △ 조화로운 원조, △ 원조 성과관리 그리고 △ 상호책임성 강화 등 다섯 가지 핵심원칙을 중심으로 북한의 대응 수준을 평가하고자 한다.

국제사회 즉 다자 간 및 양자 간 개발협력기구의 책임자, 그리고 공여국 및 수원국 대표들은 원조조화에 관한 로마선언문(제1차 원조조화 고위급 포럼, 2003년 2월, 이탈리아 로마), 마라케시 공동각서(제2차 개발결과관리 원탁회의, 2004년 2월, 모로코 마라케시), 파리선언문(제2차 원조조화 고위급포럼, 2005년 3월, 프랑스 파리) 등을 통해 원조의 효과성 제고를 위한 주요 합의들을 도출하였다. 상기 다섯 가지 핵심 원칙들은 파리선언문에 포함되어 있다.⁵⁰

우선 국제사회는 원조가 효과적이기 위해서는 개발에 수원국의 주인의식(ownership)이 필요하다고 강조하고 있다. 수원국이 자국의 개발방향과 개발 우선 순위가 제시된 개발전략을 기획하고 이행하는 리더십을 행사해야한다는 것이다. 북한의 오너십에 대한 평가는 유엔이 북한측과 함께 작성한 ‘2011~2015 기본계획’ 문건을 통해 어느 정도 파악할 수 있다.⁵¹ 유엔국가팀(United Nations Country Team: UNCT)은 북한 당국에 새 기본계획은 MDGs에 기반을 둘 것과 목표연도를 2015년으로 설정할 것을 제안했고, 북한은 이를 수용했다.

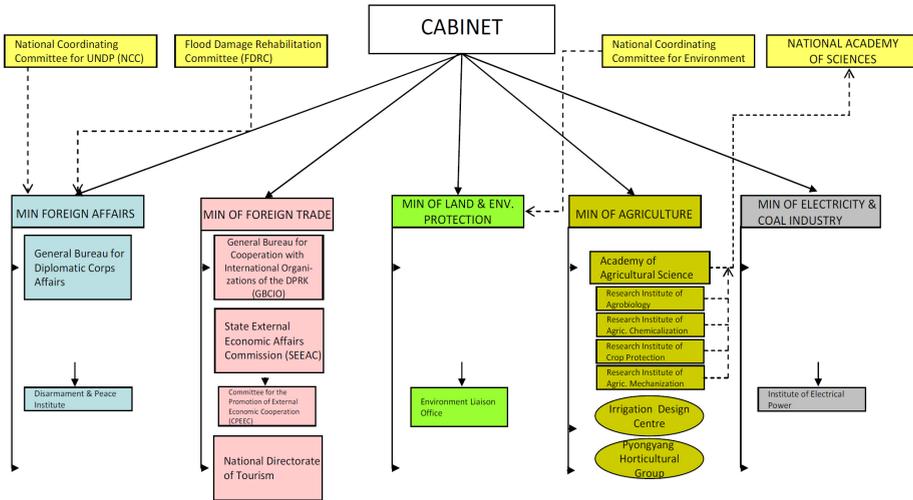
북한 정부는 기본계획이 주민생활을 향상시키고, 2015년까지 MDGs를 달성하는데 기여하기를 희망하면서 리더십을 행사했다. 따라서 평양에 상주하면서 이 기본계획을 수립한 유엔국가팀은 새로운 계획에서 MDGs에 기초한 개발지원 우선 순위와 활동계획들이 북한이 스스로 수립한 국가발전계획과 일치되도록 하였다. 북한 정부도 가급적 MDGs를 고려해서 스스로의 국가발전계획을 수립한 것으로 전해지고 있는데, 특히 주민생활 향상을 위한 계획들이 이에 해당되는 것으로 추정된다. 북한이 스스로 수립한 국가발전계획과 일치되도록 한 대응은 UNDP가

⁵⁰ 한국국제협력단(KOICA), 『국제개발협력의 이해』 (파주: 한울), pp. 127~129.

⁵¹ UN Country Team in North Korea, “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015.”

2011년에 수립한 북한 국가지원계획(Country Programme for Democratic People's Republic of Korea(2011~2015))에도⁵² 잘 반영되어 있다.

<그림 1> 북한의 유엔기구 대상 협력 체계



자료: External Independent Investigative Review Panel, “Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the Democratic People’s Republic of Korea 1999~2007,” (May 31, 2008), p. 44.

한편 수원국의 개발전략을 그 나라의 시민사회, 공여국, 개발사업 관련 민간기구 등 개발파트너와 협의를 통해 수립되어야 한다. 마라케시선언은 개발성과 관리를 위한 관리(Managing for Development Results: MDR) 5대 핵심 원칙의 하나로서 원조의 계획, 실시 및 완료 등 모든 단계에서 파트너 국가, 개발관련 기관 다른 이해관계자간의 대화를 중시해야 한다고 지적하고 있다.⁵³ 수원국인 북한의 대응을 보면 유엔 기구와의 협의는 활발하게 벌인 것으로 드러났지만 북한내 시민사회 부재 등으로 내부적으로 이해관계자 사이의 충분한 의견수렴을 하지는 않았다.

그러나 북한 내각의 모든 관련 부처들은 MDGs 달성과 관련해 유엔기구들과 협력하는 체계를 갖췄다. 북한 외무성, 무역성을 비롯해 농업성, 교통성을 포함한 다수의 정부 부처들이 UNDP를 상대하였고, 부문별로 관련 내각 부처가 유엔전문기

⁵² UNDP, *Country Programme for Democratic People’s Republic of Korea (2011~2015)*, (January, 2011).

⁵³ 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 125.

구의 파트너가 되어 MDGs 달성을 위해 협력했다. 예를 들면 건강부문은 보건성이 주축이 되어 UNFPA, UNICEF), WFP, WHO, 그리고 IFRC 등을 상대했고, 교육부문은 교육부가 UNICEF, UNESCO의 전담 부서가 되었다. 물 위생 부문은 도시 관리부와 보건복지부, 그리고 교육부가, 그리고 지식개발관리 부문은 국가계획위원회, 중앙통계청, 재정성, 무역성, 산업성, 품질관리 담당부서, 무역은행, 학술기관, 사회과학 교육기관 등이 UNDP, UNICEF, FAO, ESCAP, DESA 와 UNIDO 등과 협력하는 체계를 갖추었다. 영양관리는 농업성, 수산성, 식품행정성, 토지환경보호성, 상업성, 공중보건성, 국가계획위원회, 그리고 다른 학술기관이, 기후변화 부문은 국가과학기술위원회, 국토환경보호성, 농업성, 수산성, 식품행정성, 도시관리성, 공중보건성, 전력성, 석탄산업성, 화학산업성, 국가계획위원회와 학술기관 등이다. UNDP, UNFPA, UNICEF, FAO, WFP, UNEP, UNIDO, ESCAP과 UNITAR(유엔훈련조사연구소) 등을 상대했다.

둘째, 공여국이 수원국의 국가개발전략, 참여기관, 집행절차를 자신들의 전반적인 지원활동의 기본으로 삼아야 하는 원조일치(alignment)에 따르면 수원국인 북한은 유엔의 지원을 기반으로 개발역량을 강화하고 국가공공재정 관리 역량 및 국가 조달체제를 강화시켜야 한다. 이 부문과 관련해 북한 내에서 활동하는 유엔 기구들은 북한내 각종 지원물품들이 다른 목적에 전용되지 않도록 관련 모든 규정을 준수하는 데에 특별히 주의를 기울였다. 각종 장비의 구입이 철저히 프로젝트 목표들에 부합되도록 하였고, 북한 당국도 이에 협력해야 MDGs 관련 지원을 받을 수 있었다.

셋째, 성과를 중심으로 원조재원을 관리하고 의사결정을 향상시키기 위한 성과지향적 관리(managing for results) 원칙은 합의된 개발목표에 근거한 성과획득을 위해 원조프로그램을 관리·실행하고 정보의 효과적인 활용을 기반으로 보다 효과적인 의사결정체계를 수립하자는 것이다. 이를 위해 수원국인 북한과 공여자인 유엔기구는 모두 국가개발전략, 예산편성, 보고·평가 등에서 성과지향적인 체제를 도입해야 했고, 양자 모두 성과지향적 관리를 위해 협력해야 했다.

UNDP의 지원을 토대로 만든 개발지원계획들은 대부분 성과지향적 관리 체계를 갖추고 있다. UNDP가 북한의 MDGs 달성을 지원하기 위해 2011년에 수립한 북한 국가지원계획도⁵⁴ 결과에 기반한 관리(results-based management)체계를

⁵⁴ UNDP, *Country Programme for Democratic People's Republic of Korea (2011-2015)*, (January, 2011).

채택하고 있다. 여기서 지칭하는 결과들은 상세한 모니터링 및 평가 계획에 따라 유엔의 전략적 기본계획, 국가프로그램 및 프로젝트 등의 여러 차원에서 측정된다. 모니터링 및 평가계획은 표준적인 모니터링 및 평가 관행뿐 아니라 3자 검토(tripartite review), 중기 및 최종 평가, 나아가 필요하면 강화된 모니터링 조치 등이 이뤄진다.

넷째, 개발목표 달성을 위해서는 수원국과 공여국 모두의 상호책임성이 강화되어야 하는데 특히 개발자원 활용, 개발전략 이행 및 평가과정에서 투명성이 확보되는 것이 중요하다. 특히 수원국인 북한은 개발전략 이행 및 평가를 투명하게 추진하면서 원조관련 포괄적인 정보를 적시에 가감 없이 제공해야 했다. 북한 정부는 유엔기구들에게 지원의 혜택을 받는 주민들의 숫자와 장소들에 대한 자료와 정보는 제공하고 있다. 국제사회는 평가, 모니터링 등을 목적으로 실제 혜택을 받는 주민과 기관들에 대한 리스트 등 더 정확한 자료를 요구하고 있다. 하지만 이런 정보들은 흔히 뒤늦게 제공되거나, 아예 제공하지 않는 경우도 많다. 현재 인도 주의 지원단체들은 북한 정부에 의해 제공된 자료들에 대한 정확성을 검증하기 위한 노력을 하고 있으나, 접근의 제한 때문에 제대로 검증을 하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.⁵⁵

국제사회가 합의한 마라케시 선언에서 MDGs 달성과 관련한 개발성과 관리를 위한 7개 행동계획 가운데 강조된 것들 중에 하나는 개발결과 모니터링 및 평가를 위한 통계체계의 정비였다.⁵⁶ 유엔은 대북 개발지원의 각 단계 혹은 이행단계에서 효과성 증대를 위해 북한에 요구한 것들은 모니터링과 평가, 지속적 분석, 역량 개발, 그리고 습득한 지식을 기반으로 복구와 개발 활동과 유사한 프로그램들을 지속적으로 이어나가는 것 등이었다. ‘2011~2015 기본계획’에 따르면 적어도 이 계획이 실행되는 기간 동안 유엔은 북한 정부와 긴밀히 협력하여 점진적으로 실행 상황들을 개선하고 국제기준에 부합하는 모니터링과 평가활동을 할 수 있게 되어 있다. 전략계획을 작성하는 데 있어 모니터링과 평가 부문도 이전보다 개선되고 있는 것으로 파악된다. 유엔기구들은 여전히 모니터링과 평가를 수행함에 있어 국제적 표준절차를 전면적으로 적용하지는 못하고 있지만 각 부문 그룹별로 개발지원 성과와 관련된 자료를 수집하고 측정할 수 있는 지표를 개발하고 있고, 무엇보다 북한의 관련 당국이 적절하게 협력을 하고 있는 것으로 평가받고

⁵⁵ 임을출, “국제기구의 북한정보관리체계와 협력방안,” 임을출 외, 『북한정보관리체계 개선방안』(서울: 통일연구원, 2011), pp. 210~213.

⁵⁶ 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 125.

있다.⁵⁷

북한은 유엔의 도움을 받아 MDGs 진전상황을 담은 보고서를 작성하였고, 유엔은 2010년 말에 나온 이 보고서를 새로운 개발지원전략을 수립하는 과정에서 유용하게 활용하였다. 유엔은 북한 당국이 스스로 자료를 수집하는 과정을 돕기 위해 이 분야의 역량강화를 지원하고 자료수집활동을 위한 자금도 지원하였다. 북한 당국은 유엔과 협력하여 특별한 도구를 이용해 데이터베이스를 설치 및 운영하고, 이 데이터베이스에 있는 자료들은 북한의 MDGs 관련된 성과 보고를 준비하는데 사용한 것이다. 북한은 내부의 경제·사회, 인도적 상황과 관련한 광범위한 자료와 정보를 수집하는 데 협력하였다.

한편 북한이 MDGs 달성을 위해 노력하고 있는 것은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 유엔기구들이 최근 평가하고 있는 북한의 MDGs 달성수준과 관련된 지표들을 놓고 볼 때 북한의 인식과 대응에는 여전히 적지 않은 문제점이 있는 것으로 파악되고 있다. 무엇보다 MDGs가 2000년에 채택되었으나 북한은 10년이 지난 2010년 이후부터 본격적으로 MDGs 체제에 뒤늦게 참여하는 방향으로 정책전환을 했기 때문에 2015년까지 설정된 목표들을 달성하기는 역부족이었던 것이다. 나아가 국제사회가 중요시하는 주인의식, 구조 및 법제도 개혁, 역량강화를 통한 빈곤층에 대한 직접적 수혜 제공, 개발과정에 있어서 참여 및 파트너십 확대 등 MDGs 달성을 위한 주요 원칙들의 적용 미흡, 국제사회와의 경제사회 통계의 폭넓은 공유의 부족, 시민사회의 참여 보장 불가능 등이 가장 커다란 문제점들로 인식되고 있다.

MDGs 달성 추진과정에서는 북한과 국제사회의 협력에는 북한 핵문제 등을 둘러싼 정치군사적 긴장 요인도 커다란 제약요인으로 작용했다. 북한은 유엔기구와 협력하면서도 여전히 경계심을 갖고 있다. 이는 북한이 여전히 국제사회의 원조 행위에 불순한 의도가 내포되어 있다는 의구심을 거두지 않고 있음을 시사한다. 북한은 UNDP와 같이 오랫동안의 교류협력 경험을 바탕으로 신뢰를 쌓아 온 경우에는 예외적으로 협력자로 규정하고, MDGs와 같은 글로벌 개발거버넌스에 참여하고 있는 것이다. 하지만 북한은 기존의 국제금융기구뿐 아니라 비정부기구(NGO), 정당이나 정당소속 재단, 반관반민 기구 등도 포함시켜 경계대상을 확장시켜 놓고 있다.⁵⁸ 따라서 북한이 글로벌 개발거버넌스와의 관계 형성은 한계점이

⁵⁷ 장형수·김석진·임을출, 『북한경제개발을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』, p. 78.

⁵⁸ 최주광, “민주화지원 담당자’에 대한 논의의 기만성,” 『정치법률연구』, 제4권 (2011), p. 54.

명확할 수 밖에 없다. 최근까지도 유지하고 있는 이런 부정적 인식과 경계심은 글로벌 개발거버넌스의 북한 적용이 여전히 매우 제한적임을 재확인시켜주고 있는 것이다.

이에 따라 MDGs 추진과 관련해서도 북한과 국제사회는 정치적으로 덜 민감한 사회개발, 지식공유, 환경 부문 등에 한정해 협력하고 있다. 또한 MDGs 추진과 관련해 가장 기초적인 한계점은 유엔기구가 포괄적인 경제·사회관련 자료가 없거나, 그나마 존재하는 것도 신뢰 수준이 낮기 때문에 보다 완성도가 높은 지원계획 수립이 어렵다는 점이었다.⁵⁹ 정확한 자료와 통계는 지속적으로 MDGs 추진과 관련된 영역에서 기준점을 제시하고, 활동 영향과 추진과정을 평가할 수 있고, 목표 달성을 지원하기 위해 필요한 정보를 제공하기 때문에 중요하다.

또한 MDGs에서는 빈곤감소 목표와 함께, 개발을 위한 민간기업과 시민사회 등의 폭넓은 파트너십을 구축을 강조하고 있지만, 북한은 MDGs 달성과 관련해 민간기업과 시민사회를 제대로 활용하지 못하고 있는 점도 MDGs의 달성 수준을 제약하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 분석되고 있다.

2. 정책적 시사점

북한이 개발협력과 관련해 국제사회에서 다양하게 존재하는 글로벌 거버넌스들 가운데 유일하게 MDGs 체제에 참여한 것은 적지 않은 의미를 갖는다. 우선 북한이 제한적인 수준이지만 MDGs라는 글로벌 개발협력 거버넌스를 긍정적으로 인식하기 시작한 점은 긍정적인 평가를 받을 만하다. 또한 북한은 MDGs와 관련된 국제규범과 원칙들을 부분적으로 수용하고 있고, 관련 법제도를 정비하면서 대응하고 있다.

MDGs 관련 개발계획들은 유엔기구가 작성했다고 해도 북한 당국과의 긴밀한 협의를 거쳐 나온 문건들이라는 점에서 북한측의 인식 및 태도의 긍정적 변화에 의해 만들어진 결과물로 평가할 수 있다. 북한과 국제기구가 함께 논의해서 만든 기본계획들은 MDGs 달성을 위한 우선 과제와 방향 등을 보다 정확하게 파악할 수 있는 틀을 제공하고 있다는 측면에서 적지 않은 정책적 시사점들을 제공하고 있다.⁶⁰ 북한은 MDGs 달성을 위해 최우선적으로 고려되고 있는 국제사회의 보편

⁵⁹ The United States, "Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea," (2011).

⁶⁰ 장형수·김석진·임을출, 『북한경제개발을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』, p. 78.

적인 원칙과 목표들로 인정되고 있는 성평등 제고, 환경보호, 역량강화 등을 반영하려는 노력을 하고 있고, 국제사회의 일반적인 관례에 따라 사회개발(보건, 의료, 교육 등), 환경, 지식공유 및 관련 분야 인력의 역량강화, 통계수집 및 분석 역량강화 등을 최우선 지원과제들로 선정했다. 북한이 MDGs 체계의 핵심 요소들이라고 할 수 있는 이런 원칙과 규범들을 적극적으로 수용하고 있는 점은 미래 협력과 관련해서도 핵심 토대가 될 것임을 시사하고 있고, 이는 글로벌 거버넌스와의 호혜적 관계 형성의 가능성도 높여주는 점들이다. 미래 어떤 시점에 정치군사적 환경이 개선되어 글로벌 거버넌스 차원의 북한 개입이 본격화될 경우 보다 진전되고 폭 넓은 사회·경제개발 목표들을 달성하는 데 중요한 토대가 될 것임을 시사하고 있다.

국제사회에서 MDGs는 일종의 빈곤감소전략의 역할을 하고 있기 때문에 북한이 MDGs 체제에 보다 적극적으로 동참할 경우 당장의 먹는 문제 해결뿐만 아니라 전반적인 주민들의 경제·사회개발을 향상시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있는 점도 주목해야 한다. 또한 MDGs는 유엔이 기본계획에서 밝혔듯이 국제사회 편입 전략이자, 고용창출과 인적, 법제도적 능력배양에도 커다란 기여를 할 수 있다. 국제사회에서는 개발지원을 받는 국가가 스스로 MDGs를 수립해 국제사회로부터 지지를 받는 절차를 거치는 것이 국제규범으로 정착되어가고 있음을 감안하면 MDGs는 초기 단계에서 국제사회와의 파트너십을 맺기 위해 거쳐야 할 관문이다. 이는 향후 북한이 국제사회로부터 본격적인 대규모 원조를 받아들일 경우 가장 중요한 단계는 국가적인 수준에서, 그리고 분야별로 주민생활 향상에 초점을 맞춘 경제·사회개발계획을 포함한 MDGs 달성전략을 수립하는 일임을 시사한다.

또한 본 사례 연구에 따르면 MDGs 추진과 빈곤감소전략을 구상하는 데 있어서 가장 중요한 부분은 북한 스스로의 전략 수립 및 이행 의지의 표출, 그리고 국제사회와 북한 간의 긴밀한 파트너십의 형성임을 파악할 수 있다. 북한 당국의 의지와 협력이 뒷받침되지 않으면 MDGs 전략의 이행과 효과 창출은 기대하기 어려움을 알 수 있다. 따라서 국제사회는 북한이 스스로 의지를 보이고, MDGs 관련 계획을 수립할 수 있도록 끈기 있게 설득하고, 지원하는 자세가 필요하다.⁶¹ 북한 당국이 자발적이고 헌신적인 자세를 보인다면 외부의 지원 프로젝트나 정책의 성공 가능성도 그만큼 높아진다.⁶² 국제사회의 MDGs를 중심으로 한 접근의

⁶¹ 위의 글.

⁶² 2005년 파리선언 등이 강조하고 있듯이 빈곤감소 또는 성장촉진을 위해서는 개도국이 자신의 개발정책에 대한 주인의식이 중요하다는 점에 대해 모두 동의하고 있으나, 이 원칙이 제대로

도는 북한의 우선적 권리를 인정하며 그 틀 안에서 개발지원을 위한 프로그램을 개발하는 데 있다. MDGs를 준비하는 것은 북한의 책임이며 이러한 전략은 정부 차원의 핵심요소뿐만 아니라 비정부부문의 이해관계자들과도 통합된 형태로 준비되기를 국제사회는 바라고 있는 것이다.

V. 결론

MDGs는 국제개발협력의 새로운 방향을 제시하고, 커다란 변화를 불러온 글로벌 거버넌스로 평가받고 있다. 이 글에서는 북한과 MDGs라는 글로벌 거버넌스의 제한적 상호작용 실태와 의미를 파악하고, 이를 중심으로 북한 당국의 인식과 대응을 검토하였다. 그런 뒤 북한이 유엔기구의 지원을 받아오면서 보여준 인식과 대응의 수준을 국제사회의 주요 규범과 원칙을 잣대로 삼아 평가하고, 이를 토대로 정책적 시사점도 제시했다.

북한은 개발협력, 즉 원조 등이 인권과 민주주의를 실현하는 수단이며, 자신들의 체제를 바꾸려는 수단으로 전통적으로 인식해왔다. 이런 인식의 연장선상에서 글로벌 개발거버넌스와 소극적인 관계를 유지해왔으나 북한은 유엔이 추진하고 있는 MDGs에 대해서는 긍정적 인식을 갖고, 협력적으로 대응해왔다. 이는 북한 정권이 국정 목표로 제시하고 있는 강성대국 건설과 주민생활 향상과 밀접한 연관을 맺고 있는 것으로 분석된다. 즉 유엔의 MDGs가 자신들의 개발목표들과 일치하는 부분들이 많고, 따라서 빈곤감소와 주민들의 삶의 질 개선을 위해 유엔기구들을 지원과 협력을 적극 수용해온 것으로 보인다.

북한이 제한적인 수준이지만 MDGs라는 글로벌 개발협력 거버넌스를 긍정적으로 인식하기 시작한 점은 긍정적인 평가를 받을 만하다. 또한 북한은 MDGs와 관련된 국제규범과 원칙들을 부분적으로 수용하고 있고, 관련 법제도를 정비하면서 대응해왔다. 북한과 국제기구가 함께 논의해서 만든 기본계획들은 MDGs 달성을 위한 우선 과제와 방향 등을 보다 정확하게 파악할 수 있는 틀을 제공하고 있다는 측면에서 적지 않은 정책적 시사점들을 제공하고 있다. 글로벌 거버넌스와

실행되지 않고 있는 것도 현실이다. 현재 주인의식에 대한 평가는 세계은행이 승인하는 빈곤감소전략문서(PRSP)의 채택여부와 직접적으로 연계되어 있다. 따라서 OECD에서는 주인의식의 범위를 넓히고 심화시킬 필요성을 제기하고 있다. 이를 위해 개도국의 정책개발 및 선택에 대한 장벽을 낮추고, 정책개발·집행·모니터링에 있어서 광범위한 사회적 참여를 촉진하는 법적 체계를 구축할 수 있도록 하며, 이행조건(conditionality)의 역할 등에 대한 검토가 필요하다는 지적이 나오고 있다.

의 호혜적 관계 형성의 가능성도 높여주는 점들이다. 이런 점들은 향후 글로벌 거버넌스 차원의 북한 개입이 본격화될 경우 보다 진전되고 폭 넓은 사회·경제개발 목표들을 달성하는 데 중요한 토대가 될 것임을 시사하고 있다.

따라서 북한이 주민들에 대한 직접적 혜택제공을 고려하는 북한 당국의 경제정책 전환 및 빈곤감소를 위한 적극적인 정책적 노력(주인의식)을 보여준다면 국제사회의 MDGs가 북한에 본격적으로 적용될 경우 가시적인 성과를 기대할 수 있을 것이다. 북한이 본격적인 빈곤감소와 경제발전을 도모하기 위해서 내부적으로 체제개혁을 심화시키고, 동시에 개방을 확대해 국제사회의 긴밀한 관계를 맺어야 하고, 이러한 개혁개방 과정을 원활하게 이행(transition)하기 위해서는 중장기적 관점에서 보다 명확한 국가발전 비전을 담은 MDGs 달성전략을 수립하는 것이 주요한 과제다. 또한 MDGs는 북한의 국제사회와 파트너십 강화를 전제로 한다는 점에서 국제사회와의 편입을 통한 정상국가화에도 크게 기여할 것임을 시사하고 있다.

하지만 한반도의 불안정한 정치·안보적 환경, 북한의 핵, 미사일 개발 등에 따른 자원 마련의 어려움, 북한내에서의 이용가능한 인적, 제도적 역량의 부족 등 다양한 제약들로 인해 북한은 국제사회가 2015년까지 달성하려는 MDGs의 달성 속도 면에서 아시아·태평양 지역에서 가장 느린 국가 가운데 하나로 평가받고 있다. 북한의 MDGs 달성 노력과 유엔기구와의 협력사례는 핵문제 등으로 인한 정치, 안보적 불안정 상황 아래에서도 기초 작업 혹은 선행단계로 보건, 의료, 교육 등 사회개발과 북한 인적자원 역량강화를 위한 프로그램은 정세변화와 무관하게 추진할 필요성을 보여준다. 또한 북한의 경제·사회 현황에 대한 지속적인 자료 수집 및 분석작업도 긴요한 과제다. 현재 북한에서 진전되고 있는 정치, 사회, 경제, 군사적 환경을 분석하고 MDGs 달성과 관련된 인도적 차원과 개발 차원의 수요를 점검하고 주기적으로 평가하는 것은 매우 중요하다.

MDGs 달성을 추진하는 과정에서는 북한이 적지 않은 도전적 과제들을 극복해야 한다. 특히 북한이 지금까지 MDGs 추진과 관련해 국제적 기준과 관례들을 상당 부분 수용하고, 북한의 현실을 어느 정도 반영한 목표들을 달성하기 위해서는 북한 내부적인 정책 및 제도개혁이 뒷받침되어야 한다. 이런 과제들을 수행하기 위해서는 북한 지도부의 정치적 의지와 헌신이 뒷받침되어야 한다. 동시에 국제사회는 북한이 MDGs와 같은 글로벌 거버넌스에 참여함으로써 긍정적인 변화를 추진할 의지가 있다면 지식공유, 국가적 차원의 역량 구축, 그리고 필요한 자원 확보 등의 분야에서 지원을 검토하는 것이 필요해 보인다.

■ 접수: 10월 30일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 25일

참고문헌

1. 단행본

- 이숙중 편. 『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』. 서울: 동아시아연구원, 2012.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 임순희·김수암·이규창. 『북한의 아동교육원 실태와 관련 법령 제정동향』. 통일정세분석. 서울: 통일연구원, 2012.
- 장명봉 편. 『2011 최신 북한법령집』. 서울: 북한법연구회, 2011.
- 장형수·김석진·임을출. 『북한경제개발을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 한국국제협력단(KOICA). 『국제개발협력의 이해』. 파주: 한울, 2013.

2. 논문

- 이규창. “북한의 장애인권협약 서명: 의미와 과제.” 통일연구원 Online Series CO 2013-19, 2013.8.1.
- 임을출. “유엔기구의 북한개발지원전략 수립사례: 평가 및 시사점.” 장형수 외. 『북한경제 발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. “국제기구의 북한정보관리체계와 협력방안.” 임을출 외. 『북한정보관리체계 개선 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.
- _____. “동북아 개발협력: 북한의 인식과 법적 대응.” 『통일정책연구』, 제19권 2호. 서울: 통일연구원, 2010.
- Hulme, D. and J. Scott. “The Political Economy of the MDGs: Restrospect and Prospect for the World’s Biggest Promise.” *New Political Economy*. Vol. 15, No. 2, 2010.
- Selim, Abu. “The Role of International Organization in Assisting Economic Growth Strategies in Transition Economies.” Workshop on Economic Reform and the Development of Economic Relations between the EU and the DPRK, Organized by European Commission and Friedrich Naumann Foundation, Hosted by Ministry of Foreign Affairs of the DPR Korea. Pyongyang: August 31~September 4, 2004.

3. 북한 자료

최주광. “민주화지원 담당자’에 대한 문의의 기만성.” 『정치법률연구』. 제4권, 2011.
 고영남. “우리나라의 대외 경제적 관계를 차단하여 온 미제의 악랄한 책동.” 『경제연구』.
 주체 100(2011)년 제1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2011.
 사회과학출판사. 『국제법사전』. 2002.

『조선중앙통신』.

4. 기타 자료

External Independant Investigative Review Panel. “Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the Democratic People’s Republic of Korea 1999~2007.” May 31, 2008.
 Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK). “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea: 2007~2009.” September 2006.
 The United States. “Overview of Needs and Assistance: The Democratic People’s Republic of Korea.” 2011.
 The World Bank Informal Task Force Team. “Democratic People’s Republic of Korea BRIEF.” July 2003.
 UN. “2005 World Summit Outcome: Achievements in Brief.” October 2005.
 UN Country Team in North Korea. “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015.”
 UNDP. “Country Programme for Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015.” January, 2011.

『연합뉴스』.

『미국의소리』.

『자유아시아방송』.

UN. <www.un.org>.

UNDP. <<http://web.undp.org/>>.

**North Korea's Perceptions and Responses of Global
Development Cooperation Governance:
*A Relationship with Millenium Development Goals(MDGs)***

Eul-Chul Lim

The fact that North Korea participates in MDGs regime solely among various global governance platforms entails substantial significance. It has been evaluated that MDGs suggested a new direction of international development cooperation and brought up a formidable change in the area of global governance. In this study, status and significance of limited mutual interaction between North Korea and MDGs as a form of global governance is examined and based on the examination, North Korean authorities' perceptions and responses are reviewed. After the review, the level of perceptions and responses that North Korea has shown while receiving aid from UN organizations are assessed with the barometer of International society's major norms and principles and, lastly, policy implications are suggested based on the findings.

This study evaluates positively that North Korea has begun to recognize MDGs, the global development cooperation governance, although by limited degree. Moreover, North Korea has partly accepted international norms and principles related to MDGs, and has responded by modifying domestic laws. Strategic frameworks that North Korea and International organizations produced after discussions provide a frame that enables to comprehend priorities and directions for MDGs accomplishment, which offers considerable policy implications as well as increases the possibility of formation of mutually beneficial relations. It indicates that such products will be an essential foundation for accomplishing progressive and extensive social economic development goals when international community's engagement with North Korea is accelerated in the future in terms of global governance.

Key Words: Millenium Development Goals(MDGs), International Development Cooperation, Global Development Cooperation Governance, United Nations Development Program(UNDP), North Korea, Strong and Prosperous Nation Building