

북한인력 직무역량 개발 대북협력사업의 방식과 방향:

조선익스체인지 사례를 중심으로*

이정현**

| 목 차 |

- | | |
|--------------------------|-----------------------------------|
| I. 서론 | IV. 북한인력 직무역량 개발 대북
협력사업 추진 방향 |
| II. 북한인력 직무역량 제고 선행연구 | V. 결론 |
| III. 조선익스체인지(CE)의 활동과 운영 | |

| 논문요약 |

북한인력 대상 해외지원 교육프로그램 중 조선익스체인지(Choson Exchange)는 가장 성공적이라고 평가된다. 싱가포르 소재 비영리단체인 조선익스체인지가 10년간 3,000명의 북한인력을 대상으로 교육을 진행한 점은 인상적이다. 본 연구는 북한인력 대상 협력사업에의 시사점을 얻고자 하는 사례연구이다. 조선익스체인지는 매년 젊은 창업희망자 및 여성 대상 창업교육과 경제특구 관리자 대상 시장경제교육 등을 진행해 왔다. 사례 조직의 성공요인은 설립자의 헌신과 자원봉사 기반 운영, 자원봉사자들의 높은 참여율과 만족도, 창업교육 및 시장경제교육에 대한 선택과 집중, 북한과의 상호신뢰 구축 등이었다. 본 연구는 다음의 시사점을 제공한다. 첫 번째, 직무교육 방식, 내용, 파트너와 관련하여, 북한은 기업소 재직자 대상 교육보다 경제특구 전문가 및 기업소 경영자 교육 등을 더 선호하며, 싱가포르 포함 아세안의 지원 및 비영리민간단체 주도 지원을 더 선호한다. 두 번째로, 국내 단체들은 남북한 협력사업이 북한의 최우선 옵션이라고 오판하는 한반도중심주의를 벗어나야 한다. 세 번째로, 북한이 선호하는 경제발전모델과 협력사업 대상 인력군/산업 등에 대한 개방적 태도가 필

* 논문의 심사과정에서 유익한 논평을 주신 익명의 심사위원들에게 감사를 드린다.

** 명지대학교 경영학과 부교수

요하다. 종합적으로 볼 때, 중장기적, 다원주의적, 상호호혜적 관점의 고용노동 부문 대북 협력 모색이 필요함을 이 연구는 시사한다.

- 주제어: 조선익스체인지, 직무역량 개발, 남북한 협력사업, 창업교육, 경제특구교육

I. 서론

직업 종사자의 직무역량은 개인과 일자리의 매칭, 높은 임금 향유, 직장생활의 질 제고, 더 나아가 실업의 방지 등 여러 측면에서 중요한 영향을 미친다. 직장생활의 질뿐만 아니라 개인의 삶 전반에 커다란 영향을 미친다. 뿐만 아니라 개인들의 직무역량의 집합수준은 그 개인이 속한 기업 혹은 조직의 성장과 발전에 큰 영향을 미치며, 조직의 사멸을 좌우할 수 있다. 더 나아가면 개인이 속한 사회의 경제발전에도 분명한 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있다.

북한에서도 이러한 논리는 그대로 적용된다. 기업소 인력들의 직무수행 역량을 높이기 위한 노력이 효과적일 경우 국가 주도의 직무할당 시스템으로 인해 일반적인 효과가 단기간에 발현되지 않을 것이지만, 중장기적으로 개인의 수입 제고 및 고용안정성 제고에 기여할 수 있다. 또한 북한인력 대상 직무역량 개발 사업의 효과적인 수행은 기업 생산성, 경쟁력, 지속가능성 제고로 이어진다는 점에서 북한 기업소의 생존과 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 붕괴되었던 북한 경제를 회복시키고, 빈곤을 완화하여 장기적으로 경제발전에도 기여할 것이다.

더 나아가 북한인력 직무역량 개발은 중장기적으로 남한과 북한 간의 경제협력 및 경제통합 및 사회통합의 물질적 기초를 형성한다는 점에서도 매우 중요하다. 남북한 경제협력 및 경제통합이 실현되기 위해서는 재정금융 인프라, 인적 인프라, 제도적 인프라, 물리적 인프라 등의 구축이 필요하며, 그중에서 인적 인프라의 구축과 발전이 가장 중요하다(김영춘·김성진 2005).

북한인력의 직무역량 개발은 남북 경제통합에서의 가장 중요한 인적 인프라 및 인적 통합과 직결되는 사안이다. 북한인력의 직무역량이 개선될수록 남한과 북한의 임금격차는 줄어들 것이며, 경제 발전의 격차를 줄여서 같은 민족 간의 협력과 통합을 실현하는 데 기여할 수 있다(강일규 2010; 2018; 2019).

북한인력 대상 직무역량 개발 남북협력사업을 효과적으로 추진하는 것은 미래 한반도 통일과정에서의 막대한 통일비용을 줄이는 데도 중요하다. 1990년대 초 독일 통일과정에서 동독기업 인력의 직무수행 능력 및 인력 생산성에 대한 과대추정과 동독기업 경쟁력에 대한 과대평가가 예상 실업률의 과소추정을 낳으면서, 통일비용의 예상치 못한 엄청난 지출을 초래하였다는 사실(통일연구원 2006)을 기억할 필요가 있다. 1991년부터 1996년까지 126억 마르크가 신탁청 산하 기업에 경제전환자금 형태로 지원되었으며, 이 금액은 서독에서 동독으로 이전된 금액의 절반인 46%에 해당한다(남현욱 2000). 이 막대한 금액은 생존가능기업의 회생을 위해 투자된 돈이고, 기업 현대화에 소요된 비용이며, 일자리 유지를 위해 투자된 금액이기도 하다. 남북경협 과정에서의 직무능력 제고 사업의 효과는 이러한 비용을 최소화하는 데 기여할 수 있을 것이다(강일규 2018).

하지만 2019년까지의 남북협력기금의 지출을 기준으로 북한인력 대상 직무역량 개발 사업의 진행을 살펴보면 식료품지원, 의료지원, 긴급구호 등의 인도적 차원의 지원에 편중되어 직업훈련, 기술전수, 산업/학술분야 등에 대한 지원은 매우 부족하다(김춘순 외 2020). 인적교류에 국한할 경우에도 방송/문화/예술/체육 분야의 교류에 비해 인적자원교류 및 학술교류의 비중이 너무 적은 실정이다(김춘순 외 2020). 이렇듯 중요성에 비해 지금까지의 북한인력 대상 직업능력개발 혹은 직무역량 개발 사업의 실행이 지체되고 있어, 이 지체현상의 원인을 파악하고 이를 개선하기 위한 노력이 요청되는 상황이다.

이러한 관점에서 본 연구는 북한인력 직무역량 개발 관련 해외협력 사례를 검토하고자 한다. 본 연구에서의 직무역량 개발은 재직자 대상 직무역량 개발을 의미한다. 엄밀하게 말하면 북한에서 진행되는 해외협력 관련 교육에는 기업소에 소속되지 않은 여성 등도 포함되지만, 대체로 여성 교육참여 인력 역시 장마당 등에서 비공식 경제활동을 하는 인력은 소수이다. 대체로

서비스업 등에 소속되어 있는 경우가 대부분이다. 기업소 소속이 강제되지 않는 혼인적령기 이후의 여성과 달리, 남성의 경우 기업소 재직이 의무화되어 있고, 전체 교육 이수생 중에서 남성의 교육 참여 비율이 80%에 달하므로, 대체로 기업소 재직자 대상 직무역량 제고 프로그램으로 보는 것이 적절할 것이다. 직무역량 개발의 표현 그 자체는 산업이나 업종 및 직종을 구분하지 않는 표현이다. 인력의 규모 면에서는 제조업 기업소 등에 소속된 생산직 인력과 일반사무직인력의 비중이 가장 많으므로, 이들 재직자 교육이 가장 일반적일 것이다. 그 외에 기업과 조직의 최고경영층 또는 고급 관리자 대상 교육이 가능할 것이며, 창업희망자 대상의 교육도 직무역량 개발의 범주에 포함되는 것으로 간주하기로 한다. 또한 본 연구에서의 협력은 주체들 간의 다양한 교류와 상호작용의 전체를 의미하며, 일방적 성격이 강한 지원(자금지원, 기술지원 등) 또는 원조(인도주의적 원조, 개발원조 등) 등을 포괄하는 개념으로 이해하기로 한다(강일규 2008).

북한에서는 고난의 행군이 발생했던 1990년대부터 이미 직무역량 개발 수요체계와 공급체계가 제대로 작동하지 않았고, 이는 북한 경제의 붕괴와 기업소의 가동중단, 빈곤과 기근의 만연, 인력의 국외 탈출 등 엄청난 부작용을 낳았다. 2000년대 들어 직무역량 개발의 수요체계와 공급체계를 개선하려는 북한의 자체 노력은 가속화되었으나, 두드러진 성과는 나타나지 않고 있다. 자체 노력의 성과가 뚜렷하지 않은 상황에서 북한은 인력의 직무역량 개발을 위한 해외의 지원을 요청하고 있으며, 일부 해외 지원 활동들이 진행되었고, 현재까지 진행되고 있기도 하다.

북한 성인 인력 대상 직무역량 강화 해외지원 프로그램 중에서 가장 성공적이라고 평가되는 조선익스체인지(Choson Exchange: 이하 CE)의 지난 10년 간의 활동은 외견상 커다란 미스터리이다. 북한 대상 창업교육의 사명을 느끼고 헌신하고자 결심한 20대 싱가포르 청년이 어떻게 2010년에 4명의 자원봉사자들과 함께 북한에 들어가서 창업교육을 시작할 수 있었는지, 그리고 그 과정에서 북한은 어떻게 이를 허용하게 되었는지 한국 사람들의 관점에서는 쉽게 이해하기 어렵다. 국제기구의 프로그램이 아니며, 특정 나라의 공식적인 지원을 받지도 않는 비영리단체가 어떻게 10년 이상 북한 교육지원 프로그램을 운영하고, 3,000명 이상의 북한 사람에게 교육을 제공하고,

이 과정에서 단체의 대표와 자원봉사자들이 수십 번 이상 북한을 출입할 수 있었는지 의문이 들 수밖에 없다. 그 성공과 미스테리를 이해할 수 있다면 개인적 호기심 해소의 차원을 넘어서며 북한과의 협업을 향후에 어떻게 추진해야 하는가에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 본 연구는 CE의 사례를 상세하게 분석하고자 하고 이로부터 직무역량 개발 대북협력 사업의 향후 방향과 방식을 모색해 보고자 한다.

II. 북한인력 직무역량 제고 관련 선행연구

1. 대북협력 및 북한인력 직무역량 관련 선행연구

(1) 대북협력사업 경과

우리 정부 및 민간단체에 의한 대북지원은 1995년부터 시작되었으며, 2020년 기준으로 약 25년이 경과하였다. 지난 25년간의 남한 민간부문에서의 대북협력사업에서는 인도주의적 접근과 한반도 평화와 통일의 관점이 주를 이루었다(문경연 외 2017). 지원 초기에는 인도주의적 지원과 긴급구호가 주를 이루었으나 시간이 경과함에 따라 지원의 성격이 변모하는 양상도 일부 나타나기도 하였다.

IT, 의료, 회계 등의 분야에서 북한인력 직무역량 제고를 위한 노력이 지난 기간 동안 진행되었다(김춘순 외 2020). 월드비전 등의 일부 민간단체는 식량지원사업에서 시작하여 발전한 대북지원 과정에서 북한 농업전문인력 대상 기술교육을 전개하여 현대식 농업관리 기술을 확산시키고 북한 내 시장경제의 확대에도 기여하였다는 긍정적 평가를 받기도 하였다(문경연 외 2017; 이용범 2010). 그러나 대북지원의 상당한 역사에도 불구하고, 지속적으로 이어져 온 북한 전문인력 인적자원 개발의 성공사례를 찾기는 쉽지 않다. 사업의 지속성 측면에서 볼 때, 일시적, 산발적으로 직무역량 제고 지원 사업이 이루어졌기 때문에, 장기간의 실행을 통해서만 성과가 가시화되는 인적자원개발 사업의 뚜렷한 성과를 거두기 어려웠다. 이로 인해 소모성 지

원에 그칠 우려가 있다고 지적된다(김춘순 외 2020). 2007년의 ‘북한 의료인 교육훈련사업’ 이후로는 북한 인력 대상 직무역량 제고를 위한 새로운 사업 조차 진행되지 못했다(김춘순 외 2020).

향후에는 장기적, 지속적 사업 수행 및 북한의 인력 수요에 부응하는 직무역량 지원사업이 진행되어야 한다(김춘순 외 2020). 향후의 대북지원 추진 방안으로 제시되는 탈정치 원칙 고수, 정부주도보다는 민간 및 국제협력 중심 지원, 민간단체 역량 강화, 민간단체 포함 복합적 파트너십 구축 등이 북한인력 직무역량 지원사업에서도 반영되어야 한다(문경연 외 2018).

(2) 북한 인력개발 협력사업 관련 선행연구

북한인력 대상 직업능력개발 협력사업과 관련된 선행연구들은 직접적인 선행연구와 간접적인 선행연구 등으로 구분할 수 있다. 직접적인 선행연구는 대북 협력사업의 방향에 대한 제안이 중심인 연구를 의미하며, 간접적인 선행연구는 국내 입국한 북한이탈주민을 분석함을 통해 북한인력의 특징을 추출하고 이를 통해 북한인력 대상 협력사업의 방향을 간접적으로 시사하는 연구를 뜻한다. 독일 통일의 예를 분석하여 시사점을 찾으려는 연구(남현욱 2000) 역시도 간접 연구의 범위에 해당된다고 볼 수 있다. 간접 연구의 예로서는 김소영·이영민(2015), 이병준 외(2018) 등을 들 수 있다.

직접 연구의 주요한 예는 다음과 같다. 3단계 인적자원개발 협력방안(이정훈 2012)의 내용을 살펴보면, 1국면(신뢰관계회복기, 2년 이내)에서는 개성공단지구에서의 기술교육센터를 통한 지원의 확대 및 외국/국제기구/단체 등의 시장중진 교육 확대 등을 언급하고 있으며, 2국면(경제공동체 기반 형성기, 5년 이내)에서는 연변대 지원 확대 및 북한 경제특구 내 남한 측의 기술교육센터 자체 설립을 통해 입주업체 종사자 외의 지역 인력 대상 교육 강화 등을 언급하고 있다. 그러나 무게중심은 남한에 의한 북한인력 교육에 놓여 있으며, 기술훈련센터의 역할 강화 등이 중심으로 설정되어 있다. 결국 남한 주도적 접근이 3단계 인적자원개발 협력방안(이정훈 2012)의 핵심이라고 판단된다.

최근의 남북한 해빙모드에 맞추어 다양한 북한 인력개발 방안이 제기되

고 있다. 북한 인적자원개발 지원기관 신설, 인적자원개발 추진방안 마련 및 관련 법과 제도 개정, 동독지역 노동시장 정책 실행을 위한 지자체, 비영리 조직, 노동조합 등으로 구성되었던 ‘고용촉진 및 구조발전 단체’와 유사한 단체의 설립, 소요 재원 마련과 직업훈련 공간 확보 등이 시급하다는 제안도 제기된 바 있다(강일규 2018). 북한인력 직업능력개발 지원체계 구축방안으로서, 직업교육훈련 관리 공단 설치, 북한지역 내 고용센터 및 전직지원센터 설치, 교육훈련의 바우처 제도 도입, 실업자의 직업훈련 강화 등이 제시되기도 하였다(강일규·임정빈 2019).

전체적으로 북한 인력개발 협력사업에 대한 남한 측의 관심이 유지되는 가운데 행위 주체 역시도 남한의 관심을 벗어나지 못하고 있는 특징을 보인다. 국제적 접근이 언급되는 경우에도 교육훈련 장소로서의 중국 조선족 자치구가 고려되거나, 소요 자금 조달의 관점에서 국제적 협력이 고려되는 정도에 국한되고 있다(강일규 2019; 김소영·이영민 2015). 북한 인력개발 협력에 대한 국제적 접근에 대한 선행연구도 일부 존재한다. 중국 내 북한 인력 10만 명을 포함(박호환·김명선 2017)하여 북한 인력의 해외송출이 여러 나라를 대상으로 진행되고 있으나, 북한인력의 국제적 활용의 관점에서의 선행연구는 북한인력의 인적자원개발 또는 직업능력개발 관련 본 연구의 초점과는 일치하지 않으므로 제외할 필요가 있다. 두만강 초국경경제협력구에서의 북한 인적자원 관련 북한, 중국, 러시아 간의 협력에 대한 연구(박호환·김명선 2017) 등이 예이다.

2. 북한인력 직무역량사업 선행연구

(1) 인력 직무역량 개발 사업에 대한 북한 수요

2016년 열린 조선로동당 제7차 대회의 『국가경제발전 5개년 전략』에서는 경제/과학/기술, 에너지, 식량/안보/농업, 보건/위생, 환경/재난, 교육의 6개 전략 분야 중 교육분야의 세 가지 전략과제(주요 대학 역량 있는 교원 양성, 공장대학/농장대학/어장대학 등을 통한 기술 및 직업실무 고등교육, 원격교육체계 구축) 중 하나로 직업능력 교육을 손꼽은 바 있다(손혁상 2019). 이

는 북한에서의 산업 및 공업발전을 통한 경제발전을 실현하기 위해서 직업 능력 교육이 필요함을 인식하고 있음을 뜻한다.

<표 1> UN과 북한정부의 협력을 위한 전략프레임워크 2017-2021

우선순위	전략 목표	지속가능발전목표(SDGs)
1. 식량 및 영양 안보	1, 9	1-1. 지속가능한 식량 생산, 생산성 및 농업, 원예, 어업, 축산업 공정과정 강화 1-2. 취약계층의 생계 및 식량에 대한 접근성 향상 1-3. 노인, 5세 미만 아동, 여성뿐만 아니라 여타 취약계층의 영양 상태 개선
2. 사회개발 서비스	2, 4, 6	2-1. 지속적이며 동등한 보편적 보건서비스 보급(특히 취약계층을 중심으로) 2-2. 전염성/비전염성 질병, 모성 및 아동기 질환 치료를 위한 보건서비스 강화 2-3. 보건 관련 위기대응능력 강화 2-4. 가정, 교육기관, 보건시설에 대한 지속적이고 동등한 식수 위생 보급 2-5. 유치원, 초중고등 교육 및 기술/직업교육과 훈련 수준 개선
3. 복원력 및 지속가능성	7, 11, 12, 13, 15	3-1. 재난과 기후변화에 대한 지역사회(특히 취약계층 집단)의 대응능력 향상 3-2. 지속가능하고 현대적인 에너지에 대한 지역사회(특히 취약계층 집단)의 접근성 향상 3-3. 환경 관리, 에너지, 기후변화, 재난위기관리에 대한 정부기관의 통합적이고 공정한 접근법 적용
4. 데이터 및 개발관리		4-1. 프로그램 개발과 의사결정을 위한 데이터의 사용과 접근성 및 이용가능성 제고 4-2. 국제기술규범과 기준 적용 능력 향상 4-3. 국제협약 및 국제 메커니즘에 대한 북한의 준수 강화 및 증거기반보고 체계 강화

▪ 손희상·김선주(2019, 151)

2016년 UN과 북한정부는 UN이 북한에 직접 기여하기 위한 네 가지 전략적 우선순위와 전략적 목표 14가지를 수립하였고, 이를 골자로 하는 상호협력을 위한 전략프레임워크(Strategy Framework for Cooperation Between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea,

UNSF)에 합의하였다(손혁상·김선주 2019). 아울러 UN은 북한 지원 과정에서의 이 전략프레임워크 합의와 실행을 통해 인간개발 실현에 기여하겠다는 의지도 밝힌 바 있다(손혁상·김선주 2019). <표 1>의 ‘UN과 북한정부의 협력을 위한 전략프레임워크 2017-2021’을 보면, 우선순위 4개항 중 2번째 항의 사회개발서비스, SDGs(3, 4, 6)의 5개 전략적 목표 중에서 마지막 5번째 목표가 2-5. ‘유치원, 초중고등 교육 및 기술/직업교육과 훈련 수준 개선’인 것을 볼 수 있다. 기술/직업교육과 훈련수준 개선이 UN의 전략프레임워크에 포함되었으므로, 향후 북한과 UN 간의 기술/직업교육 및 훈련수준 개선을 위한 협력이 증가할 것으로 예상할 수 있다.

이와 같이 북한이 기술/직업 교육의 중요성을 인식하고 있으며, 기술/직업교육 및 훈련수준 개선을 위한 국제 협업을 필요로 한다는 점은 우리나라에게도 이에 대한 협업의 가능성이 높아짐을 의미하며, 바람직한 협업의 방향과 방안을 탐색하는 것이 필요함을 뜻한다.

(2) 북한 직무역량 개발 해외 지원 프로그램

지난 20여 년간 북한인력 대상 직무역량 개발을 지원하는 많은 해외 프로그램이 실행된 바 있다. 이 중 성공적이라고 평가되는 프로그램들은, 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation: SDC)에 의해 운영된 평양비즈니스스쿨(PBS), 스위스 민간 비영리단체인 국제 협상 응용연구 센터(CASIN)의 전문가 연수프로그램, 캐나다-북한의 지식교류협력 프로그램(KPP), 싱가포르 비영리조직인 CE 활동, 김책공대-시라큐스 협력 프로그램, 북미과학자컨소시엄(US-DPRK Science Engagement Consortium), 백두산프로젝트(Mt. Paekdu Project) 등이 손꼽힌다(백지운 2019). 앞의 네 프로그램은 시장경제교육과 밀접한 프로그램이며, 뒤의 세 개는 과학기술 관련 지식교류 프로그램이므로, 서로 구분된다. 국제협상응용연구센터의 전문가 연수프로그램이 1997-2006의 기간 동안 북한 공무원 125명을 대상으로 진행되었다는 점, 평양비즈니스스쿨의 경우 2007-2010의 기간 동안 500명이 참여했다는 점, ‘캐나다-북한 지식교류 협력 프로그램’은 2010년 시작 이래 2018년까지 오직 48명의 30-40대 대학교수들을 초빙하는 데 그쳤다는

점(이영석 2019) 등을 고려하면, CE의 활동은 2010년 이래 현재까지 3,000명 이상이 참여했다는 점에서 참여인원과 기간 등에서 4개의 시장경제교육 관련 프로그램 중에서 가장 대규모이다. 또한 캐나다-북한의 지식교류협력 프로그램(KPP)과 함께 현재까지 운영되는 흔치 않은 프로그램이라는 점에서도 의미가 있다. 이런 이유로 북한인력 대상 해외 교육 프로그램 또는 국제 지식교류 프로그램 중에서 가장 성공적인 활동으로 손꼽혀 왔다(Reinert et al. 2017).

국내에서도 북한에서 활발하게 활동하는 CE에 대한 뉴스(예를 들어, 『매일경제신문』 2018/12/11; 2018/12/26)가 증가하면서 관심을 끌고 있기도 하다. 그러나 어떻게 자원봉사자 중심의 비영리조직이 북한을 넘나들며, 그렇게 활발한 활동에 펼쳤는가에 대한 다각도의 분석은 아직까지 국내에서 진행된 바 없다. 따라서 분석의 필요성이 있다고 판단하였다.

3. 연구방법론으로서의 사례 연구

(1) 분석 방법론으로서의 사례 연구

이 연구는 CE라는 비영리조직에 대한 사례연구에 기반한다. 사례연구란 ‘당대에 발생한 현상을 현실 맥락에서 조사하는 실증연구’(Yin 2003) 또는 ‘맥락 속에서 다양한 정보원천으로부터 얻어진 상세하고 심층적인 자료를 수집하여 사례들을 탐색하는 것’(Creswell 2014)이다. 연구방법론으로서의 사례 분석은 기본적으로 현상에 대한 이론적 규명이 충분하지 않아 탐색적인 분석이 필요할 경우, 그리고 여러 사례에 대한 정량적 분석이 아니라 제한된 소수의 표본에 대한 시간적 경과에 따른 분석이 필요할 경우, 그리고 후속 연구를 위한 현상 관련 개념과 연구과제, 가설 등을 개발할 필요가 있을 때 적합한 연구방법이다(Yin 2003).

북한인력에 대한 직무역량 개발 관련 해외 지원 프로그램 중 현재까지도 진행 중인 프로그램이 CE 활동과 캐나다-북한 지식교류협력 프로그램의 두 개 정도밖에 없는 상황은 정량적 접근이 불가능한 조건에 부합한다. 또한 특정 시점에서의 분석이라기보다 지난 10년 기간 동안 CE가 북한 대상 직

무역량 개발 관련 해외지원 프로그램의 대표가 되기까지의 발전과정과 그 성공요인을 분석하는 목적의 분석이므로, 사례연구가 적합한 방법론이다. 사례연구 방법을 사용하여 미래 남북한 협력사업의 적절한 내용과 방식에 대한 시사점을 얻고자 한다.

사례연구는 1차적으로 2019년 11월 싱가포르에서 진행된 CE 설립자이자 대표인 Geoffrey See와 두 명의 CE 자원봉사자 스태프와의 인터뷰에 기초한다. 아울러, CE 내부 자료와 외부의 2차 자료 등을 활용하였다.

Ⅲ. 조선익스체인지(CE)의 활동과 운영

1. CE의 활동

(1) CE의 개요

CE는 북한 예비창업가 등 젊은 인력 대상 프로그램을 운영하고 북한 기관들과 상호교환프로그램을 운영하는 단체이다. 북한의 경제발전에 필요한 경제/경영/법 관련 교육과 정책적 조언을 제공하려는 목적하에 2009년 설립되었다(*Korea JoongAng Daily* 2011/10/22; Reinert et al. 2017). 창립 11주년이 되었고 주 사무소는 싱가포르에 소재하고 있다. 2010년부터 북한을 방문하여 교육을 시작한 이래, 그동안 3,000명 이상의 북한 주민에게 교육을 실시하였다. 설립자 제프리 시(Geoffrey See)는 예일대학교 펜실베이니아대학 경영대학원 출신으로 2007년 20대의 젊은 나이에 처음으로 북한을 방문한 이래 40차례 이상 북한을 방문하며 북측과 협업을 해오고 있다.

(2) CE 활동 구분

<표 2>에서 나타나듯이 CE는 북한 사업가 및 예비창업자 대상 창업교육 사업, 여성 사업가 교육, 창업정책 교육(경제특구 교육 포함) 등을 진행하여 왔다(Reinert et al. 2017).

첫 번째의 ‘젊은 기업인 네트워크(YEN)’ 프로그램은 앙트레프레너십 교육이자 창업생태계 구축 활동을 의미한다. 북한 기업인과 예비창업가 대상으로 워크숍, 인턴십/멘토링, 단기 MBA 프로그램 등을 운영하고 있으며, 필요할 경우 장학금을 지급한다. 자본주의가 아닌 사회주의 국가인 북한에서의 창업은 기업등록절차, 회계, 세금, 미소금융(micro-financing), 자산관리 등의 여러 사안별로 장벽이 존재하므로, 이를 극복하기 위한 교육 프로그램이 요청된다. 첫 번째, ‘젊은 기업인 네트워크(YEN)’ 프로그램과 관련하여 북한뿐만 아니라 싱가포르 현지에서의 미니(3개월) MBA 지원, 싱가포르 난양 기술대학(NYU) 경영학 석사 과정 지원 등 다양한 국제적 지원활동을 병행하였다. 교육이 오랜 기간 진행됨에 따라 교육이수생들을 중심으로 새로운 프로그램(예: 초보창업자캠프 주간)이 창설되는 등의 새로운 움직임들도 생겨나고 있다.

<표 2> CE의 북한 내 활동 구분

구분	사업내용	세부 교육
젊은 기업인 네트워크 (Young Entrepreneurs Network)	북한 기업 성장을 위한 기업가 정신 교육으로 지역 생태계 육성	사업계획서 작성, 제품관리, 투자자 유치 등
여성 기업가(관리자) 지원 (Women in Business)	창업이나 사업 성장을 위한 비즈니스 기술 교육	판매촉진법, 사업관리, 재무계획, 종업원 관리 등
지역 개발 프로그램 (Provincial Development Program)	경제특구에 중점을 둔 지방간부, 연구원 및 정책입안자를 교육하여 지역 개발 지원	잠재적 투자자 유치 방안, 경제개발을 위한 민관협력 방안 등(평양, 라선 등)

창업교육 내용은 다음과 같다. 창업 전 확인사항(비즈니스 모델 캔버스)을 통해 사업 경쟁력을 키우기 위한 연수를 진행한다. ‘창업 전 확인사항’은 대상 고객, 가치, 사업통로, 고객관계, 수익원, 핵심자원, 핵심활동, 핵심인력, 비용 구조 등 9가지 확인 조건에 맞춰 성공가능성을 예측한다. 스타트업과 일반 기업의 차이, 벤처 투자자·파트너·판매 채널 등 스타트업필요 요소, 창업을 위한 법지식, 해외 기업인 성공사례, 마케팅·회계·브랜딩 등이 교육에 포함된다. ‘기업가 정신’, ‘브랜드 마케팅’, ‘사회간접자본’, ‘사업디자인구상’

등을 주제로 세미나를 개최하고 있다. 프로그램의 형태는 워크숍, 인턴십, 단기 MBA(경영학 석사) 등으로 다양하게 운영된다. <표 3>은 CE 교육사업의 실적을 보여준다.

<표 3> 2010-2019 CE 교육사업 실적

구분	현황
북한 창업가 훈련 지원	1년에 3-5차례 북한에서 경제/경영 관련 워크숍 (매년 60-500명, 누적 참여 3,000명 이상) 진행 북한주민을 싱가포르에 방문시켜 장학금을 지원(100명 이상)
외국 전문가 참여	북한 비즈니스 프로젝트 관여(60개 이상) 북한의 광범위한 조직 참여(330건 이상) 다양한 한국어 프로그램 운영(2,018명 이상 참여)

CE 매니저 이안 베넷(Ian Bennett)에 따르면 창업교육과 관련하여, 30개 스타트업 육성 및 500명의 창업가 육성을 목표로 설정한 바 있으며(『매일경제신문』 2018/12/19), 이미 17개 이상의 스타트업의 시작을 지원한 바 있다. CE를 통해 실현된 북한 주민 창업 비즈니스 사례는 다음과 같다. 건강음료 등 소비재가 대부분으로 소매점, 식당, 카페 창업 등 17개 스타트업 탄생(2015년)하거나 기존 제품의 마케팅 및 생산 개선 사례가 다수이다. 북한판 위챗(WeChat), 정보공유 플랫폼(맘카페) 등 북한 여성들의 임신, 출산 경험을 나눌 수 있는 아이디어 등이 발굴되었다. 2017년까지 서지 프로텍터(전력선에 과도한 전류가 흘러 기계가 오작동하는 것을 막아주는 장치)를 제작, 판매하여 대출금 전액 상환, 8명의 직원을 고용하였다(『매일경제신문』 2018/12/18). 2019년에는 평양에 영업시간을 혁신적으로 변경한 편의점 체인을 내는 아이디어로 20여 개 매장을 운영 중에 있다.

CE 대표 제프리 시(Geoffrey See)는 위워크(WeWork)와 같은 공유오피스이자 창업인큐베이터를 북한에 오픈하는 개인적인 꿈을 키워왔다. 2015년에 이미 북한 과학원의 기술교육연구부서는 은정첨단과학지구에 스타트업 인큐베이팅을 위한 계획을 입인한 바 있다(Fifield 2015). 2019년 들어서 창업 인큐베이팅센터의 북한 내 설립을 북한 관계자들과 논의 중이며, 입지 선정을 고민하는 단계에 이를 정도로 꿈을 구체화하고 있다(『매일경제신문』

2018/12/18).

두 번째 프로그램은 ‘여성 기업가(관리자) 지원’ 프로그램이다. 1990년대 고난의 행군과 배급체계의 중단으로 인해 북한 내 비공식 경제영역인 장마당이 허용되고 팽창하여 왔다. 이 장마당에서 여성들의 역할은 절대적이다. 아울러 북한 여성의 경제활동에 대한 적극성과 가능성은 남성에 못지않고 때로는 남성을 능가한다고 평가된다. CE 스텝 인터뷰(CE 인터뷰 1)와 북한 이탈주민의 남한 적응과정에 대한 여러 연구(예: 김화순 2018)가 이를 뒷받침한다. 장마당을 중심으로 하는 여성의 역할은 북한 내에서 증가하는 데 반해, 여성들이 혜택을 받을 수 있는 창업 관련 공식교육은 북한 내에서 상대적으로 매우 적은 편이다. 이런 불균형을 고려하여, 북한에서 여성 대상 교육을 시작하게 되었으며, CE의 여성 대상 교육프로그램의 시작은 북한 내 CE 활동이 시작된 몇 년이 지난 2012년 가을부터였다. 창업분야 및 북한 경제발전에서의 여성 역할 확대를 고려하여, CE는 창업 및 기업소 경영 분야에서 잠재력 있는 여성 인력의 양성에 역점을 두고 있다. 북한 여성 대상 교육의 시작은 북한 당국의 생각과는 달랐던 것으로 보인다. 북한당국의 큰 관심사인 경제특구 교육은 북한이 가장 선호하는 교육형태인 반면, 여성인력에 대한 교육 확대는 북한 당국이 그리 선호하지 않는 교육형태이며, CE가 적극적으로 제안하여 진행한 프로그램이었던 것으로 보인다(See 2014).

지난 10년간 CE가 진행한 전체 교육의 이수자 약 3,000명 중 1/6에 해당하는 약 500명이 여성이며, 이는 여성에 대한 CE의 중점 활동의 결과이다. 북한 평양의 최고수준의 대학출신의 남성이 다수였던 경제특구 교육이나 앙트레프레너교육에 비하면 이 여성 대상 프로그램은 직업전문학교 출신의 보다 다양한 산업에 종사하는 초급 혹은 중간관리자 층이 다수라는 분명한 특징을 보인다(See 2014). 하지만 이 여성 관련 프로그램은 앞서 언급한 ‘젊은 기업인 네트워크’ 사업과 형식적으로 분명히 구분되는 것은 아니어서, 사용내용과 세부 교육 내용의 측면에서는 유사하다.

(3) 젊은 기업인 및 여성기업가 교육 활동

CE의 홈페이지 자료와 기타 2차 자료를 사용하여 살펴본 주요 연도별 활

동을 살펴보면 다음과 같다. 경제특구 관련 활동은 이후 별도로 설명되므로, 아래에서는 젊은 창업희망자와 (여성)기업인 대상 교육과 활동만을 제시하기로 한다.

2014년에는 평양, 원산, 나선 등에서 기업인과 관료 400명 대상으로 10회의 경제연수회 개최하였다. 같은 해 연말 등장한 아침 6시부터 자정까지 영업하는 편의점 평양 황금별상점의 탄생을 지원하였다. 북한 국영기업 황금별무역회사가 설립한 3곳의 편의점 개설과정에서 소비자 요구, 창업, 조직구축 등 관련 교육을 제공하였다. 황금별상점의 탄생은 북한 대상 경영교육의 대표적 성공사례로 손꼽힌다. 2014년 나선 특별경제구역 온라인 홈페이지 개설도 CE 교육의 성공사례 중 하나이다(Reinert et al. 2017). 2015년에는 북한 7회, 해외 2회 등 총 9회의 연수회를 개최하였다. 싱가포르 난양기술대학(NTU)에서 북한인 2명에 대해 정규 MBA 교육을 이수하도록 지원하였다. 11월 평양 여성사업가 대상 연수회에는 여성 사업가 58명이 참여하였고 경영평가방법, 의사소통전략, 경제특구에서의 사업기회 포착 및 창업전략, 네트워킹 방안 등의 교육을 실시하였다.

2016년의 경우 앞서 언급한 서지 프로텍터(surge protector) 개발을 창업아이템으로 하는 창업가를 지원하였다. 2016년 CE 워크숍에서 창업 아이디어가 발표되었고, 시제품 개발 및 피드백 반영 이후 2018년 6월에 제품이 출시되었다. 12달러의 제품 가격은 중국제품에 비해 가격경쟁력이 있고 사후 품질보장(AS)이 가능하여 18개월 만에 대출금을 모두 상환하고, 이후 이익을 실현 중에 있으며 8명의 고용을 창출하였다. 2017년 활동으로는 사업경쟁력 강화를 목적으로 북한에서 실시한 19회의 연수회 개최를 들 수 있다. 북한 창업희망자들에게 ‘창업 전 확인사항’이라는 개념을 교육시키는 데 주력하였다.

2018년에는 대표적으로 11월 1주일간 평양 근처 평성에서 창업연수회를 개최하였다. 16명의 해외 전문가들이 참여하였고, 총 70-80명의 교육생이 참여하였다. 교육참여자들은 2018년 초 6개월 기간 동안의 창업교육 예비반을 이수한 바 있다. 2018년 연수회에서는 전자상거래 창업교육을 강화하고자 하였다. 2019년 4월에는 20일부터 1주일간 북한 창업희망자와 해외전문가를 연결하는 제1회 북한경제포럼(DPRK Economic Forum)을 개최하였다.

17명의 해외 전문가들이 참여하였고, 총 100명의 교육생이 참여하였다. 2019년 11월에도 전년도에 이어 평양 근처 평성에서 창업연수회를 개최하였다.

(4) 경제특구 활동

앞서의 <표 2>에서의 세 번째 프로그램은 ‘지역개발 프로그램’이다. 2013년 김정은에 의해 시작된 새로운 북한의 경제개발특구 사업을 지원하는 목적의 프로그램이다. 특구 소재 지역 간부와 연구원 및 정책관련자들을 대상으로 실행가능성 연구, 투자자 의향, 경제정책 등과 같은 지역개발 관련 교육을 제공한다(Reinert et al. 2017). 또한 외국 전문가, 정책입안자, 연구자, 국제 언론 등이 북한의 경제환경과 사업현황을 잘 이해하도록 돕고, 북한 방문을 주선하고 있으며, 현장 조사 및 토론, 간부 인터뷰 등을 진행한다.

1991년 12월 나진선봉 자유경제무역지대가 출범할 당시부터 경제특구에 대한 시장경제 교육의 필요성이 존재하였고, 당시 평양에 사무실을 운영한 유일한 국제기구인 유엔개발계획(UNDP)과의 협업을 통해 경제특구 관련 교육이 간헐적으로 진행되었다(백지운 2019). 특히 1998년 9월 나진기업학교를 설립하여, 나진선봉자유경제무역지대 경제무역 관련 관료들에게 관계 법령, 과세, 금융, 부동산, 기업경영, 관광, 통계 등과 관련된 시장경제 교육이 진행된 바 있다. 이후 남북정상회담의 개최 등의 남북관계 변화 등에 힘입어, 2000년대 들어 북한관료의 해외 파견과 해외연수가 그 전에 비해 급증하는 양상을 보였다.

경제특구에 대한 북한 당국의 관심이 매우 컸으므로, 경제특구 고급관리들 대상 교육은 북한이 선호하는 교육형태였던 것으로 보인다(See 2014). CE가 실시한 경제특구 연수회 관련 활동들은 다음과 같다. 2014년에는 경제특구 및 지역경제 세미나를 개최하였다. 1-3월의 기간 동안 180명을 교육하였으며, 경제특구개발, 투자환경 개선, 지역개발 등이 세미나 주제였다. 북한에서 상대적으로 발달한 IT 관련 연구를 상업용으로 확대하는 방안에 참석자들이 큰 관심을 표명하였다. 아울러 관광개발을 통한 지역개발에 관심이 집중되었다.

2015년 6월 나진시 동명산 호텔에서 나진시 행정부 직원 15명 대상 특별

경제구역 연수회를 개최하였다. 나진시 프로그램은 독일 민간단체 한스자이델재단과 공동개최하였다. 베트남에서의 특별경제구역의 경제성장에서의 역할 등 교육주제였다. 또한 나진시와 같은 인프라 부족 및 숙련 노동자 부족 상황의 극복 방안이 교육주제로 채택되었다. CE의 경제특구 교육과 활동이 아래의 문제점을 줄이고 경제특구가 작동하는 데 기여할 것이다.

2016년 미국 제재 이전에도 북한 경제특구에는 많은 관료주의가 있었다. 예를 들면, 제재 이전에 북한은 큰 기업의 투자를 원했지만, 북한 상황에 간혀버릴 위험을 감수하며 투자할 기업을 찾기는 쉽지 않았다. 가시적인 성과를 위해서 나는 북한 사람들에게 대기업 투자유치가 아닌 중소기업 투자를 위한 특구를 제안하였다. 대기업은 북한 특구에 오지 않을 것이며, 어떤 것도 배우기 오히려 힘들다고 말했다. 두 번째 어려움은 경제특구 내부에서의 의사결정이 매우 제한적이라는 점이다. 경제특구 중 일부는 비자발급, 법적 승인 취득, 협상 승인, 사업체 설립 승인 등을 우리에게 미룬다. 평양에 왕복하느라 너무 많은 시간을 허비한다. 그들은 심지어 국제전화도 하지 않으며, 경제특구 사람들이 평양에 다녀오는 것을 기다리는데 온종일을 허비한다. 미국의 경제제재도 어려움의 원인이지만, 북한 경제특구의 관료주의도 또 다른 어려움의 원인이다(CE 인터뷰 2).

(5) CE 프로그램 참여자

4월과 8월 평양에서의 앙트레프레너십 교육 프로그램의 경우 평양시민 자체가 북한에서 특권층 또는 상류층이라는 점에서 특별한 사람들을 대상으로 진행되며, 프로그램 진행 과정에서 통역이 있으나 영어로 진행되므로 고학력자들이 다수이다(『매일경제신문』 2018/12/26). 연령층은 대체로 40대 이하의 젊은 층이다(*Korea JoongAng Daily* 2011/10/22). 보다 중요한 점은 북한에서의 CE 프로그램에 대한 참여자는 CE가 결정하거나, CE의 프로그램 홍보에 의해 자발적으로 참여하는 사람들이 아니라는 점이다. 북한 당국이 사실상 참여자를 결정하는 것으로 보이며, CE는 참여자에 대한 정보를 제대로 제공받지 못하는 것으로 보인다(CE 인터뷰 1).

교육에 참가하는 북한인력의 질에 대한 CE의 평가는 긍정적이다. 비록 창업교육 및 경제특구 대상 자본주의 교육 등에 치중하여, 북한 기업소의 전형적인 인력의 수준에 대한 객관적 평가로 볼 수는 없겠으나 CE가 지난 10년간 3,000명 이상의 인력을 대상으로 교육을 진행한 결과 창업 관련하여, 앙트레프레너십의 발전 가능성이 대단히 높은 것으로 평가하고 있다. 특히 기업소에 전업으로 소속되어 있는 남성들보다, 장마당에서의 소규모 창업의 주역인 여성들의 창업 의지가 높을 뿐만 아니라, 대단히 적극적인 교육 참여 태도를 보인다고 한다. 이는 남한 입국 북한 이탈주민의 80% 가까운 비율을 차지하는 여성들이 이탈남성들에 비해 적극적이고, 한국 기업 및 일상생활에서의 적응력이 보다 뛰어나다는 평가(김화순 2018)와 일맥상통하는 결과이다. 북한인력의 수준과 관련하여 세대별 차이도 존재하는 것으로 보인다. CE 대표는 “북한정부 간부들의 다수가 30대이며, 사고에서 전 세대 간부들보다 개방적”이라고 평가한다.

전체적으로 볼 때, CE의 교육 프로그램에 대한 참여자의 특성(창업희망자, 고학력자 및 평양 또는 평양인근 거주자)은 남북 직무역량 개발 협력사업의 대상으로 가장 손쉽게 설정될 수 있는 기업소들의 종업원 특성과는 거리가 있음을 알 수 있다.

(6) CE의 북한 파트너 조직

CE의 북한 내 파트너조직은 두 조직이다(CE 인터뷰 1). 하나는 싱가포르/북한 우호협회(Singapore/Korea Friendship Society)이며, 4월과 8월 진행되는 창업교육 워크숍 관련 파트너이다. 4월과 8월에 정기적으로 진행되는 워크숍 행사는 보통 평양에서 열리며, 참가자의 대부분은 정부, 쇼핑몰, 택시회사 등 큰 조직에서 일하는 사람들이며, 북한 전체 인구 중 상층부에 해당하는 사람들이다. 4월의 북한 포럼(DPRK Forum)에서는 경제, 자체 자본조달, 스타트업 등을 토론한다. 2019년 8월에는 도시혁신주간(Urban Innovation Week)이어서, CE가 건축가와 디자이너 등의 자원봉사자들을 섭외하고 북한으로 데리고 가서 북한의 도시를 어떻게 디자인할 것인가를 논의한 바 있다(CE 인터뷰 1).

북한 내부의 두 번째 파트너는 국가과학원(the State Academy of Science: SAoS)이다. 국가과학원은 ‘강성대국’을 지향하는 북한에서 첨단과학기술교육을 통한 인재양성을 주도하는 조직이다. 아울러 첨단과학분야에서의 북한과 미국과의 국제적 지식교류의 장이라고 할 수 북미과학자컨소시움(US-DPRF Scientific Engagement Consortium)의 출범을 주도한 조직이기도 하다(백지운 2019). 11월 행사는 이 파트너와의 협업에 의해 진행되며, 2019년 11월 행사 역시 CE 자원봉사자들을 국가과학원이 초청하여 진행하는 방식이었다. 흥미로운 점은 11월 행사의 장소가 평양이 아니라 평성이라는 점이다. 4월과 8월 행사가 열리는 장소인 평양은 아무나 들어갈 수 없으며, 평양 진입을 위해서는 특별 허가가 반드시 필요하므로, 참여 인원이 고학력이며, 영어 경험이 상당한 상류층이라는 점에서 보다 제한적이다. 반면, 11월 행사가 주로 열리는 평성의 경우 평양 인접 도시이지만, 일반인의 접근이 허용되는 도시이며 CE의 행사에도 일반인의 참여가 허용되어, 보다 일반적인 북한 사람들의 참여가 가능하다. 평성은 특별경제구역의 혁신센터로 건설되었다. CE의 2019년 11월 컨퍼런스는 은정파크(은정 Park)에서 진행되며 스타트업 축제(startups festival)가 진행되었다. 11월의 행사에 참여자들은 과학자와 연구자들이 중심이다. 또한 2019년 11월 교육은 원산 경제특구에서도 진행되었다. 11월 교육은 원래 경제특구 관리자 대상 교육인데, 평성에서의 교육의 참여자는 과학자와 연구자가 중심이고, 이 행사 자체의 북한 파트너도 경제특구 자체가 아니라 국립과학원이라는 점에서 경제특구의 운영 자체가 국립과학원에 의해 주도되는 경제과학특구의 성격이 강한 것으로 짐작할 수 있다.

2. CE의 운영의 성공요인

(1) 설립자의 리더십, 자원봉사 기반 운영 및 참여자의 높은 만족도와 참여도

설립자인 Geoffrey See는 2005년 부산 APEC 회의 때문에 남한을 방문하였을 때 이산가족 및 북한 관련 인도주의 활동가들을 만나고 남북한 관계를 알게 된 것이 CE 시작의 첫 번째 계기라고 설명하였다(CE 인터뷰 2). 이후

2007년 북경 세계경제포럼(World Economic Forum) 참석 과정에서, 북한 관련 일들을 시작하면서, 북한을 방문하여, 북한 상황을 직접 확인하겠다는 생각을 하였다. 2007년 북한 방문을 통해서, 창업가를 꿈꾸며, 그 꿈을 이루는 데 필요한 방법을 배우고 싶어 하던 젊은 북한 여성과 여러 북한사람들을 만나는 새로운 경험을 할 수 있었다. 북한을 좀더 이해하고 싶은 마음이 생겼으며, 북한 사람들을 돕고자 하는 마음이 생겼고, 이 과정이 CE 시작의 중요한 전환점이라고 그는 설명한다.

CE는 설립 이래 창립자인 Geoffrey See씨의 주도적 활동에 의해 운영되었다. 2010년 전후로는 싱가포르 10일 방문교육 프로그램(북한 평양 소재 김일성종합대 및 김책공대 등 우수대학 졸업생인 경제기획 또는 투자 관련 종사자들 대상으로 진행) 경비를 스위스 개발협력청에서 후원하는 등 외부 지원 덕분에 운영상의 큰 어려움이 없었던 보인다(*Korea JoongAng Daily* 2011/10/22). 2013년부터 2016년까지는 Geoffrey See씨가 CE의 활동에 전념(Reinert et al. 2017)하였으나 2016년 북한 5차 핵실험과 대북제재로 인해 후원조직들의 후원이 급감하면서 재정상의 어려움에 직면하였다(『매일경제신문』 2016/09/10). 불가피하게 다른 일들(베트남에서의 비트코인업체 설립과 운영 등)을 시작하면서, 현재는 CE 활동을 다른 활동들과 병행하고 있는 상황이다(CE 인터뷰 2). CE는 비영리단체이므로, 수익 창출을 추구하지는 않는다. 하지만, 1년에 3회 이상의 정기적인 컨퍼런스와 교육을 진행하므로, 상당한 경비를 지출해야 한다. 매년 운영비가 미화 최소 50만 달러에서 100백만 달러 정도인 것으로 알려진다(Reinert et al. 2017). 필요 경비의 1/3 정도는 싱가포르 소재 개인과 재단의 후원에 의해 충당되며, 세계 여러 나라의 익명의 기부자를 통해서도 상당한 금액의 경비가 충당된다. 경비의 부족분을 충당하기 위해서 Geoffrey See가 베트남에서 설립한 비트코인업체로부터의 수익을 CE의 활동 경비로 투입하기도 한다.

조직 운영 관련하여 자원봉사자의 활동과 금전적 후원이 큰 힘이 되었다고 그는 설명한다. 북한 진출과 활동 초기에는 1명에서 시작하여 소수의 자원봉사자들이 Geoffrey See와 함께 시작하는 등 소규모였으나, 점차 활동의 폭이 커지면서, 2019년 11월 원산 경제특구 등에서 2주간 벌어진 교육프로그램의 진행을 위해서는 14명의 자원봉사자들이 참여하였다(CE 인터뷰 1).

자원봉사자들에 대한 금전적인 보상은 지급되지 않으며, 자원봉사자의 섭외는 공식적인 홍보(페이스북에서의 홍보 등)보다는 개인 네트워크를 통해 진행된다. 인적 네트워크를 통한 CE 활동에의 자원봉사 권유 제안에 대해 거의 모든 사람들은 처음에는 농담 정도로 생각하지만, 제안자의 적극적인 활동과 진지한 제안 태도에 따라, 자원봉사 여부를 진지하게 고민하게 된다. 미지의 땅이자, 야만의 국가로 서방에 알려져 있어, 거의 모든 유럽인과 아시아인들이 북한을 부정적으로 생각하지만, 자원봉사에 실제로 참여한 사람들의 만족도는 상당히 높은 것으로 전해진다.

인터뷰 과정에서 만난 2명의 스텝은 이미 1년 이상 자원봉사 활동을 해왔으며, 3회 이상의 북한 방문과 프로그램 진행 경험을 가지고 있었으며, 북한 체류 과정에서 북한 사람들과 접촉하면서 자신들의 선입견이 깨지는 긍정적인 경험을 하였다. 그중 1명의 스텝은 3명의 지인들을 설득하여 CE 자원봉사자로 참여하게 한 경험을 소개한 바 있다. 자원봉사자 대부분은 컨설팅회사, 투자은행, 광고홍보회사, 공공조직, 대학 등 본연의 직업을 가지고 활동하는 사람들이며, CE가 진행하는 창업교육 및 자본주의 교육에 필요한 전문성(스타트업 인큐베이팅, 투자유치, 마케팅, 커뮤니케이션, 팀 빌딩 등)을 구비하고 있는 대학교수, 경영컨설턴트, 변호사 등이다. 그 외에도 자원봉사자 중에는 전 싱가포르 외무부장관, 싱가포르항공 전 CEO, 뱅크오브아메리카(Bank of America), 메릴린치 등 금융전문가, 글로벌 4대 컨설팅기업 컨설턴트, 각국의 스타트업 설립자와 경영자 등이 포함되기도 한다.

자원봉사자들은 CE를 통해 자원봉사를 하면서 북한체제와 CE 활동을 엄격히 분리하려는 모습을 인터뷰 과정에서 보여주었다. 북한체제에 대한 건설적인 비판이 가능하겠지만, 이러한 비판이 북한의 즉각적인 수용과 변화로 이어지지 않는다는 것을 잘 알고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한체제 혹은 경제시스템에 대한 비판적인 견해를 인터뷰 과정에서 표현하지 않았다. 인터뷰에 참여한 한 스텝은 “북한에서 일을 하는 것은 쉽지 않지만, 우리 모두 그 한계를 받아들여야 하고, 그 한계를 딛고 나아가야 한다”라고 표현한 바 있다(CE 인터뷰 1). CE 활동에 헌신하면서 북한 교육참가자들에게 긍정적인 영향을 미치는 것에서 보람을 찾고, 아울러 북한사람들과 상호작용하면서 자원봉사자 자신도 긍정적 영향을 받는 것에 만족하는 것으로 보인다.

(2) 자율적 NGO 성격 유지 및 향후 창업교육 및 시장경제 교육에의 집중

싱가포르 인터뷰 과정을 통해서 CE 활동이 한국정부 및 여러 민간 및 공공기관으로부터 상당히 주목받으면서, CE가 대북 공동활동에 대한 제안을 여러 차례 받았을 것으로 짐작되었다. 한 예로, 박원순 서울시장은 2018년 11월 싱가포르를 방문하면서 CE의 제프리 시(Geoffrey See) 대표를 면담한 자리에서 남북청년들의 창업교환프로그램을 제안할 계획을 밝힌 바 있으며, 이 과정에서 CE의 적극적인 역할을 부탁한 바 있다(백지운 2019). 이와 관련하여, CE는 남한 스타트업과의 협업에 관심을 표명한 바 있으며, 북한 스타트업 지원활동을 하고 있는 CE의 매개자적 역할을 통해 남북한 스타트업 협업 활동을 기대할 수 있게 된다. 아울러 개성공업지구지원공단 등을 중심으로 남북한 스타트업 협력의 공간으로서 개성공단을 주목하는 움직임이 일어나고 있다(『매일경제신문』 2018/12/11; 2018/12/26).

하지만 CE의 활동에 재정 지원을 하면서 CE의 활동에 제약을 가하거나, 과도하게 개입하려는 후원조직을 CE는 환영하지 않으며, 이런 후원자 또는 후원조직과 공식적인 관계 맺기를 원치 않는다는 의견을 분명하게 피력하고 있다(CE 인터뷰 2). “두 가지의 원칙이 있는데, 1. CE 조직의 독립성에 대해 타협하지 않는다, 2. 북한 사람들의 안전에 대해 타협하지 않는다는 원칙이다.”(CE 인터뷰 2). 이런 특징을 보이는 후원조직의 범위에는 한국의 일부 조직도 포함되는 것으로 추정된다. 국내 조직들의 경우 비영리조직으로서의 자율성을 유지하려는 CE의 특징을 이해하고 상호존중과 호혜에 입각한 협업을 제안해야 할 것이다.

CE는 창업교육과 일반적인 시장경제 교육으로 자신들의 활동 범위를 설정하고 지난 10년 이상의 기간 동안 이 활동범위를 지켜왔다. 기업소 재직자 대상 직업능력개발 사업이나, 경제특구 입주기업 대상 직업훈련 등으로 사업 범위를 확장하려는 의지도 없는 것으로 보인다. 현재 북한의 상황에서 미래지향적인 창업희망 젊은 고급 인력과 경제특구의 젊은 관리자/관료에 집중하는 것이 CE가 잘 할 수 있고, 북한 사회에 대한 효과를 극대화할 수 있는 CE 교육 및 활동이라고 확신하고 있다(CE 인터뷰 2). 이런 점에서 CE

는 재정 측면에서의 어려움이 다소 있다 하더라도 우리나라 공공 및 민간 조직과의 협업을 적극적으로 추진할 가능성은 당분간 크지 않을 것으로 보이며, 특히 일반적인 기업소 재직자 대상 직업훈련 부문에서의 협업 가능성 역시 낮아 보인다.¹⁾ 인터뷰 과정에서도 활동 범위의 확대는 그리 바람직하지 않다는 견해를 피력한 바 있으며, CE 내부에서 이에 대한 공감대가 존재한다.

(3) 싱가포르 및 동남아시아와 북한

대북 활동에서 거둔 성공을 이해하기 위해서는, CE 소재지인 싱가포르에 주목할 필요가 있다. 싱가포르에 대한 북한의 우호적인 시선이 가장 잘 드러나는 사건은 2019년 6월 12일 진행된 트럼프 미국대통령과 북한 김정은 주석 간의 역사상 최초의 북-미 정상회담이다. 싱가포르를 다른 나라에 비해 상대적으로 안전한 나라로 인식했기 때문에 싱가포르에서의 북-미 정상회담 개최에 북한이 동의했을 것이다.

싱가포르가 동남아시아 국가들 중에서도 북한과의 관계유지 및 관계 증진에 가장 적극적인 국가였기 때문에 이미 1990년대부터 북한은 싱가포르에 대해 우호적인 태도를 취한 것으로 보인다(Fifield 2015; 이재현 2017). 또한 2000년대 들어서 북한인사들의 싱가포르 방문, 연수, 유학, 치료목적의 병원 방문 등이 활발하게 진행되었다. 2016년 미국 및 UN의 북한 제재 시작과 2017년 말레이시아 쿠알라룸푸르에서의 김정남 암살사건 등으로 인해 동남아시아의 베트남, 말레이시아뿐만 아니라 싱가포르도 대북 제재에 동참한 바 있으며, 이는 북한 및 싱가포르 간의 외교관계가 소원해질 수 있는 사건이기도 했다(*The Washington Post* 2018/05/11; 이진영·손혁상 2019). 싱가포르는 여전히 북한의 10대 무역대상국 중 하나이며, 매년 5위 안팎에 해당할 정도로 비중이 있는 국가이다(이재현 2017).

1) 두만강 지역의 중국기업에 상당수의 북한 인력이 고용되어 있으며, 이들에 대한 인적자원개발 관점에서의 개입이 요청되기도 한다(박호환·김명선 2017). 북한 기업소 소속 인력 대상 직업능력 개발 지원사업의 목적이라면, 북한 지역 내 본격적인 사업 추진이 어려우므로, 10만 명에 달하는 중국 내 북한인력을 대상으로 우선적으로 협업사업을 진행하는 것도 고려될 수 있을 것이다. 그러나 협업사업의 혜택이 중국기업에게 돌아갈 수 있다는 점에서 실행 여부에 대한 다각도의 검토가 필요할 것이다.

1990년대 및 2000년대 초부터 북한은 경제개방에 기초한 경제발전을 모색하면서 아시아의 같은 사회주의권 국가들의 경제발전 모델이라고 할 수 있는 중국 경제발전모델과 베트남 경제발전모델을 지켜보았다. 두 사회주의 나라들의 경제발전모델과는 별도로 사회주의국가는 아니지만, 싱가포르 역시 북한의 주목을 끈 경제발전모델이다. 싱가포르는 1959년 이래 고 이광요 싱가포르 수상의 장기집권 시절부터 단일정당이 계속 집권하고, 강력한 권위주의 체제를 유지하면서도 급속한 경제발전을 실현한 아시아의 대표적인 경제성장 모델 중 하나이다. 이러한 싱가포르모델에 대해 북한은 긍정적으로 평가하면서 우호적인 태도를 견지해 왔다(*Korea JoongAng Daily* 2011/10/22; *The Washington Post* 2018/05/11). 동남아시아의 지역 무역거점으로 발전한 싱가포르는 1991년 북한에 설치된 나주/선봉 경제특구의 모델이기도 하다. 다국적기업들의 유치를 위해 법인세를 완전 면제하는 싱가포르의 조세정책은 14%의 법인세율을 유지한 결과 북한경제특구의 자본유치에 실패한 북한에게는 벤치마킹 대상으로서의 가치도 있다. 반대로, 싱가포르는 원산경제관광특구에 대한 대규모 투자 및 원산 갈마군사비행장의 민간비행장으로의 리모델링사업 투자를 진행하였다(『매일경제신문』 2018/05/30).

북한과 싱가포르 간의 이러한 상호우호적 시선이 있었기에 싱가포르 비영리단체 CE의 활동이 가능했던 것이다. 또한 CE는 원산경제관광특구에 대한 싱가포르 자본의 투자에 기여하였으며 원산경제관광특구 운영에 대한 교육과 자문을 제공함으로써, 싱가포르 자본의 투자가 궤도를 이탈하지 않도록 모니터링하고 있기도 하다.

그밖에 싱가포르 단독이 아닌 동남아시아(ASEAN)라는 지역성에 대한 인식 역시 CE의 글로벌 네트워크의 한 축으로 고려되어야 한다. 인터뷰 과정에서 CE 대표는 싱가포르의 CE가 아니라, 동남아시아의 CE로 인식되기를 원하며, 북한과의 협력관계에서 CE 단독의 조직이 아니라 동남아시아와 북한 간의 협업관계로 인식되기를 희망한다고 말한 바 있다(CE 인터뷰 2).

(4) CE의 글로벌 네트워크 활동

북한 교육참가자들이 해외 프로그램에 참여하여 경험하도록 하는 것은

CE의 주요한 활동 목표 중의 하나이다. CE는 개별 조직의 힘과 역량만으로 이 목표를 추진하는 단체는 아니다. 다양한 국제적 네트워크 속에서 CB 활동에 필요한 인력과 자원을 공급받고, 국제적 네트워크를 통해 북한인력을 교육시키고자 하고 있다. 이와 관련되는 네트워크로서 상갈런 심포지엄(St. Gallen symposium), 세계경제포럼, 다보스포럼 등을 들 수 있다.

상갈런 심포지엄(St. Gallen Symposium)은 구세대와 맞서 싸웠던 젊은 프랑사람들의 정신을 따르는 학생들에 의해 50년 전쯤에 설립된 심포지엄으로서 다보스포럼(Davos Forum)의 작은 버전쯤에 해당된다(CE 인터뷰 2). 이 심포지엄은 윗세대와 젊은 세대 간의 의사소통을 촉진하기 위해 만들어졌다. 매년 새로운 토론 주제를 가지고 행사가 진행되며, 작년에는 ‘단절(disruption)’이 주제였으며, 2019년에는 4차산업혁명의 도래와 함께 일자리가 사라지면서, ‘어떻게 우리가 노동의 종말을 맞이할 것인가’라는 주제로 진행되었다. 또한 상갈런 심포지엄(St. Gallen symposium)은 CE 인터뷰에 참가한 스태프 중 1인이 Geoffrey를 처음으로 만나게 된 장소이기도 하다. CE의 대표인 Geoffrey See는 북한 문제를 2020년 상갈런 심포지엄의 토론 주제로 상정할 것이고, 아울러 CE는 북한사람들을 2020년 스위스에서 열리는 심포지엄을 견학할 수 있도록 지원할 계획이라고 밝혔다. CE 대표는 CE와 세계경제포럼(World Economic Forum) 간의 연계를 강화하기 위해 노력하고 있다(CE 인터뷰 1).

IV. 북한인력 직무역량 개발 남북 협력사업 추진 방향

1. 점진적, 장기적 관점에서의 추진

북한인력의 직무역량 개발을 위한 남북협력사업을 구상함에 있어서, 어떠한 상황에서의 협력인가에 대한 가정에 따라 직무역량 개발 남북협력사업의 내용 및 추진방향은 크게 달라진다. 북한 내부 현 시스템의 급변에 의한 예

상치 못한 통일인가, 아니면 점진적 경제협력 과정을 거친 이후의 통일인가의 시나리오 차이의 선택에 따라 이후 남북협력사업의 내용은 크게 달라질 것이다. 독일 통일과정에서는 동독의 급격한 붕괴로 인해 두 나라 시스템의 물리적 통합에 최우선의 순위를 두면서, 1:1 화폐통합, 대량의 사회보장지출 등이 긴급한 과제로 등장한 바 있다. 그러나 남북한 간의 점진적 협력과 장기적/단계적 통합을 가정할 경우, 고용노동 부문 협력 과제도 달라질 것이며, 직무역량개발 협력사업의 중요도도 커질 것이다. 화해/협력단계, 남북연합단계, 통일단계의 3단계를 거칠 경우에서의 각 단계별 경제통합의 구체적인 내용 및 직무역량개발 협력사업의 중요성과 3단계를 거치지 않고, 급변 사태로 인해 3단계를 건너뛰어야 하는 통일 상황에서의 직무역량개발 협력사업의 중요성은 다를 수밖에 없다(이석기 2014).

소극적 노동정책이란 1) 실업수당, 2) 조기퇴직 등에 대한 노동정책을 의미하고, 1) 고용창출 및 실업대책을 위한 공공서비스 및 행정, 2) 직업훈련, 3) 노동시장 신규진입자(청소년) 대상 정책, 4) 고용지속 및 고용창출을 위한 고용보조금 정책, 5) 장애인 고용촉진 정책 등을 적극적 노동정책이라고 구분할 수 있다(조동호 2010). 보통 급변 사태 이후의 급속한 체제전환 사례(독일 사례)에서는 소극적 노동정책의 집행에만 치중하였다. 남북한 간의 충분한 경제협력의 기간을 거칠 것으로 예상될 경우 소극적 노동정책 치중에서 벗어나 보다 직무역량개발을 포함하는 적극적 노동정책을 추구해야 한다. 점진적 통일이 추구될수록 북한인력의 교육을 통한 육성과 이를 통한 인력의 활용 정도가 높아질 것이며, 급진적 통합일수록 북한 고용노동부문 과제 추진(직무역량개발 포함)에서의 남한 인력에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없다(양문수 외 2005). 북한인력 직무역량 개발의 중요성을 크게 인식할수록, 체계적이며, 현실적이고, 신중한 협업체계를 수립할 수 있을 것이다.

협력사업의 지속가능성이 실현되기 위해서는 장기적인 관점과 장기간의 실행과정도 필수적이다(이경희 2019a; 2019b). 그동안의 남북 협력의 반복적인 중단과 그로 인한 협력 효과에 대한 의구심 증가에는 남한 정부의 교체로 인해 발생한 남북협력에 대한 강제된 단기적 접근이 원인의 하나로 작용하였다(문경연 외 2017; 2018; 이경희 2019b). 북한인력의 직무능력 개발은 몇 년 이내의 단기로 가시적인 성과가 나타나기 어려우며, 실질적 협력관계

의 구축에도 상당한 시간이 소요된다는 점을 CE 사례는 보여주고 있다.

2. 북한 선호 협력모델 기반 추진

북한에게는 남한 이외에도 중국, 미국, 일본, 싱가포르 등 협력 대상 국가의 다양한 선택지가 존재한다. 남한과의 협력에 의존하여, 관계의 불확실성과 영합(zero-sum) 게임적 관계의 특성에 끊임없이 흔들리는 상황을 북한도 원치 않는다. 북한이 경제특구를 중심으로 점진적인 대외 경제개방의 길을 선택하더라도 다양한 선택지를 최대한 활용하면서 특정국가에의 의존도를 낮출 때, 개별 국가와의 협력 관계에서의 이익의 극대화를 실현할 가능성은 높아진다. 경제 개방 초기에 북한 진입 및 북한과의 협력사업을 둘러싸고, 미국, 중국, 일본, 러시아, 남한, 동남아시아국가와 유럽 등 여러 나라 간의 경쟁이 치열해질수록 대외 경제개방은 안정적으로 진행될 것이며, 그 과정에서 북한의 입지는 강화될 것이다(김두환 2018). 북한이 같은 한민족이라는 당위론에 입각하여 남한과의 협력을 최우선 순위로 가정하지 않으면서, 동시에 여러 나라의 다양한 자본과 기업들이 북한에 동시 진입하거나, 북한과의 협업을 동시에 진행할 때, 우리나라의 남북 직무역량개발 협력사업은 어떤 경로를 밟아 나아가야 하는 것인가에 대한 성찰이 필요하다.

남한과 북한 사이의 경제협력의 방식과 관련하여, 북한의 풍부한 자원과 저렴한 노동력과 남한의 자본 및 기술의 결합을 남북한 경제협력의 전형적인 모델로 간주하는 사고방식(강일규 2008)이 널리 존재하여 왔다. 이러한 경제협력 모델에 대해 북한은 동의하지 않는다(백지운 2019).²⁾ 비록 개성공단 경험은 긍정적인 것으로 평가하는 것으로 보이지만(CE 인터뷰 2), 위와 같은 남북한 경제협력 모델은 1960년대와 1970년대 남한이 겪었던 저임금 기반 임가공 단계를 북한도 반복해야 함을 의미하며, 아울러 남한에 대한 북한의 경제적 종속의 우려가 있다는 점에서 북한이 매우 경계하는 모델이다.

실현가능성 차원에서는 의문의 여지는 있지만, 북한은 사회주의체제를 유지하면서도 빠른 고도성장이 가능하도록 하는 고부가가치산업(예를 들어

2) 겨레하나평화연구소 (2018), “북한에서 스타트업? 과학기술도시 평양을 읽다”, <https://blog.krhna.org/523>. (2019년 7월 24일 검색)

IT산업)에 대한 지원을 희망한다. 또한 북한에 위협이 되지 않고 직접적인 갈등관계에 있지 않은 나라 또는 단체로부터 지원받기를 희망한다. 2013년 북한은 5개 경제특구와 구분되는 ‘경제개발구법’을 제정하면서 투자 장려부문 설명에서 과거 개성공업지구법에서는 포함되어 있던 ‘경공업’ 부문을 삭제하고, ‘국제시장 경쟁력 높은 상품생산부문’을 추가하여 고부가가치산업 지향성을 드러낸 바 있다(김보라 2019). 2019년 말 현재 존재하는 22개 경제개발구 중 하나인 평양 인근 은정첨단기술개발구는 북한의 지식과 정보, IT의 중심지로서 어느 경제개발구보다 대단히 중시되고 있다.

만일 남한과 북한이 경제적으로 통합된다면, 서로 다른 경제발전 모델을 실험하는 기회가 될 것이다. 정책결정자들은 어떻게 하면 소수의 플레이어(재벌)에 의해 지배되지 않는 경제를 만들 것인가에 대해 생각해야 한다. 북한은 파워관계에서 부자들(남한 기업 등)에 의해 휘둘리지 말아야 한다는 걱정을 항상 가지고 있다(CE 인터뷰 2).

같은 언어를 사용하고, 잘 통제되는 저임금 노동력을 사용하려는 기업가의 관점도 있겠지만, 정책자 관점에서는 그 기업가적 관점을 넘어서 생각해야 한다. 북한 사람들은 단지 저임금노동력으로 취급받는 것을 원치 않을 것이다. 정치적 관점에서는 저임금 활용 기반 기업가적 관점은 용납되기 어렵다. 정책결정자들은 저임금 노동력의 사용이라는 알뜰한 접근 방식을 극복해야만 한다(CE 인터뷰 2).

현재 중국에 10만 명 이상(비공식 인력의 규모는 이를 훨씬 초과함)의 북한 인력을 송출하는 중국과 북한 간의 경제협력의 본질은 북한의 양질의 저임금 노동력 활용 경제협력 모델이다. 북한의 관점에서는 같은 사회주의 국가인 중국과 안전하고 안정적인 저임금협력모델을 유지(박호환·김명선 2017)하고 있는데 남한과 동일한 내용의 경제협력 모델을 병행할 이유를 찾기 어려울 수 있다. 남한으로부터의 남북한 경제협력 모델 및 북한인력 직무역량 제고 지원사업은 이 이유를 설득력 있게 제공해야 한다.

북한은 개성공단을 중심으로 진행되는 저부가가치산업에서 요구되는 직업능력의 개발 대신, 보다 첨단산업 종사자들을 위한 직업능력 개발 프로그램

램을 희망할 것이다. “경제특구, 마케팅, 브랜딩 등 할 일이 많지만, 개성공단을 어떻게 지식기반 경제구역으로 개발해나갈 것인가가 특히 중요한 이슈이다. 지식산업으로의 발전을 위해 개성공단을 어떻게 활용할 것인가? 개성 경제특구 경험을 가진 북한사람들이 아마 나와서 자신의 사업을 하려는 사람들이 생길 것이다. 우리는 북한사람들을 저임금으로만 보는데, 현실적으로 북한사람들은 자기가 주도적으로 결정하는 앙트레프레너 혹은 기업의 오너가 되기를 희망한다(CE 인터뷰 2).” 개성공단의 재가동에 필요한 인력 대상 교육훈련에 집중할 것인지, 첨단산업에 필요한 인력 대상 교육훈련을 제공할 것인지가 선택되어야 한다.

3. 상호신뢰 구축 추진

북한은 2002년 해외로부터의 일방적인 인도주의적 지원은 더 이상 받지 않겠다고 선언한 바 있으며, 향후의 외부 교류는 철저히 공동 개발협력 사업으로만 진행하겠다고 선언하였다(전우택 2018). 이는 비단 의료분야와 같은 특정 분야에 국한된 선언이 아니라 모든 부문에 적용되는 새로운 원칙으로 해석된다. 따라서 북한인력 직무역량 개발 협력사업을 구상할 경우에도 일방적인 인도주의적 지원 대신에 철저한 공동의 개발협력 사업으로 접근해야 한다.

앞서 싱가포르의 CE, 캐나다-북한의 지식교류협력 프로그램, 평양비즈니스스쿨, 스위스 민간 비영리단체인 국제 협상 응용연구 센터의 전문가 연수 프로그램, 김책공대-시라큐스 협력프로그램, 북미과학자컨소시엄, 백두산프로젝트 등이 성공적인 북한 관련 국제 지식교류협력 프로그램들이라고 소개한 바 있다(백지운 2019). 이를 자세히 보면, 남한은 물론이고 중국과의 협력 프로그램 중에서는 성공한 경우가 별로 없고, 유럽과 미국과의 협력 프로그램의 성공 사례가 더 많다(백지운 2019). 이는 국제적 지식교류협력 프로그램을 성공적으로 운영하고자 하는 북한의 관점에서는 남한 및 중국과의 협력이 가장 매력적인 것이 아닐 수 있음을 뜻한다. 이는 지식교류협력에 국한되지 않고, 교육 및 직업능력개발 영역과 관련해서도 마찬가지일 수 있다. 직업능력개발 관련 북한이 선호하는 국제협력 방식은 남한이나 중국에 의존

하지 않는 방식일 수 있으며, 정치적인 이유에서가 아니라 성공가능성이 낮다는 점에서 남한과의 협력을 기피할 가능성도 있음을 시사한다.

CE 활동에 가장 유사한 활동은 스위스개발협력청이 진행한 평양비즈니스스쿨(2004-2010)을 들 수 있다. 스위스개발협력청은 1990년대부터 인도주의적 대북지원을 진행하였으며, 북한의 핵실험으로 인한 대북제재에도 불구하고, 2015년 스위스는 대북 지원 1위 공여국으로 올라서게 되었다(박소혜·박지연 2017). 2005년 북한의 요청에 따라 인도주의 지원이 아닌 개발지원으로 방향을 전환하였고, 인적자원개발 프로그램에 착수하였다(백지운 2019). 평양비즈니스스쿨은 스위스개발협력청이 진행한 프로그램으로서, 북한에 대한 국제적 지식교류프로그램 중에서도 성공적이라고 평가된다. 이 프로그램은 하급관리 및 지방관리를 대상으로 하는 1년의 장기연수 프로그램이며, 500명(100명의 여성 포함) 정도가 참여한 것으로 알려진다. 현대적 사업관리 기법 습득, 국제적 네트워크 구축에 대한 기여, 국영기업의 해외투자자 발굴에 대한 기여 등 여러 측면에서 성공적이었다. 북한 당국이 공식적으로 지원한 점, 북한정부 주도 경제체제 전환이라는 목표를 시종일관 고수한 점, 북한에서의 사업을 경험한 스위스 기업가 및 여러 나라 기업가들이 교수진으로 참여한 점, 중국과 베트남 등 다른 사회주의국가에서 정치적으로 민감한 문제들을 슬기롭게 해결하면서 교육지원사업을 수행한 스위스 전문가의 경험을 잘 활용한 점 등이 성공요인으로 손꼽힌다(백지운 2019). 2010년 북핵위기와 이로 인한 스위기 의회에서의 우파 의원들의 반대로 2010년 평양비즈니스프로그램은 종료되었다. 독일 한스자이델재단이 주도하여 진행된 유럽연합-북한 간의 무역역량 강화 프로젝트는 2006년부터 2008년까지 3년의 기간동안 한시적으로 진행되었으며, 북한 무역 담당인력의 역량 강화를 위한 세미나 중심의 교육프로그램이었으나 앞의 프로그램에 비하면 영향력이 제한적이었다(김영수 2009).

이러한 평양비즈니스스쿨의 경험이 북한에게는 반면교사이자 예방주사로서 작용하였고, 평양비즈니스스쿨의 공백을 메우는 역할을 결국 CE 프로그램이 담당하게 된 것이다. 캐나다-북한 지식교류 협력 프로그램 역시 평양비즈니스스쿨의 공백을 메우는 데 기여한 프로그램이며, 2019년 현재도 진행 중이라는 점에서 CE와 유사한 특징이 있다. CE와 캐나다-북한 지식교류

협력 프로그램의 성공요인으로는 북한 내부 역량 제고의 인적자원개발 목적을 견지하는 것과 엄격한 정치적 중립성의 유지, 그리고 지속적인 활동을 통한 상호신뢰의 구축 등이 언급된다(이영석 2019; CE 인터뷰 2).

특히 CE의 경우 북한 사람들의 보호에 철저하고자 하는 원칙이 신뢰 구축에 기여한 것으로 판단된다.

두 가지의 원칙이 있는데, 1) CE 조직의 독립성에 대해 타협하지 않는다, 2) 북한 사람들의 안전에 대해 타협하지 않는다는 원칙이다. 우리는, 북한과 지식을 공유할 뿐만 아니라, 북한에 대해 무언가를 배우기를 원하는 사람들의 네트워크를 만들고 있다. 우리가 지금껏 그래도 성공적일 수 있었던 것은 그들의 사고방식과 그들이 원하는 것들을 조금은 이해한다는 점 덕분이다. 국제사회와 북한 모두에 좋다고 우리가 믿는 것을 북한이 하도록 우리는 노력한다. 이 점 때문에 우리 프로그램이 장수하는 것이다. 두 위험으로부터의 균형이 중요하다. 북한사람들이 원하는 것을 무시하면 우리는 북한사람들이 무언가를 하도록 만들 수 없으며, 북한사람들이 원하는 모든 것을 우리가 하려고 한다면, 우리는 우리 미션이 아닌 것을 하게 될 것이다. 당신에게 좋고, 우리가 가장 잘 가르칠 수 있는 것에 우리는 집중하길 원한다고 나는 북한사람들에게 말했다. 그들은 내 말을 좋아하지 않았지만, 위험을 이겨냈다. 시간이 가면서 유용하다는 것을 그들도 점차 깨닫는다. 북한사람들이 원하는 것과 우리 생각에 그들이 원해야 하는 것 사이의 균형을 우리는 추구해야 한다. 이러한 균형을 실현하기 위해 북한과 계속 대화를 한다. 우리가 CE 활동을 할 때라는 팀으로서 전략적 목표(strategic alignment)가 무엇이고, 가치(value proposition)가 무엇인가에 대해 우리 스스로에게 묻는다. 북한에게 가치 있는 일인지, 북한에게 위험이 되는 일은 아닌지 묻는다. 가장 중요한 질문은 가치를 창출할 수 있는가이다. 우리의 성취감을 위해서 무언가를 희생시키지 않는 것이 중요하다(CE 인터뷰 2).

북한 정부의 정치적 목적을 훼손하지 않는 가운데 정치적 중립성을 유지하고, 교육의 원래 목적에 충실하며, 북한이 희망하는 교육 내용을 실용적이고 효과적인 방식으로 제공할 때 북한은 협력프로그램의 성공 가능성이 높다고 기대할 수 있으며, 북한과의 신뢰 강화가 가능하며, 교육 프로그램의

지속성이 유지될 수 있다는 것을 시사한다(김두환 2018). 남한에서의 북한인력 대상 직업능력개발 협력사업에서도 이러한 신뢰 형성이 이루어져야 할 것이다.

4. 대북협력사업의 실제 실행방향

(1) 비영리조직 중심 민간 접근 필요성

2006년부터의 북핵위기가 고조되고 1990년대초 북한 사무소를 운영하였던 유일한 국제기구였던 유엔개발계획마저 2007년 북한 사무실을 폐쇄하면서, 북한 관료 대상 시장경제 교육이 사실상 중단되기에 이른다. 성공적으로 운영되었다고 평가(백지운 2019)되었던 스위스 민간 비영리단체인 국제 협상 응용연구 센터의 전문가 연수프로그램은 2006년에 이미 종료되었고, 스위스개발협력청에 의해 운영된 평양비즈니스스쿨 프로그램도 북핵위기와 대북제재의 여파로 2010년에 종료되었다.

국제정치 위기가 국제기구를 통한 북한인력 대상 교육의 중단을 야기함을 경험한 북한은 국제정치에 영향받지 않는 국제 민간단체에 의한 시장경제 교육 프로그램들을 희망하게 되었을 것으로 쉽게 예상할 수 있다. 이런 점에서 싱가포르 소재 CE의 활동은 비록 20대의 젊은 청년에 의해 제안되었더라도, 북한에게 검토가능한 대안으로 인식되었을 것이다. 2009년 싱가포르 비영리조직인 CE가 설립자인 Geoffrey See에 의해 주도되면서 북한 내 교육을 처음 시작하던 당시에는 북한도 거의 어떤 기대도 하지 않았던 것으로 보인다(CE 인터뷰 1과 2). 어찌 보면 2006년 국제 협상 응용연구 센터의 프로그램의 종료, 2007년 유엔개발계획의 북한 사무소 폐쇄와 교육 제공 중단, 2010년 평양비즈니스스쿨의 종료에 직면한 북한으로서도 2010년부터 CE 활동을 허용하는 것 이외에 다른 선택의 여지가 없었다.

대북제재가 지속되는 가운데 CE와 함께 했던 지난 10년 이상의 경험은 북한에게 국제 비영리조직과의 협업의 중요성을 재인식하게 만들었을 것이다. 향후에도 북한인력 대상 교육과 관련하여 비영리조직과의 협업을 중시할 가능성이 높다. 대규모 자금 조달이 필수적인 시설투자 필요성이 없는

인력 대상 직무역량 제고활동의 경우 더욱 그러하다. 따라서 북한인력 대상 직업능력개발 협력사업을 기획함에 있어서, 정부 및 공공기관 차원의 공식적 접근보다는 비영리조직을 통한 접근이 우선적으로 고려될 필요가 크다.

(2) 협력 초점으로서의 창업 및 시장경제 교육에의 집중

북한은 2013년에 기업소의 효율성 제고를 위해 투자유치, 생산, 판매 등 경영활동에 대한 기업소의 자율성과 재량권을 확대한 정책인 ‘사회주의 기업책임관리제’를 도입한 바 있으며, 2019년 4월 최고인민회의 개정헌법에 앞서의 사회주의 기업책임관리제를 ‘국가의 경제관리 방법’(제33조)으로 명시한 바 있다(이영석 2019). 이와 유사한 맥락에서 농업분야 협동조합 말단단위를 기존의 10-15명에서 3-5명으로 대폭 축소한 ‘포진담당제’를 도입한 바도 있다(Reinert et al. 2017). 기업의 자율성과 재량권의 강화는 기업의 성과 부진에 대한 책임이 기업의 관리층에 보다 가중될 것임을 의미하며, 이는 기업 내부 관리역량의 강화 노력을 요청하게 될 것이다. 협동조합 말단 단위의 세분화 역시 말단 단위의 관리책임자 숫자의 급증을 낳을 것이며, 이 역시 관리역량 강화를 위한 교육 수요가 급증할 것임을 뜻한다. 배급제 종료와 맞물려, 장마당을 필두로 하는 시장화의 경향이 강해질수록 실패하지 않을 창업에 대한 여성 등 창업희망자들의 학구열은 더 뜨거워질 것이다.

자본투입의 증가만으로 북한지역 기업의 현대화를 실현할 수는 없다. 활용가능한 여러 생산요소들을 효율적으로 결합할 수 있는 경영능력을 보유한 집단, 즉 기업가 및 전문경영층이 육성되어야 한다. 그러나 북한의 경우 기업가집단은 아직 취약하여, 앙트레프레너십의 육성과 확대가 절실하다. 북한 경제의 이러한 추세 변화는 CE가 지난 10년간 지속해 온 창업교육과 시장경제 교육, 기업 경영역량 강화 교육, 경제발전 경험 공유 등에 대한 북한 내부에서의 수요가 점차 증가할 것임을 의미한다. 따라서 북한 내 고급 인력의 앙트레프레너십에 집중하는 활동범위를 고수하겠다는 CE의 판단은 이런 이유로 상황에 부합하는 결정으로 보인다. 또한 가까운 장래에 CE 활동 범위의 큰 변화는 없을 것으로 전망된다.

북한기업 성장을 위한 주요요인들의 우선순위 분석 결과, 북한 기업소 성

장을 위해 가장 먼저 개선이 선행되어야 하는 요인으로 지목된 ‘환경·제도 요인’의 경우 개선은 기업의 외부인 정부 차원에서 진행되어야 할 요인이므로, 논외로 간주할 수 있다. 그 다음으로 중요한 요인들로 지목된 요인들이 ‘경영자 요인’과 ‘경영전략 요인’이며, 이 둘은 모두 기업 내부의 요인들이자 경영진 관련 요인들로 볼 수 있다(강희찬·이정희 2019). 따라서 기업소 인력 중 위계상 상층부의 역량이 개별 기업 차원에서 중요함을 시사한다. 반면 ‘조직역량 요인’과 ‘혁신전략 요인’ 등은 우선순위가 낮은 것으로 나타났다. 직무역량 개발과 직결되는 구성원 역량(인력 구성 및 전문성)을 포함하는 ‘조직역량 요인’이 북한 기업소의 성장에 우선순위가 높은 요인이 아니라는 평가는 기업소 인력의 다수를 점하는 생산직과 일반사무직의 재직자 교육보다 경영진 교육 및 고위관리직 교육과 창업교육 등이 보다 북한에 시급하다고 판단하는 CE의 상황인식이 타당할 수 있음을 시사한다.³⁾

V. 결론

CE는 2010년부터 2019년 말 현재까지 3,000명 이상의 북한인력을 대상으로 창업교육 및 시장경제교육을 진행해 온 싱가포르 소재 비영리조직이다. 북한인력 대상 교육 프로그램 또는 지식교류 프로그램 중에서 가장 성공적으로 운영되고 있다고 평가받고 있다. 하지만 싱가포르 국적의 20대 청년이 설립한 비영리조직이 어떻게 북한에 진입하여 북한 대상 교육 프로그램을 시작할 수 있었는지, 북한은 왜 이를 허용하였는지는 남한 사람들의 눈에는 미스터리이다. 이러한 시작이 어떻게 10년 이상 지속될 수 있었는지 역시 의문이다. 이러한 CE의 성공과 미스테리를 보다 잘 이해하기 위하여 CE의 활동을 분석하였다. 설립자의 헌신적 활동과 자원봉사 기반 자율적 운영, 자원

3) 산업 별 협력사업 우선대상을 선택하는 것도 가능할 것이다. 소프트웨어 개발(IT), 푸드 서비스, 가공제조, 건축 등의 산업에 숙련된 북한 인적자원들이 존재한다는 평가(박호환·김명선 2017), IT, 에너지, 건설, 농업의 4가지를 공적개발원조(ODA) 가능 분야로 손꼽는 의견(김혜진 2018), 북한은 농업, 영양, 보건, 식수위생 등의 분야에서 국제 개발협력력을 우선적으로 희망하고 있는 상황(박지연 외 2016; 손혁상·김선주 2019) 등이 선택과정에서 고려될 수 있다.

봉사자들의 높은 만족도와 참여, 창업교육 및 시장경제교육에 대한 집중력, 북한 파트너 및 교육참가자의 신뢰 획득 등이 성공의 기본적인 원동력인 것으로 파악된다. 하지만 이러한 성공요인들을 넘어 보다 많은 내용을 확인하였고 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫 번째로, CE는 비영리단체로서의 자율적 성격을 유지하려는 분명한 지향성을 가지고 있다. CE의 활동을 주도하거나 과도하게 개입하려는 협업 제안에 부정적 태도를 취하고 있으므로, CE와의 협업을 고려하는 국내 조직의 경우 신중하게 협업을 제안해야 한다. 북한과의 협력사업을 추진하려는 국내 비영리조직 역시 조직과 운영에서의 자율성을 유지할 필요가 있다.

두 번째로, CE는 활동 범위와 관련하여 기존의 창업교육 및 시장경제 교육에 집중하려는 분명한 선호를 가지고 있음을 확인하였다. CE의 교육 프로그램 참여자의 특성(창업희망자, 고학력자 및 평양 또는 평양인근 거주자)은 전형적인 남북 직업훈련 협력사업의 주요 대상인 직업훈련교사, 기업소 취업예정자 또는 재직자와는 다소 거리가 있다. 비영리단체로서의 자원의 한계와 21세기 북한의 여러 경제상황을 고려할 때, 창업교육 및 시장경제교육에 집중하고자 하는 CE의 선택은 매우 시의적절한 선택이자, CE 활동의 효과를 극대화시키는 선택으로 보인다. 따라서 창업교육 및 시장경제 교육에 한정하여 국내와의 협업을 가능할 것으로 보인다.

세 번째, CE의 대북 활동은 비영리단체 활동임은 분명하지만, 2010년 당시 북핵위기로 인해 기존 대북 지원 프로그램이 모두 중단된 상황에서의 공백을 메우기 위한 북한의 필요성이 크게 작용한 것이다. 싱가포르와 북한 간의 기존 우호적 외교관계가 밑바탕에 작용하였고, 대북제재의 상황에서 대북지원 프로그램의 안정적 지속이라는 목적에 CE라는 비영리단체 차원의 지원 방식이 가장 적절하였던 점 역시 작용하였다. 이런 점에서 향후에도 대북인력에 대한 교육지원 프로그램 또는 직무역량개발 지원 국제활동은 비영리단체 차원에서 진행되는 것이 북한에게도 수용성이 높고, 안정적 운영에 보다 용이할 것으로 보인다.

네 번째로, CE는 싱가포르라는 한 나라의 비영리단체라기 보다 동남아시아(ASEAN) 네트워크의 일원임을 강조하고 있다. 이는 북한 지원 활동에서 미국이나 중국, 일본, 유럽 등은 북한에게 위협일 수 있으나 동남아시아 10

개국은 위협적인 존재가 아니라 대등한 존재로 인식될 수 있음을 뜻한다. 아센 소속 동남아 10개국은 현재 경제적으로는 북한 대비 한국과의 경제교류가 압도적으로 중요함에도 불구하고, 과거 비동맹국가의 전통에 따라 남한 및 북한에 대한 등거리외교를 유지하고 있다(이재현 2017; 이진영·손혁상 2019). 또한 남한, 중국과 미국의 경우 지정학적 이해관계가 북한과 경합하지만, 동남아시아 국가들은 상충적 이해관계가 없어, 북한과의 협업에 매우 유리하다. 미국을 필두로 하는 서구중심의 세계 경제질서에 맞서는 대안으로 BRICs(브라질, 러시아, 인도, 중국 등)를 필두로 하는 개발도상국과의 협력을 남남협력이라고 칭하며 선호하는 북한의 인식(김지영 2019)에 부합하는 방향이다(Fifield 2015; 이재현 2017; 이진영·손혁상 2019).

지난 25년간의 유엔과 북한 간의 물 협력 과정에서 나타난 협력 관계의 진화는 북한이 예측불가능하고 괴팍한 행위주체만은 아니며, 장기적인 이익을 위해 협력할 줄 아는 합리적 행위자일 수 있음을 보여준다(이경희 2019a; 2019b). 이런 점에서 북한 대상 직무역량개발 남북협력사업을 효과적으로 추진하려면 어떻게 북한이 합리적 행위자로 변모하게 할 것인가의 과제를 해결해야 한다. 아래의 CE 사례의 시사점들은 이 과제의 해결에 기여할 수 있다.

첫 번째, 남한과 북한 간의 경제협력 축적과 점진적, 장기적 남북통합의 관점에 입각할 경우, 북한인력에 대한 직무역량개발의 중요성은 보다 크게 재인식되어야 한다. 2008년부터 시작되고 2010년부터 악화되던 북핵위기는 한반도의 위기 상황에서는 남한의 많은 행위주체들이 북한의 급변사태에 대한 대응의 관점(강일규 2010)을 채택하였으며, 한반도 내 두 체제 간의 급진적인 통합만을 사고하였다. 이런 급변적 관점에서는 오랜 시간이 소요되는 북한인력의 직무역량개발 이슈를 중시할 수 없었으며, 인력 이동의 최소화, 기업소의 잠정적 질서 유지, 실업률과 사회보장성 지출의 억제 등의 긴 급과제들에 생각이 갇혀있었다. 북한인력에 대한 직무역량개발은 북한인력의 개인적 차원, 기업소 차원, 북한 경제 전체 차원 모두에서 중요할 뿐만 아니라, 두 체제 간의 협력을 촉진하고 두 체제가 경제적으로 서로 근접하기 위해서도 대단히 중요한 사안으로 재인식되어야 한다.

두 번째로, 북한인력에 대한 직무역량개발 협력사업을 사고할 때, 정부 및

공공기관 차원의 공식적 접근보다는 비영리단체를 통한 민간 차원의 접근을 우선적으로 고려하는 것이 바람직하다. 북핵위기와 대북제재의 상황에서 CE와 10년 이상 협업을 했던 북한은 유엔개발계획(UNDP)과 같은 국제기구나 특정 국가에 의해 지원되는 프로그램들이 국제정세의 변화에 의해 갑작스레 중단되는 것을 실감하였으며, 향후에도 국제기구나 특정 국가와의 협업에는 신중할 것으로 예상되기 때문이다.

세 번째로, 남한과 북한의 우리민족 중심주의 또는 한반도 중심주의에 사로잡힌 북한 대상 협력사업의 기획은 피하는 것이 바람직하다. 어떻게 20대 청년이 주도하는 싱가포르의 신생 비영리단체가 2010년부터 현재까지 북한 인력 3,000명 이상을 대상으로 창업교육 및 시장경제교육을 진행할 수 있는지, 그리고 북한의 인력 대상 교육지원 해외 프로그램 중에서 가장 성공적이라는 평가를 받을 수 있는가라는 미스테리의 해답에는 CE와 그 설립자가 한반도에 속한 사람과 조직이 아니라는 점도 포함된다. 물론 미국이나 중국, 일본이나 유럽과 같이 북한에게 위협이 되는 강대국이 아니며, 북한과 이해관계가 상충되는 갈등관계가 아니기 때문이기도 하다. 남한의 존재가 북한에게는 반드시 최우선순위를 부여하는 존재가 아니며, 남한이 생각하는 것만큼 중요한 존재가 아닐 수 있음을 명심할 필요가 있다. 과거 대북협력의 경험들은 당위론적으로 남북 경제협력을 사교하거나, ‘우리민족’이라는 낙관적인 기대를 전제하고 남북 협력사업을 추진할 때, 실패할 가능성이 높음을 시사한다(이기범 2004). 지난 25년간 남한 민간부문에서의 대북협력 사업을 바라보는 주된 관점이었던 인도주의적 접근과 한반도 평화와 통일의 관점(문경연 외 2017)이 21세기에 충분하지 않는 관점일 수 있음을 시사한다. 따라서 남북 양자관계만을 고려했던 한반도 중심주의 관점에서 벗어나 제3국을 연결고리로 하는 삼각협력(손혁상 2019)을 대북협력사업의 시야에 넣을 필요가 있다. 우리 정부가 비용을 부담하고, 독일 비영리단체인 독일조선의 학협회가 북한의료인력 교육을 담당했던 2007년 ‘북한의료인 교육훈련사업’이 이에 해당하는 예이다(김춘순 외 2020). 아울러 싱가포르, 베트남, 인도네시아와 같은 아세안 나라들이 삼각협력의 주축국으로서의 역할을 수행할 수 있음(손혁상 2019)을 염두에 두어야 할 것이다.

네 번째로, 북한이 희망하는 교육을 효과적이고 실용적인 방식으로 제공

하며, 정치적 중립성을 준수하고 상호신뢰를 쌓아갈 때, 북한 대상 교육지원 프로그램이 오래 지속될 수 있음을 확인하였다. 경제발전 모델 및 직업능력 개발 차원과 관련하여, 개성공단 재가동이 의미하듯 저임금 인력의 교육훈련에 주력할 것인지, 북한이 희망하는 보다 첨단산업의 육성에 필요한 교육훈련을 제공할 것인지의 선택이 중요할 수 있다. 북한 대상 직무역량개발 남북협력사업을 추진함에 있어서 지속가능성의 측면에서 우선순위를 고려할 필요가 있다. 북한 기업소의 모든 인력집단의 생산성은 대단히 낮은 것으로 평가된다. 경영진과 일반인력(8.3 노동자 포함), 잉여인력(행정기관일꾼, 인민위원회, 지방당원, 직업동맹, 공장당위원회, 3대혁명소조 운동원 등 포함) 등의 대부분이 직무수행능력을 충분하게 구비하고 있지 못한 상황에서 북한인력집단 별로 직무역량개발 협력사업을 어떻게 차별화하여 진행할 것이며, 어느 인력집단에 우선적으로 초점을 맞출 것인가에 대한 검토가 필요하다. 농업과 제조업과 서비스업 중의 선택 혹은 산업별 우선순위를 부여하는 선택이 필요할 수도 있다.

이 연구는 한 번의 방문인터뷰와 2차 자료에 기반하여 진행된 사례연구라는 점에서 불완전하다. 행위주체의 인식과 표현이 객관적 실재를 제대로 반영하는 것은 아닐 수 있다는 점에서 인터뷰 등에 기초한 실제 탐구 노력은 한계를 내포하고 있다. 이 연구의 보다 중요한 한계는 CE라는 협력사업의 한 주체에 대한 분석에만 치중하여, 또 다른 주체이자 파트너였던 북한 당사자조직 및 프로그램 참여 북한인력들의 직접적인 인식과 행동, 반응 등을 고려하지 못했다는 점이다. 오랜 기간에 걸친 불안정한 한반도 정세로 인해 이러한 한계를 극복하기가 쉽지 않은 상황이다. 이러한 한계들은 후속연구에서 극복되어야 할 것이다.

결론적으로 싱가포르 소재 비영리조직인 CE가 10년 이상의 기간 동안 북한에 대한 교육프로그램을 성공적으로 운영해 온 사례는 비단 북한 대상 해외지원프로그램의 성공 이야기를 훨씬 뛰어넘는 것으로 이해해야 한다. CE의 사례는, 남한의 지원과 공동협력사업을 북한이 가장 원할 것이라는 우리의 암묵적인 가정을 재검토하게 만드는 예이다. 우리의 관점만이 아닌 북한의 관점에서, 북한이 희망하는 내용의 지원 프로그램, 북한이 희망하는 안정성과 방식이 유지되고, 북한의 주도권을 훼손하지 않는 비영리조직 기반 협

력방식을 우리가 성찰해야 함을 보여주는 사례이다. 한반도를 둘러싼 정세가 해빙을 향해 진전하는 현재 시점에서 이러한 교훈을 현실에서 어떻게 반영하여 보다 효과적인 북한과의 협력사업을 진행할 것인가를 숙고해야 할 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 강일규 (2008). “북한지역 인적자원개발 실태와 개선을 위한 지원방안.” 『한국행정학회 학술발표논문집』. 한국행정학회, pp. 1-35.
- _____ (2010). “북한의 비상사태에 대비한 위기관리 차원의 노동정책.” 『한국행정학회 2010년도 추계국제학술대회 발표자료 논문집』. 한국행정학회, pp. 1604-1623.
- _____ (2018). “[정책제안] 북한 인적자원 개발로 통일국가 대비해야.” 『월간 공공정책』. 제155권, pp. 61-63.
- _____ (2019). “남북한 인적자원개발 분야의 교류 협력.” 『한국인적자원개발학회 학술연구발표회 발표논문집』. 한국인적자원개발학회, pp. 13-30.
- 강일규·임정빈 (2019). “통일대비 북한지역주민 직업능력개발 추진체계 구축을 위한 전문가 인식조사 연구.” 『국가정책연구』. 제33권. 제3호, pp. 97-123.
- 강희찬·이정희 (2019). “북한기업의 성장을 위한 주요 요인과 우선순위 도출 Delphi-AHP 분석 중심으로.” 『아태연구』. 제26권. 제1호, pp. 5-39.
- 김두환 (2018). “북한 개발동향과 남북경협 과제: 경제특구·개발구, 국토·도시분야를 중심으로.” 『미래성장연구』. 제4권, pp. 107-115.
- 김보라 (2019). “북한 첨단과학기술개발구를 활용한 남북 경제협력 방안: 북한경제개발구법 분석.” 『중소기업과 법』. 제11권. 제1호, pp. 7-18.
- 김소영·이영민 (2015). “북한인력 직업훈련의 방향과 정책과제: 사회통합과 자립지원의 관점을 바탕으로.” 『예술인문사회융합멀티미디어논문지』. 제5권. 제5호, pp. 263-270.
- 김영수 (2009). “북한변화, 국제사회 대북협력 활용하자; 한스자이델재단 북한 현지 교육사례: EU-북한 프로젝트, 제도적 역량강화 도모.” 『통일한국』. 제302권, pp. 66-69.
- 김영춘·김성진 (2005). 『남북한 통합과 통일인프라 확장방안』. 통일연구원.
- 김지영 (2019). “대의 원조에 대한 북한의 인식 연구: 로동신문 기사분석을 중심으로.” 『국제개발협력연구』. 제11권. 제3호, pp. 17-38.
- 김혜진 (2018). “북한 공적개발원조(ODA) 정책과제 우선순위결정에 관한 연구: 경제영역을 중심으로.” 『미래학회 2018년 추계학술대회 자료집』. 미래학회, pp. 175-179.
- 김화순 (2018). 『분단체제의 노동: 북한출신주민이 경험한 남북한의 직업세계』. 도서

출판 선인.

- 남현욱 (2000). “통일전후 사회-경제적 갈등해결에서 독일 국민복지국가정책의 역할 노동시장정책 영역을 중심으로.” 『한국행정학회보』. 제33권. 4호, pp. 315-331.
- 문경연·박지연·송영훈 (2018). “대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색.” 『국제관계연구』. 제23권. 제1호, pp. 103-126.
- 문경연·이우영·정소민 (2017). “대북지원 20년(1995-2015).” 『국제관계연구』. 제22권. 제1호, pp. 35-67.
- 박소혜·박지연 (2017). “스위스의 대북지원에 관한 연구.” 『아태연구』. 제24권. 제3호, pp. 175-196.
- 박지연·문경연·김은영·조동호 (2016). “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력.” 『아태연구』. 제23권. 제2호, pp. 249-275.
- 박호환·김명선 (2017). “두만강 초국경경제협력구의 북한 인적자원 활용과 협력에 관한 연구.” 『창조와 혁신』. 제10권. 제4호, pp. 97-130.
- 백지운 (2019). “제3장 분야별 협력방안 연구: 5. 교육과학기술.” 이현태 외. 『남·북·중 경제협력 방안 연구』. 대외경제정책연구원, pp. 139-174.
- 손혁상 (2019). “북한개발협력을 위한 삼각협력 모색: 북한의 개발수요와 주축국 선정을 중심으로.” 『한국정치연구』. 제28권. 제1호, pp. 307-339.
- 손혁상·김선주 (2019). “북한개발협력을 위한 취약국 지원 전략 유용성에 대한 비판적 검토.” 『국제정치논총』. 제59권. 제1호, pp. 127-165.
- 양문수·임강택·이일영·박규호·이건범 (2005). 『남북한 경제통합의 인프라 확장방안』. 통일연구원.
- 이경희 (2019a). “북한과 유엔의 진화하는 협력 게임: 유엔의 대북 개발협력 유형의 변화 분석을 중심으로.” 『현대북한연구』. 제22권. 제2호, pp. 190-231.
- _____ (2019b). “북한의 물 거버넌스 변화 연구: 북한과 유니세프의 물 협력 실증 분석을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제59권. 제3호, pp. 347-379.
- 이기범 (2004). “대북협력 NGO 활동 10년의 평가와 과제.” 『북한연구학회보』. 제8권. 제2호, pp. 307-329.
- 이병준·김지현·박정현·고장완 (2018). “상당자의 눈으로 바라본 통일 후 북한주민 직업능력개발에 대한 질적 연구.” 『교육문화연구』. 제24권. 제6호, pp. 707-719.
- 이석기 (2014). “북한의 산업현황과 남북한 산업협력 방안.” 『통일경제』. 2014권. 1호, pp. 16-22.
- 이영석 (2019). “북한의 지식교류 현황 및 시사점.” 『주간 KDB 리포트』. 제841호, KDB산업은행, pp. 7-9.
- 이용범 (2010). “월드비전의 대북 농업개발협력사업.” 『북한농업동향』. 12권. 2호, pp.

23-54.

- 이재현 (2017). “북한과 동남아시아.” 『이슈브리프』, 2017-08호. 아산정책연구원, pp. 1-10.
- 이정훈 (2012). “북한인력 개발협력의 추진전략과 방안.” 『한국인사관리학회 2012 춘계학술대회 발표 논문집』. 한국인사관리학회, pp. 117-149.
- 이진영·손혁상 (2019). “김정은 집권 이후 북한과 아세안(ASEAN) 국가 간 관계 변화 연구.” 『국제정치논총』. 제59권. 제4호, pp. 133-172.
- 전우택 (2018). “남북한 보건의료 인력 분야에서의 교류협력을 위한 제언.” 『의료정책포럼』. 제16권. 제3호, pp. 32-36.
- 조동호 (2010). “북한의 노동 분야 개혁과제와 남북한 통합방안.” 『제20회 한반도평화포럼 자료집(남북정상회담 이후의 남북한 경제통합 어떻게 할 것인가?)』. 한반도평화연구원, pp. 23-62.
- 통일연구원 (2006). 『2006 통일백서』. 통일부.
- Creswell, John. (2014). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Reinert, Sophus A., Dawn H. Lau and Amy MacBeath (2017). “Going Rogue: Choson Exchange in North Korea.” Harvard Business School Case 717-015, October 2016. (Revised October 2017)
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods (3rd Edition)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

2. 기타

- 김춘순·이대웅·김화연 (2020). “북한인력양성사업 기금지원체계 개선 연구.” 통일부. “개성공단 활용한 ‘남북 스타트업 활성화 방안’ 심포지엄 열린다.” 『매일경제신문』. 2018년 12월 11일.
- “北 예비사업가, 교과서에 없는 실제 창업사례 궁금해해.” 『매일경제신문』. 2018년 12월 18일.
- “[북한 5차 핵실험] 민간교류까지 영향, 기부·봉사자 취소 잇따라.” 『매일경제신문』. 2016년 9월 10일.
- “브랜드 로고와 제품 홍보에 열중… ‘北 창업교육 현장.’” 『매일경제신문』. 2018년 12월 26일.
- “‘이규연의 스포트라이트’ 평양·싱가포르 탐사. 개방정책에 숨겨진 코드.” 『매일경제신문』. 2018년 5월 30일.

- Cheong, Serene. "The Man Who Teaches North Koreans About Business." *Bloomberg*. June 13, 2018.
- Fifield, Anna. "North Korea wants to open up its economy, and a small program in free-market Singapore shows how." *The Washington Post*. December 3, 2015.
- Kim, Sarah. "North Koreans learn lessons in Singapore." *Korea JoongAng Daily*. October 22, 2011.
- See, Geoffrey K.. "Case Study: Business Training for North Korean Women." *38 North*. February 5, 2014.
- Taylor, Adam. "Trump and Kim will meet in Singapore. Here's why." *The Washington Post*. May 11, 2018.
- 겨레하나평화연구센터 (2018). "북한에서 스타트업을까? 과학기술도시 평양을 읽다." <https://blog.krhana.org/523>. (2019년 7월 24일 검색)
- CE 인터뷰 1. Choson Exchange 자원봉사자 R&A 2인. 2019년 11월 7일. 싱가포르.
- CE 인터뷰 2. Choson Exchange 대표 Geoffrey See. 2019년 11월 8일. 싱가포르.

| 논문투고일 : 2020년 01월 20일 |

| 논문심사일 : 2020년 02월 10일 |

| 게재확정일 : 2020년 03월 16일 |

| ABSTRACT |

**A Study on the Future Directions of
Cooperative Program for Developing Vocational
Skills of North-Korean Workforce:
Lessons from the Chosun Exchange Case**

Lee, Jeong-Hyun

(Dept. of Business Administration, Myongji University)

Among overseas support programs to enhance capabilities for North Korean personnel, the Chosun Exchange is considered the most successful. It is surprising that the Singapore-based non-profit social enterprises, the Chosun Exchange, has been in and out of North Korea for more than a decade and has been conducting start-up and market economy education for nearly 3,000 people. By analyzing the surprise, this study was conducted based on a case study in order to learn valuable lessons about how our civil and public actors will proceed with cooperation projects for North Korean manpower. The Chosun Exchange has usually visited North Korea three times a year with volunteers, providing start-up education for young aspiring entrepreneurs and women, and market economy education for managers of special economic zones. The success factors of the Chosun Exchange confirmed that the founders' committed activities and volunteer-based operations, the high participation and satisfaction of volunteers, excellent selection and concentration of startup education and market economy education, and the process of building mutual trust with North Korea. The following implications were found regarding future projects for developing job competencies with North Korea First, the North favors NGO-led overseas

aid, which can maintain its initiative and enable stable operations. Secondly, North Korea recognizes that education for upper-level workers, such as experts in special economic zones and education for corporate managers, is more urgent than education for general plant-level workers. Third, in terms of the possibility of maintaining mutually beneficial relations, North Korea prefers aid programs from ASEAN, including Singapore, and it needs to move beyond the Korean Peninsula-centricism, which takes inter-Korean cooperation projects excessively for granted. Fourth, an open attitude toward the North's preferred economic development model and the manpower/industry needed for cooperative projects is needed. Considering these factors, it was deemed necessary to move to cooperate with the North in the employment and labor sectors from a gradual and mid- to long-term and mutually beneficial perspective.

- Key words: Choson Exchange, Development of Vocational Skills, Inter-Korea Cooperative Program, Start-up Education, Market Economy Education