

SDGs 와

유네스코한국위원회 기획
문경연, 정구연 지음

학판도 평화

SDGs와 한반도 평화

- 06 머리말

- 09 유엔 북한협력 전략의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘
남북 개발협력이 한반도 평화에 주는 함의
— 문경연 (전북대학교 국제인문사회학부)

- 41 북미정상회담 이후 한반도 안보상황과 개발협력의 역할
— 정구연 (강원대학교 정치외교학과)

- 64 국제연합교육과학문화기구(유네스코) 현장

- 74 유엔지속가능발전목표

2018년은 한반도와 동북아에 변화의 바람이 불어온 한 해였습니다. 남북한 정상회담이 세 차례나 열렸고 북미 정상회담도 열렸습니다. 아직 갈 길이 멀기는 하지만, 평화를 향한 우리의 발걸음을 되돌릴 수는 없을 것입니다.

2002년부터 2009년까지 유네스코북한위원회, 북한 교육성 및 민족화해협력범국민협의회(민화협)를 비롯해 대한교과서주식회사(현 미래엔)와 협력하여 북한에 교과서 인쇄 용지와 윤전기 등을 지원한 바 있는 유네스코한국위원회는 변화하는 상황에 대비해 교육, 과학, 문화 분야에서의 북한 협력 사업을 유네스코 본부와 함께 준비하고 있습니다. 2018년 10월 처음으로 만난 문재인 대통령과 유네스코 오드리 아줄레 사무총장도 한반도 평화를 위한 한-유네스코 간 협력 강화 방안에 대한 의견을 나누기도 했습니다.

남북한 협력에 관한 여러 계획이 나오고 있습니다만, 유네스코한국위원회는 북한 협력 사업의 원칙과 방향에 관한 준거로 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)에 주목하고자 합니다. SDGs는 전 세계 모든 국가가 달성하기로 다짐한 인류 보편의 의제이며, 북한도 SDGs에 대한 관심이 큼니다. 이에 유네스코한국위원회는 올 초 SDGs가 과연 남북한 협력과 국제사회의 북한 협력이 나아갈 방향을 안내할 나침반 역할을 할 수 있는지 탐색해 보는 연구를 기획했습니다.

이 ‘SDGs와 한반도 평화’ 연구에 특히 개발협력과 안보라는, 관점과 시각이 다를 수밖에 없는 두 분야의 연구자에게 참여를 요청하였습니다. 그리고 이 두 연구자 외에 북한을 연구하는 여러 전문가가 참여하는 라운드테이블도 두 차례 개최해 이에 관한 논의의 장을 마련했습니다. 이번 연구와 라운드테이블에 참여해주신 여러분께 감사의 뜻을 전합니다.

“지속가능한 발전이라는 유엔의 꿈이 한반도에서 실현되기를 진심으로 바랍니다.” 지난 9월 열린 UN 총회 연설에서 문재인 대통령도 ‘지속가능한 발전’이라는 인류 공동의 목표를 언급했습니다. 유네스코한국위원회는 SDGs가 북한 협력과 한반도 평화에 중대한 기여를 할 것이라고 믿습니다. 앞으로 이에 관련된 더 많은 연구와 논의가 이어지길 바랍니다.

유네스코한국위원회
사무총장 김광호

유엔 북한협력 전략의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발협력이 한반도 평화에 주는 함의

문경연
전북대학교 국제인문사회학부

1. 들어가며

북한 외무성과 유엔북한팀은 2016년 기존의 ‘유엔 북한협력 전략 2011-2015’를 대체하는 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’에 서명하였다. 동 문서는 2015년, 국제사회가 지구촌 발전 목표로 제시한 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 ‘SDGs’)'와 북한의 국내외 환경 변화를 반영하여 작성된 북한과 국제사회 간 협력로드맵으로 평가할 수 있다.

‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’이 제시한 4대 우선순위 분야가 이전의 전략과 유사하다는 점에서 이전 버전을 업데이트한 것에 불과하다고 평가할 수 있으나, ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’이 새로이 추가한 사업의 원칙과 접근법, 국제규범과 협약의 준수 노력, 이를 위한 국제사회의 지원 필요성을 강조한 것은 기존의 문서들과 큰 차이를 보인다. 아울러 국제사회가 대북 관여정책을 실시한지 1995년 이래로 23년이 흐른 지금, 인도지원을 중심으로 했던 북한에 대한 개발협력 사업이 한반도의 평화구축에 얼마나 기여했는지에 대한 평가가 필요하다. 아울러 북한이 비핵화를 선언하고 국제사회와 함께 정상국가화 논의를 실시하고 있는 가운데 국제사회의 여러 행위 주체들이 북한에 대한 개발협력 사업의 재개를 고민하고 있는데, 특히 SDG 16은 평화와 개발 간 연계의 중요성을 강조하고 있다.

이러한 분위기 속에서 본 연구는 23년에 걸친 대북 개발협력 사업을 한반도 평화구축의 관점에서 평가하고 그 한계를 살피고자 한다. 이 과정에서 북한의 특수성에 초점을 맞춘 개발협력 담론의 한계를 비판적으로 고찰함으로써 대안 담론으로서 SDGs 개발협력 담론의 필요성을 제시하고자 한다. 이후 개발협력이 어떻게 평화구축에 기여할 수 있는지(Peace and Development Nexus)에 대한 이론적 논의를 바탕으로, 한반도 상황에서 SDGs에 기반한 개발협력 사업이 한반도와 동북아의 평화구축을 공고화 혹은 가속화 하는데 필요한 접근법을 모색할 것이다. 이를 바탕으로 비록 북한 내 비상주기구이기는 하나 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’ 문서 서명의 한 주체인 유네스코가 소관 기관의 전문성과 경험, 고유사업 분야에 대한 북한 개발협력 및 교류협력 사업을 모색함에 있어 취해야 할 원칙과 목표, 접근법과 구체적인 사업을 도출하고자 한다.

2. 유엔 북한협력 전략의 주요 내용 및 특징

북한 외무성과 13개 유엔기구로 구성된 유엔북한팀¹은 2016년 기존의 ‘유엔 북한협력 전략

¹ 유엔북한팀은 평양 상주 유엔기구(FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP, WHO)와 비상주기구(UNEP, UNESCAP, UNESCO, UNIDO, UNISDR, UN OCHA, UNOPS) 13개 기구로 이루어져 있다.

2011-2015’을² 대체하는 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’³을 채택하였다. 동 문서의 서명 주체는 북한 외무성 산하 국가조정위원회 위원장과 유엔북한팀의 유엔상주조정관이며 ‘유엔 북한협력 전략 운영위원회(유엔SF Steering Committee)’의 주도로 입안된 것으로 ‘우선순위 1: 식량 및 영양안보(Food & Nutrition Security)’, ‘우선순위 2: 사회개발 서비스(Social Development Service)’, ‘우선순위 3: 복원력과 지속가능성(Resilience & Sustainability)’, ‘우선순위 4: 데이터와 개발관리(Data and Development Management)’ 등 4대 우선순위 분야에 대해 북한 당국과 유엔북한팀 간 상호협력의 방향을 제시한 데 대해 그 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’의 특징은 첫째, 4대 우선순위 이행에 있어서는 비단 서명의 주체인 13개 유엔기구 뿐만 아니라 동 전략계획의 수립과정에 참여한 국제사회 개별국가와 비정부단체(NGOs)를 포함한다고 밝히는 등 전략계획의 이행 주체에 국제사회의 다양한 행위자를 포괄하고 있다는 점이다.⁴ 대북지원이 시작된 1995년 이래로 유엔차원 대북 지원은 FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP, WHO 등 상주기구 위주의 사업이 주를 이루었다. 그럼에도 불구하고 유엔 북한협력 전략 2011-2015와 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’은 동 전략의 이행에 있어 비상주기구인 유네스코를 포함 UNEP, UN ESCAP, UNIDO, UNISDR, UN OCHA, UNOPS 등과의 협력을 강조하고 있으며, 전략계획의 서명 주체는 아니나 개별 정부기관 및 NGOs와의 협의를 거침으로써 이행에 있어서 다양한 주체들의 참여와 협업을 강조하고 있다.⁵

둘째, 기존 유엔 북한협력 전략 (‘유엔 북한협력 전략 2007-2010,’ ‘유엔 북한협력 전략 2011-2015’)과 ‘유엔전략 2017-2021’의 가장 큰 차이는 북한 정부와 유엔기구간 협력사업 전반에 걸친 ‘사업 원칙(Programming Principles)’을 포함하고 있다는 점이다. 중요한 것은 여기에 포함된 7가지 원칙이 국제사회에서는 일반적으로 통용되는 원칙이라고는 하나 과거 북한이 정권 유지의 위협요소로 간주하여 강하게 거부하였던 요소들을 대거 반영하였다는 점이다. 7 원칙 중 지속가능발전목표(SDGs)의 반영, 환경 및 제도적 지속가능성은 북한이 개발협력 사업에 적용 하는데 있어 크게 체제 거부감이 없는 이슈일 수 있다. 하지만 인권중심접근법(HRBA), 성평등과 여성권리 강화, 성과기반관리(RBM)는 북한이 이 접근법을 아무리 협소하게 해석⁶ 및 적용한다고 하더라도 핵심은 인간개발과 인간안보를 포함하는 인권적 개념으로 북한이 그 동안 부

정해왔던 인권 요소를 사업에 반영하겠다는 것으로 소위 헬싱키 의정서(Helsinki Accord)⁷의 효과에 버금가는 내용을 담고 있다고 평가할 수 있다. 특히 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’은 인권중심접근법(HRBA)에 대한 세부 설명에서 “전략 우선순위 4는 북한 정부가 다양한 인권 관례와 절차를 준수할 수 있도록 유엔이 지원한다. 전략계획의 핵심은 인간중심이라는 원칙과 인간개발의 촉진이며, 이는 지속가능발전목표 16. 정의롭고, 평화롭고, 포용적인 사회구현과 맥을 같이 한다.”고 밝힘으로써 인권이슈에 대한 북한의 변화된 인식을 보여주고 있다고 할 수 있다.⁸ 아울러, 전략계획이 포함하고 있는 재난·재해에 대한 복원력(Resilience) 향상 역시 국가의 역량강화를 의미한다. 이론적 철학이 굿거버넌스를 지향한다는 점에서 생각해보면, 철저한 스테디를 바탕으로 국제사회와의 대화에 임하는 북한이 이러한 원칙들을 전략계획에 포함하였다는 것은 북한의 변화된 인식을 반영한 것이라고 할 수 있겠다. 또한 북한 사업에 있어 성인지적 관점의 도입 및 이를 이행할 ‘유엔 젠더전담 태스크포스(UN Gender Focal Points Task Force)’의 구성, 투명성을 중요 원칙으로 하는 성과기반관리(RBM) 접근법 등을 사업의 계획과 실행의 모든 과정에 도입할 것임을 밝히고 있는데, 이 역시 북한이 국제사회와 개발협력 사업을 수행함에 있어서 과거와는 다른 행보를 보이는 것으로 평가할 수 있다. 결과적으로 이러한 원칙이 실제로 북한 내 사업 현장에서 그리고 다양한 행위자들의 여러 사업에 포괄적으로 적용된다면 북한의 내부 거버넌스 메커니즘상의 변화는 물론 대북 사업환경에 있어서도 변화를 가능하게 하여 개발협력 사업이 그 자체의 효과에 머무는 것이 아니라 한반도와 동북아 역내 평화 구축을 가능하게 하는 시발점이 될 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

2 ‘유엔 북한협력 전략 2011-2015’는 ‘유엔 북한협력 전략 2007-2010’을 대체한다.

3 ‘유엔 북한협력 전략 2011-2015’의 영문명칭은 ‘Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2011-2015’이며, 이를 대체하는 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’은 ‘Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2017-2021’이다.

4 유엔북한팀 (2016), “유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 ‘유엔전략계획 2017-2021’,” [우리민족서로돕기운동 번역본], p. 10.

5 유엔북한팀 (2016), p. 10.

6 북한 내 개발협력 사업의 이행주체 및 수혜자를 국한하거나 정치시민적 권리를 배제한 경제사회문화적 권리에 국한하는 등.

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

8 “Additionally, Strategic Priority #4 provides for UN support to the Government in implementing its commitments under a variety of human rights conventions and processes. Indeed, the overall theme of the Strategic Framework is that it is people-centred and designed to advance human development. This aligns well with the SDG 16 ‘Promote just, peaceful and inclusive societies.’” 출처: UNCT (2016), ‘Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2011-2015,’ (Pyongyang: UN Country Team), p. 14.

<그림 1> ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’의 사업 원칙(접근법)

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

출처: 유엔북한팀 (2016), “유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021,” 우리민족서로돕기운동 번역본을 바탕으로 저자 재구성

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

끝으로, ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’은 북한으로 하여금 국제적 규범과 기술표준, 관행, 국제협력의 준수를 위한 협력과 이를 위한 역량강화를 강조하고 있는데 이를 북한이 서명하였다는 점이 의미가 있다. 이는 기존에 북한 대상 인도지원 및 개발협력 사업의 추진에 있어서 원조 추진 주체들이 가장 꺼려했던 사안으로 실제로 국제 NGOs들에 대한 북한의 폐쇄적 관행과 정책 때문에 1990년대 후반 대북지원 사업에 참여했던 단체들이 북한에서 철수하는 사태가 벌어지기도 하였다. 이러한 관점에서 북한은 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’ 문서의 첫 섹션인 ‘공동의 헌신을 위한 선언’에 “북한 정부와 주민들은 새로운 지속가능발전목표의 원칙과 목표, 대상과의 일관성을 유지하고 국제적인 협약과 조약을 존중하면서....”를 명시하며 국제협약을 존중할 것을

9 유엔북한팀 (2016), p. 12.

10 유엔북한팀 (2016), p. 11.

밝히고 있으며,¹¹ ‘IV. 전략적 핵심 사안’ 파트에서는 “...(북한에 대한) 기술지원에 있어 논의의 핵심은 사업 전반에서 북한이 국제적 규범과 기술 표준을 적용할 수 있도록 역량을 강화하기 위한 노력을 지속해야 한다”고 명시하고 있다.¹² 이와 함께 “(사업 원칙으로서 환경적 지속가능성과 관련하여)...유엔의 여러 환경 조약을 비준한 국가로서 조약의 이행을 위한 역량을 강화하기 위한 유엔의 지원이 필요하며...”, “(제도적 지속가능성과 관련하여)...전략 우선순위 4에서 제시된 체계적인 방식으로 다양한 국제협약들을 실천할 수 있도록 북한의 역량강화에 이바지 한다”¹³라는 문구를 포함하는 등 과거 폐쇄적 이미지의 북한이 국제사회의 규범과 원칙, 가치들에 대한 적극적인 수용과 학습 그리고 이를 위한 국제사회의 지원을 요청하고 있다는 점은 과거와 매우 다른 북한의 정책변화라고 할 수 있겠다.¹⁴

무엇보다도 유엔 북한협력 전략은 우선순위 4번 항목의 국제기술 표준의 학습 및 준수 노력과 관련하여 북한으로 하여금 인권 관련 협약의 준수와 보고 이행을 위한 역량 강화에 대한 합의를 담고 있다는 점에서 북한의 전향적 태도를 확인 할 수 있다. “유엔은 북한 정부가 - 특히 인권 분야에서 - 국제 규범 및 표준을 보다 잘 준수할 수 있도록 다양한 국제 협약과 메커니즘의 이행, 정기 보고 등을 지원할 용의가 있다. 이러한 국제 협약과 메커니즘에는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 유엔 아동권리협약(CRC), 유엔여성차별철폐협약(CEDAW), 장애인권리협약(CRPD)등이 있다. 북한은 위 협약들의 당사국일 뿐만 아니라, 유엔정례인권검토 과정에서 나온 제안들을 수용하고 있다. 유엔북한팀은 유엔상주조정관의 감독 하에 북한 정부가 정례인권검토 및 중기 보고서 등의 권고 사항을 이행하도록 지원할 것이다.”¹⁵

이러한 우선순위와 접근원칙, 국제사회와의 협력 방식에 대한 진전된 태도를 바탕으로 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’은 4대 우선순위에 해당하는 세부 사업의 성과 목표를 제시하고 있는데 그 주요 내용은 <표 1>과 같으며, 동 연구가 집중하고 있는 유네스코의 전문성과 고유사업에 기반한 개발협력 사업의 평화구축과의 연계 전략에 대한 세부적인 분석은 본 연구의 ‘5장. 한반도 평화와 전략계획 이행을 위한 유네스코의 역할’에서 다루도록 하겠다.

11 유엔북한팀 (2016), p. 4.

12 유엔북한팀 (2016), p. 11.

13 유엔북한팀 (2016), p.14.

14 이 외에도 ‘IV. 관리(Management)’ 파트에서 “사업을 지원하는 유엔기구들은 모든 해당 부처, 단체, 정부기관, 수혜자들과의 접촉을 보장받을 것이다”(p. 22), “(타당성 검증 및 확인과 관련하여)... 접근 없이는 지원도 없다(no access, no assistance)는 실행 원칙에 따라, 자금의 출처와 관계없이 모든 사업에서 수혜자 등에 대한 접근이 허용될 것이다”(p. 25)라고 밝히고 있다. 출처: 유엔북한팀(2016).

15 유엔북한팀 (2016), p.21.

<표 1> ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’ 4대 우선순위 및 세부목표

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

출처: 유엔북한팀 (2016), “유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021”, 우리민족서로돕기운동 번역본을 바탕으로 저자 재구성

3. 대북지원·교류협력 23년, 한반도 평화와 과제

1995년 북한이 국제사회에 대북지원 요청한 이래로 현재까지 23년이라는 시간이 흘렀다. 남한 정부와 시민사회의 대북지원 및 교류협력 사업이 주를 이룬 가운데, 국제기구, 국제 NGOs, 개별 국가의 원조기관이 왕성한 대북지원 및 사회문화 교류 사업을 실시하였다. 통상적으로 원조 사업에 총괄 평가(정치·경제·사회·문화적 관점에서의 메타평가)가 이루어져야 하나 대북지원 이슈의 민감성으로 인해 개별 단체 및 기관 차원의 소관 사업에 대한 결과(output, outcome)¹⁶ 측정에만 머문 것이 사실이다.

3.1 대북지원·교류협력과 한반도 평화

이 장에서는 지난 23년의 대북지원 사업에 대한 개괄적 평가를 실시함으로써 본 연구의 목적인 향후 북한과의 개발협력을 어떻게 하면 더 평화구축과 연계된 사업으로 리모델링할 수 있을지에 대한 단초를 도출하고자 한다. 이러한 관점에서 첫째, 23년의 대북지원은 북한의 인도주의 상황 완화에 기여하였다는 평가가 가능하다. 북한에 인간의 최소요구 킬로칼로리(Kcal)인 1,630Kcal을 기준으로 500만톤 수준이 필요한 국제사회는 최고 150만톤(2001/2002년 기준)에 이르는 식량지원을 실시하였다. 특히 북한 경제난이 가장 심각했던 1998~2002년 시기 국제사회의 식량지원(90만톤~150만톤 수준)은 북한 주민들에 있어 중요한 생명선 기능을 하였다는 평가가 가능하다. 결과적으로 국제사회의 대북지원은 <그림 2>의 북한 영양실태 조사결과가 나타내듯 북한 주민들의 영양상태 개선에 기여하였다고 평가할 수 있다.

¹⁶ 개발협력 기획 및 평가 프레임워크에서는 직접적 산출결과를 ‘Output’, 산출결과가 가져오는 성과를 ‘Outcome’ 그리고 중장기적인 효과를 ‘Impact’로 구분하여 사용하고 있음.

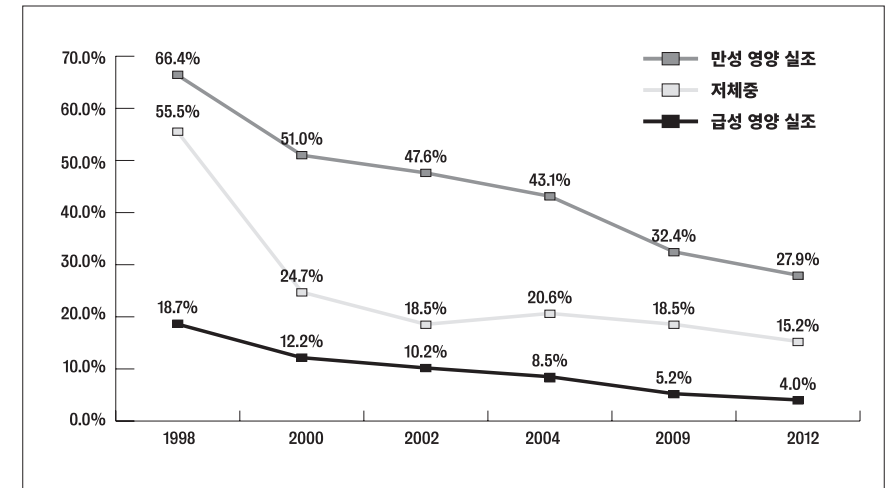
<표 2> 국제사회의 대북 식량지원 규모

(단위: 만톤)

	식량 소요량		부족량 ¹ (1,630 kcal 기준)	국제사회의 지원 ²	수입량	절대 부족량	
	1,630 kcal 기준	2,080 kcal 기준				1,630 kcal 기준	2,080 kcal 기준
1995/96	598	670	191	54	65 ⁴	72	144
1996/97	535	599	248	50	75	123	187
1997/98	461	516	177	90	80	7	62
1998/99	483	541	105	79	25	1	58
1999/00	476	533	134	100	17	17	57
2000/01	478	535	221	123	20	78	135
2001/02	495	554	130	150	10	30(초과)	29
2002/03	492	551	95	117	10	32(초과)	27
2003/04	510	571	102	94	10	2(초과)	59
2004/05	513	574	89	84	10	5(초과)	56
2005/06 ³	518	580	64	109	●	45(초과)	17
2006/07	521	583	73	30	26 ⁵	17	79
2007/08	523	586	122	72	23	27	90
2008/09	526	589	95	37	15	43	106
2009/10	512	573	178	29	20	129	190
2010/11	535	599	86	9	31	46	110
2011/12	539	604	73	4	37	32	97

1 FAO의 북한의 식량 필요량과 생산량을 바탕으로 작성한 수치로 '최소 소요량'에서 '북한 생산량'을 뺀 값;
 2 "Quantity Reporting: Food Aid Delivery to North Korea from 1995 to 2011," WFP (온라인), 2012년 8월 8일; <http://www.wfp.org> *중국으로부터 공여 포함;
 3 2005/06~2007/08의 부족량(최소 필요량-북한 식량생산량) 수치는 농촌진흥청 사료, 기타 부족량 수치는 FAO/WFP자료, 이외의 수치는 FAO/WFP, "Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea"의 1995년부터 자료를 필자가 종합 정리;
 4 1995/96~2004/05까지 Stephan Haggard and Marcus Noland, Famine In North Korea (New York: Columbia University Press, 2007), p. 42.에서 재인용;
 5 "중국으로부터 식량 수입량," 무역협회 (온라인), 2012년 8월 9일; <http://db.kita.net>.

<그림 2> 북한의 영양실태 조사 결과



출처: 유엔 website (http://kp.one.un.org/content/uploads/2013/03/DPRK) 자료를 바탕으로 저자 재구성

둘째, 23년에 걸친 대북지원 및 교류협력 사업은 과거 ‘은둔의 왕국(Hermit Kingdom)’으로 묘사되었던 북한에 대한 학습의 기회를 제공하였다. 이는 북한이 국제사회의 규범과 관행, 원칙에 대한 학습의 기회뿐만 아니라, 국제사회가 북한을 학습하는 것 또한 가능하게 하였다. 실제로 ‘유엔 북한협력 전략 2007-2009’, ‘유엔 북한협력 전략 2011-2015’, ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’과 같은 전략 문서의 수립을 위해서는 북한 당국과 국제사회 간 증거 및 데이터 기반 분석과 연구를 수반하는데, UNICEF, WHO, WFP의 2012년까지 북한영양실태조사(2년 주기),¹⁷ FAO의 북한 식량작황 및 수요 조사,¹⁸ 국제기구 및 NGOs의 사업보고서,¹⁹ 유엔FPA의 북한 인구 센서스 조사,²⁰ 북한에 대한 지원 판단의 근거가 되는 유엔북한팀의 ‘DPR Korea Needs and Priorities’ 보고서는 국제사회로 하여금 북한의 경제사회 상황을 판단할 수 있는 정책 자료가 되고 있다. 아울러 국제기구 및 NGOs, 개별정부 원조기관의 대북사업 기획, 실시, 평가를 위한 북한 당국과의 인적교류는 북한의 정치 및 국내 상황을 학습하고 이해하는 계기를 제공하였다. 지난 23년간의 인도지원 및 교류협력 사업 수행 과정에서 국제사회와의 접촉은 북한으로 하여금

17 DPRK Central Bureau of Statistics & UNICEF, WFP, WHO, "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Surveys," conducted in 1998, 2000, 2002, 2004, 2009, 2012.
 18 FAO는 GIEW(Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture) 프로그램을 바탕으로 북한의 식량 작황, 수입, 식량수요 등의 내용을 담은 "Food Supply and Demand" 보고서를 북한 당국의 협조 하에 매년 실시해 왔음.
 19 국제기구 및 NGOs의 사업보고서는 http://reliefweb.intdptj 확인 가능.
 20 DPRK Central Bureau of Statistics (2009), "DPR Korea 2008 Population Census," (Pyongyang: Central Bureau of Statistics, DPRK); DPRK Central Bureau of Statistics (1995), "Tabulation of the Population Census of the Democratic People's Republic of Korea (31 December, 1993)," (Pyongyang: Central Bureau of Statistics, DPRK)이 있으며 2018년 북한 당국과 유엔FPA는 북한 인구 센서스 조사를 실시하기로 하였다.

이번 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’에서 보여준 것처럼 국제규범, 협약, 원칙과 스탠다드를 준수하겠다는 자신감을 가능하게 하는 바탕이 되었을 것으로 평가 할 수 있다.

넷째, 대북지원 및 교류협력 사업의 핵심 주체는 남한 정부와 민간단체였으며, 이들은 북한과 함께 한반도 평화구축의 핵심 당사자이다. 사실 남북관계에 있어서 한국전쟁 이후 반세기 동안 인적교류가 중단된 가운데 한민족공동체이자 통일과 화합의 대상이라는 인식보다는 적대적 인식만이 팽배하였다. 이러한 가운데 1995년 실시된 대북지원 사업과 함께 양국 간 활발한 인적교류가 가능해졌다. 단순 대북지원 사업에 그치는 것이 아니라 사회문화 교류협력 사업과 경제협력 사업을 추진하는 가운데 남북한 주민 및 당국자 간 인적교류가 활발히 이루어졌다. 비록 2008년 보수정부의 출범과 함께 이러한 인적 교류는 최소 수준에 머물렀으나, 인적 교류가 활발하였던 2000년 이후부터 2007년 시기 북한에 대한 남한 시민사회의 인식은 이는 <표 4>가 보여주듯 북한에 대한 햇볕정책을 지지한다는 여론의 추이를 통해서 확인 가능하다. 적대적 인식보다는 평화와 협력의 대상으로 인식하는 경향이 강하였다.

<표 3> 방북 인원 현황

연도	'89-'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18.5	계
남→북 (방북)	55,257	26,213	87,028	100,838	158,170	186,443	120,616	130,119	116,047	120,360	76,503	129,028	132,097	14,787	52	530	1,454,088
북→남 (방남)	3,609	321	1,313	870	1,044	332	246	132	14	0	40	366	4	0	63	544	8,898
계	58,866	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862	130,251	116,061	120,360	76,543	129,394	132,101	14,787	115	1,074	1,462,986

출처: 통일부 웹사이트 <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018.6.19.).

<표 4> 햇볕정책에 대한 여론 추이

조사시기 (조사기관) 의뢰기관	선택 항목		
	계속 추진해야 한다	부분적으로 수정하며 추진해야 한다	전면 중단해야 한다
2007.6.23 (한국갤럽) 조선일보	17.8	69.5	10.0
2006.10.17~18 (한국리서치) 문화일보	15.2	62.3	16.8
2006.10.12 (한국사회여론연구소)	7.8	35.9	54.3
2003.6.24 (TNS) 한국사회여론연구소	16.4	58.3	23.3
2002.10.28~29 (TNS) SBS	23		77
2002.7.6 (한국갤럽) 한국갤럽	25.1	59.1	15.8
2002.2.15~16 (TNS) 문화일보	21.2	47.4	25.4

출처: 이주철, 대북정책에 대한 여론 변화 추이-1995년 이후를 중심으로 국제고려학회논문지 10호, 2007.

끝으로, 북한과 국제사회 간 교류협력 사업의 실시는 남북 당국간 정치군사적 불안정 및 대립 상황시 대화와 화해협력으로의 국면 전환 모멘텀을 제공하는데 기여하기도 하였다. 정책 갈등이나 무력 충돌로 인해 야기된 긴장 상황 속에서 NGO가 일종의 완충 역할을 한 사례가 존재한다.²¹ 2004년 7월, 김일성 사망 10주기에 대표단을 파견하려는 남한 민간단체의 계획을 정부가 불허하고, 이후 탈북자 대량 입국, 군사적 긴장과 6자회담의 중단으로 사실상 남북관계가 극도로 악화된 가운데 민간단체들의 행사인 6.15남북공동선언 5주년 기념행사인 ‘6.15통일대축전’에 정부측 정동영 통일부 장관이 참석하여 6월 17일에 김정일과의 특사면담을 성사시킴으로써 당시 고착되어 있었던 남북한 관계의 돌파구가 마련되기도 하였다. 특히, 장관급회담 개최, 이산가족 상봉과 화상상봉 실시, 김정일 위원장의 한반도 비핵화 의지 표명 등은 ‘제2의 6.15시대’로 진입하게 되었다는 평가를 가능하게 하였으며, 이후 제15차 남북장관급회담과 8.15민족대축전이 개최되면서 얼어붙었던 남북한 간 관계가 복구되는 계기가 되기도 하였다.²² 그러나 2006년 7월 다시 북한이 미사일 발사를 강행하면서 남북관계는 경색 되었다. 노무현 정부는 비료와 식량 지원을 중단하였고, 급기야 남북당국간 대화가 중단되었다. 이 가운데 북한은 8월 9일 열린 6.15공동선언 채널을 통해 홍수 피해 지원을 남측위원회에 요청했고, 6.15공동선언 남측위원회는 대북 지원 NGO와 그 협의 기구인 대북협력민간단체협의회(북민협)를 비롯한 남한 내 시민사회 단체

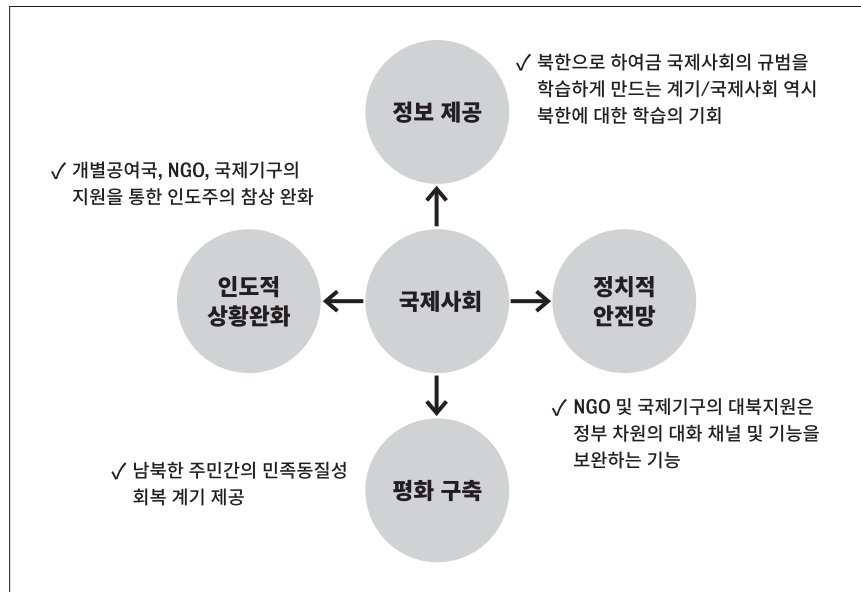
21 본 사례는 저자의 김성한·문경연 (2014), “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할,” 국제관계연구, 19(1), p. 157-158. 일부를 발췌한 것이다.

22 김치관 (2007), “6.15공동선언 이후 남북공동행사에 관한 연구: 행사의 경과와 주체 조직의 변화 발전을 중심으로,” 경남대학교 석사학위 논문.

들과 함께 정부와 시민사회를 상대로 북한의 홍수피해 지원 운동을 전개하였고, 급기야 8월 10일 남한 정부는 홍수지원을 구실로 남북대화 채널을 재가동하게 되었다. 이렇듯 완충망 역할을 한 6.15공동선언 남측위원회는 사실상 남한 내 대북지원 사업이나 운동에 참여해온 대다수의 NGO와 시민사회단체들이 참여하고 있는 협의체라는 점에서 이들 민간단체들이 단순히 개발협력 사업의 배달자(delivery) 역할에 머무른 것이 아니라 적극적 평화구축의 주체로서 역할도 수행하였다고 평가할 수 있다.

지난 23년간의 대북지원 및 교류협력 사업의 의의에 대한 평가를 도식화 하면 아래와 같다.

<그림 3> 국제사회의 대북지원 및 교류협력 평가



출처: 저자 작성

3.2 북한개발협력 담론의 한계와 과제

남한 정부와 민간단체 그리고 국제사회의 대북지원 및 교류협력 사업의 긍정적 의의에도 불구하고 23년이라는 긴 시간은 개선의 여지 또한 남겼다. 특히 북한의 비핵화와 함께 미국의 북한 체제인정이 가시화 단계에 접어들고 북한이 개혁개방으로 나올 경우 또 다시 북한에 대한 개발협력 사업의 활성화가 예상되는 가운데 23년의 교훈을 도출하는 것은 매우 의미있는 작업이라고 할 수 있겠다.

대북지원 및 교류협력 사업을 평가함에 있어 주요 행위자인 남한 정부와 민간단체의 정책 및 관행에서 가장 큰 비판 요소는 모니터링과 평가가 미흡하였다는 점이다. 비록 이 사안에 대해

반세기 동안 지속된 적대관계와 남북한 간 신뢰 환경의 부재 속에서 지원에 대한 모니터링을 요구하기가 쉽지 않았다는 것이 남한 정부 당국과 대북지원 민간단체의 일관된 입장이라고는 하나, 국제사회의 원조 규범과 원칙, 프로토콜을 우리 스스로 포기한 것은 아닌지 비판적 검토가 필요하다. 왜냐하면 북한 사업을 실시한 국제기구들은 모니터링을 위한 현장 접근에 대한 북한의 강한 거부감에도 불구하고 점진적으로 남한에 비해 훨씬 높은 수준의 현장 접근성과 모니터링을 위한 허가를 북한 당국으로부터 이끌어 냈기 때문이다. 이는 소위 원조를 수행함에 있어 국제사회가 존용해야 하는 '원칙'에 대해 양보하거나 포기하지 않고 지속적인 북한과의 협상 과정을 통해 북한을 설득하고 변화시키는 데 성공하였기 때문이다. 실제로 대북지원 사업을 가장 활발히 실시한 WFP의 경우, 지원 초기 7~14일 사전 공지 후 현장 방문이 가능하였으나 2008년 7월부터는 24시간 이전 사전 통보로 현장 방문이 가능해졌고, 모니터링 요원 인원수도 2008년부터는 59명으로 대폭 확대하는 한편 한국어 구사자의 채용도 승인받는 진전을 이루어 낼 수 있었다.

<표 5> WFP와 한국 정부의 대북지원 분배현장 모니터링 현황 비교

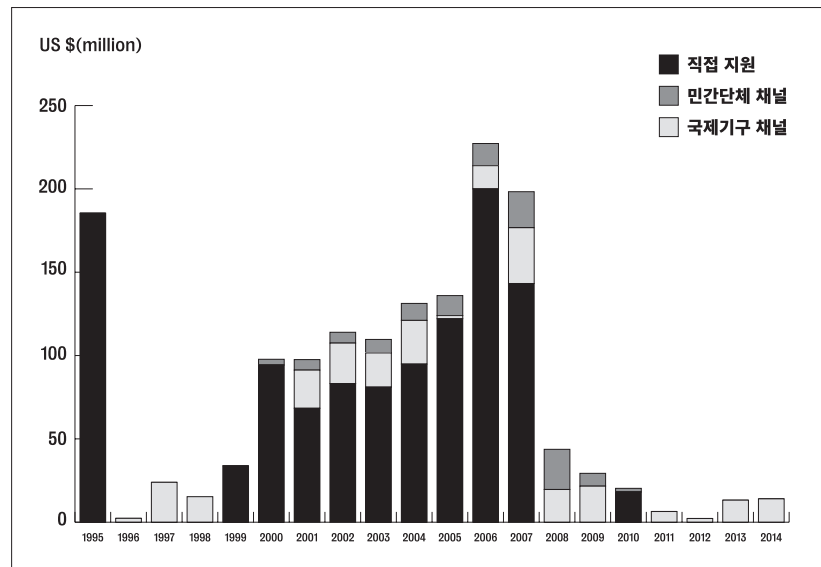
구분	1996~1999	2000~2004	2005	2006~2007	2008~2012
국제 모니터링 요원	10(8)	41	32	10	10 → 59 (합의)
한국어 구사자	0	0	0	0	0 → 10 (합의) · 실제: 3명(2009년), 5명(2012년)

구분	2000	2002	2003	2004	2005	2007
지원규모	쌀 30만톤, 옥수수 20만톤	쌀 40만톤	쌀 40만톤	쌀 40만톤	쌀 50만톤	쌀 40만톤
방문지역	평양	남포	동서해 지역 각 1곳 이상	동서해 지역 각 1곳 이상	동서해 지역 각 2곳	동서해 지역 각 2곳
분배결과 통보 (회)	1회	4회	4회	4회	5회	4회
분배현장 확인	1회	1회	6지역 12회	6지역 10회	6지역 20회	5지역 12회
확인인원 (1회/명)	●	4명	5명	4명(1차), 5명(2~4차)	5명	5명

출처: 김성한·문경연 (2014), “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할,” 국제관계연구, 19(1), p. 311, 316;
 원출처: WFP의 모니터링 현황은 WFP 서울 사무소의 이혜옥 소장 인터뷰를 바탕으로 하였음. 한국 정부의 모니터링 현황은 통일부의 '2008년 국정감사 제출 자료'를 바탕으로 하였음.

둘째, 남한 정부는 대북지원 및 교류협력 사업의 규모 및 적극성에 있어 가장 핵심적인 행위자였다. 다시 말해서, 남한 정부는 대북지원의 규모면에 있어 가장 왕성한 주체였음에도 불구하고 정부 재원으로 민간단체를 통한 대북지원 및 교류협력 사업의 활성화를 통해 남북한 주민 간 접촉면 확대를 가능하게 할 수 있는 방안에는 소홀하였다. 앞서 남한 정부 및 민간단체의 대북지원 사업의 의의로 이들 사업이 한민족공동체 의식 향상에 기여하였다는 긍정적 평가 있었으나, 여기서는 남한 정부가 당국 차원의 대규모 직접 지원 보다는 남한 및 국제사회의 NGOs를 통한 대북지원 및 교류협력 사업을 실시함으로써 북한과 남한 시민사회 및 국제사회와의 접촉면 확대를 모색할 수 있었음에도 불구하고 그러지 못했다는 점을 지적한다. 실제로 남북협력기금은 국제 NGOs에 대한 지원을 규정하고 있지 않으며, 정부의 대북지원 중 민간단체를 통한 대북지원은 4% 수준에 불과하였다.²³

<그림 4> 한국의 대북지원 채널 변화 추이



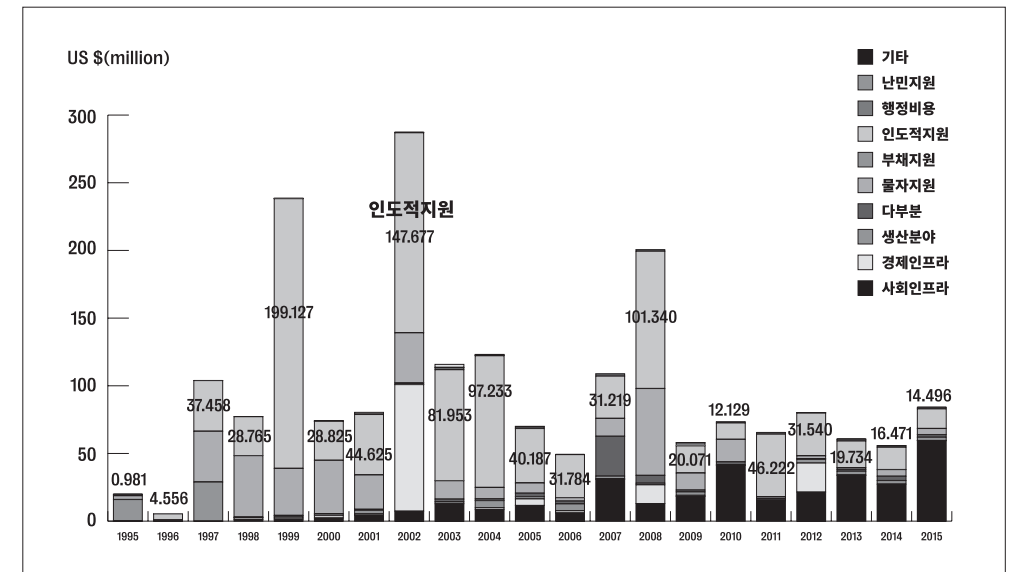
출처: 통일부 웹사이트

셋째, 앞서 두 이슈가 남한 정부 및 민간단체의 대북지원과 교류협력 사업에 있어 한계라면, 국제사회의 대북사업에 있어서 한계는 그 동안의 지원이 인도적지원 분야에 국한되어 왔다는 점이다. 북한은 경제난이 가장 극심했던 1999-2000년을 정점으로 경제회복에 나서면서 2005년에 이르러 인도지원보다는 개발지원으로 전환을 국제사회에 요청하였다. 하지만 인도적지원에

²³ OECD DAC 국가들의 자국 민간단체를 통한 ODA 사업 수행 비중은 14% 수준에 이르나, 남한 정부의 민간단체를 통한 대북지원은 4% 수준에 불과함. 출처: 송영훈 외 (2017), 대북 인도지원 접근방법별 평가 및 정책 대안 개발 연구, 서울: 통일부

비해 높은 투명성과 현장 접근성을 요하는 개발지원 사업의 성격과 당시 북한의 핵개발 프로그램으로 인한 제재 국면 탓에 개발협력 사업으로의 전환은 쉽지 않았다. 이러한 가운데, 지난 23년간 국제사회의 대북지원은 인도적지원 분야에 머물렀는데, 오히려 남한의 대북지원 민간단체는 2000년대 중반 이후 형성되기 시작한 북한과의 신뢰 형성 그리고 남북관계의 화해 무드에 힘입어 개발지원 사업으로의 전환을 실시하였다.

<그림 5> 국제사회의 대북지원 분야별 추이



출처: 유엔 OCHA

넷째, 국제사회 및 남한 정부와 민간단체의 대북지원 사업의 한계는 이들 사업이 인도적 차원에 방점을 둔 개발협력 사업의 관점에서 기획되고 이행되었을 뿐 한반도의 안보 불안 및 비평화 상황을 고려한 평화구축의 관점에서 프레임되고 이행되지 못했다는 점이다. 국제사회의 분쟁지역을 대상으로 한 개발협력 사업이 평화구축의 관점에서 거버넌스, 민주주의, 인권 등의 가치에 초점을 맞춘 것과 달리 북한에 대한 사업은 인권적 측면에서는 경제적 권리에 초점을 맞추었을 뿐 북한 주민들의 정치·시민적권리 및 사회·문화적권리 등 확대된 인권적 관점이나 북한 당국의 거버넌스 및 민주주의 역량은 다루지 못하였다. 이는 북한의 극심한 경제난과 대북제재 국면이라는 환경적 요소도 깊이 작용하였다고 할 수 있겠으나, 북한의 비핵화를 전제로 체제보장과 정상국가화 작업이 진행될 경우 북한에 대한 다양한 주체들의 개발협력 사업은 한반도 평화구축의 관점에서 프레임 될 필요가 있다고 하겠다.

다섯째, 대북 인도지원 혹은 개발지원으로 일컬어지는 북한개발협력 담론이 가지는 한계이

다. 지난 23년간 한국 정부 및 시민사회 그리고 국제사회의 북한개발협력은 타 개도국에 대한 지원과는 달리 특수성을 가졌다. 북한과 국제사회 간에서는 북핵 아젠다로 그리고 북한과 남한 간에는 통일 아젠다로 대북사업들이 기획되고 이행되었다는 점이다. 대북지원이 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 채택되기 이전인 1995년 시작되기는 하였으나, 이후 MDGs가 채택된 이후에도 북한에 대한 국제사회의 지원은 MDGs적 맥락에서의 접근보다는 다분히 북한의 특수성(북핵 문제와 한반도 통일)에 기반했다. 지원 및 개발목표 수립 및 이를 위한 자원의 투입도 인도적 혹은 사업의 필요성에 의해서라기 보다는 북핵협상과 통일논의의 구도 속에서 결정되었던 것이 사실이다. 이로 인해서 북한개발협력 담론은 언제나 북핵문제와 통일논의의 진전이라는 단서가 붙어온 것이 사실이고, 지금의 상황도 이를 극복하지 못하고 있음을 주지할 필요가 있다. 무엇보다도 이러한 환경에 기반한 북한개발협력 담론의 한계는 체계적인 목적과 지표의 부재, 접근 프레임워크의 부재로 귀결되었다. 국제사회가 개도국 내 MDGs와 SDGs 이행을 위해 고안한 창의적, 혁신적, 과학적인 툴과 개발협력의 역사에서 도출한 경험들이 북한에 대한 개발협력담론에서는 적용되기 어려웠다는 점이다.

끝으로, 위와 같은 맥락에서 북한 개혁·개방시 국제사회의 대규모 투자지원의 가능성에 대한 담론의 한계 역시 명확하다. SDGs 채택과정에서 MDGs 이행에 대한 비판적 해석의 결과로 대두된 공여국 개발재원의 한계 속에서 공여국 정부와 민간기업 간 협력이 중요시 되고 있다. 즉 공여국은 국제사회와의 약속인 SDGs 이행을 위해 개도국 지원에 있어 민간자원과 결합한 대규모 SOC 및 사회·인도 개발협력 방식의 민관협력사업(Public-Private Partnership, PPP)에 주목하고 있다. 이러한 민간기업의 해외직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)도 개도국의 발전에 기여할 경우 ODA 통계에 포함시킬 수 있다는 논의가 진행 중에 있는데, 이러한 모든 논의들이 SDGs 목표의 이행 방안을 모색하는 프레임워크 상에서 이루어지고 있음을 주목할 필요가 있다. 즉, SDGs는 국제정치 무대에서 이상주의적 목표가 아니라 일정 수준의 강제력을 발휘하는 규범적 목표로서 작동하고 있고, 국제금융기구, 국제 개발협력 및 인도지원 기구, 각국 정부의 원조기관들의 노력은 SDGs 이행이라는 전략적 프레임워크 상에서 이루어지고 있다. 이는 국제사회가 북한과 협력할 때 북한의 특수성을 무시할 수는 없겠으나 SDGs라는 공통의 언어이자 프레임워크 안에서 향후 대북 사업이 기획, 이행, 평가되는 SDGs 담론 보편화 현상이 가속화 될 것임을 짐작케하는 대목이다.

4. 유엔 북한협력 전략 의 한반도 평화 연계를 위한 접근법

SDGs는 매우 포괄적인 17개 목표 뿐만 아니라 구체적인 이행수단인 세부목표가 있고, 개도국 뿐만 아니라 선진국의 발전 목표로서의 역할도 하고 있다는 특징 때문에 MDGs와의 다른 차별성에 대한 분석이 분주하게 이뤄졌다. 아울러 개발협력의 주체로서 MDGs가 국가 행위자에 집중했던 것과 달리 SDGs는 비국가행위자 뿐만 아니라 민간기업의 역할을 강조하고 있다는 점에서도 주

목받고 있다. 특히 SDGs의 16번 목표로 ‘지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도’가 포함되면서 동 연구의 주제, 즉 ‘어떻게 개발과 평화의 연계가 가능할 것인가?’에 대한 연구의 필요성이 주목받고 있다.²⁴

국제사회는 이러한 문제를 해결하기 위해 여러 분쟁 지역에서 인도적 지원 및 개발협력과 지역 평화를 연계하는 통합 전략을 개발하기 위해 노력해왔다. 실제로 유엔은 ‘Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development’를 통해 “평화가 없이는 지속가능한 개발이 있을 수 없으며, 지속가능한 개발이 없으면 평화도 있을 수 없음”²⁵ 을 천명하였다.

이러한 관점에서 북한에 대한 남한 및 국제사회의 지원은 여타 개도국에 대한 지원과 다른 딜레마적 요소를 내포해 왔다. 비록 북한과 남한 및 국제사회 간 물리적 분쟁이 존재하지는 않았으나 참여한 군사적 대립으로 평화가 언제 깨질지 모르는 상황이 지속된 가운데, 1995년 인도적 재난이 발생한 북한에 대한 국제사회의 지원은 북한 내 인도적 상황에 대한 대처와 불안한 한반도 분쟁 위기를 관리하기 위한 관여(engagement) 정책 하에 이루어져 왔다.²⁶ 특히 남한의 대북지원 민간단체들은 대북지원 및 교류협력 운동을 북한에 대한 단순 물자 지원을 넘어 평화와 통일 운동으로 프레임하면서 북한 당국 및 주민과의 다양한 접촉을 통해 한반도 민족공동체 회복을 가능하다고 보았고, 실제로 대북지원 및 교류협력이 활발하게 이루어졌던 2000년, 2007년 당시 남북한 당국 간 신뢰와 민족공동체 의식에 대한 남측 시민사회의 여론은 어느 때보다도 높았다.²⁷

한반도 내 개발협력과 평화구축 간 결합적 접근법은 1995년 이래로 남한 당국과 시민사회에 있어 왔다. 남북관계 변화를 위한 정책기조로 관여(engagement) 정책을 통해 북한과의 신뢰를 형성하고 이를 통해 정치군사적 대립을 완화함으로써 평화통일을 달성할 수 있다는 기능주의적 접근법에 기반한 ‘햇볕정책’이 그것이다. 이 정책 하에 다양한 형태의 대북지원 및 사회문화교류협력이 이루어져 왔으나, 남한 내 보수정부의 출범과 함께 다시 남북관계 및 한반도 상황은 살얼음판 상황이 전개되었으며, 북한 내 민주주의와 인권 및 굿거버넌스적 측면의 변화를 관측하기 어려운 가운데 일촉즉발의 전쟁 위기 상황이 2018년 6월 12일 싱가포르에서 개최된 북미정상

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

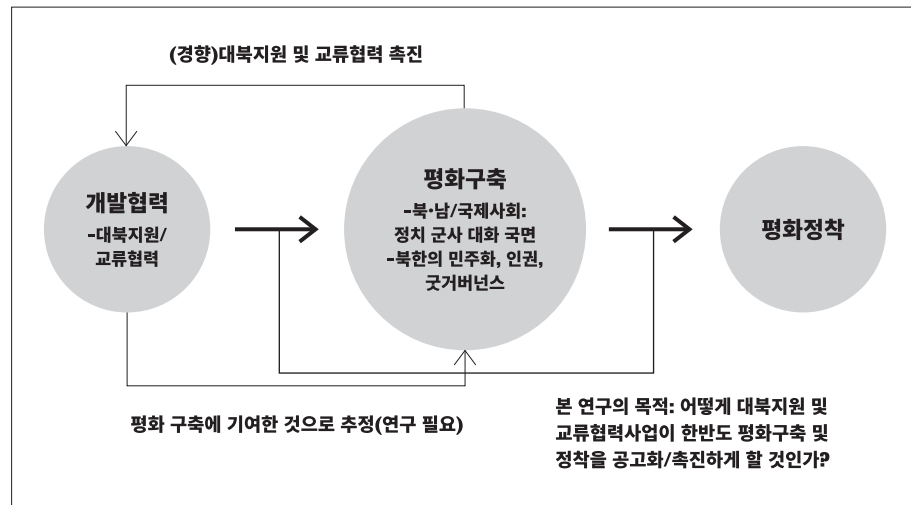
25 “There can be no sustainable development without peace and no peace without sustainable development.” 출처: United Nations, “Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development,” 검색일: 2018. 5. 20, available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

26 국제사회 및 국제기구의 대북지원 사업이 어떠한 배경과 목적을 가지고 이루어진 것인지에 대한 실증연구가 현재까지 부재하다. 다만 소위 불량국가로 묘사되어 왔고, 북한 내 사업 수행에 어려움이 많았음에도 불구하고 북한이 국제사회로부터 이례적으로 많은 지원을 받을 수 있었던 데에는 북한 내 인도적 상황과 별도로 비인도적 이슈가 대북지원의 결정요소로 작용하였다는 합리적 추정이 가능하다.

27 민족공동체 의식에 대한 직접적인 여론조사가 부재한 가운데 햇볕정책에 대한 여론조사 결과를 분석한 이주철 (2007), “대북정책에 대한 여론 변화 추이-1995년 이후를 중심으로,” 국제고려학회논문지, 10호, p. 140의 연구는 70% 이상이 비록 햇볕정책상의 수정은 필요하나 동 정책이 지지되어야 한다고 밝혔다.

회담 이전까지 지속되었다. 이는 남한이 1995년부터 2007까지 적극적으로 추진해온 개발협력²⁸이 평화구축으로 연결되는데 있어 한계가 있었다고 해석할 수 있으며, 과거에도 그러하였고 이번 북미정상 회담 이후의 분위기도 그러하듯이 조성된 평화 무드는 개발협력을 촉진시키는 여건으로 작용했다는 평가가 가능하다.

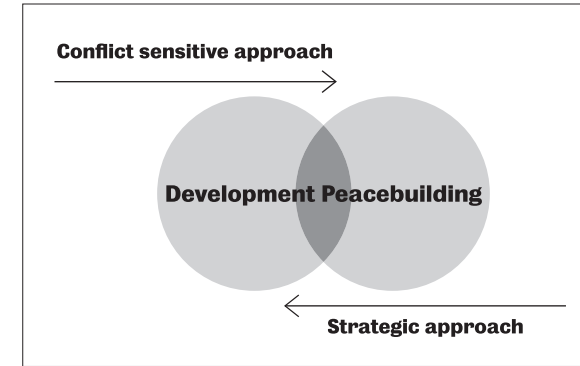
<그림 6> 개발협력과 평화구축 관계에 기반한 연구의 문제의식



‘평화는 개발을 촉진시킨다’는 명제 하에 북미정상회담의 성과로 조성된 평화무드에 힘입어 개발협력사업이 활성화 될 때, 여기서 우리의 과제는 여전히 평화가 구축되지 않은 한반도 상황에서 개발협력이 어떻게 평화구축을 더욱 공고화하고 가속화하는 데 기여할 수 있을 것인지에 대한 방안을 강구하는 것이다. 이러한 한반도 딜레마에 대해 김동진은 평화를 다루는 행위자는 개발협력을 어떻게 평화기반을 공고히 하는데 활용할 수 있을지에 대한 ‘전략적 접근법(strategic approach)’을, 개발협력을 다루는 행위자는 개발협력이 어떻게 평화를 공고히 할 수 있을지에 대한 ‘분쟁민감접근법(conflict sensitive approach)’을 문제해결의 시작점으로 제시한다.

²⁸ 북한에 대한 남한 정부 및 민간단체의 대북지원은 인도적 지원이 대부분으로 이를 ‘개발협력’으로 지칭하는 것은 모순일 수 있으나, 광의의 ‘개발협력’이 인도지원을 포괄한다는 점에서 이 명칭으로 사용하고자 한다.

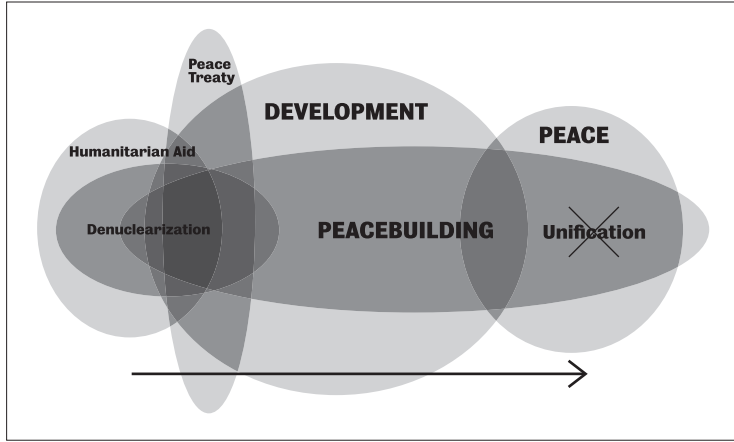
<그림 7> 개발협력과 평화구축의 접근



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

김동진은 SDGs 이전인 2015년 3월 ‘Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula’ (The Pacific Review, Mar 2015)에서 개발협력과 평화구축간 결합 방안에 대한 이론적 연구를 진행했다. 그의 연구는 한반도 안보 딜레마 상황 속에서 대북지원과 평화구축이 어떻게 결합될 수 있는지에 대한 이론적 프레임워크를 제시하였다. 이 프레임워크의 핵심은 인도지원이 북한의 비핵화를 유도할 수 있어야 하며, 인도지원이 개발지원으로 발전하기 위해서는 비핵화와 함께 종전협정이 평화협정으로 대체되어야 한다고 지적했다. 이는 현재의 상황을 매우 적절하게 예측한 것이다. 이러한 가운데 개발지원은 한반도 평화구축과 맞물려 추진되어야 한다는 점에서 의미를 가진다. 다만 김동진의 연구는 평화구축 단계의 마지막 단계를 ‘통일(Unification)’로 상정하였으나, 본 연구는 이를 ‘평화(peace)’로 대체하였다. 향후 북한이 미국과 국제사회로부터 체제인정을 받아 정상국가화 되었을 경우, 북한은 통일보다는 평화 즉, 안보위협이 해결된 가운데 남과 북이 공존공영하는 단계를 지향할 것이라는 전망 때문이다.

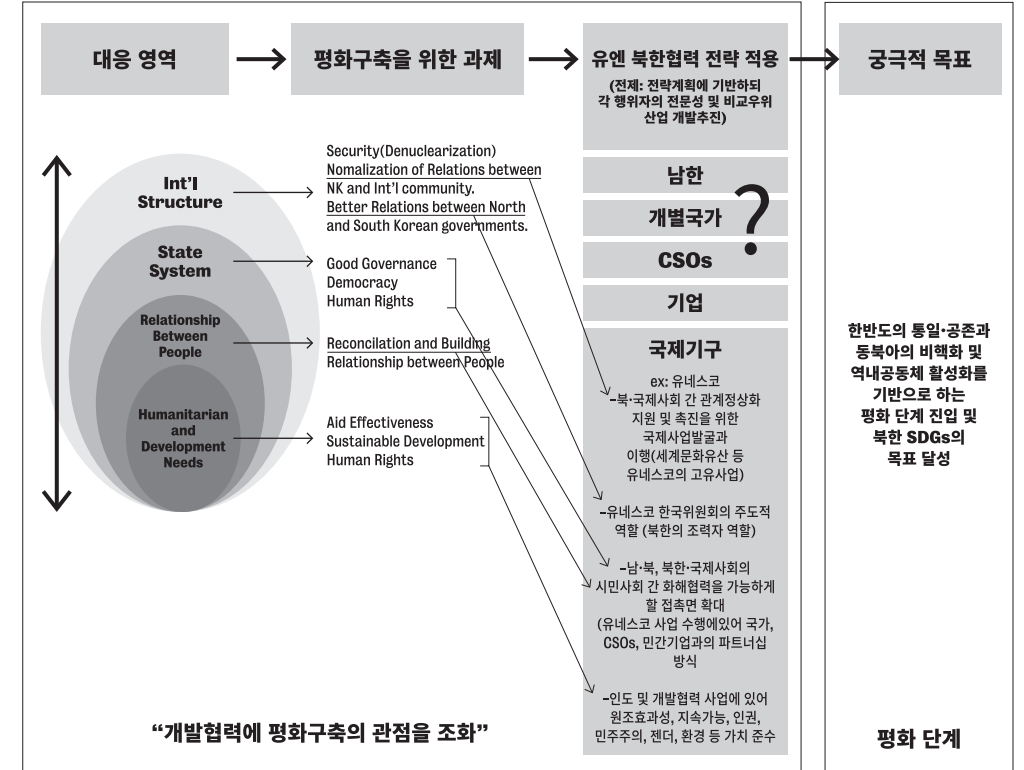
<그림 8> 개발협력과 평화구축의 교집합과 발전관계



출처: Kim, Dong Jin (2015), "Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula," (The Pacific Review, Mar 2015)의 'Figure 2 The peace process of the Nepal peace and development strategy'를 바탕으로 저자 재구성

그렇다면 개발협력과 평화구축 간 발전모형을 바탕으로 국가 및 비국가, 국제기구 등 여러 다양한 행위자가 대북지원 및 교류협력 사업을 모색함에 있어 영역별, 과제별, 행위자별 접근 원칙과 전략 그리고 구체적인 사업은 어떠해야 할 것인가? 김동진은 개발협력과 평화구축이 온전하게 이루어지기 위해서는 Dugan(1996)이 제시한 모델처럼 대응영역별 접근이 필요함을 인식하고 이를 바탕으로 각 영역별 과제를 제시하였다. Dugan이 제시한 모델은 분쟁 혹은 협력의 아젠다(humanitarian or development needs)를 시작으로 인간 개개인(relationship between people), 국가차원(state system), 국제체제(international structure) 차원에서 대응이 필요하다고 보았는데, 이 모델을 바탕으로 김동진은 한반도 상황에서 각 대응영역별 평화구축을 위한 과제를 <그림 9>과 같이 제시하였다.

<그림 9> 개발협력을 한반도 평화구축과 연계하기 위한 접근법



출처: Kim, Dong Jin (2015), "Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula," (The Pacific Review, Mar 2015)의 'Figure 5 Levels of response and peacebuilding objectives in the Korean conflict'를 바탕으로 저자가 재구성; 김동진은 Maire Dugan (1996), "A nested theory of conflict," (A Leadership Journal: Women in Leadership-Sharing the Vision, 1 (1))를 바탕으로 재구성하였음

먼저, 가장 낮은 혹은 개입 및 관여의 동기가 되는 아젠다 영역에서 평화구축을 위한 과제는, 북한이 낙후된 사회경제 시스템의 개선을 위한 개발협력 사업을 수행함에 있어 국제사회가 준용하고 있는 원칙과 가치를 준수하는 것에서부터 시작해야 한다고 본다. 즉, 개발협력에서 권고하고 있는 원조효과성과 지속가능발전, 인권기반접근법 등 국제사회의 원칙과 가치를 준용하는 것에서 시작한다. 왜냐하면 국제사회가 이러한 원칙과 가치를 고안하고 권고하는 이유는 개발협력 사업의 수행에 있어 이러한 원칙과 가치의 추구가 국가 구성의 기본이 되는 인간 개개인으로 하여금 인간개발(human development)과 인간안보(human security) 실현을 가능하게 할 것이라는 믿음에 기반하기 때문이다. 둘째, 사람과 사람 간 관계에 있어 화해와 관계의 형성인데, 이를 한반도 상황에 접목하면 남북한 주민 간 신뢰와 한민족공동체 의식의 형성이라고 할 수 있겠으며, 북한 주민과 국제사회 시민 간 관계로 확대하면 납북자 문제, 외국인 억류, 북한 인권 및 탈북자 이슈 등 북한의 과거 적대 정책으로 인한 피해자 및 북한에 대한 부정적 인식을 가진 국제

시민사회와의 화해 모색이 될 것이다. 셋째, 북한이라는 국가 내부적 측면에서 평화구축을 위한 과제의 핵심은 민주주의와 인권이 보장되는 거버넌스의 수립일 것이다. 북한이 비핵화 조치로 국제사회로부터 체제를 보장받겠다고 할지라도 권위적 1인 독재체제와 인권유린 등이 지속되는 거버넌스 체제가 계속될 경우 진정한 평화는 요원하다고 할 수 밖에 없다. 즉 북한의 인권유린에 대해 북한 주민들 또한 언제까지 인내할 것이라는 보장이 없고, 국제 시민사회 또한 용인하지 않을 것이기 때문에 북한 내부으로는 체제 불안정의 불씨가 도사리고 있는 것이다. 이러한 내부적 불안정은 한반도를 비롯한 동북아 평화 위협의 핵심 요소가 된다. 끝으로, 국제 체제적 측면에서 국제사회에게 북핵 문제는 평화를 위협하는 제 1요소이므로 비핵화가 수반되어야 할 것이며, 이에 대한 보상적 측면에서 북한의 숙원 사항인 정상국가화는 해결되어야 할 과제가 틀림없다. 아울러 남북한 당국 간 관계에서 반세기가 넘는 시간 동안 지속되어온 분단과 대립 그리고 적대적 관계를 청산하고 화해협력적 관계를 구축하는 것이야말로 국제적 측면에서 다루어질 이슈 영역에 해당한다.²⁹

앞서 대응영역과 각 영역별 평화구축을 위한 과제를 제시하는 것이 김동진의 연구였다면, 이러한 영역별 과제를 다양한 행위자들이 어떻게 구체화하고 이행할 것인지를 밝히는 것은 후속 과제이면서 각 기관이 빠른 시일 내에 모색해야 할 과제라고 할 수 있겠다. 남한정부와 시민사회, 민간기업, 개별국가 등 다양한 주체가 평화구축을 위해 각각의 전문성과 권한을 바탕으로 각 영역에서 구체적인 협력 방안 및 정책 방향을 도출하고 이행함으로써 평화구축이 가능할 것이다. 결과적으로, 이러한 다양한 행위자들의 역할이 조합되어 궁극적 목적인 한반도 통일(혹은 남북한 공존 번영), 또는 비핵화에 따른 동북아 안보대립 해소 및 역내 공동체 활성화라는 평화 실현이 가능하리라고 본다.

본 연구에서는 북한이 개발협력 사업을 위해 유엔북한팀과 2016년 마련한 ‘유엔 북한협력 전략’에 기반하여, 유네스코가 이 전략계획을 바탕으로 어떻게 개발협력(대북지원, 교류협력 및 유네스코의 고유사업 포함) 사업을 실시함으로써 한반도와 동북아 평화구축을 공고화 및 가속화할 수 있을 것인지를 위해서 마련한 이론 프레임워크에 기반하여 도출하고자 한다.

5. 한반도 평화구축을 위한 유네스코의 유엔 북한협력 전략 이행 방안

앞서, 북한과 유엔기구가 채택한 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’의 특징, 지난 23년에 걸친 국제사회의 대북지원 성과와 한계, 개발협력 사업과 평화구축 연계를 위한 이론적 프레임워크를 살펴보았다. 이러한 논의를 바탕으로 본 장에서는 한반도 평화구축의 한 요소로서 유엔 북한협력 전략 서명의 한 주체인 유네스코가 소관기관의 전문분야에 입각하여 유엔 북한협력 전략을

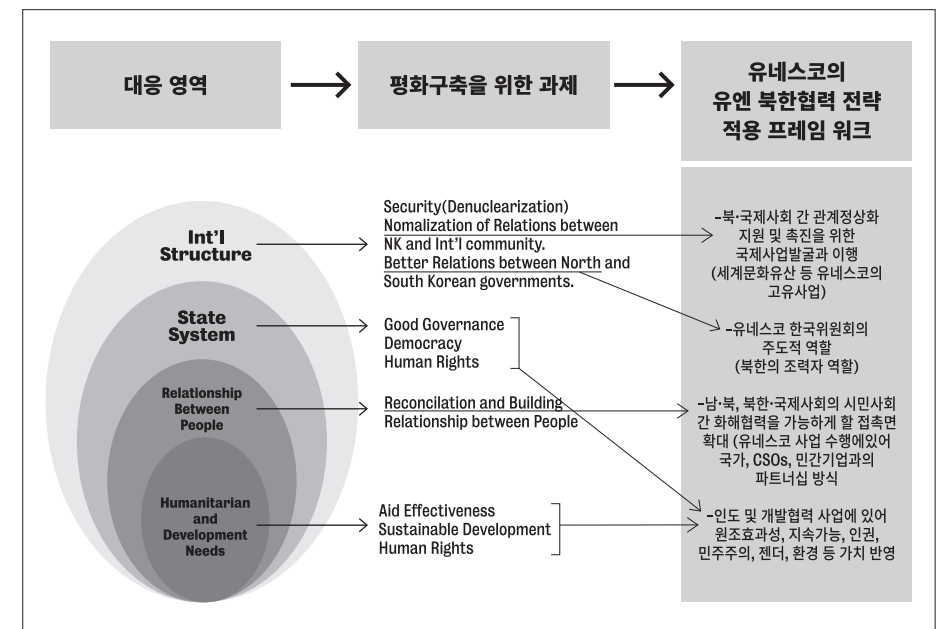
이행함에 있어 고려해야 할 요소는 무엇인지 분석하고자 한다.

5.1 준수되어야 할 원칙과 목표

앞서 북한과 같이 국제규범, 협약, 원칙, 가치 등에 대한 내재화 수준이 낮은 국가를 상대로 하는 개발협력 사업의 경우 이들 국가의 거버넌스, 인권, 민주주의, 지속가능성의 역량 강화를 위한 총체적 접근법이 필요함을 확인하였다. 과거 사업들이 긴급한 인도적 상황 완화에만 초점을 맞추었고 이러한 사업들이 기능주의적 관점에서 사업 수행과정의 접촉면 확대를 가능하게 하였고 이것이 일정정도 평화구축에 이바지하는 부수적 결과를 가져오기도 하였다. 하지만 새로운 국제환경 속에서 개발협력 사업의 부수적 결과로서가 아닌 사업의 한 목적으로서 평화구축을 가능하게 하고 촉진시킬 수 있는 사업 전략이 필요하다고 하겠다.

이를 위해 유네스코의 개발협력 사업이 1차적 성과(output)를 충족시키면서 이 사업들의 2차적 결과(outcome)와 중장기 영향력(impact)이 평화구축에 기여할 수 있도록 개발협력 사업의 기획 단계에서 ‘성과(output)-결과(outcome)-영향력(impact)’ 단계에 평화구축 요소를 포함시키는 방향으로 사업이 기획될 필요가 있다.

<그림 10> 유네스코의 유엔 북한협력 전략 프레임워크



출처: 저자 작성

²⁹ 남한의 헌법이 북한을 국가로 인정하고 있지 않다는 점에서 남북 관계를 국가 간 관계로 규정할 수 없다고는 하나 본 연구에서는 이러한 헌법적 논쟁은 지양하도록 하겠다.

<그림 10>이 보여주는 것과 같이 평화구축을 위한 영역별 목표를 바탕으로 유네스코의 전문성과 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’에 기반한 유네스코의 사업 기획시 평화구축에 기여할 수 있는 원칙과 가치의 반영이 필요하다. 일례로 인도지원 및 개발지원 사업의 기획, 이행, 평가에 있어 SDGs 목표, 인권, 민주주의, 젠더, 환경, 거버넌스 등의 요소 및 가치가 반영될 수 있도록 사업 기획이 필요하다. 이러한 가치들이 사업에 반영되고 이행될 때 북한과 남한을 비롯한 국제사회, 시민사회 간 신뢰와 화해의 관계 형성이 가능하다. 이를 촉진하기 위해서는 유네스코가 대북 사업을 직접 수행하기 보다는 민간단체, 기업, 타 국제기구 및 개별국가와의 협력 사업을 확대하는 방식이 필요하다고 할 수 있겠다. 또한 국제 차원에서는 남북한 정부 차원의 관계 향상을 위해서 유네스코한국위원회의 고유한 기능과 역할에 기반하여 남북한 관계 발전의 촉진자 역할로서 역할을 수행할 수 있을 것으로 본다. 아울러, 국제사회와 북한 간 관계 정상화의 촉진자 역할로서 유네스코는 유네스코와 국제사회를 연결하는 고유 사업(세계문화유산 등재 사업 등)을 바탕으로 북한과 국제사회를 연결하는 가교 역할을 수행함으로써 북한이 체재전환 및 정상국가로서의 역할과 의무를 다하도록 하는 역할을 할 수 있을 것이다. 결과적으로 유네스코는 북한이 굿거버넌스로 역량 강화, 여러 행위자들과의 신뢰 형성을 바탕으로 평화구축의 핵심인 북한의 정상국가화가 가능한 사업을 지향점으로 삼을 필요가 있겠다.

5.2 유네스코 대북사업 추진 방향

개발협력 사업이 평화구축을 공고히 하는 데 있어 필요한 원칙과 목표 그리고 접근법을 반영하여 유네스코한국위원회의 주요 사업을 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’의 4대 우선순위와 세부 목표에 접목하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 유네스코의 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’과 이행방안

사업 분야	유네스코한국위원회	유엔 북한협력 전략 우선순위 및 세부목표	유엔 북한협력 전략 과 유네스코 사업 간 연계
교육	글로벌 학습도시 네트워크(GNLC)	2. 사회개발 서비스: -유치원, 소학교, 중등학교, 3차 교육기관, 그리고 기술 및 직업 교육·훈련 부문에서 양질의 교육 제공 및 형평성 제고	북한 지방 행정구역 내 학습도시 네트워크 가입 및 활동을 지원하여 교육 2030 이행 실천과 평생학습 분야의 국제협력 촉진 및 이를 위한 남한 내 지방자치단체의 참여 확대
	교사학생참여 세계시민교육		‘평화, 인권, 다문화, 환경, 세계화, 지역고유문화, 경제정의’를 주제로 하는 유네스코 레인보우 청소년 프로젝트를 북한으로 확대
	유네스코 한일교사대화		유네스코 남·북·일 교사대화 프로그램으로 확대
과학	인간과 생물권사업(MAB), 국제지구과학 지질공원프로그램 (IGGP)	3. 복원력과 지속가능성: -환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험관리 부문에서 정부 기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행	-북한 내 생물권보전지역, 세계지질공원 지정 지원 사업 및 이를 위한 북한의 역량 강화 사업 -동북아생물권보전지역네트워크 (EABRN)를 통한 북한과 동북아 국가 간 협력 확대
	정부간해양학 위원회(IOC)와 국제수문학 프로그램(IHP)	2. 사회개발 서비스: -가정, 교육기관, 의료시설, 특히 가장 취약한 가구와 집단들에 대한 적절하고 공평하며 지속가능한 물·위생시설 보급	IOC 및 IHP 등에 대한 북한의 참여 및 동분야들에 대한 북한 당국의 역량 강화
인문 사회 과학	생명윤리, 과학기술윤리	4. 데이터와 개발관리: -국제 기술표준을 적용하기 위한 북한의 역량 강화 -국제 조약, 협약, 기타 체계에 대한 북한의 준수 강화와 증거에 기초한 보고 체계 강화 ⁵⁰	유네스코 국제생명윤리위원회 (IBC)와 정부간 생명윤리위원회 (IGBC), 세계과학기술윤리위원회 (COMEST) 활동에 대한 북한의 역량 강화
	스포츠		유네스코의 체육과 스포츠에 관한 정부간위원회 (CIGEPS) 및 국제스포츠반도핑협약 관련 주요 활동에 대한 북한의 역량 강화

	사회변동관리 (MOST) ³¹	3. 복원력과 지속가능성: -재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체, 특히 여성을 포함한 가장 취약한 인구집단 보호 및 대응력 제고	북한의 체제전환 및 재난 상황에서 발생할 수 있는 도전과제들에 대한 연구자와 정책입안자 간 협업 지원
문화	세계유산, 무형유산, 기록유산, 유네스코 창의도시, 개도국 역량강화사업 등	3. 복원력과 지속가능성: -환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험관리 부문에서 정부 기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행	북한의 세계유산(자연, 문화, 무형문화, 기록유산) 등재 지원 및 세계유산(해상, 육상과 문화자원 연계 지속가능한 관광사업)(Cultural Tourism) 개발 등을 위한 북한의 역량 강화 ³²
국제 협력	유네스코본부, 지역사무소, 국가위원회 협력	4. 데이터와 개발관리: -국제 조약, 협약, 기타 체계에 대한 북한의 준수 강화와 증거에 기초한 보고 체계 강화	북한에 유네스코한국위원회의 북한 특별사무소 설치 혹은 유네스코 북한위원회 역량강화를 위한 유네스코한국위원회 인력 교환 프로그램 실시
개발 협력	교사역량강화 및 교재보급 사업	2. 사회개발 서비스: -유치원, 소학교, 중등학교, 3차 교육기관, 그리고 기술 및 직업 교육·훈련 부문에서 양질의 교육 제공 및 형평성 제고	북한의 교사 역량강화 사업 및 교재보급 사업

출처: 저자 작성

30 유엔 북한협력 전략은 여러 분야에 걸친 국제적 표준, 규범, 협약 등에 대한 북한의 역량강화 필요성을 다음과 같이 명시하고 있다 “유엔은 북한이 국제적으로 승인된 기술표준을 개발하고 적용할 수 있도록 지속적인 지원 활동을 펼칠 것이다. 이러한 국제 기술표준은 대개 북한이 유엔 회원국으로 참여하는 정부 간 논의에서 확립되는데, 아시아태평양 경제사회위원회(UNESCAP), 유네스코, 유엔의 여러 기금과 프로그램(UNICEF, UNFPA, UNDP)은 물론, 국제해사기구(IMO), 국제민간항공기구(ICAO)와 같은 모든 전문 기관들에 의해 일상적으로 다루진다. 국제표준의 적용은 앞서 언급한 세 가지 전략 우선순위의 실현을 위해 매우 중요할 뿐만 아니라, 북한 개발에 있어 여타 분야들에도 영향을 미친다. 또한 이는 북한뿐 아니라 세계 전체의 공리 증진에도 기여하는데, 국가 수입 통제, 항공 안전 절차, 기상정보의 공유가 그 예라 할 수 있다... 유엔의 지원에는 기술협력, 정책 대화(policy dialogue), 그리고 북한을 포함한 회원국들에 의해 논의되고 비준된 여러 조약과 협약에 나와 있는 국제규범 및 표준의 시행을 위한 북한 관료·기관에 대한 훈련·교육 같은 역량 강화가 포함될 수 있다.” 출처: 유엔북한팀(2016), p. 21.

31 Management of Social Transformations (MOST)는 세계화, 국제 이주, 도시 난개발 등으로 급격한 사회 변동이 일어나는 과정에서 이주민 인권 보호, 빈곤 퇴치, 지속가능한 도시계획 등 새로이 부각되는 과제들에 대한 해결책을 모색하기 위해 연구자와 정책 입안자들의 대화와 협력을 촉진하는 것을 목적으로 한다.

32 남한은 12개의 세계유산을 등재한 반면 북한은 2개(고구려고분군/2004년, 개성 역사지구/2013년)에 불과하다. 유네스코 세계유산으로 등재되기 위해서는 잠정목록단계를 거쳐야 하는데, 북한은 2000년 평양역사유적지구, 구장군 일대 동굴, 칠보산, 금강산 및 일대 역사유적, 묘향산 및 일대 역사유적 등 5개를 세계문화유산 잠정목록에 등재한 것으로 알려져 있다. 아울러 북한은 1989년 백두산을 유네스코 생물권보전지역으로 등재시켰으나, 세계자연유산 잠정목록에는 등재시키지 못한 반면 중국은 단독으로 'Vertical Vegetation Landscape and Volcanic Landscape in Changbai Mountain'라는 이름으로 백두산을 잠정목록에 등재시킨 것으로 알려지고 있다. 출처: 유네스코와 유산 웹사이트(<http://heritage.unesco.or.kr/>) 검색일: 2018.6.15.)

6. 맺음말

1995년 시작된 한국과 국제사회의 대북지원 사업은 비록 그 한계에도 불구하고, 작금의 남북 긴장관계 완화와 반세기에 걸친 적대적 대립에 종지부를 찍을 수 있는 환경 조성에 기여했다는 평가 또한 가능하게 한다. 하지만 여전히 북핵 문제의 해결과 진전 없이는 북한에 대한 인도지원 뿐만 아니라 개발지원 사업은 어렵다는 것이 일반적인 견해이다. 이러한 가운데 이 글은 북핵 동결의 보상으로써 개발협력 사업을 어떻게 추진할 것인가라는 문제의식 보다는 북핵문제를 해결해 가는 과정, 즉 평화를 만들어 가는 과정 속에서 북한에 대한 인도 및 개발협력 사업을 어떻게 조화시킬 수 있을 것인지에 대한 고민에서 시작되었다.

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

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

북한은 이제껏 ‘은둔의 왕국’이었다. 이러한 이미지와 정책을 벗어 던지고 바깥세상으로 나오려는 노력을 보이고 있다. 하지만 은둔의 왕국이었던 북한은 아직 어떻게 걸어야 할지, 어떤 방향으로 걸어야 할지, 어떤 언어를 써야 할지, 어떻게 행동해야 옳은지 잘 모르는 이제 걸음마를 떤 아기와 같다. 북한이 건강한 국제사회의 일원으로 성장할 수 있도록 국제사회와 교감하는 방법을 알려주어야 한다. 유네스코는 고유 목적 사업들을 통해 회원국 및 국제사회와 커뮤니케이션을 한다. 북한이 유네스코 사업 속에서 국제사회와 교류할 수 있도록 다양한 사업에 북한을 참여시키고, 의사소통할 수 있는 역량을 키워주고 지원하는 것이 필요한 이유이다.

참고문헌

김성한·문경연, 「한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할」 『국제관계연구』 19(1), 2014.

김치관, 「6.15공동선언 이후 남북공동행사에 관한 연구: 행사의 경과와 주최 조직의 변화 발전을 중심으로」 경남대학교 석사학위 논문, 2007.

유엔북한팀, 「유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021」 (평양: 유엔북한팀) (우리민족서로돕기운동 번역본), 2016.

이주철, 「대북정책에 대한 여론 변화 추이-1995년 이후를 중심으로」 『국제고려학회논문지』 10호, 2007.

Dong Jin Kim, “Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula,” *The Pacific Review*, Mar 2015.

DPRK Central Bureau of Statistics & UNICEF, WFP, WHO, “Democratic People’s Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Surveys,” conducted in 1998, 2000, 2002, 2004, 2009, 2012.

DPRK Central Bureau of Statistics, “DPR Korea 2008 Population Census,” Pyongyang: Central Bureau of Statistics, DPRK, 2009.

DPRK Central Bureau of Statistics, “Tabulation of the Population Census of the Democratic People’s Republic of Korea (31 December, 1993),” Pyongyang: Central Bureau of Statistics, DPRK, 1995.

Dugan, Maire, “A nested theory of conflict,” *A Leadership Journal: Women in Leadership-Sharing the Vision*, 1 (1), 1996.

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

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

United Nations, “Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development,” 검색일: 2018. 5. 20, available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

북미정상회담 이후 한반도 안보상황과 개발협력의 역할

정구연

강원대학교 정치외교학과

1. 서론

본 연구는 지난 6월 북미정상회담 이후 동북아 안보상황에 대한 분석을 바탕으로, 개발협력이 동북아 안보상황 안정에 기여할 수 있는 방안을 논의해본다.

우선 본 연구는 안보와 개발의 연계 (security and development nexus)의 분석 프레임 워크에 대해 논의하고, 이를 북한의 상황에 적용하기 위한 이론적 틀로서 선출인단 이론과 최근 김정은 정권이 취하고 있는 정권안정화 전략의 양상에 대해서 논의한다. 북한 정권은 내구력 향상을 통해 안정화를 꾀하고 있는데, 이로 인해 국제사회의 대북 개발협력은 일반적 개발목표의 달성보다는 장기적 낙수효과 및 비핵화를 위한 안보-평화 교환 모델 적실성 증대에 기여하리라 예측해볼 수 있다.

이러한 결론은 위와 같은 북한 내부의 상황뿐만이 아니라 비핵화 협상이 진행되는 한반도 및 주변 지역 안보환경과 이에 대한 주변국의 전략 때문이기도 하다. 현재 한반도 안보상황의 핵심화두는 북핵문제, 그리고 북핵문제를 이용한 동북아 세력균형의 변화 등의 전통 안보의 현안이다. 미국의 대북 정책 우선순위는 이와 같은 안보현안이며 자유주의적 관여 정책은 고려하고 있지 않다. 실제로 미국은 대북제재 연대를 강조하며 북한에 대한 국제사회의 개발의 가능성을 닫아놓고 있어, 대외적으로도 안보와 개발의 연계 접근법을 채택하기 상당히 어려운 상황이다.

그럼에도 불구하고 개발협력이 한반도 안보현황을 보다 안정적으로 변화시키는데 기여하기 위해서는 첫째, 북한과 미국의 비핵화 협상에 기여할 수 있어야하며 둘째, 동북아 안보딜레마를 약화시킬 수 있어야한다.

결과적으로 대북 개발협력의 지향점에 관해서는 다음과 같은 두 가지 방향에 대해서 논의할 수 있다. 이는 개발협력의 효과를 의도하는 지점이 어디냐에 따라 달라질 것이다. 특히 안보의 영역에서 식별할 수 있는 개발협력의 목적이 무엇이나에 관한 것이다. 우선 대북 개발협력의 목표가 단기적 비핵화라면, 대북제재의 제약을 벗어나지 않는 인도적 지원에 국한 될 것이다. 그러나 북한이 비핵화의 의지를 표명하고 구체적인 행동을 제시할 수 있다면, 점차 안보와 개발의 연계 지점을 확장시킬 수 있을 것이다.

2. 안보와 개발 연계 및 북한에의 적용

2.1 안보와 개발의 연계

냉전 종식 이후 개발과 내전, 복합위기(complex emergencies)와 인간안보의 관계에 대한 많은 연구가 진행되었다. 특히 개발과 안보의 연계(nexus between development and security)에 대한 관심이 높아졌는데, 코피 아난 전 유엔사무총장 재임 당시 공개된 보고서 《보다 안전한 세계(A More Secure World)》를 통해 ‘안보와 개발은 불가분 연결되어있으며 빈곤국이

개발의 기회를 얻을 때만이 세계는 더욱 안전해질 수 있다'는 명제가 제시됨으로써¹ 국가 대외정책에서뿐만 아니라 다수의 국제기구 정책에 이러한 아이디어가 반영되기 시작했다.² 사실상 이와 같은 관심은 폭력과 갈등, 그리고 안보부재의 상황이 개발에 어떠한 영향을 미칠 것인지 너무나 자명했기 때문이다. 또한 이와 반대 상황에서도 인간개발지수(human development index)가 낮은 국가들은 갈등과 폭력을 경험할 확률이 높았기 때문이다. 결과적으로 개발과 안보의 '연계' 개념화는 냉전 종식 이후 더욱 복잡해진 국제정세를 인식하고 이에 대한 정책적 방향을 제시하는 프레임으로서 그 중요성이 높아지게 되었다.

이러한 연계 프레임워크는 특히 갈등 이후(post-conflict)의 안보 상황이 다시 악화되지 않게 만들기 위해, 즉, 다시 갈등이 재발하지 않게 하기 위한 목적으로 내전이나 국가 간 갈등의 사례에 많이 적용되어왔다. 예컨대 과거 90%의 내전이 다시 재발했다는 사실이 이러한 연계 프레임워크의 필요성을 방증해준다.³

그러나 사실상 '연계'의 개념화와 이론화는 쉽지 않다. 안보와 개발의 상호작용을 분석할 수 있는 이론 혹은 분석 프레임은 아직 정립되지 않았으며, 결과적으로 안보와 개발의 상호작용 결과에 영향을 미칠 수 있는 단일한 정책도 부재하다. 이러한 부재의 원인은 안보와 개발 사이의 상관관계가 아닌 인과관계를 설정하는데 있어서의 어려움 때문이다. 더욱이 안보와 개발의 연계 속에 존재하는 다양한 변수, 예컨대 국가 간 전쟁, 내전, 인권유린, 빈곤, 인구 압력, 환경 문제 등이 획일적(one-size-fits-all) 인과관계를 상정하기 어렵게 만든다.⁴

이로 인해 기존 연구들은 오히려 '연계'의 개념을 선부르게 정책에 적용하는 것에 대해 주의할 것을 요청하기도 한다.⁵ 근본적으로 안보와 개발 두 개념은 전혀 다른 학문적 전통에 근거하고 있으며, 경험적 사례들 역시 각각 서로 다른 개념을 제시하고 있다.⁶ 일반적으로 안보란 국가수준 혹은 국제수준에서 정치적, 법적, 강압적 수단을 통한 영토보전, 안정, 그리고 국가의 주요 이

익 보호를 의미하는 반면, 개발은 사회 혹은 국가가 부유하고 평등한 삶의 질을 달성하기 위한 과정과 전략을 의미한다.⁷ 안보의 개념은 주로 외부로부터의 위협 양상을 중심으로 확장되어왔는데, 특히 냉전 종식 이후로 증가한 내전과 인종청소, 집단폭력 등으로 인해 국가에 대한 위협뿐만 아니라 개인과 커뮤니티, 사회 등 국내수준 행위자에 대한 위협도 포함하게 되었다. 요컨대 안보와 개발의 궁극적 지향점은 각각 상이하다. 안보란 폭력적 갈등을 예방하거나 해결하기 위한 목적을 갖고 있는 반면 개발의 경우 사회경제적 발전, 보건, 교육, 인프라 향상 등이 그 주요 활동이기에, 결과적으로 개발협력과 안보의 관계는 단선적이지 않다.

이러한 맥락에서 기존의 연구들은 우선 갈등을 재개하게 만드는 원인에 대해서 분석한다. 이에 관해서 기존의 연구들은 갈등을 재개하는 행위자의 탐욕(greed)과 불만(grievance)을 주요 독립변수로 지적한다. 탐욕이라는 독립변수를 지적하는 기존 연구의 경우, 취약한 경제구조 속에 존재하는 행위자는 자신의 체제 혹은 조직을 유지하기 위해 경제력이 필요하므로, 갈등을 일으켜 이득을 취할 수 있는 기회구조 속에서는 언제든지 갈등을 재개할 수 있다고 주장한다.⁸ 한편 불만을 독립변수로 지적하는 연구들은 그들이 기대하는 가치와 실제로 획득할 수 있는 가치 사이의 편차를 불만으로 정의하는데, 이는 사회적 배제가 팽배한 상황 혹은 정의추구가 불가능한 상황이라고 볼 수 있으며 이것이 갈등이 재개되는 원인으로 지적한다.⁹ 각각의 이론에 따르면, 우선 탐욕을 상쇄하기 위해서는 갈등 이후 상황에 대해 경제적 원조를 제공함으로써 갈등 재개의 기회비용을 높여야 한다는 결론에 이른다. 대규모의 경제원조, 특히 건설과 산업 활성화를 통해 경제적 소득을 높여줌과 동시에 갈등 재개를 위한 참여자들의 동원(mobilization)을 어렵게 하는 환경을 만들어줄 수 있는 것이다. 또한 국제사회와의 경제협력, 특히 무역을 통해서도 갈등 재개의 자금이 되어왔던 밀매를 근절시킬 수 있다는 점도 기존연구에서 논의된 바 있다.¹⁰ 한편 불만을 상쇄하기 위해서는 대중들이 의지할 수 있는 정당한 법치와 이를 실천할 수 있는 제도 및 거버넌스가 구축되어야 한다고 지적한다.¹¹

요컨대 안보와 개발의 연계란 개발협력을 통해 안보적 갈등을 다시 개선할 동기를 약화시키는데 그 목적이 있을 것이다. 물론 이제껏 논의한 기존의 연구는 대부분 내전을 겪었던 저개발국의 사례가 대다수를 차지하고 있지만, 한반도 안보 상황에 대한 함의도 분명 존재한다. 특히 북한이 오랫동안 유지해왔던 경제·핵 병진 노선의 경우, 북한의 경제발전을 위해 외부로부터의 협력을 억지할 수 있는 핵개발이 필요하다는 논리에 서있었고, 핵무력 완성 이후로는 북한이 "안보

1 United Nations, 2004. "A More Secure World : Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-Generals High Level Panel on Threat, Challenges, and Change" (New York: United Nations). vii.
 2 United Nations, 2004. "A More Secure World : Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-Generals High Level Panel on Threat, Challenges, and Change" (New York: United Nations); United Nation Development Programme(UNDP), 2005. "Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroad: Aid, Trade, and Security in an Unequal World" (New York: United Nations); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2004. *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (Paris: OECD); European Council, 2003. *A Secure Europe in a Better World: A European Security Strategy*. (Brussels: European Union); European Council, 2008. "Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World." (Brussels: European Union); Department for International Development (DFID), 2005. *Fighting Poverty to Build a Safer World: A Strategy for Security and Development*. (London: DFID).
 3 World Bank, 2011. "Conflict, Security, and Development" World Bank Report 2011. (Washington D.C.: World Bank).; Paul Collier et al. "Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy" World Bank Report (Washington D.C.: World Bank/Oxford University Press).
 4 Tschirgi, Necla, Francesco Mancini and Michael Lund, *The Security-Development Nexus: Searching for Critical Connections*(Boulder, CO: Lynne Reiner, 2009).
 5 Mark Duffield, 2007. *Development, Security and Unending War: Governing the World of People*. (Cambridge: Polity).
 6 David Chandler, 2007. "The Security-Development Nexus and the Rise of Anti-Foreign Policy" Journal of International Relations and Development 10(3): 362-386; Peter Uvin, 2002. "The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms," Journal of Peacebuilding and Development 1(1): 1-20.

7 International Peace Academy, "The Security-Development Nexus: Conflict, Peace and Development in the 21st Century" IPA Report (May 3-7, 2004)
 8 C. Cramer. 2002. "Homo economicus goes to war: Methodological individualism, rational choice and the political economy of war," World Development 31(11):1845-1864; Paul Collier, 2000. "Economic Causes of Civil War and their implications for Policy" World Bank Report (Washington D.C.: World Bank).
 9 Ted Gurr, 1970. *Why Men Rebel* (Princeton: Princeton University Press); Frances Stewart, 2000. "Crisis prevention: taking horizontal inequalities" Oxford Development Studies 28(3): 245-262.
 10 Paul Orogun, 2004. "Blood Diamond and Africa's Armed Conflict in the Post-Cold War" World Affairs Institute 166(3) : 151-161.
 11 World Bank, 2011. "Conflict, Security, and Development" World Bank Report 2011. (Washington D.C.: World Bank).

대 평화의 교환” 모델을 통해 한반도 비핵화 및 평화체제 전환을 국제사회와 논의하고 있다는 점에서 그러하다.

북한은 핵문제를 일관성 있게 안보의 프레임에서 접근하였다. 다시 말해 북한이 핵개발을 한 이유는 미국으로부터의 안보위협 때문이며, 핵문제의 해결은 대북 위협이 해소되어야 가능하다고 주장해왔다.¹² 북한이 지난 6월 북미정상회담에 앞서 핵·미사일 발사 중단, 풍계리 핵실험장 폐쇄 단행, 동창리 미사일 엔진 시험장 폐쇄 추진은 이와 같은 맥락에서의 선제적 조치라고 볼 수 있을 것이다. 미국의 트럼프 대통령 역시 한미연합군사훈련을 잠정적으로 중단하기로 결정함으로써 북한의 요구에 응했다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 북한은 앞으로도 비핵화 이행조치를 점진적으로 제안 및 이행하고자 할 것이며, 순차적으로 종전선언, 북미연락 사무소 등 다양한 안보적 조치가 제시될 것으로 예측할 수 있다.

북핵문제 해결을 위한 “안보 대 안보” 교환 프레임 이외에도 “안보 대 경제” 교환의 프레임도 존재했다. 그러나 핵문제는 기본적으로 안보문제이며, 안보 문제가 경제적 수단으로 해결되어 성공적으로 해결된 사례는 찾기 어렵다. 안보문제가 해결된 후 경제적 보상프로그램이 작동할 수는 있을 것이다. 그러나 북핵문제 해결에 있어서 경제적 보상 수단을 사용하고자 하는 것은 경제적 보상의 효과를 과대평가했거나, 미국이 북한과 안보문제를 대등한 입장에서 협상하기를 회피한 결과라고 볼 수 있을 것이다.¹³

그러나 경제적 보상의 유인이 비핵화과정을 추동하는데 있어 전혀 무용한 것은 아니다. 비핵화를 위해 북미간의 “안보 대 안보의 교환” 모델은 궁극적으로 북한의 비핵화와 체제보장이라는 결과를 목표로 하고 있기 때문이다. 이때의 체제보장은 결국 한반도 안보환경의 평화, 그리고 주변국과의 신뢰조성을 기반으로 한다. 지난 2018년 4월 20일 북한 노동당 7기 3차 전원회의를 통해 북한이 경제·핵 병진노선의 종료와 새로운 국가노선으로서의 경제총력 노선을 선언한 것은 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 3차 전원회의 결정서에 명시된 바와 같이, 북한은 사회주의 경제건설을 위해 유리한 국제환경을 마련하기 위해 주변국과 국제사회와 긴밀한 관계를 구축해나가겠다는 의지를 보였다. 핵실험 중지와 맞물려 안보 대 안보 교환 프레임의 국제적 공감대를 확산시킴과 동시에 이러한 정책노선의 선회는 궁극적으로 안보와 개발 연계 프레임이 적용할 수 있는 많은 여지를 남겨두고 있다.¹⁴

이러한 여지는 앞서 언급한 것과 같이 북한의 비핵화와 이에 대한 경제적 보상을 맞교환하려 한다는데 있기 보다는, 안보와 개발 연계 프레임을 통해 북한과 한국, 미국, 그리고 국제사회와의 신뢰를 형성하고 정책결정가들과 시민 등 접촉면을 넓혀 안보위협인식을 다층적으로 상쇄할 수 있는 기회, 즉 비핵화를 유인할 수 있는 기회를 마련할 수 있다는 점에 의미가 있을 것이다.

즉, 다양한 개발협력 프로그램을 통해 북한의 안보위협을 약화시켜 북한이 다시 핵·경제 병진노선으로의 회귀를 선택할 기회비용을 높여야 하는 것이다.

물론 이를 위해 중요한 것은 이러한 기회비용을 측정하고 정책적 결정을 내리는 북한 내의 조직에 대한 이해일 것이다. 이에 따라 다음 절에서는 안보와 개발 연계 프레임이 적용될 수 있는 북한 내부의 상황에 대해 논의해보고자 한다.

2. 안보와 개발 연계 프레임과 북한 정권 안정화 전략과의 상충 가능성

한반도에서 개발과 안보의 연계를 적용하기 위해서는 대북 개발협력과 한반도 안보의 안정적 관리 사이의 관계를 분석할 필요가 있다. 이를 위해 필요한 분석틀로 본 논문은 선출인단 이론(selectorate theory)¹⁵을 제시한다. 한반도 내에서 안보와 개발의 연계 및 이들 간의 장기적 선순환을 가능케 하기 위해서 가장 중요한 것은 김정은 정권이 유지되는 메커니즘에 대한 이해이다. 특히 김정은 집권 이후 정권 안정화 차원에서 사용한 전략에 대한 이해를 말하며, 이것이 외부로부터의 개발협력과 결합되었을 때 어떠한 동학을 이룰 것인지 알아볼 필요가 있다. 궁극적으로 이것이 북한의 비핵화에 기여할 수 있을 것인지에 대해서도 논의할 수 있을 것이다.

선출인단 이론은 지도자가 자신의 정권 유지를 위해 필요한 최소한의 집단, 즉 승리연합(winning coalition)의 의견을 의식해 정책을 결정한다는 주장을 골자로 한다. 지도자는 세금으로부터의 재정수입과 재정지출간의 차이로 존재하는 지대(rent)를 극대화하여 자신의 승리연합에 제공하고자 하며 이를 통해 자신의 정권을 유지하고자 한다. 민주주의 지도자의 경우 승리연합은 자신에게 투표할 수 있는 유권자 모두인 반면, 독재 국가의 경우 승리연합은 자신을 지지하는 일단의 정치세력일 가능성이 높다. 선출인단 이론은 지도자가 승리연합에 제공하는 공공재 혹은 사유재의 크기에 따라 자신의 정권이 유지될 가능성이 높아진다는 선형적 예측을 제시한다. 다만 민주주의 국가 지도자의 승리연합은 독재 국가 지도자의 승리연합보다 더욱 그 규모가 클 가능성이 높기 때문에, 민주주의 국가 지도자들은 공공재를 승리연합에 제공한다. 반면 독재국가 지도자는 작은 규모의 승리연합에 사유재를 제공하며 지지기반을 공고화하려고 한다. 결과적으로 승리연합의 크기가 작을수록 승리연합에 포함된 행위자들이 누릴 수 있는 사유재의 크기는 커지며 이들의 충성도는 높아진다.

이러한 선출인단 이론은 최근 경제제재 사례로서 이란과 북한의 사례, 그리고 구 공산권 국가들의 정권 내구력(resilience)의 원인을 분석하는데 적용된 바 있다.¹⁶ 북한에 대해 선출인단

12 박종철, “한반도 평화체제 구축방안” 성기영 외, 평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력 (서울: 통일연구원), p. 90.

13 박종철, “한반도 평화체제 구축방안” 성기영 외, 평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력 (서울: 통일연구원), p. 90.

14 물론 북한의 이러한 전략적 결정과 노선 선회의 배경에 대해서는 의견이 분분하다. 미국의 대북제재의 효과라고도 보고 있으며, 특히 지난 2017년 말에 대두되었던 미국의 대북 군사옵션 가능성에 대한 우려가 존재한다고도 분석되어왔다. 한편으로는 핵무력이 일정수준 완성되었다는 판단하에 북한과 미국의 대화입지가 과거보다 공평해졌다고 판단, 자신감에 근거하여 전략적 노선 선회가 이뤄졌다는 분석도 존재한다.

15 Bruce Buenos de Mesquita et al, 2004. *The Logic of Political Survival* (Cambridge: MIT Press).

16 홍우택, 정구연, 장지향, 2016. 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로 (서울: 통일연구원); Bon Sang, Koo, 2017. “Unique or Common? The Kim Jong UN Regime and Modern Authoritarianism” *North Korean Review* 13(2): 5-23; Mary Gallagher, Jonathan K. Hanson. 2013. “Authoritarian Survival, Resilience, and the Selectorate Theory” Martin Dimitrov ed. *Why Communism Didn't Collapse: Understanding Regime Resilience in China, Vietnam, Laos, North Korea and Cuba* (Cambridge, Cambridge University Press).

이론을 적용해 본다면, 우선 내부로부터의 위협에 대응하기 위해 북한 정권이 승리연합과 선출인단의 비율을 최소한으로 유지하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

<표 1> Party Membership by Party Congress

Party Congress	Year	Number of party member	Number of representative	Ratio of party members to population
1st	1946	366,339	801	4%
2nd	1948	725,762	999	8%
3rd	1956	1,164,945	916	10%
4th	1961	1,311,563	1657	12.2%
5th	1970	1,600,000	1734	13%
6th	1980	2,000,000	3220	17%
7th	2016	3,400,000	3467	13%

출처: Koo, Bon Sang. 2017. "Unique or Common? The Kim Jong UN Regime and Modern Authoritarianism" North Korean Review, Vol. 13, No. 2.: 5-23.

<표 1>과 같이 북한이 조선노동당 내의 승리연합과 선출인단의 비율을 최소화하고 있다는 것은 결국 김정은 체제가 통치 자율성을 극대화할 수 있다는 것이며, 이러한 소규모의 승리연합에 공공재보다 사유재를 지급하며 이들의 충성도를 유지하고자 할 것임을 말해준다. 또한 소규모의 승리연합의 구성원을 자유로이 교체하면서 이들의 변질가능성을 차단하고 충성도를 높이고자 할 것이다.

물론 최근 이러한 승리연합내부에도 경쟁이 존재한다는 주장도 존재한다. 즉 핵무기 개발을 선호하는 일부의 승리연합 구성원이 있는 반면, 장마당의 돈주와 같이 군사적 수단보다는 시장의 역할을 선호하는 구성원이 있다는 것이다. 더욱이 이러한 승리연합 내부의 분포와 이들과 조선노동당 당원과의 결탁을 고려해본다면, 보다 포괄적인 김정은 정권 안정화 전략 차원에서 고려해볼 필요가 있다.

최근의 연구에 따르면 김정은 정권의 안정화 전략, 즉 2012년 이후로 등장한 제 3세대 세습 지도자로서의 김정은 정권이 연착륙하기 위한 전략을 세 가지 요인, 즉 정당화(legitimation), 억압과 통제(repression), 그리고 선출(co-option)을 중심으로 분석하고 있으며, 이 세 요소는 김정은의 통치자금(governing fund)의 수준에 따라 강한 상보적 관계를 갖고 있다고 한

다.¹⁷ 우선 정당화란 세습의 정통성에 대한 인민의 동의와 지지, 억압과 통제는 노동당의 대중과 여타 엘리트들에 대한 조직생활 및 사상 통제, 선출은 노동당 간부의 인선, 총원 뿐 아니라 엘리트간의 응집력과 엘리트들에 대한 조정 능력을 의미한다. 이 세 가지 요소는 김정은 정권의 통치자금의 수준에 따라 정권 안정화의 상부구조를 형성한다. 한편 통치자금의 안정적 수급 및 적절한 재분배는 김정은 정권 안정화를 위한 토대가 되며, 승리연합에 포함된 엘리트 집단에 대한 사유재 지급을 통해 충성도를 유지하고, 낙수효과를 통해 민심의 지지를 얻어내며, 이에 따라 결과적으로 억압의 기제가 작동될 가능성이 낮아지는 것이다. 물론 통치자금의 수급이 줄어들 경우, 부정적인 상보관계가 형성된다. 이때의 통치자금은 노동당, 보위부, 군부, 내각 등 다양한 유입경로를 통해 운영되며 우상화, 수령 선물, 현장 지원의 형태, 즉 사유재의 형태로 김정은에 의해 재분배된다.

그렇다면 이러한 정권안보 유지 방식이 개발로 인해 완화될 수 있을 것인가? 앞서 논의했듯 북한은 최소한으로 승리연합과 선출인단의 비율을 유지하며, 이들의 충성심을 사유재 제공을 통해 유지하고 있다. 통치자금이 원활히 공급된다면 낙수효과를 통해 승리연합으로부터 일반 민중에게까지 호혜적 조치가 확산될 것으로 기대하기도 하지만, 그렇지 않을 경우, 즉 승리연합에 포함되지 않은 북한 주민과 선출인단에도 포함되지 않은(disenfranchised) 북한주민은 그러한 조치로부터 제외될 것이다.

물론 북한정권이 대북 개발협력으로 들어온 다양한 재원을 정권안보 유지를 위해 사용할 뿐만 아니라 북한 주민의 불만을 줄여나가는데 쓸 수도 있을 것이다. 첫 번째 가능성은 북한 정권이 개발협력의 재원을 실제로 공공재로서 북한주민에게 나눠주어 북한 주민의 불만을 완화시킬 수 있는 가능성이다. 두 번째 가능성은 오히려 공공재의 제공을 줄이고 승리연합에 대한 사유재 제공을 증가시켜, 승리연합 구성원들로 하여금 사람들이 불만을 제기하는 것을 어렵게 만들거나 정권을 타도하려는 사람들의 자신감을 감소시켜 반란 가능성을 저지하는 것이다.¹⁸ 그러나 이 둘의 경우 모두에 있어서 김정은 정권의 내구력은 강화되고 안정화되는 방향으로 진행되고 있다는 것이 핵심일 것이다.¹⁹ 더욱이 이제까지의 대북지원 사례를 살펴보면, 북한은 외부로부터의 지원에 대해 외부 공여국뿐만이 아니라 내부인에게도 정보공개를 최소화하고 되도록 비밀을 지키려는 경향을 보이기 때문에, 개발협력을 위해 지원된 각종 재원이 어떻게 사용되어 어떠한 성과를 거두었는지 알기 어려운 것이 현실이다.²⁰

이러한 북한 내부의 정권안정화 전략과 개발협력의 상충가능성은 매우 낮으며, 일반적인 국제개발협력에 상정하는 민주화, 시장경제화를 단기적 목표로 삼기는 어렵다고 볼 수 있다. 다만 장기적인 측면에서 북한의 비핵화 과정을 추동하고, 동시에 북한 주민과 엘리트 계층 등 다층적인 접촉면 증가를 통해 “안보 대 평화 교환 모델”의 적실성을 높여나가는데 기여할 수는 있을 것

17 박영자, 2017. 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 (서울: 통일연구원).

18 김우상, 김재한, 황태희 외, 세계정치론 (서울: 카오스북 2015).

19 박영자, 2017. 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 (서울: 통일연구원).

20 초록우산어린이재단, 2018. 대북개발협력의 경험과 새로운 패러다임 (서울: 초록우산어린이재단).

이다.

한편 북한의 비핵화에 대한 실질적 조치가 선행되지 않았기 때문에 “안보 대 평화 교환 모델”을 한반도에 적용할 수 있는 여지는 아직 미흡하다고 볼 수 있다. 더욱이 비핵화 선행조치를 요구하는 미국의 접근법은 이러한 모델이 장기적 관점에서 준비되어야하며, 또한 대북 개발협력은 이러한 선행조치가 있어야만 가능할 것임을 보여주고 있다.

3. 한반도 안보상황

3.1 북미관계 현황

2017년 4월 공개한 미국의 대북정책은 최대압박과 관여(maximum pressure and engagement)이다. 최대한의 압박과 제재를 통해 북한으로 하여금 스스로 비핵화의 결정을 하게끔 만드는 것이 목적이며, 본 정책의 최종단계(end state)는 비핵화를 위한 협상에 복귀하는 것으로 설정되었다. 이후 조셉 윤(Joseph Y. Yun) 전 미국 국무부 대북정책특별대표(Special Representative for North Korea Policy/Deputy Assistant Secretary for Korea and Japan)가 밝힌 미국의 대북 정책의 4원칙은 1) 북한을 핵보유국으로 인정하지 않고, 2) 모든 대북 제재 및 압박 조치를 이행하며, 3) 북한 정권교체를 급속히 추진하지 않고 4) 최종적으로 대화를 통해 문제를 해결한다는 것이었다.

요컨대 북핵문제 해결에 있어서 미국의 우선적 접근법은 외교적 접근법이며, 북한이 도발할 명분을 주지 않음과 동시에 핵개발과 도발에 대해 북한이 치러야할 비용을 지속적으로 높여가고 했다. 이를 통해 궁극적으로 잠정적인 핵동결(interim, phased approach)이 아닌 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(Complete, verifiable, irreversible denuclearization, CVID)의 비핵화를 달성하고자했다.²¹ 이 CVID의 원칙은 이후 최종적이고, 완전히 검증된 비핵화(Final, fully verified denuclearization)로 대체되어 그 수위가 변동되기도 했으나, 미국의 우선순위는 일관적으로 검증에 있었다. 그리고 선 비핵화, 후 보상의 원칙에 입각하고 있다.

미국은 북한에 대한 압박 및 제재조치의 효과를 높이기 위해 관련국으로부터 협력을 도출하기 위한 관여정책을 추진한 바 있다. 특히 대북 제재 및 압박 공조 차원에서 중국에 대한 관여정책이 큰 비중을 차지하며, 이때의 관여는 중국이 대북 제재조치를 시행함으로써 미국과 함께 제재의 비용을 분담하자는 의미도 포함한다. 미국은 중국이 일본과 러시아, 한국의 대북 제재 및 압박수위와 보조를 맞추며 조절할 가능성을 우려하고 있었다. 즉 한국을 비롯한 역내 국가들이 대

북 제재수위를 낮출 경우 이에 보조를 맞출 가능성을 의미한다. 이에 대해 미국은 중국의 대미 협력수위와 북중관계 변화양상에 따라 미국은 중국과 북한에 대한 압박 수위도 높일 것으로 예측되어왔다.

이러한 외교적 접근법의 신뢰도(credibility)를 높이고 동시에 북한의 도발 및 긴장고조 조치를 억지하기 위해 한미연합군사훈련의 강도를 지속적으로 고조시켜왔는데, 이는 다시 말해 미국의 대북정책은 북한의 비핵화, 한반도 안정적 관리, 또한 아시아 태평양 지역 내 세력전이를 좌시하지 않겠다는 다층적 의도를 포함함을 보여주었다.

한편 중국과 러시아 측이 주장해온 쌍중단(雙中斷) 및 쌍궤병행(雙軌並行) 논의 등에 대해서 미국은 자칫 한미연합군사훈련의 성격과 상징성에 부정적 낙인이 찍힐 가능성을 우려했다. 즉 방어적 목적으로 정례적으로 치러진 한미연합군사훈련이 북한의 핵미사일 도발과 증가성을 갖는다고 인식될 가능성에 우려했다. 요컨대 미국은 북한이 비핵화의 의지를 보일 때까지 일관적으로 대북정책을 유지해왔다고 볼 수 있다. 비록 트럼프 대통령의 개인적 발언이나 트위터를 통한 의견 개진은 일부 대북정책과 모순되기도 하였으나, 미국 국무부와 재무부, 국방부 등 주요 부처를 통해 이행된 최대압박과 관여 정책은 상당부분 일관적이었다고 평가할 수 있다.

이러한 대북정책에 대해 총론 차원에서 미국 의회는 양당적 지지를 보내왔다. 다만 의회 내부에서는 미국 헌법에 위배되는 미국의 대북 군사적 공격을 반대하는 법안(HR 4140) 및 선제공격에 반대하는 법안(S. 2047)이 입안되었다. 그러나 각론 차원에서는 특히 대화와 관련해 강경파로는 H.R. 맥매스터 전 국가안보보좌관, 마이크 폼페이오 전 중앙정보국 국장, 므누신 재무부장관, 니키 헤일리 전 유엔대사가 포진한 반면 틸러슨 전 국무부 장관, 수잔 스톤 전 동아태차관보, 조셉 윤 전 대북정책 특별대표 등이 대화의 필요성을 강조한 온건파로서 대립해왔다.

한편 북한은 완전하고 검증가능한, 되돌릴 수 없는 비핵화(CVID)를 받아들일 수 없다. 북한은 핵을 통해 대미, 대남 억지력을 확보해야하기에, 핵보유국으로 인정받는 것이 최우선 순위였다.²² 2018년 신년사에서 언급한 전략국가 지위확보를 통해 정상국가화를 추진하고자 했으며, 평화국면으로의 전환 배경에는 핵무력이 완성된 만큼 경제·핵 병진 노선에 따라 경제발전을 위한 평화로운 환경조성 구축이 필요했다.

이러한 양국 간 접근법 차이에도 불구하고 지난 6월 12일 북미정상회담 개최에 합의한 배경에 대해 미국의 입장에서 우선 논의해보면, 미국은 남북정상회담 이후 한국의 대북 특사단이 전달해온 북한의 메시지를 일종의 ‘북한의 양보’로 인식했으며 이를 최대압박과 관여의 성과로 인식했다. 또한 북미 간 실무협상을 거치지 않고 바로 정상회담을 수락한 이유는 기존의 방식이 모두 실패로 귀결되었을 뿐 아니라, 승부사 기질을 가진 트럼프 대통령이 북한의 최고 지도자와 만나 직접 담판을 짓는 것이 더욱 효율적일 것이라 판단했기 때문이다. 또한 당시 러시아 스캔들, 총기문제 등 중간선거에 악재로 작용할 현안들이 산적한 상황에서 북미관계의 돌파구를 마련하

²¹ 미국이 오랫동안 고수해왔던 완전하고 검증가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)의 개념은 최근 최종의, 전적으로 검증된 비핵화(Final, fully verified, denuclearization)의 개념으로 대체되었다. 이러한 대체의 배경에는 한국측의 요청이 있었다고 전해진다. 즉 북한은 CVID를 정권을 취약하게 만드는 일방적 무장해제를 위한 접근법으로 인식하고 있기 때문이다. 미국 트럼프 행정부는 이러한 한국측의 요청을 받아들였으나, 여전히 CVID의 개념을 선호한다.

²² Daniel Byman and Jennifer Lind. 2010. “Pyongyang’s Survival Strategy: Tool of Authoritarian Control in North Korea” International Security Vol. 35, No. 1: 44-74.

는 것은 중간선거에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예측했기 때문이다. 한편 북한의 입장에서 중국까지 대북제재에 동참한 상황이 부담으로 작용하였을 가능성, 코피전략(bloody nose)의 시행 가능성, 혹은 이 모든 가능성을 포함하여 앞서 언급한 것처럼 경제·핵 병진노선에 따라 경제발전을 위한 평화로운 환경 조성이 필요했던 것으로 예측되고 있다.

그러나 2018년 6월 12일 싱가포르에서 개최된 북미정상회담을 통해 미국과 북한 양국 지도자가 도출해낸 결과물은 이러한 기존의 대북정책차원의 목표로부터 상당히 후퇴한 것으로 볼 수 있다. 즉 미국의 대북정책과 미국의 북한 비핵화 협상 전략이 각각 설정한 목표와 기대치가 차이를 보이고 있으며, 이러한 점에 있어서 과연 향후 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)를 달성할 수 있을 것인가, 그리고 그러한 의지를 갖고 있는냐에 대해 미국 대내외적으로 많은 비판을 받고 있는 상황이다.

결과적으로 이번 6월 12일 북미정상회담은 북한의 비핵화 공약(commitment)과 미국이 북한 안보를 보장하겠다는 공약을 교환한 것이 핵심으로 볼 수 있다. 즉 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)를 달성하기 보다는 반세기 넘은 적대국 관계의 정치적 개선이라는 측면에서 의미가 있을 것이며, 실질적인 기술적 협상은 그대로 사후과제로 남아있다. 이번 정상회담을 통해 합의한 내용도 1) 양국 지도자 간의 신뢰형성을 바탕으로 새로운 북미관계 구축; 2) 한반도 평화 체제 구축; 3) 한반도의 완전한 비핵화; 4) 전쟁포로와 실종자 유해 송환 등 네 개 조항으로 구성되어있다는 것이 이를 보여준다. 본 합의조항 가운데 사실상 네 번째 조항, 즉 전쟁포로 및 실종자 유해송환 조항만이 구체적 합의가 가능했던 현안이었다.

반면 지난 남북정상회담을 전후로 비핵화 협상의 쟁점으로 많은 논의가 되었던 비핵화의 목표, 즉 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID), 북한이 아닌 ‘한반도’ 비핵화의 의미, 비핵화의 절차와 시간표 등에 대해 미국은 북한으로부터 합의를 이끌어내지 못했고, 북한 역시 제재해제와 북미 간 종전협정 체결을 얻어내지 못하고 모호한 ‘안보 보장’의 공약만을 얻어냈다.

더욱이 트럼프 대통령은 북미정상회담 이후 기자회견 과정 중 한미연합군사훈련을 북한과의 비핵화 협상이 진행되는 동안 중단할 것임을 갑작스레 밝혔다. 이와 같은 결정을 미국의 관점에서 본다면, 트럼프 대통령은 북한과의 협상과정에서 북한 비핵화 달성에 우선순위를 두기보다는 북한이 제기하는 근본적인 안보불안의 요인 해소에 우선순위를 두는 접근법을 택한 것으로 해석할 수 있다. 즉, 완전하고 검증가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID) 목표가 달성되지 않는 한 보상은 없다는 원칙을 완화시켜 상호 위험감축의 방식을 일부 채택한 것이다. 물론 트럼프 대통령 스스로도 과거 행정부와는 다른 이러한 접근 방법이 효과를 거둘 수 있을 것인가에 대해 확신하고 있지 못하고 있다는 점을 북미정상회담 이후 기자회견 동안 밝힌 바 있다. 다른 각도에서 이러한 결정을 살펴보면, 결국 트럼프 대통령의 한미연합군사훈련 중단 결정은 중국의 쌍중단(雙中斷) 제안을 받아들인 것과 같다. 다만 이 과정에서 중국의 영향력이 배제되었다는 게 중국의 애초 취지와 달라진 점이며, 중국은 여전히 북핵문제 해결을 위한 정치적 부담을 안고 있긴 하지만, 미국은 ‘최대압박과 관여’ 대신 중국의 북한 비핵화 전략을 받아들인 것이다.

미국의 관점에서 대북제재 해제는 근본적으로 북한의 의미있는 비핵화 조치를 보여줄 수 있느냐에 달려있을 것이다. 미국 트럼프 행정부가 임하는 북한 비핵화 협상에 있어서 최우선 순위는 바로 시한(deadline)과 비핵화 초기 과제로 앞당겨진(frontload) 초기 가시 핵폐기, 즉 반출 혹은 폐기될 핵무기의 수량과 방식, 그리고 이에 대한 보상이다. 그러므로 평화기반 조성단계에 있어 가장 핵심적인 과제는 조기 가시 핵폐기가 얼마나 빨리 진행되느냐에 달려있다. 최근 밀착된 북중관계로 인해 미국은 최대압박과 관여가 포기되지 않았음을 밝힌 바 있으며, 미중 무역전쟁은 북한에 대해 중국이 제재와 압박을 가해야한다는 포석도 담겨있다.

3.2 남북관계의 변화

한국의 대북정책은 근본적으로 비핵화를 목적으로 하고 있지만, 입구론과 출구론의 2단계과정을 상정하며 우선 핵동결을 추진, 이후 최종 비핵화까지 순차적으로 진행하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 행동 대 행동의 접근법으로, 단계별 검증을 통해 다음 단계 조치로 나아가고자 한다. 이는 지난 이명박·박근혜 정부가 비핵화를 위해 노력했으나 북한의 행동변화를 전제했다는 점에 있어 비핵화를 달성하지 못했다는 판단에 근거한다.

한편 비핵화의 다른 출구는 관여로, 궁극적으로 신경제지도 구상으로 나아가기 위한 방안 중 평화협정 체결, 종전 선언을 포함한 평화체제 구축 등을 제시한다. 요컨대 현정부는 비핵화와 평화체제구축, 북한의 안보 우려 해소, 주변국과 관계개선 등 포괄적인 해법을 추구한다.

결과적으로 현 정부는 공식적으로 대북 제재와 압박을 원칙적으로 강조하지만, 대화 및 관여의 요소도 점진적으로 늘려나가는 추세에 있다. 그러나 이러한 한국의 입장은 남북미 3국관계의 딜레마로 이어지는데, 한국의 대북 관여 수준을 높인다면 미국의 최대압박과 관여의 대북정책은 더욱 강해질 수 밖에 없을 것이다. 즉 미국은 철저히 국익의 입장에서 비핵화 조치를 이끌어내기 위해 대북 제재와 압박 조치를 유지할 것이다. 최근 미국은 평창올림픽과 남북정상회담을 기점으로 진전된 남북 대화와 교류로 인해 대북제재가 완화될 것을 우려하고 있다. 최근 매티스 미 국방장관이 한미군사훈련 유예를 하지 않겠다고 한 발언은 이와 같은 맥락에 존재하며, 이는 다시 말해 한미간의 제재와 압박 연대의 시각차를 드러내는 것이라 볼 수 있다. 이러한 남북미 3국 간의 차이는 결과적으로 북한의 비핵화를 견인해가는 데 있어 남북관계의 진전도, 북미 간의 협상 진전 모두 느리게 한다.

4. 비핵화 협상 과정에서의 대북개발협력의 방향

4.1 ‘안보와 평화의 연계’ 아젠다의 자율성

북한 비핵화의 과정이 결실을 맺음과 동시에 남북관계 개선이 이뤄지고, 결과적으로 실질적인 교류가 활성화 된다면 과연 어떠한 분야에서, 어떠한 방식으로, 또한 누가 대북지원을 재개해야 하는지, 그리고 궁극적으로 이것이 한반도 평화에 어떻게 기여할 수 있는지에 대해서는 분명고민할 필요가 있다. 문제는 지금의 남북관계는 과거 남북교류가 활발하던 때와는 구조적으로 달라졌다는 점이다. 이때의 구조란 북핵 능력의 고도화로 인해 한반도 군사적 균형이 변화한 상태를 의미하며, 동시에 남북한 간 교류협력을 실행할 수 있는 국제환경이 대북제재로 인해 제한받고 있는 상황을 의미한다.

더욱이 앞서 논의한 미국의 대북정책, 즉 ‘최대압박과 관여’에서 보았듯 미국의 대북접근법은 북한으로부터의 안보위협에 대응하는데 우선순위를 두고 있다. 즉 대북정책에 있어 우선순위는 북한의 핵을 포함한 대량살상무기 및 탄도미사일 발사 능력 제거에 있다. 안보 이외의 영역에서 인권과 인도적 지원의 문제는 후순위로 밀려나 있는 상황이지만, 북한 비핵화 협상의 레버리지 차원에서 인권문제를, 비핵화 협상의 인센티브로서 대규모 개발협력을 언급하기도 했다. 그러나 이러한 본격적인 개발협력은 어디까지나 북한의 비핵화가 검증되었을 때에만 가능할 것이며, 대북제재의 연대는 유지될 것이다.

더욱이 트럼프 대통령은 북한과의 협상에서 우위를 차지하기 위해 군사적 옵션을 서슴없이 이야기해왔다. 단적으로 2017년 연말 북한에 대한 코피 전략(bloody nose)의 논의가 미국으로부터 흘러나왔는데, 기본적으로 이는 미국 대북억지력에 대한 재보장(reassurance)차원에 관한 것이었다. 즉 만약 동북아내 미국 동맹국들이 북한이 비이성적 행위자이기에 억지가 불가능하다고 믿는다면 미국이 코피작전을 통해 억지를 가능케 만들겠다는 의미임과 동시에, 만약 북한이 이성적인 행위자라면 역시 코피작전 전개 가능성을 시사함으로써 북한을 억지하겠다는 의미였다.²³

미국 의회는 북미정상회담 이후 미국 의회는 트럼프 대통령에게 외교적 공간을 마련해줘야 함과 동시에 북한에게 제공하기로 한 양보(concession) 조치들이 비핵화 검증과정을 앞서 이행되지 않도록 해야 하는 난관에 부딪히고 있다. 이러한 측면에서 우선 미 의회는 주한미군에 관한 별도조항을 포함한 국방수권법(National Defense Authorization Act, NDAA)을 통해 주한미군 주둔 여부는 북한과의 협상 대상이 아니라고 밝히고 있으며, 현재 약 28,500명 수준인 주한미군 규모를 22,000명 미만으로 줄일 수 없도록 의무화 하고 있다. 비록 국방수권법은 그 효력이 1년으로 제한된 예산법이지만, 주한미군 주둔에 관한 미국 의회의 초당적 입장을 살펴볼 수 있는 사례라고 볼 수 있다.

²³ 반대로 트럼프 대통령이 한국과 조율 없이 한미군사훈련을 중단하겠다고 밝힌 사실은 비핵화 협상 과정 유지 및 대화국면을 유지하며 동시에 한미동맹 차원의 대북 억지력을 유지하게끔 한미관계를 긴밀히 유지해야 하는 과제가 미국보다 한국에 있음을 보여준다. 트럼프 대통령의 이번 발언은 2016년 미국 대선 선거운동 당시의 주한미군 철수발언이 단순한 선거용 레토릭이 아니었음을 보여주는 사례로, 한미동맹의 존재와 활동이 점진적으로 협상대상이 될 가능성을 보여준다. 더욱이 이번 상황은 당사국인 한국과 사전 협의 없이 북미간의 협상 의제로 주한미군 주둔문제가 논의되고 있음을 보여준다. 또한 동북아 질서 유지를 위한 미국의 리더십을 어떻게 이끌 것인가에 대해 일본 등 동맹국들과도 긴밀히 협력하지 않을 수 있다는 점, 그리고 동북아 질서의 가치를 금전적으로 판단한다는 점을 다시 한 번 보여주었다. 결국 북한 비핵화 수순에 대한 한국과 미국의 입장 차이를 노정하며 대북 접근법이 균열이 존재하는 듯한 인상을 드러내지 않도록 한미 정부 간 조율이 지속되어야 할 것인데, 이를 위한 부담은 이제 한국에게 있다.

향후 트럼프 행정부 역시 북미 정상회담 합의문의 지속성을 담보하기 위해 의회로부터의 협조가 필요하게 될 것인데, 우선 미국 의회는 북한 비핵화 과정의 검증에 대한 핵기준 법안을 상정했다. 북미정상회담 직전 6월 6일 공화당 엘리엇 앵겔 의원에 의해 제안된 ‘북한 핵기준 법안(North Korea Nuclear Baseline act, H.R. 6012)’이 바로 그것이다. 이 법안은 미국 정부가 의회에 북한과의 비핵화 협상 진전의 기준을 제시하는 보고서를 제출할 것을 요구하고 있으며, 법제화 된 후 60일 이내 미상하원 군사위원회 및 외교위원회 등 국가안보관련 모든 위원회에 북한 핵 프로그램에 관한 상세한 보고서를 제출해야한다. 또한 180일마다 최신 내용을 담은 보고서를 다시 제출해야하며, 365일마다 검증평가보고서를 제출하도록 규정하고 있어, 과거 이란의 포괄적공동행동계획(JCPOA)이 행정부 협정(executive agreement)으로 체결되어 의회의 입장이 배제되었던 선례를 염두에 두고 있는 듯하다.

트럼프 행정부는 지난 6월 12일 북미정상회담의 결과와 향후 후속회담의 결과를 포함한 조약으로 만들어 미의회 상원 비준을 추진하려 하고 있다. 미 의회 역시 후속회담 과정에 초당적 상원실무대표단(senate working group)을 꾸려 참관할 것이라고 언급한 바 있는데, 이때 실무단의 공동의장은 상원 외교위원회의 다이엔 파인스타인(Diane Feinstein) 민주당 의원과 제임스 리시(James Risch) 공화당 의원이다. 상원의 비준이 필요한 이유는 바로 북한이 요구한 체제보장 때문인데, 구두 약속보다는 행정부 교체와 관계없이 지속될 조약 체결이 더욱 신뢰성이 있기 때문이다. 문제는 조약 비준은 상원의원의 2/3 이상의 찬성이 있어야 하는데, 지금 미 의회 상원은 공화당이 과반수(공화당 51, 민주당 47, 무소속 2)를 차지하고 있지만 비준을 위해서는 추가적인 민주당 의원의 지지가 필요하다. 그러나 민주당 상원의원들은 지난 북미정상회담 전 트럼프 대통령에게 보낸 서한을 통해 북미정상회담의 다섯 가지 요건을 밝힌 바 있는데, 1) 북한의 핵무기 및 생화학 무기의 제거; 2) 군사적 목적을 위한 우라늄·플루토늄 농축 및 생산 중단, 핵무기 생산시설 제거; 3) 탄도 미사일 발사 중지 및 관련 시설·프로그램 제거; 4) 북한의 핵 및 탄도 미사일 프로그램 검증 및 사찰을 위한 조사단의 “언제 어디서나(anytime anywhere)” 장소와 시간에 구애받지 않는 활동 요구를 받아들일 것; 5) 이 모든 조항은 영구적(permanent)일 것이 바로 그것이다. 물론 이때의 “언제 어디서나”의 조항은 이라크와 같은 패전국에 적용되던 조항이라 향후 논란의 여지가 있지만, 중요한 점은 북한이 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)를 받아들이지 않는 이상 북미회담 결과를 포함한 체제보장조약은 미국 의회의 비준을 받기 어려울 것이라는 점이다. 물론 11월 6일 중간 선거 이후 미의회 상하원의 지형이 바뀔 가능성도 배제할 수는 없으나, 북한 문제에 있어서 미국 의회의 분위기는 초당적으로 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)의 필요성을 강조하고 있다. 더욱이 대북제재는 적성국 교역법, 대북제재강화법 등 다층적인 법안을 통해 지난 반세기 동안 유지되어왔다. 행정명령으로 이뤄진 대북제재의 경우 해제가 상대적으로 용이할 수는 있어도, 의회에서 만들어진 대북제재법을 해제하기 위해서는 궁극적으로 의회의 동의가 필요하다.

요컨대 최근 미 의회가 북미 간 합의의 이행상황을 추적하고 동시에 미국 행정부의 결정과정에 대한 감시기능 확보 차원에서 그 영향력을 확장시키려하고 있다는 점에 주목할 필요가 있

다. 또한 미국 의회는 북미 간 합의사항이 이행되지 않을 시 추가적인 제재안을 발의할 가능성이 있다. 그러나 트럼프 대통령과 한국정부 모두 종전협정과 평화체제 구축에 대한 공감대를 갖고 있는 바, 비핵화 과정 이후로 체질이 예상되는 다수의 조약 및 협정 준비과정에 대해 미국 의회와 협력할 필요가 있을 것이다.

동북아 안보환경 역시 앞서 논의한 바와 같이 한반도 문제가 미중간의 관계 속에서 거래되지 않도록 조심해야하는 상황이다. 지난 2017년 국가안보전략 보고서와 2018년 국가국방전략 보고서에서 드러난 미국의 “자유롭고 열린 인도태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific strategy, FOIP)” 차원에서 드러나는 미국의 서태평양-아시아 전략은 중국에 대한 균형을 바탕으로 한 ‘힘을 통한 평화’의 노선에 놓여있는데, 이는 오바마 행정부와는 달리 중국과의 관계를 경쟁과 갈등, 협력이 다층적으로 존재하는 상황으로 인식하고 있지 않으며 중국 현상변경 세력이자 서태평양-아시아 지역에서 미국의 지위를 대체하려는 세력으로 식별하고 있기 때문이다. 이러한 상황은 기본적으로 동아시아 내 미중 안보 협력 구도를 기대하기 어려울 것임을 방증한다. 예컨대 미국은 북미정상회담을 전후로 미중 무역 갈등을 고조시키고 있을 뿐만 아니라 남중국해 항행의 자유 작전, 방공요격훈련 등을 실시했으며 중국에 대한 림팩(RIMPAC) 훈련 초청 취소, 대만해협 항공모함 진입작전 검토 등을 통해 전방위적 대중국 압박을 감행하고 있다. 한편 한미연합훈련 중단, 혹은 주한미군 철수 등의 레토릭은 일본의 안보불안을 확장시켜 독자적 방위능력 제고를 도모하게 만들 가능성이 크다.

요컨대 북한 핵문제는 안보문제이며, 미국은 이를 안보위협으로 받아들여 현실주의적 관점에서 접근하고 있다. 다시 말해 북한 비핵화 문제에 접근하는 방식은 안보위협을 제거하기 위한 방식이며, 북한에 대한 관여정책보다는 현실주의적 제재와 압박에 무게를 두고 있는 것이다. 또한 미국이 인식하는 북한문제는 북한의 비핵화에 그치지 않고 동북아 세력균형의 유지에 있기에, 대북정책의 공세성을 유지할 유인은 충분히 존재한다. 북한 역시 정권안보의 차원에서 핵을 개발했으며, 최근에는 이란과의 친선관계를 과시하며 북핵문제를 국제화시키고자 한다. 이는 다시 말해 안보와 개발 연계 접근법을 북한 스스로도 일부 차단하고 있음을 보여준다.

요컨대 안보와 개발 연계 아젠다는 단기간에 그 자율성이 높아질 가능성은 높지 않다. 미국과 국제사회의 대북제재뿐만 아니라 북한 역시 북핵문제 국제화를 통해 대미 레버리지를 높이려 하는 행위 때문에 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고 앞서 언급한 바와 같이 비핵화를 추동하고 “안보 대 평화 교환 모델”의 적실성을 높이기 위한 개발의 방향을 모색할 필요가 있다.

4.2 대북 개발협력의 가능성과 방향성

과거에는 대북 개발지원을 통해 평화를 달성하려했다면, 지금의 시점에서는 평화가 담보되어야만 실질적인 대북지원이 재개될 수 있다는 것이 두 시기 간의 차이점이다. 동시에 제재국면에서의 대북지원은 ‘퍼주기’ 논란을 넘어서 북한 비핵화를 위한 국제사회 공조를 와해시키려는 움직임

으로 인식될 수 있을 것이다. 다시 말해 대북지원의 정당성을 확보하기 위해 최소한 대북 개발협력의 국제화, 즉 국제사회에서 정당성을 얻을 수 있는 기준에 부합하는 개발협력의 프레임워크를 구축해야한다는 것을 의미한다.

미국은 ‘최대압박과 관여(maximum pressure and engagement)’의 대북정책을 통해 북한으로 하여금 비핵화의 의지를 보일 때까지 국제사회와의 제재연대를 강화하고 있다. 또한 ‘모든 수단이 테이블에 있다’는 점을 강조하며 미국이 대북정책에 있어 우선시하는 외교적 해법의 신뢰성(credibility)을 강조하고 있다. 즉 전략자산 배치, 연합훈련의 재개 등의 조치를 통해 미국의 북한 비핵화 의지 및 국제사회와의 연대 수준을 높여가고 있는 것이다.

이러한 상황 속에서 북핵문제가 단기간에 해결될 가능성은 많지 않다. 또한 이러한 상황 속에서 한국 대북정책의 다양한 세부 목표들은 북핵문제와 연동되어 그 수위가 조절될 가능성이 매우 높다. 비록 평창올림픽을 계기로 남북한 간의 대화 모멘텀은 형성되었으나, 그것이 신속하게 전면적인 남북한 교류협력 재개로 이어질 가능성은 높지 않다. 국제사회는 이미 평창올림픽에 참가하는 북한 대표단들로 인해 한국이 여러 차례 대북제재의 조항을 위반한 것을 인지하고 있으며, 미국은 평창올림픽 기간에도 새로운 대북제재안을 수차례 발표했다. 평창올림픽이 끝나자마자 한미군사합동훈련 재개와 관련한 미북 간의 신경전이 시작되었다. 평창올림픽을 계기로 형성된 남북정상회담 및 북미정상회담의 기회가 과연 북한의 비핵화로 이어질 것인지는 한국의 외교력뿐만 아니라 북한이 의미하고 있는 비핵화의 핵심, 그리고 이에 대한 북미간의 협상가능성에 달려있다.

이러한 대북제재국면의 특징을 고려해볼 때, 향후 재개되는 남북협상 혹은 남북교류는 여전히 북한이 핵을 보유하고 있는 상황에서 진행될 수밖에 없을 것이다. 전면적인 남북관계개선이 나 정부차원의 대북지원, 남북교류 확대는 비핵화 협상과 연동되어 진행될 수밖에 없을 것이다. 더욱이 북핵문제가 진전되는 과정은 기본적으로 핵동결, 검증, 폐기 등 매우 장기간에 진행될 수밖에 없으며, 각각의 과정 역시 후퇴와 진전을 거듭할 가능성이 매우 높다. 즉 이는 다시 말해 한국정부가 장기간에 걸친 비핵화 협상과정 속에서 남북관계 발전과정을 동시에 추진해야하는 이중의 압력 하에 놓여있다는 것을 의미한다.

그러나 앞서 논의했듯 평화국면을 지속시켜야할 만큼 지금의 한반도를 둘러싼 전략 환경은 매우 불안정하다. 즉 대북제재의 연대를 와해시킬 정도로 정부차원의 대북지원을 재개할 수는 없지만, 동시에 한반도를 둘러싼 전략 환경의 안정적 관리 역시 필수적이다. 즉 향후 남북관계가 적극적 평화국면으로 진입하고 남북간의 신뢰를 형성하기 위한 한반도 평화기반 조성 차원의 개발 정책을 장기적으로 추진할 필요가 있다. 비록 지금은 대북제재국면에 있기 때문에 대북제재를 위반하며 대북지원을 서두를 필요는 없다. 대북제재조항을 위반하지 않는 인적교류나 사회문화 협력은 분명 대폭 확대될 수도 있겠지만, 대규모 개발협력의 경우 북한의 실질적 비핵화 조치에 따라 대북제재가 완화된 경우에 본격적으로 추진될 수 있을 것이다.

물론 대북제재국면은 북핵문제가 해결된다 하더라도 장기화될 가능성이 높다. 즉 핵협상이 잘 진행되더라도 문재인 대통령이 언급한 탑다운(top-down) 형식의 북핵문제 접근법은 북미

간 실무협상이 장기화될 것임을 예측가능하게 하기 때문이다. 동시에 합의에 도달한 이후에도 비핵화가 진행되어야 제재가 풀릴 가능성이 높다. 문제는 비핵화가 진행된다 하더라도 대북제재가 모두 풀리는 것은 아니라는 점이다. 예컨대 미국의 대북제재강화법(H.R. 757)의 경우, 대북제재 유예 및 해제권한을 미국 대통령에게 부여하고 있으나, 미국 화폐 위조 및 돈세탁 활동 중단, 유엔 안보리 결의 준수, 불법여류 해외국민 송환, 인도적 지원 분배와 감독에 대한 국제적 규약 준수, 정치범 수용소 생활환경 개선 등의 항목에 있어서 괄목할만한 진전이 있어야 제재유예가 가능하다. 이와 더불어 제재 해제는 북한 핵무기의 완전하고, 검증 가능한, 그리고 불가역적 비핵화(CVID) 뿐만 아니라 정치범 수용소에 억류된 수감자 모두 석방, 평화적 정치활동에 대한 검열 중단, 북한 억류 미국인에 대한 송환 등의 조건을 충족시켰다고 대통령이 판단하고 의회가 승인해야 가능하다. 요컨대 비핵화가 진행된다 하더라도 대북제재의 완벽한 해제는 매우 요원하다.

물론 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의안이 국제기구 및 비정부기구의 대북 인도적 지원을 허용하고 있는 것은 사실이다. 동시에 제재에 저촉될 가능성이 있는 대북 지원 사업일지라도 유엔 제재위원회에 신고하고 허가를 받을 수 있다면 가능하다. 물론 한국 정부가 나서야 좀 더 수월하게 진행될 수 있을 것이지만, 분명 제재국면에서도 대북 개발협력 사업이 진행될 여지는 존재하는 것이다.

또한 남북관계가 진전되어가고 있다는 점을 고려해볼 때, 정부차원의 대북 개발협력사업, 특히 개발지원 차원의 대규모 사업은 시작하기 어려운 상황이지만 시민사회단체차원의 인도적 대북 개발협력 사업 재개 가능성은 그 전망이 조금 더 좋아지고 있다. 더욱이 지금의 대북제재국면에서 한국이 재개할 수 있는 대북 개발협력 사업은 인도적으로 긴급한 사업을 주요 사업 및 우선순위로 정할 필요가 있을 것이며, 또한 북한에서 활동하고 있는 유엔 산하기구들 및 국제 비정부기구들과의 협력을 더욱 강화할 필요가 있을 것이다.

우선 비핵화 협상이 진행되는 동안 안보 대 평화 교환 모델 적실성을 유지하기 위해 북한의 개발협력 수요에 대해서 관심을 기울일 필요가 있다. 예컨대 ‘유엔 북한협력 전략 2017-2021’에서 나타난 북한의 개발 수요는 앞서 언급한 바와 같이 사회주의경제건설을 위한 대외적 수요를 언급하고 있다. 특히 식량 및 영양안보, 사회개발 서비스, 복원력과 지속가능성, 데이터와 개발 관리 등의 수요는 재난과 같은 위기 상황에 대한 북한 자연환경의 복원력을 높이고, 영양 및 보건 등 기초적인 인도적 지원, 마지막으로 기술 및 지식공유에 이르기까지 다양한 분야를 포괄 하고 있다. 이러한 개발수요에 대해서 정부차원의 지원보다는 시민사회 차원의 지원을 통해 대북 접촉면을 늘릴 뿐 아니라 실질적인 남북 간 화해와 신뢰형성의 기회를 만들어내는 것이 가능할 것이다.

또한 김정은 정권의 정권 안정화 전략을 고려해볼 때, 북한 내 승리연합에 포함되지 않은 주민들, 즉 선출인단에도 포함되지 않은 주민들(disenfranchised)을 개발 수혜에 포함시킬 수 있는 총체적 접근법이 필요할 것이다. 예컨대 지역단위 다부문 패키지 사업 형태의 개발 사업을 통해 북한 주민들과 국제사회의 접촉면을 넓혀나가고 개발수혜를 늘려나갈 뿐만 아니라, 제재국면이 완화됨에 따라 대북 지원 규모를 확대하여 북한 정권의 안정화 전략 차원에 존재하는 북한

주민에 대한 억압의 가능성을 낮추는데 기여하는 방향으로 대북 개발의 로드맵을 구축해야 할 것이다.

5. 결론

본 연구는 안보와 개발의 연계 (security and development nexus) 개념에 대한 논의를 통해 이것의 현재 비핵화 협상국면에서의 적용가능성에 대해 논의했다. 보다 구체적으로, 안보와 개발 연계 개념과 북한 김정은 정권의 정권안정화 전략과의 상충가능성에 대해 논의하였고, 이러한 맥락 속에서 개발의 가능성에 대해 타진해 보았다. 현재 김정은 정권의 정권 유지를 위해 사용하는 안정화 전략은 북한 정권의 내구력을 향상시키며 정권 안정화에 기여하고 있다. 이는 북한에 대한 국제사회의 대북개발협력이 진행된다 하더라도 일반적인 국제개발협력이 의도하는 목표를 단기간에 북한 내에서 달성하기는 어렵고, 장기적 측면에서 개발협력이 북한주민들에 대해 가질 수 있는 낙수효과가 존재할 수 있으며, 지금의 북한 비핵화 협상국면에서 사용되는 안보 대 평화 교환 모델의 적실성을 높여가고 비핵화 협상의 추동력 확보에 기여하는데 그 의미가 있을 것으로 예측하였다.

이러한 다소 유보적인 결론은 위에 언급한 바와 같은 북한 정권 안정화 전략뿐만 아니라 비핵화 협상이 진행되는 한반도 및 주변 지역 안보환경과 이에 대한 주변국의 전략 때문이기도 하다. 현재 한반도를 둘러싼 안보정책의 주요 의제는 북핵문제, 그리고 북핵문제와 연동된 동북아 세력균형의 변화이다. 미국은 두 현안에 접근하는데 있어 안보의 관점에서, 그리고 동북아 세력전위와 북한 비핵화 모두를 달성하겠다는 목표를 갖고 있다. 특히 북한에 대한 국제사회의 제재 연대 유지를 강조하며 북한에 대한 국제사회의 개발협력 사업 수행의 가능성은 고려하지 않고 있기에, 대외적으로도 안보와 개발의 연계 접근법을 채택하기 상당히 어려운 상황이다.

그럼에도 불구하고 미국은 북한에 대한 인도적 지원은 예외적으로 허용하고 있으며, 유엔을 통한 대북 인도적 지원도 일정부분 허용되고 있는 것이 사실이다. 그렇다면 북한의 개발 수요를 고려한 대북 지원의 로드맵을 구축할 필요가 있으며, 이러한 로드맵이 한국의 비핵화 모델인 안보 대 평화 교환 모델의 동력을 유지할 수 있는 방향으로 구체화되어야 할 것이다. 이를 통해 북한과 국제사회와의 신뢰 형성이 우선 과제일 것이며, 동시에 북한 내 일반 주민들에 대한 접촉면 확대를 통해 북한 김정은 정권안정화 전략에서 배제되어있는 집단에 대한 개발 혜택 배분도 필요할 것이다.

참고문헌

김우상, 김재한, 황태희 외 『세계정치론』 카오스북, 2015.

박영자 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』 통일연구원, 2017.

박종철 『한반도 평화체제 구축방안』 성기영 외 『평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력』 통일연구원, 2018.

초록우산어린이재단 『대북개발협력의 경험과 새로운 패러다임』 초록우산어린이재단, 2018.

홍우택, 정구연, 장지향 『대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로』 통일연구원, 2016.

Bruce Buenos de Mesquita et al, 2004. *The Logic of Political Survival* (Cambridge: MIT Press).

Daniel Byman and Jennifer Lind, “Pyongyang’s Survival Strategy: Tool of Authoritarian Control in North Korea” *International Security* Vol. 35, No. 1: 44-74, 2010.

David Chandler, “The Security–Development Nexus and the Rise of Anti-Foreign Policy” *Journal of International Relations and Development* 10(3): 362–386, 2007.

Paul Collier et al, “Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy” World Bank Report, Washington D.C.: World Bank/Oxford University Press, 2003.

Paul Collier, “Economic Causes of Civil War and their implications for Policy” World Bank Report, Washington D.C.: World Bank, 2000.

C. Cramer, “Homo economicus goes to war: Methodological individualism, rational choice and the political economy of war,” *World Development* 31(11):1845-1864; 2002.

Department for International Development (DFID), “Fighting Poverty to Build a Safer World: A Strategy for Security and Development”, London: DFID, 2005.

Mark Duffield, *Development, Security and Unending War: Governing the World of People*. Cambridge: Polity, 2007.

European Council, “A Secure Europe in a Better World: A European Security Strategy” Brussel: European Union, 2003.

European Council, “Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World.” Brussel: European Union, 2008.

Mary Gallagher, Jonathan K. Hanson, “Authoritarian Survival, Resilience, and the Selectorate Theory”

Martin Dimitrov ed, *Why Communism Didn’t Collapse: Understanding Regime Resilience in China, Vietnam, Laos, North Korea and Cuba*, Cambridge:, Cambridge University Press, 2013.

Ted Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton: Princeton University Press, 1970.

International Peace Academy, “The Security–Development Nexus: Conflict, Peace and Development in the 21st Century” IPA Report, May 3-7, 2004.

Bon Sang Koo, “Unique or Common? The Kim Jong UN Regime and Modern Authoritarianism” *North Korean Review* 13(2): 5-23, 2017.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris: OECD, 2004.

Paul Orogun, “Blood Diamond and Africa’s Armed Conflict in the Post- Cold War” *World Affairs Institute* 166(3) : 151-161, 2004.

Susan E. Rice and Patrick Stewart, *Index of State Weakness in the Developing World*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 2008.

Frances Stewart, “Crisis prevention: taking horizontal inequalities” *Oxford Development Studies* 28(3): 245-262, 2000.

Suh Dae-sook, *Korean Communism 1945-1980: Reference Guide to the Political System*, Honolulu: The University Press of Hawaii, 1981.

Necla Tschirgi, Francesco Mancini and Michael Lund, *The Security–Development Nexus: Searching for Critical Connections*, Boulder CO: Lynne Reiner, 2009.

United Nations, *A More Secure World : Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-Generals High Level Panel on Threat, Challenges, and Change*, New York: United Nations, 2004.

United Nation Development Programme(UNDP), *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroad: Aid, Trade, and Security in an Unequal World*, New York: United Nations, 2005.

Peter Uvin, “The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms,” *Journal of Peacebuilding and Development* 1(1): 1-20, 2002.

World Bank, “Conflict, Security, and Development” World Bank Report 2011, Washington D.C.: World Bank, 2011.

국제연합교육과학문화기구(유네스코) 헌장

이 헌장은 1945년 11월 16일 런던에서 채택되었으며, 2차, 3차, 4차, 5차, 6차, 7차, 8차, 9차, 10차, 12차, 15차, 17차, 19차, 20차, 21차, 24차, 25차, 26차, 27차, 28차, 29차, 31차 총회에서 개정되었다.

이 헌장의 당사국 정부는 그 국민을 대신하여 다음과 같이 선언한다:

전쟁은 인간의 마음속에서 생기는 것이므로 평화의 방벽을 세워야 할 곳도 인간의 마음속이다. 서로의 풍습과 생활에 대한 무지는 인류 역사를 통하여 세계 국민들 사이에 의혹과 불신을 초래한 공통적인 원인이며, 이 의혹과 불신으로 인한 그들의 불일치가 너무나 자주 전쟁을 일으켰다. 이제 막 끝난 무서운 대 전쟁은 인간의 존엄, 평등, 상호존중이라는 민주주의 원리를 부인하고, 이러한 원리 대신에 무지와 편견을 통하여 인간과 인종에 대한 불평등이라는 교의를 퍼뜨림으로써 일어날 수 있었던 전쟁이었다.

문화의 광범한 보급과 정의, 자유, 평화를 위한 인류의 교육은 인간의 존엄에 불가결한 것이며 또한 모든 국민이 상호 원조와 상호 관심의 정신으로써 완수하여야 할 신성한 의무이다. 정부의 정치적·경제적 조정에만 기초를 둔 평화는 세계 국민들의 일치되고 영속적이며 성실한 지지를 확보할 수 있는 평화가 아니다. 따라서 평화를 잃지 않기 위해서는 인류의 지적·도덕적 연대 위에 평화를 건설하지 않으면 안 된다.

이러한 이유에서 이 헌장의 당사국은 교육의 기회는 모든 사람에게 충분하고 평등하게 주어 져야 하고, 객관적 진리는 구속받지 않고 탐구되어야 하며, 사상과 지식은 자유로이 교환되어야 함을 확신하면서, 국민들 사이의 의사소통 수단을 발전 확대시키는 동시에, 서로를 이해하고 서로의 생활을 더욱 진실하고 더욱 완전하게 알도록 하기 위하여 이러한 수단을 사용할 것을 동의하고 결의한다. 이에 헌장의 당사국들은 세계 국민들 사이의 교육적, 과학적, 문화적 관계를 통하여 국제연합의 설립 목적이며 또한 국제연합 헌장이 선언하고 있는 세계 평화와 인류 공동의 복리라는 목적을 촉진하기 위하여 국제연합교육과학문화기구(유네스코)를 창설한다.

제1조 (목적과 임무)

1. 이 기구의 목적은 국제연합 헌장이 세계 국민들에 대하여 인종, 성, 언어 또는 종교의 차별 없이 확인하고 있는 정의, 법의 지배 및 인권과 기본적 자유에 대한 보편적인 존중을 조장하기 위하여 교육, 과학, 문화를 통한 국가간 협력을 촉진함으로써 평화와 안전에 공헌하는 것이다.
2. 그 목적을 실현하기 위하여 이 기구는 다음을 행한다.
 - 가) 모든 형태의 매스 커뮤니케이션 수단을 통하여 국민들 사이의 인식과 이해를 향상시키는 일에 협력하며, 그러한 목적을 위하여 말과 영상에 의한 생각의 자유로운 유통을 촉진하는 데 필요한 국제 협약들을 권고한다.

나) 아래의 일을 수행함으로써 대중교육과 문화의 보급에 신선한 자극을 준다. 회원국의 요청에 따라 교육 활동의 발전을 위하여 당사국과 협력하며, 인종이나 성 또는 경제적, 사회적 구분을 두지 않은 교육의 기회 균등이라는 이상을 발전시키기 위하여 국가간의 협력 관계를 이룩하고, 세계 어린이들이 자유에 대한 책임감을 갖도록 하는 데 가장 적합한 교육 방법을 제시한다.

다) 아래의 일을 수행함으로써 지식을 유지 증진하며 전파한다. 세계 유산인 도서와 예술 작품, 역사적, 과학적 기념물을 보존 보호하고 필요한 국제 협약을 관련 국가들에게 권고하며, 교육, 과학, 문화 분야에서 활동하고 있는 사람들의 국제적 교류와 출판물 및 예술적, 과학적으로 의의가 있는 물건과 기타 참고 자료의 교환 등을 포함하는 지적 활동의 모든 부문에 있어서 국가간 협력을 장려하고, 어느 한 나라에서 생산된 인쇄물 또는 출판물을 모든 국가의 국민들이 이용할 수 있도록 하기 위한 국제협력 방안을 발의한다.

3. 이 기구의 회원국의 문화와 교육 제도의 독립, 통일성 및 결실을 많이 맺는 다양성을 유지하기 위하여 이 기구는 본질적으로 회원국의 국내 관할권에 속하는 사항에 간섭하지 못한다.

제2조 (회원국의 지위)

1. 국제연합 회원국의 지위는 국제연합교육과학문화기구의 회원국이 될 권리를 수반한다.
2. 국제연합의 비회원국은 이 헌장의 제10조에 의하여 승인된 이 기구와 국제연합 간의 협정에 따른다는 조건으로 집행이사회의 권고와 총회의 3분의 2의 다수의 투표로 이 기구의 회원국으로 인정될 수 있다.
3. 국제 관계의 처리에 책임을 지지 않는 속령 또는 속령의 집단은 그들의 국제 관계에 책임을 지는 회원국 또는 기타 당국의 대리 신청에 따라 총회에 출석하여 투표하는 회원국의 3분의 2의 다수로 준회원국으로 인정될 수 있다. 준회원국의 권리와 의무의 성질과 범위는 총회가 결정한다.
4. 국제연합 회원국의 권리와 특권의 행사를 정지당한 이 기구의 회원국은 국제연합의 요청이 있을 경우 이 기구의 회원국의 권리와 특권을 정지 당한다.
5. 국제연합으로부터 제명된 이 기구의 회원국은 자동적으로 이 기구의 회원국의 자격을 상실한다.
6. 이 기구의 회원국 또는 준회원국은 사무총장에게 통고함으로써 이 기구로부터 탈퇴할 수 있다. 통고는 그것이 이루어진 다음 해 12월 31일 발효한다. 이러한 탈퇴는 그 탈퇴가 발효하는 날 현재 이 기구에 대하여 부담하고 있는 재정상 의무에 영향을 미치지 못한다. 준회원국의 탈퇴 통고는 국제관계에 책임을 지는 회원국 또는 기타 당국이 대리하여 행한다.
7. 각 회원국은 이 기구에 상주대표를 임명할 권리를 갖는다.
8. 회원국의 상주대표는 이 기구의 사무총장에게 신임장을 제출하여야 하며 신임장이 제출된 날부터 공식적으로 임무를 시작한다.

제3조 (제 기구)

이 기구는 총회, 집행이사회와 사무국을 둔다.

제4조 (총회)

(가) 구성

1. 총회는 이 기구의 회원국의 대표들로 구성한다. 회원국 정부는 국가위원회가 설립되어 있을 때는 이것과, 국가위원회가 설립되어 있지 않을 때는 교육·과학·문화 관련 단체와 협의하여 5인 이내의 대표를 임명하여야 한다.

(나) 임무

2. 총회는 이 기구의 정책과 사업의 중요한 방침들을 결정한다. 총회는 집행이사회가 제출한 사업 계획을 결정한다.
3. 총회는 필요하다고 인정할 경우에는 총회가 정하는 규정에 따라 교육, 과학 및 인문과학과 지식의 보급에 관한 국제회의를 소집한다. 또한 총회와 집행이사회는 이 규정에 따라 동일한 주제의 비정부간 회의를 소집할 수 있다.
4. 총회는 회원국에게 제안할 안건을 채택하는 데 있어서 권고와 회원국의 승인을 얻어야 하는 국제 협약을 구별하여야 한다. 전자의 경우에는 과반수의 투표로 족하나 후자의 경우에는 3분의 2의 다수를 필요로 한다. 각 회원국은 권고 또는 협약을 채택한 총회가 폐회한 후 1년 이내에 그 권고 또는 협약을 자국의 권한 있는 당국에게 제출하여야 한다.
5. 제5조제6항 다)의 규정에 의거하여 총회는 국제연합이 관심을 가지는 교육, 과학 및 문화에 관한 분야에 있어서 이 기구와 국제연합의 적당한 당국간에 합의한 조건과 절차에 따라 국제연합에 조언한다.
6. 총회는 회원국이 이 기구에 제출하는 위 제4항에 언급된 권고와 협약의 이행에 관한 보고서를 수령하고 심의하며, 별도의 결정이 있을 때에는 이 보고서의 분석요지를 수령하고 심의한다.
7. 총회는 집행이사회의 위원을 선출하며 집행이사회의 권고에 따라 사무총장을 임명한다.

(다) 표결

8. 가) 각 회원국은 총회에서 1개의 투표권을 가진다. 의결은 이 헌장의 규정과 총회의 절차 규칙에 의하여 3분의 2의 다수를 필요로 하는 경우를 제외하고는 단순 다수에 따라 행한다. 다수는 출석하고 투표하는 회원국의 다수로 한다.
- 나) 회원국은 체납된 분담금 총액이 당해 연도와 전년도에 지불하여야 할 총액을 초과하는 경우 총회에서 투표권을 상실한다.

다) 다만, 총회는 지불 불이행이 회원국의 불가항력적인 사정에 의한 것이라고 인정될 때는 그 회원국의 투표권을 허용할 수 있다.

(라) 절차

9. 가) 총회는 2년마다 정기회기를 개최한다. 총회는 총회 자체의 결정이나 집행이사회의 소집 또는 적어도 회원국의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 임시회기를 개최할 수 있다.

나) 총회는 매 회기마다 차기 정기회기 장소를 결정하여야 한다. 임시회의 개최 장소는 총회가 소집할 때는 총회가 결정하며 그렇지 않을 때는 집행이사회가 결정한다.

10. 총회는 자체의 절차 규칙을 채택한다. 총회는 회기마다 의장과 기타 임원을 선출한다.

11. 총회는 특별위원회와 기술위원회, 기타 총회의 목적을 위하여 필요한 보조 기관을 설치한다.

12. 총회는 그것이 정하는 규칙에 따라 회의가 공개되도록 조치하여야 한다.

(마) 옵서버

13. 총회는 그 절차 규칙에 따라 집행이사회의 추천과 3분의 2의 다수에 의하여 총회 또는 그 위원회의 특정한 회기에 제11조제4항에서 정하는 국제기구의 대표자를 옵서버로 초청할 수 있다.

14. 제11조제4항에서 정한 방법에 따라 집행이사회가 국제비정부기구 또는 준정부기구와의 협의가 필요하다고 인정하였을 경우에는 이 기구들에게 총회와 그 위원회의 회의에 옵서버를 파견하여 줄 것을 요청하여야 한다.

제5조 (집행이사회)

(가) 구성

1. 가) 집행이사회는 총회가 선출하며 58개 집행이사국으로 구성된다. 총회의 의장은 직권상 고문의 자격으로 집행이사회에 참석한다.

나) 선출된 집행이사국은 이하 집행이사회 “위원”으로 지칭한다.

2. 가) 각 집행이사회 위원은 대표자 1인을 임명하여야 하며, 교체 대표를 임명할 수 있다.

나) 집행이사회 대표를 선택할 때 집행이사회 위원은 유네스코 활동 분야 중 1개 이상의 분야에 자격을 갖추고 이사회의 행정 및 집행 임무를 완수하는 데 필요한 경험과 역량을 갖춘 인사를 임명토록 노력하여야 한다. 지속성이 중요하다는 점을 고려하여 교체가 불가피한 예외적인 상황이 아니라면 대표의 임기는 집행이사회 위원의 임기 동안 유지되어야 한다.

3. 집행이사회 위원을 선출할 때 총회는 문화적 다양성과 균형 있는 지리적 안배를 고려하여야 한다.

4. 가) 집행이사회의 위원은 그를 선출한 총회 회기의 종료 시부터 동 선임회기 이후 2번째 총회 회기가 종료될 때까지 재임한다. 총회는 매 정기총회 회기 종료 시에 발생하는 결원을 보충하기

위하여 필요한 수의 위원을 선출한다.

나) 집행이사회 위원은 중임할 수 있다. 집행이사국의 중임위원들은 그 대표를 교체하는 데 노력하여야 한다.

5. 집행이사회 위원이 이 기구로부터 탈퇴할 경우 그 임기는 탈퇴가 발효되는 날 종료된다.

(나) 임무

6. 가) 집행이사회는 총회의 의사일정을 준비한다. 집행이사회는 제6조제3항의 규정에 따라 사무총장이 제출한 이 기구의 사업 계획과 그에 따른 예산안을 검토하고 바람직하다고 생각하는 건의사항을 첨부하여 총회에 제출하여야 한다.

나) 총회의 권한 하에서 행동하는 집행이사회는 총회가 채택한 사업 계획의 집행에 대한 책임을 진다. 총회의 결정에 따라 그리고 두 정기회기 사이의 상황을 고려하여 집행이사회는 사무총장이 사업 계획을 효과적이면서 합리적으로 집행하는 데 필요한 조치를 취하여야 한다.

다) 집행이사회는 총회의 정기회기 사이에 자문이 요구되는 문제로 총회에서 이미 원칙적으로 다루어졌거나 또는 그 해결책이 총회의 결정사항에 내포되었을 때에는 제4조제5항에 규정된 바에 따라 국제연합에 대하여 자문의 역할을 수행할 수 있다.

7. 집행이사회는 새 회원국의 이 기구 가입 승인을 총회에 권고한다.

8. 총회의 결정에 따라 집행이사회는 자체의 절차규칙을 채택한다. 집행이사회는 위원 중에서 임원을 선출한다.

9. 집행이사회는 2년마다 적어도 4회의 정기회기를 갖고 의장의 발의나 집행이사회 위원 6인의 요청에 의하여 특별회기를 가질 수 있다.

10. 집행이사회 의장은 집행이사회를 대표하며 제6조제3항 나)의 규정에 따라 사무총장이 준비한 이 기구의 활동에 관한 각종 보고서를 의견을 첨부하거나 첨부하지 않고 총회의 매 정기회기에 제출하여야 한다.

11. 집행이사회는 이사회의 권한 내 문제와 관련하여 국제기구의 대표 또는 전문가와 협의하기 위한 모든 필요한 조치를 취하여야 한다.

12. 집행이사회는 총회 회기 사이에 이 기구의 활동 분야에서 발생하는 법적 문제에 관하여 국제사법 재판소에 자문을 구할 수 있다.

13. 집행이사회는 또한 총회 전체를 대신하여 총회가 위임한 권한을 행사하여야 한다.

제6조 (사무국)

1. 사무국은 사무총장과 필요한 직원으로 구성한다.

2. 사무총장은 총회가 승인하는 조건으로 집행이사회가 지명하고 4년의 임기로 총회가 임명한

다. 사무총장은 4년을 더 연임할 수 있으나 또다시 연임할 수는 없다. 사무총장은 이 기구의 행정상의 수석 임원이다.

3. 가) 사무총장 또는 그가 지명하는 대리인은 총회와 집행이사회 및 이 기구의 제 위원회의 모든 회의에 투표권 없이 참석하여야 한다. 사무총장은 총회 및 집행이사회가 적절한 조치를 취할 수 있도록 제안서를 작성하며, 이 기구의 사업계획안과 이에 따르는 예산안을 집행이사회에 제출할 준비를 하여야 한다.

나) 사무총장은 이 기구의 활동에 관한 정기보고서를 작성하여 회원국과 집행 이사회에 통보하여야

한다. 이 보고서에 수록될 기간은 총회가 결정한다.

4. 사무총장은 총회가 승인하는 직원 규정에 따라 사무국 직원을 임명한다. 최고 수준의 성실성과 능력, 기술적 능력을 갖춘 직원을 채용하는 데 최우선의 고려를 하되 가급적 광범한 지리적 안배를 하여 임명하여야 한다.

5. 사무총장과 직원의 책무는 그 성격상 오로지 국제적인 것이다. 임무 수행에 있어서 어떠한 정부나 이 기구 외의 어떠한 권력으로부터도 훈령을 구하거나 받아서는 안 된다. 사무총장과 직원은 국제적 임원으로서의 지위를 손상시킬 염려가 있는 어떠한 행동도 삼가야 한다. 이 기구의 회원국은 사무총장과 직원의 책무의 국제적인 성격을 존중할 것과 그들의 임무수행에 영향을 끼치려 하여서는 아니 된다.

6. 본 조항의 어떠한 규정도 이 기구가 국제연합 내에서 공동의 업무와 직원 겸임, 그리고 직원의 교류를 위한 특별 조치를 취하는 것을 막아서는 아니 된다.

제7조 (국내 협력단체)

1. 회원국은 교육·과학·문화와 관련한 자국의 주요한 단체를 이 기구의 사업에 참여시키기 위하여 자국의 형편에 맞는 적절한 조치를 취하여야 한다. 그 조치로서는 정부 또는 이러한 단체를 널리 대표하는 국가위원회의 설립이 요망된다.

2. 국가위원회 또는 국내 협력단체가 있을 경우 이들은 이 기구에 관계되는 사항에 관하여 총회의 자국 대표단과 집행이사회 대표 및 교체 대표, 그리고 자국의 정부에게 자문하고 또한 이 기구에 관계있는 모든 사항에 관하여 연락기구로서의 임무를 행한다.

3. 이 기구는 회원국의 요청에 따라 그 나라 국가위원회 활동의 발전을 지원하기 위하여 임시적 또는 항구적으로 사무국 직원 1인을 파견할 수 있다.

제8조 (회원국의 보고)

회원국은 총회가 정하는 방법으로 교육·과학·문화 활동과 관련된 법령, 규칙 또는 통계에 관하여, 그리고 제4조제4항에 규정된 권고와 협약에 따라 취한 조치에 관하여 정기적으로 이 기구에 보고하여야 한다.

제9조 (예산)

1. 예산은 이 기구에 의하여 운영된다.

2. 총회는 제10조에 따라 체결되는 협정에 규정될 수 있는 국제연합과의 협의에 따를 것을 조건으로 예산 또는 이 기구의 회원국에 대한 재정적 부담의 할당을 승인하고 또 이에 최종적 효력을 부여한다.

3. 사무총장은 재정 규정에 따라 정부, 공적·사적 기관, 단체 또는 개인으로부터 기부금, 증여, 유증 또는 보조금을 직접 받을 수 있다.

제10조 (국제연합과의 관계)

이 기구는 국제연합 헌장 제57조에 언급된 전문기구의 하나로서 가급적 조속히 국제연합과의 관계를 설정하여야 한다. 이 관계는 국제연합 헌장 제63조에 의거한 국제연합과의 협정을 통하여 설정할 수 있으며 이 협정은 이 기구 총회의 승인을 받아야 한다. 이 협정은 공동의 목적을 달성하기 위한 양 기구간의 유효한 협력을 규정하고 동시에 이 헌장이 정한 권한의 범위 내에서 이 기구의 자치를 승인하여야 한다. 이 협정은 특히 국제연합 총회에 의한 이 기구의 예산 승인과 그 재원의 제공에 관하여 규정할 수 있다.

제11조 (다른 국제 전문 기구와의 관계)

1. 이 기구는 그 관심과 활동이 이 기구의 목적과 관계있는 다른 정부간 전문기구와 협력할 수 있다. 이를 위하여 집행이사회 전반기간 하에서 업무를 수행하는 사무총장은 이러한 제 기구와 실질적인 관계를 설정하고 또 유효한 협력을 확보하기 위하여 필요한 공동위원회를 설치할 수 있다. 이러한 제 기구와 체결하는 정식의 협정은 집행이사회 승인을 받아야 한다.

2. 이 기구의 총회와 그리고 목적과 임무가 이 기구와 관련된 다른 정부간 전문 기구의 권한 있는 당국이 그 자산과 활동을 이 기구에 이양하는 것이 바람직하다고 인정할 때는 언제든지 사무총

- 장은 총회의 승인을 조건으로 이 목적을 위하여 상호간에 이를 수락하는 협정을 체결할 수 있다.
3. 이 기구는 회합에 상호간의 대표를 출석시키기 위하여 다른 정부간 기구와 적절한 협정을 체결할 수 있다.
 4. 국제연합교육과학문화기구는 그 권한 내의 사항에 관계하고 있는 비정부국제기구와 협의 또는 협력을 위한 적당한 조치를 할 수 있고 그리고 이들 기구에 특정한 임무 수행을 요청할 수 있다. 이러한 협력은 총회가 설립한 자문위원회에 이들 기구의 대표자가 적절하게 참가하는 것을 포함한다.

제12조 (이 기구의 법적 지위)

국제연합의 법적 지위와 특권 및 면제에 관한 국제연합 헌장 제104조와 제105조의 규정은 이 기구에도 마찬가지로 적용된다.

제13조 (개정)

1. 이 헌장의 개정 제안은 총회의 3분의 2의 다수에 의하여 승인을 받았을 때 효력을 발생한다. 다만, 이 기구 목적의 근본적 변경 또는 회원국에 대한 새로운 의무를 수반하는 개정이 효력을 발생하는 데는 그 승인 후 회원국의 3분의 2의 수락을 필요로 한다. 개정 제안의 초안은 적어도 총회의 심의 6개월 전에 사무총장이 회원국에 통보하여야 한다.
2. 총회는 본 조의 규정을 실시하기 위한 절차 규칙을 3분의 2의 다수에 의하여 채택할 권한을 가진다.

제14조 (해석)

1. 이 헌장의 영어와 불어의 본문은 동등하게 정문으로 간주한다.
2. 이 헌장의 해석에 관한 의문 또는 분쟁은 총회가 그 절차규칙에 의거하여 결정하는 바에 따라서 국제사법재판소 또는 중재재판소에 그 결정을 위하여 위탁한다.

제15조 (효력의 발생)

1. 이 헌장은 수락을 받지 않으면 아니 된다. 수락서는 영국 정부에 기탁하여야 한다.

2. 이 헌장은 서명을 위하여 개방하여 영국 정부의 기록보관소에 둔다. 서명은 수락서의 기탁전이나 후라도 행할 수 있다. 수락 전후에 서명이 행하여지지 아니하면 수락은 효력을 발생하지 아니한다. 하지만 이 기구로부터 탈퇴한 국가가 회원국으로 복귀하기 위해서는 단지 새로운 수락서를 기탁하면 된다.
3. 이 헌장은 서명국 중 20개국이 수락하였을 때 효력을 발생한다. 그 후의 수락은 즉시로 효력을 발생한다.
4. 영국 정부는 모든 수락서의 수령과 이 헌장이 전항에 의거하여 효력을 발생하는 날을 국제연합의 모든 회원국과 사무총장에 통지한다.

이상의 증거로서 아래 서명자는 이를 위하여 정당하게 위임을 받아 영어와 불어를 동등하게 정문으로 하는 이 헌장에 서명하였다.

1945년 11월 16일 런던에서 영어와 불어의 정문 각 1통을 작성하였다. 인증 등본은 영국 정부가 국제연합의 모든 회원국에 송부한다.

유엔지속가능발전목표



<p>1 NO POVERTY</p> 	<p>End poverty in all its forms everywhere</p>
<p>2 ZERO HUNGER</p> 	<p>3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING</p>  <p>End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture</p>
<p>4 QUALITY EDUCATION</p> 	<p>5 GENDER EQUALITY</p>  <p>Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all</p>
<p>6 CLEAN WATER AND SANITATION</p> 	<p>7 AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY</p>  <p>Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all</p>
<p>8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH</p> 	<p>9 INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE</p>  <p>Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all</p>
<p>10 REDUCED INEQUALITIES</p> 	<p>11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES</p>  <p>Reduce inequality within and among countries</p>
<p>12 RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION</p> 	<p>13 CLIMATE ACTION</p>  <p>Ensure sustainable consumption and production patterns</p>
<p>14 LIFE BELOW WATER</p> 	<p>15 LIFE ON LAND</p>  <p>Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development</p>
<p>16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS</p> 	<p>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p>  <p>Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels</p>

SDGs와 한반도 평화

퍼낸날: 2018년 12월 20일

기획: 유네스코한국위원회

지은이: 문경연, 정구연

퍼낸곳: 유네스코한국위원회

퍼낸이: 김광호

주소: 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26

연락처: 02-6958-4100, kocom@unesco.or.kr

홈페이지: www.unesco.or.kr

편집: 임현묵, 김영은

디자인: 진민선 (jinminseon.kr)

인쇄: 신세계기획

© 유네스코한국위원회, 2018

ISBN 978-89-94307-84-8 03370

간행물등록번호 IR-2018-BK-2

이 책은 유네스코한국위원회가 2017년도 교육부
지원으로 수행한 연구의 결과물입니다. 동 출판물에
기재된 구체적인 내용과 방향은 유네스코한국위원회의
입장과 반드시 일치하지 않을 수도 있습니다.

이 책은 저작권법에 따라 보호받는 저작물이므로
무단전재와 무단복제를 금하며, 이 책 내용의 전부 또는
일부를 이용하고자 할 경우에는 유네스코한국위원회로
문의해 주시기 바랍니다.



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

유네스코한국위원회

Korean National Commission for UNESCO