

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 20-81-02

남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -직업훈련과 과학분야-

이상준·이상돈·박천수·홍순직·고영주



경제·인문사회연구회 협동연구 총서 20-81-02

남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -직업훈련과 과학분야-

이상준·이상돈·박천수·홍순직·고영주

KOREA RESEARCH

INSTITUTE

FOR VOCATIONAL

EDUCATION & TRAINING

K R I V E T

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
20-81-01	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -총괄요약보고서-	한국직업능력 개발원
20-81-02	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -직업훈련과 과학분야-	한국직업능력 개발원
20-81-03	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -청소년 분야-	한국청소년 정책연구원
20-81-04	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -여성분야-	한국여성 정책연구원
20-81-05	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -지방자치단체 분야-	경기연구원
20-81-06	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -남북간 인적자원 교류 협력에 관한 법제도적 검토-	법제연구원

2. 참여연구진

구분		연구책임자	공동연구원
저자			
주관 연구 기관	한국직업능력 개발원	이상준 선임연구원 (총괄책임자)	이상돈 선임연구원 박천수 선임연구원 홍순직 객원연구원(서울대학교 아시아연구소 동북아센터) 고영주(대전과학기술진흥원)
	한국청소년 정책연구원	배상률 연구위원	이정민 부연구원
협력 연구 기관	한국여성 정책연구원	조영주 부연구원	문희영 전문연구원
	경기연구원	이성우 연구위원	김동성 선임연구원 조성택 연구위원 주민욱 연구위원(이어도연구회) 형수환 연구위원(고려대 일민국제관계연구원) 정성희 연구위원
	법제연구원	류지성 부연구원	최유 연구위원 박훈민 연구위원

머 리 말

작년에 이어 올해 『남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터 플랜』연구가 두 번에 걸쳐 진행되었다. 1차 년도 연구는 남과 북 인력교류의 거시적이고 기본적인 기본계획을 마련하였다. 금번 2차 년도 연구는 분야별 인력교류 협력과 인적자원개발 기본계획 마련을 목적으로 하고 있다. 자세한 직업훈련, 과학기술, 청소년, 여성, 지자체의 인력교류 협력에 대한 기본계획을 제시하고 있으며 이를 잘 수행하기 위한 법률적 지원과 필요성에 대한 연구를 제시하였다.

그간 우리나라에서는 통일관련 연구를 정치, 교육, 외교, 의료, 문화 등 다방면에 걸쳐 진행 하면서도 정착 남과 북간 인력교류 협력에 대한 그 어떤 기본계획과 방향성을 마련하지 않았다. 이에 이 연구는 과거 연구주제의 한계를 과감히 탈피하여 세부적 분야에까지 남과 북간 인력교류 협력의 기본방향을 마련하였다는 점에서 매우 의의가 높다 하겠다.

연구의 방향도 북한을 단순히 계몽의 대상으로 보는 것이 아니라 남과 북 상호 인정 속에서 더불어 함께하는 교류협력 기본 방향으로 하고 있다. 청소년은 과거 단순한 수학여행, 통일교육 등에서 벗어나 한반도 미래 주인으로써의 새로운 정체성 확립 관점에서 기본계획을 제시하였다. 여성은 남과 북 여성인권, 사회(노동)참여 주제로, 직업훈련은 전통적인 정부개발원조(ODA) 관점이나 개발도상국 근로자 직업훈련관점이 아닌 개발협력 관점에서, 과학기술인력은 북한의 가장 큰 관심인 첨단 과학기술 분야 중심으로 기본계획을 마련하였다. 지자체 교류협력은 과거 남북교류 협력시 만연했던 무분별한 지자체간 경쟁을 통한 성과 부풀리기 방지와 지자체간 원칙적인 교류 협

력을 유지할 수 있는 방안을 마련하도록 하였다.

끝으로 이 보고서에는 직업훈련과 과학기술 분야만을 포함하였으며 나머지 연구 보고서는 별도의 보고서로 발간하였다. 이상준 박사 책임하에 직업 훈련 분야는 이상돈, 박천수, 홍순직이 과학기술은 대전과학기술진흥원 고용주 박사님이 담당하였다. 또한 아직 우리나라에 소개가 덜 된 분야인 사회주의 체제전환국의 사회통합과 인력교류협력에 대한 연구를 위해 베트남 사례는 Ho Chi Minh City College of Economics Le Lan Huong 교수로부터 많은 도움을 받았으며 폴란드의 사례는 서강대 김미경 박사의 협조가 없었다면 불가능했을 것이다. 본 과제가 완성되기까지 힘써주신 연구진 모두와 안과 밖에서 많은 도움을 주신 전문가 여러분에게 감사드린다.

2020년 12월

한국직업능력개발원
원장 나 영 선

제목 차례

요 약

제1장 서 론_1

제1절 연구 필요성 및 목적	3
제2절 연구 내용	5

제2장 체제전환국의 사회통합 사례 연구_11

제1절 베트남의 통일 이후 사회통합 사례	13
제2절 폴란드의 체제전환 이후 사회통합 사례	24

제3장 남북한 직업훈련 인력교류협력 기본계획_51

제1절 인력교류 및 인적자원개발 기본계획 추진 배경	53
제2절 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표	71
제3절 인력교류협력 전제 및 기본 목표	80
제4절 인력교류 및 인적자원개발 추진과제	94

제4장 남북한 과학기술 인력교류협력 기본계획_131

제1절 과학기술 분야 인력교류협력 기본계획 추진 배경	133
제2절 비전과 전략	142
제3절 과학기술 분야 인력교류협력 추진 기본방향	149
제4절 과학기술 분야 인력교류 협력 추진과제(프로그램)	154

제5절 과학기술 분야 인력교류 추진 지원 및 개선방안 187

Summary_193

참고문헌_195

본 저작물은 **한국직업능력개발원**에서 2020년도에 작성하여 제공한 ‘남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II’(이상준)이며, 해당 저작물은 **한국직업능력개발원** 누리집(www.krivet.re.kr)에서 무료로 다운 받으실 수 있습니다.

표 차례

〈표 1-1〉 연도별 연구 주제 및 내용	7
〈표 1-2〉 분야별 인력교류 협력 기본계획 주요 목차	8
〈표 1-3〉 협동연구 수행기관 및 기본방향	9
〈표 2-1〉 남쪽과 북쪽의 문화 차이점	16
〈표 2-2〉 총리의 임기(1975년부터 현재까지)	17
〈표 2-3〉 주석의 임기(1975년부터 현재까지)	17
〈표 2-4〉 공산당 서기장의 임기(1975년부터 현재까지)	18
〈표 2-5〉 폴란드 1인당 GDP(1999~2018)	26
〈표 2-6〉 폴란드에서 다음 집단 간의 갈등은 얼마나 심하다고 생각합니까?	30
〈표 2-7〉 폴란드에서 집단 간 심한 갈등의 연도별(1992~1999) 추이	31
〈표 2-8〉 폴란드 중범죄 건수	33
〈표 2-9〉 기준별 폴란드의 빈곤율(%)	45
〈표 3-1〉 남북 인적교류 추이	58
〈표 3-2〉 기존 북한 인적자원개발정책과의 비교	91
〈표 3-3〉 우리나라 해외 신탁기금 개요	104
〈표 3-4〉 국제기구와의 인력교류 협력 프로그램 및 주요 내용	105
〈표 3-5〉 국제협력 인력교류 협력 프로그램 평가지표	106
〈표 3-6〉 국제 교육훈련기관 운영 방안	109
〈표 3-7〉 국제 교육훈련기관 성과지표	110

〈표 3-8〉 기업 내 북한근로자 교육훈련 프로그램 성과지표	114
〈표 3-9〉 남북 직능단체 교류·협력 사업의 평가지표(안)	121
〈표 3-10〉 인적자원개발사업의 평가지표(안)	128
〈표 4-1〉 국가과학기술연구회 소관 출연(연) 남북 학술세미나 개최 현황	159
〈표 4-2〉 제3국/제3기관을 통한 인력양성 프로그램 추진 현황	160
〈표 4-3〉 개성공단 남북 공동R&D센터 단계적 추진 프로세스	166
〈표 4-4〉 국가과학기술연구회 소관 출연(연) 남북 협력의제 현황(2019)	170
〈표 4-5〉 출연(연)별 제안 의제에 대한 북한 공동연구 매칭(안)	171
〈표 4-6〉 융합연구 유형 구분 및 연구 주제(안)	174
〈표 4-7〉 과학기술 용어 비교 연구 현황	175
〈표 4-8〉 남과 북이 공동 가입된 국제기구	179
〈표 4-9〉 남북 지역·권역별 강점 분야 연계·파트너링 구상(안)	182

그림 차례

[그림 1-1] 연차별 주요 연구 내용	5
[그림 2-1] 베트남 경제의 개방 과정	15
[그림 2-2] 폴란드 국내총생산(GDP) 연 성장률(1991~2019)	26
[그림 2-3] 폴란드 인플레이션을 변화(1988~2001)	27
[그림 2-4] 폴란드 실업률 변화(1989~2019)	27
[그림 2-5] 폴란드 범죄율 변화(1990~2017)	33
[그림 2-6] 1989년의 폴란드 체제전환은 감행할 가치가 있었는가?	36
[그림 2-7] 1989년의 폴란드 체제전환은 폴란드 국민에게 이득(손해)을 가져왔는가?	37
[그림 2-8] 당신 가정의 재정 상태는 어디에 속하는가?	38
[그림 2-9] 폴란드의 등록시민 사회단체 증가 추이	41
[그림 2-10] 폴란드 시민의 시민사회단체 참여 추이	42
[그림 3-1] 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표	73
[그림 3-2] 남북한 인력교류협력 기본목표와 수단 모형(안)	77
[그림 3-3] 목표·수단의 연쇄모형	77
[그림 3-4] 남북 직능단체 간 교류·협력 체제 구축	118
[그림 3-5] 지방자치단체 간 인적자원개발 체제 구축	124
[그림 4-1] 과학기술 분야 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표	142

요 약

〈직업 훈련〉

1. 인력교류 및 인적자원개발 기본계획 추진 배경

직업교육훈련 분야는 다른 분야에 비해 가장 비정치적, 비이념적 사안으로 남과 북이 교류협력 하는데 있어 다른 지원정책보다 장벽이 높지 않은 것은 주지의 사실이다. 전통적인 교육과 민간 교류는 정치적, 영리적 의미를 해석될 수 있지만 TVET는 비정치적, 비영리, 탈이데올로기적 성격이 강하며 보편적이고 범인류적 호혜평등의 가치를 가지기 때문이다.

그러나 현재 우리나라는 이 부분에 대해 어떠한 준비도 이루어 놓고 있지 않다. 북한의 서든데스상황에 대비한 직업교육훈련 방안과 거의 북한 영토를 수복해야 가능한 직업교육훈련정책들에 대한 논의만 있어왔다. 이제는 남과 북간 직업교육훈련 원칙과 방향, 상호간 역할분담, 협력과제 등에 대한 기본 원칙을 세울 필요가 있다는 것이다. 이것이 바로 남과북간 직업교육훈련 기본계획 추진 배경이다.

2. 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표

■ 비전

- 당장의 통일이 아닌 남과 북의 평화공존과 경제활성화
- 사회교류 확대로 이어져 남과 북의 공동번영을 도모

■ 전략

- 지원이 아니라 남과 북이 서로 협력하고 개발하는 것을 주 전략으로 채택
- 일관성 있는 교류 협력이 가능하기 위해 상호간 기본원칙 설정,
- 국제기구 또는 국제사회를 우회,
- 평화비무장지대 주변에 공동관리 지역을 선포하여 그 지역 내에서 자유로운 교육훈련 교류 협력

■ 목표

- 남북한 사회 및 직업 안정을 통한 남북한 주민 삶의 질 향상
- 남북한 주민의 능력개발 향상을 통한 국가 경쟁력 제고
- 남북한 간 분야별 인력 및 개발 교류협력

3. 인력교류 및 인적자원개발 추진 기본 방향

■ 전제:

- 남북한 간 경제협력 활성화
- 직업훈련의 고급화
- 북한 당국의 인적자원 교류협력에 대한 필요성 및 중요성 인식
- 인력교류협력에 대한 인식 공유와 공동 참여 및 개발
- 남북한 간 인적 분야의 교류협력에 대한 기본원칙 합의
- 지속성 유지를 위한 정치적 요인 배제 및 제재 요인 해제
- 인적자원 분야의 교류협력 활성화를 위한 법률지원 마련

■ 기본 방향:

- 산업연수생 방식의 교육훈련 교류의 비현실성 극복
- 전통적인 공적개발원조(ODA) 사업이 아닌 개발 협력 관점에서 국제기구와의 공조
- 기업의 자발적 교육훈련에 대한 지원
- 북한 산업 전망에 따른 직업교육훈련 과정개발
- 현실적 교육훈련 과정 대안 제시

■ 남북간 분야별 협정(합의)문 제안

직업훈련 남북 인력 교류 및 협력개발 기본합의서

(전문)

본 합의문은 직업교육훈련을 통해 남과 북의 인력교류 협력 확대를 도모하고 양국가간의 사회적 자본 확충과 미래 지향적 통일에 대비한 사회통합의 초석을 마련하여 남과 북은 평화공존과 상호발전, 그리고 새로운 민족의 정체성과 동질화를 위한 데 기여하고자 다음과 같이 합의하였다

1. 남과 북은 직업훈련 분야와 관련하여 상호 필요한 분야의 인력양성을 위해 공동으로 협력한다.
2. 남과 북은 개발협력 관점 하에서 남북한 공조를 통해 양국의 미래 지향적인 인력양성에 협력한다.
3. 남과 북은 미래 통일 국가에 필요한 첨단 분야의 인력양성을 위하여 남과 북의 공동관할지역에 교육훈련기관을 설립하여 인력양성 뿐만 아니라 훈련 교사 양성, 교육과정 개발 등 남과 북 상호 합의하에 필요한 것을 마련하여 실시한다.
4. 남과 북은 어느 한 곳이 직업훈련 필요성을 제기할 경우 정치, 경제, 사회적 요구와 관련 없이 최대한 협력함을 원칙으로 한다.

5. 남한 정부는 북한 지역내 남한 기업 진출로 북측에서 교육훈련요구가 발생 할시 인원, 예산 등에서 적극적으로 지원하는 것을 원칙으로 한다.
6. 이에 남측과 북측은 남북 근로자의 기술 및 숙련 향상을 위하여 기업, 관계 종사자, 해당근로자등의 편의를 최대한 보장한다.
7. 남측과 북측은 상호 직업교육훈련 분야의 공동의 협력과 개발 발전을 위해 필요하다면 제3의 국가에서 국제기구와 국제사회와 함께 공조하여 진행 할 수 있다.
8. 이 합의문의 대상은 남과 북 영토에 거주하는 해당 국적자와 직업훈련기관, 단체, 법인, 학교를 대상으로 한다.

4. 인력교류 및 인적자원개발 추진과제(프로그램)

【추진과제 1】 교육훈련과정 및 교·보재 공동제작

【추진과제 2】 국제기구와의 협업을 통한 북한 인적자원 개발 협력방안

【추진과제 3】 제3지대 공동관할 지역 내 국제교육훈련기관 설립 운영

【추진과제 4】 기업 내 북한근로자 교육훈련 지원방안 마련

【추진과제 5】 남북한 직능단체 교류·협력 강화 방안

【추진과제 6】 지자체간 인적자원개발(직업훈련) 강화 방안

〈과학기술〉

1. 인력교류 및 인적자원개발 기본계획 추진 배경

과거 북한과의 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발 측면에서의 교류 협력은 제대로 나아가지 못했다. 대부분 교류협력이 일회성이거나 행사성에 그치는 경우가 많았기 때문이고 인적교류 협력을 위한 중장기 필요성이나 계획이 부재했기 때문이다. 다양한 남북 교류사업이나 준비가 추진되었으나 통합적 차원에서의 인력교류 및 개발 중장기 계획은 세우지 못했기에 이에 대한 종합적인 기본계획 마련이 필요하다.

2. 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표

- 비전: ○ 한반도 신과학 기술혁신체계 구축
- 목표: ○ 쌍방 수요 협력형 과학기술 인력교류 및 인적자원 개발
 - 공동 프로젝트와 연결된 인력교류 및 인적자원 개발
 - 시스템 전환을 위한 과학기술 인력교류와 인적자원 개발

3. 인력교류 및 인적자원개발 추진 기본 방향

- 기본 방향:
 - 합의 기반 단계적 접근
 - 통합적 접근
 - 시스템 전환 접근

■ 남북간 분야별 협정(합의)문 제안

과학기술 분야 인력교류 및 인적자원개발 협정문(안)

남과 북은 상호 존중과 신뢰의 기반 위에 한반도 평화정착과 과학기술혁신을 통한 상호 발전을 위해 다음과 같이 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 추진한다.

• 제1조(과학기술 분야 인력교류와 인적자원 개발의 원칙과 방향)

남과 북은 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 추진하는 데 있어 상호 합의와 존중, 단계적이고 통합적인 방식의 접근을 원칙으로 하며 최종적으로는 한반도 평화와 공동번영을 담보할 수 있는 협력적 한반도 과학기술혁신시스템을 추진한다.

• 제2조(비전과 목표)

남과 북은 협력 기반 한반도 신과학기술혁신시스템을 구축하여 세계적인 경쟁력을 갖추는 것을 비전으로 수요 맞춤형 협력, 공동 프로젝트 연결 협력, 시스템 전환을 위한 협력을 추진하는 것을 목표로 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발 사업을 공동으로 추진한다.

• 제3조(추진체계)

남과 북은 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 위한 책임 기관을 지정하거나 별도의 기구를 설치하여 각호의 사항을 포함한 업무를 수행·지원한다.

- ① 제4조 핵심협력과제
- ② 공동연구센터 설립 및 지속운영
- ③ 과학기술 협력 분야 및 협력 주체 선정
- ④ 인력교류와 인적자원개발 운영을 위한 합의
- ⑤ 그 외 남과 북의 과학기술분야 인력교류와 인적자원개발을 촉진하는 사업 기획

• 제4조(핵심협력 과제)

핵심협력 과제는 다음 각 항과 같다.

- ① 남북은 분야별 협력수요 발굴 체계를 구축하기 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
 1. 남과 북의 과학기술협력 수요분야 정기 발굴 및 남북 간 의사 교환
 2. 제1호에서 발굴된 수요 중심 연구 계획 합의
 3. 국제학술세미나, 워크숍 등 공동개최
 4. 그 외 남과 북의 과학기술협력을 위한 정보교환
- ② 인력교류 및 인적자원 개발을 위한 인프라를 구축하기 위해 다음 각 호의 사항을 추진한다.

1. 공동연구센터 설치 및 운영
2. 남북 과학기술 DB, 학술논문 등이 탑재된 온라인 홈페이지 공동 구축
3. 남과 북의 연구자 파견 및 교환 프로그램
- ③ 강점기반 과학기술혁신 연구 협력 프로젝트를 수행하기 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
 1. 분야별 과학기술 용어통일 사전편찬 및 온라인 DB 구축
 2. 백두산 화산, 천연물자원, 광물자원, 대륙철도기술 등의 연구수행
 3. 제1항 제1호에서 발굴된 수요분야 연구 기획
 4. 그 외 당국 간 합의된 관련 연구수행
- ④ 국제사회 문제해결 공동 대응을 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
 1. 기후변화 대응, 미세먼지, 식수개선, 산림녹화 등 사업을 수행을 위한 국제기구와의 협력
 2. 제1호를 수행하기 위한 국제공동연구단 구성
 3. 국제기구와의 공동워크숍 개최
- ⑤ 지역별 과학기술 분야 협력을 추진하기 위해 다음 각호를 추진한다.
 1. 남과 북의 지역(도시) 간 하나의 과학기술 분야를 선정 및 자매결연
 2. 남과 북의 산·학·연과 지자체 간 협의체 구성
 3. 제2호 협의체 중심으로 지역주민 간 연구 교류, 정보교환 추진
- ⑥ 국제투자유치 및 협력 프로그램으로 다음 각호의 사항을 추진한다.
 1. 남북의 지속가능개발목표(SDGs) 이행을 위한 인력교류 프로그램 운영
 2. 분야별 특화된 경제개발구 추진을 위한 사업 기획

• 제5조(기타과제)

제4조의 핵심협력 과제 이외의 협력 가능한 과학기술 분야는 상호 협의 하에 추진한다.

• 제6조(예산)

제4조 업무수행을 위해 남과 북에서 각각 재원을 확보하여 사용하고, 불가피하게 공동으로 재원을 사용해야할 시 서로 합의로 재원을 부담할 국가를 정한다.

• 제7조(규정)

남과 북에서 지정된 책임 기관이나 별도의 기구에서 정하는 운영 규칙 또는 상호 합의로 정한다.

• 제8조(유효기간)

이 협정문은 남과 북이 각자 국내에서 국제법상 지위를 획득하는 날로 부터 5년간 유효하며 양측의 협의로 연장할 수 있다.

4. 인력교류 및 인적자원개발 추진과제(프로그램)

[추진과제 1] 분야별 협력 수요 발굴 협력 체계 구축

[추진과제 2] 인력교류 및 인적자원 개발 인프라 혹은 공동플랫폼 구축

[추진과제 3] 강점기반 과학기술혁신 연구 협력 프로젝트 기획 (양자간)

[추진과제 4] 국제사회 문제해결 공동대응 및 참여 (다자간)

[추진과제 5] 지역별 과학기술 분야 협력 추진

[추진과제 6] 국제기구 및 국제투자 협력 프로그램

제1장

서론

제1절 연구 필요성 및 목적

제2절 연구 내용

제1장 | 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

남북 간 인적자원 교류 또는 인력교류 협력은 롤러코스터를 타는 것과 같이 종잡을 수가 없다. 어떤 정권이 들어서느냐에 따라 좋았다가도 갑자기 최악의 상황으로 변하기도 한다. 국내 정치만의 문제도 아니다. 북한 핵 문제로 미국을 비롯한 국제적 봉쇄라는 프레임 속에 아무리 북한과 교류협력을 원하는 정부가 정권을 잡는다고 할지라도 독자적으로 북한과 교류협력을 진행하는 것은 어려운 일이다. 또 하나의 장벽이 있는데, 그것은 북한의 선택 문제를 한국이나 외국의 다른 나라가 끼어들 수 없다는 점이다. 아무리 북한에 우호적이고 인도주의적 지원과 협력을 하고 싶어도 당사자인 북한이 호응을 하지 않는다면 교류협력은 한 발자국도 나아가기 어렵다. 남과 북 간의 교류협력은 국내 정치 문제, 북한의 호응, 국제적 제재라는 삼중고(trilemma of cooperation and exchange)에 내몰려 있다 하겠다. 교류협력에는 경제교류 협력과 인적교류 또는 인력교류 협력이 있다. 인력교류 협력은 다시 인도주의적 교류협력과 민간 차원의 순수교류 협력으로 나뉘는데, 후자는 그나마 우선순위에도 밀려나 더더욱 어려운 형국이다.

그러나 이러한 어려움에도 불구하고 남과 북의 관계는 점진적인 교류협력 확대도 가능하지만, 느닷없이 교류협력 확대가 이루어질 가능성도 높다. 따라서 어느 날 우리들 앞에 인력교류 협력이라는 과제가 나타났을 때 어떠한 원칙과 방향을 가지고 대응할 것인가는 중요한 문제이다. 경제협력은 김대중 정부 이후 노무현 정부까지 크고 작은 협력이 어느 정도 이루어져 나름대로의 문제점과 개선방안, 그리고 과거의 오류를 답습하지 않을 경험을 가지고 있으나, 인력교류 협력은 아직 그 어떠한 원칙과 방향이 정해져 있지 않다.

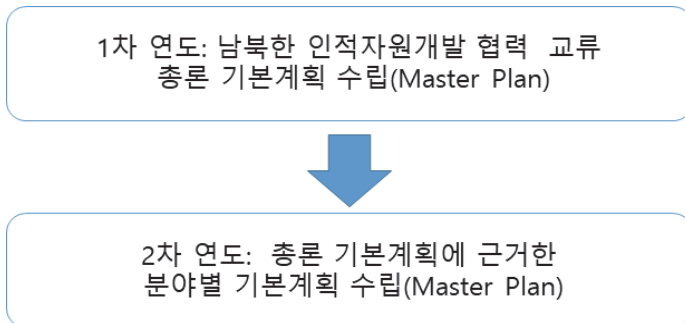
이에 본 연구는 2019년 1차 연구에서 과거 연구들이 수행하지 못한 남북 간 인력교류 협력의 원칙과 방향을 총론적인 차원에서 제시하였으며, 남한과 북한과의 인력교류 협력에 대한 합의문 형태를 제안하였다. 그러나 인력교류 협력은 총론적인 차원에서 이루어질 수는 없는 것이다. 분야마다 그리고 교류협력의 주체마다 목적과 배경이 다르고, 방식도 다르기 때문에 세부적이고 분야별 교류협력 방안을 마련하는 것은 실로 중요한 문제가 아닐 수 없다. 이에 2020년 연구에서는 분야별 인력교류 협력의 원칙과 방향, 그리고 추진체계를 포함하는 분야별 기본계획을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 느닷없이 발생할 수 있는 남과 북 간의 교류협력의 원칙과 방향을 설정하고, 또 다시 과거 오류를 반복하는 일이 없도록 준비하는 것은 지금 우리에게서 하나의 사명이기 때문이다.

제2절 연구 내용

가. 1차 연구와 2차 연구의 주요 내용

1차 연구는 남북 간 인적자원(인력) 교류협력의 새로운 방향을 제시하고, 이를 바탕으로 하는 기본계획을 제시하였다. 통일이라는 남과 북의 최대 과제는 먼 미래에 당연히 성취되어야 할 사안이지만, 단기적으로는 남과 북의 공존이라는 명제하에 두 국가 간 지속적 교류와 협력은 통일을 위한 필요충분조건이기 때문이다. 이에 2차 연구는 1차 연도의 연구 결과를 바탕으로 분야별 인력교류 협력의 기본계획을 세우는 것이 주된 목적임을 앞에서 밝힌 바 있다. 또한 2차 연구의 기본계획은 분야별 남측과 북측 간 인력교류 협력에 관한 합의문 또는 협정서 형식을 취함으로써 추후 남과 북 인력교류 협력의 구속성 — 물론 남과 북 간의 법률적·사회적 합의가 따라야겠지만 — 을 가질 수 있는 원칙을 세우는 것을 포함하고 있다.

[그림 1-1] 연차별 주요 연구 내용



나. 1차 연구와 2차 연구의 세부 내용

1차 연구와 2차 연구의 세부 내용은 <표 1-1>과 같다. 2차 연도를 중심으로 살펴보면 여성, 청소년, 직업훈련, 과학기술인력, 지자체, 법률 등 총 6개 분야의 인력교류 협력 기본계획을 제시하고자 한다. 다만, 법률은 기본계획을 세우는 것이 아니라 민간교류 협력 시 발생할 수 있는 법적 문제와 현재 법상 인력교류 협력의 방해가 되는 부분의 개선방안을 찾는 것을 목적으로 한다. 특히 법률은 비무장지대의 평화지역 선포와 함께 본 연구의 정책제안이 될 공동관할 내 교육훈련기관 설립의 법적 토대를 마련하는 것을 포함한다.

청소년은 과거 단순한 수학여행, 통일교육 등에서 벗어나 한반도 미래 주인으로서의 새로운 정체성 확립을 주제로 역사, 국제, 미래라는 관점에서 기본계획을 제시하고자 한다. 여성은 과거 통일 독일의 노동시장 내 여성 배제라는 역사를 되풀이하지 않도록 여성인권, 사회(노동)참여 등의 주제로 기본계획을 마련하고자 하며, 직업훈련은 전통적인 정부개발원조(ODA) 관점이나 개발도상국 근로자 직업훈련 관점이 아닌 개발협력 관점에서 남북한 인력의 직업훈련 기본계획을 제시한다. 과학기술인력은 북한에서 관심이 크고 남북이 협력할 수 있는 첨단 과학기술 분야 중심으로 기본계획을 세우고자 하며, 마지막으로 지자체별 교류협력의 표준 기본계획은 과거 남북교류 협력 시 만연했던 무분별한 지자체 간 경쟁을 통한 성과 부풀리기를 방지하고 지자체 간 원칙적인 교류협력을 유지할 수 있는 방안을 마련하는 것이 주요 내용이다.

〈표 1-1〉 연도별 연구 주제 및 내용

구분	연구 주제	주요 내용	주 연구 방법
1차 연도 연구 (2019년)	중국 및 베트남 경제성장과 인적자원개발정책	- 중국과 베트남에서 자본주의 경제체제를 취한 후 인적자원개발의 특징과 차이점 - 북한에 주는 시사점	- 중국, 베트남 현지 연 구자 참여로 진행
	인적자원교류 및 협력에 대한 전문가 및 기업 인식 조사	- 지난 20여 년간 북한에서 기업 활동을 한 적이 있는 기업과 북한 전문가 또는 경제 경영 전문가를 대상으로 북한과의 인적 자원개발 및 교류협력에 대한 인식 조사	- 설문조사 - 기업 100개 - 전문가 100명 조사
	남북한 인적자원 교류와 협력의 새로운 패러다임	- 기존 남북한 인적자원개발의 한계를 극복한 새로운 인적자원개발 및 교류 협력 방안 제시	- 문헌 연구 - 전문가 인터뷰 등 - 학술세미나
	남북한 인적자원 교류와 협력을 위한 총괄기본계획(Master Plan) 및 협정 수립안	- 남북 경제협력 활성화와 평화공존에 대비한 지속적이고 항시적이며 일관성 있는 인력교류 협력을 위한 총론적 기 본계획 수립안 제시	- 문헌 연구 - 전문가 인터뷰 등 - 학술세미나
	북한 산업인력 전망 및 경제성장에 따른 국민의식 변화	- 북한의 산업 및 경제성장 전망과 이에 따른 유망산업 전망 - 산업전망에 따른 수준별 인력전망	- 산업연구원 협동 연구로 진행 - 거시경제성장과 산업 전망 및 미시산업 전망 - 학술세미나
2차 연도 연구 (2020년)	베트남, 폴란드, 체코 등 체제전환 이후 사회통합 사례 연구	- 남북한 평화공존과 번영을 위한 사회 통합 차원에서 중앙유럽 및 베트남 사 례 연구 - 베트남 통일 이후 남과 북간의 사회통합 - 폴란드, 체코, 헝가리 체제전환 이후 노 동, 교육, 종교 등 분야에서 역사 청산 과 사회통합 과정	- 유럽학회 또는 해당국 출신 중 국내 유학 연 구자 등을 통해 진행
	남북한 인적교류 및 협력을 위한 TVET 기본계획 수립	- 1차 연도 총론적인 기본계획하에 TVET 기본계획 수립 - 국제기구와의 공조를 통한 북한 TVET 개발 협력 방안 - 시설장비 지원방안 - 교사 인력양성 - 자격평가 - 교육과정	- 월드뱅크 또는 유네 스코 등과 공조하여 진행

8 남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II - 직업훈련과 과학분야 -

구분	연구 주제	주요 내용	주 연구 방법
2차 연도 연구 (2020년)	여성, 청소년, 교육, 지역, 등 분야 기본계획 수립	- 분야별 인력개발과 교류협력을 위한 기본계획(Master Plan) 수립	- 관련 연구원과의 협 동연구로 진행
	남북한 인력교류 및 협력 활성화를 위한 법률 및 제도 정비 방안	- 남북연합 체제하에서 인력교류협력 활 성화를 위한 법·제도 개편 - 공동지역 내 공동법률(경제, 교육, 민 사, 형법 등) 기본안 마련	- 주요 내용은 추진 배 경, 추진 전략, 추진 내용, 추진 체계, 협 정문 도출 등

분야별 남북인력 교류협력 기본계획은 법률 분야를 제외한 모든 분야에서 <표 1-2>와 같은 목차를 기본으로 하여 구성한다. 이 목차는 통상적인 기본 계획의 목차와 유사한데, 이는 기본계획의 표준성 획득과 분야별 비교를 쉽게 하기 위한 것이다.

<표 1-2> 분야별 인력교류 협력 기본계획 주요 목차

〈분야별 인적자원교류 확산을 위한 기본계획(Master Plan)〉
<ol style="list-style-type: none"> 1. 인력교류 및 인적자원개발 기본계획 추진 배경 <ul style="list-style-type: none"> • 현황 또는 배경 • 차별성 또는 문제점 2. 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표 <ul style="list-style-type: none"> • 비전과 목표, 전략, 원칙(반드시 그림으로 표기하고 설명) 3. 인력교류 및 인적자원개발 추진 기본방향 <ul style="list-style-type: none"> • 기본원칙과 방향 • 남북 간 분야별 협정(합의)문 제안(반드시 포함되어야 함) 4. 인력교류 및 인적자원개발 추진과제(프로그램) <ul style="list-style-type: none"> - 과제별로 다음과 같이 제시 • 추진 배경(현황과 문제점) • 추진 방향 • 추진 내용 • 성과지표 5. 인력교류 및 인적자원개발 추진전략 <ul style="list-style-type: none"> • 남한 정부의 지원 • 국제기구와 협력 • 법률적 지원 내용 등 6. 분야별 인력교류 및 인적자원개발 추진체계

다. 협동연구 기본방향 및 연구 수행기관

협동연구의 주제는 당초 교육을 포함하여 7개 분야의 세부적인 남북 인적 자원 교류협력 기본계획을 모색하였으나, 교육을 담당하는 연구원의 불참으로 6개 분야만을 연구대상으로 담게 되었다. 협동연구 내용은 앞에서 언급한 내용이며, <표 1-3>에는 협동연구에 참여한 수행기관과 연구의 기본방향을 제시하였다.

<표 1-3> 협동연구 수행기관 및 기본방향

분야	연구 기본방향	연구 수행기관 (과제 책임자)
직업 훈련	남측 기업의 생산성 증가를 위한 북측 저비용 인력활용 방안을 연구한 과거 연구 담론에서 벗어나, 고급 기술인력과 남과 북의 지속적인 인력교류 협력방안 촉진제로서의 직업 훈련 역할을 규명	한국직업 능력개발원 (이상준)
여성	남북한 사회 모두 성 평등한 한반도를 구성하는 방향으로 전환하기 위해 주요 관련 분야 간 여성 인적자원 교류에 초점	한국여성 정책연구원 (조영주)
청소년	남북한 청소년은 미래 한반도의 주인으로서 상호 간 정체성을 공유하고 한반도 미래를 위한 협력방안 모색	한국청소년 정책연구원 (배상률)
과학	고급 기술 과학 인력의 교류협력 방안과 실현가능한 프로그램 마련	한국화학연구원 (고영주)
지자체	남북 간 지방 교류협력에 있어 남측 지방 간 원칙 공유, 남북 지역 간 매칭 교류협력 방안	경기연구원 (이성우)
법률	남북 간의 기본관계를 규율하는 남한 법과 북한 법, 그리고 역대 주요한 남북합의서에 대한 유효성, 제3공동 지역의 필요한 법률 구조와 적용가능성 등에 대한 대안 제시	한국법제연구원 (류지성)

제2장

체제전환국의 사회통합 사례 연구

제1절 베트남의 통일 이후 사회통합 사례
제2절 폴란드의 체제전환 이후 사회통합
사례

제2장 | 체제전환국의 사회통합 사례 연구¹⁾

제1절 베트남의 통일 이후 사회통합 사례

1. 통일 이후 사회 불안 또는 갈등

가. 통일 이후 베트남 경제발전에 대한 간략한 소개

통일 후에 베트남 경제발전 과정은 두 가지 주요 기간으로 나뉜다.²⁾ 첫 번째는 1975~1985까지의 기간으로, 전쟁의 영향으로 피해를 입은 경제를 회복하는 데 집중된 시기이다. 이 기간 동안 북쪽의 중앙집권적인 계획경제 모델은 전국으로 확대되었으며, 인구의 80%와 노동력의 70%가 농업이나 농업 관련 분야에서 일을 하였음에도 불구하고 1인당 평균 식품은 연간 300kg가량 생산되어 식품 공급량이 부족하던 시기였다. 또한 정부가 매년 수천 톤의 음식을 수입해 왔으나 기근 문제는 여전히 해결되지 못하였다. 그리고 중공업 발전을 위한 10년간의 노력에도 불구하고 산업화 수준은 올라가지 않았다. 이

1) 이 장은 SaiGon 대학교 경영학과 Le Lan Huong 교수와 서강대학교 김경미 박사가 서술하였다.

2) Bui Tat Thang(2000), 'After the War: 25 Years of Economic Development in Vietnam', *NIRA Review*, p.21.

에 만성적인 경기침체기와 경제위기에 직면했으며,³⁾ 심각한 인플레이션을 겪고 경기회복이 더뎠으면서 시민생활은 극도로 힘들었던 시기였다.⁴⁾

두 번째 시기인 1975~1985년 기간에는 경제 상황을 극복하기 위해 1986년에 혁신 정책(베트남어: Đổi mới/도이 머이)이 시행되었다.⁵⁾ 이 정책에 따라 소비에트의 중앙집권적인 계획경제 대신에 규제된 시장경제체제가 진행되었다.⁶⁾ 이 새로운 성장기의 성과로 1989년 후에 베트남은 세계 최고의 쌀 수출국 중 하나가 되었다.⁷⁾ 그리고 베트남 경제 개혁의 하이라이트는 지역과 글로벌 경제에 적극적으로 참여하게 되었다는 것이다. 1992년에 EU와 의류 계약을 체결하였고, 1993년에 자유무역 지역 ASEAN에 가입하였다. 또한 1995년에 WTO 가입을 준비하였다. 그리고 2001년에는 미국과의 무역협정을 통과시켰고, 2004년에는 EU와의 시장 접근 계약을 체결하였다. 2007년부터 현재까지 WTO 가입과 (중국, ASEAN, EU, 한국, 일본)과의 자유무역협정 체결하였다.⁸⁾ 일반적으로 1986년부터 현재까지 베트남 경제의 개방 과정 중에는 중요한 이정표는 [그림 2-1]과 같다.

3) Bui Tat Thang(2000), 앞의 논문, pp.22~23.

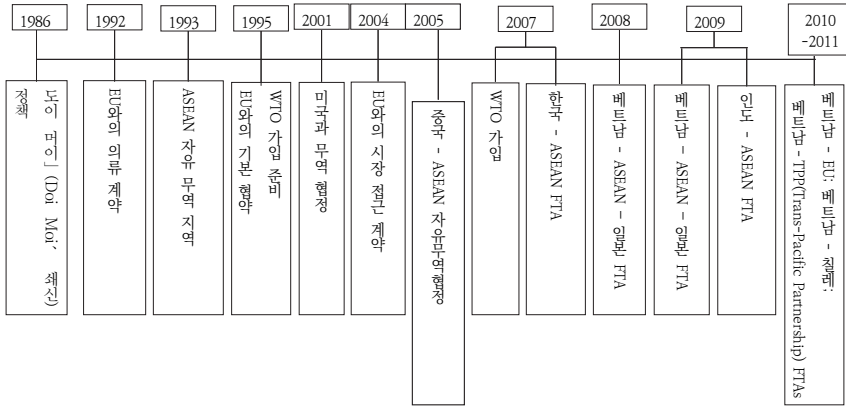
4) Hirosato & Kitamura(2009), 'The Political Economy of Educational Reforms and Capacity Development in Southeast Asia: Cases of Cambodia, Laos and Vietnam', *Springer Science & Business Media*, p.197.

5) 한국은행(2018), '베트남 경제 개혁. 개방 정책의 주요 내용 및 성과', 『국제경제리뷰』, 제2018-20호, p.1.

6) Harman, Grant, Hayden, Martin, & Pham, Thanh Nghi, *Reforming higher education in Vietnam: Challenges and priorities*, Springer Science & Business Media(2009), p.15.

7) Bui Tat Thang(2000), 앞의 논문, p.24.

8) Le Dang Doanh(2016), 'Kinh tế Việt Nam sau 30 năm đổi mới: cần một cuộc đổi mới lần thứ 2- 도이 모이(Doi Moi, 쇠신) 30년 이후 베트남 경제: 2차 혁신 필요.(Việt Nam sau 30 năm đổi mới: Thành tựu, bài học và triển vọng - 도이 모이(Doi Moi, 쇠신) 30년 이후 베트남: 성과, 교훈 및 전망, Trường Đại Học Khoa Học Xã Hội và Nhân Văn Đại Học Quốc Gia Hà Nội & Viện Konrad Adenauer - 베트남 국립 대학교 하노이 인문사회과학대학교 & Konrad Adenauer 연구원, p.27.

[그림 2-1] 베트남 경제의 개방 과정⁹⁾

나. 남북지역의 사회갈등의 형태

통일 후에 남북지역의 사람들이 모여서 연합했지만 문제가 있었는데, 즉 종교, 열등감, 고정관념과 이익갈등 측면이 남측과 북측의 입장이 서로 다르기 때문이었다. 예를 들어 소자본가인 소상공인, 영세 수공업자, 근로자 등이 전쟁 당시 재산을 기부했고 열정적으로 참여했으나, 통일 후에는 '비사회주의자'가 변하였다. 이로 인해 이들은 재교육, 교육 및 행정을 받아야 하는 처지가 되었다. 애국주의와 사회주의 범주가 기계적으로 동일해서 사회에서 차별을 받는 경우가 많이 발생하였다. 예를 들면 협동조합에 가입하지 않은 사람들은 차별을 받게 되었는데, 이들에게서 열등감, 자격지심, 공동체 생활에서 남과 북 출신 간 서로에 대한 신뢰가 부족한 경우가 나타났다. 특히 베트남 사람의 지역 간 전통에 대한 이해가 부족하였다. 이로 인해 많은 사람들이 베트남을 떠나고 싶어 했으며, 자신의 재능을 국가에 사용하려 하지 않았다. 즉 자신의 삶에

9) Le Dang Doanh(2016), 앞의 논문, p.27.

서 국가에 기여하는 우선순위가 파괴된 것이다.¹⁰⁾ 또한 남쪽과 북쪽의 문화 차이가 계속 남아 있었는데, 이러한 차이점은 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 남쪽과 북쪽의 문화 차이점

구분	남쪽	북쪽
가치관	- 현재 중시 - 인생의 진미를 중시 - 자유롭고 외향적	- 미래중시 ¹¹⁾ - 외모 중시 ¹²⁾ - 더 보수적 - 전통적인 가치를 존중 ¹³⁾
권력 격차	북쪽보다 더 작다.	남쪽보다 더 크다. ¹⁴⁾
개인주의	개인주의 경향	남쪽에 비해 집단주의 경향 ¹⁵⁾

<표 2-2>는 정부 고위직의 지역 편중을 제시한 것이다. 총리, 주석과 공산당 서기장의 임기들을 볼 때 지역 편중을 알 수 있다. <표 2-2> ~ <표 2-4>는 총리, 주석과 공산당 서기장의 임기를 보여 준다.

10) Dao Xuan Sam & Vu Quoc Tuan(2008), 'Đổi mới ở Việt Nam- nhớ lại và suy ngẫm'- 베트남의 쇄신: 기억과 묵상, Tri Thuc 출판사, 2008, pp.408~409.

11) Bui Dinh Luan & Ninh Thai Viet Long(2010), 'Sự khác nhau về văn hóa của người miền Bắc và người miền Nam Việt Nam đối với sản phẩm thời trang - 패션 상품에 대한 베트남 남북지역의 문화 차이점', Vinh대학교, 2010, pp.6~8.

12) Bui Dinh Luan & Ninh Thai Viet Long(2010), 앞의 논문, pp.6~8..

13) <https://presmarmethuen.org/vi/dictionary/what-are-some-cultural-differences-between-northern-and-southern-viet-nam/> [Accessed September 10, 2020], 2020.

14) <https://presmarmethuen.org/vi/dictionary/what-are-some-cultural-differences-between-northern-and-southern-viet-nam/> [Accessed September 10, 2020], 2020.

15) <https://presmarmethuen.org/vi/dictionary/what-are-some-cultural-differences-between-northern-and-southern-viet-nam/> [Accessed September 10, 2020], 2020.

〈표 2-2〉 총리의 임기(1975년부터 현재까지)

번호	임기 ¹⁶⁾	총리 이름 ¹⁷⁾	고향 ¹⁸⁾	지역
1	1976. 07. 02. ~ 1987. 06. 18.	Pham Van Dong	Quang Ngai	중부 지방
2	1987. 06. 18. ~ 1988. 03. 10.	Pham Hung	Vinh Long	남부 지방
3	1988. 03. 10. ~ 1988. 06. 22.	Vo Van Kiet	Cuu Long	남부 지방
4	1988. 06. 22. ~ 1991. 08. 08.	Do Muoi	Ha Noi	북부 지방
5	1991. 08. 08. ~ 1997. 09. 25.	Vo Van Kiet	Cuu Long	남부 지방
6	1997. 09. 25. ~ 2006. 06. 27.	Phan Van Khai	Ho Chi Minh	남부 지방
7	2006. 06. 27. ~ 2016. 04. 06.	Nguyễn Tan Dung	Ca Mau	남부 지방
8	2016. 04. 06. ~ 현재	Nguyen Xuan Phuc	Quang Nam	중부 지방

〈표 2-3〉 주석의 임기(1975년부터 현재까지)

번호	임기 ¹⁹⁾	주석 이름 ²⁰⁾	고향	지역
1	1976. 07. 02. ~ 1980. 03. 30.	Ton Duc Thang	An Giang	남부 지방
2	1980. 03. 30. ~ 1981. 07. 04.	Nguyen Huu Tho	Long An	남부 지방
3	1981. 07. 04. ~ 1987. 06. 18.	Truong Chinh	Nam Dinh	북부 지방
4	1987. 06. 18. ~ 1992. 09. 22.	Vo Chi Cong	Da Nang	중부 지방
5	1992. 09. 23. ~ 1997. 09. 23.	Le Duc Anh	Thua Thien Hue	중부 지방
6	1997. 09. 24. ~ 2006. 06. 26.	Tran Duc Luong	Quang Ngai	중부 지방
7	2006. 06. 27. ~ 2011. 07. 25	Nguyen Minh Triet	Binh Duong	남부 지방
8	2011. 07. 25. ~ 2016. 04. 2.	Truong Tan Sang	Long An	남부 지방
9	2016. 04. 02. ~ 2018. 09. 21.	Tran Dai Quang	Ninh Binh	북부 지방
10	2018. 09. 21. ~ 10. 23.	Dang Thi Ngoc Thinh	Quang Nam	중부 지방
11	2018. 10. 23. ~ 현재	Nguyen Phu Trong	Ha Noi	북부 지방

16) <http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/lanh-dao-dang-nha-nuoc/thu-tuong-chinh-phu/> [Accessed October 7, 2020], 2020.

17) <http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/lanh-dao-dang-nha-nuoc/thu-tuong-chinh-phu/> [Accessed October 7, 2020], 2020.
https://vi.wikipedia.org/wiki/Th%E1%BB%A7_t%C6%B0%E1%BB%9Bng_Vi%E1%BB%87t_Nam [Accessed October 7, 2020], 2020.

18) <http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/lanh-dao-dang-nha-nuoc/thu-tuong-chinh-phu/> [Accessed October 7, 2020], 2020.

〈표 2-4〉 공산당 서기장의 임기(1975년부터 현재까지)

번호	임기 ²¹⁾	공산당 서기장 이름 ²²⁾	고향 ²³⁾	지역
1	1976. 07. 02. ~ 1986. 07. 10.	Le Duan	Quang Tri	중부 지방
2	1986. 07. 14. ~ 1986. 12. 18.	Truong Chinh	Nam Dinh	북부 지방
3	1986. 12. 18. ~ 1991. 06. 28.	Nguyen Van Linh	Hung Yen	북부 지방
4	1991. 06. 28. ~ 1997. 12. 26.	Do Muoi	Ha Noi	북부 지방
5	1997. 12. 26. ~ 2001. 04. 22.	Le Kha Phieu	Thanh Hoa	북부 지방
6	2001. 04. 22. ~ 2011. 01. 19.	Nong Duc Manh	Bac Can	북부 지방
7	2011. 01. 19. ~ 현재	Nguyen Phu Trong	Ha Noi	북부 지방

위의 표에서 보면 통일 후에 정치 투표 행위가 정부 고위직의 지역편중 상황을 초래하는 것을 알 수 있다. 또한 주석 직위는 전국적으로 균등하게 분포되어 있지만, 총리와 공산당 서기장 직위는 분포가 다른 것을 알 수 있다. 또한 총리는 보통 남쪽 출신이 차지하는 반면, 공산당 서기장 지위는 북쪽 출신이 포진하고 있다. 북쪽 출신은 보통 전통을 유지하고 당의 노선을 관철하는 경향이 높아서 공산당 서기장 선거에서 승리할 기회가 남쪽 출신보다 높은 것으로 보인다. 이와 동시에 남쪽의 지도자들은 보통 개방적 성향이 높아 경제발전 방향을 추구함에 따라 총리 선거에서 승리할 가능성이 북쪽 사람보다 높게 나타나는 것이다. 이와 같이 정치 지도자의 지역 편중을

19) https://vi.wikipedia.org/wiki/Ch%E1%BB%A7_t%E1%BB%8Bch_n%C6%B0%E1%BB%9Bc_C%E1%BB%99ng_h%C3%B2a_x%C3%A3_h%E1%BB%99i_ch%E1%BB%A7_ngh%C4%A9a_Vi%E1%BB%87t_Nam [Accessed October 8, 2020], 2020.

20) <http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/lanh-dao-dang-nha-nuoc/chu-tich-nuoc> [Accessed October 8, 2020], 2020.

21) https://vi.wikipedia.org/wiki/T%E1%BB%95ng_B%C3%AD_th%C6%B0_Ban_Ch%E1%BA%A5p_h%C3%A0nh_Trung_%C6%B0%C6%A1ng_%C4%90%E1%BA%A3ng_C%E1%BB%99ng_s%E1%BA%A3n_Vi%E1%BB%87t_Nam [Accessed October 11, 2020], 2020.

22) 앞의 링크.

23) <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/lanh-dao-dang-nha-nuoc/tong-bi-thu> [Accessed October 11, 2020], 2020.

통해서 남쪽과 북쪽 지역에 정치적 지도자의 지위가 균등하게 분배되고 있음을 알 수 있다.

다. 사회갈등의 원인

사회갈등의 첫 번째 원인으로는 역사적 차이에서 찾아볼 수 있다. 역사적으로 북쪽은 Trinh 왕조에 속하고, 남쪽은 Nguyen 왕조에 속한다. 이 왕조 간의 분열은 19세기 초에 Nguyen 왕조의 통일로 종료되었다. 또한 20세기에 내전을 겪으면서 베트남은 한 번 더 남북으로 분열되었다. 북쪽에는 구소련의 지원을 받은 반면, 남쪽은 미국의 지원을 받았다.²⁴⁾

두 번째 원인으로는 북쪽에는 부계제도가 강하고 남쪽보다 중앙정부하의 영향을 더 받아 현대화 과정이 더 어려웠다는 데에 있다. 그러나 남쪽에서는 부계제도가 좀 희석되었으며, 생활수준도 북쪽보다 더 높고 민영화된 사업이 더 많아 도시화 과정이 더 빠르게 진행되었다.

세 번째 원인으로는 통일 전에 남북 지역의 교육방향이 달라 통일 후 갈등이 심화되었다. 북쪽의 교육제도는 구소련의 영향을 받았는데, 남쪽의 교육 제도는 프랑스와 미국의 모델을 따랐다.²⁵⁾ 남쪽 정부는 1969년부터 교육 지방화 정책을 운영하였다. 이 정책에 따르면 지방정부, 학생 및 부모, 그리고 교육기관이 삼자 협의체로 구성하여 운영하였다. 이때 지방정부는 학교는 자율적으로 운영할 수 있도록 하였고, 교육부는 특별한 분야에만 관리하였다.²⁶⁾ 통일 후 북쪽의 10학년제 교육체제와 남쪽의 12학년제 교육체제로

24) <https://www.thevietnamese.org/2018/04/north-south/> [Accessed August 30,2020], 2020.

25) Hirosato & Kitamura(2009), 앞의 논문, p.173.

26) Bộ Thông Tin Việt Nam Cộng Hòa(1971), 'Tài liệu học tập: ĐỊA PHƯƠNG HÓA TỔ CHỨC GIÁO DỤC- Ministry of Information Republic of Vietnam(1971), Learning Materials: Localization in Education Organization', p.1.

분리되었던 일반교육은 새로운 12학년제 교육체제로 확정되었다.²⁷⁾ 그리고 북쪽 하노이 중심의 관점에서 남쪽의 교육을 회복시키기 위해서 북쪽의 교직원을 남쪽으로 많이 보내 주었다. 그러나 남쪽과 북쪽의 교육 문화적 차이가 있어서 융합 시 많은 문제가 발생하였다. 예를 들어 남쪽의 교육 시스템 변경이 북쪽 교육체제의 변화보다 더 많이 발생하였다.

네 번째 원인으로서는 전쟁의 결과로 인해 민족적 조화가 어려웠다는 것이다. “이 베트남 사람들을 이용하여 다른 베트남 사람들을 지배한다”, “베트남의 베트남화” 정책이 나타났기 때문이다.²⁸⁾

2. 사회통합을 위한 노력

사회통합을 위한 첫 번째 노력은 제4차 총회(2001)에서 국가의 발전과 사회통합을 위한 가장 중요한 정책으로 대동단결정책을 채택한 것이다.²⁹⁾ 민족의 힘은 전 국민의 단결된 정신에서부터 비롯된다고 보고 수천 년의 문명을 베트남 전통인 열정적인 애국심, 독립심, 자제력, 연대감을 가지도록 한 정책이다. 20세기 초부터 호치민 주석은 “민족주의는 국가의 원동력이며, 민족주의 정책은 실제적인 정책이다.”³⁰⁾라고 주장하였다. 이를 위해 먼저 개인의 이해관계를 존중하고 보증하였다. 일례로 사회주의하에서 모든 사람들의 사회적 소유권도 인정하였다. 이 담화가 나간 후에 사람들이 사회에 대해 적극적으로 기여하기 시작하였다. 사회주의적 관점으로 표현하면 집단

27) Hirosato & Kitamura, *The political economy of educational reforms and capacity development in Southeast Asia: Cases of Cambodia, Laos and Vietnam*. p.172.

28) Dao Xuan Sam & Vu Quoc Tuan(2008), ‘Đổi mới ở Việt Nam- Nhớ lại và suy ngẫm - 베트남의 쇄신: 기억과 목상’, Tri Thuc 출판사, 2008, p.416.

29) Dao Xuan Sam & Vu Quoc Tuan(2008), 앞의 논문, p.409..

30) Dao Xuan Sam & Vu Quoc Tuan(2008), 앞의 논문, pp.410~411.

에 과잉 충성하는 것과 개인의 요구(욕망, 소유 등)를 가볍게 생각하는 것을 피한 것이다.³¹⁾ 또한 많은 새롭고 개방적인 관리 지침, 정책 및 메커니즘이 발표되었다. 모든 경제 구성원의 생산과 사업 개발을 촉진하였고, 전쟁으로 인한 남과 북 간의 분리를 극복함과 동시에 사회계층을 가깝게 하도록 추진하였다. 특히 베트남이 통일되던 날인 1975년 4월 30일 이전에 사이공 정권에서 일했던 사람들에 대해 차별을 금지하는 정책을 실시하였다.³²⁾ 이는 통일 이후 베트남이 조국 전선 조직의 역할을 구축하고 홍보하기 위한 것이었다. 또한 이 정책 조직은 인민 정부의 정치적 근거가 되었으며, 사람들의 합법적인 권리와 이익을 보호하고 대동단결 정책을 지원하였다. 그리고 민주주의를 실행하고 사회적 합의를 강화하였으며, 당과 국가 건설에 참여하도록 유도한 정책이 되도록 지원하였다.³³⁾

두 번째 노력은 회유책인데, 이것은 실제 효과가 있었다. 통일 후에 나라를 더 이상 남과 북으로 나누지 않게 되자 두 지역의 사람들이 재결합하고 평화롭게 살 수 있는 것이 베트남 정부의 최대 관건이었다. 즉 과거를 지워 버리고 남쪽과 북쪽, 공산 정부와 외국에 살고 있는 자유 베트남인 사이의 정상적인 관계를 형성하기를 원했던 것이다. 이를 위해 시행된 정책은 다음과 같다.³⁴⁾ 출신 지역이나 계급 등 출신배경에 따른 차별을 중지하였다. 둘째, 외국에 살고 있는 베트남인한테 장기비자를 발급하여 이들을 융합하려고 했으며, “인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 정부”를 건설하여 통일 베트남이 특정 정권계급의 나라가 아닌 국민 모두의 나라임을 증명하고자 하였다. 또한 정부는 관용과 인의 전통을 숭상하고 민족정신을 선양하고자 하였다.

31) Dao Xuan Sam & Vu Quoc Tuan(2008), 앞의 논문, pp.413-416.

32) Dao Xuan Sam & Vu Quoc Tuan(2008), 앞의 논문, p.423.

33) Dao Xuan Sam & Vu Quoc Tuan(2008), 앞의 논문, p.419.

34) <https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam-52487024>: [Accessed October 11, 2020], 2020.

세 번째 노력으로는, 정부는 사회정책과 함께 남쪽과 북쪽의 경제적 불평등을 극복하기 위해 경제정책을 실행하였다. 중요한 경제정책은 다음과 같다. 처음에는 1975~1980년 기간 동안 북쪽에서 국가 경제와 집단 경제를 강화하고, 남쪽에서 상공업과 무역을 개발하였다. 그 후 정부의 보조금을 지원하는 방식의 관료 경제 지원체제를 없애기 시작하였다.³⁵⁾ 한편 이 시기에는 새로운 경제 구역을 건설하였다. 지방정부가 이 경제 구역을 관리하면서 노동 이주 및 이민 프로그램을 실행하였다. 예를 들어 1976~1980년까지에 북쪽 평야지역에 살고 있는 사람들은 중부 고원(특히 Dak Lak, Lam Dong)과 남동부(특히 Ba Ria-Vung Tau, Dong Nai)로 이동하였다. 그리고 호치민 시에서 동부와 남서부의 시골 지역으로 이주하였다. 정부는 이 이민자들에게 보조금을 지급하고, 건강을 보호하며, 생활 물품을 제공하였다. 또한 가계경제를 발전시키는 것을 장려하였다.³⁶⁾ 1987년부터 농업 발전을 촉진하고 외국인 투자와 수출을 장려하기도 하였다.³⁷⁾

네 번째 노력은 교육정책을 혁신한 것이다. 1975년 일반교육은 북베트남의 10학년제 교육시스템과 남베트남의 12학년제 교육시스템을 12학년제 교육시스템으로 변경, 확정하였다. 그리고 남쪽에 고등교육을 안정시키고 회복하기 위해서 북쪽의 교직원을 남쪽으로 보내 지원하도록 하였다.³⁸⁾

35) <http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/kinhtexahoi> [Accessed October 12, 2020], 2020.

36) https://vi.wikipedia.org/wiki/X%C3%A2y_d%E1%BB%B1ng_c%C3%A1c_v%C3%B9ng_kinh_t%E1%BA%BF_m%E1%BB%9Bi [Accessed October 12, 2020], 2020.

37) <http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/kinhtexahoi> [Accessed October 12, 2020], 2020.

38) <https://vnu.edu.vn/home/?C1635/N4273/Ba-lan-cai-cach-giao-duc-va-nhung-bai-hoc-kinh-nghiem-rut-ra-tu-do.htm> [Accessed August 30, 2019], 2019.

3. 현재까지의 기대 효과 또는 결과

가. 남은 문제들

경제적으로 베트남의 성장모델은 천연자원과 값싼 노동력에 기반을 두고 있다고 해도 과언은 아니다. 그리고 외국인 투자도 일부 제한하고 있으며, 정부의 시장 개입도 여전히 많다. 정부도 많은 제품과 서비스 분야에서 독점을 유지하고 있지만, 베트남 시장에서 효과적인 통제 메커니즘은 없다고 하겠다. 따라서 불공정한 경쟁이 많아 중소기업의 발전에 제약이 되기도 한다. 또한 부패, 낭비, 정치체제에 대한 집단 이익으로 인해 예산적자 및 공공부채가 증가하는 원인이 되고 있다.³⁹⁾

나. 이후 해결 방안과 필요한 정책들

베트남의 통일 이후 남과 북의 사회통합을 위해서는 추가적인 두 번째 혁신이 필요한 상황이다. 사회주의 중심의 시장경제 제도를 완성시키고, 그중 공정한 경쟁과 행정 개혁에 중점을 두어야 할 것이다. 특히 사기업의 자유와 경제 부문 간의 평등을 보장하도록 해야 한다. 아직까지 베트남은 민영기업보다 국영기업의 힘이 더 센 편이다. 국가 경제는 경제발전에 핵심적인 역할을 하여 경제 그룹 및 기업의 운영효율성을 지속적으로 혁신하고 개선하도록 하는 노력이 필요하다. 대동단결정책은 계속 유지해야 한다. 그중 조국전선은 중요한 역할을 한다. 이 조직에서는 남과 북의 사회통합을 위해 차별 없이 인적자원개발훈련과 인재육성 전략을 구축하는 역할을 맡도록 해야 할 것이다.

39) Le Dang Doanh(2016), 앞의 논문, p. 31, p. 35.

4. 베트남 상황이 남북한 통일에 주는 시사점

베트남 상황이 남북한 통일에 주는 시사점은 다음과 같이 요약정리 할 수 있다. 먼저, 앞서 언급한 것처럼 대동단결정책과 회유책을 병행하는 것이다. 둘째, 인적자원을 잘 개발하고 지원해야 한다. 셋째, 국제관계를 증진함으로써 외국인 투자를 끌어들이어 경제성장을 중국처럼 진행되도록 해야 한다. 넷째, 정치적·종교적 차이를 인정하고, 통일 후에 아직 남아 있는 민족문제를 해결하도록 노력해야 한다. 마지막으로 정치적 해법으로 정치정책은 온화하고, 권력은 남쪽과 북쪽 지역에 균등하게 분배되도록 해야 하며, 남쪽과 북쪽의 경제적 불평등을 극복하기 위해 교육과 경제정책을 실행하도록 해야 한다.

제2절 폴란드의 체제전환 이후 사회통합 사례

1. 체제전환과 그 이후 폴란드 사회 현황

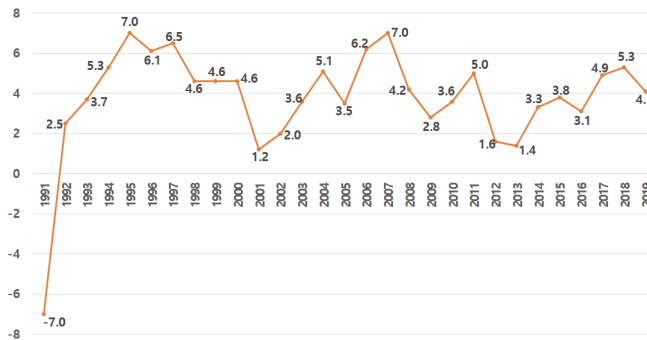
1989년에 동유럽 지역에서 현실사회주의가 몰락하고 폴란드에서 체제전환이 시작된 지 어언 30여 년이 흘렀다. 폴란드는 동유럽 민주화 과정의 선두주자였다. 1989년 6월에 실시된 총선에서 연대노조(Solidarność)를 중심으로 하는 야당세력 간의 연합으로 타데우시 마조비에츠키(Tadeusz Mazowiecki)를 총리로 하는 연합정부가 들어서면서 이로써 폴란드에 의회민주주의 제도가 수립되었다. 이 연합정부는 중·동유럽 현실사회주의 국가 중에서 최초의 비(非)사회주의 정부였으며, 마조비에츠키는 제2차 세계대전 이후 현실사회주의 국

가에서 탄생한 최초의 공산주의자가 아닌 총리가 되었다. 1990년에는 공산당 출신의 대통령 보이치에흐 야루젤스키(Wojciech Jaruzelski)가 대통령직을 사임했고, 10월에 사회주의체제에 대한 투쟁의 상징인 연대노조 의장 레흐 바웬사(Lech Wałęsa)가 민주적인 대통령 직접선거를 통해 대통령에 당선되었다. 경제 분야에서는 다른 중·동유럽 체제전환 국가들과는 달리 폴란드는 사회주의경제에서 자본주의경제로의 경제체제 이행을 처음부터 단호하고 확실하게 추진했다. 마조비에츠키 정부의 경제부총리이자 시장경제의 신봉자였던 레세크 발체로비치(Leszek Balcerowicz)는 신자유주의에 기반한 ‘충격요법(shock therapy)’을 수용하여 1990년에 ‘발체로비치-개혁(Balcerowicz-Plan)’을 전격적으로 시행했다. 이것은 사회주의 계획경제를 단호히 폐기하고 시장경제로의 급진적 변혁을 도입함을 의미한다.

체제전환은 한 국가의 ‘정치·경제·사회체제가 근본적으로 교체 또는 치환되는 것’(이규영, 2015: 94)으로 ‘정치·경제적 차원뿐만 아니라 문화와 가치 및 신념의 변화까지 포괄하는 종합적이고 입체적이며 장기적인 전환’(김근식, 2010: 117)이다. 실로 전 방위에 걸친 급격한 체제전환은 그것의 당연한 결과로서 다양한 영역에서의 사회적 위기를 동반한다. 특히 점진주의(gradualism)적 체제전환 방식이 아니라 급진주의(radicalism), 즉 빅뱅(big bang)이라고 개념화되기도 하는 일거에 과격하게 추진되는 전환 방식을 채택했던 폴란드에서는 체제전환 직후에 막대한 경기후퇴와 인플레이션 압박, 엄청난 실업 증가, 사회복지제도의 과격한 축소로 인한 사회 전반에 걸친 빈곤의 확대 등의 현상이 나타났다. 발체로비치 경제개혁이 시작된 다음 해인 1991년에 국내총생산(GDP) 성장률은 전년도 대비 마이너스(-) 7.0%를 기록했으며, 1992년에는 플러스(+)로 전환되었으나 2.5%의 성장률을 보이는 데 그쳤다(<https://databank.worldbank.org>, [그림 2-2] 참조). 1993년에 가서야 체제전환이 시

작된 1989년의 GDP(2,601억 USD)를 약간 넘어서게 되었으며, 1994~1995년부터 개혁의 효과가 나타나기 시작했다. 1인당 국민소득의 경우 1989년에 1,765달러에서 1990년에는 1,731달러로 미세하지만 하락했으나, 이후 상승하기 시작하여 1995년에는 3,682달러로 1989년의 2배 이상이 되었다(표 2-5) 참조).

[그림 2-2] 폴란드 국내총생산(GDP) 연 성장률(1991~2019)



출처: World Bank(<https://databank.worldbank.org/>)

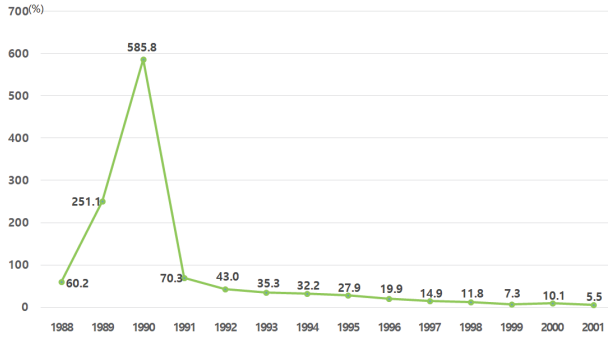
<표 2-5> 폴란드 1인당 GDP(1999~2018)

연도	1988	1990	1991	1992	1994	1995	2000	2005	2010	2015	2018
USD	1,816	1,731	2,235	2,459	2,874	3,682	4,492	8,021	12,599	12,572	15,420

출처: World Bank(<https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/1ff4a498/Popular-Indicators>).

인플레이션은 크게 악화되어 1988년에 60.2%였던 인플레이션율은 1989년에 251.1%로 크게 상승했고, 1990년에는 무려 585.8%에 달했다(그림 2-3) 참조). 그 후 1991년에 70.3%로 큰 하락을 보이기는 했으나, 2000년까지 폴란드의 인플레이션율은 두 자리 수를 계속 유지했다.

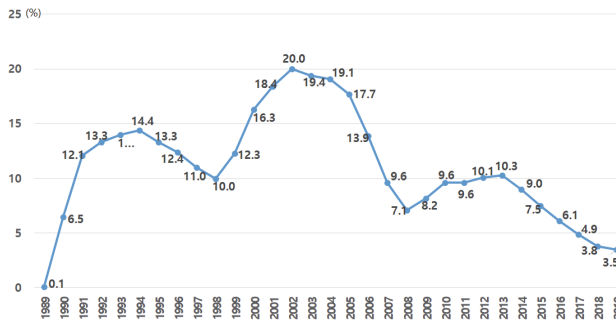
[그림 2-3] 폴란드 인플레이션율 변화(1988~2001)



출처: statista(<https://www.statista.com/statistics/376394/inflation-rate-in-poland/>)

실업률 또한 급증하여 1989년에 0.1%였던 실업률—현실사회주의체제는 완전고용을 지향했기 때문에 실업률이 극히 낮을 수밖에 없다—은 1990년에 6.5%, 1992년 13.3%, 1993년 14.4%에 달했다(그림 2-4 참조). 이러한 상황에서 체제전환을 위한 급진적 개혁에 대해 지불해야 하는 극도로 높은 사회적 비용에 대한 공포와 사회적 평화가 위협을 받을 수 있다는 두려움이 사회 전반에 퍼지게 된다.

[그림 2-4] 폴란드 실업률 변화(1989~2019)



출처: World Bank(<https://databank.worldbank.org/>)

요약하자면 폴란드는 체제전환으로 인한 혼란과 고통을 겪었지만, 그럼에도 불구하고 그 기간은 다른 중·동유럽 체제전환국들과 비교할 때 상대적으로 짧았으며, 1992년부터 성장 동력이 나타나기 시작했다. GDP의 경우 1992년에 2.5%, 1993년에 3.7%, 1994년에 5.3%의 성장률 상승세가 나타나기 시작했으며, 1995년에는 7.0%의 높은 성장률을 보였고, 1996년과 1997년에도 6% 이상의 성장률을 기록했다(그림 2-2 참조). 인플레이션율도 1990년에 585.8%에 달했으나, 1992년에는 43.0%로 크게 떨어지면서 그 비율은 지속적으로 하락하여 2000년대 이후에는 5.0% 미만의 수준이 되었다. 그러나 실업률은 여전히 10% 이상의 수준을 유지하는데, 2002년에는 무려 20.0%에 달했다가 이후 감소세를 보이고 있으며, 2017년 이후에는 5% 미만이다.

체제전환의 최종 목표가 자유민주주의체제로의 전환이라고 한다면, 그 과정은 통상 독재체제로부터의 자유화(liberalization) 과정, 자유민주주의체제로의 민주화(democratization) 과정, 자유민주주의의 공고화(consolidation) 과정의 세 단계로 구성된다(이규영, 2015: 99). 자유화 단계는 기존의 권위주의적 지배체제의 붕괴, 민주화 단계는 대안적 목표로서 자유민주주의적 정치체도와 시장경제체제의 도입과 운용기반 마련, 공고화 단계는 자유민주주의와 시장경제체제를 안정화시키는 제도와 의식의 정착을 기본 내용으로 한다. 체제전환이 시작된 지 30여 년이 흐른 현재, 폴란드는 체제전환의 마지막 단계인 자유민주주의의 공고화 단계에 있는 것으로 평가된다.

2. 체제전환 이후 폴란드 사회 갈등의 유형과 전개

갈등의 원인에 따른 유형으로 가장 단순한 형태는 이익갈등과 가치갈등으로 구분된다. 이익갈등은 이해관계나 물질적 욕구 등 주로 경제적인 이익을 둘러싸고 발생하는 갈등으로서 노사갈등, 계층갈등, 지역갈등 등이 대표적인 사례이다(은재호, 2017: 21). 가치갈등은 서로 다른 가치관과 이념, 종교, 문화 등이 대립하는 갈등이며 세대갈등, 이념갈등, 환경갈등 등이 이에 속한다(은재호, 2017: 22). 폴란드에서는 1989년 현실사회주의 몰락과 더불어 체제전환에 돌입한 이후 다양한 영역에서 사회적 갈등이 노정되었다. 폴란드의 대표적인 여론조사기관 CBOS(Centrum Badań Opinii Społecznej)의 “폴란드사회의 분열과 갈등”(Postrzeganie Konfliktów W Naszym Społeczeństwie)에 관한 설문조사에 따르면(CBOS, 1999b)(〈표 2-6〉 참조), 폴란드인들은 ‘권력을 가진 집단’과 ‘권력을 갖지 못한 집단’ 사이의 분열과 갈등이 가장 심한 것으로 보았다. 현실사회주의체제 시대에 국가를 실질적으로 지배했던 폴란드 공산당인 구 ‘폴란드통일노동자당’(PZPR: Polska Zjednoczona Partia Robotnicza) 관련자 집단과 구 연대노조 관련자 집단 사이의 분열과 갈등(62%)이 두 번째로 갈등이 강한 유형으로 지적되었으며, 세 번째로 갈등이 심한 유형으로는 상류 계층과 하류계층 간(60%)의 갈등으로 나타났다.

〈표 2-6〉 폴란드에서 다음 집단 간의 갈등은 얼마나 심하다고 생각합니까?

구분	매우 심함	심함	심함 (전체)	심하지 않음	갈등 없음	모름
	(%)					
권력을 가진 자 vs. 갖지 못한 자	20	48	68	21	3	9
공산당 관련자 vs. 연대노조 관련자	23	39	62	21	4	13
상류층 vs. 하류층	18	42	60	26	5	10
기업가, 기업소유주 vs. 해고노동자	14	37	51	30	7	12
빈자 vs. 부자	12	38	50	35	8	7
경영진 vs. 일반고용인	13	34	47	30	4	18
젊은 세대 vs. 늙은 세대	6	20	26	44	23	7
실업자 vs. 직업을 가진 사람	5	21	26	36	26	12
도시거주민 vs. 농촌거주민	2	15	17	41	34	8
여성 vs. 남성	2	7	9	35	47	10

출처: CBOS(1999b, 2).

그 밖에 집단 간 분열과 갈등이 심하다는 견해가 절반 이상인 유형으로는 기업가와 공장소유주 집단과 해고노동자집단 간(51%), 그리고 가난한 사람과 부유한 사람 간(50%)의 갈등으로 나타났다. 반면에 도시거주민과 농촌거주민, 여성과 남성 사이의 분리와 갈등은 강도가 가장 약한 것으로 드러났다.

1992~1999년 기간 동안 사회집단 간 갈등유형의 발전 추이를 CBOS의 설문조사 결과에 의거해서 살펴보면 권력을 가진 집단, 즉 통치자 집단과 권력을 갖지 못한 집단, 곧 피통치자 집단 간의 분열과 갈등, 그리고 공산당 관련자 집단과 연대노조 관련자 집단 간의 갈등이 폴란드 사회갈등에서 가장 심한 것으로 나타났다(CBOS, 1999b)(〈표 2-7〉 참조).

〈표 2-7〉 폴란드에서 집단 간 심한 갈등의 연도별(1992~1999) 추이

구분	심함(매우 심함 + 심함)				
	1992	1994	1997	1998	1999
	비율(%)				
권력을 가진 자 vs. 갖지 못한 자	-	67	66	59	68
공산당 관련자 vs. 연대노조 관련자	-	-	79	75	62
상류층 vs. 하류층	-	62	63	62	60
빈자 vs. 부자	48	55	53	56	50
경영진 vs. 일반 고용인	39	48	52	52	47
젊은 세대 vs. 늙은 세대	30	-	-	-	26
실업자 vs. 직업을 가진 사람	32	-	-	-	26
도시 거주민 vs. 농촌 거주민	28	-	26	26	17

출처: CBOS(1999b, 4).

통치자 집단과 피통치자 집단 간의 갈등이 심하다(매우 심하다 + 심하다)는 응답 비율이 1994년에는 67%, 1997년에는 66%로 갈등이 가장 심한 영역으로 꼽혔다. 1998년에는 59%로 낮아졌지만 1999년에는 68%로 9% 상승했다. 이는 정부의 전반적인 체제전환 정책에 대해 많은 국민이 지지하지 않고 불만을 갖고 있다는 것으로 해석될 수 있다.

폴란드인들은 전반적으로 1989년 이후 시작된 10년간의 변화들 중에서 특히 시장경제의 도입과 함께 물자의 풍부함과 시민적 자유의 획득을 긍정적으로 평가했다(CBOS, 1999a). 현실사회주의체제하에서는 부족하거나 사용할 수 없었던 물품들이 현재는 상점에 가득 차 있다는 사실에 비추어 생필품을 풍부히 비치하고 있는 상점은 체제전환 이후 가장 가시적인 긍정적 변화(응답자의 42%)로 여겨졌다. 그 뒤를 이어 정치적 자유와 민주주의(17%), 경제적 자유와 사적 소유의 재도입(15%), 여행의 자유와 국경 개방(11%) 등이 순위에 올랐다. 반면에 체제전환 이후 10년 동안 부정적으로 변한 것으로는 실업과 일자리 부족(응

답자의 59%)이 압도적으로 많았으며, 범죄 증가와 불안감(19%), 농업생산의 비수익성과 농촌지역의 빈곤(16%), 저임금(15%), 산업의 몰락과 국영기업의 파산(12%), 생활비 상승(11%) 등이 뒤를 이었다(CBOS, 1999a).

이러한 설문 응답은 체제전환 이후 폴란드 국민들이 긍정적으로 평가하는 영역은 주로 자유라는 가치와 관련된 것인 반면, 부정적으로 평가하는 영역은 경제적 이익갈등에 관련된 것임을 보여 준다. 체제전환과 더불어 다양한 영역에서 자유가 부여되었고, 이러한 자유는 일종의 공공재로서 폴란드 국민이면 누구나 향유할 수 있었다. 따라서 가치로서의 자유에 대한 허용은 전반적으로 사람들이나 집단 간에 같등이나 정부에 대한 불만을 유발하지 않았다. 반면에 폴란드 국민들이 체제전환 이후 부정적으로 평가하고 있는 영역은 이익갈등의 영역이며, 정부는 다양한 경제정책이나 사회정책을 통해 사회적 같등의 유발자이면서 동시에 해소자이기도 하다.

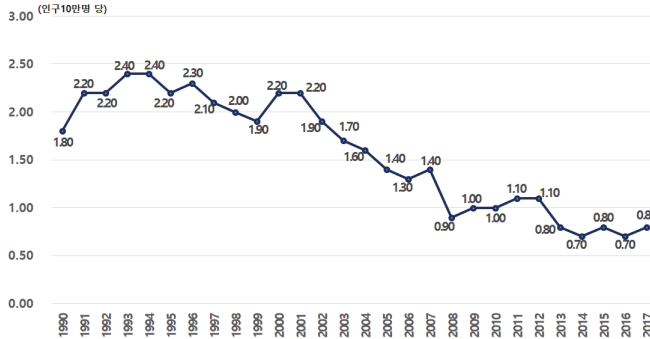
폴란드 경제는 1989년의 체제전환 이후 시장경제로의 전환과 경제개혁 정책으로 1992년 이래 점차 성과를 보이면서, 폴란드의 GDP 성장률은 1995년에 7.0%를 기록했지만 1990년대 후반에 들어서서는 하락세를 보였다(그림 2-2) 참조). 중범죄 건수와 범죄율 또한 체제전환 이후 상승 추세를 보였는데, 1990년에 1.80이었던 범죄율은 이후 상승하여 1993년과 1994년에 각각 2.40을 기록했으며, 2003년에 가서야 1990년의 범죄율 이하로 떨어졌다(표 2-8), [그림 2-5] 참조). 이러한 상황은 권력을 가진 집단, 즉 통치자 집단이 권력을 갖지 못한 집단(국민)을 위해 제대로 올바르게 권력을 행사하지 못하고 있는 것으로 인식되게 만들었으며, 이러한 정부 내지는 정부정책에 대한 불만은 권력을 가진 집단과 갖지 못한 집단 간의 같등이 매우 중요한 같등 형태로 나타나게 했다고 추론된다.

〈표 2-8〉 폴란드 중범죄 건수

연도	살인	강간	강도	절도
1985	486	1,926	5,974	138,396
1990	730	1,840	16,217	431,056
1995	1,134	2,267	26,858	304,899
1999	1,048	2,029	38,751	369,235

출처: Haberfeld et al.(2003, 33).

[그림 2-5] 폴란드 범죄율 변화(1990~2017)



출처: macro trends(<https://www.macrotrends.net/countries/POL/poland/crime-rate-statistics>).

다른 한편으로 주요 갈등 영역으로 언급되고 있는 공산당 관련자 집단과 연대노조 관련 집단 간 갈등의 경우, 이 갈등이 심각하다는 응답 비율은 1997년에 76%, 그리고 1998년에 75%로서 가장 갈등이 심한 영역으로 지적되었다. 1995년에 연대노조의 바웬사를 물리치고 민주좌파연합(SLD: Sojusz Lewicy Demokratycznej)의 알렉산데르 크바시니에프스키(Aleksander Kwaśniewski)가 대통령에 당선되었는데, 민주좌파연합은 현실사회주의체제하에서 공산당이었던 폴란드통일노동자당에 뿌리를 두고 있으며, 체제전환 이후에 사회민주주의로 이념적 변신을 했다. 이미 1993년에 치러진 총선에서 민주좌파연합과

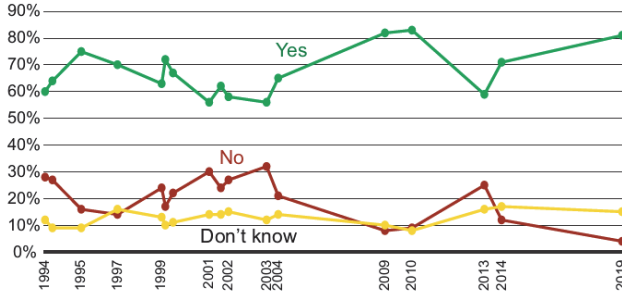
현실사회주의체제에서 위성정당이었던 통일농민당의 후신정당인 폴란드농민당(PSL: Polskie Stronnictwo Ludowe)은 압도적 승리(두 정당의 합계 득표율 65.8%)를 거둠으로써 과거 공산당과 연루되었던 세력이 연대노조 관련 세력에게 빼앗겼던 정치적 주도권을 완전히 되찾아왔다(진승권, 2010: 205). 그러나 현실사회주의가 붕괴된 후 세 번째로 치러진 1997년 총선에서는 연대노조계열 정당과 기타 중도 및 우파계열 정당들의 연합체인 선거행동연대(AWS: Akcja Wyborcza Solidarność)가 집권당인 민주좌파연합과 폴란드농민당을 누르고 승리함으로써 또 다시 정권교체가 이루어졌다. 이러한 연대노조계열의 정치 블록과 구 공산당 계열의 정치 블록 간의 이합집산을 통한 치열한 정권투쟁은 국민들에게 심각한 갈등으로 부각되었다고 할 수 있다.

요컨대 체제전환 이후 10여 년 동안 폴란드 사회를 심하게 분열시키는 주요 갈등은 정치권력과 일반국민 간의 갈등, 그리고 폴란드공산당과 관련된 좌파정치집단과 연대노조와 관련된 우파정치집단 간의 정치적 정향 내지는 이념적 갈등이었으며, 계층 간 갈등과 빈부갈등 및 기업 내 경영진과 일반고용인 간의 갈등 등 경제적·물질적 이익갈등도 매우 큰 것으로 나타났다. 반면에 세대갈등이나 젠더갈등과 같은 문화적 가치갈등, 그리고 도시와 농촌 간의 도농갈등은 상대적으로 약한 것으로 나타났다.

체제전환이 시작된 지 30년이 되는 2019년에 체제전환에 대한 폴란드인들의 회고적 평가에 대한 설문조사가 있었는데, 그 결과는 긍정적이다. “1989년의 체제전환이 감행할 만한 가치가 있었는가?”라는 질문에 대한 응답으로 ‘그렇다’가 81%(이 중에서 52%는 매우 강한 긍정)에 달했으며, ‘그렇지 않다’가 4%, ‘모름’이 15%로 나타났다(CBOS 2019a, 1,[그림 2-6] 참조). 1994년에는 체제전환에 대한 긍정적 평가가 60%, 부정적 평가가 29%였다. 체제전환의 목적이 민주주의 정치체제와 시장경제의 수립이었다는 점에서

체제전환 초기에 나타났던 이념적 사회갈등은 거의 해소되었다고 볼 수 있는데, 사실상 현실사회주의체제 몰락 이후에도 체제전환기 폴란드 정치과정에서 주요 정치적 행위자로 활동했던 폴란드공산당의 후신정당인 민주좌파연합과 폴란드농민당은 2005년 총선 이후 현재까지 더 이상 여당으로서나 제1야당의 입지를 회복하지 못하고 있다. 따라서 1999년의 설문조사에서 폴란드 사회의 최대 핵심갈등의 하나로 지적되었던 공산당 관련자 집단과 연대노조 관련 집단 간의 갈등은 폴란드 체제전환의 공고화와 함께 민주좌파연합의 급격한 약화로 현 시점에서는 더 이상 주요 갈등이 되지 못하고 있다. 이와 유사한 문맥에서 “정부의 민주성 내지 비민주성은 사실상 중요하지 않다는 주장에 동의하는가?”라는 질문에 대해, 1992년의 경우 ‘동의’가 44%, ‘비동의’가 36%, ‘모름’ 20%로, 정부 형태가 민주주의인가 아닌가는 중요하지 않다고 생각하는 사람이 더(8%p) 많았다(CBOS, 2018: 2). 그러나 2018년 현재 그 주장에 대해서 ‘동의’가 26%, ‘비동의’가 66%, ‘모름’이 8%로 민주주의적 정부에 대한 긍정이 압도적이었다. 또한 모든 정부 형태 중에서 민주주의가 우월하다고 생각하는 비율을 보면, 1992년의 경우 ‘동의’ 52%, ‘비동의’ 15%, ‘모름’ 33%에서, 2018년에는 ‘동의’ 76%, ‘비동의’ 12%, ‘모름’ 12%를 나타냈다(CBOS, 2018: 1). 이러한 연구조사들은 폴란드가 30년이 흐르는 가운데 체제전환 초기의 사회갈등을 극복하고 사회통합의 공고화를 이룩하고 있음을 보여 준다.

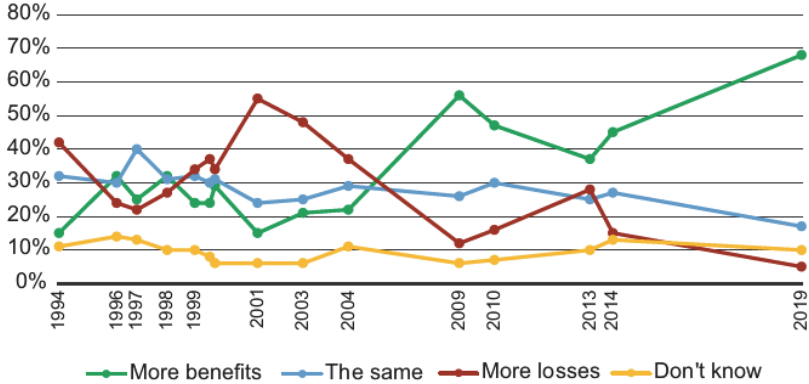
[그림 2-6] 1989년의 폴란드 체제전환은 감행할 가치가 있었는가?



출처: CBOS(2019a, 1).

1989년 이래 폴란드에서 발생한 변화들로 인해 이득을 보았는가 아니면 손실을 보았는가에 관한 질문에서, 2019년 현재 이득이 더 많다는 답변이 68%, 동일하다는 답변이 17%, 이득보다는 손해가 많다는 답변이 5%, 모름이 10%였다(그림 2-7 참조). 체제전환이 시작된 지 5년이 되는 1994년에는 이득이 더 많다는 답변이 15%, 동일하다는 답변이 32%, 이득보다는 손해가 많다는 답변이 42%, 모름이 11%로 손해가 많다는 답변이 이득이 많다는 답변보다 27%p나 높았는데, 전반적으로 체제전환으로 인해 현실사회주의체제하에서 보다 오히려 더 큰 경제적 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다(CBOS 2019b, 5). 체제전환의 이득과 손해에 대한 국민들의 평가는 폴란드 경제상황에 따라 앞치락뒤치락하다가 2001년에는 절반 이상의 사람들이 체제전환의 결과에 대해 매우 회의적인 태도를 보였다. 그러나 2009년에 처음으로 긍정적인 평가가 급상승을 하여 50% 이상(56%)을 기록했으며, 이후 계속 긍정적인 평가가 부정적인 평가를 웃돌고 있다. 2019년에 이르러서야 비로소 응답자의 68%가 체제전환이 국민들에게 손해보다 이득을, 그리고 5%가 손실을 가져왔다고 평가함으로써 1994년 이래 25년 만에 가장 높은 긍정적 평가와, 가장 낮은 부정적 평가가 나타났다(CBOS, 2019b: 5).

[그림 2-7] 1989년의 폴란드 체제전환은 폴란드 국민에게 이득(손해)을 가져왔는가?

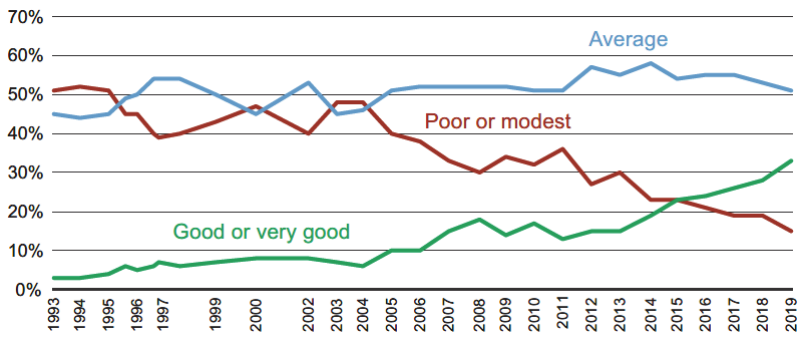


출처: CBOS(2019a, 1).

개인적인 차원에서 체제전환으로 인한 이득과 손실에 대해 질문한 결과, 1997년에는 자신과 자신의 가족이 체제전환으로 이득을 얻었다는 비율은 10%, 이득도 손실도 없었다는 비율은 54%, 손실을 보았다는 비율은 28%, 모른다는 비율은 8%에 달했다(CBOS, 2019b: 9). 그러나 이후 이득을 보았다는 응답은 지속적으로 증가했으며, 반면에 손실을 보았다는 응답은 지속적으로 감소했다. 2019년의 경우 이득을 보았다는 비율은 43%인 반면에 손실을 보았다는 응답은 5%에 불과했고, 이득도 손실도 없었다는 비율은 43%, 모른다는 비율은 9%였다. 이와 연관해서 2019년에 가정의 물질적 재정 상태를 묻는 질문에서 응답자의 3%가 '매우 좋음'(사치품 구비 능력 보유), 30%가 ' 좋음'(원하는 것 구비 가능), 51%가 '평균적'(일상의 지출 여력은 있으나 큰 지출을 위해서는 저축 필요), 14%가 '차상위'(모든 것을 절약), 1%가 '빈곤'(기본적 필요를 충족시킬 수 없음), 1%가 '모름'이라고 응답했다(CBOS, 2019a: 2). 이러한 결과는 1990년대 초에 응답자의 약 절반 정도가 자신들이 차상위 내지 빈곤이라고 이야기한 것에 비하면, 자신과 가족의 재정상태에 만족하는 사람의 비율이 크게 증가했음

을 보여 준다(그림 2-8 참조). 사실상 이러한 상황을 다른 말로 하면, 물질적 욕구를 중심으로 하는 경제적 이익을 둘러싸고 발생하는 이익갈등이 체제전환 이후 30여 년 동안 상당히 완화되었다는 것을 의미한다.

[그림 2-8] 당신 가정의 재정 상태는 어디에 속하는가?



출처: CBOS(2019a, 2).

3. 체제전환 이후 폴란드의 사회통합을 위한 노력과 정책

1989년의 폴란드 체제전환은 국가의 총체적인 틀과 내용, 즉 전체 하드웨어와 소프트웨어를 온전히 교체하는 대대적인 작업으로서, 가능한 한 사회적 갈등과 혼란을 최소화하면서 국민을 통합하여 소기의 목적과 방향에 맞게 수행되어야 했다. 체제전환의 목적과 방향이 자유민주주의의 형성과 시장경제 체제의 도입이라는 점에는 국민적 합의가 존재했다. 전자는 다양한 관련법의 제정과 다당제 등의 민주주의적인 제도의 도입 등을 통해서 국민이 정통성을 인정하는 정부 내지 정치권력의 수립, 곧 시민들의 자유로운 보통선거에 의한 정권교체 가능성의 확립을 의미했다. 후자는 경제적 교환의 핵심 메커니

증으로서 시장의 도입과 주요 생산수단(기간산업, 은행 등)의 사유화 내지 민영화로 집약된다. 그러나 완전고용을 추구했던 현실사회주의체제에서 유연한 고용을 요구하는 시장경제로의 전환은 당연히 막대한 실업과 그에 따른 빈곤 및 사회적 갈등을 유발할 것이기 때문에 사회적 분열을 완화하고 사회통합을 이루기 위해서는 필연적으로 물질적 분배구조와 재분배구조의 혁신, 곧 사회복지정책의 강화가 요구되었다.

(1) 법 제도의 개선

1989년 12월에 폴란드의회(Sejm)는 공산당의 배타적 지도권을 끝내고 시장경제를 조속히 실현하기 위해 헌법을 개정했고, 1990년에는 자유민주주의를 실현하기 위한 하나의 방법으로 대통령 직선제를 채택했다. 1992년에는 대통령의 권한을 축소하고 대통령, 정부, 의회의 권한 영역을 명확히 하는 임시헌법이 통과되었고, 1997년에 와서 비로소 1952년의 공산주의 헌법을 온전히 대체하는 새로운 헌법이 제정되었다. 1997년 헌법은 의회의 역할을 강화했으며, 법의 지배, 정치적 다원주의, 영토적 자치와 지방선거 등을 규정하고 있다. 이와 더불어 폴란드 정치체제가 입법부, 총리를 수반으로 하는 행정부와 일차적으로 외교를 담당하는 대통령, 사법부 등 네 기관 간 권력분립과 균형에 기반하고 있음을 담고 있다.

1997년 헌법은 90% 이상의 절대적 지지를 얻어 상하 양원을 통과하고 국민투표에 부쳤는데, 전체 유권자의 42.9%만이 국민투표에 참여했고 참여자의 52.7%의 찬성으로 겨우 통과되었다(이규영 외, 2012: 79). 이러한 상황은 폴란드 국민들의 정치적 무관심—그 원인이 무엇이든지 간에—으로 표현될 수도 있으며, 또한 앞에서 지적했던 통치자 집단과 일반국민 간의 갈등이 주요 사회적 갈등임을 보여 주는 실례라고 할 수 있다. 특히 폴란드의 정당

체제는 체제전환 이후 초기에는 연대노조의 분열에 따른 중소정당의 난립과 이합집산으로 매우 불안정한 상태를 보였는데, 이는 사회적 통합에 부정적으로 작용했다. 그러나 1990년대 중반에서 2000년대 초반에는 중도좌파와 중도우파 정당 간에, 그리고 2005년 이후에는 우파 계열의 정당들 간에 정권교체가 이루어지면서 폴란드의 정당체제는 안정을 찾아 가고, 그 속에서 국민들은 자신들의 정치적 요구를 표현하고 있다.

(2) 시민사회와 시민단체의 활동

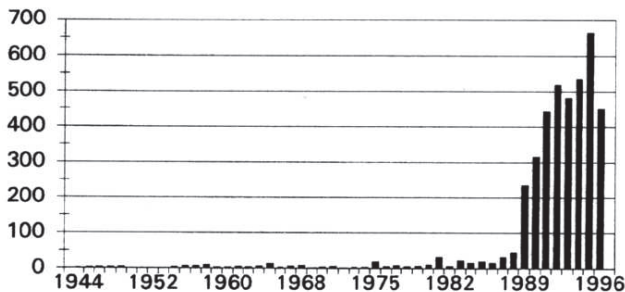
이와 같이 폴란드에서 민주주의가 안정화되는 데에는 시민사회의 발전이 한몫을 했다. 폴란드는 체제전환을 수행하면서 민주주의적 제도의 도입과 발전 및 시장경제의 도입과 제도적 발전에 더해 시민사회의 발전을 체제전환의 주요 목표로 삼았다. 폴란드의 정치 엘리트들은 시민사회가 민주주의의 발전과 공고화를 위한 기본 토대이며 필수요건이라는 점에 동의했다(김경미 2014, 138). 따라서 정부는 시민단체의 활성화에 대해 우호적인 태도를 취했으며, 이를 지원했다. 마조비에츠키 정부는 1990년에 결사의 자유를 보장하는 법을 통과시켰으며, 지방자치 개혁을 실시하여 중앙정부가 가진 권한과 기능을 상당 부분 지방정부로 이양함으로써 지방 차원의 풀뿌리단체들이 활동할 수 있는 토대를 마련했다(김경미 2014, 138). 다시 말하면, 정부와 정치 엘리트는 폴란드에서 민주주의의 장기적인 발전을 위해서는 시민사회의 적극적인 복원과 강화가 매우 중요할 뿐만 아니라 체제전환기의 총체적인 개혁에서 시민단체가 개혁의 정당성을 지지해 주는 중요한 수단이며, 동시에 다양한 여론을 수렴하면서 사회통합을 성취하는 데 커다란 역할을 할 수 있리라 생각했다(김경미, 2014: 138).

실제로 1989년의 체제전환 이후 폴란드에서는 그 이전과 비교하여 1990년

대 초반에 시민단체의 수가 괄목할 만한 증가를 보였는데(그림 2-9 참조), 2010년경에는 대략 55,000개의 시민단체와 8,000개의 재단을 포함해서 약 63,000개의 비정부기구들(NGOs)이 등록된 것으로 파악되었다(Gliński, 2011: 277). 시민단체에 참여하고 있는 폴란드 국민의 수는 1990년의 경우 주민의 약 5%로 추측되는데, 이후 폭발적으로 증가해서 1995년에는 13%가 되었으며, 1990년대 말에는 약 10% 정도로 안정화되었다(Gliński, 2011: 277).

[그림 2-9]에서 보듯이, 현실사회주의체제하에서 시민단체의 존재는 극히 미미했다. 현실사회주의는 시민들이 사회주의 가치관을 습득해서 사회주의자가 되기 위해서는 국가사회주의 이데올로기의 틀 속에서 국가 구조에 소속되지 않고 공산당의 통제를 벗어나는 자발적 사회조직이나 시민단체, 정당 등은 금지되어야 한다고 생각했다(김경미, 2014: 135). 그래서 교회나 적십자사, 스카우트연맹 등 일부 단체나 조직은 관용되었지만 그렇다고 이들에게 자율성이 부여된 것은 아니었고, 국가의 정치적 목적 또는 사회복지의 목적을 따르도록 강요되었다. 자발적 자조조직에 대한 갈망은 1989년 체제전환으로 시민단체 설립과 활동에 대한 다양한 제한이 철폐되고 결사와 표현의 자유가 헌법으로 보장되자 강하게 분출되었다.

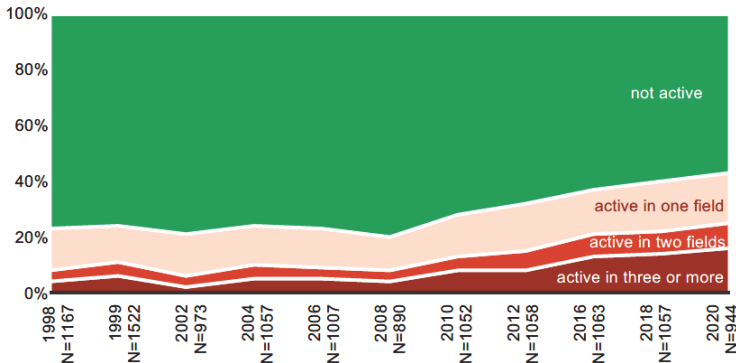
[그림 2-9] 폴란드의 등록시민 사회단체 증가 추이



출처: Ekiert et al.(2011, 15).

1998~2020년 기간 동안 폴란드 국민의 시민단체 참여현황을 보면, 주민들의 시민단체 참여가 증가하고 있음을 알 수 있다. 연구조사에 따르면 1998년에 시민단체 활동을 하는 주민의 비율은 23%에 불과했으나, 이 수치는 특히 2010년대에 들어 증가 추세를 보였고, 2020년에는 43%가 시민단체 활동에 참여한다고 밝혀 약 20년 사이에 시민단체 활동에 참여하는 시민의 비율은 2배가 되었다(그림 2-10 참조). 또한 3개 이상의 영역에서 활동하는 사람의 비율을 보면, 1998년에는 4%에 불과했으나 2020년에는 18%로 4.5배 증가했다. 이러한 상황은 폴란드의 시민사회가 활성화, 안정화되고 있음을 의미한다(그림 2-10 참조).

[그림 2-10] 폴란드 시민의 시민사회단체 참여 추이



출처: CBOS(2020, 4).

이들은 2020년 현재 아동복지단체(15.0%), 장애인·병자·노인·빈곤층·노숙자 관련 지원단체(11.2%) 등 사회복지자선단체와 학부모위원회를 포함하여 교육 관련 단체(10.8%)에 가장 많이 참여하고 있으며, 그 밖에도 운동단체(6.8%), 종교단체(6.5%), 동물보호단체(5.5%), 청소년단체(5.2%), 예술단체(5.2%), 여성단체(5.0%) 등에도 참여하고 있다. 이와 비교해서 1998년의 경우 교육 관련 단

체에 참여한 사람의 비율이 가장 높았던 반면, 복지 관련 단체에의 참여는 상대적으로 낮았다. 이러한 추이는 폴란드가 체제전환 이후 점차 경제가 발전하고 생활이 안정되어 감에 따라 사회적 약자에 대한 주민들의 자발적 지원이 증가하고 있음을 의미한다.

(3) 사회보호보장정책

지금까지 체제전환 이후 극심한 사회적 불안과 해체를 극복하고 사회통합을 달성하려는 폴란드의 노력 중에서 법·제도 개혁과 시민사회의 발전을 통한 사회통합 방향을 살펴보았다. 또 한 가지 중요한 사회통합정책으로는 사회보호보장 정책이 있다. 체제전환을 위한 시장경제 개혁으로 인해 한편으로는 대량실업이 발생하고 그에 따른 가계소득의 감소와 빈곤이 나타났으며, 다른 한편으로는 현실 사회주의체제하에서 시행되었던 사회주의적 복지정책들, 대표적으로 생활필수품에 대한 정부의 가격보조, 완전고용 등이 철폐됨에 따라 극도로 높은 사회적 불안정 및 해체현상이 나타났다. 이러한 현상은 같은 시기에 체제전환을 감행했던 체코나 헝가리 등 다른 중유럽 국가들에 비해 상대적으로 매우 심각했으며, 무엇보다도 과도한 사회적 불안정은 체제전환에 대한 국민적 지지를 약화시킬 수 있었다.

폴란드 여론조사기관 CBOS는 1997년에 실업, 저임금·고물가, 범죄, 무능력·무책임한 정부, 환경오염 중에서 국가가 직면한 가장 중요한 문제는 무엇인가에 대한 설문조사를 실시했다(CBOS, 1997: 1). 그에 따르면 실업이 가장 높은 비율(60%)을 차지했으며, 이어서 저임금·고물가(52%), 범죄(42%), 무능력·무책임한 정부(31%), 환경오염(22%)의 순으로 나타났다(복수 선택). 실업과 저임금·고물가는 국민의 생존 및 생활수준의 질과 직결된 것으로 빈곤, 건강 악화에 대한 두려움과 공포, 그리고 그로 인한 정부에 대한 불신

등이 체제전환기에 매우 컸다. 따라서 사회안정과 사회통합을 위해 폴란드 정부는 다양한 사회보호정책을 시행해야만 했다. 폴란드의 경제개혁이 1989년의 최초 비사회주의 정권이었던 마조비에츠키 정부의 경제부총리였던 레세크 발체로비치로 상징된다면, 사회정책 분야에서는 노동사회정책부장관이었던 야체크 쿠론(Jacek Kuroń)으로 상징된다.

폴란드 정부는 우선 사회복지노동사무소를 긴급히 설치하고 사회적 이전(social transfers), 즉 무상증여와 현금지원, 공공근로 등의 형태로 빈곤가정을 지원했다(FEF, 2005: 32). 1994년에 폴란드에서 상대적 빈곤상태에 있는 가정, 즉 평균적인 가계지출의 50% 미만을 지출하는 가정의 비율은 13.5%였으며, 최저생계의 극빈가정은 전체 가정의 6.4%, 그리고 주관적 빈곤층으로 느끼는 가정은 33.0%였다(Golinowska 2009, 247, <표 2-9> 참조). 이러한 상황은 2000년 초까지 주관적 빈곤층의 범주를 제외하고는 전반적으로 개선되지 않았고, 오히려 악화되는 경향조차 나타났다. 사실상 1994년의 여론조사에 따르면 건강악화, 범죄, 빈곤, 실업, 의료비용, 자녀들의 불투명한 미래, 생활수준 하락 등의 7가지 항목 중에서 폴란드인들이 가장 큰 두려움과 공포를 느끼는 것은 빈곤(45%), 건강악화(43%), 생활수준 하락(38%), 자녀들의 불투명한 미래(37%), 의료비용(36%), 범죄(32%), 일자리(30%) 등의 순으로 빈곤에 대한 공포가 가장 크게 나타났다(복수 선택)(CBOS, 1997: 1). 3년 뒤인 1997년에 이루어진 동일한 조사에서는 건강악화(48%), 범죄(43%), 빈곤(40%), 실업(37%), 의료비용(35%), 자녀들의 불투명한 미래(31%), 생활수준 하락(27%) 순으로 나타났는데(CBOS, 1997: 1), 1993년과 비교해서 물질적인 측면에서의 공포와 두려움이 약간 완화되었음을 보여 준다. 이는 체제전환의 계속적 진행으로 경제상황이 점차 개선되고 있기 때문으로 여겨진다.

〈표 2-9〉 기준별 폴란드의 빈곤율(%)

빈곤 기준	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
상대적 빈곤	13.5	12.8	14.0	15.3	15.8	16.5	17.1	17.0	18.4	20.4	20.3	18.1
법적 빈곤	-	-	-	13.3	12.1	14.4	13.6	15.0	18.5	18.1	19.2	18.1
최저생계	6.4	-	4.3	5.4	5.6	6.9	8.1	9.5	11.1	10.9	11.8	12.3
주관적 빈곤	33.0	30.8	30.5	30.8	30.8	34.8	34.4	32.4	30.4	28.0	27.3	22.5

주) 상대적 빈곤: 평균적인 가계지출의 50% 미만; 법적 빈곤: 사회부조 지급에 사용되는 법적 기준.
출처: Golinowska(2009: 247).

다른 한편으로 정부는 실업자의 생활지원을 위해 실업자소득지원제도를 수립했다. 공공고용서비스(PES: Public Employment Services)를 통해 실업자들은 실업급여를 쉽게 받을 수 있을 뿐만 아니라, 실업 이전에 받았던 임금과 실업급여를 연계하도록 설계된 제도를 통해 매우 후한 액수를 지급기간의 제한 없이 수령할 수 있었다(Kozarzewski et al., 2004: 11). 이러한 과도한 지급과 더불어, 또한 정부가 이 정책을 세우면서 애초에 실업의 규모를 과소평가한 탓에 고용기금의 거의 대부분의 예산이 실업급여로 지출됨에 따라 재정상의 문제가 제기되었다. 결국, 1992년에 정부는 정책을 변경하여 임금과 연계되었던 급여를 정액지급으로 대체하고 지급기간도 최대 12개월로 제한했다(FEF 2005, 32). 2000년대에 들어서서 정부는 직업훈련과 직업재교육 등을 포함한 적극적 노동시장정책을 추진한다.

실업자소득지원제도 이외에도 체제전환으로 인해 실업이 되었거나 실업의 위험에 처한 중고령층의 수가 크게 증가함에 따라 이 문제를 해소하기 위한 하나의 방안으로 폴란드 정부는 1997년에 조기퇴직제도를 도입했다. 특히 정부는 이 정책을 시행하는 데 조기퇴직자들을 장애연금에 포함함으로써 이들 중고령 조기퇴직자들의 노인빈곤을 방지했다는 특징을 갖는다(민기채, 2014: 275). 체제전환이 시작된 첫 몇 년 동안에 60만~80만 명이 조기퇴직을 했는

데(FEF, 2005: 32), 여전히 경제활동을 할 수 있는 연령대에 속한 많은 사람들이 갑자기 노동시장을 떠나 연금을 수령하여 생활을 유지했다. 이미 1980년대에 연대노조는 은퇴 후 품위 있는 생활을 유지할 수 있도록 퇴직연금과 수당을 실질구매력에 맞추어 정기적으로 물가지수 연동을 실시함으로써 은퇴연금생활자들이 점차 더 실질적으로 적어지는 연금으로 살아가야 하는 현상을 종식시키겠다고 약속한 바가 있다(Golinowska 2009, 233). 연대노조가 정권을 잡았던 시기인 1990년 5월에 연금을 4분기마다 자동적으로 생활지수비용에 연계시키는 법이 통과되었다(Golinowska 2009, 234).

CBOS의 1998년 설문조사에 따르면, 응답자의 15%가 사회복지 관련 수당이나 급여를 받은 적이 있거나 받고 있다고 대답했으며, 가족 단위로는 전체 가족의 23%가 사회복지제도의 혜택을 본 적이 있거나 현재 혜택을 보고 있다고 대답했다(CBOS, 1998: 2). 체제전환기 폴란드의 사회정책은 국가의 중장기적 비전과 전략에 따라 이루어졌다기보다는 사회적 필요에 따라 임의적으로 대응하는 임기응변 내지는 미봉적인 긴급처방식의 정책이라는 비판이 제기되었다. 특히 실업급여제도나 퇴직연금개혁 등은 사회의 장기적인 발전에 오히려 해가 되는 방향으로 잘못 계획되었다는 주장이 제기되었다. 즉 실업자와 은퇴연금생활자에게 지급되는 현금급여가 국가예산에서 차지하는 비중이 극적으로 확대됨으로써 국가의 미래 성장에 필요한 의료와 교육에 대한 투자 예산이 제대로 확보되지 못했다는 것이다(Orenstein, 1995: 189). 예를 들어 건강의료에 대한 국가적 투자는 1990~1992년 기간 동안 실질적으로 16% 하락했고, 의료 부문 종사자의 수는 약 5% 정도 하락했으며, 임금은 평균임금 수준보다 9% 낮았다(Orenstein, 1995: 190). 1992년에 퇴직·장애연금을 위한 지출은 GDP 대비 약 15%에 달했는데, 1989년에 그 비율은 8%였다(Golinowska, 2009: 233).

(4) 사회통합의 구심점으로서의 가톨릭교회

사회통합 내지 사회갈등이 유발되는 영역의 하나가 이념, 종교, 문화 등의 가치 영역이다. 특히 종교는 통합과 갈등의 주요 기제로 기능하며, 인류 역사는 종교로 인해 셀 수 없이 많은 갈등과 전쟁이 발생했음은 주지의 사실이다. 폴란드는 전통적인 가톨릭 국가로서, 1992년의 조사에 따르면 전체 폴란드인 중 95%가 가톨릭 신자이고, 2%가 다른 종교(동방정교, 개신교 등)를 믿고 있으며, 3%가 무교였다(CBOS, 1994: 7). 이러한 현상은 체제전환이 진행되면서도 변함없을 뿐만 아니라 오히려 가톨릭 신자가 더 늘어나는 경향을 보이는데, 세기적 전환이 시작되는 2001년의 조사에 따르면 스스로를 가톨릭 신자라고 밝힌 사람은 96.4%, 다른 종교 신자 2.0%, 무교 1.6%로 나타났다(CBOS, 2001: 8). 역사적으로 18세기 말 폴란드가 세 차례의 삼국분할을 경험한 시기에도 민족적·문화적 정체성을 유지할 수 있었던 것은 폴란드의 가톨릭교회가 분단된 폴란드의 구심체 역할을 했기 때문이다(이규영 외, 2010: 239). 또한 현실사회주의체제하에서 교회는 외부에서 이식된 이데올로기인 공산주의에 저항하여 폴란드의 민족문화와 전통을 수호하는 기관이라는 인식을 사람들에게 심어 주었으며, 1981년에 계엄이 선포되고 연대노조가 금지된 이후 가톨릭교회는 핵심적인 반체제기구로 대두되어, 반체제인사들을 도왔다. 요컨대 폴란드 교회는 국내외적 요인으로 인해 폴란드 사회가 해체될 정도로 분열하거나 심각한 갈등을 겪고 있을 때 통합의 정신적인 구심점 역할을 했다.

사회통합에 대한 폴란드 교회의 긍정적 역할에도 불구하고, 체제전환 이후 교회는 가톨릭교회가 갖는 전통적, 위계적, 그리고 보수적 이념을 계속 고수함으로써 폴란드의 민주화와 다원화 과정에 오히려 걸림돌이 되고 있다는 평가도 존재한다. 동시에 교회가 갖는 보수적 사고의 경직성으로 인해 직접적으로 폴란드 사회에 갈등을 유발하기도 하는데, 대표적으로 임신중단, 즉 낙태

문제를 둘러싼 교회와 여성 간의 젠더갈등을 들 수 있다. 교회는 정부와 의회에 영향력을 행사하고 압박하여 낙태에 대한 엄격한 제한과 처벌을 규정한 입법을 추진해 왔다. 이러한 엄격한 낙태법 초안에 대해 폴란드 여성들은 이른바 ‘검은 시위(Black Protest)’로 불리는 대규모 시위와 저항을 감행했다. 현재 폴란드 가톨릭교회의 가장 큰 문제점(복수 선택)에 관한 2019년의 여론조사에 따르면, 성직자의 소아성애가 절반 이상(60%)으로 가장 많았는데, 2013년에 실시된 동일한 설문조사에서도 1위(43%)를 차지했었다. 그다음으로 정치에 대한 간여가 37%, 신앙심 감소 29%, 성직자의 동성애 20%, 성직자가 설교하면서 정치적 견해를 표현하는 것 20% 등으로 나타났다(CBOS, 2019c: 4). 이 조사를 통해 알 수 있는 것은 교회가 정치에 참여하는 것을 많은 폴란드 국민들이 원하지 않으며, 정치와 종교의 분리를 원하고 있다는 점이다.

4. 남북한 통일에 주는 시사점

지금까지 체제전환 이후 폴란드의 사회갈등 현황과 사회통합 노력에 대해 살펴보았다. 폴란드 사례는 남북한 통일 이후 통이한국의 사회통합을 위해 다음과 같은 시사점을 준다.

첫째, 사회적 이익갈등을 해소하고 사회통합을 이루기 위해서는 경제성장을 통한 빈부격차의 완화와 고용확대가 중요하다. 남한의 주도하에 남북한 통일이 이루어지는 경우 북한의 경제체제는 지금까지의 사회주의경제에서 시장경제로 전환될 것이며, 이는 국가소유 기업들의 대폭적인 민영화를 수반하고 그에 따라 필연적으로 대량실업을 발생시킨다. 폴란드의 체제전환 사례는 사회주의경제체제에서 시장경제로의 가능한 한 빠른 전환, 즉 충격요법이 단기적으로는 사회적 갈등과 불만을 크게 고조시키지만, 장기적으로

는 점진주의적 개혁보다 변혁된 시장경제체제를 안정화시키고 사회적 통합을 공고히 하는 데 더 유리하다는 점을 보여 준다. 이런 점에서 남북한 통일이 이루어지는 경우 부담스러울 정도의 사회적·경제적 비용과 희생을 감수하면서 — 사회복지정책을 통해 일정 부분 북한의 체제전환으로 인한 극심한 빈곤을 완화하면서 — 북한 경제 제도를 신속하게 시장경제체제로 전환시키는 것이 장기적으로 한반도의 사회통합에 유리할 것이라는 점이다.

둘째, 폴란드에서 체제전환 초기에 구 공산당에 뿌리를 두고 있는 좌파세력과 연대노조 중심의 우파세력 사이에 이념적 갈등이 있었으며, 좌파는 체제전환으로 인해 불이익을 받았다고 생각하는 사람들에 의해 지지를 받았다. 남북한 통일이 이루어질 경우 북한에서 현재의 지배정당인 노동당에 뿌리는 두면서 시민주의를 표방하는 좌파 정당이 등장할 가능성이 농후하다. 이러한 현상은 통일 후 독일에서도 나타났다. 폴란드의 사례에서 볼 수 있듯이 체제전환 초기에는 체제전환으로 실제적으로나 감성적으로 불이익을 받았다는 사람들이 다수 존재하기 때문에 남북한 통일 후에 좌파정당은 북한에서 예상보다 큰 세력을 가질 수 있다. 그러나 동시에 폴란드 사례는 다양한 영역에서 체제전환이 진행되고 체제가 안정화됨에 따라 좌파 정당은 통일한국의 정치에 별다른 영향을 미치지 못하는 군소정당으로 전략할 가능성도 있다는 점을 시사한다. 따라서 통일 후 초기에 북한에 형성될 수 있는 좌파정당에 대해 민감하게 반응함으로써 남북한의 사회적 갈등과 대립을 확대시키기보다는 시간과 인내를 갖고 기존의 정당 체제에 포섭하는 인내와 노력이 필요하다.

셋째, 폴란드의 사례는 체제전환 초기에는 정치와 경제 등의 이른바 핵심 영역에서 갈등이 폭발하지만, 이러한 영역에서의 갈등이 어느 정도 봉합되고 사회적 통합과 합의가 이루어지면 그동안 수면 아래에 있던 주변 영역에서의 갈등이 등장한다는 것을 보여 준다. 폴란드의 경우 젠더갈등을 예로

들 수 있는데, 현실사회주의 체제하에서 여성들이 가졌던 권리들이 체제전환 이후의 민주주의 체제하에서 오히려 축소되는 경향을 보여 주었고, 여성들은 그에 대해 격렬히 저항하고 있다. 이처럼 한 국가 내에서 사회적 갈등은 어떤 형태로든 항상 존재할 수밖에 없다는 인식하에서 사회적 통합에 절대적인 가치를 두기보다는 사회적 갈등이 극단으로 치달아 극단적인 대립으로 가지 않도록 갈등을 관리하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

넷째, 폴란드뿐만 아니라 중·동유럽의 거의 모든 체제전환 국가들에서 체제전환으로 인한 가치의 혼돈과 사회적 불만이 극우적 민족주의의 확산으로 나타나고 있다. 폴란드의 경우 1990년 의회선거에서 극우정당의 득표율은 14.1%에 달할 정도로 매우 높았고(Minkenberg, 2011: 52), 극우정당이 직접 연합정부에 참여하여 정권의 일부를 담당한 바 있다. 현 여당인 <법과 정의당> (PiS: Prawo i Sprawiedliwość)을 포함해 폴란드의 거의 모든 보수 정당들이 극우라고 평가하는 학자도 있는데(Mareš, 2009: 170), 폴란드의 보수정당들은 전통적·보수적 가치와 강한 민족주의적 요소를 결합시켜 극우 포퓰리즘(populism)을 전략적으로 활용하고 있다(이규영 외, 2012a: 14~15). 이러한 점에 비추어 볼 때, 남북한 통일 이후 통일한국에서도 극우 성향의 정당이 출몰하여 정치적 세력을 확대해 나갈 가능성이 충분히 잠재해 있음을 추측할 수 있다. 극우적 가치의 확산과 극우정당의 세력화는 권위주의적이고 위계적인 질서와 사회적 약자에 대한 차별을 옹호하기 때문에 통일한국의 민주주의 발전에 걸림돌이 될 것이다. 따라서 극우주의의 출몰을 온전히 억제할 수는 없더라도 최소한 일정 정도 통제 가능한 한계 속에 묶어 둘 수 있는 전략을 모색해야 하며, 기본적으로는 남북한 모든 시민들에게 민주시민교육을 확대하는 정책을 사전에 준비해 두는 것이 필요하다.

제3장

남북한 직업훈련 인력교류협력 기본계획

제1절 인력교류 및 인적자원개발 기본계획
추진 배경

제2절 인력교류 및 인적자원개발의 비전과
목표

제3절 인력교류협력 전제 및 기본 목표

제4절 인력교류 및 인적자원개발 추진과제

제3장 | 남북한 직업훈련 인력교류협력 기본계획

제1절 인력교류 및 인적자원개발 기본계획 추진 배경

1. 추진 배경

과거 우리는 북한과 경제협력이 잘되면 남과 북이 교류하며 잘 지낼 수 있을 것이라고 믿었다. 그리하여 ‘북한 퍼주기’라는 프레임에도 불구하고 금강산 관광을 필두로 개성공단, 남포 등에서 다양한 경제협력을 시도하였다. 그러나 정치가 문제였고, 북한 핵이 문제였다. 그 이후 평화를 이야기하면 경제협력이 잘될 것이라고 믿었다. 현재로서는 평화도 경제협력도 요원하다. 여전히 문제는 정치이고, 북한 핵무기이다. 우리 사회에서 북한 논의 의제는 단연코 경제협력이다. 인력 문제는 경제협력의 부차적이고 종속적인 수단이지, 목적은 아니다. 그러나 우리가 북한에 대해 한 가지 간과하고 있는 것이 있다. 북한은 경제보다 정치가 우선시되는 국가라는 사실이다. 북한은 그들이 자랑하는 아리랑 축전 대집단 체조공연에서 “나에게서 그 어떤 변화를 바라지 말라.”고 서구에 메시지를 보냈다.⁴⁰⁾ 경제가 어려워도, 인민에게 ‘이밥에 고깃

40) 권현익·정병호(2013), 『극장국가 북한』, 창비, p.24.

국을 주지 못하더라도 정치가 우선시되는 나라이다. 과거 경제협력이 잘 안 되는 이유는 자본주의적 관점에서 경제협력으로 잘살 수 있다는 논리로 북한의 호응을 얻으려 했기 때문이다.

국제기구를 통한 북한의 탈사회주의 전환과 인권지원, 경제협력지원과 관련하여 왜 지속적인 교류협력이 되지 않는가에 대해 생각할 필요가 있다. 이는 북한을 바라보는 관점이 지극히 서구 중심적, 보편적 관점에 머물러 있기 때문이다. 예를 들면 북한을 소말리아나 아프카니스탄, 인종분쟁이 심했던 수단과 같은 취약국으로 인식하여 개발원조를 할 경우 북한에게는 전혀 의미 없는 국제적 지원이 된다는 점이다. 따라서 일부 연구자들은 북한개발협력을 취약국 지원 전략보다는 국제사회의 경제 제재와 북한 내부의 사회경제적 특수성을 고려해야 한다고 주장한다.⁴¹⁾ 국가별로 얼마나 취약한 국가인지 파악하는 fragile states index를 보면 북한은 30번째로 케냐, 파키스탄, 베네수엘라보다 상위에 속해 있다. 북한의 글로벌 평화지수(peace index)는 2020년 현재, 163개 국가 중 151위로 러시아(154위)보다 높고, 우크라이나(148위)보다는 낮은 순위이다.

그러나 북한의 국제지원은 북한의 서든 데스 상황에서 북한을 개발하고 지원하는 논리인 분쟁재건이후관점(PCR: Post-Conflict Reconstruction)이나 경제취약국, 즉 저소득 취약국가(LICUS: Low-Income Countries Under Stress) 관점에서 북한 국민들의 욕구를 충족시키려는 것은 상당히 난센스이다. 왜냐하면 현재 북한의 경제와 빈곤은 비록 핵 문제 때문이기는 하지만, 미국을 비롯한 서방국가의 봉쇄로 인한 것이 가장 큰 요인이자 국가내부의 정치적 문제, 갈등, 경제시스템 붕괴에 의한 것은 아니기 때문이다. 이러한

41) 손혁상·김선주(2019), "북한개발협력을 위한 취약국 지원전략 유용성에 대한 비판적 검토", 「국제정치논총」, 제59집, 1호, p.129, p.158.

이유로 북한은 개발원조 방식을 거부하고, 개발협력 방식으로 국제기구와 협력하겠다고 선언하였다. 즉 같이 협력하여 상호 발전하자는 것이다.

남과 북 관계는 앞서 언급한 경제협력과 정치가 일방적으로 많다. 경제와 정치가 선행되는 문제이고, 인력의 교류와 협력은 후행 관계인 것은 부인할 수 없다. 또한 인력교류는 과거 사회주의, 공산주의 국가에서도 그러했듯이 동일하게 피하고 싶은 관계인 것은 분명하다. 동독이 그랬고, 중국도 대만과의 관계에서 인력교류는 양국이 자신의 체제에 대한 확신을 공고히 하지 못하는 이상 선뜻 나서기 어려운 사안이었다. 중국과 대만의 경우 중국 본토에서 대만으로 방문한 사람의 수는 1998년 1,283명이고 반대의 경우는 430,766명이었으며, 2000년에는 전자가 65,112명이고 후자는 290,000명으로 사회주의 국가인 중국이 교류에 얼마나 소극적이었는지를 알 수 있다.⁴²⁾ 동서독의 경우에도 1986년에 동독에서 서독으로 방문한 사람의 수는 2,002명이지만, 서독에서 동독으로 방문한 사람의 수는 6,740명으로 3배 이상 높다.⁴³⁾

동독과 중국의 사례에서 알 수 있듯이 남과 북의 인력교류는 요원한 문제인 것만은 확실하다. 그러나 만일 인력교류가 상호 간 비정치적이고 비이념적인 객체 또는 대상에 국한된 것이라면, 이는 남과 북의 합의에 따라 급변하게 돌아갈 개연성은 충분하다. 문화교류와 스포츠를 제외한 분야에서 인력교류가 가장 활발한 분야는 식생활 관련 농업 분야와 IT를 필두로 하는 과학 분야이다. 여기에 일방적인 지원이 아닌 상호 협력하여 발전한다는 관점까지 더한다면 특정 분야의 교류협력은 우리가 상상하는 시기보다 앞서 나타날 수 있다. 이 중 직업교육훈련 분야가 가장 비정치적, 비이념적 사안으로 남과 북이 교류협력을 하는 데 있어 다른 지원정책보다 장벽이 높지

42) 최의철(2000), 『남북한 교류협력 활성화 방안』, 통일연구원. pp.18~21.

43) 최의철(2000), p.42 참조.

않은 것은 주지의 사실이다. 전통적인 교육과 민간 교류는 정치적·영리적 의미로 해석될 수 있지만, TVET는 비정치적·비영리적·탈이데올로기적 성격이 강하고 보편적이며, 범인류적 호혜평등의 가치를 가지기 때문이다. 실제로 북한은 지난 9월 3일 전국교원대회를 통해 전국의 75개 과학특화 학교 신설과 우리나라의 특성화고에 해당되는 11개 IT 정보기술고급중학교를 마련하였다. 김정은은 담화문에서 교원 진영 강화와 함께 시설확충 및 예산투자를 강조하고 있어 직업교육훈련 요구는 충분하며, 언제든지 남과 북이 마주 않을 가능성이 높은 분야이다.

그러나 현재 우리나라는 이 부분에 대해 어떠한 준비도 이루어 놓고 있지 않다. 북한의 서든 데스 상황에 대비한, 앞서 언급한 PCR 상황에 대비한 직업교육훈련 방안과 거의 북한 영토를 수복해야 가능한 직업교육훈련정책들, 예를 들면 자격의 인정, 북한지역 내 교육훈련기관 설립, 교육제도 이식 등이 대부분이다.⁴⁴⁾ 일부 훈련기관에서는 북한의 직업교육훈련을 마치 산업연수생처럼 인식하여 혹시 모를 남북경제협력 이후 북한근로자의 교육훈련을 진행시키려는 움직임도 나타나고 있지만, 이는 국가 간 노동이동이 협정으로 체결되지 않으면 불가능하다. 가장 중요한 원칙은 상호 필요할 경우에 협력할 수 있을지 언정, 북한이라는 나라의 인력양성을 우리가 대신 고민할 이유는 없다. 다만, 상호 필요시 협력할 원칙을 세울 필요는 있다. 남북한 간의 직업교육훈련의 원칙과 방향, 상호 간 역할분담, 협력과제 등에 대한 방향을 세울 필요가 있다. 이것이 바로 남북한 간의 직업교육훈련 기본계획의 추진 배경이다.

44) 자세한 것은 이 연구의 1차 연구과제 「남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 I」을 참조.

2. 인력교류의 현황과 전망

한반도에서 남북 분단 이후 남북한 간 인적교류는 다양한 분야에서 이루어져 왔다. 금강산 관광이나 이산가족 상봉 등 비정치적인 영역에서 양적으로 많은 교류가 있었다. 경제협력 활성화는 더 많은 인적교류가 예상된다. 문화, 예술, 체육은 그동안 우리가 눈으로 보아 왔듯이 상대적으로 빈번한 교류가 있어 왔고, 과학기술 분야도 한국과학기술단체총연합회(과총) 주도⁴⁵⁾의 남북한 과학기술 교류협력과 과학기술정책연구원 주관의 교류는 있어 왔다. 그러나 직업훈련 및 기술자 간의 교류협력은 전무한 실정이다. 다만, 개성공단에 훈련교사 파견 정도 이외에 인력교류는 없다.

2010년 이전까지 남측과 북측 간 교류의 대부분은 금강산 관광이었다. 금강산 관광 관련 인적교류를 제외한 남북 인적교류 추이를 살펴보면 <표 3-1>과 같다(김춘순·이대응·김화연, 2020: 27). 이 표는 개성공단이나 경제 분야, 예술, 체육, 종교 등 사회문화 분야, 대북지원 분야, 이산가족 분야 등 남북 간 왕래한 인원을 집계한 것이다. 이 인원도 일시성, 이벤트성 교류일 뿐 일정 정도 지속성을 가진 교류로 보기는 어렵다.

주요 인적교류의 특성을 보면, 2010년에는 남북한 간 인적교류가 급속하게 줄어들었는데, 이는 천안함 피격사건(2010. 3. 26.)과 연평도 포격 도발(2010. 11. 23.) 등 큰 사건 때문이다. 이후 2011년에 개성공단이 정상적으로 가동되어 교류가 다시 늘어났으나, 2013년에 다시 북한의 일방적인 개성공단에서 인력을 철수시키면서 교류 인원이 전년(120,360명) 대비 43,817명

45) 한국과학기술단체총연합회 주도의 과학기술 교류협력은 1991~2008년 기간 동안 총 13차례 해외과학기술협회조직, 조선과학기술총연맹 협조 등으로 추진되었으며, 과학기술정책연구원 주관의 교류는 재일본조선인과학기술협회를 매개로 10여 차례 국가과학원 대표와 만나 남북 과학기술협력을 이끌어 냈다. 한국과학기술단체총연합회 관련 교류는 강영실 외(2013), “남북한 과학기술 협력 연구”, 한국과학기술원, 78~82쪽. 참조.

(36.4%) 감소하였다. 2014년에는 다시 개성공단의 재가동과 이산가족 상봉 행사 개최와 인천아시안게임 개최 등으로 남북 왕래 인원이 129,394명으로 전년 대비 69% 증가하였다. 이어서 2015년 남북 인적교류는 개성공단사업, 사회문화교류 및 대북 인도지원 등 민간교류 활성화, 제20차 이산가족 상봉 행사 등에 따라 132,101명으로 전년(129,394명) 대비 2.1% 증가하였다(아래 표 참조). 하지만 2016년에는 2월 개성공단 가동 중단으로 전년(132,101명) 대비 88.8% 감소한 14,787명으로 감소하게 되었고, 2017년에는 급속하게 감소되었다가 2018년에 다소 증가되는 현황을 보이고 있다.

〈표 3-1〉 남북 인적교류 추이

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
합계	130,251	116,061	120,360	76,543	129,394	132,101	14,787	115	7,498
북한 방문	130,119	116,047	120,360	76,503	129,028	132,097	14,787	52	6,689
남한 방문	132	14	0	40	366	4	0	63	809

출처: 통일부(내부행정자료, 김춘순·이대웅·김화연, 2020: 27 재인용).

남북한 간 인적교류 특성을 보면, 주로 남측의 북한 방문이 절대적으로 많고, 남북한 간 정치적·군사적 요인 변화에 따라 교류의 양적 변화가 달라지고 있다. 이러한 추세는 앞으로 더 지속될 전망이다. 정확히는 그 끝을 알 수 없다. 통일이 되기까지, 아니면 북한의 경제성장과 체제 자신감이 쌓일 때까지는 요원한 일이다.

다만, 북한에 대한 국제적 제재의 완화 등으로 남북한 경제협력이 활성화된다면, 특수한 범위 내에서 인적교류는 소폭 증가될 전망이다. 그러나 일각에서 생각하는 것처럼 남한 기업의 북한 진출이 다시 가능해지고, 북한 지역

인력 활용이 증대되더라도 인적 분야 교류의 양적인 증가로 이어질 가능성은 낮아 보인다. 다만 소수의 훈련교사, 과학기술인력 간의 교류협력 정도는 지금보다 활발해질 가능성은 매우 높다 하겠다.

과거 우리의 시각은 남북한 간의 경제협력이 가능하고 북한의 경제성장의 의지가 높다면 남측 기업의 북한 진출은 당연한 것이고, 북한도 이에 흔쾌히 동의하여 남측 기업이 북한근로자의 인적자원개발의 주체가 될 것으로 기대하였다. 그리고 기업 입장에서는 북한의 값싼 노동력과 기술 경쟁력을 가질 수 있을 것으로 보았다. 따라서 북한 인력에 대한 직업교육훈련을 통한 인적자원개발은 매우 중요하며, 이로써 근로자들의 질적인 수준 제고를 통한 경쟁력 강화는 북한 진출 기업의 첫 번째 성공 요인이어서 이를 위한 단계적, 구체적, 종합적인 준비와 투자가 필요하다고 생각해 왔다.

이것이 가능하기 위해서는 경제협력 내용이 매우 중요하다. 본 연구의 1차 연구결과에 따르면 중화학공업, 예를 들면 조선, 철강의 경우 생산단계를 외국으로 이전하는 것이 어려운 산업이기에 북한 진출로 인해 얻을 이득은 그다지 높지 않다. 다만, 북한은 노동집약적 경공업과 IT서비스산업 육성 및 수출 확대를 통한 경제성장이 가능할 것으로 보인다.⁴⁶⁾ 자동차의 경우도 중국처럼 북한 내수시장이 크지 않기 때문에 공장 전체를 이전하는 것은 불가능할 것이다. 다만, 부품소재산업의 경우 투자가 가능할 것이지만 최근 자동차 완제품이 전기자동차, 수소자동차로 바뀌면서 내연기관의 부품소재 산업이 하향 길로 접어들 것으로 전망되어 이것마저 불투명해 보인다.

이러한 경제협력 전망하에서 중요한 것은 인적자원 교류의 질과 수준이다. 정확히는 인적자원개발에 필요한 기술수준과 교류의 내용이다. 지금까

46) 박성근·김영민·조재한·이석기(2019), 북한의 경제발전과 산업성장 전망, 협동연구 총서 19-58-02, 한국직업능력개발원, 산업연구원, pp.108~109 참조.

지 남과 북의 경제협력에 따른 인력양성의 필요성은 남한 기업이 저렴한 인건비로 북한 노동력을 활용하고자 하는 관점⁴⁷⁾이었지, 북한의 직업교육훈련의 발전에 대한 관점은 아니었다.

과거 개성공단에서 진행한 수준의 교육훈련 내용은 기계작동 매뉴얼 정도를 볼 줄 아는 내용이라 훈련이라고 하기에는 민망한 수준이다. 이러한 정도의 교육수준으로는 북한에서 교류협력을 하자고 달려들 유인은 없어 보인다. 그렇다면 향후 경제전망 결과를 보더라도 북한 인력의 기술향상과 인적자원개발의 수준은 그리 높아 보이지 않는다. 우리가 본 연구에서 세울 기본 방향은 남북한 인적자원 교류협력을 통한 남과 북의 직업교육훈련의 발전이며, 상호협력을 통해 남과 북의 공동번영에 일조하는 것이어야만 한다.

3. 관련 연구의 성과와 시사점

남북한 분단 이후, 북한 연구에 대한 연구 대상 및 주제는 정치적인 문제가 주를 이루었다. 대부분의 접근 시각은 반공을 기반으로 상호 비방과 비판이 주를 이루었다. 특히 체제 비판과 집권자 비판 등 상호 비방적인 측면이 강하였고, 개관적인 학술적 접근은 미흡했다고 볼 수 있다. 그러나 남북한 간 정상회담이 이루어지고, 상호 교류협력의 중요성과 필요성이 제기되면서 남북한 간 다양한 분야의 주제에 대한 연구가 시작되었다. 특히 직업교육훈련 분야에 대한 연구는 한국직업능력개발원이 설립되면서 전문적인 연구가 시작되었다고 볼 수 있다. 그동안은 북한의 교육 분야에 대한 연구가 주를

47) 한국처럼 양산기술의 비중이 높아 제조업에서 로봇 대체 비율이 세계 1위인 나라에서 북한의 저비용 노동력 이용도 로봇 대체 비용보다 낮아야 투자가 이루어질 것이다. 따라서 지금까지 과거 저비용 저숙련 분야의 단순 기술을 습득하게 하는 북한 인적자원개발의 관점을 가지고 있다면 이는 바뀌어야 할 관점이다.

이루면서 직업기술교육 분야에 대한 언급은 있어 왔지만, 구체적인 실제 파악과 분석은 부족했다고 볼 수 있다.

또한 초기의 연구는 실증적인 연구보다는 문헌분석 및 제도적 접근이 주를 이루었고, 관련 자료 및 정보 부족으로 인해 연구의 어려움과 한계를 보였다. 이후 북한이탈주민의 증가와 중국 길림성 연변 자치주 및 국경 접경지역 주민의 인터뷰와 증언 등을 통해 연구의 어려움을 극복했지만, 실증적인 실태 파악이 어려울 뿐만 아니라 직업교육훈련 분야에 대한 객관적인 사실 파악이 곤란한 것은 여전하다. 이러한 이유 중 하나는 남북한 간 상호 교류협력 및 신뢰 회복 수준이 미흡하다는 측면에서 찾을 수 있고, 또한 다양한 국내외적 환경(정치, 경제, 사회, 문화, 군사, 외교 등) 요인이 크게 작용했다고 볼 수 있다.

그러나 무엇보다도 초기 연구는 통일을 기정사실로 전제한 후의 남북한 직업훈련 교류협력으로 한정했다는 것이다. 북한 지역은 「대한민국 헌법」상 수복해야 할 영토이며 북한의 모든 정치, 문화, 교육, 사회, 기술은 계몽의 대상으로 보았다. 이들에게 남한의 제도와 문화는 반드시 이식시켜야만 하는 것이 되었다. 남한의 교육훈련 체계 - 자격, 교육환경, 체제, 교사, 시설 등 - 모든 것을 이식시켜야 하는 연구로 진행되어 왔다는 것이다.

기존의 선행연구가 시사한 바는 남북한 간 인적자원 분야의 교류협력에서 새로운 비전과 가치 정립을 통한 실질적인 교류협력 방안(모델)을 모색하는 것이다. 즉 기존 선행연구의 성과물을 참고하면서 실제로 남북한 양측의 수요를 파악하고, 상호 주민의 삶의 질 향상이라는 비전과 공생공존 등 서로 인정하는 가치 실현을 추구하는 차원의 각 분야별 인적교류협력과 더불어 인적자원개발 협력 추진 방안을 모색할 필요가 있다.

4. 직업교육훈련 분야 교류협력 경험의 성과와 시사점

가. 북한 진출 기업 차원

북한 인력을 대상으로 하는 직업교육훈련 분야 출발은 남북한 정상회담 후 기업들이 북한지역에 진출하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 남북정상회담 이후 우리 측 기업들은 북한 진출에 대한 기대감을 키웠다. 실제로 중소기업들은 북한 노동력 활용을 위해 자신들의 생산시설을 북한 지역으로 이동시켜 경제활동을 시도하였다. 경제단체협회인 전국경제인연합회와 한국무역협회 및 대한상공회의소 등이 북한의 평양상공회의소 등과 교류하면서 인적자원 분야 협력이 가시화되기 시작하였다. 한국무역협회는 2000년 5월 남북위탁가공협의회(KPTC)를 창립하여 섬유·의류·전기전자 등 6개 분과위원회별로 위탁가공업체에 대한 지원 활동도 하면서 최초의 협의기구로 남북한 경제협력 관련 기관과 단체 등을 망라하는 대북 경제협력 민간창구 역할을 하였다(강일규 외, 2000: 128~129). 이 밖에도 부산 남북경제협력추진위원회, 삼성⁴⁸⁾, 제일모직, LG상사, 쌍용, 통일그룹, 대우, 고합, 한일합섬, 코오롱 등도 북한 진출 계획을 수립하는 등 경제협력 활성화를 위한 환경을 조성하였다. 이러한 남북한 간 경제협력 추진은 바로 북한근로자들의 투입과 이들에 대한 기술훈련의 필요성을 제기한 계기가 되었다.

직업교육훈련의 필요성에 따라 북한근로자들에 대한 대표적인 기술교육 훈련 실시 사례로는 (주)IMRI, (주)엘칸토, KEDO 원전합동시공단 등이 있다. 이들 업체의 관계자들에 대한 직업기술교육훈련의 실태에 대한 포커스

48) 삼성은 1999년 3월, 중국 베이징에서 북한과 소프트웨어 공동개발센터를 출범시켰다(강일규 외, 2000: 129).

그룹 인터뷰 결과를 보면(강일규 외, 2000: 144~158), 북한에 진출하는 이유는 장기적인 투자 개념 및 시장 개척의 필요성과 저렴한 자재 및 풍부한 노동력 활용, 그리고 민간교류 추진과 민족의 공동 발전 등을 들고 있다. 한편 북한 지역의 기술교육훈련 현황은 시설·장비의 노후화와 낮은 기능 수준, 단순한 생산 공정, 북한 체제의 특성에 따른 장애요인 등을 지적하였다. 또한 직업훈련 차원에서는 고학력자의 직업훈련 참여, 불필요한 인력의 과다 투입, 교재에 대한 높은 관심, 국제 기준 등 객관적인 교육기준 적용, 상대적으로 우수한 개인의 기술 습득 능력, 차별화된 현장근로자의 역할, 용어 및 영어에 대한 애로, 현장훈련 위주의 교육방법 등을 들었다.

과거 북한 진출 기업 경험이 시사하는 바는 경제협력 분야에서 교류협력이 선행되면 인적자원에 대한 투자 필요성이 발생한다는 것이다. 남북한 간 다양한 분야에서의 협력의 시작은 사람에서 출발하기 때문에 인력교류 및 활용 차원에서 인적자원개발의 필요성을 인식하고, 동시에 이에 대한 적절한 투자와 지원이 필요하다. 다만, 앞서 언급하였듯이 직업교육훈련 분야 교류의 내용과 질이 매우 중요하다는 것이다. 이것이 정해져야 다음으로 인적자원개발에 소요되는 물적 차원의 협력 내용도 규정되기 때문이다. 물적 자원은 구체적으로 직업기술교육훈련에 소요되는 다양한 시설·장비 및 기자재와 교보재, 훈련교사, 훈련방법 등이다. 특히 활용 인력에 대한 적합한 교육훈련 프로그램을 개발하고 활용 방안을 모색해야 할 것이다.

나. 개성공단⁴⁹⁾ 차원

남북한 간 직업교육훈련 교류에서 개성공단이 가지는 함의는 실로 매우 크다고 할 수 있다. 그동안 크고 작은 경제협력에서 개성공단만큼 체계적으로—비록 그 실적과 내용은 미비하지만—직업교육훈련 교류를 해 온 적은 없기 때문이다. 이는 앞으로 경제교류와 협력에 기반한 직업교육훈련 교류의 모델이 될 수 있을 것이다. 2002년 11월, 「개성공업지구법」이 발표된 이후 개성공단 개발은 빠르게 진척되어, 2003년 6월 30일 착공식 후 1년 만인 2004년 6월 30일 개성공단 시범단지가 준공되었다(강일규 외, 2006: 1). 개성공단은 입주 이후 북한근로자를 채용·활용하면서 그 수가 지속적으로 증가하였다. 북측 근로자 수는 2004년 11월에 시범단지 입주기업인 A사가 55명의 근로자를 채용한 것을 시작으로 2005년 12월 6,013명에서 꾸준히 증가하여 2006년 11월에 1만 명을 돌파했고, 2007년도에는 2만 명, 2008년도에는 3만 명, 2009년도에는 4만 명을 돌파했다. 이어 2010년 4만 6,000명, 2011년 4만 9,000명, 2012년 5만 3,000명 등 지속적으로 증가했으나, 2013년 4월 북측의 개성공단 잠정 중단의 영향으로 신규 근로자 공급은 이루어지지 못했다. 이후 2013년 9월에 재가동에도 불구하고 일부 노동력이 공급되었으나, 중단기간 중 퇴사자만큼은 공급되지 않아 2013년 말에는 전년 대비 1,000명 감소했다. 2014년 5월부터 북측의 노동력 공급이 재개되어 2014년 말에는 5만 4,000여 명으로 중단 전의 수준을 회복하였다. 다음 해에는 근로자 공급재원 부족으로 전년 대비 1,000명의 노동력만 순증가하였고, 개성공단 전면 중단 전인 2015년 말 기준으로 5만 5,000여 명의 북측 근로자가 개성공단에서 근무했다(개성공단지원재단 내

49) 개성공단은 착공식 이후 북측 총국과 LH공사·현대아산 간 1단계 개발부지 330만 m²(100만 평)에 대한 토지 임차료 및 지장물 철거·이전 비용 등을 위한 협상이 2003년 11월부터 시작되어 LH공사와 북측 총국 간 토지 임대차 계약이 2004년 4월에 개성 자남산 여관에서 체결되고, 토지 임차료 지급 합의서는 5월 25일 체결되었다(개성공단지원재단 내부 자료, 강일규 외, 2018: 163. 재인용).

부자료, 강일규 외, 2018: 167 재인용).

한편 개성공단은 북한근로자들의 기술교육을 목적으로 2005년 지원재단 임시청사 강당과 현대아산 창고 등을 활용하여 자체교육을 실시하였다. 지원재단은 정부에 ‘(가칭)직업훈련센터’의 건립을 요청하였고, 이후 2006년 3월에 한국산업인력공단과 직업훈련센터 운영 및 관련 지원에 협력하기로 업무협정(MOU)을 체결하였다. 그리고 2007년 9월에 한국산업인력공단에 ‘개성공업지구 기술교육센터 개원준비단’을 발족하였다. 개원준비단은 한국산업인력공단과 한국폴리텍대학 등 교육훈련 전문가 7명으로 구성되어 2007년 12월까지 교육장비 선정 및 검수와 교재개발 검토 등 개원 준비를 하였다(강일규 외, 2018: 169).

북측 신규 근로자 시범 교육과정 운영사례가 있는데, 주요 개요는 다음과 같다. 북측 책임기관인 총국은 개성공단 입주 기업의 기술교육에 대한 수요를 인식하고, 지원재단 측이 기업과의 협의를 통해 시범 교육과정 운영계획서를 요청하였다. 이러한 요청에 따라 지원재단은 교육과정 운영계획서를 총국에 전달해 2015년 6월 24일~7월 15일까지 교육생 70명(AK라이팅 43명, BK전자 27명)을 대상으로 교육일수가 15일(3주)인 채용예정자 교육과정을 개설·운영하게 되었다. 북측 총국은 기술교육센터 설립 이후 처음 실시하는 북한근로자 시범 교육 준비 단계에서부터 지원재단과 적극 협조하였고, 준비기간이 다소 짧았음에도 참여기업 및 총국과 시범 교육과정 운영을 전반적으로 진행하였다. 그러나 강사진 풀과 교보재, 시설관리 인력 운용과 교육생 편의(버스 배차) 제공 측면에서는 개선사항이 필요한 것으로 평가되었다(강일규 외, 2018: 178).

개성공단 경험에 대한 주요 시사점⁵⁰⁾은 다음과 같다. 개성공업지구 기술교육센터 건립(2007년 11월) 이후 10여 년간 총국과의 쟁점사항 합의 지연

50) 이 부분은 강일규 외(2018, 181~183)의 내용을 주로 인용하였다.

과 남북관계 경색 등으로 정상적인 북측 근로자 교육과정은 미개설 답보 상태였다. 기업현장교육 참관 및 교보재 지원, 업종별(전기전자/섬유패션) 신규·재직 근로자 시범교육 운영사례를 통해 개성공단 내 근로자 인적자원개발을 위한 기술(직업)교육 추진체계 및 교수법 등에 대한 경험치적 노하우 축적과 시사점을 검토할 수 있었다. 총국과의 기술교육센터 운영에 관한 합의서가 체결되지 않은 상태에서 진행된 기업 맞춤형 시범(Pilot Test) 교육과정 개설은 센터 시설을 활용하여 북측 근로자를 대상으로 효과적인 교수법 적용 운영사례에 관한 시사점을 도출할 수 있었던 실험적인 모델이라고 평가할 수 있다. 한편 생산현장과 연계된 실기중심의 교과목 구성과 기업관계자(교육담당자) 강사 투입은 기업과 교육생들의 교육효과 증가요인으로 작용하였다. 이론 및 실습 교육 시 생산현장 원·부자재 활용과 멀티미디어 중심의 동영상 교보재 활용 등을 통해 교육생들의 이해도를 증진하고 현장교육의 편의를 제공할 수 있었다. 또한 우리 측 투입 강사진에 대한 유의사항 사전교육 및 교수기법 경험치 공유 등을 통해 교육생들과 불필요한 마찰 없이 안정적인 교육을 진행할 수 있었으며, 이로 인해 '기업(근로자) - 기술교육센터 - 총국(북측 당국)' 모두로부터 만족스러운 평가 결과를 도출할 수 있었다. 다른 한편으로, 공단 운영 초기에 비해 고령화된 무기능 근로자들의 신규채용 비율이 높아지고 있는 고용환경은 기업의 생산성과 노동력의 질(質) 저하 등을 일으킬 수 있다. 따라서 기술교육센터가 기업의 생산성과 연계된 적시성(timeliness)과 현장성(practicality)을 충족할 수 있다면 교육훈련 수요는 향후 증가할 것으로 판단된다. 북한지역 체제전환기에 북한 주민(근로자)의 직업능력개발 추진체계 설계는 '교육훈련의 주체', '훈련시설 인프라 건립', '훈련교사 양성', '관련 법·제도 보완' 등을 중심으로 검토되어야 할 것으로 보인다. '교육훈련 주체'의 경우 공공과 민간 부문으로 구분하여 우리 측 또는 북

측 중심으로 운영될 수 있을 것이다. 다만, 훈련시설 건립 및 운영자금 지원의 주체와 EDCF·ADB·KOICA 등 제3국에 대한 선진훈련시스템 보급 노하우 등의 이유로 우리 측 중심의 일방적인 접근보다는, 북측 산업환경과 교육시스템 등을 고려하여 남북한 경제협력 산업단지 중심으로 단계별로 점진적인 공공 분야 기술(직업)교육체제 설계가 바람직할 것으로 판단된다. 또한 '관련 법·제도 보완'은 체제전환기의 북한 주민에게 적용하기 이전에 북한의 비핵화 진전에 따라 전개될 수 있는 남북경제협력 산업단지 내 입주기업을 지원하는 방향으로 검토할 필요가 있다. 북한지역이라는 특수성과 기업 경영활동의 적시성 및 현장성 등을 고려하여 국내의 기업 지원 교육훈련 사업을 현지 상황에 맞게 관련 법·제도를 보완하여 지속가능한 효과분석 실험모델 구축이 선행될 필요가 있다.

5. 교류협력 과제

남북한 직업교육훈련을 중심으로 하는 인적자원개발 과제를 설정하기 전에, 먼저 우리는 왜 북한의 인적자원개발을 위해 노력하고 고민하는가에 대한 질문에 답해야만 한다. 이는 본 연구의 1차 연구에서 나타난 문제의식과 동일하다. 북한의 인적자원개발을 고민하고 노력하는 것은 단순히 남측 기업의 저비용 생산성 극대화를 위한 것도 아니고, 제3세계 빈곤 국가를 지원하고자 함도 아니다. 남측과 북측은 어떠한 경우에도 서로를 타자화할 수 없는 관계이며, 남한과 북한 각자 국제적 정치와 경제정책에서 상호 간 영향을 미칠 수밖에 없는 종속적 관계이다. 남과 북이 상호 번영하고 공동 발전하는 방향에서 교류와 협력, 그리고 개발을 통해 북한과 남한 국민의 발전을 도모해야 할 것이다. 한마디로 남과 북은 경제공동체로서 이는 남북연합이든 남북연방이든

통일로 가기 위해 반드시 지나가야 할 길이기 때문에 서로의 체제와 경제규모, 국가 주권의 문제가 있더라도 반드시 극복해서 이루어져야 할 내용이다.⁵¹⁾ 따라서 본 연구는 남한을 위해 북한의 인적자원개발을 고민하는 연구가 아니라, 남과 북 서로의 발전을 도모하고자 하는 연구이자 기획이다. 이러한 관점에서 남한과 북한 간의 교류협력 개발과 관련한 과제를 발굴해야 하며, 이에 대한 원칙은 다음과 같다.

첫째, 남북한 간 인적 분야의 현실적이고 실질적인 교류협력이 시급한 과제이며, 이에 대한 양측의 상호 인식 제고와 충분한 준비 및 체계적인 추진이 필요하다. 남북한 간 인적자원개발 분야의 가장 큰 문제점은 관련 영역의 현실적·실질적 교류협력이 부족했다는 것이다. 그간의 남북한 간 교류협력 현황을 보면, 대부분 인도적 분야 등 비정치적이면서 경제협력 관련 분야가 많고, 실제 필요한 인적자원 분야는 그 중요성에 비해 매우 부족한 것이 현실이다. 특히 여성, 청소년, 과학기술 등 분야별 인적교류 및 인적자원개발 협력에 대한 연구와 실질적인 과제 추진은 매우 필요하다.

둘째, 인력교류 협력에 대한 북한 당국 및 관련 단체의 관심과 수요 파악이 필요하다. 인적자원개발과 관련하여 북한 측의 필요한 분야와 물적 자원에 대한 요청이 있어야 한다. 그러나 현실적으로 이러한 요청은 전무하다. 결국, 교류협력은 상대적인 측면이 있기 때문에 남북한 모두 필요충분한 여건 조성 및 실천이 필요하다. 만약 북측에서 이 분야에 대한 교류 및 협력을 원한다면 남측의 다양한 분야 및 기관의 지원과 참여는 언제든지 가능할 것이다.

셋째, 과거 현실을 무시한 추상적이거나 이상적인 방안을 나열하는 방식의 정책 제언에서 좀 더 실증적인 연구와 조사를 통한 실현 가능한 사업과 과제를 발굴하는 것이다. 과거 북한 지역 인적자원개발과 관련한 교류협력 분야의 연구나

51) 양재성(2012), 남북경제공동체 형성 방안과 과제, 통일부 통일교육원, p.13.

제안은 학술적으로 이상적이고 규범적인 제안이나 주장이 많았다는 점도 지적되고 있다. 물론 이 점은 북한 연구의 모든 분야에 해당되는 한계점이기도 하다.

넷째, 남북한 간 인적분야의 교류협력에 대한 단절적 실적에 대한 평가와 지속성 유지 미흡에 대한 분석·평가가 부족했던 점을 시정하는 것이다. 김대중 정부와 노무현 정부 시기에 상대적으로 다양한 분야에서 많은 인원의 교류협력이 있었는데, 이러한 성과의 지속성 유지가 어려웠고, 또한 이에 대한 객관적인 분석·평가도 미흡하였다. 특히 직업교육훈련 분야의 교류협력 성과와 실적은 충분한 자료와 정보 축적 및 평가·분석에서 부족한 측면이 있다. 향후 이에 대한 체계적인 연구가 진행된다면, 남북한 간 경제협력 활성화 및 통일에 대비한 북한 지역 주민과 근로자들의 인적자원개발정책 추진에 큰 도움이 될 것이다.

다섯째, 남북협력기금 지원에서 각 분야별 인적자원개발 차원의 직업기술 교육 관련 지원사업을 제도화하는 것이다. 경제협력 추진 과정에서 기금⁵²⁾ 지원 내용과 관련한 분야에서 인력양성과 연계되는 구체적인 언급이 없다. 예컨대 남북한 현재 남북경제협력 사업에 대한 기금지원은 남북 철도·도로 연결사업, 개성공단조성사업, 관광·경공업·농업 등 분야별 경제협력사업, 민간기업 대출 및 교역·경제협력 보험 등이 있으며, 인적자원개발, 직업교육훈련에 대한 기금 사업이 명시적으로는 없다.

52) 참고로 남북협력기금의 주요 용도(「남북협력기금법」제8조): 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원 / 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원 / 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 지원 / 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인해 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험 / 남북교류·협력을 촉진하기 위해 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수 / 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북 교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원 / 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환 / 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출.

여섯째, 북한의 김정은 집권 이후에 추진되는 인적자원개발 관련 정책 및 제도 변화에 대한 분석과 향후 전망이다. 북한에서는 김정은이 집권한 이후 교육제도 등을 개혁하면서 직업교육훈련 분야에서도 많은 변화가 일어났다. 특히 과학기술의 발전과 변화 등 산업기술의 환경변화에 맞추어 필요한 전문인력 양성 및 활용에 대한 북한 당국의 지시가 내려지고 있다.

일곱째, 북한의 인력양성 및 공급·활용 시스템에 대한 분석이다. 북한의 직업기술교육훈련 분야는 전통적으로 교육의 일부로 여기고, 북한 당국의 정치적 선전 및 인력 동원의 수단으로 활용한 측면이 강하였다. 최근 들어 북한은 점차 직업교육훈련의 중요성과 필요성을 인식하고 있으며, 특히 IT 분야나 인공지능 및 4차 산업혁명 등 새로운 사회변화에 적응하기 위한 교육시스템 개혁을 강조하고 있는데, 이에 대한 구체적인 정책 변화 및 인력 양성·활용에 대한 체제 분석이 필요하다. 이러한 변화를 제대로 파악해야만 북측의 수요를 바탕으로 한 실질적인 교류협력이 가능하기 때문이다.

여덟째, 국제기구나 제3국과의 연계를 통한 교류협력의 지속성을 유지할 필요가 있다. 이것이 현재로서는 가장 현실적으로 북한이 받아들이기 쉬운 방안이다. 남북한 간 인적 분야의 교류협력은 남북한 간 정치적인 요인에 따라서 변동이 잦을 뿐만 아니라 지속적인 교류협력이 어려운 경우가 많은데, 이를 극복할 수 있는 하나의 방안이 UNESCO 등 국제기구나 중국 등 제3국과 연계하여 상호 정치 성향을 최소화하여 교류협력의 지속발전 가능성을 높이는 것이다. 한 예로서 2007년 '북한 의료인 교육훈련사업'의 경우 정부가 한국국제보건의료재단을 통해 연수비용을 지원하고, 독일 NGO 단체 독·조 의학협회 북한 의료인력을 초청하여 비교적 장기적·지속적 교육이 이루어진 사례가 있다(김춘순·이대웅·김화연, 2020: 41). 그러나 여기서 한 가지 간과해서는 안 될 사실은, 북한이 국제기구를 통해 남과 북의 협력을 할지라도 남측과 단독으로

는 협력을 원하지 않는다는 사실이다. 국제기구라는 우산 속에서 여러 국가가 참여하는 방식에서 한국과의 교류협력을 하겠다는 것이지, 단독으로 남한과 교류협력을 하고자 하는 것은 아니라는 점이다. 현재도 제3국에서 남측이 북측과 교류를 하려 해도 밀어내거나 피하는 상황이 반복되고 있다. 따라서 상당한 시기 동안은 국제적 기구나 단체 등을 통해 여러 국가가 참여하는 국제협력을 진행하는 방식의 과제 발굴이 필요하다.

제2절 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표

1. 비전

직업훈련 분야에서 인력교류 협력의 비전과 목표는 다음과 같다. 먼저, 비전은 당장의 통일이 아닌 남과 북의 평화공존과 경제활성화, 그리고 사회교류 확대로 이어져 남과 북의 공동번영을 도모하는 것이다. 또한 남북 간 언젠가는 일어날 — 먼 미래일지도 또 어찌면 느닷없는 — 통일을 위해서라도 사회통합의 초석을 피하는 것을 주요 비전으로 설정하였다.

평화 공존은 어느 한쪽의 흡수가 아닌, 상호 체제 인정을 통한 한반도 공동체로서 상호협력하에서 각 체제의 발전을 꾀하는 것이다. 이는 공동번영이라는 목적을 달성하기 위한 수단이다. 공동번영의 기본 전제는 경제 협력이며, 경제공동체 형성이다. 경제공동체는 지역경제공동체를 형성하며, 이는 세계경제의 통합화로 개별 국가의 차원에서 실시하는 경제정책의 한계를 극복할 수 있을 것이다.⁵³⁾ 경제공동체만으로 지속적인 공동번영은 어렵다. 경제 번영이 사회적 자원을 축적하는 것이 아니라 사회적 자본, 즉 사회통합

을 위한 사회적 자본의 확충이 경제를 번영시킬 수 있기 때문이다.

2. 전략

직업교육훈련 교류협력의 전략은 지원이 아니라 남과 북이 서로 협력하고 개발하는 것을 주 전략으로 채택한다. 먼저, 어느 일방의 지원과 협력이 아니라, 상호 요구와 이해를 존중하고 각자의 장점을 공유하며 협력하는 것을 기본 전략으로 삼는다. 쌍방 어느 한쪽의 자발적 요구에 상대방 또한 적극적으로 대응하여 상호 교류협력을 강화한다.

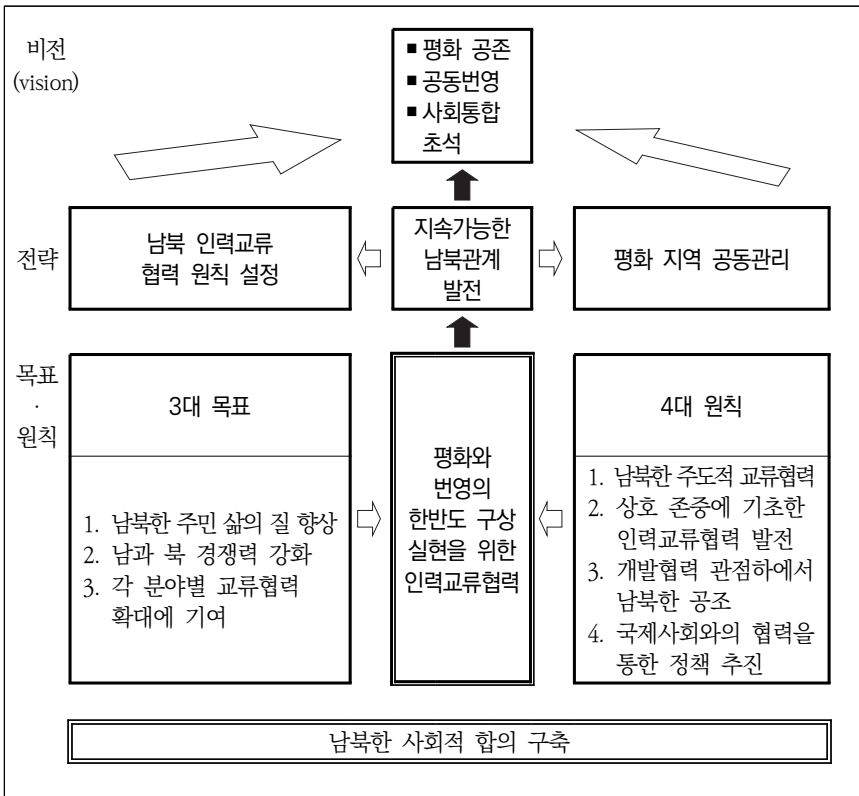
두 번째 전략은 지속적인 상호 교류협력을 진행하고, 외부적 상황이나 정책적 변화에도 일관성 있는 교류협력이 가능하기 위해 상호 간 기본원칙을 세워 합의를 도출하는 것이다. 남측의 정권이 바뀌거나 국제적 정치의 소용돌이에 의한 불가피한 교류협력 중지 등 외부적 충격을 뚫고 일관적이고 지속가능한 남북 간 직업교육훈련 교류협력을 이루어 내기 위해서는 남북간의 기본협정 또는 합의가 필요하다.

세 번째로는 국제기구 또는 국제사회를 우회하는 전략이다. 현실적으로 남측과 북측의 상호 단독 교류협력은 불가능하다. 어쩌면 아주 먼 미래 — 북한의 경제성장 속도가 가팔라 최소한 중국 정도가 되거나 남과 북 평화조약으로 체제 인정과 상호 불가침 조약, 즉 한마디로 흡수 통일이 아닌 상호 간 체제 인정이 확정되고 북한이 일정 정도 체제의 자신감이 올라오는 상황 — 까지도 불가능할 것이다. 따라서 일정 정도는 남과 북 간의 단독 교류협력이 아닌 국제기구와 국제사회의 일원으로 교류협력 방안을 전략으로 채택한다. 일각에서는 경제협력이 활성화되면 남측 기업의 북측 진출로 인해 직

53) 양재성(2012), p.6 참조.

업훈련에 대한 수요가 많을 것으로 예상하지만, 앞의 글에서도 언급했듯이 과거 개성공단 수준의 교류협력 수준이면 현재 남측의 예산지원과 훈련원 인프라—교강사 지원 및 훈련센터—지원 정도이면 충분하다. 특별한 교류협력 전략 또한 필요치 않다. 교류협력이 필요한 부분은 미래 기술 분야의 훈련교사 양성, 교육평가, 교육과정 및 교재개발, 전문인력 단기 육성 등을 위한 전문 훈련원 건립, 전문기술기능인력 현장교육 및 교류 등이다.

[그림 3-1] 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표



네 번째 전략은 현 정부의 정책 중 하나인 평화비무장지대 주변에 남북 공동관리지역을 선포하여 그 지역에서 자유로운 교육훈련 교류협력을 실시하는 것이다. 북한근로자를 남한 내로 유입하여 교육훈련을 실시하는 것은 현실적으로 불가능한 일이며, 단순 공적원조 사업은 북한에서 거부하는 상황이어서 개발협력과 남북한 협력 차원의 직업훈련지원사업은 남북한 제3의 지역 내 교육훈련기관 설립 외에는 대안이 없다고 판단하기 때문이다. 과거 선행연구에서 제시한 북한 지역 내에 교육훈련기관을 설립하는 것은 평양과학기술대학처럼 거의 모든 운영권을 북한에 주고, 교수 채용 또한 비록 한국인이지만 외국 영주권 또는 국적을 가진 사람만 가능하여 남한의 자율권 확보는 제한될 수밖에 없는 방식이다. 더욱이 북한 지역 내 교육훈련기관은 교사양성이 불가능하며, 북한 산업단지 거주 기업 내 근로자 교육 차원으로 머무를 가능성이 높기 때문에 미래 전략산업을 위한 인력양성에는 한계가 있을 수 있다.

3. 목표와 원칙

가. 원칙

첫 번째 원칙으로는 직업훈련 인력교류 협력은 한쪽의 일방적 지원이 아닌 상호 공동 요구를 받아들여 상호 발전을 도모하는 것이다. 이를 위해 기본적으로 남북 주도적으로 직업교육훈련에 필요한 각종 제도와 인프라를 교류협력을 통해 마련하는 것이다. 두 번째 원칙은 상호 존중에 기반한 인력교류이다. 어떠한 콘텐츠를 제시하여 북한이 따라오기를 기대하는 것이 아니라, 그들이 원하는 것을 함께 하는 교류방식이다. 사실 이러한 방식은 비단 북한에만 적용되는 것은 아니다. 통상적으로 ODA 사업을 할 경우 후진국에 너무 과

한 정책과 제도 소개로 수혜국이 감당하기 어렵거나, 운영하기 어려워 사업의 효율성에 의문을 가지게도 한다. 이러한 방식은 전적으로 수혜국의 입장을 고려하지 않는 일방적인 지원이 된다. 이에 최근에는 공여국과 수혜국 간 구체적인 합의(working consensus) 내용의 필요성을 강조하고 있다⁵⁴⁾는 점에서 두 번째 원칙은 중요하다.

세 번째 원칙은 남과 북 간의 개발협력 관점에서 직업교육훈련 교류를 진행하는 것이다. 사실 국제원조 또는 국제협력에서 개발협력이라는 용어는 생소하다. 이 용어는 북한이 요구하는 용어이기 때문이다. 이 용어는 2005년에 북한이 남한 정부에 요구한 개념으로, 대북인도지원 대신 개발지원으로 전환할 것을 요구하면서 나타난 용어이다.⁵⁵⁾ 그러다가 2005년 북한 정부가 유엔에 “인도지원은 더 이상 받지 않고 ‘개발협력’을 수용하겠다.”라는 입장을 공식 통보하면서 이 용어가 전면적으로 등장하였다.⁵⁶⁾ 이 용어의 배경은 단순히 지원을 받는 것에 만족하고 머물러 있는 것이 아니라, 지원을 통해 북한 내부가 발전할 수 있는 동력이 되고 국제사회의 일원이 되고자 하는 심리가 포함된 개념이라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 앞서 원칙이 상호 공동의 요구를 받아들이는 것이라면, 개념의 모호성을 떠나 그들이 남한과 국제사회의 일원으로 참여할 동기가 충분하다면 이 부분에 대한 고민이 필요하다. 네 번째 원칙은 국제사회, 국제기구의 공조를 통해 직업교육훈련 정책을 추진하는 것이다. 이를 위해서는 일정 정도 재정과 예산이 필요하다. 과거 유네스코 사례에서 알 수 있듯이, 남한이 조성한 신용기금계획⁵⁷⁾처럼

54) 박형중 외(2008), 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색』, 경제인문사회연구회 협동연구 총서, 08-08-01, 총괄보고서, 통일연구원, p.60.

55) 박형중·임을출·김수안·강동완(2009), 『북한개발지원의 이론과 포괄적 전략』, 경제인문사회연구회 협동연구 총서, 09-15-02, 통일연구원, p.6.

56) 전개서, p.23.

57) 광재석·박혜영·이대현(2005), 『북한교육발전과 국제협력』, 한국교육개발원, p.120. 참조.

이러한 신탁기금이 현재 유엔 안전보장이사회 제재와 상충되지 않으려면 남한의 재정이 국제기구의

국제사회에 기금을 조성하여 북한을 비롯한 개발도상국의 기술인력 양성과 교육훈련교사 양성 등에 사용하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로, 북한의 행위변화 유도가 교류협력의 목적이 아니라 결과라는 점이다. 북한과 함께하는 모든 것에는 북한의 행위 변화를 유도하기 위한 목적이 들어 있었다. 북한은 과거 자신들의 변화를 기대하지 말라는 메시지를 남한과 국제사회에 지속적으로 전달하였다. 현재 김정은 체제에서는 경제 활성화를 통한 국제사회 일원으로 포함되기를 원하는 것으로 보이지만, 그 속내는 우리가 알 수 없다. 다만, 북한의 행위 변화를 장기적으로 지켜보고 북한 관련 정책의 결과로 보아야지, 목적으로 보게 될 경우 북한은 언제든 교류협력에서 이탈할 수 있다. 목적은 남과 북이 평화 공존하여 공동번영이면 족하다. 여기에 북한의 행위 변화도 포함되기 때문이다.

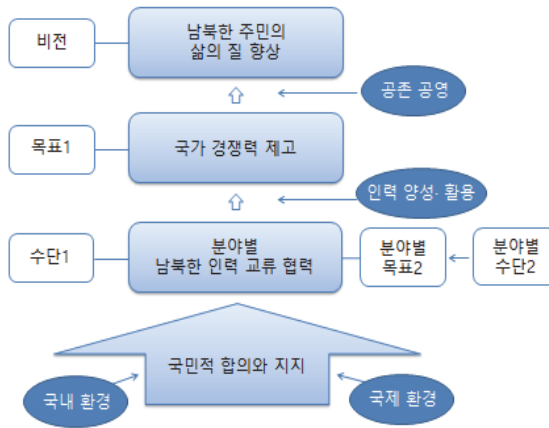
나. 목표와 수단의 기본모형

남북한 간 인력교류 및 인적자원개발 추진 목표로는 상호 가치를 공유할 수 있는 비전과 기본목표 설정이 필요하다. 이렇게 기본적으로 추구하는 가치는 목표·수단의 연쇄(means-ends chain) 모형으로 이해할 수 있다. 즉 하위목표는 상위목표에 대해 수단이 되지만, 그보다 하위의 목표에 대해서는 목표가 되는 지속적인 연쇄를 이루는 것이다(김병섭 외, 2000; 42).

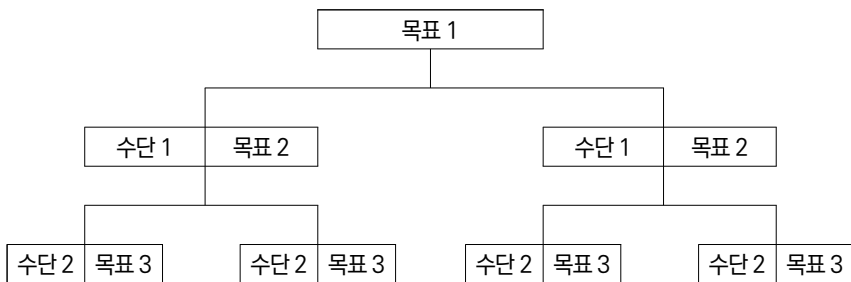
신탁기금으로 조성되고, 이들 금액의 집행을 남한이 아닌 국제사회와 국제기구가 대리로 운영하되 사용 목적을 명확히 하는 방안이다(같은 책, p.163 참조). 현재의 남북협력기금의 경우는 사용계획과 결과를 통일부 장관에 보고하는 방식을 취하고 있어 남한 입장에서는 유연한 교류협력이, 북한의 입장에서는 명확히 자신들의 행위가 드러나는 교류협력을 꺼려 하여 실제 집행이 어려워 체육이나 문화·예술 참가 등에 사용하고 있다.

[그림 3-2]에서 보는 바와 같이 ‘목표 1’을 달성하기 위한 ‘수단 1’은 동시에 ‘하위목표 2’가 된다. 또한 ‘목표 2’를 달성하기 위한 ‘수단 2’는 다시 새로운 ‘목표 3’이 될 수 있는 것이다(강일규 외, 2001: 106).

[그림 3-2] 남북한 인력교류협력 기본목표와 수단 모형(안)



[그림 3-3] 목표·수단의 연쇄모형



출처: (강일규 외, 2001: 106. 재인용).

다. 목표

1) 남북한 사회 및 직업안정을 통한 남북한 주민 삶의 질 향상

우리 사회는 기본적으로 직업안정을 통해 삶의 유지와 발전, 그리고 삶의 질 향상을 도모한다. 특히 현대사회는 산업사회에서 지식기반사회로 변하고, 제4차 산업혁명으로 일컫는 새로운 사회변화를 겪으면서 직업의 변화와 평생 직업교육훈련에 대한 수요가 증대하고 있다. 결국 남북한 모두 새로운 사회변화에 적응하고, 사회안정과 직업안정을 통한 우리 모두의 삶의 질 향상이 최상의 목표일 것이다. 이러한 차원에서 보면, 남한 주민뿐만 아니라 북한 주민도 새로운 체제 변화와 개방사회를 맞이하면서 충분한 직업능력개발을 통한 직업안정이 필요하다. 북한 주민의 직업능력개발은 직업안정으로 이어지고, 이는 또한 사회안정과 삶의 질 제고로 이어질 수 있다. 남북한 간 인력교류 및 인적자원개발 추진을 통한 최상의 비전과 목표는 상호 공존공영을 통한 인류사회의 보편적 가치인 삶의 질 향상이라고 볼 수 있다.

이를 위한 세부적 목표로는 첫째, 남한 기업의 북한 진출 시 사업장 내 필요인력양성 및 기술인력양성 지원을 들 수 있다. 주로 부품소재 기업과 경공업 중심 기업이 북한 진출을 타진할 것으로 보이며, 이들 기업에 필요한 인력양성 및 숙련향상 지원이다. 북한 진출 기업의 북한근로자 교육훈련 지원은 기존의 개성공단에서 이루어졌던 방식과 크게 다르지 않을 것이다. 둘째, 민간 총괄 거버넌스 구축이다. 인력교류 협력 초기에 정부의 지원은 매우 중요하다. 그러나 이는 어디까지나 단기적인 기간 동안이다. 민간 인력교류 협력이 민간 주도적으로 이루어져야 한다고 할 때, 그간 남한에서 북한 교류를 상호 경쟁적으로 진행하여 교류 비용만 높였던 부작용을 막기 위해 서라도 총괄 거버넌스 구축은 필요하다. 북한의 경우 당의 영향력을 배제한

인력교류는 불가능할 것이기 때문에 남한만이라도 민간의 자발과 다양한 교류협력을 활성화할 필요가 있다.

2) 남북한 주민의 능력개발·향상을 통한 국가경쟁력 제고

현대 지식기반사회는 전통적인 산업사회의 생산양식(토지·노동·자본)에 새로운 신지식·신기술이 추가된 사회변화가 이루어지고 있다. 즉 최근에 화두가 되고 있는 제4차 산업혁명이나 인공지능 등 새로운 신기술과 신산업을 국가 경쟁력을 좌우하는 핵심요인으로 떠오르고 있으며, 이러한 신산업을 종사하는 충분한 전문인력 확보가 바로 국가경쟁력으로 이어지고 있다. 결국, 앞으로 국가 간 경쟁력은 자국 국민의 차별화된 능력 수준에서 찾을 수 있을 것이다. 남북한 경제협력이 활발해지면 인적 분야의 상호 교류협력과 인적자원개발 추진에 있어 최상의 목표는 국가경쟁력 제고라고 볼 수 있다. 이러한 국가 경쟁력 제고는 앞에서 제시한 비전을 달성하는 하나의 주요한 수단이 될 수 있을 것이다. 이 부분은 북한 스스로도 할 수 있거나 해야 할 영역이지만, 이 분야에서 남한의 역량이 필요하다면 그 분야는 단연코 북한 전문기술기능인력 양성을 위한 교육훈련교사 양성과 교재개발이 되어야 한다. 김정은의 담화에서 알 수 있듯이, 현재 북한에서 가장 시급한 것은 고급 훈련교사 양성이기 때문이다. 이를 위해 남과 북이 공동으로 훈련교사 양성과 공동 교육과정을 개발하고, 필요하다면 남북 공동관리 지역 내 별도의 교육훈련기관 설립을 통해 필요인력을 양성하는 것을 목표로 한다.

3) 남북한 간 분야별 인력 및 개발 교류협력

앞에서 제시한 비전과 목표는 분야별 인력교류와 개발협력이라는 하나의 수단을 통해 달성할 수 있을 것이다. 우리 사회는 다양한 분야의 인적 구성으

로 이루어지고, 이러한 인적자원의 수준은 국가경쟁력을 결정하는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 따라서 남측은 북측과의 교류협력을 통한 지속적인 인적자원 개발·활용이 필요한데, 특히 각 분야 별로 구체적이고 체계적이며 종합적인 연구와 준비가 필요하다. 예컨대 청소년, 여성, 과학기술, 지방자치단체 등 분야와 영역별로 각 특성과 여건에 맞는 인적교류 및 개발협력을 추진해야 한다. 여기에 필요한 세부 목표로는 남북한 사회통합과 사회적 자본 확충이다. 교류협력의 최종 목표는 남과 북의 이질성을 극복하고 사회통합을 이루는 것이다. 통일에 대비한 사회통합은 지금부터 시작되어야 하기 때문이다.

제3절 인력교류협력 전제 및 기본 목표

1. 교류협력 기본 전제

가. 남북한 간 경제협력 활성화

남북한 간 인적자원 분야의 교류협력은 기본적으로 경제협력 수준에 달려 있다고 볼 수 있다. 남북한 간 경제협력이 활성화되어야 실질적으로 해당 분야의 전문인력과 지원 인력교류가 확대될 수 있기 때문이다. 경제협력 활성화를 통해 남북한 인적자원 교류협력 지속성 유지와 발전을 기대할 수 있다. 남북한 경제협력 활성화가 기본적인 전제가 되는 것은 과거의 경험 때문이다. 과거 남북한 간 정상회담 이후 우리 측 기업들이 북한 지역에 진출하고, 개성공업지구에 남측 기업의 투자가 늘어나면서 인적자원 분야의 교류협력이 큰 폭으로 증가되었다. 남북한 교류협력의 기본적인 전제중 하나는

남북한 간 경제협력의 지속적인 활성화를 들 수 있다.

인적자원개발은 산업발전에 필요한 요인이다. 산업발전은 관련 분야에 많은 인력이 소요되고, 산업이 발전됨에 따라 소요 인력도 지속적으로 증가하게 된다. 이런 측면에서 보면, 북한 지역의 산업발전 수준에 따라 인력 공급 및 활용 정도가 결정되는데, 현재 북한 지역의 산업시설은 상당히 열악할 뿐만 아니라 수준 및 환경도 지속적으로 개선이 필요한 실정이다. 북한 지역의 산업시설이 복구·개선되어야만 관련 인적자원이 투입되고 지속적인 인적자원 분야의 개발 및 활용이 활성화될 수 있다. 이러한 산업시설의 복구 수준과 정도에 따라 남북한 간 교류협력을 통한 인적자원개발이 추진될 수 있을 것이다.

북한은 그동안 국내외적인 여러 요인으로 인해 폐쇄적인 산업정책과 국제적인 고립이 이어지고 있다. 이러한 고립과 폐쇄는 인적자원 분야의 교류협력을 어렵게 하고, 산업 수준의 저하로 이어지는 악순환이 되고 있다. 이를 해결할 수 있는 방안 중 하나는 바로 개혁 개방이다. 이 점은 과거 중국이나 베트남의 사례를 통해 잘 알 수 있으며, 북한도 이 점을 잘 알고 있을 것이다. 남과 북은 물론 국제적 교류협력 활성화는 북한의 개방적인 정책 도입에서 실마리를 찾아야 한다. 북한 당국이 북한의 산업시설과 특구를 개방한다면 물질 교류협력은 물론 인적자원 분야에서 남북한 간 충분한 교류협력이 가능할 것이다.

나. 직업훈련의 고급화

지난 20년간 북한의 인적자원개발은 앞서 여러 차례 언급했듯이 저임금·저숙련 임금근로자의 인적자원개발 방안이 전부였다. 또한 북한의 산업성장과 경제발전 관점보다는 낮은 임금을 기반으로 하는 한국 기업의 이윤창출과 국

제 경쟁력 강화에 초점을 맞추어 왔다. 이는 북한에게는 전혀 매력적인 제안은 아니며, 지속적인 남북관계를 유지할 명분을 갖기도 어렵게 만든다. 과거 개성공단에서 이루어진 북한근로자 인적자원개발을 위한 직업훈련 내용도 북한이 남한 기업과 지속적인 관계를 갖게 하기도 어려울 뿐더러, 미래지향적 교육콘텐츠라고 보기는 더욱 어렵다. 결국, 북한의 관심과 필요성을 가질 만한 인적자원개발은 고급화에 있다고 하겠다. 첨단기술 분야, 당장의 기술보다 미래지향적인 기술과 숙련, 미래를 이끌어 갈 차세대 지도자를 위한 콘텐츠가 마련되어야 한다. 싱가포르, 캐나다, 스위스 등에서 북한 사람의 인적자원개발사업 콘텐츠 성공사례를 보더라도 단편적인 기술이나 지식을 전달하기보다는 자본주의 사업 마인드를 북한의 실무자와 연결해 주는 사업들—예를 들면 평양 비즈니스 스쿨(PBS)—이 좋은 본보기가 될 수 있다(이현태 외, 2019: 149).⁵⁸⁾ 실제로 북한은 개성공단 같은 경제특구에서 고급관리를 대상으로 하는 교육을 선호하고 있는 것으로 알려져 있다(이정현, 2020: 20)⁵⁹⁾. 이러한 관점은 비단 북한만이 가지고 있는 특징은 아니다. 일종의 국가 간 지원사업에서 가장 효과성을 보이는 것은 수원국의 고위직을 대상으로 하는 인식개선 사업, 교육훈련으로, 이들이 그 나라의 현재 또는 미래의 정책결정자이기 때문에 이들이 변하고 인식이 개선되어야 지원사업의 성과가 나타날 수 있다. 싱가포르에서 조선익스체인지 사업을 담당하는 한 관리자는 앞으로 북한의 인적자원개발에 있어 “개성공단의 재가동에 필요한 교육훈련에 집중할지, 아니면 첨단산업에 필요한 인력대상 교육훈련을 제공할 것인지를 선택해야 한다.”고 말하기도 한다(이정현, 2020: 33).

58) 백지운 외(2019), 「남북-중 경제협력 방안 연구」, 대외경제 정책 연구원.

59) 이정현(2020), ‘북한인력 직무역량 개발 대북협력사업의 방식과 방향 - 조선익스체인지 사례를 중심으로’-, 『아태연구』 제27권 제1호.

다. 북한 당국의 인적자원 교류협력에 대한 필요성 및 중요성 인식

국가와 국가 간 대등한 물질·인적 교류가 아닌 한, 한쪽의 일방적인 지원 형태의 교류나 ODA와 같은 해외원조사업의 성격을 가지게 된다. 과거에는 일방적으로 공여국의 입장에서 원조사업을 진행했으나, 최근 들어 수원국과의 소통을 통해 그들이 원하는 방식의 해외원조사업을 진행할 것을 권고하고 있다. 지속가능한 발전 사업이 되려면 일회성이 아닌 지원사업이 되어야 하고, 그러기 위해서는 수원국의 자발적 이해와 요구를 들어 주는 방식이어야 하기 때문이다. 하물며 분단국가로 서로 상대방을 적국으로 간주하여 70여 년 간을 지내 온 남과 북이 교류를 하는 데 있어 어느 한쪽의 일방적인 태도로 지원과 교류를 하는 것은 애초에 성립되지 않는 방식이다. 또한 지원을 통해 상대방을 변화시키려 하는 것도 상대 국가에서는 그 선의를 의심하게 만들 수 있다. 따라서 북한과 인력교류협력을 지속적으로 하기 위해서는 경제협력도 중요하지만, 그들의 필요성을 정확히 파악하고 자발적으로 참여할 명분을 마련하는 것이 더욱 시급하다. 언제까지 인력교류의 선행조건인 경제협력 활성화만을 기다릴 수만은 없는 것이다.

라. 인력교류협력에 대한 인식 공유와 공동 참여 및 개발

먼저, 북한 당국에서 인적자원개발에 대한 중요성 및 필요성에 대한 인식을 남측과 공유하고, 이를 통해 상호 간 신뢰성 확보가 중요하다. 일방적인 관계가 아닌 공동으로 참여하고 개발하여 상호 발전한다는 인식 확산이 필요하다. 그동안 남북한 간 다양한 분야에서 교류협력이 있어 왔지만, 지속성이 부족하여 기능적 파급 효과가 미흡한 측면이 있었다. 그 원인은 상호 불신으로 인한 신뢰성 부족에서 찾을 수 있다. 특히 정치적인 측면에서 이러한 신뢰성 부족

이 많은데, 인적자원개발 분야의 직업교육훈련은 상호 경제적 공존공영의 이익이 따르기 때문에 신뢰성의 유지·발전이 상대적으로 용이할 수 있다. 따라서 인적 분야의 교류협력 사업은 가능한 한 정치적 요인을 최대한 배제하고 경제적 측면을 강조하면서 상호 신뢰성 확보 및 유지·발전과 더불어 점진적으로 타 분야의 교류협력에 기능적 파급 효과를 유도할 수 있을 것이다. 이를 위해 필요하다면 국제기구와 국제사회와의 공동으로 진행하는 것도 생각해 볼 수 있다.

마. 남북한 간 인적 분야의 교류협력에 대한 기본원칙 합의

남북한 분단 역사에서 교류협력은 다양한 분야에서 추진되었지만 지속성 있게 유지·발전된 경우는 매우 드물고, 대부분 일회성이거나 단기간에 걸쳐 추진된 사례가 대부분이다. 그 이유는 정치적·군사적인 사유가 많은데, 다른 한편으로는 교류협력에 대한 기본원칙에 대한 상호 합의가 부족하거나 관련 문서에 대한 지속적인 개선 및 보완 과정이 없었던 점도 지적할 수 있다. 따라서 인적자원개발을 위한 남북한 간 직업교육훈련 분야의 교류협력은 상호 기본원칙을 정하고, 교류협력 관련 규정을 상호 승인하여 원칙의 지속성 유지를 확보할 필요가 있다. 이러한 기본원칙에 대한 합의는 독일의 경우도 선례가 있고, 원칙 합의 자체만으로도 상호 신뢰 유지의 바탕이 될 수 있기 때문이다. 더불어 이러한 기본원칙을 바탕으로 향후 인적자원 분야의 교류협력에서 더 높은 단계로 발전하는 것은 물론, 타 분야에 대한 기능적 파급 효과를 기대할 수 있을 것이다. 다만 기본원칙은 비정치적이고, 비이념적이며, 상호 간 호혜주의 입장이 아닌, 공동으로 참여하여 같이 협력하고 개발하여 발전하는 것이 되어야 할 것이다.

바. 지속성 유지를 위한 정치적 요인 배제 및 제재 요인 해제

남북한은 분단 이후 갈등의 연속에서 일시적인 화해와 평화 무드가 반복되어 왔지만, 지속성을 유지하지는 못하였다. 가장 큰 원인은 대부분 정치적·군사적 요인이 크게 작용하였다. 심지어 인도적 차원의 이산가족 상봉이나 문화·체육 분야의 교류협력도 대부분 정치적인 원인에 의해 시작되고 중단되곤 하였다. 따라서 인적자원 분야의 교류협력은 장기적인 남북한 평화 공존과 공존공영의 비전을 갖고, 동시에 양측의 사회안정과 통일을 지향하는 차원에서 정치적 요인을 배제하면서 상호 신뢰의 가치를 추구할 필요가 있다. 이러한 양측의 노력에 대한 성과는 오히려 정치적 요인에 긍정적인 영향을 제공할 수 있을 것이다. 즉 남북한 간 인적자원 분야의 교류협력은 정경분리 원칙으로 공존공영 차원에서 경제협력 활성화와 함께 추진하고, 이를 바탕으로 관련 인적자원 분야의 교류협력이 이루어진다면 지속성 유지 가능성 제고는 물론 타 분야의 교류협력도 긍정적인 영향을 주게 될 것이다.

최근 한반도 정세의 국내외 환경은 큰 변화를 맞고 있다. 북한은 2020년 6월 16일, 개성공단의 남북공동연락사무소를 폭파하였다. 북측의 이러한 행위의 원인 중 하나는 북한에 대한 외부 제재라고 볼 수 있다. 이는 북한이 북미 수교 및 관계 정상화를 통해 북한 체제의 안정화를 보장받고, 국제적인 경제 제재의 해제와 지원을 통해 경제발전을 이루는 것인데, 이러한 목표가 무산되면서 나타난 반발이라고 볼 수 있다. 결국 북한에 대한 국제적인 제재가 완화되거나 해제된다면, 이에 따른 경제발전을 위한 여러 정책이 추진되면서 인적자원의 활용 및 지속적인 직업교육훈련의 수요 증대가 발생할 수 있다. 남북한 간 경제협력 활성화는 물론, 인적자원 분야의 교류협력도 자연스럽게 확대될 것이다. 따라서 현 상황에서 보면, 남과 북의 경제협력보다

북한에 대한 국제적인 제재가 우선 해결되어야 인적자원 분야의 교류협력이 더욱 활성화될 것이다.

사. 인적자원 분야의 교류협력 활성화를 위한 법률지원 마련

남북한 간 인적자원 분야의 교류협력은 국가·기관 간 교류협력에서 보편적·일반적인 유형이 아닌 70년 분단 국가 간의 교류협력이라는 특수성 차원에서 접근할 필요가 있다. 남북한 간 인적자원 분야의 교류협력은 국제적인 냉전 종식과 더불어 남북한 간 정치적·경제적·사회적 접근의 필요성 인식과 더불어 인도적 차원의 일회성 혹은 단기적 교류협력이 주를 이루다 보니, 제도적·주기적 교류협력이 이루어지지 못한 측면이 있었다. 이를 해결하기 위한 하나의 수단으로서 법률적 차원의 지원정책이 우선될 필요가 있다. 현재 남북한 간 교류협력 관련법이 제정되어 있지만, 교류협력 분야별, 대상별, 사안별 등으로 구체적이고 체계적인 법률 지원이 이루어지지 못하고 있다는 지적이 많았다. 결국 우리 정부 당국은 현재의 남북한 인적자원 분야의 교류협력을 법적인 측면에서 지원할 수 있도록 기존의 관련법에 대한 새로운 제·개정을 통한 합법적·합목적적 교류협력이 이루어지도록 해야 할 것이다.

2. 교류협력의 기본방향

가. 산업연수생 방식의 교육훈련 교류의 비현실성 극복

그동안 남북한 교육훈련 교류협력을 위한 방안 중 하나로 산업연수생 방식이 거론되기도 한다. 남측 기업의 북한 진출 시 북한 노동력을 활용하는데, 이들의

집합적 교육훈련을 남측 구역 내 훈련기관에서 실시하여 이들을 현장에 투입, 활용하자는 것이다. 설령 이것이 가능하려면 국가 간 이민 노동 관련 협정을 체결해야 한다. 다른 방식으로는 공적원조(ODA) 사업처럼 몇 개월간 수원국의 지정인력이 공여국에서 교육훈련을 받는 방식인데, 이러한 방식은 북한 당국이 매우 꺼려 한다. 지금까지 북측이 남측에서 직접 교육을 받은 것은 과거 경수로 원자로 안전 관련 교육을 받은 것을 제외하고는 전무하다. 북한 당국은 남측이나 기타 제3의 교육훈련 담당자들이 자신들의 근로자들에 대해 직접적으로 교육훈련을 제공하는 것을 이데올로기 차원에서 보기 때문에 사상교육을 우선 시하는 북한 교육체제에서는 매우 위험한 방식으로 간주된다.

북한은 직업교육훈련도 사상교육을 전제로 하는 교육훈련 방식을 채택하고 있다. 따라서 북한근로자와 주민에 대한 직접적인 직업교육훈련 방식은 적합하지 않다. 오히려 북한 직업기술교육 담당교사에 대해 교육훈련을 실시하고, 이들이 북한근로자와 주민을 대상으로 교육훈련을 실시하는 우회적·간접적 방식을 고려할 필요가 있다. 예를 들면 남한이 자본을 공여하고, 국제기구와 국제사회가 주관하여 남과 북 이외에 관심 있는 다른 국가들도 참여하여 자연스럽게 교류와 협력을 이루는 방식이다.

나. 전통적인 공적개발원조(ODA) 사업이 아닌 개발협력 관점에서 국제기구와의 공조

전통적인 공적원조 사업은 선진국이 후발국에 일방적으로 인적·물적 자원을 지원하는 방식이다. 여기에는 경제적 부유국의 우월의식이 잠재되어 있거나, 지원 과정 및 결과에서 지원국의 또 다른 이익을 추구하는 의도가 내재된 경우가 많다. 이러한 공적원조 사업은 성과가 미흡하거나, 수혜국 및 수혜자

의 적극적인 협조도 부족하며 성과에 대해서도 만족스럽지 못한 경우가 많다. 따라서 남북한 간 직업교육훈련 분야의 교류협력 사업은 그 취지와 의도 및 추진 현실에서 원조사업이 아닌 상호 공존공영을 추구하는 비전과 목표를 제시하고, 이를 달성하는 개발협력 공조 방식으로 이루어져야 할 것이다. 남측은 우수한 자원이나 자본 및 기술로써 협조하고, 북측은 상대적으로 우월한 분야에 대한 협력으로 상호 공조를 바탕으로 한 인적교류 협력이 이루어져야 한다. 이 점은 상호 상대의 전통 보존이나 발전성과를 인정하면서 새로운 국내외 환경 변화에 적응할 수 있도록 하는 개발협력에 대한 기본적인 관점이라고 볼 수 있다. 결국, 어느 한쪽의 우월적 의식 내지 일방적 원조 관점보다는 상호 보완적·발전적·대승적 차원의 공조 관점이 필요하다.

그러나 이마저도 현재로서도 그렇고, 앞으로도 상당한 기간 동안은 남북 간 공조는 불가능해 보인다. 북한은 가장 가까운 남한과의 직접적인 협력은 최소한의 경제협력 정도이지, 인력교류와 협력까지 확대할 마음은 전혀 없기 때문이다. 결국, 어떠한 형태로든 남북 간의 인력교류 협력이나 인적자원개발 관련 교류는 제3의 국가 또는 국제기구와의 우산 속에서 가능할 것이며, 이것이야말로 현재로서 가장 실현가능한 방법이라 하겠다. 국제기구의 우산 속에서 남과 북뿐만 아니라 여러 개발도상국들이 함께 참여하여 자연스럽게 협력과 교류를 하는 방안인 것이다.

다. 기업의 자발적 교육훈련에 대한 지원

그동안 남북한 간 교류협력에서 북한 진출 기업은 대부분 중소기업이었다. 중소기업은 대기업과 비교하면 상대적으로 능력개발을 위한 직업교육훈련 시설을 자체적으로 보유하는 것이 어렵다. 특히 북한에 진출하여 사업을 추진하

는 경우에는 더욱 그렇다. 따라서 대부분 북측 근로자를 위한 교육훈련은 입사 후 사업장 내에서 부분적으로 실시되어 왔다. 개성공단의 경우 여러 기업들이 한 지역에 있기 때문에 지원센터를 통한 직업교육훈련 지원이 가능하지만, 북한 내 타 지역으로 진출한 경우 자체적인 시설 및 장비 설치에 어렵다. 또한 사업의 지속성 유지에 대한 불투명으로 인해 교육훈련 시설에 대한 투자를 진행하기는 어려운 실정이다. 따라서 정부 차원의 지원과 협조는 매우 필요하다. 특히 중소기업이 대북 진출 전후에 필요인력의 숙련 정도에 따른 교육훈련의 행정적·재정적 지원이 필요하다. 남측 중소기업이 북한 특구나 특정 지역에 다수 입주할 경우 정부 차원에서 중소기업이 공동으로 활용할 수 있는 교육훈련 시설을 설립·운영을 지원하는 것이다. 이 경우 개성공단 사례를 참조할 수 있을 것이다.

라. 북한 산업 전망에 따른 직업교육훈련과정 개발

최근 북한은 김정은 집권 이후 경제개발에 대한 집중적인 정책을 펼치고 있으며, 관련 사업이 추진되고 있다. 예컨대 특구지정이나 전략산업 육성 등으로 북한 내부의 경제 및 사회 발전을 도모하고 있다. 이 과정에서 북한은 외부의 자본이나 기술 및 자원을 도입하고 중국 등 관심 국가와 교류협력을 추진하고 있지만, 국제사회의 제재 등으로 어려움을 겪고 있다. 한편 남측 기업은 기존 북한 진출 산업인 경공업 분야나 농업 분야에 대한 교류협력에 관심이 많다. 남북한 간 상호 필요로 하는 인력의 기술수준이 불일치할 수 있다. 이에 인적자원 분야에서 교류협력 방향의 하나는 북한의 산업 전망과 우리 측의 관심 산업 분야의 접점을 찾아, 이에 맞는 직업교육훈련과정을 개발하는 것이며, 이를 위해서는 사전 연구와 준비가 필요하다.

마. 현실적 교육훈련과정 대안 제시

첫째, 농업 분야이다. 북한의 수요 측면에서 보면, 농업 분야의 인력 양성 및 활용이 시급할 것이다. 이미 알려진 바와 같이 북한은 매년 식량난으로 큰 어려움을 겪고 있다. 농업은 다른 산업 분야보다 북한 주민의 생존과 연결되면서 북한 정권의 체제유지와도 연계되는 중요한 분야이다. 이러한 현실에서 우리 정부와 민간단체도 북한의 농업발전에 많은 관심을 갖고 다방면에서 지원 협조를 추진하고 있다. 일차적으로 북한 농업 분야의 전문인력 양성을 위한 교육훈련과정 개발 및 교류협력이 우선 과제라고 볼 수 있다.

둘째, 경공업 및 광업 분야이다. 현재 북한 주민의 생활수준과 생활 용품 수요 등을 고려하고, 우리 중소기업의 북한 진출 분야 등을 연계한다면 개성공단 사례와 같이 경공업 분야에 대한 교육훈련과정의 개발이 필요하다. 또한 북한의 특구 및 산업단지 등에서 수요가 많은 근로자들에 대한 직업능력 개발 차원의 교육훈련과정 개발협력도 필요하다. 한편 광업 분야는 북한의 풍부한 지하자원과 이를 개발·수출하고 있는 현실을 고려할 때, 광업 분야 인력양성 교육훈련과정 개발·제공의 교류협력이 필요하다.

셋째, 서비스산업 분야로, 현재 북한은 외벌이의 큰 축의 하나는 식당 등 요식업의 해외 진출이다. 최근 김정은은 관광산업에 대한 집중적인 투자를 강조하고 있다. 이러한 현실을 보면, 북한의 현실적 인적자원개발 과정의 우선 분야의 하나는 서비스 분야라고 볼 수 있다. 따라서 북한 서비스산업의 국제화 및 표준화 등을 위한 교육훈련과정 개발·제공 등 교류협력의 우선 분야로 분류해 볼 수 있다.

넷째, 보건산업 분야로, 북한의 의료 및 보건 분야는 매우 열악하여 주민의 건강 및 생명보호에 관련한 산업 분야에 대한 교류협력이 매우 시급하다

고 볼 수 있다. 특히 영유아 및 여성들의 보건과 감염병 예방 등에 대한 인적교류협력을 통한 개선이 필요하다.

다섯째, 과학기술 분야이다. 이 분야는 북측이 강하게 원하는 분야로 향후 단계별·점진적 교류협력의 수준 향상 이후 국내외적 환경 변화와 교류협력에 대한 적극적 지지 분위기 조성에 대비하여 기초적·효과적 교류훈련 과정 개발을 준비할 필요가 있다.

〈표 3-2〉 기존 북한 인적자원개발정책과의 비교

구분	기존 정책 방향	제안한 정책방향 특징
목표	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 태도 변화 북한의 사회주의체제전환 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 지속적인 교류협력 남북 간 상호 발전
정책	<ul style="list-style-type: none"> 직업훈련 체제 이식 자격 제도 이식 북한 지역 고용센터 및 훈련센터 개설 북한근로자 교육훈련 지원 저임금, 저숙련, 남한기업 지원 성격 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 진출 기업 교육훈련 지원 남북 간 공동훈련교사 및 교육과정 개발 고급기술, 고급인력을 위한 인적자원 개발로 전환
수단	<ul style="list-style-type: none"> 훈련교사 지원 개성공단 등 재정지원 북한근로자의 남한 내 교육훈련 등 	<ul style="list-style-type: none"> 국제기구 및 국제사회 공조를 통한 지속가능한 교육훈련 프로그램 운영 남북 공동관리 및 운영 교육훈련기관 설립
성과 및 결과	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 체제 변화 	<ul style="list-style-type: none"> 교육훈련 분야의 국제적 표준화 교육 훈련에 기여 다양한 분야에서 지속가능한 남북교류 협력에 기여
기타	<ul style="list-style-type: none"> 정책 실현을 위해서는 남한 위주의 통일이 되어야 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 공동번영, 지속적인 평화 체제 구축

3. 남북한 간 직업교육훈련 분야 인력교류협력 기본합의서

남북 간의 직업교육훈련 분야의 교류와 협력, 그리고 개발을 위해서는 일회성, 단기성의 이벤트성이 아닌 지속가능한 협력개발(A sustainable cooperation-development)이 필요하다. 거창한 목표와 목적, 지원 같은 것이 아니라 상호간 공동으로 무언가를 같이 하는 것에서부터 출발해야 한다. 현재 시점에서 가장 현실적인 방안은 국제기구와 국제사회와의 협조를 통해 여러 국가가 다 같이 참여하는 직업교육훈련 활성화 프로그램을 운영하는 것이다. 여기서 어느 정도 성공적으로 교류협력이 가능하고 대북제재 등이 완화된다고 하더라도 당장 남과 북 간 단독으로 교류협력은 어렵다. 그러나 경제협력이 활성화 되고 남한 기업의 북한 진출이 성사되어 북한근로자에 대한 교육훈련 수요가 발생하고, 더 나아가 전문 분야의 기술교육 숙련향상 수요가 증가하여 남과 북 간의 공동 참여가 가능하다면 이에 대한 기본원칙과 방향이 필요할 것이다. 이를 대비한 것이 아래의 내용이다.

직업훈련 남북 인력교류 및 협력개발 기본합의서

(전문)

본 합의문은 직업교육훈련을 통해 남과 북의 인력교류협력 확대를 도모하고, 양국 간의 사회적 자본 확충과 미래지향적 통일에 대비한 사회통합의 초석을 마련하여 남과 북은 평화공존과 상호발전, 그리고 새로운 민족의 정체성과 동질화를 위하는데 기여하고자 다음과 같이 합의하였다.

1. 남과 북은 직업훈련 분야와 관련하여 상호 필요한 분야의 인력양성을 위해 공동으로 협력한다.
2. 남과 북은 개발협력 관점에서 남북한 공조를 통해 양국의 미래지향적인 인력양성에 협력한다.

3. 남과 북은 미래 통일 국가에 필요한 첨단 분야의 인력양성을 위해 남과 북의 공동관할지역에 교육훈련기관을 설립하여 인력양성뿐만 아니라 훈련교사 양성, 교육과정 개발 등 남과 북 상호 합의하에 필요한 것을 마련하여 실시한다.
4. 남과 북은 어느 한쪽이 직업훈련 필요성을 제기할 경우 정치적·경제적·사회적 요구와 관련 없이 최대한 협력함을 원칙으로 한다.
5. 남한 정부는 북한 지역 내 남한 기업 진출로 북측에서 교육훈련 요구가 발생할 시 인원, 예산 등에서 적극적으로 지원하는 것을 원칙으로 한다.
6. 이에 남측과 북측은 남북 근로자의 기술 및 숙련 향상을 위해 기업, 관계종사자, 해당 근로자 등의 편의를 최대한 보장한다.
7. 남측과 북측은 상호 직업교육훈련 분야의 공동의 협력과 개발 발전을 위해 필요하다면 제3의 국가에서 국제기구와 국제사회와 함께 공조하여 진행할 수 있다.
8. 이 합의문의 대상은 남과 북 영토에 거주하는 해당 국적자와 직업훈련기관, 단체, 법인, 학교를 대상으로 한다.

먼저, 제1조는 직업교육훈련 분야에서 교류협력 방안이 한쪽의 일방적인 지원의 성격이 아닌, 남과 북의 상호 필요에 의한 인력양성을 공동협력의 기본으로 하고 있음을 명확히 하였다. 제2조는 이러한 협력이 남과 북의 미래지향적인 인력양성을 공동 목표로 하고 있으며, 이를 위해 개발 협력 관점에서 공조를 진행할 것을 명시하고 있다. 남과 북의 미래 인력 양성과 질 좋은 교육훈련 교사 양성을 위해서는 상호 합의되고 국제적으로 공인된 프로그램, 교사 자격, 평가 체계 등이 갖추어져야 한다. 이를 위해서는 자격과 평가를 공인할 수 있는 국가, 협회 등이 필요하지만, 현재 남과 북에서는 이러한 것을 상호 인증하기 어려운 구조이다. 따라서 이를 극복하기 위해 제3의 지역에서 프로그램을 상호 합의 방식으로 운영하되 평가와 자격, 교육내용은 국제기구, 국제단체에 의해 인증을 받아 운영하는 내용을 제시한 것이 제3조이다.

제4조는 비정치적이고 비이념적인 직업교육훈련 분야가 또 다시 남측과 북측 내부의 정치적·사회적·국제적 요인에 의해 중지되는 것을 막고자 명시한 조항이다. 제5조와 제6조는 서로 같이 직업교육훈련을 공동으로 참여하

고 운영하지만, 각자의 요구가 발생할 때 상대방을 위해 서로 배려하고자 하는 조항이다.

마지막으로 제7조는 상호 필요시 국제기구와 국제사회의 협조를 받아 공동으로 직업교육훈련 프로그램을 운영할 수 있도록 하는 사항을 제시하였다.

제4절 인력교류 및 인적자원개발 추진과제

【추진과제 1】 교육훈련과정 및 교보재 공동 제작

1. 추진 배경

직업교육훈련에서 교육훈련과정 개발 관련 교보재 제작은—아주 먼 미래에 가능한 일이 되겠지만—교육훈련의 첫출발이라고 볼 수 있다. 특히 교육훈련 대상 및 실시 지역의 특수성은 교육훈련과정은 물론이고 교재 개발·제작에 대한 충분한 연구와 준비를 필요로 한다. 북한 교육과정의 한 특성을 드러내는 ‘사회주의 교육에 관한 테제’⁶⁰⁾에 따르면, 학교교육에서 중요하게 다루어지는 내용은 정치사상교육과 과학기술교육 및 체육교육으로 구분된다. 정치사상교육은 김일성·김정일의 혁명 역사와 혁명 활동을 가르치고, 과학기술교육은 일반과학과 전문기술을 가르치며, 체육교육은 노동과 국방에 필요한 체력 향상을 목적으로 한다(강일규 외, 2008: 63). 따라서 북한의 일반적인 교육과정은 김일성 부자의 정치사상교육을 바탕으로 이루어

60) 북한은 1977년 9월 19일, 중앙인민위원회 정령을 통해 북한판 교육헌장으로 불리는 김일성의 논문 ‘사회주의 교육에 관한 테제 발표일(1977. 9. 5.)을 교육철로 제정하였다. 사람들을 혁명화, 노동계급화, 공산주의화하는 것을 교육의 기본원리로 정하고 교육에서 당성 노동계급성 구현, 교육에서 주체 확립, 교육과 혁명 실천의 결합, 교육사업에 대한 국가책임 등을 기본원칙으로 정하고 있다(강일규 외, 2008: 63).

지고, 직업교육훈련과 연계한 교육과정도 예외가 아님을 알 수 있다(강일규 외, 2008: 66). 이러한 북한 교육과정의 특성은 향후 김정은 체제에서 변화의 가능성⁶¹⁾을 기대한다.

북한 교육과정의 특성에서 새로운 직업교육훈련 분야의 교육과정 개발은 지나친 정치사상 교육과정이나 내용보다는 향후 개혁 개방을 통한 보편적 국제 질서에 편입될 수 있는 시장경제 논리 등 자본주의적인 요소가 가미된 교육훈련과정을 추가할 필요가 있다. 또한 북한 지역의 근로자 및 주민에 대한 직업교육훈련의 경우 많은 어려움이 예상되는데, 그중 하나가 대상과 실시 지역의 특수성이 있는 교육훈련과정 및 교보재 제작이다. 그 필요성이나 중요성에 비해 아직도 관련 연구나 준비가 부족할 뿐만 아니라 관련 자료가 미흡한 실정이어서, 이에 대한 실질적인 적합성 연구와 시범적인 남북한 공동 작업의 교육과정 및 교보재 개발이 필요하다.⁶²⁾ 특히 중장기적으로 남북한이 공동 제작을 한다면 그 실효성은 매우 높을 것이다. 그러나 교육훈련과정 및 교보재 제작과정에서 내용이나 용어와 서술 방식 등에서 기존의 제작과정과는 다른 문제점이나 어려움이 예상된다. 이에 교육훈련과정 내용 관련 전문용어 불일치 문제 등에 대한 사전 연구·정비 작업이 필요하다.

61) 현재도 정치사상 교육을 기반으로 하는 교과 과정은 큰 차이가 없지만, 김정은 집권 이후 교육체제 및 일부 과정의 변화가 예상된다(강일규 외, 2018: 95~101 참조).

62) 한편 직업교육훈련에 필요한 교육과정과 교보재는 초기의 교육훈련 교과내용이 남한의 '직업능력개발훈련 기준'에 의해 실시될 가능성이 높기 때문에 남측에서 기개발된 교재활용이 적절할 것으로 보고 있지만, 북한이탈주민에 대한 직업훈련 시 문제되었던 외국어·전문용어 및 언어·기초학력 수준 등이 반영된 교재로 개발 및 재편되었을 때 교육훈련 성과 향상에 기여할 수 있을 것이다(강일규 외, 2001: 157).

2. 추진 방향

우선 남북한 상호 인정과 수용할 수 있는 방향으로 교육과정 및 교보재를 개발, 발간한다. 이를 위해 남북한 간 공동위원회 구성 및 운영⁶³⁾을 통한 공동 연구·제작이 적절하다. 남북한은 분단 이후 교육과정이나 교육훈련 교보재를 제작하는 데 서로 다른 체제와 내용 및 수준 등의 차이를 부인하기 어렵다. 따라서 교육과정이나 교보재 개발 및 제작은 우선 양측의 전문가 및 활용자로 구성된 위원회(가칭: 남북한 직업교육훈련과정 및 교보재 개발위원회)를 구성하고, 일정 기간을 정하여 단계별로 충분한 협의와 합의를 통해 개발·제작하는 방식을 생각할 수 있다. 다음으로 위원회는 교육과정 및 교재에 대한 연구와 제작을 대상별, 산업별, 수준별, 지역별, 단계별로 각 분과를 구성해 운영한다. 또한 개발한 교육과정과 교재에 대한 시범사업 운영을 통해 평가와 보완 작업을 가진다면 충분한 기대성적을 예상할 수 있다.

교육과정 및 교재개발을 자격과 연계시키고, 상호 표준화 및 국제화를 고려하는 방향으로 추진하여 향후 국제교류협력의 수월성을 고려한다. 특히 교재개발에서 남북한의 전문용어를 통일할 필요가 있다. 용어 통일 과정은 현장활용성 제고, 이념적·정치적 요인 배제 등의 원칙을 적용한다. 또한 장기적으로 NCS 및 국가역량체계(NQF)와 연계한 자격 등은 남북한 간 협의에 의한 통일성(단계적, 점진적)을 지향한다.

63) 공동위원회 구성 및 운영은 남북한의 인적자원개발(직업교육훈련) 분야의 총괄 전문가 위원 및 실무·검토위원으로 구성하며, 인원은 남북한 간 동수로 구성한다. 실무·검토위원회는 분야(과목)별로 분과위원회 성격으로 구성·운영한다. 총괄 전문가위원회는 전반적인 의제 설정 및 의결 역할을 하며, 실무위원회는 실제 교보재 개발을 담당하고, 검토위원회는 개발 성과(결과물)에 대한 감수 및 검토 역할을 수행한다. 이에 대한 구체적인 방안은 추후 보완 연구가 필요하다.

3. 추진 내용

교육훈련과정은 산업 및 업종이나 대상 및 수준 등에 따라 다양하게 구성될 수 있다. 실제로 과거 북한에 진출한 기업이나 개성공단안의 경우도 업종이나 대상에 따라 다르게 설계 운영된 사례가 있다. 따라서 교육훈련과정은 대체로 다음과 같은 교육과정의 개요, 목적, 교육과정의 대상·선발기준·대상분류(직종 구분, 교육과정 분류 등)·교육기간 및 내용, 교육과정 편성 등의 내용을 포함하면 될 것이다.

다음으로 교보재는 기본적으로 상호 기존의 교보재를 충분히 검토하고, 상호 전문용어를 분야별로 통일하여 정리·합의한 후 공동 교보재를 개발, 활용한다. 교보재는 앞에서 제시한 교육과정과 연계하여 업종이나 대상별, 수준별로 구성한다. 사전에 남북한 측의 전문가 및 업종 담당자들이 모여 임시 모임(혹은 ‘(가칭) 남북한 교육과정 및 교재개발위원회’)을 구성하고 충분한 논의를 거쳐 발간 및 활용하면서 지속적인 수정·보완 과정을 거칠 필요가 있다. 또한 교보재 개발 및 집필은 남북한 간 사전에 충분한 논의를 통해 교재 집필의 원칙이나 내용의 선별 및 편성에 대한 합의가 필요하다.⁶⁴⁾ 북한근로자들에 대한 교육훈련과정은 북한 진출 기업이나 북한근로자 활용 사업에 따라 달리 구성될 수 있는데, 각 과정별로 북한근로자들에 대한 인적자원개발 개요, 북한근로자 인적자원개발의 목적, 북한근로자 인적자원 개발을 위한 교육훈련 편성에 대한 설명 등이 기본적으로 포함되도록 한다.

64) 개성공단의 경우, 개성공업지구지원재단은 과거 1단계 업종 배치계획이 미확정된 상황에서 주요 업종인 섬유봉제·기계·전기전자 중심으로 북한이 희망하는 컴퓨터교육과 건축 분야 등이 포함된 교육 훈련 직종(안)에 대한 검토를 한국산업인력공단에 요청했는데, 한국산업인력공단은 북한근로자 교육 과정은 기초과정 중심으로 편성하는 것이 바람직하다고 보면서 입주기업 업종 추가 가변성을 고려하여 교육훈련 직종을 최소화하고 기능인력 양성 위주의 3개월 과정을 우선 실시한 후, 직종 및 교육기간을 점차적으로 확대해 나가는 방향으로 직종별 운영 개념을 탈피한 공과 개념으로 운영하자고 제안했다(강일규 외, 2018: 173; 오상봉 외, 2019: 211).

4. 성과지표

모든 교육훈련은 완료 후 적절한 성과(평가)지표를 개발하여 체계적·객관적·종합적인 평가체계를 구축할 필요가 있다. 관련 지표는 정량적 지표와 정성적 지표로 구성한다. 성과(결과) 평가 후에는 환류를 통해 지표에 대한 지속적인 개선 및 보완 노력이 중요하며, 성과지표는 대상이나 업종 및 수준에 따라 차별화가 필요하다. 한편 교보재도 개발 및 발간 후에 활용을 전후하여 평가가 필요한데, 교보재의 현장 활용에서 발견되는 문제점 등을 수집하여 지속적인 수정·보완 작업이 필요하다.⁶⁵⁾

성과지표는 우선 거시적으로 대략 다음과 같은 성과평가 분야 지표를 세부적으로 개발할 수 있을 것이다. 예컨대 성과평가 분야 지표는 남북한 간 과정 및 교재 개발 관련 회의 횟수, 남북한 간 과정 및 교보재 개발 건수, 교보재 활용 건수, 내용 수준, 교보재 활용 만족도 수준, 대상별로 교육생 및 교강사나 교육생 활용 기업과 남북한 양측 담당자 등을 들 수 있다. 또한 교보재 활용 전후 생산성 증가 정도, 교보재 수정 보완 횟수, 교보재 개발과정(단계별)의 의견수렴 횟수, 자격과의 연계 정도, 교보재 활용 후 자격 취득률 등을 들 수 있다. 평가표는 평가체계를 개발⁶⁶⁾하여 활용할 수 있다.

평가지표는 교육훈련의 다양성에 따라 달리 적용할 수 있는데, 과거 북한 경수로 사업에서 제시했던 사례⁶⁷⁾도 참고할 수 있다. 주요 내용은 기본 교육과정, 일반 기능교육과 기능별 전문교육, 기능자격 인증과정 등에 대한 평가요소 및 평가사항이다.

65) 특히 용어 문제 등 교육생들의 수월성을 보장하는 방향으로 수정·보완되어야 할 것이다.

66) 구체적인 평가체계를 추가적인 연구를 통해서 객관적인 평가체계(안)를 마련할 필요가 있다.

67) 평가기준은 각 교육과정 이수 후 개인별 교육자로 확보와 개개인의 교육성취 의욕 고취 및 참여도를 높이고, 우수한 기능인력 확보를 위해 각 과정 교육평가 및 평가표를 작성하였으며, 또한 이 과정에서 교육 참여도를 높이기 위해 포상제도 도입을 제안하기도 하였다(강일규 외, 2001: 198~199).

【추진과제 2】 국제기구와의 협업을 통한 북한 인적자원개발 협력 방안

1. 추진 배경

현재 남측과 북측은 과거부터 지금까지 경제협력과 비정치적 분야인 스포츠, 문화·예술 교류, 인권 차원의 남북이산가족 상봉 이외에 양측의 민간 교류 협력은 거의 없었다고 볼 수 있다. 김대중 정부에서부터 노무현 정부까지 간혹 민간 교류협력이 있어 왔지만, 이는 이벤트성에 그칠 뿐 지속적인 교류협력은 없었다고 보아도 무방하다. 이러한 일이 벌어지는 가장 큰 문제는 북측이 남측과의 지속적인 민간 교류협력을 원하지 않는다는 점이다. 여기에는 교류협력이 체제 유지에 걸림돌이 된다는 인식이 깊이 배어 있기 때문이기도 하지만, 교류협력 콘텐츠가 북한 입장에서 매력적이지 않기 때문이기도 하다. 남북경제협력 내용을 보면, 북한 자원 활용과 남측 기업의 북한 진출 시 북한 저임금 인력활용에 강조점을 두다 보니 북한의 요구는 도외시되는 경향이 있었다. 노무현 정부 당시 식량원조사업의 예를 들면, 식량지원사업도 말 그대로 인도주의적 식량지원으로 끝나면 될 일이지만, 여기에 식량지원을 남북한 간 대화의 모멘텀으로 삼는다거나, 북한을 남북 대화로 유도하는 수단으로 삼고 있어 북한의 입장에서는 딱히 받아들이기 어려운 제안들인 것이다.⁶⁸⁾ 이는 식량지원의 순수성을 의심하게 만든다. 남한 입장에서도 정치 외교적 관리용으로 인식하여 당초 지원 취지를 살리지 못하는 문제점을 노출시켰다(박형중 외, 2009: 37.)

이러한 맥락에서 북한은 2000년 이후부터 자체적인 인적자원개발을 위해 제3국 프로그램에 의지해 오고 있다. 예를 들면 싱가포르의 조선의스체인지,

68) 박형중·임을출·김수암·강동완(2009), 「북한 개발지원의 이론과 포괄적 전략」, 통일연구원, p.28.

캐나다 브리티시컬럼비아대학의 지식교류협력 프로그램, 김책공대 - 시리큐스대학 공동연구, 스위스 교육기관인 CASIN에서 실시한 외교관과 관료교육 등이 대표적인 성공사례라고 할 수 있다. 한 가지 특이한 것은 성공사례가 북미와 유럽 국가와 공조한 사업들로 남한과 심지어 중국과의 협력사업은 성공하지 못하였다는 것이다(이형태 외, 2019). 남측과의 인적자원개발 관련 사업이 장기적이고 지속적으로 이루어지지 못한 것은 별개로 하더라도, 중국의 협력이 성공적이지 않은 것은 첫째, 북한이 중국·러시아 등의 관점보다 서구의 인적자원개발, 경영사고 방식에 대한 관심이 높고, 둘째, 저임금·저수련, 일반노동자를 위한 인적자원개발보다 고급관료, 북한 미래인력 양성, 고급기술 등 고급화 인적자원개발에 대한 수요가 높기 때문으로 추정된다. 따라서 이러한 북한의 요구와 관심 — 공적원조사업 관점의 용어로 표현하면 수원국의 자발적 요구 — 에 부응하는 공여국의 정책적 관점으로서의 변화가 요구된다. 가장 좋은 방법은 바로 국제기구와 공조하는 협력사업이라고 할 수 있다. 북한도 2005년 이전까지만 해도 식량원조사업 정도만 요구하면서도 ‘새 천년 개발목표(MDGs)’와 같은 글로벌 거버넌스 참여는 소극적이었다. 그러나 2009년 9월 유엔총회 이로부터 MDGs를 언급하기 시작했고, 이를 자신들의 강성대국 건설에 이용하려는 움직임이 있다는 점(임을출, 2013: 147~148)⁶⁹⁾을 고려할 때 국제기구와의 공조만이 북한과의 인적자원개발사업을 지속할 유일한 방안이라 하겠다.

69) 임을출(2013), “글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응: 새 천년 개발목표 체제와의 관계를 중심으로”, 『통일정책연구』, 제22권 2호.

2. 추진 방향

국제기구와의 공조를 통한 북한 인적자원개발 방향은 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 북한 인적자원개발을 위해 국제기구의 기획하에 북한을 포함한 다수의 개발도상국의 참여를 보장하고, 남측은 예산지원과 개발도상국의 인적자원개발 지원임무를 맡는 것이다. 이를 통해 자연스럽게 북한과의 인적자원개발사업을 유지, 지속하는 방식이다. 둘째, 북한을 포함한 개발도상국 인적자원개발을 미래 산업의 기술과 미래세대를 위한 고급 인적자원개발 프로그램으로 운영하는 것이다. 단기의 저임금, 자원 활용, 남측 기업 생산성 확대가 주요 목적이 아니라, 미래지향적 관점에서 북한 미래세대에 대한 투자, 미래산업 성장동력 발굴에 초점을 두는 것이다. 셋째, 북한의 국제사회 기여 방안을 마련하는 것이다. 이는 단순히 북한을 수원국의 참여가 아닌 국제사회에 기여하는 공여국의 위치로 설정함으로써 국제사회 표준화와 정상국가로의 진입을 가능하게 하는 것이다. 예를 들면 2010년 12월 북한의 '여성권리보장법', '장애인 처우법' 등은 국제사회에서도 자신을 가질 수 있는 법으로 간주하고 있는 만큼 이러한 분야의 인적자원개발에서 국제사회에 상당한 기여를 할 수 있을 것이다.

3. 추진 내용

북한 인적자원개발을 위한 국제기구와의 공조는 다시 언급하지만 남측과 북측 간의 개별적 협력을 의미하지 않는다. 양국 간의 협력은 현재로서는 요원하다. 아무리 좋은 제안도 북측이 받아들일 리가 만무하다. 남측이 북측과 만나서 공조할 수 있는 유일한 방안은 국제기구의 우산 속에서 여러 나라들이

참여하는 ‘(가칭) 개발도상국의 인적자원개발사업’ 같은 프로그램이 유일한 방안이다. 현 정부에서 신남방정책과 신북방정책을 실시하고 있는데, 이 정책에도 인적자원 역량강화와 같은 프로그램은 존재한다. 그러나 이들 정책은 한국과의 일대일 정책들이다. 남방국가, 북방국가 근로자를 한국에 데려와서 연수를 시키고 가르치는 것을 포함하고 있다. 그러나 이러한 방식에 북한이 응할 리는 거의 없다. 지금까지의 북한 인적자원개발 관련 연구에서 북한 사람을 데려와 가르치고 교류하는 방식을 논의하기는 했지만, 북한 내 인적자원개발 전문가, 정책결정자들의 인식전환 프로그램 방안을 다룬 연구는 없었다. 따라서 국제기구 지휘하에 다수의 개발도상국이 참여하는 사업은 북한을 포함한 개발도상국 내 인적자원개발 전문가들의 인식 전환과 국제표준화에 대한 공감을 얻는 것을 주목적으로 해야 한다.

이를 위해서는 먼저 국제기구를 선정하는 것이 매우 중요하다. 이와 관련해서는 손혁상(2019)의 연구를 참조할 수 있다.⁷⁰⁾ 그의 연구에 따르면, 한국의 다자성양자(Multi-bi) 파트너로 적절성이 높은 국제기구로 UNDP, UNICEF, UNDPKO, UNHCR, ASEAN, UNESCO, WHO, FAO, GGGI를 꼽고 있다. 이 중 UNDP와 WFP는 북한상주기구와 한국다자협력중점국제기구, 대북한 원조파트너라는 세 가지 기준 중 두 가지 기준 충족과 북한 개발수요를 만족한다는 점에서 충분한 잠재력이 있는 국제기구로 판단하고 있다. 한편 UNESCO는 북한의 실질적 개발 수요와 접점은 많으나 북한 상주 사무소가 없다는 한계가 있다. 그러나 북한에 상주 사무소가 개설된다면 북한의 다각적인 개발 수요를 적절히 반영할 수 있을 것으로 보고 있다(손혁상, 2019: 333~335). 또한 국제기구 중 교육훈련을 주요 의제로 활동하는 기구이며, 다른 기구에 비해 비이념적·비정

70) 손혁상(2019), “북한 개발 협력을 위한 삼각협력 모색 - 북한의 개발 수요와 주축국 선정을 중심으로”- 한국정치연구 제28집, 제1호, pp. 308~335.

치적 기구라는 점에서 가장 유력한 기구가 될 수 있을 것이다.

두 번째 추진 내용으로는 어떠한 프로그램을 국제기구와 공조할 것인가이다. 먼저, 다수의 국가들이 참여하는 미래기술 인적자원개발과 관련한 세미나와 같은 가벼운 방식으로 진행할 필요가 있다. 이것이 어느 정도 성공하면 지속적인 포럼 형태로 운영하여 여기서 발생한 아젠다에 대한 연구와 사업을 발굴하는 것이 필요하다. 세 번째는 북한 인적자원개발을 위한 ‘(가칭)개발도상국 차세대 인재 육성 신탁기금’ 조성이다. 현재 우리나라는 <표 3-3>에서 알 수 있듯이 6개 국제 금융기관에 15개 신탁기금을 운영하고 있다. 전체적으로 신탁기금 내용이 경제협력과 기술 개발 관련 내용이며, 인력양성과 유사한 것은 IDB의 지식협력기금 정도이다. 북한과의 교육협력에서 신탁기금의 필요성은 예전부터 있어 왔다(곽재석 외, 2005; 신호숙, 2008)⁷¹⁾. 곽재석 외(2005)의 연구에 따르면, 국제기구의 신탁기금은 기금제공국가의 동의에 의해 사업이 선정 및 집행될 뿐만 아니라 사업 집행 결과를 보고받기 때문에 기금제공국가의 의도를 국제기구가 대신 집행하는 세련된 방식이라 주장하고 있다. 특히 국제신탁기금을 유네스코에 부여함으로써 북한과의 문화학술 협력사업을 추진하는 전략을 제시하고 있다(곽재석 외, 2005: 163). 이 밖에도 북한의 핵개발 폐기가 현실화되고, 이를 바탕으로 국제사회가 북한의 경제개발 지원 시 자금조달을 위해 북한이 국제금융기구에 가입하는 데는 상당한 시간이 소요되므로 신탁기금의 조성 필요성을 제기한 연구도 있다⁷²⁾(임을출, 2007: 54). 또한 다수의 국가가 북한 핵 폐기 폐지 수단으로서 다자기증신탁기금(MDTFs: Multi-Donor Trust Funds) 조성의 필요성이 제기된 적도 있다.⁷³⁾

71) 곽재석·박혜영·이대현(2005), 『북한교육발전과 국제협력』, 한국교육개발원; 신호숙(2008), “국제개발기구의 교육원조 정책과 북한의 교육개발”, 『현대북한연구』, 11권, 3호.

72) 임을출(2007), 『국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오, 및 과제』, 통일연구원.

73) Jongwoon Lee & Hyoungsoo Zang(2013), “Future Development Assistance to North Korea Through The Establishment of Multi-Donor Trust Funds”, North Korean Review, Fall, No.2 pp.43~58.

이러한 신탁기금이 필요한 이유는 현재 북한의 교육훈련 분야를 위해 사용할 수 있는 ‘남북협력기금’은 기금 집행과 관련하여 기금관리심의위원회나 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐야 하는 등의 절차도 있지만, 중요한 것은 북한과의 개별 교류협력에 초점을 맞추고 있어 사회문화교류 지출 비중이 전체 지출액의 5.7%밖에 안 된다는 것이다. 이러한 배경에는 북한 인력양성 사업이 북한에서 필요로 하는 인재양성에 대한 수요를 정확히 파악하지 못한 데 원인이 있다고 보는 연구도 있다(김춘순, 2019: 37). 그러나 이러한 분석은 절반만 맞는 분석이다.

〈표 3-3〉 우리나라 해외 신탁기금 개요

세계은행그룹 (WBG)	아시아개발 은행 (ADB)	미주개발은행 (IDB)	아프리카개발 은행 (AfDB)	유럽부흥 개발은행 (EBRD)	국제통화기금 (IMF)
빈곤감축기금	전자아시아 및 지식협력 기금	빈곤감축기금	한-아프리카 경제협력 (KOAPEC) 기금	한국기술자문 협력기금	한-IMF 기술협력기금
녹색성장기금		지식협력기금		초기체제전환 국지원기금	
한-WB 협력기금		재정혁신협력 기금			
취약국을 위한 경제평화구축기금		민간개발혁신 기금			
IFC 기술협력기금					
초급전문가 (JPO) 파견					

출처: 기획재정부 국제금융기구 정보시스템.⁷⁴⁾

74) <https://ifi.moef.go.kr/fnd/fndEndwSumry/viewFndEndwSumry.do>, 2020년 8월 31일 검색.

앞서 언급했듯이 북한이 필요로 하는 인재 양성은 개성공단류의 인력양성이 아니라 고급인력, 고급기술 분야의 인력양성인데, 북한은 남한과 일대일 인력양성을 위한 교류협력을 할 의지가 전혀 없어 보인다. 따라서 기금운영의 문제보다는 프로그램 운영방식의 문제로 전환할 필요가 있으며, 이를 위해 국제기구의 신탁기금 조성을 통한 개발도상국의 차세대 인재양성 프로그램 운영을 고려해 볼 만하다.

〈표 3-4〉 국제기구와의 인력교류 협력 프로그램 및 주요 내용

프로그램명	주요 내용
국제기구와 거버넌스 구축	• 개발도상국의 인적자원개발 세미나, 포럼
	• 주요 어젠다 설정, 연구
	• 국제기구와 참여국가와의 거버넌스 구축
	• 인적자원개발의 글로벌 표준화
'가칭'개발도상국 차세대 인재 육성 신탁기금'	• 신탁기금 조성
	• 국제기구가 대신 집행하는 방식

4. 성과지표

본 사업의 성과지표로는 〈표 3-5〉와 같이 제안한다. 여기서의 주안점으로는 국제기구 사업의 지속성과 어젠다 발굴, 그리고 참여국가의 협치를 주요 지표로 설정하였다.

〈표 3-5〉 국제협력 인력교류 협력 프로그램 평가지표

지표	의미
▶ 신탁기금 운영방법의 합리성	• 신탁기금의 운영 적절성, 합리성 파악
▶ 국제기구의 사업내용의 적절성	• 국제기구의 개발도상국 교육훈련 사업 내용이 수원국의 요구를 반영하고 있는지 파악 • 참여국가의 만족도를 높이는 내용으로 꾸려져 있는지 등 파악
▶ 지속가능한 어젠다 생성	• 참여국가들의 논의를 통해 합의된 어젠다 수 • 프로그램의 지속성, 장기성
▶ 어젠다로 인한 파생사업 가능성	• 어젠다의 지속적인 사업으로의 전환율
▶ 참여국가와의 거버넌스 운영 능력	• 국제기구의 일방적 운영이 아닌 참여국가와의 협치 능력 등 파악

【추진과제 3】 제3시대 공동관할 지역 내 국제교육훈련기관 설립 운영

1. 추진 배경

북한과의 인적자원개발 교류협력은 북한의 인력양성과 기술개발에 그치는 것으로 끝나서는 안 된다. 북한과의 인력교류협력은 남북한 평화공존과 공동번영이라는 대의하에서 이루어져야 하며, 국제사회에서 북한을 정상 국가로의 위상 설정을 함께 고려한 정책이 되어야 한다. 이 두 가지 대의명분을 살릴 수 있는 방안은 DMZ 또는 10·4 선언 당시 서해평화협력특별지대가 되었던, 그간 남과 북이 상호 합의된 지역 내에서 국제사회가 인정한 교육훈련기관을 설립하는 것이다. 예를 들면 ‘세계미래세대 기술인력양성훈련센터’ 또는 ‘국제기술훈련센터’ 등 명칭을 무엇으로 하든지 간에 남과 북이 접경한 지역 내 국제사회를 위한 비정치적·비이념적인 직업훈련 국제교육훈련기관이 들어선다는 것은 세계 평화에 있어서도 상징적일 수 있다. 여기서 북한은 단순히 훈련생을 보내는 수원국의 입장이 아니라, 이 기관을 국제기

구와 같이 운영하는 주체로 설정함으로써 자연스럽게 북한이 국제사회의 개발협력에 기여함과 동시에 정상 국가로 발돋움할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 북한의 국제사회와의 공조는 과거의 일이지는 않지만, 1960년대 제3세계 국가들과 자립경제에 대한 교류협력을 강화한 경험을 가지고 있기도 하다. 북한 스스로를 자립경제의 성공모델로 제시하면서 중국과 구소련의 간섭과 종속성을 벗어나려는 노력을 한 경험이 있다.⁷⁵⁾

또한 제3지대의 평화협력은 노무현 정부 당시인 10·4 선언에서 해주, 개성, 인천을 연계하는 서해안평화특별지대에 북한도 동의했기 때문에 이들 지역에 별도의 비정치적·비이념적 국제 훈련기관을 설립하는 것에 큰 어려움은 없어 보인다. 한편 DMZ를 평화지역으로 활용하고자 하는 논의는 과거에도 있었다. 이명박 정부 당시 임태희 의원이 입법 발의 한 내용을 보면, 남북경제협력 확대를 위해 통일경제특구를 남북의 공권력 행사로부터 자유로운 중립지역에서 자유경제지대로 하자는 것으로, 이는 정당을 떠나 DMZ를 평화지대로 활용하는 것은 남한 내에서 합의가 된 사안이라 할 수 있다.⁷⁶⁾ 문제는 북한이 DMZ의 활용과 관련하여 거부하지는 않으나, 다만 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 전에는 어렵다는 입장이다.⁷⁷⁾ 민간, 정부, 지방자치단체 등에서 DMZ나 서해안평화특별지대 활용계획안에는 ‘UN대학연구소’, ‘국제평화대학’, ‘남북공동대학’ 설립 계획 등이 있다. 실제로 국토교통부의 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)을 보더라도 남북한 교류협력 증진을 위한 접경지역 평화지대 구축이 포함되어 있다(127쪽).

75) 김응서(2012), 1960년대 중반 북한의 자주외교노선 채택에 관한 연구, 세계정치 16권, pp.275~276.

76) 민족 21, “장기해법, DMZ를 통일 평화지대로! - 남북, DMZ 통일 평화지대 구상 의견 접근 10·4 선언 이행, 북미관계 진전되면 추진 가능”, 2009년 7월 호, p.56.

77) 민족 21, DMZ 세계평화공원 조성사업에 대한 북한의 입장은?, 2014년 1월 호, p.65 참조.

2. 추진 방향

제3의 남북 공동평화지역 내 국제기술교육훈련원(이하 '훈련원') 건립은 전 세계 개발도상국의 참여를 기본으로 하기 때문에 현실적으로 인천국제공항에서 가장 가까운 지역이 적합해 보인다. 다만 훈련원은 남측이 신탁기금을 통해 재정지원을 마련하되, 운영은 국제기구가 전담하는 형태를 기본으로 한다. 남측은 예산과 기획·운영에 참여하고, 북한은 운영과 기획에 참여함과 동시에 자국의 교육훈련생을 참여시킬 수 있다. 물론 남측도 필요한 경우 훈련생을 모집할 수 있다. 교육은 남측, 북측뿐만 아니라 전 세계를 대상으로 교육강사를 섭외하되, 언어는 영어를 기본으로 하는 것을 제안한다. 교육내용과 평가, 자격은 국제표준화를 채택하고, 기관 운영방식도 국제표준적인 방식을 채택한다. 교육내용을 미리 정할 필요는 없으나 기본방향만을 제시하면, 1) 해당 국가의 미래 인력을 대상으로 하고, 2) 저숙련보다 미래 고급기술 분야 인력양성을 목표로 하며, 3) 고급교육훈련교사 양성과 4) 해당 국가의 경쟁력 강화를 추진 방향으로 한다.

3. 추진 내용

제3의 남북 공동평화지대에 전 세계 개발도상국의 인적자원개발을 위한 '(가칭)세계미래세대 기술인력양성훈련센터(이하 '센터') 또는 '국제기술훈련센터'를 건립하는 것은 기존 남한의 북한 지원정책에 대한 연장선상에 있는 내용이라 할 수 있다. 평화 공동지역은 단순히 남북 간 접경지역의 성격을 벗어나 남북한 평화공존, 공동번영이라는 국정과제를 달성할 뿐만 아니라 세계 평화에 기여하고, 또한 북한의 국제 정상 국가로의 지위 향상과 국

제표준화의 참여에 기여할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 남한의 기획이 아닌 국제기구의 기획이어야 하므로 국제기구와의 협력이 필수적이다.

센터가 설립되면 이 센터의 주요 기능은 1) 고급 기술인재 단기양성을 목표로 한다. 우리나라의 경우에도 1960년대, 1970년대에 그랬듯이, 학교 교육은 정해진 기간이 있고 여러 학교에 시설장비 확장을 위한 막대한 자본이 들어감에 따라, 개발도상국에서는 시간과 비용을 절약하고 단기에 필요 인력을 양성하기 위해 최고의 시설을 갖춘 훈련센터 등에서 집중적 교육훈련을 실시하는 것이 시급하다. 2) 인재양성에는 기술 인력도 있지만 자국으로 돌아가서 자체적으로 인재양성을 하는 데 필요한 교사양성도 포함된다. 개발도상국의 인재를 한 센터에서 전부 양성하는 것은 불가능하기 때문에 교사 양성이 더 시급한 문제이다.

〈표 3-6〉 국제 교육훈련기관 운영 방안

기본방향	프로그램명	주요 내용
▶ 국제기구와의 공조	▶ 미래기술 고급 인력 단기 양성	<ul style="list-style-type: none"> • 미래 기술인력 양성 • 해당 국가 차세대 인력을 위한 교육훈련과정 • 저숙련 단순기술에서 고급기술로
▶ 참여국가 거버넌스로 운영	▶ 국제표준 교육과정	• 국제표준화된 자격, 평가
▶ 북한의 개발협력에 기여	▶ 글로벌 거버넌스	• 글로벌 거버넌스 형태로 운영
▶ 북한의 정상 국가 지원	▶ 교육훈련교사 양성	• 자국의 인력양성을 위한 교사 양성 목표

3) 교육과정 내용은 국제표준에 맞추어 진행해야 하며, 이를 바탕으로 양성된 인력의 자격 문제를 해결해야 한다. 4) 교육 강사는 전 세계에서 해당 분야 전문가로 선발, 구성한다. 이는 전 세계가 참여하는 명분과 이들이 세

계평화에 기여한다는 내재적 가치를 극대화하기 위한 것이다.

센터의 운영과 관련해서는 기본적으로 국제기구의 위임을 원칙으로 하지만 참여국가의 거버넌스 형태로 운영하여 그들에게 필요한 교육내용, 교육 방법 등을 자율적으로 관리하게 함으로써 지속적인 센터 운영을 유도하는 것이 중요하다. 또한 북한이 국제사회 개발협력에 기여하도록 하는 역할을 부여함으로써 국제사회의 정상 국가로서의 위치를 가지도록 유도한다.

4. 성과지표

본 사업의 성과지표로는 다음과 같은 것을 제안할 수 있다. 제안된 지표에서 참여자 수, 수료율, 자격증 취득자 수와 같은 전통적인 교육훈련 지표는 본 사업의 성과로서 중요한 지표이기는 하지만, 해당 사업이 남북 평화공존과 공동번영, 세계평화의 상징성이 우선시되는 사업이므로 이보다는 다른 지표가 더 타당해 보인다.

〈표 3-7〉 국제 교육훈련기관 성과지표

지표	의미
▶ 참여국가의 수	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사업의 범국제적인 사업으로의 확장성 • 세계평화의 상징성
▶ 프로그램의 지속성과 발전성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 지속성 강조 • 사업 운영이 얼마나 장기적 관점에서 운영되는지 파악
▶ 거버넌스를 통한 운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 국제사회 기여 • 수원국에 일방적 지원이 아닌, 같이 참여하고 함께하는 방식으로 유도하는 지표
▶ 국제표준화 교육과정 및 평가 이행	<ul style="list-style-type: none"> • 양성된 인력과 교사들이 국제표준화된 방식으로 자국으로 복귀 시 활동하는 데 지원

【추진과제 4】 기업 내 북한근로자 교육훈련 지원방안 마련

1. 추진 배경

남북한 경제협력에서 가장 대표적인 사업은 대북 진출 기업들이 북한근로자들의 노동력을 활용한 제조업 진출이라고 볼 수 있다. 북한 진출 기업은 저렴한 북한 노동력을 어떻게 효율적으로 활용하여 노동생산성을 극대화시킬 것인가에 최대의 관심을 두고 있는데, 이 목적을 달성하기 위해서는 이들의 기술 숙련향상이 긴히 중요하며, 이는 적절한 교육훈련을 통해서 달성될 수 있다. 그러나 북한 진출 기업의 다수는 중소기업이라서 자체적인 교육훈련 시설 및 장비 등 관련 인프라 구축 여력은 부족한 실정이다. 실제로 개성공단 등의 경우 북한 진출 기업들이 북한근로자 교육훈련의 필요성과 중요성을 인식하고 있지만, 교육훈련 시설 및 장비를 자체적으로 구축할 여력이 없다는 문제점이 지적되었다. 특히 북한 진출 기업의 경우 자체적으로 교육훈련을 실시하는 데 더 큰 어려움이 있을 수 있다. 이에 시설 장비 이외에도 북한 당국의 협조와 근로자들의 참여 문제 및 관련 비용 문제 등도 동반한다. 따라서 공동교육훈련센터의 설립은 매우 필요하다. 그러나 이러한 교육훈련 하드웨어에 대한 고민보다 선행되어야 할 것은 교육훈련의 내용과 수준이다. 단순하고 낮은 수준의 교육훈련이 주가 된다면 교육훈련 인프라의 수준은 그리 높을 필요가 없다.

2. 추진 방향

남북한 분단 이후 기업 내 북한근로자 교육훈련 사례는 매우 적다. 과거 몇몇 사례는 남북한 정상회담 이후 이루어진 대북 진출 기업에서 사내훈련 차원의 현장실습 정도가 고작인데, 좀 더 체계적인 교육훈련은 개성공단 입주 기업을 통해서 추진된 경험이 유일하다. 그러나 개성공단 사례도 기업의 자체적인 교육훈련이라기보다는 공동시설에서 추진되다가 중단된 경우뿐이다. 이는 기업 내 북한근로자 교육훈련은 공동교육훈련장을 운영하는 것이 가장 바람직한 것임을 보여 준다. 즉 정부 혹은 기업 공동으로 교육훈련 인프라를 구축하여 여러 기업이 공동 운영·관리하는 것이다. 한편 북한 당국 및 근로자들의 적극적인 지원과 협조를 유도할 수 있는 조약이나 협약 등 구체적이고 실효성 있는 방안을 마련하는 것도 필요하다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 북한의 직접적인 교육훈련 요구가 무엇인지를 파악하는 것이다. 북한을 포함한 개발도상국 어느 나라도 저숙련 교육훈련만을 원하지 않는다. 이들도 우리처럼 미래지향적 고급기술과 고급인력양성을 필요로 하기 때문이다. 저숙련 단기 인력양성은 과거 개성공단처럼 산업단지에 남북한 기업이 입주할 경우 공동훈련센터 내 교육훈련이 가능하지만, 고급기술 및 고급인력 양성은 국가적 차원에서 교류협력을 통해 가능할 것이다. 따라서 북한 진출 기업 및 남과 북 합자회사 등을 대상으로 하는 기업 교육훈련의 방향은 단기 인력양성에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 교육내용은 남측에서 로봇이나 무인시스템으로 제품 양산이 가능한 기술보다는 사람의 손이 필요한 기술이 될 것이다. 로봇으로 가능하다면 굳이 북한의 인력을 쓸 필요가 없으며, 북한이라는 정치 리스크를 떠안고 북한에 로봇, 무인자동화 생산시스템을 만들 이유가 없기 때문이다.

3. 추진 내용

북한 진출 기업 및 남과 북 합자회사 등을 대상으로 하는 기업 교육훈련 지원방안 내용은 대략 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 먼저, 북한 특구지역에 공동교육훈련장을 설립·운영, 지원하는 것이다. 앞서 언급한 대로 개성공단 같은 산업단지에 공동교육훈련장을 설립하여 입주 기업들의 생산과 관리 직무에 즉시 투입 가능한 인력을 양성하는 것이다. 이 공동교육훈련장은 민간기업의 자발적 필요에 의해 만들어지는 것이지, 국가 차원의 교육훈련 기관의 진출을 허용하는 것은 아니다. 국가 차원의 교육훈련기관 참여는 북측과의 교류협력을 향한 최상의 분위기가 조성된 뒤나 가능하기에, 처음부터 북측과의 성급한 교류협력 논의는 오히려 관계 개선에 오히려 부담이 될 수 있을 것이다. 다만, 국가적 차원에서는 민간기업의 자발적 공동교육훈련과 훈련실시에 필요한 인프라 및 예산 지원은 가능할 것이다.

두 번째로, 공동교육훈련장 파견 교강사 선발 및 양성 시스템이다. 이는 과거 개성공단에서 기업의 교육훈련을 위한 교강사 선발 방식과 유사하다. 다만 그때와의 차이점은 북한의 문화, 선호하는 학습 방법 등에 대해 철저히 준비할 필요성이 있는 만큼 사전에 충분한 시간을 확보하여 남측 내 북한근로자 교육훈련 전문강사를 양성해야 한다는 것이다.

마지막으로 남북한 ‘(가칭)공동교육훈련장 설립추진위원회’를 구성하는 것이다. 북한에 진출한 남측 기업과 북한의 남측 기업 전담조직과의 합동으로 북한근로자 교육훈련을 위한 교육내용, 시간, 방법 등을 함께 고민하고 북한의 요구를 정확히 파악하여 훈련을 실시할 수 있도록 위원회를 구축할 필요가 있다.

4. 성과지표

기업 내 북한근로자 교육훈련 지원방안 마련 추진 과제의 성과 측정을 위한 지표는 <표 3-8>과 같다. 본 지표에서는 자격 취득률과 같은 국가적 차원의 합의가 필요한 지표는 제외하였고, 남과 북의 자율적 의지에 의해 가능한 부분을 중심으로 지표를 구성하였다.

<표 3-8> 기업 내 북한근로자 교육훈련 프로그램 성과지표

지표	의미
▶ 교육훈련 실시 횟수	• 남북 공동교육훈련센터의 활발한 교육성과를 측정하고자 함
▶ 남북한 교육생 참여 인원 수	• 북한 진출 기업 내 근로자의 교육훈련의 적극성을 측정
▶ 투입 예산(기금 및 남북한 비율 등)	• 남한 정부의 기업지원 의지 파악을 위한 대리변수
▶ 기업 부담금 비율	• 기업의 교육훈련의 중요성과 필요성 파악
▶ 교육훈련과정 수	• 다양한 교육훈련 수요를 파악
▶ 기자재 수준 및 활용 정도	• 교육내용의 난이도와 실습위주의 현장 즉시 적용 가능성 파악

【추진과제 5】 남북한 직능단체 교류협력 강화 방안

1. 추진 배경

남북한 간 인적·물적 교류와 협력을 강화하기 위해 정부 차원의 역할과 노력이 갖는 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 이 밖에도 민간 차원에서 다양한 조직과 집단이 교류협력을 추진하여 남북관계의 폭과 깊이를 확대할 수 있을 것이다. 남북관계를 결정하는 대내외 여건이 개선되면 남북한 직능단체 간 교

류협력이 강화될 수 있도록 이에 대한 관심과 준비가 필요한 시점이다.

직업별 협회 또는 직능단체는 동일한 직종이나 산업 종사자가 자발적·법적 규정에 근거한 조직으로, 구성원의 친목도모와 협력강화 등 여러 사업을 통해 회원(사)의 경쟁력 확보와 홍보를 통한 인식개선을 지향하고 있다. 직능단체는 다양한 방식으로 회원을 모집하고 조직을 유지하고 있는데, 대부분 회원(기업)들이 지불하는 회비를 기반으로 활동하고 있다.

대표적인 직업별 종사자 모임인 변호사회나 의사·약사회 같은 직능단체는 법적으로 회원들의 교육과 관리 등을 위임받은 방식으로 활동하고 있다. 대한변호사협회는 2020년 9월 현재 준회원을 포함하여 2만 8,913명의 회원을 보유하고 있으며, 변호사로 활동하기 위해서는 반드시 가입 승인을 받아야 한다.

대한의사협회는 2017년 기준으로 10만 1,618명(이 중 여성 비율은 23.9%)의 회원이 있으며, 시도 및 기초자치단체별로 의사회 조직이 있어 의무로 참여해야 할 교육훈련 등을 담당하고 있다. 협회는 이 밖에도 학술대회를 통한 회원들의 전문성 제고는 물론, 국민 의학지식 향상이나 신종 전염병 예방 등 대국민 건강 관련 사업도 추진하고 있다.⁷⁸⁾

직업별 단체 이외에도 다양한 직능단체가 활동하고 있는데, 경제 관련 단체가 상대적으로 많다. 대기업을 중심으로 전국경제인연합회⁷⁹⁾와 같이 기업 단위 이익단체가 있으며, 한국반도체산업협회와 같이 특정 산업(생산품)을 중심으로 이루어진 협회도 있다.⁸⁰⁾

학술적인 성격을 갖는 단체도 매우 많이 있는데, 한글학회는 1908년에 설립되어 100년 이상 활동한 학회로 한글 교육은 물론 독립운동에도 기여한 것으로 알려져 있다. 또한 교육연구, 출판, 사전편찬, 국제교류 등 다양한 사

78) <http://www.kma.org/>, 2020. 9. 1. 검색.

79) <http://www.fki.or.kr/>, 2020. 9. 1. 검색.

80) <https://www.ksia.or.kr/>, 2020. 9. 1. 검색.

업을 추진하고 있다.⁸¹⁾ 문화·예술 분야에도 직능단체가 많은데, 대표적으로 (사)한국예총은 1962년에 창립되어 건축가, 영화인, 음악인, 무용가, 문인, 사진작가, 국악인, 연예인, 연극인, 미술가 등을 포괄하고 있는 직능단체이다.⁸²⁾ 한편 북한에도 다수의 직능단체가 있는데, 경제규모나 발전단계로 보아 남한과 비교하기는 어렵지만, 일부 유사하거나 거의 동일한 성격을 갖는 단체가 활동하고 있는 것으로 보인다. 남한의 (사)한국예총과 거의 동일한 성격을 갖는 조선문학예술총동맹은 작가, 미술가, 음악가, 영화인, 연극인, 무용가, 사진가, 작곡가 등 8개 직능 구성원을 포괄하고 있다. 조선문학예술총동맹은 선전부, 교양부, 문예총출판사를 두고 있는데, 이곳에서는 『조선예술』이라는 월간 잡지를 발행하고 있다. 북한의 작가와 예술인들은 조선문학예술총동맹에 소속되어 있어야만 문학·예술과 관련된 활동을 할 수 있는 것으로 알려져 있다.⁸³⁾ 그러므로 (사)한국예총과 조선문학예술총동맹은 여러 측면에서 인적교류와 인적자원개발이 가능한 직능단체라고 할 수 있다.

그러나 남한과 북한 간에 직능단체를 중심으로 하는 인적교류와 협력이 전혀 이루어지지 않고 있다는 점이 가장 큰 문제이다. 이러한 남북 직능단체 간 교류협력이 갖는 의미는 남북한 교류협력의 깊이와 폭을 강화하여 남과 북이 상호 이해를 높이고, 평화로운 공존기반을 강화하는 데 있다. 특히 직능단체는 대부분 정치적인 성향이 낮고 일상적으로 일을 수행하는 집단이라는 점에서, 협력과 교류를 통해 체제의 차이를 극복하고 상호협력을 통한 이익을 도모할 수 있을 것으로 기대된다. 그러므로 남북 직능단체 간 인적교류를 확대하고 협력을 강화하여 남북 협력의 깊이와 폭을 확대하는 데 기여할 필요성이 매우 높은 시점이라고 판단된다.

81) <https://www.hangeul.or.kr/>, 2020. 9. 1. 검색.

82) <http://www.yechong.or.kr/>, 2020. 9. 1. 검색.

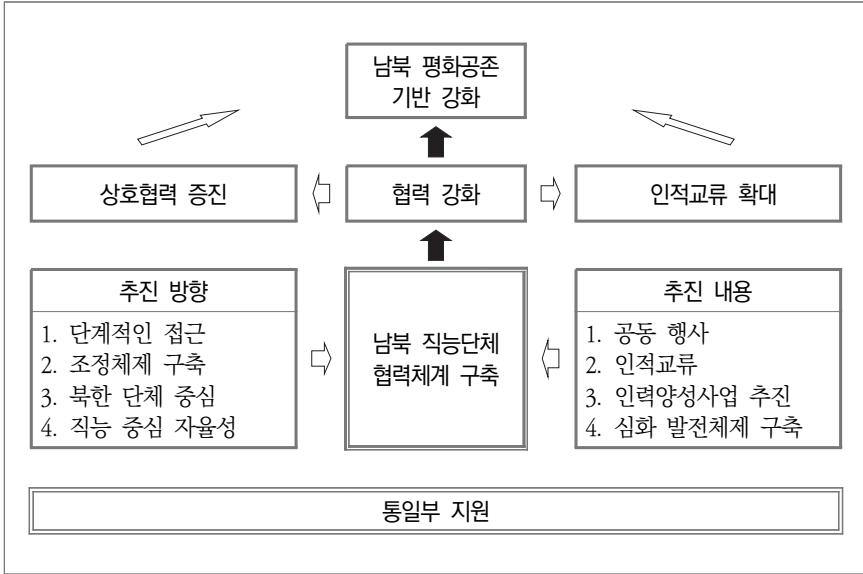
83) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=572055&cid=46629&categoryId=46629>, 2020. 9. 1. 검색.

2. 추진 방향

남한의 직능단체가 북한의 직능단체와 교류와 협력사업을 추진할 때 고려해야 할 추진 방향은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 직능단체 간 남북협력은 직능단체가 갖는 복잡성과 독자성, 그리고 구성의 상이성을 반영하여 단계적으로 추진한다. 초기에는 남한의 (사)한국예총과 북한의 조선문학예술총동맹과 같이 특성이 유사하여 행사 추진 및 교류가 용이한 직능단체를 중심으로 협력사업을 시작한다. 이어서 한글학회와 같이 민족적인 특성을 갖고 있고 언어통일 등 구체적인 요구가 발생하고 있는 직능단체로 확대한다. 이러한 사업이 잘 진행되고 경험이 쌓이면, 남북한 의사단체와 같이 성격과 역할이 뚜렷한 직능단체로 교류협력을 확대할 수 있다.

둘째, 정부-직능단체 간 남북교류협력위원회와 같은 조직을 통해 조정체제를 구축하여 체계적으로 추진해야 한다. 정부가 직능단체별 남북 교류협력 지원정책을 수립하고 관련 사업을 추진하면, 유사한 구성원과 성격을 가진 많은 단체가 동시에 경쟁하여 북한의 특정 직능단체와 교류사업을 추진할 가능성이 크다. 이 경우에 북한 직능단체에는 남한의 파트너를 선택할 권한을 주게 되고, 선정은 물론 사업추진 과정에서 불필요한 잡음이 나올 가능성이 높다. 또한 북한과의 교류 비용이 높아질 수도 있다. 이러한 부작용을 제도적으로 방지하기 위해 정부와 직능단체가 협력위원회를 구성하여 북측 직능단체와 사업을 추진할 남측 직능단체(혹은 직능단체협의체)를 사안별로 선정하고, 교류협력 사업의 내용을 사전에 협의하고 조정함으로써 불필요한 중복과 잡음을 제거해야 한다.

[그림 3-4] 남북 직능단체 간 교류·협력 체제 구축



셋째, 북한 직능단체의 구성이나 여건을 존중하고 그 기반 위에서 교류협력을 추진해야 한다. 이는 북한의 직능단체가 체제의 성격이나 경제발전 단계를 기준으로 볼 때 비교적 제한적으로 발전하고 있거나, 활동에서도 일정한 제약을 갖고 있을 가능성이 높기 때문이다. 아울러 남북협력의 성격상 북한지역에서교류와 협력사업이 진행될 가능성이 크므로, 협력 대상인 북한 직능단체의 여건을 우선할 수밖에 없는 사정이 고려된 측면도 있다.

넷째, 개별 직능단체는 각기 나름의 존재 이유가 있는데, 그러한 이유 때문에 자율적으로 회비를 부담하고 직능단체를 구성하여 활동하고 있는 것이다. 그러므로 정부는 각 직능단체가 법적인 테두리 안에서 하는 모든 활동을 존중하고 장려하고 있다. 이와 마찬가지로 남북 직능단체 간에 이루어지는 협력과 교류 사업에서도 자율성을 최대한 존중하여 각 직능단체의 기능과

역할을 기반으로 하는 사업을 적극적으로 추진할 수 있도록 허용하고, 불필요한 간섭이나 통제는 가능한 한 지양하도록 한다.

3. 추진 내용

지금의 현실에서는 요원한 일이지만, 장기적 관점에서 남북 직능단체가 교류와 협력에서 추진할 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 남북의 직능단체는 공동으로 주관하는 행사를 가장 먼저 추진해야 한다. 행사 내용은 직능단체가 지향하는 특정한 목적을 위한 것으로, 특정한 주제를 논의하는 학술모임이나 일반인의 인식 개선을 위한 공개적인 행사도 가능하다. 이러한 행사를 준비하고 진행하는 과정에서 남북한 직능단체는 자연스럽게 상호 이해의 폭을 넓히고 교류가 증대될 것이다.

둘째, 공동 행사를 진행하는 데 일정한 수준의 상호 이해 폭이 높아지면, 인적인 교류를 강화할 수 있도록 추진한다. 먼저, 남북 직능단체에서 연수 형식으로 1~2명을 북한 직능단체에 파견하여 일정 기간 동안 북한에 머무르면서 북한 직능단체의 활동 현황을 파악하고 업무 협조를 진행한다. 이와 함께 북한 직능단체에서 요구하는 사항을 직접 지원하거나 남한 직능단체가 지원할 수 있도록 안내한다. 연수기간이 종료되면 북한에서의 활동 상황을 정리 보고하여, 북한 직능단체 및 사회경제에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있는 자료를 축적한다. 이후에 가능하다면 북한 직능단체에서 남한으로의 인력 파견을 유도하여 동일한 기간 동안 연수를 받도록 하는 것이 좋으나, 이것이 어려울 경우에는 기간을 단축하여 방문할 수 있도록 추진한다.

셋째, 상호 방문과 연수가 성공적으로 이루어지면, 남북 직능단체가 협의하여 인적자원개발(인력양성) 사업을 추진한다. 북한의 강점 분야에서는 북한

직능단체가 중심이 되어 남한 인력을 대상으로 인력양성을 추진하고, 남한의 강점 분야에서는 남한 직능단체가 중심이 되어 북한 인력을 대상으로 인력양성을 추진한다. 이러한 사업이 성공적으로 추진되면, 장기적으로 상호 협의하여 남북 인력을 공동으로 양성하는 사업을 추진할 수 있게 될 것이다.

넷째, 남북 직능단체 간 사업을 추진하면서 성과를 평가하고 개선할 수 있도록 피드백 시스템을 구축한다. 직능단체 간 협력사업을 추진하는 과정에서 주기적으로 남북한 외부 전문가를 초청하여 사업을 설명하고, 컨설팅을 받아 사업 내용을 보완할 기회를 마련한다. 이는 직능단체가 일반적으로 특정한 분야에서는 강점을 갖지만 일반 사업추진이나 북한과의 교류협력에서 경험이 많지 않은 한계를 가질 수밖에 없기 때문이다.

4. 성과지표

남북한 직능단체의 교류 및 협력사업의 성과지표는 양적인 지표와 질적인 지표로 구분할 수 있다. 양적인 지표는 투입요소인 참여 직능단체 수, 공동행사 수, 양성 사업 수, 장비 등에 대한 비용 등이다. 산출요소는 사업 참여인원, 연수보고서 수, 양성한 인력 수, 연수만족도, 교육만족도 등이다. 만족도 수치는 대상자별로 설문조사를 통해 구할 수 있는데, 북한 직능단체 구성원이나 연수생이 익숙지 않을 수 있으므로 사전교육을 통해 정확한 응답을 유도하고, 분석에도 유의할 필요가 있다. 남북한 체제 경쟁이나 체제의 상이성이 여전히 내재 있으므로 여러 여건을 고려한 설문의 분석과 적절한 해석이 요구되는 것이다.

〈표 3-9〉 남북 직능단체 교류·협력 사업의 평가지표(안)

유형	지표명	설명	단위	
양적 지표	투입	참여 직능단체 수	사업에 참여한 직능단체 수	개
		공동행사 수	남북한 이루어진 행사 수	명
		양성사업 수	남북한 공동으로 추진하는 사업 수	회
		장비 등 비용	장비와 부교재 구입 비용	천 원
	산출	참여인원	상호 방문한 연수인원	명
		연수보고서 수	연수자가 제출한 보고서 수	개
		양성인력	양성한 총인원	명
		연수만족도	설문조사결과 만족도 평균	점
		교육만족도	설문조사결과 만족도 평균	점
		사업안정성	안정성과 지속성에 대한 평가	점
질적 지표	연수보고서의 질	제출한 보고서에 대한 평가	점	
	직능단체 기여도	직능단체 발전에 기여한 평가	점	
	연수 평가	연수과정에 대한 전문가 평가	점	
	교재 평가	인력양성 교재에 대한 전문가 평가	점	

질적인 지표는 사업안정성, 연수보고서의 질, 직능단체 기여도, 연수 평가, 교재 평가 등을 고려할 수 있다. 제출된 연수보고서의 질은 남북한이 별도로 혹은 교차하여 평가할 수 있는데, 기본적인 완성도를 기준으로 판단하면 될 것이다. 직능단체 기여도는 설문조사보다 전문가의 평가가 요구되는 것으로 사업 자체가 직능단체의 발전이나 구성원의 복지 개선은 물론 남북한 평화공존에 기여하는 것을 고려하여 판단하면 무리가 없을 것이다. 연수나 교재에 대한 판단도 남북 전문가들이 질적으로 접근하여 평가하고, 주기적으로 개선 방안을 도출할 필요가 있다.

【추진과제 6】 지방자치단체 간 인적자원개발(직업훈련) 강화 방안

1. 추진 배경

남북한 간 인적·물적인 교류협력에서 중앙정부의 역할이 중요하지만, 지방자치단체도 각각의 특성을 살려서 참여할 수 있는 여지가 많다. 이를 반영하여 남한의 17개 광역지방자치단체가 모두 북한과의 협력을 위한 법적·물적·제도적인 기반을 갖추고 있다. 법적인 장치로 17개 광역지방자치단체는 남북 교류협력에 관한 조례를 제정하였다. 1998년 강원도에서 남북강원도 교류협력위원회에 대한 조례를 시작으로, 2015년 세종특별자치시 남북교류협력에 관한 조례까지 모든 광역지방자치단체가 남북협력을 위한 조례를 갖고 있다(김상기·나용우, 2018: 23).

2018년 현재 광역지방자치단체의 북한 교류 인력 배치를 보면 강원도(19명), 서울특별시(15명), 인천광역시(9명), 경기도(7명) 등 북한과의 거리가 중요한 영향을 미쳐서 해당 지역이 북한과 접경하고 있거나 수도인 서울에 많은 편이다. 이 밖에도 광역지방자치단체 가운데 경상북도(5명)와 부산광역시(4명)를 제외하고 1~2명으로 적은 수의 인력을 배치하고 있다(김상기·나용우, 2018: 27). 광역지방자치단체별 담당인력의 배치와 다르게, 광역지방자치단체별로 축적된 남북교류협력기금은 2018년 말 기준으로 접경지역이 넓은 경기도(330억 원)와 강원도(141억 원)가 많은 편이다(김상기·나용우, 2018: 29~30).

광역지방자치단체는 남북협력을 위한 인프라를 바탕으로 농업 협력, 말라리아 예방사업, 일회성 이벤트까지 다양한 분야의 경제사회적인 협력사업을 추진하고 있다. 이에 비해 인적자원개발, 특히 직업교육훈련에 대한 협력이나 교류사업을 추진한 사례는 없는 실정이다. 이는 인적자원개발 혹은 직업교육

훈련 사업이 인적교류 혹은 이동의 자유와 일정한 수준에서 관련되어 있으며, 교육훈련을 위한 교육장 시설, 교재와 장비, 그리고 여건을 구비하는 것이 장기간 준비와 상당한 비용을 수반하여 보통 국가 간 교류의 마지막 단계로 이루어지기 때문으로 보인다.

그럼에도 불구하고 북한은 최근 17개 특수경제지대(특구/개발구)를 설치하는 등 경제개발에 대한 의지가 강하고, 특구에서 생산활동에 참여할 수 있는 인력을 확보하기 위한 인적자원개발(직업교육훈련) 필요성이 크다(김상기·나용우, 2018: 87~88). 그 이유는 특구에 광역지방자치단체와 연계된 기업이 투자할 경우에 투자기업의 생산성 제고를 위해 요구되는 인적자원개발이 병행되어야 성공 가능성이 높아지기 때문이다. 이와 함께 남북교류와 경제협력이 1회적인 이벤트성 행사가 아니라 양적·질적으로 확대되는 경우, 이를 담당하고 심화시키기 위해 인적자원개발이 전제되어야 한다. 예를 들어 통일딸기사업과 같은 농업 부문 협력에서 관련 사업을 수행할 인적자원개발(직업교육훈련)이 병행되면, 통일딸기사업의 지속적이고 효율적인 추진과 성공 가능성이 높아지게 된다.

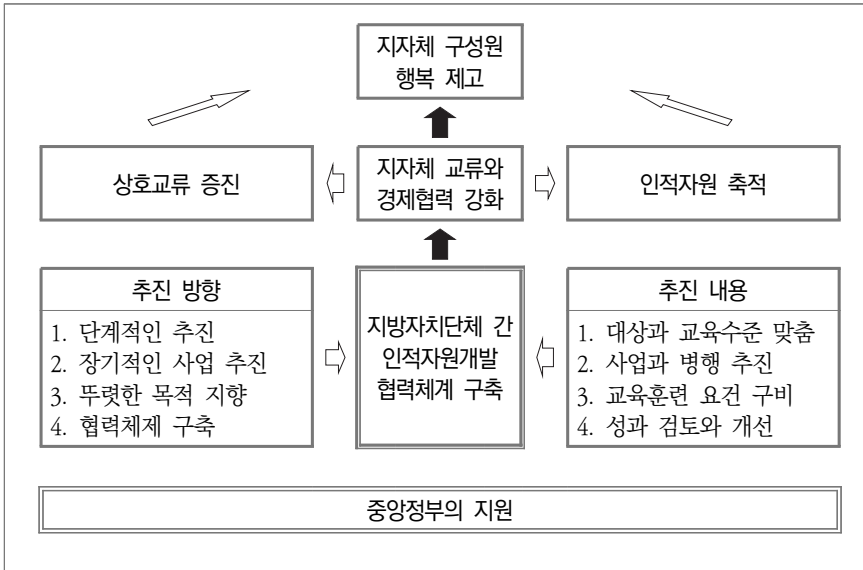
그러므로 인적자원개발사업은 지방자치단체가 북한과 개별적으로 혹은 다른 교류협력 사업과 병행하거나 부수적으로 추진해야 하며, 사업의 심화발전을 위한 필수적인 과제로 인식할 필요성이 크다(정유석, 2017).

2. 추진 방향

지방자치단체가 북한의 지방자치단체와 교류사업의 일환으로 인적자원개발사업을 추진할 때, 고려해야 할 추진 방향은 다음과 같이 요약된다. 먼저, 남북한 교류사업의 특징이라고 할 수 있는 단계적이고 점진적인 추진은 이

사업도 예외가 될 수 없다. 조금하게 인적자원개발에 대한 사업을 추진하는 것보다 조금 늦더라도 단계적이고 체계적인 접근이 요구된다. 인적자원개발 사업은 다른 사업과 함께 부수적으로 추진되어야 효과가 높은 사업이므로 이러한 특성도 고려해야 한다.

[그림 3-5] 지방자치단체 간 인적자원개발 체제 구축



둘째, 장기적인 안목과 방향을 가지고 인적자원개발사업을 추진해야 한다. 인적자원개발은 다른 사업보다 준비도 길고 내용이 복잡할 뿐만 아니라 성과도 간접적이고 더디게 나타나는 특징을 갖고 있으므로, 단기적인 성과를 기대하고 사업을 추진하게 될 경우 성과가 낮아 중간에 포기할 가능성이 높다. 그러므로 북한의 지방자치단체에도 투자 후 바로 생산품이 나오는 경제협력과의 차이를 잘 설명하고, 이를 바탕으로 장기적인 안목으로 사업을

추진해야 한다.

셋째, 남북 지방자치단체 간 인적자원개발 협력에서 사업 목적을 구체화하고 명확히 해야 한다. 이는 인적자원개발이 연계될 수 있는 분야가 많아 다양한 요구에 직면할 가능성이 높고, 이를 일부라도 충족시키려는 과정에서 사업의 본질이 흐려지고 성과도 불투명해질 가능성이 크기 때문이다. 특정 인적자원개발사업의 목적을 협소하게 잡고, 하나가 이루어지면 다른 목적을 갖는 추가적인 사업을 추진하는 등 구체적인 목적을 중심으로 단계적으로 추진해야 한다.

넷째, 지방자치단체 간 인적자원개발은 다른 부서나 중앙정부와 협력체계를 구축하여 추진해야 한다. 지방자치단체 내부에는 북한과의 교류협력을 추진하는 다른 부서의 전담인력이 있으며, 중앙 부서에도 남북 교류협력을 종합적으로 지원하고 통제하는 기관이 있다. 인적자원개발은 복합적인 과제로 다양한 측면에서 장애를 만날 수 있으므로 이러한 내외부 조직과의 협력이 필수적이다. 그러므로 사업추진 과정에서 내외부 조직과의 유기적인 협력체계를 구축하여 도움을 받을 수 있도록 해야 한다.

3. 추진 내용

지방자치단체 간 인적자원개발은 국가단위의 인적자원개발(직업훈련) 교류협력과는 사업주체의 차이뿐만 아니라, 사업의 규모나 분야의 집중도에서도 뚜렷한 차이가 있다. 국가사업은 남북한 교류협력의 일환으로 개성공단 등 북한 정부와의 협력사업을 기반으로 보다 다양한 수준과 분야의 인적자원개발사업을 추진한다. 남북한 지역 특수성을 반영한 지방자치단체 간 협력사업은 북한 지방자치단체에 개설된 경제특구 등 제한적인 분야에서 요구

되는 특정한 수준의 인적자원을 개발하는 것으로 사업이 제한되기 때문이다. 이를 고려하여 남북 지방자치단체 간 인적자원개발사업이 증점적으로 추진해야 할 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 교육훈련을 받을 교육대상자를 확정하고, 이들의 교육경험과 수준을 고려하여 맞춤형 교육훈련을 진행해야 한다. 북한은 남한과는 다른 교육제도를 채택하고 있으며, 이에 따라 보유하고 있는 지식이나 기능수준이 상이하 다. 특히 우리나라의 국민이나 지방자치단체가 투자한 기업에서 근무할 인력을 기업의 사업담당자가 직접 선발하지 못하는 경우가 많은 실정이다. 그러므로 이들에 대한 교육훈련을 위해 사전에 적절한 방법을 통해 교육과 기능수준을 세밀하게 확인할 필요가 있다. 교육훈련의 내용이 너무 쉽거나 어려우면 교육훈련의 성과가 크게 낮기 때문이다. 한편 우리나라 재직자 조사에서 향후 남북경제협력과 인력교류가 확대되면 제조 관련 단순종사원의 고용이 감소할 것으로 예상되었다(박천수 외, 2019: 139). 이는 향후 남북경제협력의 진전에 따라 제조관련 단순종사원으로 북한 인력의 활용이 매우 유용할 것임을 예측한 응답으로 보이는데, 제조업에서 활용할 수 있는 인력에 대한 인적자원개발 준비의 필요성을 제기한 것으로 해석된다.

둘째, 인적자원개발은 다른 사업과 병행하여 추진해야 성과 달성 가능성이 높다. 예를 들어 농업협력 사업을 추진하면 여기에 투입될 인력에 대한 직업교육훈련 사업을 부가하는 방식으로 사업을 진행한다. 처음에는 직접 사업담당자를 대상으로 교육훈련을 추진하고, 사업이 본궤도에 오를수록 교육훈련에 참여할 인력의 수도 늘어나게 된다. 그러나 다른 사업과의 병행 추진이 인적자원개발사업의 전제조건이라고 할 수는 없다. 북한의 지방자치단체에 요구되는 인적자원개발이 확인되면 단독으로 사업을 추진하면서 부가적인 사업을 개발할 수도 있기 때문이다. 예를 들어 남한의 강원도는 북한

의 강원도와 협력하여 접경지역에 통일경제특구를 설치하여 일자리 창출을 추진하고 있는데, 여기에 활용할 북한근로자에 대한 인적자원개발(직업교육 훈련) 사업을 추진할 수 있다.⁸⁴⁾

셋째, 적절한 교육훈련이 실시될 수 있도록 체계적인 준비가 요구되는데, 여기에는 북한의 인적자원개발이 시작되는 초기 단계이기 때문에 갖는 중요성도 고려해야 한다. 초기에 이루어지는 지방자치단체 간 인적자원개발 사업의 경우는 성과가 낮고, 향후 상당기간 인적자원개발사업의 동력을 잃기 쉽다. 다시 말해 초기에 이루어진 교육훈련을 이수하고 취업하지 못하거나 일자리 현장에서 활용성이 낮아 환영받지 못할 경우, 참여자가 감소하고 사업도 축소될 가능성이 높다. 그러므로 교육훈련의 분야와 추진 시기, 일정 등 기본적인 행정 사항은 물론 교육훈련 교재, 교강사, 훈련장비, 훈련생 거주시설 등 인적자원개발과 관련된 여러 요건이 적절하게 정비되어야 한다. 아울러 남북한 지방자치단체 인적자원개발사업도 중앙정부의 가이드라인 안에서 추진되어야 하므로 이를 고려해야 한다. 이와 함께 각종 장비와 시설을 구비하는 데 남북한 체제의 차이로 인한 많은 장애가 있을 수 있으므로 여러 제약을 전제로 사업이 추진되어야 한다.

넷째, 사업의 성과를 평가하고 개선할 수 있는 피드백 시스템이 구비되어야 한다. 인적자원개발을 추진하면 수요자가 교육훈련생과 교육훈련생 채용기업으로 나뉘는데, 여기에 협력 파트너인 북한 지방자치단체도 추가되어야 한다. 그러므로 피드백을 통한 개선을 추진하기 위한 접근도 교육훈련생과 채용기업, 그리고 북한의 지방자치단체로 구분하여 접근해야 한다.

향후 채용 예정 기업에는 현재 기업에서 요구하는 근로자의 역량을 집중적으로 파악하여 교육훈련과정에 반영할 수 있을 것이다. 이에 비해 북한 지방

84) <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2018/09/592181/>, 2020. 9. 20. 검색.

자치단체 담당자에게는 사업 전반에 대한 사항을 질문하고 응답을 분석하여 반영한다. 사업에 대한 전반적인 검토와 개선방안이 도출되면, 북한 지방자치단체와 검토하는 회의를 갖고 단계적으로 개선하는 것이 바람직할 것이다.

4. 성과지표

북한 지방자치단체와 협력하여 추진하는 인적자원개발사업의 성과지표는 양적인 지표와 질적인 지표로 구분할 수 있다.

양적인 지표는 투입요소인 개설 교육기관 수, 교육훈련과정 수, 개발된 교재 수, 장비와 보조교재 등에 투입된 예산 등이다. 산출요소로는 졸업생 수, 총교육 시간, 졸업생 만족도 총평균, 채용한 기업의 만족도 총평균, 북한 지방자치단체의 만족도 등이 있다. 총 교육시간이란 교육훈련생 1인당 교육시간을 도출한 연간 단위의 총합을 말한다. 만족도 수치는 설문조사를 통해 구할 수 있는데 용어의 선정에 유의해야 하며, 교육훈련생이 익숙지 않을 수 있으므로 사전교육 혹은 예비조사를 통해 정확한 응답 여부를 검토한 후 실시할 필요가 있다.

〈표 3-10〉 인적자원개발사업의 평가지표(안)

유형	지표명	설명	단위	
양적 지표	투입	개설 교육기관	개설한 교육기관 수	개
		교육과정 수	교육기관에 개설된 과정 수	개
		교재 수	신규 개발된 교재 수	개
		장비 등 비용	장비와 부교재 구입 비용	천 원

유형	지표명	설명	단위	
양적 지표	산출	졸업생 수	수료 학생 수	명
		교육시간	총교육 시간	시간
		졸업생 만족도	설문조사 결과 만족도 평균	점
		기업 만족도	설문조사 결과 만족도 평균	점
		지방자치단체 만족도	설문조사 결과 만족도 평균	점
질적 지표		사업의 안정성	안정성과 지속성에 대한 평가	점
		리더십	기관장 리더십 평가	점
		교육과정	교육과정에 대한 전문가 평가	점
		교재	교재에 대한 전문가 평가	점
		교육과정 적합도	교육과정에 대한 북한 전문가 평가	점

질적인 지표로는 사업의 안정성이나 지속성, 교육기관장의 리더십, 훈련 과정과 교재에 대한 종합평가, (북한 입장에서 본) 교육과정 적합도 등을 고려할 수 있다.

제4장

남북한 과학기술 인력교류협력 기본계획

- 제1절 과학기술 분야 인력교류협력 기본계획
추진 배경
- 제2절 비전과 전략
- 제3절 과학기술 분야 인력교류협력 추진
기본방향
- 제4절 과학기술 분야 인력교류 협력
추진과제(프로그램)
- 제5절 과학기술 분야 인력교류 추진 지원
및 개선방안

제4장 | 남북한 과학기술 인력교류협력 기본계획

제1절 과학기술 분야 인력교류협력 기본계획 추진 배경

1. 추진 배경

남북 교류 및 협력은 1980년대까지 거의 이루어지지 못하다가, 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일 번영을 위한 특별선언’을 발표하면서 활발해졌고, 남북 과학기술 분야의 교류도 함께 시작되었다. 노태우 정부에서도 과학기술, 사회적·경제적·문화적 측면에서 교류가 활성화되었으며, 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되었다. 특히 1991년 남북기본합의서 제16조는

“남과 북은 과학·기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.”

라고 명시함으로써 과학기술 분야를 포함한 다양한 분야의 인력교류를 중시하였다. 1991년에는 분단 이후 처음으로 남북한 및 해외 동포 과학기술자들이 참여하는 학술대회가 열렸으며, 다양한 분야로 과학기술협력이 확대되

었다. 한편 노태우 정부는 남북과학기술교류추진협의회를 구성하여 민간협력을 지원하였다.

김대중 정부 시절, 남북 정상역사적인 '6·15 남북 공동선언' 이후 다양한 교류가 적극적으로 이루어졌고, 남북 교역도 급증하였다. 과학기술 분야 남북 공동연구도 이루어져 경북대학교의 슈퍼옥수수, 국가 정보기술 표준 용어사전 편찬, 포항공대의 컴퓨터교사 양성, 한국화학연구원이 개발한 제초제에 대한 북한 성능시험이 개발 연구자에 의해 이루어졌으며, 생명공학 분야에서도 생물다양성 현황 조사, 우량옥수수 품종 현지 적응 시험, 인공 씨감자 대량 증식 기술, 자생식물 활용사업, 산림해충 방제 등 다양한 사업이 추진되었다.

2007년, 노무현 정부는 남북정상회담과 '10·4 선언'을 통해 과학기술인 양성사업, 과학기술협력센터 건설사업, 기상정보 교환 등의 협력을 확대하는데 북한과 합의하였다. 남북 정상 선언의 6번째 항에서 "남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화·예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다."라고 명시함으로써 과학기술 분야를 포함한 교류와 협력을 담았다. 이 과정에서 중국과 일본을 포함한 남북 정보기술 표준 용어사전을 ISO2382 기준으로 발간하였으며, 2005년에는 남북화학 세미나, 다국어 정보처리 국제학술회의가 중국에서 개최되었다. 2006년에 제2차 민족과학기술토론회가 평양에서 열렸고, 2007년에는 160여 명의 남북 과학기술자가 대거 참여하여 민족 화학학술토론회를 개최하였다. 이 밖에도 한국과학기술단체총연합회, 과학기술정책연구원, 대학 및 정부출연(연), 기타 민간단체 차원의 다양한 과학기술 협력이 추진된 바가 있다. 2007년, 10·4 선언 당시 과학기술협력센터 설치와 과학기술 인력양성이 남북 과학기술교류의 핵심 의제로 다루어져 총리급과

실무급 회의까지 이어졌으나 이후 후속 논의가 전혀 없었다는 점은 아쉬운 대목이다. 이 시기에 정부는 남북 과학기술협력 프로그램과 과제를 만들어 다양한 방식으로 지원하였다.

그러나 이명박 정부와 박근혜 정부를 거치면서 남북 교류협력은 단절되었으며, 5·24 조치로 남북 과학기술협력사업도 중단되었다가 문재인 정부 출범 이후 2018년 4월 27일 남북정상회담이 개최되어 종전선언과 평화체제 구축을 위한 <판문점 선언>에 합의하였다. 합의를 통해 남북 협력의 중요성을 강조하였고, 이후 다양한 협력을 추진하려고 시도하였다.

국가과학기술연구회와 산하 출연(연)의 남북 과학기술 국제교류는 더욱 활발하게 추진되거나 준비되고 있다. 25개 출연(연)이 속해 있는 국가과학기술연구회는 통일과학기술연구협의회 창립 및 지원, 남북 과학기술 공동연구의제 조사 및 북 전달, 백두산 화산 연구 및 천연물, 천문 연구를 위한 백두산 기지 건설을 북한 국가과학원에 제안, 화학, 풍력 등의 국제 과학기술 교류 참여 지원, 내외 전문가로 과학기술위원회 구성 및 월례 주제별 세미나, 남북과학기술협력센터 조성 사업 기획, 남북 과학기술인력 양성사업 기획, 남북 과학기술 현황조사 및 국제교류사업 지원 등을 추진해 왔다.

한국과학기술정보연구원은 북한 '발명공보' 분석, 발명과 특허 현황, 산업별 동향 분석, 북한의 강점기술 분석과 협력 분야 도출, 조선문 정보처리기술 국제학술회의, 북한과학기술정보 네트워크(www.nktech.net) 운영, 남북 과학기술용어 비교 조사 등의 사업을 추진해 왔고, 한국화학연구원은 북한 화학산업 실태조사, 기술동향 및 관련 기관 분석, 독일 과학기술 분야 협력 사례 연구 및 벤치마킹, 북한과의 국제화학세미나, 남북한 화학 분야 용어 비교 연구, 과학기술교육 및 인력양성 분야 협력 방안 기획을 진행하고 있다. 한국표준과학연구원은 북한 측정표준 현황조사 및 북한 국가표준체계

분석, 국제측정표준협력 세미나, 동아시아 측정표준기관장 회의 확대 개최를 추진해 왔고, 한국에너지기술연구원은 북한 풍력자원 조사 및 풍력발전단지 조성 보급 기획, 흑한 풍력발전기 등 남북 풍력 협력을 위한 국제세미나, 기타 풍력 블레이드 소재, 신재생에너지 협력 방안을 기획하고 있다.

한국생명공학연구원은 생물자원 및 생물다양성 조사, 산림 병해충 방제, 북한의 생물산업 조사, 중국 및 재일본 조선인 과학기술협회 등을 통한 간접적인 교류 활동을 하고 있으며, 한국지질자원연구원은 북한 광물자원 부존 및 개발 현황, 남북한 미래 전략 광물자원산업 육성방안을 수립하였다. 한국건설기술연구원/한국철도기술연구원은 북한 개방 시 인프라 건설 예측 및 비용 추산, 철도, 도로, 상하수도, 공공건물, 산업인프라, 남북 통합 철도망 및 대륙철도 연계 개발 기획을 추진하고 있다. 한국천문연구원은 남북한 천문용어집 발간 및 전통 천문학 연구, 남한 개발 광학현미경 남북 공동설치 및 운영방안 연구, 남북 공동 전파천문학 네트워크 설치 및 운영 기획, 중국 과학원 국가천문대, 북한 국가과학원 평양천문대 등과 협력 방안 마련, 백두산 과학기지 조성 기획에 참여하고 있다. 한국한의학연구원은 고려의학 체계 연구보고서, 남북의학 교류방안 기획 및 세미나 등을 개최해 왔다. 국가과학기술연구회가 지원하여 발족한 통일과학기술연구협의회는 2016년 9월 발족 이후 출연(연)의 남북 협력 담당자 혹은 전문가가 참여하는 자율적 협의체로서 최근 대학, 기업, 외부 전문가로 문호를 개방하고 분야별로 교류 현황 및 기획 의제 소통, 공동연구 의제 발굴, 상호협력을 추진하고 있다. 한편 국가기후환경회의는 북한 미세먼지, 대기오염 현황과 남한에 미치는 영향, 관련 기술 등에 대한 분석, 이슈 리포트, 동북아 대기오염 및 기후변화 협력 방안을 기획하는 등 다양한 분야에서 과학기술 분야 교류협력이 추진되거나 준비되고 있는 것은 매우 고무적인 일이다.

1990년대 이후 과학기술 분야의 교류협력은 과학기술혁신을 사회주의 공업 국가의 핵심 동력으로 삼고 있는 북한으로서도 매우 중요하게 여기고 있고, 기술혁신 기반의 제조국가로 성장해 온 남한에서도 북한의 자원과 인력을 활용한 남북 과학기술협력이 매우 중요한 의제가 되어 왔다. 하지만 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발 측면에서의 교류협력형태로는 제대로 나아가지 못했다. 대부분의 교류협력이 일회성이거나 행사성에 그치는 경우가 많았는데, 이는 인적교류 협력을 위한 중장기 필요성이나 계획이 부재했기 때문이다. 이와 같이 남북 교류사업이나 준비가 다양하게 추진되었으나 통합적 차원에서의 인력교류 및 개발 중장기 계획은 수립하지 못하였다.

2. 현황과 전망

북한은 구소련식 사회주의 과학기술혁명의 영향을 받아 광복 직후부터 과학기술 투자, 기술혁신, 과학기술 인재양성에 집중적인 노력을 기울였다. 광복 직후 북한의 고급 과학기술 인력은 10여 명에 불과하여 김일성은 1946년부터 자체 인재를 선발, 매년 300명씩 구소련에 유학을 보내면서 과학기술 분야 공부를 직접 권유했으며, 남한의 리승기(화학), 도상록(물리) 등 고급 과학기술자들을 집단으로 월북시켜 1952년에 설립한 국가과학원 연구와 운영을 주도하게 하였다. 실제 국가과학원 설립 당시 월북 과학기술자는 111명이었으며, 국가과학원의 최고 경영진의 80%, 차상위 리더의 60% 이상을 차지하는 등 북한 과학기술 연구를 이끌었다(강호제, 2016).

북한은 국가과학원의 원천기술 연구 지원과 동시에 공장 현장연구를 강조하면서 연구자, 기술자, 현장 노동자들의 소통과 현장 기술혁신을 지원하도록 했으며, 공장 기술자와 노동자의 집단적인 기술혁신을 촉진함으로써 집

단적 협업에 기반을 둔 기술혁신의 전통을 만들었다.

북한의 제1차 경제발전계획(1957~1960)의 핵심도 현장 기반 기술혁신이었으며, 과학연구 10개년 전망계획(1957~1966)을 별도로 수립하여 과학기술연구에 집중적으로 투자하였다. 제1차 경제발전계획의 성과와 과학연구 계획의 초기 성과를 바탕으로 1961년부터는 전면적 기술혁신을 더욱 강조하는 7개년 계획을 추진하였다.

그 결과, 남한이 한국과학기술연구원을 1966년에 설립하고 울산공단을 1967년에 착공하기 전에 북한은 이미 굴착기, 트랙터, 화물자동차, 오토바이, 만능 전자계산기, 불도저, 각막이식수술용 칼, 조선식 변압기, 전기기관차 등을 자체 생산하면서 영농기계화 및 금속, 화학, 기계 분야에서 상당한 기술혁신 성과를 창출하였다.

특히 화학 분야에서는 염화비닐, 합성고무, 무연탄 가스화, 갈섬유, 제철 공정뿐만 아니라 석탄 및 석회석에서 세계 최초로 합성섬유를 생산하는 세계 최대의 공장을 준공하였으며, 함흥에 국가과학원의 연구소들과 관련 교육기관, 화학 공장들을 집적시켜 화학 분야 연구, 교육, 혁신클러스터를 조성하였다. 이는 울산공단의 1/3 수준이지만, 마치 대덕연구단지과 울산공단을 합쳐 놓은 듯한 통합형 구조였다. 비날론 공장과 염화비닐 공장은 이후 통합하여 2·8 비날론 연합기업소로 확대 전환하였다.

급증하는 기술인재 수요에 대응하기 위해 기술인재양성사업을 강화하고 대학을 확충했으며, 전문학교, 일하면서 배우는 기술대학, 생산현장 기술학교, 혁신자 학교, 공장대학 등을 증설하면서 사회주의 공업 국가 미래 비전을 구축하였고, 이들이 기술혁신의 국가, 지역, 산업적 자산이 되었다.

이러한 기술혁신의 성과들은 협업적 기술혁신과 공장 단위 집단적 천리마 운동의 본질적 기반을 이루었으며, 주체과학과 주체사상의 명분과 근거를

제공하였다. 북한의 원료와 연료, 자체 기술, 인력을 통한 주체적인 과학기술혁신을 바탕으로 자립갱생 경제원칙으로 발전시켰으며, 정치와 국방 분야의 자주 자립, 사상에서의 주체로 나아가는 토대를 이룬 것이다.

1970년대를 거치면서 김일성은 종파 운동에 부딪혔고, 많은 과학기술자가 이에 참여하면서 이념적 고려를 크게 하지 않고 과학기술과 과학기술자를 지원했던 북한의 정책은 약화하였다. 동시에 과학기술자들에 대한 의식 교육, 주체사상 교육을 강화하였다. 이는 월북 및 초기 과학기술자들과는 달리 이념과 의식으로 무장한 과학기술자가 많아지는 계기가 되었으나, 한편으로는 과학기술혁신이 약화하는 상황을 초래하였다.

그런 가운데에도 여전히 핵심 기조는 자력갱생 주체과학과 현장기술자나 노동자에 의한 대중적이고 경쟁적인 기술혁신을 강조하였다. 1950년대와 1960년대 공장 천리마 운동 작업반 경쟁에 이어 기술혁신돌격대, 기술혁신청년돌격대, 자동화청년돌격대, 소년과학탐험대 등을 조직하여 경쟁을 시켰다. 1989년 말 북한에는 1,430개의 기술혁신청년돌격대와 수백 개의 자동화청년돌격대가 조직되어 있었다(강호제, 2016).

그러나 구소련의 붕괴로 인해 1990년 이후 상당 기간 고난의 행군을 거치고, 한편으로는 핵무장을 강화하는 동안 많은 공장이 멈추어 섰으며, 민간 과학기술 분야가 약화하는 상황에 직면하였다. 1990년대 초를 넘어가면서 산업가동률은 30% 이하로 급감하였고, 농작물의 생산량마저 1960년대의 절반 이하로 떨어졌다.

김일성 사후 김정일은 다시 사회주의 과학기술혁신을 강조하였다. 김정일은 폐쇄적 자력갱생으로 인한 주체과학의 문제점을 극복하고 경제침체에서 벗어나기 위해 선진과학 도입과 첨단과학기술 개발을 독려했다. 북한의 과학기술은 김일성 시대의 자체원료, 자체기술, 공업화, 현장협업 연구 등의

주체과학 원칙을 유지하면서도 개방형 첨단기술 개발의 중요성을 강조한 것이다. 실제 과학기술 분야에서 첨단연구는 상당히 확대되었으며, 김정은 시대에도 이어지는 기반을 제공했다.

김정은은 이를 이어받아 집권 초기부터 지식경제를 천명하면서 과학기술 체제의 지속적인 혁신과 첨단산업 육성, 과학기술자 사기진작 등을 적극적으로 추진하고 있다. 2012년에는 국가과학원 산하 연구개발체제를 첨단기술과 핵심기술 위주로 재편했으며, 제4차 과학기술발전 5개년 계획(2013~2017)에서도 먹는 문제와 에너지 문제 해결, 첨단기술 육성 분야를 특히 강조하였다. 특히 첨단기술 분야에서 산업 전반의 CNC(Computerized Numerical Control, 컴퓨터 수치 제어)화를 더욱 강화하고, 정보통신망 구축과 IT 산업 육성, 전자상거래 등을 추진하고 있다. 김정은의 과학기술정책은 북한의 산업현장과 민생수요를 반영하고 국제적 추세와도 일치한다는 점에서 더욱 합리적인 방향으로 발전한 것이라고 할 수 있다.

다만, 물자 부족으로 기간산업 지원이 위축되고, 폐쇄적 과학기술로 자생력이 부족하며, 투자와 이익산출의 선순환 구조가 정착하기 어렵다는 점에서 정책의 지속가능성이 취약한 상태이다. 김정은이 강조하는 지식경제는 국제적 고립 상황에서 발전할 수 없으므로 과학기술 분야에서의 대외개방과 협력을 확대하는 방향으로의 노력이 나타날 가능성이 크다. 최근에는 북한에 대기오염과 기후변화, 미세먼지 이슈도 나타나는 등 친환경 기술 수요가 커지고 있고, 전력을 적게 소모하는 저에너지 대량생산기술에 대한 수요도 있으며, 첨단기술에 대한 국제협력에도 관심이 많아 보인다.

따라서 북한이 과학기술혁신을 중시하고 과학기술 인재양성을 추진하는 등 남북 과학기술 분야의 인력교류와 인적자원개발 협력의 수요와 잠재적 가능성은 그 어느 때보다도 높다고 할 수 있다. 따라서 과학기술 분야 남북

교류협력을 확대하면서 인력교류와 인적자원개발 계획을 수립하고 전략적으로 대응하는 것은 현 시점에서 매우 중요하다. 물론 일방적이고 수혜적인 접근이 아니라, 북한과 남한의 강점을 연결하고 취약점을 보완하면서 상생하는 전략적 접근이 필요한 상황이다.

□ 남한 과학기술혁신시스템 한계 극복과 도전의 기회

남한은 1966년에 한국과학기술연구원을 설립하고 1971년에 카이스트(KAIST)를 설립하여, 자체 기술혁신 역량강화에 기반을 둔 수출 대기업 육성 중심의 한국식 모델로 제3차 산업혁명 시대에 선진국을 바짝 추격하였다. GDP 대비 국가 과학기술 투자비율은 세계 최고 수준에 이르렀고 조선, 반도체, 디스플레이, 핸드폰 분야 세계 1위로서 세계 시장을 점유하는 강국이 되었다.

그러나 재벌 대기업 중심의 양극화 경제구조는 중소기업의 혁신역량을 약화시켰으며, 해외 자원과 소재에 의존하는 제조업 구조, 추격형 기술혁신 구조로 인해 해외 경쟁력에 취약해지고 있다. 또한 새로운 신성장 동력을 확보하지 못해 장기적인 저성장 국면에 돌입한 상태에서 기후변화 심화와 ‘코로나 19’ 대유행, 제4차 산업혁명 대응 준비 부족이라는 도전적 이슈에 직면해 있기도 하다.

남북 과학기술 교류협력과 자원 및 소재 협력은 도전에 처한 한국 경제에 새로운 돌파구가 될 수 있다. 그것이 신북방·신남방 정책과 연계되어 확산한다면 신규 투자유치와 함께 다른 폭발력을 가지게 될 것이다. 과학기술 인력교류와 인적자원개발은 그 과정에서 매우 중요한 기반이 될 것이므로 남북한 수요와 강점 및 약점 분석에 기반을 둔 전략적 계획을 미리 수립하

는 것은 매우 시의적절한 시도이다.

본 제안은 남북과학기술 교류협력의 역사적 맥락, 북한 사회주의 공업 국가 핵심 축으로서의 과학기술혁신, 남한 경제모델의 한계 극복이라는 측면을 고려하여 과학기술 분야의 인력교류와 인적자원개발 계획의 초안 계획을 담고자 했다. 물론, 다른 분야의 남북 인력교류 및 인적자원개발 계획과 연계한 시너지 효과를 고려하여 수정·보완을 통해 완성해 가는 과정을 거칠 것이다.

제2절 비전과 전략

[그림 4-1] 과학기술 분야 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표



목표 1: 쌍방 수요 협력형 과학기술 인력교류 및 인적자원개발

남북 과학기술 인력교류와 인적자원개발은 1차적으로는 남한 및 북한의 수요와 상생협력에 기반을 두어야 한다. 북한은 최근 국제 제재 국면에서

자력갱생을 더욱 강조하고 있고, 석탄 가스화에 기반을 둔 탄소하나화학, 회망초 및 갈대 등의 자원을 활용한 소재 및 섬유 개발 등을 통한 산업 소재와 생활 소재 자력 개발에 박차를 가하고 있다. 또한 부족한 식량 증산을 위한 인비료, 칼륨비료 공장의 현대화 증설에 중점을 두고 있다. 산업과 농업 분야의 자동화와 현대화를 위한 CNC 첨단기술과 각종 기계 생산, 그리고 전력 소비를 줄이고 환경 파괴를 막기 위한 저전력 친환경 기술에도 투자를 확대하고 있다. 또한 에너지 생산을 위한 풍력, 태양광 분야에도 관심을 늘리고 있고, 그 밖에도 철도, 도로, 건축, 교통, 질병 예방 등의 분야에서도 대외협력을 원하고 있는 것으로 분석되고 있다.

북한의 과학기술혁신은 철저하게 자체 자원을 기반으로 자력기술, 첨단기술로 문제를 해결한다는 원칙을 가지고 있고, 연구와 교육, 혁신을 연계하여 공업화를 중시하는 실용정책을 펼치고 있다. 연구개발을 위한 지속적인 인재 공급, 연구 결과의 효과적인 공업화를 위해 연구시설, 교육기관, 제조 공장을 밀집시켜 클러스터를 형성하고 상호협력과 연계를 강조하고 있다. 이 과정에서 연구자와 현장기술자, 노동자의 협력적 기술혁신을 강조하고 있고, 전 국민을 대학 수준의 이공계 지식을 갖도록 교육한다는 방침을 갖고 있기도 하다. 기술혁신을 자동화 첨단화하는 소프트웨어 기술, 데이터 분석 기술 등도 상당한 수준에 이르고 있다고 평가되고 있다.

북한은 폐쇄적인 경제구조에도 불구하고 과학기술 분야에서의 국제협력에 관심이 높고, 중국, 독일, 호주 등과의 국제협력 및 공동연구도 늘어나고 있다. 이 과정에서 북한은 자체 자원을 보다 친환경적으로 활용하는 첨단기술, 대량생산 엔지니어링 기술, 생산현장의 효율성과 생산성을 높이는 다양한 혁신기술에 관심이 크며, 과학기술 인재 육성과 혁신역량 강화에도 많은 노력을 기울이고 있다.

남한과의 직접적인 교류협력이 제한적인 상황에서도 국제협력 방식의 남한 접촉 교류에는 적극성을 보이는 등 북한의 과학기술 분야 교류와 역량강화 수요는 적지 않다. 북한의 과학기술 수요를 계속 분석하고, 이를 바탕으로 과학기술 교류협력과 인력교류를 지속하면서 인적자원개발 협력을 확대하는 전략이 무엇보다 중요할 것이다.

즉 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발의 1차적 목표는 남한의 단기적 이익을 생각하기 전에 장기적으로 남한에 도움이 되면서 북한의 수요에 기반을 둔 과학기술 교류협력을 다양하게 늘리고, 인력교류 및 인적자원개발의 가능성과 기회를 만들어 내는 것이 되어야 할 것이다.

남한의 경우에도 북한과의 과학기술 협력은 한민족 동질성 회복을 넘어, 신북방 정책 추진을 위한 도약의 첫 단계로서의 의미가 크다. 그동안 다양한 형태로 교류협력 경험이 있는 백두산 화산 연구, 남북 자생식물 및 천연물 소재, 남과 북의 철도 연결 분야를 포함하여 최근 제3국을 통한 간접 교류의 주제가 되고 있는 탄소하나화학, 풍력에너지 연구 분야, 기후변화 대응, 미세먼지, 식수 문제 개선 등 국제적으로 당면한 이슈 해결에 함께 참여할 수 있는 분야 등은 협력의 문이 열리기만을 기다리고 있는 대표적인 분야에 해당한다.

올해 전 세계를 덮친 코로나19(COVID-19)로 인해 우리 정부는 '선도국가로 도약하는 대한민국으로의 대전환'을 위해 「한국판 뉴딜」 정책을 두 차례에 걸쳐 발표한 바 있다(2020. 7. 14., 1차 한국판 뉴딜 종합계획; 2020. 10. 13., 2차 지역균형 뉴딜 추진계획). 이는 우리 경제의 저성장·양극화 심화에 대응하여 경제 패러다임을 전환하고, 코로나 19 충격으로 인한 전례 없는 경기침체를 극복하기 위한 위기극복 전략을 제시한 중차대한 정책이다. 특히 지역균형 뉴딜정책은 전국 지방자치단체를 중심으로 전라남도의 해상풍력, 제주도의 신재생에너지 및 전기차, 대전의 AI 기반 지능형 도시 등 특화된

지역별 전략을 토대로 해당 분야 출연(연) 지역조직 등 공공기관과 연계하여 추진한다는 구상이다. 남과 북의 지방자치단체별 강점 분야를 연계한 파트너링 전략을 추진할 수 있다면 충분한 시너지 창출을 기대할 수 있는 부분이다. 즉 한국판 뉴딜정책을 과학기술을 매개로 한반도가 공동으로 추진하는 모습이다. 북한은 소프트웨어에 강점이 있고, 환경에도 관심이 많아 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜 분야에 모두 쌍방 협력 수요가 있다.

목표 2: 공동 프로젝트와 연결된 인력교류 및 인적자원개발

남북 과학기술 인력교류와 인적자원개발의 두 번째 목표는 남북 공동연구를 추진하고, 이 과정에서 상호 학습을 강화하는 것이다. 과학기술 분야의 남북 협력 사례들은 산림녹화와 병충해 방지, 농업 생산 증대, 철도와 도로 인프라 확충, 풍력 등 에너지 협력, 표준, 자원조사 및 활용기술, 화학 분야 협력 기술 등 다양한 분야에서 교류협력이 있었다. 이 중 일부는 공동연구 프로젝트 형태로 발전하다가 중단되기도 했고, 국제기구의 지원과 협력을 통한 프로젝트로 이어지기도 했다. 국가과학기술연구회와 출연(연), 대학, 지방자치단체, 민간단체들은 북한과 협력할 수 있는 의제들을 지속해서 발굴하고 있고, 실제 제안도 하고 있다.

국가과학기술연구회는 출연(연) 연구자들로부터 수시로 자발적 의제를 모아 비상설 자문기구인 남북과학기술협력위원회⁸⁵⁾를 통해 협력 가능성과 향후 추진 방안을 검토하고 있다. 출연(연) 제안 의제가 2015년 27건 수준에서 2019년 53건으로 증가한 것을 통해 출연(연)의 관심도 또한 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

85) 남북과학기술협력위원회는 출연(연) 남북과학기술협력 현안을 총괄 모니터링·지원하기 위해 2019년 국가과학기술연구회 내에 설치된 자문기구로, 주요 출연(연) 부원장과 민간위원 등 10명 내외로 구성되어 있다.

한편 북한은 과학기술 자립과 경제기여 정책으로 과학기술자의 역량 강화 및 생산현장 수요기술 확보를 위해 과학자의 국제 활동을 적극적으로 유도하고 있다. 자동차 내연기관, 지능형 건축설계 및 내진 구조설계, GPS·GIS·RS 기술 도입형 철도 기술 분야 강연자 초빙 사례가 파악되고 있으며, 그 밖에도 백두산 화산 분화 탐사 및 지진 예측 분야, 인공지능(AI), 빅데이터, 차세대 이동통신 및 글로벌 ICT 표준 분야, 신재생에너지 분야 등 다양한 기술 분야에서의 기술적 역량 강화 수요가 지속해서 발생하고 있는 것으로 파악된다.

남북의 미세먼지, 대기오염, 기후변화는 상호 영향을 미치고 있고, 이를 줄이거나 공동으로 대응할 이슈는 많다. 국가기후환경회의도 이에 대한 의제 기획을 하고 있고, 관련 출연(연)의 협력이 필요하다. 국가과학기술연구회는 백두산 화산 폭발에 대한 대응과 백두산의 천연물 연구, 천문 연구 등에 대한 공동연구센터를 제안하기도 했다. <판문점 선언> 이후 지방자치단체장이 북한을 방문했을 때 북한에서는 지역별 과학기술협력을 제안했으나, 과학기술 분야 협력에 대한 이해와 준비가 부족한 지방자치단체장들은 이에 대응을 잘하지 못했다. 북한에서는 남한의 지역별 특성과 과학기술 역량을 분석하고 구체적인 특성별 협력 방안을 제안한 것이다. 최근 코로나 19 위기에 진단 장비와 방역 관련 협력을 남한이 제안하기도 했으며, 향후 이와 관련한 인력이 많이 필요한 상황이다.

현재로서는 쉽지 않은 일이지만 남북이 과학기술 분야 상호협력을 원하고 있고, 제재 국면이 풀리면 본격화할 가능성이 크다. 과학기술 분야별로 혹은 문제해결 분야별·지역별로 의제를 준비하고, 지속적으로 제안을 하고 보완을 하는 것은 의미가 있다. 이러한 현안 해결 공동연구 프로젝트는 제재 국면에서나 이후 상황이 좋아지면 국제협력 형태로도 이루어질 가능성이 크므로 이에 대한 대비도 필요해 보인다.

목표 3: 시스템 전환을 위한 과학기술 인력교류와 인적자원개발

남북이 기구축한 과학기술혁신시스템의 개선과 현안 애로사항 해결을 위한 인력교류와 인적자원개발에서 더 나아가 기존 시스템 자체를 혁신적으로 전환하는 협력 준비가 필요하다. 독일처럼 서독의 시스템을 동독에 일방적으로 이전하는 형태는 바람직하지 않을 것이다. 남한의 시스템 자체도 그동안 성장모델의 한계를 극복하는 혁신 전환의 필요성을 느끼고 있고, 북한이 일방적인 흡수형 시스템 이전을 원하지도 않을 것이기 때문이다.

이미 남한은 코로나 19에 대응하는 과정에서 신종 감염병 대응 보건의로 시스템의 혁신 필요성을 느끼고 있고, 기본소득과 전 국민 고용보험 논쟁을 벌이고 있다. 재벌 대기업을 중심으로 하는 한국 경제모델은 이미 장기 저성장 국면에 처해 있고 신성장동력, 고부가가치 신산업, 혁신형 중소기업 및 신생 스타트업의 성장에 장벽이 많이 있다. 정부의 혁신성장과 포용성장, 이를 통합하는 혁신적 포용성장의 담론은 기존 시스템의 혁신을 전제로 하는 것이다. 소규모 과제 경쟁형 연구의 빠른 추격형 기술혁신에 머물러 있는 남한의 연구개발 시스템은 도전적이고 창의적인 선도형 연구혁신 체제로의 전환 필요성에 대한 공감의 커지고 있다. 산업지원 혹은 국가 수요의 거대 공공연구에 치우쳐 있는 연구개발 분야가 신종 감염병, 기후변화, 미세 플라스틱, 미세먼지 등의 다양한 사회문제 해결 분야로 급속히 확대되고 있고, 기존의 기술 공급적 관점의 연구개발이 문제해결형 관점의 융합형 연구혁신 체제로 이동하고 있는 중이다.

북한은 사회주의 공업 국가의 기치를 내걸고 1950~1960년대에 상당한 수준의 기술혁신을 이루어 냈지만, 주체사상 교육의 강화와 폐쇄형 연구개발, 구소련의 붕괴로 인해 극도의 어려움을 겪었으며, 체제를 유지하기 위한 군비 증강과 핵무기 개발로 인해 첨단기술과 대외 개방형 과학기술혁신체제

로의 전환 의도는 국제적 제재 국면에서 한계에 부딪혀 있다. 비핵화와 평화 협정에 성공하는 경우 북한의 핵무기 및 군사 분야 개발 인프라와 역량은 상당 부분 민간기술로의 역량 전환을 해야 하는 상황이기도 하다.

즉 남북 모두 기존 시스템의 한계를 극복할 새로운 시스템이 필요하고, 이 과정에서 남북이 협력적으로 새로운 시스템을 설계한다면 한반도 과학기술혁신시스템의 신모델을 창출할 수 있을 것이다. 그러나 이것은 최소 20~30년 앞을 내다보면서 장기적인 전환적 혁신정책, 전환적 사회혁신을 함께 추진할 때 가능하다. 따라서 장기적인 신모델을 상정하고 백캐스팅 방식과 시나리오 기획을 통해 지금부터 시스템 전환의 의제와 사업들을 발굴하고 함께 추진할 준비를 하는 것이 중요하다. 이것을 추동할 인력교류와 미래인재의 양성이 절대적으로 요구되고 있다는 것을 공감해야 하고, 이를 중요한 목표로 설정하고 전략적으로 추진해야 할 것이다.

과학기술 분야의 인력교류와 인적자원개발은 이러한 남북한 쌍방 수요 대응형 협력, 공동 프로젝트 기반 교류협력, 시스템 전환 협력의 목표를 어떻게 달성할 것인가 하는 전략과 추진 의제들을 체계적으로 준비하는 데 초점을 맞추어야 한다. 이러한 것들이 다 모이면 과학기술 분야 협력의 비전이 되고, 동시에 한반도에 새로운 과학기술혁신시스템을 구축하는 것이 될 것이다. 그리고 그 시스템은 통일로 나아가는 과정에서 다양한 변이 과정을 거치며 진화할 수 있도록 유연하게 설계하는 것이 중요하다.

제3절 과학기술 분야 인력교류협력 추진 기본방향

1. 기본방향

[기본방향 1] 합의 기반 단계적 접근

남북의 인력교류와 인적자원개발은 합의와 존중이라는 신뢰 기반 위에서 추진되어야 한다. 대외적으로 남한은 북한에 견줄 수 없는 경제성장과 더불어 선진국 수준의 물질적 기반을 이루었다. 그러나 북한은 내부 자원과 기술 혁신, 실용적 공업화에 근거한 자력갱생의 계획경제모델을 구축하였다. 글로벌 기준으로는 비교하기 어려운 나뭇의 특성을 갖고 있다. 북한은 물론 식량난과 경제적 어려움으로 인해 체제 유지와 미래 생존의 갈림길에서 비핵화 및 한반도 평화에 대한 복잡한 함수를 보인다. 그러나 동독처럼 서독에 일방적으로 투항하고 서독의 시스템을 이식하는 방식의 접근은 실질적으로 어렵다. 물질적으로는 가난하지만, 자력갱생의 자존감과 자부심은 대단히 큰 편이다. 이에 시혜적 방식이나 흡수적 방식의 교류협력이 실질적인 효과를 기대하기 어려운 이유이기도 하다.

상대편의 특성을 이해하고 존중하면서 조심스럽게 단계적인 교류협력의 길로 들어서야 한다. 과학기술혁신의 모델도 매우 다르므로 어느 한쪽의 시스템을 이식하는 것은 효과가 크지 않다. 서로의 강점을 연결하여 시너지를 창출할 수 있는 방향으로 원칙을 정하는 것이 중요하다. 합의하고 존중하는 만큼 협력의 진전이 일어날 것이다.

과학기술 분야의 인력교류와 인적자원개발은 협력 수준과 방식의 진전에 따라 단계적으로 이루어져야 한다. 다양한 이해관계자들이 경쟁적 협력을

추진하고, 그것이 일회성 혹은 행사나 과시용 목적으로 나아갈 때 또다시 단절과 분절의 어려움을 경험할 수 있다.

더디게 가더라도 분야별·지역별 과학기술 협력 의제들을 모아 내고 제재 국면, 해제 국면, 협력 국면, 통일 국면으로 이어지는 단계적 방안들을 체계화하며, 진화의 과정을 상호협력으로 밟아 나갈 때 인력교류와 인적자원개발의 효과는 더욱 커질 것이다.

[기본방향 2] 통합적 접근

과학기술 분야 교류협력 과정에서 정부가 주도하는 하향식과 민간이 주도하는 상향식이 충돌할 수도 있고 조화를 이룰 수도 있다. 정부와 민간을 대표하는 조직과 단체들이 중요한 임무를 수행하는 것이 중요하다. 독일은 상황이 다르기는 하지만 서독의 공공연구기관들이 통일 과정에서의 협력과 통일 이후의 지역기반 독일혁신시스템을 구축하는 데 큰 역할을 하였다. 이공계와 인문사회계를 아우르는 연구회와 지방자치단체 및 지역을 대표하는 조직들이 중요한 임무를 수행한 것이다.

남한은 과학기술 분야 공공연구기관들이 각개 약진 형태로 협력을 추진하는 경향이 있고, 최근 자율적 협의체와 국가과학기술연구회에서 다양한 통합적 노력을 기울이고 있는 형국이다. 또한 국가과학기술연구회는 지역혁신 추진단을 구성하여 지역혁신을 지원하기 위한 60여 개 출연(연) 지역조직의 역할도 확대하면서 지방자치단체와의 연결고리를 만들고 있다. 그리고 경제·인문사회연구회와의 협력 채널과 방안도 세우고 있다. 국가과학기술연구회와 경제·인문사회연구회는 지금보다 협력을 체계화하고 지방자치단체와의 연결고리를 강화함으로써 남북 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발

을 통합적으로 추진할 필요가 있다. 북한은 국가과학원이 이러한 임무를 맡을 가능성이 크고, 다양한 제안을 해 올 가능성도 있다. 그 경우를 대비해서라도 체계적인 통합적 준비가 필요하다.

[기본방향 3] 시스템 전환 전략적 접근

남북 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발의 목표가 시스템 전환을 통한 한반도 통합적 과학기술혁신시스템을 구축하는 것을 강조할 때, 이것을 지속적이고 전략적으로 추진할 역량과 접근방법이 필요하다. 2개 연구회 산하 핵심 기관을 두뇌집단으로 지정하여 책임 역할을 맡기거나, 별도의 싱크탱크 역량을 구축하는 것을 통해 더 전략적으로 시스템 전환을 추진하는 것이 요구된다.

2. 과학기술 인력교류협력 기본 합의문

먼저, 제1조는 남북 교류협력은 상호 호혜성이 중요하며, 분산적이지 않고 통합적인 접근을 단계적으로 하고, 궁극적으로는 남북 각자가 구축한 과학기술혁신시스템을 통합·혁신하는 것이 중요하다는 것을 제시한 것이다. 제2조는 남북 교류협력의 비전을 통합적 한반도 과학기술혁신시스템을 구축하는 것으로 하고, 수요맞춤형 협력, 공동연구, 시스템 전환 협력을 주요한 전략으로 하여 인력교류와 인적자원개발사업을 추진하면 효과가 있을 것으로 판단하여 제시한 것이다.

과학기술 분야 인력교류 및 인적자원개발 협정문(안)

남과 북은 상호 존중과 신뢰의 기반 위에 한반도 평화 정착과 과학기술혁신을 통한 상호 발전을 위해 다음과 같이 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 추진한다.

• 제1조(과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발의 원칙과 방향)

남과 북은 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 추진하는 데 있어 상호 합의와 존중, 단계적이고 통합적인 방식의 접근을 원칙으로 하며, 최종적으로는 한반도 평화와 공동번영을 담보할 수 있는 협력적 한반도 과학기술혁신시스템을 추진한다.

• 제2조(비전과 목표)

남과 북은 협력 기반 한반도 신과학기술혁신시스템을 구축하여 세계적인 경쟁력을 갖추는 것을 비전으로 수요맞춤형 협력, 공동 프로젝트 연결 협력, 시스템 전환을 위한 협력을 추진하는 것을 목표로 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발사업을 공동으로 추진한다.

• 제3조(추진체계)

남과 북은 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 위한 책임 기관을 지정하거나 별도의 기구를 설치하여 각호의 사항을 포함한 업무를 수행 지원한다.

- ① 제4조 핵심 협력과제
- ② 공동연구센터 설립 및 지속 운영
- ③ 과학기술 협력 분야 및 협력 주체 선정
- ④ 인력교류와 인적자원개발 운영을 위한 합의
- ⑤ 그 외 남과 북의 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 촉진하는 사업 기획

• 제4조(핵심 협력과제)

핵심 협력과제는 다음 각항과 같다.

- ① 분야별 협력 수요 발굴 체계를 구축하기 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
 1. 남과 북의 과학기술협력 수요 분야 정기 발굴 및 남북 간 의사 교환
 2. 제1호에서 발굴된 수요중심 연구계획 합의
 3. 국제학술세미나, 워크숍 등 공동개최
 4. 그 외 남과 북의 과학기술협력을 위한 정보 교환
- ② 인력교류 및 인적자원개발을 위한 인프라를 구축하기 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
 1. 공동연구센터 설치 및 운영
 2. 남과 북의 과학기술 DB 및 학술논문 등이 탑재된 온라인 홈페이지 공동 구축
 3. 남과 북의 연구자 파견 및 교환 프로그램
- ③ 강점기반 과학기술혁신 연구협력 프로젝트를 수행하기 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
 1. 광물자원, 건설, 철도, 화학 등 분야별 과학기술 용어통일 사전편찬 및 온라인

인 DB 구축

2. 백두산 화산, 천연물 자원, 광물자원, 대륙철도기술 등 연구단 구성 및 연구 수행
3. 제1항 제1호에서 발굴된 수요 분야 연구 기획
4. 그 외 당국 간 합의된 관련 연구 수행
- ④ 국제사회 문제해결 공동대응 및 참여를 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
 1. 기후변화 대응, 미세먼지, 식수 개선, 산림녹화 등 사업 수행을 위한 국제기구와의 협력
 2. 제1호를 수행하기 위한 국제공동연구단 구성
 3. 국제기구와의 공동워크숍 개최
- ⑤ 지역별 과학기술 분야 협력을 추진하기 위해 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 남과 북의 지역(도시) 간 하나의 과학기술 분야를 선정 및 자매결연
 2. 남과 북의 산·학·연 및 지자체 간 협의체 구성
 3. 제2호에서 구성된 협의체 중심으로 지역주민 간 연구 교류, 교육 등 정보교환 추진
- ⑥ 국제투자 유치 및 협력 프로그램을 추진하기 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
 1. 남과 북의 지속가능개발목표(SDGs) 이행을 위한 인력교류 프로그램 운영
 2. 분야별 특화된 경제개발구 추진을 위한 사업기획

• 제5조(기타 과제)

제4조의 핵심협력 과제 이외의 협력 가능한 과학기술 분야는 상호 협의하에 추진한다.

• 제6조(예산)

제4조 업무수행을 위해 남과 북에서 각각 재원을 확보하여 사용하고, 불가피하게 공동으로 재원을 사용해야 할 시 서로 합의에 의해 재원을 부담할 국가를 정한다.

• 제7조(규정)

남과 북에서 지정된 책임기관이나 별도의 기구에서 정하는 운영규칙 또는 상호 합의에 의해 정한다.

• 제8조(유효기간)

이 협정문은 남과 북이 각자 국내에서 국제법상 지위를 획득하는 날로부터 5년간 유효하며 양측의 협의로 연장할 수 있다.

제3조는 핵심 협력 과제를 별도의 호(號)로 정리하고 추가로 공동센터, 협력주체 선정 등을 적시함으로써 추진체계를 효과적으로 구축하고자 한 것이다. 제4조는 지금까지 어떤 형태로든 교류가 있었거나 교류를 준비 중인 분야, 남북 상호협력 수요가 예상되는 분야, 국제기구와의 협력 가능성 분야 등을 핵심 협력 사업으로 선정하여 이상적인 교류협력보다는 실질적이고 상호 필요한 분야의 교류협력 실시를 목적으로 한 조항이다. 제6조는 국제 제재 국면에서 남한이 북에 공동연구나 협력 자금을 지원하는 것이 어려워짐에 따라 상호 공동의제를 발굴하되, 상호 매칭으로 추진하면서 상황에 따라 남쪽에서 분담할 수 있는 가능성을 포함하여 지속적인 교류협력의 가능성을 마련하였다.

제4절 과학기술 분야 인력교류 협력 추진과제(프로그램)

[추진과제 1] 분야별 협력수요 발굴 협력체계 구축

남북한이 협력을 필요로 하는 수요를 과학기술 분야별로 지속해서 발굴하기 위해 분야별 학술세미나, 다양한 형태의 워크숍 및 회의, 공동 탐방 프로그램을 조직하여 정례적으로 추진해야 할 것이다. 오프라인 미팅 및 중간 연결 조직을 통해 각자 필요한 정보를 제공하여 학술 협력과 공동연구 분야를 발굴하고, 이를 구체화할 수 있는 아이디어까지 답아 수요를 분석 정리하는 체계까지 갖출 필요가 있다.

현 상황에서 중간 매개 조직은 제3의 민간기관이 될 수도 있고 국제기구의 지원을 받을 수도 있으나, 남북 당국 간의 공식적인 합의와 지원 없이 제3국

또는 제3기관을 통한 간접 소통으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 남과 북의 과학기술계가 주기적 또는 정기적으로 소통할 수 있도록 당국 간의 승인과 협약은 과학기술 협력수요 발굴과 확대를 위한 최소한의 장치가 될 것이다.

1. 추진 배경

분단 이후 과학기술을 기반으로 한 남과 북의 교류는 1991년 8월 중국에서의 남북 과학기술자 학술대회가 시작이라고 할 수 있다. 이는 같은 해 12월에 서명되고, 다음 해 2월에 공식 발효된 '남북기본합의서'에서의 과학기술 교류 관련 내용으로 발전하게 된 출발점이기도 했다. 그 후 2006년까지 공동연구로 이어져 왔으나 남북관계 경색으로 인해 충분히 지속하지는 못했으며, 한국과학기술단체총연합회, 과학기술정책연구원, 일부 출연(연) 등 민간단체에서 이따금 추진했던 국제학술세미나가 남북 과학기술 인력교류의 명맥을 이어 온 정도이다.

과학기술 인력교류에 대한 남북의 공식적 논의 의제는 2007년 남북정상 회담 이후 총리급 회담에서 과학기술 인력양성 추진 등이 합의문에 담겨 대두되었으나, 이후 지금까지 다시 논의된 적은 없고 과학기술계의 공식적인 채널 또한 부재하다. 남북 과학기술 인력교류의 원활한 추진을 위해서는 기본적으로 남북의 수요를 기반으로 이루어져야 한다. 그러나 폐쇄적인 북한의 특성상 북이 원하는 수요가 정확히 무엇인지 정보수집이 어려워 북한의 언론매체, 문헌조사, 그리고 중국, 일본 재외교포를 통해 입수한 의견 등으로 파악하기에는 한계가 있어 남북이 공식적으로 수요를 논의할 수 있는 채널과 체계가 필요하다.

분야별 협력수요 발굴 협력체계를 우선 공식적으로 구축하여 물리적으로 남북이 교류를 시작하고 주기적으로 의제를 발굴하여 양국의 정보를 교환해야 한다.

2. 추진 방향

과학기술정보통신부 산하 국가과학기술연구회는 국내 과학기술 정부출연 연구기관을 대표하는 기관으로 정부의 정책 방향을 원활하게 실행으로 옮길 수 있는 공공기관인 동시에, 실제로 교류 시에는 정부 당국으로서의 부담에서 벗어날 수 있는 제도적인 장치가 될 수 있다. 국가과학기술연구회는 북한의 국가과학원과 상대가 되는 창구로서 과학기술계의 목소리를 주고받는 임무를 수행하는 데에도 적합하다.

남한의 국가과학기술연구회와 북한의 국가과학원이 남북관계 당국 승인 하에 정보교류를 공식화할 수 있는 MOU를 체결하여 주기적인 의제 발굴 및 교환, 학술교류를 추진할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 국가과학기술연구회는 매년 남한의 수요를 조사하여 북측에 전달했고, 최근에는 국가과학원에 서신을 보내 관련 내용을 북측에 전달하기도 했다. 발굴된 수요는 남북 대표기관 간 회의를 통해 학술대회 개최를 논의하고 공동연구로까지 이어지도록 공식적인 기구를 조직하여 소통을 정례화하는 방향으로 추진되어야 한다. 이러한 기구를 토대로 본격 과학기술 교류의 근간이 되는 통계와 지표 분야, 용어 비교 연구 등 가장 기본적으로 필요한 협력수요를 해결해 나가는 방향을 구상할 수 있다.

3. 추진 내용

(1) 南(남) 국가과학기술연구회 - 北(북) 국가과학원 MOU 체결

과학기술정보통신부 산하 국가과학기술연구회는 25개 출연(연)을 지원 육성하는 기관이며, 북한에서 이와 유사한 기관으로 국가과학원이 있다. 과학기술 연구회 체계는 1999년 기초·산업·공공기술연구회 체제 출범이후 지금은 국가과학기술연구회로 단일화되었다. 1966년 설립된 KIST를 시작으로 지금은 전자통신연구원, 항공우주연구원, 원자력연구원, 기계연구원, 표준과학연구원, 화학연구원 등 25개 출연(연)이 운영되고 있으며, 총운영 예산은 연간 5조 원 규모이고, 인력 규모는 2만여 명 수준으로 국가적 지식자산이라 할 수 있다.

북한의 국가과학원은 1952년 당시 전쟁으로 파괴된 산업 재건과 북한 과학기술사업의 종합관리기관으로서의 역할을 수행하기 위해 9개 연구소와 45개 연구실로 설립되어 과학기술 연구 총괄, 선진국과의 과학기술 교류 추진, 고급 과학기술 인력양성 등의 주요 임무를 맡고 있다. 지금은 과학기술문헌정보센터, 조선과학상사, 은정무역상사, 연료연구소, 순금연구소, 유리공학연구소 등을 포함한 34개 직속기관과 은정분원, 생물공학분원, 건설건재분원, 석탄과학분원, 수산과학분원, 경공업과학분원, 철도과학분원, 수리해양과학분원, 함흥분원 등 9개 분원이 운영되고 있다(최현규·강영실, 2017).

[국가과학원 주요 연혁]

- ▶ (1952년) 과학원 창립(설립 당시 9개 연구소, 45개 연구실)
- ▶ (1993년) 과학원을 국가과학원으로 개칭
- ▶ (1998년) 국가과학원 및 국가과학기술위원회*(과학행정 업무) 통합
* 국가과학기술위원회: 과학기술 정책수립 및 대외협력 업무 담당
- ▶ (2009년) 국가과학기술위원회를 국가과학원에서 분리

남북관계 당국 승인하에 국가과학기술연구회와 국가과학원 간 다음과 같은 내용을 포함하는 포괄적 MOU를 체결한다면, 지금 상황에서의 남북 간 과학기술 협력수요 발굴뿐만 아니라 앞으로 남북 간 과학기술 격차를 줄이고, 한반도 통일을 준비하는 공식 협의기구까지 내다볼 수 있는 체계를 자연스럽게 갖추게 될 것이다.

[국가과학기술연구회 - 국가과학원 간 MOU 주요 내용(안)]

- ▶ 과학기술 관련 협력 의제 정기 조사와 교환
- ▶ 과학기술 인력교류를 위한 공식적인 학술세미나 정례화 개최
- ▶ 남북과학기술협력기구 설치
- ▶ 인력교류 합의 등

위 협정(안)의 내용과 같이 남북 과학기술협력 기구를 우선 설치하고, 남북 과학기술 협력 의제를 매년 조사하여 북측과 남측의 수요를 교환하며, 쌍방의 수요를 매칭하여 이를 기반으로 공식적인 학술세미나를 분야별로 개최하고, 연말이나 격년으로 종합포럼을 개최하여 과학기술 전체 분야에서 남북 과학기술자 간 교류가 가능하도록 할 수 있을 것이다. 향후 종합포럼은 남북 공동 학술지 창간 등으로 연계해 확대할 수도 있고, 남북 인력교류에 대한 합의사항을 구체화하여 연구자 교류를 더욱 가시화할 수도 있을 것이다.

(2) 제3국 및 제3기관을 활용한 인력양성과 교류 활성화

남북 과학기술협력협정 체결을 통한 당국 간 교류 승인 이후 공식적인 학술세미나를 정례화하여 개최하는 것 이외에도, 현행처럼 이루어지고 있는 제3국을 통한 민간 교류협력 또한 더욱 정기적으로 활성화할 필요가 있다. 남북의

연구자는 밀접한 교류를 통해 이념을 넘어 학문과 기술을 적극 논의할 수 있고, 양자 간에 그간의 연구 성과를 가감 없이 표현할 수 있는 계기가 될 수도 있기 때문에 상호 신뢰도 구축 차원에서 반드시 확대·유지가 필요한 교류 형태이다. 독일, 중국, 일본 등에서 지금까지 교류의 중개자로서 노하우가 축적되어 있는 역량 있는 기관이나 재외동포의 도움 또한 충분히 활용할 수 있다.

국가과학기술연구회 소관 출연(연)의 경우 전통의학, 농업, 산림, 에너지 등의 분야를 대상으로 주로 제3국을 통해 드물게 연구자 간 교류를 추진해 왔으며, 1991~2015년 기간 동안 9건이 진행된 것으로 알려져 있다. 남북관계 경색으로 주춤하다가 2017년 화학분야 세미나를 시작으로 출연(연) 남북과학기술 교류가 재개되었고, 지금까지 6회에 걸쳐 개최된 바 있다. 국가과학기술연구회는 학술세미나 지원사업을 추진하고 있으며, 지금 당면한 코로나19 위기를 극복한 이후에 더욱 활발히 지원하기 위해 인공지능(AI), 반도체, 자율주행차, 이차 전지 등 첨단기술 분야로 확장하고자 하는 분위기도 조성하고 있다.

〈표 4-1〉 국가과학기술연구회 소관 출연(연) 남북 학술세미나 개최 현황

개최 기간	장소	참여 출연(연)	개최 분야	북한 참석기관 (복측 인원)	총참여 인원 (명)
2017. 12.19.~12.20.	중국 (연길)	한국화학 연구원	석탄화학 (탄소하나화학)	국가과학원, 민과협 (6명)	11
2019. 6.12.~6.14.	중국 (연길)	한국화학 연구원	석탄화학 (탄소하나화학)	국가과학원, 민과협 (6명)	20
2019. 7.30.~8.2.	중국 (연길)	한국표준과학 연구원	물리측정표준	조선중앙계량연구소, 민과협 (6명)	40

개최 기간	장소	참여 출연(연)	개최 분야	북한 참석기관 (복측 인원)	총참여 인원 (명)
2019. 8.7.~8.9.	중국 (장춘)	KISTI, ETRI, 한국지질자원 연구원	언어자원, 지하자원, 지식자원	국가과학원, 중앙과학기술통보사, 민과협 등 (13명)	30
2019. 8.27.~8.30.	일본 (동경)	한국생명공학 연구원	생물자원	조선대학교, 조총련 (6명)	12
2019. 10.15.~10.18.	중국 (연길)	한국에너지기 술연구원	풍력 에너지, 에너지 재료	국가과학원, 조선로새후원기금 (6명)	22

출처: 국가과학기술연구회 남북과학기술협력위원회 안건(2019. 11. 15.).

북한 인력양성사업 및 워크숍을 개최한 경험이 있는 UNESCO, UNESCAP 등 국제기구의 협력 경험과 노하우를 연계 발전시켜 출연(연) 및 대학 과학기술자의 참여를 확대해 나가는 방안도 추진할 수 있다. 이러한 경험들은 북한의 과학기술자를 주요 대상으로 하는 프로그램은 아니지만, 검증된 소통플랫폼 차원에서는 시범사업 등 다양한 방식으로 추진을 준비해 볼 만하다.

〈표 4-2〉 제3국/ 제3기관을 통한 인력양성 프로그램 추진 현황

주관 기관	국제기구		대학	
	UNESCO	UNESCAP	Free Univ. of Berlin (독)	British Columbia Univ. (캐)
프로 그램명	Greening TVET for teacher trainers (녹색기술직업교육훈련)	UNESCAP 북한 지역 역량 강화 프로그램	베를린자유대학 계절학기 프로그램	Knowledge Partnership Program
교육 분야	지속가능 발전교육, 교사훈련 등	환경, 에너지, 교통, 무역 등	독일어, 독일의 문화와 역사	경제, 경영, 무역, 금융, 재정, 산림 등

주관 기관	국제기구		대학	
	UNESCO	UNESCAP	Free Univ. of Berlin (독)	British Columbia Univ. (캐)
기간 /장소	2019. 7. 30. ~ 8. 2. (4일/ 태국) 2019. 9. 9. ~ 9. 13. (5일/ 독일)	2005년부터 매년 (평균 2주/제3국)	2020. 1. 6. ~ 1. 25. (3주/독일)	2011년부터 매년 7~12월 (6개월/캐나다)
교육 대상	대학교수, 총장, 엔지니어 등 (약 10명/회)	경제관료 등 (6~12명/회)	김일성종합대 독문학과 교수 및 학생(14명)	북한 대학총장, 교수(6명)
재원	한국직업능력개발원 약 6만 달러	통일부 남북협력기금 (향후 5년간 500만 달러 투입 예정)	-	-

출처: 국가과학기술연구회 내부자료(2020).

(3) 학술세미나 이후 공동연구 논의

발굴된 수요를 기반으로 워크숍 및 세미나를 개최한 후 공동연구로 이어질 수 있도록 공식적인 논의가 되어야 한다. 앞에서 언급한 MOU 기반으로 설치된 남북과학기술협력기구에 공동연구 추진을 안건으로 상정하여 남북 간 공동연구기관과 책임연구자를 선정하여 기획과제를 시작하도록 한다. 어느 정도 협력이 추진된 분야는 바로 R&D 공동연구로 진행될 수 있게 하고, 교류 시작 단계인 경우에는 제3국에 공동으로 연구자를 파견하여 교류의 접점을 확대할 수 있을 것이다.

탄소하나화학 분야의 경우 비록 제3국에서의 학술세미나이지만, 두 차례에 걸쳐 교류가 성사됨에 따라 이후 매년 정례적인 만남의 시간을 갖기로 합의한 바 있으며, 향후 더욱 다양한 분야 전문가들이 세미나에 참여할 수 있도록 상호 노력하자는 논의도 있었다. 이러한 형태의 교류는 향후 관계 개선 시 공동연구 과제로의 발전 가능성 측면에서는 최우선 과제가 될 것이다.

[추진과제 2] 인력교류 및 인적자원개발 인프라 혹은 공동플랫폼 구축

남북 교류의 장기적인 단절을 극복하고 상호 신뢰를 회복하기 위해서는 남북 간 인력교류가 가장 먼저 추진되어야 한다. 이를 위해서는 교류를 위한 온오프라인 공동플랫폼이 갖추어져야 할 것이다. 실제로 쌍방향 인력교류가 가능하도록 하는 최우선 과제는 남북과학기술협력센터의 설치이다. 남한의 국가과학기술연구회와 북한의 국가과학원 내에 협력대표기구 또는 조직을 각각 갖춘 후 남과 북의 인력이 함께 모여 일한 경험이 있는 개성공단 내에 과학기술협력센터를 설치하여 발굴된 의제의 공동연구화, 온라인 정보교류 등 다양한 형태의 협력을 논의할 수 있을 것이다.

남북 간 과학기술 협력수요를 DB화하여 본격 소통할 수 있는 온라인 인프라를 구축하는 것 또한 협력을 위한 중요한 기반이다. 코로나19 감염병 확산으로 인해 비대면 업무추진이 점차 생활화되고 있어 온라인플랫폼의 필요성은 더욱 절실해지고 있다. 이는 연구시설과 장비, 과학교재 및 도구 정보를 포함해야 하고, 나아가 역량 있는 교사 양성과 커리큘럼 개발, 다양한 강의 도구 개발 또한 기본적으로 지속가능한 온라인 공동플랫폼에 포함될 것이다.

1. 추진 배경

2000년대 평양에서 남북 과학자 간 학술대회를 통해 교류가 성사된 후, 관계경색으로 인해 직접교류가 어려워져 중국, 일본, 몽골 등 제3국에서 연구자 간 교류가 이루어졌다. 남북 연구자 간 교류는 물리적인 접촉을 통해 직접 만나서 교류한다는 장점이 있으나, 국제 정세에 따라 교류가 불투명한 경우도 많다.

2020년에는 코로나19로 인해 북한이 국경을 폐쇄하는 상황에서 인력교류

는 더욱 어려우며, 한 번 단절된 교류가 재개되기까지는 지속해 오던 상황에 비해 시간적 소요가 더 길 수도 있다. 그러므로 지속적인 인력교류와 인적자원개발을 추진하기 위해서는 물리적인 접촉을 할 수 있는 장소와 온라인으로 접근 가능한 플랫폼 모두를 준비해야 한다.

과학기술협력센터의 설치 필요성과 배경에 대해서는 2003년으로 거슬러 올라간다. 2003년 12월, 자생식물협력 평양회의에서 북한 국가과학원이 우리 측 방문단 대표기관인 STEPI에 남북과학기술협력센터 설립을 최초로 제안한⁸⁶⁾ 바 있고, 당시 STEPI는 이듬해 상반기 설립 타당성 조사를 착수했다. 실제로 2004년에는 당시 과학기술부의 남북과학기술협력 기본계획⁸⁷⁾에 '남북과학기술교류협력센터' 설치계획이 포함될 정도로 우리 정부 또한 중대하게 고민했던 사항이다. 2007년, 남북정상회담(10·4 선언)에 이은 11월 제1차 남북총리회담에서 남북과학기술협력센터 설치 및 과학기술 인력양성 등 후속조치 사업을 합의한 점을 감안한다면, 센터의 설치가 남북 간 과학기술협력의 오랜 뿌리에 해당한다는 것을 다시 확인할 수 있을 것이다. 또한 2018년 남북정상회담(4·27 판문점 선언) 시 2007년 10·4 선언 의제를 재이행하기로 합의한 점을 비추어 보더라도 과학기술협력센터의 설치는 우리 과학기술계가 풀어야 할 숙제라 할 수 있다.

[북한 국가과학원 측의 과학기술협력센터 설치 최초 제안 시 주요 내용]

- ▶ 예산: 총 200만 유로(건물 100만 유로, 기타 설비/장치 100만 유로)
- ▶ 장소/규모: 평양 시내 토지 수용이 가능한 곳, 건평 3,000평(1,000평, 3층)
- ▶ 회의실: 소회의실(100명), 중회의실(500명), 소규모 세미나실
- ▶ 표준 실험실: 공동연구용 표준 실험실(실험 설비 구비)
- ▶ 숙소/편의시설: 20여 명이 체류할 수 있는 기숙사, 식당 등

86) 남북과학기술협력준비센터 관련 사전 연구용역(이옥환, 2014).

87) 과학기술정보통신부장관은 「과학기술기본법」 제19조(남북 간 과학기술의 교류협력) 및 동 시행령 제 26조(남북 간 과학기술의 교류협력)에 따라 정부는 남북 간 과학기술 교류협력계획을 수립해야 한다.

국가과학기술연구회는 2018년부터 2019년에 걸쳐 KISTI의 주관으로 ‘출연(연) 남북과학기술협력센터 설립을 위한 기획연구’를 시행한 바 있으며, 그 결과는 남북과학기술협력위원회(2019. 4.)에서 본격적으로 다루어졌을 뿐만 아니라 과학기술정보통신부와 협의 또한 진행되었다. 신뢰 기반의 쌍방향 교류 및 상호이익 추구, 남북한 적절한 자원배분 및 협력 효율성 추구, 교류협력의 지속성 확보 등을 주요 기본원칙으로 설정하고 협력사업 기획총괄, 소통창구·인프라, 정보·인력교류의 거점, 공동연구의 교두보 등을 주요 기능으로 하는 협력센터 설치를 위한 단계적 접근방안을 설계하는 등 앞으로의 실행방안을 고민하고 있다.

2. 추진 방향

지속적인 인력교류 플랫폼을 구축하기 위해서는 물리적인 장소를 설치해야 하고, 동시에 온라인 플랫폼도 구축해야 한다. 또한 남과 북 과학기술협력의 상징적 거점일 뿐만 아니라 실질적 교류의 장으로서의 과학기술협력센터는 2007년 남북총리회담 합의 내용을 기반으로 남과 북 당국의 주도로 추진되어야 한다. 개성공단 내 “남북과학기술협력센터(이하 ‘협력센터’)” 설치를 협의하고, 남북 과학기술 대표기관을 통해 학술세미나 개최부터 연구자 파견 등 인력교류 프로그램을 과학기술협력센터에서 수행하도록 하는 것이다. 남북 과학기술 대표기관 산하 연구기관들을 통해 온라인 교류체계를 구축하여 남북 과학기술 DB를 쌓을 수 있는 온라인 플랫폼을 개발하고, 남북 연구자 간 사전탐색 및 교류 가능한 생태계를 조성한다.

3. 추진 내용

(1) 남북과학기술협력센터 설치를 통한 인력교류 거점화

남북 연구자 교류를 위한 거점으로는 개성공단만 한 장소가 없다는 것이 중론이다. 초기에는 개성공단 내에 공동연락사무소·중개에서 시작하여 ‘공동R&D센터’로 기능하기까지 내외부 환경 변화에 따라 단계적으로 운영형태를 진화시켜 나가고, 또한 역할을 확대해 나가는 방안을 검토할 수 있다. 개성공단 내에 남북과학기술협력센터를 설치할 경우 회의실, 세미나실, 공동연구실, 과학기술자료실, 교육장 등 다양한 인력교류가 이루어질 수 있는 물리적인 공간을 확보한다는 점에서 의미가 있다.

【협력센터 주요 기능(안)】

- ▶ (협력사업 기획총괄) 남북과학기술협력 계획 수립, 남북 협력 정책기획 조사
- ▶ (소통창구) 국가과학원, 민족과학기술협회 등 북측 연락 채널 중개
- ▶ (인프라) 남북과학기술협력 회의 장소, 남북 과학기술 DB 구축 및 정보 제공
- ▶ (정보·인력 교류) 학술세미나 개최, 공동연구개발 정보 교류 등
- ▶ (공동연구) 협력 본격화 시점에는 남-북/ 산-학-연 공동연구 착수

확보된 공간에 학술세미나를 정례화하여 개최할 수 있도록 하고, 남북 연구자들이 협력센터로 연수 또는 파견되어 공동연구 수행, 공동기기센터 운영, 과학기술인력교육, 산업 연계 기술이전 등의 프로그램을 수행한다. R&D부터 개성공단 내 기업체로의 기술이전까지 전 주기 플랫폼을 형성하여 인력교류의 거점 임무를 수행할 수 있을 것이다.

〈표 4-3〉 개성공단 남북 공동R&D센터 단계적 추진 프로세스

	1단계	2단계	3단계
기능	설립 준비	연락사무소, 중개 기능	공동R&D센터
내외부 환경	<ul style="list-style-type: none"> • (외부) 대북제재 유지 • (내부) MOU 체결 이전 	<ul style="list-style-type: none"> • (외부) 대북제재 유지 • (내부) MOU 체결 	<ul style="list-style-type: none"> • (외부) 대북제재 해제 • (내부) 본격적인 남북협력
수행 내용	<ul style="list-style-type: none"> • MOU 체결 준비 • 센터 설치 제안 (임시사무소 운영) • 학술세미나 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • MOU 기반 센터 설립 • 양측 사무국 지정 • 학술세미나 개최, 협력사업 기획·지원, 북한과학기술 및 관련 정보 제공 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 융합형 과제 수행 • 특화된 분야별 센터 설립 • 산학연 협력 확대 • 과학기술인 인력양성(교육)

인력교류 및 양성 프로그램 측면에서 볼 때 단기적으로는 학술세미나 개최, 단기 연구자 파견, 남북 과학기술 수준 조사, 과학기술인력교육(연수), 중장기적으로는 공동연구 프로젝트 수행, 기술이전 교육, 산업체 기술자 교육, 공동창업 등을 주요 커리큘럼으로 채택할 수 있을 것이다.

(2) 온라인 과학기술 서지 정보의 제한적 개방 및 온라인 교류체계 구축
남북 과학기술 대표기관인 국가과학기술연구회-국가과학원 MOU와 연계하여 과학기술정보를 상호 제공할 수 있도록 (남)KISTI - (북)과학기술문헌정보센터 간 협력을 위해 추진체계를 갖추는 것 또한 필요한 일이다. 수시로 정보를 개방하고 공유하는 것이 다소 어려울 수 있다면, 일정 기간을 정해 두고 상호 과학자 간 접속하여 열람할 수 있도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

시대적인 흐름에 따라 온라인 플랫폼의 필요성이 더욱 주목을 받고 있다. 온라인 플랫폼에는 원격교육시스템, 온라인 화상회의시스템, 남북과학기술 DB 검색, 연구 분야별 남북 연구자 검색, 남북 연구자 학술논문 검색 등이 가능하도록 시스템을 구축할 수 있을 것이다. 향후에는 남북 과학기술 전자도

서관으로 확대하고, 축적된 연구 성과를 중심으로 성과 전시 및 발표 등 온라인 인프라를 통해 연구자 간 공유하며 특허출원, 국제학술지 공동 창간으로 성과가 이어질 수 있도록 공동플랫폼을 발전시켜 나가는 구상을 할 수 있다.

[추진과제 3] 강점기반 과학기술혁신 연구협력 프로젝트 기획 (남북 양자)

화학, 기계, ICT와 소프트웨어, 섬유, 에너지, 농업 등 남한의 핵심 산업과 북한의 핵심 산업기술의 장단점과 상호 시너지가 창출되는 강점 분야에 대해 과학기술 협력을 통한 산업혁신 공동 프로젝트를 기획하고, 이를 실행에 옮길 수 있는 인력교류와 인재양성 공동 프로젝트를 추진할 수 있다. 산업현장에서 발생하는 현장 애로기술, 기업혁신역량 지원 분야, 혁신기술 경영역량, 생산성 제고 기술, 산업기술 인증제도 등 다양한 분야의 협력도 동시에 기획할 수 있으며, 남한 정부 주도로 추진하고 있는 ‘디지털 뉴딜’ 및 ‘그린 뉴딜’의 이행 협력방안도 함께 검토해 볼 수 있다.

국가과학기술연구회의 대형 융합연구 플랫폼을 확장하여 기존 광물자원 분야의 DMR 융합연구단에서 향후에는 ‘(가칭)사상체질기반 한의연구단’, 백두산 천연물연구단, 과학농업기반 스마트팜 연구단 등으로 넓혀 나갈 여지는 충분하다. R&D뿐만 아니라 남북 대륙철도 연구·건설 공동 프로젝트로 확장하는 것 또한 가능할 것이다.

1. 추진 배경

과학기술은 상대적으로 정치적인 성향이 낮아 남북 교류의 마중물이 될 수 있는 분야이다. 특히 현재 김정은 정권은 '과학기술 강국 건설을 통한 경제 강국'을 목표로 삼고 과학기술 교육 강화, 과학연구에 대한 투자 확대, 과학기술자 우대 정책 등을 수행하고 있다. 북한 정부가 과학기술을 중시하고 있고, 또한 인재양성 수요가 큰 만큼 과학기술 교류를 통해 북한과의 교류의 물꼬를 틀 수도 있다.

북한은 무엇보다도 자력갱생을 강조하며 광물자원을 수출하여 외화를 벌어들이고, 북한만의 독자적인 OS체계를 개발하여 산업 분야의 자동화·현대화를 이룩하기 위해 정보통신 분야가 다른 분야에 비해 상대적으로 발달했다고 알려져 있다. 남한의 과학기술투자 비율은 세계 최고 수준이지만, 해외 자원과 소재에 의존하는 제조업 구조와 추격형 기술혁신 구조로 인해 새로운 신성장 동력을 확보하지 못해 장기적인 저성장 국면을 맞고 있다. 남북의 장단점을 과학기술로 서로 보완하여 협력한다면 경제적 파급효과는 매우 커질 것으로 기대된다. 이에 남북 강점기반 과학기술혁신 연구 프로젝트를 기획한다면 남북 교류는 지속적으로 추진될 수 있으며, 인력교류의 촉진제 역할을 하게 될 것이다.

2. 추진 방향

국가과학기술연구회는 매년 소관 출연(연)으로부터 북한과의 과학기술 협력 의제를 제안 받아 검토해 왔다. 이러한 의제는 공동연구, 인력교류, 기술사업화 등 다양한 형식의 협력방법을 구상할 수 있으며, 분야와 주제에 따라 중

장기 대형 연구로 이끌어 나갈 수도 있고, 국제사회로 확장하여 함께 참여하는 연구개발로도 진화시킬 수 있다. 지금은 출연(연) 간 또는 산·학·연 공동연구로 진행하고 있는 국가과학기술연구회 대형 융합연구 사업 플랫폼을 확장하여 남북과학기술협력사업으로도 진행할 수도 있다. 2015년부터 시작된 DMR융합연구단⁸⁸⁾ 사업의 경우 한반도 광물자원을 주제로 한국지질자원연구원이 주관하고 재료연구소가 참여하는 융합연구 사례로서, 북한 광물자원과 광업산업을 파악하고 남북 광물자원 기술협력 방안을 제시하고 있다. 다음 단계로 북한이 참여하는 융합연구 형태로 진행될 수 있다면 우리의 이러한 준비가 더욱 빛을 발하는 사례가 될 것이다.

공동연구의 현실화에 앞서 지금 상황에서 할 수 있는 또 다른 준비는 남과 북의 과학기술 용어의 차이점을 파악하여 상호 용어를 이해할 수 있도록 하고, 나아가 용어를 통일할 수 있는 기반을 닦아 놓는 것이다. 과학기술 용어통일 연구는 남북 교류협력의 기초 작업으로, 상호 용어 차이로 인한 이해 부족 문제와 오랜 시간 단절로 인해 발생한 소통의 문제를 해결할 수 있다. 과학기술 용어와 관련한 연구는 이전에도 분야별로 진행되어 온 사례가 있는데, 다양한 분야의 용어를 한데 모아 DB화하는 작업이 중요하다.

3. 추진 내용

(1) 남북 공동 대형 공동·융합연구 추진

출연(연)의 제안 의제는 크게 에너지자원, 생명과학 및 보건·의료, 건설·교통, 정보통신, 기계·소재 등으로 분야가 나뉘고 협력형태에 따라 공동연구, 기

88) 한반도 융합형 광물자원 기술개발 연구(Development of integrated mineral resources technologies in Korean Peninsula).

술이전·적용, 북한 자원(광물, 식물 등) 활용, 한민족 동질성 회복, 재난/위기 대응 체계 구축, 인프라 구축지원, 표준화·용어통일 등으로 구분될 수 있다.

〈표 4-4〉 국가과학기술연구회 소관 출연(연) 남북 협력의제 현황(2019)

구분	주요 연구 제안 테마
① 공동 연구개발	<ul style="list-style-type: none"> 장내 미생물/줄기세포(KIST), 계산과학기반 연구환경(KISTI), 경혈/경락(한의학연), 사탕무 바이오연료/태양열 보일러(생기원), 스마트 태양광 개발(항우연), 탄소하나/유기태양전지(화학연)
② 기술이전·적용	<ul style="list-style-type: none"> 스마트팜(KIST), 고구마재배/ 산림병해충방제(생명연), 농기계 보급(생기원) 위성기반 농업작황 산출(항우연), 작물생장촉진제(화학연)
③ 북한 자원 활용 (광물, 식물 등)	<ul style="list-style-type: none"> 광물자원 개발(생기원), 광물자원탐사/석유자원(지자연), 금속재료/팅스텐합금(재료연), 석탄자원활용 테스트 베드(에너지연) 백두산 식물자원(KISTI), 자생식물 바이오산업활용(생명연), 한약자원/본초자원(한의학연), 사탕무 바이오연료(생기원)
④ 한민족 동질성 회복 및 표준·용어 통일	<ul style="list-style-type: none"> 전통문화산업(KIST), 천문협력(천문연), 사상체질(한의학), 질병용어표준(KISTI), 측정표준(표준연), 지질데이터 표준화(지자연), 농기계기술표준화(기계연)
⑤ 재난/위기 대응	<ul style="list-style-type: none"> 감염병 통제(생명연), DMZ 지뢰 제거(생기원), 질병 정보교류(KISTI), 국토환경보전/홍수예보시스템(건기연), 산사태 방지(지자연), 가뭄위성(항우연), 미세먼지 정보교류(기계연)
⑥ 인프라 구축 지원	<ul style="list-style-type: none"> 남북연구전선망(KISTI), DC차단기/HVDC(전기연), ICT정보통신망(ETRI), 맞춤형 특화 건설기술/에너지-물 자립 마을 개발(건설연)

출처: 국가과학기술연구회 남북과학기술협력위원회 안전(2019. 4. 3.).

국가과학기술연구회는 제안 의제에 대해 KISTI의 협조를 받아 『과학원통보』와 『발명공보』상의 논문과 특허를 매개로 하여 키워드 매칭을 시도하였다. 〈표 4-5〉는 출연(연)별 다양한 제안 의제에 관한 남북공동연구 매칭 시뮬레이션을 시도한 것이다.

〈표 4-5〉 출연(연)별 제안 의제에 대한 북한 공동연구 매칭(안)

기관명	의제명	관련 논문 및 특허	(북한) 국가과학원과의 매칭
KIST	백두산 식물자원의 유용 성분 발굴 및 활용 기술 개발	52건(논문 28, 발명 24)	경공업과학분원 식료연구소, 함흥분원 규산염공학연구소, 건축공학분원 도시경영과학연구소, 발명총국, 선광공학연구소, 생물공학분원 실험생물학연구소, 정보과학기술연구소, 전자동화분원 컴퓨터과학연구소, 함흥분원 분석화학연구소, 함흥분원 유기화학연구소, 의학분원 천연물약품연구소, 생물공학분원 미생물학연구소
화학연	프린터블 유기태양전지 광활성층 소재 개발	31건(논문 14, 발명 17)	경공업과학분원 부직포연구소, 기계분원 동력기계연구소, 전자동화분원 전자공학연구소, 함흥분원 집적회로연구소, 함흥분원 무기화학연구소, 종이공학연구소, 물리학연구소, 자연에네르기연구소
KIST	남북 장내 미생물 분석 및 이를 활용한 식·의약 산업화 기술 개발	30건(논문 6, 발명 24)	생물공학분원 미생물학연구소, 생물공학분원 실험생물학연구소, 의학분원 약학연구소, 의학분원 어린이영양관리연구소, 국가균주보존연구소, 종이공학연구소, 잔디연구분원
생기원	줄기세포 기반의 대퇴골두 골괴사 세포치료제 대량 생산 기술 개발	30건(논문 6, 발명 24)	생물공학분원, 의학분원 의학생물학연구소
화학연	근권 미생물을 이용한 작물 성장촉진제 개발	30건(논문 16, 발명 14)	국가균주보존연구소, 생물공학분원 미생물학연구소, 생물공학분원 실험생물학연구소, 잔디연구분원, 종이공학연구소, 의학분원 약학연구소, 의학분원 어린이영양관리연구소
화학연	탄소하나(C1) 화학기술 협력사업	29건(논문 6, 발명 23)	금속분원 금속연구소, 건축공학분원 녹색건축연구소, 기계공학연구소, 석탄과학분원 석탄지하가스화연구소, 중앙실험분석소, 함흥분원 무기화학연구소, 함흥분원 화학공학연구소, 화학섬유연구소, 의학분원 환경위생연구소

기관명	의제명	관련 논문 및 특허	(북한) 국가과학원과의 매칭
전기연	DC 차단기 개발	25건(논문 7, 발명 18)	수학연구소, 전기연구소, 전자동화분원 전자공학연구소, 전자동화분원 컴퓨터과학연구소, 111호 제작소, 함흥분원 집적회로연구소, 철도과학분원
전기연	HVDC 전력 네트워크 구축	25건(논문 7, 발명 18)	수학연구소, 전기연구소, 전자동화분원 전자공학연구소, 전자동화분원 컴퓨터과학연구소, 111호 제작소, 함흥분원 집적회로연구소, 철도과학분원
향우연	위성정보 기반 한반도 농업 작황 산출 및 예측모델 개발	20건(논문 7, 발명 13)	지구환경정보연구소, 흑색금속연구소
지자연	한반도의 지질 표준화 및 남북 접경지역 지질 공동조사	17건(논문 14, 발명 3)	생물공학분원, 전자동화분원, 전자공학연구소, 지질학연구소
지자연	남북 지질자원데이터 표준화 및 공동 활용시스템 구축	17건(논문 14, 발명 3)	생물공학분원, 전자동화분원 전자공학연구소, 지질학연구소
철도연	남북철도 연결을 대비한 기술교류 및 공동연구	16건(논문 8, 발명 8)	철도과학분원, 금속분원 순금속연구소, 금속분원 유색금속연구소
에너지연	흑한용 풍력발전 시스템 개발을 통한 대북 현지 전력 공급 기술 개발	11건(논문 4, 발명 7)	경공업과학분원, 전기연구소
에너지연	남북한 석탄자원 활용을 위한 테스트 베드 구축 사업	8건(논문 2, 발명 6)	석탄과학분원, 열공학연구소
생명연	고구마 건전모 생산, 재배 및 이용기술 구축	7건(논문 1, 발명 2)	경공업과학분원 곡물가공연구소
생명연	환경친화적 산림병해충 방제기술 개발	7건(논문 4, 발명 3)	산림과학분원
지자연	한반도의 중력과 자력 이상도 작성	7건(논문 1, 발명 6)	금속분원 순금속연구소, 열공학연구소
생기원	축열 기술을 이용한 태양열 보일러 기술개발	6건(논문 1, 발명 5)	열공학연구소, 전자동화분원 자동화연구소
기계연	미세먼지 저감 및 대기청정화 기술교류회 개최	6건(논문 1, 발명 5)	석탄과학분원, 환경공학연구소

기관명	의제명	관련 논문 및 특허	(북한) 국가과학원과의 매칭
지자연	서한만 분지 석유자원 조사를 위한 남북 공동 해양 2D/3D 지구물리 탐사	5건(논문 2, 발명 3)	기계공학연구소, 생물공학분원, 조종기 계연구소
건설연	북한 인프라 현대화를 위한 맞춤형 특화 건설기술 개발	4건(발명 4)	건설기계화연구소, 수리공학연구소, 철 도과학분원
지자연	북한 산림훼손 지역에 대한 산사태 및 토사재해 발생가능성 평가 및 피해 저감 공법 제안	3건(논문 1, 발명 2)	산림과학분원

출처: 국가과학기술연구회 남북과학기술협력위원회 안건(2019. 6. 19.).

남과 북이 공동연구가 가능한 분야를 발굴한 후 상호 연구자 교류를 통한 신뢰를 쌓은 후에는 본격 융합연구를 진행할 수 있다. 융합연구는 그 취지에 따라 당국 간 합의 이행, 지속적인 연구 교류, 한반도 신성장 동력 확보 등 다양한 목적에 부합하는 남북 공동 프로젝트를 추진하고 대형 융합연구단을 구성하여 공동연구를 추진해 나갈 수 있다. 융합연구 추진 후에는 남북 기술 표준화 작업을 수행하여 남북 공동으로 창출한 연구 결과물을 국제사회에 쉽고 빠르게 진출하는 전략을 확보한다.

〈표 4-6〉 융합연구 유형 구분 및 연구 주제(안)

유형	융합연구 주제(안)	남북협력 추진 현황
당국 간 합의 이행	남북 철도 연결	<ul style="list-style-type: none"> • 경의선 남북열차 시험운행(2007) • 남북철도 연결 및 현대화 합의(2018, 남북정상회담) • 남북철도 공동조사(2007, 2018) • 남북철도협력 분과회의 개최(2018)
지속적인 연구 교류	백두산 화산 공동연구	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 환경보전실무자 회의에서 북측 제안(2007) • 남북전문가 대표자 회의(2011, 문산/개성) • 남북 화산 - 에너지 세미나 개최(2015, 중국 북경)
	천연물 자원 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 자생식물 이용분야 남북공동연구협력을 위한 기반 조성 사업 추진(2003~2006, 5.5억) • 남북 자생식물 채집단 방북 추진(2006)
한반도 신성장 동력 확보	북한 광물자원 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서 체결(2006) • 북한 단천지역 현지 공동조사 3차래(2007) * 검덕광산, 대흥광산, 룡양광산
한반도 재난재해 위기 대응	공유하천 지역 홍수 예보 시스템 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 공유하천에 대한 협의 11차례 진행 (2001~2009) * 임진강 수해방지 관련 합의서 체결(2004), 임진강 유역 공동조사 실시방안 협의(2006), 남북 임진강 수해방지 실무회담(2009) 등
	감염병 통제 프로토콜 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제1차 회의 합의서 체결(2007, 개성) • 보건·의료분야 협력 강화 합의(2018, 남북정상회담) • 남북 보건의료분과 회담 개최(2018, 개성)

남북정상회담에서 당국 간 합의된 남북 철도연결 사업, 과거 교류 경험이 쌓여 사업의 진전을 보인 천연물 자원 개발, 백두산 화산 연구 등 프로젝트를 시작으로 연구단을 구성하고, 이미 구축된 남북 상호 신뢰 관계를 유지하도록 한다. 또한 한반도 광물자원연구단을 구성하여 북한의 활용가치가 높은 광물자원을 [자원탐사 - 채광 - 선광 - 제련 - 소재화]까지 기술개발을 하여 남북의 신성장 동력을 확보하는 방안도 남과 북이 함께 미래를 준비하는 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

홍수, 산사태, 산불, 지진 등 남북 간 공동으로 발생하는 재난대응 예측 시스템 개발로 한반도 재난위기 공동대응 체계를 구축하고, 코로나19, 신종플루, 말라리아, 결핵 등 한반도 내 주요 감염병 통제를 위한 [진단 - 확산방지 - 치료]의 전 주기 기술개발로 남북 건강안보 공동대응 또한 중요한 과제이다.

(2) 과학기술 용어통일 및 온라인 DB 구축

국가과학기술연구회 소관 출연(연) 중 2017년부터 지금까지 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국과학기술정보연구원(KISTI), 한국건설기술연구원, 한국한의학연구원 등 5개 기관이 각각의 해당 연구 분야에서 남북 과학기술 용어의 비교 연구를 수행해 왔다. 최근에는 과학기술정보통신부 지원사업으로 생명, 화학, 물리, 지구과학 분야 용어의 비교 연구가 수행되고 있으며, 이들 사업의 추진 결과는 KISTI와 연계하여 DB화하는 방안을 논의하고 있다.

이를 바탕으로 북한 과학자와 협력하여 한반도 과학기술 용어 통일 및 기술 표준화 전략을 수립할 수 있을 것이다. 북한과 협력하기 전에 남한에서 먼저 사전 작업을 준비해 놓으면 북한 과학기술자와의 본격 교류 시 대응 용어에 관한 확인 작업과 함께 직접 소통이 원활하게 진행될 수 있을 것이다.

〈표 4-7〉 과학기술 용어 비교 연구 현황

연도	기관명	발간물 제목/ 과제명	용어 수
2017	한국지질자원연구원	남북한 광물용어집	1,000여 개
2018	한국철도기술연구원	남북한 철도용어 비교사전	1,680개
2019	한국과학기술정보연구원	남북 과학기술 분야 학술용어 비교조사 연구 사업	-
	한국건설기술연구원	남북한 건설기준 전문용어집	1,100개
2020	한국한의학연구원	남북전통약재 기원사전	800여 종

출처: 국가과학기술연구회 남북과학기술협력위원회 안건(2020. 5. 29.).

과학기술 분야별로 어휘자원을 추출하여 DB를 구축하고, 과학기술 전문 용어에 특화된 분류체계를 마련하여 목록을 만드는 작업 또한 중요하다. 연구기관, 분야별 학회 등 전문기관들의 검토 후 용어 비교 사전을 온라인 플랫폼에 탑재하여 남북 과학기술 용어 비교 통합시스템을 구축하고, 향후 북한 과학자들의 검토를 통해 온라인상 업데이트 및 용어 검색이 가능하도록 해야 한다.

[추진과제 4] 국제사회 문제해결 공동대응 및 참여(다자)

백두산 화산 분화는 인접한 중국이나 북한만의 문제가 아니라, 여러 국가에 기후변화와 생태계 변화에 영향을 끼칠 수 있는 커다란 자연재해 문제가 아닐 수 없으므로 전 세계 여러 국가가 참여하는 가운데 활발히 진행되고 있다. 그 밖에도 지구온난화 등 기후변화, 미세먼지, 신종 감염병 이슈 등은 전 세계 과학자들이 머리를 맞대어 풀어 나가야 할 중대 과제이기 때문에 남한의 과학자뿐만 아니라 북한 과학자들의 참여도 매우 중요하다. 북한의 국제사회 문제해결 참여는 곧 과학기술인력의 외부활동이라 할 수 있고, 이는 자연스럽게 인적자원 역량 강화로 이어질 수밖에 없다. 남한에서 추진하는 ‘그린 뉴딜’의 남북 협력 혹은 ‘아시아 친환경 뉴딜 기획’을 통한 협력도 함께 기획하여 추진해 볼 수 있을 것이다.

이러한 국제사회 참여를 위한 좋은 매개체가 다양한 임무를 수행하고 있는 국제기구 또는 국제학회이다. 특히 학회의 경우 정치색을 떠나 연구자 간 원활한 소통을 담보할 수 있으므로 출연(연)은 해당 연구 분야별 특정학회에서의 직간접 교류를 끌어내기 용이한 특성을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

1. 추진 배경

국제기구 UN환경계획(UNEP), UN개발계획(UNDP), UN경제사회이사회 산하 아시아태평양경제사회위원회(UNESCAP) 등 국제기구들은 북한과 이미 오랜 기간 동안 협력을 추진해 왔다. UNEP는 2008년 북한 국토환경보호성 내 국제환경 동향 전담조직인 ‘환경센터’ 설치를 제안했고, UNDP는 2005년 북한에 소형풍력발전기를 설치하는 풍력발전사업을 시작하여 전체 비용을 북한과 분담하기도 했다.⁸⁹⁾ 북한도 기후변화 대응을 위해 온실가스 감축을 위한 산림산업을 강조하고,⁹⁰⁾ 2019년 9월 미국 뉴욕에서 열린 ‘유엔 기후행동 정상회의’에서 북한 대표단 단장이 국제사회와의 협력 의지를 밝히는 등 국제적으로 당면한 이슈를 공동으로 해결하기 위해 노력하는 것으로 보인다. 국제기구와 다자협력을 추진하면 북한과의 공동연구는 학술연구 영역에 해당하므로 대북제재로부터 다소 자유로울 수 있어 다자협력 참여는 전략적으로 좋은 인력교류의 방법론에 해당한다.

2. 추진 방향

기후변화 대응, 미세먼지, 식수개선, 산림녹화, 생물의 다양성 보존 등 국제사회 문제를 공동 해결하기 위해 남북 연구기관, 한반도 주변국(중국, 몽골, 일본 등), 국제기구(UNESCO, UNESCAP 등)와 국제공동연구단을 구성하여 국제공동연구(다자 연구)를 추진한다. 북한이 참여 중인 국제기구 프로그램에 남한이 참여할 수도 있고, 대형 국제공동연구 프로젝트에 남북이 공동

89) 남북한 통일에 대비한 과학기술협력 전략 및 방안에 관한 연구(한국과학기술한림원, 최항순, 2014).

90) 北 연일 ‘온실가스 감축’, ‘산림사업’ 강조 … 정부도 ‘산림 교류’ 타진(조선일보, 윤희훈 기자, 2019. 9. 27.).

으로 지원하는 방법도 있다. 남북이 공동으로 국제기구에 가입한 기구 중심으로 국제공동연구 프로그램을 공동 기획할 수도 있으며, 한반도 주변 국가와의 협력을 통해 국제공동연구를 추진할 수 있다.

3. 추진 내용

국제현안 문제를 해결하기 위해 남한, 북한, 제3국, 국제기구 등 국제공동연구단을 구성한다. 연구 프로그램은 국제기구에서 이미 추진하고 있는 프로그램을 활용하거나 남북이 공동으로 신규 사업을 만들어 다자사업으로 추진할 수도 있다.

첫 번째로는 이미 북한이 국제기구와 공동으로 추진하고 있는 사업⁹¹⁾에 남한이 함께 참여국으로 포함되어 사업을 추진하는 방법이다. 예를 들어 녹색기후기금(GCF)에서는 개발도상국의 기후변화 대응 역량을 제고하기 위해 GCF 능력배양사업을 추진하는데, 2019년 1월 북한은 GCF의 능력배양사업의 한 유형인 국가기후변화 대응 프로그램 및 국가지정기구(NDA) 역량강화 프로그램 구축 분야에 신청하여 GCF가 최종 승인하였다. 이러한 프로그램에 남북한이 함께 참여하여 기후변화 대응 역량 강화 지원사업을 공동으로 수행할 수도 있다.

두 번째로는 대형 유럽공동연구 프로젝트인 Horizon Europe과 같은 프로그램에 공동 참여하는 방법이 있다. 프라운호퍼, 막스플랑크, 라이프니츠, 헬름홀츠 등과 같은 유럽권 우수 연구기관들과 협력하여 과학기술을 통해 전 세계에 유행하는 감염병 긴급 대응(코로나19 바이러스, 지카 바이러스 등)과 같은 글로벌 난제를 공동으로 해결할 수도 있다.

91) '녹색기후기금 북한 능력배양사업 승인'(기획재정부 보도자료, 2019. 12. 27.).

세 번째로는 남북이 공동으로 참여하고 있는 국제기구에 프로그램을 확장하여 국제공동연구로 발전시키는 방법이 있다. 북한은 지속적으로 유네스코(UNESCO)의 동북아생물권보전지역 네트워크(EABRN) 훈련 워크숍⁹²⁾에 동아시아 권역 국가들이 대거 참여하고 있어, 이와 연계하여 생물의 다양성 보존을 위한 동아시아 협력 공동연구 추진이 가능하다.

UNESCO 아시아권역 지역사무소에서 진행하고 있는 식수 개선을 위한 수자원 관리방안과 같은 연구도 남북이 공동으로 수행할 수 있다.

〈표 4-8〉 남과 북이 공동 가입된 국제기구

구분		과학기술 (통신, 해양수산 등)	경제·금융· 산업·통상	사회·인도적 (식량, 보건 등)	교통·물류
UN 산하 · 전문 기구	UN 산하 기구	-	<ul style="list-style-type: none"> 유엔아시아태평양 경제사회위원 (UNESCAP) 유엔무역개발회의 (UNCTAD) 	-	-
	UN 전문 기구	<ul style="list-style-type: none"> 만국우편연합(UPU) 유엔교육과학문화기구 (UNESCO) 국제전기통신연합 (ITU) 세계기상기구(WMO) 국제해사기구(IMO) 	<ul style="list-style-type: none"> 유엔공업개발기구 (UNIDO) 세계지식재산권 기구(WIPO) 	<ul style="list-style-type: none"> 세계보건기구 (WHO) 유엔식량농업기구 (FAO) 세계관광기구 (UNWTO) 국제농업개발기금(IFAD) 	<ul style="list-style-type: none"> 국제민간항공기구(ICAO)
※ 기타: 유엔연합(UN), 제네바군축(CD)					

92) 국가과학기술연구회 내부자료.

구분	과학기술 (통신, 해양수산 등)	경제·금융· 산업·통상	사회·인도적 (식량, 보건 등)	교통·물류
UN 이외의 기구	<ul style="list-style-type: none"> • 국제교육국(IBE) • 국제전기통신위성기구 (INTEL SAT) • 아시아태평양전기통신 협약체(APT) • 국제이동위성기구 (IMSO) • 국제도량형국(BIPM) • 국제전기기술위원회 (IEC) • 아시아태평양지역식 물보호위원회(APPPC) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제의회연맹(IPU) • 아시아·아프리카법 률자문기구(AALCO) • 국제법정계량기구 (OIML) • 상품공동기금(CFC) • 섬유수출개도국기 구(ITCB) • 세계박람회기구 (BIE) 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계동물보건기구 (OIE) • FAO/WHO 국제식품규격위 원회(CAC) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제수로기구 (IHO) • 국제철도협력 기구(OSJD)
합계	12	10	7	3

출처: 국가과학기술연구회 남북과학기술협력위원회 안전(2020. 5. 25.).

마지막으로 남북이 공동으로 가입한 국제도량형국(BIPM), 국제전기기술위원회(IEC), 아시아태평양전기통신협약체(APT), 국제철도협력기구(OSJD), 세계식재산권기구(WIPO) 등 국제기구와 국제천문연맹(IAU), 세계풍력에너지협회(WWEA) 등 국제학회를 적극적으로 활용한다면 다양한 분야에서, 다양한 방법으로 과학기술자 간 교류의 장을 만들어 낼 수 있을 것이다.

[추진과제 5] 지역별 과학기술 분야 협력 추진

남한과 북한의 지역별 특성을 반영한 지역별 협력 의제를 발굴하여 지속적으로 추진한다. 지방자치단체는 이러한 임무를 수행할 수 있는 전담기관을 설치하고, 국가과학기술연구회 및 지역 출연(연) 조직과의 협력을 통한 지역별 인력교류와 인력양성을 추진한다.

지역별로 시민이 함께 참여하여 문제를 발굴하고 해결하는 남북 공동 리빙랩(Living Lab) 사업도 추진함으로써 풀뿌리 협력기반을 구축한다. 지방자치단체의 지역혁신협의체 혹은 지역혁신을 위한 다양한 프로그램에 남북 지역협력이 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

1. 추진 배경

문재인 정부는 한국판 뉴딜을 지역으로 확대한 개념인 ‘지역균형 뉴딜’ 계획을 발표하면서 지방자치단체의 지역경제 활성화, 지역주민 삶의 질 개선, 국가균형발전이라는 목표를 제시했다. 전국 시도 지역별 강점 분야 중심으로 사업을 활성화하고, 코로나19로 인한 위기 극복과 성장동력을 확보하여 한반도 국가균형발전을 이루기 위한 것이 목표이다.

김정은 정권의 경제 개발구 정책은 국가경제발전 5개년 전략의 대외경제 부문의 핵심과제로 경제 개발구 관련 법·제도들을 정비하기 시작하여, 현재 북한에는 27개 경제 개발구가 있다. 공업 개발구, 농업 개발구, 관광 개발구, 수출가공구, 첨단기술 개발구 등 사업 성격에 따라 5가지 유형으로 구분 관리되며, 중앙급과 지방급 개발구로 분리하여 운영하고 있다.

이처럼 남과 북의 지역특성화 정책은 공통점이 있어 보이며, 중앙정부보다는 상대적으로 다양한 분야의 사업을 자유롭게 추진할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 장점을 기반으로 지역별 과학기술 분야를 남북 지방자치단체 간 결합하여 수행한다면, 상대적으로 중앙부처보다 높은 결속력과 추진력으로 인력교류가 빠르게 추진될 수 있다.

2. 추진 방향

남북 지역별로 특성화된 강점 과학기술 분야를 우선 선정하고 파트너링 전략을 고려할 수 있다. 이를 기반으로 과학기술 출연(연)의 지역조직들이 과학기술 싱크탱크 역할을 수행해 지역 특화사업을 공동으로 추진하고 관련 기술교육, 기술지원, 산업활성화 정책 전략 수립 등을 추진한다. 지역별 시민이 함께 참여하여 문제를 발굴하고 해결하는 리빙랩 사업도 남북 지역별 파트너링을 맺어 주민들 간 인력교류가 이루어지도록 한다.

3. 추진 내용

남한은 지역균형 뉴딜 정책에 따라 지역별 특화된 분야를, 북한은 경제 개발 구 중심으로 지역을 선정한다. 지방자치단체 중심으로 지역혁신협의체를 구성하고, 지역별 수행할 특화 분야 사업 기술개발을 지역대학, 출연(연) 지역조직, 산업체가 공동으로 컨소시엄을 구성하여 분야별 과학기술을 지원한다.

〈표 4-9〉 남북 지역·권역별 강점 분야 연계·파트너링 구상(안)

분야	남한 지역	북한 지역
AI 등 첨단과학	대전광역시 대덕연구개발특구	평양시 은정지구
농업특구	강원도 홍천·평창	평안남도 숙천 농업개발구
천문 및 기상	충북 단양(소백산 천문대)	백두산 삼지연시
신재생에너지	제주도	개풍구역
화학산업	울산광역시	함경남도 함흥
해상풍력	전남	와우도 수출가공구

출연(연) 지역조직, 산업체 간 협력을 통해 산업체에 기술교육 및 기술 애로사항 지원을 컨설팅하고, 남북한의 과학기술을 비교하여 상호 이익이 되는 기술개발을 발굴한다. 협의체 중심으로는 남북 주민들 간 문화 교류가 가능한 인력교류 프로그램을 마련하고, 지역의 대학 간 교환학생 프로그램을 설계하여 남북 간 학위 이수과정도 설계할 수 있을 것이다. 추후 분야별 산업단지 조성 및 경제특구로 확대 방안을 논의할 때, 민간기업과 혁신도시 내 공공기관 참여를 유도하고 남북 지방자치단체 간 합의를 작성하여 법·제도 사항을 정비해야 할 것이다.

[추진과제 6] 국제기구 및 국제투자 협력 프로그램

남북 협력의 새로운 ODA 사업모델, 국제기구의 참여 협력 방안, 글로벌 투자 자금의 한반도 유입 체계 구축 등의 분야를 공동으로 추진하고, 이러한 과정을 선도하고 관리할 수 있는 인력교류 및 인적자원개발을 체계적으로 추진한다. 이 과정에서 남북이 글로벌 이슈에 공동대응하고, 인류의 문제해결에 공헌하는 사업을 발굴하여 연계한다면 민족적 자긍심을 높이는 계기가 될 것이다. 국제학술지에 남북한 공동연구 사례 등을 게재하는 노력도 가능한 국제협력이 될 수 있다.

1. 추진 배경

유엔 등 국제기구를 통한 북한 지원은 최근 3년간 연평균 4,220만 달러에 달하고, 2017년 기준 총지원액의 39%가 다자 원조로 이루어졌다. 국제사회의 대북제재에도 불구하고 유엔 기구를 활용한 다자협력이 보다 확대되고

있고, 북한도 지속가능발전목표(SDGs)를 달성하기 위해 중요 수단으로 다자 협력 방식에 주목하고 있다.⁹³⁾

최근 북한은 남북 혹은 북중 접경지역에 국한했던 개방의 범위를 전국 단위의 특구 형태로 운영하고, 남한과 중국에 편중된 투자유치 대상의 다변화를 위한 노력을 지속하고 있다. 북한의 대표적인 외국인 투자 유치 사례로는 북한의 최초 경제특구인 나진·선봉 자유무역지대이다. 국제기구인 유엔개발계획(UNDP)이 1991년부터 추진하기 시작한 두만강개발계획(TRADP) 사업의 일환으로 북한의 '외국인 투자법' 등 법제 정비를 꾸준히 진행해 적극적으로 개발했다.⁹⁴⁾ 하지만 투자재원의 부족 등 실질적인 성과는 거두지 못했으나, 이를 사례 삼아 이미 제도가 구축된 나진·선봉 지역의 자유무역지대를 활용해 인력교류 프로그램을 추가로 수행할 수 있고, 이와 유사하게 경제개발구를 활용해 다른 지역으로 확장·적용할 수 있다.⁹⁵⁾

북한은 2018년에 추가로 경제 개발구를 지정해 21개였던 경제 개발구가 27개로 확대되었고,⁹⁶⁾ 해외자본 투자유치를 위해 노력하고 있다. 또한 민생경제 회생을 위해 앞으로도 국제 투자유치를 위한 노력을 기울일 것이며, 이러한 기회나 북한의 정책을 활용하면 활발하게 인력교류가 가능할 것이다.

2. 추진 방향

북한은 현재 대북제재로 외국인 투자 유치가 제한적이므로 대북제재의 단계에서 국제투자유치 및 인력교류 프로그램 추진방안을 수립하고, 대북제재

93) 국제사회의 다자 ODA 추진 현황과 북한 지원의 정책과제(대외경제정책연구원, 권울·이주영, 2019).

94) 두만강 지역의 관광개발 방향과 과제: 광역두만강개발계획을 중심으로(통일연구원, 신용석, 2014).

95) 북한 외자유치 정책의 성과와 한계(현대경제연구원, 이부형·이해정, 2016).

96) 베일 벗은 북한 경제특구... 27개 지구 지정(NK경제 기사, 2018. 12. 6.).

가 완화되고 난 후 북한의 경제가 개방되는 시기의 프로그램 추진방안을 고려해 볼 수 있다. 대북제재가 유지될 경우 국제기구와 협력하여 국제투자유치 및 협력 프로그램을 추진한다. UNDP가 주도하는 지속가능개발목표(SDGs) 이행방안을 수립하는 데 기여할 수 있는 기술협력사업을 추진하고, 공적개발원조(ODA)를 통해 북한의 부족한 인프라(도로, 철도)를 확충하도록 우선 준비한다. 대북제재가 완화된 이후에는 분야별 특화된 경제특구를 활용하여 외국인 투자유치 체계를 구축하고, 중국·러시아 등 한반도 주변국의 기업들이 공동으로 참여해 인력교류 및 투자유치 활성화 방안을 모색할 수 있을 것이다.

3. 추진 내용

(1) 공적개발원조(ODA)를 통한 북한의 인프라(도로, 철도 등) 확충
북한은 전력 부족이 심각하고, 철도·도로가 노후화되어 기본적인 인프라의 효율성이 크게 저하되어 있다. 따라서 경제특구 하나를 지정하여 주변의 인프라 및 사회기반시설을 ODA 사업을 통해 확충한다. 남한은 북한과의 <판문점 선언>에 따라 남북 철도협력에 합의했으므로 이에 근거하여 남북협력기금을 재원으로 사용할 수 있으며, 주변국과 공적 개발원조 자금으로도 활용할 수 있다. 재원이 확정되면 한국철도공사, 한국철도기술연구원 등과 협력하여 철도 공동조사, 대륙철도 개발사업 등 공동연구를 추진한다.

(2) 지속가능개발목표(SDGs) 이행방안 연계 국제투자유치 및 인력교류
국제사회는 2016~2030년까지 사회·경제·환경 분야를 망라하여 지속가능한 발전과 빈곤 종식을 위해 전 세계가 함께 추구할 목표로 지속가능개발목표

(SDGs)에 합의하였다.⁹⁷⁾ 북한도 국제사회의 일원으로서 지속가능개발목표(SDGs) 이행을 위한 개발협력의 필요성을 느끼고 있어 지속가능 농업, 보건과 복지, 물과 위생 등 분야에서 우선 추진과제를 선정하여 역량강화 교육 및 공동연구를 추진한다. 과학기술 분야로 역량강화 프로그램이 부재하여 국제기구(UNESCO, UNESCAP 등), 해외기관들과 협력하여 제3국에서 우선 추진과제 관련 인력개발 워크숍을 진행한다.

[국제기구 UNESCO와 지속가능개발목표(SDGs) 이행을 위한 워크숍(안)]

- ▶ (가칭) 지속가능개발목표(SDGs) 이행을 위한 워크숍
- ▶ (프로그램 개설) 운영 기획(안)을 UNESCO 본부에 제안·승인
- ▶ (분야) 북한의 국제사회 참여 관련성이 높은 지속가능발전, 미세먼지, 지구온난화, 재난대응, 4차 산업혁명, 감염병 등 현안 중심
- ▶ (강연자) 연구회 산하 출연(연) 전문가, 해외우수대학 교수 등
- ▶ (예산/기간) 1억 원* 내외 / 1주 이내(UNESCO 재원 및 연구회 일부지원)
 - * 해외 체재비, 왕복 항공권, 해외연사 초청비, 통역 등 제반 비용 등
- ▶ (대상) 북한 과학자(10명 규모)
- ▶ (장소) 선진 유럽권역, UNESCO 지역사무소 (방콕, 자카르타 등)

또한 북한은 아직 국제금융기구 미가입 국가이지만, 국제금융기구에 가입하기 전에 여기에서 운영하는 특별신탁기금을 통해 교육훈련 프로그램 등 기술지원도 가능하다.⁹⁸⁾

(3) 분야별 특화된 경제특구 활용 외국인 투자유치 체계 구축

북한 '외국인 투자법'은 외국인 투자자의 합법적 권익을 보호하는 법률체계가 구축되어 있어 외국인 투자를 장려하고 있다.⁹⁹⁾ 경제특구에 투자할 경

97) 유엔 지속가능개발목표(SDGs)와 북한개발협력(한국수출입은행, 박지연, 2017).

98) 국제금융기구 투자지원 해외사례를 통한 북한 경제개발 정책적 시사점 연구(한양대학교, 장형수, 2018).

우 기업소득세 감면 혜택 부여, 인프라 및 광산자원 개발 사업에 투자할 경우 세금 감면 혜택 부여 등 법적 장치가 있다. 대북제재가 완화되는 시점으로 분야별 특화된 지역에 인프라가 확충되어 기업들이 들어설 수 있는 여건이 조성된다면 외국인 투자유치 및 투자자금 유입체계 구축이 가능하다.

중국, 러시아 등 투자할 국가들과 경제 개발구를 선정하고 공동관리에 관한 협정을 체결한다. 주력 업종을 설정하여 경제 개발구 전체와 연계하고 투자지역, 예산 규모 등 측정 사업 구상을 논의한다.¹⁰⁰⁾ 예를 들어 자원개발을 중심으로 경제 개발구를 추진한다면 협정을 체결한 국가 및 북한 당국과 광산이나 인프라 개발에 대한 투자계약을 체결하고, 생산 설비와 기술투자를 북한에 제공한다. 그뿐만 아니라 생산된 광산을 소재화할 수 있는 연구단지까지 조성하여 북한과의 공동연구도 추진한다.¹⁰¹⁾

제5절 과학기술 분야 인력교류 추진 지원 및 개선방안

과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발의 전략에서 가장 중요한 것은 한반도 상황에 따른 다양한 단계적 접근 전략이다. 현재 대북제재 국면에서 남북의 과학기술 분야 교류도 조금씩 열어 가고 있는 상황에서 인력교류와 인적자원개발은 더욱 쉽지 않은 상황이다. 그러나 북한은 과학기술 연구와 혁신 인재, 생산현장의 혁신역량 강화를 매우 강조하고 있고, 과학기술 분야의 개방과 협력에 매우 적극적인 것으로 보인다. 실제 해외 대학 및 국제기구와의 협력을 통한 인력교류와 역량개발, 인재양성을 추진하고 있기도 하고, 국제세

99) KOTRA 북한정보, 북한 투자 환경 설명회 현장을 가다(코트라, 이승재 베이징 무역관, 2019. 4).

100) 북한 경제 개발구를 활용한 서울시 대북 경제협력 방향(서울연구원, 문인철, 2019).

101) 북한의 투자유치정책 변화와 남북 경협 방향(대외경제정책연구원, 정형근 외 3인, 2011).

미나 형태의 학술교류도 역량 개발과 인재양성의 또 다른 장이기도 하다.

제재 국면하에서도 이러한 수요를 발굴하고, 다양한 방식으로 조심스럽지만 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 남북의 일대일 직접교류가 어렵다면 국제협력 형태를 통한 교류를 여러모로 추진하면 효과를 낼 수 있다. 만일 제재 국면이 해제되거나 국소적인 완화가 이루어진다면 더 적극적으로 남북 공동 프로젝트, 공동교류센터 설치, 상호방문 교류 및 양성교육 프로그램 등이 가능할 수도 있다. 이 경우 효율적인 인프라 구축과 해외 투자도 이루어질 수 있다. 이러한 경우를 대비한 계획이 미리 준비되어야 한다.

더 나아가 비핵화와 평화체제, 더욱 개방적인 협력 시대로 접어들면 1민족 2체제, 한반도의 새로운 협력모델 등을 바탕으로 북한의 과학기술혁신시스템을 전환하거나 남북의 과학기술혁신시스템을 공동으로 혁신하는 기반을 구축하는 중장기 협력 프로젝트로 나아갈 수 있다. 이 과정에서의 인력교류와 인적자원개발은 양적·질적으로 완전히 달라질 수 있다. 과학기술 분야 교류협정의 내용도 분야별, 지역별, 이슈별로 세부적인 방향으로 추진될 수도 있다. 지금부터 이러한 상황에 대한 준비가 필요하다.

그리고 만일 통일로 나아가 연방제가 되든 하나의 체제로 나아가게 되면 북한의 핵무기 개발 인력, 군사 분야 인력을 민간 전문인력으로 전환하는 교육 프로그램도 필요하다. 출연(연)의 북한 지역조직 진출도 가능하고, 지역화 전략에 큰 역할을 부여받을 것이다.

1. 정부의 지원방안

문재인 정부 국정운영 5개년 계획의 91번은 '남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립'이고, 93번은 '남북교류협력 활성화를 통한 남북관계 발전'이다.

〈판문점 선언〉과 남북정상회담, 북미정상회담, 이어진 일련의 교류활동으로 남북관계의 새로운 지평을 기대했으나, 북미관계 진전이 없이 다시금 긴장 관계에 돌입하였다.

그러나 문재인 정부는 인사와 대북 메시지를 통해 협력의 의지를 밝히고 있고, 북한도 강경 메시지 이후에 다양한 협력방안의 가능성을 검토하고 있는 것으로 보인다. 정부의 가장 큰 지원방안은 어떤 상황에서도 흔들림 없는 협력 의지와 북한의 체제 인정, 한반도 평화와 공동번영을 향한 일관성 있는 정책을 유지하는 것이다.

그러나 더 나아가 법적·제도적 환경 개선, 협력 계획의 보완 등이 이루어져야 한다. 현재의 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북관계발전에 관한 법률」에는 과학기술 교류협력에 대한 직접적 언급이 없는 상태이다. 북한은 과학기술을 체제 유지 및 자력갱생의 핵심 동력으로 추진하고 있고 지역별 특성화된 과학기술협력을 원하고 있으나, 남한은 과학기술협력 전략에 상대적으로 소홀한 것이 사실이다. 남북 정상 선언문이나 각종 협의체 구조, 협력사업 논의 과정에서 과학기술 분야는 거의 제외되고 있다. 따라서 남북협상 전문가 그룹에 과학기술 분야 전문가를 포함해야 할 것이다. 정부는 더 체계적이고 전략적으로 과학기술 협력을 통한 남북관계의 진전을 위해 노력해야 한다.

이 과정에서 「과학기술기본법」 기반 ‘국가 과학기술기본계획 5개년 계획’, ‘남북 과학기술협력계획’의 전략성을 강화해야 한다. 「과학기술기본법」 제7조에는 5년마다 국가과학기술 기본계획을 수립할 때 남북한 과학기술 교류협력의 촉진을 포함하도록 명시되어 있으나, 실질적인 내용이 없거나 취약한 수준이다. 또한 기본계획에 근거하여 남북 과학기술 교류협력 계획을 수립하고 추진하도록 하고 있어, 과학기술정보통신부 국제협력관 구주아프리카 협력담당관 부서에서 남북 교류협력을 기획하고 지원하고 있으나 예산과 인력, 계획

등이 부족한 상태이기도 하고, 실질적인 노력도 미약한 형편이다.

문재인 정부의 한반도 신경제 구상을 구현하기 위해서라도 과학기술교류협력 계획이 전략적으로 마련되어야 하고, 법과 시행령상의 전문기관, 주관기관 지정 등이 필요한 상황이다. 문재인 정부는 한반도 신경제지도 구상에서 남북이 공존공영하는 하나의 시장을 형성하고 새로운 경제성장 동력 창출, 더불어 잘사는 남북 경제공동체를 목표로 북한 철도, 도로, 가스, 전력망 등 교통·통신·에너지 등을 복합적으로 연계하는 인프라 구축 계획을 담았으며, 제4차 산업혁명 시대에 대응한 연관 산업 육성, 주력산업 고도화를 위한 광물자원 활용 등도 추진할 계획을 세운 바 있다. 이러한 신경제 구상의 핵심 중점은 지속 가능하고, 스마트하며, 포용적 혁신을 담은 한반도 신과학기술혁신시스템의 구축일 것이다. 이를 위한 정부의 체계적인 지원이 필요하다.

현재 남북 과학기술협력 지원 과제는 일회성이거나 1년 단위 소규모 연구 과제로 제한적으로 지원되고 있다. 국가과학기술연구회에서 수년 단위 융합 사업으로 북한 광물자원 연구 등이 이루어지고 있으나, 새로운 분야로의 확대 연구가 없는 상태이다. 분야별 연구, 문제해결형 연구, 통합형 연구, 중장기 과제 등의 확대가 필요하고, 이를 체계적으로 관리할 전문기관, 주관기관 혹은 남북과학기술협력센터 구축이 필요한 상황이다. 한반도 신과학기술혁신시스템 구축을 위한 중장기 과정에서 이러한 통합형 중장기 과제와 협력센터의 운영이 필요할 것이다.

한편 북한은 김정은의 매년 신년사에서 과학기술혁신과 탄소하나화학, 희망초 산업, 갈섬유, 인비료 공장, 기계 및 전력산업 혁신 등을 추진하고 있고, 2019년 연말 개최된 제7기 5차 전원회의에서 과학기술 증시와 교육·보건사업 개선을 촉구하였다. 여기에는 과학기술 역할 강조, 경제문제 해결 및 국산화, 과학기술 10대 목표를 제기하였으며, 금속·전력·화학·철도·건재·기

계·농업의 전통 산업 분야와 기타 보건 등 국가적인 재난재해 및 위기관리 분야, IT·BT·NT와 같은 첨단기술 분야의 혁신을 중시하고 있다.

즉 남북한 정부 다 같이 과학기술혁신을 통한 한반도 협력에 관심이 지대하며, 이를 체계적으로 지원할 법적·제도적 환경 개선과 더불어 전략적인 기본계획과 프로그램의 확대가 필요하다.

2. 법률적 지원 및 개선 방안

현재의 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북관계발전에 관한 법률」을 개정하여 과학기술 교류협력, 과학기술 분야 인력교류 및 인적자원개발 지원에 대한 직접적 언급을 담아야 한다. 이는 남북협력을 확대하고 통일로 나아가는 과정에서 필요한 부분이다. 또한 「과학기술기본법」상 남북 과학기술 교류협력에 관한 내용을 보완하고 국가과학기술 기본계획 5개년 계획, 남북 과학기술 협력계획의 전략성과 거버넌스도 보완할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

출연(연)법도 개정하여 국가과학기술연구회가 남북 과학기술협력의 총괄 기구가 될 수 있도록 임무를 부여하고, 출연(연)의 남북협력사업과 예산을 실질적으로 조정 지원할 수 있는 예산구조를 담은 법적 보완이 이루어질 필요가 있다. 여기에 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발에 관한 내용을 주요하게 포함하면 더욱 효과적으로 남북협력이 가능해질 것이다.

Summary

Master Plan for North Korean Human Resource Development based on Cooperation between South Korea and North Korea (II)

This study devised a “Master Plan for North Korean Human Resource Development based on Cooperation between South Korea and North Korea (II),” which is a basic plan for cooperation between South Korea and North Korea in human resources exchange by sector and in human resources development, followed by a macroscopic plan for the same. The sectors that were covered are vocational training, science and technology, youth, women, and local governments, as well as legal support for these as necessary.

South Korea has been conducting studies on its unification with North Korea in various fields such as politics, education, diplomacy, medical care, and culture, but has not yet prepared a basic plan for human resources exchange and cooperation between the two countries. Therefore, this study is of great significance in that it has boldly overcome past limitations in advancing Korean unification by pushing forward with a plan for cooperation of the two countries in specific fields. This study does not treat North Korea as an object of enlightenment but recognizes the individual strengths of the two Koreas

as a firm foundation for planning their effective exchange and cooperation.

As for the youth, the basic plan is presented from the perspective of establishing a new identity of the youth as the future leaders of the Korean Peninsula. For women, the topics of women's rights and their participation in society (labor) in South Korea and North Korea are addressed. Vocational training is incorporated from the perspective of development cooperation, not from the perspective of the traditional governmental development assistance (i.e., official development assistance or ODA) nor from the perspective of vocational training of workers in developing countries. Scientific and technical human resources exchange and development are tackled based on high-end technologies. Regarding the exchange and cooperation of local governments, measures were devised to maintain principled exchange and cooperation between local governments and to prevent their indiscriminate competition. Thus, in all fields except the legal field, a basic plan for cooperation in human resources exchange and development was prepared.

참고문헌

- 강일규·김철희·김영운·이은구(2000). 남북한 직업교육훈련 분야의 교류 및 협력방안 연구, 통일연구원.
- 강일규·김덕기(2001). 남북한 경제협력 활성화를 위한 북한근로자 인적자원 개발 방안, 한국직업능력개발원.
- 강일규·전재식·정태면(2006). 개성공단지역 인적자원개발 체계 수립 및 지원방안, 한국직업능력개발원.
- 강일규·박종성·허영준·임정빈·이천우(2018). 통일 대비 북한지역주민 직업 능력개발 추진체계 구축 방안 연구, 한국직업능력개발원.
- 강일규·이의규·고혜원(2008). 북한 인적자원개발 지원·협력 방안 연구, 한국 직업능력개발원.
- 강영실 외(2013). “남북한 과학기술 협력 연구”, 한국과학기술원, pp.78~82.
- 강호제(2016). 『과학기술로 북한 읽기 1』, 알피사이언스, 2016. 6.
- 곽재석·박혜영·이대현(2005). “북한교육 발전과 국제협력”, 한국교육개발원, p.120.
- 권윤희·이주영(2019). “국제사회의 다자 ODA 추진 현황과 북한 지원의 정책과제”, 대외경제정책연구원.
- 권현익·정병호(2013). 『극장국가 북한』, 창비, p.24. 참조.
- 김병섭·박광국·이종열(1995). 『현대 조직학의 이해』, 영남대학교 출판부.
- 김상배(2018). 『4차 산업혁명과 남북관계』, 사회평론아카데미, 2018. 11.
- 김춘순(2019). “국회 의결예산의 수정 양상과 변동 추이: 제 19대 국회를 중심으로”, 『예산정책연구』 제8권 제1호, pp.29-67.

- 김춘순·이대웅·김화연(2020). “북한 인력양성사업기금지원 체계 개선 연구”, 통일부/한국정책학회.
- 김경미(2014). “동유럽 체제전환 국가의 시민사회 발전에 대한 일고찰.” 『국제지역연구』 18(2): 131-156.
- 김근식(2010). “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의 관점에서.” 『통일과 평화』 2(2): 111-136.
- 김상기·나용우(2018). “한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)”, 통일연구원, pp. 126~129.
- 김응서(2012). “1960년대 중반 북한의 자주의교노선 채택에 관한 연구”, 『세계정치』 제16권, pp. 275~276.
- 나용우, 홍석훈, 박은주(2018), “지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향”, , 통일연구원
- 민기채(2014). “폴란드 연금제도의 성격 변화에 관한 연구: 비스마르키언 전통을 중심으로.” 『동유럽발칸연구』 38(5): 259-294.
- 민족21(2009). “장기해법, DMZ를 통일 평화지대로! - 남북, DMZ 통일 평화지대 구상 의견 접근 10·4 선언 이행, 북미관계 진전되면 추진 가능”, 2009년 7월 호, pp. 52~59.
- 민족 21(2014). “DMZ 세계평화공원 조성사업에 대한 북한의 입장은?, 2014년 1월 호, pp. 64~72.
- 문인철(2019). “북한 경제개발구를 활용한 서울시 대북 경제협력 방향”, 서울연구원.
- 박성근·김영민·조재한·이석기(2019). “북한의 경제발전과 산업성장 전망”, 협동연구 총서 19-58-02, 한국직업능력개발원, 산업연구원, pp.108~109 참조.

- 박지연(2017). “유엔 지속가능개발목표(SDGs)와 북한개발협력”, 한국수출입은행.
- 박천수 외(2019). “맞춤형 취업지원을 위한 직업지표 연구”, 한국직업능력개발원.
- 박형중 외(2008). “국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색”, 경제인문사회연구회 협동연구 총서, 08-08-01, 총괄보고서, 통일연구원, p.60.
- 박형중·임을출·김수암·강동원(2009). “북한개발지원의 이론과 포괄적 전략”, 경제인문사회연구회 협동연구 총서, 09-15-02, 통일연구원.
- 변상철(2010). “김정일 시대 북한의 과학기술정책”, 한국학술정보, 2010. 7.
- 손혁상·김선주(2019). “북한개발협력을 위한 취약국 지원전략 유용성에 대한 비판적 검토”, 『국제정치논총』, 제59집, 1호, p.129, p.158.
- 손혁상(2019). “북한 개발 협력을 위한 삼각협력 모색 - 북한의 개발 수요와 주축국 선정을 중심으로”, 『한국정치연구』, 제28집, 제1호, pp. 308~335.
- 신용석(2014). “두만강지역의 관광개발 방향과 과제: 광역두만강 계발 계획을 중심으로”, 통일연구원.
- 신효숙(2008). “국제개발기구의 교육원조 정책과 북한의 교육개발”, 『현대북한연구』, 11권, 3호.
- 이규영(2015). “현실사회주의 체제전환이론의 모색: 분절성과 동시성.” 『국가전략』 21(2): 91-115.
- 이규영·김경미(2010). “폴란드 가톨릭교회: 체제전환 이후 20년.” 『유럽연구』 28(2): 233-267.
- 이규영·김경미 편저(2012). 『한눈에 보는 폴란드』. 서강대학교 HK동유럽연구사업단. 서울: 다해.

- 이규영·김경미(2012a). “체제전환 이후 동유럽 극우주의의 발흥과 극우정당의 발전에 대한 연구.” 『유럽연구』 30(1): 43-71.
- 이부형·이해정(2016). “북한 외자유치 정책의 성과와 한계”, 현대경제연구원.
- 이상준 외(2019). “남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 I”, 한국직업능력개발원, 2019. 12.
- 이석기 외(2018). 『김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책』, 생각심포.
- 이석기 외(2018). “김정은 시대 북한 경제개혁 연구”, 산업연구원.
- 이육환(2014). “남북과학기술협력준비센터 관련 사전 연구용역”, 한양대학교.
- 이정현(2020). ‘북한인력 직무역량 개발 대북협력사업의 방식과 방향 -조선 익스체인지 사례를 중심으로’-, 『아태연구』 제27권 제1호.
- 이종규(2015). 『북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점』. 한국개발연구원.
- 이춘근 외(2018). “남북 과학기술교류 20년의 성과와 향후 확대 추진 방안”, 과학기술정책연구원.
- 오상봉 외(2019). “개혁 개방기의 북한 노동시장과 경제협력”, 한국노동연구원.
- 양재성(2012). “남북경제공동체 형성 방안과 과제”, 통일부 통일교육원.
- 은재호(2017). “사회갈등 해소를 위한 국민통합 전략과 실행방안 연구”, 한국행정연구원.
- 위영금(2017). ‘북한도시, 함흥의 형성과 발전에 관한 연구’, 경기대학교 박사 학위 논문.
- 이현태 외(2019). “남·북·중 경제협력 방안 연구”, 대외경제정책연구원, 2019. 5.
- 임을출(2007). 『국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제』. 통일연구원.

- 임을출(2013). “글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응: 새천년개발목표(MDGs) 체제와의 관계를 중심으로”, 『통일정책연구』, 제 22권 제2호.
- 정유석(2017). 『개성공단 실증분석을 통한 남북경제협력 방안 모색』, 남북경제연구원.
- 주성희(2018). 『4차 산업혁명 시대의 통일 조선 레벨루션』, 서울셀렉션.
- 진승권(2010). “탈사회주의 체제전환기 동유럽 선거민주주의와 정당정치.” 『세계정치』 13: 189-228.
- 장형수(2018). “국제금융기구 투자지원 해외사례를 통한 북한 경제개발 정책적 시사점 연구”, 한양대학교.
- 정형곤 외 3인(2011). “북한의 투자유치정책 변화와 남북경협 방향”, 대외경제정책연구원.
- 최항순(2014). “남북한 통일에 대비한 과학기술협력 전략 및 방안에 관한 연구”, 한국과학기술한림원.
- 최의철(2000). 『남북한 교류협력 활성화 방안』, 통일연구원, pp. 18~21
- 최현규·강영실(2017). “북한의 과학기술 연구기관 현황”, 한국과학기술정보연구원, 2017. 6.
- 국가과학기술연구회(2020). 남북과학기술협력위원회 안건, 2020. 5. 29.
- 국가과학기술연구회(2020). 남북과학기술협력위원회 안건, 2020. 5. 25.
- 국가과학기술연구회(2020). 남북과학기술협력위원회 안건, 2020. 11. 15.
- 국가과학기술연구회(2019). 남북과학기술협력위원회 안건, 2019. 6. 19.
- 국가과학기술연구회(2019). 남북과학기술협력위원회 안건, 2019. 4. 3.
- 국가과학기술연구회(2019). 출연(연) 남북 과학기술협력센터 설립을 위한 기획연구, 한국조직학회, 2019. 2.

국가과학기술연구회(2018). 백두산 과학기지 구축방안 모색, 통일과학기술 연구포럼, 2018. 7. 31.

국가과학기술인력개발원(2016). “북한 과학기술인력양성 체계 및 남북한 비교연구”, 한국기술경영교육연구원.

국회예정처(2018). “국제협력 체제와 연계한 민간자본의 북한 개발 참여 방안”, 녹색기술센터.

국가과학기술연구회(2018). “백두산 과학기지 구축방안 모색”, 통일과학기술 연구포럼.

기획재정부(2019). “녹색기후기금 북한 능력배양 사업”, 2019. 12. 27.

카이스트(2018). 『카이스트 통일을 말하다』, 김영사.

한국과학기술단체총연합회(2018). “한반도 공동번영을 위한 남북 과학기술 협력”, 남북과학기술교류협력 포럼.

한국은행(2018). ‘베트남 경제 개혁, 개방 정책의 주요 내용 및 성과’, 『국제경제 리뷰』, 제2018-20호, p.1.

한국화학연구원(2016). “남북한 화학기술 및 화학산업 분야 협력방안 수립 연구용역”, (협)세종과학기술연구원.

강진규(2018). 「베일 벗은 북한 경제특구 … 27개 지구 지정」, NK경제, 2018. 12. 06., pp. 1~5.

윤희훈(2019). 「北, 연일 ‘온실가스 감축’, ‘산림사업’ 강조 … 정부도 ‘산림 교류’ 타진」, 조선일보, 2019. 09. 27., pp. 1~2.

Bui Dinh Luan & Ninh Thai Viet Long(2010). ‘Sự khác nhau về văn hóa của người miền Bắc và người miền Nam Việt Nam đối với sản phẩm thời trang’-패션 상품에 대한 베트남 남북지역의 문화 차이점’,

- Vinh대학교, 2010, pp.6~8.
- CBOS(Centrum Badania Opinii Społecznej)(1994). Religijność Polaków: 1984-1994. Warszawa.
- CBOS(1998). Opinie o pomocy społecznej. Warszawa.
- CBOS(1999a). Polish Public Opinion. July. Warszawa.
- CBOS(1999b). Postrzeganie Konfliktów W Naszym Społeczeństwie. Warszawa.
- CBOS(2001). Religijność Polaków Na Przełomie Wieków. Warszawa.
- CBOS(2018). Opinie o demokracji. June. Warszawa.
- CBOS(2019a). Polish Public Opinion. May-June. Warszawa.
- CBOS(2019b). Czy warto by było zmieniać ustrój? Ocena przemian po 1989 roku. Warszawa.
- CBOS(2019c). Oceny sytuacji Kościoła katolickiego w Polsce. Warszawa.
- CBOS(2020). Polish Public Opinion. March. Warszawa.
- Ekiert, Grzegorz / Foa, Roberto(2011). Civil Society Weakness in Post-Communist Europe: A Preliminary Assessment. No. 198. January.
- FEF(Friedrich Ebert Foundation)(2005). The Social Report Poland 2005. Warszawa.
- Gliński, Piotr(2011). "Twenty Years of Civil Society in Poland?" Polish Sociological Review 175: 271-300.
- Golinowska, Stanisława(2009). "The national model of the welfare state in Poland. Tradition and changes." Golinowska, Stanisława / Hengstenberg, Peter / Żukowski, Maciej. (eds.) 2009. Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a

- European Social Model. Wydawnictwo Naukowe Scholar / Friedrich-Ebert-Stiftung. Warsaw.
- Haberfeld, Maria / Walancik, Piotr / Uydess, Aaron M. / Bartels Elizabeth (2003). Community Policing in Poland. U.S. Department of Justice.
- Jongwoon Lee & Hyoungsoo Zang(2013), "Future Development Assistance to North Korea Through The Establishment of Multi-Donor Trust Funds", North Korean Review, Fall, No.2 pp.43~58.
- Kozarzewski, Piotr / Radziwiłł, Artur / Walewski Mateusz. 2004. "CountryPaper: Poland".
- Mareš, Miroslav(2009). "Rechtsextremistische Parteien in Ostdeutschland, Tschechien, Polen und Russland." Backes, Uwe et al. (eds.) Totalitarismus und Transformation: Defizite der Demokratiekonsolidierung im Mittel- und Osteuropa. Göttingen: Hubert & Co.
- Minkenber, Michael(2011). "Die radikale Rechte in Europa heute: Trends und Muster in West und Ost." Langenbacher, Nora / Schellenberg, Britta. (eds.) Europa auf dem "Rechten" Weg?: Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in Europa. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- OECD(2019). OECD Risks that Matter Survey. Note on Poland. <http://www.oecd.org/social/risks-that-matter.htm>(검색일: 2010. 8. 15.).
- Orenstein, Mitchell(1995). "Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland." Czech Sociological Review 3(2): 179-196.
- Dao Xuan Sam & Vu Quoc Tuan(2008). 'Đổi mới ở Việt Nam: nhớ lại và suy ngẫm - 베트남의 쇄신: 기억과 묵상', Tri Thuc 출판사, pp.407~457.

Bui Tat Thang(2000). 'After the War: 25 Years of Economic Development in Vietnam ', NIRA Review, pp.21~25.

Bộ Thông Tin Việt Nam Cộng Hòa(1971). 'Tài liệu học tập: ĐỊA PHƯƠNG HÓA TỔ CHỨC GIÁO DỤC- Ministry of Information Republic of Vietnam(1971), Learning Materials: LOCALIZATION IN EDUCATION ORGANIZATION', pp.1~7.

Le Dang Doanh(2016). 'Kinh tế Việt Nam sau 30 năm đổi mới: cần một cuộc đổi mới lần thứ 2- 도이 모이(Doi Moi, 쇄신) 30년 이후 베트남 경제: 2차 혁신 필요'(Việt Nam sau 30 năm đổi mới: Thành tựu, bài học và triển vọng - 이 모이(Doi Moi, 쇄신) 30년 이후 베트남: 성과, 교훈 및 전망) , Trường Đại Học Khoa Học Xã Hội và Nhân Văn Đại Học Quốc Gia Hà Nội & Viện Konrad Adenauer - 베트남 국립대학교 호치민시 인문사회과학 대학교 & Konrad Adenauer 연구원, Hong Duc 출판사 2016, pp.26~40.

Hirosato, Yasushi & Kitamura, Yuto(2009). 'The political economy of educational reforms and capacity development in Southeast Asia: Cases of Cambodia, Laos and Vietnam', Springer Science & Business Media, pp.169~237.

개성공단지원재단 내부자료.

국가과학기술연구회(2020). 내부자료.

국가과학기술연구회 남북과학기술협력위원회 안건 (2019.11.15.)

기획재정부 국제금융기구 정보시스템.

네이버 검색(<https://terms.naver.com>).

- 대한변호사협회(<http://www.koreanbar.or.kr/>). 2020. 9. 1. 검색.
- 대한의사협회(<http://www.kma.org/>). 2020. 9. 1. 검색.
- 사단법인 한국예총(<http://www.yechong.or.kr/>). 2020. 9. 1. 검색.
- 전국경제인연합회(<http://www.fki.or.kr/>). 2020. 9. 1. 검색.
- 한국반도체산업협회(<https://www.ksia.or.kr/>). 2020. 9. 1. 검색.
- 한글학회(<https://www.hangeul.or.kr/>). 2020. 9. 1. 검색.
- 매일경제(<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2018/09/592181>)
2020.9.20.일 검색
- WorldBank(<https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/1ff4a498/Popular-Indicators>). 10월3일 검색
- statista(<https://www.statista.com/statistics/376394/inflation-rate-in-poland/>). 10월3일 검색
- macrotrends(<https://www.macrotrends.net/countries/POL/poland/crime-rate-statistics>).10월3일 검색
- <https://ifi.moef.go.kr/fnd/fndEndwSumry/viewFndEndwSumry.do>), 2020년 8월 31일 검색.
- <https://sites.google.com/site/vuducviet/kinhtevietnam>
- <https://www.thevietnamese.org/2018/04/north-south/> [Accessed August 30, 2020], 2020.
- <https://presmarymethuen.org/vi/dictionary/what-are-some-cultural-differences-between-northern-and-southern-viet-nam/>[Accessed September 10, 2020], 2020.
- <https://vnu.edu.vn/home/?C1635/N4273/Ba-lan-cai-cach-giao-duc-va-nhung-bai-hoc-kinh-nghiem-rut-ra-tu-do.htm> [Accessed August

30, 2019], 2019.

<http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/lanh-dao-dang-nha-nuoc/thu-tuong-chinh-phu/> [Accessed October 7, 2020], 2020.

https://vi.wikipedia.org/wiki/Th%E1%BB%A7_t%C6%B0%E1%BB%9Bng_Vi%E1%BB%87t_Nam [Accessed October 7, 2020], 2020.

https://vi.wikipedia.org/wiki/Ch%E1%BB%A7_t%E1%BB%8Bch_n%C6%B0%E1%BB%9Bc_C%E1%BB%99ng_h%C3%B2a_x%C3%A3_h%E1%BB%99i_ch%E1%BB%A7_ngh%C4%A9a_Vi%E1%BB%87t_Nam [Accessed October 8, 2020], 2020.

<http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/lanh-dao-dang-nha-nuoc/chu-tich-nuoc> [Accessed October 8, 2020], 2020.

https://vi.wikipedia.org/wiki/T%E1%BB%95ng_B%C3%AD_th%C6%B0_Ban_Ch%E1%BA%A5p_h%C3%A0nh_Trung_%C6%B0%C6%A1ng_%C4%90%E1%BA%A3ng_C%E1%BB%99ng_s%E1%BA%A3n_Vi%E1%BB%87t_Nam [Accessed October 11, 2020], 2020.

<https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/lanh-dao-dang-nha-nuoc/tong-bi-thu> [Accessed October 11, 2020], 2020.

<https://www.thevietnamese.org/2018/04/north-south/> [Accessed April 30, 2018], 2018.

<https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam-52487024>: [Accessed October 11, 2020], 2020.

<http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/kinhtexahoi> [[Accessed October 12, 2020], 2020.

https://vi.wikipedia.org/wiki/X%C3%A2y_d%E1%BB%B1ng_c%C3%A1c_v%C3%B9ng_kinh_t%E1%BA%BF_m%E1%BB%9Bi [Accessed October 12, 2020], 2020.

<http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/kinhtexahoi> [Accessed October 12, 2020], 2020.

http://www.case-research.eu/files/?id_plik=3225 [Accessed August 14, 2020], 2020.

<https://ifi.moef.go.kr/fnd/fndEndwSumry/viewFndEndwSumry.do> [Accessed August 31, 2020], 2020.

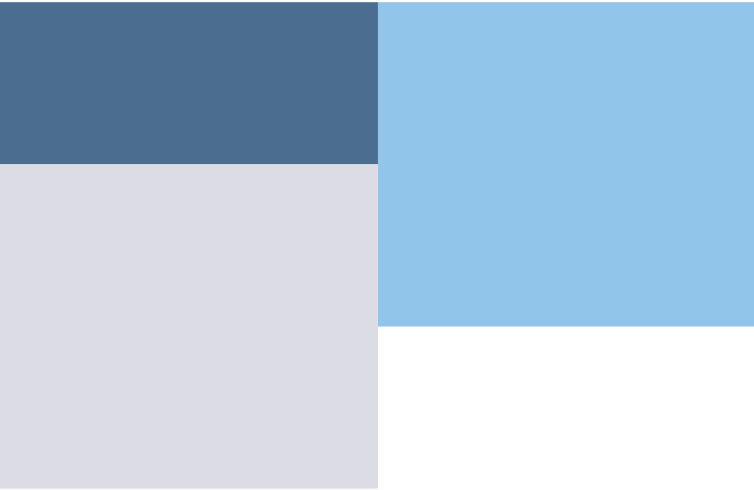
□ 저자 약력

- 이상준
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 이상돈
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 박천수
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 홍순직
 - 서울대학교 아시아연구소 동북아센터 객원연구위원
- 고영주
 - 대전과학산업진흥원

남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II - 직업훈련과 과학분야 -

- 발행연월일 2020년 12월 27일 인쇄
2020년 12월 27일 발행
- 발행인 나 영 선
- 발행처 한국직업능력개발원
30147, 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
전화: (044)415-5000, 5100
팩 스: (044)415-5200
- 등록일자 1998년 6월 11일
- 등록번호 제16-1681호
- I S B N 979-11-339-9029-0 93300
- 인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)

www.krivet.re.kr



값 7,000원



9 791133 990290

ISBN 979-11-339-9029-0