

# 북한 개발역량 강화를 위한 지식공유

강우철 | 김기평 | 김수암 | 문경연  
이경희 | 이해정 | 최창용 | 홍지영





# 발간사

---

한반도에 평화와 번영의 싹이 파우기를 고대하는 우리의 바람과는 달리 남북관계는 교착 국면에 머물러 있습니다. 하지만 한반도 상황에 대한 불확실성이 증가할수록 미래를 준비하고 지속 가능한 남북교류 협력 방안을 모색하기 위한 실천적 노력이 더욱 필요합니다.

본 연구는 남북교류협력에서 지속가능성과 개발 효과성 제고를 위한 수단으로 북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유의 중요성에 주목합니다. 지식공유는 전 세계적으로 개발협력의 경험의 축적됨에 따라 국가 개발역량 강화에 유용한 접근방식으로써 주목받고 있습니다. 북한 김정은 정권도 국가발전전략과 UN 지속가능발전목표에 관한 자발적 국가보고서에서 선진기술 도입의 중요성을 강조한 바 있습니다.

지금까지 남한을 비롯한 국제사회는 대북 지식공유 사업을 일부 실시하였지만, 북한의 수동적 태도와 비우호적 한반도 외교환경 등으로 지속성과 성과라는 측면에서 가시적인 결과로 이어지지 못하였습니다. 이러한 맥락에서 본 연구 결과는 지식공유를 통해 남한-북한-국제 사회의 파트너십을 구축하고, 북한의 주인의식 제고 및 북한 주민의 인도적 위기를 경감코자 하는 노력에 유익한 시사점을 제공하리라 믿습니다.

본 연구가 마무리되기까지 노고를 아끼지 않으신 북한·동북아 연구센터 연구진과 집필과 자문에 참여해주신 각계 연구자분들께 깊은 감사를 드립니다. 향후 북한개발협력을 구상하는 많은 분들께 본 연구가 귀중한 참고가 되기를 바랍니다.

2022년 12월

한국수출입은행 은행장 윤희성

[요 약]

서 문 .....	강우철
.....	1

**제1부 지식공유 개념의 발전과정 및 지원현황 ..... 7**

**제1장 국제사회의 지식공유 담론 ..... 홍지영**

I. 들어가며: 국제개발협력의 변천과 지식공유의 등장 .....	10
II. 국제사회의 지식공유 담론의 이론적 배경과 발전 .....	16
III. 주요 국제개발행위자가 제시하는 지식공유 개념과 분류 ...	27
IV. 세계은행의 지식공유 모델 .....	35
V. 소 결 .....	40

**제2장 북한의 지식공유 인식과 정책적 대응 ..... 이경희**

I. 들어가며 .....	43
II. 국제사회의 지식경제기반사회로의 전환과 북한의 노선 변화 .....	45
III. 북한의 지식공유에 대한 인식 .....	50
IV. 남북 지식공유 사업을 위한 북한의 개발 수요 .....	65
V. 결 론 .....	77

**제3장 대북 지식공유 사업의 현황과 평가 ..... 김수암**

I. 국제사회의 대북 지식공유 사업의 분석 및 평가 .....	80
------------------------------------	----

II. 남한의 대북 지식공유 사업의 분석과 평가 .....	91
----------------------------------	----

<b>제1부 소결 및 시사점 .....</b>	<b>113</b>
---------------------------	------------

## 제2부 주요 공여자의 대개도국 지식공유 사례분석

<b>제4장 국제기구의 대개도국 지식공유 .....</b>	<b>김기평</b>
----------------------------------	------------

I. 국제기구의 대개도국 지식공유 .....	119
II. 주요 국제기구의 지식공유 제도 개관 .....	121
III. IMF의 통계분야 기술지원 사례: 캄보디아 .....	141
IV. 맺음말 .....	148

<b>제5장 한국의 경제발전경험공유사업 .....</b>	<b>문경연</b>
---------------------------------	------------

I. 들어가며 .....	150
II. 체제변화의 동인으로써 지식공유 .....	153
III. 체제전환 국가들에 대한 기술협력 .....	155
IV. 체제전환 국가들에 대한 경제발전경험 공유사업 .....	158
V. 북한 대상 KSP 적용에 대한 합의 .....	163
VI. 맺음말 .....	168

<b>제6장 대북 주요 공여국 .....</b>	<b>이경희</b>
----------------------------	------------

I. 들어가며 .....	171
II. 스웨덴 및 스위스의 개발협력 동향과 기술협력 추진체계 .....	174
III. 스웨덴과 스위스의 대북 기술협력 특징과 사례 .....	180
IV. 남북 지식공유 사업 이행을 위한 시사점 .....	193

<b>제2부 소결 및 시사점</b> .....	198
---------------------------	-----

### **제3부 북한의 역량강화를 위한 지식공유**

#### **제7장 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유** ..... 강우철 · 최창용

I. 문제 제기 .....	204
II. 국제개발협력과 통계 .....	207
III. 북한의 통계 .....	210
IV. 북한 통계역량 강화를 위한 추진 방안 .....	217
V. 맺음말 .....	232

#### **제8장 북한의 경제분야 지식공유사업 모델: 경제특구** ..... 이해정

I. 서론 .....	235
II. 북한 경제특구 및 경제개발구의 개요 .....	237
III. 러시아 지방정부 및 경제특구공사를 대상으로 추진된 KSP 사례 검토 .....	244
IV. 북한의 특구 개발 수요를 고려한 지식공유사업 추진 방향과 과제 .....	251

#### **제9장 대북 지식공유 사업의 가능성: 사회분야** ..... 홍지영

I. 문제 제기: 기초적인 사회적 필요 충족을 위한 농업과 보건의료 분야의 중요성 .....	258
II. 북한에 제공된 지식공유 사업 분석: 농업 및 보건의료 분야를 중심으로 .....	264
III. KSP의 대개도국 사업 사업 분석 .....	274
IV. 북한개발을 위한 지식공유 프레임워크와 정책적 시사점 .....	283

**제10장 남북 지식공유 추진방안 ..... 이경희**

I. 남북교류협력에서 지식공유의 의의 ..... 296

II. 남북 지식공유 추진방안 ..... 299

**맺음말 ..... 강우철**  
..... 309

**참고문헌 ..... 314**

## 표 차례

〈표 1-1〉 시기별 기술협력 및 지식공유 특징 .....	26
〈표 1-2〉 지식관리와 지식공유 비교 .....	31
〈표 1-3〉 주요 행위자가 제시한 지식공유 개념 .....	33
〈표 1-4〉 세계은행의 핵심 지식활동 .....	38
〈표 1-5〉 세계은행의 지식공유 담당기관 .....	39
〈표 2-1〉 북한의 역대 중장기 경제계획 현황 .....	53
〈표 2-2〉 과학기술과 연관된 제7차 당대회 내용 .....	56
〈표 2-3〉 유엔 SDGs와 북한 NDGs의 연계성 .....	62
〈표 2-4〉 UN SDGs와 북한의 우리식 SDGs .....	63
〈표 2-5〉 지식공유 사업과 관련된 북한의 SDGs 내용 .....	64
〈표 2-6〉 김정은 시대와 김정일 시대의 주제별 연구의 비중 변화 .....	69
〈표 3-1〉 국제NGO 및 기관의 대북 지식공유 사업 추진 현황 .....	85
〈표 3-2〉 국제기구 및 국제NGO의 대북 지식공유 사업의 분석 ..	91
〈표 3-3〉 대북 지식협력 추진형태 .....	102
〈표 3-4〉 평양과학기술대학 대학 및 대학원 .....	106
〈표 4-1〉 IMF의 지역역량개발센터 현황 .....	131
〈표 5-1〉 사회주의 국가를 대상으로 한 지식공유 사업 현황 .....	157
〈표 5-2〉 체제전환국과 한국의 KSP 사업 대상 국가 .....	159
〈표 5-3〉 국책연구기관의 체제전환국 대상 KSP 실시 현황 (2004~2019년) .....	160
〈표 5-4〉 사회주의 국가들의 체제전환을 위한 과제 .....	166
〈표 6-1〉 PDC와 KSP의 비교 .....	178



〈표 6-2〉 OECD DAC 회원국의 대북지원 현황 (2020년 기준 상위 10개국) .....	181
〈표 6-3〉 스웨덴의 대북 기술협력 사례 .....	188
〈표 6-4〉 나진기업학교와 평양비지니스스쿨 사례 비교 .....	190
〈표 6-5〉 지식공유 사업과 관련된 북한의 SDGs 내용 .....	192
〈표 7-1〉 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유의 단계 및 분야 .....	218
〈표 7-2〉 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유의 단계적 추진방안 .....	221
〈표 7-3〉 북한개발협력을 위한 개발 수요 및 우선순위 종합검토 결과 .....	222
〈표 7-4〉 북한의 국민계정 통계 .....	230
〈표 8-1〉 북한의 경제특구 관련 정책 변화 .....	238
〈표 8-2〉 김정은 시대 경제개발구의 목적별 특징 .....	241
〈표 8-3〉 러시아 지방정부 및 경제특구공사 대상 KSP 추진 사례 .....	246
〈표 8-4〉 러시아 지방정부 및 경제특구공사 대상 KSP 추진 사례가 주는 시사점 .....	250
〈표 8-5〉 북한의 특구 개발 수요를 고려한 지식공유사업 추진 방향과 과제 .....	257
〈표 9-1〉 북한 UNSF 2017-2021 .....	262
〈표 9-2〉 주요 행위자별 대북 지식공유 및 기술 협력 사업 .....	265
〈표 9-3〉 한국 민간단체의 주요 농업분야 대북 지식공유 및 기술협력사업 .....	268
〈표 9-4〉 정부 및 한국국제보건의료재단의 주요 보건의료 분야 대북 지식공유 및 기술협력 사업 .....	270

〈표 9-5〉 한국 민간단체의 주요 보건의료 분야 대북 지식공유 및 기술협력사업 .....	272
〈표 9-6〉 사업방식 별 KSP 프로그램 분류 .....	275
〈표 9-7〉 정책분야 별 KSP 프로그램 분류 .....	277
〈표 9-8〉 2010-2020년 농업분야 KSP 프로그램 .....	278
〈표 9-9〉 2020년 보건의료 분야 KSP 프로그램 .....	281

## 그림 차례

〈그림 1-1〉 세계은행의 지식 활동과 연계된 생태계 .....	36
〈그림 4-1〉 1960-2020년 DAC 회원국과 국제기구의 기술협력 집행액 .....	120
〈그림 4-2〉 2021년 IMF의 주요활동 중 역량개발 지출 비중 .....	125
〈그림 4-3〉 2017-2021년 IMF의 역량개발 지출 .....	125
〈그림 4-4〉 IMF의 2017-2021년 지역별 역량개발 비중 .....	126
〈그림 4-5〉 IMF의 2017-2021년 소득그룹별 역량개발 비중 .....	127
〈그림 4-6〉 IMF의 2017-2021년 주제별 역량개발 비중 .....	127
〈그림 4-7〉 IMF의 2017-2021년 수원국 지역별 연수 참가자수 .....	128
〈그림 4-8〉 IMF의 2017-2021년 수원국 소득그룹별 연수 참가자수 .....	128
〈그림 4-9〉 1964-2017년 IMF 기술지원의 변화 .....	130
〈그림 4-10〉 UNDP의 역량 수준: 체계적인 접근 .....	136
〈그림 5-1〉 북한 국제경제 KSP 로드맵 .....	165
〈그림 6-1〉 스웨덴의 역량강화 프로그램 .....	177
〈그림 6-2〉 OECD DAC 회원국의 대북지원 현황 (2020년 기준 상위 10개국) .....	182
〈그림 6-3〉 스웨덴의 대북지원 현황(1995-2020년) .....	183
〈그림 6-4〉 스위스의 대북지원 현황(1995-2020년) .....	184
〈그림 7-1〉 대북 지식공유사업의 정치적 민감도와 수용성 .....	219
〈그림 9-1〉 북한 지식공유 프레임워크 .....	285
〈그림 9-2〉 농업 생산성 증대 및 수확 후 손실 저감을 위한 지식공유 사업 .....	288
〈그림 9-3〉 보편적 의료서비스 개선을 위한 지식공유 사업 .....	291

## 약 어 표

약 자	영 문	국 문
ADB	Asian Development Bank	아시아개발은행
ASP	Agricultural Support Program	농업지원계획
CNC	Computerized Numerical Control	컴퓨터수치제어
CRS	Creditor Reporting System	공여국보고체계
DAC	Development Assistance Committee	개발원조위원회
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	유럽부흥개발은행
FAO	Food and Agriculture Organization	유엔식량농업기구
FBA	Folke Bernadotte Academy	폴케 베르나도테 아카데미
GDP	Gross Domestic Product	국내총생산
GNI	Gross National Income	국민총소득
GMP	Good Manufacturing Practice	우수 의약품 제조·관리 기준
HDI	Human Development Index	유엔인간개발지수
ICT	Information and Communications Technology	정보통신기술
IFAD	International Fund for Agricultural Development	농업개발기금
ITP	International Training Program	국제훈련프로그램
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
IVI	International Vaccine Institute	국제백신연구소
KDI	Korea Development Institute	한국개발연구원
KPP	Canada-DPRK Knowledge Partnership Program	캐나다-북한 지식 파트너십 프로그램
KSP	Knowledge Sharing Program	경제발전경험공유사업
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표
MICS	Multiple Indicator Cluster Surveys	다중지표군집조사
MSA	Multisector Advisor	다분야 고문단
NDC	Nationally Determined Contribution	국가온실가스 감축목표
NDGs	National Development Goals	국가발전목표
NGOs	Non-Government Organizations	국제비정부기구
NIR	The International Council of Swedish Industry	스웨덴 산업 국제 협의회

약 자	영 문	국 문
NTU	Nanyang Technological University	난양기술대학교
UNOCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	인도지원조정국
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development	경제협력개발기구
PDC	Partner Driven Cooperation	수원국중심 개발협력
PGD	Policy for Global Development	글로벌개발정책
PUST	Pyongyang University of Science and Technology	평양과학기술대학
SDC	Swiss Agency for Development	스위스 개발협력청
SDGs	Sustainable Development Goals	지속가능발전목표
SECO	State Secretariat for Economic Affairs	경제사무국
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute	스톡홀름 국제평화연구소
SIDA	Swedish International Development Cooperation	스웨덴 국제개발협력청
SDHS	Socio-Economic Demographic and Health Survey	경제사회인구보건조사
UBC	University of British Colombia	브리티시 콜럼비아대학
UN	United Nations	국제연합(유엔)
UNDP	United Nations Development rogramme	유엔개발계획
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	유엔아시아태평양경제사회 위원회
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	유엔교육과학문화기구
UNFPA	United Nations Population Fund	유엔인구기금
UNICEF	United Nations Children's Fund	유엔아동기금
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	유엔공업개발기구
UNSF	Strategy Framework for Cooperation Between the United Nations and the DPRK	유엔과 북한의 상호협력을 위한 전략프레임워크
VNR	Voluntary National Review	자발적 국가검토보고서
WASH	Water, Sanitation and Hygiene	물과 위생
WFP	World Food Programme	세계식량계획
WHO	World Health Organization	세계보건기구



## 요약

---

### 서문

□ 국제사회 개발협력 및 북한의 발전전략에서 ‘지식’은 중요한 요소로 주목

- 지식공유는 개발협력의 효과성 제고, 북한의 발전전략 충족, 북한 주민의 삶의 질 개선이라는 세 가지 정책과제를 포괄하는 연구주제

□ 본 연구는 북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유 모델을 모색하는 것이 목적

- 제1부에서는 향후 남북교류협력의 지식공유사업 모델을 모색하기 위한 이론적 논의, 북한의 지식공유에 관한 인식과 관련 주요 정책 검토 및 북한을 대상으로 이행된 지식공유 사업을 평가
- 제2부에서는 주요 공여국 및 국제기구가 실시한 대개도국 지식공유 사례를 분석
- 제3부에서는 북한의 역량강화를 위하여 통계, 경제특구, 사회분야에서의 지식공유 모델 제시

## 제1부 지식공유 개념의 발전과정 및 지원현황

### 제1장 지식공유 개념의 발전과정 및 지원현황

- 선진국들은 지식기반 사회로 진입했으며, 선진국과 개도국 간의 근본적인 지식의 차이를 감소시키는 방법으로서 지식공유가 어느 때보다 주목
  - 지식공유 및 기술협력은 국제개발협력 레짐의 변화에 따라 그 개념과 범주가 크게 변화
  - 기존에 인프라 구축 사업에서 병행되던 단순 기술이전은 내생적 성장이론을 기반으로 기술진보가 성장의 핵심요인으로 지목되면서 개발협력 수단으로 활용
  - 1990년대 중반 이후에는 체제전환국을 중심으로 제도와 시스템에 대한 연성기술협력 수요가 높아지면서 정책자문, 제도와 규범으로까지 그 적용 영역이 확대
- 단순 기술의 이전에서 현대 개발협력분야에서 진취적인 지식공유까지 그 이론적 논의, 개념과 범주, 역할의 변천을 면밀하게 고찰
- 지식공유 개념은 일반적으로 연구와 경험을 통한 지식의 습득, 성공한 개발 모델, 문제해결책 등의 공유, 인적자본 및 사회적 역량강화 등을 포함
  - 학문적으로 정교하게 합의된 정의는 부재
  - 세계은행은 지식공유 담론을 선도하였으며, 장기적인 경제성장과 근본적인 사회발전을 위한 기술진보를 강조하고, ‘발전을 위한 지식’이라는 개념을 제시



- 지식은 ‘비경쟁적(nonrivalrous)’이고 ‘비배타적(nonexcludable)’인 성격을 갖고 있기 때문에, 추가적인 비용을 지불하지 않고 많은 사람이 공유해서 사용할 수 있는 공공재적 특성을 의미
- 지식공유를 선도하는 세계은행의 지식공유 모델을 분석하여 지식공유의 정책적, 실천적 함의를 고찰
  - 세계은행은 개발지식을 활용하여 성과를 제고하기 위하여 포괄적인 지식 서비스 체계 수립, 데이터 관리 기능 강화, 지식관리 경영기법 도입 등을 바탕으로 내부에 축적된 지식과 경험이 정책자문 솔루션 및 기술협력으로 연계될 수 있도록 지식 생태계를 구축

## 제2장 북한의 지식공유 인식 변화와 정책적 대응

- 전 세계적으로 지식이 국가 성장을 위한 동력으로 강조되며 국제개발협력 분야에서도 개발목표 달성과 역량강화의 수단으로 지식공유와 기술협력의 중요성이 부각
  - 지식공유가 주목받는 것은 정보통신기술의 급격한 발전으로 인한 지식경제기반 사회로의 전환이라는 전 세계적 흐름이 반영된 결과
  - 북한도 이러한 추세에 따라 지식의 중요성을 인지하고 지식경제 강국에 부합하는 강성국가 건설을 국가발전전략으로 수립하고 정책에 반영
  - 사회주의국가에서는 ‘노선이 모든 것을 결정’한다는 점에서, 북한의 지식공유와 기술협력의 중요성에 대한 인식은 당의 노선에 반영되어 국가정책으로 구현

- 과학기술을 국가발전의 핵심 방안으로 내세우는 당의 노선을 구현하기 위해서는 선진기술과 지식의 도입이 필수적이라는 점에서 김정은 시대에 들어와 지식공유의 중요성은 더욱 강조
- 김정은 정권 집권 이후 더욱 강화되고 있는 지식공유와 기술협력의 중요성과 이에 따른 정책적 대응을 북한에서 최고의 공식성이 있는 문건으로 판단되는 ‘국가경제발전 5개년전략과 ‘국가경제발전 5개년 계획’을 중심으로 분석
- 북한은 개발협력의 이행을 국가의 경제성장 목표와 연계하기 위해 개발협력과 국가발전전략을 적극적으로 연계하고 있다는 점에서 유엔전략계획 2017-2021과 자발적국가검토보고서도 함께 검토
- 분석의 결과 북한은 강화되고 있는 과학기술중시 노선 하에 국가 발전을 위한 중요한 방안으로 선진기술과 지식이 강조되고 있음을 파악
- 특히 개발수요에 있어 경제특구, 통계, 농업 및 보건 부문의 지식 공유와 기술협력에 대한 의지와 필요성도 확인
- 현재 대북제재 강화와 국제관계 경색국면에서 김정은은 자력갱생을 통한 우리식 경제발전전략인 ‘새 세기 산업혁명’을 지식경제강국을 위한 근본방안으로 제시
- “자기 땅에 발을 붙이고 눈은 세계를 보라”는 김정일식 세계화를 승계한 구호 아래 김정은 정권은 지식공유와 기술협력의 활발한 추진도 요청
- 남북 지식공유 사업을 위한 부문별, 단계별 추진 방안의 면밀한 준비 필요

### 제3장 대북 지식공유 사업의 현황과 평가

- 국제사회의 다양한 주체들이 북한을 대상으로 이행해 온 지식공유 프로그램을 사업 주체별로 분류하고 사업 목적, 추진방식, 이행 방식 등을 분석하고 평가
  - 주요 행위자들은 유엔기관을 비롯한 국제기구, 국제NGO, 한국 정부 그리고 한국 민간단체 등 크게 네 분류로 구분 가능
  - 각 행위자들이 다양한 층위와 방식으로 북한에 기술협력 및 지식 공유 프로그램을 이행
- 북한에 대해서 유엔개발계획(UNDP) 및 유엔아시아태평양경제 사회이사회(UNESCAP)가 가장 적극적으로 지식공유 사업을 이행
  - 유엔기관들은 유엔과 북한 간 큰 틀의 협력방향 내에서 지식공유 사업분야를 선정하여 시장경제, 에너지 자원, 통계를 비롯한 공공행정 등의 분야에서 지식공유를 이행
- 국제 NGO 중 조선익스체인지, 한스자이텔 재단, 아시아재단 등이 비교적 장기간에 걸쳐 안정적으로 지식공유 사업을 이행
  - 국제 NGO는 사업 대상이 비정치적, 비경제적 이슈를 다루며 주민, 전문가, 여성 등을 대상으로 이행
- 한국정부는 산림과 보건의료 분야 지식공유 사업을 남북 양자 형식으로 추진하였으나, 2019년 하노이 북미회담 결렬 이후 남북관계가 경색되면서 일부 사업만 실시
  - 다만, 한국국제보건의료재단과 같은 공공기관이나, 대북지원 민관정책협의회 등을 통한 민관협력 지원방식

- 국제백신연구소, 세계보건기구 등 국제기구와 국제NGO를 통한 사업을 이행
- 대북 지식공유 사업들을 종합해보면 프로젝트 효과 제고를 위한 기술전수 형태의 프로그램이 대다수이지만, 일부 독자적인 형태의 지식공유 사업도 이행
- 사업은 북한 내 개인과 집단 수준의 역량강화에 초점을 맞춰 이행된 것으로 분석
- 그러나 사업의 성과를 가시적으로 확인하거나 사업에 대한 평가가 이루어지기 어렵고 지속성 문제 역시 한계로 지적 가능

## 소결 및 시사점

- 지식공유 이론적 논의의 검토와 북한 당국의 지식공유 정책, 그리고 대북 지식공유 사업에 대한 분석과 평가는 북한의 개발역량 강화를 위한 도구로써 지식공유가 어떤 이론적, 실천적 의미를 가지고 있는지 정책적 함의를 도출하기 위한 기초 작업으로서 함의

# 제2부 주요 공여자의 대개도국 지식공유 사례분석

## 제4장 국제기구의 대개도국 지식공유

- 국제사회의 다양한 주체들이 북한을 대상으로 이행해 온 지식공유 프로그램을 사업 주체별로 분류하고 사업 목적, 추진방식, 이행 방식 등을 분석하고 평가

- 국제통화기금(IMF)은 공공재정, 통화·금융 등 재정, 거시경제, 금융에 특화된 기술지원을 제공하였으며, 기술지원과 연수를 합친 역량개발(capacity building)에 2021년 지출 기준 25.7%을 지원
  - 역량개발을 필요로 하는 사하라 이남 지역과 저소득국, 신흥시장 등을 중심으로 기술지원 전문가 파견 및 17개의 지역 기술지원 센터를 활용
- UNDP 인간개발 접근방식을 바탕으로 개인, 조직, 사회를 대상으로 수원국이 주도적인 국가시스템 개혁 등 장기적이고 포괄적인 발전이 가능하도록 지원
- 세계은행은 1990년 이전에는 자금지원의 보조적인 역할에 그친 기술원조 중심이었으나, 최근에는 개발지식의 구축과 보급을 위한 활동까지 지원을 확대
  - 대표적인 사례에는 오픈 데이터 구축 사업이 있으며, 이외에도 디지털 인프라, 전자정부 등 다양한 사업을 추진 중
  - 자문서비스 및 분석(ASA)은 세계은행의 비금융상품으로 공공부문 관리, 경제정책 등 주제별 기술지원의 개발솔루션을 제공
- 캄보디아는 높은 주인의식을 바탕으로 다양한 국제기구와 협력하여 공식 통계시스템을 구축한 대표적인 사례
  - 높은 주인의식은 사회경제발전 5개년 계획 수립, 중앙부처부터 지방기관까지 해당 지식을 공유한 점에서 발현
  - 캄보디아는 다분야 고문단을 파견한 IMF, 기술 실무단을 지원한 아시아개발은행(ADB) 등 다양한 국제기구를 효과적으로 활용

- 각 국제기구별로 지식공유 사업의 비교우위가 존재하며, 이는 각 기관의 설립목적 및 발전과정에 기인한 결과
  - 캄보디아의 사례에서 보듯 지식공유의 목표를 달성하는데 발전 단계별로 강점을 가진 기관의 주도로 상호 협력
- 향후 북한개발협력도 각 국제기구의 특징을 전략적으로 활용한다면, 사업의 효과성 및 개발목표를 달성하는데 기여할 것으로 전망

## 제5장 한국의 경제발전경험공유사업(KSP)

- 과거 물자 중심의 대북지원에 대한 남한과 국제사회의 피로(fatigue) 그리고 북한이 여러 매체를 통해 요구해 온 지속가능한 발전을 위한 기술협력의 중요성을 분석
  - 동유럽 국가와 구사회주의 국가들은 1990년대 냉전의 해체와 함께 사회주의 계획경제를 포기하고 시장경제로 체제전환을 실시
  - 북한은 이들 사회주의 국가들보다 앞서 1970년대부터 자국의 교육기관을 통해 자본주의 경제에 대한 학습과 교육을 시작
- 1990년대 중반부터 본격화된 국제사회의 기술협력에 대한 논의를 살펴보고, 이들 사업의 추진 과정에서 발견된 한계와 도전 과제들을 고찰
  - 한국의 대외원조 우수사업으로 분류되는 개발도상국 및 체제전환국 대상 경제발전경험 공유사업(KSP)에 대한 분석
  - 향후 북한이 시장경제 도입 및 경제발전을 위한 개혁·개방 정책을 추진할 경우 한국의 KSP를 북한에 적용함에 있어 고려되어야 할 요소를 제시

## 제6장 대북 주요 공여국

- 과거에 이행된 대북지원은 북한과 국제사회의 관계 변화에 민감하게 연동되어, 장기적 수준에서 지속적인 지식공유나 기술협력을 이행하는데 한계로 작용
  - 북한과 국제관계의 변화는 대북지원의 규모와 유형에 중대한 영향을 미쳐 중단과 재개, 규모 축소와 증가가 반복되며 지속적인 지식공유 사업에 한계
  - 대북 지식공유와 기술협력은 남북 양자협력 보다는 주로 북한과 우호적인 관계에 있는 공여국이나 국제기구를 통해 우회한 다자협력 방식을 통해 추진
- 반면, 대북 주요 공여국인 스웨덴과 스위스는 북한에 중단없는 지원과 차별화되는 기술협력을 이행해왔다는 점에서 향후 남북 지식공유 사업을 추진하는데 중요한 함의를 시사
  - 1995년 이후 북한에 지속적인 지원을 해오고 있는 대북 주요 공여국으로 판단되는 스웨덴과 스위스 사례를 분석
  - 양국이 중단없는 협력과 다른 국가와 차별화되는 기술협력을 이행할 수 있었던 요인은 북한과의 높은 신뢰관계, 중립국으로서 대외적 정체성, 인도주의 지원을 핵심으로 하는 개발협력 기조가 복합적으로 작용
- 국가 역량강화를 위한 핵심 동력으로 인식되는 지식공유와 기술협력은 사회 전반에 포괄적 변화를 추동하는 제도화 과정이라는 점에서 양자협력에 대한 유의미한 시사점을 제공
  - 남북 양자협력을 통한 지식공유 사업의 이행을 통해 남한이 공유하는 가치를 북한의 제도에 투영 가능

- 양자협력은 공여국의 정책 기조를 기반으로 수원국의 특성이나 여건, 공여국과의 관계를 고려하며 프로그램을 수립하고 이행한다는 점에서 남북 간 간극을 확인하고 이해를 제고할 수 있는 기회로 활용 가능
- 향후 북한의 지식공유 사업은 남북의 상호교류 과정이라는 인식의 전환을 기반으로 남북통합을 준비하는데 중요한 촉매제로 기능
- 남북 지식공유 사업은 북한의 역량강화뿐 아니라 이행 과정에서 양국의 차이를 확인하고 가치를 공유하며 상호 이해와 신뢰를 축적할 수 있는 기회의 장

## 소결 및 시사점

- 지식공유 사업의 지속성을 확보하기 위해서는 중장기적인 관점에서 지식공유 사업의 모델을 수립할 필요가 있으며, 과거 지속적인 지식공유 사업이 가능했던 배경에는 북한의 주인의식도 작용
- 북한의 주인의식 제고를 위해서는 현재 당국간 대화가 원활하지 않기 때문에, 북한이 과거 다양한 공여기관과 수행했던 사업들을 검토하고, 북한이 직간접적으로 국제사회에 요청한 지식공유 사업의 필요와 우선순위를 살펴볼 필요
- 지식공유 사업의 추진은 다양한 협력 방식의 전략적 선택이 필요하며, 양자협력과 다자협력이라는 이분법적 구분 외에도 다양한 조합의 활용이 필요



## 제3부 북한의 역량강화를 위한 지식공유

### 제7장 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유

- 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유 모델을 모색하기 위해 국제 개발협력의 통계 변화, 북한의 통계 특징, 단계별 추진방안을 제시
  - 통계역량이란 국가정책 수립을 위한 가장 핵심적인 기초 자료
  - 북한의 통계 정보는 제한적으로 공개되고 있을 뿐만 아니라, 신뢰도가 낮아 향후 북한개발협력의 장애 요소로 작용할 것으로 전망
- 국제개발협력의 핵심 철학이 국가 중심의 양적성장에서 나아가, 개인단위의 취약계층의 불평등에도 주목하게 되었고, 국가의 발전 정도를 측정하는 통계의 범위와 종류도 다양화
- 북한 통계는 북한 당국이 발표하는 자료가 매우 제한적이고, 대부분이 국제기구, 남한 등의 추정 자료이며, 신뢰도 및 시계열 자료 확보에서 일반적인 통계 기준에 미달하는 경우가 대다수
  - 북한 통계의 문제점은 통계자료의 부족, 낮은 신뢰도이며 이는 북한 체제의 특수성과 통계역량 부족에서 기인한 결과
- 북한의 정치적 민감도와 수용성을 고려하여 단계적 추진방안을 제시
  - 통계분야 개발협력 구축기에는 인간개발 분야를 중심으로 통계 분야 협력체계 기반구축 및 인도적 지원 활성화를 위해 UN기구, 남한의 공공부문이 지식공유 사업을 실시

- 통계분야 개발협력 활성화기에는 경제인프라 분야를 중심으로 민간투자 활성화 기반을 조성하기 위해 공공부문과 민간부문이 함께 지식공유 사업을 추진
- 통계분야 개발협력 성숙기에는 거시경제 분야를 중심으로 북한의 국제금융기구 가입을 비롯한 국제사회 편입을 위한 지식공유 사업을 주요 국제금융기구가 실시
- 북한 통계분야의 역량강화모델 구축은 북한의 국가 운영 능력을 제고
- 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)의 이행을 위한 국제협력을 촉진하고 남북교류협력 활성화를 위한 중요한 기초자료

## 제8장 북한의 경제분야 지식공유사업 모델: 경제특구

- 김정은 시기 북한은 2012년 지방예산법, 2013년 경제개발구법, 2021년 시군발전법을 채택하는 등 지방경제 활성화 및 지방급 경제개발구의 투자유치 활성화에 주력
- 경제특구 및 지방급 경제개발구 활성화를 위해서는 잠재적 투자자를 유치하고, 민관협력을 통한 경제개발이 필수적
- 북한은 과거 조선익스체인지(Choson Exchange)라는 비영리조직과의 협력을 통해 경제특구에 중점을 둔 지방 간부 및 정책 입안자를 교육하는 지역 개발 프로그램을 실시
- 남북 간에도 북한의 대남 경제시찰단 파견과 개성공단 관련 남북 공동 해외시찰단 파견 등의 경험을 보유

- 러시아 지방정부 및 경제특구공사를 대상으로 추진된 KSP 사례를 살펴보면, 북한과의 특구 관련 지식공유 사업을 추진하기 위해서는 개인, 조직, 제도 차원의 접근이 필요
  - 개인 차원에서의 인적 역량 강화 사업을 추진할 필요
  - 조직 차원에서는 대외경제성 산하 ‘투자유치청’ 등 투자유치 관련 전담기구 설치, 지역발전연구를 위한 싱크탱크 설립 지원, 산학연관 협력 프로젝트 추진 등을 검토
  - 제도적 측면에서는 현재 북한이 관심을 보이고 있는 경제특구 법제, 회계와 세금 분야 법제를 중심으로 국제 세미나 또는 학술 회의를 추진하여 북한의 법률전문가들이 참여하도록 유도할 필요
- 특구 관련 북한과의 지식공유 사업은 양자 및 다자의 형태로 추진 가능
  - 남북 정부 및 도시 간 협력을 고려한 양자 간 협력의 경우 시범 도시 간 자매 결연 체결과 시범적 투자 성공 사례 창출 및 이에 대한 홍보 강화 등을 통해 활성화
  - 다자간 협력의 경우 남북중, 남북러 3자 및 국제기구와의 협력을 검토
- 북한의 협력 수요와 관심을 적극적으로 고려하여 다양한 협력 과제를 도출할 필요

## 제9장 대북 지식공유 사업의 가능성: 사회분야

- 기초적인 사회적 수요 충족에 중요한 농업과 보건의료 분야의 북한의 개발역량을 강화하기 위한 남북협력 모델을 탐색

- 북한개발협력 역량을 증진하기 위해서 필요한 개발 전반의 기초적인 준비과정
  - 현재까지 북한에게 제공된 지식공유 및 기술협력 사업 전반의 흐름을 개괄하고, 대표적인 지식공유 사업인 KSP사업을 검토하여 남북협력 모델에의 학습과정으로 활용
  - 사회개발 분야의 지식공유 프로그램은 북한의 본격적인 개발 또는 개혁개방 이전 단계에서 이행 가능
- 북한에 이행된 지식공유 사업을 국제 공여자, 한국 정부 및 국내 민간단체로 구분
- 국제 공여자는 시장경제, 경제특구, 국제무역 등 제한적으로나마 국제 시장경제체제에 편입하기 위한 독립적인 지식공유 프로그램 이행
  - 한국 정부 및 민간단체는 농업, 보건의료, 물위생 등 섹터 전문성이 필요한 분야의 개발협력사업에 병행되는 기술지원 이행
    - 한국 정부는 양자협력보다는 국제기구와 협력하는 다자 채널을 활용하거나 공공기관 및 민간단체 지원
- KSP 사업은 일반적으로 정책자문에 초점을 맞추고 있는데, 정책 수립이 수원국의 발전제약을 해소하고 지속가능한 발전을 도모하는 근간
- 정책수립과 법률 제·개정, 기관의 설립 등 거버넌스 개선까지 연결이 전제
- 대북 지식공유 사업을 위한 주요 행위자, 거버넌스, 사업의 이행되는 전 과정에 필요한 환경 구축 요소를 포함한 프레임워크를 제시

- 지식공유 사업은 인적 자원 개발과 기관 역량 강화를 포함하는 기술적 역량강화와 정책개발 및 전략수립, 전문기관 설립, 부처 및 전문기관간 협력 거버넌스 구축을 포함하는 제도적 역량강화 투트랙 구조로 구성
  - 인적 자원개발에는 실무자, 전문가, 공무원 등 개인 대상 교육 훈련 포함
  - 기관역량 강화에는 기술 축적 및 기술 확산, 지식의 재생산 포함
- 북한은 체제 유지를 최우선 목표로 삼는 동시에 사회개발을 추구하기 때문에 지식공유 프로그램 이행 과정에서 북한의 사회적 구조와 현황을 충분히 반영하여 관련 시스템 또는 전문기관이 설립되거나 개선이 필요
- 지식공유 프로그램이 북한의 기존 제도 및 인력과 결합하여 실제 해당 분야에서 효율적이고 실질적인 전환이 촉진되기 위한 인프라, 자원, 행정역량 등 ‘가능하게 하는 환경’ 조성을 위한 범분야(cross-cutting) 이슈도 함께 논의

## 제10장 남북 지식공유 추진방안

- 북한의 개발수요가 높을 것으로 판단되는 통계, 농업 및 보건, 경제특구를 중심으로 남북 지식공유 사업을 추진하는데 있어 분야별 특성에 따른 남한정부, 정부부처, 민관 부문 등의 역할을 구체적으로 검토
- 통계분야는 북한 사회주의 체제의 특성상 정보공개에 정치적 부담이 크다는 점에서 북한의 민감도와 수용성을 종합적으로 고려한 단계별, 부분별, 공여자별 남북 지식공유 추진방안이 필요

- 통계분야 개발협력 구축기, 활성화기, 성숙기로 구분하여, 단계별 상황에 따른 남한 정부나 전문기관, 민관 부문에서 참여할 수 있는 방안이 필요
- 사회개발 분야로서 농업과 보건 분야는 체제전환 이전의 개발협력 초기단계 시기로 한정하여, 북한의 기초적인 사회적 수요를 충족하기 위해 현 시점에서 추진할 수 있는 지식공유 사업으로써의 합의를 검토하고 초기 조건에서 남한정부의 역할에 대한 중요한 시사점을 제시
  - 과거에 이행된 농업과 보건분야의 지식공유와 기술협력 프로그램은 단순한 기술이전 위주로 진행되었고 교육의 과정에서 지식과 기술을 확대할 수 있는 허브기관과 협력 플랫폼이 부재
  - 개인의 역량을 제고하고, 증진된 개인의 역량은 기관, 그리고 더 높은 수준인 국가의 역량강화로 확장될 수 있는 제도로써 기능할 협력체계를 구축하는데 남한정부는 메타 거버넌스로서의 역할이 중요
- 경제특구에서의 지식공유 사업은 특구활성화와 한반도 균형발전의 차원에서 접근할 필요가 있으며 개인적 차원과 조직적 차원에서 시사점을 제공
  - 개인적 차원에서 과거의 인적 역량강화 사업의 경험을 토대로 다양한 교류협력 사업을 추진하고 중장기적 관점에서 남북이 주도하는 지식공유 프로그램의 수립이 필요
  - 조직적 차원에서는 특구의 특성상 한국기업과 남북 지방자치단체들이 주요한 역할을 할 수 있다는 점을 적극 활용하여 경제특구에서의 협력을 한반도 수준의 지방균형발전 차원으로 확대할

수 있는 추진방안을 수립하고 이를 위한 남한정부의 주도적 역할 필요

- 지식공유 사업은 분야별 특성에 따라 다양한 추진방안(단계별, 개인별, 조직별, 시기별)을 수립해야 하며, 남한정부의 역할을 검토하고 이를 위한 면밀한 준비가 필요함을 시사

## 맺음말

- 북한 개발역량 강화를 위한 지식공유 모델을 탐색하기 위해, 국제 사회의 담론과 북한의 발전전략을 검토하고, 대북 및 대개도국 지식공유 사례분석을 실시
  - 북한개발협력 전 단계에 적용될 수 있는 통계분야, 개혁·개방 및 민간투자의 촉매제로 작용하는 경제특구, 인도적 위기 해소 및 사회발전을 위한 사회분야를 중심으로 지식공유 모델을 탐색
- 대북 지식공유 이행 방향성은 ①중단기적 관점에서 지속 가능한 지식공유 모델 구축, ②북한의 주인의식 고취, ③지식공유에 있어 한국의 역할 강화, ④SDGs 이행과 지식공유 연계 등에 중점
- 지식공유는 우리 정부의 대북정책 및 한반도 평화체제 구축, 북한 주민의 삶의 질 개선, 북한의 개발역량 강화, 국제사회의 SDGs 이행과 같은 다양한 정책 수요를 동시에 충족
- 본 연구에서 진행한 이론적 탐색, 대북 및 대개도국 사례분석, 분야별 모델 탐색이 향후 대북 지식공유 사업을 모색하는데 있어 기초자료로 활용 가능





# 서 문

---

개발도상국(개도국) 발전을 위한 요소는 무엇일까? 공여국이 개도국을 지원하는 과정에는 다양한 선택지가 존재한다. 개도국은 발전에 필요한 개발재원, 인프라, 국가역량 등의 요소가 전반적으로 부족하다. 수원국 간에 분야별 발전 정도와 필요(needs)의 차이가 존재하기 때문에 지원분야 우선순위 및 지원방식을 결정하는데 종합적인 분석이 필요하다. 과학기술 및 산업 발전과 더불어 한 국가의 발전을 위해 필요한 분야는 자연스레 확대되었다. 국제개발협력의 논의가 발전해 온 과정에서 흥미로운 점은 물자나 인프라를 제공하는 전통적인 지원방식에서 다루었던 이외의 요소도 주목받기 시작했다는 점이다.<sup>1)</sup> 개도국의 발전을 위해 필요한 요소로 새롭게 주목받고 있는 대표적인 것이 ‘지식공유’이다.<sup>2)</sup> 지식공유는 1960년대 인프라 지원에서 부수적인 지원사업의 일부로 시작되었지만, 1980년대는 선진국의 발전 경험을 전수하는 형태의 독립된 사업인 ‘지식이전’으로 자리매김하게 되었고, 1990년대에는 개도국의 역량 발전을 위한 사업으로까지 확대되었다.<sup>3)</sup> 이처럼 개발협력에 있어 지식이 주목받게 된 배경은

---

1) 예를 들어, G20 Development Working Group과 OECD 등 주요 공여국 및 국제기구는 개도국 개발을 위한 핵심분야를 ①인프라구축, ②인적자원개발, ③무역, ④민간투자 및 일자리 창출, ⑤식량안보, ⑥성장복원력, ⑦금융소외계층 포용, ⑧국내재원동원, ⑨개발지식공유로 규정한 바 있다.

2) King and McGrath(2003).

3) 지식공유 주요 개념의 보다 자세한 논의 및 발전과정은 제1장을 참조.

두 가지 차원에서 설명할 수 있다.<sup>4)</sup> 먼저 국제사회가 개발협력을 수십 년간 실시하였음에도 불구하고, 여전히 개도국이 저개발 상태에 머무는 원인을 탐구하는 과정에서 개도국의 지식의 결여가 문제점으로 지적되었다.<sup>5)</sup> 또한, 지식기반(knowledge-based) 산업이 선진국 국내 총생산(Gross Domestic Product, GDP)의 약 절반가량을 차지하는 점도 개발협력에서 지식이 주목받게 된 배경이 되었다.<sup>6)</sup> 최근에는 지식공유가 개발협력의 핵심적인 지원형태로 여겨지고 있는데, 앞으로 그 중요성을 더할 것이라는 논의도 있다.<sup>7)</sup> 지식공유는 특정 분야에 국한된 지원방식이 아니라 빈곤, 농업, 인프라, 환경 등 모든 분야에 활용할 수 있다. 지식공유는 사업준비, 실행, 평가 및 모니터링 등 전 단계에 필요하다. 지식공유의 폭넓은 활용은 전통적인 지원방식의 한계를 보완하기 위한 필수적인 요소로 주목받고 있다. 과거에는 지식공유가 개발협력의 부수적인 요소로 인식되었다면, 최근에는 지식공유가 핵심적인 요소로 자리매김하고 있다.

국제개발협력의 논의를 북한개발협력에 적용할 경우, 북한의 발전 전략을 포함한 개발협력 수요를 고려하지 않을 수 없다. 수원국의 필요에 기반한 우선순위 및 지원분야 선정과 사업형태 기획은 수원국의 주인의식(ownership)을 제고하는 데도 중요하기 때문이다. 흥미로운 점은 북한의 국가발전전략에 있어 지식의 중요성에 대한 인식이 국제적인 흐름과 매우 유사하다는 것이다.<sup>8)</sup> 특히 김정은 정권 최고 공신력이 있는 것으로 사료되는 국가발전전략에서 지식을 경제성장을

---

4) Kim and Moon(2012)

5) World Bank(1998).

6) OECD(1996).

7) Janus, Klingebiel and Paulo(2014).

8) 지식공유에 대한 북한의 인식과 정책적 대응에 관한 보다 자세한 논의는 제2장을 참조

위한 핵심적인 요소로 다루고 있다. 북한은 국가발전에 있어 자력  
갱생을 강조하는 한편, 선진기술, 지식, 정보의 유입을 위한 국제사회와  
지식공유와 기술협력을 강조하고 있다.

김정은 정권은 국가경제발전전략 5개년 계획을 비롯한 계획들을  
추진하고 있지만, 현재 북한의 상황이 녹록치 않은 상황인 것은 주지의  
사실이다. 한국은행이 발표한 2021년 북한의 1인당 국민총소득  
(Gross National Income, GNI)은 1,243달러로, 국제연합(United  
Nations, 유엔) 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals,  
SDGs)의 주요 지표 현황에서도 최빈국 수준의 지표가 다수 존재한다.  
2022년 유엔이 공개한 ‘2022 세계 식량 안보와 영양 상태 보고서(The  
State of Food Security and Nutrition in the World)’에 따르면, 2019~  
2021년 북한 전체 인구의 41.6%에 해당하는 1,070만 명이 영양 부족  
상태이다.<sup>9)</sup> 북한의 핵, 미사일 실험에 따른 국제사회의 대북제재가  
장기화되는 가운데, 코로나바이러스 감염증(COVID-19, 이하 코로나  
19)으로 국경은 봉쇄되어 대외 무역은 급감했고 인도적 지원도 사실상  
중단된 상태이다. 남한을 포함한 국제사회와의 협력 없이는 경제성장,  
사회의 안정과 통합, 환경보전 등 세 가지 요소를 고려한 지속가능  
발전은 요원한 과제라고 할 수 있다. 지식공유는 개발협력의 효과성  
제고, 북한의 발전전략 충족, 북한 주민의 삶을 개선이라는 세 가지  
정책과제를 관통하는 사안이라고 할 수 있다. 이러한 문제의식을 바탕  
으로 본 연구는 북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유의 모델을  
모색하는 데 그 목적을 둔다.

본 보고서는 총 3부로 구성되어 있다. 먼저 총론에 해당하는 제1부  
에서는 향후 남북교류협력의 지식공유사업 모델을 모색하기 위해

---

9) WFP, WHO and UNICEF(2022).

이론적 기초, 북한의 인식과 관련 주요 정책, 북한을 대상으로 한 지식공유 사례 분석을 실시한다. 제2부에서는 주요 공여국 및 국제 기구가 실시한 대개도국 지식공유 사례를 분석한다. 제3부에서는 북한의 역량강화를 위한 지식공유 모델을 통계역량, 경제특구, 사회 분야를 중심으로 모색한다.

제1부 지식공유 개념의 발전과정 및 지원현황은 다음과 같이 구성된다. 제1장에서는 현재 포괄적이고 독립적으로 이행되고 있는 지식공유가 뿌리하고 있는 기술이전을 포함하여, 그 등장 및 개념과 이행 범주의 변화를 홍지영이 시간 순서에 따라 면밀하게 고찰한다. 아울러 지식공유의 이론적 배경과 주요 국제개발행위자들이 제시한 지식공유 개념을 소개하고 지식공유 담론을 선도하는 세계은행의 지식공유 생태계를 분석한다. 제2장은 북한이 국제사회의 흐름에 발맞추어 어떻게 내부적으로 지식공유 개념을 발전시켜왔으며, 정책적으로 대응해 왔는지 ‘국가경제발전 5개년전략’과 ‘국가경제발전 5개년계획’ 그리고 유엔과 북한의 상호협력을 위한 전략프레임워크(United Nations Strategic Framework, UNSF) 2017-2021와 자발적 국가검토보고서(Voluntary National Review, VNR)를 중심으로 이경희가 논한다. 제3장은 대북 지식공유 사업이 구체적으로 어떻게 이행되어 왔는지 김수암이 분석한다. 북한에 지식공유 프로그램을 제공한 주요 공여자는 크게 유엔기관, 국제비정부기구(International Non-Government Organizations, INGOs), 한국정부 및 한국민간단체로 구분할 수 있다. 그룹별로 지식공유 프로그램 분야, 대상, 이행기간, 채널 등에서 어떤 특징을 가지는지 살펴보고 향후 대북 지식공유를 이행하는 데 있어 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

제2부 주요 공여자의 대개도국 지식공유 사례분석은 다음과 같이 구성된다. 제4장은 국제통화기구(International Monetary Fund, IMF), 세계은행그룹(World Bank Group), 국제개발계획(United Nations Development Plan, UNDP)을 중심으로 국제기구의 지식공유 사업의 특징을 김기평이 살펴본다. 구체적으로는 IMF가 캄보디아의 체제 전환기에 공여한 지식공유 사업 사례분석을 바탕으로 북한개발협력에의 시사점을 도출한다. 제5장은 한국의 경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)의 지식공유 사업을 문경연이 분석한다. 북한이 개혁·개방을 추진하는 과정에서 안정적이고 효과적인 체제전환이 요구될 것이다. 이에 시장경제교육을 중심으로 하는 국제사회와 한국 정부의 북한 대상 지식공유사업의 현황과 특징을 살펴보고, 이들 사업의 추진 과정에서 발견된 한계와 도전 과제들을 고찰한다. 제6장은 대북 주요 공여국으로 판단되는 스웨덴과 스위스의 사례를 이정희가 분석한다. 두 나라는 한반도 주변의 정치적 환경의 급변에도 불구하고 중단없는 대북지원과 차별화되는 기술협력을 이행하였다. 양국이 북한에 이행한 기술협력의 사례분석을 통해 타 공여국과의 차별성과 비교우위를 검토하는 것은 남북교류협력에 있어서도 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

제3부 북한의 역량강화를 위한 지식공유는 다음과 같이 구성된다. 제7장은 강우철과 최창용이 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유 모델에 관해 논의한다. 북한 통계의 부족은 북한연구, 대북정책 수립, 북한 거버넌스 역량에도 제약요인으로 작용하고 있다. 이에 북한의 정치적 민감도와 북한의 수용성을 종합적으로 고려하여, 통계분야의 개발협력 구축기, 활성화기, 성숙기에 따른 분야별 지식공유 모델을 제시한다.

제8장은 북한의 개혁개방을 촉진시킬 수 있는 경제특구를 중심으로 지식공유 모델을 이해정이 논의한다. 북한의 경제특구, 경제개발구의 활성화를 위해서는 투자자 유치, 민관협력이 필수적이다. 이에 러시아 지방정부 및 경제특구 공사를 대상으로 추진된 KSP를 검토하고, 특구 관련 지식공유 사업을 북한과 추진하기 위한 개인, 조직, 제도 차원의 접근방법 및 양자협력과 다자협력의 방안을 제시한다. 제9장은 기초적인 사회적 수요를 충족할 수 있는 사회발전 분야에 초점을 맞추어 북한의 개발역량을 강화하기 위한 남북협력 모델을 홍지영이 탐색한다. 특히 북한당국이 그 필요성을 강조하는 농업과 보건의료 분야를 중점적으로 다룬다. 제10장은 앞서 분석한 통계역량, 경제특구, 사회분야의 지식공유 사업의 내용을 종합하여 향후 남북 지식공유사업 추진방안을 이경희가 모색한다.

끝으로 맺음말에서는 지식공유 개념과 발전과정 및 지원현황, 대개도국 지식공유 사례분석, 분야별 역량강화를 위한 지식공유 모델에 관한 논의를 바탕으로 북한의 역량강화를 위한 시사점을 강우철이 도출한다.

---

## 제1부

### 지식공유 개념의 발전과정 및 지원현황

---

---

제1장 국제사회의 지식공유 담론 .....	홍지영
제2장 북한의 지식공유 인식과 정책적 대응 .....	이경희
제3장 대북 지식공유 사업의 현황과 평가 .....	김수암
소결 및 시사점 .....	홍지영

---

선진국들이 빠르게 지식기반사회로 진입하면서 국가역량 강화를 위한 지식의 중요성이 부각되고 있다. 사람과 물류의 이동을 물리적으로 제한한 코로나19의 전지구적 확산은 디지털 전환을 앞당겼고, 선진국과 개도국 간의 지식과 정보의 차이를 감소시키는 것이 개발협력의 중요한 아젠다로 등장하였다. 반면 고강도 대북제재가 지속되고 코로나19 대응으로 인한 국경폐쇄가 장기화되고 있는 현 상황에서 북한의 경제성장은 외부로부터의 지원 없이는 사실상 어려운 실정이다. 북한의 안정적인 경제성장과 근본적인 사회발전의 동력으로서 지식공유의 중요성이 어느 때보다 강조되는 배경이다. 북한 당국 역시 지식경제강국에 부합하는 강성국가 건설을 국가발전전략으로 수립하고 이를 이행하기 위한 다양한 정책을 펼쳐왔다. 북한의 이같은 노선 변화는 개발역량강화를 위한 기술협력과 지식공유의 필요성을 인식했다고 해석된다.

제1부에서는 북한의 지식공유에 대한 구체적인 논의에 앞서 국제 사회, 특히 개발협력분야에서 지식공유 개념이 어떤 배경에서 등장하고 시기별로 어떻게 변화해왔는지 살펴본다. 이를 바탕으로 북한 내에서 지식공유의 개념이 어떻게 발전해왔고 북한 당국은 정책적으로 어떻게 대응해 왔는지 면밀하게 고찰한다. 마지막으로 현재까지 북한에 실제 이행된 지식공유 사업을 분석하고 그 시사점을 도출하고자 한다.

제1부는 다음과 같이 구성되어있다. 제1장에서는 현재 포괄적이고 독립적으로 이행되는 지식공유가 뿌리하고 있는 기술이전을 포함하여, 그 등장배경과 개념 및 이행범주의 변화를 시간 순서에 따라 면밀하게 고찰한다. 아울러 지식공유의 이론적 배경과 주요 국제 개발행위자들이 제시한 지식공유 개념을 소개하고 지식공유 담론을 선도하는 세계은행의 지식공유 생태계를 분석한다. 제2장에서는



북한이 국제사회의 흐름에 발맞추어 어떻게 내부적으로 지식공유 개념을 발전시켜왔으며, 정책적으로 대응해왔는지 ‘국가경제발전 5개년전략’과 ‘국가경제발전 5개년계획’ 그리고 ‘UNSF 2017-2021’와 VNR을 중심으로 논한다. 제3장은 대북 지식공유 사업이 구체적으로 어떻게 이행되어 왔는지 분석한다. 북한에 지식공유 프로그램을 제공한 주요 행위자는 크게 유엔기관, 국제NGO, 한국정부 및 한국민간단체로 구분할 수 있다. 그룹 별로 지식공유 프로그램 분야, 대상, 이행기간, 채널 등에서 어떤 특징을 가지는지 살펴보고 향후 대북 지식공유를 이행하는 데 있어 정책적 시사점을 도출한다.

## 제 1 장

# 국제사회의 지식공유 담론

### I. 들어가며: 국제개발협력의 변천과 지식공유의 등장

국제개발협력이란 선진국과 개도국 간, 개도국 상호 간, 개도국 내에서 발생하는 개발격차를 줄이고 개도국의 빈곤을 해소하며 세계인권 선언이 주창하는 천부인권을 모든 사람들이 누릴 수 있도록 하기 위한 국제사회의 구체적인 노력과 행위를 의미한다.<sup>10)</sup> 제2차 세계대전 직후 미국이 유럽 재건을 위해 이행한 마셜플랜을 시초로 공여국 정부의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)<sup>11)</sup> 규모는 꾸준히 성장하였고, 이를 담당하는 공여기관 수도 증가했다.<sup>12)</sup>

10) 김지영(2016), p.117.

11) OECD DAC은 공적개발원조를 중앙 정부 및 지방정부를 포함한 공공기관 또는 그 실시기관에 의해 개도국 및 다자기관에 지원되어야 하며, 개도국의 경제발전 및 복지증진을 목적으로 하며, 증여율이 25% 이상인 양허성 조건의 자금이라고 정의한다.

12) 국제개발원조는 제2차 세계대전 직후 폐허가 된 유럽의 전쟁피해국의 재건하기 위해 미국이 이행한 마셜플랜(the Marshall Plan)을 시초로 보지만 공산주의 팽창을 억제하기 위한 정치적 목적과 거대한 규모의 재정지원을 기반한 무조건적 국가 간 경제지원이라는 측면에서 전무후무한 사례이며, 오늘날의 개발협력과는 의미가 상이하다(박종희, 2016). 이후 1961년 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD) 내에 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 창설을 전후로 신생독립국과 개도국에 대한 장기적인 지원에 초점을 맞추는 개발협력 활동이 본격화되었다.

그러나 1990년대 초반 지난 60여 년간 국제개발원조를 선도해 온 주요 공여국들 사이에서 원조 회의론이 등장하기 시작하였다.

장기간 공여국들이 개도국과 특히 최빈국에 원조를 지속해도 개도국의 경제가 정체와 퇴보를 반복할 뿐 가시적으로 성장하지 못하면서 원조의 실효성에 의문을 제기하게 된 것이다. 개발협력은 큰 틀에서 개도국의 빈곤해소와 인권증진을 목적으로 하지만 시기별로 그 기조에 변화가 있었다.<sup>13)</sup> 1960년대는 장기적 관점에서 개발도상국의 경제 발전에 대한 논의가 국제사회에서 중요 의제로 부상한 시기이다. 국제사회는 개도국의 정부를 지원하여 빈곤을 줄이고 인간의 기본적 욕구(basic human needs)를 해결하는 데에 초점을 맞췄다. 그러나 1970년대 두 차례의 석유 파동으로 인하여 많은 개도국이 경기침체와 채무증가 문제를 겪으면서 1980년대에 들어서서는 세계은행과 IMF가 채무국에 대한 구조조정을 조건으로 금융지원을 실시하게 되었다. 신자유주의 이론을 기반으로 세계은행과 IMF는 자유시장 경제체제가 제대로 기능할 수 있는 환경을 구축하는 데에 초점을 맞춰 정부가 시장에 개입하여 시장을 왜곡하지 않도록 정부의 역할을 축소하는 구조조정을 단행하였다.

그러나 세계은행과 IMF가 주도한 자유시장 체제하에서도 소수의 예외적인 국가를 제외하고는 개도국 전반의 가시적인 경제성장을 확인할 수 없었다. 구조조정 프로그램만으로는 대다수의 개도국의 지속적인 발전을 담보하기 어렵다는 것을 확인한 시기이다. 이런 배경에서 1990년대에 진입하면서 원조 규모가 침체되기 시작하였다. 다수의 주요 공여국에서 원조와 개발협력에 대한 회의론이 대두하면서 원조 예산에 대한 국민의 지지가 약해지는 현상이 나타났다. 공여국

13) 이하의 개발협력 레짐의 변천에 대한 자세한 논의는 김지영(2016)을 참고.

들이 원조 규모를 지속적으로 증가시키는 데에 재정적 부담을 느끼면서 원조에 대한 회의론은 더 크게 부각되었다. 이같이 공여국의 경기침체와 재정악화에 따라 원조규모가 정체되는 현상을 원조피로(aid fatigue)라고 한다.

1990년대 냉전체제의 종식은 원조 규모가 침체되고 원조피로 현상이 나타난 또 다른 중요한 원인이다. 소련의 갑작스러운 붕괴와 동구권의 해체는 미국을 비롯한 서방 자유진영 국가들이 더이상 공산주의 팽창을 저지하고 민주주의를 확산하기 위한 이데올로기적 목적으로 원조를 하지 않아도 된다는 것을 의미하였다. 미국을 비롯한 주요 공여국의 ODA 감소는 사하라 이남 아프리카 국가들에 대한 지원의 급격한 감소를 불러왔다. 1990년대 중후반 사하라 이남 아프리카 국가들이 특히 극심한 빈곤을 겪게 된 배경이다.

1990년대 아프리카 지역의 절대 빈곤의 참상을 목격한 국제사회는 21세기에 들어서면서 전지구적 빈곤을 감소하겠다는 목표를 담은 유엔 새천년선언(Millennium Declaration)을 채택한다. 2000년 유엔 뉴욕 총회에서 전세계 196명의 정상이 합의한 새천년선언은 국제개발협력 분야에서 최초로 범지구적인 공동 목표가 설정되었다는 것을 의미한다. 2001년 이를 이행할 구체적인 목표로서 8개의 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)<sup>14)</sup>가 발표되었다.

14) MDGs는 2000년 유엔이 전세계 빈곤 감소를 목적으로 채택한 범지구적 의제이다. 2015년을 목표 달성 시한으로 설정한 MDGs는 총 8개 목표와 21개 세부목표를 포함한다. MDGs 8개 목표는 1. 절대 빈곤 및 기아 퇴치, 2. 보편적 초등교육 달성, 3. 성평등 및 여성 지위 향상, 4. 아동사망률 감소, 5. 모성보건 증진, 6. 후천성면역결핍증/에이즈(HIV/AIDS), 말라리아, 기타 각종 질병 퇴치, 7. 지속가능한 환경 촉진, 8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축이다. 유엔은 MDGs 추진으로 약 10억 명에 달하는 인구가 절대 빈곤 상태에서 벗어났으며 여아의 초등학교 입학률이 증가하고 개발협력을 위한 새로운 파트너십이 구축되었다고 평가한다.

MDGs의 채택은 몇 가지 단계를 거쳐 ‘발전을 위한 지식(Knowledge for Development)’에 대한 관심의 증가로 이어졌다. 20세기 국가간 원조가 단순히 개도국의 경제성장을 목표로 한 것과 달리 MDGs 채택 이후 개발협력의 목표와 범주가 경제성장을 기반으로 사회전반의 발전을 꾀하는 방식으로 확장되었다. MDGs는 경제성장 뿐 아니라 빈곤의 감소, 교육, 보건, 성평등, 환경 등 여러 측면에서의 실질적인 삶의 질 증진을 목표로 한다. 특히 기후변화 대응과 같은 새로운 이슈는 인프라 구축을 위한 물질적 원조만으로는 의미있는 성과를 내기 어렵다. 절대 빈곤의 감소와 더불어 실질적인 삶의 수준을 증대하기 위한 개발협력 프로그램에 초점이 맞춰지면서 국제사회는 그간 공여국이 일방적으로 개도국에게 공여한 물질 지원이 개도국의 발전과 직결되지 못하였다는 점을 냉정하게 평가하였다.

즉 20세기까지와 달리, 원조가 효과적으로 목적인 성과를 내기 위해서는 물질 지원뿐 아니라 기술과 지식, 그리고 인적자본이 같이 축적되어야 한다는 인식이 확산되기 시작하였다. 장기적으로 경제 성장과 사회적 측면에서 실질적인 발전은 기술과 제도의 발전을 기반으로 하고, 이는 풍부한 인적자본과 안정적인 규범과 제도를 전제로 하기 때문이다. 이로써 개도국의 역량발전(capacity development) 아젠다가 MDGs를 넘어 국제개발협력 담론에서 중심 의제로 자리 잡는다.

원조에 대한 회의론과 원조피로 현상은 다른 한편 2000년대 중반 이후 개발원조가 개도국에서 실제 목적인 성과를 달성하는지 여부에 초점을 맞추는 원조효과성(Aid Effectiveness) 논의의 배경이 되었다.<sup>15)</sup>

15) 원조효과성(aid effectiveness) 논의는 2002년 OECD DCA의 주도로 원조가 충분한 개발성과를 내지 못하는 원인을 파악하고 목적인 성과를 달성하기 위해 원조를 개선하기 위한 노력의 일환으로 시작되었다. 2002년 로마에서의 제1차 원조효과성

MDGs 채택 이후 본격적으로 시작된 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD) 개발원조 위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 원조효과성 논의는 2005년 「원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)」에서 체계적인 역량발전 없이는 빈곤감축을 위한 노력은 결코 성공할 수 없다는 합의를 만들어냈고, 2008년 「아크라행 동계획(Accra Agenda for Action)」을 통해서도 개도국 스스로의 역량 발전을 위한 국제적 협력의 필요성과 시민사회단체 역할의 중요성이 제기되었다.<sup>16)</sup>

개발협력 프로그램이 개도국의 정치, 사회, 경제적 맥락을 반영하여 지원을 받는 국가의 관점에서 수용되어야 한다는 주장, 즉 개발목표를 달성하기 위한 ‘수원국의 주인의식’의 강조는 개도국의 역량발전 아젠다에 대한 관심으로 이어졌다. 개도국에서 원조가 효과적으로 이행되고, 또 그 성과를 유지하기 위해서는 수원국의 정책적 역량이 충분해야 하며 법과 제도적 환경이 구축되어야 하기 때문이다.

개발협력 담론의 흐름을 종합하면 개도국의 역량발전이 국제개발의 원칙이자 목적으로서 등장하자 역량강화의 가장 중요한 수단 중 하나로서 ‘지식공유(Knowledge Sharing)’가 주목받게 되었다. 세계은행은 ‘국제개발협력에 있어 우리가 하는 모든 활동이 지식에 의존적이기

---

고위급회의(High Level Forum on Aid Effectiveness)가 개최로 시작된 원조 효과성 논의는 2005년 파리에서 열린 제2차 고위급회의에서 원조에 대한 5가지 원칙을 수립하였다. 제3차 아크라회의에서는 시민사회가 참여하면서 파리선언에서 수립된 목표 이행을 추구하고 우선순위 분야를 선정하면서 ‘아크라행동계획(Accra Agenda for Action)’을 선언했다. 마지막 회의였던 2011년 부산 제4차 고위급회의에서는 파리선언 이행을 점검하고 보다 효과적인 개발을 위한 포괄적 파트너십이 논의되었다.

16) 원조효과성에 관한 파리선언의 다섯 가지 원칙은 1. 수원국의 주인의식(ownership), 2. 원조 일치(alignment), 3. 원조 조화(harmonization), 4. 성과기반관리(Management for Results), 5. 상호 책무성(Mutual Accountability)이다. 원조 효과성에 대한 보다 상세한 논의는 김태균(2014)을 참고.

때문에 결국 지식은 개발협력에 핵심적인 역할을 한다'며 지식의 힘(the power of knowledge)을 강조하였다.<sup>17)</sup>

이 같은 배경에서 본고는 국제사회가 지식공유 담론을 어떻게 발전시켜 왔는지 그 이론적 배경은 무엇인지 살펴보고, 행위자 별로 상이한 지식공유의 개념과 범주의 변화를 분석한다. 특히 주요 행위자들이 지식공유를 어떻게 개념화하였고 어떤 프레임으로 이를 활용하는지 살펴본다. 이 같은 논의는 개발협력에서 새로운 발전 동인으로써 지식공유의 의미를 확인하고 그 정책적 함의를 도출하기 위한 기초 작업으로서 의미가 있다.

본고는 다음과 같이 구성된다. 제2절에서는 지식공유의 이론적 논의를 검토하고 내생적 성장이론의 영향을 받은 국제개발협력 분야에서 지식공유 개념이 등장하는 배경을 면밀하게 살펴본다. 아울러 기술이전과 기술협력이 지식공유로 전환되면서 그 범주와 개념의 변화를 다룬다. 제3절에서는 주요 행위자들이 지식공유 개념을 어떻게 정의하는지 논의한다. 제4절에서는 지식공유를 선도하는 국제기구인 세계은행이 지식공유 모델을 어떻게 발전해왔는지 분석하고 마지막 절에서 그 함의를 도출한다.

---

17) World Bank(1998-1999), p.16.

## II. 국제사회의 지식공유 담론의 이론적 배경과 발전: 기술협력에서 지식공유로

### 1. 이론적 배경: 신고전학파의 내생적 성장이론

개발을 위한 지식 논의나 지식과 개발의 상관관계에 관한 담론은 경제학 이론 중 하나인 ‘내생적 성장이론(endogenous growth theory)’을 이론적 기반으로 한다. 경제학 이론에서 설명하는 경제성장(economic growth)은 장기간에 걸쳐 한 경제의 생산능력(productive capacity)이 지속적으로 확대되고 그 결과로 평균적인 삶의 질이 증진되는 것을 의미한다. 일반적으로 경제성장률은 국가별로 상이한데, 자원의 한계생산성이 높으면 성장의 속도를 높일 수 있다고 주장한다. 이같은 경제성장론은 신고전학파의 성장이론의 한 줄기이다.<sup>18)</sup>

신고전학과 경제학자인 쏘로우(Solow)는 한 국가의 경제가 발전하기 위해서는 노동력, 물적 자본 그리고 기술이 투여되어야 한다고 주장한다. 즉, 첫째, 물적 자본, 둘째, 노동력, 그리고 셋째, 기술수준 함수에 의해서 국민소득이 결정된다는 것이다. 이 세 가지 변수들의 증가율은 각각 투자율, 인구증가율, 그리고 기술진보(technological progress)의 속도로 볼 수 있다. 그간 개발협력 공여행위자들은 노동력이 풍부하다고 전제되는 개도국에 대하여 자본을 투여함으로써 투자율과 인구증가율을 증가시키는 방법으로 경제발전을 꾀했다. 한편 이 이론은 요소 투입에 의존하는 경제는 투입 초기에는 높은 성장률을 보일 수 있으나, 투입 요소가 증가하는 동시에 투입 요소의

---

18) 정형곤 외(2015), pp.30-31.



한계생산성이 체감하기 때문에 시간이 갈수록 상대적으로 성장률이 낮아지게 된다고 설명한다. 결국, 같은 수준의 물적 자본과 노동력이 투입되더라도 지속적으로 경제를 발전시키기 위해서는 기술진보가 필요하다는 결론에 이른다.<sup>19)</sup> 그러나 이 이론에서는 기술진보를 외생적으로 주어지는 변수로 간주하였기 때문에 기술진보가 성장의 원동력이 된다는 것은 밝혔지만 왜 기술진보가 일어나는지 모형 안에서 설명하지 못한다는 한계가 있다.

1980년대 후반에 등장한 내생적 성장이론은 소로우의 경제성장론과 달리 기술진보가 외생적으로 주어지는 변수가 아니라 내생적으로 결정된다고 주장한다. 즉, 내생적 성장이론은 경제성장의 핵심 요인인 기술진보와 지식의 과급을 경제 주체들의 이윤 극대화에 의해 발생하는 내생적 요인으로 간주한다. 지식 기반 경제에서 연구개발을 위한 투자, 인적 자본 및 지식에 대한 투자, 혁신 등이 긍정적인 외부효과 및 과급효과를 통해 경제성장의 원동력으로 작용하기 때문이다. 여기서 중요한 것은 새로운 지식을 만들어내는 데에는 큰 비용이 소요되지만, 일단 한 번 생산된 기술과 지식이 확산되고 다른 곳에 적용되는 데에는 큰 비용이 추가되지 않기 때문에 지식은 수확 체증(increasing returns to scale)이 가능하다는 것이다.<sup>20)</sup>

내생적 성장이론과 유사한 맥락에서 인적 자본의 역할을 강조하는 연구들도 등장하였다. 루카스(Lucas)는 인적자본모델(Human Capital Model)에서 경제성장을 결정하는 요인으로서 인적자본의 효율성

19) 이 이론은 한계생산체감과 규모의 수익불변을 가정하고 기술진보는 외생적인 지식의 발전에 따라 결정된다고 보는 매우 제한적인 가정하에 도출된 것이다. 이 때 기술진보의 속도를 측정하는 것은 어렵기 때문에 기술진보를 경제성장률에서 투자율과 인구증감율을 차감한 나머지로 간주한다. 정형곤 외(2015), p.30.

20) Nelson and Nelson(2002).

증가를 꼽고, 이는 교육과 기술 습득을 통해서 결정된다고 설명하였다.<sup>21)</sup> 루카스의 논의는 기술진보가 경제 외부에서 결정되어 주어지는 변수가 아니라 경제활동에 의해서 결정되는 내생적 변수가 될 수 있다는 것을 보여준다. 벤하비브와 슈피겔(Benhbib and Spiegel)은 한 걸음 더 나아가 경제성장 과정에서 기술을 습득하거나 기술진보를 이루어내는 인적 자원을 강조한다. 이들은 인적 자본 축적을 위한 교육은 기술진보를 통해 성장에 기여하는 동시에 생산요소로서의 역할을 겸하고 있다고 설명하면서 교육은 장기 성장을 설명하는 데 있어 물적 자본보다 더 중요하다고 주장한다.<sup>22)</sup> 이는 세계경제 구조가 물적 자본보다 인적 자본을 더 강조하는 방향으로 전환되고 있음을 보여준다고 해석될 수 있다. 또 다른 이론적 접근은 지식의 한계수확 체감 법칙을 인정하지만 동시에 연구개발을 통해 기술의 진보가 내적 동력에 의해서 지속된다고 주장한다.

이같이 성장이론의 한계를 극복하고 기술진보를 경제활동 내의 내생변수로 설명하는 이론들을 내생적 성장이론이라고 부른다. 이런 연구들은 공통적으로 기술진보를 연구개발이나 인적 자본 투자의 함수로 이해함으로써 기술진보를 내생화하고 있다.<sup>23)</sup> 이후 빠른 통신과 교통의 발달로 국경이 낮아지고 세계 경제가 통합되는 세계화가 가속화되면서 등장한 기술 주도 성장체제이론(technology-led growth regime)은 경제성장의 핵심요소는 기술이며, 기술을 진보, 축적하고 내부적으로 공유하는 ‘지식 관리(knowledge management)’에 관심을 갖는다.

---

21) Lucas(1988).

22) Benhabib and Spiegel(1994), pp.143-173.

23) 정형곤 외(2015), pp.30-31.

## 2. 국제개발협력 분야에서의 기술협력과 지식공유 개념과 내용의 변천

내생적 성장이론이 장기적 경제성장을 위한 핵심 요소로서 기술을 지목하자 국제개발협력 분야도 이 같은 흐름에 영향을 받으며 기술의 진보와 제도발전에 주목하기 시작하였다. 이는 앞서 언급된 바와 같이 1990년대 원조 피로가 대두되고 이것이 원조효과성 논의로 이어진 것도 지식공유에 대한 관심이 높아지게 된 배경이다. 원조가 효과적으로 이행되기 위해서는 장기적인 경제성장과 근본적인 사회발전을 위한 다양한 차원의 개발협력 접근이 가능해야 한다. 이러한 목소리는 개발협력에 있어서 기술과 지식의 중요성을 상기시켰다. 자본이나 노동과 달리 생산요소 투입량의 증가 없이도 생산의 증대가 일어날 수 있도록 해준다는 점에서 개발경제와 지속가능발전(sustainable development)에 있어 핵심 연구 영역으로 대두된 것이다.<sup>24)</sup>

### (1) 기술이전의 시작 : 제2차 세계대전 직후 - 1970년대

물론 이러한 논의 이전에도 개발협력 분야에서 기술협력은 이미 오랫동안 이행되어 왔다. 이때 기술협력은 지식과 기술의 전달과 활용에 관련된 여러 가지 전통적인 활동을 포괄한다. 개발협력분야의 관점과 접근방식이 오랜 시간에 걸쳐서 서서히 변화함에 따라 기술협력의 방식과 범주도 변천을 겪어왔다. 기술협력은 식민지 관리를 위한 지식과 기술의 전달을 뿌리로 간주하기도 하는데, 국제개발 분야 초기인 1940년부터 원조의 도구로 활발하게 사용되었다. 이 당시의 기술협력의 형태는 구체적으로 기술원조(Technical Assistance) 또는

24) 신원규·이규찬(2021), p.31.

기술이전(Technical Transfer)이라고 명명된다. 기술원조 또는 기술 이전은 개발도상국의 산업화를 촉진하기 위하여 이미 근대화를 이룬 선진 산업국가들의 발전 모델을 그대로 이전하면서 이에 필요한 기술을 전달하는 방식으로 이행되었다. 마셜 플랜과 더불어 미국이 개도국들에 이행한 초창기 원조 프로그램인 ‘포인트 4 프로그램(Point Four Program)’이 가장 대표적인 예시이다. 포인트 4 프로그램은 기술원조의 개념이 확산되는 데 큰 영향을 미친 것으로 평가받는다.<sup>25)</sup>

1960-1970년대에 들어서면서 기술협력은 공여국들의 양자 원조 기관을 통하여 크게 확산되었다. 특히 1970년대에 들어서서는 기술 원조의 규모가 전체 원조의 약 25% 비중을 차지하는 등 개발협력 이행에 있어 중요한 수단 중 하나로 자리잡았다.<sup>26)</sup> 이에 따라 유엔 내부에서도 기술협력을 이행하기 위한 전담기관 설립 필요성이 제기되었다. 이는 UNDP의 설립으로 이어졌다. 이 시기도 기술이전은 여전히 공여국 중심적인 방식으로 다수의 수원국에 일방적으로 이행되었다. 이런 방식의 기술이전은 나중에 현지의 필요나 맥락이 고려되지 않고, 오히려 외부 자문에 의존도가 불필요하게 높다는 점에서 개발협력이 수평적으로 이행되는 것을 방해하는 요소로 지적되기도 한다.

구체적으로 살펴보면 당시의 기술협력은 공여국이 수원국에 개별 프로젝트의 성공적인 이행에 필요한 기술을 일방적으로 지원하는 방식의 경성기술원조(Hardware Technical Assistance)가 대부분이었다.<sup>27)</sup> 경성기술원조는 인프라 구축 과정에서 특정 분야 전문가나

25) 신원규·이규찬(2021), pp.31-32.

26) Walker et al.(2008).

27) 세계은행은 초기에 인프라 프로젝트 관련한 기술원조를 경성기술원조(Hardware Technical Assistance)로 구분한다.

필요한 기술자를 파견하여 개도국의 담당자를 개별적으로 교육 및 훈련 시키는 방식이나, 공여국으로 개도국의 담당 인력을 보내서 인프라 구축과 유지에 필요한 기술을 교육하는 형태로 이행되었다. 프로젝트 관련 사업타당성 조사, 설계 및 감독이나 특정 분야 기술연수 등이 대표적인 예시이다. 이 과정에서 기술협력의 목적은 담당자 개인의 기술을 향상시키는 것에 초점이 맞춰져 있었다. 또한 대부분 개별 프로젝트 단위에 병행되면서 기술협력은 일회적이고 단기적으로 운영되었다.

## (2) 기술협력 범주의 확대: 1980년대-1990년대 중반

1980년대에는 근대화 이론에 대한 비판적인 관점이 확산되면서 기술협력에도 변화가 일어났다. 가장 중요한 변화는 기술협력의 개념이 이론적으로 그리고 동시에 실천적으로 개별 프로젝트의 성공을 위해 병행되는 기능적인 것이라는 좁은 의미에서 벗어난 것이다. 기술협력이 인적 자원 개발에 초점을 맞추면서 사업의 범위도 단순 인프라 구축에서 교육, 영양, 물위생(Water, Sanitation and Hygiene), 보건 등의 다양한 분야로 확장되었다. 이에 따라 자연스럽게 다양한 섹터에서 분야 전문가들이 기술협력 프로그램에 참여하게 되었다. 이 같은 변화는 국제개발협력 행위자들이 물질 지원과 경성기술원조 중심의 기술협력만으로는 개도국 발전의 한계에 봉착한 것을 인지한 것에서 출발한다. 아울러 국제개발협력의 목적이 경제발전에서 사회발전으로 확대되었고 이를 위한 인적역량 강화가 강조된 것도 주요 요인 중 하나이다. 마지막으로 1990년대 중반 이후에는 소련을 중심으로 한 동구권이 붕괴되고 많은 국가들이 체제전환을 시도하는 과정에서 경제사회 제도발전을 위한 정책 자문형 기술원조, 즉 연성기술원조

(Software Technical Assistance)<sup>28)</sup>의 필요성이 증대된 것을 배경으로 한다.

기술협력 프로그램의 목적이 개인의 기술향상에서 기관 또는 조직의 역량발전으로 발전하면서 분야별 정책 제언, 재화 생산 및 서비스 제공의 효율성 증대를 위한 전문기관 설립과 운영, 조직 개편 등이 기술협력 사업 내용에 포함되었다. 또한 연성기술원조가 확대되면서 기존의 공여국 중심의 기술이전이 기술을 수용하는 수원국의 정치 경제적 제도나, 사회문화적 맥락을 고려하지 않는다는 비판이 힘을 얻게 되었다. 이 같은 비판을 반영하여, 기술지원 프로그램을 이행하는 과정에서 공여국과 수원국이 수평적인 관계를 갖는 것을 강조하는 새로운 개념, ‘기술협력(Technical Cooperation)’ 개념이 등장하였다. 이후, UN 기관들을 중심으로 공여국과 수원국 관계를 동등하게 접근하려는 노력의 일환으로 기술이전이나 기술지원보다 기술협력이라는 용어를 보편적으로 사용하게 된다. 이 시기에는 대표적인 기술협력 프로그램으로 조건부 정책차관을 보조하는 정책 자문, 전문기관 설립, 조직개편, 전문가 및 공무원 교육 등을 들 수 있다.

### (3) 지식공유의 등장: 1990년대 중반-2010년대

내생적 성장이론의 등장을 배경으로 1990년대 중반 이후에는 기술협력이 폭넓은 의미에서 기술, 지식, 그리고 발전경험을 전수하는 형태의 ‘지식’의 이전으로 전환되었다. 앞서 설명한 바와 같이 기술협력의 새로운 전환점으로서 체제전환국들에 대한 정책자문 수요가

---

28) 세계은행은 정책자문 중심의 기술원조를 연성기술원조(Software Technical Assistance)로 구분하는데 이는 기존의 지식을 맞춤형하여 시의성 있게 전달하여 정책이행 역량을 강화하는 사업을 의미한다.

급격하게 증가하자, 정책과 제도에 관한 지식을 공유하는 방안이 개발협력의 핵심 담론으로 자리잡게 되었다.<sup>29)</sup> 국제사회의 주요 개발협력 행위자들이 지식 자체가 효과적인 개발을 위한 핵심 요소라고 인식하기 시작하면서 선진국과 개도국 간의 근본적인 지식의 차이(knowledge gap)가 주목받게 된다.

특히 1990년대 중반 이후에는 체제전환국뿐 아니라 모든 저개발 국가의 국가역량이 주요 아젠다로 떠올랐다. 1996년 세계은행의 제임스 울펜손(James Wolfenshon) 총재는 세계은행은 향후 ‘지식은행(Knowledge Bank)’로서 역할을 할 것임을 천명하며 포괄적인 지식 서비스 체계 수립을 추진하였다. 지식 서비스를 제공하기 위해서는 먼저 기관 내부에서 지식을 축적하고 관리하는 것이 중요하다. 이에 따라 주요 국제개발기구들은 내부적으로 데이터 축적과 관리 및 연구 기능을 강화하기 시작하였다. 개발협력 분야에서 지식공유의 공식적인 등장을 알린 것이다.

이에 따라 거시적 맥락에서 개발원조가 역량발전을 위한 개발협력으로 전환되면서 기술협력의 개념도 지식, 기술, 개발경험을 공유하여 수원국의 역량발전을 도모하는 지식공유로 확대되었다. 기술협력과 지식공유의 가장 중요한 차이는 지식공유의 초점이 개인과 기관을 포괄하는 제도적 환경 개선으로 확대되어, 사회적, 법적 관계를 구성하는 규칙과 규범의 구성에 관심을 갖는다는 점이다. 수원국 역량강화를 위한 지식공유는 공여국이 수원국에게 기술과 지식을 일방적으로 제공하는 것이 아니라, 수원국의 필요, 우선순위, 환경과 맥락이 강조되었다는 측면도 이전 시기에 이행된 기술이전과의 차이점이다.

---

29) 신원규·이규찬(2021), p.33.

공여행위자들, 특히 국제금융기구(International Financial Institutions)에 대해서 획일적인 지식 전수와 낮은 효과성에 대한 비판이 대두되자<sup>30)</sup> 1990년대 중반 이후에는 정형화된 정책 처방과 이에 대한 구속성을 낮추고 수요자 중심의 지식 서비스를 확대하였다. 수요자 중심의 지식 서비스란 데이터 수집과 분석, 종합적인 전략과 제도 계획 수립과정에서 수원국이 주도권을 갖고 자원 배분, 정책 우선순위 및 목표를 설정할 수 있도록 수원국과 상호작용을 통해 맞춤형 지식을 제공하는 것을 의미한다.

기술협력의 범주와 내용이 확대되면서 지식공유로 개념이 확장되었지만 좁은 의미의 기술협력 역시 그 필요에 따라 고유의 역할을 이행하며 여전히 병행되고 있다. 차이점은 이전의 기술협력이 개발 원조 프로그램 또는 프로젝트의 일부로서가 아니라 ‘기술협력’을 위한 독립적인 프로그램들이 이행되기 시작하였고, 이는 주로 제도적 측면까지 연계되는 경우가 많았다. OECD DAC는 이를 독립적 기술협력(Free-standing Technical Cooperation)이라고 지칭한다.

#### (4) 디지털 시대의 지식공유: 2010년대 이후

최근에는 사회 전반에서 디지털 기술의 진보에 따른 다양한 변화가 나타남에 따라 지식공유도 디지털 역량강화라는 새로운 흐름에 직면하게 된다. 주요 개발협력 행위자들은 장기간에 걸친 개발 경험과 연구 기능을 통해 축적한 지식을 기반으로 새로운 이슈들에 대응한다. 동시에 빅데이터나 온라인 플랫폼 등을 이용한 새로운 방식과 지식

30) 대표적으로 세계은행과 IMF는 정책자문을 통해서 재정원칙 준수, 정부 보조금 삭감, 세금 개혁, 무역 자유화와 시장 개방, 기간사업의 민영화, 경쟁 촉진을 위한 규제 완화, 재산권에 대한 법적 보장 등 워싱턴컨센서스를 획일적으로 전수한다는 비판에 직면하였다.



공유의 접목을 시도하고 있다. 정보와 지식의 디지털화(digitalization)는 개도국의 개발협력분야의 이해관계자들이 공여국의 정책결정자나 실무자들이 갖는 개발정책과 관련된 정보에 접근하는 것을 용이하게 만들었다. 이처럼 정보와 지식 접근성을 제고하는 방식은 선진국과 개도국 간의 디지털 격차를 줄이고 개도국의 지식 생산성 향상에 기여할 수 있다.

21세기 인류는 교통·통신의 발달로 빠른 세계화를 경험하였지만, 2020년 발생하여 전세계를 휩쓴 코로나19로 인하여 최근의 생활 방식에 큰 제약을 받았다. 물리적인 이동과 소통이 어려워지자 오히려 디지털과 온라인을 통한 지식공유가 강조되는 경향이 나타났다. 디지털 격차로 인하여 느끼는 불편함이 일상의 불편을 넘어 생존의 위기로 부각되면서 디지털 기술의 확산에 관심이 증폭된 것이다.

디지털 역량강화를 위한 지식공유 프로그램은 개도국과 저개발국에서 특히 디지털 취약계층을 별도로 분류하여 그들의 정보 격차 실태를 파악하고, 이를 기반으로 디지털 취약계층에게 정보통신기술(Information and Communications Technology, ICT) 지원을 모색하고 있다.

## (5) 시기별 기술협력 및 지식공유의 특징

〈표 1-1〉 시기별 기술협력 및 지식공유 특징

시 기	목 적	특 징	주요 내용
1980년대 이전	개발 프로젝트 성공: 개인의 기술적 역량증진	개별 프로젝트 단위의 좁은 의미의 기술지원	프로젝트 관련 사업타당성 조사, 설계 및 감독 특정 분야 기술연수 등
1980년대~ 1990년대 중반	공여국과 수원국의 지식격차 해소: 기관역량 강화	분야별 전문가를 제공하여 기술, 지식, 발전경험 등 지식공유	조건부정책차관을 보조하는 정책자문, 기관 설립, 조직개편, 전문가 및 공무원 교육
1990년대 중반~ 2010년대	수원국이 스스로 발전할 수 있는 국가역량 강화	독립적 기술원조 및 지식공유 프로그램, 수원국 주인의식, 남남협력	체제전환국에 대한 정책자문, 법정책 수립, 제도적 환경 개선
2010년대 이후	디지털 역량 강화	코로나19 이후 가속화	빅데이터, 온라인 플랫폼 지식의 디지털화

자료: 저자 작성.

〈표 1-1〉은 앞서 논의한 시기별 기술협력과 지식공유의 특징을 정리한 것이다. 요약하자면 1950-70년대까지는 인프라 구축 등의 대형 개발 프로젝트에 병행된 좁은 의미의 기술지원이 이루어졌으며, 담당자 개인의 기술적 역량증진에 초점이 맞추었다. 기술이전은 주로 사업 타당성 조사, 설계 및 감독에 필요한 기술을 이전하기 위한 연수나 교육훈련의 형태로 이루어졌다. 1980년대부터 1990년대 중반 사이의 시기에는 인적 자원에 대한 관심이 증대하면서 기술협력의 범주가 교육, 행정, 보건 등 다양한 섹터로 확대되었고 분야별 전문가가 참여하기 시작하였다. 아울러 정책 자문형 기술원조가 늘어나면서 지식과 발전경험을 공유하는 것이 중요해졌다. 마지막으로 공여국과 수원국

간의 수평적인 관계가 강조되는 맥락을 반영하여 일방적인 기술이전 방식이 현지 맥락과 필요를 반영하는 기술협력으로 전환되었다.

1990년대 중반 이후에는 저개발국가의 국가역량 강화에 초점이 맞춰지면서 개도국의 맥락을 충분히 고려하면서 지식, 기술 그리고 개발의 경험을 공유하는 지식공유가 등장하였고, 이는 규범과 제도에 관심을 갖는다는 측면에서 이전의 기술협력과 근본적으로 다른 접근을 보인다. 최근에는 디지털 시대 전환에 발맞추어 개도국과 선진국들 사이의 디지털 격차를 줄이고 개도국의 지식 생산성 향상을 지원하는 방향의 지식공유 프로그램이 등장하였다. 특히 코로나19가 디지털 대전환을 가속화하면서 디지털을 활용한 개발협력이 중요한 의제로 부상하며 디지털 역량강화를 위한 지식공유와 기술협력 필요성이 더욱 강조되고 있다.

### Ⅲ. 주요 국제개발행위자가 제시하는 지식공유 개념과 분류

지식공유에 대한 일반적으로 합의된 학문적 정의는 아직 이루어지지 않았다. 다양한 개발협력 행위자들이 가치와 방향성을 반영한 지식공유의 개념을 제시하고 이를 기반으로 한 프로그램을 이행해왔다. 본절은 주요 행위자들이 제시하는 지식공유 개념을 소개하고 비교한다. 기술협력과 지식공유는 기업 내, 기업 간, 국가 및 개인 등 다양한 주체들 사이에서 이루어질 수 있지만 본고에서는 국가, 국제기구 및 다양한 국제개발행위 주체에 의해서 개발협력을 목적으로 한 지식공유 및 기술협력에 한정하여 논한다.

먼저, 기술협력에서의 기술은 사전적으로 어떤 일을 정확하고 능률적으로 해내는 솜씨라는 일차적 의미를 가진다. 아울러 일반적으로 과학 지식을 생산 및 가공에 응용하는 방법이나 수단을 포함하는 실용적인 의미를 함축하고 있다. 기술협력 초기에 사용되었던 ‘기술 이전’의 개념은 연구개발의 결과를 다른 섹터나 행위자에게 이전하는 것으로 상대적으로 좁게 정의된다.<sup>31)</sup> 반면 기술협력은 기술지원 과정에서 수원국의 사회경제적 제도와 맥락이 충분히 반영되고, 사업의 이행 과정과 결과에서 공여국과 수원국 사이의 수평적인 관계가 유지되는 것을 의미한다.

기술협력의 개념이 상대적으로 좁고 명확하게 정의되는 것과 비교할 때 지식공유 개념은 지식공유가 이미 중요한 개발협력 프로그램의 유형으로서 널리 확산되었음에도 불구하고 행위자별로 다양하게 제시된다. 세계은행, 유엔과 공여국 그룹은 각 행위자가 강조하는 지식공유의 특징을 바탕으로 지식공유의 개념을 독자적으로 정의해왔다.

## 1. 세계은행이 제시하는 지식공유 개념

먼저 세계은행은 장기적인 경제발전을 위한 기술진보와 지식공유의 중요성을 가장 먼저 인식하고 이후 지식공유 담론을 선도한 기관이다. 세계은행의 윌펜손 총재는 과학적 기술적 정보와 지식공유가 국가나 지역 발전에 핵심적인 요소라고 강조하였다.<sup>32)</sup> 세계은행은 이러한 기조를 바탕으로 1990년대 후반부터 체제전환국들이 시장경제에 정착륙하는 것을 지원하기 위해서 독립적인 기술원조의 수요에 발빠르게 대응하는 동시에 기존의 국제금융기관에서 ‘지식기관의 역할’을 정립

31) 이성근·안성조·이관률(2005), p.32.

32) 윌펜손(James Wolfensohn) 세계은행 총재의 1996년 세계은행/IMF 연차총회 연설 중

하였다. 체제전환국에 대한 초기 세계은행의 연성기술협력 즉 정책 자문의 내용은 주로 무역자유화, 국가재정 및 세금 체계 개혁, 재산권 보장 등이었는데 수원국의 제도와 현실적 상황을 고려하기보다는 워싱턴 컨센서스의 원칙을 적용하는 일방적인 방식이었다. 이후 세계은행은 획일화된 지식과 기술의 전수가 체제전환국과 개도국에서 순조롭게 적용되지 않는 것과 효과성이 낮은 것에 대한 비판을 받아 드려 수요자 중심의 서비스를 확대하기 시작하였다.

세계은행의 세계개발보고서 「발전을 위한 지식(Knowledge for Development)」에 따르면 지식은 일반적으로 공공재에서 발견할 수 있는 두 가지 특성을 가지고 있기 때문에 시장 상품화(marketability of knowledge) 되기보다는 비용을 지불하지 않고도 사람들이 공유해서 사용할 수 있다고 설명한다. 첫 번째 특성은 지식의 사용이 ‘비경쟁적(nonrivalrous)’이라는 것이다. 한 사람이 어떤 특정 지식을 사용하는 것이 동일한 지식을 다른 사람이 사용하는 것을 배제하지 않는다는 것이다. 두 번째 특성은 지식의 ‘비배타성(nonexcludable)’이다. 어떤 지식이 이미 공공연하게 사용된 경우 지식을 창출한 사람이 다른 사람들이 그 지식을 사용하는 것을 방지하는 것이 현실적으로 어렵다는 것을 의미한다.

지식의 이같은 공공재적 특성 때문에 민간 영역은 지식을 창출하는데 소요되는 비용을 충분히 보상받도록 특허권, 저작권, 지적재산권 등의 방식으로 지식 창출에 대한 권리를 보장한다. 그러나, 세계은행은 개발도상국의 경우, 특히 사회적 이익이 개인의 이익을 훨씬 증가하는 상황에서 지식의 확산 필요와 지식 창출을 독려하기 위한 노력 사이에 균형이 필요하다고 주장한다.<sup>33)</sup>

33) World Bank(1998-1999), pp.1-56.

이런 맥락에서 세계은행은 첫째, 높은 수준의 ‘개발지식 창출자(knowledge producer)’, 둘째, 수원국의 문제해결을 위해 가용한 지식을 현지에 맞춤형으로 제공할 수 있는 ‘개발지식 가공자(knowledge customizer)’, 마지막으로 국제사회와 정부, 민간, 그리고 시민사회를 연결해주는 ‘지식연계자(knowledge connector)’로써 자신의 역할을 규정하였다. 이같은 맥락에서 지식공유의 개념을 첫째, 연구와 경험을 통한 지식의 체계적 습득과 조직화, 둘째 지식 축적과 가공을 통해 지식과 정보에의 원활한 접근성 보장, 셋째, 상호작용과 협력을 통한 지식의 전파라고 소개한다.<sup>34)</sup> 특히 지식공유를 촉진하기 위해서는 다양한 개발협력주체들의 경험과 지식이 축적되고 공유되어야 한다는 측면에서 지식 네트워크 형성을 강조한다. 지식 네트워크는 개발지식을 창출하는 데 있어 규모의 경제를 달성하도록 하기 때문이다.

## 2. UNDP가 제시하는 지식공유 개념

UNDP는 지식공유를 역량발전을 위한 기술 수준, 지식관리, 생산 능력에 관한 지식공유, 기법전수를 통한 인적자원 개발을 위해 기획된 미시적 지원협력을 총칭한다고 정의한다.<sup>35)</sup> UNDP는 전세계 170여 개 국가에서 개발 프로그램을 이행하는 글로벌 행위자로서 다양한 개발 경험을 축적해 왔다. 또한 1998년부터 개발 사례들로부터 얻은 지식과 교훈을 공유하고 비교분석하는 방식으로 기존에 축적된 개발경험을 활용하는 방안을 자체적으로 연구해왔다.

---

34) World Bank(2011).

35) UNDP(2006).

2000년대에 들어서면서 UNDP는 지식이 수원국에게 뿐 아니라 UNDP를 포함한 모든 공여행위자들에게도 중요하다는 점을 인식하고 일찍부터 기관 내에서의 지식관리에 초점을 맞췄다. 다시 말해 지식을 개발사업의 이행에 있어 개도국에 제공할 수 있는 핵심적인 결과물이자 동시에 성과를 내기 위해서 조직내에서 필요로 하는 주요 자원으로 규정하였다. 이런 맥락에서 UNDP는 조직 내부의 기술적 측면에서의 ‘지식관리’와 ‘지식공유’를 구분하기도 한다. 아래 <표 1-2>는 지식관리와 지식공유의 특징을 비교해서 보여준다.

<표 1-2> 지식관리와 지식공유 비교

지식관리(Knowledge Management)	지식공유(Knowledge Sharing)
기업경영 방식에서 파생된 것으로 기업내 존재하는 지식 파악, 문서화, 정보통신기술 등을 이용한 데이터베이스 구축 등 기술적 관점의 조직 내부(internal) 지식공유	내부에 축적된 지식과 외부협력으로 창출된 지식을 다양한 개발행위자들과 공유. 지식을 공유하는 수단과 네트워크를 구축에 적극적인 관심을 갖는 사회적 관점의 외부(external) 지식공유

자료: 저자 작성.

UNDP는 2014년 「지식관리 전략 프레임워크 2014-2017(Knowledge Management Strategy Framework 2014-2017)」를 수립하면서 개발 경험을 연계한 지식 창출, 가공 및 확산과 사용을 본격적으로 시작하였다. 이 전략문서는 요컨대 개발 지식과 개발이슈를 다루는 해결책(solutions)이 더 잘 활용되도록 조직의 개방성, 민첩성, 그리고 적응성을 증진하는 것을 목적으로 한다.<sup>36)</sup> 「지식관리 전략 프레임워크(2014-2017)」는 UNDP가 지식 중심의 혁신적이고 개방적인 기관으로

36) UNDP(2014).

스스로 정체성을 확립한 것을 잘 보여주는 문서라고 볼 수 있다. UNDP의 인식은 기술협력이 기술, 지식, 정보의 일방적인 전수(transferring) 방식으로 이뤄졌던 것과 상반되게 지식공유가 쌍방향적인 성격을 가진 것으로 지식공유의 개념과 방향이 전환된 것을 잘 보여준다.

### 3. 공여국 그룹들이 제시하는 지식공유 개념: OECD DAC와 G20 개발워킹그룹

주요 국제기구들 뿐 아니라 공여국들로 구성된 OECD DAC와 G20 개발그룹도 지속가능발전에 있어 지식공유의 중요한 역할을 인지하고 이를 적극적으로 활용하고 있다. OECD DAC는 먼저 기술협력을 ‘훈련, 연구, 인적자원개발 그리고 그와 관련된 비용의 제공을 통해 개도국의 지식수준이나 기량, 기술적 노하우 또는 인적 자원의 생산성을 향상시키는 내용의 서비스를 제공하는 프로그램’으로 정의하였다.<sup>37)</sup> 또한 지식공유의 범주를 공여국이 개도국을 위해서 제공하는 지식, 기술적 노하우, 생산역량 향상을 위한 내용을 총체적으로 아우르는 것으로 인식하고 기존의 모든 자원을 보다 효율적으로 사용하게 하는 다양한 지식과 인적자본 향상을 위한 모든 활동을 의미한다고 설명한다.

G20 개발워킹그룹(Development Working Group)은 지식공유란 하나 또는 여러 국가에서 성공한 개발 모델이나 문제해결책을 협력 관계를 통해서 다른 국가들로 이전하는 것으로 정의한다.<sup>38)</sup> 특히, 수원국의 개발협력 이해관계자들이 지식공유를 통해 공여국과 국제

37) OECD DAC, Glossary of Key Terms and Concepts, (<https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>). (검색일: 2022.07.02.).

38) G20 Development Working Group(2013).



기구가 장기간에 걸쳐 쌓은 개발관련 지식과 경험, 그리고 공여국의 정책결정자에게 축적된 정보에 보다 직접적으로 접근이 가능하다는 점에서 실천적으로 중요한 의미를 갖는다고 강조한다. 아래 <표 1-3>은 위에서 살펴본 세계은행, UNDP, OECD DAC, 그리고 G20개발위킹 그룹의 지식공유 개념을 압축적으로 비교한다.

종합해보면 각 행위자 별로 중점적으로 부여하는 가치나 접근방식에 따라 제시된 지식공유 개념은 조금씩 상이하지만 국제기술협력 및 지식공유는 최종적으로 국가의 역량을 개발하는 것을 목적으로 한다는 의미로 수렴하는 경향을 보인다.

<표 1-3> 주요 행위자가 제시한 지식공유 개념

행위자	지식공유 개념
세계은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구와 경험을 통한 지식의 체계적 습득과 조직화</li> <li>- 축적된 지식과 정보에 대한 접근성 제고</li> <li>- 상호작용과 협력을 통한 지식의 전파</li> </ul>
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술수준, 지식관리, 생산능력에 관한 지식공유</li> <li>- 인적자원 개발을 위해 기획된 지원</li> <li>- 문제해결을 위한 정보 해석과 적용 능력 공유</li> </ul>
OECD DAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공여국이 개도국을 위해 제공하는 지식, 기술적 노하우, 생산역량 향상</li> <li>- 기존 자원을 보다 효율적으로 사용할 수 있도록 하는 모든 종류의 지식</li> <li>- 인적 자본 향상을 위한 모든 활동</li> </ul>
G20 개발 위킹 그룹	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 국가에서 적용되고 증명된 개발 모델과 해결책 공유</li> <li>- 개발 전문성 및 증거기반 공공정책과 관련된 정보 중 문서화하기 어려운 정보에 대한 직접적 접근</li> <li>- 개인, 조직, 사회의 역량발전을 위하여 외부의 지식을 적용하는 과정</li> </ul>

자료: 저자 작성.

#### 4. 지식공유 프로그램의 분류

지식공유 개념이 포괄하고 있는 개발사업들은 현실적으로 어떻게 분류되는가? OECD는 원조의 흐름을 정확하게 파악하는 것을 목적으로 1973년 공여국보고체계(Creditor Reporting System, CRS)를 도입하여 개별 원조 공여에 대한 구체적인 정보를 포함한 데이터베이스를 구축하였다.<sup>39)</sup> CRS 목적 코드(purpose codes)는 1995년 이후 매년 OECD 통계작성반이 국가와 다자기구들이 보고한 내용을 취합하는 방식으로 데이터를 집계한다. CRS는 개별 프로그램에 대해서 섹터, 공여자, 원조의 유형, 자금 흐름의 유형, 자금 형태별 지출액과 약정액, 지원 채널, 수원국 등 다양한 필터링을 통하여 부문별 데이터베이스를 축적하고 있다.

CRS 목적 코드는 크게 섹터(sector), 원조 전달 양식(modalities), 원조의 정책적 목적(policy objective)에 따라서 분류된다. 섹터는 다시 크게 10개의 대분류로 우선 구분되고, 대분류의 하위 단위인 중분류 항목을 기준으로 데이터가 집계된다. 지식공유는 원조 양식의 하위 단위 분류 중 하나인 ‘전문가 및 기타 기술지원(expert and other technical assistance)’에 포함된다.

그러나 제2절에서 살펴본 바와 같이 CRS의 분류체계가 구성된 이후 기술협력과 지식공유의 흐름에 큰 변화가 있었다. CRS 목적 코드에서의 ‘전문가 및 기타 기술지원’ 분류는 보다 좁은 의미에서의 기술

39) CRS는 ODA 통계를 구체적으로 수집하여 각 국가의 ODA가 어떤 목적으로 사용되고 있는지 검토하기 위해 원조 목적과 이행방식 별로 분류한다. CRS가 도입된 이후에도 1990년대 초반까지 각 국가로부터 관련 데이터를 서면으로 제출받으면서 데이터 수집에 정확도가 떨어지고 많은 시간이 소요되었으나, 1990년대 중반 이후 각 국가가 주요 정보를 데이터화하여 직접 업로드할 수 있게 되면서 정확성과 신속성이 높아졌다. 2000년 이후에는 CRS로 모든 회원국들 간의 양자ODA의 90%까지 포착하였다고 평가받고 있으며 2003년 이후에는 양자 ODA에 관련해서는 100% 수준으로 포착하고 있다.

협력 프로그램을 전제로 구성된 분류이며, 기술협력과 지식공유의 개념과 범주의 변화를 충분히 반영하지 못한다는 단점이 있다. 최근 지식공유 프로그램이 다양한 섹터로 확대되고 연성기술협력이 독립적으로 수행되는 경향을 충분히 반영할 수 있도록 분류체계의 보완이 필요하다.

## Ⅳ. 세계은행의 지식공유 모델

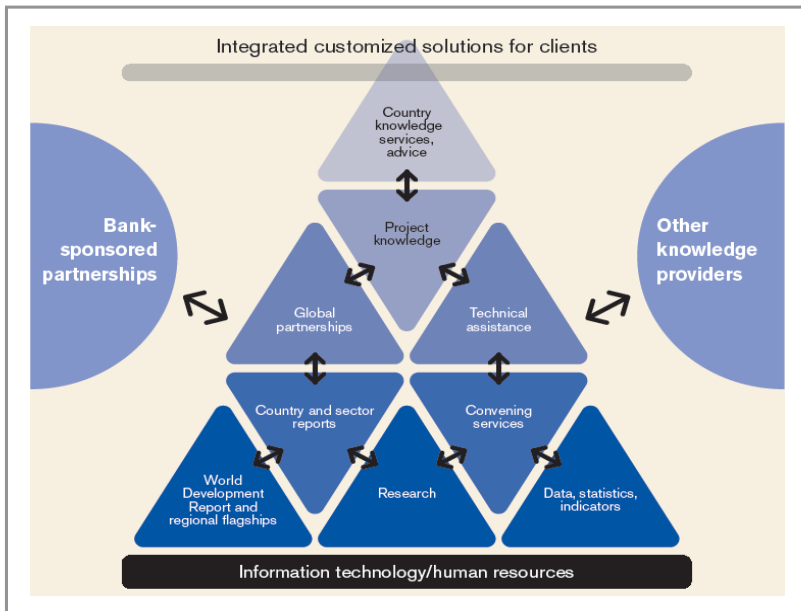
### 1. 지식 생태계의 구성

세계은행은 개발지식을 활용하여 개발성과를 제고하기 위한 실천적인 노력의 일환으로 개발을 위한 지식과 인적 자본을 바탕으로 여타의 파트너들과 협력하여 수원국의 맥락을 반영한 통합적 솔루션을 제공하는 새로운 접근을 시도하였다. 개발을 위한 지식 접근방법은 포괄적인 지식 서비스 체계 수립, 데이터 관리 기능 강화, 지식관리 경영기법 도입 등 내부에 축적된 지식과 경험을 최대한 활용하여 연구역량을 강화하고 증거기반 정책 자문 솔루션과 실무 기반 기술협력을 결합하여 지식공유 사업의 방법론적 고도화를 꾀한 것이다.

〈그림 1-1〉은 세계은행의 지식활동과 연계된 생태계가 어떻게 구조화되어 있는지 보여준다. 은행의 지식생산과 이에 기반한 서비스는 복잡한 시스템 내에서 상호작용으로 이루어지는 생태계로 구성되어 있다. 이 생태계에 따르면 각 지식 생산은 구체적인 목적과 대상이 정해져 있는 반면, 정보는 시스템 전체와 기관의 경계를 넘어 공유된다. 연구를 통해서 확인한 지식은 실제 프로그램으로부터 얻은 교훈 및 최근 수집된 정보와 분석과 결부되어 문제 해결책을 제시

한다.<sup>40)</sup> 해결책들은 기술협력이나 지식공유 프로그램 뿐 아니라 다양한 종류의 보고서와 워크숍 등으로 세계은행 내부 기관이나 외부의 파트너들을 통해서 전파된다. 세계은행은 이 지식공유 생태계는 개발 협력 현장에서의 프로그램 운영 경험에 기반한 최신의 진단 및 분석과 결합할 때 가장 효과적으로 운영될 수 있다는 점에서 개발 경험과 연구의 연계를 강조한다.

〈그림 1-1〉 세계은행의 지식 활동과 연계된 생태계



자료: World Bank(2011).

40) World Bank(2011), pp.7-18.

## 2. 지식활동의 분류

다음의 <표 1-4>는 세계은행의 지식활동을 외부 고객대상, 공공재, 그리고 기관 내부를 위한 활동으로 구분해서 그 종류와 각 프로그램의 목적을 보여준다. 세계은행이 제공하는 지식서비스는 광의의 의미에서 첫째, 핵심지식활동, 둘째, 비핵심지식활동, 셋째, 파트너십 기반의 유사핵심지식활동, 넷째, 사업의 일부로서 지식활동 등 네 가지 유형으로 분류된다. 세계은행의 가장 중요한 지식서비스는 독립적인 지식 공유 프로그램인 핵심지식활동을 기반으로 한다.

핵심지식활동은 개발지식 생산, 가공 및 확산과 직접 관련된 활동이다. 핵심지식활동은 다시 지식활동의 대상에 따라 외부 고객을 대상으로 한 활동, 조직 내부를 대상으로 한 활동, 그리고 공공재로서의 지식활동으로 구분할 수 있다. 핵심지식활동은 다시 수원국 대상 지식서비스인 정책제언, 수원국의 개발문제를 해결하기 위한 연구를 수행하여 도출한 개발지식과 정책권고안을 전달하는 분석 서비스, 내부직원 및 글로벌 공공재로서의 지식서비스로 구성된다.

비핵심지식 활동은 세계은행의 효율적인 경영을 위한 재원의 효과적인 활용과 관련된다. 구체적으로 협력국 및 분야별 전략 개발, 책무성과 사업효과성 제고를 위한 독립평가, 세계은행 주도의 글로벌 파트너십 활동 등이 포함된다.

세 번째로 파트너십 기반의 유사 핵심지식은 외부행위자가 파트너십에 참여하여 지식 공유사업을 이행하는 것을 의미하고 마지막으로 사업의 일부로서 지식활동이란 특정 차관사업이나 경제사회부문 프로그램 및 프로젝트의 사업 목적 달성을 위해 기획이나 운영에 포함되는 여러 지식활동을 말한다.

〈표 1-4〉 세계은행의 핵심 지식활동

범주	종류	목적
외부 고객 대상	경제 및 섹터	정책 정보제공
	기술협력	개혁이행 및 기관 역량강화 지원
	영향평가	개발사업 결과 분석
	외부 훈련	훈련
공공재	연구	지식과 토론을 발전시키기 위한 엄격한 수단(tools)로서 연구
	세계개발보고서 <sup>41)</sup>	개발 정책을 위한 새로운 방향 제시
	글로벌 모니터링	정책 입안자, 학계, 그리고 시민사회를 위한 데이터와 정보
세계 은행 내부	지식생산	은행 내에서 지식 흐름 지원활동
	새로운 상품 개발	은행을 위한 새로운 상품의 개발

자료: World Bank(2011)을 참고로 저자 작성.

### 3. 지식공유 담당 기관

2013년 당시 김용 세계은행 총재는 지식공유에서 한발 더 나아가 세계은행이 지식은행의 역할을 고도화할 것을 꾀했다. 이를 위하여 세계은행은 개발 문제의 해결책 도출을 위한 분야별 협력을 증진하는 ‘문제해결은행(Solution Bank)’으로 발전할 것을 선언하였다. 이후 세계은행은 문제해결은행으로서 지식공유와 금융 서비스와의 연계를 제도화하였다. 다음 〈표 1-5〉는 세계은행 내에서 지식공유 및 기술 협력을 담당하는 기관을 소개한다.

41) 세계개발보고서(World Development Report)는 세계은행이 중요한 개발이슈를 선정 하여 매 2년 마다 발간하는 보고서이다.

〈표 1-5〉 세계은행의 지식공유 담당기관

범주	목적
개발경제 연구부서	개발연구의 중추적인 기관으로서 글로벌 경제 모니터링 및 예측을 담당하고 국가별 통계를 포함한 데이터관리를 통해 직접 개발지식을 창출하는 연구부서로서 지식공유의 핵심적인 역할을 담당
국별 사무소	은행 내에 축적된 가용 지식을 수원국의 맥락에 맞추어 재가공하여 수원국에 제공하는 역할을 담당하며, 이 과정에서 수원국과 긴밀하게 협력
세계은행 내부	<p>통합적인 지식공유를 목적으로 분야별 전문부서인 Global Practices(GP)와 범분야 이슈 담당하는 Global Themes(GT)를 설립</p> <p>GP와 GT는 국별사무소와 함께 수원국과의 상호작용을 통해서 수원국의 문제 진단, 정책제언, 기술지원, 차관사업 정보 등을 제공</p>
온라인 플랫폼	오픈 러닝 캠퍼스(Open Learning Campus, OLC)는 세계은행기관(WBI) <sup>42)</sup> 의 역할을 세분화하여 세계은행의 연수 및 교육 전문 부서로서 내부적 지식 서비스에 핵심적인 역할을 담당

자료: World Bank(2011)을 참고로 저자 작성.

2013년 이후 세계은행은 지식공유를 금융사업과 유사한 ‘상품(product)’으로 분류하여 사업진행 경과, 산출물(deliverable output) 등을 관리하고 독립평가를 실시하였다. 또한 세계은행은 수원국에 증거에 기반(evidence based)한 범분야적 지식 솔루션은 제공하는 역할을 역임하게 된다. 이로써 세계은행은 각 수원국에 대한 체계적

42) OLC 설립에 앞서 1999년 기술협력 특화기관으로 World Bank Institute(WBI)를 설립하였다가, 2016년 이를 폐지하고 OLC가 그 역할을 흡수하였다.

진단보고서(Systematic Country Diagnostic)를 통하여 국별 핵심 발전제약을 심층분석하고 국별 파트너십체계(Country Partnership Framework)를 통해서 체계적 진단보고서에서 발견한 문제를 해결하는 문제-해결(problem-solving) 체계를 갖추게 되었다.

## V. 소 결

요컨대 지식공유 및 기술협력 관련 개념과 용어는 기술협력과 지식공유는 지칭하는 범주와 시기, 행위자에 따라 용어와 개념이 지속적으로 변주되어 왔다. 제2절에서 자세히 설명한 바와 같이 내생적 성장이론을 기반으로 장기적 경제성장의 핵심 요소로 기술의 진보가 주목받게 되면서 개발협력 분야에서도 기술이전에 대한 관심이 증대하였다. 대규모 인프라 구축 사업의 일부로 병행되던 단순 기술이전은 이후 섹터가 확대되면서 다양한 전문가가 투입되기 시작하였다. 1990년대 중반 이후, 체제전환국을 중심으로 제도와 시스템에 대한 연성기술협력 수요가 높아지면서 지식공유 프로그램이 확산되었다. 그 이후 공여국들은 선진국과 개도국 간의 근본적인 지식의 격차를 줄임으로써 개도국의 경제성장과 사회발전을 가속화하고자 하는 다양한 노력을 경주하였다. 특히 주요 국제기구와 공여국 그룹들은 각기 지식공유의 개념을 정의하고 이를 바탕으로 지식공유 프로그램을 적극적으로 이행해 왔다.

국제개발협력 분야에서 지식공유를 선도해 온 세계은행은 1990년대 중반 지식공유에 대한 수요 증대에 부응하여 ‘지식은행’으로, 또 최근에는 한걸음 더 나아가 ‘문제해결은행’으로서 기관 고유의 역할을 확장



하였다. 세계은행은 특히 지식의 비경쟁성과 비배타성에 주목하였다. 국제 공여행위자들이 지식을 창출하고 관리하는 데 소요되는 비용을 부담하고, 창출된 지식이 개도국 현지의 정치경제적 제도와 사회문화적 맥락에 맞게 적용될 수 있다면 지식이 가지고 있는 힘과 잠재력은 지속가능한 개발의 주요한 동력이 될 것으로 확신했다. 이러한 맥락에서 세계은행은 스스로 연구개발을 통해 지식을 창출하고 다양한 사업으로부터 축적된 개발 경험을 목적에 부합하게 결합하여 다양한 이해관계자들 사이에 공유하려는 노력을 지속해왔다.

지식은행으로서 기능하기 위해서 세계은행은 지식활동 생태계를 구축하였다. 지식활동 생태계는 정보기술의 발전과 은행 내 인적 자원을 기반으로 한다. 연구개발을 통한 지식과 가장 최근에 수집된 데이터 그리고 사업 성과를 결합하여 새로운 지식을 창출한다. 창출된 지식은 경우에 따라 특정 수원국에게 맞게 재가공 되어 적용되기도 하지만 일반적으로 여러 가지 형태의 보고서와 층위별 워크숍을 통해서 다양한 개발협력 이해관계자들이 공유한다. 이 과정에서 세계은행을 포함한 다양한 국제개발협력 행위자들은 지식공유를 위한 글로벌 파트너십 또는 네트워크를 구축하였다. 네트워크와 파트너십을 통해 행위자들 간의 상호연계가 점점 강화된다면, 행위자들 간의 지식공유 시너지를 낼 수 있는 환경이 갖추어질 것으로 기대할 수 있다.

본고는 단순 기술의 이전에서 현대 개발협력분야에서 진취적인 지식공유에 이르기까지 그 이론적 논의, 개념과 범주, 역할의 변천을 면밀하게 고찰하였다. 아울러 지식공유를 선도하는 세계은행의 지식 공유 모델을 분석하여 지식공유의 정책적, 실천적 함의를 살펴보았다. 최근 전세계를 휩쓴 코로나19 감염병은 디지털 시대의 전환을 앞당겼다. 현대와 같은 지식기반 사회에서 지식공유는 개도국의 발전에

필수불가결한 요소이다. 지식공유를 통한 범분야적 개발문제 해결을 위해서 범지구적인 지식공유 네트워크를 강화하고 이를 통하여 개도국의 지식 접근성을 높여 발전을 가속화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중요할 것이다.

## 제2장

# 북한의 지식공유 인식과 정책적 대응<sup>\*</sup>

## 1. 들어가며

전 지구적으로 지식은 성장의 주요 동력으로 강조되고 있으며 개발 협력 분야에서도 물질적 지원이 내재하는 한계를 극복하고 개발의 효과성을 제고하기 위한 핵심 수단으로 인식되고 있다. 국제협력에서 지식이 효과적인 핵심요소로 인지되며 지식공유와 기술협력이 부각되고 있는 배경에는, 급격한 정보통신기술의 발전으로 인한 지식경제 기반 사회로의 전환이라는 흐름이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 북한도 이러한 세계적인 추세에 따라 지식의 중요성을 인지하고 지식경제 강국에 부합하는 강성국가 건설을 국가발전 전략으로 내세우며 세부 계획을 국가정책에 반영해오고 있다. 북한에서 지식공유에 대한 인식의 중요성은 지식경제사회로의 진입을 공식 선언한 김정일 시대에 부각되기 시작하여 김정은 집권 이후 더욱 강조되고 있는 추세이다. 김정은 정권은 사회주의 지식경제를 국가발전의 비전으로 내세우면서 사회주의 강성국가 건설의 전략적 노선으로 과학기술중시를 제시하였다.

\* 제2장 작성을 위해 자문해 주신 경남대학교 극동문제연구소 임을출 교수님께 깊이 감사드립니다.

과학기술중시 노선으로 북한은 “자기 땅에 발을 붙이고 눈은 세계를 보라”는 김정일식 세계화를 승계하여 체제의 생존을 우선하면서도 최첨단기술의 도입을 위한 국제협력을 강조하고 있다. 주체적인 사고를 유지하면서 외부세계의 우수한 것들을 실정에 맞게 도입해야 한다는 실용주의적 기조 하에 김정은 정권은 국가발전을 위해 선진기술의 도입을 적극적으로 주문하고 있다. 따라서 향후에도 외부와의 지식 공유와 기술협력 추진을 위한 북한의 노력은 계속될 것으로 보인다.

본 장은 북한의 지식공유나 기술협력에 대한 인식의 변화와 그에 따른 정책적 대응을 파악하기 위해 당의 노선 변화와 북한이 수립한 핵심적인 정책문서들을 면밀히 분석하고자 하였다. 이를 위해 김정은 정권에서 작성한 문건 중 최고의 권위와 공식성이 있는 ‘국가경제발전 5개년전략’과 ‘국가경제발전 5개년계획’을 중심으로 북한의 주요 학술지와 대외선전매체 그리고 UNSF 2017-2021과 VNR 등을 활용하였다. 특히 국가경제발전 5개년전략과 국가경제발전 5개년계획은 당의 노선과 핵심적인 경제정책이 반영된 총체적 산물이라는 점에서 북한의 지식공유와 기술협력에 대한 인식의 변화에 그에 따른 협력의 수요를 파악하는데 유의미한 문건들로 판단된다. 북한의 지식공유에 대한 인식을 파악하고 개발수요를 이해하는 시도는 향후 북한의 개발 역량 강화하기 위한 남북 지식공유 방안을 모색하는데 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

## II. 국제사회의 지식경제기반사회로의 전환과 북한의 노선 변화

### 1. 지식경제기반 사회로의 전환과 국제개발협력의 원조효과성 논의

최근 국제개발협력에 있어 개발목표 달성과 역량강화의 수단으로 지식공유와 기술협력의 중요성이 커지고 있다. 지식공유는 지식을 활용하고 유용한 지식을 상호 공유하는 것이 지속가능한 발전을 달성하고 개발협력의 효과를 제고하는데 중요한 요소라는 인식에 기반한다.<sup>43)</sup> 기술협력은 “지원국이 개발도상국을 위해 제공하는 지식, 기술적 노하우(know-how), 생산역량의 향상 등의 효율적인 사용과 인적 지식 자본의 향상을 위한 모든 활동”으로 정의한다.<sup>44)</sup> 지식공유와 기술협력에 대한 개념과 범주에 대한 정의는 다양하지만, 두 개념 모두 개발의 효과를 제고하기 위해서 단순한 물질적 지원이 아닌 유용한 지식이나 기술을 활용하는 것이 핵심적인 요소라고 강조하는데 방점이 있다. 특히 협력의 방식에 있어 일방적인 전수가 아닌 상호간에 지식이나 기술을 ‘공유’한다는 쌍방향적인 접근방식을 지향한다.

국제협력에서 지식이 효과적인 개발의 핵심요소로 인지되고 지식공유와 기술협력이 개발의 동력으로 중요성이 커질 수 있었던 배경은 급격한 정보통신기술의 발전으로 인한 지식경제기반 사회로의 전환이라는 흐름이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 국제개발협력의 역사에서 지식과 기술의 중요성은 초기부터 강조되었지만 개발협력에 실질적인

43) 서봉균(2012), pp.52-54.

44) OECD Stats, 웹사이트 (<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6864>) (검색일: 2022.07.15).

요소로 인지되지 못했었다. 하지만 20세기 후반부터 ICT의 급격한 발전과 세계화(Globalisation)로 지식경제학이 대두하였다. 지식을 강조하는 세계적인 흐름은 국제개발협력에도 영향을 미쳤다. 1996년 당시 세계은행 총재였던 울펜손은 세계은행과 IMF의 연차총회에서 향후 세계은행이 지식은행으로 역할을 하겠다고 선언하였다. 이 연설은 개발과 지식을 연계한 개발협력이라는 인식의 전환점이 되었다. 이후 국제사회는 개발을 위한 지식 활용의 중요성을 국제회의, 선언 등 다양한 방식을 통해서 더욱 강조해오고 있다. 2000년 MDGs의 채택에 따른 ‘새천년선언의 이행을 위한 행동계획(Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration)’에서는 정보통신기술이 지속가능한 개발을 촉진하고 빈곤감소를 위한 강력한 도구가 될 수 있음을 명시했다.<sup>45)</sup> UN SDGs 17번 ‘목표 달성을 위한 파트너십’에서는 기술 부문에서의 과학기술 및 혁신 분야에서의 국제협력 강화와 유리한 조건에서 개도국에 기술개발 및 이전 그리고 최빈국을 위한 적정기술의 사용 확산, 역량강화 지원의 확대 등의 내용을 담고 있다.<sup>46)</sup>

## 2.金正은의 지식경제강국건설과 과학기술중시 노선

북한도 지식경제기반 사회로의 전환이라는 세계적 추세에 맞춰 지식경제사회로의 진입을 선언하고 과학기술을 중시하는 당의 노선 하에 지식, 정보, 첨단기술의 중요성을 강조하고 있다. 김정일 정권 시절 정보기술 발전을 추진하면서 지식경제 개념이 도입된 것으로 보인다. 북한에서 지식경제는 “지식의 생산과 분배, 리용에 기초하여

45) 서봉균(2012), pp.54-56.

46) UN SDGs 웹사이트 (<https://sdgs.un.org/>) (검색일: 2022.7.27).

건설되는 경제”로 정의되고 있다. 지식경제시대에 대한 개념은 전 세계에서 통용되는 21세기 정보산업과 비슷한 맥락으로 사용된다. 북한은 정보산업시대나 지식경제시대를 “오늘날의 경제발전 시대를 규정”하는 것으로 “정보기술을 비롯한 첨단과학기술에 기초한 기술적진보와 지능화가 실현되며 정보나 지식을 중요한 생산자원”으로 설명하고 있다.<sup>47)</sup> 이는 지식기반경제(Knowledge-Based Economy)를 경제발전에 있어 지식, 정보 및 최첨단기술이 핵심적인 역할을 하는 것이라고 정의하고 있는 OECD의 개념과 크게 다르지 않음을 알 수 있다.<sup>48)</sup> 북한은 김정일 정권 시기 “CNC 기술을 포함한 첨단 기술분야들이 개척되면서 인류는 인간의 지식에 토대하여 발전하는 지식경제 시대에 들어섰다”고 선언하였으며,<sup>49)</sup> 현시대를 “과학과 기술의 시대, 정보산업의 시대”로 규정하였다.<sup>50)</sup> 특히 컴퓨터수치제어(Computerized Numerical Control, CNC)는 북한이 지식경제시대에 진입했음을 보여주는 상징적인 기술이라고 주장하고 있다.

사회주의국가에서는 ‘노선이 모든 것을 결정’한다는 점에서, 북한이 지식경제시대를 선언하고 지식과 정보통신 그리고 과학기술을 국가 경제성장을 위한 핵심 방안으로 강조하는 방향성은 당의 노선에 반영되고 국가경제발전전략과 같은 경제전략을 통해 구현되고 있다. 따라서 북한의 지식공유나 기술협력에 대한 인식을 파악하기 위해서는 우선적으로 당의 노선 변화를 살펴볼 필요가 있다. 김정은 정권은 2013년 경제건설과 핵무력 건설 병진노선을 국가전략으로 추진하였으며 2018년 4월 노동당 7기 3차 전원회의에서 ‘핵·경제 병진노선’의 종료를

47) 조성필(2018), p.65.

48) OECD 웹사이트(<https://stats.oecd.org/glossary/details.asp?ID=6864>) (검색일: 2022. 8. 1).

49) 김정일(2014), p.453.

50) 김정일, 김정일 선집, 제21권(중보판), p.77.

선언하고 ‘사회주의 경제건설 총력 집중’을 새로운 국가전략으로 채택하였다.<sup>51)</sup> 그리고 과학기술중시를 ‘사회주의강성국가건설’의 전략적 노선으로 제시하였다. “경제 산업에서 전환을 일으키기 위해서는 당의 과학기술중시 노선을 철저히 관철”해야 하며 “경제 모든 부문, 모든 단위가 당의 과학기술중시노선을 생명선으로, 전진 발전의 보검”으로 이행해 나갈 것을 주문하고 있는 것이다.<sup>52)</sup> 북한이 과학기술중시노선을 강조해 온 이유는 과학기술의 발전이 없이는 목표하는 경제강국을 건설하기 어렵다는 판단에 기인한다. 김정일 정권은 1999년 강성대국 건설의 국가 목표를 선언하였고 강성대국은 ‘주체의 사회주의 국가 고수, 정치·사상강국 건설, 선국의 군사강국 건설, 과학기술의 경제강국 건설’을 의미한다.<sup>53)</sup> 강성대국은 과학기술에 의해 실현 가능하다는 기초 하에, 과학기술중시정책을 강성대국의 전략적 노선으로 정하였다.<sup>54)</sup>

또한 김정은은 집권이후 김정일 정권이 경제강국 건설의 핵심 노선으로 강조했던 과학기술에 ‘지식’을 추가하여 사회주의 지식경제를 국가발전의 비전으로 제시하였다. 2012년 4월 “새 세기 산업혁명의 불길 높이 나라를 지식경제강국으로 일떠 세워야 한다”고 천명하며<sup>55)</sup> 우리식 경제발전전략인 새 세기 산업혁명을 지식경제강국을 위한 근본방도로 내세웠다. 동시에 김정일정권 시기에 “새 세기 산업혁명의 불길을 지펴올려 경제강국건설의 지름길을 열어” 주었다고 강조하며 김정은의 새 세기 산업혁명과 지식경제강국은 선대에서 이어지는

51) 임을출(2019), p.7.

52) 『로동신문』, 2020년 12월 12일.

53) 『로동신문』, 1999년 1월 1일.

54) 변상정·최경희(2012), p.173.

55) 2012년 4월 15일 김일성의 100회 생일에 당시 김정은 노동당 제1비서는 10만 명이 넘는 군중을 대상으로 연설을 통해 김정은 시대를 선언하였다.



과업임을 알렸다.<sup>56)</sup> 지식경제에 대한 개념이 서구에서 통용되는 정보화 사회, 21세기 지식기반사회와 동일한 맥락으로 사용된다면, 새 세기 혁명은 북한적 맥락이 반영된 개념이라고 할 수 있다. 새 세기 혁명은 ‘우리식 지식경제강국’ 달성을 위한 ‘전략적로선’으로 “우리식의 새로운 기술혁명, 최첨단돌파전”이다.<sup>57)</sup> 북한의 경제발전의 목적은 ‘사회주의 건설’과 ‘체제의 생존’이라는 점에서 과학기술중시 노선하에 선진기술 도입을 위한 외부와의 협력을 주문하면서도 자력을 통한 달성을 강조해야 한다는 점에서 새 세기 혁명 담론은 유효하게 작동하고 있다. 새 세기 혁명은 “사회주의제도하에서 우리 식으로 진행되는 지식산업건설위업”으로 “당과 국가의 지도밑에 지식자원을 계획적으로, 목적의식적으로 개발, 축적하고 활용하며 과학자, 기술자들과 생산자들을 비롯한 전인민답의 거창한 위업”으로 “탁월한 령도에 의해서만 실현” 될 수 있기 때문이다.<sup>58)</sup> 이와 같이 북한은 당국의 지도하에 계획적으로 자원을 사용하고 우리 자체의 힘으로 과학기술을 발전시켜 경제를 발전시킨다는 점에서 ‘우리식 혁명’으로 차별화하려는 의도를 보이고 있다. 동시에 “자기 땅에 밭을 붙이고 눈은 세계를 보라”고 촉구하며 선진기술을 적극적으로 배우고 도입해야 함을 요구하고 있다.<sup>59)</sup> 북한의 과학기술중시 노선은 선진기술의 도입을 통한 역량강화를 강조하고 있다는 점에서 지식공유와 기술협력에 대한 중요성이 더욱 부각되는 추세에 있다. 이러한 북한의 인식은 당의 노선 전환에 따른 핵심적인 경제정책을 담고 있는 국가경제발전전략의 분석을 통해 상세히 파악할 수 있다.

56) 최수광(2015), p.2.

57) 김양호(2013), pp.5-6.

58) 김재서(2015), p.7.

59) 『로동신문』, 2020년 9월 1일.

### Ⅲ. 북한의 지식공유에 대한 인식

#### 1. 국제개발협력과 국가발전전략 수립의 이론적 논의

국제개발협력에서 지식공유와 기술협력에 대한 인식과 개발협력에 대한 수요를 검토하기 위해서 활용할 수 있는 중요한 문서는 수원국이 자체적으로 작성한 국가발전전략이다. 국가발전전략은 수원국이 공적 개발자금을 효과적으로 활용할 수 있는 역량이 있는지 가늠하는 평가 지표로 활용되고 있다.<sup>60)</sup> 최근에는 개발협력에 대한 수원국의 역량과 방향성 그리고 사업의 예측가능성 판단할 수 있는 국가발전전략을 기반으로 공여국이나 국제금융기구가 지원 여부나 지원의 수준을 정하는 경우가 많아지고 있다. 공여국들은 수원국에 개발협력을 이행하는 조건으로 경제성장 달성을 위한 경제개발계획의 수립을 요구하고 있으며 국제금융기구도 원조 제공의 기본요건으로 포괄적인 경제개발 계획 또는 국가개발전략의 수립을 요청하고 있다.<sup>61)</sup>

이러한 경향은 원조효과성에 영향을 미치는 중요한 요소로 수원국의 시스템적 역량과 정부의 인적 역량, 바람직한 경제정책이 강조됨에 따라 수원국의 국가정책을 고려한 개발협력 정책의 중요성이 더욱 부각되고 있기 때문이다.<sup>62)</sup> 원조효과성에 대한 논의는 원조피로로 개발협력의 실효성에 대한 회의론이 대두되며 그 한계를 극복하기 위해 전개되었다. 국제사회는 2005년 파리선언문(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 채택하여 원조의 효과성을 제고하기 위한

60) 임을출·최창용(2005), pp.62-63.

61) Brayant and White(1982), pp.230-231.

62) Burnside and Dollar(1997), Collier and Dollar(2003).

5개의 원칙으로 주인의식(Ownership), 원조일치(Alignment), 원조조화(Harmonization), 성과중심 관리(Managing for Results), 상호책임성(Mutual Accountability)을 제시했다.<sup>63)</sup> 특히 원조일치 원칙은 공여국들이 수원국의 개발목표를 존중하며 자체적으로 수립한 현지 제도를 반영하여 원조를 이행해야 한다는 내용을 담고 있다.<sup>64)</sup> 파리 선언 이행을 위한 중간점검 결과 공여국들이 개도국의 개발전략, 분야별 발전전략 등에 기초하여 원조를 제공하는 비율이 증가했다는 점에서 국가발전전략은 공여국의 개발협력 여부에 실질적 영향을 미친것으로 볼 수 있다.<sup>65)</sup> 북한 역시 이러한 상황을 잘 인지하여 국가발전전략에 상응하는 문서를 작성하는데 당의 노선과 핵심적인 경제정책 뿐 아니라 개발협력의 방향성도 반영하고 있다. 특히 국가발전전략이 개발도상국의 개발협력을 이행하는데 유용한 평가자료로 활용되는 추세에 따라 북한도 기술협력이나 지식공유의 필요성에 대한 인식을 반영하고 있을 것으로 사료된다.

63) 주인의식은 개도국 주도의 개발전략 수립을, 원조일치는 개도국의 국가발전전략, 제도에 대한 지원을 주요 내용으로 한다.

64) 1960년대 선진국과 개도국 간의 경제적 격차가 커지며 남북(개도국인 남반구와 선진국인 북반구)간 불균형이 전 지구적 문제로 인식되었다. 선진국들은 OECD DAC를 설립하여 개발도상국의 지원하기 위한 방안으로 개발협력을 이행하였다. 하지만 1980년대 들어 개발원조의 실효성에 대한 회의론이 커지며 원조피로 현상이 대두되었다. 손혁상(2013), p.13.

65) OECD(2010), pp.44-48.

## 2. 북한의 국가경제발전 5개년전략과 국가경제발전 5개년계획

국제개발협력에서 요구하는 국가발전전략에 상응하는 문건은 북한의 국가경제발전전략과 국가경제발전계획으로 기능하여 분석할 수 있다. 북한은 당의 노선과 정책을 바탕으로 국가경제발전전략과 단계별 계획을 수립해오고 있다. 구체적으로 살펴보면 <표 2-1>과 같이 시기별 전망계획을 수립하고 이에 따른 경제정책을 추진해왔다. 1953년 8월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 처음 경제발전을 위한 3개년 계획(1954-1956)을 수립한 이후 5개년 계획(1957-1960), 1차 7개년 계획(1961-1970), 6개년 계획(1971-1976), 제2차 7개년 계획(1978-1984), 3차 7개년 계획(1987-1993)을 발표했다. 이후 1990년대 초 고난의 행군을 겪으며 경제난이 악화되자 1994년부터 1996년까지 3년을 완충기로 정하고 당면한 현안을 해결하는데 집중하며 계획을 수립하지 않았다. 1990년 고난의 행군 시기에 경제난이 악화되면서 제3차 7개년 계획(1987-1993) 이후 23년 동안의 공백기를 거쳐 2016년에는 국제 경제발전 5개년전략(2016-2020)을, 2021년에는 국가경제발전 5개년 계획(2021-2025)을 수립하였다. 최근의 북한의 지식공유와 기술협력에 대한 인식을 파악하기 위해서는 현 시기 김정은 정권의 핵심 경제 정책과 발전전략을 담고 있는 국가경제발전 5개년전략과 국가경제 발전 5개년계획을 중점적으로 살펴볼 필요가 있다.<sup>66)</sup>

---

66) 임을출(2019), p.11.

〈표 2-1〉 북한의 역대 중장기 경제계획 현황

기간	계획명	발표행사
1954-1956	인민경제 복구발전 6개년 계획	당중앙위원회 6차 전원회의
1957-1961	인민경제발전 제1차 5개년 계획	3차 당대회
1961-1967	인민경제발전 제1차 7개년 계획	4차 당대회
1971-1976	인민경제발전 6개년 계획	5차 당대회
1978-1984	인민경제발전 제2차 7개년 계획	최고인민회의 6기 1차 회의
1980-1990	사회주의 경제건설 10대 전망 목표	6차 당대회
1987-1993	제3차 7개년 인민경제 발전계획	최고인민회의 8기 2차 회의
2011-2020	국가경제개발 10개년 전략계획	내각결정
2016-2020	국가경제발전 5개년 전략	7차 당대회
2021-2025	국가경제발전 5개년 계획	8차 당대회

자료: 통일부 북한정보 포털.

북한은 2016년 5월 7차 당대회 중앙위원회 사업총화보고에서 경제강국건설을 위한 인민경제발전전략으로 국가경제발전 5개년전략을 제시하며 “과학적이고 혁명적인 전략이며 사회주의강국건설의 지름길을 밝힌 설계도”라고 밝혔다.<sup>67)</sup> 과거 북한은 경제발전을 위한 ‘계획’을 발표한 적은 있지만 ‘전략’이란 단어를 제시한 적은 없었다는 점에서 차별성이 있다. 북한의 국가경제발전계획은 경제발전전략과 관련이 있으면서도 구별되는데 나라의 경제발전을 예견하는 사업이

67) 『조선중앙통신』, 2016년 6월 30일.

라는 점에서 공통점이 있지만 구체적인 내용과 수단 및 성격이 다르다는 점에서 차이가 있다. 구체적으로 국가경제발전전략이 “나라의 경제발전에 대한 개괄적인 설계도로서 경제발전의 방향과 목표, 방도”를 제시해준다면 국가경제발전계획은 “경제전략에서 제시된 전략목표 실현을 위한 단계별 목표와 과업을 제시하고 그 실현을 위한 실제적인 균형보장을 기본내용”으로 한다. 예를들면 인민경제계획은 “전략 계획과 작전계획, 전투계획”이 있으며 “전략계획은 당의 노선과 정책을 관철하기 위하여 나라의 전반적인 경제발전방향을 규정하는 국가계획”이다. 따라서 국가경제발전계획은 당의 노선과 정책을 달성하기 위한 나라의 전반적인 경제발전 방향을 규정하는 전략계획으로 볼 수 있다.<sup>68)</sup>

북한이 제3차 7개년계획(1987-1993) 수립 이후 23년만에 ‘계획’이 아닌 ‘전략’이라는 형식을 제시한 배경에는 다양한 해석이 존재한다. 국가경제발전 5개년전략의 내용이 과거 북한이 제시했던 장기경제 계획에 비해 구체적인 수치로 제시되지 않는 등 모호하고 구체성이 떨어진다는 점을 들어, 현실적인 북한 경제의 어려움을 정책 차원에서 수용하여 ‘전략’의 형태를 선택했다는 평가가 있다.<sup>69)</sup> 반면, 당대회 발표 이후 국가경제발전 5개년전략에 대한 상세 내용이 알려지면서, 동 전략은 5년간 평균 8%의 경제성장을 목표로 전력, 금속, 화학, 대외경제 및 경공업 부문 등에 높은 야심찬 목표를 수립했던 성장전략이었다고 보는 시각도 있다.<sup>70)</sup>

68) 서성철(2013), pp.10-12.

69) 양문수(2016), pp.30-31.

70) 5개년전략 발표 당시 구체적인 목표가 발표되지 않았다는 점에서 북한경제가의 어려움을 반영한다는 평가도 있었지만 이후 공개된 버전에서 5년간 평균 8%의 성장을 목표로 금속, 화학, 경공업, 대외경제 등에서 야심적인 목표를 수립했던 것으로 본다. 이석기(2021), pp.42-43.

국가경제발전 5개년전략은 경제강국 건설을 위한 당면과제로 2016년부터 2020년까지 북한의 경제정책 방향을 제시한 경제발전 전략이다. 북한에서 최고의 권위가 있는 당대회에서 경제 부분의 핵심과제로 발표되었다는 점에서 국가경제발전 5개년전략은 최고 공식성이 있는 문건으로서의 의미를 가진다.<sup>71)</sup> 국가경제발전 5개년 전략의 목표는 “인민경제전반을 활성화하고 경제부문사이 균형을 보장하여 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대를 마련 하는 것”이며<sup>72)</sup> 5개년전략을 수행하는 지름길로 과학기술을 강조하고 있다.<sup>73)</sup> 이처럼 국가 경제발전을 위한 핵심 방안으로 과학기술을 내세우며 정책에 구현하기 위한 노력을 경주하고 있다

2016년 7차 당대회에서 김정은 정권은 과거 사상·군사·경제 강국을 의미했던 강성대국과 달리 정치군사, 과학기술, 경제·문화 강국을 내세우며 ‘과학기술’과 문명을 강국의 새로운 요소로 추가하였다. 특히 과학기술에 기초한 경제성장의 중요성을 명확히 했으며 기본전선으로 밝힌 경제강국건설에 앞서 과학기술강국건설을 선차적 목표로 제시 했다는 점에서 과학기술을 경제보다 우선순위에 두고 있음을 알 수 있다. 과학기술을 강국 건설을 위한 우선적이고도 독립적인 의제로 선정한 것은 7차 당대회가 처음이었다.<sup>74)</sup> 제7차 당대회에서 과학 기술과 관련하여 제시한 내용은 <표 2-2>와 같으며 모든 부문에서 현대과학기술의 적극적 도입과 실현을 강조하고 있다.

71) 양문수(2016), p.27.

72) 북한 제7차 당대회 중앙위원회 사업총화보고 전문(2016).

73) 『로동신문』, 2020년 9월 1일.

74) 변학문(2010), pp.7-8.

〈표 2-2〉 과학기술과 연관된 제7차 당대회 내용

전략적 노선	주요 과제
주체화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현대적 기술에 토대한 기초공업부문의 주체화 수준 향상</li> <li>- 최신과학기술에 기초한 에너지 생산방식 개선</li> </ul>
현대화 · 정보화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합생산체제와 무인조종체제를 확립, 중요한 경제기술지표들을 세계적 수준으로 제고</li> <li>- 인민경제 모든 부문에서 과학기술과 생산의 일체화 실현</li> <li>- 지식경제의 하부구조를 강력하게 구축</li> <li>- 모든 부문에서 현대과학기술을 적극 수용하여 과학과 기술, 지식이 생산을 주도하는 경영관리체제 확립</li> <li>- 공장 및 기업소들의 생산과 기술관리 공정을 개발창조형으로 전변</li> <li>- 지식경제의 기둥인 첨단기술산업을 대대적으로 창설하여 첨단기술산업이 차지하는 비중과 중추적 역할을 제고</li> <li>- 전력, 금속공업, 철도운수 부문의 정보산업시대에 맞는 기술개선</li> <li>- 농촌경리의 종합적 기계화</li> <li>- 첨단과학기술에 기초한 기상예보, 행사지휘, 전력감시체제, 배수리체제 구축</li> </ul>
대외경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대외경제관계를 확대 및 발전을 위해 대외무역에서 신용을 지키고 가공품수출과 기술무역, 봉사무역의 비중을 높이는 방향에서 무역구조 개선</li> <li>- 합영, 합작을 실리있게 조직하고 선진기술의 수용</li> <li>- 경제개발구들에 유리한 투자환경과 조건을 보장하여 활성화</li> <li>- 관광의 활성화</li> </ul>

자료: 제7차 당대회 중앙위원회 사업총화보고 내용을 바탕으로 저자 재구성.

북한의 과학기술 중시 정책은 김정은 정권이 구축한 정책의 논리적 토대인 지식경제시대 담론의 형성과정과 맞물려 강조되며 헌법의 개정을 통해 제도적 기반도 더욱 강화되고 있다. 2019년 개정된 사회주의헌법 제26조에서 “국가는 사회주의자립적민족경제건설로선을 틀어쥐고 인민경제의 주체화, 현대화, 정보화, 과학화를 다그쳐 인민



경제를 고도로 발전된 주체적인 경제로 만들며 완전한 사회주의에 맞는 물질기술적토대를 쌓기 위하여 투쟁한다”고 명시하고 있다. 또한 제27조에서는 경제발전을 위한 핵심 방안으로 기술혁명을 표방하며 과학기술을 주요 방안으로 제시했다. 특히 “기술혁명은 사회주의 경제를 발전시키기 위한 기본고리”로서 “과학기술력은 국가의 가장 중요한 전략적자원”이란 문구를 새로 삽입하며 과학기술의 중요성을 더욱 강조하였다.<sup>75)</sup>

한편, 북한은 7차 당대회에서 국가경제발전 5개년전략을 공식화한 이후 2021년 1월 8차 당대회 사업총화보고에서 국가경제발전 5개년 전략의 목표달성의 미달을 인정하였다. 실패의 주요 요인으로 포괄적 대북제재와 혹독한 자연재해 그리고 코로나19로 인한 국경폐쇄를 들며 필요한 국가적 투자와 사업들이 제대로 실행되지 못했음을 밝혔다. 그리고 이러한 엄중한 대외적 환경이 당분간 지속될 것이라는 조건 하에 인민경제전반을 정비보강하고 활성화하기 위한 새로운 경제전략으로 국가경제발전 5개년계획(2021-2025)을 제시했다. 국가경제발전 5개년전략이 경제발전에 대한 거시적 성장전략을 담고 있는 ‘휘황한 설계도’라면 국가경제발전 5개년계획은 유의미한 성장을 이루기가 어려운 현실적 조건을 고려한 운영 계획이라고 할 수 있다. 5개년전략의 핵심이 성장, 현대화, 발전이었다면 5개년계획은 정비와 보강을 강조하고 있다는 점에서 야심적인 목표를 제시하기보다 대외환경이 개선되는 시기를 관망하여 기존의 경제 및 산업정책의 이어가는 기초를 담고 있다.<sup>76)</sup>

---

75) 법제처(2020), p.21.

76) 이석기(2021), p.43.

국가경제발전 5개년계획은 “현 단계에서 우리 당의 경제전략은 정비전략, 보강전략으로서 경제사업체계와 부문들사이의 유기적 관계를 복구정비하고 자립적토대를 다지기 위한 사업을 추진하여 외부적 영향에도 흔들림없이 원활하게 운영되는 정상궤도에 올려 세우는 것을 목적”으로 한다.<sup>77)</sup> 인민경제전반을 정비·보강하고 활성화 한다는 것은 “온 나라의 경제구조, 경제관리방식과 체계를 제정비하고 보충완비하며 확대재생산이 활발히 진행되도록”하는 것이다. 특히 경제전반의 정비보강과 활성화를 위해 교육부문의 국가투자를 강조하고 있음에 주목할 필요가 있다. “과학과 교육은 국가건설의 기초이며 나라의 국력을 결정하는 중요한 징표”로서 “과학기술력과 교육수준이 높아야 강대국가를 달성”할 수 있으므로 인재양성의 중요성을 언급하고 있다.<sup>78)</sup> 이와같이 국가경제발전 5개년계획에서도 과학기술의 중요성은 유효하며 특히 과학기술 교육을 위한 국가적 수준의 투자를 강하게 주문하고 있다는 점에서 지식공유와 기술협력에 대한 중요성은 더욱 강조되고 있는 것으로 보인다.

### 3. UNSF 2017-2021과 VNR

북한의 지식공유와 기술협력에 대한 인식은 개발협력의 이행과 관련하여 작성한 문건을 통해서도 확인할 수 있다. 북한은 국제사회로부터 적극적인 지원을 유도하고 개발협력의 효과를 국가의 경제성장 목표와 연계하기 위해 개발협력과 국가발전전략을 적극적으로 연계하고 있다. 본 연구에서는 유엔과 북한이 기술협력에 보다 방점을

77) 강철수(2019), pp.22-23.

78) 강철수(2019), pp.22-23.

두고 가장 최근에 유엔과 공동으로 수립한 UNSF 2017-2021과 유엔 아시아태평양경제사회위원회(United Nations Economics and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP)의 지원을 받아 2021년 제출한 VNR을 중심으로 살펴보도록 한다.

UNSF는 유엔이 북한이 이행하는 개발협력 사업의 전략적 지원 방향과 지침을 담고 있는 문서로 유엔은 UNSF를 기반으로 대북 개발 협력을 주도적으로 이행해 오고 있다.<sup>79)</sup> 유엔과 북한이 수립한 UNSF는 UNSF 2007-2009, UNSF 2011-2016, UNSF 2017-2021이 있으며 UNSF 2017-2021은 1년 연장되어 2022년까지 이행되고 있다. UNSF는 대북 개발협력 활동과 관련하여 북한과 합의된 우선순위와 내용을 담고 있으며 북한의 적극적인 요청으로 기술협력을 확대하는 추세에 있다. UNSF 2017-2021은 단순한 물질적 지원만이 아닌 국제적인 표준과 노하우를 공유하고 이전하는 것을 목표로 하고 있음을 명시하고 있다.<sup>80)</sup>

UNSF는 유엔과 협의를 통해 북한의 국가발전전략을 반영하여 수립 된다는 점에서<sup>81)</sup> 당의 노선과 핵심 경제정책을 반영한다. UNSF 2017-2021을 수립하던 2015년과 2016년은 2011년 김정일의 사망 이후 김정은 정권이 집권한 시기이다. 반면 UNSF 2007-2009와 UNSF 2011-2015가 작성된 2006년과 2009년은 김정일 정권 시기이다. 따라서 UNSF 2017-2021은 김정은의 새로운 노선과 리더십을 방점에 두고 작성되었을 가능성이 높다. 2011년 12월 김정일 사망 이후 2012년

79) 권을 외(2021), p.6.

80) UN Country Team(2016), p.8.

81) 북한의 외무성 산하의 국가조정위원회(National Coordination Committee, NCC) 및 관련 부처의 의견을 반영한 후 UNSF 운영위원회의의 협의를 거쳐 UNSF 최종안을 마련하였다. 권을 외(2021), pp.6-7.

김정은이 집권하며 신년사를 발표하였지만 선대의 업적을 계승하는 내용이 강했다. 하지만 2013년 신년사는 김정은이 자신의 뜻을 공표하고 선대와의 차별화 전략을 공식적으로 표명하려는 모습이 강했다.<sup>82)</sup> 신년사에서 김정은은 “새해 2013년은 김일성, 김정일조선의 새로운 100년대의 진군길에서 사회주의강성국가건설의 전환적국면을 열어 나갈 거창한 창조와 변혁의 해”라고 공표하며<sup>83)</sup> 강성대국이 아닌 강성국가라는 용어를 사용했다. 김정일이 내세웠던 강성대국건설의 목표 시점은 2012년이었지만<sup>84)</sup> 김정은은 현실적 조건을 고려하여 선대의 강성대국건설의 목표를 하향한 강성국가론을 내세웠다.

김정은식 경제강국건설은 “사회주의강성국가건설위업수행에서 전면에 나서는 가장 중요한 과업”으로 경제강국건설의 지름길은 과학 기술 혁명에 있다.<sup>85)</sup> UNSF 2017-2021은 이러한 김정은 정권의 의지가 반영되어 과학교육에 기반한 발전과 경제강국 건설이 주요한 목표로 수립되었다. 또한 UNSF는 북한의 국가정책뿐 아니라 유엔의 대북 활동에 관한 내용을 담고 있다는 점에서 유엔이 목표하는 SDGs 실현을 핵심원칙으로 한다.<sup>86)</sup> UNSF 2017-2021이 수립되던 2015년과 2016년은 MDGs가 만료되고 그 후속으로 SDGs가 채택되며 유엔 차원에서도 새로운 국제개발 담론으로 이행하는 전환기였다.

따라서 UNSF 2017-2021은 김정은의 우리식 경제강국건설과 유엔의 SDGs가 복합적으로 반영된 문서로 평가할 수 있다. 북한 역시 “지속 개발을 이룩하는 것은 우리 모두의 공동의 번영을 위한 필수적요구

82) 이경희(2019), pp.164-165.

83) 『로동신문』, 2013년 1월 1일.

84) 리기성(2009).

85) 『로동신문』, 2013년 1월 1일.

86) 북한의 외무성 산하의 NCC 및 관련 부처의 의견을 반영한 후 UNSF 운영위원회의 협의를 거쳐 UNSF 최종안을 마련하였다. 권율 외(2021), pp.6-7.

이며 새 세기 우리앞에 나선 가장 절박한 과제”로 SDGs의 중요성을 인식하고 있음을 알리며 외부와 협력을 통해 SDGs 목표를 달성하기 위한 노력을 이행해 갈 것을 천명하였다.<sup>87)</sup> 또한 북한은 지식경제강국 실현을 위한 우리식의 발전전략이 SDGs와도 조화롭게 연계되며 국제 사회의 요구에 맞추고 있음을 내세우고 있다. 2012년 10월 유엔총회에서 “현재 공화국에서는 김정은 원수님의 현명한 영도 밑에 경제강국 건설과 인민생활향상을 위한 투쟁”을 하고 있으며 지식경제강국 실현을 위해 “우리식의 발전전략과 혁신적 방도들을 제시하고 있는 것은 지속 개발을 지향하는 세계적인 추이에 부합”함을 강조한 것이다.<sup>88)</sup>

2021년에 북한은 SDGs 이행 동향을 보고하기 위해 VNR<sup>89)</sup>을 제출하여 국가발전전략을 SDGs 목표와 연계해 오고 있음을 알렸다. 지난 MDGs를 북한식 맥락으로 토착화시키고 이행했던 경험을 바탕으로 2030년까지 달성하기로 결의한 ‘2030의제(the 2030 Agenda for Sustainable Development)’를 국가발전목표(National Development Goals, NDGs)와 연계하여 자국의 제도와 실정에 부합하는 ‘우리식 SDGs(the national SDGs)’를 수립한 것이다. 우리식 SDGs는 북한의 사회주의 강성국가 건설을 위한 목표들과 국가경제발전 5개년계획을 글로벌 SDGs와 연계 및 통합하여 수립 및 이행하고 있음을 의미한다. 북한은 글로벌 SDGs 목표의 53%를 자국의 SDGs로 선정하거나 NDGs와 연계했으며, SDGs의 연속성을 보장하기 위해 국가경제발전

87) 『로동신문』, 2002년 9월 6일.

88) 『SBS 뉴스』, 2012년 10월 16일.

89) 북한은 UNESCAP의 지원을 받아 2021년 VNR을 공식 제출하였으며 VNR은 SDGs 17개 목표별 북한의 이행 현황 및 주요 문제점, 2030년까지 SDGs 달성을 위한 추진 성과와 도전과제 등을 제시하고 있다. 북한의 우리식 SDGs는 17개 목표, 95개 세부목표, 132 지표로 구성되어 있다.

5개년계획에도 우리식 SDGs를 포함할 계획임을 밝혔다. <표 2-3>과 같이 5개년전략에서 주요하게 다루고 있는 내용들이 SDGs와 연계되고 있다. 김정은 정권의 지식경제 건설과 직접적으로 관련된 목표는 NDG2와 NDG4로, 특히 NDG3은 대부분 유엔의 SDGs와 연계되어 있음을 확인할 수 있다.


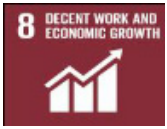

〈표 2-3〉 유엔 SDGs와 북한 NDGs의 연계성

NDGs	SDGs
1. 인민의 나라 강화와 인민대중제일주의 구현	4, 9, 17
2. 과학교육에 기반한 발전	4, 5, 9, 12, 14, 17
3. 자력갱생과 지식에 기반한 경제강국 건설	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15
4. 사회주의 문명강국의 건설	1, 3, 4, 9, 13, 14
5. 모든 NDGs와 연결되는 공통목표	4, 5, 9

자료: DPR Korea & UN(2021), pp.8-10을 바탕으로 재구성.

북한은 SDGs의 세부목표를 우리식 SDGs과 연계하여 자국의 지식경제강국 건설 실현하는데 적극적으로 활용하고 있다<표 2-4>. SDG4는 전인민의 인텔리화, SDG8은 자력갱생과 지식기반 경제 건설 그리고 SDG9는 과학화에 기반한 국가경제 건설과 인프라의 현대화로 우리식화 하였다. 이는 북한이 지식경제 강국 건설을 위해 강조해왔던 내용이 반영되고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-4〉 UN SDGs와 북한의 우리식 SDGs

SDGs	UN	북한
NDG1: 인민의 나라 강화와 인민대중제일주의 구현		
	포괄적이고 평등한 질적 교육을 제공하고 평생학습 기회를 증진	전인민의 인텔리화
	지속가능한 경제 성장과 양질의 일자리 증진	자력갱생과 지식기반 경제 건설과 전인민의 직업을 보장
	회복력있는 인프라 구축, 지속가능한 산업화 증진과 혁신	주체사상과 과학화에 기반한 국가경제 건설과 인프라의 현대화

자료: DPR Korea & UN(2021), p.9.

또한 유엔 SDGs와 연계하여 지식경제를 건설하기 위한 구체적인 목표를 수립했다(표 2-5). 우리식 SDG4는 교육의 질적제고와 물적, 기술적 토대를 세계화 수준으로 끌어올려 지속가능한 발전을 위한 인재양성의 육성에 대한 내용을 담고 있다. 우리식 SDG8은 과학기술과 경제의 통합을 우리식 SDG9는 과학기술의 발전과 연구자 양성을 확대하고 사회경제발전에 있어 과학기술의 주도적인 역할을 강조하고 있다.

〈표 2-5〉 지식공유 사업과 관련된 북한의 SDGs 내용

우리식 SDGs	목표	책임 기구
4. 전인민을 대학졸업생 수준의 지식노동자로 육성	4.1 <sup>주)</sup> 12년제 보편적 의무교육의 질적 제고	교육위원회
	4.3 <sup>주)</sup> 직업교육체계의 양성 체계를 개선,	교육위원회
	4.7 2030년까지 모든 학습자가 지속가능한 발전을 제고하기 위해 필요한 지식과 기술의 습득을 보장	교육위원회
	4.a <sup>주)</sup> 교육 여건과 환경의 근본적인 점검을 통해 교육 부문의 물적, 기술적 교육의 토대를 세계적 수준으로 도약	교육위원회
8. 자력갱생과 지식기반 경제를 건설하고 전인민의 직업을 보장	8.2 <sup>주)</sup> 과학기술과 경제의 통합을 강화	국가계획위원회 국가과학기술위원회 국가과학원
9. 주체사상과 현대화에 기반한 국가경제 건설과 인프라의 현대화	9.1 믿을 수 있고, 지속가능하며 회복력 있는 인프라를 구축하여 경제발전과 인민의 삶의 질 향상에 기여	국가계획위원회 국토환경보호성 철도성/육해운성
	9.5 <sup>주)</sup> 2030년까지 과학기술의 발전과 연구자 양성을 위한 지출을 증가시키고, 과학기술이 사회경제발전에 주도적인 역할의 보장	재정성 국가과학기술위원회

자료: DPR Korea & UN(2021), pp.52-54.

주: 국가개발목표와 통합된 성과지표

김정은 정권은 새 세기 혁명을 사회주의건설을 위한 전략적 노선으로 삼고 그 실현을 위해 과학기술의 혁신을 주문하고 있다. 특히 과학기술 교류가 “공업분야뿐 아니라 정보기술을 비롯한 핵심기초기술분야, 농업분야, 경제의 하부구조분야, 상업과 금융, 관광과 봉사분야 등 경제의 광범한 분야”를 포괄하고 있다는 점에서 모든 나라가 적극적



으로 기술협력에 나서야 함을 촉구하고 있다.<sup>90)</sup> 지식경제시대에 과학 기술의 발전은 경제발전과 밀접하게 연관되어 있으며, 과학기술의 발전 없이는 경제발전도 이룰 수 없다는 당의 기조는 지식공유와 기술협력의 필요성에 대한 인식을 강화하는 핵심 기저로 작용하고 있다. 김정은의 새 세기 혁명은 자체의 힘을 통한 우리식 경제발전 전략을 내세우고 있지만 기술의 도입은 북한이 목표하는 경제강국 달성을 위한 필수요소라는 점에서 선진 과학기술을 도입하기 위해 외부와의 협력도 강조되고 있다.

## Ⅳ. 남북 지식공유 사업을 위한 북한의 개발 수요

### 1. 북한의 기술협력 방향성

북한은 지식경제시대에는 “지식의 대대적인 축적, 그 적극적인 활용에 의하여 경제가 급속히 발전”하므로<sup>91)</sup> “우수한 기술과 경험, 수단을 공유하고 이전하는 것은 나라의 전반부문을 균형적으로 동시에 발전시켜 국가경제의 자립적 토대를 튼튼히 다지는 데 중요한 문제”라고 주장한다.<sup>92)</sup> 현 시기를 지식경제시대로 규정하고 있는 김정은 정권의 지식공유와 기술협력을 중시하는 인식이 잘 드러나는 부문이다.

김정은은 북한식 새 세기 혁명 기조하에 자체적으로 교육개혁, 기술 혁명을 위한 노력을 하고 있으며 외부와의 협력도 필요하다고 강조하고 있다. 지식경제시대에 과학기술지식을 적극적으로 활용할 수 있는

90) 교육신문사(2018), p.50

91) 『로동신문』, 2021년 12월 23일.

92) 『로동신문』, 2021년 10월 22일.

사람이 필요하다는 인식이 강화되며<sup>93)</sup> 전인민과학기술인재화를 적극 추진하고 있다. 특히 국제적 추세에 부응하는 인재를 양성하기 위하여 교육개혁을 통해 지식경제시대, 정보화시대라는 특성을 북한의 교육 정책 전반에 반영하고 있다. 과학기술체제에 대한 개혁은 김정일 시기에 본격화 되었지만 교육개혁은 김정은 집권 이후 빠르게 진행되고 있는 추세이다.<sup>94)</sup>

동시에 지식경제시대에서 과학기술의 발전 없이는 경제발전이 이루어 질 수 없다는 인식하에 국제기구 혹은 국가간 과학기술교류와 협력을 적극적으로 추진해야 한다고 주장하고 있다. 과학기술 분야는 매우 방대하며 아무리 발전한 국가라도 모든 과학기술을 다 개발할 수 없다는 점에서 국제교류를 통한 기술이전은 필수적이라는 것이다. 특히 현시기 교류되는 과학기술이 국가발전의 광범위한 분야를 포괄하고 있어 과학기술이 발전하지 않으면 경제발전도 이뤄질 수 없으므로 “어느 나라에서나 가능한껏 모든 분야의 과학기술을 도입하려” 한다고 주장하고 있다. “오늘날 많은 나라들이 국제과학기술교육에 참가하고 있으며 개별적인 나라들만이 아니라 UNDP, 세계은행 등 국제경제기구들도 광범히 참가”하고 있으며, UNDP는 “유엔기구내에서 국제과학기술교류를 촉진하는 중심적기관으로서 세계 여러 나라들에 과학기술을 이전”하고 있음을 알리고 있다.<sup>95)</sup>

지식공유와 기술협력을 통해 북한에 선진 과학기술이 도입된다면 다양한 부문에서경제성장을 위한 발전 속도는 가속화될 수 있다. 북한은 국제사회에 기술협력을 요청하며 다양한 연수, 교육프로그램 등을 통해 외부로부터의 기술이전을 받기 위한 노력을 경주하고 있다. 선진

93) 리광삼(2017), p.11.

94) 조정아·이춘근·엄현숙(2020), pp.19-20.

95) 교육신문사(2018), p.50

기술을 배우기 위해 기술이전을 해줄 수 있는 외국 기업에게는 특혜를 제공해서라도 합영·합작을 추진한 바 있다.<sup>96)</sup> 또한 외부와의 기술 협력을 통해 시장경제 교육에도 적극적으로 참여해 왔다. 북한은 1970년대 초부터 독일, 일본, 프랑스 등 서방국가들과 교역을 하며 단편적이고 제한적이지만 국제통상 관련 교육을 실시하였다. 본격적인 확대기는 1995년 국제사회의 지원을 공식적으로 요청한 이후로, 초기에는 교육을 통한 상호 교류가 주요 목적이었다면 점차 실용적 기술과 전문적 지식이 전수되는 방향으로 변화했고 교육의 형태도 중·장기 프로그램으로 전환되었다. 반면, 과거 동독, 동유럽 국가, 소련과 같은 사회주의 국가들은 자국의 고위인력을 대상으로 자본주의 교육을 명시적으로 허용한 적이 없었다.<sup>97)</sup> 따라서 북한이 외부로 전수받은 교육의 양상과 수용성을 고려했을 때 기술협력과 지식공유 사업에 대한 의지가 높음을 추측할 수 있다.

하지만 장기화되고 있는 강력한 대북제재는 북한의 과학기술 발전을 저해하는 중대한 요소로 작용하고 있다. 특히 2016년 이후 채택된 민생경제에도 영향을 미치는 포괄적인 제재는 북한의 지식공유와 기술협력 추진에 부정적인 영향을 미치고 있다.<sup>98)</sup> 국제사회의 대북 지원 강경 기조로 기존에 진행되던 기술협력도 축소되었고 대부분 인도주의 지원 중심으로 대북지원이 이뤄지고 있기 때문이다. 하지만 북한의 과학기술중시 노선은 지식과 정보, 선진기술의 도입이 필수적이라는 점에서 외부와의 지식공유와 기술협력이 강조될 수 밖에 없다. 북한은 강화된 대북제재와 국제사회의 경색 국면에서 외부와의 협력이

96) 변학문(2016), pp.71-72.

97) 허준영(2012), pp.89-97.

98) 변학문(2016), pp.71-72.

가능한 범위에서 국가의 경제성장과 연계할 수 있는 협력 부문을 선별하고 국제사회에 협력을 요청해 오고 있다.

## 2. 남북 지식공유 사업을 위한 개발수요

### (1) 경제특구

북한은 변화하고 있는 환경과 세계의 경제발전 추세에 맞춰 경제강국건설을 달성할 수 있는 전제조건으로 경제특구를 내세우며 “특수 경제지대를 잘 운영하여 나라의 경제를 발전시키고 인민생활을 향상시키는 데 이바지하는 것은 우리 당의 의도”라고 강조한다. “경제특구는 일정한 구역을 정하고 그 구역내에서 다른 지역과는 달리 경제활동 부분에 대해 여러 가지 특별조치가 취해지는 지역”으로, 외국인들이 투자하기에 유리한 조건을 조성하기 위해 특혜를 제공하여 대외무역을 발전시키고 수출입을 증대시켜야 함을 주장한다. 경제특구의 목적은 외화 유입뿐 아니라 선진기술의 도입을 통해 나라의 경제를 활성화하는 데 있음을 강조하며 과학기술을 유입할 수 있는 매개로도 적극 활용하려는 의도도 보인다. 북한은 전 세계적으로 정보산업시대의 요구에 맞게 첨단과학기술의 도입에 적극적으로 나서고 있다는 인식하에 기술집약형산업에 중점적으로 외국인 투자 기업들을 수용해야 하며 다국적기업들의 투자를 받아 기술이전에도 힘을 쏟아야 함을 강조하고 있기 때문이다.<sup>99)</sup>

---

99) 리승준(2012), pp.54-56.

김정은 집권 이후 경제특구를 설치하여 외국인 투자를 유치하는데 적극적인 모습을 보여왔다. 김정일 정권과 김정은 정권의 주제별 연구 비중을 북한의 대표적인 학술지인 『경제연구』<sup>100)</sup> 분석을 통해 살펴보면 김정은 정권의 경우 대외경제 부문의 비중을 늘렸고 자본주의 비판의 비중이 36%에서 9%로 감소했음을 알 수 있다(표 2-6).<sup>101)</sup> 이러한 비중의 변화는 김정은은 자국의 경제성장을 이루기 위해 대외 경제를 적극적으로 활용하겠다는 의지가 반영된 것으로 추측할 수 있다.

〈표 2-6〉 김정은 시대와 김정일 시대의 주제별 연구의 비중 변화

구분	체제선전	대내경제	대외경제	자본주의 비판
김정일 시대	5%	52%	7%	36%
김정은 시대	7%	66%	17%	9%

자료: 김차영·김명철(2019), p.102.

북한의 대외경제 발전에 대한 중요성은 2009년 사회주의헌법 개정의 내용을 통해서도 확인할 수 있다.<sup>102)</sup> 기존 사회주의헌법 제36조의 “국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 대외무역을 발전시킨다”에서

100) 북한의 경제정책 이론과 제도, 기업관리와 대외무역 등을 확인할 수 있는 북한 유일의 경제 전문 정기 간행물

101) 김차영·김명철(2019), p.102.

102) 김정은 집권 이후 2012년, 2013년, 2016년에 사회주의헌법 개정이 있었으며 이후 2019년에 열린 4월 11일 최고인민회의 제14기 제1차 회의와 8월 29일 최고인민회의 제14기 제2차 회의에서 사회주의헌법이 개정되었다. 경제부문을 살펴보면 제33조에서 ‘사회주의기업책임관리제’를 명시하고 ‘대안의 사업체제’, ‘농촌정리’ 및 ‘독립 재산제’를 삭제하였으며 제36조는 대외무역을 강조하는 방향으로 개정되었다.

“신용을 지키고 무역구조를 개선”한다는 내용을 추가하여<sup>103)</sup> 대외 무역의 중요성을 다시 한번 강조한 것으로 보인다. 또한 국가경제발전 5개년전략에서도 대외무역을 강조하며 “가공품수출과 기술무역, 봉사 무역의 비중을 높이는 방향에서 무역구조를 개선하고 합영, 합작을 조직하여 선진기술을 받아들여 나라의 경제를 발전시키는데 이바지”해야 함을 촉구하고 있다. 우리식 SDG8의 ‘자력갱생과 지식기반 경제를 건설하고 전인민의 직업을 보장’ 세부 목표(8.9)에서도 “2030년까지 지방산업과 협동 기업의 발전을 제고하여 지속가능한 관광을 증진할 수 있는 정책의 수립과 이행”을 명시하고 있다. 국가경제발전 5개년 계획에서는 “대외경제활동을 자립경제의 토대와 잠재력을 보완, 보장”하고 “현실적 가능성을 고려하여 국가경제의 자립적 구조를 완비”하여 대내 부문에 집중하는 모습을 보이고 있다. 하지만 이러한 전략은 북한이 언급하고 있는 “엄혹한 대내외형세”에 기인한 것으로 강력한 대북제재와 코로나19로 인한 장기 국경봉쇄등의 상황을 의미하는 것으로 보인다. 따라서 향후 국제정세의 변화에 따라 단계적으로 경제 특구를 재개하고 활성화하기 위한 노력을 적극적으로 전개해 나갈 것으로 보인다.

## (2) 통 계

북한은 과학적이고 포괄적인 통계 없이는 사회주의사회를 건설하거나 제대로 관리운영 할 수 없다고 주장한다. 통계는 “나라의 경제전반에 대한 국가의 통일적지도와 전략적관리를 실현하는데 첫 공정”으로

103) 통일법제데이터베이스, <[https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000021&bbsSubId=&nttId=235&bbsTyCode=BBST01&bbsAttrbCode=BBSA02&authFlag=Y&pageIndex=3&passwordConfirmAt=&recordCountPerPage=10&searchCnd=&searchWrd=&alikeYn=&alike=&sidx=NTT\\_ID&sord=DESC&menuNo=3010000&upperMenuId=3000000#](https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000021&bbsSubId=&nttId=235&bbsTyCode=BBST01&bbsAttrbCode=BBSA02&authFlag=Y&pageIndex=3&passwordConfirmAt=&recordCountPerPage=10&searchCnd=&searchWrd=&alikeYn=&alike=&sidx=NTT_ID&sord=DESC&menuNo=3010000&upperMenuId=3000000#)> (검색일:2022.8.3).

통계사업이 나라의 모든 자원과 경제활동에 있어 선결조절이기 때문이다. 통계사업은 과학적이고 객관적인 자료수집체계와 경제계산 체계를 수립하여 “나라 국가경제발전전략작성과 목표설정, 경제활동 과정에 대한 통일적인 작전과 지휘, 조절통제의 기초자료를 마련”하는 것이다.<sup>104)</sup> 통계계산의 결과들은 경제전반에 있어 “국가의 통일적 지도와 전략적관리실현을 위한 기초자료”로 활용되기 때문이다.<sup>105)</sup>

특히 지식경제시대의 요구에 부합하기 위해 통계사업을 개선하고 발전시켜나가기 위해 현대적인 정보기술을 적극 수용해야 함을 강조한다. 통계사업에 있어 계산의 과학화수준, 현대화수준을 높여 정보화 하고, 올바르게 정보화 하기 위해서는 첨단수법들과 컴퓨터를 비롯한 현대적인 정보기술 수단들을 적극 도입해야 한다는 것이다. 또한 나라의 경제발전전략과 부문별, 요소별전략의 특성에 따른 객관적인 자료수집을 통해 예측의 과학성을 담보해야 하므로 변화된 환경과 조건에 맞게 통계사업을 개선하여야 한다고 강조하고 있다.<sup>106)</sup>

통계역량을 강화하기 위해 북한은 국제사회의 기술협력을 적극적으로 요청하며 참여해 오고 있다. UNSF 2017-2021에서 4가지 전략적 우선 순위로 데이터와 개발 관리(Data and Development Management)를 선정하였다.<sup>107)</sup> 데이터와 개발관리는 국제적으로 범용되는 기술표준을 북한이 개발하고 적용할 수 있도록 지원하는 것으로 국제표준의 적용은 상기 언급한 나머지 세 가지 전략적 우선순위인 식량 및 영양안보, 사회개발 서비스, 복원력과 지속가능성 목표

104) 박현경(2016), pp.96-98.

105) 립광남(2016), pp.91-93.

106) 박현경(2016), pp.96-98.

107) 4가지 전략적 우선순위로 식량 및 영양안보(Food and Nutrition Security), 사회개발 서비스(Social Development Services), 복원력과 지속가능성(Resilience and Sustainability), 데이터와 개발관리(Data and Development Management)를 선정.

실현을 위해서도 중요하며, 북한 개발에 있어 여타 다른 부문에서 중대한 영향을 미치기 때문이다. 국제표준에 기반해 작성된 문서는 사업의 질과 결과에 직결되며 객관성 있는 정확한 자료는 사업계획 및 실행에 있어 필수적이다. 예로 들면, 인도적 지원의 필요성과 지원 분야의 우선순위를 정하는데 간이평가(rapid assessment)를 실시하는데 국제표준을 적용할 수 있다. 관련하여 유엔은 기술협력, 정책 대화(policy dialogue), 국제표준 및 규범을 실행하기 위한 북한 인력 혹은 기관을 대상으로 한 역량강화 프로그램을 지원하고 있다.<sup>108)</sup> 북한 중앙통계국은 세계보건기구(World Health Organization, WHO), 세계 식량계획(World Food Programme, WFP), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund, UNICEF) 등의 기술협력을 통해 '북한영양 실태조사'보고서를 여섯 번(1998년, 2000년, 2002년, 2004년, 2009년, 2012년) 발행하였다. 이 과정에서 점진적으로 북한 공무원과 조사 인원을 대상으로 하는 통계교육 프로그램도 다양화되었고 북한 인력의 참여도 활성화되면서 전문성이 제고되었다. 초기에는 유엔기구가 주요 조사를 주도하였지만 이후에는 북한중앙통계국의 기여도가 증가하며 공동저자로 발간이 될 정도로 북한 조사인력의 통계역량이 강화된 것으로 평가받고 있다. 2014년에는 유엔인구기금(United Nations Population Fund, UNFPA)이 '경제사회인구보건조사(Socio-Economic Demographic and Health Survey)'를 발간하였는데, 이때 중앙통계국이 조사를 총괄하는 주도적인 역할을 수행하기도 했다. 또한 UNESCAP에서 지원하는 통계부문의 역량강화 프로그램에 적극적으로 참여해오고 있다. UNESCAP은 대북지원 사업을 2005년부터 실행해오고 있다. 1차 사업(2005-2006)에서 통계 역량강화를 비롯한 18개

---

108) UN and DPR Korea(2017), pp.22-24.



사업을 이행했으며 2차 사업(2009-2019)에서는 SDG 관련 통계 및 VNR 작성을 지원하였다.<sup>109)</sup> 이처럼 북한은 지식경제강국 건설을 위해 통계의 중요성을 잘 인지하고 있으며 국제사회에 기술지원에도 적극적으로 참여해 오고 있다는 점에서 통계 부문에 대한 수요가 향후에도 높을 것으로 보인다.

### (3) 농 업

농업부문은 식량과 관련하여 전통적으로 대북지원의 주요한 부문이다. 2010년대 북핵문제로 인한 대북제재의 강화로 인도주의지원 중심으로 이행되면서, 국제사회의 대북지원에 있어 다른 부문들에 비해 높은 비중을 차지하고 있다.

북한의 농업정책을 살펴보면 2010년대 대북제재 강화 등 국제정세의 악화로 내부적으로 먹는 문제에 더욱 집중하는 모습을 보이고 있다. 지난 10년 당대회와 전원회의에서 제시된 정책들을 살펴보면 2013년 3월 당중앙위원회 전원회의에서는 농업에 대한 국가적 투자와 주체 농법에 따른 과학기술적 영농을 강조하고 있다. 국가경제발전 5개년 전략에서는 식량문제, 먹는 문제의 해결과 식량공급의 정상화를 강조하며 과학농사열풍 전개, 지역별 특성에 맞는 과학기술적 요구를 준수하고 선진영농방법의 적극 도입, 농촌경리의 종합적 기계화의 실행, 농기계공장 설비와 생산공정의 현대적 개진 등을 담고 있다. 특히 2019년 12월 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의에서는 열악한 대외 정세속에서 내부 힘을 강화하기 위해 ‘정면돌파전’을 내세웠고 농업 전선을 ‘정면돌파전의 주타격전방’으로 선언하였다. 특히 이후 수립한 국가경제발전 5개년계획은 어려운 대외환경이 지속된다는 전제하에

109) 손주희(2021), pp.14-19.

실질적으로 북한의 내구력을 강화하기 위해 농업부문의 생산성 향상에 집중하며 과학농업기술을 더욱 강조하고 있다. 과학농업은 경제제재와 봉쇄책동에서 자력자강의 힘으로 농업생산에서 전환을 일으킬 수 있는 중요한 담보로, 5개년전략의 농업생산목표를 앞당겨 달성할 수 있는 지름길임을 추구하고 있는 것이다.

북한은 지식경제시대의 농업생산은 현대적인 기술공정으로 전환되었으며 과학기술의 발전으로 생산량이 획기적으로 증량될 수 있음을 밝히고 있다. 농업생산성은 농업과학기술에 의해 담보되며, 농업생산성을 발전시키기 위해서는 농업근로자 모두가 현대과학 기술의 소유자가 될 때 가능하다. 따라서 기술을 습득하기 위해 학습 계획을 세우고 농업과학기술보급실을 적극적으로 운영해야 한다는 것이다.<sup>110)</sup> 특히 지식경제시대에 부합하는 ‘과학농사열풍’을 강조하고 있다. 과학농사열풍은 “과학농사의 주인이라는 자각을 가지고 과학기술을 중시하고 영농방법과 기술을 높은 과학적토대위에 올려 세우며 모든 농사일을 과학적리치대로 진행”해 나가는 것이다. 따라서 농업근로자들이 과학기술을 습득하여 과학농사의 주인으로서 역할을 다해야 함을 알리고 있다. “모든 근로자들이 현대과학기술을 소유한 기술형의 인간, 지식형의 인간으로 준비되는 것은 사회주의 건설의 절실한 문제”로 “농업근로자들도 발전하는 현실의 요구에 맞게 현대 과학기술로 튼튼히 무장하여야”한다는 것이다.

북한은 과학농사를 위해 자체적인 기술연구를 적극적으로 전개해 나가고 있지만 한계가 있다는 점에서 외부에 자국의 식량상황을 근원적으로 해결할 수 있는 기술이전을 적극적으로 요청해오고 있다. UNSF 2017-2021에서도 북한은 4가지 전략적 우선순위 중 식량 및

110) 『로동신문』, 2021년 12월 23일.

영양안보를 채택하여 유엔에 농업관련 기술협력을 추진해 오고 있다. 2016년부터 발효되고 있는 민생부분에 영향을 미치는 포괄적 대북 제재와 코로나19로 인한 국경봉쇄 등 엄중한 조건에서 북한은 식량 문제에 더욱 집중할 것으로 보인다는 점에서 농업 부문의 지식공유와 기술협력에 대한 요청도 더욱 커질것으로 보인다.

#### (4) 보 건

북한은 보건 부문의 물질적 기술적 토대를 향상시켜 “인민대중 중심의 우리식 사회주의 우월성이 더 높이 발양”될 수 있다며 보건 부문의 개선을 강조하고 있다.<sup>111)</sup> UNSF 2017-2021에서 북한은 보건 부문에 해당하는 사회개발 서비스(Social Development Services)를 전략적 우선순위로 정하였다. 교육, 보건, 물과 위생으로 구성된 사회 개발 서비스는 대북사업에 있어 전통적으로 중요하게 추진되어왔던 부문이기도 하다. 사회개발 서비스는 취약한 인구집단에 대한 보편적 이고도 공평한 보건의료 서비스를 보장하고 특히 보건의료 전반에 있어 최신 기술의 도입을 강조하고 있다. 유엔은 전반적인 의료시스템에 필요한 기술지원과 교육 및 훈련을 이행하고 의료서비스의 품질 개선의 필요성을 언급하고 있다.<sup>112)</sup>

북한은 새 세기의 요구에 맞게 치료예방기관들의 현대화, 과학화, 정보화를 실현해야 한다고 강조하고 있다. “보건부문에서 병원들의 현대화를 추진하며 의료봉사사업의 과학화, 정보화”를 실현해야 한다는 것이다.<sup>113)</sup> 병원의 현대화를 추진하고 의료봉사사업의 과학화, 정보화를 실현하기 위해 병원들을 건설하거나 확장하고 필요한 장비와

111) 『로동신문』, 2018년 11월 10일.

112) UN and DPR Korea(2017), p.19.

113) 윤영순(2014), p.52.

기술들을 도입하고 있다. 구체적 사례로 평양의학대학병원 수술장 TV화와 각 도인민병원들사이의 원격 의료봉사체계의 확립, 평양산원 의료봉사사업의 완성 등을 꼽고 있다.<sup>114)</sup> 최근에는 평양종합병원의 지능화, 정보화를 위한 사업을 본격적으로 추진하며 국제적인 표준에 맞추기 위한 노력도 이뤄지고 있다. 병원의 지능화와 정보화 추진을 위해 과학자, 기술자, 의료일군들이 “병원의 지능화, 수자화와 관련한 세계적인 추세와 수백만 개의 학술용어로 구성된 의학부문의 국제적인 규격틀에 대한 자료조사 및 분석, 수백가지 질병에 대한 진단 및 치료와 관련한 기술과제서작성” 등 “인민들에게 최상급의 선진적인 의료 봉사를 할 수 있는 높은 수준의 의료봉사체계를 구축”하였음을 밝혔다.<sup>115)</sup>

또한 기술방법적 지도와 필요한 의료품을 보장하기 위한 기술혁신을 강조하며 모든 인민들의 사회주의보건시책의 혜택을 충분히 누릴수 있다고 주장한다.<sup>116)</sup> 북한은 인민보건발전의 선결조건으로 “의약품과 의료기구구생산을 짧은 기간에 비약적으로 추켜세울 수 있는 든든한 과학기술력량”의 중요성을 내세우고 있다. 그리고 의약품의 안정성과 신뢰성을 담보하기 위해서는 “세계적인 제약공업발전추세를 잘 알고 선진기술을 적극 받아 들이기 위한 사업”에 더욱 힘을 쏟아야 함을 주문하고 있다. 의료공장들의 기술 장비 수준을 개선하고 선진과학 기술에 기반한 현대적인 공장들로 발전시켜야 한다는 것이다.<sup>117)</sup> 김정은은 제약공장의 현지지도를 하며 제약공장과 의료기구공장의 현대화를 통해 원만한 생산의 보장을 주문하고 있다. 특히 모든 제약 공장에서 생산 및 품질관리 기준으로 지칭되는 우수의약품 제조·관리

114) 윤영순(2014), p.52.

115) 『로동신문』, 2020년 7월 31일.

116) 윤영순(2014), p.52.

117) 『로동신문』, 2018년 11월 10일.

기준(Good Manufacturing Practice, GMP)을 엄격히 지킬 것은 강조하고 있다. “보건부문에서 GMP는 원료의 보관, 의약품 제조, 포장, 공급 및 판매에 이르기까지의 전과정에서 지켜야할 요구조건을 규정해놓은 기술규범”이라고 정의하고 있다.<sup>118)</sup>

최근 유엔제재위원회는 여의도순복음교회의 요청에 따라 1500여개 의료장비와 물품의 대북반입을 검토하였고 2021년 11월 반입을 승인하였다. 이 사례는 포괄적인 대북제재 하에서도 장비와 물품이 군사물자 등 다른 용도로 사용되지 않을 경우 보건부문에 있어 병원건립이나 기술지원 등이 가능할 수 있음을 보여준다.<sup>119)</sup> 또한 김정은은 우리민족서로돕기운동의 기술협력을 받아 GMP를 구축했던 정성제약공장의 생산 공정 현대화를 극찬하며,<sup>120)</sup> 이러한 형태의 기술협력을 강하게 요청했다. 보건 부문의 기술협력은 인도주의 지원 관점에서 현 대북제재 하에서도 가능하며 특히 보건부문의 현대화에 관심이 크다는 점에서 수요가 높을 것으로 예측된다.

## V. 결 론

북한은 지식기반경제의 도래라는 전 세계적 추세에 대응해오고 있다. 김정일은 지식경제사회로의 진입을 선언하였고 김정은은 현

118) 『로동신문』, 2013년 3월 4일.

119) 여의도순복음교회는 연세의료원과 업무협약을 체결하여 평양심장병원 건립을 위해 협력하기로 했다. 여의도순복음교회는 북한의 보건 의료 체계를 구축에 협력하고 연세의료원은 평양심장병원 건립 및 운영의 자문기관으로 북한 의료진들의 역량제고를 위한 교육도 지원할 예정이다. 여의도순복음교회는 2007년 북측과 협의를 거쳐 평양심장병원의 건립을 추진하였고 2010년 천안함 사건과 5.24 조치로 중단되었었다. 『세계일보』, 2022년 6월 14일.

120) 『조선중앙통신』, 2015년 10월 1일.

시기를 지식경제시기로 규정하며 사회주의지식경제를 국가발전의 비전으로 세웠다. 2018년에는 ‘사회주의 경제건설 총력 집중’을 새로운 국가전략으로 채택하며 과학기술중시를 ‘사회주의강성국가건설’의 전략적 노선으로 제시하였다. 특히 국가전략을 핵·병진 노선에서 경제강국건설로 변경하며 실현을 위한 선차적 조건으로 과학기술 강국의 건설을 내세우고 있다는 점에서, 북한에게 있어 선진기술 도입을 위한 지식공유와 기술협력은 필수적이고도 중요한 사안이라고 사료된다.

1995년 북한이 공식적으로 국제사회에 지원을 요청한 이후 인도주의 지원 중심의 대북원조가 이행되었다. 북한이 공식적으로 기술협력을 요청한 시기는 2005년이지만 실질적으로 기술협력의 이행을 위한 논의는 2002년부터 이뤄졌다는 점에서<sup>121)</sup> 지식공유나 기술협력의 필요성을 초기부터 인지해온 것으로 보인다. 김정일 시대에 본격적으로 과학기술의 중요성이 논의되고 김정은 시대에는 국가전략으로 강조되면서 지식공유와 기술협력에 대한 중요성은 더욱 강조되었다. 김정은 정권은 과학기술 분야는 매우 방대하며 아무리 발전한 국가라도 모든 과학기술을 다 개발할 수 없다는 점에서 국제교류를 통한 기술이전은 필수적이라고 주장하고 있다. 따라서 최근의 대북제재와 국제사회 경색국면에서 대북지원이 인도주의지원 위주로 제약되는 환경적 어려움에도 불구하고 국가발전을 위한 실용주의적 관점에서 기술 협력의 중요성에 대한 인식은 더욱 강화되고 있는 것으로 보인다.

이와 같이 김정은 정권 집권 이후 더욱 강화되고 있는 지식공유와 기술협력에 대한 인식과 그에 따른 정책적 대응은 국가경제발전 5개년 전략과 국가경제발전 5개년계획 그리고 UNSF 2017-2021와 VNR에

121) 이경희(2019), pp.154-156.

반영되었으며, 실질적으로 정책화되어 추진되고 있는 것으로 파악되었다. 특히 북한의 개발수요에 있어 경제특구, 통계, 농업, 보건 부문의 기술협력에 대한 우선순위가 높은 것으로 분석되었다는 점에서 향후 북한의 개발역량 확충을 위한 지식공유 사업을 구상하는데 동 부문들을 면밀히 검토하고 준비할 필요가 있다.

국가경제발전 5개년전략의 실패 요인으로 내세웠던 대북제재 강화와 엄중한 국제정세 그리고 코로나19로 인한 국경폐쇄 등은 북한이 국제사회와 지식공유와 기술협력을 적극적으로 이행하는데 장애로 작용하고 있다. 어려운 대외환경과 체제 보장을 우선시하는 북한은 자체의 힘을 통한 돌파구를 마련하기 위해 새 세기 혁명을 전개하면서도 경제강국건설 달성을 위한 국제교류도 적극 장려하고 있다. 김정은 정권의 변화와 정책 방향성으로 집약할 수 있는 ‘자기발은 땅에 붙이고 눈은 세계를 보라’는 구호는 자체의 힘을 키우면서도 배움이 필요한 부분은 실정에 맞게 수용해야 한다는 실용주의적 접근을 잘 보여주고 있다. 북한이 강조하듯, 모든 부분을 세계 최첨단 수준으로 발전시켜 나가기 위해서 눈은 세계를 봐야 하며, 그 세계와 연결되는 통로는 지식공유와 기술협력이라는 점에서 선진기술을 도입하기 위한 북한의 노력은 계속될 것으로 사료된다.

## 제3장

# 대북 지식공유 사업의 현황과 평가<sup>\*</sup>

## 1. 국제사회의 대북 지식공유 사업의 분석 및 평가

### 1. 유엔의 대북 지식공유 사업의 분석

#### (1) UNSF와 유엔의 대북 지식공유 추진 전략

북한에 상주사무소를 두거나 혹은 비상주 형태로 북한과의 협력 사업을 추진해온 UN 기구들은 사업의 체계적 진행을 위해 2007~2010, 2011~2015, 2017~2021 등 3차례에 걸쳐 UNSF를 수립하였다.

2005년 국제사회를 대상으로 개발지원의 필요성을 요청한 이후 북한은 ‘UNSF 2007~2010’에서 경제발전을 효과적으로 추진하기 위해 제도 및 인적역량을 강화할 수 있는 사업의 지원을 요청하였다. 구체적으로 무역, 해외투자, 지속가능한 에너지, 환경관리 분야에서 역량 강화를 위한 국제사회의 지원을 요청하였다. 특히 북한의 인도적 상황이 악화된 가운데 수립된 ‘UNSF 2011~2015’에서는 ‘지식 및 개발 관리를 위한 파트너십’이 포함됨으로써 지식공유 사업이 명시적으로 적시되었다.

---

<sup>\*</sup> 이 글은 통일연구원에서 기본연구과제로 수행한 김수암 외(2021)의 III장과 IV장의 내용을 바탕으로 축약하고 재구성하여 작성하였음.



끝으로 ‘UNSF 2017-2021’은 SDGs의 북한 내 이행을 천명하였는데, 무엇보다도 북한과 UN 기구 간 전략적 협력에 있어 단순한 물자지원을 넘어서 기술과 지식, 경험공유 등 기술협력을 강조하였다. 이와 같이 기존의 두 전략계획과 달리 ‘UNSF 2017-2021’은 국제적 규범과 기술 표준, 관행, 국제협력의 준수를 위한 협력을 강조하였고, 북한이 이를 수용하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.<sup>122)</sup>

## (2) UNDP

초창기 대북 지식공유 사업을 주도한 유엔 전문기구는 UNDP이다. UNDP는 회원국의 국가발전 전략을 수립하고 이행을 지원하는 기구로서 대북 지식공유 사업의 일환으로 1998년 9월 24일 ‘나진기업학교’를 설립하였다. ‘나진기업학교’는 나진과 선봉지대에 진출하는 외국기업과의 협력을 담당할 국제무역 관리 기술전문가 양성을 목적으로 ‘나진 - 선봉 자유경제무역지대’에 설립되었다. 나진기업학교는 기업 관리, 금융회계, 전문 경제영어 등 11개의 학과로 구성되었다. 나진기업학교는 일시적이고 단편적인 지식전수가 아닌 상시적이고 지속가능한 지식협력 플랫폼을 구축했다는 점에서 지식공유 사업으로서의 의미를 둘 수 있다.<sup>123)</sup> 나진기업학교 개교에 앞서 1998년 2월 UNDP는 나진기업학교 관계자 14명을 싱가포르국립대로 초청하여 기업회계와 재정, 재무관리 등 시장경제에 대한 연수를 실시하였다. 또한 UNDP는 유엔

122) ‘UNSF 2017-2021’의 ‘전략적 핵심 사안’ 부분에서 “...(북한에 대한) 기술지원에 있어 논의의 핵심은 사업 전반에서 북한이 국제적 규범과 기술 표준을 적용할 수 있도록 역량을 강화하기 위한 노력을 지속해야 한다”고 명시하고 있다. 그리고 “전략 우선순위 4에서 제시된 체계적인 방식으로 다양한 국제협약들을 실천할 수 있도록 북한의 역량강화에 이바지 한다”라는 문구를 포함하였다.

123) 『연합뉴스』, 1998년 9월 30일.

공업개발기구(United Nations Industrial Development Organization, UNIDO)와 함께 ‘나진정보센터’를 개설하고 1998년 9월 24일부터 26일까지 나진-선봉 투자토론회를 개최하기도 하였다.

1999년 UNDP는 세계은행과 함께 북한 중앙은행 및 재정성 관료 30명을 대상으로 시장경제 관련 교육을 실시하기도 하였다. 이후 2001년 11월 스웨덴 정부의 지원을 받아 스톡홀름의 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)에서 북한의 군축 관련 연구 및 정책담당 관리들을 대상으로 한 해외 유학연수, 국제 및 지역 군축회의와 워크숍 참여를 주요 내용으로 하는 지식공유 사업을 추진하였다.<sup>124)</sup>

2005년에는 우리 과학기술부와 UNDP 간 ‘2005년도 한·UNDP 개도국 개발 지원사업’을 합의하였는데, 동 합의에는 남북 해양공동 연구센터 설립, 대북한 기술이전 및 공동 개발을 위한 법적·행정적 제도 개선, 남북 하천복원 기술개발 등 남북 간 과학기술 협력 전반에 걸친 내용이 포함되었다.<sup>125)</sup> 무엇보다도 남북 양자 혹은 북한과 국제기구 양자 간 추진된 기존 사업과 달리 우리 정부와 국제기구가 북한을 대상으로 실시한 첫 대북 지식공유 사업이라는 의미를 부여할 수 있다. 다만, 동 사업은 약 80%가 넘는 예산이 남·북한 청소년 과학 캠프 등 남북 교류사업에 책정되어 지식공유 사업의 비중은 낮았다. 그런데 2006년 이래로 UNDP의 대북 지식협력 사업 현황은 파악되지 않고 있다.

124) 『연합뉴스』, 2001년 11월 5일.

125) 『전자신문』, 2005년 5월 16일 (<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=105&oid=030&aid=0000104944>) (검색일: 2021.8.25.).

이상에서 보듯이 UNDP는 주로 시장경제와 국제무역 등의 분야에서 북한 관료를 대상으로 조직의 설립을 통하여 체계적이고 지속가능한 방식으로 지식공유 사업을 추진하였다는 데 의미를 둘 수 있다.

### (3) UNESCAP

UNDP 주도로 진행되던 대북 지식공유 사업은 소강상태를 보이다가 2004년부터는 UNESCAP을 중심으로 추진된 것으로 파악된다. 제한적으로 파악되고 있는 UNESCAP의 대북 지식공유 사업을 살펴보면 경제교육에 집중했던 UNDP와 달리 UNESCAP은 경제 분야뿐만 아니라, 에너지, 자원, 자연 및 재해, 공공행정 분야 등 폭넓은 분야를 다루기 시작하였다. 무엇보다도 UNESCAP은 북한의 다양한 지표 형성을 위한 통계 역량 강화 분야의 대북 지식공유 사업에 집중하였다. 이외에도 다른 기관과의 협력 아래 화력발전, 통계시스템 등 기술에 관련한 사업도 추진하였다.

UNESCAP 사업의 추진 체계 측면에서의 특징은 대부분 대북 지식공유 사업이 타 기관과의 공동주관으로 이뤄졌다는 점이다. 다만, 2014년 중국 톈진에서 진행된 북한관료 양성에 대한 인력 교육 사업만 단독으로 주관하였다. 이는 경제 및 사회 분야의 다양한 이슈를 다루는 UNESCAP의 특징을 반영한 것이며, UNESCAP이 대북 지식협력의 플랫폼을 제공하고, 필요한 지식은 전문기관들이 제공하는 형태로 운영된 것으로 평가된다. 공동주관으로 진행된 많은 사업이 중국 농림부 바이오가스 연구소, 아시아공과대학교, 중국과학원, 중국런던 대학교, 중국농업대학교 등 연구 또는 교육기관과의 협력으로 이루어졌다. 인력교육의 참가대상은 주로 공무원과 연구자이며 대부분이

기술자 또는 과학자로 구성되었다. 교육 장소 측면에서 UNESCAP은 대부분의 사업을 중국과 러시아 및 태국, 필리핀, 싱가포르 등 동남아시아 지역에서 진행하였다. 2004년과 2007년 북한 공무원을 상대로 진행된 경제·경영에 대한 인력 교육 사업은 평양에서 진행되기도 하였다. 동북아 및 북한과의 경제협력을 위한 사업에 대한 자체평가 보고서(Assessment Report of the Project)<sup>126)</sup>에서 보듯이 UNESCAP은 사업의 성과에 대한 평가를 시도하였다는 점에서 의미를 가지나, 이들 평가가 중간 혹은 과정 직후에 실시되는 과정 만족도 조사에 그치고 연수 사업 이후 연수자들이 본국으로 귀국하여 연수 분야와 관련한 북한 내 어떠한 변화에 기여하였는지에 대한 평가는 이루어지지 못하고 있다.

## 2. 국제NGO 및 기관의 대북 지식공유 사업 추진 현황

다수의 국제NGO 및 기관이 대북 지식공유 사업을 수행하였지만 이 절에서는 지속적으로 사업을 수행한 조선익스체인지, 한스자이텔 재단, 아시아재단, 브리티시 콜럼비아대학(University of British Colombia, UBC)를 중심으로 살펴보고자 한다.

---

126) 이외에도 중국 런민대학 법대에서 2015년 3월에 10명의 북한 관료를 대상으로 한 교육과정에 대한 보고서로 Report of the Legal Training on Facilitating Trade and Investment in the DPRK (UNESCAP)를 들 수 있다.

〈표 3-1〉 국제NGO 및 기관의 대북 지식공유 사업 추진 현황

주최기관	프로그램 및 추진 형태	비고
조선익스체인지	소매시장조사, 경제연수, 경제특구와 지역경제 세미나, 금융구조 및 제도 개발, 인턴쉽, 정책·경영·법률 분야 경제연수회, 기업가 정신 워크숍, 미니 MBA 코스, 북한경제포럼, 여성사업가 프로그램(WIB), 젊은 기업가 네트워크(YEN) 프로그램, 창업연수회, 특별경제구역연수회	- 최근 창업연수, 기업가 교육 프로그램 빈번 - MBA, 인턴쉽, 기업가 네트워크 등 다양한 추진 방식 도입 - 여성, 청년 등 대상의 다양화
한스자이텔 재단	경제연수회, 북한·유럽 무역증진 프로젝트 세미나, 현장학습, 북한 산림프로젝트, 산림 관련 국제세미나, 중국산림연수, 특별경제구역 연수회, 현장학습	- 자연, 환경 분야에 대한 지식전수 - 유럽연합 등과의 협력방식으로 추진
아시아 재단	호주국립대학 외교관 학위과정, 2001 국제컨퍼런스, 북한 도서지원 사업, 도서관 및 정보과학 현장학습, 북한관료 법률세미나	- 북한 도서지원 사업: 1998~2014년까지 1998~2014년까지 25회 지원 - 해외대학과의 협력 방식으로 추진
UBC	‘캐나다-북한 지식 파트너십프로그램 (Canada-DPRK Knowledge Partnership Program)’ 하에 북한인력 교육 사업 추진	- 북한 교수 대상 6개월 UBC 시장경제 관련 과목 수강

자료: 사업추진 기관 면담 및 각종 언론 자료 등을 바탕으로 저자 작성.

#### (1) 조선익스체인지(Choson Exchange)

조선익스체인지는 싱가포르에 위치한 비영리 단체로 대북 지식공유 사업을 설립목적으로 하고 있다. 특히 NGO의 장점과 함께 북한과 싱가포르 간 정치외교 관계가 부정적이지 않다는 점에서 우호적인 환경 속에서 꾸준히 대북 지식공유 사업을 추진하고 있다. 특히 조선익스체인지는 북한 관료를 대상으로 할 뿐만 아니라, 청년, 여성

등 북한주민을 위한 맞춤형 대북 지식공유 사업을 수행하였다. 또한 거시적 차원뿐만 아니라 소매시장조사, 경제연수, 경제특구와 지역경제 세미나, 금융구조 및 제도 개발, 인턴십, 정책·경영·법률 분야 경제연수회, 기업가 정신 워크숍, 미니 MBA(Master of Business Administration) 코스, 북한경제포럼, 여성사업가 프로그램(Women In Business), 젊은 기업가 네트워크(Young Entrepreneurs Network) 프로그램, 창업연수회, 특별경제구역연수회 등 주민들의 실생활과 관련된 제도 및 시스템 구축 사업을 수행해왔다.

이 외에도 조선익스체인지가 2015년 시작한 미니 MBA 프로그램을 통해 평양 관료를 대상으로 3개월 간 싱가포르에서 경영훈련을 실시하였으며, 싱가포르의 창업지원센터에서 인턴십 프로그램, 싱가포르 공과대학인 난양기술대학교(Nanyang Technological University)과의 협력을 통한 정규 경영학 석사과정, 나진시의 동명산 호텔에서 나진시 행정부 직원 15명에 대한 특별경제구역 관련 연수회를 개최하기도 하였다. 특히 조선익스체인지는 북한 주민들로 하여금 창업훈련을 위한 프로그램을 운영하며 북한 최초 ‘창업지원센터’ 설립을 지원하였다.<sup>127)</sup>

## (2) 한스자이델재단

한스자이델재단은 경제연수회, 북한-유럽 무역증진 프로젝트 세미나, 북한 산림프로젝트, 산림관련 국제세미나, 중국산림연수, 특별경제구역 연수회, 현장학습 등의 분야에서 대북 지식공유 사업을 추진하였다. 초기 한스자이델재단은 시장경제 등 경제분야를 중심으로 대북 지식 공유 사업을 수행하였다. 그런데 북한과 국제사회의 대립이 격화되는

127) 『CBS 노컷뉴스』, 2016년 4월 20일 『BBC 코리아』, 2018년 6월 10일.

정치환경을 고려하여 2016년부터 2018년까지는 대부분 자연, 생태계, 산림 등 환경보호에 관련된 지식공유 사업을 중점적으로 추진하였다. 환경 분야와 관련된 구체적 대북 지식공유 사업으로 2007년 이후 북한 산림복원 지원을 위한 산림전문가 독일연수, 2010년부터 2015년까지 국제조류보호협회 아시아지부(BirdLife Asia)와 국제두루미재단(International Crane Foundation)과 함께 안변 두루미 서식지 복원을 위한 시범사업, 2014년부터 2018년 유럽연합과 북한의 식량안보 프로그램의 일환으로 지속가능한 조림프로젝트를 진행하였으며, 조류와 서식지(습지) 보호 분야의 지식협력 사업을 수행하고 있다. 이외에도 한스자이텔재단은 온실가스감축을 위한 신재생에너지 개발과 관련된 프로젝트를 진행하였다.

### (3) 아시아재단

아시아재단은 샌프란시스코 본부와 서울사무소에서 각각 사업을 진행하고 있으며 샌프란시스코 본부에서는 북한 대표단을 미국으로 초청하여 인터넷 기술, 포도주 재배, 영어교육 등 다방면에 걸친 교육을 진행하기도 하였다. 또한 뉴욕대, 시라큐스대, 북경대와 같은 해외 대학들이 아시아재단과 협력방식으로 북한관료 법률세미나, 농업 지식 등의 대북 지식공유 사업을 수행하였다. 아시아재단은 지식공유 사업의 대표 방식이라고 할 수 있는 도서지원 및 도서관 운영과 관련된 사업을 실시하였으며, 협력 대상 또한 북한의 대학을 중심으로 하였다는 특징을 가진다.

### (4) UBC

‘캐나다-북한 지식 파트너십프로그램(Canada-DPRK Knowledge

Partnership Program, KPP)’ 하에 추진된 북한인력 교육 사업은 북한 대학교수들을 캐나다로 초청하여 약 6여 개월 동안 UBC 대학의 거시경제, 미시경제, 조직경영, 무역, 재정 분야 정규 강의를 듣는 프로그램으로, 주요 대상은 김일성 종합대학, 인민경제대학, 평양외국어대학 등 북한 내 엘리트 그룹이다. KPP는 UBC에서 이루어지는 교수 연수 프로그램(11회) 외에 북한 내에서 진행되는 국제회의와 해외 현장 학습의 형태(3회)로도 진행되었는데, 북한 내에서 이루어진 사업은 해외 학자들을 북한으로 초청하여 경제특구 활성화 방안을 논의하고 특구를 방문하는 프로그램이었다. UBC의 북한인력 교육 사업은 UBC 한국학연구소의 소장인 박경애 교수 1인의 노력과 헌신에 의해 이루어진 사업이라는 특징을 가진다.

### 3. 평 가

유엔 전문 기구 차원의 대북 지식공유 사업을 수행한 기구는 UNDP와 UNESCAP을 들 수 있는데, 초창기는 UNDP, 2000년대 중반 이후 UNESCAP이 대북 지식공유 사업을 주도하였다. 유엔을 포괄하는 대북 지식공유 수행체계는 마련되어 있지는 않지만 3차례에 걸친 UNSF는 북한과 UN 기구 간 협력방향과 협력분야의 큰 틀 속에서 대북 지식사업의 방향, 지식공유 사업 분야의 선정 및 실행 방식을 수립하는데 기반이 되고 있다.

주요 추진분야를 살펴보면 UNDP는 시장경제에 집중한 반면 UNESCAP는 시장경제뿐만 아니라 에너지, 자원, 자연 및 재해, 공공 행정 등의 분야로 대북 지식공유 사업을 확대하였다. 무엇보다도 UNESCAP은 북한의 다양한 지표 형성을 위한 통계 역량 강화 분야의 대북 지식공유 사업에 집중하였다.



조직설립을 통하여 지속성을 확보하려는 UNDP의 나진기업학교의 사례, 국제기구를 중심으로 ‘북한 지식협력 UN 플랫폼’의 설립을 시도한 UNESCAP의 사례에서 보듯이 국제기구도 대북 지식공유 사업의 지속성을 확보하려 했지만 핵개발 등 국제정세로 인해 지속성은 유지되지 못하였다. 또한 UNESCAP의 사례에서 보듯이 일부 대북 지식공유 사업에 대한 평가를 시도하였지만 체계적인 평가체계가 수립되지는 못하였다.

국제NGO들은 정치적 자율성과 단체의 강력한 설립목적을 기반으로 국제기구나 개별국가 보다 더 적극적이고 광범위한 분야에서 대북 지식공유 사업을 진행하였다. 첫째, 조선익스체인지, 한스아이텔재단 등 국제NGO들은 정치적 자율성을 바탕으로 비정치적 영역의 주제를 중심으로 대북 지식공유 사업을 추진함으로써 대북제재 하에서도 지식공유 사업의 지속성을 일정 정도 유지할 수 있었다. 한스아이텔재단의 경우 북한과의 관계 악화를 고려하여 비정치적, 비경제적 이슈로의 분야 전환을 통해 지식공유 사업의 지속성을 확보하였다. UBC의 KPP 사업이 지속적으로 운영될 수 있었던 데는 교육 분야 및 사업 운영관리 측면에서 비정치적인 접근법을 강조하였기 때문인 것으로 평가된다. 반면, 국제기구 및 개별 정부의 대북 지식공유 사업은 사실상 북한이 핵개발을 본격화한 2013년을 전후로 소강 상태에 접어들었다.

둘째, 국제NGO들이 추진한 비정치적 영역의 대북 지식공유 사업의 성과가 일정 정도 도출되었다. 일례로 조선익스체인지의 대북 지식공유 사업의 성과로 17개의 스타트업 기업이 설립된 것으로 파악되고 있는데, 이들 민간기업 설립 및 기업가 정신의 확산은 시장경제의 발전에 있어 핵심적인 요소라는 점에서 의미를 가진다. 또한 조선익스

체인지의 경우 여성 등 사회적 소외계층에 대한 사업을 실시함으로써 국제사회가 강조하고 있는 젠더적 관점에서의 발전 역량강화라는 전지구적 노력과 맥락을 같이 한다고 평가할 수 있다. 또한 한스자이텔재단의 자연 및 환경 분야, 동식물 자원 분야의 지식공유 사업은 국제기구 및 개별국가의 대북 지식공유 사업이 경제 영역에 치우친 가운데 식물, 환경, 생태 분야 국제협력 메커니즘에 북한을 포함시키는 성과를 거두었다. 또한 UBC의 대북 지식공유 사업의 성과로 북한의 경제특구 관련 지식이 향상된 것으로 평가된다. KPP 교육과정 참가자들은 북한에 돌아가 캐나다에서 배운 내용을 토대로 새로운 강의를 개설한 것으로 알려져 있으며, 학습한 내용을 바탕으로 저서 집필 및 관료들에 대한 정책 자문의 역할을 수행하고 있는 것으로 알려졌다.

셋째, 국제NGO의 설립 목적에 기반한 강한 사명감은 사업 주체의 확장성 및 협력 네트워크 측면에서 긍정적 요소로 작용하였다. 조선익스체인지는 북한의 긍정적 변화에 대한 지원, 한스자이텔재단은 통일 독일의 경험을 한반도와 공유하기 위한 목표 의식을 바탕으로 활동하는 단체이다. 이러한 강한 사명감과 목표의식을 바탕으로 북한에 대한 비우호적 국제 정세 속에서도 다양한 자원, 협력 파트너 모색을 바탕으로 대북 지식공유 사업을 수행할 수 있었다.

넷째, 국제기구 및 개별국가 주도의 대북 지식공유 사업이 북한 관료들에 집중한 것과 달리 국제NGO들은 북한 주민, 전문가, 학계, 학생, 여성 등 다양한 대상으로 한 사업 형성을 가능하게 하였다는 장점을 가진다.

다섯째, 국제NGO들은 조직 설립, 장기간 연수, 워크숍 등 다양한 방식과 형태의 대북 지식공유 사업을 추진하였다.

〈표 3-2〉 국제기구 및 국제NGO의 대북 지식공유 사업의 분석

	대상	분야	방식
국제 기구	- 관료	- 시장경제 - 에너지, 자원, 자연재해 - 통계 역량	- 학교 설립 - 플랫폼 구축
국제 NGO	- 관료 - 전문가 - 대학교수 - 청년 - 여성 등	- 시장경제 - 법률 - 산림 - 도서 지원 등	- 연수회 - 세미나 및 워크숍 - 현장학습 - 인턴십 - MBA - 대학정규 교육이수 등

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

## II. 남한의 대북 지식공유 사업의 분석과 평가

### 1. 정부의 대북 지식협력사업 추진 현황

#### (1) 대북 지식공유 사업 관련 통일부 조직 체계

대북 지식협력 수행을 위한 통일부의 조직을 살펴보면 전반적으로 대북지원 업무는 통일부가 관장하는 가운데, 대북 지식공유 사업과 관련된 대북지원 업무는 통일부 조직 내에서 인도협력국의 인도협력 기획과, 교류협력실의 개발지원협력과, 교류지원과로 분산되어 수행하고 있다. 다만, 통일부 직제규정 상 지식공유 사업이 명시적으로 적시되어 있지는 않지만 교류협력실의 교류지원과에서 대북 지식공유 업무를 관장하고 있다.

## (2) 남북 당국간 지식공유 사업 추진 현황

정부 중심의 대북 지식공유 사업은 행위 주체의 측면에서 다양한 형태로 추진되었다. 그러한 형태의 하나로 정부는 당국간 직접 방식의 대북 지식공유 사업을 추진하였다. 2018년 4월 판문점선언을 계기로 남북한은 우선적으로 산림 분야와 보건의료 분야에 대한 개발협력을 추진하기 위한 분과회담을 개최하였다. 2018년 7월 4일 개최된 제1차 남북산림협력 분과회담, 2018년 11월 7일 개최된 남북보건의료 분과 회담 결과 발표한 공동보도문에서 남북 당국은 산림분야와 보건의료 분야 개발협력을 추진하면서 ‘기술협력’ 형태의 지식공유 사업도 병행하기로 합의하였다. 이러한 합의에도 불구하고 2019년 3월 하노이 북미정상회담의 결렬로 남북관계가 경색되면서 남북 당국간 합의 사항은 실행되지 못한 상태가 지속되고 있다.

## (3) 정부-공공기관-민간협력을 통한 대북 지식공유 사업의 추진

당국 사이의 직접적인 지식공유 사업의 추진과 함께 정부는 정부-공공기관, 정부-공공기관-민간협력, 민관 협력의 방식으로 대북 지식공유 사업을 추진하였다. 정부는 ‘정책사업’의 일환으로 한국국제보건 의료재단, 민간단체와 협력하여 지식공유 사업을 추진하였는데, 구체적인 사업의 하나로 한국국제보건의료재단이 주관한 ‘북한 의료인력 교육 사업’을 들 수 있다.<sup>128)</sup>

한국국제보건의료재단은 2007년, 2008년, 2009년 통일부 정책사업의 일환으로 ‘의료인력 교육 사업(GMP교육사업)’을 진행하였다. 한국국제보건의료재단은 독일 NGO 단체인 독-조의학협회(German-

128) 통일부(2008a), p.225, 통일부(2009), p.139, 통일부(2010), p.121, 통일부(2008b), p.63, 한국국제보건의료재단(2019), p.332, 한국국제보건의료재단(2017), p.201.

North Korean Medical Association)와 공동으로 독일 현지병원에서 향후 5년간 매년 10명씩 북한 의료인 훈련사업을 추진하기로 하였다. 2008년에는 북한의 의사 및 간호사를 평양 현지와 제3국(중국)으로 초청해 1년간의 일정으로 기초 및 전염성 질환을 위주로 의료이론 및 임상교육과 의료장비 작동 교육연수를 실시했다. 이 사업은 한국 국제보건의료재단과 ‘어린이어깨동무’가 공동으로 추진하였다.<sup>129)</sup> 2015년에도 한국국제보건의료재단을 통한 북한 의료인력 교육 사업에 남북협력기금 1억 원이 집행되었다.<sup>130)</sup>

한국국제보건의료재단은 남한 민간단체가 건립한 북한 제약공장에 원료의약품을 지원하여, 기초의약품 생산으로 북한 주민들의 질병 치료에 기여하고자 2008년 ‘제약공장 의약품 생산협력사업’을 실시했다. 이 과정에서 제약공장 전문가 기술교육을 실시하였는데, 북한의 제약 공장 관계자들이 중국 북경에서 교육훈련을 받도록 하였다.<sup>131)</sup>

정부는 ‘대북지원민관정책협의회’를 통해 보건의료 등 지원의 사각 지대에 놓인 북한의 취약 분야 및 장기적 복구가 필요한 사업을 중심으로 민관 ‘합동사업’을 발굴하여 추진하였다. 합동사업의 일환으로 2005년에는 ‘보건의료 인프라 개선 시범사업’으로 의료기술과 의료 장비 수리·관리 기술 지원, ‘모자보건·복지 시범사업’으로 의료·위생·교육사업, 2006년에는 ‘복토직파신기술을 이용한 남북농업협력 증진 사업’, 2008년에는 ‘종합검진·검사센터 개설’ 사업으로 의료기술 전수를 추진하였다.<sup>132)</sup>

129) 한국국제보건의료재단(2017), p.201.

130) 통일부(2008a), p.225, 통일부(2009), p.139, 통일부(2010), p.121, 통일부(2008b), p.63, 한국국제보건의료재단(2019), p.332, 한국국제보건의료재단(2017), p.201.

131) 한국국제보건의료재단(2017), pp.201, 206.

132) 통일부(2006), pp.180~181, 통일부(2007), p.139, 통일부(2009), p.138.

정부는 산림·농축산·환경 등 전문분야의 비정치적인 남북간 학술 교류를 지원하기 위하여 「유럽담수화 학회」(European Desalination Society, 2018. 9.3~6, 아테네), 「제25차 세계산림연구기관연합회(International Union of Forest Research Organization) 총회」(2019. 9.29~10.5, 브라질), 「제25차 기후변화협약 당사국 총회」(2019. 12.2~13, 스페인) 등 「남북한 및 국제사회 전문가 네트워크 구축사업」을 지속적으로 추진하였다.<sup>133)</sup> 또한 정부는 이러한 사업의 일환으로 겨레의 숲과 북한의 국토환경보호성이 공동으로 개최한 「동북아 산림협력 국제회의」를 지원하였다.<sup>134)</sup>

#### (4) 정부·국제기구·국제NGO 협력을 통한 대북 지식공유 사업의 추진

정부는 국제기구 및 국제NGO와 협업으로 대북 지식공유 사업을 추진하였다. 정부는 영유아 지원사업의 일환으로 2006년~2007년 WHO와 북한 보건의료 인력 교육 사업을 실시하였다. WHO는 북한 보건의료 인력의 교육 강화를 위한 아동 질병통합관리프로그램(Integrated Management of Child Illness)을 시범적으로 실시하고 북한 보건의료 인력의 국내외 연수를 실시하였다.

정부는 중장기적 질병관리 차원에서 북한지역의 보건의료체계를 강화하기 위한 노력도 병행하여 북한 의료인력의 역량 강화를 위한 사업을 지원하였다.<sup>135)</sup> 2008년 정부는 WHO의 북한 말라리아 방역 사업에 118만 달러를 지원하였는데, 말라리아 예방·치료약품, 기자재

133) 통일부(2019), p.159, 통일부(2020), pp.80~81.

134) 통일부(2018), p.78, 통일부(2019), p.159.

135) 통일부(2016), p.121.

및 실험실 장비 지원과 함께 WHO의 북한인력 교육훈련 경비도 포함되었다.<sup>136)</sup>

2014년 정부는 WHO를 통해 북한 모자보건사업에 630만 달러를 지원하였는데, 동 사업은 리·군단위 지역병원을 대상으로 출산, 신생아 응급처치 등을 위한 의료시설 개선 및 의약품·의료물품 공급, 의료인력 교육 등으로 구성되었다.<sup>137)</sup>

정부는 국제백신연구소(International Vaccine Institute, IVI)를 통해 2007년, 2009년, 2012년 진단실 장비, 예방접종과 백신연구와 전염병 예방을 위한 교육 사업을 지원했다. 특히 정부는 북한의 백신연구 및 전염병 예방능력 향상을 위한 교육 위주의 사업조건을 부과하였다. IVI는 정부의 후원을 받아 뇌수막염 및 일본뇌염 접종, 뇌수막염 및 일본뇌염 실험실 관련 장비구입 및 기술지원, 북측 연구인력 해외 현장실습 및 의료인력 교육 등을 실시하였다.<sup>138)</sup>

정부는 국제기구와의 협력 하에 북한의 통계 관련 역량을 강화하기 위한 대북 지식공유 사업도 추진하였다. 먼저 2008년 UNFPA를 통한 북한인구조사사업을 지원하였다. UNFPA는 통계분석작업을 위해 북한 통계요원을 선발하여 컴퓨터 자료처리 방법, 각종 소프트웨어 취급법, 분석 기술 등을 훈련시키는 등 국제기준에 맞는 분석을 하기 위해 노력해왔다.<sup>139)</sup> 그리고 2014년 UNFPA의 「북한 사회경제인구 및 건강조사사업」 지원을 통해 통계기법 전수, 해외기관 견학 등을 통해

136) 통일부(2008b), p.82.

137) 통일부(2015), p.122.

138) 통일부(2009), pp.142~143, 통일부(2013), pp.145~146, 통일부(2008b), p.80, 한국 국제보건의료재단(2019), p.337.

139) 통일부(2009), pp.145~146.

북한 통계인력 교육 등을 진행하였다.<sup>140)</sup> 또한 북한 주민에게 국제 통계원칙, 통계 이용성 향상 등 프로그램 운영을 위한 UNESCAP의 ‘지속가능발전 역량강화’ 사업에 재정을 지원하였다.<sup>141)</sup> 국제NGO와의 협업을 통한 대북 지식공유 사업도 추진하였다. 정부의 지원 하에 한스자이텔재단과 북한은 2017년 12월 8일부터 9일까지 캄보디아 프놈펜에서 「습지·입업분야 환경협력을 위한 국제워크숍」을 개최하였다. 국토환경보호성 관계자, 캄보디아, 중국, 독일 등의 전문가가 참석하였다.<sup>142)</sup>

## 2. 국내NGO의 대북 지식공유 사업의 추진 현황

국내 대북지원 단체들도 북한에 대한 식량원조 및 다양한 물품 지원 차원을 넘어 기술전수 등 대북 지식공유 사업을 추진해 왔다.<sup>143)</sup>

### (1) 추진 분야

국내NGO들도 다양한 대북 지식공유 사업을 수행해 왔다.<sup>144)</sup>

140) 통일부(2016), p.121, 통일부(2017), p.134.

141) UNESCAP의 북한에 대한 지속가능발전 역량 지원사업을 위해 6년간 남북협력기금 미화 490만 달러를 지원하기로 결정하였지만 코로나19로 인해 사업이 예정대로 진행되지 못하고 있다. 통일부 보도자료, 2020.5.27. ([https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs\\_0000000000000004&mode=view&cntId=54737&category=&pageIndex=1](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54737&category=&pageIndex=1)) (검색일: 2021.6.7).

142) 통일부(2018), p.78.

143) 국내의 대북 지식공유 사업의 추진현황에 대해서는 문헌조사, 관계자 인터뷰, 심층 설문조사를 모두 활용하였다. 현장에 기반하여 연구를 수행하기 위한 심층 설문조사는 ‘대북협력민간단체협의회’에 위탁하여 8월 10일부터 31일까지 15개 소속 단체를 대상으로 대북 지식협력 추진 현황, 대북 지식협력 추진방향에 대한 견해의 크게 두 부분으로 구성하여 설문 조사를 실시하였다.

144) 추진분야의 경우 각주 22에서 언급한 15개 민간단체 심층 면접과 조사에 의해 파악된 사업을 의미하는 것으로 한국의 민간단체에서 이루어진 모든 지식협력사업 수를 의미하는 것은 아님을 밝혀둔다. 심층설문 조사 대상 단체 이외에도 나눔인 터내서닐은 2004년부터 서울대학교 병원과 공동으로 평양의료협력센터를 건립



국내NGO들이 수행한 대북 지식공유 사업을 분야별로 살펴보면 농업 및 축산, 보건의료, 식품영양, 산림, 식수(WASH), 농촌 현대화 및 자립마을사업, 장애인 복지 등의 분야에서 대북 지식공유 사업을 추진하였다. 이 중에서 농업 및 축산, 보건의료 및 식품영양 분야의 대북 지식공유 사업이 대부분을 차지하고 있다.<sup>145)</sup>

## (2) 추진방식에 따른 유형

그동안 국내NGO들이 수행한 대북 지식공유 사업의 추진형태는 크게 두가지로 대별된다. 첫째, 개발협력성 대북지원사업을 추진하는 과정에서 지원사업의 효과를 제고하기 위해 기술을 전수하는 부분적인 지식공유 방식이 압도적인 비중을 차지하고 있다. 장비 및 시설에 대한 기술 이전 및 전수, 농축산 생산성 제고를 위한 기술 이전 및 전수 등 남한의 전문가들이 북한의 관련 전문가들에게 기술이나 지식을 전수하거나 이전하는 ‘기술 전수’ 형태가 대부분이었다. 특히 민간단체에서 지속적으로 진행되는 장기 프로젝트의 경우 대부분 지식공유 사업을 병행하여 수반되었다. 대북사업 프로젝트 진행 시 북한 사업 담당 기술자와 현장에서 공동작업을 수행하면서 관련 정보교류, 운용 기술전수 등을 통해 대북 지식공유 사업이 추진되었다. 대북지원 사업의 일환으로 병행하여 추진한 지식공유 형태의 경우 ‘일방형태’의 성격을 띠고 있다.

---

하였다. 그리고 2006년 1월~12월 기술전수 남북보건의료협력 관련 세미나를 2회 개최하였다. 또한 한국리아는 2008년까지 평양의학대학병원에서 심장병환자, 간암 환자 등 총 21명을 시술하였으며 남북 의료진 교육 및 세미나를 개최하였다. 대북 협력민간단체협의회(2016), pp.149, 197.

145) 국내NGO별 세부 대북 지식공유 사업 내역은 김수암 외(2021), pp.128~138 참조.

둘째, 대북 지식공유 사업을 독자의 프로젝트로 기획하고 수행한 독자사업의 방식을 들 수 있다. 국내NGO가 대북 지식공유를 독자적인 목적으로 수행한 대북 지식공유 사업은 학술회의나 워크숍 개최를 통해서 사업 현황을 공유하거나 현안을 파악하는 ‘경험공유’ 형태와 제3국 등에서 북한 기술자나 전문가들을 초청하여 단기간에 집중적으로 관련 지식을 전수하는 ‘교육’ 유형을 수 있다.<sup>146)</sup>

교육 유형의 독립적인 형태의 대북 지식공유 사업은 주로 북한 및 제3국에서 추진되었는데, 제3국에서 추진된 사례가 대부분이다. 이러한 유형의 사업은 연변대학 등 제3국 기관과의 협업, 정부의 정책 사업을 통한 민관협력 방식으로 일부 추진되었다. 이러한 유형의 하나로 평양 또는 제3국에서 심포지엄이나 학술회의에 북한 관련 인사를 초청하여 지식을 공유하는 방식의 대북 지식공유 사업이 추진되었다. 예를 들어 월드비전은 평양, 개성, 북경 등에서 남북 공동의 농업과학 심포지엄을 개최하였다.

아울러 국제대회를 활용하여 북한전문가를 초청하는 대북 지식공유 사업들이 추진되었다. 어린이의약품지원본부, 굿피플인터내셔널, 국제푸른나무의 사례에서 보듯이 제3국과의 파트너십을 통한 대북 지식공유 사업이 워크숍 및 포럼의 형태로 추진되었다.<sup>147)</sup>

그리고 겨례의 숲 사례에서 보듯이 공동학술회의 및 현장시찰이 병행하여 추진되기도 하였다. 겨례의 숲이 개최한 동북아국제산림협력회의의 세부내용을 살펴보면 다음과 같다. 겨례의 숲은 산림과학원 전문가와 조선족 과학자와의 인적 네트워크를 통해 2010년 남북한,

146) 박진·정성호는 1997-2007년의 10년 동안 북한에 제공되었던 개발역량 강화를 위한 지식공유 프로그램의 유형을 서적·자료교환, 산업현장시찰, 단기교육훈련, 장기교육훈련, 회의주최, 공동연구, 그리고 제도신설 등의 7가지로 분류하고 있다. Park, Jin and Seung-Ho Jung(2007), p.82.

147) 김수암 외(2021), p.143.

중국, 몽골 전문가 참여하는 전문가 회의를 개최하였다. 이를 기반으로 동북아 산림협력 국제회의를 추진하였고 2014년 10월 중국 연길에서 남북한, 중국, 일본, 독일(한스자이텔재단)이 참여하는 ‘동북아 산림협력 국제회의’를 개최하였다. 이 과정에서 북한 참가자들이 중국 과학자 기술협회의 주관으로 사파나무단지 등을 시찰하였다. 그리고 2015년 12월 연길에서 남북한, 중국, 일본, 몽골이 참여하는 회의를 개최하였다. 북한에서는 북한 산림연구원 대신 국토환경보호성이 중심이 되어 참여하였다. 이 과정에서 국제회의를 토대로 북측에서 남한의 선진기술과 정보의 제공을 희망하였다. 이에 따라 남북한, 중국, 일본, 몽골 등 참여자들이 공동으로 합의하는 형태로 합의를 채택하여 물자지원과 기술협력을 추진하기로 합의하였다. 특히 북중 국경지역에 ‘동북아 산림협력센터’를 건립하여 남쪽이 물자를 지원하여 중국에서 묘목을 생산하여 북쪽에 보내기로 합의하였다.<sup>148)</sup> 그렇지만 2016년 핵실험 등으로 인해 합의사항이 지켜지지 못하였고 정책사업의 일환으로 2017년, 2018년 두 차례 더 국제회의가 개최되었다.

제3국이 아닌 평양에서 개최되는 토론회에 남한 전문가들이 참여하여 지식공유 사업이 진행된 사례로서 ‘평양과학토론회’를 들 수 있다. 1999년부터 평양에서 매년 열리고 있던 평양의학과학토론회에 남측 보건의료기관들이 참여하게 되었다. 평양의학과학토론회의 공식 명칭은 ‘국내외동포들의 평양의학과학토론회’이다. 이 토론회는 미국과 유럽, 일본에서 활동하는 재외동포 의학자들과 북한의 의학자들이 참여하여 1999년 5월부터 매년 진행하고 있었다. 북한에서는 조선의학협회가, 미국에서는 재미동포의학자대표단이, 일본에서는 조총련계 일본의학자대표단이 평양의학과학토론회의 조직을 맡고 있었다. 우리

148) 거래의 숲 관계자 인터뷰(2021.6.18., 통일연구원).

민족서로돕기운동이 토론회에 참여한 것은 2003년 열린 제5차 평양 의학과학토론회부터 2004년, 2006년, 2007년 등 총 4차례이다. 2003년 첫 참여 이후 우리민족서로돕기운동과 대한의사협회가 남측을 대표해 이 토론회의 준비위원회를 구성하여 매년 토론회 참여를 준비하고 협의했지만, 2005년 남북관계 경색으로 참여를 하지 못하고 2008년 이후부터도 토론회 참여가 무산됐다. 하지만 이 토론회는 남측의 참여가 없는 속에서도 매년 진행되고 있다.<sup>149)</sup> 이외에도 어린이어깨 동무의 의학서적 제공 등의 사례에서 보듯이 서적 제공이라는 지식공유 사업이 일부 추진되었다.

### (3) 사업목적에 따른 유형

사업목적 분류에서 가장 많은 빈도를 보이는 지식협력 유형은 개인 혹은 특정 집단을 대상으로 한 역량강화이다. 국내 민간단체의 경우 학술회의, 단기 연수, 토론회, 학술교류, 인력 양성 등의 형식으로 개인 역량강화를 위한 대북 지식공유 사업이 진행되었다. 즉 국내 민간단체의 대북 지식공유 사업은 개인 혹은 전문집단을 위한 역량 강화를 목적으로 이루어진 사업이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

다음으로 지식 격차 해소를 위한 전문가 파견 형태가 있다. 여기에는 농업 및 의료 분야의 개발협력성 사업이 주로 해당된다. 우리민족서로 돕기의 정성수액약품공장 사업과 월드비전에서 추진한 씨감자, 채소 및 과수 생산 기술협력은 약품 및 농업 분야 전문 지식과 기술, 노하우 등이 이전되는 기회를 제공함으로써 지식격차 해소를 지향했다고 평가된다.

149) 우리민족서로돕기운동(2016), pp.242-247.

북한의 제도 개선을 목표로 하는 대북 지식공유 사업은 민간 차원에서는 많지 않았다. 다만, 국내 민간단체와 달리 정부와 국제기구가 협력하는 형태로 UNESCAP이 추진한 사업은 국제사회의 SDGs를 이행하는 데 있어 북한의 통계역량을 구축하고 강화하는 데 기여하는 만큼 제도 개선 측면과 관련성이 있는 것으로 평가된다.

#### (4) 추진 주체 및 실행 형태

추진 주체 및 실행 형태의 측면에서 볼 때 우리 민간단체가 기획하고 실행하는 대북 지식공유 사업이 사실상 전부를 차지한다. 다만 유일하게 ‘평양과학토론회’의 사례에서 보듯이 북한이 기획하고 실행하는 지식공유 사업에 우리가 참여하는 형태가 있었다.

그동안 우리가 기획하고 추진한 대북 지식공유 사업의 행위주체는 정부, 공공기관, 국내NGO, 국제기구, 국제NGO 및 제3국 기관 등 다양하였다. 우리가 기획한 대북 지식공유 사업의 실행체계를 살펴 보면 대부분 국내NGO가 주관하면서 정부가 일부 재정을 지원하는 가운데 국제기구, 국내NGO, 공공기관 등 다양한 형태의 파트너십이 형성되었다. 첫째, 국내NGO들은 대부분 단독으로 대북 지식공유 사업을 수행하였다. 둘째, 국제기구 및 국제NGO는 제3국 기관과 파트너십을 형성하여 대북 지식공유 사업을 수행하였다. 셋째, 국내 NGO들 중 일부는 정부 및 공공기관과 파트너십을 형성하여 대북 지식공유 사업을 추진하였다. 정부의 정책사업, 합동사업, 영유아 지원 사업을 수행하는 과정에서 정부는 재정지원, 국내NGO는 실행을 맡는 방식으로 파트너십을 형성하였다. 또한 한국국제보건의료재단 등 공공 기관과 파트너십을 형성하여 대북지식협력 사업을 추진하였다. 예를 들어 2008년 정부 정책사업 일환으로 추진한 교육사업의 경우 어린이

어깨동무가 사업기획과 진행을 담당하고 한국국제보건의료재단을 통하여 남북협력기금이 집행되었다. 넷째, 정부와 국제기구가 파트너십을 형성하여 대북 지식공유 사업을 추진하였다.

〈표 3-3〉 대북 지식협력 추진형태

구분	파트너십 기관	비 고
정부	- 국내NGO - 공공기관 - 국제기구	- 정부는 재정지원 - 파트너십 기관이 실행
국제 NGO	- 단독 - 정부 - 공공기관 - 국제기구·제3국 기관	

자료: 본문 내용을 바탕으로 저작 작성.

#### (5) 조직 설립을 통한 대북 지식공유 사업의 추진

독립적인 형태의 지식공유 사업으로서 학교나 센터 등 조직을 설립하고 교육을 실시한 대북 지식공유 사업이 추진되었다. 이러한 형태의 대표적인 대북 지식공유 사업으로 우리민족서로돕기운동의 인재양성센터와 평양과학기술대학을 들 수 있다.

##### (가) 우리민족서로돕기운동의 인재양성센터

우리민족서로돕기운동의 인재양성센터는 과학기술분야 남북교류협력 및 국제 표준에 의거한 북한 IT 인력 교육을 통해 남북 경험활성화와 북한 인력 활용의 토대를 마련한다는 목표로 2006년 6월 설립되었다. 2001년 문을 연 단동 ‘하나프로그램센터’를 모태로 시작된 인재양성센터는 2009년 남북관계 정색으로 교육이 중단되기 전까지 매년 두 차례씩 교육 프로그램을 진행했다. 단동 ‘하나소프트교육원’

에서 진행된 총 6기의 교육 과정에는 김일성종합대학, 김책공업종합대학 등 교육기관, 평양정보센터, 조선컴퓨터센터(Korean Computer Center) 등 IT 전문기관에서 선발된 200여명이 참여하였다.

2006년 설립된 인재양성센터에는 전문 영역인 IT 분야의 특성을 감안하여 박사급 상급 인력을 배치하였다. 하나프로그램센터 교육이 초급 수준의 과정이었던 데 비해 인재양성센터 프로그램은 IT 분야에서 고급의 실무 전문가를 양성한다는 목표 아래 이론과 실무를 접목한 전문가 과정으로 운영되었다. 북측에서는 민족경제협력연합회와 삼천리총회사가 사업파트너로 참여하였다. 전문 인력 양성사업인 IT 교육 사업을 통해 2006년부터 2008년 말까지 3년간 총 6기, 200여명의 수료생을 배출하였다.

인재양성센터는 2006년 8월, 4기 수료생(고급 네트워크 전문가 과정) 34명을 대상으로 중국 IT 참관 교육을 실시하였다. 이 참관 교육은 단둥시 투자유치국, 중국국제과기촉진회 우광종합연구소 등의 협조를 받아 진행되었다. 2006년 8월 총 4일간 베이징을 중심으로 진행된 참관 프로그램은 중국의 주요 IT 기업 및 기관 방문, 그리고 중국 IT 전문가 초청 강연 등으로 구성되었다. 주요 방문지와 방문 기관은 베이징경제기술개발구, 중관춘과학원, 청화동방, 대당전신, 연상집단 등이었다. 또한 산학협동의 산물로 청화대학에서 분리된 청화동방, 코드분할다중접속(Code Division Multiple Access)와 광대역부호다중분할접속(Wideband Code Division Multiple Access)보다 우수한 시분할동기방식 3세대 이동통신규격(Time Division Synchronous Code Division Multiple Access) 기술을 개발한 대당전신 등도 방문하였다.<sup>150)</sup>

150) 우리민족서로돕기운동(2016), pp.282-283, 285, 290.

우리민족서로돕기운동이 실행했던 IT 교육사업은 국내NGO의 대북 지식공유 사업에서 중요한 방향성을 제시하였다. 첫째, 하드웨어 지원을 넘어 소프트웨어 지원 및 전문가 양성 교육의 모델을 제시했다. 인재양성센터의 교육은 일회성 지원이 아니라 북한의 전문가들을 교육시킴으로써 지속가능한 인적 역량을 구축하는 사업으로 안착되었다. 둘째, 향후 남북통합 과정에서의 정보통신 및 기술 분야의 기술 표준화를 고민하는 장으로 기능했다. 셋째, 국내 IT 업체들과의 협력을 통해 이론 교육을 넘어 현장에 투입할 수 있는 인력을 양성하는 과정을 제시했다.<sup>151)</sup>

#### (나) 평양과학기술대학

평양과학기술대학(Pyongyang University of Science and Technology)은 북한의 요청에 의해 남한과 북한이 공동으로 2010년 10월 설립한 최초의 합작대학이자 이공계 분야 특수대학이다.<sup>152)</sup> 북한의 대학 분류에 의하면 평양과학기술대학은 특정 산업 분야에 필요한 학술형, 실천형 인재 양성을 위해 세워지는 부문별 대학에 속한다.<sup>153)</sup> 평양과학기술대학의 설립 목적은 세계적인 선진 과학기술에 정통하고 이를 현실에 활용할 수 있는 과학기술인재를 양성하여 북한의 국제화와 경제 자립에 기여하는 것이다.<sup>154)</sup>

151) 우리민족서로돕기운동(2016), p.290.

152) 북한은 1992년 중국 연변에 설립된 연변과학기술대학이 성공을 이루자 이러한 국제대학 모델을 평양에 만들기 원했고 이를 연변과학기술대학 총장인 김진경 박사에게 요청하였다. 박찬모(2015), p.130.

153) 조정아 외(2020), p.92.

154) 평양과학기술대학(2017).



남한의 비영리기구 사단법인인 동북아교육문화협력재단은 학교 설립 계획을 북한 교육성에 제출하여 2001년 3월 북한 교육성으로부터 설립을 승인 받고, 동년 6월 통일부로부터 대학설립협력사업으로 승인을 받았다. 평양시 락랑구역 보성리 승리동에 100만 평방미터 부지를 북한으로부터 확보하여 2002년 6월 착공식을 갖고 1단계 건축이 진행되었다. 행정 및 강의동, 종합생활관, 복지관, 방문자 숙소, 교수 숙소, 대학원생 숙소, 학부생 숙소 등 18개 동을 완공하여 2009년 9월 16일 1단계 건물 준공식을 진행하고 개교하였다.<sup>155)</sup> 첫 입학은 2010년 10월 25일 학부생 100명, 대학원생 50명으로 출발해 공식 수업이 시작되었다.<sup>156)</sup> 개교 3년 7개월 만인 2014년 첫 졸업생 44명을 시작으로<sup>157)</sup> 2019년 660명의 학부 졸업생과 160명의 석사 졸업생이 배출되었다. 개교 10년인 2019년 3월 기준 평양과학기술대학에는 학부 497명, 대학원 152명 등 총 649명 재학하고 있다. 교수는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 네덜란드, 중국 등 전원 외국인으로 채용하고 있으며 2018년 기준 약 75명이다.<sup>158)</sup>

현재 개설된 학부는 전자컴퓨터공학부, 농생명과학부, 국제금융경영학부, 의학부이며, 대학원은 전자컴퓨터공학대학, 농생명과학대학, 국제금융경영학대학, 의학대학원이 운영되고 석사 과정이 개설되어 있다. 건설공학부, 보건학 등은 준비 중으로 알려져 있다.

155) 『조선중앙통신』, 2009년 9월 16일.

156) 한국민족문화대백과사전(2018).

157) 『한국대학신문』, 2018년 5월 8일. <<http://news.unn.net>> (검색일: 2021.5.28.).

158) 『중앙일보』, 2018년 3월 17일. <<https://news.joins.com/article/22449226>> (검색일: 2021.5.28.).

〈표 3-4〉 평양과학기술대학 대학 및 대학원

구분	개설 전공
학부	전자컴퓨터공학부(Electrical & Computer Engineering, ECE)
	농업생명과학부(Agriculture and Life Sciences)
	국제금융경영학부(International Finance & Management, IFM)
	의학부(Medical Sciences)
대학원	전자컴퓨터공학(Electrical & Computer Engineering, ECE)
	농업생명과학(Agriculture and Life Sciences)
	국제금융경영학(International Finance & Management, IFM)
	의학대학(Medical Sciences)

자료: 평양과학기술대학<<https://pust.co/>>(검색일: 2021.5.28)를 참조하여 작성.

평양과학기술대학은 북한의 고등교육 기관으로서 서구 선진국 출신의 교수들이 학생들에게 전문 지식과 기술을 전달하였다. 첫째, 전공 차원에서 전달되는 과목의 지식과 정보, 영어 학습은 학교 차원에서 중요하게 고려되었다. 둘째, 평양과학기술대학의 정규 교과 과정 이외에 이루어지는 국제학술대회 및 특성화 교육은 지식공유의 장을 제공하였다. 셋째, 평양과학기술대학은 지식산업연구소 및 디지털 캠퍼스를 구축하는 등 외부 정보에 대한 접근성을 높이고 기술협력을 위한 기반을 마련해왔다. 특히 지식산업복합단지(Academy-Industry Complex)는 한국 및 외국의 기업, 연구소, 대학 분소를 유치하여 지적재산권을 확보하고 학생들의 창업을 지원하기 위해 구축되었다.<sup>159)</sup>

159) 박찬모(2015), p.131.

평양과학기술대학의 설립 취지 및 교육 체계, 국제화 활동 등은 과학기술 분야 인재양성 및 지식공유 확산에 유의미한 기여를 하고 있다. 평양과학기술대학은 과학기술 및 경제·경영 분야 인재양성 및 국제사회와의 지식공유 허브 기능을 수행하고 있다. 특히 외국인 교수들에 의한 이공계와 경제·경영 분야 교육 및 실습은 선진 과학 기술 및 지식에 대한 이해를 높이고 있다. 향후 평양과학기술대학 내 지식산업복합단지를 통한 ‘지식의 산업화와 상업화’가 활성화된다면 산학협력을 통한 지식공유 및 기술협력은 본격화될 것으로 예측된다.<sup>160)</sup>

평양과학기술대학은 국제화 감각 증진 및 국제적 리더십을 갖춘 지도자 배양 차원에서 학생들의 국제 교육 프로그램 참가를 적극 독려하고 있다.<sup>161)</sup> 2012년에 첫 해외 유학생을 배출한 이후, 학교 설립 9년 만에 30여명의 학생들이 영국 웨스트민스터 대학교, 영국 케임브리지대학, 스웨덴의 옘살라대학, 스위스 취리히 응용과학대학 등에서 석사 및 연수를 마쳤고 2명의 평양과학기술대학 출신 해외 박사를 배출하였다.<sup>162)</sup>

평양과학기술대학은 세계적인 수준의 강의와 연구 내용을 도입하고 대학운영을 남북한 및 해외동포, 해외 교수들과의 공동운영이라는 대학운영 방식을 도입했다는 점에서 여타 북한의 대학들과 차이가 있다. 평양과학기술대학이 북한사회의 국제화를 견인하기 위한 젊은 인재를 양성하는 유일한 사립 국제대학이라는 점, 국제사회를 접할 수 있는 기회와 북한사회 발전에 대한 동기부여를 제공하였다.

160) 박찬모(2015), p.131.

161) 『The YUST PUST Foundation Newsletter』, Spring 2013, p.1.(검색일: 2021.5.28.).

162) 『VOA』, 2016년 5월 26일. <<https://www.voakorea.com/korea/korea-social-issues/3346052>> (검색일: 2021.5.28.).

그렇지만 구조적인 한계도 분명히 존재한다. 우선 학교 재원을 사실상 외부의 지원과 후원금에 의존하고 있으므로 대학운영의 안정성은 외부의 환경에 영향을 받을 수밖에 없다. 유엔 안전보장이사회의 대북제재 및 미국의 독자제재 지속으로 인해 학교에 대한 외부의 송금도 어려운 상황이다. 학교 운영에 필요한 교육과 연구 기자재도 여전히 부족하며 교수 수급도 원활하지 않다.<sup>163)</sup> 특히 코로나19 사태 이후 북한의 국경봉쇄 조치로 인해 외국인 교수들의 북한 입국이 차단되고 있다.

### 3. 평 가

우리 정부와 민간단체들은 개발협력으로의 전환과 개발협력의 효과성을 제고하기 위해 지식공유 사업의 필요성을 인식하고 대북 지식공유 사업을 추진하여 왔다. 그렇지만 전반적으로 지식공유 사업의 중요성에 대한 인식은 아직까지 높지 않은 것으로 평가된다. 정부의 직제 규정에서 보듯이 인도적 지원, 개발협력이 분산되어 편제되어 있고 직제규정 내 기술협력 등 지식공유가 명시적으로 규정되어 있지도 않다. 정부 차원에서 남북한 통합을 염두에 둔 대북 지식공유 사업의 큰 그림 속에 대북 지식공유 사업이 기획되고 추진되지는 못하였다. 정책사업, 합동사업, 영유아지원사업 등 정부가 재정을 지원하면서 실행은 민간이나 국제기구가 담당하는 방식의 지식공유 사업 구상 및 실행 수준에 머물러 있다. 남북 당국간 경색 국면이 장기화되면서 정부가 주도적으로 대북 지식공유 사업을 구상하기보다는 민간

163) “평양과기대 ‘국무부, 미국인 교수 46명 방북신청 거부’”, 『VOA』 2017년 11월 7일.  
(<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/4103805>) (검색일: 2021.5.29.).

이나 국제기구의 사업을 수용하여 재정을 지원해주는 형태로 대북 지식공유 사업이 추진되고 있다.

정부, 국내 민간단체, 국제기구와의 협업을 통해 수행한 대북 지식공유 사업은 주로 북한의 보건의료, 산림, 농축산 분야에 집중되어 있다. 또한 기 추진된 대북 지식공유 사업은 북한이 필요로 하는 분야가 대부분을 차지하고 있다. 대북 지식공유 사업의 추진방식을 보면 개발협력 프로젝트를 수행하는 가운데 이러한 프로젝트의 효과를 제고하기 위한 기술이전 및 기술전수 등 부분적인 지식공유 혹은 병행 형태의 지식공유 추진 방식이 주류를 이루고 있다. 이러한 부분적인 방식과 달리 지식공유를 주된 목적으로 하는 독자적인 형태의 대북 지식공유 사업도 추진되었다. 독자적인 교육 형태의 지식공유 사업이 추진되었지만 주로 제3국에서 이루어졌다. 이와 관련하여 대학 및 인재양성 센터 등 체계를 갖춘 지식공유 사업이 추진되기도 하였다.

제3국 기관 혹은 국제회의 등을 매개로 북한의 참여를 유도하는 대북 지식공유 사업들도 추진되었다. 예를 들어 거래의 숲이 주최한 ‘동북아국제산림협력회의’의 사례는 다양한 시사점을 주고 있다. 국내 NGO가 주관하면서도 다자 형태로 추진함으로써 북한의 참여 가능성을 제고하였고 신뢰를 바탕으로 국토환경보호성이 북한 주체로 나서는 등 북한 당국의 호응을 이끌어내고 있다. 또한 이 과정에서 남북한 당국이 공식적으로 참여하지는 않았지만 정부 정책사업의 일환으로 민관형태로 추진됨으로써 국내, 남북한 당국, 다자가 복합적으로 참여하는 사업형태로 추진될 수 있었다.

마지막으로 지식공유와 경험의 연계의 관점에서 일부 대북 지식공유 사업이 추진되었다. 우리민족서로돕기운동의 인재양성센터는 과학 기술분야 남북교류협력 및 국제 표준에 의거한 북한 IT 인력 교육을

통해 남북 경협 활성화와 북한 인력 활용의 토대를 마련한다는 목표로 2006년 6월 설립되었다. 또한 ‘동북아산림협력센터’ 건립 합의에서 보듯이 다자협력과 제3국에서의 이행을 통해 지속성을 확보하는 동시에 경협과의 연계 가능성을 보여주었다.

대북 지식공유 사업을 추진하는 궁극적인 목표와 관련하여 국제 사회는 중장기적인 거시적인 관점에서 경제발전과 사회발전을 목표로 지식공유 사업을 추진하고 있다. 그런데 현재까지 우리 정부와 국내 NGO가 추진한 대북 지식공유 사업의 현황을 살펴볼 때 거시적인 관점에서 북한의 경제발전과 사회발전을 궁극적 목표로 설정하여 추진한 것으로 평가하기는 어렵다. 전반적으로 국내NGO에서 이루어진 대북 지식공유 사업은 남북한 간의 지식 격차 해소를 위해 해당 사업의 전문가를 북한 및 제3국에 파견하여 관련 지식을 전수함으로써 사업 추진의 효과성을 제고하는 유형이 두드러졌다. 주로 개인의 역량 강화에 중점을 두면서 조직 역량 강화도 추진하였지만 제도나 정책 개선을 위한 대북 지식공유 사업은 상대적으로 많지 않은 것으로 평가된다. 특히 북한 관련 분야 전문가들을 대상으로 집중적으로 수행된 민간단체의 교육 유형의 대북 지식공유 사업은 북한 내 개인과 집단의 역량 강화에 더 기여한 것으로 평가된다.

현재까지 추진된 대북 지식공유 사업은 일정 정도 성과를 거두고 있지만 본질적인 한계도 존재한다. 가장 큰 한계는 지속성의 문제이다. 민간단체에서 활발하게 시도되어 온 대북 지식공유 사업은 남북한의 정치적 상황과 교류의 단절, 대북제재 국면에서 지속적으로 이루어질 수 없었다. 남북관계 경색과 대북제재가 장기화되는 가운데, 코로나 19 상황으로 국경이 봉쇄되면서 대북 지식공유 사업은 다른 교류협력 사업과 마찬가지로 지속가능한 방식으로 추진되지 못하였다.

또 다른 한계는 남북 분단 구조 속에서 대북 지식공유 사업에 대한 북한의 태도에서 비롯되고 있다. 대북 지식공유 사업이 포함된 남북 당국간 합의에도 불구하고 남북관계 경색으로 인해 남북 당국이 합의한 당국 사이의 직접 지식공유 사업이 이행되지 못하고 있다. 국내 NGO의 대북 지식공유 사업도 북한의 태도로 인해 제약을 받고 있다. 예를 들어 OECD CRS의 ‘연수 및 장학금 원조’ 유형의 경우 수원국 국적의 학생들에게 장학금 및 기타 비용을 지급할 수 있어야 하는데, 북한의 소극적 태도로 인하여 국내NGO가 주관하는 이러한 형식의 대북 지식공유 사업은 활성화되지 못하였다. 연수나 교육 형태의 대북 지식공유 사업이 추진되었지만 북한당국의 소극적 태도로 인하여 북한 관료를 대상으로 하는 연수 및 교육 형태의 지식공유 사업은 활성화되지 못하였다. 현재 남북관계의 상황에서 남한이 북한의 공무원을 대상으로 하는 교육형태의 대북 지식공유 사업은 사실상 실행되기 어렵다. 조선익스체인지의 창업센터, 미니MBA, UBC의 대학 정규 교육 이수 등 국제NGO가 추진한 다양한 대북 지식공유 추진방식과 비교하여 볼 때 다양한 방식의 대북 지식공유 사업이 활성화되지는 못하였다. 이는 국제NGO와 국내NGO에 대해 차별적 대응을 하고 있는 북한의 태도에서 기인한다.

국제사회의 대북 지식공유 사업의 현황과 마찬가지로 우리 정부나 국내 민간단체의 경우에도 대북 지식공유 사업의 효과에 대한 체계적인 평가 체계는 수립되어 있지 못하다. 다만, 대북 지식공유 사업을 추진하는 과정에서 일부 긍정적 효과도 나타나는 것으로 파악되었다. 예를 들어 북한 참가자들이 직접 작성함으로써 북한이 민감해할 수 있는 상당한 수준의 모니터링, 평가 자료(문서, 데이터, PPT)를 확보

하고 축적할 수 있었다.<sup>164)</sup> 또한 경험을 공유하기 위한 지속적인 학술회의 개최 과정에서 산림분야에 있어 북한이 관심을 가지고 있는 현안이 무엇인지 파악할 수 있는 계기가 되었다.<sup>165)</sup>

---

164) 통일연구원의 월드비전 대상 심층 조사.

165) 통일연구원의 겨례의 숲 대상 심층 조사.



## 제 1 부

# 소결 및 시사점

앞서 논의한 바와 같이 기술협력과 지식공유는 국제개발협력분야에서 경제성장과 사회발전을 위한 국가 역량강화 수단으로 주목받고 있지만 여전히 그 개념과 이행범주, 접근방식, 협력채널과 지식관리 방식 등에는 다양한 견해가 존재한다. 이와 관련하여 본고는 경제성장의 요인으로 지목받은 기술과 지식의 힘의 특성에 주목하였다. 한 국가의 발전역량을 강화하는 데 있어 지식공유의 가장 큰 잠재력은 지식이 공공재적 특성을 가지며, 수확체증이 가능하다는 것이다. 세계은행은 이를 지식의 비(非)경쟁적이고 비(非)배타적인 성격이라고 규정하고 이러한 지식의 특징 때문에 여러 사람, 기관, 그리고 국가에서 추가 비용을 지불하지 않고 공유될 수 있다고 주장한다.

그러나 모든 종류의 지식공유 프로그램이 곧바로 수원국의 역량강화를 의미하는 것은 아니다. 지식공유가 수원국의 역량강화를 제고하는 데 가장 효율적이고 효과적으로 기능하기 위해서는 이를 가능하게 하는 환경이 구축되어야 한다. 국제개발협력 분야에서는 단순한 기술 이전에서 진취적인 지식공유 프로그램에 이르기까지 다양한 층위의 프로그램들이 성공과 실패를 거듭해왔으며 그에 따라 기술협력과 지식공유의 개념이 변화해 왔다. 개념의 역사적 변천과 주요 행위자

들이 지식공유를 다루는 방식을 통해서 성공적인 지식공유 프로그램에 내포되어있는 공통점을 도출하자면, 개발 지식과 성공적인 발전의 경험은 이를 이전받은 수원국에서 해당 지식이 재생산되고, 현지의 맥락에 맞게 적용되어 확산될 때 그 지식공유의 성과가 수원국에 의미있는 발전을 이끌어낼 수 있다는 것이다.

장기간 고립된 상태에 놓인 북한은 김정은 정권이 들어서며 국가 발전의 핵심 전략으로 기술과 지식을 강조하며 과학기술중시 노선을 점차 강화해왔다. 북한은 전통적으로 폐쇄적인 사회로서 경제발전에 있어서도 자력갱생원칙을 중시해왔지만 과학기술을 국가발전의 핵심 방안으로 내세우는 당의 노선을 구현하기 위해서는 선진기술과 지식의 도입이 필수적임을 부인하기 어렵다. 실제로 국제개발협력 행위자들에게 지식공유 및 기술협력 프로그램을 직접 요구하는 등 지식공유를 통한 북한 국가역량강화에 대한 강한 의지보여 왔다. 결국 북한 역시 국제사회와의 지식공유를 발전의 동력으로 삼을 수 밖에 없다는 것을 정책적으로 인지하고 실천적 방안을 모색하는 것으로 추정할 수 있다. 북한당국은 특히 경제특구와 통계와 같이 글로벌 시장경제에 진입하기 위한 기초 단계에 필요한 지식공유 사업을 직접 요구하기도 하였고, 그 외에도 농업, 보건의료 등 기초적인 사회적 필요를 충족하기 위한 분야에서의 지식공유 및 기술협력에도 의지를 보여왔다.

현재까지 북한에 이행되어온 기술협력 및 지식공유 사업을 분석해보면 한국정부와 민간단체, 국제기구와 국제NGO 등 행위자 그룹별로 몇 가지 특징을 도출할 수 있다. 먼저 2010년대까지 이행되어온 한국정부와 한국민간단체의 대북 지식공유 사업은 특정 개발협력 사업을 이행하는 과정에서 사업 효과성을 제고하는 방식으로 기술을

전수하는 부분적인 지식공유 방식이 다수를 차지하였다. 한국정부는 국제정세와 남북관계의 부침으로 양자간 사업보다는 국제기구, 국제 NGO나 민간단체를 통하여 대북지원을 이행해왔다. 반면 독자적인 지식공유사업은 주로 UNDP, UNESCAP, 조선익스체인지, 아시아 재단과 같은 국제행위자들의 주도로 이행되었다. 이런 결과의 가장 큰 요인은 북한당국이 필요한 지식공유 프로그램을 오랜 기간 신뢰를 쌓아온 특정 공여행위자에게 직접 요구하는 것이 일반적이기 때문이다. 유엔기구나 대학, 일부 국제NGO들이 특정분야 전문성이나 오랜 개발경험에서 축적된 지식을 활용해온 것과 비교할 때 다수의 한국민간단체들은 물적 지원 비중이 높은 개발협력 프로그램 이행에 초점을 맞춘 것도 지식공유 사업에 한계를 보인 요인으로 해석할 수 있다.

종합하면 대북 지식공유 사업 경험은 북한에 대한 지식공유 프로그램을 남북협력으로 이행하기 위해서는 무엇보다 북한당국과의 신뢰가 중요하며, 신뢰를 쌓기 위해서는 비정치적, 비경제적 분야에서의 지식 협력의 경험이 안정적으로 축적되는 것이 필요하다는 것을 보여준다. 특히 자유시장경제에 대한 지식공유 프로그램으로서 가장 장기간에 걸쳐 안정적으로 이행되었던 UBC의 KPP사업의 특징과 UNESCAP의 통계역량 강화 프로그램 등을 선례로 안정적인 채널을 확보하는 것을 우선해야 한다. 상대적으로 장기간 이행되었던 기존의 지식공유 프로그램들 역시 지속성을 담보하기 어렵다는 점과, 직접적인 성과를 평가하기 어렵다는 한계에서 자유로울 수 없다. 그럼에도 불구하고 통일과 공존의 파트너로 북한의 역량을 강화하는 방안으로서 지식공유 프로그램을 구상하는 데 있어서 중요한 모델이라고 평가할 수 있다.

요컨대 제1부에서는 개발협력에서 새로운 발전 동인으로써 지식공유의 이론적 실천적 의미를 살펴보고 주요 행위자들이 지식공유의 개념과 활용하는 방안을 살펴보았다. 아울러, 북한에서 지식공유의 인식이 어떻게 강화되어 왔는지, 그리고 정책에 어떻게 반영이 되어 왔는지를 분석하였다. 마지막으로 대북 지식공유 사업의 현황을 정리하고 이에 대해 평가하였다. 지식공유 이론적 논의의 검토와 북한 당국의 지식공유 정책, 그리고 대북 지식공유 사업에 대한 분석과 평가는 북한의 개발역량 강화를 위한 도구로써 지식공유가 어떤 이론적, 실천적 의미를 가지고 있는지 정책적 함의를 도출하기 위한 기초 작업으로서 함의를 가지고 있다.

---

## 제2부

### 주요 공여자의 대개도국 지식공유 사례분석

---

---

제4장 국제기구의 대개도국 지식공유 .....	김기평
제5장 한국의 경제발전경험공유사업 .....	문경연
제6장 대북 주요 공여국 .....	이경희
소결 및 시사점 .....	강우철

---

지식공유 사업은 국제개발협력 개념과 범위가 확장됨에 따라 국제 기구 및 공여국의 주요한 사업형태로 그 역할이 증대되고 있다. 북한도 국가발전전략에서 지식의 중요성을 강조하고 SDGs 이행을 위해 국제 사회와의 협력을 강력하게 피력하고 있다. 주지하다시피 대북지원의 행위자는 매우 제한적으로, 그동안 대북 지식공유 사업은 UN 산하기구, 국내외 NGO, 한국정부를 중심으로 실시되어 왔다. 지식공유 역할의 증대, 북한의 인식을 종합적으로 고려할 때 향후 북한 통계역량 강화를 위한 지식공유 사업의 모델을 구축하기 위해서는 기존의 대북 지원 사례보다 폭넓은 검토가 필요하다. 이에 제2부에서는 주요 공여자의 대개도국 지식공유 사례분석을 통해 시사점을 도출하고자 한다. 지식공유를 실시하고 있는 다양한 국제기구와 대북 지식공유 사업에 참고할 수 있는 국제기구, 한국의 KSP, 대북 주요 공여자로서 스위스와 스웨덴의 사례를 중심으로 분석하였다.

제4장은 지식공유 사업을 하고 있는 국제기구로 IMF, 세계은행그룹(World Bank Group), UNDP를 선정해 분석하였다. IMF는 국제금융기구(International Financial Institutions) 가입에서 가장 우선 고려되는 기관이고, 세계은행그룹은 대규모 개발자원을 운용하고 있기 때문에 중요하다. UNDP는 개발협력에 있어 UN 산하기구 가운데 가장 핵심적인 역할을 담당하고, 과거 북한과 다양한 사업을 수행한 경험이 있기에 주목할 필요가 있다. 구체적인 수원국 사례로 캄보디아를 선정했는데, 캄보디아가 체제전환기에 IMF로부터 받은 지식공유 사업 사례분석을 바탕으로 북한개발협력에의 시사점을 도출한다. 제5장에서는 한국의 KSP 사업에 주목하였다. 북한이 개혁·개방을 추진하는 과정에서 안정적이고 효과적인 체제전환이 요구될 것이다. 이에 시장경제교육을 중심으로 하는 국제사회와 한국 정부의 북한 대상 지식공유사업의 현황과 특징을 살펴보고, 이들 사업의 추진 과정에서 발견된 한계와 도전과제들을 고찰한다. 제6장에서는 양자협력의 사례로 스웨덴과 스위스의 사례를 분석한다. 양국은 한반도 주변 환경의 변화에도 불구하고 지속적으로 대북지원을 실시하였다. 양자협력의 두 사례 분석을 통해 타 공여국과의 차별성을 분석하여 향후 남북교류 협력에 참고할 수 있는 지식공유사업에의 시사점을 도출한다.

## 제4장

# 국제기구의 대개도국 지식공유

## 1. 국제기구의 대개도국 지식공유

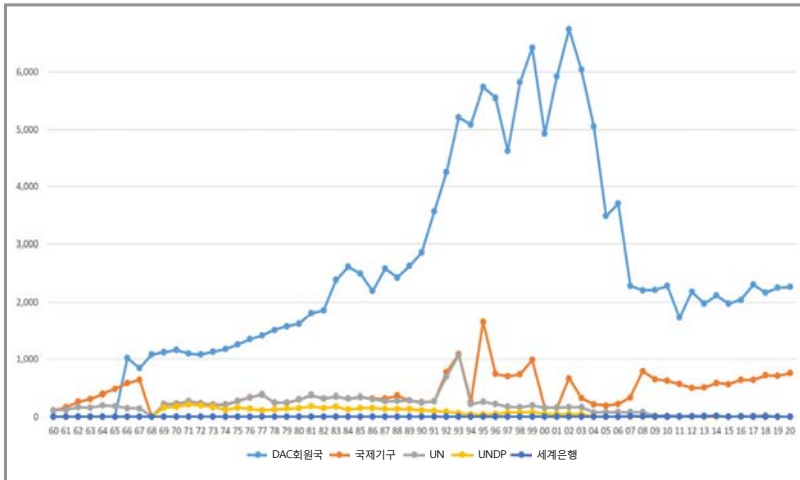
OECD 통계시스템에 기록된 기술협력은 1960년 국제기구인 유엔의 지원으로 시작되었다. 집행액 기준으로 작성된 통계를 보면 1966년부터는 DAC회원국의 지원액이 국제기구 지원액을 크게 앞지르며 꾸준히 증가하여 2002년 67.4억 달러로 최대 지원액을 기록했다. 국제기구의 지원액은 1994년까지 유엔<sup>166)</sup>이 대부분을 차지하였으나, 1995년부터는 유럽연합기관(European Union Institutions)<sup>167)</sup>의 지원액이 늘었고 반대로 유엔의 지원은 감소하였다. 국제기구의 지원액은 1995년 16억 달러로 최대를 기록하였고 2008년 이후 5-7억 달러 선에서 정체되어 있다. 그중에서 UNDP는 1969년에 1.6억 달러로 시작해 1971년 2.2억 달러를 최대치로 기록하다가 이후 감소세를 보이고 2003년까지 50백만 달러를 마지막으로 통계에 잡히지 않고 있다. 통계상으로 IMF은 나타나지 않으며 세계은행은 2007년에서 2017년 사이에 매년 10천만 달러 전후의 지원을 실시하였다.

166) OECD 통계상 UNDP, UNTA, UNICEF, UNHCR, UNFPA이 포함된다.

167) EU 소속 국가가 아닌 European Council, European Investment Bank (EIB) 등 EU 산하 기구를 의미한다.

〈그림 4-1〉 1960-2020년 DAC 회원국과 국제기구의 기술협력 집행액

단위: 백만 달러(2020년 기준)



자료: OECD, "OECD.stat," <<https://stats.oecd.org/>> (검색일: 2022.9.30.).

본 장에서는 기술협력의 중요한 축인 국제기구의 대개도국 지식공유를 살펴본다. 국제기구의 기술협력은 초기에 유엔이 큰 역할을 차지한 바 있으며 여전히 EU기구나 IMF, 세계은행 등에서도 꾸준히 이루어지고 있다. 특히 북한의 국제기구 가입은 IMF으로부터 시작되는 바 IMF의 지식공유는 중요하며, 필수는 아닐지라도 통계작성 수준의 향상이 요구되기 때문에 사례연구를 위해 캄보디아의 1990-2000년대 통계사례를 검토하고자 한다.

제2절에서는 대개도국 지식공유를 실시하는 국제기구 중에서 IMF과 UNDP, 세계은행의 지식공유제도를 개괄적으로 고찰하고, 제3절에서는 캄보디아의 IMF 통계 지식공유 사례를 살펴보고자 한다.



## II. 주요 국제기구의 지식공유 제도 개관

### 1. IMF의 지식공유 제도

#### (1) IMF의 역량개발 개요

IMF는 수원국의 재무부, 세무당국, 중앙은행 및 기타 경제기관에 거시경제 분석과 정책에 대한 역량 강화 및 공무원 교육을 포함하여 회원국의 경제 정책의 설계 및 이행을 개선하는 데 도움을 주기 위해<sup>168)</sup> 기술적 지원과 연수를 제공한다. 이는 재정, 통화, 금융 등 한 국가의 경제부문의 기능을 향상시켜 강력한 경제 제도(institution) 구축시 경제 안정, 포용적 성장, 일자리 창출로 이어지는 효과적인 경제정책이 가능하다고 보기 때문이다. IMF의 이러한 기술적 지원과 연수를 역량개발이라 부르며 역량개발은 자금지원(lending), 감시(surveillance)와 함께 IMF의 3대 핵심 기능 중 하나이다. IMF의 역량 개발에는 수원국의 공공 재정 강화, 통화와 환율 정책 선진화, 금융 시스템 강화, 거시경제 프레임워크와 정책 입안의 발전, 법률 시스템 개발, 거버넌스 개선, 거시 경제 및 금융 데이터의 작성·배포, SDGs 달성 등이 포함된다.<sup>169)</sup>

IMF의 역량개발은 아래 다섯 가지 분야로 나눌 수 있다. 먼저 공공 재정(public finance)은 정부가 세금 및 관세 정책, 예산 편성, 공공 재정 관리 및 부채 관리를 통해 세입을 더 잘 동원하고 지출을 효과적으로 관리할 수 있도록 지원한다.<sup>170)</sup> 이를 통해 정부는 재정 지속

168) IMF, 〈<https://www.imf.org/external/np/exr/key/tech.htm>〉 (검색일: 2022.10.14).

169) Bassanetti(2021), p.3.

170) 이하 내용은 IMF, 〈<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development>〉 (검색일: 2022.9.15).를 요약한 것임.

가능성을 유지하고, 학교, 도로 및 병원과 같은 인프라 개선 및 사회 안전망을 구축하고 투명성을 강화한다. 또한 더 많은 투자를 유치하고 기후변화와 외부 충격에 대한 탄력성을 강화하여 이를 구축하기 위한 재정정책을 개발할 수 있다. 둘째, 통화 및 금융 정책(monetary and financial policy)은 중앙은행과 협력하여 통화 및 환율 프레임워크 및 정책을 선진화하고, 금융 시스템 및 은행 감독을 강화하기 위해 금융 부문 규제 기관 및 감독기관과 협력한다. 최근에는 IMF도 핀테크와 사이버 리스크 역량개발 프로그램을 제공하고 있다. 이는 거시경제 및 금융 안정성을 개선하고 포용적 성장과 국제 무역을 촉진하는 데 목표를 두고 있다. 셋째, 거시경제 프레임워크 및 도구(macroeconomic framework and tool)는 국가별 제도적 맥락에 중점을 두고 거시경제 분석, 진단 및 모델링 도구, 정책 수립 및 실행에 관련된 정부 역량을 높이고자 하고 있다. 넷째, 법적 프레임워크(legal framework)는 재정·금융 개혁 지원, 부패 감축, 자금 세탁 방지 등 법적 및 거버넌스 프레임워크를 국제 수준으로 높일 수 있도록 지원한다. 다섯째, 통계(statistics)는 각국이 거시경제 및 금융 데이터를 수집, 관리 및 배포할 수 있도록 지원한다. 통계 프로세스 개선은 자국 경제에 대한 보다 정확한 이해가 가능하고 정부가 경제정책을 수립하고 투자환경을 개선하며 투명성과 책임성(accountability)을 높이는 데 도움이 된다.<sup>171)</sup>

171) IMF, <<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development>> (검색일: 2022.9.15).

IMF 협정문(Articles of Agreement of the International Monetary Fund) 제 5조 Section 2(b)는 IMF의 역량개발 제도에 대한 법적 근거를 제공한다.<sup>172)</sup> 제5조 제2(b)항<sup>173)</sup>은 회원국이 IMF에 요청시 IMF는 제1조에 명시된 IMF의 목적에 부합하는 "금융 및 기술 서비스"를 제공할 수 있다고 명시한다. 이 조항에 따라 이러한 서비스는 회원과 IMF 모두에게 자발적인 것으로 역량개발 지원은 회원국의 요청시에만 해당국에 제공되며, IMF는 반드시 요청에 응해야 할 의무는 없다. 특히 IMF는 수원국의 소득 수준에 관계없이 회원국들에게 역량개발 지원을 무료로 제공하기 때문에 IMF의 입장에서 우선순위가 높다고 생각하는 사안에 선별적으로 역량개발을 제공하게 된다.

IMF는 IMF 직원이나 계약에 따라 고용된 컨설턴트가 역량개발 서비스를 맡는다. 즉, 타 기관 혹은 독립적인 개인에 역량개발 서비스를 위탁하지 않는다. 이는 본사에 기반을 둔 IMF 직원이 기술지원 전문가들을 가까이에서 관리하며 서비스 품질관리와 동료검토(peer review)에 신경을 쓰기 때문이다. 이 서비스 품질관리를 IMF에서는 후방방어(backstopping)라고 한다.

IMF 역량개발 서비스는 다양한 방식(modality)으로 제공된다. 서비스 제공 주체별로는 IMF 본사 또는 지역기술센터(Regional Technical Assistance Centers, RTAC)로, 서비스 받는 주체별로는 개별 회원국 또는 국가 그룹으로 나눌 수 있고, 서비스 형태별로는

172) 이하 내용은 Kim(2018)을 요약한 것임.

173) b) If requested, the Fund may decide to perform financial and technical services, including the administration of resources contributed by members, that are consistent with the purposes of the Fund. Operations involved in the performance of such financial services shall not be on the account of the Fund. Services under this subsection shall not impose any obligation on a member without its consent. IMF, <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>> (검색일: 2022.9.19).

본사 출장의 일회성 기술지원 임무(mission)와 수일에서 수년에 걸쳐 전문가 현장방문(field assignment of experts), 연수 코스(training courses), 개인지도(peer-to-peer) 및 기술워크숍(technical workshop) 등 다양하다.<sup>174)</sup>

IMF는 역량개발 활동에 대한 계획수립 방식과 모니터링을 개선하기 위해 결과 기반 접근법(results-based approach)을 강화하고 있다. 이 접근법은 IMF 전반에 걸쳐 다양한 종류의 기술지원과 연수의 성과를 더 잘 측정하고 비교하기 위한 새로운 평가 프레임워크를 갖추고자 한다. 예를 들어 이런 평가를 통해 기술지원이 거시경제 안정성, 공공 재정 관리 시스템, 경제 통계의 품질 및 금융 거버넌스를 개선하는지, 연수가 공무원의 직무수행능력을 향상시키거나 경제발전을 분석하고 정책효과평가능력을 향상시켰는지 등을 판단할 수 있다.<sup>175)</sup>

## (2) IMF의 역량개발 활동 실적<sup>176)</sup>

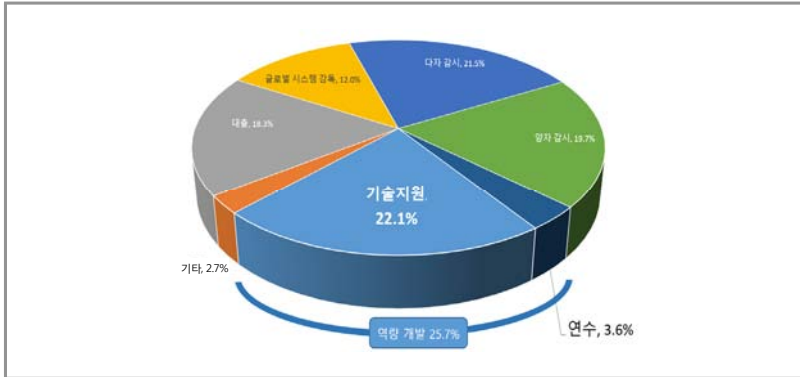
2017-21년 사이 IMF의 기술지원을 가장 많이 받은 상위 10개국은 지출 기준 미얀마, 우크라이나, 라이베리아, 모잠비크, 몽골, 시에라 리온, 스리랑카, 우간다, 기니, 캄보디아 순이었다. 또 2017-21년 사이 IMF의 연수를 가장 많이 받은 상위 10개국은 연수참여 시간 기준 인도, 중국, 나이지리아, 인도네시아, 캄보디아, 우간다, 짐바브웨, 이집트, 필리핀, 가나 순이었다.

174) Kim(2018).

175) IMF, <<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development>> (검색일: 2022. 9.15).

176) 이하 내용은 IMF(2021)에서 요약한 것임.

〈그림 4-2〉 2021년 IMF의 주요활동 중 역량개발 지출 비중

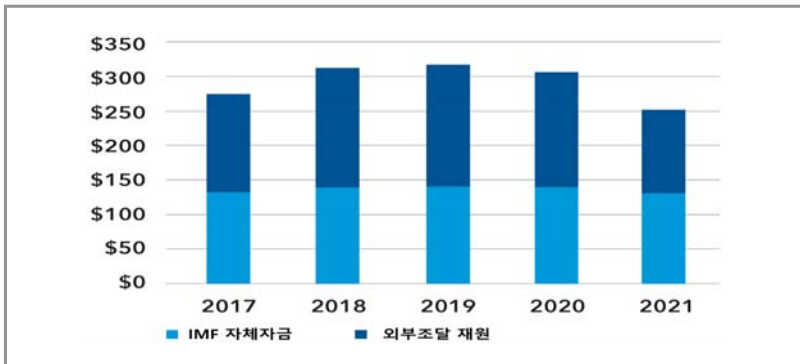


자료: IMF(2021), (검색일: 2022.9.30).

2021년 IMF의 역량개발은 전체의 1/4을 차지할 정도로 큰 비중을 차지하며, 3대 기능 중 약 40%를 차지하는 감시 기능의 뒤를 잇고 있다. 2021년 역량개발의 대부분은 기술지원으로 전체의 22%를 차지하고, 연수는 3.6%이다.

〈그림 4-3〉 2017-2021년 IMF의 역량개발 지출

단위: 백만 달러

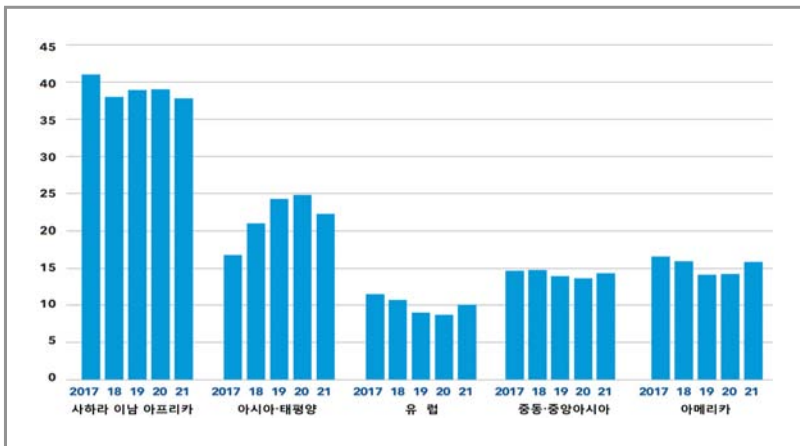


자료: IMF(2021), (검색일: 2022.9.30).

2021년 IMF의 자체자금 역량개발 지출은 2017년 132백만 달러에서 2019년 140백만 달러, 2021년 131백만 달러로 큰 변동이 없다. 외부 조달 역량개발 지출은 2017년 142백만 달러에서 2019년 177백만 달러로 늘었으나 2021년 120백만 달러로 감소하는 추세에 있다.

〈그림 4-4〉 IMF의 2017-2021년 지역별 역량개발 비중

단위: %

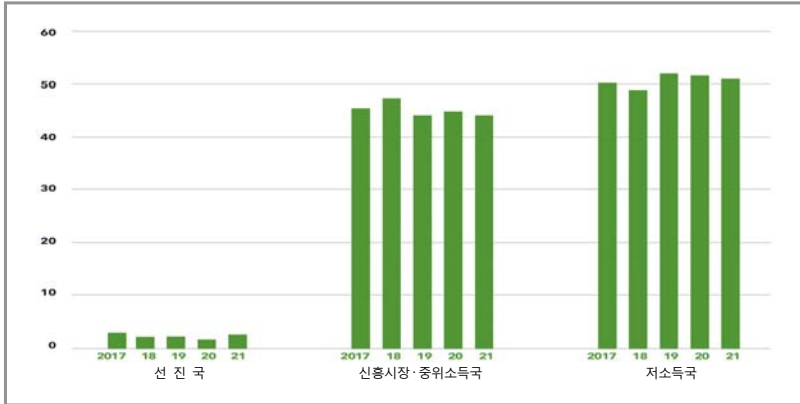


자료: IMF(2021), (검색일: 2022.9.30).

IMF의 2017-21년 지역별 역량개발은 사하라 사막 이남이 35%가 넘을 정도로 많은 비중을 차지하고 아시아·태평양이 15-25% 정도를 차지하고 있다.

〈그림 4-5〉 IMF의 2017-2021년 소득그룹별 역량개발 비중

단위: %

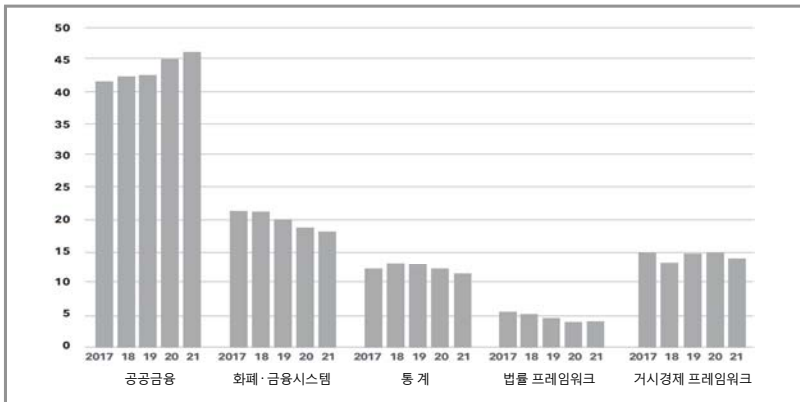


자료: IMF(2021), (검색일: 2022.9.30).

IMF의 2017-2021년 소득그룹별 역량개발은 저소득국이 약 50%, 신흥시장·중위소득국이 40-45%로 대부분을 차지한다.

〈그림 4-6〉 IMF의 2017-2021년 주제별 역량개발 비중

단위: %

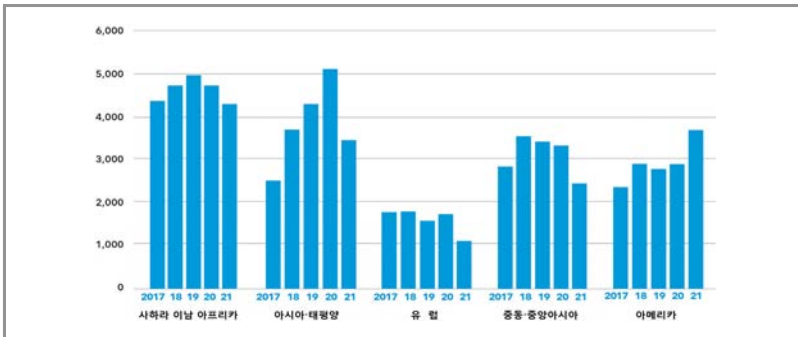


자료: IMF(2021), (검색일: 2022.9.30).

IMF의 2017-2021년 주제별 역량개발은 공공금융이 40% 이상, 다음으로 화폐·금융시스템이 15-20%, 거시경제 프레임워크가 약 15%, 통계가 10-15%의 비중을 차지한다.

〈그림 4-7〉 IMF의 2017-2021년 수원국 지역별 연수 참가자수

단위: 명

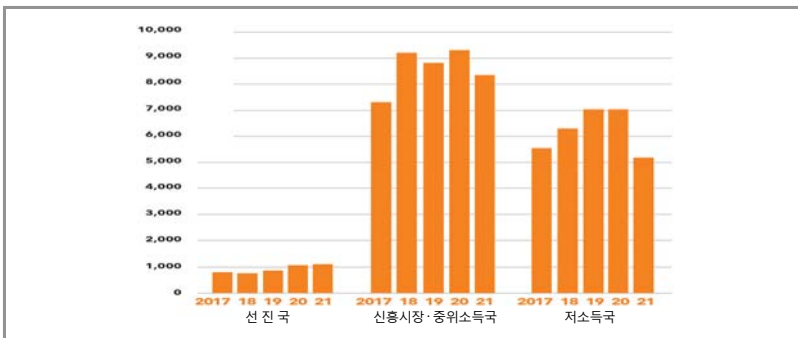


자료: IMF(2021), (검색일: 2022.9.30).

IMF의 2017-2021년 수원국 지역별 연수 참가자는 역량개발 비중과 비슷하게 사하라 이남 아프리카와 아시아·태평양이 다수를 차지한다.

〈그림 4-8〉 IMF의 2017-2021년 수원국 소득그룹별 연수 참가자수

단위: 명



자료: IMF(2021), (검색일: 2022.9.30).



IMF의 2017-2021년 수원국 소득그룹별 연수 참가자는 역량개발 비중과 약간 다르게 신흥시장·중위소득국이 최대, 저소득국이 다음을 차지한다.

### (3) IMF 역량개발의 변화<sup>177)</sup>

2017년까지 IMF는 회원국에 매년 일인당 약 300시간의 역량개발을 방문연수(field delivery) 형태로 지원하였다. IMF 역량개발 활동은 설립 이후 두 번 큰 성장세의 변화를 겪었다. (아래 1964-2017년 IMF 기술지원의 변화 참조) 첫 번째는 1990년대 초 IMF 역량개발 프로그램이 유럽, 아시아, 아프리카의 체제전환국 등 신규 회원국에 제공 되었을 때이다. 두 번째는 글로벌 금융위기 이후인 2008년경이다. 금융위기로 인해 IMF에도 긴축 논의가 있어 IMF 자체 재원을 활용한 기술지원은 제약을 받았기 때문에 IMF는 기술지원을 지속하기 위한 다른 재원을 적극 찾았다. IMF의 기부금 확대 노력과 RTAC 및 주제 별 신탁기금(Topical Trust Funds)과 같은 새로운 기술지원 자금의 도입이 기술지원액의 상승을 꾸준히 견인하였다.

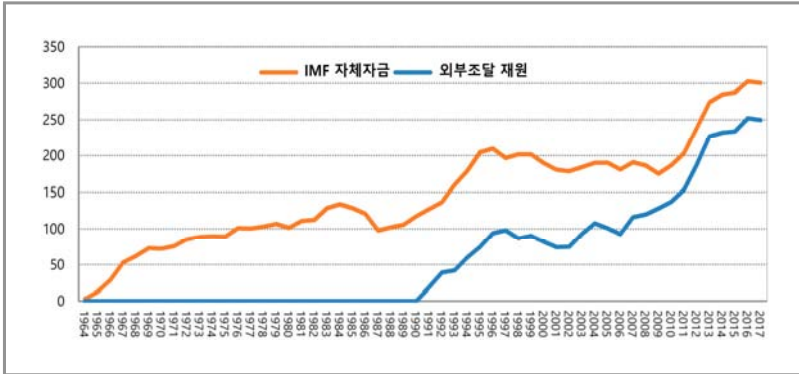
IMF 연수 규모는 2014년 온라인 강좌의 개설에 힘입어 크게 확대 되었다. 교육 규모는 2013년 약 7,902명이 연평균 교육시간 1.39주에서 2014년 약 9,785명, 연평균 교육시간 1.43주로 증가했으며, 2016년에는 약 14,478명, 연평균 교육시간 1.31주로 증가했다. 연수 대상별 비중 은 신흥국의 관리들에 대한 연수가 교육시간 기준 54%로 가장 크고 저소득국가(Least Income Countries) 38%, 선진국 관리 7% 등이다. 2016년 중 연수는 역량개발 중 16%를 차지하였다.

---

177) Kim(2018), p.4.

〈그림 4-9〉 1964-2017년 IMF 기술지원의 변화

단위: 연간 일인당 연수시간



자료: Kim(2018), p.4.

#### (4) 지역역량개발센터(Regional Capacity Development Centers)

IMF는 17개의 지역센터로 구성된 글로벌 네트워크를 가지고 있으며, 각 지역센터는 본사와 협력해서 역량개발 업무의 상당 부분을 담당한다. 지역 우선순위에 맞게 운영되는 지역센터는 회원국 및 개발 파트너와 긴밀히 협력하여 새로운 지역적 요구사항에 신속하게 대응한다. IMF 회원국과 수원국, 그리고 외부 파트너들이 지역센터에 자금을 지원하며, 본사의 IMF의 주제별 특별기금(Special Thematic Fund)과 IMF의 자체재원으로 운영되는 역량개발 프로그램 등이 지역센터의 활동과 유기적으로 협력해 수행된다.<sup>178)</sup>

178) IMF, 〈<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2017/06/14/imf-regional-capacity-development-initiatives>〉 (검색일: 2022.9.19)

〈표 4-1〉 IMF의 지역역량개발센터 현황

지역	지역센터명	소재국	설치년도	주요내용
아 프 리 카	East AFRITAC (동아프리카)	탄자니아	2002	- 담당국가: 에리트리아, 케냐, 말라위, 르완다, 남수단, 탄자니아, 우간다
	AFRITAC West (서아프리카)	코트 뒤부아르	2003	- 담당국가: 베닝, 부르키나파소, 코트뒤부아르, 프랑스령 기아나, 기니비사우, 말리, 모리타니, 니제르, 세네갈, 토크
	AFRITAC Central (중앙아프리카)	가봉	2007	- 담당국가: 중앙아프리카국가 경제 공동체(Central African Economic and Monetary Community, CEMAC) 회원국, 가봉, 카메룬, 차드, 콩고, 중앙아프리카 공화국, 적도기니, 부룬디, 콩고민주공화국
	AFRITAC (남아프리카)	모리셔스	2011	- 담당국가: 앙골라, 보츠와나, 코모로, 마다가스카르, 모리셔스, 모잠비크, 나미비아, 세이셸, 남아프리카, 스위스, 잠비아, 짐바브웨 - ATI와 공동 운영
	AFRITAC West 2 (서아프리카2)	가나	2013	- 담당국가 : 카보베르데, 감비아, 라이베리아, 나이지리아, 시에라레온 - 서아프리카 경제 공동체(ECOWAS)의 영어 및 포르투갈어 사용 회원국
	Africa 연수원(ATI)	모리셔스	2013	- 사하라 이남 아프리카 45개국 관계자들을 대상으로 체험 연수와 지역 워크숍 진행 - 외부 파트너 : 호주, 중국, 독일, 한국, 유럽투자은행
아 시 아 · 태 평 양	태평양 재무 기술지원센터 (PFTAC),	피지	1993	- 16개의 태평양 섬 국가 및 영토 - 담당국가: 쿡아일랜드, 미크로네시아 연방공화국, 피지, 키리바시, 마셜군도, 나우루, 니누에, 파푸아뉴기니, 사모와, 솔로몬 군도, 티모르, 토켈라우, 통가, 투발루, 바누아츠 - 외부 파트너: 호주, 캐나다, 유럽연합, 한국, 뉴질랜드, 미국, 아시아개발은행
	IMF-싱가포르 지역연수원 (STI)	싱가폴	1998	- 동남아시아 중앙은행기구 조사·연수센터(South East Asian Central Banks Research and Training Centre - 싱가포르, 일본, 호주가 재정후원
	태국 IMF 역량개발사무소 (CDOT)	태국	2012	- 담당국가 : 미얀마, 라오스, 캄보디아, 베트남 - 선별 역량 개발 프로젝트는 동남아와 태평양 섬 지역도 포함 - 일본의 후원으로 태국중앙은행이 관리

지역	지역센터명	소재국	설치년도	주요내용
아시아·태평양	남아시아 지역연수·기술 지원센터 (SARTTAC),	인도	2017	- 담당국가 : 방글라데시, 부탄, 인도, 몰디브, 네팔, 스리랑카 - 센터 예산의 2/3를 호주, 유럽연합, 한국, 영국에서 후원
	China-IMF 역량개발센터 (CICDC)	중국	2018	- 담당국가 : 중국 정부관료, 일대일로상 국가 - 중국 인민은행 전액 재정후원
유럽·중앙아	Joint Vienna Institute (JVI)	오스트리아	1992	- IMF의 가장 오래된 지역역량개발센터 - 조지아 재무부와 협력, 11개 코카서스 및 중앙아시아 국가 공무원 대상 조지아 연수 프로그램 실시
	코카서스, 중앙아시아, 몽골 역량개발센터 (CGAMTAC)	카자흐스탄	2021	- 담당국가: 아르메니아, 아제르바이잔, 조지아, 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 몽골, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄
중동	중동 지역기술지원센터 (METAC)	레바논	2004	- 담당국가: 아프가니스탄, 알제리, 지부티, 이집트, 이라크, 요르단, 레바논, 리비아, 모로코, 수단, 시리아, 튀니지아, 서안지구(West Bank Gaza), 예멘 - 외부 파트너: 유럽 연합, 프랑스, 독일, 네덜란드, 스위스
	IMF 중동 경제·재정 센터 (CEF)	쿠웨이트	2011	- 22개 아랍 국가의 공무원 종합과정 - 쿠웨이트 재정후원 프로그램
중남미	캐리비안 지역기술지원센터 (CARTAC)	바베이도스	2001	- 23개 카리브 해 국가 - 담당국가: 앵귤라, 엔티카바루다, 아루바, 바하마, 바베이도스, 벨리즈, 버뮤다, 영국령 버진아일랜드, 케이먼제도, 쿠파소, 도미니카, 그레나다, 가이아나, 아이티, 자메이카, 몬트세랫, 세인트키츠네비스, 신트마르틴, 세인트루시아, 세인트빈센트그레나딘, 수리남, 트리니다드 토바고, 터크스 케이커스 제도 - 외부 파트너: 캐나다, 유럽 연합, 멕시코, 네덜란드, 영국, 미국, 카리브개발은행, 동부카리브, 중앙은행
	중앙아시아, 파나마, 도미니카 지역기술지원센터 (CAPTAC-DR)	파테말라	2009	- 담당국가: 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파나마, 도미니카 공화국 - 역외회원(콜롬비아, EU, 룩셈부르크, 멕시코, 노르웨이, 스페인, 중미경제통합은행(Central American Bank for Economic Integration))

자료: IMF, <<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2017/06/14/imf-regional-capacity-development-initiatives>> (검색일: 2022.9.19).

## 2. UNDP의 지식공유 제도

### (1) UNDP의 역량개발 개요

UNDP의 역량개발은 인간의 능력을 확장시켜 발휘하는 것에 초점을 맞춘 인간개발 접근방식(human development approach)을 특징으로 한다. 이는 개인 선택의 폭을 넓히는 과정으로 정의되는데 역량개발에 대한 UNDP의 개념적 기반이며 개인의 발전을 소득 증가로 단편적으로 판단하지 않고 개인의 전반적인 복지를 개선하는 데 초점을 맞추고 있다. 여기서 전반적인 복지란 교육과 건강, 표현의 자유, 법치, 다양성의 존중, 안전, 환경보호 등 다양한 가치를 포괄한다. 역량개발은 지속 가능한 인간개발을 촉진하는 가장 효과적인 방법 중 하나이다. 개인, 조직, 지원환경의 역량을 강화함으로써 국가 및 지역 개발 과정에 의미있는 참여와 지속 가능한 개발성과에 대한 토대를 마련하는데 도움이 된다. 거꾸로 낮은 문맹률, 건강한 노동력과 같은 향상된 인간개발은 역량개발에 도움이 된다.<sup>179)</sup>

UNDP는 역량개발을 '개인, 조직 및 사회가 시간이 지남에 따라 자체 개발 목표를 설정하고 달성할 수 있는 능력을 얻고, 강화하고, 유지하는 과정'으로 정의한다.<sup>180)</sup> 이 정의에서 개인, 조직, 사회라는 세 가지 역량의 수준(level)이 나온다. UNDP는 역량강화(capacity building)보다 더 포괄적인 역량개발이라는 용어를 선호하는데, 이는 이 용어가 UNDP의 접근방식을 잘 반영하기 때문이다. 이 접근방식은 어떤 상황에도 나름의 전후 사정이 있기 때문에 기존의 기반 역량을

179) UNDP, <<https://www.undp.org/publications/capacity-development-practice-note>> 2008, p.24. (검색일: 2022.9.24),

180) UNDP(2008), p.4.

출발점으로 삼아 이를 개선하고 유지하기 위한 수원국의 노력을 지원하고자 한다. 역량개발은 수원국이 결정한 우선순위, 정책, 기대결과를 바탕으로 자체적으로 변화를 일으키는 과정에 더해 새로운 역량을 도입해야 하기 때문에 새로운 역량의 구축도 포함한다.

역량개발과 개발성과(performance)는 일정한 관계가 있는데 개발 성과가 나타나지 않는 것은 저하된 역량과, 우수한 개발성과는 적절하고 효율적으로 구축된 역량과 관련이 있다. 그렇다고 우수한 역량이 반드시 성과 향상 등 좋은 결과를 내는 것은 아니며 역량에 더해져 적절한 인센티브와 자원이 동원되어야 수원국은 개발 목적을 이루어 낼 수 있다. 또 역량개발에는 시간이 많이 소요되기 때문에 역량개발이 상위 역량 혹은 개발성으로 나타나기까지 시차(time lag)가 있으며 결과가 즉각적이거나 예상된 대로 혹은 통제된 형태로 나타나지 않는다는 점을 이해할 필요가 있다. 따라서 개발성과를 내기 위한 역량개발은 장기적으로 접근해야 하는 사안임을 알 수 있다.<sup>181)</sup>

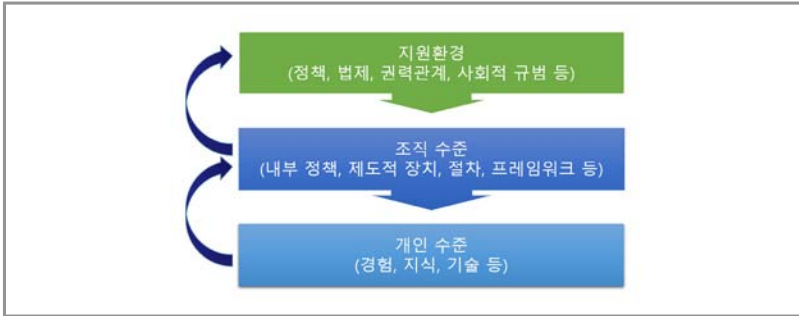
UNDP의 역량개발 정의는 역량이 개인(individual)뿐만 아니라 조직수준(level of organization) 및 지원환경(enabling environment) 내에 존재한다는 관점을 반영한다. 세 가지 수준에서 역량의 상호연관성은 역량을 평가하거나 개발하려는 모든 노력이 각 수준별 역량을 반드시 고려해야 한다는 것을 의미한다. 예를 들어, 부서장은 자신의 부서를 운영하기에 충분한 역량을 가지고 있지만, 다른 부서와 협력하기 위한 절차와 프로세스가 부족할 경우 성과 목표를 달성하지 못할 수 있다. 환경 측면에서는 인구 분포와 이주 패턴이나 새로운 국제 무역협정처럼 향후 필요한 역량의 변화에 영향을 미칠 수 있는

---

181) UNDP(2008), p.5.

세계적인 추세와 새로운 변화요소에 주의를 기울여야 한다. 세 가지 수준의 역량 중 첫 번째, 지원환경(enabling environment)은 개인과 조직이 기능하는 더 넓은 시스템과 그들의 존재와 성과를 용이하게 하거나 방해하는 시스템을 설명하기 위해 사용되는 용어이다. 이 수준의 역량은 쉽게 파악할 수 없지만 역량 문제를 이해하는 데 중요하다. 그들은 조직과 조직 간의 상호작용을 위한 게임의 규칙(rules of the game)을 결정한다. 지원환경 수준의 역량은 사회의 다른 부분에 걸친 권한(mandate), 우선순위, 운영방식 및 시민사회의 관여 등 정책, 입법, 권력 관계 및 사회 규범을 망라한다. 둘째, 조직의 역량 수준(organizational level of capacity)은 조직이 운영 및 임무를 수행할 수 있도록 하고, 개별 역량을 통합하여 함께 일하고 목표를 달성할 수 있도록 하는 내부 정책, 합의점(arrangement), 절차 및 프레임워크로 구성된다. 조직 수준의 역량이 높고 자원이 풍부하고 잘 활용되는 조직의 수행 능력은 개인들 역량의 합보다 더 큰 시너지를 창출할 것이다. 셋째, 개인 수준의 역량(individual level of capacity)은 사람들에게 주어진 기술, 경험 및 지식으로 가정, 직장 또는 사회 전반에서 수행할 수 있도록 부여된 다양한 능력을 말한다. 이러한 역량은 일부는 공식적인 연수와 교육을 통하거나 일부는 행동과 경험을 통한 학습으로 습득된다.

〈그림 4-10〉 UNDP의 역량 수준: 체계적인 접근



자료: UNDP(2008), p.24. (검색일: 2022.9.24),

수년간 UNDP는 역량개발 프로그램을 운영하여 상당한 경험을 쌓았으며 이를 바탕으로 역량개발 이론, 방법론 및 실무에 대한 엄격한 연구와 분석을 수행하였다. 연구 결과는 모든 사안에 만능공식(one-size-fits-all formula)을 적용하는 ‘베스트 프랙티스(best practice)’ 접근 방식이 아닌 역량개발을 위한 여러 행동지향 기본원칙에 충실한 ‘베스트 핏(best fit)’ 방식이 효과가 있다는 것이었다. 이러한 원칙은 개발노력이 역량 향상 결과에 오로지 집중하도록 도울 뿐만 아니라 개별국가의 특성과 문화적 요인 등을 고려할 수 있기 때문에 대부분의 사안에 적용될 수 있다. 또한 일반적인 국가들보다 상황이 좋지 않은 체제전환국과 취약국(fragile country)에서 효과를 거둘 가능성이 높다.

## (2) UNDP 역량개발 접근법의 기본원칙

역량개발을 지원하기 위한 UNDP 접근법은 가치(value)를 염두해 둔 개념적 프레임워크와 방법론적 접근으로 구성된다. UNDP의 역량개발 접근법(이하 UNDP 접근법)에 대한 기본원칙은 아래와 같다.



UNDP 접근법은 수원국 주도권의 개념(concept of national ownership)을 구체화한다. 그것은 수원국이 정보에 입각한 선택과 결정을 내리는 능력을 말한다. UNDP 접근법은 권력관계, 사고방식 및 행동 변화로 접근한다. 그러므로 그것은 변화의 원동력으로서 수원국이 가진 동기(motivation)의 중요성을 강조한다. 역량개발은 장기적인 프로세스이기 때문에 외부에서 접근하는 단기적 성과와 내부에서 접근하는 지속적이고 장기적인 성과를 조합하여 추진할 수 있다. UNDP 접근법은 접근 환경이 수월하지 않더라도 꾸준히 유지해야 할 필요가 있다. UNDP 접근법을 통하면 조직과 개인뿐만 아니라 지원환경이 연결되고 포괄적인 접근이 가능하다. UNDP 접근법은 개인의 기술(skill)을 넘어 제도적 변화, 리더십, 권한 부여(empowerment) 및 대중 참여(public participation)에 대한 광범위한 질문을 해결하기 위한 연수에 초점을 맞춘다. UNDP 접근법은 국가 단위의 계획과 지식만이 아닌 국가 시스템의 사용을 강조한다. UNDP 접근법은 독자적으로 작동하는 프로젝트의 실행 단위보다는 국가 시스템의 작동을 추구하기 때문에 국가 시스템이 취약하다면 이를 개혁하고 강화하는 방향으로 작동하게 된다. UNDP 접근법은 현지 상황에 적응해야 하며, 지원하는 부문이나 조직의 구체적인 요구사항과 기대 성과를 먼저 수립해야 하며 미래에 대한 희망적인 구상은 필요없다. UNDP 접근법은 교육, 임금구조 및 공무원 개혁과 같은 광범위한 개혁으로 연결되며, 단발적인 일회성 계획(initiative)을 수립하는 것은 큰 의미가 없다. UNDP 접근법은 수립 단계에서는 예상하지 못했지만 나타나게 될지 모르는 결과에 대해 염두에 두어야 하며, 이러한 결과들은 사소한 것이 아니므로 놓치지 말고 추적 및 평가되어야 한다. UNDP 접근법은 우수사례 지표(good-practice in-

dicators), 사례 증거(case evidence) 및 정량적 및 정성적 데이터의 분석을 통해 역량개발을 체계적으로 측정하여 UNDP의 역량 자산(capacity assets)과 외부로부터의 요구사항, 달성된 진행 상황에 대해 객관적인 판단이 내려지도록 해야한다.

### 3. 세계은행의 지식공유 제도

세계은행에서 기술지원은 발전을 목표로 지식과 기술이 이전되는 것을 지칭하며, 특히 세계은행은 회원국들에게 대출을 제공하면서 효과적인 자금 운용을 돕기 위한 목적으로 기술 원조를 제공해왔다.<sup>182)</sup> 1990년대 이전까지 세계은행의 지식협력은 금융원조의 효과 개선의 측면이 지나치게 강조되면서 비판의 대상이 되어왔다.<sup>183)</sup> 수요자 중심의 기술지원이 아닌 공급자 중심의 단순 기술지원이 수원국의 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 사례를 찾아보기 어렵다는 비판이었다.<sup>184)</sup> 이에 1992년 세계은행은 개발지식과 관련한 중심성 확보를 목표로 은행 내부의 다양한 지식과 기술자원들을 통합적으로 관리할(Department Economic Vice Presidency)을 설립하였다.<sup>185)</sup> 이후 세계은행은 전 세계적으로 개발을 위한 다양한 지식의 구축 및 보급을 위한 다양한 활동들을 펼치고 있다.

182) 이하 내용은 김수암 외(2021)을 그대로 옮김.

183) World Bank <<http://documents.worldbank.org/curated/en/264181468156582056/Technical-assistance>> (검색일: 2021.6.10).

184) 윤미경·김종일·이재인(2020), p.75.

185) World Bank <<https://www.worldbank.org/en/about/unit/unit-dec>> (검색일: 2021.9.18).

현재 세계은행의 지식협력 지원 분야는 크게 5가지로 구분되며<sup>186)</sup> 첫째, 회원국을 대상으로 특정 기술에 대한 참여와 아웃리치(outreach)에 공감할 수 있는 설명회 등을 실시하는 분야이다. 둘째, 현재 회원국이 가진 기준선을 평가 즉, 회원국 대표 및 데이터 사용자를 대상으로 특정 기술의 활용 역량을 평가하고 해당 기술을 제공하기 위한 계획을 수립하기 위한 협력이다. 셋째, 회원국의 개방형 의제를 지원하기 위한 데이터 전략, 기술 및 정책 모범 사례에 대한 조언과 교육을 제공하는 원조 분야가 있다. 넷째, 국제 전문가와 수원국 현지 인재와 함께 서로 협력하고 동기를 부여하며 데이터를 사용하는 새롭고 가치 있는 방법을 배우도록 주선하는 지식 협력이다. 마지막으로 예산 데이터의 처리 및 사용에 대한 교육을 제공하고, 오픈 데이터의 효과적이고 책임감 있는 사용을 장려하기 위한 다양한 시민사회 교육을 제공하는 협력 사업을 실시한다.

오픈 데이터 구축을 위한 기술협력 사업(2012-2017)은 세계은행의 대표적인 지식협력 사업이다.<sup>187)</sup> 2012년 세계은행은 공개 데이터 구축을 통해 저소득 및 중산층 국가들의 경제발전을 도모하기 위한 목적으로 본 사업을 시작하였다. 이후 5년 동안 해당 사업을 통해 50개 이상의 국가에 기술지원과 금융지원을 제공하였으며, Open Data for Development Partnership을 설립하였다. 수천 개의 데이터 세트가 모든 사람에게 무료 디지털 공공 상품으로 제공되었으며, 수백 개의 데이터 기반 제품과 서비스가 개발되어 공급되었다. 그 결과, 정보와 디지털 데이터에 대한 보다 공정한 접근을 가능하게 하였으

186) 이하의 구분은 다음의 내용을 요약한 것임. World Bank <<http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/technical-assistance.html>> (검색일: 2021.6.10).

187) 이하의 서술은 다음의 내용을 요약한 것임. World Bank <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28616>> (검색일: 2021.6.10).

며, 보다 책임감 있고 효율적인 공공행정을 이끌어 결과적으로 회원국들의 경제성장에 이바지한 것으로 평가받고 있다. 본 사업에 투입된 자금은 약 5,000만 달러 이상으로 추정되고 있다. 자금이 활용된 프로젝트의 70% 이상이 회원국들의 개방형 데이터 구축을 위한 기술 지원에 활용되었으며, 디지털 인프라 개발, 스마트 전송, 전자정부 및 디지털화, 공공부문 등 광범위한 개발 목표에 대한 보편 요소로서 해당 사업이 포함되는 등 다양한 사업들이 연계되어 추진되었다.

예를 들어, 몽골에서 열린 데이터 프로젝트는 공공 서비스의 접근성, 투명성, 효율성을 향상시키기 위해 정보통신 기술을 사용하고자 하는 스마트(SMART) 정부 프로젝트의 기초 사업으로 추진되었다.<sup>188)</sup> 세계은행은 현재 몽골의 오픈 데이터 작업을 통해 ‘개방형 데이터 준비 측정(Open Data Readiness Assessment)’을 실시하여 그 결과를 바탕으로 데이터 표준 프레임워크와 오픈 데이터 플랫폼(<http://data.ulaanbaatar.mn>)의 개발을 지원하였다. 20개 이상의 정부 기관이 관련 자료를 해당 플랫폼에 보고하였으며, 향후 이러한 정보 공유는 더욱 확산될 것으로 기대되고 있다. 몽골의 사례는 세계은행의 몽골에 대한 지식협력 사례인 동시에, 수원국 내부 구성원들 간의 지식공유의 사례로 분석가능하다. 한편 키르기스스탄에서는 2014년부터 2017년까지 공화국 행정부와 지방 정부에서의 전자지배구조 도입에 관한 국가 프로그램 시행의 차원에서 세계은행의 오픈 데이터 활동이 추진되었다.<sup>189)</sup> 2015년 3월, 키르기스스탄에는 Open Data Readiness Assessment를 수행하는 Open Data Working Group이 구성되었다.

188) World Bank <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28616>> p.4, (검색일: 2021.6.10).

189) World Bank <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28616>> p.38, (검색일: 2021.6.10.).

키르기스 소프트웨어 및 서비스 개발자 회의는 2015년 5월 오픈 데이터 포털(<http://www.opendata.kg>) 을 설립했으며, 여러 정부 기관과 비정부 기관이 76개의 데이터 세트를 이 포털에 게시하여 서로의 지식을 공유해오고 있다.

세계은행의 자문서비스 및 분석(Advisory Services and Analytics, ASA)은 세계은행이 제공하는 비금융상품으로, 수원국의 정책과 전략의 구현하고 장기간에 걸쳐 개발 이익을 지속할 수 있도록 공공부문 관리, 도시·농촌·민간부문 개발, 경제정책, 인간개발 및 젠더 등 주제별 기술지원, 역량강화를 지원한다.<sup>190)</sup> 지역별, 글로벌 수준에서 ASA는 개발 솔루션을 제공하고 모범사례집, 개발 노하우가 담긴 도구(toolkit), 역량강화 이니셔티브 형태의 글로벌 개발 공공재로 기능한다. 2022년에 세계은행은 130개 이상의 국가에서 1,130개의 ASA를 제공했으며 여기에는 위에서 기술한대로 인적 개발과 젠더, 공공부문 관리, 민간부문 개발, 경제정책, 환경 및 천연자원 관리 등과 더불어 코로나19 위기에 대한 실시간 분석, 개도국의 재건과 복구 방안 등이 포함되어있다. 또 세계은행은 높은 수준의 진단을 제공하고 기후행동과 개발목표를 통합하기 위해 국가기후개발보고서(Country Climate and Development Report)를 발간하였다.

### Ⅲ. IMF의 통계분야 기술지원 사례 : 캄보디아

본 장에서는 국제기구 중 IMF의 특화 분야인 통계 기술지원 사례를 1990-2000년대 캄보디아의 사례를 통해 살펴본다.

190) 이하 내용은 World Bank(2021), p.98.에서 요약한 것임.

## 1. 캄보디아의 사회·경제적 상황

캄보디아는 1978년 베트남군의 침공, 1989년 베트남군 철수, 오랜 내전의 정치적 해결을 위한 1991년 10월 파리 평화협정 체결<sup>191)</sup> 등을 거치며 1993년에 캄보디아인의 약 39%가 빈곤선(poverty line) 이하 일 정도로 경제기반시설과 인적 자본이 빈약하였다.<sup>192)</sup> 그러나 1993년 이후 캄보디아는 정치, 경제, 사회기반시설을 재건하는 데 상당한 발전을 이루었고, 1993년 이후 10년간 세 차례 총선<sup>193)</sup>을 치루며 정치적 안정이 이루어졌다.

캄보디아 정부는 캄보디아 국민의 생활수준과 삶의 질을 개선하기 위해 양자 및 다자간 개발 파트너들과 함께 상당한 노력을 기울였음에도 불구하고 캄보디아는 여전히 동남아시아에서 빈곤율이 가장 높은 나라 중 하나이며,<sup>194)</sup> 인간개발지수(Human Development Index) 점수는 현재 173개국 중 130위를 차지하는 등 동남아시아에서 가장 낮은 수준이다.<sup>195)</sup> 경제적으로 캄보디아는 2002년 GDP가 약 39억 달러, 1인당 국민소득이 연간 291억 달러인 소규모 경제 국가로 GDP 성장률이 연 6.6% 수준이다. 경제기반은 농업, 어업, 임업에 크게 의존하고 있어 1차산업의 비중이 GDP의 약 34%이었다. 제조 부문은 GDP의 약 26%로 섬유, 의류, 신발 산업이 50%를 차지하며, 서비스 부문은 GDP의 24%로 주로 관광업에 의존하고, 1995년 이후 경제성장은 섬유, 의류, 신발 산업이 주도하였다.

191) 외교부(2019).

192) 이하 내용은 Morrison(2005)을 재구성

193) 총선은 1993년 5월, 1998년 8월, 2003년 8월에 치러졌다.

194) 1997년 약 36%로 추정.

195) UNDP <<https://hdr.undp.org/system/files/documents/human-development-report-2002-english,human-development-report-2002-english>> (검색일: 2022.9.27).

## 2. 캄보디아의 경제개선 전략과 계획

캄보디아 정부는 캄보디아 경제, 사회, 인구에 대한 양질의 국가 통계의 필요성을 일찍이 인식하고 이를 제1차 ‘사회경제발전 5개년 계획’에 반영하였다. 다만 당시에는 통계개발에만 초점을 맞춘 별도의 전략계획은 없었으며, 부문별 공식적인 통계 작성은 관련 부처의 계획 기능으로 간주했다. 정부의 가용재원이 충분치 않음을 감안해 부처 내 기획기능을 강화하기 위해 자원과 인력을 적당히 재배치하는 선에 그쳤다.<sup>196)</sup>

당시 캄보디아 정부는 기존의 행정절차와 법규 등이 공식통계를 작성하는 데 필요한 자료를 충분히 생산하고 있다고 여기고 있었다. 그러나, 사실은 중앙계획경제에 대한 통계를 제공하기 위해 수집된 행정 데이터가 체제전환 중인 경제정책 입안자들의 정보 요구를 충족하기에는 양과 질에서 역부족이었다. 또한 중앙정부가 탈중앙화 기조로 의사결정을 분산시키고 책임을 위임하기 시작하자 부작용으로 효과적인 데이터 수집을 중시하는 중앙 부처인 기획부(Ministry of Planning)의 역량이 약화되었다. 그리고 소비자물가지수와 같은 특정 통계는 어떤 부처의 집계치가 공식적인 것인가 하는 등 책임 소재가 불분명한 측면이 있었다.<sup>197)</sup>

1994년 초 캄보디아 정부는 권한의 위임이 행정 서비스 능력 개선에 필요할 수 있지만 기본적인 공식통계에 대한 책임을 중앙에 집중하고 강력한 데이터 집계를 조율하는 메커니즘이 필요하다는 것을 깨닫게 된다. 이는 그해 국가통계기관인 국립통계청(National Institute of

196) Morrison(2005), p.13.

197) 1994~1995년에 소비자물가지수는 경제재정부(Ministry of Economy and Finance)와 캄보디아 국립은행(National Bank of Cambodia)에 의해, 국민계정은 1993~1995년에 경제재정부와 기획부(Ministry of Planning)에 의해 집계되었다.

Statistics)를 기획부(Ministry of Planning) 내에 설립하는 계기가 되었다. 국립통계청은 소비자물가지수, 국민계정, 인구통계 등 주요 공식 국가통계에 대한 단독 책임이 부여되었다. 1997년 통계의무에 관한 시행령(Sub-decree on statistical obligations)의 시행으로 국립통계청은 국(department)에서 청장(directorate general)으로 격상되고 정부 내 조정 역할이 강화되었다.

캄보디아 정부는 기존 계획경제 하의 행정 데이터가 경제·사회인구학적 통계 작성에 적합한 소스 데이터가 되지 못하며 통계담당 직원이 통계 작성에 경험이 거의 없었기 때문에 통계역량 강화, 설문조사 수행, 핵심 경제·사회인구학적 통계 작성을 위해 외부로부터 기술지원이 필요함을 인식하였다. 그 결과 캄보디아 정부는 1993년부터 1997년까지 통계 분야별로 통계계획을 발전시키고 주요 국제기구와 분야별로 파트너십을 체결하였다. 통계 관련 주요 파트너는 경제 및 금융 통계를 위한 ADB와 IMF, 사회인구통계를 위한 UNDP와 UNFPA였다. 국제기구들은 캄보디아의 공식통계 구축에 자원 및 기술 지원을 제공하는 한편 양자 원조기관과 함께 캄보디아 정부에 개발원조 및 일회성 조사, 섹터별 통계 작성 등을 수행하였다.

2002년까지 통계개발계획은 성숙 단계에 이르렀으며, 캄보디아 정부의 두 가지 주요 목표인 경제성장과 빈곤감소를 반영하여 통합적으로 잘 작동하였다. 제2차 ‘사회경제발전 5개년 계획’과 제1차 국가 빈곤감축전략(National Poverty Reduction Strategy)에 명시된 통계 목표는 이러한 통합 접근법을 반영한다. 또한 2002년 7월에는 제1차 국립통계청 전략계획(2002~2006)과 국립통계청 5개년 중기과업 프로그램(Forward work program 2003~2007)이 발표되었으며 여기에는 국립통계청과 국가 통계시스템에 대한 장기적인 통계개발 전략과



연간 개발 우선순위 등이 망라되어 있다. 캄보디아 정부는 2002년 10월 “캄보디아를 위한 통계역량 구축 파트너십(Partnerships in Statistics Capacity Building)”이라는 통계 워크숍을 개최하기도 하였으며, 여기에는 공식통계를 담당하는 모든 관련 부처와 캄보디아에 대한 원조국이 참가하였다. 워크숍에서는 국립통계청 계획과 업무 프로그램 외에도 수많은 통계역량개발에 관련된 제안이 제시되었다.

캄보디아는 IMF의 일반 데이터 전파시스템(General Data Dissemination System, GDDS) 프레임워크를 채택함으로써 통계 계획 및 모니터링도 더욱 개선되었다. 국립통계청은 2001년 12월 IMF GDDS 파견단과 다분야 고문단(Multisector Advisor, MSA)의 도움을 받아 GDDS 메타데이터<sup>198)</sup> 템플릿을 준비했다. 캄보디아 정부는 2002년 2월에 공식적으로 GDDS를 채택했으며 공식통계의 생산과 보급을 개선하기 위한 중단기 계획을 수립하여 시행하였다. 국립통계청은 2003년 2월 1차 GDDS 이행검토를 완료하였는데 국제수지, 국민계정, 소비자물가, 통화·금융, 교육·빈곤 통계에 대한 단기계획의 이행에 진전이 있는 것으로 평가되었다.

### 3. 캄보디아의 통계분야 조정 (Statistics coordination)

통계법과 하위 시행령 초안은 통계자문위원회(Statistics Advisory Council)와 통계조정위원회(Statistics Coordination Committee)의 설치, 조직구성, 기능, 공식적인 업무조정 메커니즘과 제도적 장치

198) 다른 데이터와 관련된 정보를 담은 데이터(<https://english.dict.naver.com/english-dictionary/#/entry/enen/09008bff33cd440db3805f6886d7f70f>) (검색일: 2022.10.5).

등을 규정하고 있다. 국립통계청은 통계입법, 농업통계, 환경·천연 자원 통계, 대외무역통계 등을 위해 ADB의 지원을 받아 기술 실무단(Technical Working Group)을 구성했다. 또 캄보디아 정부는 IMF MSA와 국립통계청, 관계 부처, 기타 기관 간 통계 협력을 확대, 강화하였다.

IMF MSA는 경제재정부(Ministry of Economy and Finance), 기획부(Ministry of Planning), 캄보디아 국립은행(National Bank of Cambodia), 국립통계청의 통계역량 구축을 위한 수원국의 원조와 기술지원을 조정하는 역할을 국립통계청에 부여하고 이를 원활히 수행할 수 있도록 국립통계청을 지원하였다. 또한 다분야 고문단은 ADB, UNESCAP, 독일기술위원회(German Technical Commission), IMF, 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency), 일본해외협력봉사단(Japan Overseas Cooperation Volunteers), UNDP, UNICEF, UNFPA 등 여러 기관 직원들 및 기타 전문가들, 자원봉사자들과 긴밀히 협력하였다.

#### 4. 직원 교육 및 개발

##### (Staff training and development)

2001년 ADB는 국립통계청 조직내 통계연수 프로그램과 국립통계청 연수원 설립 자금을 지원하였다. 2002년 1월에 국립통계청의 연수 및 개발 필요성을 검토하여 국립통계청 교육 프로그램 검토 보고서가 발간되었으며, 2002년 3월 발간된 국립통계청 연수·개발전략은 향후 추진방향과 교육과정을 보여주고 있다. 한편 국제수지, 노동, 통화, 국민계정, 물가통계에 대한 거시경제 통계 측면에서 현장실습(On the Job Training)이 실시되었다. 특히 지방공무원이 자료를

수집하고 통계를 작성하는 것을 통해 자생적 통계체계를 구축하도록 하였다. 또한 경제재정부(Ministry of Economy and Finance), 캄보디아 국립은행(National Bank of Cambodia), 국립통계청 관계자들은 ADB, UNESCAP, IMF, 아시아태평양통계연구소(Statistics Institute for Asia and the Pacific)으로부터 연수, 대학원 과정, 워크숍 등의 후원을 받았으며, 통계관련 직원의 10%는 이 과정을 통해 응용통계학 대학원 이상 수준의 자격증을 취득했다. 다만 통계처리기술은 매우 기초적인 수준으로부터 시작해서 전반적으로 향상되었지만, 기관 및 부처별로 골고루 이루어지지 않아 기관별 편차가 심한 편이었다.

## 5. 다양한 기술지원 프로그램의 조합

단계에 맞는 다양한 기술지원 프로그램의 활용은 중요한 성공요인이 되었다. 예를 들어, IMF는 1992년에 MSA 파견을 시작으로 상주 자문단과 단기 출장단을 골고루 활용하였다. 또 ADB 전문기는 1990년대 초에는 상주 ADB 통계 고문과, 2001년 11월 이후로는 상주 MSA와 협업하였다. 이로 인해 국제수지, 소비자물가, 노동, 화폐, 금융, 국민 계정 등의 통계품질이 급격히 향상되었다. 그리고 UNFPA가 제공하는 장단기 전문가의 조합도 국립통계청 인구통계를 성공적으로 안착 시키는데 크게 기여하였다.

## 6. 성공요인

캄보디아의 성공적인 통계 구축에는 수원국의 주인의식과 통계 기술지원에 관련한 여러 국제기구의 원활한 협력이 주효하였다. IMF를 비롯한 여러 국제기구는 기술 실무단, 상주 자문단, 단기출장단, 다분야

고문단 등 단계에 적합한 연수, 기술지원을 혼합하여 캄보디아의 여러 통계작성 실무진이 통계 작성기술을 습득할 수 있도록 도왔다. 그리고 국립통계청, 캄보디아 국립은행, 재정당국, 지방 통계공무원들은 신뢰도 높은 공식 통계의 중요성을 인식하고 기술 습득과 캄보디아 실정에 맞는 통계 작성에 최선을 다했는데, 공식 통계의 중요성을 이해하고 확산시키는데 통계역량 구축 워크숍도 큰 역할을 하였다. 또한 국가 통계작성의 체계를 잡아갈 때 새로 제정된 법령과 외부 기술 지원은 국립통계청이 통계 작성의 전체 조정 역할을 맡는데 큰 역할을 하였다. 이외에도 한국국제협력단(Korean International Cooperation Agency)이 설립 지원한 국립정보개발원(National Information Development Authority)은 IT 역량 확충에 기여하였다.

#### IV. 맺음말

본고에서는 대개도국의 역량개발을 주도해 온 IMF, UNDP, 세계은행의 지식공유제도를 살펴보고, 특히 국제사회 진입시 초기에 긴요한 IMF의 통계분야 기술지원 사례로 캄보디아를 살펴보았다.

IMF는 공공재정, 통화·금융 등 재정, 거시경제, 금융에 특화된 기술지원을 제공하며, 기술지원과 연수를 합친 역량개발에 2021년 지출 기준 25.7%을 지원할 정도로 많은 힘을 쏟고 있다. IMF은 역량개발 제도 취지에 적합한 사하라 이남 지역과 저소득국, 신흥시장 등에 집중적으로 지원하며, 본사에서 진행하는 기술지원 전문가 파견 이외에도 17개의 지역기술지원센터를 운영하여 개도국 현지에서 지역 특성에 적합한 근접 지원을 펼치고 있다.

UNDP는 유엔기구에 걸맞게 개인의 전반적인 복지를 개선하는데 초점을 맞춘 인간개발 접근방식을 바탕으로 개인, 조직, 지원환경 혹은 사회 수준에서 역량이 개발될 수 있도록 접근한다. 수원국이 주도적으로 국가시스템 개혁 등 장기적, 포괄적인 접근법을 취한다는 특징을 가진다.

세계은행은 1990년 이전 자금지원의 보조적인 역할에 그친 기술원조에서 벗어나 개발지식의 구축과 보급을 위한 활동을 펼치고 있다. 대표적인 예로 오픈 데이터 구축 사업이 있으며 디지털 인프라, 전자정부 등 다양한 사업을 추진 중이다. 또 세계은행의 ASA은 세계은행의 비금융상품으로 공공부문 관리, 경제정책 등 주제별 기술지원의 개발솔루션을 제공한다.

국제기구 중 IMF의 특화 분야인 통계 기술지원 사례를 캄보디아의 공식통계구축 예를 통해 살펴보면, 사회경제발전 5개년 계획을 수립하고 통계의 중요성을 인식하여 중앙부처와 지역기관까지 널리 전파한 수원국 캄보디아의 주인의식과 다분야 고문단을 파견한 IMF, 기술 실무단을 지원한 ADB 등 다양한 국제사회의 도움에 힘입어 캄보디아의 공식 통계는 성공적으로 정착할 수 있었다.

이상 국제기구의 지식공유제도는 국제기구별 특징이 있고 각기 발전해 온 근본 입장이 다르지만, 캄보디아의 사례에서 보듯 지식공유의 목표를 달성하는데 발전단계별로 강점을 가진 기관의 주도로 상호 협력하는 것을 볼 수 있다. 이를 북한 등 다른 개도국에 적용함에 있어 각 기관의 노하우를 바탕으로 수원국과 국제기구간에 상호 협력한다면 성공적인 개발목표를 달성하는데 유리할 것으로 보인다.

## 제5장

# 한국의 경제발전경험공유사업

### 1. 들어가며

과거 동독, 소련, 동유럽 국가와 같이 구사회주의 국가들은 개혁·개방을 선언하거나, 체제전환을 공식화하기 전까지 경제·정치 관료에게 시장경제에 대한 노출을 허용하지 않았다.<sup>199)</sup> 이는 구사회주의 국가들에 대한 체제전환 사업의 대부분이 1990년대 이후에 실시되었다는 사실이 뒷받침한다. 하지만 이미 사회주의 계획경제를 포기하고 시장을 중심으로 하는 자본주의 시장경제로의 체제전환을 실시한 동유럽과 구사회주의 국가들과 달리, 여전히 국가 중심의 사회주의 계획경제를 유지하고 있는 북한은 1970년대부터 자국의 교육기관을 통해 자본주의 경제에 대한 학습과 교육을 시도하였다. 나아가 1998년에는 국제사회의 도움을 받아 ‘나진기업학교’와 같은 시장경제 교육기관을 설립하기도 하였다. 북한의 이러한 변화는 체제유지와 생존을 위한 선택이라는 것이 일반적인 평가이나, 체제전환을 실시한 사회주의 국가뿐만 아니라 성공적 경제발전을 달성한 국가들 역시 국가 주도적 발전전략을 추구하였고, 이 과업을 수행할 인적자원을 어떻게 개발할

---

199) 허준영(2011).

것인지가 과제로 대두되었다. 특히 사회주의 국가에서 시장경제의 도입과 성공적 체제전환을 위해서는 카더(Cadre)로 불리는 고급인력의 역할이 필수적이라는 인식이 확산되는 가운데, 북한 내부적으로도 관료들과 핵심일꾼들을 대상으로 하는 시장경제교육이 적극 추진되었다. 또한 남한을 비롯한 국제사회도 북한이 시장경제를 북한의 공식적 경제체도로 안착시킴으로써 성공적인 체제전환을 달성하고 이것이 경제체제의 전환에 머무르는 것이 아니라, 정치체제의 전환으로 이어질 수 있도록 하는 지원 방안을 모색하고 있다.

북한에서 중앙의 계획에 의한 공동생산과 분배를 특징으로 하는 사회주의 계획경제가 굳건하게 작동하고 있는지, 아니면 북한 경제가 다른 형태, 즉 시장경제로 전환되었는지에 대한 평가가 엇갈리는 가운데, 이미 시장경제가 작동하고 있다면 그 수준은 어느 정도인지 또한 북한의 폐쇄성으로 인해 확인조차 어려운 실정이다. 이러한 가운데 북한 경제연구자, 탈북자 면담, 북한과의 교류 사업에 참여하고 있는 기관 혹은 소식통에 따르면 이미 시장경제가 북한을 지탱하는 주된 경제시스템으로 자리 잡았다는 평가 또한 어렵지 않게 확인할 수 있다. 즉, 북·중, 북·러 관계에 있어 사회주의 동맹국가인 중국과 러시아로부터의 우호적 경제지원은 더 이상 유지되지 못하는 가운데 자본주의 체제의 무역관계가 그 자리를 대신하고 있다. 재화의 생산에 있어서는 인센티브 제도가 부재한 중앙 계획에 의한 공동생산의 비효율성을 극복하기 위해 2002년 7.1 경제관리개선조치를 시행하여 임금 및 물가의 현실화, 국제사회의 투자유치를 위한 19개 경제개발구와 신의주국제경제지대 계획,<sup>200)</sup> 노동 인센티브제도

200) 북한은 13개 경제개발구를 지정하고 국제사회의 투자를 요청해오다가 2014년 7월 6개 경제개발구를 추가로 지정하였다. 또한 기존의 신의주특수경제지대를 신의주국제경제지대로 개칭하였는데, 이에 대해 신의주국제경제지대에서 투자

강화를 도입하였다. 한편 기업소 및 공장에 생산과 처분, 상대적 자유했권을 보장하는 독립채산제 허용 조치와 정부의 분배시스템이 제대로 작동하지 못하는 가운데 장마당을 중심으로 한 재화의 생산과 공급이 일반화 되었다는 평가가 지배적이다.<sup>201)</sup> 문제는 북한 내부의 자체적인 시장경제로의 이행과는 별도로 북한에 시장경제 지식을 전수하기 위한 사업을 시행하는 과정에서 북한 당국은 국제사회가 제안하는 교육 프로그램에 참여는 하나, 교육 콘텐츠와 기간 등을 까다롭게 선택하거나 상당 부분 거부해 왔다.<sup>202)</sup> 이는 북한이 국제사회가 제공하는 지식공유사업을 정권의 체제 유지 한도 내에서 경제 유지에 필요한 단편적 지식과 기술 습득에 국한시키고 있음을 짐작할 수 있게 한다.

이러한 문제의식에서, 본장은 국제사회와 한국 정부의 북한 시장경제교육을 중심으로 하는 지식공유사업의 현황과 특징을 살펴보고, 이들 사업의 추진 과정에서 발견된 한계와 도전과제들을 고찰한다. 또한 한국이 체제전환 국가들을 대상으로 수행해온 기술협력 사업의 일환인 KSP에 대한 분석을 통해 향후 북한이 한국을 비롯한 국제사회

---

외국기업의 주도권과 개방수준을 확대한 조치라는 해석이다. 국제신문(2014.7.23.).

201) 이에 대해 이미 2007년부터 브루킹스연구소 게오르기 톨로라이아(Georgy Toloraya)는 북한의 시장경제는 다시 돌이키기 어려운 수준이라고 평가하고 있으며, 삼성경제 연구원은 군이 차지하는 비중을 제외한 경제 부문에서 시장경제의 비중이 30%에 육박한다고 추정하기도 하였다. 연합뉴스(2007.11.15.).

202) Ireson(2011), 윤병수(2005), 허준영(2011). 필자는 국제사회와 남한정부가 북한을 상대로 진행해온 이른바 북한 관료, 교수진, 학생, 기업인을 대상으로 하는 ‘인적자원 개발’ 혹은 ‘시장경제교육’의 명칭을 ‘지식공유사업’으로 통칭하고자 한다. 이는 기존에 수행된 사업의 콘텐츠가 시장경제 지식 및 기술을 넘어서 광범위한 주제들을 다루어져왔고, 결과적으로 이들 사업의 일반적인 특징은 ‘지식공유’였다는 점에서 이 명칭을 사용하고자 한다.



와의 대립을 해소하고 개혁, 개방을 추구할 때 북한의 안정적이고 효과적인 체제전환 지원의 관점에서 모색 가능한 지식공유사업의 로드맵과, 추진원칙, 콘텐츠 등은 무엇이 되어야 하는지 살펴보고자 한다.

## II. 체제변화의 동인으로써 지식공유

코르나이(Kornai)는 체제변화를 논의함에 있어 내용의 깊이(depth)와 속도의 급진성(radicalism)에 따라 개혁과 혁명으로 구분한다.<sup>203)</sup> 이에 따르면 지배이데올로기와 권력독점, 소유형태, 조정기제 등과 같이 사회주의를 구성하는 핵심요소에 완전하고 공식적인 이행은 ‘체제전환’으로 규정하였다.<sup>204)</sup> 하지만 이 두 가지 ‘변화’가 있고 그 방식에 있어 ‘급진성’이 있을 경우 ‘체제개혁’에 해당하며, 탈사회변화 이외에 ‘체제개혁’ 수준까지는 아니나 유의미한 변화가 모색되는 상황을 상정 할 수 있다. 이에 대하여 김근식은 핵심기제들을 유지한 가운데 허용되는 일련의 변화로써 사회주의를 구성하는 본질적 특성들은 유지한 채 실시되는 가장 낮은 단계의 변화를 ‘체제 내 변화’로 규정한다.<sup>205)</sup> 이러한 분류에 따라 김근식은 경제개혁을 단행하였으나 사회주의 정치시스템을 유지하고 있는 중국의 경우는 ‘체제개혁’에 해당하며, 러시아와 같이 정치와 경제 및 이데올로기 영역에서까지 총체적인 변화를 수반한 경우는 ‘체제전환’으로 해석한다. 더불어 사회주의 국가들의 변화는 ‘체제 내 변화,’ ‘체제개혁,’

203) Kornai(1992).

204) Kornai(1992), pp.386-392, 김근식(2010), p.114, 허준영(2012), pp.3-4에서 재인용.

205) 김근식(2010).

‘체제전환’ 중에서 한 가지 양상에 머물기도 하지만 일반적으로 연속 선상에 있다고 본다. 다시 말해서 체제 내 변화는 체제개혁으로 확산 되는 발전 경로를 밟을 것이며, 체제개혁을 위해 도입된 시장경제 체제의 완성을 위해서는 궁극적으로 정치체제의 민주화가 수반되어야 한다는 점에서 체제개혁은 체제전환 으로 이어질 개연성이 높다고 전망한다.<sup>206)</sup>

체제변화에 대한 이론적 논의에 따르면, 북한에서 관찰되고 있는 일련의 변화는 북한이 ‘체제 내 변화’ 단계에 접어들었음을 짐작할 수 있게 한다. 이러한 맥락에서 북한 체제변화를 위한 국제사회와 한국 정부의 기술협력 및 지식공유 프로그램의 가동은 북한 당국의 체제변화에 대한 의지와 이에 기반한 요구가 있어야 가능하다. 북한은 체제변화를 명시화하지 않았으나, 현재 시도하고 있는 일련의 경제관련 개선조치들과 국제사회와 한국 정부가 제공하고 있는 지식공유사업에 대한 북한의 지속적 참여는 북한이 이미 낮은 수준의 체제 변화 과정에 접어들었다는 평가를 가능하게 한다. 실제로 북한 지식공유사업의 양적 확대기인 1997년부터 2007년 사이, 국제사회와 한국 정부는 총 90회에 달하는 교육 프로그램을 실시하였다. 빈도 측면에서 결코 적지 않은 횟수의 북한 관료, 교수진, 기업인, 학생을 대상으로 하는 지식공유 사업이 실시될 수 있었던 가장 큰 요인은 북한 내부적으로 동 사업을 통해 시장경제 지식 및 국제사회의 발전된 제도와 과학기술을 습득할 필요성이 높아졌다는 것이다.

206) 이러한 맥락에서 중국은 체제개혁 사례에 해당하는 국가로서 사회주의 정치체제는 유지한 채 시장경제를 받아들여 급속한 경제성장을 달성하였으나, 각급의 경제성장이 지속 가능하기 위해서는 정치체제에 있어서도 민주화 수반되어야 한다고 본다.

다시 말해서, 북한은 사회주의 계획경제를 공식적인 국가의 경제 체제로 유지하고 있으나, 실제로 밑바닥에서 확산된 시장을 바탕으로 하는 경제현상을 거스를 수 없는 단계에 와있음을 북한 지도부도 인식하고 있기 때문에 자신들의 권력 기반을 유지하기 위해서는 시장 경제 지식과 경제발전을 위한 기술의 습득이 필요했던 것이다.<sup>207)</sup>

더불어, 외부적으로는 사회주의 계획경제 시스템이 작동하지 못한 가운데 전통적인 우방국들이 시장 자본주의 경제체제로 전환하였고, 이것이 1990년대 이후 북한의 지속적인 경제난을 초래한 하나의 이유가 되었다. 이 때문에 북한은 비록 공식적으로는 사회주의 경제체제를 대외적 공식 경제체제로 천명하고 있으나 실질적인 변화에 대응하기 위해서는 시장경제에 대한 이해와 공부が必要했음을 알 수 있다. 이러한 고민은 국제사회와 남한 정부가 제공하는 지식공유 사업의 주된 콘텐츠가 시장경제교육에 집중되는 특징으로 나타나기도 하였다.

### Ⅲ. 체제전환 국가들에 대한 기술협력

1980년대 동유럽과 사회주의 국가들을 대상으로 한 시장경제 교육은 기술지원이라는 명칭으로 실시되다가, 1990년대 중반 이후부터는 지식공유와 기술협력이라는 명칭으로 수행되었다. 특히 체제전환국가들을 대상으로 한 시장경제 교육은 냉전의 해체와 함께 1990년대에 집중적으로 이루어졌다.

---

207) 허준영(2012), p.12.

베트남 개혁의 초기 단계에 IMF, 세계은행의 재정지원 하에 UNDP가 실시한 기술지원은 베트남에 대한 본격적인 국제금융 기구의 자금지원이 이루어지기 전에 이루어짐으로써 적절한 기여가 있었다고 평가되고 있다.<sup>208)</sup> 하지만, 체제전환국에 대한 시장경제 기술협력 사업은 공여국과 수원국간의 정치, 외교적 관계에 따라 사업의 지속성과 안정성이 불투명한 점과 공여국의 필요와 정책적 관심에 따라 사업이 영향을 받는 점 등 부정적 측면 또한 지적되어 왔다. 또한 수원국의 내부 상황과 역량에 대한 고려와 변화된 국제정치경제 상황에 대한 분석 없이 공여국의 경험에 기반해서 이루어지는 시장경제 전수 사업의 한계 또한 극복 과제로 제기되었다. 이러한 맥락에서, 체제전환국에 대한 기술협력 사업의 효과 극대화를 위해서는 첫째, 공여기관과 수원국 간에 긴밀한 정책협의를 바탕으로 체계적인 콘텐츠 및 커리큘럼 개발, 둘째, 다양한 사업 추진 주체간 조정(coordination)을 통한 효율성 제고, 셋째, 수원국의 주인의식과 공여기관의 높은 책무성 확보가 중요하며, 방법론적으로는 단기연수나 산업체 방문과 같은 지식전수 사업보다는 기관설립과 같은 형태의 사업이 효과성과 지속성 측면에서 바람직할 것이다.<sup>209)</sup>

208) David and Pritchett(1998).

209) 박진과 정승호는 북한에 대한 시장경제교육 사업의 방식을 자료교환, 산업체방문, 단기연수, 장기연수, 컨퍼런스, 공동연구, 기관설립 등 7개의 유형으로 구분하고 가장 효과적인 유형으로 장기연수와 기관설립을 제시하고 있다. Park and Jung (2007), pp.75-93.

〈표 5-1〉 사회주의 국가를 대상으로 한 지식공유 사업 현황

공여국 /기관	대상국	기간	교육 장소	내용	예산 (백만 달러)	예산마련
WB	러시아	'95-'99	러시아	경영관리, 금융관리, 공공 재정, 차기 교육과정 준비	51.3	78.3%가 WB차관
ADB	몽골	'98-'05	몽골	시장경제 훈련전문가 양성, 법조인 시장경제 훈련센터 설치, 관련 교재 마련	1	ADB와 몽골정부
ADB	베트남 농업은행	'93-'95	베트남	시장경제 따른 대출신용 평가, 감독, 관리 시스템 등 신용평가제도	0.4	ADB, 베트남 재무부, 상업은행
ADB	베트남	'92-'94	베트남	재무부 및 중앙은행, 상업 은행을 대상으로 금융 및 채권분야에의 시장경제에 따른 은행제도 및 기술 전수	1,723	미국, 헝가리
USAID	헝가리	'91-'92	미국 헝가리	대학교수와 학생들에 대한 시장경제원리에 대한 전문 지식	1.2	미국 알바니아정부
USAID	알바니아	'92-'97	미국 알바니아	경영교육, 시장경제교육	1,2	-
USAID	우크라이나	'98-'02	우크라이나	국민들에 대한 시장경제 교육	-	-
일본	러시아	'94-'97	러시아 일본	수출촉진, 산업구조개혁, 산업정책 정비 등	-	-
일본	베트남, 캄보디아	'96-'06	일본 베트남 캄보디아	시장경제에 입각한 법률 및 운용체계 재정비 지원, 법조인에 대한 시장경제 교육	-	-
캐나다	쿠바	'97-'98	쿠바	경제학 등 시장경제원리 전수	480만 (CAD)	캐나다

자료: 통일부 북한정보 포털.

#### Ⅳ. 체제전환 국가들에 대한 경제발전경험 공유사업(KSP)

KSP는 기술협력 사업의 한 형태로, 국제사회는 1980년대 동유럽과 사회주의 국가들에 대한 기술지원, 1990년대 중반 이후부터는 지식 공유, 기술협력의 명칭으로 체제전환국과 개도국에 대한 시장경제 및 경제발전 지식과 경험을 전수하는 사업으로 사용되고 있다. 하지만 1950년대 도입된 근대화 이론에 바탕을 둔 선진국들의 시장경제 및 경제발전경험 사업은 중남미 국가들을 중심으로 끊임없는 도전을 받았다. 선진국들이 경제발전을 이루었던 대내외적 환경(18~19세기 초와 19세기 중반 이후의 대내외 정치·경제·사회 환경)과 개도국이 처한 환경 사이에는 차이가 있기 때문에 개도국이 선진국의 경제발전 모델을 따른다고 할지라도 선진국과 같은 경제발전이 어렵다는 것이 소위 종속이론을 바탕으로 한 근대화 이론에 대한 비판이다. 이러한 가운데 한국의 경제발전 경험은 개도국들에게 대안 모델로 인식되었고, 이것이 KSP의 탄생 배경이 되었다. 2004년 첫 도입된 KSP는 기획재정부의 주관 하에 실시되며, 국가정책자문사업은 한국개발연구원(Korea Development Institute, KDI)이, 국제기구와의 공동컨설팅사업은 한국수출입은행이, 경제발전경험 모듈화사업은 KDI 국제정책대학원을 중심으로 여러 국책기관이 수행하고 있다.

〈표 5-2〉 체제전환국과 한국의 KSP 사업 대상 국가

분류	체제전환국 중 한국의 KSP 미지원 국가	체제전환국 중 한국의 KSP 사업 국가
최빈국	앙골라, 베냉, 소말리아, 예멘	미얀마, 캄보디아, 에티오피아, 라오스, 모잠비크
기타 저소득국	아르메니아, 그루지아, 키르기스스탄, 몰도바	아제르바이잔, 콩고공화국, 몽골, 타지스탄, 우즈베키스탄, 베트남
중하위 소득국	보스니아, 마케도니아, 세르비아, 투르크메니스탄	알바니아, 중국, 카자흐스탄
중상위 소득국	크로아티아	
구소련, 동유럽국 (ODA대상국)	벨로루시, 불가리아, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 러시아, 슬로베니아	우크라이나, 루마니아

자료: 저자 작성.

체제전환 국가들에 대한 KSP는 KDI 뿐만 아니라 다양한 정부 기관(특히 경제인문사회연구회 산하 연구원)이 참여하였다. 일반 개도국에 대한 KSP 사업과 달리 체제전환 국가들에 대한 KSP 사업은 향후 북한을 대상으로 한 경제인력 양성 사업 수행 시 매우 유의미한 접근 법과 지식적 노하우를 제공한다는 점에서 의의를 가진다고 하겠다.

실제로 KDI 국제정책대학원이 캄보디아를 대상으로 한 재정적자 보전과 관련한 KSP는 체제전환국이 경제체제의 전환과정에서 직면하는 매우 현실적인 도전 과제라는 점에서 북한에 대한 시사점 또한 크다고 할 수 있다. 또한 한국조세재정연구원의 비현금지급 시스템 개선 및 재정 분야 KSP 주제 역시 체제전환국에 대한 현실적 문제들에 대한 해결책을 제시하고자 한다는 점에서 이러한 체제전환국 대상 우리 국책연구기관의 KSP 경험은 향후 북한에 대한 경제인력 교육 사업의 콘텐츠 발굴 및 해결방안 제시에 있어 경험 축적의 기회를 제공하였다는 의의를 가진다.

〈표 5-3〉 국책연구기관의 체제전환국 대상 KSP 실시 현황(2004~2019년)

기 관 명	횟수	내 용	대 상 국
한국개발연구원	73	산업, 경제, 국토개발 등	다양
산업연구원	7	캄차카지방 수산업 클러스터(산업단지 외)	러시아
		무역진흥기구, 투자진흥기구(무역, 투자)	쿠바
		캄차카지방 투자환경 개선(투자)	러시아
		시할린주 바다양식산업(투자)	러시아
		산업단지개발, 지식경제 외	불가리아
		하바롭스크지방의 투자환경 개선	러시아
		친환경 산업단지	베트남
국토연구원	7	교통정책, 투자계획수립 위한 데이터베이스 구축	몽골
		호치민 메트로 PPP노선 선정 지원	베트남
		원전관련 법, 제도 개선 및 주변지역지원 정책	베트남
		경제협력 산업단지 정책 자문	미얀마
		하노이 홍강 양안개발 정책 자문	베트남
		양곤 남서부권 지역발전 전략	미얀마
		지리정보 정책 개선 수립 지원	미얀마
KDI국제정책대학원	4	저탄소녹색성장 정책개발 (환경, 산업정책)	베트남
		재정적자 보전 외 (재정정책)	캄보디아
		제조업육성 수출촉진(경제, 산업)	우즈베키스탄
		개방경제 과제, 대응(금융, 무역 외)	베트남
한국조세재정연구원	3	비현금지급 시스템 개선(금융제도)	몰도바
		비현금지급 시스템 개선(금융제도)	몰도바
		재정 관리제도(FMS)도입(재정)	베트남, 알바니아, 캄보디아
한국교통연구원	3	고속철도구축위한 이행방안(기반시설)	미얀마
		지능형교통시스템 구축(기반시설)	몽골
		내륙항 개발을 위한 철도 물류 인프라 개선	미얀마
한국직업능력개발원	2	직업능력개발 정책	베트남
		녹색직업, 직업능력 개발	베트남
한국행정연구원	1	주민등록 및 인구동태통계(전자정부)	라오스, 미얀마
정보통신정책연구원	1	ICT지식공유(정보기술)	베트남
한국농촌경제연구원	1	농산물 수출 증대(농촌개발)	아제르바이잔

자료: 저자 작성.



구체적으로, 체제전환국에 대한 KSP 사례로써 한국조세재정연구원은 거시금융정책 분야에 대한 KSP 사업 2회, 재정정책 1회 등 경제 분야에 대한 KSP 사업 수행하였는데, 특히 2019년도 연구사업으로 ‘체제전환국의 재원조달 경험과 북한에 대한 시사점 연구’를 실시하였다. 또한 한국과 북한 간의 특수한 관계에 따른 북한의 경제발전을 위한 남북경협 및 재원마련 방안 연구를 통해 베트남, 중국 등 체제전환국의 재원조달과정을 살펴봄으로써 재원마련 방안 및 필요한 조치를 탐색하는 연구를 수행한 바 있다. 신용보증기금은 체제전환국인 카자흐스탄을 대상으로 ‘중소기업 육성을 위한 신용보증제도 및 신용평가시스템 구축 KSP 사업,’ ‘중소기업 육성 활성화와 혁신산업개발 계획 수립 준비’ KSP와 같은 기관 전문분야에 대한 컨설팅 사업을 실시하기도 하였다.

한국자산관리공사 역시 부실채권 처리와 관련한 노하우를 KSP 사업 형태로 체제전환 국가들에 전수한 경험과 노하우를 축적하고 있다. 부실채권 처리 노하우는 사회주의 계획경제 시스템에서 시장경제로의 전환을 모색하는 과정에서 발생하는 대규모 부실채권 및 자산을 처리해야 하는 체제전환국에 있어 필수적인 지식이라고 할 수 있다. 또한 한국자산관리공사는 베트남, 카자흐스탄 등 체제전환 과정에서 부실채권 문제를 경험하고 있는 나라들을 대상으로 은행권 부실채권의 신속한 정리를 위한 부실채권 정리기구(Fund of Problem Loans)의 조직 역량강화 및 효율적인 부실채권 관리방안 수립을 위한 정책자문(카자흐스탄) 사업, 베트남 재무부 산하 부실채권 정리기구인(Debt and Asset Trading Corporation)을 대상으로 국영기업 부실채권 정리 및 구조조정 역량 강화를 위한 KSP 사업을 실시하기도 하였다. 더불어 자산관리공사는 세계은행, ADB 등 국제기구와 외국 정부기관 및

국내외 투자은행 등으로부터 부실채권 정리 경험 교류요청을 받아 왔으며, ADB 공식 컨설턴트로서 19개국 29개 기관과 상호업무협력 양해각서를 체결하기도 하였다.

위에서 논의된 국책연구기관 이외에 국토연구원, 한국교통연구원, 과학기술정책연구원, 한국직업능력개발원, 한국행정연구원 한국농촌경제연구원, 대외경제정책연구원, 정보통신정책연구원, 한국노동연구원, 한국해양수산개발원 등도 KSP 사업 실시 경험이 있으며, 비록 이들 기관이 앞선 논의와 기관들에 비해 개도국 대상 KSP 사업 수행경험이 미미하기는 하나 북한 및 개도국을 대상으로 연구, 교육, 컨설팅, 직접 사업의 수행이 가능한 조직과 인력을 이미 편성하여 운영하고 있다는 점에서 북한 경제인력 양성시 협업을 모색할 수 있는 기관이라고 하겠다.

특히, KDI, 산업연구원, 국토연구원, KDI 국제정책대학원, 한국조세재정연구원은 체제전환 국가들을 대상으로 경제 분야에 대한 컨설팅 사업을 실시한 바 있으며, 한국교통연구원, 한국직업능력개발원, 한국행정연구원, 정보통신정책연구원, 한국농촌경제연구원 등도 KSP 사업의 실시를 통해서 체제전환국의 특징과 현황 그리고 이들 국가들을 대상으로 기술협력 사업시 고려해야 할 요소들을 파악하고 있다는 점에서 북한 대상 KSP 사업 모색시 적극적인 역할을 기대할 수 있는 기관들이라고 하겠다.

## V. 북한 대상 KSP 적용에 대한 함의

2001년 KDI 국제정책대학원이 북한에 대한 지식전수 사업을 시작한 이래로 다양한 형태의 대북 지식협력 사업이 수행되었고, 박근혜정부는 2014년 3월 『드레스덴 통일구상』의 남북 주민간 동질성 회복 방안 중 하나로 북한에 대한 시장경제 지식공유사업을 포함시켰다. “북한이 원한다면 국제사회와 함께 경제운용과 경제특구 개발 관련 경험, 금융, 조세관리, 통계 등에 관한 체계적인 교육과 훈련도 지원해 나갈 것...”이라고 천명하고, 남북관계의 진전 이전이라도 남북협력 사업의 일환으로 남한의 경제발전 과정에서 터득한 노하우와 경험을 북한에 전수함으로써 상호 신뢰와 북한 경제발전을 위한 협력이 가능하다는 것이다. 이와 관련하여 기획재정부는 2004년 이래로 KDI, 한국수출입은행과 함께 지식공유사업의 일환인 KSP를 실시한 경험과 노하우를 가지고 있으며, 국제사회(G20, UNDP 등)에서 KSP의 효과에 대한 긍정적인 평가를 받고 있다. 북한에 대한 지식공유사업과 관련해서는 2012년 12월 기획재정부 제1차관 주제로 ‘KSP 추진협의회’를 개최하여 북한에 대한 ‘맞춤형 북한개발전략’ 추진 의사를 밝힌 바 있으나, 남북관계 경색과 5.24 조치 등으로 추진되지 못하고 있다. 이러한 가운데 앞서 국제사회의 북한을 대상으로 하는 지식공유사업에 북한이 적극적으로 참여해온 점을 미루어 짐작하였을 때 작금의 남북관계 경색기를 풀어나갈 수 있는 남북협력 사업의 하나로써 북한에 대한 KSP 사업을 고려할 수 있다.

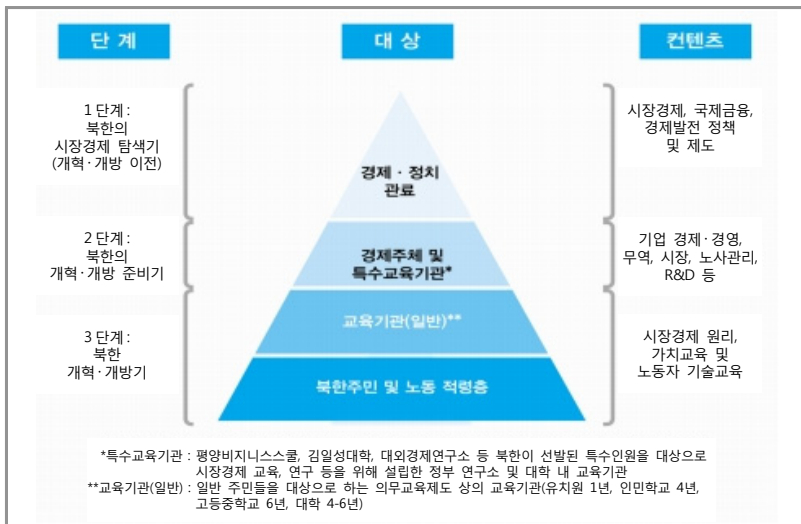
구체적으로 첫째, 북한 인력을 대상으로 하는 지식공유 사업의 일환된 명칭이 필요하다. 필자는 앞서 북한 인력을 대상으로 하는

사업들이 시장경제교육 사업으로 통칭되어 사용되어 왔으나, 콘텐츠 측면에서, IT교육 등 시장경제와 무관한 기술교육도 포함하고 있다는 점에서 지식공유사업의 명칭이 바람직하다. 더불어 ‘시장경제’라는 표현에 북한이 민감하게 반응하기 때문에 ‘지식공유사업’의 명칭이 타당할 것으로 본다. 나아가 정부는 국제사회의 개도국을 대상으로 한국의 경제발전경험을 공유하는 KSP 사업을 지속적으로 실시하여 왔고, 사업의 효과에 대해 국제사회의 인지도가 높다는 점에서 북한에 대한 지식공유사업도 KSP의 명칭을 접목할 필요가 있음을 제안한다. 결론적으로 북한 인력을 대상으로 하는 지식공유 사업은 일회성이 아닌 지속적인 성격을 가질 수 밖에 없으며, 그 추진에 있어서 국제사회와의 파트너십이 필요하다는 측면에서 ‘북한 국제경제 KSP’로 하고 영문명은 ‘NK KSP on International Economy’로 할 경우 시장경제 지식과 경제발전에 필요한 기술교육 사업을 포괄하는 정책으로 발전 가능하다고 본다.

둘째, 북한 국제경제 KSP 사업의 체계적 로드맵 수립이 필요하다. 이제까지 북한 인력을 대상으로 하는 지식공유사업은 추진 주체의 다양성과 독립성으로 인해 교육 대상자의 선정, 콘텐츠 등에 있어 일관성과 체계성을 확보하기 어려웠다. 국제사회의 다양한 기관(국제기구, 정부, NGO, 학계 등)들이 여러 수준(정치·경제관료, 기업인, 교육자, 학생 등)의 인력을 대상으로 동시다발적인 시장경제 및 기술교육이 궁극적으로는 북한의 시장경제로의 전환을 위한 지원(input)이 될 것이라는 점에 대해서는 의심하지 않는다. 같은 맥락에서 남한 내 여러 기관이 북한 관료, 기업인, 교육자, 학생 등 다양한 계층을 대상으로 지식공유사업을 실시하는 것도 궁극적으로 북한의 변화에 기여할 것으로 본다. 다만 한국 정부차원에서 실시되는 북한 국제경제

KSP 사업의 경우, 한정된 예산의 사용과 사업의 효과 극대화 측면, 그리고 북한 권력층의 동 사업에 대한 우려 사항을 고려한 체계적인 로드맵이 필요하다.

〈그림 5-1〉 북한 국제경제 KSP 로드맵



자료: 저자 작성.

〈그림 5-1〉과 같이 북한 인력을 대상으로 하는 사업이 경제체제의 성공적 전환을 유도하고 이것이 궁극적으로는 북한의 정치·사회 체제 전환으로 이어지는 순차적 변화를 상징하였을 때, 북한 인력 교육을 위한 교육 대상의 선정과 콘텐츠 마련의 기준을 제시할 로드맵이 필요하다. 북한의 개혁·개방 전 단계에서의 국제경제 KSP는 북한의 정책결정 과정에 참여하는 경제·정치 관료를 대상으로 하는 시장경제, 국제금융, 경제발전 전략 등에 대한 정책 및 제도 교육에 초점을 맞출 필요가 있다. 다음으로, 북한이 체제유지에 대한 내부 확신

혹은 필요성에 대한 인식을 바탕으로 국제경제 KSP 사업에 적극적으로 참여하고자 하는 단계에서는 기업, 무역소 등 북한 경제주체들을 대상으로 한 무역, 시장, 마케팅, 연구개발(Research and Development), 노사관리 등 기업경영 및 경제 교육이 필요하다. 끝으로 북한이 개혁·개방 단계에 진입하여 시장경제를 북한의 공식적인 경제체제로 천명할 경우 북한 주민들을 대상으로 시장경제 원리 및 가치 교육과 노동인력 확대 공급을 위한 기술교육 그리고 이 기능을 담당할 교육기관을 대상으로 하는 지식공유 사업에 초점을 맞출 필요가 있다.

〈표 5-4〉 사회주의 국가들의 체제전환을 위한 과제

	개혁 단계	개방 단계
자유화	- 계획 시스템의 해체 - 가격 자유화	- 무역 자유화 - 무역제도 정비
안정화	- 인플레이션 억제를 위한 긴축정책	- 환율 단일화 및 안정화 - 경상계정에서의 자유태환
기업개혁 (사유화)	- 농업개혁 - 국유기업의 사유화 또는 상업화 - 기업 구조조정 - 비국유(사유)기업 육성	- 외국인 직접투자 유치 - 경제특구 활성화를 비롯한 지역적 개방 추진
제도개혁	- 재정개혁 - 금융개혁 - 법률개혁 - 노동시장 개혁 - 사회보상제도 개혁	- 금융시장 개방 - 지적재산권, 서비스 무역 등 관련 제도 정비

자료: Fisher and Gelb(1991).

셋째, 북한 국제경제 KSP의 콘텐츠와 관련하여, 체제전환국과 개발도상국에 대한 국제사회의 전략 및 정책 권고는 비교적 유사하나, 대신 체제전환국에 대한 정책 권고나 지원의 경우 사회주의 계획경제 체제를 시장 중심의 경쟁체제로 전환함으로써 효율성과 인센티브제도 도입에 초점을 맞추기 때문에 조금 더 급진적이고 급속한 제도개혁을 요구한다. 또한 체제전환국과 개발도상국에 대한 지식공유 사업의 콘텐츠가 경제성장에 초점을 맞추나 장기적인 관점에서 사회통합이 중요한 이슈로 대두될 수밖에 없기 때문에 장기적인 관점에서는 사회개발에 대한 균형적 접근도 필요하다. 무엇보다도, 이러한 모든 제도 개혁 및 정책과제 실현에 있어 정치적 리더십과 관료집단의 역할이 중요하기 때문에 이들의 역량강화를 위한 사업이 선결되어야 함을 체제전환국과 개발도상국에 대한 지원에서 강조하고 있다. 또한 과거 체제 전환국 기술협력 사업의 교훈은 수원국 상황의 과학적 진단을 통한 맞춤형 처방이 필요함을 강조하고 있다는 점에서 북한 국제경제 KSP 사업의 내용과 우선순위 선정을 위한 연구가 필요하다. 이러한 맥락에서, 북한 국제경제 KSP 사업시 북한의 주된 관심분야인 16개 경제특구 활성화를 위한 지식전수 사업을 우선 고려할 필요가 있다. 이후, 북한이 개혁단계에 접어들기 이전 시점에 가능한 국제경제 KSP 사업의 콘텐츠는 세계은행, 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development), IMF의 권고에 따라 아래의 분야별 우선 순위에 기반하여 콘텐츠와 커리큘럼을 구성하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

## VI. 맺음말

기준에 실시된 북한 인력에 대한 시장경제교육 및 관련 연수사업의 한계는 무역을 위한 단편적 지식교육과 해외 산업시찰 및 단기 해외 연수 위주의 사업이었다는 점과,<sup>210)</sup> 7개 시장경제 교육사업 형식 중에서 교육의 효과성과 지속성이 높은 장기연수와 기관설립이 미비하였다는 점이다.<sup>211)</sup>

북한 인력 교육을 통한 시장경제지식의 습득과 선순환적 북한 변화 그리고 이를 바탕으로 한반도 평화통일을 모색하는 한국 정부의 입장에서 북한을 대상으로 하는 지식공유사업은 유의미한 협력전략임이 틀림없다. 그렇기때문에 북한 국제경제 KSP를 추진함에 있어 고려하여야 할 요소들에 대한 검토를 끝으로 본장의 결론을 대신 하고자 한다.

첫째, 북한 국제경제 KSP 사업을 추진함에 있어 동 사업에 대한 북한의 주인의식이 필요하다. 북한 국제경제 KSP는 시장경제에 대한 지식을 전수함으로써 일차적으로는 북한의 경제발전에 기여하는 사업임을 인식하도록 북한 당국을 설득할 필요가 있다. 이를 위해 장기적 관점에서 북한이 동 사업의 재원을 일부 부담하는 방식을 고려할 필요가 있다. 일례로 러시아 체제전환 시장경제 기술협력 사업의 경우 러시아가 필요 재원의 78% 이상을 세계은행에서 차관으로 충당함으로써 러시아 관료들로 하여금 사업 참여를 높이는 효과를 가져온 것으로 평가받고 있다.

210) 자료교환, 산업체방문, 단기연수, 장기연수, 컨퍼런스, 공동연구, 기관설립 등이 있다. 강일규(2008)를 참고.

211) 허준영(2012).



둘째, 피교육자 및 교육 인력 선정의 적절성이다. 앞서 〈그림 5-1〉에서 제시한 바와같이 북한의 상황을 고려한 로드맵에 따라 북한 국제경제 KSP를 실시함으로써 사업의 효과성을 높이는 방안에 대한 고민이 필요하다. 국내에서 진행중인 개도국에 대한 KSP 사업의 효과성 평가에서 적절한 피교육자의 선정과 교육자의 전문성 매치가 중요한 요소로 지적되어 왔다. 실제로 광역두만강개발계획 사업의 일환으로 국내에서 실시된 중국, 몽골, 러시아 관세 및 세관 관계자 연수사업에서도 같은 문제가 발견된 바, 북한 국제경제 KSP 사업시 단계별 피교육자 선정이 필요하다.

셋째, 북한 국제경제 KSP 로드맵에 따라 북한의 개혁개방 탐색기, 개혁개방 준비기, 개혁개방 실시 단계에 따라 취할 수 있는 북한 국제경제 KSP 사업의 피교육자 선정, 협력기관, 내용 등이 달라질 수밖에 없기때문에 다양한 행위자와의 협력이 필수적이다. 동 사업의 추진에 있어 국제사회와의 협력은 필요한 자본, 지식 제공 및 한반도 통일에 대한 국제사회의 지지 기반 확대라는 측면에서 의미를 가진다. 북한 국제경제 KSP 사업의 핵심은 경제 및 사회발전에 있어 다양한 분야에 걸친 전문성을 가진 학계 및 정부 부처의 참여가 필수적인 요소라는 점에서 관계부처는 다양한 전문가 집단과 기관의 참여를 촉진하는 촉진자(facilitator)의 역할을 담당할 필요가 있다. 같은 맥락에서 국제기구가 주체가 된 체제전환 기술협력 프로그램의 경우, 수원국으로 하여금 추후 국제금융기구 가입을 위한 평가에 있어 긍정적 요소로 작용한다는 점에서 국제기구를 통한 협력 방안 모색이 필요하다.<sup>212)</sup>

끝으로, 국제개발협력 사업을 비롯한 대북지원에 있어 중요한 화두는 투명성의 확보이다. 체제전환국 성공사례는 체제전환국들에

212) 장형수·김석진·송정호(2009).

대한 국제사회로부터의 시장경제 및 체제전환에 대한 지식과 노하우 전수 및 지원이 중요한 요소로 작용하였다는 점이다. 북한 개혁·개방과 경제발전에 있어 북한 국제경제 KSP 사업은 유의미한 효과를 기대할 수 있다. 이 때문에 향후 북한 국제경제 KSP 사업의 규모와 분야가 확대될 것으로 예상 가능하다. 북한 국제경제 KSP 규모의 확대는 자연스럽게 국회 및 시민사회, 타 관계 부처로부터 높은 수준의 투명성과 책무성을 요구받을 수밖에 없다는 점에서, 사업 운영에 있어서 투명성 그리고 효과 모니터링 절차의 정교화를 통해 책무성을 확보할 필요가 있다. 김대중, 노무현정부의 대북지원 사업 추진과정에서 불거진 투명성 부재와 분배 모니터링의 실패, 그리고 효과성 측정의 부재는 대북지원에 대한 회의감을 불러일으킨 주요 원인이었다는 점에서 동 사업 추진에 있어 투명성과 책무성을 확보하기 위한 메커니즘에 대한 고려가 필요하다.

## 제6장

# 대북 주요 공여국

## 1. 들어가며

최근 국제개발 전문기관들과 주요 공여국들은 효과적인 개발협력의 이행을 위해 지식공유 사업을 강조하고 있다. 북한도 지식공유와 기술 협력에 대한 높은 수용 의지를 보이며 외부와의 협력을 요청해왔다. 한편 대북지원은 북한과 국제사회의 관계의 역동성에 민감하게 연동되는 측면이 있었다. 북한과 국제사회의 관계가 악화되는 경우 대북 지원이 감소하고 인도주의 지원으로 범위가 제약되는 경향을 보였다. 따라서 북한의 지속적인 발전을 유도할 수 있는 장기적 기술협력 프로그램의 이행에는 한계가 있었고 협력의 방식도 양자보다는 유엔을 중심으로 한 다자협력이 활용되는 경우가 많았다.

국제사회의 대북지원은 1995년 북한이 유엔대표부에 도움을 공식적으로 요청한 이후 시작되었으며 2000년 6.15 남북정상회담을 계기로 지원 규모가 증가하였다. 2000년 초반부터 북한은 기술협력을 요청했으며 국제기구와 일부 공여국들은 단순한 인도주의 지원에서 나아가 기술협력을 이행하기 위한 논의를 전개해 나갔다. 하지만 2002년 12월 북한의 제네바 합의 폐기와 핵동결 해제조치로 대북지

원이 급격히 감소하였으며 인도주의 지원 위주로 이행되었다. 북한에 대한 대부분의 인도주의 지원은 유엔기구의 통합지원에 참여하는 방식이었으나, 2005년부터 주요 공여국과 국제기구는 독자적인 지원 형태를 활발하게 추진하며 북한과의 교류가 촉진되기도 하였다. 하지만 2008년 북·미간 비핵화 문제로 대립국면으로 치닫으며 남북관계도 경색되었고 2009년 5월 북한의 2차 핵실험으로 대북지원은 다시 인도적 지원 사업에 국한되었다.<sup>213)</sup> 김정은 집권 이후 2013년 2월 3차 핵실험이 감행되었고 국제사회의 대북지원도 급격하게 감소하였으며 2019년 코로나19로 인한 국경봉쇄로 상황은 더욱 악화되고 있는 실정이다.

국제사회의 대북지원은 유엔과 같은 다자기구를 통한 지원과 공여국의 양자지원 그리고 국제NGO를 통해 실시되었으며 유엔 산하의 국제기구를 활용한 지원이 가장 많이 추진되었다. 북한과 국제사회의 관계가 경색되고 강력한 대북제재가 발효되면서 OECD DAC 공여국은 양자협력 보다는 국제기구를 활용한 다자협력이 주를 이루었다. 지원의 유형도 제재로 인해 인도주의 지원 중심의 북한주민을 위한 긴급한 사안에 집중되었다. 따라서 공여국들은 장기적 수준에서 양자협력의 형태로 기술협력을 이행하는데 어려움이 있었다. 지금의 정세가 계속되는 경우 다자기구(multilateral organization)를 활용한 다자협력이 더욱 확대될 것으로 보인다. 다자협력은 대북관계 경색국면에서도 우회적으로 북한을 지원할 수 있고 특히 기술협력에 대한 전문성과 경험이 많은 국제사회를 협력 파트너로 활용할 수 있는 강점이 있다. 한편, 양자협력은 자국의 정책기조에 따라 유·무상, 기술협력 등을 제공하며 수원국의 지정학적 특성이나 과거의 역사적 경험,

213) 권율·이주영(2019), pp.8-11.

자국의 여건을 고려하여 개발협력을 이행한다는 점에서 상호이해의 기반을 다질 수 있다. 따라서 양자협력은 국가간 직접 대화할 수 있는 접촉지점이 확장되어 서로를 이해하고 신뢰를 축적할 수 있는 기회로 활용할 수 있다는 장점이 있다.

특히, 지식공유와 기술협력은 지식과 기술, 선진공여국의 성공 경험을 전수하고 공유하여 개발도상국과 체제전환국의 경제성장과 사회발전을 지원하는 것을 목표로 한다는 점에서 남북 양자 협력의 관점에서 적극적으로 준비하고 활성화하기 위한 노력이 필요하다. 역량강화를 위한 핵심적인 동력으로 기능하는 지식공유와 기술협력은 북한의 경제·사회·정치·문화 전반에 포괄적인 변화를 추동하는 장기적 제도화 과정으로 볼 수 있다. 특히 북한의 제도적 변화에 남한이 공유하는 기술과 정치 문화적 가치를 투영한다는 점에서 남북 간 간극을 확인하고 이해하는 지식공유의 과정은 남북통합을 준비하는데 중요한 촉매제가 될 수 있다. 따라서 향후 남북협력의 형태는 기술협력을 포괄하는 지식공유의 형태에 방점을 두고 다자협력뿐 아니라 양자협력의 형태로 이행을 적극 추진해 나가야 한다.

이러한 문제의식에 기반하여 본 장은 북한에 지속적인 협력을 이행해오고 있는 대북 주요 공여국인 스웨덴과 스위스의 개발협력 추진 체계와 기술협력 사례를 분석하여 향후 남북 지식공유 사업을 준비하는데 유의미한 시사점을 도출하고자 한다. 스웨덴과 스위스는 북한에 중단없는 지원을 이행해오며 다른 국가들과는 달리 차별화된 기술 협력을 이행해왔다. 양국은 인도주의 목적을 핵심으로 하는 자국의 개발협력 기조하에, 국제사회의 대북지원이 축소되는 상황에서도 대북 개발정책을 개발하며 지속적인 지원을 이행하는 주요 공여국으로 면모를 보여왔다. 2016년 채택된 유엔안보리결의 2270은 북한의 민생

경제에 직접적 영향을 미치는 포괄적 제재로 대북지원의 급격한 감소로 이어졌다. 이러한 국면에서도 스웨덴과 스위스는 최근 6년간 DAC 회원국 전체 지원액의 절반 이상을 상회하는 높은 수준의 지원을 유지하고 있다. 무엇보다 기술협력의 관점에서 다른 국가들과는 차별화되는 사업을 이행하며 북한 내부의 점진적 변화를 유도했다는 점에서 남북 지식공유 사업을 추진하는데 중요한 함의를 가진다.

## II. 스웨덴 및 스위스의 개발협력 동향과 기술협력 추진체계

### 1. 스웨덴

#### (1) 개발협력 동향과 이행 체계

스웨덴의 국제개발협력 주요 목표는 인권과 빈곤퇴치이며 2003년 채택한 글로벌개발정책(Policy for Global Development, PGD)<sup>214)</sup>을 기반으로 대외원조 정책을 수립 및 이행해오고 있다. 최근에는 개발협력 사업의 효과성을 제고하기 위해 지식공유 사업을 강화하는 추세다. 스웨덴 정부는 DAC 회원국 중 가장 먼저 국제개발협력을 위한 통합 정책을 채택하고 수행한 국가로 인도주의 지원을 적극적으로 추진하고 있는 국가 중 하나로 긍정적 평가를 받고 있다. 따라서 PGD 핵심목표로 인권과 빈곤퇴치를 강조하면서도, 새롭게 등장하는

214) PGD의 8개 중심 구성요소는 ①인권존중 ②민주주의와 굿 거버넌스 ③성평등 ④천연자원의 지속적 사용과 환경보전 ⑤경제성장 ⑥사회발전과 사회안보 ⑦분쟁관리와 인간안보⑧글로벌 공공재화, 인권과 휴머니즘으로 스웨덴의 사회주의 국가적 성격과 인도주의적 목표가 잘 드러난다. 김종섭 외(2012), p.220.

이슈들을 우선과제로 채택하며 대외원조 정책을 탄력적으로 이행하고 있다.

개발협력 이행 체계는 외교부와 외교부 산하의 스웨덴국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation, SIDA)을 중심으로 이루어지며, 폴케 베르나도테 아카데미(Folke Bernadotte Academy, FBA)와 같은 관련 업무를 하는 정부부처와 유기적으로 협업하는 형태를 취하고 있다. 외교부는 대외원조의 정책방향을 정하고 국제개발원조에 대한 총괄책임을 지며 개발협력정책을 수립하고 양·다자간 원조 집행을 감독하는 역할을 하고 있다. SIDA는 스웨덴의 5개의 원조 관련 기관들이 통합된 외교부 산하 원조 집행기구로 스웨덴 정부의 개발협력 정책 수립, 원조집행 등을 실질적으로 수행하는 핵심 기구이다. FBA는 평화, 안보, 발전관련 개발협력 사업 추진을 위한 프로그램을 관리하고 연구하는 업무를 주로 이행한다. 스웨덴은 개발협력의 추진 및 이행에 있어 정부 주도뿐 아니라 민간부문 개발(Private Sector Development)의 참여가 경제성장과 빈곤퇴치에 필수적인 요인이라고 인식하여 민간의 사업 참여를 적극적으로 장려하고 있다.<sup>215)</sup>

스웨덴의 ODA 규모는 1995년 이후 증가추세에 있으며, 국가 ODA 대비 GNI 비율은 2000년 중반 이후 1% 대로 유지하고 있는데 이는 DAC 회원국의 평균보다 높다. ODA/GNI 비율은 일국의 GNI에서 ODA가 차지하는 비율로 유엔은 0.7%를 권고하고 있다는 점에서 스웨덴의 ODA 기여도는 매우 높은 편이다.

---

215) 김종섭 외(2012), pp.234-239.

## (2) 기술협력 추진 체계

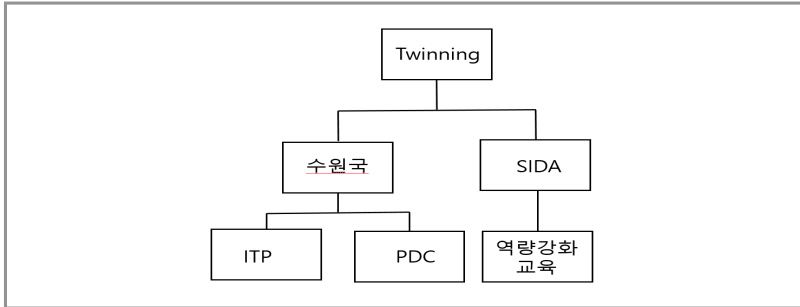
스웨덴은 PGD를 기반으로 한 개발협력 방식하에, SIDA와 FBA를 주요 축으로 국제협력사업을 이행해 오고 있다. 특히 지식공유나 기술 협력과 관련하여 수원국 뿐만 아니라 공여국의 역량을 동시에 강화하기 위한 트위닝(Twinning) 방법론을 주도해오고 있다. SIDA는 지식 공유 사업을 강화하는 과정에서 수원국과 공여국의 동반 역량강화가 사업의 효과성을 제고할 수 있다고 판단하고, 양측 모두의 역량을 강화하는 방법을 체계화하였다. 공여국 측면에서는 SIDA를 학습하는 조직(learning organization)으로 만들기 위한 멘토링, 인적 자원 보고서(Human Resource Report) 발간, 임직원 네트워크 구축 등 내부적 지식관리를 추진하며, 수원국의 역량 강화를 위해서는 국제훈련프로그램(International Training Program, ITP)과 수원국 중심 개발협력(Partner Driven Cooperation, PDC)을 수행하고 있다. ITP는 SIDA의 대표적인 협력 훈련 프로그램으로 아시아, 아프리카, 유럽과 중앙아시아 등의 개발도상국의 역량개발을 주요 목표로 하고 있다. 특히 이 프로그램은 개발도상국의 역량개발에 기여할 뿐 아니라 연구 성과가 자국 내 국가정책에 수립되거나 제도적으로 활용될 수 있다는 강점이 있다. PDC 프로그램의 과정은 다양한 주체가 SIDA로부터 위탁받아 운영 및 관리를 분담하고 있으며 기술협력 파트너는 공공 기관, 대학교, 민간기업, NGO 등 다양하게 구성된다.<sup>216)</sup>

---

216) 손욱 외(2015), pp.70-72.



〈그림 6-1〉 스웨덴의 역량강화 프로그램



자료: 저자 작성.

PDC는 비교적 새로운 개발협력 방식으로 공여국인 스웨덴과 수원국인 개발도상국 간의 자생적인(self-sustainable) 협력 관계 구축을 목적으로 한다. 대규모 프로젝트를 하기 이전에 시행하는 협력 촉진 행위이자, 프로젝트 파이낸싱(project financing)을 위한 초기 매개체 역할을 하는 PDC는 촉진제(facilitators), 협력기여(cooperation grants projects), 기여(planning grants), 응용연구(applied research)로 구분된다. PDC 사업에 참여를 원하는 스웨덴 기관들은 위 4가지 형태에 맞는 사업계획서를 SIDA에 제출하고 선발된 기관 및 협력기구를 SIDA가 지원하는 형식으로 운영되고 있다. 비용은 공여국과 수원국이 분담하며, 주로 인도네시아, 인도, 중국, 베트남, 나미비아, 보츠와나, 남아공 등의 국가를 주요 대상으로 한다. PDC는 수용 중심, 비용 분담, 제한된 기간, 정책자문 및 연수 형태 사업, 최종보고서 발간이라는 점에서 KSP와 유사한 측면이 있다.<sup>217)</sup> 하지만 PDC는 변화된 사업, 과정의 유연성, 수원국 주도 협력이라는 점에서 쌍방향적인 강점을 가진다. 특히 대북 기술협력 사례의 문제점으로 지적되는

217) 손욱 외(2015), pp.70-72.

수원국의 의지를 충분히 반영하지 못하는 한계를 개선할 수 있는 중요한 방안 중 하나가 될 수 있다.

〈표 6-1〉 PDC와 KSP의 비교

사업	PDC	KSP
개요	개도국 수요에 맞는 사업 발굴 및 시행	한국의 개발경험 전수
주제	인민경제발전 제1차 5개년 계획	경제사회 개발 전반
형태	실제사업, 정책자문, 역량강화 연수 등	정책자문, 연수
결과물	보고서	정책자문 보고서
기간	3~4년	1년
재원	SIDA	기획재정부
수행 기관	스웨덴 및 개발도상국 각각 기관 (정부, 학계, NGO 등)	KDI

자료: 손욱 외(2015), p.72.

## 2. 스위스

### (1) 개발협력 동향과 이행 체계

스위스의 대외원조는 제2차 세계대전 이후 전후복구와 빈곤감소를 목적으로 본격화되었으며 기술협력과 관련하여 전통적으로 금융 분야에 강점을 가지고 있다. 스위스는 전쟁에서 인도적 대우에 관한 기준을 정립한 제네바협약의 기탁국가로서 전통적으로 인도주의 지원에 있어 선도적이라는 평가를 받고 있다. 스위스 정부는 2009년부터 개발친화적인 정책을 수립, 구체적인 조치로 개도국 개발에 중요한 영향을 미칠 수 있는 농업, 이민, 환경, 보건, 금융, 안보,

교육, 연구 및 문화정책 등 7가지 우선순위 분야를 선정했다. 정책 이행을 위한 전략으로는 글로벌 위험에 대한 대응, 취약국가에 대한 지원 강화, 민간분야 및 시민사회와의 협력, 개발결과 중심 관리를 채택하여 빈곤감소, 지속가능한 글로벌 개발 및 글로벌 위험 감소를 목표로 설정했다.

스위스의 개발협력 체계는 외교부 산하의 스위스개발협력청(Swiss Agency for Development, SDC)과 경제부 산하의 경제사무국(State Secretariat for Economic Affairs, SECO)이 분담하는 형태다. SDC는 개발협력 및 인도주의 지원과 관련 활동 및 양자 원조, 대북지원을 담당하며 SECO는 중동부 유럽 및 구소련 독립국의 세계경제 통합과 지속가능한 발전에 집중하고 있다. 스위스는 SDC-SECO 위원회를 구성하여 유연성을 추구하고, 조직의 역량을 강화하기 위한 노력을 병행하고 있다.<sup>218)</sup> 스위스의 대외원조 규모는 1995년 이후 상승 추세에 있으며 2020년의 경우 DAC 회원국의 ODA 총액의 약 0.023%에 해당한다. ODA/GNI 비율은 0.4~0.5% 수준을 유지하고 있으며 유엔의 권고에는 못 미치지만 DAC 회원국 중에서는 상위권에 속한다고 볼 수 있다.

## (2) 기술협력 추진 체계

스위스의 주요한 기술협력 분야는 민간부문 발달과 거버넌스 부문으로 세분화 되어 있으며, 인도주의 부문의 체계적 지원을 위한 역량 개발 프로그램에 강점이 있다. 무역지원과 관련해서는 SECO를 중심으로 기술표준, 정부조달, 경제정책, 지적재산관련 프로그램을 실시하고 있으며, 투자와 관련된 내용은 1997년 설립된 스위스투자촉진

218) 한국국제협력단(2019), pp.77-80.

기구(Swiss Organization for Facilitating Investments)를 중심으로 개도국과 체제전환국가의 외국인 투자 확대를 위한 노력을 진행하고 있다. 전통적으로 스위스의 강점분야인 금융부문에서는 거시경제 환경과 금융기구의 역량배양, 국제금융구조의 안정화를 위한 기술 협력을 실시하여 중소득국과 개도국을 지원해왔다.<sup>219)</sup> 동시에 단순 인도주의 지원에서 나아가 체계적인 지원을 위해 농업기술 전수와 교육훈련에 중점을 둔 역량개발 부문의 프로그램도 동시에 실행하고 있다.<sup>220)</sup>

### Ⅲ. 스웨덴과 스위스의 대북 기술협력 특징과 사례

#### 1. 국제사회 동향

최근 6년간 대북 주요 공여국은 스웨덴과 스위스를 비롯한 노르웨이, 독일 등 대부분 유럽국가들로 구성되어 있다<표 6-2>. DAC 회원국이 북한에 지원한 규모는 14,722만 달러이며 2015~2020년 동안 연평균 2,453만 달러를 공여하고 있다. DAC 회원국들의 대북지원은 2012년 북한의 미사일 발사로 채택된 안보리 결의 2087호,<sup>221)</sup> 2016년 2270호,<sup>222)</sup> 2021년 코로나19로 인한 국경봉쇄로 뚜렷한 감소 추세를 확인

219) 한국국제협력단(2019), pp.78-80.

220) 농업부문은 주로 식량 지원, 농업기술 육성에 집중하고 농업지원계획(Agricultural Support Program, ASP)은 병충해 예방 및 유작 시스템, 경사면 농지관리, 지리정보 관리 시스템, 수확관리 시스템 4가지 부문으로 분류하여 이행하였으며 2012년부터는 경사지관리, 농경기술교육 프로그램에 중점을 두고 추진중이다.

221) 경제제재가 본격화된 결의로 평가받는 결의 2087호는 2006년 결의 1718호와 2009년 결의 1874호를 확대·강화하는 내용으로 무기개발과 관련된 품목의 수출을 전면 통제할 수 있게 한 '캐치올(catch all)'과 '대량의 현금(bulk cash)' 문제를 언급하고 있다.

222) 민생경제까지의 포함하는 포괄적 제재의 성격을 가진다.

할 수 있다. 반면, 스웨덴과 스위스는 1995년 대북지원을 시작한 이후 북한의 핵실험으로 국제사회의 지원이 축소되는 상황에서도 지속적인 지원을 이행해왔다. 양국의 대북지원 총액은 DAC 상위 14개국 총합의 절반을 상회하는 수준으로 2020년 기준 스위스는 681만 달러, 스웨덴은 349만 달러를 기록했다. 대북지원 규모에 있어 최근 6년간 스위스는 최대 공여국으로 기록되고 있으며 스웨덴은 대북지원 침체기 상황 속에서 오히려 북한에 대한 지원을 증가시키는 양상을 보이고 있다는 점에서 양국은 북한의 주요 공여국으로 대북지원의 견인 역할을 해오고 있음을 알 수 있다<표 6-2>.

<표 6-2> OECD DAC 회원국의 대북지원 현황(2020년 기준 상위 10개국)

단위: 백만 달러

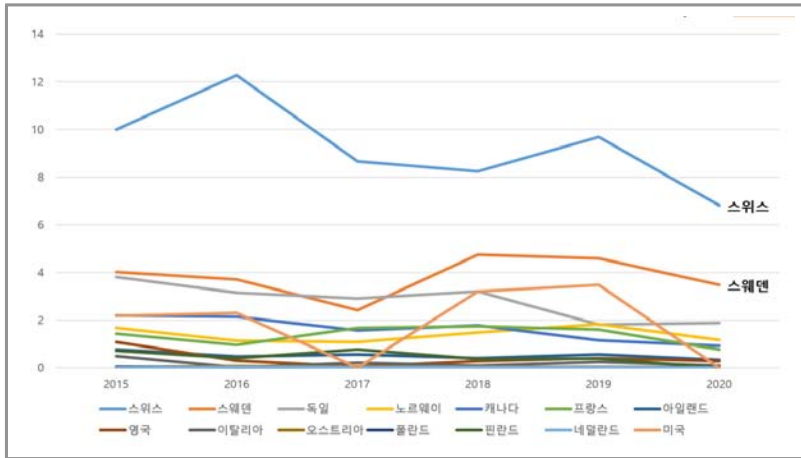
구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전체규모	33.08	27.03	20.03	25.6	25.89	15.95
스위스	9.99	12.27	8.66	8.24	9.68	6.81
스웨덴	4.02	3.71	2.42	4.75	4.6	3.49
독일	3.81	3.15	2.91	3.2	1.82	1.89
노르웨이	1.67	1.13	1.09	1.48	1.84	1.17
캐나다	2.19	2.15	1.57	1.78	1.16	0.93
프랑스	1.44	0.96	1.68	1.75	1.61	0.77
아일랜드	0.77	0.48	0.57	0.41	0.56	0.34
영국	1.09	0.31	0.06	0.28	0.41	0.28
이탈리아	0.49	0.02	0.22	-	-	0.05
오스트리아	0.03	0.07	0.04	0.05	0.05	0.03

자료: OECD Statics 자료를 기반으로 재구성.

주: 순지출, current price

〈그림 6-2〉 OECD DAC 회원국의 대북지원 현황(2020년 기준 상위 10개국)

단위: 백만 달러



자료: OECD Statics 자료를 기반으로 재구성.

주: 순지출, constant price

한편, 스웨덴과 스위스는 DAC 회원국 중 대북지원 규모가 큰 편이지만 양국의 국가별 ODA 비중에서 북한이 차지하는 비율은 매우 낮다는 점에서 북한이 전략적 우선순위는 아니라고 볼 수 있다. 최근 10년간 스웨덴과 스위스의 개발도상국 비중을 살펴보면 스웨덴의 경우 전체 ODA 비중에서 아프리카가 1/3을 차지하고 있다. 2020년의 경우 ODA 총합은 3,572백만 달러로 아프리카에 사용된 금액은 약 1,178백만 달러이다. 북한에 지원된 금액은 약 3.5백만 달러로 전체 규모에서 약 0.09% 수준에 불과하다. 스위스의 주요 수원국 역시 아프리카로 ODA 총액의 1/4에 달한다. 2020년 ODA 총액은 2852백만 달러이며 대북지원으로 소요된 금액은 약 7백만 달러로 전체 지원액의 약 0.25%에 해당한다.<sup>223)</sup>

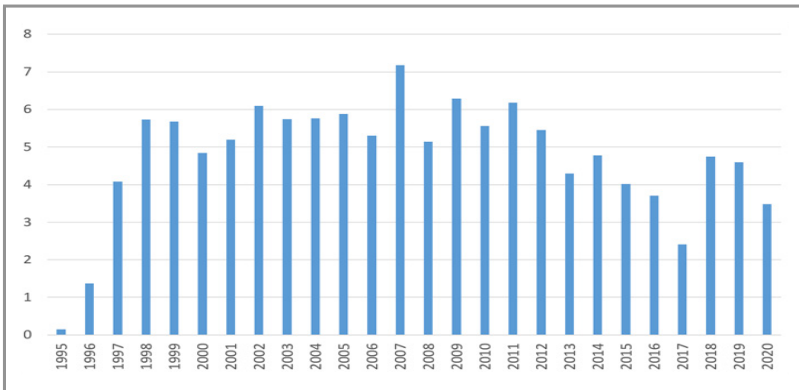
223) OECD Statics, <<https://stats.oecd.org/>> (검색일: 2022년 7월 11일)

## 2. 스웨덴과 스위스의 대북지원 현황

스웨덴은 서방국가로는 처음으로 1973년 평양에 대사관을 설립하였으며 1970년 말 북한에 광산 장비 공급을 지원한 바 있다. 이후 1995년 북한의 국제사회에 대한 공식적인 요청 이후 중단없는 지원을 실시하고 있다. 지원액의 절대 규모도 최근 6년간 OECD DAC 회원국 중 두 번째로 높은 수준으로 대북지원에 있어 유의미한 공여국으로 판단할 수 있다. 지원규모를 살펴보면 2020년 DAC 회원국의 대북 ODA 총액은 1,595만 달러로 349만 달러에 해당하는 스웨덴의 지원액은 ODA 총지원액의 약 1/4에 달하는 높은 비중을 차지하고 있다.

〈그림 6-3〉 스웨덴의 대북지원 현황(1995-2020년)

단위: 백만 달러



자료: OECD Statics 자료를 기반으로 재구성.

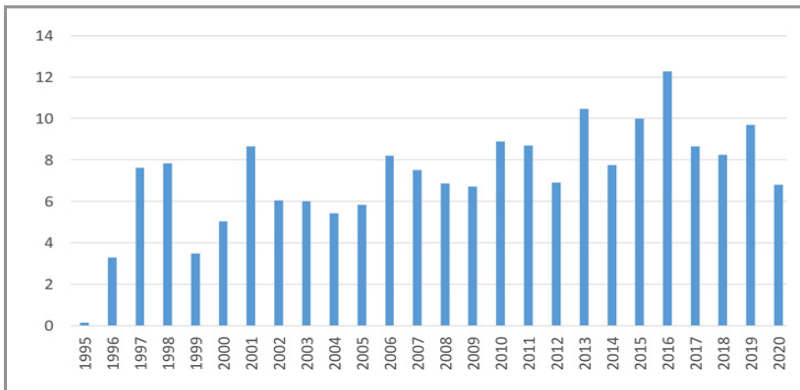
주: 순지출, constant price

스위스의 경우에는 북한과 1974년 공식 외교관계를 맺었으며, 1999년 SDC가 평양에 상주사무실을 개설하면서 국제협력활동을 본격화했다. 북한의 핵개발로 국제사회의 지원이 급감하는 상황에도

불구하고, 스위스는 지속적인 지원을 해오고 있으며, 최근 6년간 지원 규모에 있어 북한의 최대 공여국이다. 특히 2020년 OECD DAC 회원국의 대북지원 총액인 1,595만 달러의 절반가량인 681만 달러를 지원하고 있다. 2008년 북한의 핵무기 개발로 인한 국제사회와의 관계악화 및 제재강화로 인해 스위스 의회가 대북지원 폐기안을 승인하며 대북 개발지원사업이 2012년 1월 부로 중단됐으나, 인도주의적 지원은 지속적으로 이행하고 있다.

〈그림 6-4〉 스위스의 대북지원 현황(1995-2020년)

단위: 백만 달러



자료: OECD Statics 자료를 기반으로 재구성.

주: 순지출, constant price

스위스와 스웨덴이 국제정세의 부침에서 북한에 중단없는 지원을 이행할 수 있었던 이유는 북한과의 높은 신뢰관계, 중립국으로서의 대외적 정체성, 인도주의 목적을 핵심으로 하는 개발협력 기조가 복합적으로 작용한 것으로 판단된다. 양국은 다른 서구국가들이 비핵 이룬 시기인 1970년대 초에 북한과 수교를 맺었으며 이후 오랫동안



우호적인 관계를 유지해왔다. 특히 1995년 이후 북한과 지속적인 협력을 이행해왔으며, 한반도에서 평화구축에 있어 북한과 외부와의 관계를 개선하기 위한 다양한 노력을 해오며 북한과 신뢰를 축적할 수 있었다.

또한 두 국가 모두 2차대전 이후 무장중립 정책에 따라 핵개발에 착수했으나, 스웨덴은 70년대, 스위스는 80년대에 핵개발을 포기했다는 역사적 경험을 공유하고 있다. 양국은 핵폐기 이후 국제사회의 핵확산 방지 규범 강화에 주력해오며 북핵 문제에도 관심을 가져왔다. 또한 국제사회의 중립국으로서 유사한 대외정체성을 가지고 있다.<sup>224)</sup> 양국은 한반도 중립국감독위원회로서 지위를 가지고 남북 평화구축 및 북핵 문제에도 중재자로서 역할을 적극적으로 타진해 오고 있다. 한편, 인도주의 우선이라는 개발협력의 핵심원칙을 고수하며 국제정세와 국제사회의 기조변화에도 북한에 지속적인 지원을 실행한 것으로 보인다. 대외원조를 통해 민주주의의 확대나 자국의 경제적 이익을 우선하는 일부 국가들의 경우 개발협력 이행에 있어서도 국제정치정세의 영향에 더욱 민감하게 연동될 수 있다. 하지만 인도주의 지원이라는 인류보편적 가치의 실현이라는 목표에 방점을 두고 있는 양국의 개발협력 기조는 북한에 중단없는 지원을 이행하게 하였으며, 특히 대북지원이 급격하게 감소하는 추세에서도 지원금액을 상향하는 등 대북지원을 주도하는 역할을 가능하게 했다. 특히, 스웨덴과 스위스는 국제개발협력에 있어 전문성을 보유하고 있으며 북한의 민감성을 수용하면서도 필요한 수요를 반영한 기술협력 프로그램의 이행을 추진할 수 있었다. 양국의 중단없는 지원과 북한과 국제사회와 관계개선을 위한 노력의 경주는 북한과의 신뢰를 축적하

224) 윤석준(2015). pp.190-197.

는데 긍정적으로 작용했다고 판단된다. 양국이 보유한 기술과 풍부한 경험 그리고 북한과의 높은 신뢰관계는 북한의 수용성을 확장하는 동력으로 작용하여 차별화되는 기술협력의 이행이 가능했다고 사료된다.

### 3. 대북 기술협력

#### (1) 스웨덴

스웨덴의 대북 기술협력은 경제, 정책·경영·법률, 군축 및 외교 분야에서 활발히 진행되었다. 스웨덴은 1990년대 북한이 경제적인 어려움에 직면하자 2001년 SIDA의 지원으로 스웨덴 산업 국제 협의회(The International Council of Swedish Industry)는 스웨덴 - 북한 경제협력 프로그램을 실행한 바 있다. 2001년 북한의 고위인력 및 경제관계자를 대상으로 한 프로그램이 추진되었으며, 2003년과 2007년에는 북핵 문제로 일시 중단되었지만 2008년에 프로그램을 단계적으로 재개하여 2009년에 완료하였다. 주요 내용으로는 국제무역 지원 및 대북 투자 등 실질적인 내용이 주를 이루었다. 또한 스웨덴 민간차원에서는 북한의 경제 관계자를 대상으로 연수 및 세미나도 진행했다. 에너지의 생산과 공급에 대한 경제요소, 은행 매니지먼트, 국제무역 조약, 광산업 등 다양한 경제지식과 기술을 전수하여, 향후 비즈니스 기회로 연계되도록 하였다. 2001년에는 스웨덴 수상이 EU 의장 자격으로 스웨덴 경제사절단과 방북하는 등 활발한 교류사업도 진행했다.<sup>225)</sup>

225) 코트라 해외시장뉴스([https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE\\_NO=3&MENU\\_ID=520&CONTENTS\\_NO=1&bbsGbn=247&bbsSn=247&pNttSn=43796](https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=520&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=247&bbsSn=247&pNttSn=43796)) (검색일: 2022년 7월 5일)

정책·경영·법률 분야의 대북사업으로는 조선익스체인지<sup>226)</sup>의 대북 지식협력 사업이 대표적이다. 2011년 SIDA의 지원을 받아 국제 비정부단체인 조선익스체인지가 추진했던 동 사업은 20~30대의 젊은 관료를 대상으로 정책, 경영, 법률에 대한 교육을 진행했으며, 주로 김일성 대학교, 고려은행, 대송은행에 소속된 관료를 대상으로 진행되었다. 조선익스체인지는 2007년 싱가포르에서 설립된 국제비정부 단체로, 설립 이후 2019년까지 북한을 대상으로 총 53회의 사업을 추진해 오고 있다. 설립목적은 대북 지식공유 사업으로 하는 조선익스체인지는 외교관계의 부침에도 불구하고 지속적인 사업을 이행해오고 있다는데 강점이 있다. 특히 교육의 대상을 북한 관료 뿐 아니라, 민간인, 여성 등으로 확장시켜 맞춤형 지식협력 사업, 주민생활과 관련된 시스템 구축사업과 같은 다양한 사업을 진행했다는 점에서도 차별성이 있다. 실행된 주요 프로그램으로는 소매시장조사, 경제연수, 경제특구와 지역경제 세미나, 금융 제도 개발, 정책·경영·법률 분야, 경제연수회, 기업가 정신 워크숍, 미니 MBA 코스, 북한경제포럼, 여성 사업가 프로그램, 젊은 기업가 네트워크 프로그램, 창업연수회 등이 있다.<sup>227)</sup> 군축 및 외교분야에서는 북한의 군축 관련 연구 및 정책담당 관리를 대상으로 해외 유학연수, 국제 및 지역 군축회의와 워크숍 등 기술협력 프로그램 진행된 바 있다. 2001년 UNDP가 주최하고, SIPRI에서 진행한 대북 기술협력에서는 북한 외무성 산하 군축 및 평화연구소의 군축담당자가 참여했다. 이는 스웨덴과 북한의 신뢰관계가 공고히 구축되었기 때문에 진행될 수 있는 프로그램이었다.<sup>228)</sup>

226) 2009년 설립한 싱가포르 소재 비영리조직으로 북한 예비창업가 등 젊은 인력을 대상으로 프로그램을 운영하고 북한 기관들과 상호교환프로그램을 운영하는 단체

227) 김수암 외(2021), pp.95-99.

〈표 6-3〉 스웨덴의 대북 기술협력 사례

연도	행사명	참가대상	내 용	주최
'01	군축 및 외교	북한 외무성 산하 군축 및 평화 연구소 군축담당자	-북한의 국제 및 지역 군축회의나 워크숍 참여를 촉진	UNDP
'01 ~ '09	스웨덴-북한 경제협력 프로그램	북한 경제관계자	- 경제 지식과 테크닉을 전수하여 비즈니스로 연계지원	
'11	정책, 경영, 법률	북한관료 (20대~30대)	- 정책, 경영, 법률 분야 교육 - 김일성대, 고려은행, 대송은행연수회	조선익스 체인지
'12		평양과학기술대학 학생	- 국제화 감각 증진 및 국제적 리더십 배양을 위한 국제 교육 프로그램	

자료: 김수암 외(2021), pp.84-86.

## (2) 스위스

스위스는 1995년부터 북한에 기술협력을 이행해 온 주요 공여국으로 2012년 제재 강화 이후 기술협력 지원이 축소되고 인도주의 지원이 증가하는 경향을 보였다. 하지만 2017년 이후 기술협력의 재개를 시도한 것으로 파악되며, 북한에 경제제재가 본격화된 시기(2012~2016년)를 제외하고 DAC 회원국 대비 기술협력 지원 비중은 높은 편이다.

스위스의 대북 기술협력은 주로 시장경제교육과 농업부분 역량강화 사업으로 대표된다. 농업부문은 주로 식량 지원과 농업기술 육성에

집중하고 있으며 농업지원계획(Agricultural Support Program)으로 분류하여 운영하였으며, 2012년 부터는 경사지관리와 농경기술교육 프로그램을 중점적으로 추진해왔다.<sup>229)</sup> 특히 평양비지니스스쿨과 경사지관리프로그램(Sloping Land Management Programme)은 성공적인 기술협력으로 평가받고 있다.

2000년대 초부터 북한 정부는 사업 경영과 행정에 관한 추가 교육의 필요성을 강조했으며, SDC의 지원으로 2004년 평양비지니스스쿨<sup>230)</sup>을 설립했다. 평양비지니스스쿨은 2004년부터 2011년까지 3기의 교육 과정을 통해 96명의 경영자들과 관료들을 대상으로 현대 경영관리 기법을 전수했다. 특히 협력방식, 교수진 구성, 프로그램의 내용 측면에서 직접적인 자본주의 교육의 노출을 지향했다는 점에서 과거에 실행된 다른 프로그램과 차별화된다고 할 수 있다. 또한 글로벌 MBA 프로그램과 동일한 과목들이 개설되었고, 대부분 유럽 주요 기업체의 경영자가 교수진으로 구성되었다는 점에서 북한 내부에서 ‘자본주의 자에 의한 자본주의 교육’이 실행되었다는 상징적인 의미를 지닌다. 실제 평양비지니스스쿨 세미나에서는 전략적 경영, 마케팅 개념과 전략, 국제 마케팅, 북한 기업의 주요 수출 시장, 신제품 개발과 마케팅 전략, 광고 및 판매촉진 관리, 마케팅 조사, 신사업 개발(비지니스 계획), 전자 산업 운영, 운영 관리, 국제 거래의 법률적 문제, 국제무역 재무 등의 다양한 과목들이 있었다.

229) 코트라 해외시장뉴스([https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE\\_NO=3&MENU\\_ID=520&CONTENTS\\_NO=1&bbsGbn=247&bbsSn=247&pNttSn=96595](https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=520&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=247&bbsSn=247&pNttSn=96595)) (검색일: 2022년 6월 25일).

230) SDC 외에도 세계적인 기업 혹은 단체인 BASF, Credit Suisse, Kelvin Chia Partnership 등으로부터 재정적 지원을 받았으며 European Business Association은 자료를 제공했다.

이러한 교육방식은 단순히 시장경제지식의 전수에 그치는 것이 아니라, 북측 고급 인력(경영인력)을 외부 세계에 노출시키면서 북측의 점진적인 변화를 유도했다. 북측이 이러한 방식을 수용했다는 것은 북한정부가 시장경제와 자본주의 습득을 강하게 원하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 실제 나진기업학교의 경우 주요 교수진이 해외 경험 이 있는 북한의 학자인 것과 비교해 평양비지니스스쿨의 경우 주요 교수진이 해외에서 활동하는 우수 기업가를 직접 채용하였고, 교육의 내용도 해외 MBA에서 제공하는 커리큘럼을 활용했다는 점에서 차이가 있다.〈표 6-4〉.<sup>231)</sup>

〈표 6-4〉 나진기업학교와 평양비지니스스쿨 사례 비교

사업명	나진기업학교	평양비지니스스쿨
설립	1998년	2004년
협력방식	유엔과 공동 프로젝트	스위스 SDC 주도
교수진	해외에서 연수를 받은 북한 학자	유럽 기업체의 톱클래스 경영자
주요내용	경제특구의 실무 육성	의사결정을 담당하는 최고 수준의 경영인력 양성

자료: 허준영(2012), pp.93-99.

231) 허준영(2012), pp.93-99.

또한, 경사지관리프로그램은 주민들이 경사지에서 산림을 조성하고, 농업기반을 동시에 마련할 수 있었던 역량개발 프로그램으로 평가받고 있다. 북한 산림조직인 산이용자반<sup>232)</sup> 그룹은 10ha의 경사지를 배분 받아 식량생산과 숲 조성을 위한 나무를 선택하여 재배하고 생산되는 생산물을 주민들이 처분할 수 있다. 2002년 북한당국과 스위스의 SDC가 파트너십을 체결하여 시작되었으며 2003년에는 수안군을 시작으로 북한 전역으로 확대되었다. 사업 초기에는 북한의 국토환경 보호성과 SDC가 주요 이행 기관으로 양자 협력의 형태로 이행되었으나, 2008년 국제기구들이 참여하며 사업의 규모가 확장되어 2002년 30명, 2014년에는 1,600명이 참여하는 대규모 사업이 되었다.

북한은 경사지관리프로그램의 10년 이상의 경험을 토착화시켜 국가 전략으로까지 제도화하였다. 최근까지도 “경사지에 알맞은 나무·작물 재배경험을 새기술 개발에 결합시켜 나무·생물보호띠 조성과 주민 수익성 보장을 조화시키는 경사지 이용”하는 임농복합경영(Agroforestry Management)을 강조하고 있다. 임농복합경영은 최근 북한이 직면한 대북제재 상황에서 식량을 생산하는 동시에, SDGs 등 국제사회의 규범을 준수할 수 있어 수원국인 북한의 의지와 수요를 적극 반영한 프로그램으로 볼 수 있다. 나아가 북한은 이러한 방식의 확대를 위해 국가차원의 교육 및 워크숍을 진행하였고, 일부 대학교 커리큘럼에도 이를 반영한 바 있다. 실제 김일성대학교에서는 임농복합경영의 개념과 기초원리, 임농복합 발전의 역사와 추세, 임농복합경영의 주요 기술 등의 강의를 진행되었다.<sup>233)</sup>

232) 한 그룹에 경사지인근 거주 주민들이 10명 내외로 가입한다.

233) 임수경(2015), pp.31-35.

〈표 6-5〉 지식공유 사업과 관련된 북한의 SDGs 내용

사업명	내 용
프로그램 도입기 (2003~2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수안군을 시범지역으로 경사지 관리를 통해 인근 농민들에게 식량과 사료 및 다른 생산물을 제공하고 황폐화된 산림을 복구</li> <li>- 산이용반의 설립과 경사지에서의 식량작물의 재배를 통해 주민들의 생계를 해결하고 사업을 확대하기 위한 모범사례를 만드는 등 임농복합경영의 도입을 위한 기반을 조성</li> </ul>
기술적 발전 및 확산기 (2007~2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임농복합경영의 기술적 발전과 학제간의 연구 활성화</li> <li>- 사업 규모와 대상지역이 확대되면서 세계혼농임업센터(ICRAF)의 주도로 기술교육이 진행되며 프로그램이 북한 내부에서 확산</li> </ul>
전국적 추진기 (2013~2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임농복합경영을 통해 먹는 문제, 원료부족 문제를 해결하기 위해 국가적 수준에서 적극적으로 추진</li> </ul>

자료: 임수경(2015), pp.31-35.

상기 분석한 스웨덴과 스위스의 대북 기술협력 사례는 수원국인 북한의 필요와 수요가 잘 반영되었다고 볼 수 있다. 북한의 요구사항은 ‘가능한 한 실용적인 커리큘럼 운영’과 ‘체제도전으로 인식될 수 있는 내용의 철저한 희석’이었다. 스웨덴은 조선익스체인지지를 통해 다양한 분야의 지식공유 사업을 실행했는데, 경제특구뿐 아니라 기업가정신, 미니 MBA, 소매시장 조사 등 실질적인 사업으로 연결시킬 수 있는 분야의 내용들을 주제로 운영했다. 스위스도 북한 정부가 2000년대 초부터 강조해온 사업경영 및 행정에 관한 수요를 받아들여 평양비즈니스스쿨을 설립하여 100여명에 가까운 경영자 및 경제관료들에게 경영관리기법을 교육했다. 북한 본토에서 직접적인 자본주의 교육을 수행하면서도 전략적으로 북한의 고급인력을 외부에 노출시키는 방식으로 추진했다.



이러한 노력은 긍정적인 변화로 연결되었다. 기술협력의 대상과 분야가 다양화되었으며, 전수된 기술협력의 내용을 북한 내부의 토착화를 통해 국가전략으로 반영하여 제도화하는 등의 괄목할 만한 성과를 달성할 수 있었다. 기술협력의 대상이 경제관료에서 민간인과 여성으로 확대되었고 경제, 금융 뿐 아니라 농업, 주민생활 시스템 구축 사업 등 다루는 분야도 또한 확대되었다. 또한 2003년부터 시작된 경사지관리프로그램은 현재 북한의 임농복합경영의 출발점으로, 대북 기술협력사업이 정책화되어 제도적인 환경이 개선되는 수준까지 달성한 의미있는 사례로 평가할 수 있다. 이러한 북한의 변화는 스웨덴과 스위스의 높은 신뢰관계에 기반한 차별화된 기술협력의 이행으로 가능했다고 볼 수 있다.

#### Ⅳ. 남북 지식공유 사업 이행을 위한 시사점

과거 북한에 이행된 지식공유와 기술협력은 남북 양자협력 보다는 북한과 우호적인 관계에 있는 공여국이나 국제기구와의 다자협력 방식을 통해 추진되는 경향이 강하였다. 또한 북핵문제로 국제사회와 관계가 경색될 때마다 대북지원 규모가 축소되고 인도주의 지원으로 국한되는 제약들은, 장기적 관점에서 기술협력을 이행하는 데 한계로 작용했다. 하지만 스웨덴과 스위스는 북한과 오랫동안 축적해온 신뢰관계, 중립국으로서 대외적 정체성 그리고 인도주의 지원을 핵심으로 하는 개발협력 기조가 복합적으로 작용하여 북한에 중단없는 지원을 실행해 올 수 있었다. 양국은 1970년 초부터 유럽국가로는 처음으로 북한과 공식적인 수교를 맺은 후 우호적인 관계를 형성해 왔다.

특히 강화된 대북제재로 국제사회의 지원이 급격하게 감소하는 상황에서도 일관적인 태도로 대북지원을 주도하는 주요 공여국으로 면모를 보였다. 이러한 배경에는 보편적 인도주의 원칙을 중시하는 정책 기조와 보편적 복지국가와 사회민주주의 이념을 내세우는 노르딕 국가로서 특징이 개발협력 정책에 구현되었기 때문이다. 또한 양국 모두 국제사회의 비핵화 규범을 주도하고 있다는 점에서 북핵 문제에 대한 관심도 주요한 요인으로 작용했다고 판단된다. 특히 한반도 중립 국가감독위원회로 한반도 평화구축과 북한의 국제사회와 관계 개선을 위한 역할을 적극적으로 타진해온 중재자로서의 정체성도 구현되었다고 볼 수 있다. 무엇보다 양국은 OECD DAC 회원국 중에서도 GNI 대비 ODA 지출 비중이 높으며 자체적 노력을 통해 원조효과성을 위한 전문성을 쌓아온 모범적인 공여국으로 평가받고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 양국은 개발협력에서의 오랜 경험과 전문성을 기반으로 북한과의 우호적인 관계를 동력삼아 차별화되는 대북 기술 협력이 가능했던 것으로 판단된다.

스위스와 스웨덴의 중단없는 협력과 차별화된 기술협력은 향후 남북협력에서도 구현될 필요가 있다. 양국의 기술협력 사례에서 파악할 수 있었듯이 북한은 자국이 원하는 기술협력이 이행될 경우 높은 수용력을 보였다. 특히 공여국과의 신뢰관계가 높을 경우에는 민감한 부분까지 포용하는 담대한 면모도 있었다. 따라서 북한의 기술협력에 대한 민감성과 수요를 반영한 협력을 준비할 필요가 있다. 강화된 포괄적 제재 상황에서 북한은 통계, 환경, 재난, 농업기계화 부문의 기술협력을 우선적으로 요청하고 있다. 현재의 남북관계 정색 국면에서 이행가능한 부문을 면밀히 고려하고, 필요한 경우 스웨덴이나 스위스와 같이 북한과 신뢰관계가 높은 주체들이 참여하는 다자적

협력 방식을 통해 기술협력을 추진해나가려는 노력이 필요하다. 이후 점진적으로 양자간 수준에서의 협력을 모색하고 한반도의 지속가능한 발전의 달성을 위해 요청되는 부문으로 확장해 나갈 수 있다. 궁극적으로 남북 지식공유 사업은 북한이 선호하는 부문을 우선적으로 추진하고 중·장기적 관점에서 북한의 개발역량을 높이고 제도적 환경까지 변화시킬 수 있는 프로그램이 단계적으로 마련되어야 할 것이다.

기술협력의 효과성 제고를 위해 남측의 내부 역량강화와 효율적인 협력체계의 구축이 필요하다. 스웨덴은 기술협력 사업의 효과성을 제고하기 위해 수원국 뿐 아니라 공여국 자체의 역량강화를 강조하며 내부 개발협력 담당기관을 대상으로 한 지식관리 프로그램을 운영해 오고 있다. PDC와 수원국과 공여국의 동반 역량강화를 목적으로 하는 트위닝 방식은, 공여국이 일방향적으로 수원국에 지원을 하는 것이 아니라 쌍방향식 협력관계의 구축을 통해 수원국의 수요를 충분히 반영하고, 공여국 또한 수원국에 대한 이해를 통해 효율적인 사업을 담보한다. 트위닝은 지식공유 사업에 대한 인식을 전환할 수 있도록 다양한 교육을 이행하고 동시에 기술협력 수행에 필요한 전문성도 제고할 수 있다는 강점이 있다. 또한 공여국 내부의 시행기관 또한 다수준별로 확장하여 민간의 참여를 활발하게 하였으며, 업무 분권화 방식을 통해 효율적인 업무 분담을 가능하게 했다.

이러한 운영체계는 공여국의 협력 의지를 강화시킬 뿐 아니라 수원국의 수용력을 높이고 결과적으로 기술협력과 지식공유사업이 효율적이고 지속적이게 만드는 기재로 작용했다. 남한 역시 스웨덴과 스위스와 같이 기술협력을 이행하는데 있어 통합적이고 조화로운 협력체계를 구축하고 남북협력을 담당하는 정부 부처 및 관련 조직들의 역량강화를 통해 전문성을 제고해 나가야 할 것이다. 무엇보다 지식공유사업에

대한 사회적 합의를 이끌어내는 것 또한 중요한 지점이다. 스웨덴의 경우 적극적인 대중인식제고 활동을 통해 국민의 높은 지지를 확보하여 국가의 개발협력 추진에 동력으로 활용하고 있다. 반면 남한의 경우 대북지원에 대한 국민의 인식 제고를 위한 적극적인 노력이 이행되고 있지 않다는 점에서, 여론의 합의와 지지를 얻을 수 있는 활동이 동반되어야 한다.

과거 이행된 대부분의 기술협력은 주로 다자적 협력으로 이뤄졌으며 북한과 국제사회의 관계의 부침으로 양자협력과 기술협력을 북한이 지속적으로 이행하는데 어려움이 있었다. 다자간협력은 남북관계 경색국면에서 협력을 도모할 수 있으며 기술협력에 대한 전문성과 경험이 많은 국제사회를 파트너로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 양자간 협력은 두 국가의 신뢰관계를 축적하고 직접적으로 접촉할 수 있는 공간이 넓다는 점에서 강점이 있다. 따라서 남북 양자적 수준의 기술협력을 준비하고 추진해나갈 필요가 있다. 특히 지식공유와 기술협력은 일국의 체제전환과 경제성장을 달성하는데 핵심적인 역할을 한다는 점에서 남한이 주도하는 적극적인 역할이 요청된다고 사료된다. 지식공유와 기술협력은 북한의 역량발전을 위한 중요한 핵심 도구로서 북한의 사회 전반에 영향에 미치는 장기적 제도화 과정이라는 점에서 한반도 분단구조에서 남북통합을 준비하는데 중요한 촉매제가 될 수 있기 때문이다. 역량발전은 경제·사회·정치·문화 전반에 포괄적인 변화를 초래하는 과급력이 있다. 특히 북한의 제도적 변화에 남한이 공유하는 기술과 정치 문화적 가치를 투영한다는 점에서 지식공유 사업을 진행하며 남북 간 간극이 발생할 수 있다.<sup>234)</sup>

---

234) 김태균(2014), p.31.

이 과정에서 갈등을 예방하고 중재할 수 있는 논의의 과정을 통해 남북통합에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 역량발전은 북한적 맥락에 대한 이해를 기반으로 문제를 해결해나가려는 태도와 지식공유 사업이 쌍방향적 교류의 과정이라는 인식의 전환이 전제되었을 때 효과적으로 목표를 달성할 수 있다. 스웨덴이 트위닝을 통해 수원국 뿐만이 아니라 자국 인력들의 역량강화 프로그램을 강조하는 이유도 지식공유가 수원국을 위한 일방적인 지원이 아니라는 인식의 전환에 기반한다.

## 제2부

### 소결 및 시사점

제2부에서는 주요 공여자의 대개도국 지식공유 사례분석을 통해 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 지식공유를 실시하고 있는 다양한 국제기구와 공여국 가운데 대북 지식공유 사업에 참고할 수 있는 국제기구(제4장), 한국의 KSP(제5장), 대북 주요공여자로서 스위스와 스웨덴(제6장)을 살펴보았다. 사례분석을 통해 도출한 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지속성이다. 지금까지 대북지원의 대표적인 제약요소는 북한의 핵·미사일 실험과 이에 따른 국제사회의 대북제재 강화 및 한반도 정세 변화와 같은 정치적 요인이었다. 이에 따라 장기적이고 지속적인 협력이 불가능했다. 남북한 모두 일시적 인도적 지원보다 중장기적인 개발협력 형태의 협력방식이 효과적이라는 사실에는 공감대를 형성하였다고 본다. 그럼에도 불구하고 지속성을 강조하는 까닭은 지식공유 사업의 특성에 기인한다. 제1부에서 살펴본 바와 같이 지식공유 사업이 수원국의 발전을 이끌어 내기 위해서는 지식 이전 이후 현지의 환경에 맞게 적용되어 재생산되고 제도화되는 과정이 필요하다. 스웨덴과 스위스의 사례에서 살펴본 것처럼, 북한의 핵실험으로 지식공유 사업이 일시 중단된 기간도 있었다. 하지만, 두 나라는 지속적인

지원을 토대로 북한과 신뢰관계를 구축하여 경제, 정책, 경영과 같이 다소 민감한 시장경제와 관련된 분야에 대해서도 지식공유 사업을 실시하였다. 북한 내부에서 자본주의 교육이 실시되기도 하였는데, 이는 지식공유 사업의 대상 확대로 이어져 관련 내용이 국가전략에 반영되는 긍정적인 효과를 달성하기도 하였다. 이러한 지식공유 사업의 지속성을 확보하기 위해서는 중장기적인 관점에서 지식공유 사업의 모델을 수립할 필요가 있다. 지속적인 지식공유 사업이 가능했던 배경에는 북한의 주인의식도 작용하였을 것이다.

둘째, 주인의식이다. 개발협력 과정에서 공여국은 수원국이 주인의식을 갖고 스스로 우선순위와 전략을 수립할 수 있는 의무를 존중해야 한다. 수원국은 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy Papers)을 비롯한 개발전략을 수립하고 이를 추진하기 위한 역량을 강화해야 한다. 캄보디아는 자국의 발전전략에 기초하여 지식공유 사업을 효율적으로 활용하였다. KSP 사례분석의 시사점으로 제시된 바와 같이, 북한 당국의 주인의식은 반드시 필요한 요소라고 할 수 있다. 다만, 대북제재와 북한의 국경봉쇄 등 대북지원을 위해 북한의 필요와 우선순위를 파악하고 반영하기 어려운 상황도 고려하지 않을 수 없다. 따라서, 북한이 과거 다양한 공여기관과 수행했던 사업들을 검토하고, UNSF, VNR 등을 통해 북한이 직간접적으로 국제사회에 요청한 지식공유 사업의 필요와 우선순위를 살펴볼 필요가 있다. 북한의 발전전략에 대한 분석을 바탕으로 지식공유 모델을 탐색해야 한다.

셋째, 다양한 협력방식의 전략적 활용이다. 본 연구는 지식공유 사업을 추진하기 위한 사례분석으로 양자협력과 다자협력을 살펴보았다. 캄보디아는 통계라는 단일 분야의 역량을 강화하는 과정에서 IMF, ADB, UNESCAP, JICA, UNICEF, UNFPA 등 여러 국제기구와

긴밀하게 협의하고 각 기관의 전문성을 전략적으로 활용하였다. 체제 전환국에 대한 KSP 사례분석에서도 북한의 경제특구 활성화를 위해 세계은행, EBRD, IMF의 권고사항을 고려한 우선순위 설정의 필요성이 지적되었다. 스웨덴은 자국의 ODA 실시기관 이외에도 싱가포르 기반을 둔 국제비정부단체인 조선익스체인지즈를 통해 정책, 경영, 법률에 관한 지식공유 사업을 실시하였다. 이처럼 지식공유 사업의 추진은 양자 협력과 다자협력이라는 이분법적 구분 외에도 복수의 다자기구를 전략적으로 활용하는 방법, 양자협력에서도 NGO를 활용하는 방법 등 다양한 조합이 가능하다. 따라서, 북한 개발 역량 강화를 위한 지식공유의 모델에서도 다양한 협력방식을 활용이 요구된다고 할 수 있다.

본 연구가 제시한 지속성, 수원국의 주인의식, 다양한 협력방식의 전략적 활용은 국제개발협력에서 강조되는 규범 혹은 권고사항 등은 아니다. 하지만, 주요 공여국과 국제기구가 반세기 이상의 개발협력을 실시한 경험을 바탕으로 도출한 교훈이라는 점을 상기할 필요가 있다. 바꾸어 말하면, 교과서적인 당위적인 가치가 아니라 실질적으로 필요한 요소라는 점이다. 문제는 지속성, 주인의식, 다양한 협력방식을 ‘어떻게’ 구현할 것인가이다. 이에 관한 구체적인 분석은 제3부에서 논의한다.



---

## 제3부

### 북한의 역량강화를 위한 지식공유

---

---

제7장	북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유 ....	강우철·최창용
제8장	북한의 경제분야 지식공유사업 모델: 경제특구 .....	이해정
제9장	대북 지식공유사업의 가능성: 사회분야 .....	홍지영
제10장	남북 지식공유 추진방안 .....	이경희

---

제3부는 북한의 역량강화를 위한 지식공유 사업의 추진 방향을 구체적으로 검토한다. 통계역량, 경제특구, 농업과 보건분야는 북한의 개발수요가 높고 남북 상호이익을 제고하는데 기여할 수 있을 것이다. 본 고는 각 분야의 특성을 고려하여 추진 방향을 검토하였다. 이러한 노력은 향후 남북 지식공유 사업을 준비하는데 다양한 관점을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

통계는 북한의 사회주의 체제 특성상 정보공개에 매우 민감하다는 점에서 북한의 태도와 국제정세에 따른 단계별 접근의 필요성을 잘 보여주고 있다. 통계부문에서 지식공유 사업은 북한의 통계역량 강화뿐 아니라 북한에 대한 정확한 통계자료를 기반으로 효과적인 남북경협을 추진하고 적절한 대북정책을 수립하는 데에도 필요하다. 남북 통계협력의 중요성에도 불구하고 남북 수준에서 이행된 통계 협력은 거의 없다는 점에서 향후에 남북통계협력을 추진하기 위하여 면밀한 준비가 필요하다.

한편, 북한은 경제특구를 통한 대외개방 확대를 통해 경제문제를 해결하기 위해 노력해 오고 있으며 특히 김정은 정권 집권 이후 급격히 증가하고 있는 경제특구의 수는 특구 추진에 대한 북한의 높은 의지를 보여주고 있다. 제8장에서는 개인역량강화 뿐 아니라 조직적 차원에서 한국기업이나 남북지방자치단체들의 참여를 장려하여 프로그램의 설계를 통해 남북기업 간 그리고 지방자치단체 간의 교류 활성화를 통해 경제특구 활성화에서 나아가 한반도 전체의 균형발전을 도모할 수 있음을 강조하고 있다. 이는 남북 지식공유 사업은 북한에 일방적으로 제공하는 기술전수가 아닌 신뢰를 쌓을 수 있는 상호교류의 장이라는 인식의 전환이 전제될 때 가능할 것이다.

농업과 보건부문의 경우 대북제재와 남북관계 경색이라는 엄중한 상황에서 체제전환을 전제로 상정하는 급격한 시장경제교육에 비해 북한의 민감성이 낮은편이다. 특히 북한의 인도적 상황과 사회적 필요를 고려했을 때 북한의 기초적인 수요를 충족하기 위해 유효한 부문으로 의미가 있다고 할 수 있다. 따라서 농업과 보건분야의 지식공유 협력은 인도주의 측면에서 북한에게 긴급하고도 어려운 상황을 지원받을 수 있다는 남한의 입장에서 북한의 긴급한 수요에 대응하며 남북관계 경색국면에서도 다자협력 등의 방식을 통해 지속적인 협력을 모색하며 향후 다른 영역으로 남북협력을 확장해 나갈 수 있을 것이다.

제3부는 대외적 조건 변수를 고려한 분야별 특성에 맞는 지식공유 추진방안을 수립하고 그에 대응할 수 있는 협력체계와 제도를 마련해야 하는 필요성과 방향성을 제시한다. 통계, 경제특구, 농업 및 보건은 분야별 협력의 내용은 상이할 수 있지만 거시적 관점에서 북한을 둘러싼 국제정세와 다양한 요인 그리고 남북관계라는 변수들을 고려한 단계별 추진 방안이 필요하다는 것이다. 또한 남북 지식공유 사업의 내용은 북한의 개발수요와 필요를 충족시켜 북한의 실질적 발전에 기여할 수 있을 뿐 아니라 남북 상호이익의 관점에서 남북 지식공유 프로그램은 한반도 전체의 이익에 부합하고 지속 가능한 평화를 추동할 수 있는 방식으로 설계되어야 한다는 함의를 준다.

## 제7장

# 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유<sup>\*</sup>

### 1. 문제 제기

통계는 한 국가의 현황, 역량, 개발과 같은 다양한 상황을 객관적으로 설명하는 데 도움이 된다. 또한 다양한 분야의 신뢰도 높은 통계는 의사 결정의 기초 자료로써 활용되어, 새로운 정책의 효율성을 제고한다. 따라서 의미있는 ‘통계’로서 활용되기 위해서는 일련의 통계 구축 과정들, 예컨대 자료의 수집 단계를 거쳐 필요한 정보를 확보하기 위한 객관적이고 과학적인 절차에 따른 가공과 생산 단계를 거쳐야 한다. 또한 기술적으로는 생산된 동일 데이터를 다른 연구자 혹은 기관이 활용하더라도 유사한 결과가 나오는 신뢰도와 타당도를 확보해야 한다. 그러나 개도국 및 취약국의 대부분은 통계역량이 부족한 편이며, 이는 증거 기반 정책(evidence-based policy)을 수립하는 데 있어 제약 요소로 작용하고 있다. 북한의 통계역량에 관해서는 구체적으로 알려진 바가 없어 정확한 확인이 불가능하지만 일반적인 개도국의 수준과 크게 다르지 않을 것으로 평가된다.<sup>235)</sup> 북한에서는 사회주

<sup>\*</sup> 제7장 작성을 위해 자문해 주신 통일연구원 최지영 연구위원님 및 최규빈 부연구위원님, 한국개발연구원 우혜영 전문위원님께 깊이 감사드립니다.

235) 세계은행은 IBRD, IDA 회원국을 대상으로 통계역량을 방법론(methodology), 자료(source Data), 주기성(periodicity) 분야로 구분한 뒤, 총 25개 지표를 기준으로

의 계획경제, 폐쇄적인 정치체제와 같은 추가적인 걸림돌이 있어, 통계 자료도 매우 제한적으로 공개하고 있다. 흥미로운 점은 북한이 주요 국가에 통계 자료를 공개하는 것을 극도로 제한하면서, 국내 정책과 관련된 협력이나 국제사회와 협력을 추진할 때는 데이터 및 통계역량의 중요성을 계속해서 반복적으로 강조하고 있다는 사실이다.

북한의 김정은 국무위원장은 조선노동당 제8차 대회에서 ‘계획 경제의 관리를 위한 일원화된 통계 체계의 정비’를 강조하였다.<sup>236)</sup> 이는 김정은 위원장 집권 이후 경제 분야에서 강조된 핵심 키워드에도 드러나 있듯, 북한이 생산목표의 달성을 기반으로 한 사회주의 경제 강국 건설에 역점을 두고 있음을 잘 보여준다.<sup>237)</sup> 즉, 그들도 예외 없이 국가 운영에 있어 증거 기반 정책의 중요성을 강조하고 있는 것이다. 이러한 인식은 UNSF 2017-2021에서도 나타난다. UNSF는 4가지 전략적 우선순위 가운데 하나로 ‘데이터와 개발관리(Data and Development Management)’를 제시하였다. 이를 통해 2018년 북한과 UN이 공동으로 실시한 인구센서스가 범분야 이슈(cross-cutting issue)로써 활용될 수 있음을 재확인함과 동시에, 통계역량이 북한 당국 및 국제사회의 대북프로그램을 실시하기 위한 기초 자료라는 점에 합의하였다.<sup>238)</sup> 이러한 기조는 2021년 북한이 발표한 SDGs의 이행 현황, 추진 계획, 관련 통계에 관한 VNR에서도 강조되었다.

북한 통계의 가장 큰 문제는 북한이 국제사회와 동일하게 국가 통계의 중요성을 인식하고 있음에도 불구하고, 공개된 통계 자료가

---

관련 정보를 측정해 제공하고 있다. 하지만 북한의 경우 세계은행 미가입국이기 때문에 통계역량을 객관적으로 확인하는 것은 불가능하다. <<https://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/>> (검색일: 2022.7.1)

236) 홍제환 외(2021).

237) 이해정 외(2021).

238) UN and DPRK(2017), pp.22-23.

극도로 제한적이라는 점이다. 다시 말해, 북한의 사회경제 조건들을 이해하기 위한 최소한의 기초자료의 수집, 가공, 생산, 분석에 필요한 투명성과 신뢰도에 절대적인 한계가 있는 것이다. 이에 본 장은 북한의 통계역량이 일반적인 개도국 수준이라는 전제하에 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유 모델 구축의 기초 자료를 제공하는 데 그 목적을 둔다.

그동안 북한 통계에 관한 선행연구에서는 북한 당국이 공개한 통계자료가 절대적으로 부족한 상황에서도 분야별 통계 자료를 생산·검증하여 신뢰도를 높이기 위한 종합적이고 심도 있는 논의를 축적해 왔다.<sup>239)</sup> 또한 통계분야에 있어 남북교류협력 및 북한개발협력의 필요성을 제시하였다.<sup>240)</sup> 이렇듯 북한의 통계 자료 부족이 오랫동안 문제점으로 지적되면서, 이와 관련된 다양한 연구가 진행돼 온 것이 사실이다. 하지만 관련 선행연구의 대부분은 한반도의 특수성 즉 대북 정책 및 분야별 남북 간 비교를 통한 기초 자료 구축의 연장선상에서 이루어졌다. GDP, 국가재정, 인구 등 기초적인 통계조차 부재한 북한의 현실을 고려할 때, 이는 북한 연구의 기초 자료를 제공한다는 점에서 매우 중요한 역할을 하였다. 그러나 국제사회의 통계에 관한 기존의 논의, 정치적 민감도, 북한의 수용성, 남한을 비롯한 양자협력 및 다자협력을 통한 지원방식은 충분히 논의되지 못하였다. 이러한 문제의식을 바탕으로, 본 장은 다음과 같은 구성으로 논의를 전개하고자 한다.

239) 이석(2014), 황수환 외(2021), 한국개발연구원(2021), 한국통계진흥원(2012), 이종규(2019).

240) 최봉대(2009), 이종무 외(2012), 한국통계진흥원(2013).

먼저, 제2절에서는 국제사회의 발전 패러다임이 변화하는 가운데 통계의 역할이 어떻게 진화해 왔는가를 분석하여 향후 북한개발협력의 방향성을 제시한다. 제3절에서는 북한의 통계 자료를 북한 당국, 국제기구, 남한, 북한과 국제기구로 구분하고, 북한 체제의 특수성이 통계에 어떻게 반영되고 있는지를 살펴본다. 제4절에서는 북한의 민감도와 수용성을 종합적으로 고려하여, 북한의 통계역량 강화를 위한 모델을 통계분야의 개발협력 단계, 북한의 수용성, 정치적 민감도, 분야, 지원대상, 공여자, 목적 및 효과를 중심으로 제시한다. 끝으로, 맺음말에서는 북한의 통계분야 지식공유의 시사점과 함의에 관해 논의한다.

## II. 국제개발협력과 통계

개발 혹은 발전의 주요 개념이 시대에 따라 변화하면서, 이의 접근 방식도 진화하고 있다. 이와 더불어 발전의 척도를 나타내는 통계의 주요 분야, 범위, 지표측정방식도 과거와는 다른 양상을 보이고 있다. 본 절에서는 개발학의 주요 접근방식이 진화함에 따라 통계의 주요 관심사가 어떻게 달라졌는지를 개괄적으로 살펴보고자 한다.

오늘날 국제개발협력의 핵심적인 철학은 국가 중심의 양적 성장에서 나아가, 개인 단위의 취약계층의 불평등에도 주목하고 있다. 통계는 국가의 역량과 발전을 계량화하는 기능을 한다. 예를 들어 한 국가의 인구, 영토, 경제 규모는 합의된 방식에 따라 수치로 표현될 수도 있고 비교될 수도 있다. 그러나, ‘국가’의 발전은 어떻게 측정할 수 있는가?라는 한 걸음 더 들어간 질문에 답하기 위해서는 ‘발전’에 관한 근본적인 논의가 필요하며, 이것을 통계로 객관화하려면 추가적인

접근 방식이 요구된다. 물론 국가의 인구 수, 영토의 넓이, GDP, 1인당 GDP 혹은 GNI와 같은 객관적인 지표로 이를 표현하는 것이 가능하다.

GDP와 같은 기본적인 통계는 여전히 핵심 통계 가운데 하나이나, ‘개발’에 관한 논의가 거듭되면서 이와 관련해 보다 다양한 관점이 제기되기 시작하였다. 이의 가장 대표적인 예가 바로 ‘빈곤’이다. 전통적으로 ‘빈곤’은 경제적 관점에서 재화의 부족 상태로 정의된다. 즉, 소득과 소비에 필요한 재화가 결핍된 상태를 의미하는 개념인 것이다. 이런 전통적인 빈곤을 나타내는 통계 지표에는 1인당 GDP가 있는데, 이는 절대적인 빈곤을 나타내는 자료로써 여전히 중요한 역할을 하고 있다. 하지만, 비경제적 관점에 관한 관심이 점차 증가하면서 보건, 교육, 차별, 정치적·경제적 권리의 박탈 즉 불평등과 같은 비경제적인 관점도 빈곤의 개념에 등장하게 되었다. 아마르티아센(Amartya Sen)은 자신의 대표 저서 ‘자유로서의 발전(Development as Freedom)’을 통해 ‘개발’을 개인 소득의 증가에 기인하는 필요의 충족으로 제한하지 않고, 개인이 누릴 수 있는 자유의 증대 측면을 강조해 설명하였다. 국제사회도 GDP와 같은 소득 수준에 초점을 맞춘 통계뿐만 아니라 식량, 보건·의료, 교육, 평균 수명 등에 초점을 둔 통계에도 점차 주목하게 되었다. 아마르티아센이 주창한 빈곤의 개념은 UNDP의 유엔인간개발지수(Human Development Index, HDI)로 이어졌으며, 1990년부터 UNDP가 각국을 비교하기 위해 발표한 HDI는 실질국민소득, 교육 수준, 문맹률, 평균 수명 등의 여러 지표가 반영된 채 집계되어 국가 간 비교의 척도로 활용되었다. 이처럼 개인의 삶의 질과 불평등 해소에 초점을 맞춘 HDI와 같은 통계가 발전하게 된 것은 국가 중심의 양적 성장을 나타내는 GDP 등의 통계만으로 진화하는



발전을 객관화하는 데 한계가 있었기 때문이라 할 수 있다.

국제개발협력의 패러다임이 진화하면서 발전의 척도로 삼는 통계의 종류도 다양하게 되었는데, 이를 가장 단적으로 보여주는 것이 MDGs와 SDGs의 차이이다. 이 두 가지 목표의 개념에 관한 논의는 차치하더라도, 관련 사항을 살펴보면 목표의 이행 상황 점검 및 목표 달성의 척도로 사용되는 지표의 수가 크게 증가했음을 확인할 수 있다. 즉 2000년 MDGs는 8개의 목표, 21개의 세부목표, 60개의 지표로 구성되었다. 하지만, 2015년에는 SDGs가 17개의 목표, 169개의 세부목표, 232개의 지표로 구성되면서, 더욱 폭넓은 분야의 다양한 통계 자료가 요구되었다. 특히 SDGs가 표방하는 ‘단 한 사람도 소외되지 않는 (no one behind)’이라는 슬로건에도 드러나 있듯, SDGs의 지표가 발전 과정에서 다층적인 불평등이 발생하지 않을 것을 강조하면서 취약계층에 대한 추가적인 통계 자료도 필요하게 되었다. 통계역량 강화는 SDGs의 세부목표로도 제시되었다.<sup>241)</sup> 이렇듯 국제개발협력의 접근 방식이 국가 중심의 양적 성장에서 나아가, 개인의 불평등 관점과 역량 강화를 강조함에 따라 관련 통계의 범위와 종류도 더 다양해졌다고 할 수 있다.

241) SDG 17.19는 2030년까지 GDP를 보완해 지속가능발전 정도를 측정하는 방법을 개발하기 위해 기존 이니셔티브를 기반으로 하며 개발도상국의 통계역량 강화를 지원하기 위해 힘쓰고 있다.

### Ⅲ. 북한의 통계

#### 1. 북한 통계의 현황

통계가 국가의 활동과 통치에 있어 핵심적인 요소인 것은 주지의 사실이다. 통계 자료는 고대 시대에 징병과 징세를 위해 수집되기 시작하여, 18세기 말 계몽주의 이후 합리적인 정치의 수단으로 주목 받았다. 19세기 이후에는 인구, 경제, 과학 등 국가의 모습을 구체적으로 묘사하는 도구로 활용되었다.<sup>242)</sup> 한편, 경제활동의 범위가 국경을 초월하고 국가 간 사회 분야의 격차가 발생하면서 통계 자료는 국내 정책을 수립하기 위한 기초 자료뿐만 아니라 국가 간 비교의 척도로도 활용되기 시작하였다. 이처럼 통계는 매우 중요하나, 앞서 언급했듯이 북한의 통계 자료는 매우 제한적이라는 데 문제가 있다. 북한의 통계 자료는 북한 당국이 자체적으로 발표하는 자료와 국제기구나 남한의 기관이 외부에서 조사하여 발표하는 자료 그리고 국제기구와 북한이 공동으로 조사하여 발표하는 자료로 구분될 수 있다.<sup>243)</sup>

첫째, 북한 당국이 발표하는 통계 자료이다. 북한은 1960년대 초반까지 ‘조선민주주의인민공화국 인민경제발전 통계집(Statistical Returns of National Economy of Democratic People’s Republic of Korea)’ 등을 통해 분야별 통계 자료를 공개하였다.<sup>244)</sup> 하지만 1960년대 중반 이후부터는 비교적 체계적이었던 통계 자료의 공개가 중단되었다. 공식 중단 발표 이후, 북한은 주로 ‘로동신문’ 등 당 기관지와 김일성,

242) 이기홍(2017).

243) 북한 당국이 발표하는 것 이외의 통계 자료는 북한 현지 또는 북한 접경 지역에서 군사나 구두로 조사하여 수집한 ‘조사통계’와 조사 수집한 통계치와 다양한 정보를 종합적으로 분석하여 도출한 ‘추정통계’로 구분된다.

244) 한국통계진흥원(2012), p.63.

김정일, 김정은의 연설문, 조선중앙연감 등을 통해 간헐적으로 통계 수치의 일부만을 공개하고 있다. 그러나 이들 수치는 주로 전년 대비 증가율 혹은 연초 대비 증가율 등을 나타내고 있어, 전반적인 추이 파악을 위한 참고 자료로 활용될 수는 있으나 사실상 기본적인 통계 수치로서의 가치는 그리 높지 않다.

둘째, 국제기구가 발표하는 통계 자료이다. 국제기구의 경우 UN 산하 기관이 대다수의 통계 자료를 제공하고 있고, IMF, UN 무역통계(UN Comtrade), 국제노동기구(International Labour Organization) 등의 기관도 일부 통계를 제공하고 있다.<sup>245)</sup> 국제기구는 북한이 발표하는 자료를 기반으로 자체적인 추정 방식을 대입하여 통계 자료를 발표한다. 이러한 통계 자료는 북한 경제 분야의 GDP, 산업별 생산액, 소득, 환율, 무역, 노동 등의 거시경제 지표와 사회 분야의 인구, 교육, 위생, 보건 등의 자료로 이루어져 있다. 다만, 이는 정기적으로 발표되고 있지 않아 지속적인 추이를 파악하기 어렵거나 추정치의 신뢰도가 낮다는 한계를 지닌다. 개도국은 북한과 달리 정치적인 이유를 배제 하더라도 역량 부족으로 통계 자료를 공개하지 못하는 경우가 많기 때문에, 국제기구는 개도국의 일반적인 특성을 적용하여 추정치를 발표하게 된다. 이런 점에서, 국제기구가 발표하는 북한의 통계 자료에는 북한의 특수성이 충분히 반영되기 어렵다는 지적도 있다. 무역 통계 방식 중 북한의 거래 대상국의 통계를 바탕으로 북한의 무역량을 계산하는 거울통계(mirror statistics) 방식도 있는데, 이 또한 무역 대상국이 한국(South Korea)과 북한(North Korea)을 잘못 표기하거나

245) 북한 통계를 발표하는 UN 산하기관에는 유엔통계국(United Nations Statistics Division, UNSD, UNDP), 유엔경제사회인구국(United Nations Population Division, UNPD), 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), UNICEF, FAO, WFP 등이 있다.

북한과의 무역을 축소해 보고하는 등의 문제를 갖고 있다.<sup>246)</sup>

셋째, 남한이 수집하여 발표하는 통계 자료이다. 북한 통계 자료의 부족은 북한 연구를 비롯하여 대북정책 수립 및 개발협력 사업계획 작성 등에 있어 가장 큰 걸림돌이라고 해도 과언이 아니다. 이에 1990년대 이후 한국 정부, 국제기구, 국내 연구기관은 북한의 통계 자료를 조사해 제공하고자 노력해 왔다. 구체적으로 2007년부터 통계청이 국내외 기관에 산재한 북한 관련 통계를 일괄적으로 수집하여 ‘북한의 주요 통계지표’를 발간해 왔으며, 이를 통해 영토·인구, 보건, 교육, 농림수산업, 광업 및 제조업, 국민계정, 대외무역, 교통·물류, 남북한 교류, 남북한 교역, 환경, 에너지, 수교국 및 국제기구 가입 현황, 기타 분야에 관한 총 130개의 통계수치를 제공하였다.<sup>247)</sup> 통계청은 북한의 통계 자료를 일괄적으로 파악하는 데 있어 비교우위에 있지만, 남북관계 관련 자료를 제외한 나머지는 국제기구 및 국책연구기관에서 발표한 추정 자료라는 점에서 한계를 갖는다. 국제기구의 추정치보다는 북한의 정치, 경제, 사회, 환경 등의 특수성이 엄밀하게 반영된 자료라고 할 수 있으나, 이의 구체적인 추정 방식은 공개되어 있지 않다.

넷째, 북한과 국제기구가 공동으로 조사하여 발표하는 통계 자료이다. 북한은 1990년대 중반 이후 UN 산하기구와 공동으로 통계 작성을 실시해 왔다. 대표적인 사례에는 1993년 및 2008년 UNFPA와 인구센서스, 1998년, 2000년, 2009년, 2017년 네차레에 걸쳐 진행된 UNICEF와 다중지표군집조사(Multiple Indicator Cluster Surveys, MICS)를 들 수 있다. 이렇듯 북한과 국제기구의 공동 조사에서 도출된

246) 이석 외(2010).

247) 북한통계포털 홈페이지(<https://kosis.kr/bukhan/index/index.do>)를 통해서도 북한의 주요 통계지표 관련 자료를 열람할 수 있다.

결과는 북한 당국의 기초 정보 제공 및 현지 조사 허용에 UN 기구의 전문성까지 더해진, 상대적으로 신뢰도가 높은 통계 자료라고 할 수 있다. 특히 UNICEF가 북한 당국과 협조하에 실시한 MICS는 1990년도에 아동과 여성의 다양한 지표에 대해 국가 간 비교 가능한 데이터를 집계하여, 개도국을 지원하기 위한 다목적 국제 가계조사 프로그램인 ‘글로벌 다중지표군집조사 프로그램(The Global MICS Programme)’ 차원에서 이루어 졌다. 이는 북한과 다른 개도국을 동일한 기준으로 비교할 수 있는 중요한 기초자료로 활용되었다. UNICEF의 2017년 조사는 전국 단위로 실시되었으며, 북한 주민의 건강, 영양, 보건, 주거, 교육, 정보통신 등 경제사회 전반의 상황을 파악하는데 중요한 자료로 판단된다.<sup>248)</sup> 통계 자료 생산을 1차적인 목표로 하는 사업 외에 UNESCAP의 통계역량 강화 사업도 있는데, 이는 북한의 VNR 발간에 있어 매우 중요한 역할을 담당하였다.

위에서 살펴본 바와 같이 부족한 북한의 통계를 확보하기 위해 다양한 노력이 있었음에도 불구하고, 통계의 신뢰도 및 시계열 자료의 확보라는 점에서 엄밀히 말하면 일반적인 통계(Statistics)의 기준을 미달하는 경우가 대부분이다.

## 2. 북한 통계의 특징

일반적으로 개도국의 경우 통계역량의 부족이 발전의 장애 요소 중 하나로 작용한다. 또한 인구, 소득, 교육 수준, 실업율, 물가 등에 관한 통계들이 작성되고 있다 하더라도 주제별, 혹은 영역별로 분절화되어 있는 경우가 많다. 이러한 한계로 말미암아, 다양한 기초통계

248) 2017년 UNICEF와 북한이 공동으로 발표한 MICS의 의미와 평가에 관한 보다 자세한 분석은 이종규(2019)를 참조.

자료가 있음에도 파편적인 일차자료로서 한계를 벗어나기 힘들고, 이는 결국 관련 통계들의 종합적 분석을 통해 유의미한 정책자료 제공이라는 통계 본연의 기능을 제한하는 원인이 되고 있다. 양질의 통계 자료는 효율적인 정부 사업의 방향성과 구체적인 추진 방안을 설정하는 중요한 기초 자료이자, 국제사회의 원조를 촉진하는 요소로 작용하기 때문이다. 북한도 다른 저개발국가처럼 통계분야 공무원의 역량 부족, 관련 기관의 전문성 결여, 관련 법·제도의 미비와 같은 일반적인 특징이 나타나고 있다. 또한 북한 체제의 특수성에서 기인하는 북한 통계의 특징도 고려해야 한다. 북한 통계의 특징을 한 걸음 더 깊이 분석해 보고 그 원인을 살펴볼 필요가 있다. 북한 통계역량의 문제점을 보완하기 위한 지식공유 모델을 검토해야하기 때문이다.

첫째, 통계 자료의 부족이다. 북한 역시, 국제사회의 인식과 유사하게 통계가 국가 통치에 있어 중요한 요소라는 인식을 가지고 있다. 북한의 통계법은 통계가 ‘사회경제 현상의 양적 측면을 종합적으로 반영한 자료’라고 하면서, 통계의 세부화를 ‘사회주의 통계의 본성적 요구’로 정의하는 등 통계의 중요성을 강조하고 있다. 그러나 통계 자료의 열람과 공개는 이와는 다른 차원의 문제로 규정하고 있는데, 즉 이를 중요 기밀 자료로 보고 열람을 원하면 승인을 받게 하는 방식으로 엄격하게 관리하고 있다(조선민주주의인민공화국 통계법). 북한 통계 자료에 대한 외부 접근뿐만 아니라, 북한 내부의 접근조차도 엄격하게 제한하고 있는 것이다. 북한이 자체적으로 통계 자료를 확보하고 있으면서도, 정치적인 이유로 이를 공개하지 않을 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 그러나 제2절에서 살펴본 바와 같이 개발 이론 및 접근 방식과 함께, 변화되고 있는 특징까지 모두 반영한 통계 자료를 북한이 보유하고 있을 가능성은 낮을 것으로 예상된다. 결과적으로

보면 북한의 통계 자료에 대한 접근은 매우 제한적이라 할 수 있다.

이러한 북한의 통계 자료 부족 현상은 분야와 시계열의 두 가지 측면에서 모두 나타난다. 즉 북한 당국은 국가 통계의 가장 기본인 경제, 사회 분야의 최근 통계 자료도 공개하고 있지 않으며, 1960년대 중반 이후의 체계적인 자료가 부족하여 시계열 자료도 확보할 수 없는 상황이다. 국제기구와 북한의 공동 조사를 바탕으로 공개된 자료, 북한이 국제기구에 제출한 자료의 일부는 상대적으로 신뢰도가 높지만, 대부분 단발성 사업이라 시계열 자료에 기초한 유의미한 분석을 하는 데 제약이 많다.

둘째, 낮은 신뢰도이다. 북한 당국이 발표하는 통계 자료의 부족 현상은 자연스럽게 국제기구, 남한의 기관과 같은 외부기관의 노력으로 이어졌다. 하지만, 북한 당국의 협조 없이 외부에서 작성된 통계 자료의 경우 그 신뢰도가 본질적으로 낮을 수밖에 없다. 또한 관련 통계의 생산 과정이 명확하게 알려지지 않고 있으며, 대부분은 추정 통계이고, 보건 및 인구 통계의 경우 국제기구의 조사 통계 자료를 사용하고 있다. 특히 북한의 경제 전반을 파악할 수 있는 경제 규모, 에너지 등의 지표들은 대부분 추정 통계이기 때문에 GDP의 경우만 보더라도 국내의 여러 기관의 추정치가 상당한 차이를 보이고 있다. 이로 인해 북한의 상황을 객관적으로 진단하는 데 있어 어려움을 겪고 있다. 북한통계의 낮은 신뢰도는 아래에서 설명하는 북한 체제의 특수성과 통계역량의 부족과도 밀접하게 연관되어 있다고 할 수 있다. 흥미로운 점은 최근 김정은 위원장이 최근 통계역량 강화를 요구하는 것이다. 당 차원에서 통계 사업의 범위 확대, 선진적인 통계 기법 및 기술 도입, 통계의 객관성과 과학성 등의 역량 강화를 요구하고 있다.<sup>249)</sup>

249) 『로동신문』, 2021년 1월 31일.

셋째, 북한 체제의 특수성이다. 북한이 통계 자료를 중요한 기밀로 취급하는 핵심적인 배경은 북한 사회주의체제 및 정당성을 유지하기 위한 경제·사회의 안정화에서 찾을 수 있다. 통계 자료는 국가의 민낯을 가감 없이 드러낸다. 북한의 핵·미사일 실험에 따른 국제사회의 대북제재, 지속적인 경제위기와 장기화되는 인도적 위기, 공공 부문이 제공하는 사회 인프라, 지역별·계층별·산업별 격차 등 북한의 취약성이 통계 자료에 그대로 드러나기에, 이는 정치적인 부담으로 작용할 수밖에 없다. 따라서 통계역량 강화를 위한 지식공유에 있어 정치적 민감도와 수용성도 중요한 요소가 될 것으로 보인다.

사회주의 계획경제를 채택하고 있는 북한 체제도 고려하지 않을 수 없다. 북한 당국이 발표한 국민계정의 지표는 사회총생산(Gross Social Product)과 순물적생산(Net Material Product)의 개념으로, 국제적으로 통용되는 경제 규모 지표인 GDP 및 국민소득과는 차이가 있다.<sup>250)</sup> 또한 이를 보정할 방법도 존재하지 않기에, 각각을 1:1로 비교하는 것은 적절하지 않다.<sup>251)</sup> 덧붙여 시장 가격과 시장 환율의 개념도 공식적으로 존재하지 않으므로 북한 당국의 달러 기준으로 GDP의 생산 과정과 그 의미를 명확하게 설명하는 것도 불가능하다.

북한의 통계는 조사에 기반한 통계이기 보다 행정자료에 기반한 통계가 다수일 가능성도 제기되었다. 즉 내각에서 각 시도를 통해 행정자료를 수집하고, 중앙통계국이 이를 확인하는 형식의 통계가 다수일 수 있다.<sup>252)</sup> 바꾸어 말하면, 통계자료의 신뢰도를 높이기 위

250) 사회총생산(GSP)은 공업, 농업, 건설, 화물수송 등 물질적 생산 부문에서 생산한 생산물의 총체로, 해당 산업에서 생산된 총산출액(output)을 의미한다고 할 수 있다. 순물적생산(NMP)으로 표현되는 북한 개념의 국민소득은 사회총생산에서 중간 투입액 및 감가상각액을 차감한 것으로, 시장경제에서의 요소소득, 국민소득에 근접한 개념이라고 할 수 있다. 다만, 사회총생산과 북한 개념의 국민소득에는 모두 간접세가 별도로 분리되지 않은 채 포함되어 있다. 조태형 외(2020), p.6.

251) 한국개발연구원(2021), p.62.



해서는 조직으로서 중앙통계국 뿐만 아니라, 지역 단위에서 자료를 수집하는 개인의 역량도 중요하다는 점을 상기시킨다.

넷째, 통계역량 부족이다. 서론에서 언급한 바와 같이, 북한의 통계 역량 수준을 구체적으로 확인하기는 어렵다. 하지만, 북한은 2021년에 발표한 VNR에서 통계역량이 부족하다는 문제의식을 바탕으로 이를 개선하기 위한 국제사회의 협력을 강조하였다. 목표별 지표의 경우 중앙통계국, 관련 기관이 수집한 것으로 표기하였으며, UNICEF와 공동으로 작성한 MICS의 자료도 상당 부분 활용하였다. 그러나 해당 보고서에는 북한이 UN SDGs의 232개 지표 가운데 132개를 선별적으로 채택하고 있음에도 불구하고, 시계열 추세가 누락된 지표들이 상당수 존재한다. 이에 이를 보완하기 위한 제도적 노력 및 국제적 수준의 시스템 구축의 필요성이 강조되고 있다.<sup>253)</sup> 지표 자체는 채택하고 있으면서 시계열 자료가 누락돼 있다는 사실은 북한의 통계역량 부족의 원인이 정치적인 이유에만 있지 않음을 보여준다. 이런 점에서, 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유 사업에 대한 필요는 상당히 높다고 할 수 있다.

## IV. 북한 통계역량 강화를 위한 추진 방안

북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유 사업의 모델을 제시하기에 앞서, 다음의 두 가지 전제를 가정하고자 한다. 첫째, 대북제재와

252) 도, 시, 군, 구역인민위원회 계획부서 내의 통계부서를 기초로 하여 도, 시, 군, 구역에 자주적인 통계기관을 조직하여 이를 국가계획위원회 중앙통계국에 직접 종속시킨다 (내각 결정 제 37호, 중앙집권제적 국가 통계체계 조직에 대하여, 1952년 2월 28일). 정규승(2021), p.7.

253) DPRK and UN(2021).

관련된 제약 요소는 일부 혹은 단계적 해제가 진행되고 있음을 전제로 논의를 전개한다. 통계분야의 지식공유 사업은 북한의 핵·미사일 실험 이후에도 UN 산하기관과의 협력을 통해 실시된 바 있다.<sup>254)</sup> 지식공유의 주요 사업 형태는 교육 및 연수이기 때문에, 대북제재가 엄격하게 제한하는 물품, 기계류, 대량 현금 등이 북한 내로 유입될 가능성은 다른 대북지원 사업에 비해 낮다고 할 수 있다. 또한 북한의 교육 및 연수 사업을 제3국 등의 북한 외부에서 실시할 경우, 대북제재로부터 자유로울 수 있다는 점에서 비교우위에 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 중장기적인 관점에서 초기의 국제협력이 가능한 상태를 전제로 하되, 남한의 국민적 동의, 국제사회의 대북제재와 관련된 상황이 점진적으로 개선되는 것을 고려하여 비교적·현실적인 모델을 제안하려 한다.

〈표 7-1〉 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유의 단계 및 분야

단계	통계분야 개발협력 구축기	통계분야 개발협력 활성화기	통계분야 개발협력 성숙기
주요 분야	인간개발	경제인프라	거시경제

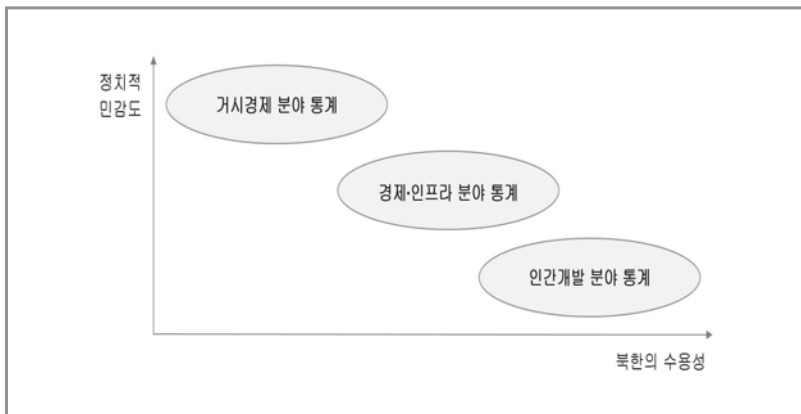
자료: 저자 작성.

둘째, 지식공유의 단계적 추진이다. 북한의 통계역량을 강화하려면, 식량, 보건·의료 분야의 단기적, 일시적인 인도적 지원보다 지속적이고 종합적인 지원이 필요하다. 정치적 환경에 따라 급변할 수 있는 한반도 상황을 고려할 때, 북한개발협력의 단계 구분 시 명확한 조건을 설정 하려면 고려해야 할 요소들이 너무 많다. 이에 본 연구에서는 개념적

254) 손주희(2021).

으로 통계역량 강화를 위한 지식공유의 단계를 통계분야 개발협력의 구축기, 활성화기, 성숙기로 구분하고자 한다. 다만, 이는 개발협력 분야의 전반을 아우르는 구분이 아닌, 통계분야에 있어 북한의 수용성을 중심으로 설정한 개념적인 구분임을 전제로 한다. 또한 각 단계는 상호 배타적 개념이 아닌 이후 단계로 이행하기 위한 기초 조건으로 기능하며, 이행 수준에 따라 단계별 교차, 전이, 중첩도 가능한 유연한 개념이다. 북한개발협력의 거시적인 측면에서 통계시스템의 지식공유는 개발협력의 투명성(transparency), 나아가 책무성(accountability)을 제고하기 위해 반드시 필요한 요소이므로, 관련 사업의 경우 일반적인 개발협력 사업보다 선행되어야 한다. 또한 개별 프로그램 혹은 프로젝트 단위의 미시적인 측면에서도 효율적인 평가와 모니터링을 위해서도 한 단계 앞서 해당 분야의 통계역량이 갖추어 진다면 개발효과성 제고에도 기여할 수 있을 것이다.

〈그림 7-1〉 대북 지식공유사업의 정치적 민감도와 수용성



자료: 저자 작성.

셋째, 본고는 북한 통계의 전 분야가 아닌, 인간개발(human development), 경제인프라(economic infrastructure), 거시경제(macro economics)의 세 분야를 중심으로 지식공유 모델을 검토한다. 개도국의 통계역량 강화와 관련된 분야를 선정할 때는 수원국의 필요를 우선적으로 고려해야 한다.<sup>255)</sup> 하지만, 북한은 국제사회가 북한 지원에 있어 다층적인 전략을 취하고 있는 점을 고려하고 있다.<sup>256)</sup> 이에 본고는북한과의 협상에 있어 정치적 민감도와 수용성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 국가 통계는 시간을 지날수록 다양한 분야에 걸쳐 활용되고 있다. 현재 국제개발협력의 가장 보편적인 통계 자료라고 할 수 있는 SDGs의 지표에 관한 분석 기법도 전문화되고 있으며, 지표 측정 방식에 관한 논의는 SDGs 출범 이후에도 지속적으로 발전하고 있다.<sup>257)</sup> 이에 앞서 언급한 세 분야를 중심으로 지식공유 모델을 검토한다.

255) 북한 통계 구축의 우선순위는 다양한 필요에 따라 설정될 수 있다. 예를 들어 이석 외(2021)은 남북한 비교를 통해 이를 ①영토·인구, ②보건, ③교육, ④농림수산업, ⑤광업 및 제조업, ⑥국민계정, ⑦대외무역, ⑧교통·물류, ⑨남북한 교류, ⑩남북한 교역, ⑪환경, ⑫에너지, ⑬수교국 및 국제기구 가입 현황, ⑭기타 등의 항목으로 구분하였다.

256) 2021년 SDGs의 이행 상황을 개괄적으로 보여주는 VNR은 UNESCAP과의 협력을 바탕으로 작성되었으며, SDGs의 이행을 위해 국제사회와의 양자협력 및 다자협력이 필요하다는 점을 역설하고 있다. 하지만 실제로는 코로나19 유행에 따른 국경 봉쇄로 대북경제위원회의 면제 승인을 받은 인도주의 사업조차 수행되지 못하고 있는 실정이다.

257) SDGs는 17개 목표, 169개 세부 목표, 232개 지표로 구성되어 있다. 이중 통계에 해당하는 232개 지표는 측정 방식에 따라 다음과 같이 3가지 티어(tire)로 구분된다. 티어1은 지표의 개념이 명확하며 방법론 및 표준이 정립되어 있고 해당 국가의 정부가 정기적으로 자료를 제공하는 경우이고, 티어2는 지표의 개념이 명확하며 방법론 및 표준은 정립되어 있으나 정기적으로 자료가 제공되지 못하는 경우이다. 티어3은 지표에 대한 방법론 및 표준이 없거나 현재 개발 단계에 있는 경우를 의미한다. 박영실 외(2017), p.87.

〈표 7-2〉 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유의 단계적 추진방안

단계	통계분야 개발협력 구축기	통계분야 개발협력 활성화기	통계분야 개발협력 성숙기
주요 분야	인간개발	경제인프라	거시경제
북한의 수용성	상	중	하
정치적 민감도	하	중	상
통계 분야	영양, 교육, 보건의료, 성평등, 물과 위생	에너지(공급량, 수요, 소비량 등) 교통(철도, 도로, 항공 등)	국민계정, GDP, 경제성장을 경제활동 별 실질 국내 총생산, 국제무역 산업별 성장을 등
주요 대상	개인, 조직 (지방조직, 중앙 통계국)	조직 (중앙 통계국)	제도 (경제체제, 통계법)
주요 공여국	공공부문 (UN 기구, 국책 연구기관)	공공부문, 민간부문(기업)	IMF, World Bank
목적 및 효과	통계분야 협력체계 기반 구축 및 인도적 지원 활성화	민간투자 활성화 기반 조성	국제금융기구 가입, 국제사회 편입

자료: 저자 작성.

## 1. 통계분야 개발협력 구축기

통계분야 개발협력의 구축기 단계에서는 앞서 전제한 바와 같이, 대북제재가 일부 완화되고 대북제재 위원회의 인도적 지원 사업 면제 이상의 중장기적인 개발협력의 목적을 포함하는 사업들이 간헐적으로 수행될 수 있다고 가정한다.

통계분야 개발협력 구축기에는 인간개발 분야의 지식공유가 필요할 것으로 사료된다. 구체적으로는 영양, 보건·의료, 교육, 물과 위생과

같은 분야가 이에 해당된다. 인간개발 분야에 관한 필요는 대북지원의 경험, 인도적 위기의 장기화, 북한과 국제사회와의 전략적 우선순위에 의해 나타날 수 있다. 과거 국제사회, 남한, 국내외NGO의 대북지원 분야를 살펴보면 인간개발 분야가 가장 큰 비중을 차지함을 알 수 있는데<sup>258)</sup>, 이렇듯 해당 분야에서는 공여자를 불문하고 가장 활발하게 대북지원 사업을 실시해 왔다. 식량 및 비료지원을 통해 북한 인민의 영양상태를 개선하거나 영유아 보건 및 의약품 지원 활동을 하는 등 이의 가장 대표적인 지원 분야는 영양과 보건·의료 분야라고 할 수 있다. 그런 반면, 해당 분야는 국제사회의 대북제재, 반복되는 수해와 가뭄 등의 자연재해, 코로나19 유행 시기의 국경폐쇄로 인한 대북지원 중단 등으로 영유아를 비롯한 취약계층에 장기적인 인도적 위기를 안겨주고 있는 대표적인 분야이기도 하다. 이러한 필요는 북한과 국제사회의 전략적 우선순위에서도 확인할 수 있다. 예컨대 UNSF 2017-2021에서는 이에 관한 4가지 우선순위를 설정하면서, 그 중 첫 번째로 식량 및 영양안보를 꼽았다.<sup>259)</sup>

〈표 7-3〉 북한개발협력을 위한 개발 수요 및 우선순위 종합검토 결과

제목	UNSF	북한의 '필요와 우선순위'	국가경제발전 5개년 전략
연도	2017	2018	2016
주요 내용	식량/영양안보 사회개발 서비스 복원력 및 지속가능성 데이터 및 개발관리	식량안보(농업) 영양 보건 식수위생	원료와 연료, 설비의 국산화 에너지(전력)문제 해결 식량의 자급자족 과학기술의 고도화

자료: 손혁상·김선주(2019), p.31.

258) 문경연 외(2018).

259) UN and DPRK(2017).

또한 2021년 북한이 발표한 VNR에서도 식량과 영양안보를 4대 우선 목표 중 하나로 선정하였다. 유엔 자문기관인 유엔지속가능발전해법네트워크(United Nations Sustainable Development Solution Network)가 발표한 북한의 SDGs 이행 현황을 보면 영양과 보건·의료<sup>260)</sup>가 지원이 시급한 분야로 선정되어 있음을 알 수 있으며<sup>260)</sup>, 북한에 상주 중인 유엔북한팀(United Nations Country Team in DPRK)이 발간하는 ‘필요와 우선순위(Needs and Priority)’도 식량안보, 영양, 보건, 식수 위생을 우선순위 지원 분야로 삼고 있다. 현재 북한의 영양과 보건·의료 분야는 장기적인 인도적 위기 상황으로 어려움에 직면해 있지만, 역설적으로 보면 이를 통해 대북지원의 성과를 확인할 수 있다는 점도 상기할 필요가 있다.

통계분야 개발협력 구축기에 인간개발 분야를 제안하는 이유는 북한의 수용성이 상대적으로 높을것으로 전망되며, 정치적 민감도도 낮은 분야이기 때문이다. 인간개발 분야는 지금까지 대북지원에 있어 가장 활발한 사업이 이루어져 왔으며, 대북제재 강화 이후에도 식량안보, 보건·의료, 물과위생은 지원액이 대폭 감소되었지만, 대북지원의 명맥을 유지한 분야이기도 하다. 북한의 교육은 전반적으로 다른 개도국에 비해 양호한 수준이다. SDG 4번은 교육기회 보장과 교육의 질 향상을 주요한 목표로 하고 있다. 북한의 교육은 사회주의 체제 특성도 반영되어 양호한 수준의 지표를 보여주고 있다. 북한의 교육은 영유아교육과 초중등교육 취학의 제도적인 보장, 높은 취학률, 교사 1인당 학생수, 문해율 및 일기 능력 등 교육 여건과 학습성도가 다른

260) SDSN은 각국의 SDGs 목표별 이행 현황을 녹색(달성), 노란색(주의), 주황(위험), 빨간색(심각)으로 구분하고 있는데, 여기서 북한의 영양과 보건·의료 분야는 모두 심각 상태로 표시되어 있다.

개도국에 비해 양호한 수준을 보여주고 있다.<sup>261)</sup> 실제로 SDSN의 평가에서도 교육과 성평등은 2018-2021년 기준 ‘주의’ 단계로 다른 목표에 비해 양호한 이행 실적을 보여주고 있다.<sup>262)</sup> 이에 교육과 성평등은 북한의 취약성이 가장 드러나지 않는 분야로써 통계역량 강화를 위한 새로운 시범사업 분야로 활용될 수 있을 것이다. 다만, 이와 관련된 지표는 시계열적인 관점에서 충분히 파악되지 않았기 때문에 향후 교육 분야의 지식공유 사업이 유용할 것으로 전망된다.

이 시기의 주요 공여자는 대북제재 상황에서도 북한과 꾸준히 협력 해온 남한, UN 산하기관 및 국제기구, 국내외NGO로 설정한다. 즉, 이 단계에서는 사업 수행에 있어 국제사회의 대북제재, 한반도 정세, 북한의 급격한 정책 변화와 같은 정치적 리스크(political risk)가 잔존한다고 가정하기에, 공공 부문에서 주요한 공여자 역할을 담당하게 되는 것이다. 또한 교육과 연수가 중심이 되는 지식공유 사업의 특성상, 북한과 같은 언어를 사용하고 있다는 점도 상당한 이점이라고 할 수 있다. 다만, 남한에서 사용하는 언어가 직접적으로 북한에 공유되기 위해서는 그들의 정치적 결단이 선행되어야 할 것이다. 유엔은 그동안 북한에서 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO), UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP, WHO의 6개 상주 기구를 운영해 왔다. 비상주 기구로는 UNESCAP, 유엔교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO), 국제농업기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD), 유엔인도주의업무조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs,

---

261) 박환보(2021), p.234.

262) SDSN(2021).



UNOCHA) 등이 있다. 이 외에도 스위스, 이탈리아, 스웨덴 등의 개발 협력기관과 EU가 지원하는 비영리단체, 국제 적십자연맹 등이 북한에 대한 지원을 실시해 왔다. 개발협력의 구축기에는 이들이 오랜 역사를 통해 축적한 전문성과 인도적 지원 사례를 중심으로, 북한과 신뢰 관계를 구축해온 경험을 적극적으로 활용할 필요가 있을 것이다.

인간개발 분야의 통계역량 강화를 위한 지식공유는 과거 북한이 국제사회로부터 가장 많은 지원을 받았던 분야로써 기존 통계 자료의 연장선에서 시계열 정보를 구축할 수 있다. 또한, 장기화 되고 있는 북한의 인도적 위기를 경감시키기 위해서도 인간개발은 가장 가장 시급한 지원이 요구되는 분야이기도 하다. 유엔 안보리 대북제재위원회는 북한에 대한 인도적 지원 면제 가이드라인(Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the DPRK)을 운영하고 있는데, 인도적 지원의 투명성 및 효과성 제고를 위해서도 통계역량 강화를 위한 지식공유는 유용하게 활용 될 수 있을 것으로 전망한다. 통계분야 개발협력 구축기의 지식공유는 과거 간헐적으로 이루어졌던 통계 분야의 협력체계를 재점검하고, 인도적 지원을 활성화하는데 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 통계분야 개발협력 활성화기

통계분야 개발협력의 활성화기 단계에서는 장기적인 인도적 위기 상황 및 정치적 리스크가 일부 해소된 상황을 가정한다. 즉 이는 정치적 리스크의 감소와 더불어, 제한적인 범위에서 민간 부문의 참여도 가능한 단계라는 것을 의미한다. 개발협력 활성화기의 주요

공여자는 점차 기존 공여자의 역할에 민간 부문의 역할이 추가되는 방향으로 나아가야 할 것이다. 민간 부문이 개발재원에 있어 가장 큰 비율을 차지하는 만큼, 중장기적인 관점에서 민간의 참여가 매우 중요하기 때문이다.<sup>263)</sup> 개발협력 사업에 기업과 같은 민간 부문이 자발적으로 참여하거나 이를 독려하기 위해서는 사업의 안정성 및 가능성이 확보되어야 한다. 이를 위해 개발협력의 활성화기에는 개발 협력 사업에 있어 공공 부문의 보증과 보험 형태의 제도적인 지원도 병행할 필요가 있다. 또는 다양한 형태의 민관협력(Public Private Partnership)이 이뤄져야 할 것이다. 이를 통해 민간 부문의 자발적 참여가 이뤄진다면, 통계분야는 도로, 항만, 에너지 등의 경제인프라를 구축하기 위한 기초 사업 분야로써 기능할 수 있을 것이다.

경제인프라의 구체적인 분야는 에너지, 교통, 항만시설 등을 들 수 있다. 해당 분야의 경우 북한의 낙후된 현실 및 정책적인 수요, 그리고 향후 민간투자 기반 조성의 측면에서 그 수요를 고려해 볼 수 있다. 에너지, 철도·도로는 핵심적인 경제인프라로서 북한에서도 이를 핵심 정책으로써 강조해 왔다. 북한의 에너지 관련 인프라는 일제 강점기에 건설된 이후 구사회주의 국가들의 지원으로 일부 보수·확충되었으나, 1990년대 냉전 종식으로 지원이 중단됨에 따라 원료, 장비, 정비의 부족으로 점차 노후화되기 시작하였다. 이로 인해 북한에서는 만성적인 에너지 부족 현상이 발생하고 있다.<sup>264)</sup> 이에 에너지

263) 2017년 기준으로 개도국에 유입되는 재원의 비중은 FDI(41%), 개인송금(33%), ODA(15%), 기타공적자금(OOF: Other Official Flows)(5%), 기타(6%)의 순이다. <[https://public.tableau.com/views/Bigpictureoftotalresourcereceiptsbyyear/Byyear?:embed=y&:display\\_count=yes&publish=yes&:showVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/Bigpictureoftotalresourcereceiptsbyyear/Byyear?:embed=y&:display_count=yes&publish=yes&:showVizHome=no#1)>, (검색일: 2022년 8월 1일)

264) 김정술(2018).

공급 문제의 개선은 김정일 정권부터 김정은 정권에 이르기까지 지속적으로 강조되어온 핵심적인 국가 정책 가운데 하나였다. 특히 김정은은 2014년 취임사에서 전력문제 개선에 대해 언급한 후, 2016년 국가경제발전 5개년 전략에서도 전력문제 해결에 많은 부분을 할애하였다. 즉 전력문제 해결은 국가경제발전 5개년 전략을 성공적으로 달성하기 위한 선결 조건이며, 경제발전과 인민생활 향상의 핵심임을 강조한 것이다.<sup>265)</sup>

1990년 이후 북한 당국이 발표한 자국의 교통인프라에 관한 자료 중 체계적이고 신뢰도 높은 자료는 부재하다. 철도 시설은 김정은 위원장이 스스로 시설이 불비해 민망하다고 발언할 만큼 낙후돼 있는 상태이다. 또한 2018년 경의선(개성 - 신의주) 및 동해선(금강산 - 두만강) 총 1,200km에 대한 남북 간 공동조사를 통해 그동안 추정해 오던 북한 철도의 실태가 여실히 드러나기도 하였다. 항만의 경우 서해안과 동해안에 약 290여 곳이 있으나, 실제 교역이 이뤄지는 주요 무역항은 동해의 선봉, 나진, 청진, 단천, 홍남, 원산과 서해의 남포, 송림, 해주로 총 9곳에 불과하다. 이들 항구는 시설 노후화와 협소한 부두 면적으로 항만 기능이 저하된 데다가, 코로나19 확산 이후 북한의 국경 폐쇄라는 추가적인 제약 요소까지 더해진 상황에 처해 있다. 이렇듯 에너지와 철도, 도로, 항만과 같은 경제인프라는 북한의 생산과 주민 생활을 위해 필수적인 요소임에도 낙후되어 발전의 걸림돌이 되고 있다.

이에 향후 북한이 개혁개방을 실시할 경우, 외국인 투자를 포함한 산업협력의 리스크로 작용할 우려가 크다. 예를 들어 천연자원을 개발

---

265) 조진희 외(2020), p.187.

하여 수출하거나, 경제특구와 같은 산업단지를 조성하기 위해서는 에너지, 교통 등의 기반시설이 필요하기 때문이다. 경제인프라를 확충하기 위해서는 대규모의 개발재원이 소요되므로 민관협력 혹은 순수한 민간재원을 조달해야 한다. 그리고 이런 대규모 사업의 우선순위 선정 및 개별사업 수행을 위한 사업타당성 검토에는 다양한 통계자료가 요구된다. 따라서 경제인프라 관련 통계는 북한 주민의 생활과 경제성장의 기반 조성을 위한 기초 자료일 뿐만 아니라, 지속가능한 성장을 위해서도 반드시 필요하다고 할 수 있다. 경제인프라 분야의 통계역량 강화는 민간투자 리스크를 감소시킬 수 있는 기반을 조성할 수 있을 것이다.

### 3. 통계분야 개발협력 성숙기

통계분야 개발협력의 성숙기 단계에서는 정치적, 경제적 리스크가 일정 수준 해소되고, 정치적 민감도가 높고 수용성이 낮은 통계분야의 지식공유 사업들에 대해서도 북한 당국이 전향적인 자세를 보인다고 가정한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 통계는 국가 통치의 민감한 부분도 내포하고 있다. 북한의 거시경제지표에 관한 통계 자료의 부재는 북한의 폐쇄적인 정치·경제 체제에 기인한다. 김정은 정권의 경제특구 및 개발구 관련 정책에서 보여지듯, 북한은 자국의 경제발전을 위해 개혁개방을 추진하면서 그 범위를 제한하고 있음을 알 수 있다. 따라서 북한이 시장경제를 기초로 하는 국제사회의 거시경제 통계를 ‘공개’하는 것은 상당한 정치적 결단을 요구하기 때문에, 이와 관련된 내용을 최종 단계로 설정하였다.

다만, IMF 협정문이 가입조건에 경제체제를 명시하고 있지 않으며 가입 당시 계획경제체제를 유지한 경우도 있었다는 점도 상기할 필요가 있다. 냉전기간 중에 1972년 루마니아, 1981년 헝가리, 1986년 폴란드의 재가입과 같이 일부 사회주의 국가들이 IMF에 가입이 대표적인 사례이다. 또한 북한이 표면적으로 IMF를 비롯한 국제금융기구의 활동은 ‘제국주의 침탈’, 국제금융기구의 금융 및 지식공유의 핵심은 수원국 지배체제의 붕괴에 있다는 입장을 견지하고 있다.<sup>266)</sup> 그러나 최근에는 IMF 등 국제금융기구에 가입할 의지를 비공식적으로 표명하기도 하였다.<sup>267)</sup> 이 단계의 주요한 행위자는 거시경제 통계에 있어 가장 권위 있고 영향력 있는 기관이라 할 수 있는 IMF와 세계은행으로, 그 역할이 매우 크다고 할 수 있다. 다만, 이 과정에서 삼각 협력의 일환으로 우리 정부의 역할도 간과할 수 없다. 한국 통계청의 경우 OECD 통계위원회 의장단, UNESCAP 통계위원회 부의장, 아태통계연구소(UN Statistical Institute for Asia and the Pacific) 집행이사국, ‘21세기 개발통계의 파트너십(Partnership in Statistics for Development in the 21<sup>st</sup>.)’ 이사국을 역임한 바와 같이, 국제적 수준의 통계역량을 지니고 있기 때문이다

266) 최봉대(2009), pp.176-177.

267) “유엔총회 참석차 미국을 방문 중인 문재인 대통령은... (중략)... ”북한 측에서도 IMF나 WB라든지 여러 국제기구에 가입함으로써 개방적인 개혁으로 나설 뜻을 가지고 있다는 것을 확인했다“고 강조했다. 북한의 IMF 가입 희망 의사는 김정은 위원장의 직접적인 발언이거나 북한의 핵심지도층 인사의 입장인 것으로 파악된다... (후략)...”. 『파이낸셜뉴스』, 2018년9월26일.

〈표 7-4〉 북한의 국민계정 통계

구분	출처	가용 기간	주요 변수	비고
북한 당국	조선중앙연감 인민경제통계집	1946 ~1964	- 사회총생산 - 국민소득 - 1인당 국민소득	- 기준시점 대비 성장률로 주로 표시 - 1965년 이후 데이터는 파편적으로 산재
한국 통계	한국은행 추정 치	1990 ~2019	- 명목 및 실질 GDP - 경제성장률 - 산업별 GDP - 1인당 GNI	- 한국 원/미국 달러 동시에 표시(1990-20067년) - 한국 원화 표시(2007년)
유엔 통계	National Accounts Estimates of Main Aggregates	1970 ~2015	- 명목 GDP - 1인당 GDP - 산업/지출항목 - 명목 GNI	- 북한 원화/미국 달러화 - 한국통계(1970-86년), 북한제출(1987-2004년), 한국은행(2005-2015년) 등 다양한 통계를 결합
미국 CIA	World Factbook	2000 ~2013	- 실질 GDP - 1인당 GDP	- PPP 기준과 국정환율 기준으로 전환한 달러 표시 통계 - 과대평가 가능성 존재
기타	Penn World Table	1970 ~2003	- 명목 GDP - 1인당 GDP	- 장기 시계열 분석 시 불완전한 데이터 - 통계로서의 가치가 높지 않은 경우 다수
	IMF 제출	1992 ~1996		
	UNDP 제출	1992 ~1996		
	국제백신기구	1992 ~2004		

자료: 한국개발연구원(2021), p.65.

통계분야 개발협력 성숙기에 주목해야 점은 거시경제 분야 가운데 국민계정 관련 통계라고 할 수 있다. 국민계정은 한 나라의 경제활동을

측정하기 위해 만들어진 회계적 기술 도구이다. 북한 경제를 파악하기 위한 가장 기초적인 통계이면서 역설적으로 가장 민감한 정치적 자료 이기에, 북한 당국은 1965년 이후 이에 관한 공식적인 발표를 하지 않고 있다. 이에 한국은행, UN, 미국의 중앙정보국(Central Intelligence Agency) 등은 북한의 국민계정 수치를 추정하여 발표하고 있다. 국민계정 관련 한국은행은 최근까지 관계기관으로부터 북한의 경제활동과 관련된 기초 자료를 제공받아 북한의 거시경제 및 국민계정과 관련된 지표를 추정해오고 있으며, 이는 국내외에서 대표적인 북한 국민계정의 준거통계로서의 위상을 점하고 있다.<sup>268)</sup> 한국은행의 추정치는 다양한 어려움에도 불구하고, 북한의 경제상황 전반에 관한 이해를 돕는 중요한 역할을 담당하고 있다. 여기서 말하는 어려움이란 데이터 수집의 어려움 외에 시장가격 및 시장환율의 부재, 사회주의 계획경제를 기초로 국가가 운영하는 공식적인 부문의 어려움과 시장원리가 작동하는 장마당을 중심으로 한 이중적 경제 구조 등의 비공식적인 부문의 어려움을 의미한다. 흥미로운 점은 북한이 위와 같은 체제를 유지하면서도 3차례에 걸쳐 GDP를 발표했다는 사실이다.<sup>269)</sup> 이렇듯 북한이 국제적 기준과 방식으로 국민계정을 집계한 경험이 있다는 것은 주목할 필요가 있다. 통계의 신뢰도와 시계열 자료의 부재 문제를 차치하고서도, 북한이 국제적 비교 자료로 활용할 수 있는 통계를 자체적으로 생산·발표했다는 점에 의미를 둘 수 있기 때문이다. 이는 국민계정을 작성하기 위한 통계역량 지식공유의 필요성을 간접적으로 드러낸 것으로 해석할 수 있다.

268) 한국개발연구원(2021), p.60.

269) DPRK and UNDP(1998), DPRK(2004), DPRK and UN(2021).

IMF의 가입에 있어 통계 자료의 제출이 필수 전제 조건도 아니고 북한의 통계 공개에 대한 인식이 긍정적인 편도 아니지만, 앞서 언급한 바와 같이, 최근 이에 관한 북한의 태도 변화 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다.<sup>270)</sup> 2018년 문재인 대통령은 2018년 남북정상회담에 즈음하여 IMF 및 세계은행과 같은 여러 국제기구의 가입을 통해 개방적인 개혁으로 나설 뜻이 있음을 표명한 바 있으며, 이와 같은 IMF 등 국제금융기구 가입 희망 의사는 김정은 위원장의 직접적인 발언에 의한 것이거나 북한의 핵심지도층 인사의 입장인 것으로 파악되었다.<sup>271)</sup> 이처럼 북한이 개혁개방을 추진하려면, 국제금융기구 가입을 위한 전제 조건은 아니지만 거시경제정책의 협의를 위해서라도 국제적 기준의 국민경제 통계의 구축이 필요할 것으로 판단된다. 북한의 국제금융기구 가입은 파리클럽을 통한 대외채무 재조정, 본격적인 민간투자 활성화를 위한 국가신용도 제고로 이어지는 선결과제이기 때문이다.

## V. 맺음말

북한의 경우 폐쇄적인 정치체제, 사회주의 계획경제체제, 통계역량 부족 등 다양한 이유로 통계 자료가 부족한 실정이다. 북한통계의 제한적인 접근성, 낮은 신뢰도는 오랜기간 동안 북한연구의 과제의 하나로 제기되어 왔다. 하지만 북한통계의 문제점은 우리 정부의 대북정책을 수립의 제약요소로 작용하는 것에 국한되지 않고 북한의

270) IMF 가입 전에 주요 경제지표를 '정확하고 성실하게' 제출하는 것이 IMF 가입의 '전제 조건'이라고 보는 것은 확대 해석이라는 견해도 있다. 장형수 외(2008), p.25.

271) 『파이낸셜 뉴스』, (2018년 9월 26일).



개발을 위해서도 반드시 해결해야 할 과제라고 할 수 있다. 국가를 효율적으로 통치하고 발전시키기 위한 수단으로써 통계는 근대국가 형성이 되는 과정에서 증명된 바 있다. 개발경제 및 국제개발협력 패러다임의 변화에 따라 핵심적인 철학 혹은 접근방식을 뒷받침하는 근거로 활용되어 왔다. 바꾸어 말하면, 북한의 통계역량 강화는 효과적인 대북정책을 수립하는 기초자료로 활용될 뿐만 아니라 북한의 근거기반 정책을 수립에 기여하며, 국제사회로부터 더 많은 개발재원을 조달하는 데도 기여할 수 있을 것이다. 무엇보다 통계는 북한 주민의 삶을 개선하는데 중요한 기초자료로 활용된다는 점에서 통계역량 강화를 위한 지식공유 사업은 중요한 역할을 하게 될 것이다.

최근 국제개발협력의 접근 방식은 SDGs와 같은 거시적인 담론부터 개별 프로젝트의 평가와 모니터링까지 다양한 통계 자료를 요구하고 있다. 통계역량은 개발협력 프로젝트의 추가적인 요소에서 필수적인 요소로 자리매김하고 있다. 북한개발협력의 어떠한 분야에, 어느 정도의 자원과 역량을 투입해야 하는지 우선순위를 결정할 때도 통계는 핵심적인 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다. 통계역량은 사업의 결과물(outcome), 나아가 사회적, 경제적, 환경적 변화를 미친 영향(impact)을 측정하는데도 요구되고 있다. 이처럼 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유의 필요성과 효용성은 다양하게 해석할 수 있다.

통계역량 강화를 위한 지식공유 모델을 설계함에 있어 북한체제의 특수성 남북관계의 특수성, 국제사회의 대북제재와 같은 다른 수원국에 비해 추가적으로 고려해야 하는 요소들이 존재한다. 그러나, 수원국의 필요와 주인의식이 개발 효과성을 제고함에 있어 핵심적인 요소인 점을 상기하면, 북한이 필요로 하는 분야를 우선적으로 지원하는 것은 합리적인 과정일 수 있다. 다만, 북한 당국의 정보가 제한적인

점을 고려하여, 기존의 협력사례 등을 종합적으로 검토하여 통계분야의 정치적 민감도와 수용성을 고려하여 단계적 지식공유 모델을 제시해 보았다. 통계분야의 북한의 수용성을 제고하기 위한 방안은 '통계자료의 공개'이다. 통계는 조사·수집, 분석, 공개라는 세 가지 단계로 구분될 수 있는데, 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유 사업이 이의 공개를 필수 전제로 삼지 않는다면, 북한의 수용성을 제고하는데도 도움이 될 것으로 사료된다.

## 제8장

# 북한의 경제분야 지식공유사업 모델: 경제특구<sup>272)</sup>

## 1. 서론

김정은 시기 북한은 2012년 「지방예산법」, 2013년 「경제개발구법」, 2021년 「시군발전법」을 채택하는 등 지방경제 활성화 및 지방급 경제개발구의 투자유치 활성화에 주력하고 있다.<sup>273)</sup> 다만, 시·군의 경제주체가 활용할 수 있는 자원이 제한된 상황에서 중앙의 지원이나 해외 자본 등 외부 자원 투입 없이 성과를 거두기는 힘든 구조적인 문제가 존재한다. 경제개발구 역시 외자 유치를 통해 개발을 추진하고자 하는 목표를 가지고 있기 때문에 중국 등 해외 자본 유치가 필수적이다. 북한 역시 경제특구 및 지방급 경제개발구 활성화를 위해서는 잠재적 투자자를 유치하고, 민관협력을 통한 경제개발이 필요함을 인식하고 조선익스체인지라는 비영리조직과의 협력을 통해 경제특구에 중점을 둔 지방 간부, 연구원 및 정책 입안자를 교육하는 지역 개발 프로그램을 실시한 바 있다.<sup>274)</sup> 남북 간에도 북한의 대남

272) 본 고에서는 기술지원, 기술협력, 역량강화사업을 모두 지식공유사업으로 통칭하고자 함.

273) 이해정·강성현(2022), p.9 참고.

274) 이정현(2020), p.16.

경제시찰단 파견과 개성공단 관련 남북 공동 해외시찰단 파견 등의 경험을 보유하고 있다. 이에 본 장에서는 북한의 경제특구 관련 지식 공유 경험을 살피고 향후 협력 방향을 모색하고자 한다.

한편, 본 장에서 살피고자 하는 북한의 특구 및 경제개발구 정책이金正은 시대 지방경제 활성화 정책과 연계하여 추진되고 있는 점을 고려할 때 한러 KSP 사업이 주는 시사점이 역시 의미가 크다. 한국과 러시아의 KSP 사업은 2013년부터 시작되었다. 통상 KSP 사업이 해당 국가 정부의 중앙 부처를 대상으로 실시되는 것과 달리 러시아 사업은 지방정부를 대상으로 사업이 시작되었다는 것이 특징적이다.<sup>275)</sup> 러시아는 2005년 7월 특구 관련 법안인 ‘러시아연방 경제특구에 대한 법률(Law on Special Economic Zones in the Russian Federation)’을 도입하면서 특구 제도를 정비하였으나 투자유치 실적이 미흡하여 그 성과가 기대하는 바에 미치지 못한 것으로 평가된다.<sup>276)</sup> 특히, 2014년 우크라이나 사태 이후 서방측의 대러 경제 제재가 강화되면서 러시아 지방정부는 각 지역별로 경제특구를 활성화하고 해외직접 투자를 적극적으로 유치하도록 압박을 받고 있는 상황적인 측면에서도 북한의 현 상황과의 유사점이 크다. 이에 본 장에서는 러시아 지방정부 및 경제특구공사를 대상으로 추진된 KSP 사례를 살펴보고 이러한 협력 사례가 북한과의 특구 관련 지식공유에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

275) 강윤희(2017), p.5.

276) 러시아는 산업, 기술&혁신, 관광, 물류 등 총 4개의 특구 유형으로 구분하여 각 유형에 맞는 투자유치를 추진. 러시아는 총 34개의 경제특구를 운영하였으나 실적이 미흡하여 8개의 경제특구를 폐지하고 2017년 기준 26개의 경제특구를 운영. 러시아의 경제특구에 대한 자세한 내용은 변현섭·한홍열(2017), pp.43~70, 박지원(2017) 등을 참고.

## II. 북한 경제특구 및 경제개발구의 개요

### 1. 개요<sup>277)</sup>

김정은 국무위원장은 2013년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 경제·핵 병진노선을 채택하면서 대외경제정책과 관련하여 ‘각 도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구’들을 특색있게 발전시켜 나가야 한다고 주문하였다.<sup>278)</sup> 이에 같은 해 5월 「경제개발구법」을 제정하고, 11월 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 각 도에 경제개발구를 설치하겠다는 계획을 발표한 후 순차적으로 24개의 경제개발구를 지정하였다. 북한은 2015년 신년사에서 다시 한번 “대외경제관계를 다각적으로 발전시키며 원산—금강산국제관광지대를 비롯한 경제개발구개발 사업을 적극 밀고 나가야” 한다고 강조하면서,<sup>279)</sup> 경제개발구를 ‘대외 경제발전을 위한 중심 사업’으로 규정하였다.<sup>280)</sup> 북한이 경제개발구 개발을 강조하게 된 배경은 기존에 추진해 온 경제특구 정책의 성과가 미흡하였으며, 지방경제 발전을 촉진하기 위해서는 정책을 전환할 필요가 있었기 때문인 것으로 분석된다.

277) 본 절은 이해정(2021b) pp.23~27의 내용을 수정·보완한 것임.

278) 『로동신문』, 2013.4.2.

279) “신년사,” 『로동신문』, 2015년 1월 1일.

280) 『조선신보』, 2015년 2월 9일.

〈표 8-1〉 북한의 경제특구 관련 정책 변화

구분	김일성 시기 (경제특구 도입)	김정일 시기 (경제특구 확대)	김정은 시기 (경제특구 분화·발전)
추진 배경	- 사회주의권 붕괴 등 국제환경 변화로 자립경제에 기초한 경제·국방병진노선이 한계에 직면 - 특구 도입을 통한 외자 유치 필요성 제기	- 1990년대 ‘고난의 행군’으로 경제난이 심화되자 이를 극복하기 위해 특구 정책을 확대	- ‘경제강국’ 건설을 위해 기존 경제특구와 새롭게 지정한 경제개발구의 개발을 연계한 확대 발전을 추구
특구 지정	- 라선특구(1991): 북·중·러 접경지역에 위치한 최초의 경제특구	- 개성, 금강산, 신의주(2002) 및 황금평·위화도(2010) 특구 추가 지정	- 김정은 집권 이후 기존 특구를 포함하여 29개 경제개발구 지정 <sup>주)</sup>
제도 정비	- 합영법 제정(1984): 외국인 투자를 장려할 목적	- 특구별 각각의 특별법을 제정해 각 특구 개발 활성화를 도모	- 경제개발구법(2013): 경제개발구 개발 추진을 위한 법적 기반 구축
특징	- 특구 개발을 통해 북한 내 자본주의 적용에 대한 실험을 시도	- 북중접경지역 및 남북접경지역 인근에 특구를 지정 - 계획경제와 시장경제의 부분적 접목을 도모 - 개성·금강산 등 남북접경지역 특구에서 성과를 거두기도 하였으나, 정치·군사적 영향을 크게 받음	- 기존 경제특구와 신규 지정된 경제개발구 간 개방 연계를 통해 시너지 창출을 도모 - 국토의 균형적 발전을 추구 - 국제사회의 대북제재 확대·강화로 성과는 거두지 못하고 있음

자료: 이해정(2021b), p.25.

주: 북한 외무출판사가 2018년 발행한 ‘조선민주주의인민공화국 주요 경제지대들’에 의하면 북한은 총 27개의 경제특구 및 경제개발구를 지정. 개성공업지구는 포함하지 않고 있으나, 본 연구에서는 개성을 포함. 2021년 4월 무산수출가공구 지정이 발표 되어 이를 포함하여 29개의 경제개발구를 지정한 것으로 분석.

김정은 시대의 경제개발구는 신의주, 개성, 나선, 원산-금강산 등지에 소재한 기존의 대규모 경제특구 인근에 지정된 것이 특징이다.<sup>281)</sup> 신규 경제개발구를 경제특구 인근에 지정함으로써, 기존 경제특구의 개발 효과를 경제개발구로 확산시켜 지방경제를 활성화하고자 한 것으로 판단된다. 또한 경제개발구가 기존 경제특구의 단점, 취약성 등을 보완하는 보조적 역할을 수행하여 경제개발구와 경제특구가 상호보완적 관계를 구축할 것으로 기대했던 것으로 보인다. 또한, 신규 경제개발구를 평양, 남포, 함흥 등 북한의 주요 도시 인근에 배치하며 적극적인 대외 개방 의지도 표명한 것으로 분석된다. 김정일 시기에는 남포 등지에서 간헐적인 경협을 추진한 바 있으나, 김정은 시기에는 대도시 인근에 제도화된 경제개발구를 지정하며 적극적인 외자 유치에 나선 것으로 보인다. 노동력이 풍부하고 제반 산업시설이 어느 정도 갖추어진 도시에 대한 개방을 추진함으로써 경제개발구 정책 추진의 실효성을 높이하고자 한 것으로 판단된다.

## 2. 목적별 특징 및 평가<sup>282)</sup>

북한의 경제개발구는 지역적 특성을 고려한 개발목적에 따라 크게 6개 유형(종합형 경제개발구, 공업개발구, 수출가공구, 관광개발구, 첨단기술개발구, 농업개발구 등)으로 구분된다. 종합형 경제개발구는 무역, 농업, 광업, 제조업, 관광업 등 2개 이상의 산업을 결합한 경제개발구로, 2022년 현재 7곳이 지정되어 있다. 종합형 경제개발구는 주로 북중 간 세관이 설치된 북중접경지역과 평양, 청진 등 대도시를

281) 이해정 외(2018), p.8.

282) 이해정(2019), pp.175~190을 수정·보완.

중심으로 배치되어 있다. 향후 국경과 인근 항만을 활용한 가공무역, 관광업 중심의 개발을 추진할 것으로 예상된다. 공업개발구는 수입 대체, 수출지향 산업 육성, 산업구조개선 등을 목적으로 한 제조업 중심의 경제개발구로 2022년 현재 4곳이 지정되어 있다. 각종 산업이 발달해 있고, 지하자원과 임산자원이 풍부한 지역을 중심으로 배치되어 있으며, 북한 내 가용자원을 활용하여 지방산업을 활성화시킬 목적으로 지정한 것으로 보인다. 수출가공구는 자유무역지대와 제조업이 결합된 가공무역의 거점을 구축하기 위한 경제개발구로, 2022년 현재 4곳이 지정되어 있다. 평양시와 남포시 일대에 위치하며, 수입 원자재를 활용한 가공무역지대를 구축하여 평양시를 비롯한 인근 지역경제를 발전시키려는 것으로 추정된다. 관광개발구는 자연환경, 명승지, 국경 지역 등을 활용한 관광산업 중심의 경제개발구로, 2022년 현재 4곳이 지정되어 있다. 북중접경지역과 기존 관광특구 인근에 배치되어 있으며, 경제개발구 부문 중 북한 내 투자와 북중경제협력이 가장 활발히 이루어질 가능성이 있다. 첨단기술개발구는 첨단과학기술 연구·개발·생산·판매가 연계된 거점을 조성하기 위한 경제개발구로, 2022년 현재 중앙급 평양 은정첨단기술개발구가 지정된 상태이다. 해외 선진 기술과 국내 연구 인프라를 결합한 ICT 중심지로의 발전을 모색하고 있다. 농업개발구는 현대적인 농축산어업 생산·가공·연구 중심의 경제개발구로, 2022년 현재 3곳이 지정되어 있다. 주요 농업지대에 위치하며, 인근 도시의 식량 공급지로 활용될 것으로 보인다.



〈표 8-2〉 김정은 시대 경제개발구의 목적별 특징

대분류	중분류	개발구 명칭	주요 특징
중양급 (3개)	첨단 기술	은정첨단기술 개발구	- 평양, 면적은 2.4km <sup>2</sup> , 1지구(정보, 기술공업), 2지구(농업에 첨단기술 접목)로 나누어 개발
	경제	강령국제녹색시범지대	- 면적은 500km <sup>2</sup> , 자연에너지, 수산물양식업 등 계획
	수출 가공	진도수출가공구	- 남포, 면적은 1.8km <sup>2</sup> , 가공수출무역과 보세무역을 결합
지방급 (20개)	관광	신평관광개발구	- 위치 : 평양~원산의 중간지점, 면적은 8.1km <sup>2</sup> - 특징 : 신평금강으로 불리는 명승지
		은성성관광개발구	- 면적은 1.7km <sup>2</sup> , 외국인 전용 관광, 골프장, 경마장 등
		청수관광개발구	- 위치 : 중국 접경지역인 평북 삭주군, 면적은 1.4km <sup>2</sup> - 특징 : 전력보장에 유리, 민속촌, 샘물공장 등을 계획
		무봉국제관광특구	- 백두산 인근, 중국과 합작 추진
	경제	경원경제개발구	- 두만강의 류다리섬, 북중 교역의 거점으로 활용
		청진경제개발구	- 면적은 5.4km <sup>2</sup> , 경공업제품생산, 수출가공을 기본으로, 대(對) 중국 및 러시아 화물을 중계 수송하는 물류산업 결합
		혜산경제개발구	- 면적은 2.0km <sup>2</sup> , 백두산-보천온천-심수호-칠보산 유람, 관광을 연결, 현대적인 경공업생산기지 조성 등
		만포경제개발구	- 위치 : 중국 접경지역인 자강도 만포시, 면적은 3.0km <sup>2</sup> - 특징 : 용수보장에 유리, 관광휴양, 무역이 기본
		압록강경제개발구	- 위치 : 중국 접경지역인 평북 신의주시, 면적은 6.3km <sup>2</sup> - 특징 : 관광휴양, 현대농업, 무역이 기본
	공업	강남경제개발구	- 평양에 위치, IT, 경공업 등, 김정은 위원장 관심지역
		위원공업개발구	- 면적은 3.0km <sup>2</sup> , 광물자원을 활용한 2~3차 가공품 생산
		청남공업개발구	- 면적은 1.0km <sup>2</sup> , 갈탄을 활용한 액화가스 생산 등
		홍남공업개발구	- 위치 : 함경남도 함흥시, 면적은 2.0km <sup>2</sup> - 특징 : 화학, 제약 등을 이용한 보세수출가공업 계획
		현동공업개발구	- 위치 : 강원도 원산시, 면적은 2.0km <sup>2</sup> - 특징 : 전력보장에 유리, 금강산관광과 연계계획, 관광 기념품, 경공업, 호텔용품생산 계획
	수출 가공	와우도수출가공구	- 면적은 1.5km <sup>2</sup> , 남포항 중심으로 수출가공사업 확대, 서해갑문수역과 연계한 관광사업도 계획
		송림수출가공구	- 면적은 2.0km <sup>2</sup> , 수출가공 조립, 칠장재생산품, 창고보관 및 화물운수봉사 등을 집약한 수출가공구
		무산수출가공구	- 함경북도 무산군 새골리 일부 지역
	농업	이랑농업개발구	- 면적은 4.0km <sup>2</sup> , 송이버섯 수출, 수산물 양식 계획
		숙천농업개발구	- 면적은 3.0km <sup>2</sup> , 유기농법을 활용한 농업생산품 계획
		북청농업개발구	- 면적은 3.0km <sup>2</sup> , 과수재배, 산채류 가공과 관광을 결합

자료: 『조선에 대한 리해(관광 및 투자)』 (평양 : 2015); 이해정(2019), p.189 수정·보완.

주: 기존의 경제특구(신의주, 황금평·위화도, 개성, 금강산, 원산-금강산, 나선)는 분석  
하지 않음. 중양급(3개)

북한은 2011년 김정은 국무위원장 집권 이후 24개의 경제개발구를 지정하였으나, 제대로 개발은 이루어지지 못하고 있다. 무봉국제관광특구, 신평관광개발구, 온성섬관광개발구 등 일부 관광개발구는 지정 초기 투자유치설명회를 개최하거나 개발이 이루어지는 듯한 모습도 보였으나, 2016년 이후에는 별다른 동향이 파악되지 않고 있다.<sup>283)</sup> 경제개발구는 기본적으로 외자 유치를 통해서 개발을 추진하기 때문에 중국 등 해외 자본 유치가 필수적이다. 그러나 북한의 잇따른 핵·미사일 개발, 실험 등으로 국제사회의 대북 제재가 확대·강화되면서 외자 유치 여건이 악화되었다. 지방급 경제개발구는 북한의 지방정권기관의 경제 사정이 좋지 않아 자체적인 자원 투입도 어려운 상황이다. 국가 경제발전 5개년계획에서 경제개발구 관련 언급을 찾아볼 수 없었던 것도 이러한 현실적 여건이 반영되었기 때문으로 판단된다. 한편, 2021년 4월 최고인민회의 상임위원회 정령 제602호 ‘무산수출가공구를 내움에 대하여’가 발표되면서 2017년 강남경제개발구 지정 이후 4년 만에 새로운 개발구가 지정된 것으로 전해진다.<sup>284)</sup> 무산수출가공구는 두만강 북중국경 인근에 위치하고 있어 국제사회의 제재로 추진 동력이 약화된 경제개발구 정책 추진을 위해 북중경제협력을 우선 활용하고자 하는 것으로 판단된다.

283) 이해정(2021a), p.11.

284) 통일부, “‘무산수출가공구’ 설치 관련 최고인민회의 상임위원회 정령 발표,” 『월간 북한동향』 (2021년), p.28.

### 3. 3대 자체 관광지 개발

김정은 시대 북한은 경제개발구를 지정해 외자유치를 도모하는 한편 강원도 원산시, 양강도 삼지연시<sup>285)</sup>, 평안남도 양덕군 등지에서 자체적인 관광지 개발사업에 나서고 있다. 2013년 김정은 국무위원장이 야심차게 발표한 경제개발구는 국제사회 대북 제재의 확대·강화로 개발이 이루어지지 않고 있으나 자체적인 관광지 개발사업은 2010년대 후반 북한 당국의 적극적인 개발의지에 힘입어 상당한 성과를 거두었다.

북한 당국이 자체 관광지 개발에 나선 배경으로는 대내외적 요인이 함께 작용하고 있는 것으로 분석된다. 대외적 요인으로는 촘촘하고 강력한 국제사회의 대북 제재로 인해 외자유치의 어려움을 겪는 등 현실적 이유가 작용한 것으로 보인다. 김정은 국무위원장은 집권 초 야심차게 경제개발구 정책을 펼치며 외자유치를 통한 관광지 개발을 모색했다. 하지만 핵·미사일 개발을 병행함에 따라 국제사회의 대북 제재가 점차 강화되었다. 그 결과 북부권 일대에서 중국과의 경제개발구 공동개발에 차질을 빚기도 했다. 특히, 2017년 9월 북한의 6차 핵실험으로 유엔안보리결의 제2375호가 채택됨에 따라 북한과의 합작·합영 사업 설립·유지·운영이 전면 금지되면서 외자유치에 어려움이 가중되자 북한은 자체 개발 관광지 조성을 통해 활로를 마련하고자 하였다. 대내적 요인으로는 외국자본이 아닌 자체적인 개발을 통해 자신들의 원하는 관광지 개발상을 구현하고자 한 것으로 보인다. 북한 당국은 3대 자체 관광 개발지에 대해 ‘본보기 건설’, ‘우리식 건설’이라는 표현을 사용하고 있다. 이는 이전 시대와는 다른

285) 북한 당국은 2019년 12월 11일 삼지연군을 삼지연시로 승격.

김정은 시대만의 독특하고 현대적인 관광지를 만들겠다는 구상으로도 해석할 수 있다.

3대 자체 관광지 개발 경과를 살펴보면 관광지 개발뿐 아니라 지방 공업을 강조하며 해당 지역의 공장 신축 및 기존 공장의 현대화가 이루어지고 있는 것은 특징적이다. 이는 해당 지역에 다양한 산업 시설을 구축함으로써 관광업뿐만 아니라 지방 경제의 자립성을 높이려는 의도로 분석된다. 양덕 온천관광지구는 2019년 12월에 삼지연시 개발사업은 2021년 12월에 완공되었으나, 원산갈마해안관광지구는 완공이 지연되고 있다.

### Ⅲ. 러시아 지방정부 및 경제특구공사를 대상으로 추진된 KSP 사례 검토

#### 1. 러시아 지방정부 및 경제특구공사 대상 KSP 추진 사례 검토

러시아는 외국인 투자 유치를 통한 경제 전반의 구조 혁신을 위해 2005년 7월 특별경제구역법을 제정하고, 산업생산특구(10개), 기술혁신특구(6개), 관광특구(15개), 항만·공항(물류)특구(3개) 등 총 4개 유형의 34개 특구를 지정하였다. 그러나 2016년 9월 메드베데프 국무총리는 성과가 저조한 관광특구 6개와 항만특구 2개를 폐쇄하고, 관광특구 2개의 면적을 축소하여 2017년 현재 26개 경제특구를 운영하고 있다.<sup>286)</sup> 그러나 기업 활동을 위한 인프라가 미흡하여 외국인투자유치

286) 기획재정부·KOTRA·아태지역연구센터(2017), p.6.

허브의 역할을 제대로 하지 못하고 있으며 일자리 창출의 실적과 재정투입 대비 경제적 효과가 기대에 미치지 못하는 것으로 평가되었다. 이에 러시아 정부는 한국의 경제특구 운영 경험 공유와 경제특구의 효율성 극대화 방안에 대한 정책 제언을 요청하여 다양한 KSP 사업이 이루어졌다.

한국과 러시아와의 KSP 사업은 2013년 연해주 사업부터 시작하여 2017년 하바롭스크주 사업까지 10개의 사업이 추진되었다. 이 가운데 3대 사업은 연해주 정부를 대상으로 이루어졌으며, 2개 사업은 사할린주 정부와 하바롭스크주 정부, 캄차카주 정부를 대상으로 진행되었다. 그 밖에 러시아 경제특구공사(RUSSEZ)에 대한 사업도 이루어졌다. 이들 사업은 주로 투자 유치 관련 행정시스템 구축과 투자유치청 등 관련 인적 역량 강화를 중심으로 이루어졌거나, 지방정부 내 경제특구 조성 및 운영에 관한 내용을 다루고 있다. 경제특구 관련 주제도 결국 경제특구에 대한 외국 자본의 직접 투자 유치를 목표로 하고 있다는 점에서 한국과 러시아의 KSP 사업을 관통하는 목표는 해외직접투자 유치임을 알 수 있다.<sup>287)</sup>

---

287) 강윤희(2017), p.8.

〈표 8-3〉 러시아 지방정부 및 경제특구공사 대상 KSP 추진 사례

연도	대상	연구 주제
2013~14	연해주 정부	- 러시아 연해주 투자유치환경 개선을 위한 행정시스템 개편 - 러시아 연해주 투자유치청의 역량강화 - 러시아 연해주사회경제발전 프로그램 2013-2017의 검토 및 세부추진계획 수립
2014~15	연해주 정부	- 연해 지방의 투자 활동 지원 시스템 개선 방안 및 발전전략 수립 역량 강화 - 연해 지방의 2018 투자전략 분석 및 연해 지방 내 경제특구 조성 및 운영 관련 제안
2014~15	사할린주 정부	- 사할린주 투자 환경 개선을 위한 투자 지원 행정 시스템 개편 - 프로젝트 현실화를 위한 투자 유치 가능성 분석(고르니 보즈두흐 스키장 현대화, 알렉산드롭스크-사할린스키 지역 복합산업단지 개발)
2014~15	하바롭스크주 정부	- 하바롭스크지방의 투자유치 활성화 방안(투자유치 및 관리 기관의 전문화, 투자유치 시스템 개선) - 하바롭스크지방 투자 매력도 증진방안(바니노-소베츠키야가반 항만 경제특구 개발 정책 제언)
2014~15	캄차카주 정부	- 캄차카지방 투자유치 환경 개선(캄차카지방 투자유치 역량 강화 및 지원 시스템 개선에 관한 제언) - 캄차카지방 경제발전 촉진구역 조성 방안(페트로파블롭스크 캄차카항 개발사업 정책 제언)
2015~16	사할린주 정부	- 사할린주 바다양식 현황 및 발전 전망 평가 - 사할린주 양식산업 발전을 위한 정책 과제
2015~16	캄차카주 정부	- 캄차카지방 중소기업 육성 - 캄차카지방 수산업 클러스터 발전 - 연해 지방 3개 선도개발구역(TOR) 개발
2016~17	연해주 정부	- 제주발전 경험과 루스키섬 개발 수요 - 루스키섬 개발 정책 개선안 및 투자유치 모델
2016~17	러시아 경제특구공사(RUSSEZ)	- 러시아 경제특구의 지속가능한 발전·운영 및 경쟁력 강화를 위한 한국의 경험 공유 - 일자리 창출과 기업 육성을 위한 지역개발 - 러시아 경제특구 외국인 직접투자 유치 방안

자료 : KSP 홈페이지(<https://www.ksp.go.kr/pageView/publication?listCount=10&page=0&srchText=&nationCd=RU>) (검색일:2022.8.22)

## 2. 러시아 지방정부 및 경제특구공사 대상 KSP 추진 사례가 주는 시사점

2013년부터 2017년까지 한국과 러시아와의 10개 KSP 사업을 살펴본 결과 다음의 5개 목표가 공통적으로 도출되었다. 첫째, 성공적인 장기지역개발전략을 수립해야 한다.<sup>288)</sup> 지역분산형 개발로는 민간자본을 유치하기에 상당한 어려움이 있을 것으로 평가된다. 성공적인 장기지역개발전략 수립을 위해서는 선택과 집중에 의한 지역 집중을 통해 반드시 필요한 프로젝트 중심으로 종합적인 프로그램 지역개발을 추진할 필요가 있다. 이때 지역집중은 비교우위가 확보된 지경학적 위치를 고려하여 신중하게 접근해야 한다. 특히, 주변국가들과의 협력을 종합적으로 고려한 통합 프로그램을 구축할 필요가 있다. 양자뿐 아니라 중국, 북한, 한국, 일본 등 주변 국가들이 참여하는 접경지역개발과 같은 다양한 개발 프로젝트를 찾아서 성공적으로 수행하는 것이 중요하다.<sup>289)</sup>

둘째, 투자자 중심의 우호적인 제도 환경을 조성해야 한다.<sup>290)</sup> 투자 행정프로세스의 단일 창구 원스톱(Single-Window One-Stop) 서비스를 강화하여, 경제특구 내에 관련된 정부의 행정 서비스 기관을 입주하도록 하는 것 필요하다. 외국 기업의 입주에서부터 생산, 수출 활동에 필요한 기관들이 초기부터 입주하여 행정 서비스를 지원해야 한다.<sup>291)</sup> 지방세 감면, 보조금 지원 등의 복합 민원이 신속하게 처리될 수 있도록 체계화하고, 입주 기업에 대한 서비스 편의 제공에 보다 많은 관심을 가져야 한다.<sup>292)</sup> 법인 또는 투자기구 설립 관련 절차를

288) 기획재정부·한국개발연구원·국민대학교 유라시아연구소(2014), pp.183-185.

289) 기획재정부·한국개발연구원·국민대학교 유라시아연구소(2014), p.137.

290) 기획재정부·한국개발연구원·국민대학교 유라시아연구소(2014), p.114.

291) 기획재정부·산업연구원·KOTRA·국민대학교 유라시아연구소(2015), pp.74-75.

292) 기획재정부·산업연구원·KOTRA·국민대학교 유라시아연구소(2015), p.75.

대폭 간소화하고 관세와 각종 세금 관련 혜택 제공을 고려할 필요가 있다. 투자환경을 개선하는 동시에 투자 과실의 해외송금과 관련한 법적 보장, 해외금융기관들의 진출 허용 등을 통해 정책 실행 의지의 진정성을 대내외에 천명해야 한다. 또한, 향후 외국인투자기업 진출 시 발생할 수 있는 금융 및 노사 관련 문제 등의 민원이 원활히 해결되도록 중앙정부와 지방정부 및 유관 기관과의 협조 체계를 구축해야 한다.<sup>293)</sup> 해당 지역에 기투자한 외국인 투자자들과 정기적인 간담회 등을 소집하여 각 투자자나 기업이 현실적으로 고민하고 있는 문제나 애로 사항을 즉각적으로 개선하기 위한 노력도 보여줄 필요가 있다.<sup>294)</sup> 특히, 투자 유치 증진을 위해서는 투자유치청을 설치해 투자 유치 및 투자자 관리, 지역 발전 및 지방차지기관들과의 협력, 수출 잠재력 개발 및 수출 기업 활동 지원 등을 활발히 추진해야 한다.<sup>295)</sup>

셋째, 투자유치를 위한 지방의 자율권 강화다.<sup>296)</sup> 투자유치에 대한 지방정부의 책임이 높아지는 만큼 투자유치에 필요한 권한도 그만큼 강화되어야 한다. 시 정부 및 자치 단체의 권한이 자기 책임 하에 투자를 유치할 수 있을 정도로 확대되어야 한다. 해당 지방자치단체의 자치적 관리 시스템의 현대화를 도모하는 한편, 시범 도시와 한국 도시 간 자매 결연을 체결할 필요가 있다. 자매 결연 도시 간 상호 투자 정보 교류와 비즈니스 포럼, 투자 설명회 등을 추진하고, 투자 유치단을 파견하여 양측 모두가 성공 가능성이 큰 프로그램을 마련해야 한다.<sup>297)</sup> 중소기업의 참여를 유도하여 시범적 투자 성공 사례를 창출해 이를 적극적으로 홍보할 필요가 있다.

293) 기획재정부·한국개발연구원·국민대학교 유라시아연구소(2014), pp.136-137.

294) 기획재정부·산업연구원·KOTRA·국민대학교 유라시아연구소(2015 a), p.67.

295) 기획재정부·산업연구원·KOTRA(2015), p.40.

296) 기획재정부·산업연구원·KOTRA(2015), p.42.

297) 기획재정부·산업연구원·KOTRA(2015), p.63.



넷째, 투자유치 마케팅 활동을 체계화해야 한다.<sup>298)</sup> 투자 유치 대상 지역을 상징하는 지역 브랜드를 개발하여 브랜드 홍보 관련 상징적인 행사를 기획하고, 이를 전세계적으로 마케팅해 해당 지역에 대한 인지도와 매력도를 높일 필요가 있다.<sup>299)</sup> 지역 투자 관련 우수 성공 사례를 발굴하여 해당 프로젝트의 진행 상황에 대한 모니터링 내용을 정기적으로 발표하고, 이를 적극적으로 홍보하여야 한다. 적극적 투자 유치를 위해서는 잠재적 투자자의 선정, 타깃 투자자의 확정, 타깃 투자자에 대한 접근 방법 확정, 타깃 투자자 접촉, 사후 관리, 자금 예산 관리, 담당 부서의 선정 및 협력 체계 구축 등을 구체적이고 체계적으로 고민할 필요가 있다.<sup>300)</sup> 이와 함께 투자 관련 국제 박람회와 비즈니스 포럼, 민·관·학 공동의 국제 학술대회 등을 적극적으로 유치하고, 활발하게 참여해야 한다. 그밖에 지역 내 대외경제활동 관련 포털 사이트의 정보를 수시로 업데이트하고 관리하여 관련 투자 기업들의 관심을 제고할 필요가 있다.

다섯째, 투자 유치 관련 인적 역량을 강화해야 한다.<sup>301)</sup> 우선 투자 유치청을 설치하고, 투자유치청 직원들을 국제화된 인력으로 역량을 증대하기 위한 다각적 노력이 필요하다. 전문가 양성을 위하여 투자 아카데미 등 자체적인 기본 실무 교육 기회를 확대하고, 지역 내 대학들과 협력하여 단기 교육과정 및 전문 교육과정을 설치하는 방안이 있다. 나아가 한국의 대한무역투자진흥공사(Korea Trade-Investment Promotion Agency), 중국 상무부투자촉진사무국(China Investment Promotion Agency), 일본 일본무역진흥기구(Japan External Trade Organization, JETO) 등 주변 국가의 투자유치기관과 인력교환 연수

298) 기획재정부·한국개발연구원·국민대학교 유라시아연구소(2014), pp.142~143.

299) 기획재정부·산업연구원·KOTRA(2015), p.39.

300) 기획재정부·산업연구원·KOTRA·국민대학교 유라시아연구소(2015), p.68.

301) 기획재정부·한국개발연구원·국민대학교 유라시아연구소(2014), pp.137-138.

프로그램도 추진할 필요가 있다. 무엇보다 지방발전을 위한 싱크탱크를 설치하여 해당 연구원이 지방정부 정책과 관련한 과제에 관한 연구 및 정책 자문을 수행하도록 할 필요가 있다. 해당 연구 결과물을 발표하고, 세미나 개최 등을 통해 연구 결과물에 대한 정책 마케팅도 수행할 필요가 있다.<sup>302)</sup> 한국의 KDI 등 관계 기관들과 MOU 체결을 통해 교환 및 연수 프로그램 등을 개설하는 것도 검토해야 한다. 이와 함께, 지역 내의 산업, 교육, 연구자원을 효과적으로 결합하여 협력 프로그램의 도출하여 경제특구가 지역 클러스터로서의 면모를 갖추도록 핵심 역량의 결합을 모색할 필요가 있다.<sup>303)</sup>

〈표 8-4〉 러시아 지방정부 및 경제특구공사 대상 KSP 추진 사례가 주는 시사점

목표	추진 방향	향후 추진 과제
장기지역 개발 전략 수립	선택과 집중에 의한 세부 계획 수립	- 지역학적 위치를 감안한 집중 전략 추진 - 양자 및 다자간 개발 프로젝트 수립
우호적인 제도 환경 조성	원스톱 서비스 제공 유망 투자 프로젝트 추진	- 단일 창구 원스톱(Single-Window One-Stop) 서비스 강화 - 관련 법제 기반 구축 - ‘투자유치청’ 설립
지역 자율권 강화	지방자치단체의 행정 권한 강화	- 시범 도시와 한국 도시 간 자매 결연 체결 - 상호 투자 정보 교류와 투자유치단 파견 - 시범적 투자 성공 사례 창출 및 홍보 강화
투자 유치 마케팅 체계화	지역 브랜드 육성 투자 관련 행사 추진	- 지역 브랜드 홍보 강화 - 우수 성공 사례 발굴 및 홍보 - 투자 관련 국제 박람회, 포럼, 학술대회 등 개최 및 참여
인적역량 강화	투자유치 전문 조직 설치 국가 및 지방 공무원의 전문성 향상	- 지방발전연구를 위한 싱크탱크 설립 - 담당자의 해외 연수 등 교육 기회 확대 - 산학연 공동 프로젝트 추진

자료: 기획재정부·산업연구원·KOTRA(2015), pp.38~41를 참고하여 필자 작성.

302) 기획재정부·산업연구원·KOTRA·국민대학교 유라시아연구소(2015), p.56.

303) 기획재정부·KOTRA·아태지역연구센터(2017), p.79.

## Ⅳ. 북한의 특구 개발 수요를 고려한 지식공유사업 추진 방향과 과제

### 1. 국제사회의 북한 특구 관련 지식공유사업 추진 사례 검토

북한은 1991년 12월 나진선봉자유경제무역지대 출범 당시 UNDP와의 협업을 통해 경제특구 관련 교육을 간헐적으로 진행한 바 있으며,<sup>304)</sup> 1998년 9월에는 UNDP와 UNIDO의 지원으로 ‘나진기업학교’가 설립되었다.<sup>305)</sup> 나진기업학교는 관광, 기업경영, 통계, 지역관리, 복지, 관세법령, 과세 및 금융 등의 교육 프로그램을 시행한 것으로 전해지며, 동년 11월에는 각국의 기업정보를 수집하는 ‘나진기업정보센터’도 설립한 것으로 알려져 있다.<sup>306)</sup> 한편, 2007년 UNDP 평양 사무소가 철수하면서 북한 내 모든 사업을 중단하자 지식공유사업도 큰 타격을 입게 되었다.<sup>307)</sup>

김정은 시대 들어 경제개발구법 채택을 전후하여 다시 특구와 관련한 지식공유사업이 활발하게 추진되었다. UBC는 2011년부터 캐나다와 북한 간 KPP를 운영했다.<sup>308)</sup> 2013년 10월에는 평양 양각도국제호텔에서 ‘특수경제지대 개발에 관한 국제토론회’를 개최하여 미국, 캐나다 등 6개국의 경제특구 전문가 14명과 북측 정부 고위 관료, 특구 관련 학자 및 관계자 등 85명의 참여하에 경제특구 관련 외국 사례와

304) 이현태 외(2019), p.143.

305) 통일부(1998), “주간북한동향 제402호”, p.27.

306) 『서울경제』 1998년 11월 26일. <<https://www.secdaily.com/NewsView/1HKI72UEV1>> (검색일: 2022.10.6.)

307) 김병연 외(2009), p.63, 이현태 외(2019), p.143에서 재인용.

308) 김혜주(2017), pp.35~37.

특구 관리, 운영, 투자를 주제로 토론을 진행하였다. 이어 2014년 5월에는 후속 회의를 개최하여 캐나다, 중국, 인도, 필리핀, 미국의 특구 전문가들과 북측의 조선경제개발협회, 경제개발구 전문가들이 참여한 토론회를 통해 특구 관련 특혜 정책들과 건설-운영-양도(Build-Operate Transfer, BOT) 방식을 도입한 국가들의 경험을 논의하였다. 앞서 살핀 바와 같이 싱가포르 소재 조선익스체인지는 3,000여 명의 북한 인력을 대상으로 해외 지원 교육프로그램을 10년 이상 운영해온 비영리단체이다.<sup>309)</sup> 조선익스체인지는 2014년부터 경제특구 및 지역경제와 관련한 세미나를 개최하였다. 경제특구 개발, 투자환경 개선, 지역 개발 등이 세미나의 주요 주제였으며, 북한은 IT 관련 연구를 상업적으로 확대하는 방안과 관광 개발을 통한 지역 개발에 큰 관심을 보였다고 한다.<sup>310)</sup> 2015년에는 나진에서 나진시 행정부 직원들을 대상으로 베트남 경제성장에서 특구의 역할, 인프라와 숙련 노동자가 부족한 상황을 극복하는 방안 등을 주제로 교육 프로그램이 진행되었다.

## 2. 남한의 북한 특구 관련 지식공유사업 추진 사례 검토

남북은 북한의 경제시찰단 방문과 남북 공동 해외시찰단 파견 등 경제 관련 인적 교류의 경험을 보유하고 있다.<sup>311)</sup> 1992년에는 북한 김달현 부총리를 단장으로 하여 10명으로 구성된 북한의 경제시찰단이 7월 19일부터 7월 25일까지 6박 7일 동안 서울과 수도권, 부산, 청주, 경주, 포항, 거제 등지의 19개 산업시설, 유통시설, 관광지 등을 둘러

309) 이정현(2020), p.5.

310) 이정현(2020), pp.20~21.

311) 이해정(2022), pp.108~109.

본 바 있다. 2002년에도 북한 박남기 국가계획위원장을 단장으로 하는 경제시찰단 18명이 10월 26일부터 11월 3일까지 8박 9일 동안 전국 18개 지역, 38개 산업시설, 유통시설, 연구소, 관광지 등을 둘러 보았다.<sup>312)</sup> 또한, 남북은 개성공단 운영과 관련하여 2005년과 2007년, 2009년에 세 차례에 걸쳐 해외공단을 공동시찰한 바 있다.<sup>313)</sup> 남북은 함께 중국의 청도경제기술개발구, 소주공업원구, 심천경제특구와 베트남 옌풍공단 등의 주요 공장과 공단관리위원회, 출입사무소, 물류센터, 윈스톱 서비스센터 등을 둘러보았다. 이 과정에서 북측은 공단의 관리 운영체계와 근로자의 임금 수준 및 복리 후생제도, 보험, 회계 등의 분야에 주로 관심을 보였다고 한다.<sup>314)</sup> 남북은 2009년 공동 시찰 후 2010년 1월 남북의 공동시찰단원들이 모여 ‘해외공단 남북공동시찰 평가회의’를 개최하고 시찰 결과에 대한 평가와 함께 향후 개성공단의 발전 방향 등도 토의한 바 있다.

이러한 개성공업지구에서의 협력 경험은 북한의 특구 관련 법제 구축에도 영향을 미쳤다. 남북한은 개성공업지구법 제정 과정에서부터 북한 특구의 법제 인프라 구축 작업을 공동으로 진행한 경험을 보유하고 있다.<sup>315)</sup> 개성공업지구의 경우 남북한이 공동으로 법제 인프라를 구축함으로써 남한의 풍부한 입법 경험과 노하우를 활용하여 시행착오를 줄이고 학습 시간과 비용을 절감할 수 있었던 것으로 평가된다. 비록 남북한이 공동 입법 작업에 합의하여 이를 공식적으로 진행한 것은 아니나 실질적으로 남한이 관여한 가운데 입법이 진행되었다는 사실은 향후 남북 간 특구 관련 법제 인프라 구축에

312) 통일부 북한정보포털, “북한 경제시찰단”, <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=98>> (검색일: 2022.10.8).

313) 이강우(2010), p. 44.

314) 임강택·이강우(2016), pp. 18~20.

315) 장소영(2017), pp. 242~243.

주는 시사점이 크다. 이후 2011년 개정된 라선경제무역지대법과 같은 해 채택된 황금평·위화도경제지대법은 2002년 채택된 개성공업지구법의 관리체계나 개발방식과 유사한 특성을 반영하고 있으며,<sup>316)</sup> 2013년 채택된 경제개발구법은 개성공업지구법 제정 이후 10여 년 동안 축적된 북한 입법 기술의 진화를 보여주고 있는 것으로 평가받고 있다.<sup>317)</sup>

### 3. 북한의 특구 개발 수요를 고려한 지식공유사업 추진 방향과 과제

남북간 경제교류협력을 추진하는 기본 목표는 남북 공동 번영을 위한 민족경제의 균형적 발전이다. 이는 1991년 남북기본합의서와 2000년 6.15 남북공동선언, 2007년 10.4 남북공동선언, 2018년 4.27 판문점 선언과 9.19 남북정상선언까지 경제협력과 관련하여 남북 간 합의를 관통하고 있다.<sup>318)</sup> 북한의 특구 개발 활성화를 위한 지식공유사업의 추진 목표 역시 한반도 국토 전체의 균형 발전을 도모하는 것이라 할 수 있으며, 이는 남북 모두의 지역 경제 활성화에 기여할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 러시아의 지방정부 및 특구 대상 KSP 사업의 사례에서 살핀 바와 같이 북한과의 지식공유 사업을 추진하기 위해서는 개인, 조직, 제도 차원의 접근이 필요하다. 우선 개인 차원에서의 인적 역량 강화 사업을 추진할 필요가 있다. 특구와 관련한 담당자의 해외 및 남측지역 연수 등 교육 기회를 확대하는 한편, 상호 투자 정보 교류와 투자유치단 파견 및 남북 공동 해외시찰단 파견

316) 김광길(2013), p.54.

317) 장소영(2017), pp.201~202.

318) 이에 대한 자세한 내용은 정은이 외(2020), pp.43~44 참고.

추진 등을 검토할 수 있다. 남북은 이미 북한의 대남 경제시찰단 파견 및 남북 공동 해외시찰단 파견 경험 등을 보유하고 있다. 이러한 경험에 기초해 개인의 인적 역량을 강화하기 위한 다양한 교류협력 사업을 추진할 수 있다. 조직 차원에서는 대외경제성 산하 ‘투자유치청’ 등 투자유치 관련 전담기구 설치, 지역발전연구를 위한 싱크탱크 설립 지원, 산학연관 협력 프로젝트 추진 등을 검토할 수 있다. 북한의 공공연구기관으로 대표되는 국가과학원을 중국의 과학원처럼 구조 조정하고,<sup>319)</sup> 각 분원의 역량을 강화하는 방안도 고려할 수 있다. 이를 위해 서울연구원, 경기연구원, 강원연구원, 제주연구원 등 주요 지자체 출연 연구기관들과의 기술 및 인력 교류 협력도 가능하다. 특히, 남한 각 지역의 산학연관 및 지역혁신기관과의 유기적 협력 네트워크 구축을 강조하는 19개 테크노파크<sup>320)</sup>를 중심으로 북한의 주요 특구 및 경제개발구와의 연계 방안을 고민할 수 있다. 제도적 측면에서는 현재 북한이 관심을 보이고 있는 경제특구 법제, 회계와 세금 분야 법제를 중심으로 국제 세미나 또는 학술회의를 추진하여 북한의 법률전문가들이 참여하도록 유도할 필요가 있다.<sup>321)</sup> 또한, 2009년에 남북이 함께 둘러본 소주공업원구의 원스톱 서비스센터와 유사한 단일 창구 원스톱 서비스를 구축할 수 있도록 제도적 지원도 검토할 수 있다.

319) 이두희·이승엽(2015), p.112.

320) 테크노파크란 지역 산학연관을 비롯한 지역혁신기관과의 유기적 협력 네트워크를 구축하여 지역 실정과 특성에 맞는 산업발전 전략을 수립하여 지식기반 강소기술 기업을 발굴하고 육성하는 지역산업 육성의 거점기관을 의미. 이에 대한 자세한 내용은 한국테크노파크진흥회 홈페이지(<http://www.technopark.kr>) 참조. (검색일: 2022.10.8)

321) 한명섭(2019), p.579.

특구 관련 북한과의 지식공유 사업은 양자 및 다자의 형태로 추진할 수 있다. 남북 정부 및 도시 간 협력을 고려한 양자 사이 협력의 경우 시범 도시 간 자매 결연 체결과 시범적 투자 성공 사례 창출 및 이에 대한 홍보 강화 등을 통해 활성화될 수 있다. 동서독은 1989년 베를린 장벽이 붕괴하기 전까지 62건의 도시 간 자매결연이 성사되어 지방자치단체간 협력 사업을 추진한 바 있다.<sup>322)</sup> 한편, 2019년 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」이 개정되어 지방자치단체도 대북지원 사업자로 지정이 가능하게 되었으며, 2020년 「남북교류협력에 관한 법률」 개정으로 지방자치단체의 주도로 남북 교류협력이 가능하게 되었다.<sup>323)</sup> 또한, 경기도 수원·고양·파주·김포·광명·안산·용인·화성·포천시와 강원도 춘천시·고성군, 충북 청주시, 경북 청송군, 경남 김해시, 전북 김제시, 전남 순천시·완도군 등은 남북경제문화협력재단과 남북도시 간 협력 관련 협약을 체결하는 등 적극성을 표명한 바 있다.<sup>324)</sup> 북한과 다자간 협력의 경우 남북중, 남북러 3자 및 국제기구와의 협력을 검토할 수 있다. 특히, 북한은 2021년 6월 UN에 제출한 VNR을 통해 합작법, 경제개발구법, 외국인투자법 등을 통해 다자간 협력 기반을 마련하였으며, 향후 양자 및 다자간 협력을 강화해나갈 계획임을 밝히고 있다.<sup>325)</sup> 북한은 ‘목표 2 농업 분야의 지속가능한 발전 및 식량 자급자족’과 관련하여

322) 한부영(2019), p. 45.

323) 대한민국시도지사협의회, <<https://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000008/view.do?nttlId=13168&menuNo=200088>> (검색일: 2022. 10. 26).

324) 2004년 출범한 남북경제문화협력재단은 전국 30여개 지자체와 업무 협약 체결을 추진하고 있으며, 경기도 화성시는 동 협약에 기초하여 북한 황해남도 해주시에 14개의 남북협력사업을 담은 ‘화성-해주 남북협력 제안’을 발표한 바 있음. 연합뉴스, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211129080200061?input=1195m>> (검색일: 2022. 10. 21).

325) DPRK(2021), pp. 47~48.



UNDP, UNICEF, UNFPA, WFP, FAO 등과의 협력 경험을 소개하고 있으며,<sup>326)</sup> ‘목표 4 모든 인민의 지식노동자화’와 관련하여 UNESCO와 UNICEF 등 국제기구와의 협력 수요를 밝히고 있다.<sup>327)</sup> 이러한 북한의 협력 수요와 관심을 적극적으로 고려하여 다양한 협력 과제를 도출할 필요가 있다.

〈표 8-5〉 북한의 특구 개발 수요를 고려한 지식공유사업 추진 방향과 과제

구분		추진 방향	추진과제
목표		한반도 국토의 균형 발전 도모	- 남북 모두의 지역 경제 활성화에 기여
대상	개인	인적 역량 강화 사업	- 담당자의 해외 및 남측지역 연수 등 교육 기회 확대 - 상호 투자 정보 교류와 투자유치단 파견, 남북공동 해외시찰단 파견
	조직	- 투자유치 관련 전담기구 설치 - 지역발전 연구를 위한 싱크탱크 설치	- 대외경제성 산하 ‘투자유치청’ 설립 지원 - 지방발전연구를 위한 싱크탱크 설립 지원 - 산학연 공동 프로젝트 추진
	제도	- 투자 관련 법제 정비	- 경제특구 법제, 회계와 세금 분야 법제를 중심으로 법제 기반 구축 지원 - 단일 창구 원스톱(single-window one-stop) 서비스를 구축 지원
추진 체계	양자	- 남북 정부 및 도시 간 협력	- 시범 도시 간 자매 결연 체결 - 시범적 투자 성공 사례 창출 및 홍보 강화
	다자	- 남북중, 남북러 3자 및 국제기구와의 협력 도모	- 다자간 개발 프로젝트 수립

자료: 필자 작성.

326) DPRK(2021), p.17.

327) DPRK(2021), p.23.

## 제9장

# 대북 지식공유 사업의 가능성: 사회분야<sup>\*</sup>

### 1. 문제 제기: 기초적인 사회적 필요 충족을 위한 농업과 보건의료 분야의 중요성

북한은 코로나19 감염병이 국제적으로 확산이 시작된 2020년 1월 즉각적으로 국경을 폐쇄하는 방식으로 선제적 대응에 나섰다. 이후 북한당국은 약 2년간 국가비상방역체계 아래에서 비상조치 상황을 유지해왔다. 그러나 북한은 결국 2022년 5월 코로나19 감염병으로 인한 발열자 급증세를 공식적으로 발표하였다.<sup>328)</sup> 최근의 감염병 확산은 결과적으로 북한의 선제조치가 사실상 효과적이지 못했음을 보여준다. 북한 당국은 2022년 8월 공식적으로 코로나19 팬데믹 종식을 선언하였지만 무역 등 주변국과의 교류는 여전히 막혀있다.

2016년 이후 유엔과 미국의 강력한 대북제재로 인하여 경제적 어려움을 겪고 있던 북한이 국경 봉쇄로 인한 어려움이 예상가능함에도 불구하고 강력한 봉쇄정책을 택한 것은 북한 내부의 보건의료

<sup>\*</sup> 제9장 작성을 위해 자문해 주신 연세대학교 행정학과 정현주 교수님, 연세대학교 보건대학원 이훈상 교수님, 서울대학교 그린바이오 과학기술연구원 이효정 연구원님께 깊이 감사드립니다.

328) BBC, <<https://www.bbc.com/korean/news-61419560>> (검색일: 2022.07.11.).

체계의 취약성을 반증하는 것으로 해석할 수 있다. 국정봉쇄는 대북 제재로 이미 취약해진 북한경제에 직접적인 영향을 준 것으로 보인다. 북한의 경제성장률은 2016년 대북제재가 강화되고 난 이후 2017년부터 역성장하기 시작하였다. 2019년 반등의 기세를 보였으나, 국정봉쇄를 시작한 2020년 경제성장률 전년 대비 증감률이 -4.5%를 기록하였다.<sup>329)</sup> 대외무역 규모가 감소하고 무역수지 적자 폭도 커졌다. 김정은 정권 초기 점진적으로 상승하던 대외무역액은 2014년 76억 달러로 최고치를 기록하였으나, 2016년을 기점으로 대북제재가 촘촘해지자 감소세가 가팔라져 2018년에는 28.4억 달러로 감소하였고, 2020년에는 고작 8.6억 달러로 집계되었다. 대외무역 규모가 감소하였다는 것은 주민들이 장마당을 통해서 구입하던 식료품과 의약품을 포함한 생활필수품들을 구하기 어려워졌다는 것을 의미한다. 이는 주민들의 삶의 질 수준의 하락과 직결된다.

실제로 김정은 총비서는 2021년 6월 당 중앙위원회 전원회의에서 “인민들의 식량형편이 긴장해지고 있다”고 언급하였다. 북한의 식량수급 어려움은 이미 알려진 바이다. 북한당국은 이미 2010년대 중반부터 식량부족을 공공연하게 인정해 왔다.<sup>330)</sup> 북한당국은 농업을 “당과 국가가 최종대시하고 최우선적으로 해결해야 할 전투적 과업”으로 규정하는 등 식량안보와 농업 문제를 우선순위에 두었지만 해마다 반복되는 자연재해와 낮은 생산성 문제로 단기간에 자력으로 식량

329) 북한의 경제성장률 전년 대비 증감률은 2011년 이후 증가세를 보이다가 2016년 대북제재가 강화된 이후 마이너스 성장으로 돌아서서 2017년 -3.5%, 2018년 -4.1%로 역성장하였다. 2019년에는 0.4%로 증가세를 보였으나 2020년 다시 -4.5%로 역성장하였다. 특히 2020년의 마이너스 경제성장률은 1997년 고난의 행군 시기 (-6.5%) 이후 가장 큰 감소율을 보인 것이다.

330) 북한당국은 여러 경로를 통해 식량 부족과 관련 언급을 반복하는데, 북한이 2021년 SDGs 이행 현황을 유엔에서 직접 발표한 VNR에서는 2015년에는 114만 7천 톤, 2018년에는 148만 6천 톤의 식량이 부족했다는 내용이 담겼다. UN and DPRK (2021).

공급을 증대하기는 어려워 보인다. 이에 주민들은 개인터밭이나 땀기밭(일명 소토지)을 경작하여<sup>331)</sup> 식량을 직접 생산하거나 장마당을 통한 식량 구매를 통해서 장기간 지속된 식량부족 문제를 스스로 해결해왔다. 시장을 통해 매매되는 식량이 주민 식량문제를 해결하는 필수 요소가 된 상황이다.

코로나19로 인한 직·간접적인 피해도 북한주민 생활에 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 피해 규모가 종합적으로 집계되어 공개된 것은 아니지만 북한 관영매체인 조선중앙통신이 2022년 5월 14일 국가비상방역사령부가 노동당 중앙위원회 정치국협의회에서 발열환자 및 사망자 규모에 대해 보고한 바를 전하는 등 북한 내에서 보건위기 상황을 심각하게 인지하고 적극적으로 대응하고 있음을 확인할 수 있다.<sup>332)</sup> 김정은 국무위원장은 “악성 전염병의 전파가 건국 이래의 대동란”이라고 명명하며 강력한 방역 의지를 피력하였다. 이 같은 당국의 의지는 지역 봉쇄, 사업단위 및 생활단위별 격폐 등을 포함한 “최대 비상방역체계” 이행으로 이어졌다.

북한의 보건의료체계는 무상치료제, 의사담당구역제, 예방의학제 등을 핵심으로 한 국가의 보편적 의료공급을 바탕으로 하는 보건의료 시스템(National Health System)을 기반하였다.<sup>333)</sup> 그러나 1990년대

331) 국가 및 사회협동단체 소유를 근간으로 하는 북한사회주의경제 원리는 원칙적으로 개인의 소유를 인정하지 않지만, 예외적으로 집 주변의 빈터를 이용한 ‘개인터밭’이나 하천변이나 유흥지를 개간해서 만든 ‘땀기밭’(일명 소토지)을 이용하여 소출을 낸 경우 이 생산물을 개인 소유로 인정하고 있다. 1998년 헌법은 “터밭경리를 비롯한 개인부업경리”라는 표현을 포함하면서 이를 명시적으로 규정하였다. 토지법 제13 조는 터밭 규모를 협동농장규약에 의거하여 20-30평으로 제한하고 있다. 개인터밭과 땀기밭은 농민 뿐 아니라 도시 거주민, 군인들에게까지 폭넓게 허용되었으며 개인이 생산한 농산물은 시장을 통해 거래되기도 한다.

332) 북한 관영매체인 조선중앙통신은 2022년 5월 14일 노동당 중앙위원회 정치국협의회에서 북한 내 발열환자가 17만 명 이상 새로 발생하고 21명이 사망하였다는 국가비상방역사령부 보고가 있었다고 보도했다. (<https://www.bbc.com/korean/news-61447405>), (검색일: 2022.07.11.).

중반 북한이 고난의 행군을 겪으며 보건의료 재정이 충분히 확보되기 어려웠고 이는 기초의약품 및 의료 소모품의 부족과 의료기기 낙후 등의 문제로 이어져 북한 보건의료체계가 적절하게 기능하지 못하게 되었다.<sup>334)</sup> 부족한 공공 보건의료 서비스의 틈새를 메우기 위한 자구책으로서 시장화 경향이 강해지면서 이러한 제도과 현실 간에 간극이 점점 더 커지고 있다. 북한이탈주민들에 따르면 진료, 입원, 수술, 약품 구매 등 의료서비스를 이용하는 과정에서 국가의 무상 제공이 전혀 없는 건 아니지만 개인 부담이 여전히 크고, 수술이나 입원을 했을 경우 수고비 명목으로 의료진에게 약간의 현금을 주거나 식사를 대접하는 것도 일반화되어 있다고 한다.<sup>335)</sup> 종합하면 장기화된 대북 제재와 코로나19 감염병으로 인하여 북한 사회가 기초적인 사회적 필요가 충족되기 어려운 상황이 계속되고 있는 것으로 추론할 수 있다.

안정적인 식량수급과 기초적인 보건의료 서비스의 공급은 주민의 생명과 건강한 삶의 유지에 직결되는 이슈인 만큼 북한당국도 시급하게 해결해야 할 사항으로 인식하고 있다. 북한이 SDGs 이행을 위해 유엔의 북한 내 활동의 우선순위에 대한 합의를 담아 공동으로 수립해 온 UNSF는 이러한 북한의 우선순위를 잘 보여준다. 특히 가장 최근 이행된 제2차 UNSF는 첫 번째 우선순위로 식량 및 영양안보를, 두 번째 우선순위 사회개발서비스 내용에 보건의료 분야를 포함 시켰다(표 9-1).

333) 북한 헌법 제72조는 “공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지면 나이 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다.” 라고 명시한다. 이에 따라 인민보건법 제10조는 모든 약의 무료 제공, 진단·실험검사·치료·수술·왕진·입원·식사 등 환자 치료를 위한 모든 봉사 무료, 근로자의 무료 요양 등을 약속하고 있다. 이론적으로 무상치료제는 주민의 의료시스템 접근성을 높이고 지방에서 중앙까지 제1차에서 제4차까지 구성된 의료전달체계는 효율적인 자원배분을 가능하게 한다. 조성은(2021), p.37.

334) 북한동북아연구센터 편(2021), p.87

335) 국립통일교육원(2022).

〈표 9-1〉 북한 UNSF 2017-2021

우선순위	성과목표
1. 식량 및 영양 안보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업, 원예, 어업, 축산 부문에서 식량생산, 생산성, 가공의 지속가능성 제고</li> <li>- 주민들의 충분하고 다양한 식품군 접근성 강화와 취약계층의 삶의 질 향상</li> <li>- 취약계층(가임기 여성, 5세 미만 아동, 노인 등)의 영양상태 개선</li> </ul>
2. 사회개발 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약한 인구집단의 1차의료 개선 및 일관되고 공평하며 보편적인 보건의료 서비스의 보장</li> <li>- 취약계층의 전염, 비전염성 질환에 대한 개선된 의료서비스 보장</li> <li>- 보건분야 긴급상황에 대한 준비와 대응역량 강화</li> <li>- 취약계층에 대한 적절하고 공평하며 지속가능한 물위생시설 보급</li> <li>- 양질의 교육 제공 및 형평성 제고</li> </ul>

자료: 유엔 전략프레임워크(2017-2021)을 기반으로 저자 작성.

식량자급자족 실현 목표와 관련된 내용은 수확 후 손실감소, 종자 개량 등을 통한 곡물 생산성 증대를 비롯하여 채소와 과일 재배 및 양식업 확대 등의 내용이 포함되었다. 보편적 보건의료 서비스의 보장 목표와 관련된 내용은 진료소 및 종합진료소를 중심으로 하는 1차 의료 시스템의 개선을 우선 목표로 하고 있다. 그러나 코로나19 대응으로 인한 국경폐쇄와 고강도 대북제재가 장기화되고 있는 상황에서 북한의 농업생산성 증대, 보건의료 체계개선 및 현대화는 외부로부터의 지원 없이는 사실상 이행되기 어렵다.<sup>336)</sup>

앞서 설명한 바와 같이, 2016년 대북제재 이후 물적 자본 투입이 극히 제한적인 상황에서 기술협력 및 지식공유는 단기적으로 미시적 문제를 해결하기 위한 인적자본과 기술 및 제도발전의 수단인 동시에

336) 북한동북아연구센터 편(2021), p.91.

중장기적으로 자본제 투입이 가능한 시점에 개발의 속도를 증폭할 수 있는 역량강화 방안으로서 주목받고 있다. 지금까지 북한을 대상으로 한 지식공유 및 기술협력 프로그램은 체전전환을 전제로 북한에 시장경제를 도입하기 위한 토대와 제도적 기반을 지원하는 프로그램이 주를 이뤘다. 이는 시장경제, 무역, 공공행정과 같은 자본주의 체제 구성요소에 대한 지식공유 사업에 대한 북한의 직접적인 요구에 대한 호응이기도 하고, 다른 한 편으로는 2000년대에 체제전환국들을 대상으로 한 시장경제 도입을 위한 지식공유 및 기술협력 컨설팅이 활발했던 것을 배경으로 한다. 결과적으로 북한에 제공된 단독 지식공유 사업은 시장경제 교육 및 관련 공무원과 실무자 훈련 과정을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나, 체제안전을 최우선으로 하는 북한의 입장을 고려할 때, 이와 연계되는 영역에서의 남북협력 사업은 북한의 수용성이 상대적으로 낮기 때문에 현재로서는 시장경제 도입을 위한 지식공유 사업은 남북협력 모델로서 유용성이 높지 않다. 따라서 민감성은 낮되 북한의 현재 긴급한 사회적 수요를 빠르게 충족시킬 수 있는 분야에 대한 지식공유가 필요하다. 북한의 민감성과 수용성을 고려할 때 오히려 농업과 보건의료 분야와 같이 북한의 기초적인 사회적 필요를 충족할 수 있는 지식공유 및 기술협력 방안이 현실적으로 중요한 함의를 가질 수 있다.

이런 맥락에서 본 연구는 사회발전 분야에 초점을 맞추어 북한의 개발역량을 강화하기 위한 남북협력 모델로서 ‘기초적인 사회적 수요를 충족하기 위한 지식공유<sup>337)</sup> 모델’을 탐색하고자 한다. 특히 북한 당국이 그 필요성을 강조하는 농업과 보건의료 분야를 중점적으로

337) 본고에서 지식공유는 전통적 의미의 기술협력과 최근 주목 받고 있는 독립적인 형태 지식공유 프로그램을 포함한다. 지식공유 개념에 대한 최근 담론에 대한 논의는 제1장을 참고.

다를 것이다. 사회개발 분야의 지식공유 프로그램은 북한의 본격적인 개발 또는 개혁개방 이전 단계에서 이행이 가능하기 때문에 북한개발 협력 역량을 증진하기 위해서 필요한 개발 전반의 기초적인 준비과정으로도 볼 수 있다.

남북협력 모델로서 지식공유 프로그램을 구축하기 위해서 본 장 제2절에서 먼저 현재까지 북한에게 제공된 지식공유 및 기술협력 사업 전반의 흐름을 간략하게 살펴보고 제3절에서 한국이 양자 방식으로 이행해온 대표적인 지식공유 사업인 KSP사업을 검토하여 남북협력 모델에의 학습과정으로 활용한다. 제4절에서는 분석한 결과를 반영하여 지식공유 사업을 통한 개인과 기관 수준의 역량강화가 국가 수준의 역량강화로 연계되는 것이 가능하게 하는 환경 구축을 논의 포함한 체계적인 지식공유 남북협력 모델을 제시한다.

## II. 북한에 제공된 지식공유 사업 분석: 농업 및 보건의료 분야를 중심으로

### 1. 대북 지식공유 사업 전반

1996년부터 2020년까지 한국정부와 민간단체, 국제기구, 국제 NGO 등 다양한 행위자가 북한에 지식공유 및 기술협력 프로그램을 제공하였다. 대북 지식공유사업을 주요 행위자를 기준으로 분류하면 아래 <표 9-2>와 같다.



〈표 9-2〉 주요 행위자별 대북 지식공유 및 기술 협력 사업

분류	주요 행위자	횟수	내용
한국 정부	한국정부의 재정지원 하에서 협력하는 민간단체, 민관협의체 및 국제기구 (WHO, IVI, 한국국제보건의료재단, 어린이어깨동무 등)	-주)	- 보건의료 인력교육, 의료 위생교육, - 산림협력, - 사료생산 기술지원 - 통계역량강화 등
한국 민간 단체	우리민족서로돕기운동 어린이어깨동무, 월드비전, 굿네이버스, 어린이 의약품 지원본부, 전남남북교류평화센터 등 (총 15개 단체)	58	- 농업 및 축산, 보건의료, 물위생, - 식품영양 등 사업 부문 기술 전수 등
국제 기구	UNDP	8	- 시장경제 관련 교육 - 회계, 금융관리, 무역역량 등
	UNESCAP	19	- 통계역량강화, 무역 및 투자 활성화 교육 - 농업기술, 자원 및 재해관리 - 공무원기술교육 등
국제 민간 단체 및 대학	조 선 익스체인지	53	- 경제특구, 금융구조 및 제도개발, - 기업가정신, 여성 및 젊은 기업가 프로그램, 소매시장조사
	한스자이텔 재단	44	- 경제연수회, 북-유 무역증진 - 특별경제구역 연수 - 산림협력
	브 리 티 시 컬럼비아대학	14	- 북한 대학교수 초청 연수 프로그램 - 해외현장학습, 국제세미나
	아시아재단	18	- 법률세미나, 외교관 학위과정(호주국립대) - 도서관 운영 및 별도의 도서관 사업 이행

자료: 김수암 외(2021)를 기반으로 저자 재구성.

주: 한국 정부의 사업에는 비공개 사업이 포함되어 정확한 회수를 밝힐 수 없음.

〈표 9-2〉를 보면 한국정부 및 한국 민간단체와 국제기구, 대학 및 국제 민간단체를 비교해보면 행위자에 따라 주로 이행한 프로그램 내용이 구분되는 것을 발견할 수 있다. 국제행위자들의 프로그램이 시장경제, 경제특구, 무역, 관련법률 분야 비중이 높은 반면 한국정부 및 국내 민간단체 프로그램은 보건의료, 위생, 산림, 농업 및 축산, 물·위생 등 사회개발 프로그램이 주를 이뤘다. 국제기구 및 국제민간 단체의 경우 북한의 구체적인 요구에 의해서 특정 주제로 지식공유 프로그램을 구성한 경우가 많았다. 국제행위자들이 독자 사업으로 지식공유 프로그램 이행하게 된 데에는 김정은 정권은 경제특구를 통한 경제성장을 꾀하는 과정에서 무역과 외국인 투자에 관심을 보였던 배경이 있다. 북한 당국은 어느 정도 신뢰관계를 쌓은 소수의 국제기구 또는 국제민간단체 및 대학과 제한적으로 협력하여 시장경제 관련 지식공유 프로그램을 이행하였다. 반면, 한국정부와 한국의 민간단체가 이행한 사회개발 분야의 지식공유 및 기술협력 프로그램들은 단독 지식공유 프로그램이 아니라 대부분 개발협력사업에 병행된 기술이전 형태로 이행되었다.

즉 현재까지 북한을 대상으로 이행된 전반적인 지식공유 흐름을 분석해보면 북한당국은 특히 체제의 구조적 특징과 관련있는 분야에 대한 지식공유는 국제 행위자와의 협력을 선호한다는 것을 추론할 수 있다. 따라서 여기에서는 남북협력 모델로서 북한의 민감성이 낮고 수용성이 높은 사회개발분야, 특히 북한의 수요가 높은 농업과 보건의료 분야에 대한 한국의 지식공유 및 기술협력으로 좁혀서 기존 사업을 분석한다.

한국의 식량과 농업분야의 대북 지식공유 및 기술협력사업은 민간이 주도하였다. 한국 민간단체가 대북지원 사업을 시작할 당시 북한이 당면한 식량난 해소를 위하여 민간단체 대북지원 사업에서 농업 프로

그램이 활발하게 이행되었기 때문이다. 반면 한국정부는 인도적 지원 차원에서 북한에 식량과 비료를 유무상의 형태로 지원한 바 있으나, 이는 일회성 성격이 강한 긴급구호의 형태에 한정된다.

## 2. 농업분야 지식공유 사업 분석

〈표 9-3〉은 한국 민간단체가 이행한 농업분야 대북 지식공유 및 기술협력 사업이다. 사업 내용을 구체적으로 살펴보면, 한국 민간 단체의 프로그램은 주로 농업생산성 증대 및 농촌개발 프로그램에 포함된 부분사업으로써 해당 사업의 이행에 필요한 기술을 이전하는 방식으로 추진되었다. 예를 들면 농촌 현대화를 위한 농기계 지원 및 농기계 조립 생산공장 건립에 따른 기계 등 운용방법과 수리 기술, 공동영농사업에서 재배 기술, 남새(채소) 온실 건축에 따른 온실 운영 지식 등 각 프로젝트에 필요한 기술을 교육하고 훈련한 것이다. 시장 경제 분야 지식공유 사업이 대체로 고위 공무원 경제전문가를 대상으로 이루어진 반면, 사회개발 분야의 기술협력 사업은 농업관계자, 채소 채종기술자, 및 농촌 주민 등 주로 실무자들을 대상으로 이행된 것도 특징적이다.

이 가운데 월드비전은 1998년 처음 기술이전을 포함한 농업 사업을 시작하여 2010년까지 씨감자, 벼, 채소, 과수 등 다양한 생산기술을 이전하는 프로젝트를 이행하였다. 아울러 주목할 점은 독자적인 지식 공유 프로그램으로서 2001년부터 2015년까지 14차례에 걸쳐 ‘남북 농업과학 심포지움’을 개최한 것이다. 남북농업과학 심포지움에서는 남북 농업전문가들이 모여 공동으로 기존 사업내용을 평가하고 차년도 사업을 공동으로 기획하였다. 이 심포지움은 그 자체로 참석한 학자들 간에 최근 농업기술과 논의를 공유하는 장이었을 뿐 아니라 사업 이행 사항을 점검하는 방식으로 사업의 평가와 사업 계획 수립하였다는

점에서 중요한 정책적, 실천적 의미를 가진다. 특히 남북 전문가가 공동으로 사업 평가 및 발굴하였다는 점에서 향후 남북협력 모델 구축에 시사점이 크다.

〈표 9-3〉 한국 민간단체의 주요 농업분야 대북 지식공유 및 기술협력사업

행위자	기간	사업내용	비고(대상)
전남남북교류 평화센터	2006~ 2007	남새비닐온실, 발효콩 공법(특허 종균)기술 전수, 빵공장 기술이전	농업 전문가
경남 통일농업협력회	2006~ 2009, 2016	협동농장, 국영농장, 육모장에서 벼농사, 딸기 등 남새온실재배 등 기술전수	농업 전문가, 농촌 주민
지구촌 농업협력 및 식량나누기 운동	1989~ 1998	강냉이 품종개량, 이모작, 사료작물적용시험, 소 개량사업	국가농업과학원, 유전가원연구소 전문가
	2003	목화농사 기술이전	농촌 주민
	2015	온실건설 기술이전	전문가
통일농수산 사업단	2005~ 2009	공동영농 사업을 통한 논·밭농사, 퇴비장, 시설채소 관련 기술이전, 미생물공장 운영, 양돈장 기술	농촌 주민
어린이 어깨동무	2001~ 2008	콩우유, 어린이 식품 생산설비 및 기술협력, 영양전문가 간담회	영양전문가 및 기술자
하나누리	(NA)	자립마을 농장임대 및 농촌 마이크로 파이낸싱	농촌 주민
월드비전	1998~ 2010	생산 기술협력 (씨감자, 벼, 채소, 과수, 토양환경개선)	농업 전문가
	2001~ 2015	제1차-제14차 남북농업과학 심포지엄	남북 농업 전문가
	2008~ 2015	제1기-제4기 채소 채종 기술자 농업 연수	채종기술자
우리민족서로 돕기운동	2000~ 2008	농업지원, 농기계지원, 농기계조립생산공장 건립	농업전문가
	2006~ 2008	농촌현대화 사업	농촌 주민
	2005	남북공동 벼농사 시험재배사업	시험재배단지
	2005~ 2009	양돈장 지원사업, 자원순환형 농축산지원사업	농업 전문가

자료: 김수암 외(2021)를 기반으로 저자 재구성.

### 3. 보건의료분야 지식공유 사업 분석

보건의료분야에서는 국내외 민간단체와 국제기구 그리고 한국 정부 등 다양한 행위자들이 참여했다. 한국 정부는 북한과 정부 간 양자협력이 원활하지 못한 환경에서 WHO와 같은 국제기구와 협력하는 다자 채널을 활용하거나 사업비를 남북협력기금으로 지원하는 정부 지원 민간단체 컨소시엄 형태로 대북지원을 이행하였다.<sup>338)</sup> 여기에는 북한 의료인력에 대한 기술교육, 영양 및 보건의료전문가에 대한 교육 등이 포함되었는데 가장 중요한 통로는 보건복지부 산하 기관인 한국국제보건의료재단이었다. 다음 <표 9-4>는 정부와 한국국제보건의료재단의 북한 보건의료 협력 사업을 정리한 것이다.

대부분 프로그램은 보건의료 개발협력사업을 이행하는 과정에서 기술이전 형태로 지원되었다. 예외적으로 독자적인 지식공유 사업으로는 의료 인력교육 사업이 있다. 해당 프로젝트는 독일의사협회를 중심으로 만들어진 ‘독-조 의학협회’에서 2001년부터 북한 의료인력을 독일로 초청해 선진 의료기술과 체계를 교육하는 프로그램에 한국국제보건의료재단이 지원하는 형태이다. 2008년 처음 지원을 시작한 후 2010년 5.24조치 이후 지원이 중단되었다가 2015년 재개되었다. 한국국제보건의료재단은 그 외에도 2013년 북한 보건의료 백서 발간(2019년 개정)하고 보건의료 아카데미를 운영하는 등 북한의 보건 실태와 어려움을 파악하고 보건의료 역량을 증진하기 위한 기초 자료들을 체계적으로 수집하고 있다.

---

338) 통일부(2008).

〈표 9-4〉 정부 및 한국국제보건의료재단의 주요 보건의료 분야  
대북 지식공유 및 기술협력 사업

행위자	기간	사업 내용	비고: 협력채널
정부	2005	영유아 지원사업에 따른 의료인력에 대한 기술교육, 영양 및 보건의료 전문가 교육	민간단체 컨소시엄, 국내 기술자문단, 한국보건산업진흥원
	2006~2007	아동 질병통합관리 프로그램 이행에 따른 보건의료 인력 교육	WHO
	2007	말라리아 예방, 치료 관련 의료 전문가 교육훈련	WHO
	2014	모자보건 사업 이행에 따른 의료인력 교육	WHO
	2007, 2009, 2012	백신연구 및 전염병 예방능력 향상을 위한 교육	IVI
	2018	남북한 보건의료협력 실행방안 수립	양자
한국 국제 보건 의료 재단	2006~2016	온정인민병원, 적십자병원, 개성공업지구 복측진료소 등의 지원사업 사후관리를 위한 기술이전	
	2008~2009	의료인력 교육사업	어린이어깨동무, 독-조 의학협회
	2007~2008	제약공장 기초의약품 생산을 위한 기술이전	대북지원 민간단체협의회
	2007~2017	나선지역 결핵 등 감염성질환관리에 따른 기술이전	
	2008~2009	고려약 제약공장 건립사업(기본설계)	
	2010~2012	북한 어린이 B형간염 예방접종 사업에 따른 기술이전	
	2015	의료인력 교육 (2010년 중단 후 재개)	독-조 의학협회

자료: 김수암 외(2021)와 한국국제보건의료재단 홈페이지를 바탕으로 저자 작성  
(<https://www.kofih.org/projects/north-korea/>).

보건의료 분야의 남북협력은 2018년 4월 관문점선언을 계기로 다시 양자 채널 분과회담을 통해서 논의된 바 있다.<sup>339)</sup> 이 분과회담에서 남북은 전염병 방지를 위한 네트워크 구축 및 정보교환, 대응체계 구축을 위한 기술협력에 합의하였으나, 이후 남북관계가 급격하게 경색되면서 이행단계로 진입하지 못하였다. 그러나, 남북을 둘러싼 정치적 긴장이 완화되면 보건의료 분야의 지식공유 남북협력 모델을 구축하는 데에 파일럿 프로그램으로서 기능할 것으로 기대할 수 있다.

다른 한 편으로 민간이 주도한 보건의료 사업을 살펴보면 보건의료 사업을 이행하면서 사업 성과를 제고하기 위한 기술협력이 병행된 형태가 많다. 즉 병원이나 제약공장 건축 또는 현대화 지원 사업이 이행되는 과정에서 병원과 공장의 의료장비 및 물품 관련한 기술이전이나 병원 및 공장 운영에 관한 교육 훈련이 이행되는 방식이다. 그러나 의료인을 포함한 보건의료 전문가들을 대상으로 한 학술회의, 워크숍, 전문가 교육, 특정 질병치료 및 대응을 위한 지식공유 사업도 진행되었다(표 9-5).

---

339) 2018년 11월 7일 남북보건의료 분과회담을 개최하여 공동보도문을 발표하였는데, 남과 북은 전염병 유입과 확산 방지를 위해 쌍방 사이의 정보 교환과 대응체계 구축문제들을 협의하고 기술협력 등 필요한 대책들을 세워나가기로 했다. 이와 관련해 2018년 내에 전염병 정보교환을 시범적으로 실시(제1항)하기로 합의하였다. 김수암 외(2021), p.138.

〈표 9-5〉 한국 민간단체의 주요 보건의료 분야 대북 지식공유 및 기술협력사업

주체	사업내용	기간	비고: 대상
나이스피플	평양중앙연구소 현대화에 따른 기술 전수, 뇌전증 치료, 개안수술 사업에 따른 기술 이전 및 지식공유	(2000년대) 10년 이상 소요	보건의료 전문가, 의료인
굿피플 인터내셔널 (WHO, IAPB (국제실명예방기구), 네팔협력병원, 북한보건부, 북한협력병원)	안(眼)보건 워크숍	2009	안과 전문의
샘복지재단	병원 및 진료소 건립에 따른 병원 운영 및 의료 장비 기술이전	1995~1998	보건의료 전문가, 건축전문가
	제약분 공장, 영양치료제 공장 건립에 따른 제조기술 전수	2007~2009	보건의료 전문가
어린이어깨동무 (보건의료 발전재단 및 연변대 병원 협력)	병원 운영 및 의료장비 관련 기술 이전, 의료물품 지식 이전	2003~2013	보건의료 전문가
	의료인 교육, 병원 운영 관련 학술회의	2006~2008	보건의료 전문가
어린이 의약품 지원본부 (정부기관 파트너십, 중국과의 삼각협력)	영양관리연구소 지원 및 의약품 생산 지식공유, 제약 전문가 교육	1997~2010	보건의료 전문가, 제약전문가, 교육생
	병원 건설 및 현대화에 따른 병원 건축기술, 의료장비 관련 기술 이전	2003~2015	보건의료 전문가, 건축전문가
우리민족서로돕기 운동	제약공장 현대화, 병원 현대화에 따른 기술이전	2002~2010	보건의료 전문가
	남북 공동 수술 집도	2008	의료인

자료: 김수암 외(2021)를 기반으로 저자 재구성.



민간단체 중에서는 나이스피플, 굿피플 인터내셔널, 어린이어깨동무 등의 지식공유 사업에 주목할 필요가 있다. 대부분 민간단체들의 보건의료 사업은 각 지역의 거점 병원의 신축과 현대화 사업, 제약공장 신축 등의 프로젝트를 이행하면서<sup>340)</sup> 해당 의료기관에 도입되는 의료장비 운용이나 제약공장 설립과 운영을 위한 기술이전이 포함되는 정도이다. 이같은 사업은 한 공여행위자가 순차적으로 여러 지역에 병원을 신축하거나 현대화 사업을 이행하면서 의료장비 운용에 필요한 기술을 이전하는 형태이기 때문에 대체로 유사한 형태의 사업이 반복되는 특징을 갖고 있다.

예외적으로 개발협력 프로젝트의 병행이지만 지식공유 성격이 강한 사업이나, 독자적으로 이행된 지식공유 프로그램도 있다. 구체적으로 살펴보면 나이스 피플은 평양중앙연구소 현대화 지원, 뇌전증 치료 협력사업, 평의대 개안기술지원 사업 등을 통해 의료기술과 지식을 이전하고 의료인을 훈련하였다. 어린이어깨동무는 보건의료 발전 재단 및 연변대 병원과 협력하여 학술회의를 개최하는 등 병원 운영을 위한 지식공유사업을 독자적으로 이행하기도 하였다. 굿피플 인터내셔널과 WHO는 2009년 북한의 보건부와의 협력을 통해 안보건 워크숍을 열었다. 이는 독자사업 형태의 지식공유 프로그램으로서 안과전문의들의 개인 역량 강화에 초점을 맞춘 사업이나 계속 유지되지는 못하였다. 네팔 협력병원이 참여하는 등 다자협력과 삼각협력이 혼합된 형태로 이행된 점도 다른 사례에서 찾기 어려운 특징이다. 어린이 의약품 지원본부는 ‘북한 제약전문가 교육 사업’을 중국 정부 기관과 파트너십을 통해 중국에서 이행한 바 있다. 그 이전에 한국

340) 민간단체들은 평양 어깨동무어린이병원, 평양 의학대학병원, 장교리 인민병원, 남포소아병원, 어린이 영양관리 연구소, 대동강구역 병원, 철도성병원, 만경대 어린이종합병원의 신축 또는 현대화 사업을 이행하였다.

민간단체는 아니나, 아시아재단 한국사무소는 2004년부터 유진벨 재단과 함께 북한 황해에서 북한 의료기관과 의사를 대상으로 북한 결핵병원 상태 진단 및 북한 의사 대상 결핵치료 교육을 포함한 사업을 진행된 바 있다.

요약하면, 농업과 보건의료 등 사회개발 분야의 지식공유 및 기술 협력 프로그램들은 대부분 단독 지식공유 프로그램이 아니라 대부분 농업 생산성 증대나 보건의료 현대화 등 개발협력사업에 병행된 단순한 기술이전이였다. 즉 유사한 기술이전 프로그램이 지역별, 프로젝트별로 이행되면서 같은 내용의 교육훈련이 소수의 전문가를 대상으로 반복된 것으로 추론할 수 있다. 이 과정에서 허브 기능을 할 수 있는 기관이 존재하지 않기 때문에 내부에서 지식과 기술이 확대, 재생산되지 못하였다. 이러한 단편적이고 파편화된 지식공유 프로그램들은 다음과 같은 두 가지 문제점을 보인다. 첫째, 개인 역량 강화 수준에서 머물 뿐 허브기관 없이는 기관역량 강화 단계로 연결되지 못한다. 둘째, 사업 대상이 극소수라서 내부와 외부 공여자들간의 협력이 가능한 재생산 기제 없이는 사업의 성과를 기대하기 어렵다. 이런 배경에서 허브기관의 중요성, 그리고 행위자들 간의 협력 플랫폼의 구축의 중요성이 강조된다. 이에 대해서는 제3절에서 자세히 논한다.

### Ⅲ. KSP의 대개도국 사업 사업 분석

#### 1. KSP 지식공유 사업 전반

제3절에서는 한국이 양자적 방식으로 이행해온 대표적인 지식공유 사업인 KSP를 분석해 남북협력 모델에의 학습과정으로 활용하고자

한다. 한국은 2010년 OECD DAC에 가입하면서 최빈국에서 명실상부한 공여국으로 전환하였다. 한국은 DAC 가입과 함께 한국의 성공적인 개발경험을 바탕으로 개도국과 선진국 사이에 중추국가 역할을 수행한다는 방침 하에 KSP를 적극적으로 이행해왔다. 한국의 KSP사업은 비교적 짧은 시간 내에 압축적으로 경제발전과 민주주의를 동시에 견인하는 데에 성공한 경험을 개발도상국에 공유하는 것을 목표로 다양한 프로그램들이 이행되고 있다. 2004년 이후 약 20년 간 이행해 온 한국의 KSP 사업에 대한 검토는 남북 지식협력 모델의 효과적인 설계와 운용을 탐색할 수 있는 중요한 사례이다.

한국의 KSP는 기획재정부가 주관하며 KDI의 총괄 하에 이행기관으로 한국수출입은행(EximBank)과 KOTRA가 있다. 한국은 KSP를 ‘지식을 공유하는 활동의 일체’로 정의하고 정책자문사업, 공동컨설팅 사업, 그리고 사례연구를 이행하고 있다. KSP 프로그램은 아래 <표 9-6>과 같이 분류될 수 있다.

<표 9-6> 사업방식 별 KSP 프로그램 분류

분류	사업방식	사업 내용
정책자문 사업	정책자문(1년)	현지조사 및 공동연구를 통해 실천적인 정책대안 도출
	역량강화연수 (1-2주)	협력국 정책실무자를 대상으로 정책 기획·실행역량 강화를 위한 연수기회 제공
	정책자문관 파견 (6-12개월)	한국 전문가를 협력국에 파견하여 정책 개선 및 이행 지원
공동컨설팅 사업	정책자문(1년)	정책대안의 효용성을 제고하고자 국제기구의 지역전문성과 KSP의 정책전문성을 연계
사례연구	사례연구	발전경험을 체계화함으로써, 지식공유를 위한 실증적인 지식콘텐츠 창출

자료: 저자 작성.

KSP는 지식의 창출과 공유의 전과정에서 구체적으로 역량개발과 정책변화를 목표로 설정한다. 먼저, KSP를 통해 사업대상국의 정책 실무자 및 결정자의 정책기획, 집행, 평가역량이 강화되고, 한국을 포함한 주요 선진국의 다양한 사례를 논의하며 국가의 지속가능한 발전에 대한 동기부여가 이루어지도록 하는 것이다. 다음으로, 포용적 경제·정치제도의 구축이 국가발전의 핵심동력으로 인식되고 있는 만큼, 이와 같은 정책변화는 발전제약을 해소하고 지속가능한 발전을 도모하는 근간으로서 정책수립과 법률 제·개정, 기관의 설립 등 거버넌스 개선으로 이어져야 한다는 설명이다.<sup>341)</sup>

KSP 프로그램은 정책분야 별로 경제정책, 사회정책, 공공부문으로 크게 분류할 수 있다. 각 분야별 프로그램은 아래 <표 9-7>과 같이 정리할 수 있다. 경제개발, 거시금융, 산업무역 정책과 같이 전통적인 경제발전 관련 프로그램들이 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 최근에는 인적자원 개발과 보건복지와 같은 사회정책과 전반적인 행정 역량 강화를 위한 공공행정 프로그램도 이행되고 있다. 본 연구에서 다루는 농업과 보건의료는 경제정책 내 농촌개발 분야와 사회정책 내 보건복지 분야로 각각 포함되어 있다.

341) KSP <<https://www.ksp.go.kr/pageView/organization>>. (검색일: 2022. 9.23.).

〈표 9-7〉 정책분야별 KSP 프로그램 분류

정책분야	소분류	프로그램 내용
경제정책	경제개발계획	경제개발계획
	거시금융정책	통화신용정책, 환율 및 국제금융, 금융안정, 금융기관 및 제도, 기타 거시 금융정책
	산업무역정책	구조변화와 경제 다변화, 무역과 수출진흥, 산업단지 및 클러스터, 직접투자, 중소기업정책, 기업환경개선 및 기업육성, 기타 산업기업정책
	과학기술	연구개발 및 혁신, 정보통신기술, 기타 과학기술정책
	국토개발	기반시설투자, 지역균형발전, 도시개발, 기타 국토개발정책
	농촌개발	농촌개발
	문화체육관광	문화체육관광
사회정책	인적자원개발	교육, 직업능력개발
	보건복지	보건의료, 사회보장
	노동시장	노동시장 정책 및 사업
	환경	환경 및 자연자원 관리
	기타 사회정책	기타 사회정책
공공부문	재정	재정정책, 공공투자/PPP
	행정	공공부문관리, 전자정부, 공기업

자료: KSP(<https://www.ksp.go.kr/english/index>)을 기반으로 저자 작성.

## 2. 농업분야 KSP 사업 분석

KSP사업 중 농업분야 사업은 경제정책 하위 분류의 ‘농촌개발’ 카테고리에 속해있으며 현재까지 이행된 사업은 다음 〈표 9-8〉과 같다. 총 30개 사업 중 독자 사업으로 진행된 사업은 2020년 에티오피아 농업공급사슬, 파나마 미니 그리드 시스템 구축 사업과 2014년 아제르바이젠 농산물 수출증대, 2013년 브라질 농업혁신을 위한 소규모 농가육성 사업 4개로 13%에 그친다. 대부분 거시적인 경제사회 발전 전략의 한 섹터로 포함되어 있다.

〈표 9-8〉 2010-2020년 농업분야 KSP 프로그램

기간	대상	사업제목	사업 내용
2020~2021	에티오피아	농업 공급사슬	농산업 부분 전략품목 육성, 품목별 공급사슬연계
2020~2021	파나마	미니 그리드 시스템 구축지원	농촌 원주민 거주지역 전력공급을 위해 신재생에너지, 스마트그리드, 에너지저장장치
2018~2019	필리핀	축산물 품질관리 ICT 시스템	축산물 품질관리 위한 ICT 시스템 구축
2017~2018	아프리카 PASET	경제사회발전을 위한 인적자원개발전략	가치사슬 개선을 통한 농업개발을 위한 인적자원 개발 방안
2016~2017	라오스	외국인 직접투자 촉진 및 농림업 발전방안	농림업 정책연구소 제도화, 농업의 상업화를 위한 정책
2015~2016	온두라스	공공-민간 혁신을 통한 온두라스 통합 발전	농촌지역 금융시스템, 농업협동조합 설립, 정보시스템 구축
2015~2016	과테말라	경쟁력 강화를 위한 3개 핵심분야 정책자문	농업 상업화 및 산업화 정책: 중규모 농가
2014~2015	에티오피아	GTP2 계획의 핵심과제 실천계획 개발	효율적인 농업기계화 및 기술개발
2014~2015	라오스	경제개발과 세부전략: 거시금융, 농업	농업생산성, 농촌발전
2014~2015	과테말라	공공 및 경제부문 역량 제고	농업 및 생명과학 기술발전을 위한 제도적 개선
2014~2015	아제르바이젠	농산물 수출증대 지원	생산: 농산물 발굴, 유통구조 개선, 수출증대 정책
2013~2014	베트남	베트남 2011~2020 경제사회 발전전략 제고 및 이행지원	농업 글로벌 가치사슬 참여확대를 위한 개선 방안
2013~2014	에티오피아	중소득국 국가로의 성장 및 전환	농산물 수출촉진 방안
2013~2014	가봉	산업 다각화 세부 실행계획	농업협동조합과 영농 기초교육 발전 방안
2013~2014	가나	전략적 기획과 역량강화	보급종 벼 생산과 보급을 위한 클러스터 구상
2013~2014	브라질	농업혁신을 위한 소규모 농가 육성	세부주제: 소농의 조직화, 시설재배와 자동화를 통해 원예 분야 생산성 제고, 소농 농산물 시장의 수확후 관리를 통한 차별화

기간	대상	사업제목	사업 내용
2013~2014	미얀마	미얀마 경제개발을 위한 정책분석 능력 강화	농촌개발정책 추진체계 개선방안, 농촌 지도자 양성방안: 새마을운동교재 개발
2013~2014	우즈베키스탄	농업 및 산업기술 혁신 전략	농산물 가공산업 클러스터 설립을 위한 생산유통, 시범단지 연구
2012~2013	콜롬비아	지역개발 전략 및 과학기술단지 구축	지역경제 인적자원 개발전략: 새마을 지도자 교육 사례
2012~2013	캄보디아	기술인력, 산업단지 및 농산물 가공산업 육성을 위한 정책	농산물 가공산업 연구개발체계 설립
2012~2013	적도기니	핵심정책분야 지원:농업, 수산업, 관광, 금융	농업현대화, 농촌종합개발
2012~2013	우즈베키스탄	산업혁신전략	농산물 가공산업 육성, 농업 및 유통분야 육성
2012~2013	도미니카	수출산업 육성 경험 전수	농식품 혁신기술센터 설립 방안
2012~2013	가봉	경제 다각화	식량자급을 위한 농업생산기반 정비와 농업인력육성 및 농촌지도자 사업체계 구축
2011~2012	파나마	농산품 수출 촉진을 위한 전략과 한국경험	농식품 수출확대 전략, 수출농산물 식물 검역
2011~2012	캄보디아	중소기업, 산업, 수출 발전을 위한 정책	농산물 가공산업 육성
2011~2012	미얀마	경제개발을 위한 우선과제	농업기술개발을 중심으로 한 미얀마 농촌개발계획
2011~2012	적도기니	국가경제개발 4개 분야	농업개발전략
2009~2010	캄보디아	마이크로 파이낸스와 민간투자사업 농촌 중소기업 육성을 위한 마이크로파이낸스의 역할	농촌 중소기업 육성을 위한 마이크로파이낸스의 역할
2009~2010	카자흐스탄	산업혁신 개발계획	농업 발전

자료: KSP(<https://www.ksp.go.kr/english/index>)을 기반으로 저자 작성.

농업분야 KSP 프로그램의 주요 사업내용을 보면, 크게 아래와 같이 세 가지 카테고리로 구분할 수 있다. 첫 번째 카테고리는 생산성 증대 사업으로 기계화, 품종개량, 기술개발 등을 포함한다. 둘째는 농업의 산업화로서 공급사슬, 유통구조 개선, 가공, 수확 후 관리, 수출 증대 등의 프로그램이다. 셋째는 농촌지역개발 사업으로 마이크로 파이낸스, 전기 등 농촌지역 인프라 구축, 협동조합 설립, 농촌지도자 육성 등이다.

각각의 프로그램은 그 목적과 사업 특성별로 사업의 초점이 각각 개인 수준, 기관 수준, 제도 수준에 맞추어져서 이행된다. 예를 들어, 생산성 증대 사업은 농업 종사 실무자들과 연구인력 등 개인 역량강화와 농업전문기관 등 기관역량 강화 수준에서 이행되는 반면 농업 산업화는 산업 전반을 다루는 시스템과 국가제도 수준에 초점이 맞춰진다. 마지막으로 농촌지역 개발사업은 농업 분야의 경계를 뛰어넘어 사회제도와 이행 환경이 구축되어야 한다는 점에서 앞의 두 가지 카테고리의 프로그램과 다른 접근을 요한다.

### 3. 보건의료분야 KSP 사업 분석

보건의료 분야의 KSP 프로그램은 비교적 최근인 2015년 이후에 본격적으로 이행되었다. 그 이전까지는 한국의 발전경험연구를 공유하는 방식으로 공중화장실 개선, 어린이 예방접종, 의료인력 재교육, 보건소 중심의 농어촌 보건의료개선, 지역 거점 공공병원 현대화 등이 있었다. 발전경험공유 유형의 프로그램에도 응급의료체계 구축과 국민건강보험공단 및 제도 운영에 관한 연구도 포함되었지만 이는 지원 대상국에 대한 연구가 아니라 한국의 제도와 체계를 소개하는 방식이다.



〈표 9-9〉 2020년 보건의료 분야 KSP 프로그램

기간	대상	사업제목	사업 내용
2019~2020	베트남	보건 인프라 선진화 계획 수립	보건 인프라 현황 분석 및 한국사례분석(시사점)
2019~2020	필리핀	보편적 의료보장 제도 및 관리역량	보편적 의료보장 제도 및 관리역량
2018~2019	인도네시아	사회건강보험 제도 실행	사회건강보험을 위한 재정지속가능성 정책 수립 및 지역 커뮤니티 취약성 강화를 위한 우선 케어 순위 정책
2018~2019	우즈베크	국립의료복합단지	국립의료복합단지 설립과 운영 및 교육훈련
2017~2018	페루	의료정보 관리 시스템 투명성 및 책임성	의료정보 관리 시스템 현황 분석 및 투명성 및 책임성 증진 컨설팅
2016~2017	칠레	만성질환 환자 원격 의료 컨설팅	만성질환 환자 원격 의료 컨설팅
2016~2017	코스타리카	경제발전을 위한 중점분야 정책자문	의료산업 역량 강화
2016~2017	우즈베키스탄	공공정책역량강화 정책자문	공공의료기관의 건강서비스 강화
2016~2017	카자흐스탄	국민 삶의 질 제고 정책연구	국민건강보험제도
2016~2017	콜롬비아	의료서비스 평가 및 재정관리 제도	의료서비스 평가 및 재정관리 제도
2015~2016	다수 개도국	보편적 의료보장제도 개선 지원	시범국가 건강보험과 보건재정 검토를 통한 개선지원 방안 마련
2015~2016	페루	ICT활용 건강보험제도 개선사업	건강보호 심사평가원 분석 및 건강보험제도 개선 정책
2015~2016	다수 개도국	건강보험제도 개선을 위한 정보화 활용	건강보호 심사평가원 분석 및 건강보험제도 개선 정책

자료: KSP(<https://www.ksp.go.kr/english/index>)을 기반으로 저자 작성.

〈표 9-9〉는 보건의료 분야 KSP 프로그램을 보여준다. 2015년 이후 이행된 보건의료 분야 KSP 사업내용을 구체적으로 살펴보면 크게 의료복합단지 건설, 보건 인프라 공공의료기관 서비스, ICT 기술을 접목한 의료정보 관리 시스템 구축 프로그램 등과 같이 특정 세부분야 의료서비스 역량 강화를 위한 프로그램이 있고 둘째, 의료보장제도, 건강보험제도 및 사회건강보험제도와 같이 해당 국가의 보건의료 제도 전반의 틀에 대한 정책 컨설팅 프로그램이 있다. 전자는 개인과 기관의 역량강화에 초점을 맞춘다면 후자는 국가 수준의 역량강화로서 사회복지분야 다른 이슈들과도 밀접하게 연관되어 있다. 즉 법과 제도가 뒷받침되어야 하며, 동시에 재정 문제 등 사회가 지속적으로 이 시스템을 이행할 수 있는 환경을 갖추어야 하는 성격의 프로그램이다. 초기에는 다수의 개도국을 대상으로 특정 제도를 소개하는 방식의 프로그램도 있었지만 최근 프로그램들은 제도와 정책을 수립하는 데 있어 단일 대상국의 특징과 맥락을 분석하여 이를 반영하는 특징을 보인다.

앞서 설명한 바와 같이 KSP의 지식공유 프로그램은 개인과 기관 역량강화를 위한 단편적인 지원도 있지만 궁극적으로 국가의 역량 개발과 연계하고, 그것이 가능하게 하는 환경을 구축하기 위한 정책 변화까지 포괄하고 있다. KSP 프로그램은 사업의 발굴, 착수부터 최종단계에 이르기까지 다수의 세미나, 실무자 연수, 보고회를 포함하고 있는데 특히 고위급정책대화를 비롯한 지속적인 정책토론이 실시되는 것이 핵심적인 특징이다. 선진국으로부터 공유 및 이전되는 지식과 기술이 사업대상 국가에서 실제로 적용되기 위해서는 전문성을 갖춘 이행기관과 이를 뒷받침해주는 정책이 적절하게 수립되는 것이 필요하기 때문이다. 아울러 국내에서는 해당 프로그램의 성과확산

컨퍼런스를, 국제적으로는 지역별 세미나 등을 통해 창출된 지식과 유용한 정보를 국내외에 다시 확산하고 있다고 소개한다.

## Ⅳ. 북한개발을 위한 지식공유 프레임워크와 정책적 시사점

### 1. 북한개발을 위한 지식공유 프레임워크

본 절에서는 기초적인 사회적 수요를 충족하기 위한 ‘지식공유 프레임워크’를 기반으로 북한의 인도적 상황과 사회적 필요를 반영하여, 농업분야 및 보건의료 분야에서의 지식공유 모델을 예시로서 제시하고자 한다. 지식공유 프로그램은 분야별로, 그리고 사업 내용별로 실무자, 전문가, 그리고 관료 등 대상이 상이하지만, 공통적으로 특정 기술의 이전이나 교육 훈련을 통하여 개인 역량이 증진되면 이는 기관 역량 강화로, 또는 더 높은 수준의 국가 역량강화로 연계되는 것을 목표로 한다. 앞서 제3절에서 KSP 프로그램 분석이 시사하는 바와 같이, 지식공유 프로그램은 일반적인 개발협력 프로그램과 달리 사회발전에 필요한 시스템 전환에 영향을 미치는 방식으로 설계되어 있다.

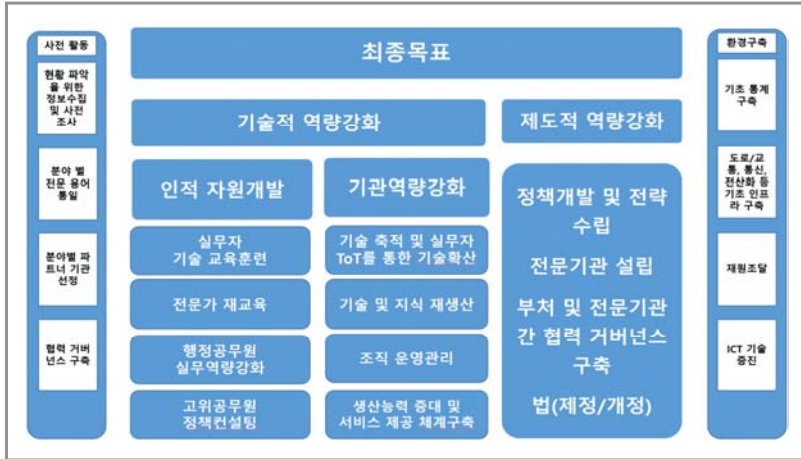
북한의 경우 다른 체제전환국과 달리, 체제 유지를 가장 중요한 목표로 삼으면서 동시에 사회개발을 추구하기 때문에 프로그램 이행 과정에서 북한의 사회적 구조와 현황을 충분히 반영하여서 관련 시스템 또는 전문기관이 설립되거나 개선되는 것이 필요하다. 북한의 경우 폐쇄적인 특징 때문에 외부에서 확보할 수 있는 사회적 구조나 구체적인 운영현황에 대한 정보와 지식이 단편적이거나 부정확한 한계가 있다. 또한 다양한 개발사업 경험이 축적되어 있지 않기 때문에 지식

공유 프로그램의 설계하기 이전 단계에서 이 같은 간극을 줄이기 위해 필요한 기초 작업도 제시되어야 한다.

또한 지식공유 프로그램이 북한의 기존 제도 및 인력과 결합하여 실제 해당 분야에서 효율적이고 실질적인 전환이 촉진되기 위한 인프라, 자원, 행정역량 등 ‘가능하게 하는 환경’조성을 위한 크로스 커팅(cross-cutting) 이슈들도 같이 논의되어야 한다. 이는 지식공유 프로그램의 성공 여부가 사업을 통해서 이행된 정책과 구축된 시스템이 수원국의 법과 제도 내에서 원활하게 기능하는 것에 달려 있기 때문이다.

따라서 본 장에서는 프로그램의 최종 목적, 기술적 역량강화와 제도적 역량강화를 이행하기 위한 사업활동(activities), 주요 행위자, 거버넌스, 사업의 이행되는 전과정에 필요한 환경 구축 요소 등을 논한다. 이러한 기관과 제도 차원의 발전은 최종적으로 국가의 개발역량 강화를 목표로 한다. 다만 본 연구에서 다루는 지식공유 프로그램은 북한의 수용성을 고려하여 점진적인 발전 단계를 밟아 나가는 데에 현실적으로 필요한 만큼의 제도적 변화를 수반하는 지식공유 프로그램에 초점을 맞춘다. 즉 체제전환까지 가기 이전 단계에서 국가역량 강화를 위한 프로그램이며, 이는 북한 사회에 ‘기본적인 공공재 제공’에 성공하는 것을 목적으로 한다. 다음 <그림 9-1>은 대북 지식공유 프로그램을 위한 기본 프레임워크를 보여준다.

〈그림 9-1〉 북한 지식공유 프레임워크



자료: 저자 작성.

지식공유 프레임워크에서 보는 바와 같이 북한의 현황을 반영한 효율적인 지식공유 프로그램 디자인을 위해서는 북한 내 상황을 파악하기 위한 정보수집 및 사전조사가 우선 실시되어야 한다. 이 과정에서 분야별 전문 용어 등을 통일하여 사업 이행과정에서 발생할 수 있는 오해와 소통의 어려움을 사전에 예방하는 것이 중요하다. 또한 지식공유 프로그램 디자인 단계에서 분야별로 파트너 기관과 대내외적인 협력 거버넌스가 같이 고려되는 것이 필요하다. 개인 수준의 인적 자원개발은 다양한 장·단기 교육 훈련이 중심으로 이루어지는데 개별 분야 실무자와 전문가에 대한 교육훈련과 함께 해당 부처의 공무원과 정책의사결정자에 대한 교육 및 정책자문, 컨설팅이 동시에 이행되어야 한다.

기관 역량강화 수준에서는 개인을 통해 습득된 기술과 지식이 실무자들 사이에서 훈련자 교육(Training of Trainers) 방식을 통하여

수평적으로 북한 내에서 확산되는 것이 필요하다. 이런 방식은 단순 기술훈련에 적합하며, 공여행위자들이 유사한 기술 교육훈련 프로그램을 지역별 기관별 등 반복해서 유사사업이 중복되는 것을 방지할 수 있다. 아울러 전문가를 대상으로 한 교육 및 재교육을 통해서도 외부로부터 유입된 지식과 정보, 기술이 북한의 현황에 적합하게 결합되어 지식의 재생산이 이루어진다. 지식 재생산은 외부에서 일방적으로 지식이 유입되는 것이 아니라, 유입된 지식을 북한의 현황에 적합하게 재가공되는 것으로 공여행위자, 사업 대상기관 및 전문가 그룹 간의 상호 협력이 핵심이다. 지식의 재생산이 효율적으로 이루어지기 위해서는 관련 분야 북한 내부 전문가그룹과 외부 공여자간의 협력 채널이 확보되어 있어야 한다. 또한 이러한 지식과 기술의 재생산과 확산을 위해서는 이를 담당하는 전문 기관이 설립되거나, 관련 기관의 기능을 확장해서 재생산된 정보, 기술, 지식이 기관 수준에서 축적되고 관리될 수 있어야 한다. 이는 조직 운영관리와 직결되며 최종적으로 해당 분야에서 생산 능력이 증대되거나 서비스 제공 시스템이 구축, 강화되는 것으로 연계될 수 있다.

마지막으로 분야별로 지식공유 프로그램을 통한 시스템이 구축되고 북한 사회에 맞게 기능할수 있도록 법제도적 차원의 정비가 이루어져야 한다. 정책 개발, 전문기관 설립, 부처 및 전문기관 간 거버넌스 구성 등을 위한 지식공유 프로그램이 층위별로 이행되어야 하며, 최종적으로는 법의 제정 및 개정에 필요한 컨설팅이 포함될 수 있다.

아울러, 이를 가능하게 하는 환경요인이 함께 고려되어야 한다. 이 과정에서 해당 프로그램에 직접적으로 소요되지 않지만 이를 가능하게 하는 환경을 구축하는 데 필요한 요소들이 있다. 사회 전분야에 걸친 기초 통계 및 인프라가 구축되어야 하며, 전산화, 기계화, 정보

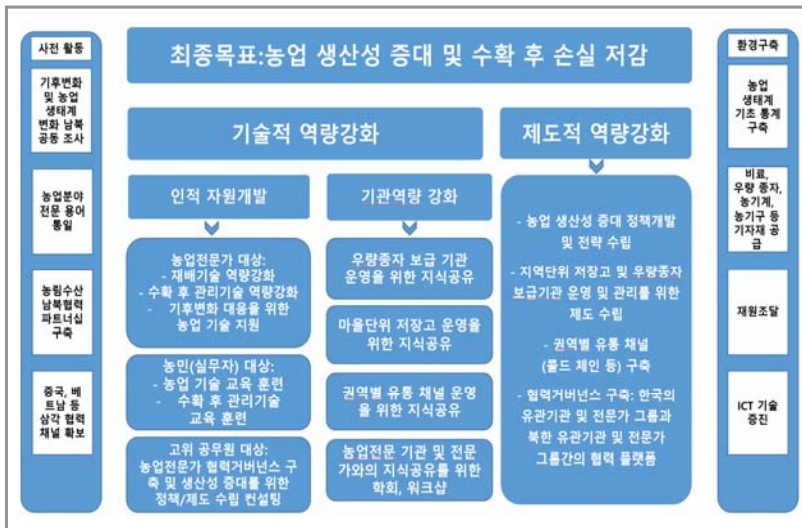
화를 위해서는 ICT 분야의 기술발전이 뒷받침되어야 한다. 간접적으로 소요되는 환경구축 요소들을 위한 재원조달도 계획되어야 한다.

## 2. 분야별 지식공유 프레임워크: 농업과 보건의료분야를 중심으로

지식공유 프레임워크는 각 분야별로 적용하여 구체적인 모델로 발전 시킬수 있다. 첫 번째 예시는 북한의 농업 분야이다. 북한 농업에서 가장 시급하고 중요한 목적은 가용 식량의 증대이다. 북한의 농업은 연작으로 인한 토양 비옥도 저하, 기초 농업 인프라 부족으로 인한 관개시설 및 저장 인프라 부족, 종자 품질 저하, 낮은 수준의 농업기술로 인한 수확 후 손실 등 여러 가지 문제가 중첩되어 생산성 증대에 어려움을 겪고 있다. 따라서 생산성 증대 및 수확 후 손실 감소를 위한 개인 및 기관 수준의 역량 강화를 위한 지식공유 프로그램의 우선 이행이 필요하다.

또한 중장기적 관점에서 농촌지역 전반의 발전을 위한 사회적 환경이 구축을 위한 지식공유 프로그램 필요성도 제기된다. 반면, 농업 산업 육성을 위한 공급사슬과 유통구조 개선 등은 사회전반에서의 시장화 수준에 따라서 프로그램 이행이 필요한 시기와 수준이 상이하기 때문에 북한사회 전반의 구조적 변화에 맞춰 적절한 시점에서 지원되어야 할 것이다. 다음 <그림 9-2>는 북한 농업 생산성 증대 및 수확 후 손실 저감을 위한 지식공유 프로그램 예시이다.

〈그림 9-2〉 농업 생산성 증대 및 수확 후 손실 저감을 위한 지식공유 사업



자료: 저자 작성.

북한의 식량안보 및 영양 상태를 개선하기 위해서는 일차적으로 가용 식량을 증대하여야 한다. 이를 위해서는 농업생산성 증대와 수확 후 손실 저감이 필요하다. 이를 위해서는 사전에 북한의 실제 경작에 사용되는 농지면적, 토양 비옥도 수준, 지역별 작물 재배 현황, 재배 품종, 가용 수자원 등에 대한 상세한 남북한 공동 사전조사가 선행되어야 한다. 이 과정에서 자연스럽게 농업 분야 전문용어 통일과 농업 분야 남북 파트너십 구축이 병행되어야 할 것이다.

농업생산성 증대 및 수확 후 손실저감 지식공유 사업은 농업전문가, 농민 그리고 관련 정책의 의사결정자를 대상으로 하는 개인 수준과 전문기관을 대상으로 하는 기관 수준의 기술적 역량강화가 이루어져야 한다. 중요한 지점은 개인 수준에서 이행된 교육 훈련방식이 기관 수준에서서 축적될 뿐 아니라 북한의 맥락에 맞게 재생산되어야 한다는



것이다. 전문기관은 지식과 기술을 이전받아 축적할 뿐 아니라 지식 공유의 허브로 기능하여야 한다. 동시에 관련 정책과 저장 및 유통을 위한 유통 시스템과 우량종자 보급 시스템이 구축되어야 한다. 이 과정에서 남북 유관기관과 전문가들이 자유롭게 협력할 수 있는 플랫폼이 형성되어야 현장에서 이행되는 기술훈련이 기관역량 강화로 연계될 수 있을 것이다. 마지막으로 지식공유 사업이 이행되기 위한 환경으로서 농업 생태계에 대한 기초 통계가 구축되어야 하고 농업에 필요한 기자재와 종자, 비료 등 투입재와 저장창고, 유통 채널 구축을 위한 인프라 지원이 필요하다.

두 번째 예시는 의료보건 분야이다. 북한의 의료보건 서비스는 정부 재정 의존도가 매우 높으나 보건의료 재정이 충분히 확보되기 어렵자 이는 국가의 보편적 의료서비스 공급을 기반으로 하는 북한 보건의료 시스템에 심각한 장애로 이어졌다. 북한 당국은 최근 보건 의료 분야에서 새로운 기술 도입과 의료시설 및 장비를 현대화하는 것을 우선순위 정책으로 중 하나로 강조하고 있다.<sup>342)</sup> 공중 보건 시스템의 현대화 역시 주요 과제로 꼽힌다. 그러나 북한에 대한 포괄적 제재 이후 물자 부족과 낮은 기술로 인하여 충분히 진행하지 못하고 있는 실정이다. 이 때문에 보건의료에 대한 대외원조 의존도가 높았으나, 코로나19 이후에는 안정적인 외부 지원도 기대하기 어렵다. 동시에 보건인력 부족, 제약 및 의료기기 공장의 기술 기반 부족, 필수 의약품 부족 등의 어려움을 호소하고 있다.

이러한 북한의 상황을 고려하면, 초기에는 의료인력에 대한 교육·재교육 및 훈련과 보건의료 서비스를 강화하는 지식공유 프로그램이 우선되어야 할 것이다. 특히 북한에 대한 보건의료 분야 지원 프로그램

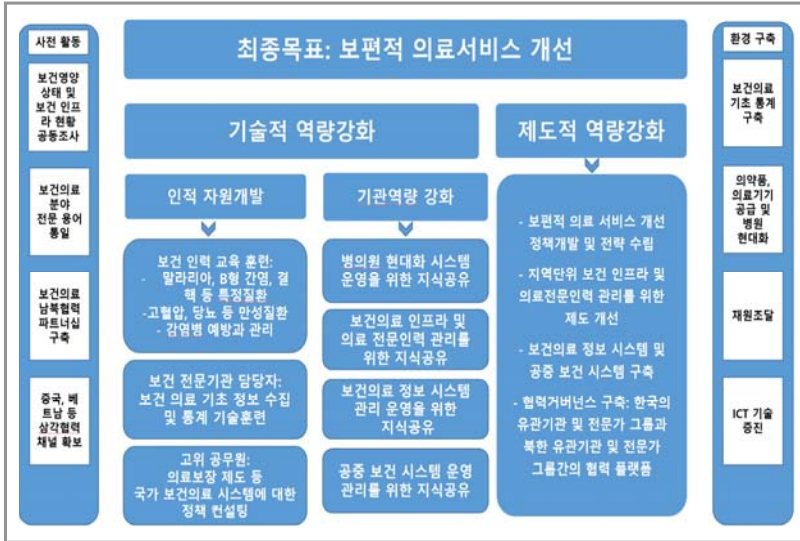
342) 북한동북아연구센터 편(2021).

으로 초기에는 의료인력을 대상으로 북한에서 가장 크게 주민들의 건강을 위협하는 말라리아, B형 간염, 결핵 등 특정질환과 고혈압, 당뇨 등 만성질환, 그리고 감염병 등 특정 질병의 예방, 치료, 관리하기 위한 기술지원과 지식공유가 시급하게 이행되어야 할 것이다.

대북제재 완화 이후에는 의약품 및 의료기기 지원과 같은 물적 지원을 동원한 의료기관의 역량강화 프로그램과 원격 의료, 보건의료 정보 시스템 구축 등 현대적 기술 이전 프로그램들이 이행될 수 있을 것이다. 구체적으로 기관 수준에서 병의원 현대화, 보건의료 인프라를 관리하고 운영하기 위한 지식과 의료 전문인력 관리 운영을 위한 기관 역량강화가 이루어져야 한다. 국가 수준에서의 역량강화를 위해서는 국가 의료제도를 개선하고 보건의료정보 시스템을 구축하고 관리할 수 있는 지식공유가 필요하다. 이를 위해서는 개인 수준에서는 담당자에 대한 기초정보 수집 및 통계 기술훈련이, 기관 수준에서는 제도와 정보 시스템 관리운영을 위한 지식공유가 병행되어야 한다.

보편적 의료서비스 개선을 위한 프로그램을 이행하기에 앞서, 우선 보건 시스템, 보건의료 인프라 및 인력 현황을 파악하기 위한 기초 연구들이 선행될 필요가 있다. 중장기적 관점에서는 정책 컨설팅, 특히 의료보장 제도와 같이 국가의 보건의료 제도 전반의 틀에 대한 정책 컨설팅이 이행될 수 있는데 이 역시 북한 사회의 구조적 변화에 발맞추어 이행되어야 하는 성격의 프로그램이다. 다음 그림(9-3)은 보편적 의료서비스 개선을 위한 지식공유 사업 예시이다.

〈그림 9-3〉 보편적 의료서비스 개선을 위한 지식공유 사업



자료: 저자 작성.

위 〈그림 9-3〉에서 확인한 바와 같이 지식공유 사업에는 다양한 수준의 행위자들이 동시에 개입된다. 제1차에서부터 제2차, 제3차로 보건의료 서비스 전달 체계가 작동하기 위해서는 의사, 간호사, 진단 검사 인력, 임상병리사, 지역사회 보건소 담당자 등 전문 의료인 뿐 아니라, 의약품 생산 및 관리 전문가, 의료기기 기술자 등의 다양한 인력에 대한 장단기 교육, 훈련이 필요하다. 또한 보건의료정보 시스템 구축 및 의료 정보의 효율적 관리 등이 동시에 이행되어야 하는데 정보 시스템을 구축 과정에는 전산화 시스템 구축과 데이터 관리를 위한 전문기관 설립 등이 포함되어 있다.

### 3. 남북 지식공유 프레임워크 구축에의 시사점

위의 논의를 종합해보면 지식공유 프로그램이 분야별로 효과적으로 이행을 위해서는 해당 분야의 다양한 행위자들 간의 수준별 커뮤니케이션이 원활하게 이루어져야 한다. 아울러 수직적 협력이 시너지를 낼 수 있는 플랫폼이 반드시 필요하다. 따라서 북한 내부에서 해당 이슈를 다루기 위하여 부처, 기관, 전문가, 정책의사결정자 등을 포괄하는 거버넌스가 수립되어야 한다. 동시에 북한 내부의 거버넌스와 대외 협력 파트너 사이에 협력채널이 구축되어야 한다. 특히 법과 제도를 수립하는 제도적 측면에서는 고위급 공무원과 정책의사결정자를 대상으로 한 컨설팅과 정책자문이 중장기적으로 지속되어야 한다. 기술적인 측면에 앞서 제도적으로 보건의료 정보를 국가가 어떻게 관리할 것인가에 대한 법과 정책, 그리고 구체적인 관련 전략 수립이 선행되어야 하기 때문에 단기적이고 일회적인 방식이 아니라 사회전반의 구조와 해당 시스템의 기능이 유기적으로 작동할 수 있게 하는 장기적인 정책 컨설팅이 수반되어야 한다. 또한 남북 양자간의 협력을 원활하게 하기 위해서 베트남이나 중국과 같은 삼각협력 채널을 확보하여 제3국 과학자 또는 보건의료 전문가 그룹과의 공동조사를 이행하거나 제3국 지역에서 지식공유 기술훈련 등을 이행하는 방안도 고려해볼 수 있다.

이같이 개인과 기관, 국가의 역량강화가 단계별로 연계되는 프로그램은 실제 현장에서 이행되는 과정에서 제도적 측면에서의 발전을 위한 정부의 역할이 강조된다. 북한의 경우에도 정부가 선도적인 역할을 하되, 지식공유 프로그램이 사회적 수요를 충분히 충족하기 위해서는 사업의 디자인과 이행에 있어 자율성이 보장되어야 하며 프로그램의 성과가 주민들에게 어떻게 전달되는지 구체적인 목표와

이를 측정할 수 있는 기준과 지표가 갖춰져야 한다. 특히 폐쇄적인 사회 구조의 특징이 지식공유 뿐 아니라 외부 공여행위자가 지원하는 개발협력사업이 엘리트 계층의 지대추구 행위를 공고화하는 방식으로 이행되어서는 안된다. 따라서 사업 성과에 대한 배분과 주민들의 피드백을 모니터링하는 하는 기제에 대한 논의도 필요할 것이다.

북한에 대한 지식공유 프로그램이 이행에 있어 한국은 언어적 장벽이 없고, 물리적으로 인적교류와 접촉이 활발할 수 있다는 점에서 강점을 가지고 있다. 또한 북한의 기초적인 사회개발 수준은 한국의 평화 공존과 통일 과정에서도 중요한 요소이다. 그럼에도 불구하고 그간 남북교류협력 사업들이 정치적 환경의 급격한 변화에 큰 영향을 받았다는 점과, 북한 당국은 한국과의 양자 사업에 소극적이라는 점을 미루어볼 때 제3의 주춧국과의 협력을 통한 삼각협력이나 국제기구를 통한 다자협력 채널도 같이 고려해볼 수 있다. 북한 당국이 국제기구의 다자협력 및 삼각협력 제안에 긍정적인 반응을 보였다는 점도 협력 채널의 다양화 논의를 뒷받침한다. FAO는 북한이 삼각협력 형태의 협력구조인 ‘핸드 인 핸드 이니셔티브(Hand-in-Hand Initiative)’에도 참여하겠다는 정치적 의지를 명시적으로 나타내었다고 밝힌 바 있다.

북한개발협력의 주체는 명백하게 북한이나 통일의 잠재적 비용을 축소하는 측면에서 한국에게도 북한의 발전 수준과 북한 주민의 삶의 질 수준은 매우 중요한 문제이다. 특히 한반도의 평화공존과 공동 번영, 나아가서 경제공동체 형성을 전제로 할 때 북한이 저발전을 극복하는 방안을 찾는 것은 남북 공동의 정책적 관심사라고 할 수 있다.

살펴본 바와 같이 지식공유 프로그램은 북한이 정부주도적 발전 욕구를 공공서비스를 제공하는 역량 증진으로 전환할 수 있는 방안이자,

제재 하에서 남북협력의 물꼬를 틀 수 있는 새로운 모델로서 중요한 의미를 갖는다. ‘기술과 제도의 단순한 이전’이 아니라 북한에 필요한 지식과 기술이 북한 내에서 확대 재생산되기 위해서는 지식공유 프로그램의 이행이 적절하게 이행될 수 있는 제도와 환경구축, 그리고 대내외 행위자들 간의 협력 거버넌스 실제 개발역량을 강화하는 데 있어 필수적인 요소라는 점이 다시 한번 강조되어야 할 것이다.

## 제10장

# 남북 지식공유 추진방안\*

본 장에서는 앞서 제7장, 제8장, 제9장에서 분석한 통계, 경제특구, 농업 및 보건부문의 기술협력과 지식공유 사업에 대한 평가와 향후 남북 지식공유 추진을 위한 방향성에 대한 분석을 기반으로 남북협력에 방점을 둔 지식공유 사업의 추진방안을 검토한다.

통계분야의 경우 사회주의 체제의 특성상 정보공개에 정치적 부담이 크다는 점에서 북한의 민감도와 수용성을 종합적으로 고려한 단계별, 부분별, 공여자별 추진방안이 필요하다. 따라서 지식공유 사업의 단계를 개발협력 구축기, 활성화기, 성숙기로 상정하여 남북협력의 관점에서 남한 정부나 전문기관, 민관 부문의 역할을 고민하고 협력을 주도할 수 있는 구체적인 행위주체와 내용을 검토해 볼 필요가 있다.

경제특구의 경우 북한은 외자유치를 통한 재정문제를 해결하고 해외 기업으로부터 선진기술을 도입하는 등 특구를 활용하여 취할 수 있는 이익이 크다는 점에서 향후 국제정세가 우호적으로 바뀔 경우 특구에서 지식공유 사업 추진에 적극적으로 나설 것으로 예측된다. 제8장에서 강조하였듯, 경제특구에서 지식공유 사업 추진을 위해서는 개인적 차원에서 인적 역량강화와 함께 조직적 차원에서

\* 제9장 작성을 위해 자문해 주신 통일연구원 나용우 부연구위원님께 깊이 감사드립니다.

협력을 위해 필요한 전담기구나, 전문연구기관, 협의체의 수립이나 활용방안에 대한 구체적인 실현 가능성을 살펴봐야 한다. 특히 경제 특구에서의 협력은, 특구라는 특성상 한국기업의 참여와 남북 지방자치단체간의 교류까지 포괄하여 탐색할 수 있다는 점에서 상호이익의 관점에서 북한의 역량강화 뿐 아니라 남한의 균형적 발전까지 고려하는 지식공유의 방향성에 대한 중요한 함의를 가진다. 사회개발 분야로서 농업과 보건부문의 지식공유 사업은 체제전환 이전 초기단계에 북한의 기초적인 사회적 수요를 충족하기 위한 준비과정에 방점을 두고 있다는 점에서 남한정부의 역할에 대한 중요한 시사점을 준다. 특히 개인의 역량이 기관, 국가로 연계될 수 있도록 지식과 기술의 재생산과 확산을 가능하게 하는 구심점으로 정부의 역할을 조망하여 과거 남북협력에서 노정된 한계를 보완할 수 있는 협력체계에 대해 탐색하는 기회를 제공한다는 점에서 향후 남북 지식공유 사업을 구상하는데 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

## 1. 남북교류협력에서 지식공유의 의의

북한은 통계자료 공개에 대한 민감성이 높다는 점에서 국제정세와 북한의 수용 수준에 따른 단계별 추진방안이 필요하다. 통계자료는 북한의 실제 상황을 여과없이 보여주는 지표가 된다는 점에서 북한은 통계자료의 열람과 공개를 조선민주주의인민공화국 통계법에 의거해 매우 엄격하게 관리하고 있으며 내부적으로도 접근을 제한하고 있다. 통계는 개발협력 프로그램을 계획하고 이행하는데 필수적이라는 점에서 모든 부문에 중대한 영향을 미친다. 특히 국제기구와 OECD



DAC 회원국과 같은 주요 공여국들은 효과적인 개발협력 전략 수립과 실행을 위해 수원국에 다양한 통계 자료를 요구해오고 있다. 하지만 북한을 비롯한 대부분의 개발도상국은 국가통계 시스템과 제도가 미비하며, 재정적 부족으로 원활한 투자도 이뤄지지 않고 있는 실정이다. 북한의 통계역량도 국제사회가 요구하는 수준에 미치지 못한다는 점에서도 많은 문제가 노정되고 있다. 가령, 북한의 지표산출 방식은 국제표준 기준과 달라 북한의 경제지표를 이해하는 데 어려움으로 작용한다. 또한 북한이 공개하거나 제공하는 통계자료는 매우 부족한 실정이다. 이처럼 북한 통계자료의 양적 및 질적인 측면에서 노정되는 문제는 복합적으로 작용하여 북한통계에 대한 신뢰성을 저하시킨다. 이러한 문제점들은 북한의 경제적 여건, 사회적 환경 등 실질적인 상황을 파악하고 모니터링하는 데 장애요소가 되어 개발협력의 효과적 이행을 위한 정책 수립에 부정적 영향을 미칠 수 밖에 없다. 따라서 북한도 개발협력의 적극적 지원을 유도하고 효과적인 성과를 도출하기 위해서는 국제사회가 요구하는 수준의 통계역량이 반드시 필요하다.

무엇보다 북한 통계역량 강화를 위한 지식공유 사업은 남한의 입장에서 필요가 크다고 할 수 있다. 북한 통계 자료의 부족은 남북협력을 추진하거나 대북정책을 수립하는 데 한계로 작용하고 있다는 점에서 개선해 나가야 할 부분으로 지적되고 있기 때문이다. 남북 통계협력은 북한의 통계역량을 제고할 뿐 아니라 그 과정에서 북한의 정보를 습득하여 북한에 대한 이해를 높이고 남북간 정보교류를 촉진하고 표준화된 통계체계를 구축할 수 있는 기회가 될 수 있다. 예를 들면, 2010년 UNFPA가 북한센서스 기술지원을 이행할 때 한국통계청이 자문역할을 이행한 바 있다. 통계청은 북한에 한국의 '2010년 한국의

인구주택총조사 기본계획서'를 제공하였으며 센서스 기술을 전수하였다. 이 과정에서 북한의 센서스에 사용된 북한의 자료를 확보하기도 했다.<sup>343)</sup>

북한은 경제특구를 통한 대외개방 확대를 추진하여 경제문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 특히 김정은 집권 이후 경제개발구의 외자유치 개발을 위한 제도적 기반을 마련하고 24개의 경제개발구를 지정하였다. 김일성과 김정일 시기에 지정한 경제특구는 5개라는 점에서 김정은 정권은 선대의 그 어떤 시기보다 외자 유치에 적극적으로 나섰음을 알 수 있다. 하지만 북한의 핵문제로 인한 유엔의 포괄적 제재와 국제사회와 북한의 관계 경색 그리고 코로나19로 인한 국경 봉쇄로 2016년 이후 경제특구 관련한 북한의 동향은 파악하기 어려운 상황이다. 이와같이 현재 북한은 대외관계 경색으로 자력생산을 강조하며 경제특구의 추진이 어려운 상황이지만, 지속적으로 경제특구를 활용한 외자유치와 지방발전에 높은 관심을 표명해 왔다는 점에서 경제특구를 대상으로 한 남북협력을 면밀히 준비해 나갈 필요가 있다.

사회개발 분야로서 농업과 보건은 북한에 본격적인 개발을 이행할 수 있는 환경의 도래 전이나 개혁개방 이전 단계에서 가능한 북한의 기초적인 사회적 필요를 충족할 수 있는 유용한 남북협력 분야로 제9장에서 검토하였다. 작금의 엄중한 정세에서 체제안전을 최우선으로 하는 북한에 시장경제 도입을 위한 지식공유 사업이 수용되기 어렵다는 점에서 긴급한 북한의 사회적 수요를 지원하고 민감성은 상대적으로 낮은 농업과 보건부문의 지식공유와 기술협력의 현실적 필요성을 강조한 것이다 2000년대에 지식공유 사업의 주요 목표가

---

343) 손주희(2021), pp.27-28.

체제전환국이나 체제전환을 준비하는 국가들을 대상으로 시장경제 도입을 지원을 위해 활발하게 추진되었다. 따라서 기존에 북한에 이행된 기술협력 및 지식공유 프로그램도 북한의 체제전환을 고려했을 때 필요한 제도적 기반과 역량을 제고시키는 내용이 주를 이뤘다. 북한은 자국의 경제발전을 위해 필수적인 시장경제, 공공행정, 금융 및 무역에 대한 교육을 요청하면서도 체제에 위협이 되는 부분에 대해서는 거부하거나 내용을 조정하는 모습을 보여왔다. 따라서 현 제 재강화 국면과 북한의 민감도 및 사회적 필요를 고려했을 때 농업과 보건은 지금 이행할 수 있는 지식공유 사업으로서 면밀하게 검토해볼 필요가 있다. 과거에 이행된 농업과 보건분야의 지식공유와 기술협력 프로그램은 단순한 기술이전 위주로 진행되었고 교육의 과정에서 지식과 기술을 확대할 수 있는 허브기관과 협력 플랫폼 부재로 효과적으로 목표를 달성하고 지속적인 협력을 이행하는 데 어려움이 있었다. 따라서 향후에 추진될 농업과 보건분야의 지식공유 프로그램은 단편적이고 파편화된 과거의 한계를 뛰어넘어서 접근해야 한다.

## II. 남북 지식공유 추진방안

본 절에서는 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유 단계를 개발협력 구축기, 활성화기, 성숙기로 구분하여 이행 가능한 지식공유의 내용과 참여 주체를 분석하였다. 개발협력 구축기 단계에서는 여전히 국제정세 변동이라는 정치적 리스크가 협력을 저해하는 주요 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 민관 영역보다는 정부와 같은 공공 부문의 역할이 중심이 될 수 있다. 따라서 주요 공여자는 남한정부와 유엔 산하기관

및 국제기구, 국내외NGO로 판단된다. 아울러 이 단계에서 추진할 수 있는 지식공유 프로그램은 교육과 연수 위주로 진행된다는 점에서 상호 이해할 수 있는 언어를 사용하고 북한에 대한 전문적인 연구와 KSP 경험이 풍부한 남한 정부가 주도적인 역할을 할 수 있을 것이다. 남한 정부는 오랫동안 대북협력을 이행해오며 전문성과 신뢰를 축적해온 WFP나 WHO와 등과 같은 유엔 기구와 OECD DAC 회원국으로서 주요 대북공여자로 판단되는 스웨덴과 스위스와 같은 다양한 주체들을 활용하기 위한 노력도 병행해야 할 것이다. 대북 개발협력을 주도해 오고 있는 주체들과 다자협력을 하는 방식은 현재의 포괄적 대북제재와 북한의 대외관계 경색국면에서 유용하다고 판단된다. 예로, 남한정부는 UNESCAP을 통한 북한의 통계 기술지원 및 역량강화 사업에 재정적 지원을 한 바 있다. 남한정부가 유엔의 개발협력기구를 활용하여 북한의 통계역량강화를 위한 지식공유 사업을 추진하는 경우 유엔의 개발협력 사업 원칙상 가능한 수준에서 남한의 기관을 다양한 수준과 방식으로 참여할 수 방안에 대해서도 검토해볼 필요가 있다. 유엔기구가 협력 사업을 추진하기 위해 작성하는 사업계획안(Project Document) 과정에서 남한이 자문역할을 할 수 있다면 북한과 남한, 유엔기구 모두에게 도움이 될 수 있다. 북한은 일반적인 개발도상국의 개발협력 사업과 다른 특수성이 있으며 남한은 어떤 나라보다 북한에 대한 이해와 관심이 크다는 점에서 남한의 북한 전문가는 효과적인 자문을 제안할 수 있을 것이다. 이는 유엔의 입장에서든 원조효과성 측면에서 도움이 될 수 있다. 가령, UNESCAP이 대북사업을 진행할 때 남한의 대북 정책 방향성을 반영하여 정책을 수립하는 것에 대해서 논의해 볼 수 있을 것이다.<sup>344)</sup>

---

344) 손주희(2021), pp.27-28.

개발협력 활성화 단계에서는 정치적 리스크가 완화되어 제한적 수준에서 민간 부분의 참여가 가능한 환경이라고 전제할 때 민간 부분의 역할이 중요하다. 최근 개발재원에 있어 민간 부문이 가장 큰 비율을 차지하고 있다는 점에서, 중장기적 관점에서 민간의 주도적인 역할이 부각되고 있는 추세이다. 정부는 민간의 참여를 확대하기 위해 재정적 기술적 지원을 확대하고 필요한 제도를 마련하는 역할을 제공해야 한다. 예로 들면 남북 통계협력을 종합적으로 지원하는 민간협력 기구를 설치하여 남북간 정기적인 교류하고 북한과의 정보교류를 촉진시킬 수 있다. 이러한 교류는 남한의 통계학회나 조사협회와 같은 민간 연구소들이 주축이 될 수 있으며 남북 전문가들의 인적 교류와 공동연구를 통해 민간 부분의 참여를 더욱 활성화할 수 있을 것이다.<sup>345)</sup> 또한 남북협력기금을 집행하는 한국수출입은행과 같은 금융기관이 공공 부분의 보증과 보험 형태와 같은 제도적 지원의 제공을 통해 민간 부분의 참여를 제고할 수 있을 것이다.

개발협력 성숙 단계에서는 정치, 경제적 리스크가 상당수준 해소되어 북한의 태도와 내부 조건도 전향적으로 변화하여 여지식공유 사업에 대한 수용도가 높아진 상황이다. 따라서 북한이 국제금융기구에 가입할 수 있는 환경과 여건이 조성된 상황으로 전제했을 때, IMF와 세계은행과 같은 국제금융기구가 주도하는 대규모 지원이 추진될 수 있다. 이 과정에서 남한 정부는 삼각협력(triangular cooperation)의 일환으로서 역할을 수행할 수 있다. 예로, 한국통계청은 2020년 SDGs 지표 전문가그룹(Inter-agency and Expert Group in SDG Indicators)<sup>346)</sup>으로 선출되어 동아시아 5개국(한국, 북한, 중국, 일본,

345) 김경태·양문수·이재호·김영진(2013), pp.98- 99, 107.

346) 글로벌 SDG 지표 프레임워크 개발 및 개선을 위해 28개국의 통계청으로 구성된 전문가 그룹

몽골)을 대표하여 글로벌 지표 개발 및 개선, 지표 작성 방법론 개발, SDGs 통계역량강화 활동에 참여한 적이 있다는 점에서 남북한 통계 협력을 주도하고 국제금융기구와 삼각협력을 추진하는데 필요한 수준의 통계역량과 국제적 리더십을 가지고 있다.<sup>347)</sup> 또한 통계부분의 지식공유 사업을 장기적 관점에서 체계적으로 추진하기 위해서는 ‘남북 통계 협의체’를 구축하여 운영할 필요가 있다. 통일부, 통계청, 통계진흥원 등이 주도하여 북한의 중앙통계청과 같은 관련 담당자들을 주요 카운터 파트너로 참여하게 하고, 국가정보원, 코트라, 기상청, 농촌진흥청, 한국은행과 같은 북한 통계를 주요하게 다루는 남한의 전문기관의 참여도 구조화하도록 설계할 수 있다.<sup>348)</sup> 이와 같은 협의체의 운영은 남북의 통계관련 전문기관들이 정보를 교류하고 적극적인 네트워킹을 할 수 있는 플랫폼으로서 남북 통계협력의 전문성과 지속성을 제고하는데 중요한 기능을 할 것으로 사료된다.

경제특구 분야의 지식공유 사업을 추진하기 위해서는 제8장에서 논의되었듯이 개인, 조직, 제도적 차원에서 모색할 필요가 있다. 개인적 차원에서는 인적 역량강화, 조직적 측면에서도 기구의 구축 그리고 제도적 측면에서는 공고한 법제도의 수립을 들 수 있다. 개인적 차원에서는 경제특구를 담당하는 인력들의 역량 강화를 위한 교육 기회를 확대하고 남북간 상호 교류를 활성화해야 한다. 과거 북한의 경제특구·개발구 사업에 있어 핵심적인 문제로 지적되었던 것이 경제특구·개발구를 개발하고 운영할 수 있는 인적·제도적 역량 문제였다. 북한 인력의 역량강화를 위해 KSP의 경험을 활용하여 남북간 직접

347) 통계청 웹사이트 <[https://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=383118&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=383118&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=)> (검색일: 2022.10.27.).

348) 김경태·양문수·이재호·김영진(2013), pp.92-93.

지식공유 사업을 추진할 수도 있다. 다만 현재와 같은 남북관계 경색 국면에서 북한은 남한의 지원을 거부하고 있다는 점에서 간접적 방식을 활용할 필요가 있다. 제6장에서 살펴보았듯이, 스웨덴은 조선익스체인지와 같은 지식공유 프로그램 운용에 전문성이 높은 국제NGO에 지원하며 북한 관료들을 대상으로 정책, 경영 등 교육을 실시한 바 있다. 남한도 제3국과의 협력하여 북한에 시장경제교육사업을 이행하며 간접적으로 북한을 지원한 경험이 있다. 기획재정부는 2000년 후반에 중국의 대학들과 함께 북한 관료와 학자를 대상으로 연수와 교육 프로그램을 진행하였다. 국내NGO는 주로 개발협력과 연계한 교육사업을 추진하기도 했다. 이처럼 북한 인력의 역량강화를 위해 한국정부는 제3자의 행위자를 우회하는 방식을 활용해 왔지만, 이러한 지원사업을 보다 체계화하고 중장기적 관점에서 정책을 추진해 나가야 한다. 과거에 실시된 역량강화 사업을 분석하여 효과적인 프로그램을 수립하고 이를 기반으로 중장기적 관점에서 단계적 추진방안을 도출할 필요가 있다.<sup>349)</sup> 조직적 차원에서는 남북이 공동으로 운영할 수 있는 투자유치 전담기구나 양국의 전문가로 구성된 싱크탱크 등을 추진할 수 있다. 과거 개성공단 개발과 관련하여 공동으로 개성공단을 개발한 남북이 공동으로 해외투자 유치전략을 수립하고 장기적 관점에서 유치전략을 이행할 공동 투자유치기구 마련의 필요성이 제기된 바 있다.<sup>350)</sup> 남북 공동으로 예산을 출연하고, 양측의 전문인력들로 구성하며 투자 전략 수립부터 실질적 활동의 이행까지 실행해 나가는 방식은 경제특구·개발구 사업에도 검토해 볼 수 있다.<sup>351)</sup>

349) 양문수·이석기·김석진(2015), p.89.

350) KOTRA·산업연구원(2013), pp.274-276.

351) 양문수·이석기·김석진(2015), p.95.

한편, 대외개방 정책에 있어 김정은 정권의 차별점은 김정일 정권의 모기장식 접근방식에서 확장되어 경제특구 개발구를 중앙 및 지방급으로 이원화하여 지방의 특징과 비교우위에 따른 특화된 경제개발구의 추진이 가능하다는데 있다.<sup>352)</sup> 북한 당국은 지역간 불균형 문제를 중대하고 인식하고 지방인민위원회가 구축할 수 있는 지방단위의 경제특구를 확대하고 있으며 지방기업에도 무역권을 부여하는 등 자율성을 허용하여 자체적 발전을 장려하고 있다. 따라서 남북의 지방자치단체를 연계한 지식공유 사업을 논의 및 추진해 나가는 것도 중요하다. 경제특구를 통해 외자유치 뿐 아니라 지역개발도 동시에 달성하고자 하는 당국의 방침에 따라 특구에서 지방의 역할이 더욱 부각되고 있는 것으로 보인다. 지방자치단체는 지식공유 사업을 추진할 수 있는 재정 및 자원을 동원할 수 있는 능력이 있으며 특히 남북이 접경하는 지역간의 협력은 남북 정상간 합의되고 추진한 적도 있다. 남북 접경지는 상호 직접적 영향을 받게 되는 지리적 특성으로 남북 협력의 필요성이 크다는 점에서 접경하는 지방자치단체간의 지식공유 사업을 시작하는데 적합한 후보군으로 사료된다. 이후 한반도 수준으로 확장하여 남북 지방자치단체별 특성에 맞게 매칭하여 협력 수준을 확대하는 것은 남한의 균형발전 측면에서도 긍정적이라고 볼 수 있다.

이후 한반도 수준으로 확장하여 남북 지방자치단체별 특성에 맞게 매칭하여 협력을 확대하는 것은 남북 간 지방수준의 상호교류를 활성화하고 한반도 균형발전을 추동도하는데 긍정적인 기능을 할 수 있을 것이다. 남북 지방자치단체간 협력 활성화를 위한 제도도 마련되었는데 2019년 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」의 개정으로 지방자치단체도 대북지원 사업자로 지정될 수 있으며, 2020년

352) 조선민주주의인민공화국 경제개발구법 제20조



「남북교류협력에 관한 법률」 개정으로 지방자치단체 주도의 남북교류협력도 가능하게 되었다.<sup>353)</sup> 경기도와 강원도를 비롯한 많은 도시들이 북한과의 교류에 적극적인 참여를 표명해오고 있는 것도 향후 지방간 지식공유 사업에 긍정적인 요소로 작용할 것으로 전망된다. 한편, 북한의 경우 경제특구·개발구에 대한 인식과 지식 등에 있어 중앙과 지방간 격차가 크다고 볼 수 있다. 따라서 지방의 전문인력들에 대한 체계적인 교육과 훈련이 제공될 필요가 있다. 그동안 국제사회나 남한정부를 통해 실시된 프로그램들은 주로 중앙부처의 고위 관료들이나 엘리트들 또는 중앙에서 관리하는 특급기업소의 관리들을 대상으로 실시되었다는 점에서 지방단위까지 역량강화 교육을 확대할 필요가 있다. 또한 남한의 기업을 적극 활용해야 한다. 북한은 남한정부가 주도하는 교육 프로그램에는 부정적이거나 소극적인 태도를 보였지만 국제기구, 외국정부, 국내외 NGO, 한국기업에 대해서는 상대적으로 유연한 태도를 보였다. 특히 한국기업은 향후 북한 진출 시 북한의 경제 및 산업 현황, 기술의 수준, 인적 네트워크를 파악하기 위한 기회로서 지식공유 프로그램을 활용할 수 있다. 예로, 한국기업의 해외사업장을 활용하거나 외부에 진출해 있는 한국 금융기관이 해외법인을 통해 자본 유치에 필요한 법·제도 수립이나 금융기법 등을 전수할 수 있다. 이 과정에서 한국기업 상공회의소나 코트라 등이 지식공유 사업을 지원하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.<sup>354)</sup> 또한 주요 지자체 출연 연구기관들인 서울연구원, 경기연구원, 강원연구원 등과 기술 및 인력 교류 협력도 가능할 것이며 특히, 남한 각 지역의 산학연관 및 지역혁신기관과의 유기적 협력 네트워크 구축을

353) 대한민국시도지사협의회, <<https://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000008/view.do?ntId=13168&menuNo=200088>> (검색일: 2022.10.26.)

354) 양문수·이석기·김석진(2015), pp.90-91.

강조하는 테크노파크와 연계 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이와 같이 북한의 경제특구 개발 활성화를 위한 지식공유사업의 추진은 북한의 발전뿐 아니라 한반도 국토 전체의 균형 발전의 관점에서 남북 모두의 지역 경제 활성화에 기여할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.

농업과 보건의 경우 본 연구에서는 체제전환 이전 단계에서 이행 가능한 분야로서 방점을 두고 있다는 점에서 초기단계에 있어 정부의 역할에 대한 중요한 시사점을 주고 있다. 농업과 보건의 분야별 특성에 따라 세부적인 내용은 달라질 수 있지만 지식공유 사업을 통해 개인의 역량을 제고하고, 증진된 개인의 역량은 기관, 그리고 더 높은 수준인 국가의 역량강화로 확장될 수 있는 방식으로 설계되어야 한다. 이처럼 북한의 제도 전체에 영향을 미치는 방식으로 지식공유가 확장되기 위해서는 기술과 지식이 재생산되고 확산될 수 있는 협력기반이 마련되어야 한다. 이를 위해 층위별 다양한 행위자들의 협력을 극대화할 수 있는 플랫폼으로서 거버넌스가 구축되어야 한다. 또한 국가의 역량강화로 확장되는 결과를 담보하기 위해서는 지식과 기술의 재생산과 확산을 담당할 허브 기능으로서의 전문기관을 수립하거나 그에 상응하는 역할을 할 수 있는 협의체를 구성해야 한다. 이 모든 과정에서 정부의 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 전문기관, 정부 부처, 민관기관 등 다양한 협력 주체들의 원활한 소통과 교류를 위해 정부가 주도하여 협의체나 거버넌스를 구축하고 성공적으로 운영해 나갈 때 때 협력의 지속가능성은 제고될 수 있기 때문이다. 과거 남북협력에 있어 주요한 문제로 제기되었던 것도 협력 당사자들과 이해관계자들 간의 소통부족과 부분별 협력체계 구축의 문제였다.

특히 최근 부각되고 있는 다양한 행위자가 수평적 수준에서 협력하는

네트워크형 거버넌스체계는 거버넌스 행위자간 갈등 조정에 실패하거나 전문가에 대한 지원 체계가 제대로 구축되어 있지 않은 경우 외부의 부정적 변수에 취약할 수 있음이 제기되고 있다. 따라서 복잡한 정치적, 이해관계를 가진 다양한 협력주체들이 역동적으로 상호작용하면서 효과적으로 기능하기 위해서는 결국 거버넌스 체제의 중심을 공적이고 효과적으로 관리할 수 있는 정부의 역할이 중요하다. 정부의 역할은 과거의 전통적 통치방식인 중앙집권적 지시나 통제가 아닌 메타 거버넌스(meta governance)로서의 기능을 의미한다. 메타 거버넌스는 거버넌스의 방향을 설정하고 다양한 행위자들의 역할을 조정하며 그 과정에서 조정되는 갈등과 문제를 관리할 수 있는 역할을 제공하는 것에 있다. 특히 협력 당사자들이 거버넌스 체제하에서 자율적으로 각자의 역할을 해나갈 수 있는 기반을 마련하여야 한다.<sup>355)</sup> 현 남북관계 경색 국면을 고려했을 때 그리고 향후에 남북관계의 부침으로 인해 협력이 중단될 수 있는 위기가 도래할 수 있다고 전제했을 때 지식공유를 이행하는 다양한 주체들에게 자율성을 부여하여 남북협력을 지속할 수 있는 분권형 협력이 가능한 거버넌스의 구축이 필요하다. 따라서 정부가 중심을 가지고 조정자, 지원자로서의 역할을 제공해야 한다. 현재 대북 지식공유 관련 담당은 통일부가 관장하고 있지만 인도협력국, 교류협력실로 분산되어 있어 효율적인 추진이 어렵다는 점에서 지식공유와 기술협력을 주도적으로 수행할 수 있는 방안을 마련하는 것도 요구된다. 있다. 또한 개발도상국을 대상으로 하는 지식공유 사업은 외교부와 기재부 등 여러 부처에서 담당하고 있다는 점에서 부처별 소통할 수 있는 협의체를 마련할 수 있으며 이를 위해 국책연구기관인 통일연구원, 외교안보연구원, 대외경제

---

355) 산림청(2014), pp.65-67.

정책연구원 등을 활용할 수 있을 것이다.

민간차원의 지식공유 사업 활성화 측면에서 정부는 민간의 활동을 적극적으로 지원하고 개별 자율성을 보장하고 실질적인 민관협력 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 통일부는 지자체, 민간단체와 각각 ‘지자체 남북교류협력정책협의회’와 ‘인도협력 민관정책협의회’ 등을 운영해왔으나 형식적으로 법적 기반이 없는 단순 협의에 불과하였고 내용적으로도 협력보다는 중앙정부에 의한 효율적 관리를 위한 성격이 강했다는 점에서 지식공유협력 분야에서부터 새로운 민관협력 거버넌스의 구축이 필요하다.

## 맺음말

---

지식공유는 개도국의 경제·사회 발전을 위한 도구로써 활용되어 왔다. 개인, 조직, 제도를 대상으로 하는 지식공유는 폭넓은 분야에 활용될 수 있는 지원형태라는 점에서 주요 국제기구와 공여국에서 주목받아 왔다. 또한 오랜 기간 시행착오를 겪으면서 역할이 확대되고, 중요도가 높아지게 되었다. 지식공유는 개별 프로젝트를 보조하는 부수적인 요소에서 독립적인 요소로 부상하게 되었다. 지식 자체가 개발의 발전동력 역할을 담당하게 된 것이다. 이러한 점은 지식기반 경제가 선진국 GDP의 약 50%를 차지한다는 보고를 통해서도 확인할 수 있다. 그리고 한국의 발전 과정에서도 어렵지 않게 확인할 수 있다. 흥미로운 점은 김정은 정권의 발전전략에 있어서도 지식의 중요성이 부각되고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고, 대북 지식공유 사업은 여러 가지 제약요소로 인해 제한적인 범위에서만 실시되었다. 이에 본 연구는 북한 개발역량 강화를 위한 지식공유 모델을 탐색하기 위해, 국제사회의 담론, 북한의 발전전략, 대북 및 대개도국 지식공유 사례분석을 실시하였다. 이를 바탕으로 북한개발협력 전 단계에 적용될 수 있는 통계분야, 개혁·개방 및 민간투자의 촉매제로 작용하는 경제특구, 인도적 위기 해소 및 사회발전을 위한 사회분야를 중심으로

지식공유 모델을 탐색해 보았다. 분석의 결과 얻은 주요 시사점 및 방향성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 중단기적 관점에서 지속 가능한 지식공유 모델 구축이다. 북한은 국제사회와의 지식공유를 발전의 동력으로 활용해야 한다는 것을 인지하고 실천적 방안을 모색하고 있다. 여기서 말하는 지식이란 과학기술, 정보, 통신 등 첨단 산업에 국한되는 지식이 아닌, 사회 전 분야에 걸친 지식과 기술을 의미한다. 지식을 발전동력으로써 중요하게 인식한다는 점은 국제사회와 북한이 매우 유사한데, 이 점에 주목하지 않을 수 없다. 북한의 저개발상태를 고려할 때 단계적이고 장기간의 지식공유가 요구될 것이다. 주지하다시피 현재 대북제재가 북한개발협력의 제약요소로 작용하고 있지만 교육, 연수, 자문 등을 중심으로 하는 지식공유는 물품 반입이 필요한 사업과 달리 제재를 덜 받기 때문에 상대적으로 대북제재 완화 초기부터 추진 가능할 것으로 예상된다. 이에 장기화되고 있는 인도적 위기, 북한의 필요와 우선순위, 정치적 민감도와 수용성을 고려하여 중단기적 지식공유 모델 구축이 필요하다.

둘째, 북한의 주인의식이다. 지식공유 사업을 포함한 개도국 지원에 있어 수원국의 발전전략, 필요와 우선순위를 충분히 고려하여 개발협력 프로그램을 구성하는 것은 매우 중요하다. 지식공유가 전통적인 개발협력 방식의 한계를 극복하는 대안으로 기능하기 위해서도 수원국의 주인의식이 충분히 갖추어져야 할 것이다. 공여국 중심의 일방적인 지원 계획 수립은 지원 효과를 저해하는 핵심적인 요소로 지적되어온 점을 상기할 필요가 있다. 북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유 사업에 있어 주인의식을 제고하기 위해서는, 북한과 당국 간 협의를 통해 지식공유의 필요성을 인식시키고 수원국의 필요에 기준

해 우선순위를 선별해야 할 것이다. 다만, 현재 당국 간 협의가 원활하게 이루어지기 힘든 현실을 고려하지 않을 수 없다. 따라서, 본 연구는 향후 원활한 지식공유를 위해 다양한 사례 분석을 비롯하여 국제사회의 논의, 북한의 발전전략, 정치적 민감도, 지원분야에 대한 수용성 등에 대한 종합적인 분석을 시도하였다. 통계분야, 경제특구, 사회분야는 다음과 같은 측면에서 북한의 주인의식 제고에 기여할 수 있을 것이다. 통계는 북한개발협력의 모든 과정 및 분야에 적용할 수 있으며, 경제특구는 민간투자 활성화를 촉진하는 핵심 요소이고, 사회분야는 장기화되고 있는 인도적 위기 해소에 필요한 분야라고 할 수 있다. 북한은 이러한 분야에 대해 스스로 지식공유 사업을 요청해왔고 사업이 추진되는 과정에서 높은 주인의식을 보여 주었다. 통계, 경제특구, 사회분야는 외부로부터 실질적인 지원을 얻기 위한 촉매제로 작용할 수 있을 것이기 때문에 북한의 주인의식 제고에도 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 지식공유에 있어 한국의 역할이다. 대북 지식공유에 참여할 수 있는 공여자는 분야별 유엔 기구 및 국제기구, INGO, 북한과 개발협력 사업을 추진했던 공여국, 남한의 정부, 연구기관, NGO 등으로 다양하다. 유엔 산하기구는 지금까지 북한과 다양한 협력사업을 실시하였고, IMF 및 세계은행그룹과 같은 국제금융기구는 거시경제 분야에 있어 지식공유 사업의 경쟁력을 보유하고 있다. 그럼에도 불구하고 지식공유에 있어 남한은 타 공여국 및 국제기구에 비해 비교우위가 있다. 사례분석에서도 알 수 있듯이 ‘지식’을 공유하는 과정에서 언어가 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 한국의 경제·사회 발전경험 및 KSP를 통해 개도국과 발전경험을 공유했던 경험도 향후 북한 개발역량 강화를 위한 지식공유에서 활용할 수 있을 것이다. 무엇보다 북한에 관한

폭넓은 분야의 전문가가 있는 것도 간과할 수 없다. 한국은 다른 공여자보다 북한에 대한 이해가 높다고 할 수 있다. 대북 지식공유 사업에 있어 한국이 가지고 있는 비교우위를 바탕으로 이니셔티브를 행사할 수 있을 것으로 기대한다.

넷째, SDGs 이행을 위한 지식공유 사업이다. 경제성장, 사회통합, 환경적 요소를 고려한 SDGs는 주요 공여국 및 국제기구, 북한, 남한이 공유하고 있는 보편적인 개발협력의 언어라고 할 수 있다. SDGs는 지식공유 사업 추진에 있어서도 다양한 행위자가 유기적으로 협력할 수 있는 단초로 작용하여, 과거 대북지원 때의 분절화(fragmentation)의 문제를 보완할 수 있을 것이다. SDGs에 기반한 북한개발협력 정책 수립은, 앞서 제시한 중단기적 지식공유 모델 구축, 북한의 주인의식 제고 및 한국의 역할을 제고하는 데도 활용할 수 있다. 구체적으로 SDGs를 활용하면, 지원 우선순위 분야 선정, 남한의 경험, 통계지표의 활용이 가능하기 때문이다. 북한은 UNSF 2017-2021, VNR 등에서 SDGs에 기초한 우선 지원분야를 17개 SDGs 목표 가운데 4대 우선 분야로 농림업(SDG 2), 물과 위생(SDG 6), 에너지(SDG 7), 환경(SDG 13, 14, 15)를 발표하였다. 우리 정부와 국제사회는 SDGs 이행을 위해 개도국을 지원하고 있으며, KSP를 비롯한 다양한 지식공유도 활용하고 있다. SDGs 이행을 객관적으로 나타내는 통계지표(indicator) 북한의 발전 정도를 타 개도국과 동일한 기준으로 비교할 수 있다. 북한의 통계역량 강화를 통해 현재 저개발 상태를 SDGs 지표 기준에 따라 집계한다면, 향후 국제사회의 협력을 받는 데도 크게 기여할 수 있을 것이다.

본 연구가 주목한 지식공유는 우리 정부의 대북정책 및 한반도 평화체제 구축, 북한 주민의 삶의 질 개선, 북한의 개발역량 강화,



국제사회의 SDGs 이행과 같은 다양한 정책 수요를 동시에 충족시킬 것이다. 본 연구에서 진행한 이론적 탐색, 대북 및 대개도국 사례분석, 분야별 모델 탐색이 향후 대북 지식공유 사업을 모색하는데 있어 기초자료로 활용되길 바란다.

## 참고문헌

---

### 〈국문 문헌〉

- 강윤희. “러시아 지방정부와의 한국 KSP 사업: 성과와 한계, 그리고 발전을 위한 제언.” 『러시아연구』. 제27권 1호, 2017.
- 강일규. “북한의 시장경제 교육 현황과 개선 방안.” 『통일경제』. 제93호, 2008.
- 국립통일교육원. 『북한 이해』. 서울: 국립통일교육원, 2022.
- 권을·이주영. “국제사회의 다자 ODA 추진 현황과 북한 지원의 정책과제.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 제19권 2호, 2019.
- 권을 외. “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제.” 『KIEP 오늘의 경제』. 제21권 17호, 2021.
- 기획재정부·대한무역투자진흥공사·아태지역연구센터. 『2016/17 경제발전 경험 공유사업(KSP) 산업·무역 정책자문: 러시아 Russez: Russez 발전 전략 수립을 위한 정책 제언. V.1』. 세종: 기획재정부, 2018.
- 기획재정부·산업연구원·대한무역투자진흥공사. 『2014 경제발전경험 공유사업 II: 러시아 캄차카지방』. 세종: 기획재정부, 2015.
- \_\_\_\_\_. 『2014 경제발전경험 공유사업 II: 러시아 하바롭스크지방』. 세종: 기획재정부, 2015.
- 기획재정부 외. 『2014 경제발전경험 공유사업 II : 러시아 연해지방』. 세종: 기획재정부, 2015.
- 김경술. “북한의 에너지 인프라 현황과 향후 과제.” 『국토』. 제443호, 2018.

- 김근식. “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의의 관점에서.” 『통일과 평화』. 제2권 5호, 2010.
- 김민정·조태형. 『북한의 장기 경제성장률 추정: 1956~1989년』. 서울: 한국은행, 2020.
- 김수암 외. 『남북 지식협력: 현황 및 추진 방향』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 김종섭 외. 『유럽의 ODA 정책과 한·유럽 개발협력』. 서울: 대외경제정책연구원, 2012.
- 김지영. “국제개발협력 레짐 변천사.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『개발협력의 세계정치』. 서울: 사회평론아카데미, 2016.
- 김차영·김명철. “김정은 시대 북한의 경제 변화 방향성에 관한 연구: 북한 학술지 ‘경제연구’ 주제 분석을 중심으로.” 『통일연구』. 제23권 2호, 2019.
- 김태균. “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식 공유·역량발전의 유연성.” 『국가전략』. 제20권 4호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “북한개발협력을 위한 이론적 소고: 국제사회론을 중심으로.” 『국가전략』. 제23권 2호, 2017.
- 김혜주. “국제개발협력 관점에서 본 북한 역량강화사업 사례 평가.” 이화여자 대학교 대학원 석사학위논문, 2017.
- 문경연·박지연·송영훈. “대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색.” 『국제관계연구』. 제23권 1호, 2018.
- 박영실 외. “유엔 지속가능발전목표 (SDGs) 지표 프레임워크 구축과 통계의 역할.” 『조사연구』. 제18권 3호, 2017.
- 박인원 외. 『2012 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 라오스』. 서울: 한국개발연구원, 2013.
- 박종희. “국제개발협력의 기원과 구조적 변화 — 연속성과 불연속성.” 서울 대학교 국제문제연구소 편. 『개발협력의 세계정치』. 서울: 사회평론아카데미, 2016.
- 박지연·손혁상 외. 『북한개발협력과 지속가능발전목표』. 서울: 오름, 2020.
- 박지원. 『러시아 극동지역 개발현황과 한국의 협력방안』. 서울: 대한무역

- 투자진흥공사, 2017.
- 변상정·최경희. “김정은 체제의 ‘강성국가’ 건설 전략과 전망: ‘지식경제강국’을 중심으로.” 『동서연구』. 제24권 2호, 2012.
- 변현섭·한홍열. “러시아 특별경제구역(SEZ)의 문제점과 개선 방향: 선도개발구역 (ADT)에 주는 시사점을 중심으로.” 『슬라브연구』. 제33권 1호, 2017.
- 보건복지부. 『북한 보건의료 백서』. 서울: 한국국제보건의료재단, 2019.
- 북한동북아연구센터 편. 『지속가능한발전목표와 북한개발협력』. 서울: 한국수출입은행, 2021.
- 산림청. 『한반도 산림복원 및 국제산림협력 연구 사업단』. 대전: 산림청, 2014.
- 서봉균. “개발협력 분야 지식공유의 흐름과 국제사회 개발협력 기관들의 동향.” 『국제개발협력』. 제7권 2호, 2012.
- 손옥 외. 『주요 국제개발협력기관 지식공유사업 현황 연구』. 세종: 한국개발연구원, 2015.
- 손주희. “북한 통계부문의 지속가능한 협력방안 모색: 북한중앙통계국과 UN의 협력사례를 중심으로.” 『국제지역연구』. 제30권 3호, 2021.
- 손혁상. “프레임이론으로 본 국제개발협력의 ‘원조효과성’과 ‘개발효과성’ 담론 경합에 관한 연구.” 『국제정치논총』. 제53권 1호, 2013.
- 신원규·이규찬. “지속가능발전을 위한 글로벌 기술협력의 역할과 발전.” 『국제개발협력연구』. 제13권 4호, 2021.
- 양문수. “김정은 정권의 경제운영전략.” 『한반도포커스』. 제36권, 2016.
- 양문수·이석기·김석진. “북한의 경제 특구·개발구 지원방안.” 『중장기 통상전략연구』. 제15권 2호, 2015.
- 외교부. 『캄보디아 개황』. 서울: 외교부, 2019.
- 우리민족서로돕기운동. 『우리민족서로돕기운동 20년 백서: 나눔과 평화의 길, 그 스무 해의 여정』. 서울: 우리민족서로돕기운동, 2016.
- 윤미경·김종일·이재인. 『지식공유사업을 위한 개발도상국 발전제약요인 진단』. 세종: 한국개발연구원, 2020.

- 윤병수. “북한의 인적자원개발 현황과 향후과제.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제7권 10호, 2005.
- 윤석준. “EU 경계를 넘어선 수평적 유럽화: 스웨덴 및 스위스의 대북정책 사례를 중심으로.” 『평화연구』. 제23권 1호, 2015.
- 이강우. “해외공단 남북공동시찰의 의미와 성과.” 『통일경제』. 2010년 겨울호, 2010.
- 이경희. “북한 물 관리의 정치: 북한과 유니세프(UNICEF)의 물 협력에 대한 오스트롬(E.Ostrom)의 사회-생태 체계의 제도분석 프로그램 (PIASES) 적용.” 북한대학원대학교 박사학위 논문, 2019.
- 이기홍. “숫자로 통치한다.” 『사회과학연구』. 제56권 2호, 2017.
- 이두희·이승엽. 『지역산업역량분석을 활용한 북한 지역산업 발전 전략』. 세종: 산업연구원, 2015.
- 이석. 『북한의 통계』. 서울: 통일연구원, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 사회경제통계 분석과 재구축』. 세종: 한국개발연구원, 2014.
- 이석 외. 『1990-2008년 북한무역통계의 분석과 재구성』. 서울: 한국개발연구원, 2010.
- 이석기. “북한 국가경제발전 5개년계획 평가와 시사점.” 『월간 KIET 산업경제』. 제268권, 2021.
- 이석원·신재은. “지식공유형 ODA 사업의 평가: 정책형성이론과 KSP 사업 실증 분석결과를 활용한 대안적 평가 프레임워크.” 『행정논총』. 제55권 2호, 2017.
- 이성근·안성조·이관률. “기술이전성과와 결정요인에 관한 연구: 기술이전 센터를 중심으로.” 『한국지역개발학회지』. 제17권 3호, 2005.
- 이일청. “한국의 개발경험 공유.” 『국제개발협력』. 제8권 2호, 2013.
- 이정현. “북한인력 직무역량 개발 대북협력사업의 방식과 방향: 조선익스 체인지 사례를 중심으로.” 『아태연구』. 제27권 1호, 2020.
- 이종규. 『북한의 경제사회지표 분석: 복합지표조사(Mics)를 중심으로』. 세종: 한국개발연구원, 2019.
- 이종무·김태균·송정호. 『북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안』. 서울:

- 통일연구원, 2012.
- 이해정. “북한의 경제개발구 정책과 남북경제협력 방안.” 한국공인회계사회. 『남북경제협력 회계 통일이 우선이다: 북한 회계를 알면 북한 경제가 보인다』. 서울: 중앙북스, 2019.
- \_\_\_\_\_. “김정은 정권 10년 경제정책 추진 현황 평가.” 『KDB 북한개발』. 제25권, 2021.
- \_\_\_\_\_. “대북 제재 강화 이후 북한의 관광 정책 추진 동향과 과제.” 『수은 북한경제』. 제69권, 2021.
- \_\_\_\_\_. “개성공단 재개를 위한 검토와 향후 추진 과제.” 『통일과 법률』. 제50권, 2022.
- 이해정·강성현. 『김정은 시대 북한의 지방경제발전 정책 분석』. 서울: 현대경제연구원, 2022.
- 이해정·신훈식·이혜진. “텍스트 마이닝을 통한 김정은 시대 경제정책 분석.” 『국가전략』. 제27권 1호, 2021.
- 이해정·이용화. “개성공단 가동 중단 1년, 남북관계 현주소와 과제.” 『현안과 과제』. 17-3호, 2017.
- 이해정 외. “북한의 경제개발구와 ‘통일경제특구’ 구상의 연계 가능성.” 『한국경제주평』. 제809권, 2018.
- 이현태 외. 『남·북·중 경제협력 방안 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2019.
- 임강택·이강우. 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년 (2005~2015)의 교훈』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 임수경. “북한 개발지원 효과성 증진 방안에 대한 연구: 스위스 경사지관리 (Sloping Land Management) 프로그램을 중심으로.” 이화여자대학교 석사학위 논문, 2015.
- 임을출. “김정은 정권의 경제발전전략과 역량개발 수요.” 『국가전략』. 제25권 1호, 2019.
- 임을출·최창용. “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.

- 장소영. “북한의 경제개발구법에 관한 연구-체제전환 국가의 법제전환과의 비교를 중심으로.” 서울대학교 대학원 법학박사학위논문, 2017.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 전용문. 『한국국제보건의료재단 10년사』. 서울: 한국국제보건의료재단, 2016.
- 정규승. 『남북한 SDGs 지표(관련통계) 통합을 위한 기초연구』. 대전: 통계청 통계개발원, 2021.
- 정은이. 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 정형곤 외. 『체제전환국의 경제성장 요인 분석: 북한 경제개혁에 대한 함의』. 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 조명철. 『북한의 시장경제교육 실태와 남북협력 방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 조성은 외. 『대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구』. 서울: 한국보건사회연구원, 2021.
- 조정아·이춘근·엄현숙. 『지식경제시대 북한의 대학과 고등교육』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 조진희·강우철. “지속가능발전목표 (SDGs) 관점에서 본 북한 에너지 정책과 남북협력 시사점.” 『입법과 정책』. 제12권 2호, 2020.
- 조한승. “국제금융기구 가입의 정치적 특수성: 쿠바, 코소보 사례와 북한에 대한 시사점.” 『사회과학연구』. 제26권 1호, 2015.
- 진유강. “개발도상국 통계역량강화를 위한 국제개발협력 현황 및 정책적 시사점.” 『국제개발협력연구』. 제3권 2호, 2011.
- 최봉대. “북한 체제전환과 국제금융기구의 기술원조 방안: 중국, 베트남 사례에 비취본 수용방식과 효과문제를 중심으로.” 『현대북한연구』. 제12권 2호, 2009.
- 통일부. 『통일백서 2006』. 서울: 통일부, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2007』. 서울: 통일부, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 2008.

- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2008』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2009』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2010』. 서울: 통일부, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2013』. 서울: 통일부, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2015』. 서울: 통일부, 2015.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2016』. 서울: 통일부, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2018』. 서울: 통일부, 2018.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2019』. 서울: 통일부, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2020』. 서울: 통일부, 2020.
- \_\_\_\_\_. “무산수출가공구 설치 관련 최고인민회의 상임위원회 정령 발표.” 『월간북한동향』 2021년 4월.
- 한국개발연구원. 『북한통계 입수 및 서비스 개선 방안 연구』. 세종: 한국개발연구원, 2021.
- 한국개발연구원·기획재정부·국민대학교 유라시아연구소. 『2013 경제발전 경험 공유사업: 러시아 연해주』. 세종: 한국개발연구원 국제개발협력센터, 2014.
- 한국통계진흥원. 『북한통계 분류체계 정립 및 시계열 구축 분야 발굴』. 대전: 통계청, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『북한 통계분야 지원 및 협력방안』. 대전: 통계청, 2013.
- 한명섭. 『통일법제 특강』. 서울: 한울아카데미, 2019.
- 한부영. “평화시대 남북 지방자치단체 간 교류협력 방안.” 62호, 2019.
- 한송이. “경제발전전략과 개발원조의 효과성 - 국가주도형 대 시장주도형.” 『세계정치』. 제17권, 2012.
- 허준영. “새로운 대북지원 방향 모색을 위한 탐색적 연구: 북한 고급인력에 대한 시장경제 교육을 중심으로.” 『행정논총』. 제50권 4호, 2012.
- 황수환 외. 『통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 홍지영. “UN의 인도적 지원 체계연구: UN OCHA 클러스터(cluster)를 중심으로.” 『국제개발협력연구』. 제11권 4호, 2019.



홍지영 · 문경연. “북한의 원조 수원 거버넌스 변화 연구.” 『NGO 연구』, 제16권 1호, 2021.

### 〈영문 문헌〉

- Bassanetti, Antonio. *When Does Capacity Development Achieve Good Outcomes? Evidence from the IMF Results-Based Management Data*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2021.
- Benhabib, Jess and Mark M Spiegel. “The Role of Human Capital in Economic Development Evidence from Aggregate Cross-Country Data.” *Journal of Monetary Economics*, vol. 34, no. 2, 1994.
- Bryant, Coralie. *Managing Development in the Third World*. New York: Routledge, 1982.
- Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF. *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017 Survey Findings Report*. Pyongyang: Central Bureau of Statistics and UNICEF, 2018.
- Cox, Marcus and Gemma Norrington-Davies. *Technical Assistance: New Thinking on an Old Problem*. 2019.
- Dollar, David and Lant Pritchett. *Assessing Aid - What Works, What Doesn't, and Why*. Washington DC.: World Bank, 1998.
- DPRK and UN. “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021.” 2017.
- Fischer, Stanley and Alan Gelb. “The Process of Socialist Economic Transformation.” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 4, 1991.
- Flake, L Gordon and Scott Snyder. *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*. Greenwood Publishing Group, 2003.
- G20 Development Working Group. “Saint Petersburg Accountability Report

- on G20 Development Commitments.” 2013.
- IMF. *Annual Report 2021*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2021.
- . *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2020.
- Ireson, Randall. “Study Tours and Training Programs for DPRK Specialist.”  
Gi-Wook Shin and Karin J. Lee. *U.S. - DPRK Educational Exchanges: Assessment and Future Strategy*. CA: Shorenstein APARC, 2011.
- Janus, Steffen Souleiman. *Becoming a Knowledge-Sharing Organization: A Handbook for Scaling up Solutions through Knowledge Capturing and Sharing*. Washington DC.: World Bank, 2016.
- Kornai, Janos. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- Lucas Jr, Robert E. “On the Mechanics of Economic Development.” *Journal of Monetary economics*. vol. 22, no. 1, 1988.
- Morrison, Thomas K. *Statistical Capacity Building: Case Studies and Lessons Learned*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2005.
- Nelson, Richard R and Katherine Nelson. “Technology, Institutions, and Innovation Systems.” *Research Policy*. vol. 31, no. 2, 2002.
- Otoo, Samuel, Natalia Agapitova and Joy Behrens. *The Capacity Development Results Framework: A Strategic and Results - Oriented Approach to Learning for Capacity Development*. Washington DC.: World Bank Institute, 2009.
- Park, Jin and Seung-Ho Jung. “Ten Years of Knowledge Partnership with North Korea.” *Asian Perspective*. vol. 31, no. 2, 2007.
- UNDP. *Human Development Report 2002*. New York: United Nations Development Programme, 2002.

- \_\_\_\_\_. *Sharing Innovative Experience: Examples of Knowledge - Sharing for Local Development in the South*. New York: United Nations Development Programme, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Knowledge Management Strategy Framework 2014-2017*. New York: United Nations Development Programme, 2014.
- Walker, Margath et al. "Neoliberal Development through Technical Assistance: Constructing Communities of Entrepreneurial Subjects in Oaxaca, Mexico." *Geoforum*, vol. 39, no. 1, 2008.
- World Bank. *Annual Report 2021*. Washington D.C.: World Bank, 2021.
- \_\_\_\_\_. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. Washington DC.: World Bank, 1998.
- \_\_\_\_\_. *The State of World Bank Knowledge Services: Knowledge for Development 2011*. Washington DC.: World Bank, 2011.

### 〈북한 문헌〉

- 강철수. "인민경제전반을 정비보강하고 활성화하기 위한 국가투자에서 나서는 중요문제." 『경제연구』. 3호. 평양: 과학백과사전출판사, 2019.
- 교육신문사. "현시기 나라들사이의 과학기술교류의 확대에서 나타나고 있는 중요한 특징." 『고등교육』. 8호. 평양: 교육신문사, 2018.
- 김양호. "우리 나라를 지식경제강국으로 건설할데 대한 경애하는 김정은 동지의 사상리론과 그 정당성." 『경제연구』. 4호. 평양: 과학백과사전출판사, 2013.
- 김재서. "경애하는 김정은동지의 령도를 높이 받들고 새 세기 산업혁명을 힘있게 밀고나가는 것은 현시기 경제건설의 중요과업." 『경제연구』. 1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2015.
- 김정일. "우리 식 CNC기술에 개척한 성과와 경험에 토대하여 모든 분야에서 첨단을 돌파하자." 『김정일 선집 (24)증보판』. 평양: 조선로동당출판사, 2014.

- 리광남. “경제전반에 대한 국가의 통일적지도와 전략적관리에서 차지하는 통계의 위치.” 『김일성종합대학학보 철학·경제학』. 제62권 3호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2016.
- 리광삼. “전민과학기술인재화의 특징.” 『사회과학원학보』. 3호. 평양: 사회과학출판사, 2017.
- 리기성. “새로운 혁명적 대고조로 강성대국의 대문을 열어나가고 있는 조선 경제.” 『김일성종합대학학보 철학, 경제학』. 제63권 4호. 김일성종합대학, 2017.
- 리승준. “경제특구와 그 발전방향.” 『경제연구』. 4호. 평양: 과학백과사전출판사, 2012.
- 박현경. “현실발전의 요구에 맞게 통계사업을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제.” 『김일성종합대학학보 철학·경제학』. 제62권 3호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2016.
- 방향순. “과학기술연구개발역량을 강화하는 것은 사회주의 경제강국건설의 절박한 요구.” 『경제연구』. 1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2015.
- 서성철. “국가경제발전계획의 본질적내용과 특징.” 『경제연구』. 4호. 평양: 과학백과사전출판사, 2013.
- 서성철. “국가경제발전계획화의 기본요구.” 『경제연구』. 1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2015.
- 윤영순. “위대한 령도자 김정일동지의 현명한 령도밑에 진행된 새 세기 보건 부문의 현대화, 과학화, 정보화를 실현하기 위한 투쟁.” 『사회과학원학보』. 3호. 평양: 사회과학출판사, 2014.
- 조성필. “지식경제시대.” 『교원선전수첩』. 2호. 평양: 교육신문사, 2018.
- 조선백과사전편찬위원회. 『광명백과사전』. 평양: 백과사전출판사, 2011.
- 조성필. “지식경제시대.” 『교원선전수첩』. 2호. 평양: 교육신문사, 2018.
- 박찬모. “평양과학기술대학의 비전과 한반도의 미래.” 『북한과학기술연구』. 제9집, 2015.
- 백과사전출판사. 1-30권. 평양: 백과사전출판사, 1995-2001.
- 최수광. “새 세기 산업혁명의 불길을 지퍼올려 경제강국건설의 지름길을

여어주신 위대한 령도자 김정일동지의 불멸의 업적.” 『경제연구』.

1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2015.

평양과학기술대학. 『서광』. (2017.1.18.).

『조선신보』

『조선중앙통신』

『로동신문』

## [기타 자료]

권영상 외. “북한 경제지구(경제특구·개발구) 개발의 성공을 위한 국토

인프라 수준 진단과 대책.” 서울대학교건설환경종합연구소, 2021.

〈[https://ipus.snu.ac.kr/wp-content/uploads/2021/04/%EA%B2%8C%EC%9E%AC%EC%9A%A9-%ED%86%B5%EC%9D%BC%ED%95%9C%EB%B0%98%EB%8F%84%EA%B5%AD%ED%86%A0%EC%9D%B8%ED%94%84%EB%9D%BC%EC%84%BC%ED%84%B0%EA%B6%8C%EC%98%81%EC%83%81-%EA%B5%90%EC%88%98\\_2020-%ED%86%B5%EC%9D%BC%EA%B8%B0%EB%B0%98%EA%B5%AC%EC%B6%95%EC%82%AC%EC%97%85-%EA%B2%B0%EA%B3%BC%EB%B3%B4%EA%B3%A0%EC%84%9C.pdf](https://ipus.snu.ac.kr/wp-content/uploads/2021/04/%EA%B2%8C%EC%9E%AC%EC%9A%A9-%ED%86%B5%EC%9D%BC%ED%95%9C%EB%B0%98%EB%8F%84%EA%B5%AD%ED%86%A0%EC%9D%B8%ED%94%84%EB%9D%BC%EC%84%BC%ED%84%B0%EA%B6%8C%EC%98%81%EC%83%81-%EA%B5%90%EC%88%98_2020-%ED%86%B5%EC%9D%BC%EA%B8%B0%EB%B0%98%EA%B5%AC%EC%B6%95%EC%82%AC%EC%97%85-%EA%B2%B0%EA%B3%BC%EB%B3%B4%EA%B3%A0%EC%84%9C.pdf)〉

김경태 외. “북한 통계분야 지원 및 협력방안.” 한국통계진흥원, 2013. 〈[https://lib.kostat.go.kr/dl\\_image/IMG/02/000000009326/SERVICE/000000009326\\_01.PDF](https://lib.kostat.go.kr/dl_image/IMG/02/000000009326/SERVICE/000000009326_01.PDF)〉

김광길. 『김정은 집권 이후 북한의 주요법제 변화동향 분석 및 향후 전망』. 2013. 〈<https://udbs.unikorea.go.kr/cmm/fms/FileDown.do;jsessionid=UqzQnQLgjXkPW5kkvpYGdMVM,node10?atchFileId=1310&fileSn=87&gubun=thesis>〉

겨레의 숲 관계자 인터뷰 (2021.6.18., 통일연구원).

법제처. “북한의 경제법제 소식: 2019년 북한 사회주의헌법 개정의 주요 내용 및 특징.” 『남북법제소식』. 2020. 〈[https://www.moleg.go.kr/legnl/legnlInfo.mo?mid=a10403000000&leg\\_nl\\_pst\\_seq=3175&currentP-](https://www.moleg.go.kr/legnl/legnlInfo.mo?mid=a10403000000&leg_nl_pst_seq=3175&currentP-)

- age=1&&keyField=ALL&keyWord=&yr=2020&mn=02>
- 변학문. “김정은 정권 과학기술 정책의 특징과 산업 발전 전략.” 2016.  
〈<https://lib.uniedu.go.kr/libeka/elec/20181100000000003.pdf>〉
- 연합뉴스. “북, 군경제외 경제에서 시장이 30~70% 차지.” (2007.11.15.).
- 연합뉴스. “정부, 북한 ‘시장경제 공부’ 돕는다: 제3국 기관 활용... 내년 예산  
편성.” (2007.11. 29.).
- 연합뉴스. “남북 뱃길 연결될까...화성시, 북한 해수에 14개 협력사업 제안.”  
(2021.11.2.).
- 전자신문. “과기부, UNDP 통한 남북협력사업 확정.” (2005.5.16.).
- 중앙일보. “와이파이 터지는 北 유일한 학교 · · · 교수 전원 무보수.” (2018.  
3.17)
- 채널A. “북도 여성 경영인 양성 시동... 국제형 인재 발굴.” (2014.7.12.).
- 파이낸셜뉴스. “文대통령 北 IMF가입 희망”...비핵화 이후 北인프라 개발  
‘청사진’.” (2018.9.26.).
- 홍제환. “조선노동당 제 8차 대회 분석 (2): 경제 및 사회문화 분야.” 『Online  
Series』. 2021. 〈<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/f2b82b53-a2c7-454f-8899-24749eee632e>〉
- 한국대학신문. “북한 유일의 사립대’ 평양과학기술대 지금은?.” (2018.5.8.)
- Central Bureau of Statistics of the DPR Korea. “DPR Korea 2008 Population  
Census National Report.” DPRK Central Bureau of Statistics, 2009.  
〈<https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2019-07/Census-2008.pdf>〉
- DPR Korea & UN. DPR Korea Voluntary National Review, 2021.  
〈[https://sustainabledevelopment.un.org/content/docu-  
ments/282482021\\_VNR\\_Report\\_DPRK.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf)〉
- IMF. “IMF Capacity Development.” 〈[https://www.imf.org/en/About/  
Factsheets/imf-capacity-development](https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development)〉
- . “Regional Capacity Development Centers.” 〈[https://www.imf.org/  
en/About/Factsheets/Sheets/2017/06/14/imf-region-](https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2017/06/14/imf-region-)

- al-capacity-development-initiatives>
- . “Technical Assistance and Training.” <<https://www.imf.org/external/np/exr/key/tech.htm>>
- Kim, Jung Yeon. “The IMF and Fragile States: Capacity Development Issues.” IEO Background Paper. <<https://ieo.imf.org/-/media/IEO/Files/evaluations/completed/04-03-2018-the-imf-and-fragile-states/bp04-capacity-development-issues.ashx>>
- OECD. Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration. <[https://read.oecd-ilibrary.org/development/aid-effectiveness/alignment-using-national-development-strategies-and-country-systems\\_9789264050877-6-en#page5](https://read.oecd-ilibrary.org/development/aid-effectiveness/alignment-using-national-development-strategies-and-country-systems_9789264050877-6-en#page5)>
- PARIS21. “A Guide to Designing a National Strategy for the Development of Statistics.” 2004. <[https://paris21.org/sites/default/files/1401\\_0.pdf](https://paris21.org/sites/default/files/1401_0.pdf)>
- UNDP. “Capacity Assessment Practice Note.” 2008. <<https://www.undp.org/publications/capacity-development-practice-note>>
- VOA. “북한서 여성 위한 ‘경영 수업’ 인기.” (2014.7.23.).
- . “평양과기대 박찬모 명예총장(1),” (2016.5.26.)
- . “평양과기대 ‘국무부, 미국인 교수 46명 방북신청 거부’,” (2017.11.7.)
- YUST Foundation. “평양과학기술대학 첫 해외유학생 배출.” <[https://www.yustpust.org/documents/Newsletter-2013\\_03.pdf](https://www.yustpust.org/documents/Newsletter-2013_03.pdf)>
- World Bank. “Technical Assistance.” <<http://documents.worldbank.org/curated/en/264181468156582056/Technical-assistance>>
- . “Technical Assistance and Funding.” <<http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/technical-assistance.html>>
- . “World Bank Support for Open Data 2012-2017.” <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28616>>

### 〈웹사이트〉

BBC. 〈<https://www.bbc.com>〉.  
Knowledge Sharing Program. 〈<https://www.ksp.go.kr>〉.  
OECD. 〈<https://stats.oecd.org>〉.  
OECD Statistics. 〈<https://stats.oecd.org>〉 .  
PARIS21. 〈<https://www.paris21.org>〉.  
Sustainable Development Goals. 〈<https://SDGs.un.org>〉.  
대한민국시도지사협의회. 〈<https://www.gaok.or.kr>〉.  
서울경제. 〈<https://www.sedaily.com>〉.  
연합뉴스. 〈<https://www.yna.co.kr>〉.  
조선익스체인지. 〈<http://www.chosonexchange.org>〉.  
코트라 해외시장뉴스. 〈<https://dream.kotra.or.kr>〉.  
통계청. 〈<https://kostat.go.kr>〉.  
통일법제 데이터베이스. 〈<https://www.unilaw.go.kr>〉.  
통일부. 〈<https://www.unikorea.go.kr>〉.  
통일부 북한정보포털. 〈<https://nkinfo.unikorea.go.kr>〉.  
한국국제보건의료재단. 〈<https://www.kofih.org/projects/north-korea>〉.  
한국민족문화대백과사전. 〈<http://http://encykorea.aks.ac.kr>〉.  
한국테크노파크진흥회. 〈<http://www.technopark.kr>〉.



## 북한 개발역량 강화를 위한 지식공유

---

발 행 일 2022년 12월 31일

발 행 인 윤 희 성

발 행 처 한국수출입은행 북한·동북아연구센터

주 소 (07242) 서울시 영등포구 은행로 38

전 화 02-6255-5206

출판등록 2001년 2월 7일 제2009-000152호

---

- 본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 한국수출입은행의 공식의견이 아닙니다.
- 본지에 실린 모든 내용은 본지에서의 출처를 명시하는 조건으로 사용할 수 있습니다.