북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유*

강우철 | 한국수출입은행 책임연구원 | kwc@koreaexim.go.kr**

Ⅰ. 머리말

주요 공여국과 국제기구는 개도국의 발전을 위한 접근방식에 관해 다양한 논의를 축적해 왔다. 개발경제의 이론적 논의뿐만 아니라, 지역 및 국가의 특수성, 공여국과 수원국의 정치·경제적 관계, 양자·다자 협력, 유상·무상 원조 등 다양한 요소를 고려해야 하기 때문이다. 이를 관통하는 핵심적인 질문은 공여국과 수원국이 협력하는 방식이다. 전통적인 협력방식에는 에너지, 교통, 항만 등 주로 경제 인프라 분야를 지원하는 유상원조와 보건, 식량, 교육 등 사회 인프라 서비스를 중심으로 지원하는 무상원조가 있다. 국제사회가 시행착오를 통해 얻은 교훈 중의 하나는 시설과 물자를 지원하는 전통적인 협력방식 이외의 교육, 연수, 자문 등을 통한 지식공유도 중요하다는 점이다.[1)]

지식공유는 인프라 관련 프로젝트의 부수적인 요소로 시작되었으나, 개발협력에 관한 경험과 교훈이 축적됨에 따라 그 지평이 넓어지고 있다.[2)] 지식공유는 1980년대 이전에는 개발 프로젝트의 사업타당성 조사 및 설계, 특정 분야의 기술 연수, 1990년대 중반까지는 조건부(conditionality) 차관을 보조하는 정책 자문, 2010년대까지는 체제전환국에 대한 정책 자문을 포함한 수원국의 역량 강화, 2010년대 이후에는 디지털 역량 강화로 지평을 넓혀가고 있다.

---

* 본고는 강우철 외, 『북한 개발역량 강화를 위한 지식공유』, 한국수출입은행, 2022 가운데 저자의 원고를 수정·보완하여 작성하였다.
** 본고의 내용은 저자의 개인적인 견해에 기초하여 작성하였으며, 한국수출입은행의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있다.
1) G20 Development Working Group(2013).
2) 국제개발협력의 변천과 지식공유의 시기별 특징에 관한 보다 자세한 논의는 홍지영(2022)을 참조.

지식공유의 중요성은 폐쇄적이고 제한적인 대외관계 노선을 채택하고 자력갱생을 강조하는 북한의 김정은 정권의 발전 전략에서도 유사하게 다루어지고 있다. 북한은 자력갱생을 강조하는 동시에 기술, 지식, 정보의 유입을 위해 선진국의 기술을 도입하고 역량을 강화하는 것을 강조하고 있다.[3] 한국은 한국전쟁 이후 수원국이었으나, 단기간에 경제성장과 민주화를 이루고, 공여국으로 거듭난 경험을 가지고 있다. 이를 바탕으로 경제발전공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)을 비롯하여 개도국과 다양한 지식공유 사업을 전개하고 있다.

지식공유는 다양한 정책과제를 관통할 수 있는 사업 형태라고 할 수 있다. 남한을 포함한 국제사회의 지식공유 프로그램은 파트너십 구축, 북한의 주인의식(ownership) 제고 및 경제발전, 사회 통합, 환경적 요소를 고려한 개발(development)에 기여할 수 있을 것이다. 지식공유는 식량, 보건, 물과 위생, 환경 등 전 분야에 걸쳐 북한주민의 삶을 개선하는 것에도 유용하게 활용할 수 있을 것이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 2022년에 한국수출입은행 북한·동북아 연구센터는 '북한 개발역량 강화를 위한 지식공유'를 주제로 연구를 진행하였다. 연구보고서는 총 3부로 구성하였다.

총론에 해당하는 제1부에서는 향후 남북교류협력의 지식공유 사업을 모색하기 위한 이론적 기초, 북한의 인식과 관련 주요 정책, 북한을 대상으로 한 지식공유 사례를 분석하였다. 제2부에서는 주요 공여국 및 국제기구가 실시한 대개도국 지식공유 사례를 분석하였다. 제3부에서는 북한의 역량 강화를 위한 지식공유 모델을 통계역량, 경제특구, 사회분야를 중심으로 모색하였다. 본고에서는 위의 내용 가운데 개발협력의 다양한 분야 및 단계에 적용할 수 있는 통계분야의 지식공유를 소개하고, 지식공유 사업의 방향성과 및 연구를 통해 얻은 시사점을 소개한다.

Ⅱ. 북한의 개발역량 강화를 위한 통계분야 지식공유[4]

통계는 한 국가의 현황, 역량 등 다양한 상황을 객관적으로 설명할 수 있는 기초 자료이다. 또한 양질의 통계자료는 효율적인 정부 사업의 방향성과 구체적인 추진방안을 설정하는 중요한 기초 자료이자, 국제사회의 원조를 촉진하는 요소로 작용한다. 그러나 북한의 통계정보는 제한적으로 공개되고 있을 뿐만 아니라, 신뢰도와 정확도가 낮아 향후 북한 개발협력에

3) 북한의 지식공유에 대한 인식과 정책적인 대응에 관련된 보다 자세한 논의는 이경희(2022)를 참조하라.
4) 본 절은 강우철·최창용(2022)을 재구성하여 작성하였다.

도 장애 요소로 작용할 가능성이 높다. 북한 역시, 2021년에 VNR을 통해 통계역량 강화의 필요성을 강조한 바 있다. 이에 기존의 북한 관련 통계들과 활용 사례들을 북한의 통계에 대한 분석을 바탕으로, 북한의 정치적 민감도와 수용성을 고려하여 다음과 같은 단계적 추진방안을 제시하였다.

첫째, 통계분야 개발협력 구축기에는 인간 개발 분야를 중심으로 통계분야 협력체계 기반 구축 및 인도적 지원 활성화를 위해 UN 기구, 남한의 공공부문이 지식공유 사업을 실시한다. 둘째, 통계분야 개발협력 활성화기에는 경제인프라 분야를 중심으로 민간투자 활성화 기반을 조성하기 위해 공공부문과 민간부문이 함께 지식공유 사업을 추진한다. 마지막으로 통계분야 개발협력 성숙기에는 거시경제 분야를 중심으로 북한의 국제금융기구 가입을 비롯한 국제사회 편입을 위한 지식공유 사업을 주요 국제금융기구와 공동으로 실시할 것을 제안한다.

북한 통계 분야의 역량 강화는 북한의 국가 운영 능력을 제고하는 동시에, SDGs의 이행을 위한 국제협력을 촉진하고 남북교류협력 활성화에도 기여할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유 추진방안

	통계분야 개발협력 전환기	통계분야 개발협력 활성화기	통계분야 개발협력 성숙기
주요 분야	인간 개발	경제인프라	거시경제
북한의 수용성	상	중	하
정치적 민감도	하	중	상
통계 분야	- 영양 - 교육 - 보건의료 - 성평등 - 물과위생	- 에너지 공급량 - 에너지 수요 및 소비량 - 교통: 철도, 도로, 항공 등	- 국민계정 - GDP - 경제성장률 - 경제활동 별 실질 국내총생산 - 국제무역 - 산업별 성장률 등
주요 대상	- 개인 - 조직: 지방조직, 중앙통계국 등	- 조직: 중앙 통계국	- 제도: 통계법, 경제체제 등
주요 공여자	- 공공부문: UN 기구, 연구기관 등	- 공공부문 - 민간부문(기업)	- IMF - World Bank Group
목적 및 효과	- 통계분야 협력체계 기반 구축 - 인도적 지원 활성화	- 민간투자 활성화 기반 조성	- 국제금융기구 가입 - 국제사회 편입

자료: 강우철 · 최창용(2022).

Ⅲ. 대북 지식공유 사업의 과제

첫째, 중단기적 관점에서 지속가능한 지식공유 모델의 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 발전동력으로서 중요하게 인식한다는 점은 국제사회와 북한이 매우 유사한데, 이 점에 주목하지 않을 수 없다. 북한의 저개발 상태를 고려할 때 단계적이고 장기간의 지식공유가 요구될 것이다. 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 고착화되고 있는 인도적 위기, 북한의 필요와 우선순위, 정치적 민감도와 수용성을 고려하여 단기적 지식공유도 시급한 과제라고 할 수 있다.

둘째, 북한의 주인의식이다. 지식공유 사업을 포함한 개도국 지원에 있어 수원국의 발전 전략, 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 지적되어 온 점을 상기할 필요가 있다. 북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유 사업에 있어 주인의식을 제고하기 위해서는, 북한과 당국 간 협의를 통해 지식공유의 필요성을 인식시키고 수원국의 필요에 기준해 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 발전 전략, 정치적 민감도, 지원분야에 대한 수용성 등에 대한 종합적인 분석을 시도하였다. 통계분야, 경제특구, 사회분야는 다음과 같은 측면에서 북한의 주인의식 제고에 기여할 수 있을 것이다. 통계는 북한 개발협력의 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 요청해 왔고, 사업이 추진되는 과정에서 높은 주인의식을 보여주었다. 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 UN 기구 및 국제기구, INGO, 북한과 개발협력 사업을 추진했던 공여국, 남한의 정부, 연구기관, NGO 등으로 다양하다. UN 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. 사례 분석에서도 알 수 있듯이 '지식'을 공유하는 과정에서는 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, 사회 통합, 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 북한 개발협력 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 'UN과 북한의 상호협력을 위한 전략프레임워크 2017-2021', VNR 등에서 17개 SDGs 목표 가운데 4대 우선 지원 분야로 농림업(SDG 2), 물과 위생(SDG 6), 에너지(SDG 7), 환경(SDG 13, 14, 15)을 발표하였다. 우리 정부와 국제사회는 SDGs 이행을 위해 개도국을 지원하고 있으며, KSP를 비롯한 다양한 지식공유도 활용하고 있다. SDGs 이행을 객관적으로 나타내는 통계지표(indicator)를 통해 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 받는데도 크게 기여할 수 있을 것이다.

지식공유 사업이 우리 정부의 대북정책 및 한반도 평화체제 구축, 북한주민의 삶의 질 개선, 북한의 개발역량 강화, 국제사회의 SDGs 이행과 같은 다양한 정책 수요를 동시에 충족시킬 수 있기를 기대한다.

참고문헌

강우철 외, 『북한 개발역량 강화를 위한 지식공유』, 한국수출입은행, 2022.

강우철・최창용, 「북한의 통계역량 강화를 위한 지식공유」, 강우철 외, 『북한 개발역량 강화를 위한 지식공유』, 서울: 한국수출입은행, 2022.

이경희, 「북한의 지식공유 인식과 정책적 대응」, 강우철 외, 『북한 개발역량 강화를 위한 지식공유』, 서울: 한국수출입은행, 2022.

홍지영, 「국제사회의 지식공유 담론」, 강우철 외, 『북한 개발역량 강화를 위한 지식공유』, 서울: 한국수출입은행, 2022.

G20 Development Working Group, "Saint Petersburg Accountability Report on G20 Development Committments," 2013(https://www.oecd.org/g20/summits/saint-petersburg/St-Petersburg-Accountability-Report-G20-Development-Commitments.pdf, 접속일: 2022. 12. 11).