

# 연구 논문

북한 개발협력: 북한 국제경제 KSP와 삼각협력  
문경연



# 북한 개발협력: 북한 국제경제 KSP와 삼각협력

문경연 | 한국수출입은행 북한개발연구센터 | mohandas78@hotmail.com

## 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>1)</sup> 이는 구사회주의 국가들에 대한 체제전환 사업의 대부분이 냉전 해체시기인 90년대 이후에 실시되었다는 사실이 뒷받침한다(표 1 참고). 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,<sup>2)</sup> 이 과업을 수행할 인적자원을 어떻게 개발할 것인가가 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.<sup>3)</sup> 또한 남한을 비롯한 국제사회

1) 허준영, 「새로운 대북지원 방향모색을 위한 탐색적 연구: 북한 고급인력에 대한 시장경제 교육을 중심으로」, 『행정논총』, 제50권 4호, 2011.

2) 윤병수, 「북한의 인적자원개발 현황과 향후 과제: 중국 및 베트남과 비료를 중심으로」, 『나라경제』, 제7권 10호, 2005, p.4.

3) 허준영은 북한의 카더에 해당하는 고급인력을 약 1천명에서 2만명으로 파악하고 있으며, 카더의 충원과 관련하여, 1970년대 초까지 계급성, 개인 능력, 이데올로기 요소가 비교적 대등하게 고려되다가 1970년대 중반부터는 개인의 능력과 절대적 충성이 중요한 요소로 부각되고 있다고 주장한다. 특히 개인의 능력과 관련하여 경제와 과학기술에 관한 지식이 강조되고 있다고 분석한다. 허준영(2011), p.6.

도 북한이 시장경제를 북한의 공식적 경제제도로 안착시킴으로써 성공적인 체제전환을 달성하고, 이것이 경제체제의 전환에 머무르는 것이 아니라 정치체제의 전환으로 이어질 수 있도록 하는 지원방안을 모색하고 있다.

2014년 현재, 북한에서 중앙의 계획에 의한 공동생산과 분배를 특징으로 하는 사회주의 계획경제가 굳건하게 작동하고 있는지, 아니면 북한경제가 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 교류사업에 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 우호적인 경제지원은 더 이상 유지되지 못하는 가운데 자본주의 체제의 무역관계가 그 자리를 대신하고 있으며, 재화의 생산에 있어서는 인센티브 제도가 부재한 중앙 계획에 의한 공동생산의 비효율성을 극복하기 위해 2002년 7·1 경제관리개선조치의 시행을 통해 임금 및 물가의 현실화, 국제사회의 투자유치를 위한 19개 경제개발구와 신의주국제경제지대 계획,<sup>4)</sup> 노동 인센티브제도 강화를 도입하였다. 한편, 기업소 및 공장에 생산과 처분의 상대적 자율권을 보장하는 독립채산제 허용 조치와 정부의 분배시스템이 제대로 작동하지 못하는 가운데 장마당을 중심으로 한 재화의 생산과 공급이 일반화되었다는 평가가 지배적이다.<sup>5)</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>6)</sup> 이는 북한이 국제사회가 제공하는 지식공유사업<sup>7)</sup>을 정권의 체제유지 한도 내에서 경제 유지에 필요한 단편적 지식과 기술 습득에 국한시키고 있음을 짐작할 수 있게 한다. 이러한 문제의식에서, 본고는 국제사회와 한국 정부가 북한 인력을 대상으로 시장경제 지식 및 기술을 전수하기 위해 활용한 삼각협력 방식의 지식공유사업의 현황과 특징을 살펴보고, 이들 사업의 추진 과정에서 발견된 한계와 도전과제들을 고찰한다. 이를 통해, 향후 북한이 한국을 비롯한

4) 북한은 13개 경제개발구를 지정하고 국제사회의 투자를 요청해 오다가, 2014년 7월 6개 경제개발구를 추가로 지정하였다. 또한 기존의 신의주특수경제지대를 신의주국제경제지대로 개칭하였는데, 이에 대해 신의주국제경제지대에서 외국 투자기업의 주도권과 개방수준을 확대한 조치라는 해석이다. 『국제신문』, 「북한, 평양 등 6곳 경제개발구 추가 지정」, 2014. 7. 23.

5) 이에 대해 이미 2007년부터 브루킹스연구소 게오리기 톨로라야(Georgy Toloraya)는 북한의 시장경제는 다시 돌이키기 어려운 수준이라고 평가하고 있으며, 삼성경제연구원은 군이 차지하는 비중을 제외한 경제부문에서 시장경제의 비중이 30%에 육박한다고 추정하기도 하였다. 연합뉴스, 「북, 군경제 외 경제에서 시장이 30~70% 차지」, 2007. 11. 15.

6) Randall Ireson, "Study Tours and Training Programs for DPRK Specialist," in Shin & Lee, U.S.-DPRK Educational Exchanges: Assessment and Future Strategy, p.119; 윤병수(2005), pp.12~13; 허준영(2011), p.12.

7) 필자는 국제사회와 남한정부가 북한을 상대로 진행해 온 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 다루어왔고, 결과적으로 이들 사업의 일반적인 특징은 '지식공유'였다는 점에서 이 명칭을 사용하고자 한다.

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

## 2. 삼각협력의 개념

삼각협력에 대한 합의된 개념 정의를 제시하기는 어렵다.<sup>8)</sup> 가장 일반적인 개념은 전통적인 공여국(traditional donors) 또는 국제기구가 신흥공여국(emerging donor)과 협력하여 경제발전에 필요한 (인적·물적·재정적) 자원, 기술, 지식, 경험 등을 개도국(수원국)에 지원하는 형태의 협력사업으로 정의되고 있다. 합의된 개념 정립이 어려운 이유는 세계은행의 경우 전통적 공여국을 OECD DAC 회원국으로 정의하기 때문에 이 경우 중국과 같이 DAC 회원국이 아닌 국가가 여타 신흥경제국과 함께 개도국이나 최빈곤국을 대상으로 하는 사업에 대해 삼각협력이라고 평가할 수 있는지 문제가 발생한다. 또한 삼각협력의 한 축인 협력대상국의 자격인 신흥공여국에 대한 범주 정의가 어렵다는 문제 또한 존재한다.<sup>9)</sup> 결론적으로 협의의 삼각협력 개념을 사용할 경우 OECD DAC 공여국과 세계은행이 제시한 신흥공여국 리스트상의 협력대상국 그리고 저개발국 간의 협력사업으로 이해할 수 있다. 하지만 이러한 협의의 개념 정의에 따르면, 다양한 경제수준에 해당하는 3개 국가 간 협력사업이 삼각협력사업의 범주에서 제외되는 문제가 발생한다. 국제개발협력에서 삼각협력 형태의 다양한 개발협력 방식의 발굴을 통해 궁극적으로 개도국의 경제·사회 발전을 도모한다는 것이 삼각협력의 기본 취지라는 점에서, 협의의 개념보다는 광의의 개념으로써 개도국의 경제·사회 발전을 목적으로 수원국으로서 개도국을 포함한 3개의 국가가 참여하는 협력사업을 삼각협력으로 정의하는 것이 바람직하다고 생각한다.

삼각협력 방식의 협력사업을 북한에 적용할 때 발생하는 문제는 북한에 대한 지원 및 개발협력 사업의 경우 ODA의 대상인 OECD DAC의 수원국 리스트에 북한이 포함되어 있고, 국제사회는 북한을 한국과 다른 독립된 주권 국가로 인식하기 때문에 국제사회의 대북지원은 ODA로 간주한다. 반면에 대북지원의 주요 공여국인 한국의 헌법 3조는 북한을 국가로 인정하고

8) OECD DAC 역시 '삼각협력'에 대한 합의된 개념 정립이 어렵다는 사실을 인식하고 있다. OECD DAC, "Triangular Co-operation," (<http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-cooperation.htm>, 접속일: 2014. 7. 31).

9) World Bank의 삼각협력에 대한 정의는 다소 보수적인 성향을 취한다. 다시 말해서 전통공여국은 OECD DAC 공여국이며, 협력대상국으로서 신흥공여국으로 이집트, 케냐, 모로코, 남아공, 튀니지, 중국, 인도, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카, 타일랜드, 베트남, 아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 멕시코를 제시하고 있다. 수원국으로는 저개발국(LDC)으로 한정한다. (<http://wbi.worldbank.org/wbi/devoutreach/article/531/triangular-cooperation-opportunities-risks-and-conditions-effectiveness>, 접속일: 2014. 7. 31).

있지 않다. 이 때문에 한국정부가 신흥공여국에 해당하는 중국이나, 러시아, 베트남 등과 같이 북한에 대한 협력사업을 모색할 경우 과연 이것이 삼각협력사업에 해당하는지에 대한 문제가 발생한다. 이에 대해 필자는 국내 법규정이 북한 인력을 대상으로 하는 지식공유사업을 삼각협력으로 규정하는 데 있어 충돌하는 요소가 있다고는 하나, 사실상 삼각협력의 일반적인 개념 정의에 부합한다는 점에서 동 사업을 삼각협력 사업으로 볼 수 있을지에 대한 엄밀한 논의는 본 논문에서 차치하고자 한다.

북한과 사회주의 우방국가인 러시아와 중국을 제외한 한국, 미국, 일본, 유럽 국가 등 북한에 대한 시장경제 지식공유사업을 실시한 주요 공여국들은 북한과 이들 국가 간 양자 방식의 사업보다는 협력대상국(중국, 러시아, 베트남 등)과의 삼각협력 방식을 선호하였다. 이는 중국과 러시아와 같이 북한의 우방국과 베트남 등 체제전환에 성공적인 국가로 인식되어 북한에 노하우를 전수할 수 있는 국가들의 경우 북한을 대상으로 하는 지식공유사업에 필요한 재정 및 인식의 미발달로 인해 동 사업을 주체적으로 추진하기보다는 한국, 미국, 일본, 유럽 국가 등 공여국의 재정지원하에 체제전환의 경험과 노하우를 북한에 전수하는 협력대상국의 역할을 주로 하였다. 또한 주요 공여국들은 북한과의 정치·외교적 대립으로 인해 양자 방식의 직접사업에 대한 부담이 있을 수밖에 없기 때문에 제3국을 협력대상국으로 활용하는 삼각협력 방식을 선호하였다.<sup>10)</sup>

### 3. 체제변화의 동인으로써 지식공유

코르나이(Kornai)는 체제변화를 논의함에 있어 내용의 깊이(depth)와 속도의 급진성(radicalism)에 따라 개혁과 혁명으로 구분한다.<sup>11)</sup> 이에 따르면 지배이데올로기와 권력독점, 소유형태, 조정기제 등과 같이 사회주의를 구성하는 핵심요소에 ‘변화’가 있고 그 방식에 있어 ‘급진성’이 있을 경우 ‘체제개혁’에 해당하며, 탈사회주의로의 완전하고 공식적인 이행은 ‘체제전환’으로 규정하였다.<sup>12)</sup> 하지만 이 두 가지 변화 외에 ‘체제개혁’ 수준까지는 아니나 유의미한 변화가 모색되는 상황을 상정할 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>13)</sup> 이러한 분류에 따라 김근식은 경제개혁을

10) 국제사회가 북한을 대상으로 수행하는 시장경제 지식공유사업의 진행 현황은 필자가 소속된 기관에서 진행하고 있는 연구내용으로 현 단계에서 공개할 수 없음을 밝힌다.

11) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, New Jersey: Princeton University Press, 1992.

12) Kornai(1992), pp.386~392; 김근식, 「사회주의 체제전환과 북한변화: 비교사회주의의 관점에서」, 『통일과 평화』, 제2권 2호, 2010, p.114; 허준영 (2011), pp.3~4에서 재인용.

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,’ ‘체제전환’ 중에서 한 가지 양상에 머물기도 하지만 일반적으로 연속선상에 있다고 본다. 다시 말해서 체제 내 변화는 체제개혁으로 확산되는 발전경로를 밟을 것이며, 체제개혁을 위해 도입된 시장경제 체제의 완성을 위해서는 궁극적으로 정치체제의 민주화가 수반되어야 한다는 점에서 체제개혁은 체제전환으로 이어질 개연성이 높다고 전망한다.<sup>14)</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 한국정부의 기술협력 및 지식공유 프로그램의 가동은 북한 당국의 체제변화에 대한 의지와 이에 기반한 요구가 있어야 가능하다. 북한은 체제변화를 명시화하지 않았으나, 현재 시도하고 있는 일련의 경제 관련 개선조치들과 국제사회와 한국정부가 제공하고 있는 지식공유사업에 대한 북한의 지속적 참여는 북한이 이미 낮은 수준의 체제변화 과정에 접어들었다는 평가를 가능케 한다. 실제로 북한 지식공유사업의 양적 확대기인 1997년부터 2007년 사이, 국제사회와 한국정부는 총 90회에 달하는 교육 프로그램을 실시하였다. 빈도 측면에서 결코 적지 않은 횟수의 북한 관료, 교수진, 기업인, 학생을 대상으로 하는 지식공유사업이 실시될 수 있었던 가장 큰 요인은 북한 내부적으로 동 사업을 통해 시장경제 지식 및 국제사회의 발전된 제도와 과학기술을 습득할 필요성이 높아졌다는 것이다.

다시 말해서, 북한은 사회주의 계획경제를 공식적인 국가의 경제체제로 유지하고 있으나, 실제로 밑바닥에서 확산된 시장을 바탕으로 하는 경제현상을 거스를 수 없는 단계에 와있음을 북한 지도부도 인식하고 있기 때문에 자신들의 권력 기반을 유지하기 위해서는 시장경제 지식과 경제발전을 위한 기술의 습득이 필요했던 것이다.<sup>15)</sup> 더불어, 외부적으로는 사회주의 계획경제 시스템이 작동하지 못한 가운데 전통적인 우방국들이 시장 자본주의 경제체제로 전환하였고, 이것이 90년대 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 필요했음을 알 수 있다. 이러한 고민은 국제사회와 남한 정부가 제공하는 지식공유사업의 주된 콘텐츠가 시장경제교육에 집중되는 특징으로 나타나기도 하였다.

13) 김근식(2010).

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

15) 허준영(2011), p.12.

## 4. 전통적 양자협력: 사회주의 국가들에 대한 체제전환 기술협력

〈표 1〉에서 알 수 있는 바와 같이 동유럽 국가들과 구사회주의 국가들에 대한 지식공유 및 기술협력 사업의 경우 본 논문이 중심 주제로 다루고 있는 삼각협력 방식이라기보다는 공여국 정부(미국/USAID, 일본, 캐나다)와 국제기구(WB, ADB)가 사업 대상국과 양자사업 형태로 이루어졌다는 특징을 가진다.

1980년대 동유럽과 사회주의 국가들을 대상으로 한 시장경제교육은 ‘기술지원(technical assistance)’의 명칭으로 실시되다가, 1990년대 중반 이후부터는 ‘지식공유(knowledge sharing)’와 ‘기술협력(technical cooperation)’의 명칭으로 수행되었다. 특히 이들 국가들을 대상으로 한 시장경제교육은 냉전의 해체와 함께 1990년대에 집중적으로 이루어졌는데, 이들 양자협력 방식의 기술협력사업에 대한 평가로, 베트남 개혁의 초기 단계에 IMF, World Bank의 재정지원하에 UNDP가 실시한 기술지원(technical assistance)은 베트남에 대한 본격적인 국제금융기구의 자금지원이 이루어지기 전에 이루어짐으로써 적절한 기여가 있었다고 평가되고 있다.<sup>16)</sup> 하지만 체제전환국에 대한 시장경제 기술협력사업은 공여국과 수원국 간의 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 국제 정치경제 상황에 대한 분석 없이 공여국의 경험에 기반해서 이루어지는 시장경제 전수사업의 한계 또한 극복해야 할 과제이다.

16) World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Washington D.C, 1998.



〈표 1〉 사회주의 국가를 대상으로 한 지식공유사업 현황

공여국/기관	대상국	시 기	교육장소	내 용	예 산	예산출처
WB	러시아	'95~'99	러시아	경영관리, 금융관리, 공공재정, 차기 교육과정 준비	51,3백만(USD)	78.3%가 WB차관
ADB	몽골	'98~'05	몽골	시장경제 훈련전문가 양성, 법조인 시장경제 훈련센터 설치, 관련 교재 마련	1백만(USD)	ADB와 몽골정부
ADB	베트남	'93~'95	베트남	시장경제에 따른 대출신용평가, 감독·관리시스템 등 신용평가제도	441,000(USD)	ADB와 베트남 농업은행
ADB	베트남	'92~'94	베트남	재무부 및 중앙은행, 상업은행을 대상으로 금융 및 채권분야에의 시장경제에 따른 은행제도 및 기술 전수	1,723백만(USD)	ADB, 베트남 재무부, 상업은행
USAID	헝가리	'91~'92	미국, 헝가리	대학교수와 학생들에 대한 시장경제원리에 대한 전문지식	1,251,746(USD)	미국, 헝가리
USAID	알바니아	'92~'97	미국, 알바니아	경영교육, 시장경제교육	1,292,980(USD)	미국, 알바니아 정부
USAID	우크라이나	'98~'02	우크라이나	국민들에 대한 시장경제교육	-	-
일본	러시아	'94~'97	러시아, 일본	수출촉진, 산업구조 개혁, 산업정책 정비 등	-	-
일본	베트남, 캄보디아	'96~'06	일본, 베트남, 캄보디아	시장경제에 입각한 법률 및 운용체계 재정비 지원, 법조인에 대한 시장경제교육	-	-
캐나다	쿠바	'94~'98	쿠바	경제화 등 시장경제원리 전수	480만(CAD)	캐나다

## 5. 지식공유사업과 삼각협력의 발전: 북한 시장경제교육의 특징

북한에 대한 지식공유사업의 경우, 북한의 폐쇄성과 남북관계의 특수성으로 인해 남북한 간 양자협력 방식보다는 북한과 정치·외교 관계가 원만한 국가나 북한과의 지리적 인접국, 중립 국가 그리고 체제전환을 경험한 국가들과의 삼각협력 방식으로 진행되는 경향이 강하였다(표 3 참조).

윤병수는 북한의 시장경제 관련 교육에 관한 시기를 ‘발아기(1970~84년)’-‘양적 확대기(1985~96년)’-‘질적 확대기(1997년~현재)’로 분류한다. 하지만 필자는 북한 고위관료들을 대상으로 한 시장경제 관련 교육을 ‘주체적 발아기(1970~96년)’-‘국제사회에 의한 양적 확대기(1997~2007년)’-‘소강기·질적성장 모색기(2008년~현재)’로 구분하고자 한다. 먼저, 발아기는 북한이 시장경제를 학습하기 위해 자체적으로 관련 기관과 프로그램을 정비한 시기에 해당한다는 점에서 ‘주체적 발아기’가 적합하다고 본다. 하지만 윤병수의 분류법에 따른 ‘양적 확대기’는 1985년부터 1996년까지에 해당하는 시기로, 실제로 이 기간에 양적 확대가 미미하였다는 점과, 오히려 양적 확대는 1997년부터 2007년에 두드러졌다는 점에서 동 시기를 ‘국제사회에 의한 양적 확대기(1997~2007년)’로 분류하고자 한다. 이후 2008년부터는 한국정부를 중심으로 북한 관료들을 대상으로 하는 시장경제 전수사업의 체계적 접근을 모색하고 있다는 점에서 비록 빈도 측면에서 횡수의 감소(소강기)는 있었으나, 질적 성장을 모색하는 시기로 평가하고자 한다.

먼저, 북한 시장경제교육의 ‘주체적 발아기(1970~96년)’는 1970년대 초로 거슬러 올라간다. 1970년대 이전, 당시 사회주의 국가와의 주된 경제협력으로 인해 시장경제에 대한 이해의 필요성이 낮았던 북한은 동 시기에 인민경제대학(1946년 설립), 국제관계대학(1956년 설립)을 중심으로 사회주의 경제교육을 실시하였다. 이후 1970년대 들어 일본, 독일, 프랑스, 스위스 등 서방국가들과 교역이 증가하면서 자본주의 시장경제에 대한 이해의 필요성이 높아지기 시작하였다. 이에 따라 외교관과 무역관료를 대상으로 단편적, 기술적 측면에 초점을 맞춘 재교육 형식의 제한된 시장경제교육을 실시하였다. 이후 1985년 이후부터 교육대상을 일반 경제부처 관료, 현직 기업 관료, 일반대학 졸업생까지 확대하였으나 기존의 체계와 내용은 유지하였다. 이후 1989년 냉전이 해체되고, 동유럽 국가들이 체제전환 단계에 접어들자, 북한은 1990년대 초 김일성종합대학 내에 외국경제학과, 국제금융학과, 국제법과 등의 학과를

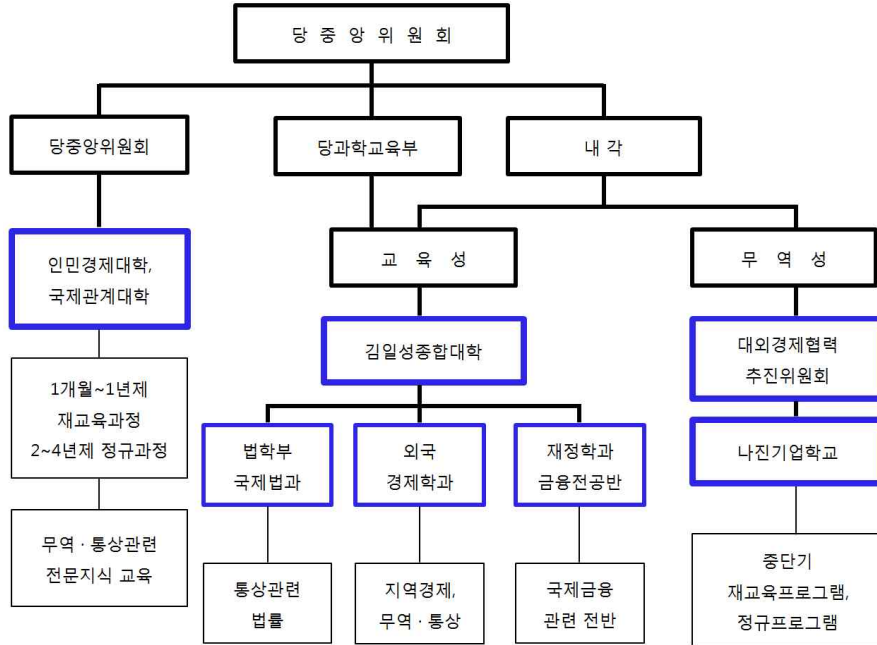
신설하여, 기존의 무역에 필요한 기능인력 양성에서 동 분야들에 대한 전문가 양성 과정을 도입하였다.

이후, 1997년부터 국제사회의 지원하에 북한 경제관료 및 정치관료를 대상으로 하는 시장경제교육 프로그램의 확대와 외부의 지원을 받아 북한 내 시장경제교육 전문기관을 설립하는 ‘국제사회에 의한 양적 확대기(1997~2007년)’로 접어들었다. 먼저 북한이 외부의 도움을 받아 전문기관을 설립하고 시장경제에 대한 교육을 실시한 사례는 1998년 UNDP의 후원하에 나진기업학교를 설립하여 무역관료, 기업 간부, 일반 학생들을 대상으로 관광, 기업경영, 통계, 지역관리, 복지, 관계법령, 과세, 금융, 부동산 등 관련 교육을 시작한 것이다. 이후 2004년 스위스 개발협력기구(SDC)의 지원을 받아 평양비즈니스스쿨(PBS)을 설립하고 MBA 과정을 운영하기 시작하였다. 특히 평양비즈니스스쿨의 경우 중학교를 졸업한 신세대를 대상으로 국제상법개론, 전략경영론, 시장조사, 구매자 행태 및 전자상거래 등의 내용을 중심으로 외국 경영자들과 해외 유학파들이 강의를 진행한다는 점에서 진일보한 것으로 평가할 수 있겠다.<sup>17)</sup> 또한 평양비즈니스스쿨은 나진기업학교와 함께 자본주의 확산의 거점으로서 강의 내용과 텍스트를 한국어와 영어로 출판하여 북한 내 기업, 정부부서, 연구소 등에 배포하는 것으로 알려져 있다. 자체적으로는 1999년, 북한은 시장지식 습득, 연구, 정책개발을 위해 노동당 국제부 내에 국제문제연구소, 통전부 산하에 남조선문제연구소, 내각의 무역성 대외경제조사국에 대외경제연구소를 설립하였다.<sup>18)</sup> 이들 연구소들은 김일성대학, 인민경제대학, 국제관계대학, 외국어대학 등에서 관련 분야를 전공한 졸업생들을 배치하고 있는 것으로 알려져 있으며, 시장경제 관련 문헌과 정보들을 축적함으로써 북한 내에서 가장 전문적인 시장경제지식 연구기관으로 평가받고 있다.

17) 허준영(2011).

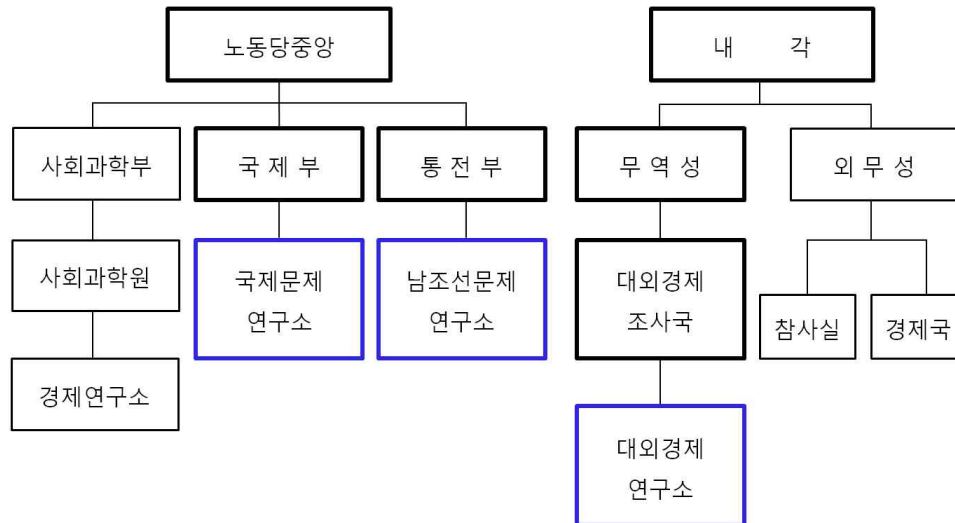
18) 윤병수(2005), p.11.

[그림 1] 북한의 시장경제 교육기관



자료: 조명철 (2001), p.54.

[그림 2] 북한의 시장경제 연구기관



자료: 조명철(2001), p.55.

하지만 1997년과 2007년 사이, 북한의 시장경제교육에 있어 가장 두드러진 특징은 국제사회에 의한 북한 시장경제, 기술협력 사업의 활성화이다. 특히 해외연수 프로그램의 확대는 북한 관료들로 하여금 이론학습과 더불어 시장경제에 대한 실습의 기회를 제공하고자 마련되었는데, 그 수혜 대상자는 1997년 10여 명, 1998년 120여 명,<sup>19)</sup> 2000년 158명, 2001년 186명, 2002년 227명, 2003년 237명, 2004년 220명<sup>20)</sup>으로 집계되었다.

동 시기 북한의 시장경제교육 사업에 참여한 대상자의 70% 이상이 교육과 경제 관련 관료 및 교수진이었으며, 분야별로는 IT분야 19회, 경제경영 11건, 시장경제 9회, 경제특구 5회, 무역 4건, 체제전환 5건, 법률제도 4건, 회계 2건, 농업관리 및 국제관계 2건, 기타 29회에 달한다.<sup>21)</sup> 특히 ‘시장경제’나 ‘체제전환’ 사업의 경우 명시적으로 이러한 명칭하에 사업하였음에도 불구하고 북한 관료들이 참여하였다는 점은 체제전환에 있어 핵심 요소인 시장경제지식 습득에 있어 북한의 적극적 입장과 정책을 짐작할 수 있게 한다.

추진 주체로는 연속성을 가지고 동 사업에 참여한 기관이 존재하는데, 국제협상응용연구센터(CASIN) 9회, UNDP 6회, 노틸러스연구소 6회, 나우만재단 6회, 스톡홀름 상과대 5회, 시라큐스대학 및 한인회 5회, 한스자이텔재단 5회 등이며, 북경대·뉴욕주립대·아시아재단 컨소시엄 4회, 한국 기관으로는 KDI가 단독 혹은 다양한 협력기관과 함께 9회에 걸친 시장경제 교육 사업을 실시하였다.<sup>22)</sup> 교육 장소로는 북한 내부 및 지리적으로 인접한 중국이 가장 선호되었는데, 중국 30회, 북한 15회, 스위스 10회, 서울 8회, 베트남 7회, 미국 7회, 벨기에 5회, 싱가포르 3회, 일본 4회, 이탈리아 4회, 러시아 3회, 스웨덴 2회 등이었다.<sup>23)</sup>

〈표 2〉 북한 지식공유사업 참여 현황

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
연수 인원	10 (4)	120 (5)	40 (4/2)	158 (5)	186 (18)	227 (11)	237 (10)	220 (19)	57 (8/3)	105 (5/2)	- (1/1)

주: (A/B)의 A는 전체 사업건수, B는 참여인원이 확인되지 않는 사업건수.  
자료: 박지연, 「북한을 대상으로 한 시장경제교육 현황 및 사업제안」, KIEP, 비공개자료, 2013; 허준영(2011); 「연합뉴스」, 2007. 11. 29.

결론적으로 동 시기에 국제사회의 대북한 시장경제교육 사업은 양적으로 급속한 확대기임에 틀림없다. 다양한 사업 실시주체 및 기관, 다양한 교육분야, 그리고 해외 여러 장소의 활용은

19) 허준영(2011), p.7.  
20) 「정부, 북한 '시장경제 공부' 돕는다: 제3국 기관 활용... 내년 예산 편성」, 「연합뉴스」, 2007. 11. 29.  
21) 박지연(2013) 자료를 바탕으로 작성.  
22) 박지연(2013) 자료를 바탕으로 작성함.  
23) 박지연(2013) 자료를 바탕으로 작성함.

북한 관료들로 하여금 다양한 체제와 시스템을 경험할 수 있는 기회를 제공하였을 것으로 평가할 수 있다. 다만, 사업의 효과성을 제고하기 위해서 동 사업이 추구하는 궁극적인 목적에 대한 다양한 사업주체 간 합의와 이를 바탕으로 한 체계적 로드맵, 그리고 교육 콘텐츠 수립, 교육 수혜대상의 선정과 효과 관리 등을 효과적으로 조정할 수 있는 메커니즘이 부재하였다는 점에서 동 시기를 양적 확대기로 평가하는 것이다.

2008년 이후부터는 남북관계의 경색과 함께 북한이 한국정부 및 국제사회와 대립적 대외정책을 펼침에 따라 북한 인력을 대상으로 하는 시장경제교육 사업은 소강상태에 접어들었다. 하지만 2008년부터 현재까지, 북한 시장경제교육과 관련하여 유의미한 진전이 모색되고 있다는 점에서 필자는 2008년부터 현재까지를 ‘소강기·질적성장 모색기’로 구분하고자 한다.

〈표 3〉 삼각협력 방식의 북한 지식공유사업 추진 현황

(진한 색은 양자협력 방식)

연 도	프로그램	주최기관	날짜/기간	참가대상	장 소	교육내용
2001	KDI School(1차)	KDI 국제정책대학원	10월	-	-	- 한국개발원 연구물 10종류 기증
	IT관계자 해외 방문	KDI 대학원, 하나비즈	10.9 ~13	40명 평양정보센터 엔지니어	북경 (중국)	- IT·무역 분야 교육 - 산업시찰
	한반도 문제해결을 위한 지식교류 회의(1차)	KDI 대학원, North Pacific Region Advanced Research Center	10.15	5명 한국 사회학회 및 고려대학교 학자	사포르 (일본)	- 협력관계 구축 전략 교육
2002	북-중 세계경제 공동연구(1회)	KDI 대학원, 중국사회과학원	4.29 ~9.3	6명 경제전문가	북경 (중국)	- 경제교육 - 산업시찰
	현장학습	한국 정부	10.26 ~11.3	18명 내각, 노동당, 교육기관 출신 경제사절단	한국	- 한국 경제개발 소개 - 산업시찰
	한반도 문제해결을 위한 지식교류 회의(2차)	KDI 대학원, 북태평양 지역연구소	10.5	6명 한국 사회학회, 조선대학교 학자	사포르 (일본)	- 협력망 구축방법 교육
	동아시아 경제개발 국제 워크숍(1차)	KDI 대학원, 경제금융연구소	12.16 ~12.17	2명 재정성 관료	프놈펜 (캄보디아)	- 체제전환국의 개발전략
2003	동아시아 경제, 무역, 교육 협력 컨퍼런스	KDI 대학원, 블라디보스토크 대학 경제학과	9.25 ~9.26	4명 북한 외교관	블라디 보스토크 (러시아)	- 동북아시아 에너지 협력, 지역안보, 인프라개발 및 무역 관련 교육
	KDI 대학원 도서기증(2차)	KDI 대학원	12월	-	-	- 경제 관련 도서 기증
2004	동아시아 전자 제도교류 심포지엄(1차)	한국 전기-기술연구소	5.18~5.19	7명 경제 전문가 (건교부 장관 포함)	서울	- 과학/공학, 경제, 금융 분야에서의 동북아 전자 시스템 구축 방안논의
	현장학습	현대아산 기업	5월	국내 경제	상하이	- 산업시찰*

연 도	프로그램	주최기관	날짜/기간	참가대상	장 소	교육내용
				전문가	선전	
	한국-캐나다 컴퓨터 그래픽디자인	지구촌 나눔 네트워크	7월 (1년)	15명 그래픽 전공학생들	평양	- 컴퓨터 그래픽디자인 분야 1년 학위 과정
	한국-캐나다 과학기술	지구촌 나눔 네트워크	7월 (10주)	40명 컴퓨터 센터 직원	평양	- 산업정보, 영어교육, 기초과학 수업 제공
	6·15 남북 공동선언 및 한반도 평화구축을 위한 국제컨퍼런스	김대중 대통령 도서관, 한국통일문제연구소, 연세대학교 통일연구소(북한)	7.14~7.15	7명 대표단 (이종혁 및 아시아 평화위원회 부위원장 포함)	서울	- 공동선언 이행 관련 제반사항 점검 - SK Telecom, 삼성전자공장 방문
	'철의비단길 사업' SEM 심포지엄	한국 철도연구원	7.17~7.18	6명 철도청 관계자	서울	- 아시아와 유럽 철의 비단길 공사현장 방문
2005	개성공단 북한 경제인력 양성	통일부	50일	-	선전 (중국)	- 경제특구 및 경제지식 - 해외공단 시찰
2007	ICPC(BM)	시라큐스 대학 및 통일부	가을	김책공대 연구진	중국 (북경)	- IT교육
2008	시장경제 지식공유사업	기획재정부	9.10~11.19	24명 국제기술경제교류위원회, 김책공대, 평양외대, 국영기업관리부 국장	대련대, 동북재경대 (중국)	- 경영, 경제, 외국어 훈련 - 고위급 현장 학습
2009	시장경제 지식공유사업	서울대 통일평화연구소, 대련대학 중조교류센터 (기획재정부)	10.3~12.11	48명 무역성, 외무성, 조선국제무역중재위원회, 국가계획위원회, 기업인 등	대련대 (중국)	- 국제무역, 국제경제, 지적재산권, 중국 중재법, 주식시장 및 기념품 산업 활성화 - 인민소비품 보장을 위한 경공업 활성화
2010	김책공대-시라큐스대 협력연구	시라큐스 대학 및 통일부	1.24~1.29	김책공대 총장 등	북경 (중국)	- 김책공대 내 IT연구소 건립 관련 논의

주: 산업시찰 역시 시찰대상 기관의 경험과 지식을 습득한다는 측면에서 시찰대상이 위치한 국가 역시 삼각협력의 한 축으로 간주; 광의의 삼각협력 개념, 즉 저개발국가인 북한을 포함한 3개 국가 간 협력사업을 삼각협력으로 간주함.  
자료: 박지연(2013)을 바탕으로 업데이트.

동 시기 국제사회의 북한 지식공유사업은 총 15회에 걸쳐 진행된 것으로 파악되며, 참여 인원만 500여 명이 넘는 것으로 파악되고 있다. 동 시기 지식공유사업의 특징은 한스자이텔 재단과 같이 남북관계의 부침에도 불구하고 지속성을 바탕으로 시장경제교육 사업을 수행하는 기관들이 생겨나기 시작하였다는 점과 단기연수가 아닌 6개월 이상의 장기연수 프로그램을 제공하는 사업들이 형성되기 시작하였다는 점이다. 이와 관련하여 캐나다 UBC 대학의 박경애 교수팀은 2011년 '캐나다-북한 지식교류협력 프로그램(Canada-DPRK Knowledge Partnership Program: KPP)'을 발족하고 2014년까지 매년 6명의 경제 및 경영 분야 전공

북한 대학교수들을 UBC로 초청하여 6개월간 시장경제와 관련한 장기교육을 실시해 왔다. 또한 2013년과 2014년에는 KPP 프로그램을 통해 북한과 형성된 인적네트워크 및 협력관계를 바탕으로 조선경제개발협회(KEDA)<sup>24)</sup>와 함께 ‘북한 경제개발구 전문가 토론회’를 개최하기도 하였다. 또한 북한의 젊은 층을 대상으로 시장경제교육 사업을 중점적으로 추진하고 있는 조선익스체인지(Chosun Exchange)가 2007년 비정부기구로 싱가포르에 설립된 이후 현재까지 북한과 싱가포르에서 총 8회<sup>25)</sup>에 걸친 시장경제교육 사업을 실시하였다. 조선익스체인지 프로그램은 20~30대 젊은 층을 대상으로 한다는 점과, 여성인력 개발(전체 수혜대상자 중 60%에 달하는 130명이 여성)<sup>26)</sup>에 집중하고 있다는 점, 북한 내 연수 대상자 중 우수 연수자를 선발하여 중국 상하이나 싱가포르 인턴십 기회를 제공함<sup>27)</sup>으로써 실무경험을 습득할 수 있는 기회를 제공하고 있다는 점에서 기존의 시장경제교육 프로그램과 차별을 보이고 있다.<sup>28)</sup>

한국정부 차원에서는 북한 인력을 대상으로 하는 시장경제교육 사업을 ‘북한에 대한 시장경제 지식공유사업’으로 명명하고, 동 사업을 남북 간 교류협력사업의 일환이자 통일기반 조성 사업의 일환으로 활용하고자 하였다. 이러한 맥락에서 2008년 중국의 대련대와 동북재경대학에서 총 3회에 걸쳐 2명의 북한 관료, 기업인, 대학교수 등에 대한 교육사업을 실시하였고, 2009년에는 대련대에서 48명의 인원을 교육하였다. 비록 2010년 5·24 조치로 인해 동 사업은 중단되었으나, 두 가지 측면에서 의미를 갖는다. 첫째는 동 사업이 일회성이 아닌 정례적 북한 지식공유 프로그램으로 기획되었다는 점과 비록 2010년부터 현재까지 중단된 상태이나 동 프로그램을 통해 북한에 시장경제지식을 전수하고 이를 통해 북한의 변화를 지원한다는 궁극적 목표하에 체계적인 지원방안(콘텐츠, 교육기관 선정, 북한인력 선정 파인낸싱 방안 등) 수립을 위해 관계 연구기관 및 정부가 구체적인 논의를 계속하고 있다는 것이다. 둘째는 한국정부가 개발도상국을 대상으로 실시하고 있는 한국의 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)을 활용한 북한 시장경제 지식공유사업에 대한 연구를 시작하였다는 점이다. 결론적으로 국제사회와 한국정부를 중심으로 북한 인력 시장경제교육 사업의 체계적 접근이 모색되고 있다는 점에서 필자는 2008년 이후부터 현재까지를 ‘소강기·질적 성장 모색기’로 구분하는 것이다. 즉, 2008년부터 북한에 대한 시장경제교육 사업은 일회성이 아닌 정기적 사업으로, 그리고 사업의 효과성을 높이기 위해 단기연수보다는 장기연수

24) 경제특구개발 활성화 측면에서 북한이 각국의 투자자와 민간단체, 비정부기구를 사이의 협조와 교류를 촉진하기 위해 북한이 설립한 민간단체로, 2013년 6월 8일에 설립되었으며, 북한 국가경제개발위원회의 후원을 받는다. 주요 업무로는 경제지대 개발전략연구, 경제지대 관련 정보 소개 및 국제교류, 투자토론회와 상담회 조직, 해외 민간단체 및 비정부기구들과 협조 등이다.

25) 2014년 4번에 걸친 북한 내부 세미나와 1번의 싱가포르 세미나는 1회로 취급.

26) 채널A, 「북도 여성 경영인 양성 시동... 국제형 인재 발굴」, 2014. 7. 12.

27) 인턴십 기회 90%가 여성 참가자들인 것으로 나타났다. 「북한서 여성 위한 '경영수업' 인기」, 「미국의 소리」, 2014. 7. 23.

28) 조선익스체인지 웹사이트(<http://www.chosonexchange.org/>, 접속일: 2014. 7. 23).



의 형태로 사업을 형성함으로써 질적 성장을 도모하고 있다. 더불어 교육 콘텐츠의 개발과 사업의 효과적 수행을 위한 다양한 사업 추진주체 간 협력과 조정 방안 마련을 위한 노력이 지속되고 있다는 점에서 질적 성장을 위한 기반여건들이 마련되고 있다고 평가할 수 있다.

## 6. 체제전환국에 대한 경제발전경험 공유사업(KSP)

경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)은 기술협력사업의 한 형태로, 국제사회는 1980년대 동유럽과 사회주의 국가들에 대한 기술지원(technical assistance), 1990년대 중반 이후부터는 지식공유(knowledge sharing), 기술협력(technical cooperation)의 명칭으로 체제전환국과 개도국에 대한 시장경제 및 경제발전 지식과 경험을 전수하는 사업으로 사용되고 있다. 하지만 1950년대 도입된 근대화 이론에 바탕을 둔 선진국들의 시장경제 및 경제발전경험 공유사업은 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 경제발전경험은 개도국들에 대한 모델로 인식되었고, 이것이 KSP의 탄생배경이 되었다. 2004년에 첫 도입된 KSP는 기획재정부의 주관하에 실시되며, 국가정책자문사업은 KDI가, 국제기구와의 공동컨설팅사업은 한국수출입은행이, 경제발전경험 모듈화사업은 KDI 국제정책대학원이 수행하고 있다.

2004년 시작 이래 2013년까지 총 135개국, 133개 사업을 수행하였으며, 사업주제별로 경제발전·성장(49개), 거시금융(45개), 산업조직(44개), 국제무역(27개), 농업·환경·자원(27개), 노동·교육(20개), 지역경제(13개), 기타(5개) 사업을 수행하였다.<sup>29)</sup> 특히 기재부가 개도국을 대상으로 실시해 온 KSP의 상위 4대 분야(경제발전·성장, 거시금융, 산업조직, 국제무역)는 북한 인력을 대상으로 하는 지식공유사업의 우선과제들로 활용 가능하다. 또한 KSP의 대상 국가들 중에는 미얀마, 베트남, 중국과 같이 과거 사회주의 계획경제에서 시장경제로 전환한 국가들이 포함되어 있어, 한국정부는 체제전환과 관련한 지식공유사업에 대한 노하우를 축적하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

29) 박인원 외, 『2012 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 라오스』, 서울: 한국개발연구원, 2013.

〈표 4〉 체제전환국과 한국정부의 KSP 사업대상 국가

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

## 7. 북한 국제경제 KSP 추진을 위한 제언

박근혜정부는 2014년 3월 『드레스덴 통일구상』의 남북 주민 간 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 남북협력사업의 일환으로 남한의 경제발전 과정에서 터득한 노하우와 경험을 북한에 전수함으로써 상호 신뢰와 북한 경제발전을 위한 협력이 가능하다는 것이다. 이와 관련하여 기획재정부는 2004년 이래로 한국개발연구원(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 주재하에 ‘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 대북 지식공유사업에 북한이 적극적으로 참여해 온 점을 미루어 짐작하였을 때, 작금의 남북관계 경색기를 풀어나갈 수 있는 남북협력사업의 하나로써 북한에 대한 KSP 사업을 고려할 수 있다.

구체적으로 첫째, 남북관계의 경색기인 현시점에서 북한의 동 사업 참여에 대한 부담을

낮추기 위해서 한국정부를 포함한 제3국을 협력대상국으로 선정하는 삼각협력 방식의 도입이 필요하다. 협력대상국을 선정하는 데 있어서 기준은 제1그룹: 북한 인접성 및 체제전환국(중국, 러시아, 몽골, 베트남, 캄보디아 등), 제2그룹: 북한과 외교적 관계가 원만한 국가(스웨덴, 스위스, 노르웨이 등 유럽 국가), 제3그룹: 현재 북한에 대한 지식공유사업을 적극적으로 추진하고 있는 국가(캐나다, 독일 등) 등이 될 수 있다. 특히 지리적으로 인접해 있고 체제전환의 경험과 노하우를 가지고 있는 중국, 러시아, 몽골, 베트남, 캄보디아 국가들을 우선 협력대상국으로 모색할 필요가 있다.

하지만 남북관계의 변화에 따라 북한 국제경제 KSP 사업의 협력대상국을 달리할 필요가 있다. 경쟁기인 현시점에서는 북한의 참여 가능성을 높이기 위해 양자협력이 아닌 제3국을 활용한 삼각협력 방식이 우선 고려될 수 있다. 제3국의 조건은 지리적 인접국가나 북한과의 외교관계가 원만한 국가, 그리고 체제전환 경험이 있는 국가들을 협력대상국으로 하며, 남북관계 진전에는 국제기구를 활용하여 체제전환과 관련한 국제금융기구의 체계적인 지원방안을 모색할 수 있다. 이후 북한이 개혁·개방 단계 진입 시에는 북한과 남한 내 KSP 사업으로 전환하여 북한의 일반 주민이나 대규모 기술 노동인력 양성을 위한 지식공유사업으로 전환하여야 한다.<sup>30)</sup>

[그림 3] 단계별 협력대상 주체의 변화



둘째, 북한 인력을 대상으로 하는 지식공유사업의 일관된 명칭이 필요하다. 필자는 앞서 북한 인력을 대상으로 하는 사업들이 시장경제교육 사업으로 통칭되어 사용되어 왔으나,

30) 윤병수(2005)는 중국과 베트남의 체제전환 연구에서 시장경제로의 전환 시 대규모 기술노동자의 공급을 위한 교육체계 개편이 수반되어야 한다고 지적한다.

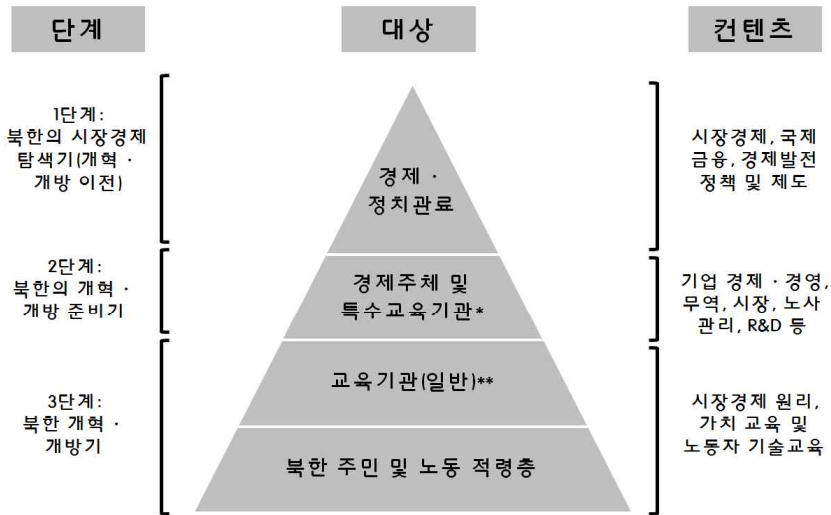
콘텐츠 측면에서 IT교육 등 시장경제와 무관한 기술교육도 포함하고 있다는 점에서 지식공유사업의 명칭이 바람직하다. 더불어 '시장경제'라는 표현에 북한이 민감하게 반응하기 때문에 '지식공유사업'의 명칭이 타당할 것으로 본다. 나아가 정부는 국제사회의 개도국을 대상으로 한국의 경제발전경험을 공유하는 KSP 사업을 지속적으로 실시하여 왔고, 사업의 효과에 대해 국제사회의 인지도가 높다는 점에서 북한에 대한 지식공유사업도 KSP의 명칭을 접목할 필요가 있음을 제안한다. 결론적으로 북한 인력을 대상으로 하는 지식공유사업은 일회성이 아닌 지속적인 성격을 가질 수밖에 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.

셋째, 북한 국제경제 KSP 사업의 체계적인 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·경제 관료, 기업인, 교육자, 학생 등)의 인력을 대상으로 동시다발적인 시장경제 및 기술 교육을 수행함은 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, 한국정부 차원에서 실시되는 북한 국제경제 KSP 사업의 경우, 한정된 예산의 사용과 사업의 효과 극대화 측면, 그리고 북한 권력층의 동 사업에 대한 우려사항을 고려한 체계적인 로드맵이 필요하다.

[그림 4]와 같이 북한 인력을 대상으로 하는 사업이 경제체제의 성공적 전환을 유도하고 이것이 궁극적으로는 북한의 정치·사회 체제 전환으로 이어지는 순차적 변화를 상정하였을 때, 북한 인력 교육을 위한 교육대상의 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, R&D, 노사관리 등 기업 경영·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 지식공유사업에 초점을 맞출 필요가 있다.

[그림 4] 북한 국제경제 KSP사업의 로드맵



\*특수교육기관: 평양비즈니스스쿨, 김일성대학, 대외경제연구소 등 북한이 선발된 특수인원을 대상으로 시장경제 교육, 연구 등을 위해 설립한 정부 연구소 및 대학 내 교육기관  
\*\*교육기관(일반): 일반 주민들을 대상으로 하는 의무교육제도 상의 교육기관(유치원 1년, 인민학교 4년, 고등학교 6년, 대학 4~6년)

[표 5] 사회주의 국가들의 체제전환을 위한 과제

	개혁단계	개방단계
자유화	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획 시스템의 해체</li> <li>가격자유화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>무역 자유화</li> <li>무역제도 정비</li> </ul>
안정화	<ul style="list-style-type: none"> <li>인플레이션 억제를 위한 긴축정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>환율 단일화 및 안정화</li> <li>경쟁계정에서의 자유태환</li> </ul>
기업 개혁(사유화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업 개혁</li> <li>국유기업의 사유화 또는 상업화</li> <li>기업 구조조정</li> <li>비국유(사유)기업 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인 직접투자 유치</li> <li>경제특구 활성화를 비롯한 지역적 개방 추진</li> </ul>
제도 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정 개혁</li> <li>금융 개혁</li> <li>법률 개혁</li> <li>노동시장 개혁</li> <li>사회보장제도 개혁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융시장 개방</li> <li>지적재산권, 서비스 무역 등 관련 제도 정비</li> </ul>

자료: Stanley Fisher and Alan Gelb, "The Process of Socialist Economic Transformation," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 4, 1991.

끝으로, 북한 국제경제 KSP의 콘텐츠와 관련하여, 체제전환국과 개발도상국에 대한 국제사회의 전략 및 정책 권고는 비교적 유사하나, 대신 체제전환국에 대한 정책 권고나 지원의 경우 사회주의 계획경제제도를 시장 중심의 경쟁체제로 전환함으로써 효율성 제고와 인센티브 제도의 도입에 초점을 맞추기 때문에 조금 더 급진적이고 급속한 제도개혁을 요구한다. 또한 체제전환국과 개발도상국에 대한 지식공유사업의 콘텐츠가 경제성장에 초점을 맞추나 장기적인 관점에서 사회통합이 중요한 이슈로 대두될 수밖에 없기 때문에 장기적인 관점에서는 사회개발에 대한 균형적 접근도 필요하다. 무엇보다도, 이러한 모든 제도개혁 및 정책과제의 실현에 있어 정치적 리더십과 관료집단의 역할이 중요하기 때문에 이들의 역량강화를 위한 사업이 선결되어야 함을 체제전환국과 개발도상국에 대한 지원에서 강조하고 있다. 또한 과거 체제전환국 대상 기술협력사업의 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 사업 시 북한의 주된 관심분야인 16개 경제특구 활성화를 위한 지식전수사업을 우선 고려할 필요가 있다. 이후, 북한이 개혁단계에 접어들기 이전 시점에 가능한 국제경제 KSP 사업의 콘텐츠는 [그림 4]와 <표 5>의 우선순위에 기반하여 콘텐츠와 커리큘럼을 구성하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

## 8. 맺음말

기존에 실시된 북한 인력에 대한 시장경제교육 및 관련 연수사업을 평가함에 있어 상당수에 해당하는 사업이 삼각협력의 방식으로 이루어졌다는 점에서 국제개발협력에서 삼각협력 사업에 대한 사례와 연구의 시사점을 제공한다. 하지만 북한에 대한 지식공유사업을 평가함에 있어 삼각협력 메커니즘이나 원칙 그리고 시사점을 바탕으로 북한 사업을 평가한 시도는 부재하였다. 대신 지식공유사업의 콘텐츠 분석을 바탕으로 북한 인력을 대상으로 한 지식공유사업이 무역을 위한 단편적 지식교육과 해외 산업시찰 및 단기 해외연수 위주의 사업이었다는 점과,<sup>31)</sup> 7개 시장경제 교육사업<sup>32)</sup> 형식 중에서 교육의 효과성과 지속성이 높은 장기연수와 기관 설립이 미비하였다는 평가만 존재한다.<sup>33)</sup>

31) 강일규(2008).

32) 자료교환, 산업체 방문, 단기연수, 장기연수, 컨퍼런스, 공동연구, 기관설립 등.

33) 허준영(2011).

북한 인력 교육을 통한 시장경제지식의 습득과 선순환적 북한의 변화, 그리고 이를 바탕으로 한반도 평화통일을 모색하는 한국정부의 입장에서 북한을 대상으로 하는 지식공유사업은 유의미한 의제임이 틀림없다. 그렇기 때문에 삼각협력 방식으로 북한 국제경제 KSP를 추진함에 있어 고려하여야 할 요소들에 대한 검토를 끝으로 본고의 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 북한 국제경제 KSP 사업을 추진함에 있어 동 사업에 대한 북한의 주인의식(ownership)이 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 기술협력사업의 경우 러시아가 필요 재원의 78% 이상을 세계은행에서 차관으로 충당함으로써 러시아 관료들로 하여금 사업 참여를 높이는 효과를 가져온 것으로 평가받고 있다.

둘째, 피교육자 및 교육자 선정의 적절성이다. 앞서 [그림 4]에서 제시한 바와 같이 북한의 상황을 고려한 로드맵에 따라 북한 국제경제 KSP를 실시함으로써 사업의 효과성을 높이는 방안에 대한 고민이 필요하다. 국내에서 진행 중인 개도국에 대한 KSP 사업의 효과성 평가에서 적절한 피교육자의 선정과 교육자의 전문성 매치가 중요한 요소로 지적되어 왔다. 실제로 광역두만강개발계획(GTI) 사업의 일환으로 국내에서 실시된 중국, 몽골, 러시아 관세 및 세관 관계자 연수사업에서도 같은 문제가 발견된바, 북한 국제경제 KSP 사업 시 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 없기 때문에 다양한 행위자와의 조정과 협력이 필수적이다. 동 사업의 추진에 있어 국제사회와의 삼각협력은 필요한 자본, 지식 제공 및 한반도 통일에 대한 국제사회의 지지 기반 확대라는 측면에서 의미를 가진다. 북한 국제경제 KSP 사업의 핵심은 경제 및 사회 발전에 있어 다양한 분야에 걸친 전문성을 가진 학계 및 정부 부처의 참여가 필수적인 요소라는 점에서 한국 정부는 다양한 전문가 집단과 기관 및 협력대상국의 참여를 촉진하는 촉진자(facilitator)의 역할과 다양한 행위자를 조정하는 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 협력방안 모색이 필요하다.<sup>34)</sup>

34) 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, 서울: 통일연구원, 2009.

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

## 참고문헌

- 강일규, 「북한의 시장경제 교육 현황과 개선 방안」, 『통일경제』, 제93호, 2008, pp.70~82.
- 김근식, 「사회주의 체제전환과 북한변화: 비교사회주의 관점에서」, 『통일과 평화』, 제2권 2호, 2010, pp.111~136.
- 박인원 외, 『2012 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 라오스』, 서울: 한국개발연구원, 2013.
- 박지연, 「북한을 대상으로 한 시장경제교육 현황 및 사업제안」, KIEP, 비공개자료, 2013.
- 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, 서울: 통일연구원, 2009.
- 조명철, 『북한의 시장경제교육 실태와 남북 협력방안』, 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 윤병수, 「북한의 인적자원개발 현황과 향후 과제: 중국 및 베트남과 비료를 중심으로」, 『나라경제』, 제7권 10호, 2005, pp.3~32.
- 허준영, 「새로운 대북지원 방향모색을 위한 탐색적 연구: 북한 고급인력에 대한 시장경제 교육을 중심으로」, 『행정논총』, 제50권 4호, 2011.
- Fisher, Stanley and Alan Gelb, “The Process of Socialist Economic Transformation,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 4, 1991.
- Ireson, Randall, “Study Tours and Training Programs for DPRK Specialist,” in



Shin & Lee, U.S.-DPRK Educational Exchanges: Assessment and Future Strategy.

Kornai, Janos, The Socialist System: The Political Economy of Communism, New Jersey: Princeton University Press, 1992.

Park, Jin and Seung-Ho Jung, "Ten Years of Knowledge Partnership with North Korea," Asian Perspective, Vol. 31, No. 2, 2007. pp.75~93.

World Bank, Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why, Washington D.C., 1998.

『국제신문』, 「북한, 평양 등 6곳 경제개발구 추가 지정」, 2014. 7. 23.

『미국의 소리』, 「북한서 여성 위한 '경영 수업' 인기」, 2014. 7. 23.

『연합뉴스』, 「북, 군경제 외 경제에서 시장이 30~70% 차지」, 2007. 11. 15.

『연합뉴스』, 「정부, 북한 '시장경제 공부' 돕는다: 제3국 기관 활용... 내년 예산 편성」, 2007. 11. 29.

『채널A』, 「북도 여성 경영인 양성 시동... 국제형 인재 발굴」, 2014. 7. 12.

조선익스체인지 웹사이트. <http://www.chosonexchange.org/> 접속일: 2014. 7. 23.

OECD DAC, "Triangular Co-operation,"(<http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-cooperation.htm> 접속일: 2014. 7. 31).

