유엔 전략계획 분석을 통한 북한개발계획 제언

2020년 5월

통일부
손송희

목 차

Ⅰ. 훈련결과보고서 요약서 ····· 1

Ⅱ. 국외훈련 개요 ····· 5

Ⅲ. 국외훈련 내용 ····· 7

Ⅳ. 수집자료 및 참고문헌 ····· 107

Ⅰ. 훈련결과보고서 요약서

성명	손송희	소속	통일부
훈련국	미국	훈련기간	2018.6.16.~2020.6.15
훈련기관	콜로라도대학교	보고서 매수	100매
훈련과제	유엔 전략계획 분석을 통한 북한개발계획 제언		
보고서 제목	유엔 전략계획 분석을 통한 북한개발계획 제언		
내용 요약	Delivering as One, 비단 유엔 기구들 뿐만 아니라 인도적 지원, 개발 지원 수요가 있는 현장에서 필요한 정신이다. 공통의 전략을 만들어 예산체계를 공유하고 하나의 기구처럼 활동하려고 노력하는 Delivering as One이 북한에서 완전히 작용하고 있지는 않지만, 북한에서 활동하고 있는 인도적 지원 기구들은 협력의 필요성을 강하게 인식하고 있다. 이러한 협력 흐름을 단적으로 보여주는 것이 유엔전략계획이고, 이 계획을 바탕으로 인도주의적 국가팀은 유엔 기구들간의 협력 뿐만 아니라 IFRC, EUPS 등 북한 상주 NGO들과의 협력까지도 확대되고 있다. 유엔 기구의 사업의 경우에는 공여 감소로 인해 지원규모가 줄어들기는 했지만 사업을 지속적으로 진행함으로써 북한 당국과 신뢰관계를 유지하고 있다. 그러므로 한동안 대북지원이 거의 중단된 우리는 북한 개발지원 및 개발협력 계획 수립시 유엔전략계획 및 유엔기구들의 중기계획을 참고하여 수립할 필요가 있다. 3차례 수립되어 실행된 전략계획은 각 계획별로 구성방식에 일부 변화가 있지만 큰 틀은 유사하다. 그 중에서 두 번째로 수립한 전략계획 2011-2015의 내용이 제일 구체적인 것으로 보인다. 전략계획이나 개발지원프레임 등 중장기 계획에는 다양한 지원주체가 참여하게 되는 만큼, 이들간 워크숍이나 회의 등을 통해 문제 인식을 공유하고, 목표 및 우선 추진과제에 대한 정의를 명확히 할 필요가 있다. 그 다음에 이를 바탕으로 업무를 분담하거나 각자의 역할을 존중하면서 이를 조정하는 방안을 구체화해야 한다. 다만, 계획이 잘 수		

	립되었다 하더라도 이행력이 담보되지 않으면 의미가 퇴색한다. 그래서 계획 수립 단계에서부터 수원국이 주인의식을 갖고 적극적으로 이행할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다. 계획 수립시 파트너들의 역할을 구체적으로 명시하고, 기준치 및 목표치를 명확히 제시할 필요가 있다. 파트너는 유엔기구, INGO 등 지원을 담당하는 기구 뿐만 아니라, 북한의 관련 부처·기관·연구소를 같이 명시할 경우, 이들의 책임성을 보다 확보할 수 있다. 또한 지정학적 이유로 가용재원을 정확히 예측하기 어려워 연도별 사업계획을 구체화하기를 어렵지만 동원가능한 재원을 바탕으로 연도별로 기준치 및 목표치를 구체화하고 이를 검증할 수 있는 수단을 적시할 필요가 있다. 분야별 계획을 수립시에는 보건분야 사업을 진행하고 있는 주요 파트너들이 공동으로 참여하여 작성한 건강 분야 중기 계획이 좋은 모델이 될 수 있다. 이 계획의 경우, 유엔 시스템 내에서 건강 분야 전문기관인 WHO가 주축이 되어 계획을 수립하고, 초안에 대한 검토를 진행했다는 점에 주목할 필요가 있다. WHO는 1997년 북한에 사무소를 설치한 이후, 지속적으로 보건시스템 및 질병 관련 사업을 추진하였고, 이 과정에서 북한의 보건성과 긴밀한 파트너십을 구축하였다. 또한 WHO는 인도주의적 국가팀(HCT)에서 건강 분야 SWG의 공동 주관기구로 활동하고 있다. 따라서 건강 분야 SWG의 공동 주관기구인 UNICEF, 참여기구인 UNFPA와의 정기적인 회의를 통해 업무를 조정하고 있다. 지원기구간 SWG이라는 네트워크와 수원국의 담당 부처인 보건성과의 업무 협력관계가 관련 기구가 공동으로 참여하는 중기계획 수립을 가능하게 하였다. 이러한 중기계획에 부합하는 방향으로 개별 기구는 중기 계획 및 프로그램을 수립하게 되므로 국가 우선순위 또는 전략 목표라는 상위 목표 달성을 위해 전 기구들이 협력하게 된다. 중장기 계획 수립 이후에는 계획을 이행하는 과정에서

	이를 지속적으로 조정하고 기관들간 협력을 강화하는 것이 필요하다. 기관간 협력에 소극적인 북한은 UN기구 등 인도적 지원 기구의 지속적인 요구에 따라 협력을 조금씩 허용하고 있다. UN기구와 국내 NGO간 협력 강화를 위해 추진해 볼 수 있는 방안은 다음과 같다. 첫째, UN기구와 국내 NGO간 회의를 개최한다. 둘째, 기관간 협력에 적극적인 UN기구, 특히 UNICEF 같은 기구들과 우선적으로 협력을 추진하되, 공식적인 협력을 추진하기 보다는 비공식적으로 기능적 업무 분담, 지역적 업무 분담 등을 먼저 진행한다. 셋째, 전문·특수분야를 발굴하여 유엔 기구 및 북한 당국의 협력 수요를 높인다. 넷째, 개별 단체별로 접근하기보다는 분과별, 섹터별로 통합하여 사업규모를 키워 협상력을 높인다. 다섯째, 상주 사무소 설립, 운영을 통한 기관간 협력 플랫폼 마련이다. 중기 전략계획을 수립할 때에는 현 상황을 고려하여 단계적으로 확대할 필요가 있다. 유엔 전략계획, Needs and Priorites 등 유엔 문서상 인도적 지원이 필요한 인구가 1천만명을 넘는 상황에서는 우선 식량, 보건, 교육, 물위생 등 기본적인 사회 개발 서비스에 중점을 두어야 한다. 또한 3차례의 전략계획에 모두 전략 우선순위로 포함되어 있는 기후변화 및 환경 분야 사업도 전략 우선순위 과제로 고려해 볼 수 있다. 분야별, 지역별 사업계획은 현재 유엔 및 파트너들이 진행하고 있는 사업 현황을 보고, 이를 보완하는 방식으로 우선 추진될 필요가 있다. 분야 및 지역을 선정할 때에는 지원 수요와 접근 가능성을 동시에 고려해야 한다. Needs and Priorities 2019를 기준으로 지원이 필요한 인구 집단 대비 사업 대상 집단 비율이 건강 및 영양 분야의 경우 20%를 넘지만, 식량안보 및 농업 분야는 13%, 물·위생 분야는 3%이다. 재원 부족으로 인도적 지원 기구들의 이 분야 지원 대상이 줄어들고 있는 것으로 보이는데 기본적인

	물·위생 서비스가 건강 상태에 영향을 미치는 점을 고려하여 이 분야를 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다. 유엔 및 파트너들의 계획상 사업대상 집단이 가장 많은 지역이 황해북도 및 황해남도 지역이다. 이 지역은 안전한 물·위생 서비스 공급이 제일 취약한 지역일 뿐만 아니라, 결핵 발생율 또한 인구 10만명당 500명 이상으로 함경북도와 함께 결핵 발생율이 가장 높은 지역이다. 인도적 지원 기구들이 이러한 점을 고려하여 이 지역을 사업 대상 집단으로 선정하였지만, 실제 사업 집행율은 25% 이하로 이 지역에 대한 지원수요는 여전히 높다. 이 지역의 경우, 과거에 국내 민간단체 또한 사업을 추진한 경험이 있는 만큼 접근 가능성이 높은 지역으로 볼 수 있다. 이 지역의 물위생 상태가 가장 취약한 점을 고려하여 물위생 사업과 영양·건강 분야 사업을 종합적으로 추진해볼만하다. 함경남도, 평안남도, 자강도도 우선 지원 대상 지역으로 고려해 볼 수 있다. 함경남도, 평안남도의 경우 1개 군을 제외하고는 유엔 및 파트너들의 접근이 모두 가능한 곳이지만, 절반 이상의 지역에서 3개 미만의 활동만 이루어지고 있다. 자강도의 경우에는 Needs and Priorities 2017까지는 1개 군 정도만 접근이 가능한 지역이었으나, Needs and Priorities 2019를 보면 자강도의 모든 군이 접근 가능한 것으로 되어 있다. 다만 아직까지는 자강도의 모든 군에서 3개 미만의 활동만 이루어지고 있다. 따라서 이를 보완하는 방향으로 우리가 지원할 수 있는 여지가 있다.

Ⅱ. 국외훈련 개요

1. 훈련 개요

o 훈련국: 미국

o 훈련기관: 콜로라도대학교 덴버 (University of Colorado, Denver)

o 훈련분야: 통일정책

o 훈련기간: 2018.6.16.~2020.6.15.

2. 훈련기관 개요

o University of Colorado는 Denver, Boulder, Colorado Springs에 캠퍼스가 있는데, 행정대학원은 Denver 시내에 위치

o 행정대학원은 프로그램은 아래와 같음.

· Master of Public Administration
· Dual Master of Public Administration/Master of Criminal Justice
· Dual Master of Public Administration/Master of Arts in Applied Geography and Geospatial Sciences
· Dual Master of Public Administration/Master of Arts in Economics
· Dual Master of Public Administration/Master of Public Health
· Dual Master of Public Administration/Master of Urban and Regional Planning
· Dual Master of Public Administration/Juris Doctor
· Doctor of Philosophy in Public Affairs
· Graduate Disasters, Hazards and Emergency Management Certificate
· Graduate Education Policy Certificate
· Graduate Emergency Management and Homeland Security Certificate

· Graduate Environmental Policy and Management Certificate
· Graduate Gender-Based Violence Certificate
· Graduate Local Government Certificate
· Graduate Nonprofit Management Certificate
· Graduate Public Policy Analysis Certificate

3. 훈련(교육) 내용

o 인사혁신처와 MOU를 맺은 프로그램은 1년차에는 AMPA(Accelerated Master of Public Administration) 과정으로 쿼터제 방식으로 진행, 2년차에는 capstone 및 비교행정학을 학기제 방식으로 진행됨.

o 수강과목은 아래와 같음.

- 1년차 수강과목: Intro public administration and public service, Oraganizational management and behavior, Economics and public finance, Research analytic method, Policy process and democracy, Public service leadership and ethics, Evidence based decision making, Negotiation and conflict(선택), American public service

- 2년차 수강과목: Capstone seminar, Comparative public administration Ⅰ, Ⅱ

Ⅲ. 국외훈련 내용

1. 필요성

1995년 북한이 국제사회에 긴급지원을 요청한 후, 유엔의 대북한 지원은 현재까지 지속되고 있다. 일부 INGO(International Non-government Organization)들도 북한에 상주하면서 지원을 지속하고 있지만, 유엔은 오랫동안 북한에 상주하면서 사업을 진행한 결과, 인도적 상황 뿐만 아니라 북한 내부의 상황을 가장 잘 아는 국제기구 중 하나라고 할 수 있다. 또한 다른 국가들과는 달리 북한이 국제금융기구에 가입하지 않은 상황에서 지속가능개발목표 등 전 세계적으로 합의한 목표 달성을 위해 지원하고 있는 것도 유엔이다.

북한에 대한 국제사회 제재가 유지되고 있는 상황에서 국제금융기구를 통한 지원, 미국·일본·유럽 등 양자간 직접 원조공여는 시간이 걸릴 수 있다. 또한 WB(World Bank), ADB(Asian Development Bank) 등 국제금융기구의 프로그램이 진행되지 않았기 때문에 북한의 개발역량은 부족한 것으로 보이며, 북한에 상주하는 원조기구들이 많지 않기 때문에 국제협력체계 형성 또한 쉽지 않은 상황이다. 그러므로 당분간 북한 개발지원의 방향은 유엔기구를 통한 지원이 가장 현실적인 방향이므로 이 체계를 유지하면서 단계적으로 확대하는 것이 필요하다.

보통 긴급구호로 시작한 활동은 개발지원, 경제발전 등으로 점차 협력의 범위와 폭을 넓혀간다. 1995년 이래 10년간 유엔의 지원을 받은 북한은 2005년 인도적 지원을 거부하고 개발협력만 수용하겠다는 입장을 보였다. 개발지원 또는 개발협력에서 공여자의 의지보다는 수요자의 필요 및 의지가 점점 더 중요해지고 있고, 이 방향에서 수원국의 주도성이 필요하다. 유엔 차원에서는 수원국인 북한의 의지와 북한의 현실상황을 고려한 틀이 필요했다. 이러한 시도는 UN기구와 북한간 합의하는 중장기 계획의 성격인 전략계획으로 나타났다. 처음에 수립된 전략계획은 「UN Strategic Framework 2007-2009」이고, 이어「UN Strategic Framework 2011-2015」,「UN Strategic Framework 2017-2021」등 총 3차례의 전략계획이 수립되었다.

유엔 전략계획은 북한의 현재 상황 평가 및 그동안의 유엔 노력의 성과,

지속가능개발 목표 달성을 위한 중장기 목표 및 부문별 목표, 이를 달성하기 위한 우선순위 전략 과제, 공여자들의 개발지원전략과 이를 실행하기 위한 부문별 프로젝트, 필요 재원, 모니터링과 평가의 방법 등이 담겨 있다. 유엔 전략계획은 유엔 상주조정관(UN Resident Coordinator, UNRC)을 중심으로 여러 공여자가 함께 참여해 만들었고, 유엔 기구 뿐만 아니라 상주 INGO의 사업도 포함하고 있을 뿐만 아니라 이들과의 협력 조정 방법도 포함하고 있어 다자가 참여하는 개발협력 추진체계 구상에도 도움이 될 수 있다.

전략계획은 유엔 기구, INGO가 중심이 되어 작성하지만, 작성 과정에서 북한의 관련 기관들과 긴밀한 협의를 진행하기 때문에 북한이 중점을 두고 있는 개발수요와 우선순위, 추진 방향 등을 간접적으로 파악할 수 있는 틀을 제공하고 있기도 하다.

핵문제가 해결되기 전까지 당분간 북한에 대한 개발지원은 지금처럼 유엔이 중심적 역할을 할 가능성이 높다. 또한 핵문제 해결 과정에서 북한 개발지원을 본격적으로 추진할 경우, 그동안 쌓아온 유엔 기구들의 경험은 사회개발 목표 달성에 중요한 기초를 제공할 것이다. 따라서 본 연구에서는 유엔 전략계획을 비롯한 북한 상주 주요 유엔 기구들의 중장기 계획의 구성 및 주요 내용을 분석하고, 유엔 기구간 협력 및 유엔 기구와 INGO간의 협력 방법을 연구함으로써 향후 북한 개발협력 계획을 제언하고자 한다.

2. 유엔전략계획 분석

1) 유엔 개발계획 동향

유엔은 전세적으로 131개 국가팀을 운영하고 있고, 165개국(또는 영역)에서 유엔 프로그램을 운영하고 있다. 유엔 국가팀은 개발, 긴급 대응, 복구 등 운영활동을 하고 있는 모든 유엔기구들을 포함하고 있다. 유엔 국가팀은 국가 해당 국가 내에서의 기관간 조정 및 의사결정 업무를 담당하는데, 개별 기구들이 상주 조정 체계의 하나로서 국가의 개발 목표 달성을 위해 계획을 수립하고 협력하도록 하고 있다. 유엔국가팀은 유엔 사무총장이 임명하는 상주 조정관이 이끄는데, 상주 조정관은 유엔개발그룹(United Nations Development Group) 의장을 통해 사무총장에게 보고한다.[1)]

국가 단위로 유엔 상주 조정관과 유엔 국가팀은 정책, 사업, 역량 개발 격차 및 도전 요인 등을 식별하고, 해당 국가가 주인의식과 리더십을 바탕으로 유엔개발 목표를 이행할 수 있도록 지원한다. 이를 위해 중장기 계획을 수립하는데 대표적인 적인 유엔 개발 원조 체계(United Nations Development Assistance Framework, UNDAF)이다. UNDAF는 전략적인 중기계획으로 국가 개발 우선순위 및 사업원칙을 담은 유엔의 비전 및 대응 방향이다. 즉, 공통의 국가 분석 및 유엔의 비교 우위를 바탕으로 개발목표 달성을 위해 국가별 유엔팀이 어떻게 기여할 것인지를 구체화하고 있다[2)].

2016년말 기준으로 126개의 UNDAF (또는 이와 동등한 전략틀)가 수립되었다. 이러한 통일된 전략계획 아래 평균적으로 17개의 기관들이 협력하고 있다. 공통국가분석(Common Country Analyses, CCA)은 UN이 정부와 데이터를 공유하고 공동으로 분석하는 중요한 수단이다. 이를 통해 UNDAF를 뒷받침하는 진단 분석을 제공하고 유엔의 우선순위 사업을 설정한다. 2016년 UN국가팀 (UNCT)의 70%가 현재의 UNDAF와 관련한 CCA를 수행했는데, 이는 2015년보다 9% 포인트 증가한 것이다.[3)]

2030 의제 달성을 위해 전통적, 비전통적 파트너와의 협력이 필수적이다.

---

1) https://undg.org/about/un-country-level/
2) https://undg.org/document/2017-undaf-guidance/
3) https://undg.org/document/2017-undaf-guidance/

국제사회, 국가적 차원에서 효율적인 파트너십을 위해 조정이 필요하다. 유엔국가팀의 76%는 지속가능개발 목표 달성을 위해 외부기관들과 협력하고 있다. 주요한 협력기관은 시민사회 (87%), 지방 정부 (72%), 의회 (63%), 민간 부문 (59%), 공여자/개발 파트너 및 학계 (4 %), 종교집단 및 국제 NGO (3%)이다. 국가 차원의 일관성 유지를 위해 사용하고 있는 것은 공통 국가평가 (CCA), 유엔 개발 원조 체계(UNDAF), 결과 매트릭스(Result Framework), 공동프로그램기획(Joint Programming)이다.

북한의 경우, UNDAF를 수립하기에는 준비가 덜 되어 있다고 보고 전략계획의 형태로 중장기 계획을 수립하고 있는데, 유엔의 중장기 계획은 국가별로 다른 형태를 보이고 있다. 165개 국가 또는 영역에서 36개 유엔기구들을 조정하는 임무를 맡고 있는 유엔기구 중 하나인 유엔 지속가능 개발그룹(UN Sustainable Development Group, UNSDG)의 분류에 따르면 북한은 아시아-태평양 지역군의 36개 국가 중 하나이다. 세계은행의 Atlas method에 따르면 2019년 회계연도 기준으로 북한은 저소득 국가 그룹(lower income level, LIC)이다. 북한에 대한 유엔의 중장기 계획은 전략계획(Strategic Framework)인데 반해, 같은 저소득 국가 그룹(LIC)에 속하는 네팔의 경우 UNDAF를 수립하여 추진하고 있다. 중저소득(lower-middle income level, LMIC) 그룹에 속하는 캄보디아, 몽골의 경우에도 UNDAF라는 명칭으로 사용하고 있다. 라오스의 경우에는 2012-2015년 계획은 UNDAF 형식인 반면, 2017-2021년의 경우, UN 파트너십 계획(UN Partnership Framework)로 명칭을 변경하였다. 베트남의 경우에는 하나의 전략계획(One Strategic Plan)이라는 명칭을 사용하고 있다. 이들 국가들의 유엔계획을 정리하면 아래 표와 같다.

	네팔	캄보디아	라오스	몽고	베트남
GNI per capita	$800 LIC	$1,230 LMIC	$2,270 LMIC	$3,270 LMIC	$2,160 LMIC
UN plan	UNDAF 2013-2017 UNDAF 2018-2022	UNDAF 2011-2015 UNDAF 2016-2018	UNDAF 2012-2015 UN Partnership Framework 2017-2021	UNDAF 2012-2016 UNDAF 2017-2021	One Strategic Plan 2017-2021

UNDAF와 함께, 개발 지원 현장에서의 또 하나의 흐름은 “Delivering as One”이다. 이는 인도적 지원 및 개발 지원 현장에서 유엔기구간 조정을 강조하고 운영 활동을 하나의 기구처럼 관리한다는 내용이다. “Delivering as One”은 5가지 축으로 구성된다. 즉, 하나의 국갈 개발 전략, 공통의 예산계획, 한 명의 리더, 하나의 기구처럼 운영, 하나의 기구처럼 의사소통한다는 것이다.[4)]

북한의 경우, “Delivering as One”은 아직 이행되지 않고 있으나, UN기구간 협력이 필요하다는 공감대 하에 협력의 범위를 넓혀가고 있다. UN기구간 협력에 관한 표준 운영 절차(Standard Operating Procedures)의 세부사항별로 북한에서의 현재 상황은 아래 표와 같다. 즉, 조정위원회(Steering Committee), 전략계획(UNSF), 분야별 그룹(Results Groups) 등은 운영되고 있지만, 결과(목표)별 연례 보고서, 중기 및 연례공통 예산 계획, 커뮤니케이션 그룹 등은 운영되지 않고 있다.

Standard Operating Procedures:

Joint National/UN Steering Committee:Yes, Fully

Annual Report on Joint Results:No

Signed UNDAF/Cooperation Framework:Yes, Fully

Joint Workplans (for Results Groups):No

Results Groups Established:Yes, Fully

Medium-Term Common Budgetary Framework:No

Annual Common Budgetary Framework:No

Joint Resource Mobilization Strategy:No

UNCT Code of Conduct in Place:Yes, Partially

Joint Decision-Making by UNCT:Yes, Partially

Business Operations Strategy Endorsed by UNCT:No

OMT Chaired by Head of Agency:Yes, Partially

Operations Costs/Budgets in Medium Term Common Budgetary Framework:No

Joint Communication Strategy:Yes, Partially

Country Communication Group:No

* 출처: https://ims.undg.org/public/countryDashboard/2019/KP

4) https://undg.org/standard-operating-procedures-for-delivering-as-one/

2) 유엔 전략계획 수립과정 및 특징

효과적인 개발지원을 위해서는 수원국의 주인의식(ownership)이 필요하다. 중장기 개발지원 계획인 전략계획 수립을 위해서는 수원국의 적극적인 참여가 필요하다. 수원국은 먼저 상황 평가를 바탕으로 전략을 수립하는데, 여기에는 목표, 방향, 사업 우선 순위 등이 포함된다. 북한은 새천년개발목표(MDG)가 북한이 자체적으로 수립한 목표에 도움이 된다고 판단하여, 유엔기구의 도움을 받아 새천년개발목표 진전상황 보고서를 작성하고, 전략계획 수립과정에 참여하였다(임을출, 2013). 유엔 북한팀 또한 북한의 국가계획과 부합하는 방향으로 전략 과제들을 설정하였다.

북한 개발계획을 처음 시도한 유엔기구는 UNDP이다(정구연, 2018). 1997년~1999년, 3년 동안 3가지 영역 즉, 농업재건과 식량안보, 경제협력과 대외무역, 환경 및 자연자원관리를 중점적으로 추진할 것을 목표로 하였다. 본격적인 계획 수립을 위해서는 상황평가가 필요하다는 판단 하에, 2002년 공동국가평가(CCA)를 실시하였다. 이를 바탕으로 2003년 개발지원계획을 수립하였다. 2006년 10월에는 북한 주민의 삶의 질을 향상시키고, 새천년개발목표 달성을 위해 국가프로그램문건(Country Programme Document 2007～2009)을 만들어 2007-2009년 3년 동안 추진할 우선과제 5개를 선정하다. 이 프로그램 문건은 북한에서 활동하고 있는 다른 유엔기구들간의 협력에도 영향을 미쳤다. UNICEF, UNFPA, UNDP 3개 기구는 공동의 중장기 전략이 필요하다는데 인식을 같이하게 되었다.

UN 차원에서 유엔개발그룹(UN Development Group, 현재 UN Sustainable Development Group)을 조직하여, UNDP, UNICEF, UNFPA 등 주요 유엔기구, Programms, Fund간 개발협력 사업들을 조정하도록 노력하였다. 수원국 단위에서 유엔 국가팀(UN Country Team)을 만들고, 상주조정관(resident coordinator)이 이끌도록 하였다. 상주조정관을 중심으로 공동국가평가(CCA)를 실시하고, 유엔기구들의 참여 및 조정하에 유엔개발지원프레임워크(UN Development Assistance Framework)를 작성하였다. 개발지원프레임워크를 바탕으로 매년 주요사업에 대한 평가 및 다음연도 계획을 담은 연례보고서를 작성하고 있다(정구연, 2018).

2002년 대북한 CCA가 처음 실시되었지만, UN 차원의 협력프레임워크 작성을 위한 준비는 2005년경부터 시작되었다. 2005년 8월, UNDP, UNICEF, UNFPA는 2007년부터 북한에 대한 국가프로그램 주기를 맞추기로 합의하였다 (UN Strategic Framework 2007-2009, 2006). 2006년 1월부터 전략프레임워크 수립을 위해 UN과 북한은 공동워크숍을 개최하였다. UN에서는 FAO, UNDP, WHO, UNICEF, WFP, UNESCO가 참여하였고, 북한에서는 외무성, 교육성, 도시관리성, 대외무역성, 농업성, 국토환경보호성, 통계국 등이 참여하였다(정구연, 2018).

두 번째 전략계획인 「전략계획 2011-2015」 수립을 위한 준비는 2009년 2월부터 시작되었다. UNDP는 2011년 1월, 국가지원계획(Country Programme Document) 2011-2015를 수립하였다. 유엔북한팀은 북한 당국에 전략계획 2011-2015는 새천년개발목표를 기반으로 하고, 새천년개발목표의 목표 달성 시기인 2015년과 주기를 맞추기 위해 계획의 주기를 2011-2015년으로 설정하자고 제안하였고, 북한은 이를 수용했다. 이로써 북한이 수립한 개발계획과 유엔의 새천년개발목표가 일치하도록 우선 전략순위와 사업들을 정했다. 이러한 과정을 거쳐 2011년 7월 공개되었다.

전략계획은 국가 프로그램이 아니고, 유엔과 북한정부의 협력하에 국가적 차원의 전략적 성과에 초점을 두고 있다. 유엔전략계획은 개발 유엔기구들의 사업에 대한 중요한 틀을 제공하고 있고, 개별 기구들의 사업 결과는 유엔의 직접 책임하에 있는 전략계획 성과와 연계된다. 전략계획이 이러한 접근방식을 취하고 있는 이유는 북한 내 유엔기구의 재정적 상황을 상대적으로 예측하기 어렵기 때문이다. 전체 사업 자금이 확보되어야 사업 결과 및 기대효과를 구체화할 수 있다. 그렇기 때문에 유엔전략계획은 유엔이 북한 정부가 협력할 수 있는 부분에 대한 우선순위를 제시하고, 유엔이 전략적으로 중요한 분야에 대한 필요한 지원을 제공하기 위해 적극적으로 자원을 동원할 것이라는 점을 제시하고 있다. 또한 북한정부와 UN이 북한 주민들의 복지를 증진시키기 위해 해야할 과제들을 선언하는 문서이기도 하다. 전략계획의 성공적인 이행은 재원 뿐만 아니라, 충분한 수준의 UN 직원 확보, 지속적인 접근, 기초 데이터 공유, 정기적인 조사, 주기적인 모니터링 및 평가 등의 요인에 의해 좌우된다.

전략계획은 개발과 인도적 지원 수요를 통합한 문건이다. 북한 사회 전반

의 복원력을 높이고, 국제사회의 규범과 기준에 부합하는 제도적으로 지속가능한 개발을 추구하는 것이 향후 인도적 수요를 줄이는 것이 최선의 방법이라는 점을 보여주고 있다. 한편, 유엔은 북한 정부의 장기적인 개발 우선순위를 다루면서도 인도적 수요의 근본적인 원인들이 해결될 때까지 인도적 지원도 지속하고 있다. 특히, 북한은 가뭄, 홍수 같은 자연재해가 반복되고 있는 점을 감안하여 북한 정부의 재난 대응 역량을 강화할 수 있도록 지원하고 있다.

"지속가능하고 복원력 있는 인간 개발"이라는 통일된 목표하에 4가지 주제(식량 및 영양 안보, 사회개발, 복원력, 데이터 및 개발관리) 분야는 인간중심적인, 제도적이고 환경적으로 지속가능하며, 복원력을 높이는 방식의 통합적 접근을 취하고 있다.

유엔전략계획은 섹터별로 이를 담당하는 지원기구뿐만 아니라 북한 내 관련 부처들을 협력 파트너로 명시하고 있는 점이 특징이다. 이는 계획 수립 및 집행 과정에서 수원국의 주인의식을 반영하고 있는 부분이다. 예를 들면 건강부문은 보건성이 주축이 되어 UNFPA, UNICEF, WFP, WHO, 그리고 IFRC 등 지원을 담당하는 기구들이 명시되어 있고, 교육 부문은 교육성이 중심이 되어 UNICEF, UNESCO의 교육 관련 프로그램을 관장한다. 물 위생 부문은 도시관리성, 보건성, 교육성이 주축이 되고, 지식개발관리 부문은 국가계획위원회, 중앙통계국, 재정성, 무역성, 산업성, 품질관리 담당부서, 무역은행, 학술기관, 사회과학 교육기관 등이 중심이 되어 UNDP, UNICEF, FAO, ESCAP, DESA 와 UNIDO 등과 협력하는 체계를 갖추었다. 영양 부문은 농업성, 수산성, 식품행정성, 국토환경보호성, 상업성, 보건성, 국가계획위원회가, 기후변화 부문은 국가과학기술위원회, 국토환경보호성, 농업성, 수산성, 식품 행정성, 도시관리성, 공중보건성, 전력성, 석탄산업성, 화학산업성, 국가계획위원회와 학술기관 등이다(임을출, 2013, p. 154-155).

3) 전략계획 2007-2009[5)]

「유엔 전략계획 2007-2009」 구성은 다음과 같다.

배경: 계획 수립 과정 개발 동향: 북한의 각 분야별 상황 북한 내 유엔시스템: 유엔 지원 경과 유엔 전략 목표 이행: 역량 강화, 파트너십 확대, 데이터 수집·분석, 아동·여성 결과 매트릭스: 결과, 산출물, 추진주체, 필요금액 사업 검토 계획

① 준비과정

2005년 8월, UNICEF·UNFPA·UNDP는 2007년부터 3년간 국가 프로그램의 주기를 일치시키기로 합의했다. 같은 시기, WFP 또한 연 단위 긴급운영에서 2년 단위 개발지향적인 프로그램 운영으로 전환하였고, FAO 또한 긴급구호에서 재활로 방향을 바꾸었다. 이렇게 기구간 조화 및 조정이 가능한 시기를 맞아 북한과 유엔은 북한의 국가 우선순위와 직접적으로 연계된 유엔전략계획 2007-2009를 발전시키기로 합의하였다.

전략계획 수립에 앞서 유엔은 기존의 자료를 활용하였다. 2002년 후반에 유엔이 실시한 공동국가평가(Common Country Assessment, CCA)는 시간이 경과되었지만, 대체적으로 타당하다고 보고 새로운 CCA를 실시하지는 않았다. 이를 보완하기 위해 비교적 최근에 실시한 여러 유엔기구들의 분석작업을 참고하였다.

본격적인 전략계획 수립을 위해 북한 정부와 유엔은 2006년 1월 평양에서 공동 전략워크숍을 진행하였다. 이 워크숍에 유엔측에서는 FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WHO, WFP, UNESCO가 참여하였고, 북한측에서는 외무성, 교육성, 보건성, 도시관리성, 해외무역성, 농업성, 어업성, 국토환경보호성, 임업성, 전력성, 석탄성, 재무성, 국가계획위원회 등 주요 부처들이 참석하

5) Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2007-2009, 2006

였다. 이 워크숍에서 북한 정부와 유엔간 협력할 5가지 우선순위 분야를 선정하였다.

이 전략계획의 서명은 유엔측은 상주조정관, UNICEF, UNESCO, UNDP, UNFPA, FAO, WFP, WHO 대표가 했고, 북한측은 외무성 국제기구국장이 서명하였다.

② 전략계획의 목표

전략계획의 목표는 북한 정부가 주민들의 삶의 질을 경제위기가 발생한 1990년대 중반 이전의 수준으로 회복하고 새천년개발목표를 달성할 수 있도록 지원하는 것이다. 유엔과 북한 당국이 합의하여 선정한 개발 목표를 조정과정과 집중을 통해 보다 효과적으로 달성하도록 하는 것이다. 이를 위해 유엔에 공여된 각종 자원의 상호보완성을 극대화하기 위해 노력한다.

③ 유엔시스템

「전략계획 2007-2009」 수립 당시 북한의 유엔시스템은 7개 기구 (FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WHO, WFP, UNESCO)로 구성되었다. 이중 UNESCO는 베이징에 위치한 군집사무실(cluster office) 형태로 운영되었다.

2005년 현재 유엔에서 북한에 지원한 금액은 대략 1억 2,300만달러인데, 이 중 대부분인 9,400만 달러가 WFP를 통한 식량지원이다. 나머지 유엔기구들의 지원액은 대략 2,900만 달러이고, 지원분야는 건강, 영양, 물 및 위생, 무역 촉진, 농업 및 교육이다.

④ 전략 우선순위

유엔과 북한은 5가지 우선순위 개입분야를 선정하였다. △경제 관리 △지속 가능한 에너지 △환경 관리 △식량 가용성 증가 △기본적인 사회 서비스이다. 각 우선순위 개입분야별로 국가 우선순위 및 전략 목표, 핵심 영역 및 주요 파트너를 기술하고 있다.

□ 경제 관리

국가 우선순위:	경제 관리 향상
전략 목표:	경제 성장, 해외 무역 및 투자 증가, 사회 및 경제 개발을 위한 자원 창출
핵심 영역:	△의사결정자의 경제 기획 및 관리 관행 강화 △무역 및 수다변화 역량 강화 △영세 및 중소기업 관리 개선
주요 파트너:	국가기획위원회, 중앙통계국, 재무성, 대외무역성, 대외무역은행,김일성 대학 등

□ 지속가능한 에너지

국가 우선순위:	경제 개발을 위한 충분한 에너지 공급
전략 목표:	지속가능한 에너지의 가용성 및 활용성 제고
핵심 영역:	△국가 에너지 자원 관리의 효율성 및 효과성 개선 △전통적인 에너지원 이용의 효율성 개선 △적절한 에너지원 혼합 및 대체 에너지원 활용을 통한 농촌지역의 에너지 공급 개선
주요 파트너:	국가 기획위원회, 전력성, 석탄성, 과학아카데미, 국가환경조위원회, 중앙통계국

□ 환경 관리

국가 우선순위:	지속가능한 개발을 위한 환경 개선
전략 목표:	환경 관리 개선 및 환경 자원의 지속가능한 사용에 기여
핵심 영역:	△환경 보호 관련 법적 환경, 대중 인식, 교육 강화, △환경 폐기물 및 오염 물질 관리 개선 △환경다양성 관리 개선
주요 파트너:	국가 환경조정위원회, 국토환경보호성, 과학아카데미, 화학성 임업성, 수산성, 농업성

□ 식량 이용 증가

국가 우선순위:	삶의 질 향상을 위한 지속가능한 식량 안보

전략 목표:	가구 및 국가 차원에서의 식량 이용가능성 제고
핵심 영역:	△곡물 및 원예작물 생산 역량 증가 △가축 및 어업 생산 역량 증가 △식량 자원 관리 개선 및 가구별 식량 접근 개선 △식품 처리 역량 강화 △부문별 전략 계획 및 정책 개발, 이행 △통계 및 데이터 관리 역량 강화
주요 파트너:	국가조정위원회, 농업과학원, 평양농업대학교, 평양남새연구소, 국토환경보호성, 상업성, 어업성 등

⑤ 기초적인 사회적 서비스

국가 우선순위:	주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회 개발
전략 목표:	공공 보건, 어린이·산모의 건강 및 영양, 교육, 물 및 위생 등 양질의 기초적인 사회적 서비스 개선
핵심 영역:	△진단 능력 및 감시 개선 △가족계획 등 재생산 관련 건강 개선, △조기 아동 발달, △아동 및 임신·수유부 영양상태 개선 △에이즈, 조류 인플루엔자 등 전염병 예방 및 관리를 위한 최신 정보 제공 △교육의 질 및 교육 개선 △물 및 위생의 안전한 공급 및 접근 향상
주요 파트너:	보건성, 아동영양연구소, 도시관리성, 교육성, 국가계획위원회, 중앙통계국

⑤ 목표액

3년 전략계획 기간 동안의 목표액은 1억 8,051만 달러이다. 5가지 전략 우선과제별 금액을 보면, △경제관리 729만 달러(4%) △지속가능한 에너지 712만 달러(4%) △환경 관리 1,082만 달러(6%) △식량 이용 증가 7,290만 달러(40%) △기초 사회적 서비스 8,237만 달러(46%)이다. 식량 및 사회적 서비스, 두 분야의 목표액이 전체금액의 86%를 차지한다.

⑥ 결과표 (Results Matrix)

부록에 결과 매트릭스를 첨부하여 북한이 설정한 우선순위, 전략계획을 통해 달성하고자 하는 목표, 주요 파트너 등을 명시하고 있다.

전략목표	성과목표	사업결과	주요기구	목표액
경제 관리	전략 기획, 외부지원 관리를 위한 역량 강화	· 전략 기획 및 시나리오 기획 역량 강화 · 국가 경제 데이터베이스 · 외부 자원 동원 및 관리 역량 강화	UNDP DESA UNOPS	$1,000,000
	국가·기업의 효과적인 재정 관리 역량 강화	· 국가 예산, 조세 정책, 회계, 감사 등 재정 관리 역량 강화 · 소액 금융 가능성 평가	UNDP UNIDO UNOPS	$1,230,000
	해외무역 및 해외직접투자 관련 법적·제도적 역량 강화	· 해외무역 및 해외직접투자 확대를 통한 무역수지 개선, 고용 창출 역량 개발 · 국제 시장 접근을 위한 표준, 테스트, 인증 등 프로젝트	UNDP UNIDO UNOPS	$5,060,000
지속가능한 에너지	풍력 발전 관리의 효과성, 효율성	· 바람의 특징 및 에너지원으로서의 가능성 평가 · 국제적 수준에 맞는 소형 풍력 발전 설비의 품질 및 성능 표준 향상 · 최적으로 설계, 제조된 풍력 발전 설비를 사업지역에 설치 및 운영 · 풍력 발전을 국가 개발 계획 시스템에 통합	GEF UNDP UNOPS	$500,000
	대체 에너지원 개발을 통한 농촌지역 에너지 공급 개선	· 대체 에너지원 적절한 농촌지역의 에너지원 혼합 관련 지식 향상 · 농촌 지역의 대체 에너지원 개발 역량 강화 · 지속가능한 농촌지역 에너지 개발을 위한 국가전략 및 투자계획	UNDP ESCAP UNIDO UNESCO	$6,620,000

환경 관리	다자간 환경협약 이행 및 환경자원의 지속가능한 이용을 위한 환경보호 법, 정책 및 계획 개발	· 다자간 환경 협약 이행을 위한 정책, 제도 및 법적 인프라 강화 · 환경교육 및 인식을 위한 국가행동계획, 이를 위한 역량 강화	UNEP UNDP UNESCO FAO UNIDO ESCAP GEF	$4,450,000
	폐기물 및 오염물질 관리 개선	· 폐기물·오염물질 관리 통합을 위한 국가계획 개발, 이행 · 폐기물·오염물질 유발 요인에 대한 인식 및 통제력 향상 · 관리 개선 상황 추적을 위한 모니터링 시스템 · 필수의약품 제조 과정에서 오존층 파괴 물질 대신 환경친화적인 물질로 대체 · 다양한 제약 및 농업 생산 공정	UNEP UNDP UNIDO GEP UNITAR	$950,000
	생태계 관리 개선	· 환경 악화 및 자연 재해 예방을 위한 통합 환경 및 조기경보 시스템 · 산과 유역 통합 개발을 위한 준비 프로젝트 · 질병 및 해충으로의 산림 보호 능력 강화 · 식목 자재 관련 조직 배양 프로그램 · 친환경 건물 관련 국가 지침	UNEP FAO UNDP UNESCO UNIDO GEF	$5,425,000
식량 이용 개선	곡물, 야채, 과일, 고기, 생선 등 생산량 증가를 통한 식량안보 개선	· 생산량 증가를 위한 투입 요소 및 개량 종자 이용 증대 · 생산성 증가를 위한 적절한 기술 도입 · 토양 검사, 수의학 서비	FAO UNDP UNIDO IFAD	$2,034,000

		스 지원 · 생산 잠재력 관련 지식 및 정보, 기술 향상		
	식량자원 보관 및 분배 관리 강화	· 식량 자원 보관, 수확 후 손실 감소 등 효율적 관리 · 분배 및 교환 활성화를 위한 농촌지역 교통 인프라 강화 · 공공배급체계 및 다른 기관을 통한 식량 분배 확대 · 곡물 외 식량 구입 촉진을 위한 가구 수입 가용성 증대	FAO WFP UNDP UNIDO	$67,053,000
	지방 식품 처리 능력 강화	· 식품 처리를 위한 적절한 기술 도입 · 새로운 식품 처리 시설 시범 테스트 및 확대	WFP UNICEF FAO UNIDO	$2,033,000
	식량 안보 이행 및 모니터링을 위한 전략계획	· 식량 안보 전략 개발 · 증거에 기반한 정책, 계획 및 관리 역량 개발 · 정보에 기반한 정책결정을 위해 농업분야 데이터 은행 설립	FAO WFP UNDP	$1,785,000
기초적인 사회적 서비스	1차 및 2차 의료기관의 이용률 제고	· 아동 질병 예방, 진단, 처리 역량 강화 · 보건 의료 종사자 및 의료 교육기관의 기술 및 지식 강화 · 산모 및 신생아, 가족계획 등 생식 관련 보건서비스 이용성 증대 · 높은 예방접종율 유지 · 미세영양소 등 필수 건강 용품 이용가능성 증대 · 재정적 지속가능성 및 서비스 질이 확보된 보건서	UNICEF WHO WFP UNFPA UNDP UNITAR	$38,758,000

		비스 전달 모델 검증 · 결핵 · 말라리아 · 에이즈 등 전염병 진단 및 감시 역량 강화 · 의약품 정책 및 법규 공식화, 제약산업 관련 규제 권한 확립		
	조기 아동 발달 돌봄 개선	· 아동 및 여성 돌봄 제공 역량 강화	UNICEF WHO WFP FAO	$3,062,000
	경제 · 사회 · 환경적 건강 위험 요인 감소	· 비전염성 질병 위험 요인 감소 전략 개발 · 생식 관련 이슈에 대한 인식 개선	W H O UNFPA	$5,100,000
	안전한 식수위생 접근 및 이용 개선	· 물공급 및 위생시설 수 증가 · 물프로젝트 기획 및 이행을 위한 도시관리성 역량 강화 · 위생 증진을 위한 관련 부서간 조정 향상 · 수질 모니터링 관련 부서 역량 강화	UNICEF WFP WHO UNITAR	$12,415,000
	교육의 질 및 환경 개선	· 교육 및 학습 방법 역량 강화 · 초중등 교육 내용 향상 · 초중등학교의 물리적 환경 개선	UNICEF UNESCO FAO	$4,200,000
	국가계획 관련 통계 관리 및 이용 역량 강화	· 프로그램 기획을 위한 데이터 활용 역량 증대 · 모집단 및 샘플조사 기획 및 이행 관련 통계국 역량 강화 · 부문별 정보 시스템 강화 · 삶의 질 보고서 완성 및 후속 정책	WHO UNICEF UNFPA UNDP UNESCO UNIDO	$14,077,000

	각 부문별 전략 기획·정책 개발 및 이행	·부문별 전략 개발, 이행, 모니터링 ·국가 차원의 정책 개발, 기획, 관리 역량 강화	WHO UNDP UNIDO UNFPA UNICEF	$4,760,000

부록2 프로그램 평가틀에서는 각 전략 우선순위 및 프로그램 성과별로 기준점 및 지표, 검증자료, 위험요소 및 가정 등을 제시하고 있다. 경제관리, 지속가능한 에너지, 환경 관리 등 분야별 국가역량 제고와 관련한 전략 우선순위 과제의 검증자료는 주로 국가 중장기 전략 및 보고서, 분야별 계획 및 보고서, 관련 법규 등을 제시하고 있어, 유엔전략계획이 북한의 국가계획 수립 및 이행을 지원하는 것을 목표로 하고 있음을 보여준다. 반면에, 식량 이용 증가 전략우선순위 과제의 경우 검증자료로는 현장방문, 모니터링, 분배 보고서, 미팅 시간 등 프로그램의 투명성 확보에 중점을 두고 있다. 전략 우선순위 과제인 기초 사회적 서비스는 보건성 등 북한 내 해당 사업 관련 부처 보고서 뿐만 아니라 WHO, UNFPA, UNICEF, UNDP 등 유엔기구의 보고서도 검증자료로 같이 제시되어 있다. 이는 유엔기구들이 그동안 여러 나라에서의 사업경험을 통해 영양, 건강, 식수위생 관련 분야에서 공통적으로 사용할 수 있는 기준을 만들었고, 주기적인 조사를 통해 사업성과를 비교할 수 있기 때문으로 보인다.

4) 전략계획 2011-2015[6)]

「유엔 전략계획 2011-2015」 구성은 다음과 같다.

도입: 계획 수립 과정, 전략계획 의의 전략계획 목표: 전략 우선순위 과제, 과제별 성과 및 핵심 파트너 (북한 관련 부처 및 유엔기구) 전략계획 결과표 이외의 사업: 자연재해나 재난 발생시 지원, 새로운 도전

6) STRATEGIC FRAMEWORK FOR COOPERATION BETWEEN THE UNITED NATIONS AND THE GOVERNMENT OF THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA 2011-2015

및 상황 변화가 있을 경우 이에 대응 필요 재원 추정 집행 모니터링 및 평가: 원칙, 모니터링 및 평가 시스템 , 데이터 수집 및 분석 부록: 사업성과 및 결과가 포함된 결과표

① 준비과정

이전의 전략계획(2007-2010)이 유엔의 사업들을 조정하는데 도움이 되었고, 북한의 상황이 아직까지는 완전한 유엔개발지원계획(UN Development Assistance Framework)을 진행하기에는 적절치 않았다. 그래서 2009년 2월, 유엔북한팀은 2011년에 시작하는 새로운 전략계획을 수립하기로 합의했고, 유엔과 북한정부는 전략계획 준비를 위해 협력하기로 하였다. 유엔북한팀은 북한 정부에게 새로운 전략계획은 새천년개발목표를 기반으로 하고, 새천년개발목표의 목표기간인 2015년을 고려하여 전략계획의 기간을 2011-2015년으로 하자고 제안하였다. 당초 이전 전략계획의 기간은 2007-2009년이었으나, 2008년 인구주택총조사 결과 및 2009년 다중지표조사(Multiple indicators cluster survey) 결과, 2009년 하반기 UNDP 사업 재개 등을 반영하기 위해, 당초 기간보다 (2007-2009) 1년 연장된 것이다.

5개 주제 그룹 (농업 및 식량 안보, 환경 및 에너지, 교육, 건강 및 영양, 물과 위생)이 구성되었다. 이 그룹은 NGO, 공여자, 정부 담당자 등 실무자로 구성되었고, 상황 분석 및 주요 우선순위 파악 업무를 담당하였다. 2009년 9월, 부문간 사업연계를 확인하고, 성평등·데이터 같은 범부문적인 주체들이 잘 반영되었는지를 확인하기 위해 기술적 검토를 실시하였다. 2009년 11월, 유엔과 국가조정위원회간 회의를 통해 전략 우선순위와 분야에 대해 합의하였다. 4개 전략 우선순위 영역과 관련한 4개의 결과 그룹을 만들고, 모니터링과 평가 시스템 설계를 위한 데이터 및 기획 태스크포스를 설치하였다.

이 계획에 참여한 유엔 기구는 UNRC, WHO, WFP, UNICEF, FAO, UNDP, UNFPA, UNIDO, UNESCO, UNOCHA, UNOPS (UN Office for Project Service), UNEP, ESCAP이다.

② 전략 목표

□ 전략 우선순위 1: 사회 개발 social development

핵심 목표	· 1, 2차 의료기관에서의 의료서비스 개선 · 초중등학교 교육의 질 개선 · 식수 및 위생 개선, 설사와 급성 호흡기 질환 사망률 및 발병률 감소
유엔의 역할	· 보건 정책 강화 · 분만 및 신생아 보호 시설 개선 · 감염 및 비감염 질병 위험 감소 · 교사 교육, 교과서 개발 · 교육 시설 및 환경 개선 · 부문별 기획, 자료 수집, 분석 및 관리 역량 강화 · 물 공급 및 위생 프로젝트 기획, 이행 역량 강화
파트너	· 보건: 보건성, UNFPA, UNICEF, WFP, WHO, IFRC · 교육: 교육성, UNICEF, UNESCO · 위생: 도시계획성, 보건성, 교육성, 인민위원회

□ 전략 우선순위 2: 지식 및 개발관리 파트너십 partnerships for knowledge and development management

핵심 목표	· 전략 기획 및 관리를 위한 국가적 역량 강화 · 지속가능한 개발 관리를 위한 국가적 역량 강화
유엔의 역할	· MDG 이행 측정을 위한 포괄적인 데이터베이스 구축 · 외부 지원 관리 및 이행을 위한 역량 강화 · 지식 및 정보 서비스 역량 강화 · 재무관리 역량 강화 · 무역 및 외국 직접 투자 관련 인적 자원 역량 강화 · 기존 에너지의 지속 가능성 제고, 대체 에너지원 개발
파트너	· 국가기획위원회, 통계국, 산업성, 외환거래은행 · UNDP, UNICEF, FAO, ESCAP, DESA, UNIDO

□ 전략 우선순위 3: 영양 nutrition

핵심 목표	· 대상집단의 영양상태 개선 · 지속가능한 가계 식량 안보
유엔의 역할	· 긴급한 인도적 식량 수요 파악 · 모성, 아동 대상 영양 및 보충식 프로그램 지원 · 군단위 식량 생산성 제고 · 축산 및 원예개발 지원 · 연안 어업 및 내수면 어업 발전 · 미세영양소가 강화된 음식 생산 강화 · 보육 및 학교시설에서의 급식 지원 · 농업, 환경, 홍수 방지 관련 인프라 개발 · 식량 안보 평가 및 모니터링 관련 국가 역량 강화
파트너	· 외무성, 농업성, 어업성, 보건성, 상업성, 국토환경보호성 · WFP, FAO, UNICEF, ESCAP

□ 전략 우선순위 4: 기후변화 및 환경 climate change and environment

핵심 목표	· 환경보호, 쓰레기 및 오염물질 관리 역량 강화 · 재난 관리, 기후변화 완화 전략 역량 강화 · 자연자원 관리 강화
유엔의 역할	· 다자간 협약준수를 위한 환경보호 관련 법, 규정 강화 · 국가 통합 폐기물 관리 전략 강화 · 폐기물 및 오염물질 관리 개선 · 재난 위험 감소 및 대응 관련 역량 강화 · 기후 변화 완화, 생태계 관리 개선 · 지속가능한 개발을 위한 교육 부문 역량 증대
파트너	· 과학기술위원회, 국토환경보호성, 농업성, 어업성, 도시관리성, 보건성, 석탄산업성, 화확산업성 · UNDP, UNFPA, WFP, FAO, UNICEF, UNEP, UNIDO, ESCAP, UNITAR

③ 필요 재원

5년간 총 2억 8,830만달러가 필요하다. 이중 2억 2,101만달러(76.7%)가 사회개발, 2,730만달러(9.4%)가 지식 및 개발 관리 파트너십, 2,230만달러(7.8%)가 영양, 1,770만달러(6.1%)가 기후변화 및 환경 분야에 각각 소요될 것이다.

④ 결과표(Results Matrix)

전략계획 2011-2015의 결과표는 이전 전략계획 2007-2009보다 발전된 형태를 보이고 있다. 이전 계획의 부록 1 결과표와 부록 2 프로그램 평가틀을 통합하여 결과표를 하나로 만든 것이 특징이다. 기본적으로 전략 우선순위 과제별 성과(outcome), 결과(output), 지표, 기준점, 검증자료, 위험요인 및 가정, 필요금액 등은 동일하다. 이전 계획보다 진전된 부분이 2가지가 있다. 첫째는 지표, 기준점 외에 목표치를 수치로 제시하고 있다. 두 번째는 이전의 계획이 성과별로 해당 업무를 추진할 유엔기구를 단순히 명시한데 반해, 전략계획 2011-2015의 경우 각 유엔기구의 역할을 명확히 기술하고 있다.

⑤ 평가 및 모니터링 일정

이전 전략계획과 비교하여 전략계획 2011-2015에서 추가된 것 중 하나는 부록 2에 제시된 평가 및 모니터링 일정이다. 전략계획의 기간인 5년 동안 각 연도별로 유엔북한팀이 실시하는 평가 및 모니터링(M&E) 활동, 즉 조사 및 연구, 모니터링 시스템, 평가, 검토 등을 구체화하고 있다. 또한 전략계획 평가 이정표, 평가 및 모니터링 역량 개발, 정보 이용, 파트너 활동 등으로 구분하여 계획 수립시 참조자료를 명시하고 있다.

5) 전략계획 2017-2021[7)]

「유엔 전략계획 2017-2021」 구성은 다음과 같다.

7) STRATEGIC FRAMEWORK FOR COOPERATION BETWEEN THE UNITED NATIONS AND THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA 2017-2021

도입: 전략계획 수립과정, 각 유엔기구 중장기계획과의 관계
전략적 핵심사안: 유엔의 역할, 프로그램 원칙, 전략 우선순위
관리: 관리 및 이행, 조정 매커니즘, 필요자원, 주기적 검토
모니터링 및 평가: 결과표, 목표치 및 기준점 데이터, 타당성, 독립적 평가
부록 1- 전략 우선순위 및 성과

① 준비과정

전략계획 2017-2021의 작성은 외무성과 유엔 상주조정관이 공동 의장을 맡고 있는 유엔전략계획 운영위원회가 주도하였다. 운영위원회는 유엔북한팀(비상주기관 포함)과 관련 정부 인사들로 구성되었다. 구체적인 내용은 4개의 주제그룹(thematic group: 식량 및 영양 안보, 사회개발, 복원력, 데이터)이 담당하였다. 이 과정에서 기존에 운영중인 부문별 실행그룹 (Sector Working Group)들이 정보를 제공하였다.

2010년에 승인된 「2011-2015 전략프레임워크」는 운영상의 제약으로 계획기간이 2016년까지 연장되었다. 상주 UN기구의 프로그램 우선순위, 정책방향 등에 대한 틀을 제공하였고, 2013년 12월 중간검토를 거쳐, 일부 수정사항이 반영되었다. 「2017-2021 전략프레임워크」는 2015~2016년, 2년간 준비되었으며, 주요 이해당사자들이 이 계획을 승인함으로써 마무리되었다.

전략계획 수립과정에서 현황 분석과 기존의 전략계획에 대한 검토를 진행하였다. 북한 내에서 다수의 자문 워크숍을 진행하고, 2015년 9월 방콕에서 유엔차원의 워크숍을 진행하였다. 이 과정을 거쳐 2015년 10월말 평양에서 우선순위 확정을 위한 워크숍을 열었고, 이후 전략계획 초안이 마련되었다. 초안을 바탕으로 수차례 협의를 반복한 후 유엔전략계획 운영위원회에서 최종안을 확정하였다. 북한 측에서는 국가조정위원회(National Coordination Committee)를 비롯한 북한 정부 대표 및 관련 개별 부처들이 이해관계자로 참여하였다. UN은 비정부기관의 보다 직접적인 참여를 독려하였지만, 현 단계에서는 우선순위 선정과정에서 수혜자들과 직접적으로 협의하는 것은 쉽지 않았다.

유엔 각 기구들의 사업계획은 유엔 전략계획과 조화를 이루는 방향으로 수립되었다. UNDP, UNICEF 및 UNFPA는 그동안의 프로그램들을 2016년에 마무리하고, 향후 사업계획의 추진기간 (2017-2021)을 전략프레임워크 추진기간과 맞추었다. FAO는 「국가프로그램 (Country Programming Framework, CPF) 2012-2015」을 2016년까지 연장하여 새로운 「국가프로그램 2017-2020」을 준비하였다. WFP의 구호 및 복구사업(Protracted Relief and Recovery Operation, PRRO)은 새로운 전략프레임워크의 초기 2년인 2018년 12월까지 진행되었다. WHO도 당시 진행되었던 2014-2019, 5년간의 사업을 당초 계획대로 진행하였다.

이 전략계획에 참여한 UN기구는 FAO, UNDP, UNEP, UNESCAP, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNIDO, UNISDR, UNOCHA, UNOPS, WFP, WHO이다.

② 주요 특징

유엔의 지속가능개발목표 달성이라는 큰 목표 속에서 전략계획을 수립하고 있다. 유엔북한팀과 북한 정부는 이번 전략계획을 통해 중점을 두고 추진할 지속가능개발목표를 제시하고 있다. 그 다음에 전략우선순위 과제별로 관련된 지속가능개발목표 세부목표를 제시하고 있다.

전략계획의 목적은 주민들의 (특히 취약계층) 복지를 향상시키기 위한 국가차원의 노력을 지원하는 것인데, 구체적인 사업이 아닌 유엔의 역할에 대한 가이드를 제공하고 있다. 지정학적 요인 및 제약을 고려하여, 유엔의 역할은 단순한 재원 전달이 아닌 국제사회의 원칙, 가치, 기준 및 노하우를 전달하는 것이 핵심이다. 북한이 현재 겪고 있는 인도주의적 고려와 함께 장기적 차원의 개발 이슈를 통합하고 있다.

전략 우선순위 과제 이행을 위해 필요한 재원을 산출할 수는 있으나, 국제사회의 제재 등 지경학적 이유로 인해 유엔 각 기구들은 재원 부족 문제를 겪고 있다. 이러한 현실을 반영하여 이전 전략계획 2007-2009, 전략계획 2011-2015와의 달리 이번 전략계획 이행을 위해 필요한 재원을 구체적으로 명시하지 않고 있다.

이러한 구체성 부족은 전략계획 결과표에서도 나타난다. 이전의 전략계획에서는 부록에 별도 표를 구성하여 각 전략 우선순위 및 성과목표별로 지

표, 기준치 및 목표치, 관련 유엔기구, 필요재원 등을 명시하였으나, 전략계획 2017-2021의 경우에는 본문에 전략계획에 맞춰 결과표(results matrix)와 모니터링 및 평가계획(M&E plan)이 개발될 것이라고만 언급하고 있다. 목표치와 기준치 데이터의 경우에도 프로그램 기획 및 이행 등 전 과정에서 데이터가 중요하다는 점을 강조하면서 각 과제별 구체적인 수치는 제시하지 않고, 전략 우선순위 과제 4 (데이터 및 개발 관리)를 통해 구체화될 것이라고 기술하고 있다.

③ 전략적 핵심사안

전략계획 2017-2021에서는 4가지 전략적 우선순위를 선정하였다. 이는 △food and nutrition security (식량 및 영양 안보) △social development services (사회개발 서비스) △resilience and sustainability (복원력 및 지속가능성) △data and development management (데이터 및 개발 관리)이다.

매년 유엔기구와 파트너들은 전략계획을 바탕으로 「Needs and Priorities」라는 연례보고서를 발간하고 있다. 이 문서에는 단기적인 인도적 지원 수요 및 전략, 자금 수요 등이 포함되어 있다. 자연재해와 같은 인도적 지원 수요 발생시, UNOCHA 주관하에 정기적인 호소 (appeals) 등을 발표하기도 한다.

사업에 투입할 수 있는 자원이 한정되어 있기 때문에 단순히 자원을 전달하는 것은 유엔의 가장 중요한 활동이 아니다. 유엔의 활동은 규범적 가치 및 기술적 표준, 전세계적인 경험을 바탕으로 기술적 지원, 지식 및 노하우 전수에 중점을 두고 있다. 기술적 지원은 국가의 자립을 향상시킬 뿐만 아니라 지원물자의 효율적 사용을 통해 기대한 결과를 도출하기 위해 필요한 요소이다. 또한 이 과정을 통해 북한이 국제사회에서 통용되고 있는 규범 및 기술 표준을 적용할 수 있는 역량을 기르는데 있다.

북한 정부와 유엔은 사업 원칙을 적용하기로 합의하였다. 중요한 원칙으로는 △지속가능한 개발 목표(Sustainable Development Goals) △인권 기반 접근 (Human Rights-Based Approach) △성평등(Gender Equality) △환경적 지속가능성(Environmental Sustainability) △제도적 지속가능성(Institutional Sustainability) △복원력 (Resilience) △성과기반 관리(Results-Based Management)이다.

④ 프로그램 원칙

북한은 유엔회원국으로서 17개의 지속가능한 목표 이행을 위해 노력하지만, 이번 계획에서 북한 정부와 유엔북한팀은 지속가능한 개발 목표 중에서 2(기아 종식), 3(건강 및 복지), 4(양질의 교육), 5(성평등), 6(깨끗한 물과 위생), 7(저렴한 청정 에너지), 9(지속가능한 산업화 및 혁신 촉진, 회복력 있는 기반시설), 10(불평등 감소), 11(지속가능한 도시 및 지역사회), 12(책임 있는 소비와 생산), 13(기후 변화 방지를 위한 행동), 15(생태계 보호 및 복원), 17(글로벌 파트너십)에 집중하기로 하였다.

인권 기반 접근 관련, 불평등을 해소하고 가장 취약한 자들에게 접근할 수 있도록 수혜자 선정 등 사업 구상 및 실행과정에서 인권 기반 접근법을 취하기로 하였다. 전략 우선순위 4를 통해 유엔은 북한이 다양한 인권 협약 및 절차를 준수하도록 지원한다. 전반적으로 이는 지속가능한 개발 목표 16 (정의롭고 평화로우면 포용적인 사회 구현)과 맥을 같이 한다.

성평등 원칙 이행을 위해서는 프로그램 수혜자 선정 과정에서 성평등, 여성 및 소녀의 권리 신장을 위해 노력하고 있다. 북한의 전반적인 성평등 상황을 검토하고, 성평등 관점에서 기존 정책을 개선하려고 한다. 유엔북한팀에서 새로 입안되는 정책 및 모든 활동은 성인지적 관점에서 평가될 것이고, 성평등, 여성 및 소녀들의 권리를 신장하는 방향에서 추진될 것이다.

북한은 기후변화와 집중개발로 인한 의도치 않은 환경변화를 겪고 있다. 북한은 유엔의 여러 환경 협약을 비준하고, 이들을 이행하기 위한 역량 강화를 원하고 있기 때문에 환경적 지속가능성도 주요한 원칙 중 하나이다. 역량강화는 유엔 활동의 중심 주제이며, 주체성과 자립을 강조하는 북한의 사상과도 일치하기 때문에 제도적 지속가능성이 원칙 중 하나로 포함되어 있다. 전략계획은 북한에 국제사회의 기술과 지식을 전달할 수 있도록 구성되었다. 북한의 기관 및 개인들이 체계적인 방식으로 수요를 파악하고, 사회 및 경제적 개발사업을 추진하며, 국제협약을 이행하도록 지원하고 있다.

유엔북한팀은 전략계획의 4개의 중점과제를 통해 주민들이 인간 개발 과정에서 발생할 수 있는 문제에 대해 대비하고, 회복할 수 있도록 복원력을 강화할 것으로 기대한다. 또한 성과지향적이고 비용효과적인 방법으로 프

로그램 집행을 통해 성과에 기반하게 프로그램을 관리하고 있다. 4개 전략 우선순위별로 이와 관련된 지속가능개발목표 및 각 성과 목표는 아래 표와 같다.

전략 우선순위	관련 SDG	성과 목표
식량 및 영양 안보	·SDG2(기아 종식) ·SDG9(지속가능한 산업화 및 혁신 촉진)	·식량 생산 증대, 농축수산업·원예 생산성 증가 ·생계 개선, 다양한 식단 제공 ·취약계층 영양상태 개선
사회개발 서비스	·SDG3(건강한 삶 및 복지 증진) ·SDG4(양질의 교육 및 평생 학습기회 제공) ·SDG6(물과 위생 접근성 제고)	·취약계층 대상 지속가능한 보편적 의료서비스 제공 ·전염성, 비전염성 질환에 대한 의료서비스 개선 ·보건분야 긴급상황 준비 및 대처 역량 강화 ·가정, 학교 및 의료시설에 물 및 위생 시설 보급 ·각급 학교에서 양질의 교육 제공
복원력 및 지속가능성	·SDG7(지속가능하고 저렴한 현대적 에너지) ·SDG11(지속가능한 도시 및 지역사회) ·SDG12(지속가능한 소비와 생산) ·SDG13(기후 변화 방지를 위한 행동) ·SDG15(생태계 보호 및 복원)	·재난 및 기후 변화에 따른 대응력 제고 ·지속가능하고 저렴한 에너지 공급 ·정부의 환경 관리, 에너지, 기후 변화, 재난위기 관리 역량 강화
데이터와 개발 관리		·사업 기획 및 의사 결정에 필요한 신뢰할만한 세분화된 데이터 가용성 제고 ·국제기술표준 적용을 위한 역량 강화 ·북한의 국제 조약 및 협약 준수 강화, 증거에 기반한 보고 체계 강화

⑤ 전략 우선순위

□ 식량 및 영양 안보

모든 주민들이 항상 물리적, 사회적, 경제적으로 식량 접근이 가능하고, 충분한 양의 양질의 음식을 섭취할 때 가능하다. 유엔의 기아종식(UN's Zero Hunger Challenge)은 다섯 가지 요소 (영양식에 대한 평등한 접근, 아동의 발육부진 종식, 지속가능한 식량 시스템 유지, 소작농의 생산성 증가, 식량 손실 및 낭비 종식)로 구성된다. 유엔은 영양결핍을 초래하는 단기적 및 근원직 원인을 모두 다루었다. 이를 위한 시작점은 「영양부족 해결을 위한 국가 전략 및 실행계획 2014 – 2018」이다. 또한 취약집단을 파악하기 위해 국제기준에 따른 국가적 차원의 영양조사를 실시하는 것이다.

영양부족은 전 인구적인 문제이지만, 가장 취약한 집단이자 사회경제적인 장기적 발전과 연결된다는 점에서 유엔은 임산부, 수유부 및 5세 이하 아동에 중점을 두고 있다. 2012년 영양조사에 따르면, 아동 중 만성영양장애 28%, 급성영양장애 4%, 저체중 15%, 빈혈 2%로 나타났다. 가임기 여성의 경우, 빈혈 31%, 낮은 팔둘레 23%, 태아 발육부진 25%로 나타났다. 또한 미세영양소 결핍 장애 및 관련 질병도 만연하다.

만성영양장애 지표의 경우, 이는 단순히 영양 뿐만 아니라 경제개발, 건강, 식수 및 위생, 교육 등 사회 전반적인 발전 정도를 보여주는 지표이다.

국가배급체계는 1인당 하루 목표치(537g)에 미치지 못할 뿐만 아니라, 다양한 식단을 제공하지 못하고 있다. 기후변화와 기타 불확실성으로 인해 북한 주민의 식량 생산 및 이용가능성은 취약하다. 현재 북한의 세계기아지수(Global Hunger Index)는 16으로 "우려" 수준이다.

가장 중요한 것은 북한 주민들의 식량권을 보장할 수 있을 정도로 식량 생산을 늘리는 것이다. 이를 위해 곡물 생산 뿐만 아니라 축산업, 어업, 원예까지 확대되어야 한다. 협동농장 뿐만 아니라 가구별 생산 증대, 농업분야 연구가 필요하다. 식량 생산 증대를 위한 많은 조치들이 취해졌지만, 전체 생산량의 16%에 가까운 수확 전후 손실을 줄이기 위한 추가적인 조치들이 필요하다. 또한 수확 후 유통 과정에서 발생하는 손실분을 줄여야 한다.

장기적인 목표와 함께, 긴급한 대응이 필요한 식량 및 영양 안보에 대한 대응이 필요하다. 유엔은 임산부 및 수유부, 어린이 및 노인 등 가장 취약한 그룹에 대해 그동안 시도되었거나 또는 검증된 다양한 방법들을 실행한다. 기관 수용 인원 대상 보조식 제공, 식단 다양화, 보통 및 중증 영양실조 아동 치료, 영유아 대상 최적의 영양 제공, 미세영양소 결핍 및 구충 대응을 지원한다.

□ 사회개발 서비스

사회개발 서비스는 교육, 보건, 식수 및 위생, 3가지 중점분야로 구성되고, WHO, UNICEF, UNFPA, UNESCO 등 기관들이 관련 사업들을 수행한다. 교육분야의 경우, 북한은 12년 동안 남녀가 초중등교육을 무료로 받을 수 있는 종합적인 인프라가 갖추어져 있기 때문에 새천년개발목표(MDG) 2, 3을 달성하였다. 하지만, 장애인들에 대한 평등한 교육기회 제공 및 학교시설에서의 식수 및 위생 문제는 개선될 필요가 있다. 양질의 교육, 학업 성취, 양질의 교사 등의 목표를 달성하기 위해 UNICEF는 북한의 교육위원회가 개발한 국가학력평가를 지원할 것이다. 또한 UNESCO는 교육 분야 자료 수집, 보고 및 분석 역량을 강화하고, SDG 4(양질의 교육을 균등하게 보장)와 관련한 성과 및 지표의 모니터링을 지원할 것이다.

보건분야의 경우, 마을단위까지 종합적인 인프라가 갖추어져 있지만, 기초 의료장비 및 물품, 최신 의학기술 등이 부족한 상황이다. 유엔은 의료 관련 기술지원 및 훈련을 제공하지만, 기초적인 의료 시스템 및 의료서비스 질 제고에 집중할 것이다. 2014년 실시된 사회인구학적 보건조사에 따르면, 북한 주민들의 기대수명은 74세로 늘었고, 모성사망률은 10만명당 66명, 영아사망률은 1000명당 14명으로 줄어들었다.

감염성 질환의 경우 성과가 있었다. 말라리아 발병률은 새천년개발목표 수준으로 줄어들었고, 결핵의 경우 진전이 있지만 새천년개발목표에는 미치지 못하고 있다. 반면, 심혈관질환, 고혈압 및 암 등 비전염성 질환의 경우 위험이 증대되고 있다. 따라서 전략계획은 비전염성질환에 중점을 두고, 기초적인 보건시스템을 통한 예방적 조치 및 조기 발견에 우선순위를 둘 것이다. 북한은 새로운 전염병 발병 및 유입에 대한 대비는 부족한 상황이

고, 국제보건규칙(International Health Regulations, IHR) 이행에 필요한 핵심 역량을 충족시키지 못하고 있다. 그렇기 때문에 유엔은 IHR과 관련한 핵심 역량 구축 및 유지, 비상대처 역량 강화에 집중할 것이다.

식수위생의 경우, 진전은 있지만 여전히 기준에 미치지 못하고 있다. 특히 위생시설 접근성이 낮고, 서비스 질이 낮다. 가구 중 77%가 상수도 서비스를 제공받지만, 학교 및 보건시설은 50%, 탁아소는 62%가 상수도 시설을 갖추고 있다. 주민의 20% 정도는 적절한 위생시설을 이용하지 못하고 있으며, 오수와 관련한 문제에 직면하고 있다.

□ 복원력 및 지속가능성

복원력 및 지속가능성은 생태계 관리, 기후변화 적응 및 완화, 재난위기 관리(위기 감소 및 준비 포함) 세 가지 영역으로 구성된다. 북한에서의 유엔 활동은 마을 단위 지속가능한 에너지 공급 및 산림 복원이다.

북한은 산림황폐화, 토양오염, 토양침식 등의 환경문제에 직면해있고, 기후변화에 따른 자연재해들은 이러한 환경문제를 가중시키고 있을 뿐만 아니라 식량 및 영양 안보에 직접적인 영향을 미치고 있다. 그렇기 때문에 재난위기 감축이 우선순위 사업이고, 생물 다양성 보존을 위한 사업도 필요하다.

북한은 유엔기후변화협약, 교토의정서, 몬트리올의정서, 생물다양성협약, 스톡홀름협약 등 주요한 환경협약의 당사국이고, 온실가스 감축을 위해 파리협정에도 서명했다. 하지만, 북한은 이러한 협정들을 이행하는데 어려움을 겪고 있기 때문에, 유엔은 이를 돕기 위해 노력하고 있다. 예를 들어, 유엔공업개발기구(UNIDO)의 지원하에 몬트리올의정서 이행을 위한 다자기금과 협력하고 있으며, 앞으로 지구환경기금(Global Environment Facility)과 특별기후변화기금(Special Climate Change Fund)도 북한과 협력할 의향을 가지고 있다.

2004년부터 2015년까지 560만명 이상의 북한 주민들이 홍수, 가뭄 등 자연재해 피해를 입었다. 기상이변에 따른 취약성을 고려할 때, 북한은 재난 발생시 국가 위기 대응, 재난 대비, 취약지역 조사 및 위기 감축 등을 역량을 강화할 필요가 있다. 유엔은 긴급재난대응위원회의 재난 대비 및 대응

능력 향상을 위해 노력하고, 북한 당국의 요구시 재난 대응 활동을 신속히 지원할 것이다. 또한 포용적이며 지속가능한 도시 건설 과정에서 문화재 보호에 대한 인식도 높여나갈 것이다.

□ 데이터와 개발 관리

유엔은 증거와 국제적인 경험 및 분석을 기반으로 한 북한 정부의 정책 및 사업 개발을 지원한다. 이용가능한 데이터가 부족한 상황에서 인구센서스는 중요한 국가보고서로서 지속가능한개발목표 이행과 관련한 기준을 제공한다. 즉, 인구센서스는 최적의 목표 설정, 평가 등 전 과정에서 유엔이 개발하고 지원하는 모든 프로그램에 적용된다.

유엔은 북한이 국제적 기술표준을 개발하고 이행할 수 있도록 기술협력, 정책대화, 관료 및 기관 역량강화 등을 지원한다. 국제표준의 적용은 3가지 전략 우선순위 이행 뿐만 아니라 북한 개발과 관련 다른 분야에도 영향을 미치고, 전 세계적 공공복리를 위해서도 필요하다. 국가 수입 통계, 기상정보 공유 등이 대표적인 예이다.

⑥ 관리 및 이행체계

유엔의 사업들은 북한의 담당 기관들이 관리하는데, 이들은 북한과 유엔 자원을 비용효과적으로 사용하는 책임을 맡고 있다. 유엔기구들은 관련 부처, 기관 및 사업 수혜자들과의 접촉을 보장받는다. 전략계획은 유엔과 북한 정부간 최고의 합의문서로서 유엔북한팀은 상주조정관과 정부의 지도하에 전략계획의 이행을 책임진다. 북한에 상주하는 유엔기구들, 즉 자발적 기금조직(UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP)과 상주 전문기구(WHO, FAO)는 전략계획의 많은 내용들을 자신들의 사업으로 구체화한다. 필요시 비상주 유엔기구들도 적절한 방식으로 전략계획 이행에 동참한다.

실제 사업 진행은 상황에 따라 다양한 방식들이 사용된다. 특정 프로그램에 한 개 이상의 유엔기구가 참여할 경우, 유엔과 북한 정부가 협력하여 전체 사업관리주기를 감독하게 된다. 어떤 경우에는 합동사업의 형태로 진행되기도 하고, 다른 경우에는 공동의 목표를 추구하는 기관들과 병렬적 사업 형태를 띄기도 한다. 여러 유엔기구들이 같은 지역에서 개별사업을

추진할 경우, 잠재적인 시너지 제고를 위해 공동사무소 운영 가능성도 검토할 수 있다.

전략계획은 국가조정위원회 위원장과 유엔상주조정관이 공동으로 주관하는 유엔전략계획 운영위원회가 관리, 감독한다. 4개 전략 우선순위 주제 그룹과 다양한 이슈 관련 실무그룹들이 이 운영위원회를 지원한다. 또한 범분야 이슈로서 성평등과 여성 권리 향상을 위해 젠더 태스크포스를 구성한다.

유엔 차원에서는 모든 상주기구와 관련이 있는 비상주기구로 이루어진 유엔북한팀이 전략계획 이행을 지원한다. 비상주기구도 항상 관련 모임에 참석할 수 있으며, 상주조정관을 통해 관련 정보를 제공하거나 관련 사업들에 대한 입장을 제시한다.

유엔 상주조정관은 재해 등 인도적 상황 발생시에는 국가인도지원팀(Humanitarian Country Team, HCT)과 합동상임위원회(Inter-Agency Standing Committee)를 소집, 운영한다. HCT에는 유엔기구, NGO, 양자기구, 인도적 지원 주체들이 모두 참여할 수 있다. 또한 유엔북한팀은 사업과 실행 관련 이슈들이 잘 관리될 수 있도록 실행관리팀을 운영한다.

⑦ 필요재원

전략계획은 유엔의 향후 5년간 자원 동원 가능성을 전제로 수립되었고, 북한 정부는 현물 및 현금 형태로 지원한다. 규모를 정확히 산정하기는 어렵지만, 북한의 카운터파트 직원 및 인프라, 운영비 등은 상당한 규모이다. 예를 들어, WFP 사업의 북한 내 분배는 북한 정부가 부담하며, 중력급수시스템에 필요한 인력 및 건설자재는 해당지역에서 상당 부분 담당하고 있다.

전략 목표 달성과 관련한 재정계획은 그동안 전략계획 재정 패턴을 기반으로 하였다. 실제 사업 추진은 투입되는 자금에 따라 영향을 받지만, 유엔은 그동안의 운영 경험을 바탕으로 자금 투입이 가능할 때 사업을 확장할 수 있는 준비를 하고 있다.

유엔의 사업은 다양한 기관으로부터 받는 비핵심자금에 주로 의존하고 있다. 이러한 기금들로는 백신(GAVI), 에이즈·결핵·말라리아(GFATM) 등 관련

다자기금 등이 있다. 또한 다수의 개별 회원국들의 공여금 비중이 크기 때문에 유엔은 이들과 우호적이고 적극적인 관계를 유지하고 있다. 재정계획의 첫 출발점은 전략계획 자체이고, 유엔합동소통전략을 통해 북한에서 유엔의 다양한 역할을 설명하고 있다.

⑧ 모니터링 및 평가

전략계획은 급변하는 환경에 신축적으로 대응할 수 있도록 구성되었지만, 새로운 도전요인 및 기회 상황에서 계획한 목표 및 우선순위의 달성 정도를 파악하기 위한 정기검토가 중요하다. 4개 주제그룹의 투입요소 및 최선 정보를 기반으로 전략계획 운영위원회는 연례평가를 실시한다. 2019년에는 중간평가를 실시하고, 이 단계에서 필요하면 계획 수정이 이루어진다.

유엔전략계획 결과표, 모니터링 및 평가계획을 바탕으로 목표 달성도 및 결과 기여도를 파악한다. 결과표는 지표, 목표, 기준치, 확인 방법, 파트너 목록 등으로 구성된다. 이용가능한 데이터가 없을 경우, 전략 우선순위 4 (데이터 및 개발 관리)에 따라 파트너들간 협력하여 기준을 마련한다. 지표는 성별, 나이, 장애 유무, 지역, 기타 특성 등에 따라 나누고, 목표는 지속가능한 개발목표, 모니터링 틀을 고려하여 설정한다.

국제적 표준에 따라 설계된 사업계획은 유엔 사업의 질을 좌우하고 사업 방향을 제시해준다. 수혜대상자 (특히 취약계층) 선정, 기준치 설정, 사업 진도 파악 등을 위해 관련된 정확한 정보가 필수적인데, 이러한 정보들은 성별, 나이 등으로 세분화되어야 한다. 잠재적인 대상 집단에 대한 정보는 북한 중앙통계국 및 관련 집행기구들과의 긴밀한 협력을 통해 얻을 수 있다. 사업 진행과정에서 현장 방문을 통해 사업과 관련한 자료에 접근할 수 있는데, 이는 데이터의 타당성을 확인하고 집행과정이 잘 진행되고 있는지 확인하는데 필요하다. 북한은 유엔 직원의 사업수혜자와의 직접 접촉 뿐만 아니라 사업 전과정에 대한 접근에 합의하였다. 이는 유엔의 “No access, No assistance” 원칙에 따른 것으로 유엔 뿐만 아니라 공여자들에게 의도한 목적대로 사용되고 있는지를 확인하기 위해서 필요하다.

6) Needs and Priorities

전략계획에 따라 유엔북한팀은 매년 인도적 상황 및 필요재원을 호소하는 보고서를 작성, 발표한다. 이 보고서의 명칭은 조금씩 수정되었는데, 예를 들면 2011, 2012년의 경우 Overview of needs and assistance이고, 2013년의 경우 Humanitarian needs and priorities이다. 2015년부터 현재까지는 Needs and priorities 명칭으로 발간하고 있는데, 세부적인 내용은 큰 차이가 없다. Needs and priorities 2019를 기준으로 이 문서의 구성을 보면 다음과 같다.

파트 1: 국가 전략

△ 필요 및 우선순위 요약

△ 상황 : 식량·영양·보건의료 등 사업 분야별 북한의 전반적인 상황, 자연재해 기후 변화 등으로 인한 피해 상황, 은행 계좌 이용 문제, 공여금액 감소 등 국제사회 제재 등 지정학적 이유로 인해 유엔이 북한에서 사업을 추진하면서 겪고 있는 어려움

△ 전년도 사업 성과: 분야별 목표 및 실제 지원 대상, 각 사업별 수혜대상

△ 전략적 목표: 북한 인도주의 국가팀(humanitarian country team, HCT)이 합의한 해당연도 목표로 전략계획 우선순위와 유사

△ 대응 전략: 사업 기획 및 성과 평가를 위해 필요한 데이터, 성 형평성 제고, 아동 및 장애인 보호 등 보편적인 유엔 원칙에 맞게 추진할 사업 방향

△ 운영 역량: 북한 상주 유엔기구, INGO, 정부기구 등과의 협력 및 사업 조정

△ 인도적 접근 및 모니터링: 접근 및 모니터링 관련 현황, 해당 연도에 실시 예정인 각종 조사

파트 2: 분야별 필요 및 우선순위

△ 분야별 지원 필요 대상, 사업 대상(성별, 연령별(5세 미만, 5세 이상), 필요금액, 파트너 수, 분야별 목표

△ 분야별 집중 사업 내용, 북한의 주요 파트너 및 관련 사업분야, 다른 분야(섹터)와의 상호 보완, 분야(섹터)별 공동 조정기구

파트 3: 부록

△기구별 필요 재원, 섹터별 필요 재원

△섹터별 참여 기구의 주요 활동
△참여 기구 및 필요재원,
△도별 사업 대상 (남성/여성 비율, 5세 미만 남아, 5세 미만 여아, 5세 이상 남자, 5세 이상 여자 그룹)

3. 주요 유엔기구들의 중장기 계획

북한 상주 유엔기구들은 유엔 전략계획을 바탕으로 각 기구별로 북한의 국가 우선선위 영역을 고려하여 중장기 계획을 수립하여 시행하고 있다. UNICEF, UNFPA의 경우 전략계획과 사업 주기가 동일하지만, WFP·FAO·UNDP·WHO 등은 기구의 프로그램 주기에 따라 3~5년의 중기 계획하에 프로그램을 추진중이다. 이번 장에서는 북한 상주 유엔기구들의 중기 계획 중 가장 최근의 계획을 중심으로 구성, 수립 과정 및 주요내용을 살펴보겠다. 마지막으로 WHO의 주도 하에 UNICEF, UNFPA가 공동으로 참여한 건강 분야 중기 계획은 유사한 분야의 사업을 추진하고 있는 기구들이 공동으로 구체적인 프로그램을 만든 것인만큼, 이 계획도 본 장에 포함시킨다.

1) UNICEF country programme document 2017-2021[8)]

유니세프 국가 프로그램 문건(Country Programme Document, CPD)의 구성은 다음과 같다.

△프로그램 근거(program rationale) 프로그램을 통해 달성하고자 하는 목표 (아동권리협약, 재난위험감소를 위한 Sendai Framework 2015-2030), 북한의 국가 상황(인구 구성, 경제 상황, 재난위험 대응 지수, 인도적 위기 현황 및 수요, 사업 수행과정에서의 제약 요인) △프로그램 우선순위 및 파트너십: 기획·모니터링·평가, 프로그램 효과성, 예산 요약표 △프로그램 및 위기 관리 △부록: 결과 및 자원계획표

유니세프 CPD는 유엔 지속가능개발목표, 유엔전략계획(개발지원계획), 유니세프 전략계획과의 유기적 연계 하에서 이들 계획 이행을 위해 노력하고 있다. 각 계획과의 관련성을 보면, 지속가능개발목표와 관련된 세부목표는

8) Country programme document Democratic People's Republic of Korea 2017-2021

2(영양 개선), 3(건강한 삶 보장, 복지 증진), 4(포용적이고 평등한 교육의 질 보장), 6(물·위생 이용 및 지속가능한 관리), 10(불평등 감소), 17(글로벌 파트너십 강화)이다. 유니세프 CPD는 2017-2021은 유니세프 2014/1 집행이사회의 결정에 따라, 2016년 2차 정기회의 개최 12주 전에 CPD 초안을 집행이사회 멤버들간 공유한 후, 제시된 의견을 바탕으로 완성되었다.

결과 및 자원계획표는 성과목표, 주요 진행률 지표, 기준치 및 목표치, 검증 수단, 프로그램 결과, 주요 파트너 및 협력계획, 예산 등으로 구성되어 있다. 특이한 점은 예산을 정규 재원과 기타 자원으로 세분하여 표시하고 있다. 이는 전략계획 2011-2015에 제시된 결과표와 거의 유사하다.

① 활동 방향

UN 전략계획 2017-2021의 4개 전략 우선순위 과제와 함께 △재난으로 인해 취약한 상황에 놓여있는 계층에 대한 지원 △5세 이하 어린이, 임신부·수유부 등의 영양상태 개선 △기초적인 건강 및 식수 위생 서비스 제공 등 당면한 인도적 우선순위에도 초점을 두고 있다.

프로젝트 집행과정에서 주요한 카운터파트는 국가조정위원회(National Coordinating Committee)이다. 이 외에도 북한의 주요 부처들과의 협의를 통해 △데이터 사용 및 관리 개선 △저비용·고효율의 긴급한 프로젝트 추진시 증거에 입각한 개입 강화 △복합적인 취약 상황을 해결하기 위해 다방면의 프로그램 개발에 중요성에 대한 공감대를 형성하고 있다. 또한 섹터별 연계 강화, 실무 교육, 정책 작업 및 프로그램 커뮤니케이션 지원에 필요한 기술 지원과 긴급한 물품 공급간 균형 유지가 필요하다는 것에 대해서도 입장을 같이 하고 있다.

UNICEF는 사업 추진 전반에서 보편적 추진 원칙인 형평성, 위기 인식 강화, 성 형평성 등을 강화하고, 이를 위해 다음과 같은 전략을 사용한다. 첫째, 아동 및 여성에게 필수적이며 긴급한 물품 공급 및 서비스 제공, 특히 농촌 지역 및 서비스가 부족한 지역에 사업 우선순위를 둔다. 둘째, 인도적 수요 및 우선순위를 지속가능한 방식으로 해결하기 위해 인권 기반으로 접근한다. 긴급하고 가장 중요한 서비스를 가장 많이 제공할 수 있는 방식으로 실습 교육 제공, 또한 양질의 서비스를 효율적으로 제공하기 위해 국가

차원의 감독 훈련을 지원한다. 셋째, 인도적 상황에서의 의사소통 강화를 통해 성별 장벽에 대한 인식을 높여 수유 및 손씻기 등 서비스 제공률을 높이고, 아동들의 인권 개선 및 장애아들에 대한 인식을 제고한다. 넷째, 증거 생성, 정책 및 예산 영향, 커뮤니케이션 등을 위해 다방면에서의 실시간 정보 수집, 관리 및 분석을 통한 기획의 중요성을 강조한다. UNICEF는 특히 신생아 및 모성 사망률, 아동·청소년·여성의 영양실조, 장애아의 교육 형평성 등 부분에서의 개입을 강화한다. 다섯째, '생후 천일' 같은 영양·건강·위생 통합 프로젝트는 아동과 관련된 데이터의 이용 가능성 및 질을 높이는데 기여하고, 이러한 통합 사업이 시너지 효과를 발휘함에 따라 다른 지역으로까지 생명과 직결된 통합 서비스를 확대한다. 여섯째, 시민단체가 없는 상황에서, UNICEF는 영양, 위생 등 부문에서 리더십을 발휘하여 GAVI, Global Funds, 학계 및 국제기구 등과의 협력을 지속한다.

② 분야별 주요 사업

건강 분야에서는 북한 정부의 중기전략계획 정책 및 집행을 지원하는데 중점을 둔다. 핵심 분야는 모성, 신생아 및 5세 미만의 발병률을 줄이기 위해 증거에 입각한 예방 및 치료 서비스, 말라리아·결핵의 예방 및 통제이다. 보건성의 재난 관리 부문 지원을 통해 위기 상황에서 인도적 수요를 신속히 파악하고, 위기 대비 및 대응 능력 강화를 지원한다.

신생아 및 아동 질병 통합관리(IMNCI) 프로그램은 5세 미만 이하 아동의 주요 사망원인인 폐렴, 설사 및 저영양 등을 집중 관리한다. 50개의 우선 사업지역에 필수의약품 키트 제공, 생후 돌봄 및 기초적인 처치를 위해 5천명의 가구 담당 의사 교육 및 필수의약품, 기자재를 공급한다. 백신사업은 전국적으로 실시하고, 양질의 서비스를 위해 관리자에 대한 교육, 콜드체인 개선, 모니터링 시스템 개선을 병행한다. 추가적인 수요 평가를 통해 89개 군에 필수의약품 키트를 지원하고, 모성 및 신생아 사망률 줄이기 위해 9개 군에 긴급 산과 및 신생아 치료 서비스를 지원한다.

결핵 및 말라리아는 Global Fund의 기금이 UNCEF를 주 수령자로, WHO를 보조 수령자로 하여 2018년 중반에 제공될 경우 다룬다. 결핵 기금은 10개도 190개 군의 사례 관리 확산, 효율적인 공급망 관리 및 서비스 제공에

집중적으로 사용한다. 말라리아 기금은 2017년 발병률을 70%까지 줄이고, 9개도 123개 군에서 진단 및 치료, 대상 벡터 통제 및 예방 조치에 중점을 둔다.

영양 분야에서는 급성·만성 수요를 고려하여 발육 부진, 미세영양소 결핍 등을 포함한 아동 및 여성의 저영양 상태 감소에 중점을 둔다. 이를 위해 △ 2세 이하 유아, 청소년기 소녀, 가임기 여성, 임산부 및 수유부 등을 대상으로 통합 패키지 제공 △저영양 예방 및 치료를 위한 양질의 영양 서비스 제공, 급성 영양실조 아동을 위한 긴급 치료 △급성 영양실조 아동 치료를 위한 지원은 총 89개 군으로 확대할 예정이다.

유아 및 아동에 대한 수유 관행을 정착시키기 위해 위생 및 영양 교육, 커뮤니케이션을 지원한다. 가급적 조기에 모유 수유를 시작하고, 연령별 보충 수유 등을 촉진시키기 위해 산부인과 병원, 보육기관, 호 담당 의사 등에 대한 교육을 실시한다.

미세 영양 부족으로 인한 장애를 예방하고, 어린이·청소년·임산부·수유부의 빈혈을 방지하기 위해 비타민 A, 구충제, 복합미세영양 보충제 등을 전국적으로 지원한다. 요오드 결핍 장애 방지를 위한 요오드화 소금, 설사 치료를 위한 아연을 공급한다.

식수 위생 분야는 9개 군에서 지역사회, 학교, 건강 시설 등을 통해 지속 가능한 깨끗한 물 공급, 수질 보장, 위생 관습 개선 등에 중점을 둔다. 이를 위해 중력 급수 시스템 구축에 사용되는 지역사회 자원 보완을 위한 기술을 지원하는데, 기술 지원은 WASH의 성별 표준에 대한 지침 개발 지원, 홍수와 가뭄에 대처하기 위한 지역사회 복원력 강화, 위험한 위생 행태를 바꾸기 위한 위생 교육과 행동 변화를 위한 커뮤니케이션 지원을 주 내용으로 한다.

③ 기획, 모니터링, 평가

인도적 수요 패턴 분석을 위한 데이터의 이용 가능성 및 질적 수준을 제고한다. 연령 및 성별에 따른 데이터 분석을 위해 중앙통계국 아동 데이터 관리 부서의 역량을 강화하고, 주요 기술적 부서 의사결정자들의 지표 추적 지원, 국가 재난관리위원회의 취약성 및 위기 식별 및 매핑 역량 강화

를 지원한다. 또한 데이터 세분화를 통해 교육위원회가 장애아의 교육 수요를 파악할 수 있도록 지원한다.

④ 프로그램 효과성

프로그램, 운영 관련 자금·물품·인적자원을 효율적으로 사용하도록 함으로써 4가지 프로그램 구성 요소(건강, 영양, 식수위생, 기획·모니터링·평가)를 지원하는데, 이에는 정책개발을 위한 커뮤니케이션, 기관간 조정, 모니터링, 평가 및 직원 역량강화 등이 포함된다.

⑤ 예산

2017-2021기간 동안 총 예산은 7,137만 달러이다. 분야별로는 △건강 3,621만 달러 △영양 1,747만 달러 △식수위생 1,186만 달러 △기획, 모니터링, 평가 202만 달러 △프로그램 효과 379만 달러이다. 분야별 재원은 아래 표와 같다.

분야	예산(단위: 천달러)		
	정규 예산	기타 재원	합
건강	2,946	33,270	36,216
영양	3,576	13,902	17,478
식수위생	3,396	8,465	11,861
기획, 모니터링, 평가	526	1,500	2,026
프로그램 효과성	2,291	1,500	3,791
합 계	12,735	58,637	71,372

⑥ Humanintarian Action for Children, 연례 보고서

이러한 국가프로그램문건을 바탕으로 UNICEF는 매년초 “Humanintarian Action for Children”을 발표한다. 이 문건은 전년도 실적과 당해연도 계획으로 구성된다. 전년도 실적 부분에서는 분야별 사업 대상 및 실적을 표로 설명한다. 당해연도 계획은 분야별로 사업 대상 및 지원 내역을 밝히고, 필요금액을 제시하며 지원을 호소한다.

이와 함께 전년도 사업 결과를 담은 연례보고서(annual report)를 발표한

다. 연례보고서는 △국가 상황 △주요 인도주의적 사업 결과 △교훈 및 제약으로 구성되어 있다. 국가 상황에서는 영유아 사망률, 백신 접종율, 결핵 및 말라리아 상황, 모성 사망률 등 주요 보건의료 지표와 영유아 및 임신 수유부의 영양 상태 지표를 설명하고 있다. 또한 안전한 식수를 공급받는 비율, 화장실 보급률 등 식수위생 및 교육 참석율 등 상황을 기술하고 있다.

주요 인도주의적 사업 결과는 목표 영역별로 기술하고 있다. 건강 관련 부분은 UNICEF가 WHO와 함께 분야별 실무 그룹(Sector Working Group)을 공동으로 주재하면서 북한 보건성이 백신 접종, 신생아 및 아동 질병 관련 정책을 집행하는 것을 지원한다. 예를 들어 「건강 분야 중기 전략 계획 2016-2020」 틀 내에서 보건성과 함께 영유아 및 모성 사망률을 줄이기 위해 노력하고 있다. WHO와 함께 「홍역 제거 및 풍진 통제 5개년 계획, 2018-2022」을 만들고, 홍역·풍진 백신을 도입하여 풍진이 없는 상태가 되도록 하고 있다. 유엔기구 외에 NGO와의 협력도 확대하고 있다. 평양 상주 국제 NGO인 Humanity and Inclusion(HI)와 최초로 프로그램 협력 협약을 체결하고, 모바일 검색 서비스를 통한 의료시설에서의 장애 조기 발견을 위해 공동으로 노력하고 있다. 이 프로그램은 HI 뿐만 아니라 스웨덴 개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA)과도 협력하고 있다.

영양 관련, 아이들에 대한 영양 서비스 질을 높이기 위해 보건성, WHO, WFP와 함께 개발한 2개년 액션 플랜을 진행하고 있다. WFP와 기관간 협력은 5세 미만 아동 및 임신·수유부 대상 필수 영양서비스 전달을 촉진시켰다.

식수위생 부분에서는 스위스개발협력청(SDC), IFRC, ICRC, Concern Worldwide 등 유럽NGOs들과 협력하고 있다. 도시관리성이 주도하고, 보건성·농업성, 학계 및 파트너들이 참여하여 다부문 국가 물위생 실행 전략(National WASH Implementation Strategy)을 작성하고 있다.

2) UNFPA Country Program Document 2017–2021[9)]

9) United Nations Population Fund Country programme document for the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021

유엔인구기금의 국가 프로그램 문건(CPD)의 구성은 다음과 같다.

상황 분석: 인구학적 특성, 관련 주요 계획 협력사업 성과 및 교훈: 이전 CPD 성과, 활동 방향, 전략 목표 프로그램 관리·모니터링·평가 부록: 결과 및 자원표

① 상황 분석

상황 분석에서는 총인구 및 연령대별 인구 비율, 합계 출산율, 영유아 사망률, 모성 사망률, 기대 수명, 피임률, 출산환경 등 북한의 인구학적 특성을 설명하고 있다. 또한 국가예산 중 보건의료 분야 지출 비중, 국가 생식건강 전략(National Reproductive Health Strategy) 2011-2015 등 북한 당국의 계획도 언급하고 있다. 마지막으로 은행 채널 문제 등 운영상의 어려움을 지적하고 있다.

유엔인구기금은 1985년 이래 5번의 국가프로그램을 통해 성 및 생식 건강 서비스(sexual and reproductive health service, SRH)와 인구 및 개발 이슈에 중점을 두었다. 5번째 국가 프로그램 2011-2016의 성과로는 △국가 SRH 전략 개발, SRH 지침 및 표준을 이행하고 수준 높은 SRH 서비스를 지원할 수 있도록 보건성의 역량 강화 △자궁 경부암 검진 시범 사업 추진 △국제적 기준에 맞게 조산사 커리큘럼의 도입 △건강 관련 물품 기획 및 추적을 돕기 위한 물류 관리 강화 △산부인과 약물, 분만 키트, 여성 용품 (주요 홍수시) 제공 △정책 수립 및 개발 계획에 필요한 데이터를 생성하고 사용하는 중앙통계국 및 기타 이해관계자의 역량 강화 △학부에 인구통계학 과정 개설 △사회인구통계학적 보건 조사 (Socio-demographic health survery, SDHS)를 위한 기술 및 재정 지원 등을 언급하고 있다.

유엔인구기금 프로그램에 대한 객관적인 평가 결과, 향후 활동방향에 대해 다음과 같이 제안하였다. 즉, △정책 지지 및 역량 개발에 중점 △지속적으로 조산 역량 강화 △종합적인 성 및 생식 건강 서비스 확대 지지 △지속가능개발 목표를 계획하고 현지화하기 위해 주요 개발 지표를 모니터링

할 수 있는 데이터 관리 시스템 강화 △인구 및 개발 분야 전문 역량 강화 지속 △2018 인구주택총조사 기획, 실행, 모니터링, 평가, 분석 및 배포 등 지원 △새로운 자금원 탐색을 위한 자원 동원에 투자 등이다.

그동안의 사업을 통해 얻은 교훈으로는 △사업지역 선택, 공동 프로그램, 모니터링 및 평가 과정에서 다른 기관과의 조정의 중요성 △정치, 사회경제학적 상황에 따른 불확실성을 고려하여 유연성 있는 계획의 필요성 △국가예산에서 성 및 생식 건강 분야 투자 증대 지지 필요 △사업 지지를 위한 데이터와 증거의 필요성

② 활동방향

UNFPA는 위기 대비 및 대응, 인도주의적 수요, 역량 강화, 지식 관리, 기술 지원 등에 중점을 두고 전국적 차원의 사업을 추진한다. 지역적 차원에서는 자연재해 취약 지역, 다른 유엔기구와 추진하는 사업, 주요 건강지표와 관련이 있는 사업 등 북한 정부와 합의한 제한된 수의 도와 군에서 사업을 진행한다.

가임기 여성 450만명 지원을 목표로 생식 건강 및 산파 키트 제공, 필수 약품 제공 등을 통해 35만 건의 양질의 의료 서비스를 보장하는데, 이 프로그램에는 보건성, 교육위원회, 중앙통계국 등 핵심기관의 역량 강화가 포함된다. 전국적·부문적 계획, 인도주의적 계획 및 프로그램에 대한 정보를 제공하고, 이와 관련하여 카운터파트 대표자가 국제회의 및 지식 공유 이니셔티브에 참석할 수 있도록 지원한다.

③ 전략목표

첫 번째 전략목표는 성 및 생식 건강/포괄적인 성 및 생식 건강 서비스(SRH) 제공을 위한 국가적인 역량 강화이다. 이를 위한 사업은 아래와 같다.

· 국가적 차원의 SRH 전략의 이행 평가 및 개정 지원

· 정보를 바탕으로 한 가족 계획, 국가의 가족 계획 프로그램의 일환으로 다양한 피임법 이용

· 양질의 필수 SRH 서비스 제공을 위한 제도적 역량 강화

· 홍수 및 가뭄에 취약한 도에 필수적인 SRH 자재 및 약품 제공

· 산파 및 산부인과 의사의 전문성 강화를 위한 지원

· 모성 사망 감독 및 대응을 위한 제도적 역량 강화

두 번째 전략 목표는 인구 역학이다. 이를 위한 사업은 아래와 같다.

· 인구 및 개발 관련 이슈에 대한 양질의 세분화된 데이터 생산, 분석, 활용 및 보급을 위한 국가적 역량 강화

· 국제적 표준에 따른 인구 및 주택 총조사를 위한 중앙통계국의 역량 강화

· 주제 보고서 작성 및 배포를 위해 필요한 데이터 분석, 연령별·성별 분석을 위한 역량 개발

· 고령화 및 성별 평등 등 인구역학 관계에 관한 세분화된 데이터 활용을 위한 제도적 역량 강화

④ 사업집행

UNFPA는 합동 프로젝트 촉진을 위해 UNICEF, WHO와 긴밀하게 협력하고, UN전략계획 개발을 위한 데이터 그룹에서 주요 역할을 한다. 2017-2021 5년간 예산은 1,150만 달러인데, 세부적으로 보면 △SRH 500만 달러 △인구역학 600만 달러 △프로그램 조정 및 지원 50만 달러이다.

⑤ 결과 및 자원표

부록에 제시된 결과 및 자원표는 유엔전략계획 2011-2015의 부록에서 제시된 결과 및 자원표와 유사하다. 먼저 전략 목표별로 관련된 국가 우선순위 과제, 유엔전략계획상 전략 우선순위 과제, 지표를 제시하고 있다. 첫 번째 목표인 성 및 생식 건강 관련해서는 국가 우선순위 과제인 “생활수준 및 삶의 질을 평등한 방식으로 개선”을 명시하고 있다. 유엔전략계획의 전략 우선순위 과제는 두 번째 과제인 사회 개발 서비스 중에서 유엔인구기금 프로그램을 통해 달성하고자 하는 목표를 제시하였다. 즉, △의료서비스

질을 개선하면서 1차 보건의료 시스템 유지 △모든 교육시스템의 질 및 형평성 제고 △교육기관 및 의료시설의 물, 위생 서비스 제고 등을 적시하고 있다. 수준 높은 보건서비스를 제공하는 1차 의료시설의 수를 지표로 제시하고 있다.

두 번째 목표인 인구 역학 관련, 국가 우선순위는 위 첫 번째 과제와 같은 "생활 수준 및 삶의 질을 평등한 방식으로 개선"이다. 이 목표는 전략계획상 전략 우선순위 4번째 과제(데이터 및 개발 관리)와 관련이 있고, 증거에 기반하고 국제적으로 정통한 분석 및 경험을 바탕으로 국가정책 및 프로그램 개발을 지원하고 있다. 지표는 성별·연령별·지역별로 세분화된 데이터 수, 비상 조난 관리에 사용가능한 데이터베이스 수이다.

유엔인구기금의 결과 및 자원표는 목표(outcome)별 지표, 기준치 및 목표치 외에, 결과물(output)별 지표, 기준치 및 목표치를 구체적으로 제시하고 있는 것이 다른 유엔기구의 계획들과의 차이이다. 파트너란에는 북한의 관련 부처를 명시하고 있고, 필요재원 부분은 정규 재원과 기타 재원으로 구분하여 표시하고 있다.

3) WFP Interim Country Strategic Plan 2019–2021[10)]

WFP의 국가 전략 계획의 구성은 아래와 같다.

국가 분석: 국가 상황, 지속가능개발목표 2와 관련한 진전, 국가 우선순위 전략적 함의: WFP의 경험 및 교훈, 기회 요인, 전략적 변화, 전략 방향: 전략목표, 목표별 중점 영역, 예상효과, 핵심 활동 실행 준비: 수혜자 분석, 이전, 공급망, 국가 사무소 역량, 파트너십 성과관리 및 평가: 모니터링 및 평가 준비, 위기 관리 자원: 예산 포트폴리오, 자원 동원 전략

WFP 북한사업은 기아 종식을 목표로 어린이, 임신부·수유부, 취약계층의

10) Democratic People's Republic of Korea interim country strategic plan (2019–2021), WFP

식량 안보를 보호하고 영양실조를 막기 위해 노력하고 있다. 이 목표는 유엔전략계획 2017-2021을 지지하고, 지속가능개발목표 2, WFP 전략계획 2017-2021의 전략목표 2와 맥을 같이 한다.

① 국가 분석

국가 분석에서는 먼저 북한의 경제 상황, 식량 사정, 교육·보건·의료 지표상의 진전, 기후변화 및 정치사회적 도전 요인으로 인한 인도적 상황 지속 등을 설명하고 있다. 지속가능개발 2 관련, 먼저 식량 안보 및 영양 관련 최근 데이터에 대한 접근 부족, 성별 및 연령대별로 구분한 데이터 부족 등으로 진전 상황을 모니터링하기에는 어려움이 있다고 전제하면서, 이용 가능한 정보를 바탕으로 판단해 볼 때, 일부 진전은 있다고 보고 있다. 다만, 이러한 진전이 고르지 않고, 증거 또한 일관적이지 않다고 평가하고 있다.

지속가능개발목표 관련, WFP는 △일년 내내 적절한 음식 제공 △모든 형태의 영양 부족 종식 △농업 생산성 및 소규모 농가의 수입 2배 증가 △지속가능한 식량 시스템 등 4가지의 세부목표 달성을 위해 노력하고 있다.

영양 상태 관련, 영양부족 관련 지표는 2017 세계기아지수 (Global Hunger Index), 2015 WFP 식량안보 및 영양 평가 등 결과를 인용하며, 41% 가정이 식량부족으로 영향을 받고 있고, 19%만이 양질의 다양한 식단을 섭취하고 있다고 보고 있다. 연령대별 영양상태는 2017년 유니세프와의 협력하에 북한의 중앙통계국이 실시한 다중지표 클러스터 조사 결과, 유니세프가 실시한 팔둘레 검사 결과(mid-upper arm circumference screening results)를 인용하며, 전반적으로 5세 미만 어린이의 영양상태는 일부 개선되었지만, 도시-시골간 격차가 크다는 점을 지적하고 있다.

식량 생산 및 가구 수입 관련, 2016년 곡물 생산량 대비 2017년 곡물 생산량을 기술하고, 여성의 생산참가 비율 및 주요 업종을 설명하고 있다. 농경지 부족, 우량 종자·비료 등 농자재 및 농기구 부족, 기후 변화로 인한 홍수·가뭄 등으로 인해 농업 생산성이 부족하다고 지적하고 있다.

WFP 계획은 주요 부문간 연계(Key cross-sectoral linkages)라는 부분에서 보건·의료, 위생, 환경 관련 현황을 설명하고 있다. 이는 WFP 프로그램과는

직접적인 관련성은 크지 않더라도, 이들과의 연계 확대를 통해 프로그램을 진행한다는 방향을 제시하고 있는 것으로 보인다.

② 국가 우선순위

이 부분에서는 북한 정부, 유엔 및 개발지원 파트너들이 중점을 두고 있는 분야와 관련 중장기 계획 및 법률 등을 기술하고 있다. 북한 정부는 5개년 전략에서 농업분야에서 과학적인 농법을 사용하여 작물 생산량을 높여야 한다고 강조하고 있다. 「국가 영양전략 및 실행계획 2014-2018」은 여성과 아이들의 영양실조를 줄이는 것을 목표로 하고 있다. 「국가 임농전략 및 실행계획 2015-2024」는 산림 벌채, 토양 황폐화, 자연재해가 주민들의 삶을 위협하고 있다는 점을 인정하고 이 문제 해결을 주요 목표로 하고 있다. 또한 2015년에 제정된 재난예방, 구호 및 회복에 관한 법률은 주민들의 삶과 국가 재산 보호를 위한 지침을 제공하고 있다.

유엔 및 파트너 부분에서는 6개 상주 유엔기구(FAO, UNICEF, UNDP, UNFP, WFP, WHO)와 8개 비상주 유엔기구(UNOCHA, UNESCO, UNEP, UNIDO, UNOPS, UNITR, UNESCAP, IFAD)로 구성된 유엔북한팀을 설명하고, 이들이 유엔전략계획을 통해 4가지 전략 우선순위 분야에서 북한 정부와 협력하고 있다는 점을 기술한다. 유엔기구 외에 EUPS로 운영되고 있는 유럽 NGOs, 적십자사 등이 북한에서 사업을 하고 있다고 부연하고 있다.

식량 안보 및 농업 분야는 농작물, 가축, 어업, 과일, 애채 등의 생산 증가를 통해 삶의 질을 개선한다는 북한 정부의 목표를 지원하고 있다. 2018년 식량 안보 및 농업 섹터는 식단 다양화 및 기후 관련 재난 상황에서의 식량 안보 회복에 중점을 두고 있다. 주요 활동은 △기후변화에 취약한 지역에 비료, 우량 종자, 소규모 농자재 및 가축 등 농업 투입요소 제공, △황폐화된 토지를 복원하려는 지역사회의 노력 지원 △경사지 관리 지원 △식량 지원 △농업 기반의 회복력 및 재난 위기 관리를 위한 역량 강화 등이다.

식량 안보 및 영양 부문은 국가 조정 매커니즘 하에서 긴밀히 협력하고 있다. 이들은 정치적 보고서 및 기술 게시판을 통해 정보를 제공하고 있고, 농작물 생산량 변화에 대한 정보 공유를 통해 영양부족과 식량안보 사이의

연관성을 잘 이해한다. 영양 부문 실무그룹은 영양 관련 회복에 중점을 두고 있는 생후 천일 사업을 집중적으로 실시함으로써 영양 부족 문제를 적극적으로 해결하려고 하고 있다. 최적의 영유아 수유 관행, 어린이 및 임신 수유부를 위한 영양 보충 등을 통해 급성 및 만성 영양부족을 방지하기 위한 노력을 지속하고 있다. 결핵 환자 영양 지원은 북한 정부, WHO와의 협력하여 추진한다.

전략적 함의 부분에서는 먼저 그동안의 WFP 사업 경험 및 교훈을 기술하고 있다. WFP는 1995년 이래 450만 mt의 식량을 제공하고, 전통적으로 영양 개선 및 취로활동 형식의 식량 지원에 중점을 두고 있다.

WFP의 활동은 운영 모니터링, 데이터 및 정기적 평가, 관련 부처에 대한 접근 제한으로 인해 어려움이 있다. WFP와 북한 정부는 프로그램 규모와

상관없이 "접근 없이는 지원 없다"는 전제 하에 모니터링 기준, 데이터 접근 등 최소한의 운영 조건을 정의하였다. 수혜대상 선정에 필요한 식량 안보 관련 최신 정보 부족, 기준에 따라 분류된 정보 부족 등은 프로그램 기획 및 실행 과정의 도전요인이다. WFP가 현재 지원하고 있는 지역을 넘어 영양부족 아동들에 대한 수요를 파악하기 위해서는 국가적으로 대표되는 정량 평가가 필요하다. WFP는 국가전략프로그램 위험요인을 관리하기 위해 북한 정부와 합동프로그램 관리팀을 구성하였다. 이 팀은 운영 및 프로그램 이슈를 다루고, 국가전략프로그램 이행계획에 대해 연례 평가를 실시할 계획이다.

WFP의 활동은 주로 외무성을 통해 조정한다. 보건성, 국토환경보호성 등 관련 부처와의 보다 정례적인 접촉이 이루어진다. 이를 통해 WFP 북한사무소가 프로그램 이행 및 미세조정 과정에서 북한 정부의 경험 및 전문 지식을 활용할 수 있다. 또한 이러한 협력을 통해 국가 우선순위, 도 및 군 예산과 부합하는 방향으로 활동할 수 있다.

WFP는 최근의 지정학적 발전으로 인도주의적 접근이 확대될 가능성을 보여주고 있다고 보고 있다. 북한에서 가장 많은 지역에서 인도적 활동을 하고 있는 북한은 정치적·운영적 환경 및 자금이 가능하면 가장 취약한 지역에 대한 지원을 늘릴 것이다. 경제사회 우선시하고 북한 정부의 정책은 향후 인도적 지원에서 개발지원으로 이행하는데 우호적인 환경을 조성하고

있다. WFP는 공급망 관리, 프로그램 기획, 재난 위기 관리 등 영역에서 운영적 지원 뿐만 아니라 광범위한 기술적 역량 및 전문성을 신속하게 동원할 수 있다.

WFP 국가전략프로그램은 WFP 사업을 통한 지속가능한 영향을 보장하는데 필수적인 역량강화를 포함하고 있다. WFP는 다음과 같이 4단계 접근을 구상하고 있다. 첫째, 맞춤형 국가 전략 검토를 위한 옵션, 둘째, 성별과 연령을 체계적으로 통합한 국가전략프로그램(ICSP) 하에 분석과 평가를 거쳐 프로그램 전환, 셋째, 평가 수행을 위한 층위적 접근법 구현, 넷째, 식량 안보, 재난 위험 감소, 기후 변화 등 다학제적 영역에서 정부와의 협력이다.

③ 전략 목표

기아와 영양실조 종식을 위해 3가지 전략적 목표를 추구한다. 첫 번째 전략목표는 영양 상태 개선으로 2025년까지 사업 대상지역의 7세 미만 아동, 임산부·수유부 및 소녀, 결핵환자의 영양상태를 개선한다. 두 번째 전략 목표는 탄력적인 생계수단으로 2021년까지 재해 및 식량에 취약한 사업지역 주민들의 식량 및 영양 수요를 충족한다. 세 번째 전략목표는 위기 대응으로 위기 지역 주민들이 일년 내내 식량에 접근할 수 있도록 한다. 이러한 3가지 전략 결과 추구를 위해 2019-2021간 필요한 예산은 1억 6,107만 달러이다. 전략 결과별로는 △전략결과 1: 1억 1,923만 달러 △전략결과 2: 3,994만 달러 △190만 달러이다.

④ 활동방향

WFP 활동의 지속가능성을 높이기 위해 전략결과를 추구하는 과정에서 카운터파트의 역량강화를 포함하도록 프로그램을 설계하였다. 프로그램 확대 및 전환이 필요한 경우, 4단계 접근방식을 채택하는데 이는 다음과 같다. 1단계는 국가적 상황을 충분히 고려하여 식량 안보 및 영양과 관련한 맞춤형 국가전략을 개발한다. 2단계는 전략적 검토 결과를 바탕으로 프로그램을 전환한다. 3단계는 북한의 식량 시스템을 보다 잘 이해하기 위해 데이터 수집 및 수요 평가와 관련한 다층적인 접근법을 시도한다. 4단계는 분석 및 평가 결과를 바탕으로 활동효과를 극대화하는 방향으로 프로그램 전

환, 이 과정에서 정부의 개입을 강화한다.

⑤ 주요 활동

전략목표 1은 주요 타킷층의 영양 상태, 특히 미세영양소를 개선하는 것이다. 식량 생산 감소, 국가배급 감소, 영양 부족 문제를 다루기 위해 생후 천일 프로그램, 보육시설·병원에 있는 아동 대상 필수 영양소 식단을 지원한다. 또한 결핵 환자의 회복율을 높이고 결핵에 대한 선천성 면역력을 갖도록 결핵환자를 지원한다.

이 전략목표는 여성과 아동의 영양부족을 줄이기 위한 「국가 영양 전략 및 행동 계획 2014-2018」 및 「유엔전략계획 2017-2021」의 전략 영역 1(식량 및 영양 안보), 전략 영역 2(회복력 및 지속가능성) 달성에 기여한다. 영양 부족에 대한 영향을 줄이는 점에서 WFP 전략 결과 2, 지역 생산능력을 강화한다는 점에서 WFP 전략결과 1과 일치한다.

이 목표와 관련된 핵심 영역은 회복력 구축이다. 예상결과는 두 가지인데, 첫째, 7세 미만 어린이, 임산부 및 수유부, 결핵환자의 영양상태 개선을 위해 영양소가 풍부한 고품질의 식품 제공, 둘째, 안전한 고품질의 식품 생산을 위해 현지 공장의 인프라 및 설비 개선이다. 주요활동은 54개 군의 7세 미만 아동, 임산부 및 수유부, 보육시설 및 소아병동 어린이 대상 영양 지원 △영유아 수유 확산 및 균형적인 식단을 위한 필수 교육을 제공하는데 이를 위해 아동영양연구소, 보건성, 재훈련 기관 등과 협력 △결핵환자 대상 프로그램은 WHO와 협력을 통해 입원 및 외래 환자의 치료 사이클 과정에서 식품 지원 △11개 지방 식량 생산 공장의 강화 식품 생산, 포장, 설비 향상, 기술 교육 등을 지원한다.

전략목표 2는 재난 및 식량 안보에 취약한 사람들이 2021년까지 이러한 충격 과정 또는 이후에 식량 및 영양 수요를 충족하는 것이다. 이 목표는 「국가 임농전략 및 행동 계획 2015-2024」, 「재난 방지, 구호 및 회복에 관한 법률」 달성에 기여한다. 또한 「유엔전략계획 2017-2021」 전략 영역 1(식량 및 영양 안보), 전략 영역 2(회복력 및 지속가능성), WFP 전략결과 1 및 4, 지속가능개발목표 13과 관련이 있다.

이 목표와 관련한 핵심 영역은 복원력 구축이다. 주요활동은 사업 지역의 식량 안보가 취약한 집단에게 성 반응적인 조건부 지원을 제공하는 것이

다. 이 목표를 위해 식량이 부족한 가정에 곡물, 콩, 식물성 기름을 직접 지원하고, 또한 FFA(Food for asset)을 통해 식량안보 및 영양 강화, 재난 위험 감소 등을 추진한다.

농촌지역의 공공근로 프로그램과 연계하여 진행하고 있는 FFA 활동은 정부와의 협력하에 추진하는데, 즉 프로젝트 주기 전체를 관련 부처와 직접 연계하여 구축하고 지역적 특성에 맞는 해결책을 설계하고 집행할 수 있도록 역량을 강화한다. WFP는 국토환경보호성과의 협력하에 지속가능한 재난 위험 감소 활동을 추진한다. WFP는 식량 및 기구 같은 필수 아이템 제공, 활동 기획, 기술적 지원 등을 담당하고, 북한 정부는 비식량 물품 준비, 참가자 확인, 관련 부처간 조정 등을 담당한다.

WFP는 FFA를 통해 지역사회 자립강화를 위한 모델 지역을 개발하고, 다른 지역사회에서도 이를 활용하도록 장려하고 있다. FFA 프로젝트의 예로는 댐 건설, 저수지, 관개 수로, 나무 심기 등 임농복합, 강둑 건설, 수확 후 손실 감소 활동 등이 있다. FFA 추진과정에서 UNDP, FAO 등과의 파트너십을 강화하고, 정부와 협력하여 FFA 범위를 넓히고 효과를 높이기 위해 가이드라인을 업데이트하고 있다.

전략목표 3은 위기로 영향을 받은 사람들이 연중 식량 접근이 가능하도록 하는 것이다. 북한의 장기적이고 복합적인 위기상황을 고려할 때, 식량 및 영양에 대한 접근을 보장하는 중요한 방법은 위기 상황 직후에 여성, 소년, 소녀 등 취약계층의 식량 및 영양 수요를 즉시 충족시켜주는 것이다. 이 전략목표는 재난 예방, 구호 및 회복에 관한 법률과 부합하고, 「유엔전략계획 2017-2021」의 전략 영역 1(식량 및 영양 안보), 전략 영역 2(회복력 및 지속가능성) 달성에 기여한다.

이 전략목표의 핵심 영역은 위기 대응이다. 이를 위한 주요 활동은 위기 상황에 있는 주민들에게 조건 없이 현물을 지원하는 것이다. 즉 위기 발생 첫주에 영양강화 비스킷을 제공하고, 시리얼·콩·기름의 한달 배급량은 일반 식량배급을 통해 분배된다. 지원은 성 평등, 보호 및 책임의 원칙에 따라 위기로 인해 영향을 받은 집단에게 제공되고, 장애인들에 대한 고려와 함께 여성·남성·소년·소녀들의 특정한 요구에 맞게 조정한다.

평가에 대한 계층적 접근법에 따라 계획된 대규모의 전국적인 식량 안보

평가는 추가 카운티 및 수혜자를 포함하기 위한 기회를 정밀하게 조정하기 위한 데이터를 제공할 것으로 예상된다. WFP는 자강도·평양·남포를 제외한 9개도 60개군에서 프로그램을 지원하고 있고, 효과를 극대화하기 위해 영양 및 FFA 프로젝트는 주로 같은 군에서 추진할 계획이다.

이러한 영양 지원 과정에서 정부 역량 강화 활동을 병행하는데 도·군 공무원 뿐만 아니라 연간 훈련 과정에 참여하는 아동 기관 및 병원 직원들이 잠재적 수혜자이다. 안전한 고품질의 영양 강화 식품 생산 과정에서 직원들에 대한 훈련도 계속될 것이다. 국가적 차원에서는 관련 부처에서 선발된 공무원 및 학계 인사가 WFP가 지원하는 관련 국가들의 훈련 및 현장 방문에 참여하게 된다. WFP는 또한 남남협력을 통해 정보교환을 촉진할 수 있는 기회를 모색할 것이다.

각 전략목표별 사업수혜자는 아래 표와 같다.

전략목표	소녀	소년	여성	남성	합계
1	431,101	448,696	470,473	59,052	1,233,822
2	154,275	160,572	383,840	354,313	1,053,000
3	51,425	53,524	127,947	118,104	351,000
합계(중복제외)	636,800	662,792	982,259	531,470	2,813,322

Food and cash-based transfers

TABLE 2: FOOD RATION (g/person/day) BY STRATEGIC OUTCOME AND ACTIVITY										
	Strategic outcome 1:							Strategic outcome 2:	Strategic outcome 3	
	Activity 1							*Activity 2*	*Activity 3*	
	PLWG	Children aged 6–59 months in nurseries	Children in orphanages	Children in hospitals	Children aged 5-6 in kindergartens	TB in-patients	TB out-patients (household ration)	FFA participants (household ration)	Immediate response	General food distribution
	Food							Food	Food	
Fortified cereal	200	100	100	100	100	100	-			
Fortified biscuit	-	60	60	60	60	60	-		250	
Cereals	-	-	-	-	-	-	1 000	1 000		400
Pulses	-	-	-	-	-	-	350	350		60
Oil	-	-	-	-	-	-	150	150		25
Total kcal/day	740	514	514	514	514	514	1 402	N/A	1 000	1 937
% kcal from protein	10.80	14.80	14.80	14.80	14.80	14.80	14.6	N/A	8.30	10.20
Cash-based transfers *(USD/ person/day)*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Number of feeding days per year	30 days/ month for 12 months[58]	25 days/ month for 12 months	30 days/ month for 12 months	30 days/ month for 12 months	25 days/ month for 12 months	30 days/ month for 4 months	30 days/ month for 5 months	180 days/year	7 days	30 days

* 출처: WFP ICSP 2019-2021

각 전략목표별로 사업 수혜자들을 세부적으로 그룹화하고, 그룹별로 식품 종류 및 에너지, 지원일수를 아래 표와 같이 적시하고 있다.

⑥ 공급망 및 파트너십

강화식품 생산에 필요한 식품·비타민·무기질 믹스는 해외에서 조달되는데 4~6개월 정도 필요하고, 지방의 공장에서 제조하는데 1달이 더 필요하다. 북한 정부는 입항 항구에서 지방의 식품 생산 공장까지의 운송 및 보관을 담당하고 있다. 또한 WFP의 기술적 지원을 받아 식품을 아동 기관 및 다른 수혜자에게 전달하는 책임도 맡고 있다.

외무성 국가조정위원회가 WFP의 카운터파트이고, 여기에서 다른 관련 부처와의 업무 조정을 지원한다. 도 및 군 단위 지역에서는 보건성, 국토환경보호성과 협력한다. WFP는 긴급상황 대응을 위한 인도주의적 국가팀의 핵심 멤버이다. WFP는 영양 실무그룹에서 UNICEF와 공동 조정을 하고, 식량안보 실무그룹에서 FAO와 공동으로 조정을 한다. WFP는 모니터링, 평가 및 데이터 관리를 위한 기관간 실무그룹의 멤버이기도 하다. 또한 성 평등 TF의 다른 멤버, 즉 UNDP, FAO, UNICEF, UNFPA와 긴밀하게 협력하고 있다. 5개의 국제 NGOs, IFRC, ICRC, 스위스 개발협력청(SDC), 유럽연합 식량안보사무소, 핀란드 농업 및 건강 회복 프로그램/Fida, 프랑스 협력사무소, 이탈리아 협력사무소 등과 식량 안보, 영양, 위기 관리 등 분야에서 파트너십을 강화하고 합동프로그램을 실행할 수 있도록 WFP는 북한 정부와 계속 협상을 할 계획이다.

⑦ 모니터링 및 평가

결과 및 목표 모니터링, 정기적인 평가 등의 제약으로 인해 운영 제한이 있지만, WFP의 사업 지역에는 접근할 수 있고, 한국어 구사가 가능한 국제 모니터링 전문가가 참여할 수 있다. WFP 아태지역 사무소의 지원을 받아 북한 사무소는 모바일 데이터 수집 및 분석 도구인 MDCA로 전환하여 데이터 수집을 간소화할 것이다. 모든 모니터링 활동은 북한 정부와 공동으로 진행할 것이다.

⑧ 위기 관리

자연재해와 같은 상황적 위기, 은행 채널 이용 불가 등 제재로 인한 어려움 등이 있고, 현금 공급 부족은 WFP 활동에 영향을 미친다. 운영적 위기 요인으로는 파이프라인 파손, 강화식품 생산 지연, 관리 및 모니터링에 필요한 직원 수 감소 등이 있다. 최신 평가 및 군단위로 구분된 데이터 부족은 수혜자 선정을 어렵게 하고, 그로 인해 가장 필요한 대상에게 지원하는 것을 어렵게 한다. 이러한 문제들을 완화하기 위해 프로그램 조정을 위한 관련 부처와의 접촉, 지역 계획 및 예산과의 조정 등을 하는데, 이는 중복 지원의 위험을 피하는데 도움이 된다.

⑨ 예산

3년간 필요한 예산은 1억 6,107만 달러이다. 연도별, 전략목표별 예산은 표와 같다. 전략목표별 예산 배분을 보면, 목표 1(기아종식을 위한 식량 지원, 영양상태 개선)이 74%이고, 목표 2(위기상황에 있는 집단에게 탄력적인 생계수단 제공)가 25%이다.

전략목표	2019	2020	2021	계
1	39,776,527	39,909,848	39,546,241	119,232,617
2	13,315,186	13,330,887	13,289,457	39,935,531
3	634,660	634,783	632,943	1,902,386
계	53,726,374	53,875,519	53,468,642	161,070,534

4) WHO Country Cooperation Strategy 2014-2019[11)]

WHO의 국가협력전략(Country Cooperation Strategy, CCS)의 구성은 다음과 같다.

도입: CCS 수립 과정
보건 및 개발 이슈, 보건 정책 및 전략: 인구학적 특성
개발협력 및 파트너십
과거 협력사업 검토

11) WHO Country Cooperation Strategy Democratic People's Republic of Korea 2014–2019

전략적 의제 함의

① 준비과정

CCS 수립을 위해 WHO 북한 사무소에서 기술적 가이드라인, 전략적 우선순위, MDG 등을 고려하여 초안을 작성 후, WHO 내부적으로는 지역사무소, 본부에서 WHO의 지역 및 전세계 건강 목표와 부합하는지를 검토하였다. 이후 북한 보건성과 수차례 워크숍을 진행하고, 건강 분야 계획들을 검토하였다. 이 과정을 거쳐 CCS가 북한의 건강 분야 중기 전략 계획(MTSP)과 보다 부합하는 방향으로 수립되었다.

② 보건 및 개발 이슈, 주요 정책

WHO의 CCS는 질병 통제를 위한 기술적 지원과 지속가능한 공중보건 개선을 위한 보다 넓은 시스템 개발간 균형을 도모하고 있다. 도입 부분에서는 거시 경제, 정치·사회학적 맥락을 기술하고 있다. 2008년 인구조사를 바탕으로, 총인구 및 남녀비율과 연령대별 비율, 기대수명, 출산율, 도농 인구비율 등 인구학적 특징을 기술하고 있다. 홍수·가뭄 등으로 인한 인명 및 농경지 피해, 산림황폐화, 불안전한 전력 공급 등 사회경제적 상황을 부연설명하고 있다. 보건의료에 영향을 미치는 변수로 도농 소득 격차, 취학률 등을 언급하고 있다.

결핵, 말라리아 등 전염병 관련 국가 정책 및 발병률, 예방접종률을 높이기 위한 백신 공급, 콜드 체인 장비, 역량 강화 등 국제사회의 지원과 그로 인한 높은 예방접종률 등을 기술하고 있다. 비전염성 질병 관련, 뇌혈관 및 심혈관 질환, 암, 호흡기 질환 증가로 인해 사망률이 높아지고 있다고 보고 있다. 이 문제를 다루기 위해 WHO는 북한 정부가 「비전염성 질병 예방 및 통제를 위한 국가 전략 계획 2014-2020」을 수립하는 것을 지원하였다. 또한 비전염성 질병은 「보건분야 중기 전략 계획(MTSP) 2010-2015」에 통합된 전략 우선순위 과제 중 하나이다.

생식, 산모 및 신생아, 아동 및 청소년 건강 부분에서는 피임률 및 피임

방법, 여성질환 관련 병원 서비스 현황, 산전 진료·신생아 관리·산후 관리 관련 현황을 기술하고 있다.

보건 정책 및 보건 시스템 부분에서는 주민의 생명과 건강에 대한 국가 책임, 보건성 산하 각 부서, 보건서비스 물품 조달 책임(보건성), 국가 물류 관리 시스템(중앙의약품 저장소) 등을 소개하고 있다. 군 및 리 단위 병원에서의 부실한 관리 시스템, 필수 장비 모니터링을 위한 도구 부족, 혈액 검사 및 수혈 세트 부족으로 인한 수혈 능력 부족 등 보건의료 부문에서의 문제점을 적시하고 있다.

③ 개발협력 및 파트너십

WHO의 주요 보건의료 파트너를 보면, △유엔측 파트너는 FAO, UNCERF, UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP이고, △양자 기관 파트너는 이탈리아 개발협력청(Italian Cooperation and Development, ITDC), 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC)이며, △다자파트너는 GAVI Alliance, 에이즈·결핵·말라리아 퇴치를 위한 글로벌 펀드(The Global Fund to fight against AIDS, Tuberculosis & Malaria, TGF), IFRC 및 ICRC, EUPS △국제 NGO로는 아시아·태평양 말라리아 퇴치 네트워크(Asia Pacific Malaria Elimination Network, APMEN), 조선의 벗들(Christian Friend of Korea), 유진벨 재단, 스탠포드 대학교이다.

외부지원에 관한 조정을 위한 공식적인 매커니즘이나 협력 플랫폼은 없고, 비공식적인 과정을 통해 정보 공유 및 공통의 전략을 채택하고 있다. 다만, 공여자 요건에 따라 면역에 관한 기관간 조정위원회, GAVI 보건시스템 조정위원회, 글로벌 펀드 국가조정매커니즘 등이 특정 공여자 자금 조정을 위한 공식적인 플랫폼이 있다.

유엔시스템은 유엔전략계획 안에서 작동하고 있고, 인도적 지원과 새천년 개발목표에 중점을 두고 있다. 유엔전략계획은 여러 부문을 통합하여 전략 우선순위를 설정하였는데, 사회개발 분야에 포함된 보건 분야는 충분히 드러나지는 않는다.

유엔북한팀 내에서 WHO는 건강 관련 전문기관으로 인정받고 있고, 건강과 관련한 프로그램을 운영하고 있는 UNICEF와 UNFPA는 WHO에게 기술적

조언을 구하고, WHO와의 파트너십에 적극적으로 참여한다. WHO와의 협력에 대한 이해관계자들의 인식은 다음과 같다. △WHO, UNICEF, UNFPA 및 다른 파트너들과의 좋은 협력관계 유지 △MDG는 유엔 프로그램의 중요한 기준 역할을 하며 모든 기구의 업무를 조화시키는데 기여 △정부와 우호적인 관계는 목표 달성을 위한 좋은 기회 제공 △보건 분야 개발 중기 전략계획은 인도적 지원에서 개발로의 전환을 용이하게 함 △국가사무소에 직원이 장기 근무함으로써 기관의 지식이 쌓이고, 국가 상황을 보다 잘 이해한다.

④ 과거 협력사업 검토

2009-2013 CCS에서는 5가지 전략 우선선위 분야를 선정하고 각 우선순위 분야별로 세부과제를 정했다. 첫째, 정책 개발, 이행, 기획 역량 강화 및 서비스 전달 개선을 통한 보건시스템 강화, 둘째, 여성 및 아동 건강 문제 해결, 셋째, 전염병 부문에서 달성한 성과 유지 및 추가 문제 해결, 넷째, 비전염성 질병을 확산시키는 위험 요인 해결, 다섯째, 건강 관련 환경적 요인을 다루는 것이다.

보건시스템 강화를 위해 WHO는 보건성이 포괄적이고 종합적인 보건 분야 중기 전략계획을 수립하는데 기술적 지원을 하였다. 또한 보건성과 협력하여 중기전략계획 중간 평가를 실시하였는데, 이에는 두 번째 중기 전략계획인 MTSP 2016-2020 전략적 방향에 대해 논의가 포함되었다. 일반 의약품 및 기타 의약품 자재 생산 역량이 강화되었다. 또한 통합적이고 지속가능한 건강 관리 정보 시스템(health management information system, HMIS) 강화를 지원하고, 1차 보건의료 제공자 및 중간 수준의 보건 분야 관리자에 대한 역량강화를 지원하였다.

여성 및 아동 건강 프로그램 및 GAVI 보건시스템 강화 프로젝트를 통해 여성 및 아동의 건강 영역은 성과를 거두었다. 이러한 성과는 MTSP상의 지표인 GDP 대비 보건의료비 지출, 긴급의약품을 구비한 리 진료소 비율, 모유 수유 조기 시작, 암 진단 비율, 5세 미만 아동의 급성영양실조 비율 등을 통해 드러난다.

전염병 분야에서 WHO는 말라리아 예방 및 치료, 결핵 진단 및 치료 부분에서 기여했다. 결핵 통제의 경우, WHO의 도움으로 북한은 2008-2015 전략

계획을 발전시켰다. 이는 결핵 퇴치를 위한 세계 계획과 일치하는 방향이다. 비전염성 질병(특히 암, 심혈관 질환, 뇌혈관 질환)의 위험요소에 대처하기 위해 WHO는 △비전염성 질병을 중기전략계획(MTSP)의 전략 영역에 포함, △비전염성 질병 전략 이행을 위해 부문간 협의 진행 △예방 및 통제를 위한 다년도 계획 발전 △필수적인 비전염성 질병 개입을 위한 패키지 기획 및 시범조사 등 분야에서 보건성을 지원하였다.

⑤ 전략적 의제

CCS 2014-2019에서는 5개의 전략 우선순위를 설정하고, 각 우선순위 과제별로 주요활동 및 협력이 필요한 파트너들을 기술하고 있다.

전략 우선순위 1 비전염성 질병 예방 및 통제. 주요활동은 △비전염성 질병 감시를 강화하고, 비전염성 질병 통합 예방 및 통제를 위한 전략 계획 이행을 지원 △담배 통제 지원이고 협력 파트너는 Handicap International과 이 분야에서 일하고 있는 다른 파트너들이다.

전략 우선순위 2 여성과 아동의 건강 문제 해결. 주요활동은 △모성 건강, 응급 산과 보호 및 신생아 관리를 개선하고 사망률 감소 △1차 의료기관 및 병원 수준에서 아동 질병 통합 관리 개선, 5세 미만 아동의 주요 사망 원인인 설사 및 폐렴 감소 △국가 생식 보건 전략 이행 및 발전을 위한 기술적 지원 △보건 클러스터간 조정 강화, 건강·영양·물위생 부문 이해관계자와 파트너십 구축 △건강 관련 모든 응급 및 재난 위험관리를 WHO, 유엔 전략계획, 국가보건전략에 통합 △응급 및 재난 위험 관리 상황을 문서화할 때 WHO 조사 도구를 적용하도록 지원하는 것이다. 주요 협력 파트너는 UNICEF, UNFPA, 이탈리아 개발협력청, 한국, WFP, GAVI, IFRC이다.

전략 우선순위 3 전염성 질병 예방 및 통제. 주요활동은 통합 질병 감시 강화를 위한 역량 구축 사업에 기술적 지원 △홍역, 소아마비, B형 간염, 5가 백신 등에 대한 높은 예방접종율 유지를 위한 기술적·재정적 지원, 다년도 예방접종 계획에 포함된 새로운 우선순위 백신 도입 지원 △결핵 발견 및 치료를 개선을 위한 역량 강화 △말라리아 발병율 감소 지원 및 말라리아 퇴치를 위한 역량 강화 △에이즈를 포함하여 성병 예방 및 통제를 위한 국가적 노력 지원 △바이러스성 간염 예방 및 통제 지원 △국제적인 우려

가 있는 공공보건 사건 국제보건규정(International Health Regulations, IHR 2005) 이행 지원이다. 주요 협력 파트너는 UNICEF, Global Fund, UNDP, FAO, IFRC이다.

전략 우선순위 4 서비스 전달 개선을 위한 보건시스템 강화. 주요활동은 △보건 부문 종합 중기 전략계획은 보건분야 파트너들에게 정책 및 전략적인 방향을 제공 △규제 당국과 통제 실험실의 국가 표준 업데이트 및 표준 운영절차를 개정 지원 △1차 의료제공자 및 중간 관리자 등 보건인력 개발 지원 △1차 보건의료 시설의 서비스 품질 업데이트 △증거에 기반한 정책, 기획 및 의사결정을 위해 의학 및 전통의학 연구이다. 주요 협력 파트너는 GAVI HSS, Global Fund, HMN, UNFPA, UNICEF, IFRC, EUPS 등이다.

전략 우선순위 5 지속가능한 국가 건강 개발 지원. 주요활동은 △지역 및 국제사회 협력 파트너십 촉진 △지속가능한 건강 개발을 위한 북한-WHO간 상호 지원이다.

5) FAO Country Programming Framework 2018-2021[12)]

FAO 국가프로그램계획(Country Pragramming Framework, CPF)의 구성은 다음과 같다.

도입
국가 상황 및 우선순위: 부문별 주요 정책
FAO의 기여 및 기대 효과: 전략 우선순위
이행·모니터링 및 보고, 결과 및 자원계획표
유엔시스템 연계
이행일정 및 예산 계획
연관표

12) FAO COUNTRY PROGRAMMING FRAMEWORK FOR THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA 2018 to 2021, 2018

① 준비과정

FAO CPF는 FAO 국가 위원회, 외무성, 농업성, 국토환경보호성, 어업성, 도시관리성, 응급 및 재난 관리 국가 위원회, 국가 과학기술 위원회, 중앙통계국, 농업과학원 등 북한의 관련 부처와 유엔기구와의 협의를 거쳐 마련되었다.

② 국가 상황

북한의 국가상황에서는 농축산업의 국가 GDP 비중(20%), 식량 부족 현황(연1백만톤), 수확 후 손실 및 보관 과정에서의 손실 등을 기술하고 있다. 작물 생산과 관련한 주요정책은 △우량 종자의 광범위한 사용을 통한 작물 수확량 증가 △이모작 지역 확대 △보존 농업 및 통합 식물 영양소 및 해충 관리 같은 자원 보존 농법 도입이다. 또한 토지 관리의 효율성 제고, 기계 사용 증대, 노지 및 온실에서 채소·버섯·과일 등의 생산 증가 등을 위한 정책을 추진중이다. 또한 감자생산, 축산업, 임농복합, 재난 위험 감소 등 북부지역 고지대의 농업 생산성을 높이기 위한 포괄적인 정책을 채택하였다.

부문별 주요 정책을 보면 어업의 경우 어장 현대화, 양식업 면적 확대 및 기술 개선, 축산 분야는 비곡물 사류와 목초지에 기반한 육류 및 가공육 생산 증대, 임업 분야는 벌채, 황폐화된 산림 회복이다.

③ 전략 우선순위

식량 안보 및 영양 부문에서의 국가적 우선순위를 다루기 위해 북한 정부와의 협의를 거쳐 3가지 우선순위 영역을 선정하였다. 첫째, 식량 공급에서의 자립을 통해 식량 생산을 증가시키고 식량 안보를 강화, 둘째, 주민들의 생계 및 영양 상태를 개선, 셋째, 재난 위험을 감소시키고 자연 자원 관리를 개선시키는 것이다.

전략 영역 1 식량 안보 강화. FAO는 이 전략 영역은 UN전략계획 2017-2021 전략 우선순위과제 1인 식량 및 영양 안보에 중점을 둔다. FAO는 특히 △우량 종자 및 품종, 동물 품종, 생산적인 임농복합 모델, 혁신적인 생산 기술 및 지역 생태 및 조건에 부합하는 농업 관행 △원예업 및 어

업 분야 생산 역량 강화 및 현지에서 생산된 부가가치 상품의 소비 촉진 부분에 중점을 둔다.

이 전략 영역의 목표는 농업·원예·축산업·어업에서 식량 생산, 생산성, 생계 기회를 증대시키는 것이다. 이 목표를 위한 결과물은 △개선된 종자 및 동물 품종 연구, 개발 및 활용 역량 강화 △적절한 기술과 농업 관행 개발 및 활용 능력 강화 △식품 생산 과정에서의 손실 감소를 위한 혁신적이고 지속가능한 농업 관행 개발 및 이행 역량 강화 △농업, 축산 및 수산업 확장 서비스 역량 강화이다.

전략 영역 2 주민들의 생계 및 영양 상태 개선. 이 전략 영역 또한 유엔전략계획의 전략 우선순위 1 식량 및 영양 안보에 중점을 둔다. 특히 과일, 채소 및 어업 부문의 식품 가공에서 여성과 청소년들을 대상으로 생계 기회 창출을 지원한다. 이 전략 우선순위의 목표는 영양가가 높은 현지에서 생산, 가공되고 다각화된 식품에 대한 가구들의 이용 증가이다. 이 목표를 위한 결과물은 △과일 및 채소 중심의 고품질의 식품 개발 및 지속가능한 생산 능력 향상 △식품 가공 및 식품 안전 개선 등 식품공급 과정에서의 효율성 제고이다.

전략 영역 3 재난 위험 감소 및 자연자원 관리 개선. 이 전략 영역에서 FAO는 기후변화로 인한 영향 완화 및 지속가능한 환경과 관련된 이슈, 재난 위험 관리 시스템 및 역량 개발에 중점을 둔다. FAO는 북한정부가 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)에 가입할 수 있도록 협력하고, GCF로부터 기후스마트농업(Climate Smart Agriculture) 기술의 개발과 빠른 확산, 천연자원 관리 개선을 위한 자금을 받을 수 있는 기회를 모색하고 있다. FAO는 북한이 농업과 관련한 지속가능개발목표의 이행과정과 성과의 모니터링 및 보고를 지원한다. 이 영역에서의 FAO의 지원은 유엔전략계획상 전략 우선순위 3 복원력과 지속가능성에 초점을 두고, 거버넌스와 기후변화 적응 주제를 다룰 것이다. 이 전략 영역의 목표는 자연재해 및 기후변화 영향에 대처하기 위한 복원력 강화이다. 이 목표를 위한 결과물은 △협동농장 및 군 단위에서 재난 영향을 줄이고 완화시키는 시스템 및 제도 수립 △기후변화 적응 및 완화 조치 이행 역량 강화 △생물 다양성 보존 전략 및 실행계획 수립 및 이행이다.

④ 이행·모니터링 및 보고

과거 트렌드 및 북한에 대한 제재 상황을 감안하여 FAO는 CPF 이행을 위한 4년간의 필요재원을 $4,300만달러로 계산하고 있다. 이중 $240만달러는 FAO 내부 재원, 다른 유엔기구 및 잠재적 공여자 등으로부터의 재원은 $3,680만달러, 나머지 필요재원 $385만달러는 북한정부가 현물 투입 형태로 부담할 것이다. 펀딩이 줄어드는 상황을 감안하여 CPF는 북한 정부 및 농업과학원, 농업교육기관 네트워크 등 국가기관과의 파트너십을 강화하여 승수효과를 활용할 것이다.

FAO 국가위원회가 전반적인 감독을 하고, 관련 부처의 핵심 파트너가 참여하는 CPF 이행위원회가 일일 관리 및 성과 모니터링을 실시한다. FAO는 2019년 중반에 독립적인 중간평가를 실시하고, 그 결과를 2020-2021년 남은 기관 동안의 CPF 개정과 관련한 의사결정시 활용한다. 유엔전략계획에 계획된 성과목표 평가를 지원하기 위해 유엔상주조정관을 통해 유엔북한팀과도 협력한다.

⑤ CPF 결과 및 자원표

결과 및 자원표에서는 국가 우선순위 영역별로 관련 유엔전략계획, FAO 지역사무소 우선순위를 명시하고 있다. 전략목표의 결과물(output)별로 목표지표 및 달성 시기, 총예산 및 기관별 자원 동원 목표, 이행 파트너를 적시하고 있다.

⑥ 유엔시스템 연계

이 부분에서는 FAO와 북한 내 유엔기구, 유엔계획과의 관련성을 설명하고 있다. 유엔북한팀 멤버로서 FAO는 유엔전략계획 목표 달성에 기여하고, 이 전략계획과 일치하는 방향에서 프로그램의 범위를 넓힌다. FAO는 WFP와 함께 식량 및 농업 부문 실무 그룹을 공동으로 주재하고, 영양 부문 실무 그룹 및 재난위험 감소 부문 실무 그룹에 참여하고 있다. 유엔전략계획 조정위원회는 4개의 주제그룹을 만들었는데, FAO는 이중 사회 개발을 제외한 식량 안보, 복원력, 데이터 3개의 주제그룹에 참여하고 있다.

관련표에서는 결과물(output)별로 이를 위해 필요한 프로젝트, FAO의 개입 유형, 관련 지속가능개발목표, 관련 유엔전략계획 우선순위 등을 명시하고 있다.

6) UNDP Country Program Document 2011-2015[13)]

UNDP의 경우 국가프로그램문건(Country Program Document, CPD) 2011-2015 이후의 CPD는 현재 없다. 따라서 CPD 2011-2015를 중심으로 살펴보면, 이 문서의 구성은 다음과 같다.

상황 분석: 수립 과정, 농업·환경·기후변화 관련 현황 과거 협력사업 및 교훈 프로그램: 3가지 전략 영역 △식량 및 영양 안보 △지속가능한 개발 및 주민들의 생활 수준 향상 △재난 위험 관리를 포함한 환경 및 기후 변화 결과 및 자원표

① 상황 분석

CPD가 카운터파트인 국가조정위원회와의 협의, 관련 부처·연구기관·다른 유엔기구 등과의 광범위한 협의를 통해 수립되었다고 기술하고 있다. 이 과정에서 북한 정부와 유엔북한팀간 진행된 유엔전략계획 2011-2015에 대한 심도 깊은 토론과 합의를 반영하였다. 경제 부문에서는 1990년 이전에 달성한 수준으로 회복하고 경제성장을 회복하기 위해 북한이 취한 경제적 조치들을 기술하고 있다. 농업 및 식량안보 부문에서는 GDP에서 농업 생산 비중, 식량 부족 현황, 식량부족과 영양 문제 해결을 위한 작물 다각화 노력을 설명하고 있다. 환경 및 기후변화 부분에서는 평균 기온 상승, 자연재해로 상황 등을 설명하고, 취약한 기관 역량으로 인해 기후 변화 완화를 위한 개입에 한계가 있다고 지적하고 있다. 새천년 개발목표 및 사회개발 관련, 교육 및 성평등 부분은 진전이 있다고 평가하고 있다.

13) UNDP Country programme for the Democratic People's Republic of Korea (2011-2015)

② 과거 협력 경험 및 교훈

2007-2008년간 UNDP 사업이 중단되기는 했지만, 그동안의 프로그램과 유엔북한팀의 지지는 새천년개발목표를 국가 계획시스템에 도입하는데 영향을 미쳤다고 평가하고 있다. UNDP 프로그램은 국가 경제 현대화 및 국제사회에서의 참여 확대를 위한 개발 기획 및 역량 개발 지원에 기여하였다. 또한 북한에게 도움이 되는 방향으로 아태지역 참여 및 남남협력을 확대시키는데 도움을 주었다.

Nemeth panel의 권고에 따라 직원 채용 및 월급 지급 방법 개선, 프로젝트 이행의 책임성 및 투명성을 보장하기 위한 모니터링 및 평가 계획 등을 마련하였다. UNDP는 북한 정부 뿐만 아니라 UNOPS, FAO 등 유엔파트너들과 긴밀히 협력해왔는데, 사업 재개 후 농업분야 3개 프로젝트는 FAO에 의해 집행된다. 농촌지역 에너지 효율성 및 보존, 풍력 및 대체 재생에너지는 UNDP와 UNOPS에 의해 집행된다.

③ 프로그램

UNDP 프로그램은 유엔전략계획 2011-2015의 3가지 영역(식량 및 영양 안보, 지속가능한 개발 및 주민들의 생활 수준 향상, 재난 위험 관리를 포함한 환경 및 기후 변화)에 집중한다.

식량 안보 및 농촌 개발. 이번 프로그램은 식량 안보 수요를 충족시키기 위해 농업 다각화에 중점을 둔다. 이를 위한 활동은 △밀, 보리, 대두, 감자 등 대체 곡물의 종자 증식 △다양한 종류의 채소 생산 증가이다.

사회경제적 개발. 농촌 인구들의 지속가능한 생계 증진 및 사회경제적 서비스 행샹을 목표로 한다. 여기에는 식품 가공, 원예, 축산업이 포함되는데, 농촌지역 중소기업의 고용 및 소득 창출, 의복 또는 생필품을 생산하는 현지 협동 농장을 지원하는 방식으로 진행된다.

환경 및 기후 변화. 기후 변화 및 환경 악화가 주민들의 생계에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 3가지 영역에 중점을 둔다. 첫째, 기존 에너지의 지속가능한 사용 및 대체 에너지원의 접근 향상, 둘째, 환경 보호,

폐기물 및 오염물질 관리에 대한 국가 역량 및 인식 개선, 셋째, 재난 관리 및 기후 변화에 적응하고 이를 완화시키기 위한 국가 역량 강화이다. 이 목표 달성을 위해 ESCAP, UNEP, UNITAR, WFP, FAO, UNIDO 등 유엔기구, 양자기구들과 협력한다. 지원활동은 △대체 그린에너지원 개발 및 활용을 통한 시골지역 에너지 공급 개선 △CDM 활용 및 전통 에너지의 효율적 활용을 위한 환경 개선 △에너지 손실 관리 개선 △다자환경협약을 준수하는 방향으로 환경보호 정책, 법, 계획 강화이다. 이밖에 유역 관리, 생물다양성 보호, 통합 살충제 관리, 폐기물 관리, 재난 완화 및 관리사업 등을 지원한다.

④ 프로그램 관리, 이행, 평가

프로그램은 결과에 기반한 관리 방식을 따르고, 상세한 모니터링 및 평가 계획과 함께 유엔전략계획, 국가 프로그램 및 프로젝트 수준에서 측정된다. 모니터링 및 평가 계획에는 3자 검토회의, 정기적인 현장 방문, 프로젝트 보고, 중간 및 최종 평가와 같은 표준 모니터링 외에 강화된 특별 모니터링 조치도 포함된다. 이를 위해 북한 사무소에 국제 모니터링 및 평가 전문가가 근무하고 있다. 프로젝트에 필요한 장비가 이중용도로 사용될 수 없고, 프로젝트 목적에만 부합하도록 특별히 주의를 기울일 것이며, 모든 장비 구매는 조달지원사무소와 아태지역사무소의 검토를 받는다. 아태지역사무소가 정기적으로 심도 있는 검토를 하고, 국가 프로그램에 대한 중간 평가는 2013에 실시한다.

⑤ 결과 및 자원표

부록의 결과 및 자원표는 전략 영역별로 연관된 국가 우선순위 또는 목표, 유엔전략계획의 성과 목표 등을 기술하고 있다. 프로그램별로 성과 목표 및 이에 따른 지표·기준치·목표치를 제시하고 있고, 결과물 및 파트너 역할, 필요 재원 등을 표시하고 있다.

6) Medium Term Strategic Plan for the Development of the Health Sector 2016-2020, WHO·UNICEF·UNFPA[14)]

「보건 분야 중기 개발계획」은 다음과 같이 구성되었다.

배경: 개발 목표, 보건의료 체계
비전 및 국가 우선순위
주요 내용
모니터링 및 평가
이행 계획

① 준비과정

이 계획은 2016-2020은 북한 보건성이 WHO, UNICEF, UNFPA와의 협력하에 수립하였다. 이 계획은 2016년 5~6월에 국가 보건분야 우선순위 및 2011-2015 5개년 계획을 성과를 바탕으로 초안이 작성되었다. 문헌과 보건 시스템 개발에 대한 철저한 검토와 함께 보건성 프로그램 관리자과 개발 파트너에 대한 인터뷰가 진행되었다. 보건성 관리자들과 함께 상황을 평가하고 보건성의 우선순위를 반영한 전략틀을 만들기 위해 두 번의 워크숍을 개최하였다. 초안은 2017년 7월에 완성된 후 보건성 및 WHO에 제출되었다.

2014 사회경제적 보건 인구 조사 결과를 인용하며 인구, 출산율, 5세 미만/15세 미만/60세 이상 인구, 도시 인구 비율 등 인구학적 특성을 설명하고 있다.

② 배경

북한의 전반적인 개발 목표인 주민 삶의 질 개선, 사회 개발, 지속가능한 개발, 경제 관리 개선, 과학 기술 발전, 해외 무역 및 투자 증진 등을 열거하고, 우선 순위에는 지속가능한 식량 안보, 영양, 안전한 물 공급 및 위생 시스템, 질병 통제 및 보건의료 서비스 개선이 포함된다고 설명하고 있다.

14) Medium Term Strategic Plan for the Development of the Health Sector 2016-2020 DPR Korea, 2016

또한 보건성의 역할, 도 인민위원회 보건국, 군 및 리 인민위원회의 보건부서 등 보건의료 담당기관과 무상의료 및 1차 보건의료 시스템을 강조하는 북한의 보건정책, GDP 대비 보건의료 비중 등을 기술하고 있다.

③ 비전 및 국가 우선순위

보건분야 국가 우선순위는 다음과 같다. 비전은 고품질의 보건 서비스와 건강한 생활 환경에 대한 접근성을 강화하여 주민들의 건강을 증진시키는 것이다. 국가 보건 우선순위는 △의학 과학기술 발전 심화 △전국적인 원격의료 시스템 수립 및 운영의 질 개선 △정보 중심으로 건강 부문 업그레이드 △질병 예방 및 통제 시스템 강화 △고려의학 제조, 생산 현대화 및 의료 도구 현대화 △안전하고 건강한 환경 제공 △구역 의사 시스템 강화 및 건강 서비스 질 개선 △보건의료 인력의 기술 역량 강화 △모성, 아동 및 노인 건강 보호 증진 △조산사의 전문성 개발 강화 △공공 부문 리더십 및 관리 역량 강화 △응급 상황 및 재해에 즉시 대응할 수 있는 역량 강화이다.

④ 전략 영역 및 핵심 분야

보건분야 중기 개발 계획의 전략 영역 및 핵심 분야를 선정하고, 전략 영역의 핵심 분야별로 목표, 전략 및 주요 활동을 표로 기술하고 있다. 핵심 분야별 파트너는 아래 표와 같다.

전략 영역	핵심 분야	파트너
전염성 질병 통제	▷위생 및 전염병 방지 강화	WHO, UNICEF
	▷백신 접종 및 예방 가능한 질병 통제	WHO, UNICEF, GAVI
	▷감염병 통제	GF, WHO, UNICEF, UNFPA, UNDP
비전염성 질병	▷만성 질병	WHO, UNICEF
	▷부상 감시 시스템	WHO
	▷장애 및 노약자 보호	WHO
	▷정신 건강	WHO, KFDP

	▷담배 통제	WHO, UNDP
모성 및 아동 건강	▷모성 및 신생아 건강	UNFPA, WHO, UNICEF
	▷생식 건강	UNFPA, WHO, UNICEF
	▷아동 건강	WHO, UNICEF
	▷영양	WHO, UNICEF
건강 서비스 질 개선	▷환자 안전 및 병원 감염 관리	WHO
	▷전문 의료 개선	WHO
	▷구 담당의사 시스템	WHO, UNICEF
	▷현대의학과 전통의학 통합	WHO
	▷원격의료 시스템	WHO
	▷응급 건강 서비스	WHO, IFRC
	▷인프라	WHO
의학기술 발전	▷고려의학	WHO
	▷조사역량 강화	WHO
의약품 및 의료 기자재 개선	▷품질 관리 역량 개선	WHO
	▷현지 생산	WHO
	▷필수 의약품 및 물류	UNFPA, WHO, UNICEF, IFRC
	▷의약품 합리적 사용	WHO, UNICEF, IFRC
건강시스템	▷공공보건 리더십 및 관리	WHO, UNICEF, UNFPA
	▷건강 관리 시스템	WHO, UNICEF, UNFPA
	▷인적 자원	WHO, UNICEF
건강 관련 사회적 결정 요인	▷식품 안전	WHO
	▷건강하고 위생적인 생활 환경	WHO, UNDP
	▷기후 변화	WHO, UNDP

	▷안전한 물	WHO, UNICEF, UNDP
	▷응급 위기 관리	WHO, UNICEF, IFRC, UNDP, UNFPA

* 출처: MTSP 전략틀 2015-2020

⑤ 모니터링 및 평가

모니터링 및 평가를 위해 지표를 설정하고, 각 지표별로 기준치와 목표치를 제시하고 있다. 주요 지표는 투입, 산출물, 결과, 영향 등 4가지로 구분하고 있다. 먼저 투입(input) 지표로는 GDP 대비 보건의료비 지출 비중, 보건의료 인력(의사, 간호사, 조산사, WHO 표준 절차에 따라 응급 위기 관리 교육을 받은 의료인력 비율) 등이다. 산출물(output) 지표로는 서비스 접근(필수 신생아 관리 서비스가 가능한 도, 응급 산과 관리 서비스가 가능한 도, 아동 질병 통합 관리를 하고 있는 군, 에이즈 혈액 검사 시설을 갖춘 군, 결핵 치료 성공률 등), 기자재(소모품 재고율, 혈액 서비스 역량 등) 등이다. 결과 지표로는 보급률(간염·홍역 백신 접종율, 피임 도구 사용율, 구충제 복용율, 자궁경부암 검진율 등), 위험 요인(성인 남성 흡연율, 저체중 및 급성 영양실조 비율, 6개월 이하 영아 완전 수유 비율, 성인 고혈압 등) 등이다. 영향 지표로는 생존/사망률(출생시 기대수명, 5세 미만 아동 사망률, 영아 사망률, 모성 사망률), 발병률(결핵 유병율, 말라리아 발생 건수, 암 유병율, 5세 미만 아동 설사 유병율 등)이다.

보편적인 건강을 보장하기 위해 2016-2020 기간 연구가 필요한 분야로는 △예방 접종 품질 평가 △결핵 관련 현재 DOTS 복용량의 효과성, 지역 사회 기반 지식·태도·관행 조사 △면역 결핍 이유 △예방 접종 부작용 타입 식별 및 이유 △간염 항원 매개체 △말라리아 퇴치를 위한 운영 연구 △정신분열증 유병률 평가 △새로운 유형의 전통의학 개발 및 도입 △영양 상태 △대기 질 전국 조사 △기후변화가 건강에 미치는 영향 △수질 전국 조사 △도 및 군 병원의 응급 대응 역량 평가 △다양한 종류의 위험과 관련한 위험 평가 △정신 건강 서비스 수요 평가이다.

4. 유엔기구간, 유엔기구-INGO간 협력

북한을 지원하는 국제기구, INGO 등이 여럿 있지만, 이들을 담당하는 북한의 카운터파트는 기구의 성격, 소속 국가에 따라 달라진다. 유엔 기구의 카운터파트는 2006년에 설립된 외무성 산하 국가조정위원회(National Coordination Committee)가 담당하고 있으며, 양자간 공여기관은 주로 지역에 따라 외무성 산하 기구가 담당하고 있다. EUPS라 불리는 북한 상주 유럽기구, 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC)의 경우 '조선-유럽연합협력조정처 (Korean-European Cooperation Coordination Agency, KECCA)'가 담당하고, 미국 및 캐나다 NGO는 '조선-미국민간교류협회(Korea America Private Exchange Society, KAPES)'가 담당한다. 적십자사의 경우, 북한 적십자사 (Democratic Peoples' Republic of Korea Red Cross)이다. 이처럼 공여기관별 담당기구가 상이하기 때문에 기관간 협력이 어려운 상황이다 (Kim, 2019). 북한의 정책 또한 지원기관간 정보 공유 및 협력에 부정적인 편이다 (Reed, 2004).

하지만, 북한에서 활동하고 있는 지원기구가 많지 않고, 지정학적 이유로 인해 이들 대부분이 자금 부족을 겪고 있기 때문에, 인도적 지원기구들은 협력을 통해 지원 효과를 높이려고 노력하고 있다. 특히, 유엔 기구와 북한 상주 INGO들은 중복을 줄이고 보완성을 높이기 위해 기관간 협력이 필요하다는데 인식을 같이 하고 있다 (United Nations, 2019). 그래서 비공식적으로 프로젝트 계획이나 이행 과정에 대한 정보를 공유하거나 그룹별 회의 등을 통해 협력을 강화하고 있다. 여기에서는 유엔기구간, 유엔기구와 INGO간의 협력에 영향을 미치는 변수들과 구체적인 협력 방법에 대해 살펴보겠다.

1) 북한에서 유엔기구-INGO간 협력에 대한 연구

① 설계

Stephenson(2006)은 인도적 지원 현장에서 조정을 촉진하는 변수를 분석하고 이를 설명하는 모델을 제시하였다. 이 모델은 인도적 지원기구간 네트워크의 구조를 조건화하는 전략적 구조와 이러한 사회정치적 요소에 반

응하는 역량을 형성하는 운영적 요소로 구분하고 있다. 구조적 요소로는 재정적 및 기관의 자원, 정치적 역량 및 의지, 정부 존재, 공여자의 정치적 의지, 주요 유엔 회원국들의 반응, 서구 언론의 특징, 유엔 기구·NGO 및 정부의 리더십을 예로 들고 있다 (Stephenson, 2006). 운영적 요소로는 조직 역량, 관련 NGO 및 정부의 정치적 의지, 기관간 상호작용의 역사, 수 및 밀도, 신뢰 및 역량에 대한 인식, 그룹간 유대 등을 들고 있다 (Stephenson, 2006). 이러한 구조적 및 운영적 요소들이 모두 기관간 신뢰에 영향을 미치고 결과적으로 인도적 지원의 조정에 영향을 미친다고 보았다.

Stephenson의 네트워크 모델을 적용하여 북한에서 활동하고 있는 유엔기구와 INGO간의 협력 조건을 알아보고, 유엔 기구들이 각종 보고서를 통해 이들간의 협력방법에 대해 알아보았다.

북한에서 프로젝트를 진행하고/진행했던 INGO를 표본추출하여 UN기구 및 해당 기구의 각종 보고서, 뉴스 등을 통해 내용을 분석하는 방법을 사용하였다. 인도적 지원을 추진했던/추진하고 있는 NGO의 모집단에 대한 이용가능한 통계는 없는 상황에서 2가지 방식으로 표본을 추출하였다. 하나는 UN 인도조정국(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)가 관리하고 있는 Financial Tracking Service (FTS)를 사용하였다. FTS는 국제사회 인도적 지원의 모든 자금흐름을 보여주는 것을 목적으로, 공여자 및 수여 기관의 자발적인 보고 매커니즘으로 운영되고 있다. 기관간 협력 여부 및 방법은 유엔북한팀이 연례적으로 발간하는 Needs and Priorities 보고서, 각 유엔 기구들의 보고서를 이용하였는데, Needs and Priorities 보고서에 대한 접근이 가능한 2011년 이후부터 분석을 하였다. FTS 검색 결과, 2011년 이후 2019년 9월 현재 북한 지원을 위한 자금 흐름 (humanitarian aid flow)은 456건이고 기관 내부 거래를 제외한 “incoming funds” 445건이다. 이 중 “destination”이 UN기구인 사례를 제외하면 15개의 기관이다. 이 중 13개가 NGO이다.

다른 하나의 표본추출방식은 UNCT가 발간한 보고서에 언급된 단체를 포함하는 것이다. FTS가 자발적인 보고방식으로 수집한 데이터에 기빈하고 있는 만큼, 여기에 포함되지 않은 기관은 UNCT 보고서를 참고하였다. Needs and Priorities 보고서 부록 “Non-resident agencies” 부분에 10개 INGO가 언급되어 있다. 10개 NGO 중 1개 기구(Mission East)는 FTS 검색결과와 중복되므

로 9개 NGO를 분석대상에 포함시켰다.

자료수집은 두 차원에서 진행하였다. 먼저, UN측면에서는 UN country team (UNCT) 연례보고서 및 뉴스와 북한 상주사무소가 있는 6개 UN기구 (World Health Organization, United Nation Children's Fund, Food and Agriculture Organization, United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, United Nations Population Fund)의 연례보고서 및 뉴스 등을 사용한다. 이를 위해 Relief Web, UNCT 및 6개 UN기구 홈페이지, 해당 NGO의 홈페이지에 있는 보고서 및 뉴스를 사용하였다.

UN기구와 NGO간의 협력조건을 찾아내기 위해 Stephenson (2006)의 Humanitarian Assistance Coordination Model을 일부 적용한다. 즉, 인도적 지원 기관들이 모두 북한이라는 국가에서 지원 프로젝트를 진행하고 있는 상황에서는 인도주의적 네트워크를 형성하는 전략적 구조가 유사하다는 전제하에, 운영적 요소들의 어떤 조건들이 기관간 신뢰를 형성하게 하고, 결과적으로 이들간 조정 및 협력이 이루어지는지 보려고했다. Stephenson은 운영적 요소를 크게 4가지로 분류하였는데, 각각의 요소에 대해서 다음과 같은 변수를 통해 확인한다. 첫째, 조직적 역량 및 관련 NGO·정부의 정치적 의지는 Stephenson도 전략적 환경에 일부 영향을 받는다고 설명하고 있고, 정치적 의지를 측정하는 것은 한계가 있다. 따라서 조직의 역량에 중점을 두고 NGO의 직원과 예산 변수로 사용한다. 둘째, 기관간 상호작용 역사, 수 및 밀도는 3가지 변수를 사용한다: UN기구와 NGO간 북한 이외 지역에서의 협력 경험, 북한내 상주 사무소 운영, 기관간 회의 진행 여부이다. 셋째, 신뢰 및 역량에 대한 인식 변수는 NGO가 북한에서 진행하고 있는 프로젝트의 지역적 범위이다. 마지막으로 그룹간 유대는 sector working group 참여, humanitarian country team 포함 여부가 변수이다. 각 요소와 변수를 정리하면 아래 표와 같다.

협력 요인	변수
인적·재정적 조직 역량	·기구의 전제 직원수 ·기구의 전체 예산 ·북한 사업 예산
기관간 협력의 역사, 수, 밀도	·북한 이외 지역에서의 협력 경험 ·상주 사무소 유무

신뢰 및 역량 인식	· 프로젝트의 지역적 범위
그룹간 유대(공통의 목표, 공통의 전문지식 · 이해관계 그룹)	· 분야별 실무그룹(Sector Working Group) · 인도주의 국가팀(Humanitarian Country Team) · 기관간 회의

유엔과 INGO의 구체적인 협력방안의 경우, 22개의 INGO와 유엔기구간에 협력이 있을 경우 기관간 협력방법을 기술한 보고서나 자료 부분을 찾아낸다. 협력방법은 Minear, Chelya, Crisp, Mackinlay, Weiss(1992), Balcik, Beamon, Krejci, Muramatsu, Ramirez(2010)의 예를 바탕으로, 협력 방법을 아래와 같이 분류한다.

과정	협력방법
전반적인 과정	· 정보/데이터 공유 · 당국과의 협상
기획	· 공동 수요 평가 · 공동 어필/자금 요청 · 공동 전략 · 공통의 기준 설정
집행	· 공동 구매 · 저장공간/창고 공동 사용 · 수송/배달/분배 과정에서의 협력 · 기술적 지원/역량 강화 · 지역적 · 기능적 분업 · 공동 조사 · 공동 프로젝트
모니터링	· 다른 기구 사업장 방문 · 공동 모니터링

② 기관간 협력 조건

분석대상 22개 기구 중에서 UN기구와 협력이 있는 NGO는 11개이다. 기관간 협력에 영향을 미치는 운영 요소중에서 기관간 상호작용의 수 및 밀

도 변수인 상주 사무소와 북한 이외 지역에서의 협력경험이 북한에서 UN 기구와 NGO간 협력의 중요한 요소로 밝혀졌다. 또한 조직 역량과 신뢰·역량에 대한 인식도 UN기구와 NGO간 협력에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편, 그룹간 유대 변수로 설정한 인도주의 국가팀, 기관간 회의의 경우, 북한에서는 상주사무소 유무에 따라 영향을 받는다. 인도주의 국가팀(HCT)는 인도적 활동을 하고 있는 국제 기구로 구성되는데, 북한 상주 UN 기구, INGO, 정부차원의 협력사무소 등이 참여하기 때문이다. 기관간 회의에는 인도적 지원 기구와 외교관 등이 참여하기 때문에 상주 사무소가 없으면 참석할 수 없다. 따라서, HCT와 기관간 회의는 기관간 협력의 플랫폼으로 볼 수 있다.

기관간 상호작용 경험, 수 및 밀도 (북한 이외 지역에서의 협력 경험, 상주 사무소). 22개 NGO 중에서 16개 (73%)가 유엔기구와 협력 경험이 있거나 파트너로 명시하고 있다. 6개 기구(27%)는 유엔과의 협력 경험이 없다. 유엔과 협력경험이 있는 16개 기구 중 10개 기구가 북한에서 유엔과 협력하고 있다. 1개 NGO는 북한 이외의 지역에서 유엔 기구와 협력 경험이 없음에도 불구하고 현재 북한에서 협력하고 있다. 1개 기구의 예외가 있지만, 전반적으로 북한에서 현재 유엔 기구와 협력하고 있는 NGO는 이전에 유엔 기구와의 협력 경험 있는 것으로 볼 수 있다. 22개 기관 중 resident office가 있는 기관은 9개(41%), resident office가 없는 기관은 13개(59%)이다. Resident office가 있는 9개 기관은 모두 UN기구와 협력하고 있다. 따라서 상주 사무소가 있으면 UN기구와의 협력이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 2개 기구는 북한에 상주사무소가 없음에도 불구하고 유엔 기구와의 협력이 이루어지고 있다.

기구의 역량 (직원 수, 예산). 22개 기구의 직원 (현장 인력 포함)은 평균적으로 58,621명이다. 이중 UN기구와 협력이 있는 단체의 직원은 99,706명이고, 그렇지 않은 단체의 직원은 8,406명이다. 22개 기구의 예산은 평균적으로 $1,860,732,801이다. 이중 UN기구와 협력이 있는 단체의 예산은 $3,431,201,802이고, 그렇지 않은 단체의 예산은 $433,033,710이다. 조직 전체 직원, 예산 모두 UN기구와 협력하고 있는 단체가 10배 이상 규모가 큰 것으로 나타났다. 그러나, 일부 NGO의 경우 사회복지, 선교 등 인도적 지원

외에 다양한 사업을 하고 있는 기구들이 있어서 전체 직원 및 예산으로 조직역량을 판단할 때 이 점을 고려할 필요가 있다. 22개 기구 중에서 연간 북한 프로젝트 규모 파악이 가능한 기구는 15개 기구이다. 15개 기구의 연간 북한 프로젝트 사업비 평균은 $1,173,844이다. 이 중에서 UN기구와 협력이 있는 10개 기구의 연간 예산 평균은 $1,567,093이다. 협력이 없는 5개 기구의 연간 예산 평균은 $387,347이다. UN기구와 협력이 있는 단체는 그렇지 않은 단체보다 예산규모가 큰 것을 알 수 있다. 그런데 Mission East의 경우, 연간 예산 규모가 20만 달러 내외로 협력이 없는 기구들의 평균 예산보다 적음에도 정도임에도 불구하고 UN기구와 협력이 이루어지고 있는 것이 특이하다.

신뢰 및 역량에 대한 인식(지역적 범위). 기구들의 프로젝트 실시 지역은 1~7개도로 나타났다. UN기구와 협력이 있는 단체들의 지역적 범위는 1~7개 지역이다. 이들의 분포는 1개도(9%), 2개도(9%), 3개도 districts (9%), 5개도(18%), 6개도(46%), 7개도(8%)이다. UN기구와 협력이 없는 기구들의 지역적 범위는 1개도(46%), 2개도(18%), 3개도(9%), 4개도(18%), 7개도(9%), 2개 기구의 지역적 범위는 드러나지 않았다. UN기구들과 협력하고 있는 기구들 중에서 5개도 이상에서 활동하고 있는 기구들은 8개로 73%이다. 반면에, UN기구와 협력이 없는 NGO 중에서 10개(90%) 기구가 4개도 이하의 지역에서 활동하고 있다. UN기구와 협력하고 있는 NGO들의 활동지역이 상대적으로 넓다는 것을 알 수 있다. UN기구와 협력하고 있는 NGO들의 활동범위가 넓은 것을 볼 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 활동지역이 기관간 협력에 영향을 미친다.

기관간 유대(부문별 작업 그룹, 인도주의적 국가팀). 사업 분야에 따라 4개의 Sector Working Group (SWG)이 운영중이다. UN기구와 협력하고 있는 11개 NGO 중에서 6개 기구는 4개 SWG, 1개 기구는 3개 SWG, 1개 기구는 2개 SWG, 1개 기구는 1개 SWG, 2개 기구 (비상주기구)는 SWG에 속해 있지 않다. 7개(63%)의 기구가 3개 이상의 SWG에서 활동하고 있는 것을 보면, 다양한 SWG에서 활동할수록 협력 가능성이 커질 수 있다.

③ 기관간 협력 방법

기관간 협력에 소극적인 북한 당국의 태도로 인해 UN과 INGO간 협력의 방법은 주로 프로젝트 정보 공유, 공동 평가, 공동 평가 등으로 제한적이다. 이행 과정에서의 협력은 많지 않다. 2개 INGO는 비공식적으로 기관간 기능적 업무 분담을 하고 있고, 여기서 한 단계 더 발전하여 프로그램 협력 합의문을 작성하는 등 공식적인 협력 사례도 1건 있다. 또한, 홍수 등 긴급재난 상황에서는 공동 평가, 공동 현장 방문, 공동 대응 등 기관간 협력이 확대되는 경향이 있다.

전반적 과정 (정보 공유). UN기구와 협력하고 있는 모든 INGO는 SWG을 통해 각 기관별 프로젝트 정보를 (“어느 기구가 어디에서 무엇을 하는지”) 공유하고(IFRC, 2011), 진척상황을 점검한다(UNICEF, 2019). 분야별로는 식량 및 농업 SWG의 경우, 농작물 수확 관련 실시간 예측 정보를 제공한다(WFP, 2018). FAO/ WFP는 공동 식량 안보 조사 이후 상주 NGO 및 외교관들과 식량 상황에 대한 토론을 진행한다. (FAO/WFP food security assessment, 2012). 물 및 위생 SWG의 경우, 북한 상주 기구들은 재난위기 감소 관련 경험 공유 워크숍(Experience Sharing Workshop), 재난 대비를 위한 모의 훈련, 영양 및 물·위생 통합 프로젝트 개발을 위한 워크숍 등을 통해 경험을 공유한다 (UNICEF, 2018).

기획 (공동 호소, 공동 조사, 공동 전략 및 공통 기준). 유럽 상주 INGO는 유엔북한팀과 함께 분야별 지원 수요를 평가한다. “Needs and Priorities” 문서를 통해 매년 단체별로 필요금액(funds requested)를 발표하고, 이를 종합하여 분야별 필요금액 (funding requirement by sector)을 발표한다. 공공보건 분야에서는 WHO, UNICEF, IFRC 등 관련 주요 파트너간 필수의약품과 관련한 단계별 전략을 수립하였다. 예산부족으로 필수의약품 구매가 불안정해지자 각각의 파트너들은 중장기 예산확보 상황을 공유하고 대책을 논의했다 (IFRC 2011 annual report).

집행 (분배, 공동조사, 비공식적 기능 분담, 합동 프로젝트). IFRC는UNICEF에서 기부한 미세영양제와 엽산제를 북한적십자사와 협력하여 지역사회에 배분하였다(IFRC 2011 annual report). 지역기반 급성 영양실조 가이드라인 개정과정에서 Save the Children은 UNICEF, WFP와 함께 50개 군에 대한 평가조사를 실시하였다. 북한 정부는 특히 면역 관련 부분에서 기관간 협력으로 인한 효과가 있기 때문에 기관간 조정 및 다부문간 협력에 열린 자세

를 보이고 있다. UNICEF의 경우, 임신 및 출산 통합관리는 WHO, UNFP와 협력을 하고 있다. 또한 영양실조 관리는 WFP와 협력하고 있다 (2018, UNICEF DPRK annual report)

UN기구와 INGO간 기능적 업무 분담도 이루어지고 있다. 이는 공식적인 매커니즘이나 파트너 플랫폼을 통한 업무 조정이 아니라 기관별 프로젝트 정보 공유 및 공통 전략 공유를 통해 비공식적으로 이루어지고 있다(WHO strategic plan 2014-2019). 교육분야에서 UNESCO는 교육관리정보시스템 (Education Management Information Systems, EMIS)와 관련한 기술적 지원을 제공하고, Humanity and Inclusion은 UNICEF와 함께 장애아학교 시설을 지원한다 (UNICEF 2014 annual report). 보건분야의 경우, 파트너들간 공동으로 전략적 의제를 수립하고, 질병에 따라 기관간 특화분야를 정한다. 예를 들어, 비전염성 질병은 Humanitarian and Inclusion (구 Handicap Internationa)와 다른 파트너들이 주로 담당하고, 전염성 질병은 UNICEF, FAO, IFRC 등이 담당한다. 결핵 관련해서는 WHO와 조선의 벗들(Christian Friends of Korea)가 국가 결핵 실험실에 대한 기술적 지원을 하고 있다. (Joint Monitoring Mission Tuberculosis Control Programme DPRK, 2017). 홍역 및 풍진 (MR) 프로젝트 관련, WHO와 UNICEF는 기술적 지원 및 백신 구매를 담당하고, Caritas는 MR campaign을 실시하였다. 가장 발전된 협력방식은 UNICEF와 Humanity and Inclusion 사례이다. UNICEF는 Humanity and Inclusion와 프로그램 협력 동의서를 체결하였다 (Unicef, annual report of 2018). 이는 의료시설에 있는 장애인들에 대한 조기 진단 프로젝트이다.

공동 재난 대응. 재난 상황에서는 협력의 양상이 다르게 나타난다. 재난 발생시에는 재난 위기 감소 및 4개(식량안보 및 농업, 영양, 건강, 물위생) SWG를 중심으로 재난 상황을 평가하고, 업무간 조정 및 지원 현장 모니터링을 실시하고, 비상 공동 대응 방안을 논의한다 (UNICEF, annual report of 2018).

2) 기관간 주요 협력 매커니즘

UN기구, 북한 상주 NGO·IFRC·ICRC·양자 공여 정부기구 등은 매주 개최되는

조정회의, 정기적으로 개최되는 부문별 실무 회의(Sector Working Group, SWG) 등에 참여한다. 부문별 실무 회의에서는 공동 수요 평가 및 분석, 정보 공유, 부문별 활동 조정, 지식 공유 등이 이루어진다. 또한 비상시에는 부문별로 대비 및 비상계획을 수립하여 HCT(Humanitarian Country Team)를 지원한다. 주요한 협력 매커니즘으로 꼽히는 SWG와 기관간 회의에 대해 살펴보겠다.

① 부문별 실무 회의 (Sector Working Group, SWG)

4개(Food Security & Agriculture, Health, Nutrition, WASH)의 SWG가 운영중인데, 필요시 이들을 보완하기 위한 SWG가 운영되기도 한다. 2016년 6월에는 UNDP와 IFRC가 공동 주관하는 재난위험 감소 실무회의 (Disaster Risk Reduction SWG)가 설치되었다. 2016년 함경북도에 홍수가 발생했을 때에는 Shelter SWG와 Education SWG가 한시적으로 설치되었다. 이와 별도로 데이터 수집 및 분석, 모니터링 및 평가 기준 조화 업무를 중점적으로 담당하고 있는 평가 및 데이터 관리 실무그룹이 있다.

UN기구, 양자 개발기관, 국제 NGO로 구성된 SWG 시스템은 인도적 지원의 효과를 극대화하는 방법으로 평가받고 있다. 특히 인도적 지원 수요 평가, 공동 비상 대응 과정에서 효과적이었다. 향후 공통의 사업지역에서 공동으로 사업을 추진하는 것으로 확대될 필요가 있다.

실무그룹 회의에는 북한의 관련 부처도 참여한다. 예를 들어, 재난위험 감소 실무회의(DDR SWG)에는 국가 응급 및 재난 관리 위원회, 국토환경보호성, 중앙 통계국, 수문기상국 등이 북한의 관련 부처를 포함하고 있다. 물위생(WASH) 실무회의에는 북한의 기관들이 공동으로 SWG를 주관하고 있는데, 다른 부문에서도 기획, 모니터링, 결과 공유 등으로 확대될 필요가 있다 (2018, Unicef DPRK annual report).

4개 SWG에 참여하고 있는 UN기구, INGO 및 공여국 기구는 아래 표와 같다.

	UN기구	NGO, 공여국 기구
Food Security & Agriculture	**FAO, WFP,** UNDP, UNICEF	**Deutsche Welthungerhilfe**, Première Urgence Internationale, (Save the Children

		International), Concern Worldwide, Triangle Génération Humanitaire, Handicap International, Fida International/FAHRP, IFRC Italian Development Cooperation Office, Swiss Agency for Development and Cooperation, French Cooperation Bureau
Health	**WHO, UNICEF,** UNFPA	Première Urgence Internationale, Handicap International, Fida International/FAHRP, (Save the Children International), Concern Worldwide, Handicap International, IFRC, ICRC(observer) French Cooperation Bureau
Nutrition	**UNICEF, WFP,** FAO, WHO, UNFPA	Deutsche Welthungerhilfe, Première Urgence Internationale, (Save the Children International), Concern Worldwide, Handicap International, IFRC French Cooperation Bureau, Swiss Agency for Development and Cooperation
Water, Sanitation and Hygiene	**UNICEF,** WHO	**Concern Worldwide**, Première Urgence Internationale, Deutsche Welthungerhilfe, Triangle Génération Humanitaire, (Save the Children International), Handicap International, IFRC French Cooperation Bureau, Swiss Agency for Development and Cooperation

* "2019 DPR Korea Needs and Priorities"와 유엔북한팀 홈페이지(kp.one.un.org/content/unct/dprk/en/home/what-we-do/About-SWG/) 내용 재구성, 굵은 표시는 SWG 공동 주관 기구

각 섹터그룹은 파트너들에게 전략계획의 진행상황을 공유하고, 유엔북한팀에게 정보를 제공하기 위해 정기적으로 회의를 개최한다. SWG는 관련 평가를 위한 자료와 계획을 반기별로 수집해 프로그램 이행 여부를 점검한다. 유엔 상주조정관은 전략계획을 검토하는 회의를 연례적으로 소집하고

기구별 프로그램 이행 관련 중간보고 뿐만 아니라 독립적인 성취도 평가를 진행한다.

② 기관간 회의

평양 주재 상주기관 및 기구로는 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔개발계획(UNDP), 세계식량계획(WFP), 세계농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO) 등 6개 UN 기구가 있고, 대북 지원 및 개발협력을 실시하고 있는 국가 중 상주 대사관을 설치하고 있는 국가는 스웨덴, 독일, 영국 3개국이다. 이외 개발협력 관련 사무소를 운영하고 있는 곳은 스위스, 이탈리아, 유럽연합집행위원회(EU Commission) 3곳이다. 매주 개최되는 기관간 회의(Inter-agency meeting)에는 유엔 기구, IFRC, 유럽 상주 NGO, 개발기구, 평양 상주 외교관 등이 참여하여 이들간 정보를 교환한다. 또한 공여기관 방문자, 북한 비상주기구들이 인도적 지원 기관들을 만나고 그들의 활동에 대한 설명을 들을 수 있는 기회를 제공한다.

5. 분야별·지역별 사업

1) 분야별 사업

북한에서 현재 활동하고 있는 기구들의 분야별 목표 및 주요 사업은 실무그룹회의(SWG)별로 확인해 볼 수 있다.

① 식량안보 및 농업(Food Security & Agriculture) SWG

식량안보 및 농업 SWG의 목표는 2개이다. 첫째는 국내 식량 생산 증대를 통해 전국민에게 필요한 주식 및 영양식품을 공급하는 것이다. 두 번째는 반복되는 외부 충격 및 기후 변화 관련 재난 대응을 위해 협동농장 및 소규모 농장의 복원력을 강화하는 것이다. 이러한 목표 달성을 위한 우선사업은 △식량 생산 및 식량 체계 관련 국가 역량 강화 △자연재해 발생시 가구 및 지역사회의 회복력 제고이다. 이 분야에서 지원이 필요한 대상은 1,090만명인데, 목표로 하고 있는 사업 대상은 143만명으로 전체 수요의 13%이다.

주요 활동을 보면, 비료·종자·비닐 등 농업 자재와 소규모 가축을 제공하여 주요 곡물, 가축, 어업 등 식품 생산을 지원한다. 이와 함께 자원을 안정적으로 관리하고 개선하기 위해 새로운 농업 기술을 도입한다. 식량 공급 뿐만 아니라 소규모 지역사회 활동 등을 통해 자연재해로 인한 피해를 완화시킨다.

식량안보 SWG는 영양 및 재난위기 감소 부문과의 조정 협력을 강화하여 영양상황을 개선하고 자연재해로 인한 위기를 완화하는 것을 목표로 하고 있는데 주요 기구들의 활동지역 및 사업은 아래 표와 같다.

기구	사업 지역 및 사업 대상	주요 사업내용
FAO	10개도 513,000명	· 식량생산 증대를 위한 자재(콩 종자, 야채 종자, 소규모 농자재, 비료) 제공 · 생산성 제고, 농업 관행 개선, 재난 위기 완화 관련 교육
WFP	350,000명	· FFA(Food Assistance for Asset) 식량

		취약 지역에서 봄·가을에 지역사회 인프라 구축 활동 참여자에게 식량 제공
Première Urgence Internationale	황해남도 66,600	· 산양우유 및 콩우유 제공을 통해 어린이 영양 개선 · 사료 생산, 축산 및 우유 가공 지원, 고급 교육을 통한 농업 경영진 및 교수 역량 강화
Concern Worldwide	2개도 102,000명	· 보존 농법, 태양열 온실, 관개 시스템 개선, 탈곡 및 식품 가공 장비 지원
Deutsche Welthungerhilfe	155,000명	· 채소, 콩 종자 시설 지원, 영양 인식 캠페인 · 재조림, 임농복합, 농작물 생산 등 경사지 이용 집단 지원
Triangle Génération Humanitaire	3개도 134,000명	· 시설 아동, 노인들에 대한 식량, 영양, 위생 등 통합지원 · 양식업, 온실 건설, 관개시스템, 창고 지원
Fida International	강원 91, 250명	· 무바이러스 감자씨, 종자 재배, 겨울 저장고 건설 등 감자 경작 지원

② 영양 (Nutrition) SWG

영양 SWG는 2가지 목표 하에 활동하고 있다. 첫째는 5세 미만 급성 영양실조 아동 치료 지원이고, 둘째는 5세 미만, 임산부·수유부 대상 미세영양소, 영양보충제 지원이다. 이를 위해 생후 천일 동안의 영양상태 개선에 집중한다. 이 분야에서 지원이 필요한 대상은 1,038만명인데, 목표로 하고 있는 사업 대상은 228만명으로 전체 수요의 22%이다.

탁아소, 유치원, 고아원, 병원 등 공공시설을 통해 영양보충 식품을 제공하고, 결핵 환자 영양식 제공, 아동 및 여성 대상 영양 보충제 지원, 급성 영양장애 예방 및 치료 등에 중점을 둔다. 영양 SWG는 식량안보 SWG와는 수요 파악을 위해 협력하고, 건강 SWG는 특히 결핵 환자 지원 부분에서 협력한다. 물과 위생 SWG와는 공공 아동기관에서의 충분한 물·위생시설 부족문제를 해결하기 위해 협력한다. 또한 데이터 공유 뿐만 아니라 공동 기획, 모니터링 등 과정에서 협력한다. 국가, 도, 군 단위 파트너 기관들의 역

량강화는 급성영양실조 관리, 영양 강화 식품 상담 등에 중점을 둔다. 주요 기구들의 활동지역 및 사업은 아래 표와 같다.

기구	사업 지역 및 사업 대상	주요 사업내용
UNICEF	740,000명	· 5세 미만 아동 160만명 대상 비타민A 제공, 중증 영양장애 진단 및 치료 의뢰 · 2세 미만 아동, 임산부 및 수유부 대상 복합미세영양소 지원 · 영유아 보충 수유 상담, 급성 영양실조 치료 관련 기술적 지원
WFP	9개도 700,000명	· 5세 미만, 임산부 및 수유부 대상 영양 강화 비스킷 및 시리얼 지원 · 11개 지방 식품 처리 시설 운영 및 기술적 지원
Deutsche Welthungerhilfe	4개도 155,000명	· 식단 다양화, 질병 예방, 채소 및 콩 관련 영양 인식 캠페인

③ 건강 (Health) SWG

건강 SWG의 목표는 3가지이다. 첫째, 산모, 신생아, 5세 미만 아동의 발병률 및 사망률 감소, 둘째, 전국적으로 백신 접종률 95% 유지, 셋째, 전염병 및 비전염병으로 인한 예방가능한 사망률·발병률·장애 발생률 감소이다. 이 분야에서 지원이 필요한 대상은 990만명인데, 목표로 하고 있는 사업 대상은 32만명으로 전체 수요의 3%이다.건강 분야 우선 사업은 보건 의료 서비스의 질을 높이고, 중요하고 생명을 구하는 분야를 지원하는 것이다. 전염병 및 비전염병, 신생아·아동 및 산모 관련 최소한의 통합의료 패키지를 지원하고, 장애 조기 발견, 재활 치료 관련 서비를 지원한다. 백신 접종률을 높이고, 결핵 및 말라리아 진단 장비, 감시 체계 등을 지원한다. 주요 기구들의 사업 지역 및 대상, 주요 사업은 아래 표와 같다.

기구	사업 지역 및 사업 대상	주요 사업내용
UNFPA	395,000명	· 모성 건강 서비스 제고를 위해 필수의약품 응급 산부인과 케어, 관련 물품 및 장비 지원, 의료종사자 교육

		· 조산사 훈련, 가족계획 서비스, 인도적 지원 관련 데이터 지원
UNICEF	10개도 1,600,000명	· 산모, 신생아 보호 관련 긴급 장비, 필수 의약품, 필수 백신 제공 · 산모 및 아동 관련 정책, 지침 관련 기술적 지원
WHO	2,000,000명	· 1차, 2차 의료기관 중심으로 보편적 의료서비스 전달을 위한 정책, 지침 지원 · 전염병·비전염병 관련 필수 의약품, 면역, 혈액 관리 등 보건시스템 개선
Première Urgence Internationale	황해남도 42,500	· 지역사회 및 군 단위 의료종사자 역량 강화, 의료 기자재 제공 및 의료 시설 개선
Triangle Génération Humanitaire	4개도 134,000명	· 양로원 및 노인 거주 시설 대상 노인 관련 질환, 심리사회학적 돌봄 서비스 지원
Handicap International	6개도 9,700명	· 장애인 재활 서비스 제공을 위해 11개 의료시설, 이동캠프 지원 · 장애 조기 진단, 심리 치료, 보조기구 지원, 관련 의료종사자 기술적 지원
Fida International	6개도 2,416,000명	· 심혈관 및 위장병 관련 의료장비 제공, 의료 인력 실습

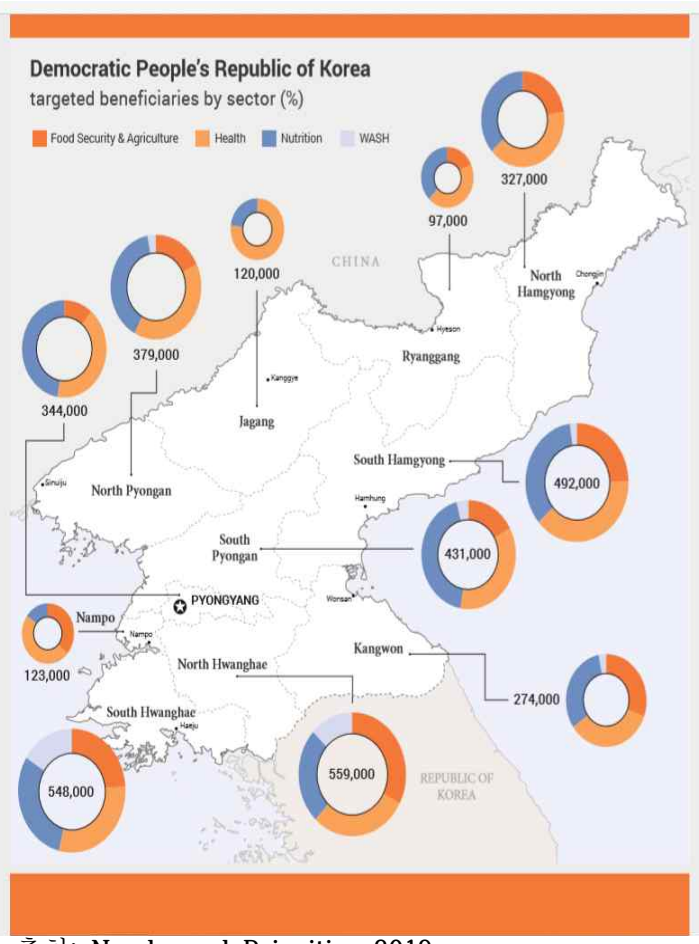
④ 물 및 위생(WASH) SWG

물 및 위생 SWG의 목표는 2가지이다. 첫째, 안전하고 지속가능한 식수 및 위생시설 접근 제고, 둘째, 가정 및 시설에서의 위생 관행 채택 지원이다. 이 분야에서 지원이 필요한 대상은 895만명인데, 목표로 하고 있는 사업 대상은 211만명으로 전체 수요의 24%이다. 이를 위해 중력 및 태양열 펌프 시스템을 이용한 안전한 식수 공급, 농촌 지역에서의 안전한 위생시설 설치에 중점을 두고 있다. 호담당의사 및 교사들에 대한 위생 증진 교육, 수원 보호 조치, 퇴비 화장실 설치, 재난 상습 발생 지역에 물 및 위생 물품 우선 배치 등의 사업을 추진한다. 주요 기구들의 사업 지역 및 대상, 주요 사업은 아래 표와 같다.

기구	사업 지역 및 사업 대상	주요 내용
UNICEF	5개도 233,000명	· 중력 공급 급수 시스템을 통한 안전한 식수 제공 · 물 및 위생 물품 지원, 홍보 프로그램 실시
Première Urgence Internationale	황해남도 42,500	· 보건의료 시설의 상수도 접근 강화 및 폐기물 관리 · 인식 개선 프로그램을 통한 위생 및 영양 개선 관행 개선
Concern Worldwide	36,000명	· 지속가능한 물 공급 및 위생시설 접근 강화 · 위생 증진, 수인성 질병 감소를 위한 역량 강화
Deutsche Welthungerhilfe	2개도 14,000명	· 농촌 지역, 교육 및 보건시설 심정 시추를 통해 수도 시스템 재건, 식수 공급
Triangle Génération Humanitaire	2개도 4,000명	· 아동 및 노인시설 대상 위생 및 영양 훈련 · 태양열 온수기, 정수 필터, 관개 시스템 및 분산 폐수 처리 시스템 구축
Handicap International	3개도 2,900명	· 청각·시각 장애 아동을 위한 학교 3곳, 지역사회 건물 5곳의 물위생 시설 개선

2) 지역별 사업

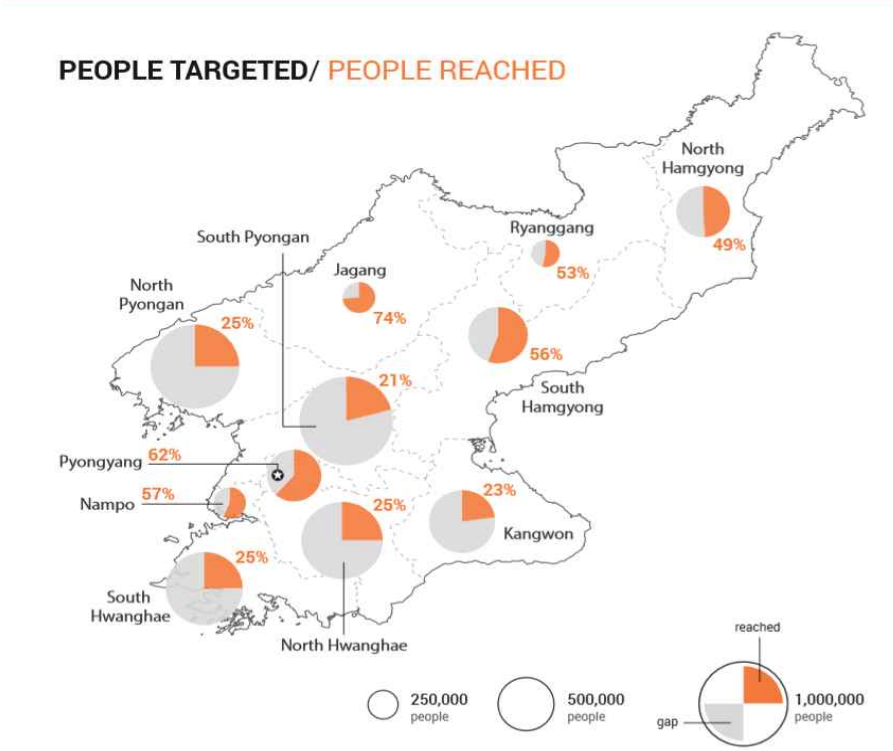
Needs and Priorities 2019를 기준으로 지역별 사업 대상을 정리하면 다음과 같다.



함경북도	326,681
함경남도	482,146
평안북도	379,104
평안남도	430,970
황해북도	559,411
황해남도	548,234
강원도	337,241
양강도	97,402
자강도	120,296
평양	344,092
남포	122,664
합계	3,773,853

출처: Needs and Priorities 2019

도별 사업 대상은 황해북도가 제일 많고, 그 다음으로 황해남도, 함경남도, 평안남도, 평안북도, 평양, 함경북도, 강원도, 남포, 자강도, 양강도 순이다. 그러나 대상 사업지역에서 목표한 수혜자를 대상으로 사업이 모두 실행되는 것은 아니다. 2018년도 사업 결과를 보면, 자강도(74%), 평양(62%), 남포(57%), 함경남도(56%), 양강도(53%)의 경우에는 목표 대비 사업 대상자에게 지원이 전달된 비율이 50%를 넘지만, 평안북도, 평안남도, 황해북도, 황해남도, 강원도 등 5개 지역은 25% 이하이다. 지역별 목표 및 실제 수혜 비율은 아래 그림과 같다.



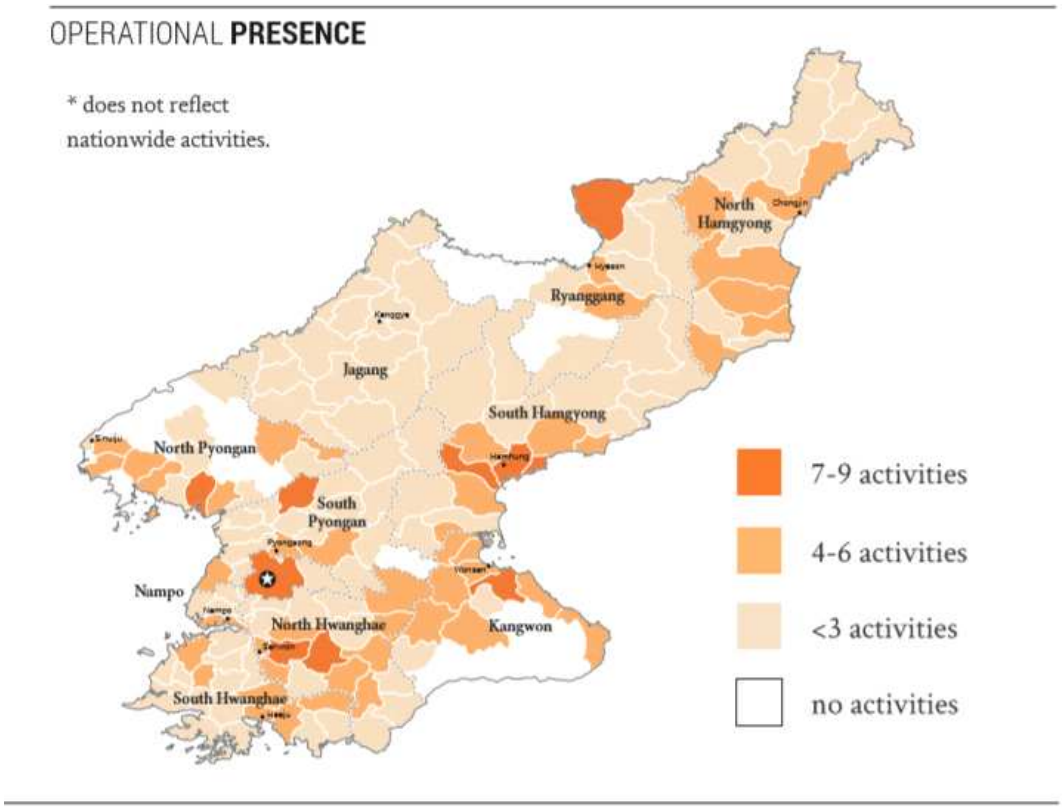
출처: Needs and Priorities 2019

유엔 기구와 함께 북한에서 활동하고 있는 주요 NGO, 양자기구들의 지난 10년간의 활동 지역을 살펴보면 아래 표와 같다.

기구명	활동 지역
Concern Worldwide	함경북도, 황해북도, 황해남도, 강원도, 평양
Deutsche Welthungerhilfe	평안북도, 평안남도, 황해북도, 황해남도, 강원도, 평양
Fida International/FAHRR	평안북도, 평안남도, 강원도 등 6개 지역
Handicap International	함경남도, 평안북도, 평안남도, 황해북도, 평양
IFRC	함경남도, 평안북도, 평안남도, 황해북도, 황해남도, 강원도, 평양
Mission East	함경북도, 평안북도, 평안남도, 황해북도, 황해남도, 강원도
Premiere Urgence Internationale	황해남도
Save the Children	함경남도, 강원도
SDC	황해북도, 강원도
Triangle Generation Humanitaire	함경남도, 평안북도, 평안남도, 황해북도, 황해남도, 강원도

Premiere Urgence의 경우 1개 도에서 활동하고 있고, SDC와 Save the Children은 2개 도에서 활동하였다. 그 외 대부분의 기구들은 5~7개 도에서 활동하고 있다.

전국적으로 진행되고 있는 사업을 제외하고, 지역별로 지원활동을 보면 7~9개의 활동이 이루어지고 있는 지역은 평안북도, 평안남도, 평양, 황해북도, 함경남도, 강원도, 양강도 지역의 1개 시·군(황해북도는 2개, 함경남도의 경우 3개) 이다. 4~6개의 활동이 이루어지는 있는 지역은 평안북도(7개 시·군), 평안남도(3개 시·군), 황해북도(8개 시·군), 황해남도(6개 시·군), 강원도(8개 시·군), 함경북도(6개 시·군), 함경남도(5개 시·군), 남포이다. 사업이 전혀 없는 지역도 있는데, 양강도·평안북도·양강도·평안남도의 일부 지역이다. 그 외 대부분의 지역의 시·군은 3개 이하의 사업이 진행중이다. 지역별 활동범위를 보면 아래 표와 같다.



출처: Needs and Priorities 2019

Needs and Priorities 2019를 기준으로 지역별, 분야별로 사업 대상을 보면 아래 표와 같다.

	식량/농업	영양	건강	물위생
함경북도	134,002	239,198	216,891	-
함경남도	207,204	321,189	288,108	12,902
평안북도	116,901	269,714	258,625	21,500
평안남도	144,443	294,988	351,857	34,319
황해북도	266,200	236,049	203,904	105,943
황해남도	201,016	249,867	255,510	137,297
강원도	202,189	150,315	138,094	11,025
양강도	32,106	80,726	68,118	-
자강도	-	102,552	30,970	-
평양	66,413	241,241	276,565	-
남포	33,295	96,435	23,026	-
합계	1,403,769	2,282,276	2,111,667	322,986

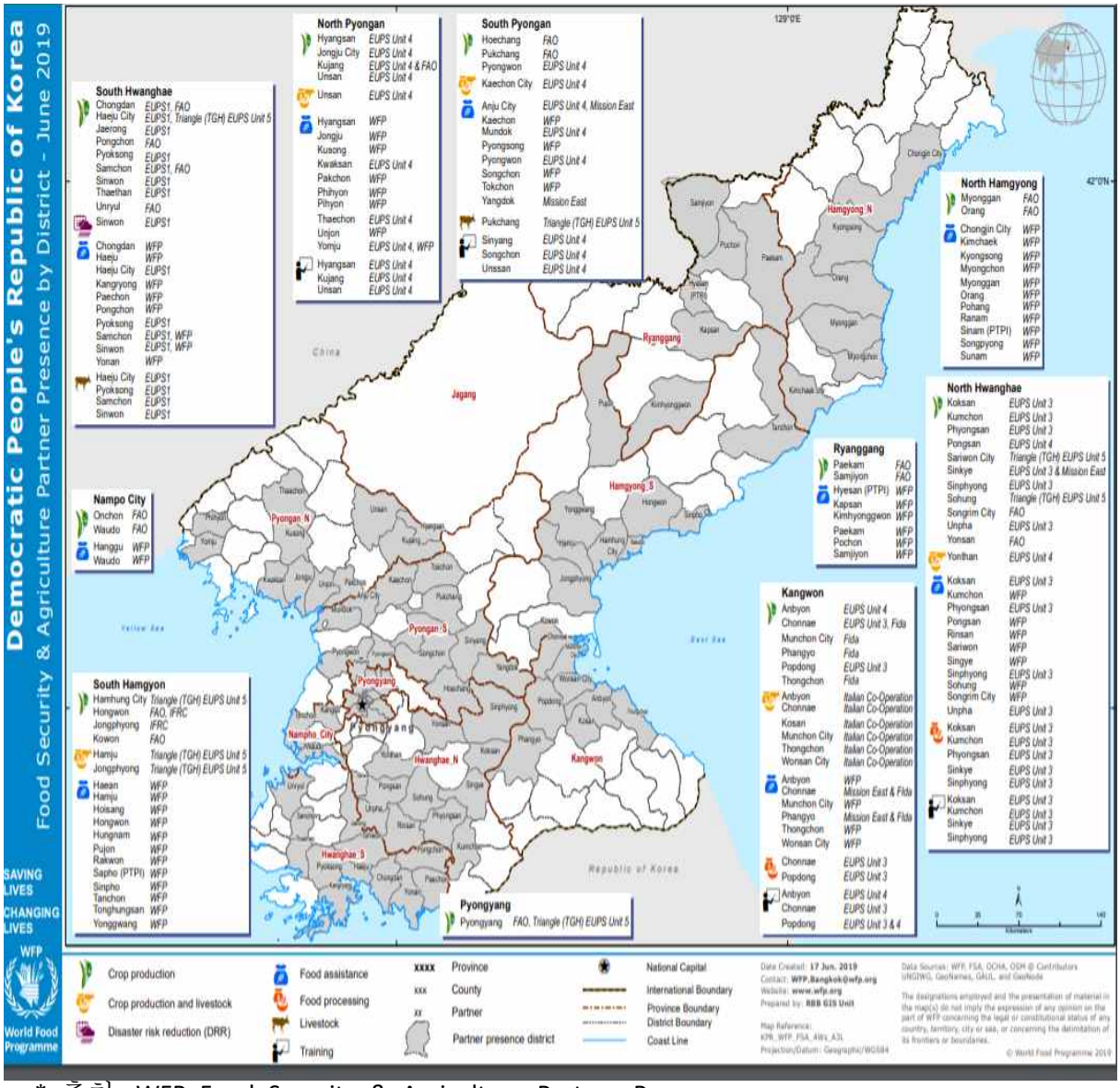
영양 분야의 사업 대상이 2,282,276명으로 제일 많고, 그 다음 건강 분야 사업 대상이 2,111,667명, 식량안보 및 농업의 사업 대상이 1,403,769명, 물 및 위생은 322,986명이다. 지원이 필요한 인구 집단 대비 사업 대상 집단 비율로 보면, 건강 분야 24%, 영양 분야 22%, 식량안보 및 농업 분야 13%, 물 및 위생 분야 3%이다.

식량안보 및 농업 분야의 사업 대상을 보면, 황해북도가 제일 많고, 그 다음 함경남도, 황해남도, 평안남도, 함경북도, 평안북도 등 순이다. 식량안보 및 농업 SWG에 참여하고 있는 기구들의 도별 활동범위는 아래 그림과 같다. 함경북도·함경남도·평안북도·평안남도·황해북도·황해남도·강원도 등지에서 유엔기구와 INGO가 여러 시·군에서 활발하게 활동을 하고 있는 반면, 양강도의 경우에는 FAO·WFP 2개의 유엔기구만이 활동하고 있는 것을 알 수 있다. 자강도의 경우에는 인도적 지원사업을 진행하지 못하고 있다.

영양 분야의 사업 대상을 도별로 보면, 함경남도가 321,189명으로 가장 많고, 평안남도·평안북도·황해남도·평양·함경북도·황해북도 등 순이다. 남포와 양강도의 경우 사업 대상이 10만명 미만이긴 하지만, 영양 부문의 사업

은 9개도 및 2개시 등 전국적으로 진행되고 있다.

건강 분야의 사업 대상을 도별로 보면, 평안남도가 351, 837명으로 가장 많고, 함경남도·평양·평안북도·황해남도·함경북도 등 순이다. 양강도, 자강도,

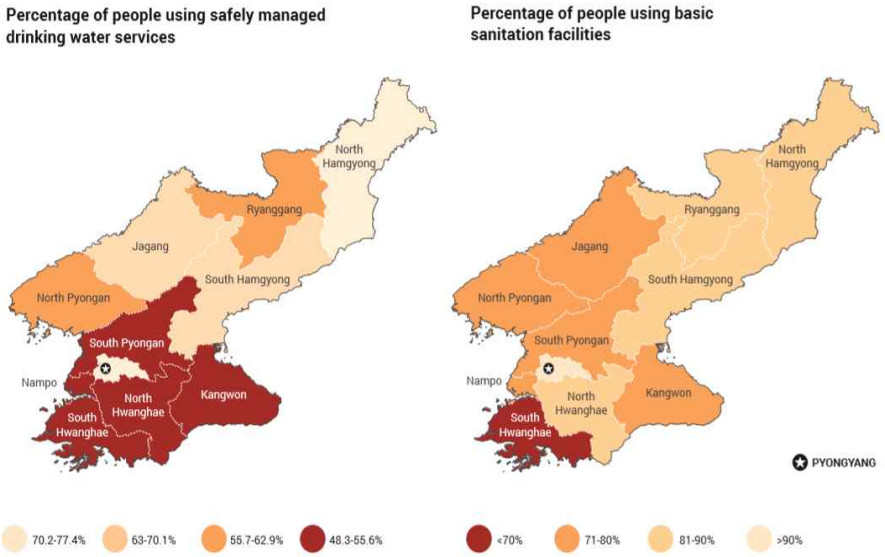


* 출처: WFP Food Security & Agriculture Partner Presence

남포의 경우 사업 대상자가 10만명이지만, 영양 분야처럼 전국적으로 사업이 실시되고 있다.

물위생의 경우, 2017년에 실시한 다중지표클러스터조사(Multi Indicators Cluster Surver, MICS)에 따르면, 아래 그림과 같이 안전하게 관리된 식수를

공급받고 있는 비율이 지역별로 차이가 있음을 볼 수 있다. 평양과 함경북도는 안전한 식수를 공급받는 비율이 70~77%로 상대적으로 높은 편이다. 그 다음으로 높은 지역은 함경남도와 자강도로 63~70%이다. 평안북도와 양강도는 55~62%이고, 평안남도·황해북도·황해남도·강원도는 가장 낮은 지역들로 48~55%이다. 기본 위생시설을 사용하고 있는 비율을 지역별로 살펴보면, 90% 이상으로 제일 높다. 그 다음에는 함경북도·함경남도·양강도·황해북도로 이들 지역은 81~90%이다. 평안북도·평안·남도·자강도·강원도는 이용 비율이 71~80%이다. 위생시설 이용이 가장 취약한 지역은 황해남도로 70%미만이다.



* 출처: UNICEF 2017 다중지표클러스터조사(MICS)

이렇게 기본적인 식수위생 시설이 취약함에도 불구하고, 물위생 분야는 사업 대상도 제일 적고, 다른 분야와 다르게 사업 지역도 상대적으로 적은 편이다. 황해남도가 137,297명으로 가장 많고, 황해북도·평안남도·평안북도·함경남도·강원도 등 6개 지역에서 사업을 실시하고 있다. 함경북도·양강도·자강도·평양·남포에서는 사업이 진행되지 않고 있다.

6. 개발계획 제언

Delivering as One, 비단 유엔 기구들 뿐만 아니라 인도적 지원, 개발 지원 수요가 있는 현장에서 필요한 정신이다. 공통의 전략을 만들어 예산체계를 공유하고 하나의 기구처럼 활동하려고 노력하는 Delivering as One이 북한에서 완전히 작용하고 있지는 않지만, 북한에서 활동하고 있는 인도적 지원 기구들은 협력의 필요성을 강하게 인식하고 있다. 이러한 협력 흐름을 단적으로 보여주는 것이 유엔전략계획이고, 이 계획을 바탕으로 인도주의적 국가팀은 상황 평가를 바탕으로 지원을 호소하고 있다. 현재 이는 단지 유엔 기구들간의 협력 뿐만 아니라 IFRC, EUPS 등 북한 상주 NGO들과의 협력까지도 확대되고 있다.

개발지원 현장에서 수원국의 주인의식이 강조됨에 따라 유엔전략계획은 유엔의 지속가능개발목표와 북한의 국가 우선순위를 고려하여 북한의 지정학적 상황에 맞는 목표를 설정하고 있다. 또한 모든 북한 상주 유엔 기구들은 중기 계획을 수립할 때, 유엔의 지속가능개발목표 및 전략계획을 염두해 두고 이를 달성하기 위한 목표 및 프로그램을 설정하고 있다.

중장기 계획 수립

정치적 상황에 따라 지원 여부 및 지원 규모에 영향을 받는 우리에 비해 유엔 기구의 사업의 경우에는 공여 감소로 인해 지원규모가 줄어들기는 했지만 사업을 지속적으로 진행함으로써 북한 당국과 신뢰관계를 유지하고 있다. 그러므로 한동안 대북지원이 거의 중단된 우리는 북한 개발지원 및 개발협력 계획 수립시 유엔전략계획 및 유엔기구들의 중기계획을 참고하여 수립할 필요가 있다. 3차례 수립되어 실행된 전략계획은 각 계획별로 구성방식에 일부 변화가 있지만 큰 틀은 유사하다.

그 중에서 두 번째로 수립한 전략계획 2011-2015의 내용이 제일 구체적인 것으로 보인다. 또한 유엔 기구 중에서는 UNICEF가 전략계획과 주기를 일치시키고, 구성도 계획의 구체성 및 완성도가 제일 높은 전략계획 2011-2015와 유사하게 작성하여 참고할만 하다. 전략계획이나 개발지원프레임 등 중장기 계획에는 다양한 지원주체가 참여하게 되는 만큼, 이들간 워크숍이나

회의 등을 통해 문제 인식을 공유하고, 목표 및 우선 추진과제에 대한 정의를 명확히 할 필요가 있다. 그 다음에 이를 바탕으로 업무를 분담하거나 각자의 역할을 존중하면서 이를 조정하는 방안을 구체화해야 한다.

3차례 전략계획을 수립하고 운영하는 과정에서 유엔은 국제적 기준과 관례들을 적용하였고, 북한 당국도 이를 상당 부분 수용한 만큼 전략계획의 체계인 상황 분석, 목표, 전략 우선순위 과제, 집행, 모니터링 및 평가 등은 북한도 수용할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 계획이 잘 수립되었다 하더라도 이행력이 담보되지 않으면 의미가 퇴색한다. 그래서 계획 수립 단계에서부터 수원국이 주인의식을 갖고 적극적으로 이행할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다.

유엔전략계획은 계획 수립과정에서 북한의 관련 부처 및 기관과 협의를 진행하는데, 우리 정부의 경우 지원 재개 후 상당한 신뢰가 쌓이기 전까지는 이 과정에 참여하기 어려울 수 있다. 이 경우에는 상주 유엔기구를 협의채널로 활용하는 방법을 고려할 수 있다. 유엔기구들이 북한에서 실시하고 있는 식량안보 평가, 다중지표조사 등의 데이터를 활용하고, 지속가능개발목표 뿐만 아니라 각 기구들의 중장기계획 목표들을 같이 제시하면 협력 가능성을 높일 수 있을 것으로 보인다.

증거 및 결과에 기반한 사업 관리가 유엔 활동의 기본원칙이고, 북한 또한 이를 수용하고 있기 때문에 계획 수립시 파트너들의 역할을 구체적으로 명시하고, 기준치 및 목표치를 명확히 제시할 필요가 있다. 파트너는 유엔기구, INGO 등 지원을 담당하는 기구 뿐만 아니라, 북한의 관련 부처·기관·연구소를 같이 명시할 경우, 이들의 책임성을 보다 확보할 수 있다. 또한 지정학적 이유로 가용재원을 정확히 예측하기 어려워 연도별 사업계획을 구체화하기를 어렵지만 동원가능한 재원을 바탕으로 연도별로 기준치 및 목표치를 구체화하고 이를 검증할 수 있는 수단을 적시할 필요가 있다.

모니터링 및 평가 부분의 중요성이 강조되고 있는 점을 고려하여 전략계획 2011-2015의 부록 2에 제시된 평가 및 모니터링 일정을 참고하여 연도별로 유엔북한팀이 실시하는 평가 및 모니터링 활동을 활용한 일정을 제시하는 것도 필요하다. 이상을 종합하면, 북한 개발지원 및 개발협력 계획의 구성은 다음과 같다.

도입: 계획 수립 과정, 유엔의 각종 조사결과를 인용한 분야별 상황
목표: 유엔 지속가능개발목표, 북한의 국가 우선순위 등과 연계
우선순위 과제: 핵심사업, 주요 파트너(지원기구/북한) 및 역할
필요 재원 추정: 연도별, 기구별
집행: 협의 조정 방법
모니터링 및 평가: 연도별 모니터링 일정, 모니터링 활동
부록: 사업성과 및 결과가 포함된 결과표

이와 함께, 매년 파트너들의 참여 하에 전년도 실적 및 금년도 추진 실적을 담은 보고서를 작성하여 계획 이행여부를 점검하고 변화된 상황을 반영할 필요가 있다.

분야별 계획을 수립시에는 보건분야 사업을 진행하고 있는 주요 파트너들이 공동으로 참여하여 작성한 건강 분야 중기 계획이 좋은 모델이 될 수 있다. 이 계획의 경우, 유엔 시스템 내에서 건강 분야 전문기관인 WHO가 주축이 되어 계획을 수립하고, 초안에 대한 검토를 진행했다는 점에 주목할 필요가 있다. WHO는 1997년 북한에 사무소를 설치한 이후, 지속적으로 보건시스템 및 질병 관련 사업을 추진하였고, 이 과정에서 북한의 보건성과 긴밀한 파트너십을 구축하였다. 또한 WHO는 인도주의적 국가팀(HCT)에서 건강 분야 SWG의 공동 주관기구로 활동하고 있다. 따라서 건강 분야 SWG의 공동 주관기구인 UNICEF, 참여기구인 UNFPA와의 정기적인 회의를 통해 업무를 조정하고 있다. 지원기구간 SWG이라는 네트워크와 수원국의 담당 부처인 보건성과의 업무 협력관계가 관련 기구가 공동으로 참여하는 중기계획 수립을 가능하게 하였다. 이러한 중기계획에 부합하는 방향으로 개별 기구는 중기 계획 및 프로그램을 수립하게 되므로 국가 우선순위 또는 전략 목표라는 상위 목표 달성을 위해 전 기구들이 협력하게 된다.

이러한 건강 분야 중기 계획을 모델로 다른 분야에도 관련 유엔기구 참여하에 북한의 주관부서와 공동으로 중기 계획을 수립하는 방향으로 확대될 필요가 있다. 예를 들어, 영양 부문은 어린이, 임산부·수유부 등 취약계

층을 대상으로 오랫동안 사업을 진행한 UNICEF나 WFP는 영양 SWG의 공동 주관기구이기도 하므로 이들이 북한의 식품행정성, 아동영양연구소와 공동으로 중기계획을 수립할 수 있다. 농업 부문은 유엔 시스템 내 농업 전문기구이고, 식량안보 및 농업 SWG의 공동 주관기구인 FAO가 중심이 되어, WFP, IFAD 등 관련 유엔기구가 참여하고, 북한에서는 농업성이 주축이 되어 중기 계획을 수립할 수 있을 것이다.

이 과정에서 우리정부의 참여 방안 및 역할 확대 방안을 모색할 필요가 있다. 먼저 고려해 볼 수 있는 방안은 분야별 주관 UN기구와의 협력을 강화하는 것이다. 우리정부는 WHO·UNICEF·WFP 등을 통한 지원을 지속하고 있다. 현재는 각 유엔기구들이 연도별로 필요한 금액을 요청하면 우리정부가 분야별로 공여하는 방식인데 이를 한 단계 발전시킬 필요가 있다. 이전에 실시한 경험이 있는 모자 보건 사업, 천일 프로젝트 등을 북한의 중장기 계획과 연계시켜서 추진하는 것을 시도해 볼 수 있다. 분야별로 4~5년 또는 10년 이상의 중장기 계획을 추진하고 있는 점을 감안하여, 그 계획 주기에 맞게 중장기적 준비가 필요하다. 또한 WHO·UNICEF 등 유엔 기구의 북한 사무소, 지역 사무소 또는 본부와의 네트워크를 강화하고, 이들 기구들이 활용하고 있는 전문가/자문가 집단과의 인적 네트워크 확대가 필요하다. 북한의 수용성을 고려하여 우리정부의 참여를 점진적으로 확대하는 것이 현실적인 접근이다.

기관간 조정 및 협력

중장기 계획 수립 이후에는 계획을 이행하는 과정에서 이를 지속적으로 조정하고 기관들간 협력을 강화하는 것이 필요하다. 북한에서 유엔 기구와 NGO간의 협력 조건 분석 결과를 보면, 유사 분야에서 프로젝트를 추진하고 있는 기구들간 정보 공유, 공통 기준 마련 등 초기 단계의 협력이 이루어지기 위해서는 기본적인 운영 요소가 충족되어야 한다. 즉 상주 사무소라는 기관간 상호작용이 가능한 물리적 여건이 충족되고 이를 바탕으로 SWG, HCT 등 공통 목표 및 경험을 공유할 있는 매개체가 필요하다. UN기구의 평가 보고서(UN, 2012; Etherington & Anema, 2014) 및 조건 분석결과에서 보듯이 프로젝트 규모도 기관간 협력 등 우호적인 운영 조건에 영향을 미친다.

한편, 초기 단계의 협력 이상으로 비공식적 기능 분담, 프로그램 협력 문서 체결을 통한 공동 프로젝트를 추진하고 있는 카리타스, 조선의 벗들, Humanity and Inclusion 등 3개 NGO의 사례는 운영 요건 분석 외에 추가적인 설명이 필요하다. Caritas는 홍역 및 풍진(MR) 프로그램에서, 조선의 벗들은 결핵(TB) 프로그램에서 기관간 비공식적 기능 분담을 하고 있을 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 두 프로그램 모두 공공 보건 분야로 국가적 차원에서 WHO 등 UN기구의 기술적 협력을 받아 중장기 계획 하에 관리하고 있는 분야이다. 북한은 홍수 등 재난시 국가적 차원에서 상주기관들간 신속한 공동대응, 현장실사 등 기관간 협력에 상대적으로 열려 있는 태도를 보이듯이, 예방 및 통제가 필요한 보건의료 분야에서도 국가 주도하에 파트너들간 업무 조정을 통해 사실상 역할 분담을 하는 측면이 있는 것으로 보인다. 또한 이 두 기구들은 오랫동안 지속적으로 북한을 지원하면서 신뢰를 쌓았고, 이로 인해 기능적 분담이 가능했을 수 있다. 카리타스와 조선의 벗들은 북한에 상주 사무소가 없음에도 불구하고 사실상 기관간 역할 분담이 이루어지고 있다는 점에서 UN기구와 남한 NGO간의 협력에 시사하는 바가 크다.

UNICEF와 Humanity and Inclusion간의 프로그램 협력 의정서(program cooperation agreement)는 기획 단계 뿐만 아니라 집행 과정에서도 협력을 하고, 북한 당국의 승인하에 공식적으로 협력한다는 점에서 UN기구와 INGO간 가장 진전된 협력형태로 볼 수 있다. Humanity and Inclusion의 경우, 장애인 프로젝트 기관으로 이 분야의 전문성이 높다. 협력 파트너인 UNICEF라는 기구의 특성을 고려할 필요가 있다. UNICEF는 지원 국가 내에서의 INGO와의 협력을 글로벌 과제로 설정하였다. (UNICEF 2017 annual report). 북한 당국이 승인하지 않아 실행하지는 못했지만, Concern Worldwide, German Welthungerhilfe, and Save the Children 등 INGO들과 협력 문서를 체결하는 등 적극적으로 기관간 협력을 추진하였다 (UNICEF 2017 annual report). 이러한 요인들이 종합적으로 작용하여 UN과 INGO간 공동 프로젝트 추진이 가능했던 것으로 보인다.

기관간 협력에 소극적인 북한은 UN기구 등 인도적 지원 기구의 지속적인 요구에 따라 협력을 조금씩 허용하고 있다. UN기구와 국내 NGO간 협력 강화를 위해 추진해 볼 수 있는 방안은 다음과 같다.

첫째, UN기구와 국내 NGO간 회의를 개최한다. 기관간 협력 경험은 파트너십 형성에 필요한 중요한 투입요인이다. 우리의 많은 대북지원 NGO들은 해외사업과 북한 사업을 병행하고 있다. 이들 중에서 북한 이외의 지역에서 UN기구와 협력경험이 있는 우리 NGO의 경우, 북한에서의 협력 가능성이 상대적으로 클 수 있다. 따라서 우리 정부는 UN기구와 NGO가 북한 프로젝트 협력에 대해 논의할 기회의 장을 만들어줄 필요가 있다. UN기구 관계자들의 남한 방문시, UN기구와 NGO와의 회의를 개최하여 정보를 공유하고 의견 협의를 할 기회를 지원한다.

둘째, 기관간 협력에 적극적인 UN기구, 특히 UNICEF 같은 기구들과 우선적으로 협력을 추진하되, 공식적인 협력을 추진하기 보다는 비공식적으로 기능적 업무 분담, 지역적 업무 분담 등을 먼저 진행한다. 북한이 기관간 협력에 소극적이기 때문에 UN기구와 INGO가 비공식적으로 협력하고 있는 것처럼 북한 당국의 승인이 필요한 공식적인 업무협약 체결보다는 카리타스, 조선의 벗들 사례처럼 우선 프로젝트에 대한 정보 공유를 통해 사실상 업무를 협력할 수 있는 방법을 찾는 것이 현실적이다. UNICEF는 영양, 물·위생 SWG의 공동 주관기구이기 때문에 이 분야에서 적극적으로 조정역할을 할 수 있다. 그러므로 UNICEF가 추진중인 프로젝트와 유사한 사업을 추진하고 있는 단체들이 기능적 분담, 지역적 분업 등을 추진할 수 있는 여지를 찾아 협력을 시작할 필요가 있다. 우리정부는 UNICEF, WHO 등의 유엔기구 사업에 자금을 지원하고 있는 만큼, 이 과정에서 비공식적인 기능적 업무 분담 여지를 찾아볼 수 있다. 유엔기구와 남한 NGO간 신뢰 형성이 필요하기 때문에 중장기적인 관점에서 추진할 과제이다.

셋째, 전문·특수분야를 발굴하여 유엔 기구 및 북한 당국의 협력 수요를 높인다. Humanity and Inclusion처럼 특수분야에서 전문성을 바탕으로 프로그램을 추진할 경우, 유엔 기구의 협력수요 또한 커질 수 있다. 대북지원 경험이 있는 대한결핵협회, 대한의사협회, 한국건강관리협회 등 보건의료 분야 직능단체를 중심으로 진단, 진료 과정에서의 기술지원 프로젝트를 추진해볼 수 있다. 북한이 국가적 차원의 예방 및 통제에 관심을 보이고 있고, 언어 장벽이 없는 전문가 그룹이라는 장점을 살릴 수 있다. UN기구의 프로젝트 지역에서 우리 NGO가 기술지원 분야에서 협력할 경우, 북한의 대부분의 지역에서 사업을 추진할 수 있게 되어 북한 주민에 대한 접촉이 증

가할 것이다. WHO 등 UN기구와의 충분한 사전협의가 필요하기 때문에 시간이 걸릴 수 있다.

넷째, 개별 단체별로 접근하기보다는 분과별, 섹터별로 통합하여 사업규모를 키워 협상력을 높인다. 프로젝트 규모가 기관간 협력의 충분조건은 아니지만, 북한에서 사업을 진행하고 있는 기구들이 지적하고 있는 것처럼 (Etherington & Anema, 2014; United Nations, 2012) 예산규모가 기관들의 우호적인 운영요건에 영향을 미칠 수 있다. 대북협력민간단체협의회도 분과별 회의를 운영하고 있는 만큼, 농업축산, 보건의료, 복지 등 각 분과별로 3~4개 단체가 사업지역이나 역할을 분담하는 방식으로 조정하여 하나의 통합사업을 만들 수 있다. Balcik, Beamon, Krejci, Muramatsu, and Ramirez (2010)의 지적처럼 행위자가 다양할 경우 조정비용이 들지만, 통합사업을 통해 수혜자에 대한 접근 증대, 모니터닝 확대 등 우호적인 운영요건을 확보할 수 있다면 시도할 가치가 있다. 우리 NGO간의 사전 협의 뿐만 아니라 UN기구와의 협의도 필요하기 때문에 중장기적인 관점에서 추진할 과제이다.

다섯째, 상주 사무소 설립, 운영을 통한 기관간 협력 플랫폼 마련이다. 북한에 상주사무소가 있는 인도적 지원 기구들은 인도주의적 국가팀, 기관간 회의, SWG에 참여하여 정보 공유, 공통 기준 마련 등 초기 단계의 협력을 할 수 있다. 상주 사무소 설립은 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 국내 대북지원 NGO들을 대표해서 대북협력민간단체협의회 공동 사무소를 운영할 수 있다. 다른 하나는 스위스 개발 협력청(Swiss Agency for Development Cooperation, SDC) 같은 당국차원의 개발협력기구가 대북지원 단체들의 통로 역할을 하는 것이다. 이 두 가지 접근은 동시에 추진할 수도 있지만, 남북관계 상황에서 따라 어느 것을 먼저 시작할지 달라질 수 있다.

중점 지원분야 및 단계

국제사회의 제재가 지속되고 있는 상황에서는 현실적으로 지원개발 분야도 제한적일 수밖에 없다. 이는 3차례의 전략계획에서 나타난 전략 우선순위 분야에서도 드러난다. 첫 번째인 전략계획 2007-2009가 마련된 시기인 2006년의 북한에 대한 국제사회의 지원규모가 높은 수준을 유지할 때이고, 국제사회의 제재가 시작되기 전이었다. 반면에 가장 최근인 전략계획

2017-2021의 경우, 지정학적인 이유로 국제사회의 제재가 강화되어 은행 채널 중단, 공여 감소 등으로 인해 제약이 많은 상황에서 수립되었다. 따라서 전략계획 2017-2021의 전략 우선순위 사업은 북한 주민의 기본적인 생활과 직결된 식량 안보, 보건, 물·위생 등 사회개발 서비스에 중점을 두고 있다. 전략계획 2007-2009의 전략 우선순위 사업의 경우에는 식량 안보, 사회개발 서비스 외에 에너지, 경제 관리가 전략 우선순위에 포함되어 있다. 특히 경제 관리, 지속가능한 에너지는 전략 우선순위의 첫 번째, 두 번째로 설정되었다. 이는 북한의 국가 우선순위와 관심이 잘 반영된 것으로 볼 수 있다.

중기 전략계획을 수립할 때에는 현 상황을 고려하여 단계적으로 확대할 필요가 있다. 유엔 전략계획, Needs and Priorites 등 유엔 문서상 인도적 지원이 필요한 인구가 1천만명을 넘는 상황에서는 우선 식량, 보건, 교육, 물 위생 등 기본적인 사회 개발 서비스에 중점을 두어야 한다. 또한 3번의 전략계획에 모두 전략 우선순위로 포함되어 있는 기후변화 및 환경 분야 사업도 전략 우선순위 과제로 고려해 볼 수 있다. 북한에서는 홍수·가뭄 등 자연재해가 지속적으로 발생하고 있기 때문에 이를 사전에 대비하고, 재난을 당했을 때 신속히 복구할 수 있는 역량을 갖출 필요가 있다. 지속가능한 환경 모토 실현을 위해 재생가능한 대체 에너지, 깨끗하고 저렴한 에너지를 공급하는 것은 늦출 수 없는 사업이다. 이와 함께 전략계획 2011-2015의 두 번째 전략 우선순위로 제시된 지식 및 개발 관리 부분에 대한 사업도 우선순위 사업에 포함될 수 있다. 외부 지원의 효율적 지식 및 정보 관리 등 지속가능한 개발을 위한 국가 역량을 확충할 필요가 있다. 1차적으로 상기 과제를 추진한 후, 여건을 보아가며 경제 개발, 경제 성장 기반 구축을 우선순위 과제에 포함시켜 추진하면 될 것이다.

북한이 단순한 인도적 지원보다는 개발협력을 선호하는 만큼, 이를 고려하여 사업을 구성할 필요가 있다. 농업 분야는 우량 종자, 비닐 등 곡물 생산성을 높일 수 있는 농자재와 함께 현장 방문을 통한 기술교육을 병행해야 한다. 사업 대상지역은 협동농장 단위로 선정하여 농자재 뿐만 아니라, 수확 후 손실을 방지하기 위한 보관시설 정비 등 종합적인 패키지 방식의 지원이 이루어져야 한다. 보건의료의 경우, 아동·임산부·수유부의 건강 관리를 위해 백신, 필수의약품, 1차 의료시설의 기자재 등 패키지 지원과 함께 이에 필요한 역량 강화가 병행되어야 한다. 또한 결핵·말라리아·간염 등 전

염성 질병 관리 및 통제를 강화하고, 주요 사망원인이 되고 있는 암, 심혈관질환 등 비전염성 질병에 대한 관리가 병행되어야 한다. 보건의료 사업의 경우, 전국적으로 실시가 필요한 사업과 지역적으로 확산이 가능한 사업을 구분하여 진행해야 한다. 아동 백신, 전염성 질병 등 분야는 전국 단위 사업으로 기획하고, 아동·산모 보호를 위한 의료시설 지원 및 비전염성 질병 통제의 경우 우선 사업대상 지역을 선정 후 단계적으로 확산할 필요가 있다. 단계적 사업 추진시에는 해당 지역의 공공 보건시스템을 전체적으로 향상시키는 방향으로 추진할 필요가 있는데, 의약품 및 의료기자재·설비 지원, 우물 프로젝트, 화장실 개선 등 물위생 사업과 병행해야 한다. 이 과정에서 의사·간호사·조산사 등 보건의료 인력에 대한 실습 및 교육도 필요하다. 기후변화 및 환경 분야의 경우 자연재해 대비 및 지속가능한 에너지 공급에 중점을 두어야 한다. 사방사업 및 조림사업을 통해 자연재해로 인한 피해를 줄여야 한다. 홍수 및 가뭄 등 자연재해에 취약한 지역에 우선적으로 저수지 및 둑을 건설하여 완화시킬 필요가 있다. 묘목 및 양묘장 지원 등 조림에 필요한 자재, 산림 병해충 방제를 위한 기자재 지원도 병행되어야 한다. 지속가능한 에너지 지원을 위해서는 특히 농촌 지역을 중심으로 태양열, 풍력 등 지역사회에 적합한 친환경 에너지원을 발굴하여 이에 필요한 기자재를 지원하는 방향으로 추진되어야 한다.

분야별, 지역별 사업계획은 현재 유엔 및 파트너들이 진행하고 있는 사업 현황을 보고, 이를 보완하는 방식으로 우선 추진될 필요가 있다. 분야 및 지역을 선정할 때에는 지원 수요와 접근 가능성을 동시에 고려해야 한다. Needs and Priorities 2019를 기준으로 지원이 필요한 인구 집단 대비 사업 대상 집단 비율이 건강 및 영양 분야의 경우 20%를 넘지만, 식량안보 및 농업 분야는 13%, 물·위생 분야는 3%이다. 물·위생 분야의 경우, 지원이 필요한 인구 집단 대비 사업 대상 집단 비율이 Needs and Priorities 2017에는 16%로, Needs and Priorities 2018에는 6%로, Needs and Priorities 2017에는 16%로, Needs and Priorities 2019에는 3% 점점 낮아지고 있다. 재원 부족으로 인도적 지원 기구들의 이 분야 지원 대상이 줄어들고 있는 것으로 보이는데 기본적인 물·위생 서비스가 건강 상태에 영향을 미치는 점을 고려하여 이 분야를 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다.

유엔 및 파트너들의 계획상 사업대상 집단이 가장 많은 지역이 황해북도

및 황해남도 지역이다. 이 지역은 안전한 물·위생 서비스 공급이 제일 취약한 지역일 뿐만 아니라, 결핵 발생율 또한 인구 10만명당 500명 이상으로 함경북도와 함께 결핵 발생율이 가장 높은 지역이다. 인도적 지원 기구들이 이러한 점을 고려하여 이 지역을 사업 대상 집단으로 선정하였지만, 실제 사업 집행율은 25% 이하로 이 지역에 대한 지원수요는 여전히 높다. 유엔 및 파트너들의 활동지역도를 보면 황해북도, 황해남도 지역에서 인도적 지원 활동이 진행되지 않고 있는 지역은 없다. 황해북도의 경우, 상대적으로 4~6회 이상의 지원활동 지역이 많은 편이고, 황해남도의 경우, 지원활동이 3개 이하인 지역이 많은 편이다. 이 지역의 경우, 과거에 국내 민간단체 또한 사업을 추진한 경험이 있는 만큼 접근 가능성이 높은 지역으로 볼 수 있다. 이 지역의 물위생 상태가 가장 취약한 점을 고려하여 물위생 사업과 영양·건강 분야 사업을 종합적으로 추진해볼만하다.

함경남도, 평안남도, 자강도도 우선 지원 대상 지역으로 고려해 볼 수 있다. 함경남도와 평안남도의 경우 유엔 및 파트너들의 계획상 사업대상 집단이 3번째, 4번째로 많은 지역이다. 함경남도의 경우 계획 대비 실제 사업 집행율이 56%이지만, 평안남도의 경우에는 집행율이 21%로 가장 낮다. 이 지역들의 경우 1개 군을 제외하고는 유엔 및 파트너들의 접근이 모두 가능한 곳이지만, 절반 이상의 지역에서 3개 미만의 활동만 이루어지고 있다. 자강도의 경우에는 Needs and Priorities 2017까지는 1개 군 정도만 접근이 가능한 지역이었으나, Needs and Priorities 2019를 보면 자강도의 모든 군이 접근 가능한 것으로 되어 있다. 다만 아직까지는 자강도의 모든 군에서 3개 미만의 활동만 이루어지고 있다. 따라서 이를 보완하는 방향으로 우리가 지원할 수 있는 여지가 있다.

Ⅳ. 참고자료 및 문헌

임을출. (2103). 글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응: 새천년개발목표(MDGs) 체제와의 관계를 중심으로. In *통일정책연구*. 제22권 2호.

정구연. (2018). 유엔의 대북지원 현황과 평가. In *북한 개발협력의 이해: 이론과 실제*. 오름.

장형수 외. (2012). 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안.

Balcik, B., Beamon, B. M., Krejci, C. C., Muramatsu, K. M., & Ramirez, M. (2010). Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities. *International Journal of Production Economics, 126*(1), 22-34. doi:10.1016/j.ijpe.2009.09.008

FAO. (2018). *COUNTRY PROGRAMMING FRAMEWORK FOR THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA 2018 to 2021.*

FAO & WFP. (2019). *Democratic People's Republic Of Korea (DPRK) - FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment*. Retrieved from https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP-0000104948.pdf

IFRC. (2012). *Annual Report 2011 Democratic People's Republic of Korea.* Retrieved from https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MAAKP00211arn_0.pdf

Kim, D. (2019). *The Korean peace process and civil society: Towards strategic peacebuilding.* Cham: Palgrave Macmillan.

Minear, L., Chelliah, U., Crisp, J., Mackinlay, J., & Weiss, T. (1992). *United Nations coordination of the international humanitarian response to the Gulf Crisis 1990–1992*. Thomas J. Watson Institute for International Studies: Providence.

Reed, E. P. (2004). Unlikely partners: Humanitarian aid agencies and North Korea. In C. Ahn, N. Eberstadt, & Y. Lee (Eds.), *A new international engagement framework*

for North Korea?: Contending perspectives (pp. 199-229). Washington, DC: Korea Economic Institute of America.

Stephenson, M. (2006). Toward a descriptive model of humanitarian assistance coordination. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 17*(1), 41-57. doi:10.1007/s11266-005-9005-x

UNICEF. (2016). *Country programme document Democratic People's Republic of Korea 2017-2021.*

UNICEF. (2018). *DPR Korea annual report for 2017*. Retrieved from https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Korea_(Democratic_Peoples_Republic_of)_2017_COAR.pdf

UNICEF. (2019). *DPR Korea annual report for 2018*. Retrieved from https://www.unicef.org/dprk/reports/unicef-dpr-korea-annual-report-2018

UNDP. *Country programme for the Democratic People's Republic of Korea (2011-2015).*

United Nations. (2006). *Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2007-2009*

United Nations. (2010). *Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea 2011-2015*.

United Nations. (2016). *Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021*. Retrieved from https://dprkorea.un.org/en/10156-un-strategic-framework-2017-2021

United Nations. (2017). *2017 DPR Korea needs and priorities*. Retrieved from https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2019-07/KP_2017_Need_and_%20Priorities_Overview.pdf

United Nations. (2018). *2018 DPR Korea needs and priorities*. Retrieved from https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2019-07/unct_kp_NP2018.pdf

United Nations. (2019). *2019 DPR Korea needs and priorities*. Retrieved from https://dprkorea.un.org/en/10164-dpr-korea-needs-and-priorities-2019

United Nations Sustainable Development Group. (n.d.). Standard operating procedures for delivering as one. Retrieved from https://undg.org/standard-operating-procedures-for-delivering-as-one/

United Nations Population Fund. (2016). *Country programme document for the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021.*

WFP. (2018). *DPR Korea country brief, October 2018*. Retrieved from https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP-0000100473.pdf

WFP. (2019). *Democratic People's Republic of Korea interim country strategic plan (2019–2021)*, WFPWHO. (2016). *WHO country cooperation strategy Democratic People's Republic of Korea: 2014-2019.* Retrieved from https://apps.who.int/iris/handle/10665/250298

WHO. *Country Cooperation Strategy Democratic People's Republic of Korea 2014–2019a*

WHO·UNICEF·UNFPA. (2016). *Medium Term Strategic Plan for the Development of the Health Sector 2016-2020 DPR Korea.*

WHO. (2017). *Report of the joint monitoring mission on tuberculosis control in DPR Korea.* Retrieved from http://www.searo.who.int/dprkorea/documents/joint-monitoring-mission-tuberculosis-control-programme-2017/en/