

# 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力 增大方案 研究

1994. 12

白 永 玉(政策研究室 研究委員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

후

후

본 연구에서는 국제기구를 통한 남북한 교류·협력 방안을 모색하기 위해 국제기구에서의 남북한 활동현황을 비교·검토하였고, 양측 모두 관심을 가지고 참여하고 있는 유엔개발계획(UNDP)의 두만강개발사업을 사례로 살펴보았다. 이를 토대로 국제기구안에서 남북한간의 협력을 위한 분위기를 조성하여 북한의 개혁·개방을 지원하고 국제사회에서 남북한이 공동의 이익과 가치를 공유하는 방안을 모색하고자 하였다.

## 1. 국제기구와 남북한

한반도의 평화와 통일은 궁극적으로 북한의 변화와 개방없이 기대하기 어렵다. 따라서 대북정책의 목표는 북한의 변화와 개방을 유도하는 것이어야 한다. 그러나 북한체제의 특성과, 북한의 미·일 관계개선 움직임 등 최근 한반도 주변정세를 고려할 때, 고립·봉쇄정책보다는 참여·포용정책이 이러한 목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다. 특히 국제기구를 통한 남북한 교류와 협력의 실질적 진전은 남북한관계의 개선과 북한의 개혁·개방을 촉진시킬 수 있을 것이다. 더욱이 냉전종식 이후 강대국간의 협조 가능성이 높아지고 있는 가운데 남북한은 이미 「남북한 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」와

부문별 「부속합의서」에서 “국제무대에서 민족의 존엄을 지키고 상대방의 이익을 존중함은 물론 민족의 공동이익을 도모하기 위해 긴밀히 협의하고 필요한 협조조치를 강구한다”는 데 합의했다.

따라서 남북한간의 국제협력은 「기본합의서」와 「부속합의서」에서 남북한이 합의한 모든 사항을 국제무대에서도 이행 및 실천하는 것을 의미하는 바, 국제무대에서의 남북한간 협력은 국내 차원에서의 남북한간 교류와 협력을 지원·촉진시키는 역할을 수행하는 것이라 볼 수 있다.

국제기구에서의 남북한 활동현황을 살펴보면, 한국은 정치적으로 자유민주주의에 바탕을 두고 개방적 대외정책을 추구해 왔다. 1949년 세계보건기구(WHO), 유엔식량농업기구(FAO) 등의 가입을 시작으로 한국은 현재 유엔은 물론 아시아·태평양 경제사회위원회(ESCAP), 유엔무역개발회의(UNCTAD) 등 2개의 유엔 산하기구, 세계보건기구(WHO) 등 16개 전문기구, 국제원자력기구(IAEA), 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 등 2개의 유엔 독립기구에 가입하고 있으며, 이외에 아시아·아프리카 법률 자문위원회(AALCC), 아시아개발은행(ADB) 등 특정기능을 중심으로 결성된 37개의 정부간 기구에 가입하고 있다. 특히 유엔가입 후 대유엔 외교활동이 활발해져 유엔평화유지활동(PKO)에 참가하고 있으며, 유엔개발계획(UNDP) 등 주요 기구의 이사국으로 진출하고 있다.

북한은 국제사회에서의 정통성 획득을 목표로 한정된 국제기

구에만 가입하여 왔다. 북한은 1948년 대한민국정부가 수립된 이래 자국이 한반도를 대표하는 정통정부로 부상하는 데 외교적 노력을 집중시켜 왔으며, 국제기구에의 가입은 이런 정통성을 추구하는 수단으로만 이용했다. 북한은 UNCTAD, ESCAP 등 2개의 유엔 산하기구, WHO 등 11개의 유엔 전문기구, IAEA 등의 국제기구에 가입하고 있으며 이외에 AALCC 등 10개의 정부간 기구에 가입하고 있다.

최근 북한은 UNDP, UNIDO, ESCAP과 같은 국제기구를 해외 자본과 기술유치 및 해외진출을 위한 유용한 도구로 인식하고 대외개방 창구로 적극 활용하려는 의사를 표명하고 있다. 이러한 북한의 태도변화는 국제기구를 통하여 자국에 경제적 이득을 가져올 수 있다는 기대에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

따라서 상호협력의 경험이 거의 없는 남북한이 국제기구를 통해 협력하고, 상대방에게 실질적인 혜택을 줌으로써 관계개선을 도모해 나가야 할 것이다. 그동안 한국은 세계은행, 국제개발협회, 유니세프 등 주요 국제기구에서 지원을 받아 왔으나 이제는 국력신장으로 지원을 받던 수혜국에서 이들 기구를 지원하는 지원국이 되었다. 따라서 한국은 국제사회에서 과거의 개발경험을 살려 개도국과 선진국을 연결해주는 역할을 담당하고 있기에 많은 분야에서 북한과 경쟁하기 보다는 북한을 지원해 줄 수 있는 입장이다. 이런 점에서 본고에서는 남북한 모두 관심을 갖고 참여하고 있는 UNDP의 두만강개발사업을 사례로 살펴보았다.

## 2. 국제기구를 통한 남북한 협력사례

두만강지역 개발계획은 북한의 나진·선봉지역을 비롯한 중국, 러시아 접경지역인 두만강 하구유역을 UNDP 주관 아래 관련국이 공동으로 개발하자는 것이다. 현재 남북한과 중국, 러시아, 몽골 등 5개국이 두만강 개발계획 추진기구인 두만강계획 관리위원회의 회원국으로 있으며, 일본과 핀란드가 옵서버로 참가하고 있다.

외화부족과 함께 원유 등 에너지 및 원자재의 부족으로 심각한 경제난을 겪고 있는 북한은 무역, 자본 및 기술도입의 다각·다양화를 모색하기 위해, 한·미·일·아시아제국과의 교역확대를 꾀하고 있으며 UNDP 등에 의한 국제협력 증진에도 적극 노력하고 있다. 1991년 4월에 UNDP의 두만강 개발계획에 참여할 의사를 밝힌 북한은 나진·선봉지역을 「자유경제무역지대」로 설정하고, 외국인 투자유치를 위한 관련법 및 제도의 제정과 추진기구의 설립을 서둘러 왔다.

북한당국의 이러한 일련의 변화는 UNDP의 지원 하에 이루어져 왔다는 점에서 매우 중요한 의의를 갖는다. 현재 북한의 나진·선봉지역 개발계획은 제한된 지역에서나마 개방과 개혁을 시도하고 있는 것으로 볼 수 있다.

따라서 앞으로 북한이 나진·선봉지역의 개발을 근본적으로 포기하지 않는 한 북한의 대외적인 개방과 제한된 부문에서의 개혁은 점차 확대되어 나갈 가능성이 크다고 본다. 즉 북한이 나

진·선봉의 개방충격을 어느 정도 흡수할 수 있는 자신감이 생기고, 가시적인 성과가 나타난다면 향후에는 신의주, 해주 등지를 추가로 개방할 것으로 본다.

이렇게 볼 때 북한의 두만강지역개발, 특히 나진·선봉지구 개발은 국제기구를 통해 북한의 정치, 경제, 사회적 변화를 가져올 중요한 전기가 되리라 본다.

### 3. 국제기구를 통한 남북한 교류·협력 증대방안

국제기구는 보편적으로 국가간의 합의문서인 국제조약을 바탕으로 설립되기 때문에 국제행동규범을 제시하고 한 국가를 국제사회의 일원으로 社會化시키는 중요한 역할을 담당하고 있으므로 폐쇄적인 북한이 국제사회의 책임있는 일원이 되는 데 기여할 것이다. 이는 중·장기적으로 북한의 개혁·개방을 지원하는 방향으로 북한을 유도할 수 있는 여건을 조성, 국제사회에서 남북한이 공동의 이익과 가치를 공유하는 여건을 마련하는 계기가 되리라 본다.

따라서 남북한간의 교류와 협력을 증대시키기 위해 국제기구를 적극 활용해야 하겠다.

첫째, 국제기구를 남북한간 대화의 場으로 활용하여야 하겠다. 국제기구는 남북한간이 대화채널을 구축하여 상호 인식의 차이를 줄이고 신뢰를 쌓는 데 기여할 수 있다.

둘째, 두만강 개발계획 추진에 따른 북한의 무역관련 제도 개

선과 만국우편연합을 통한 남북우편교류 추진으로 북한의 시장 제도의 도입과 개방화를 지원해야 한다.

셋째, 국제기구를 통한 두만강지역 개발사업, UNIDO와 UNDP가 제의한 중·단기사업, 국제관광기구를 활용한 남북한의 관광사업 등 남북한 협력사업을 추진한다. 이러한 사업들을 통해 남북한이 자주 접촉하여 상대방에 대한 신뢰를 쌓고, 제도화를 추진하여 국제사회의 규범에 따라 위반행위를 불법화하고 그 대가를 증대시켜 남북한의 협력을 활성화시킬 수 있을 것이다.

넷째, 국제기구에서의 남북한 협의체를 구성하여 임원국 선출과 주요 정책 결정과정시 상호 협력한다.

다섯째, 국제기구의 기능과 역할을 분석하여 중·장기적인 대책을 마련한다. 우리가 통일 이후 두만강지역에서의 국가적 위상과 경쟁력을 확고히 하고 이 지역의 안정적 발전을 지속시켜 나가기 위해서는 다자간 협력방식에 의한 공동개발을 통해 관계국간의 이해관계를 자연스럽게 조정함으로써 이 지역의 안정적 발전에 기여할 수 있을 것이다. 마찬가지로 두만강지역 개발의 다자간 협력관계의 진전은 남북한관계 및 한반도의 정치·군사적 불안요인을 개선하는 데 지대한 영향을 미칠 것이다. 따라서 이 지역에서 국제기구의 역할을 종합적으로 분석하여 경제개발 뿐만 아니라 정치, 군사 등 타 분야까지의 협력을 확대하는 방안도 모색해 나가야 하리라 본다.

여섯째, 북한이 가입하지 않은 국제기구에 북한이 가입할 수 있도록 지원을 해 나가야 한다. 북한이 절실히 필요로 하나 아

직 가입하지 않았거나 가입하지 못한 차관, 원조, 금융 관련 국제기구에 북한이 가입할 수 있도록, 한국은 과거의 경험을 살려 이들 국제기구에 북한의 참여를 유도하여 북한이 재정적 지원을 받고 외국투자자를 유치할 수 있도록 지원해야 한다.

일곱째, 국제기구를 통해 입수한 정보는 남북한간 협력방안 마련에 활용한다. UNIDO가 북한측에 합작희망사업에 대한 투자질의서를 보내 작성한 목록이나 나진·선봉지대와 관련된 개발사업에 관한 정보는 대북 투자시 유용한 참고자료가 될 수 있을 것이기에 한국 정부에서는 이와 관련된 정부를 입수해 민간업체에 제공해 주는 것이 필요하다.

여덟째, UNDP가 추진하고 있는 두만강개발은행 설립을 지원하거나 정부차원의 「동북아개발은행」 설립을 통한 남북한 협력 활성화 방안을 모색한다.

국제기구안에서 남북한간의 협력을 위해 분위기를 조성하는 것이 필요하다. 한국은 북한이 명실공히 국제사회의 일원이 될 수 있도록 도와주어 국제사회에 대한 북한의 태도, 인식 및 행위를 변화시키는 계기로 삼아야 한다. 또한 북한의 국제사회에서의 신뢰도를 높여 주는 한편, 국제규범에 따른 국가간의 협력이 북한이 얻고자 하는 이익에 공헌할 수 있다는 기대치를 높여 줌으로써 북한이 보다 많은 국제기구에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도해 나가야 할 것이다.

# 目 次

제 I 장 서 론 .....	1
제 II 장 국제기구와 국제기구에서의 남북한 교류현황 ...	6
1. 국제기구의 성격과 역할 .....	6
가. 국제기구의 성격 .....	6
나. 국제기구의 조직과 역할 .....	15
2. 국제기구와 남북한 .....	31
가. 한국의 국제기구 가입 및 활동현황 .....	31
나. 북한의 국제기구 가입 및 활동현황 .....	39
다. 남북한이 동시에 가입한 국제기구 및 남북한 교류현황 .....	46
라. 국제기구에서의 남북한 활동에 대한 평가 .....	54
제 III 장 국제기구를 통한 협력사례: 「유엔개발계획」의 두만강지역 개발사업을 중심으로 .....	58
1. 국제기구가 추진하는 남북한 협력사업의 현황 .....	58
2. 두만강지역 개발계획 추진현황 .....	61
3. 남북한과 두만강지역 개발사업 .....	66
4. 향후 전망 .....	69
제 IV 장 국제기구를 통한 남북한 교류·협력 증대방안 ...	72
1. 기본방향 .....	72

2. 추진방안 .....	73
가. 국제기구를 통한 남북대화 추진 .....	73
나. 북한의 인식변화 유도 .....	74
다. 북한의 시장제도 도입을 위한 개방화 촉진 .....	76
라. 남북한 협력사업 추진 .....	84
마. 국제기구에서의 남북한 협의체 구성 .....	90
바. 국제기구의 기능과 역할 분석 .....	91
사. 북한의 국제기구 가입 지원 .....	92
아. 정보 활용 .....	94
자. 「동북아개발은행」 설립 .....	97
제 V 장 결    론 .....	99
참고문헌 .....	103

## 표 목 차

〈표 2-1〉 한국이 가입한 유엔 산하기구 .....	32
〈표 2-2〉 한국이 가입한 유엔 독립기구 .....	32
〈표 2-3〉 한국이 가입한 유엔 전문기구 .....	33
〈표 2-4〉 한국이 가입한 정부간 기구 .....	34
〈표 2-5〉 북한이 가입한 유엔 전문기구 .....	41
〈표 2-6〉 북한이 가입한 정부간 기구 .....	41
〈표 2-7〉 UNDP 북한지원사업(1988~90년) .....	43
〈표 2-8〉 UNDP의 북한사업 내용 .....	44
〈표 2-9〉 남북한 국제기구 가입 대비표 .....	46
〈표 2-10〉 남북한 동시가입 국제기구 .....	47
〈표 2-11〉 국제기구로부터의 수혜내역(한국, 1991~94) ...	51
〈표 2-12〉 국제기구로부터의 수혜내역(북한, 1991~94) ...	52
〈표 3-1〉 두만강지역 개발계획 추진현황 .....	62
〈표 4-1〉 TRADP 참여 및 나진·선봉지대 진출에 대한 우리의 목표와 비전 .....	85
〈표 4-2〉 북한의 합작투자 유치 희망프로젝트 분야별 투자액 .....	95

## 제 I 장 서 론

국제기구의 발전은 20세기 국제관계에 매우 중요한 영향을 미치고 있다. 냉전시대의 舊世界秩序가 동구사회주의권의 몰락, 소련연방 붕괴, 독일통일 등 탈냉전의 분위기 속에서 걸프전쟁을 겪으면서 新國際秩序로 변화하였고, 이러한 흐름에 따라 세계의 정치 지도자들은 국제평화와 안전유지를 위해 유엔의 역할이 예전보다 더욱 강화되어야 한다고 주장한다. 냉전시대의 특징인 양극체제의 붕괴로 국제체제가 이완되는 동시에 다극화되었고, 이러한 불확실하고 과도기적인 국제관계를 이용한 지역분쟁들의 발생 가능성이 높아졌다. 또한 군축, 핵과 생화학무기 등 안보관련 이슈 뿐만 아니라 환경, 통신, 인권, 여성, 빈부격차 등 기존에 비안보 분야로 여겨졌던 문제들까지 중요한 국제과제로 부상하게 되었다. 이로 인해 오늘날 세계가 안고 있는 많은 문제들이 쌍무적 국가관계만으로는 해결될 수 없게 되었기에 유엔의 역할이 확대될 것으로 기대된다. 국제화시대에 접어들면서 국가간의 교류가 활발해지고, 한 국가의 문제는 그 국가에만 한정되는 것이 아니라 주변 국가에 영향을 미친다는 ‘지구 공동체 이슈화’가 두드러지고 있는 것이다. 국경 없는 사회를 지향하는 오늘날의 국제관계에서 효과적이고 조속한 문제해결을 위해, 유엔을 비롯한 국제기구를 통한 공동노력과 국제협력이 더욱더 요망되고 있다.

이러한 상호의존적 국제사회 속에서 국제기구가 수행하는 중요한 역할은 여러가지 분야로 확대되고 있다. 예를 들면 유엔체제 초기의 주된 관심은 세계평화와 안전문제에 집중되었으나 시간이 흐르면서 실제적 기능들이 이를 뛰어넘어 인류의 다양한 공통문제로 확대되었다. 사실 각 국가와 유엔이 서로 협력을 강화하는 과정에서 필연적으로 주권과 국익이라는 미묘한 이슈와 충돌하게 된다. 이때 주권과 국익을 강조하는 현실정치의 시각도 중요하지만 '국제적 책임감'이 우선해야 한다는 자유주의적 시각도 주목을 받고 있다. 국제기구란 국제관계에서 매우 중요한 역할을 수행하지만 그것이 미치는 영향력은 지역분쟁, 환경, AIDS 등 당면문제의 성격에 따라 다양하다. 바로 여기에 국제기구에 대한 현실적인 연구의 당위성이 있다고 하겠다.

특히, 냉전 종식 이후 강대국간의 협조 가능성이 높아지고 있는 시점에서 국제기구를 통한 남북한의 협력은 전반적인 남북한 관계의 개선 및 발전에 기여할 수 있다. 뿐만 아니라 과거 국제사회에서 정통성 획득을 위한 소모적인 외교경쟁으로 마비되었던 우리의 외교활동을 정상화하고 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 행동하도록 유도할 수 있을 것이다.

북한이 국제사회에 책임있는 성원으로 활동할 수 있을 경우 북한의 개혁·개방과 통일환경 조성에도 기여할 수 있기 때문에 국제기구를 통한 남북한 협력과 신뢰증진을 실천할 수 있는 방안이 모색되어야 하겠다. 현재 북한은 경제적 지원의 필요성에도 불구하고 경제적 열세에 따른 흡수통일을 두려워하여 남북교

류·협력에는 매우 소극적이거나 국제기구를 통한 다자간 협력에는 적극적이다. 북한은 유엔개발계획과 유엔공업개발기구 같은 국제기구를 해외자본·기술유치 및 해외진출을 위한 유용한 도구로 인식하여 대외개방 창구로 적극 활용하려는 의사를 표명하고 있으며, 이에 대한 한국 참여를 반대하지 않고 있다. 이러한 북한의 태도변화는 국제기구를 통해 자국에 경제적 이득을 가져올 수 있다는 기대에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 따라서 남북교류·협력의 실질적 진전과 북한 경제발전의 전기를 마련하기 위해 국제기구의 활용방안을 모색할 필요가 있다.

국제기구를 통한 다자간 협력은 국제규범을 따라야 하기 때문에 북한이 정치적인 이유로 경제협력 사업을 일방적으로 중단하기 어렵다. 그러므로 국제기구를 통한 협력은 남북 경제협력을 제도적으로 추진할 수 있는 방법이 된다. 그동안의 남북관계는 정치·이념적 차원에서 결정되었기 때문에, 남북교류·협력을 확대하기 위해서는 정치이념체제의 동화와 제도적인 관계수립이 이루어져야 한다.

이런 의미에서 국제기구에서의 남북한 협력은 남북한간의 협력을 제도화하고 교류·협력을 지원하는 기능을 수행할 수 있을 것으로 전망된다.

예를 들면 한국은 국제기구를 통한 남북한의 협력사업을 추진하여 북한의 세계시장 진출을 지원할 수 있을 것이며, 과거 한국이 참여했던 국제기구의 연수프로그램에 북한의 관료와 학자들을 참여하게 하여 세계변화에 적응할 수 있도록 주선할 수 있

을 것이다. 또한 국제기구 안에서 남북한의 정보 및 인적 교류를 활성화하여 신뢰를 구축한 후 남북한간의 교류를 확대해 나갈 수 있는 방안도 모색할 수 있을 것이다.

국제기구 중에는 지속적인 남북교류·협력의 증진을 위해 인적·물적 자원을 제공할 수 있는 유엔개발계획 같은 기구가 있기 때문에, 이러한 기구들을 잘 활용한다면 실질적인 진전을 보지 못하고 있는 남북한교류·협력관계에 새로운 돌파구를 마련할 수 있을 것이다. 더욱이 국제환경의 변화와 북한의 현실적 필요는 남북한 사이에 있어서도 국제무대에서의 이념적 대립보다 상호간의 실리획득을 위한 협력을 추구하도록 할 것이다.

1994년 남북한이 공동으로 가입하고 있는 국제기구는 유엔 산하 및 전문기구와 정부간 기구를 포함하여 모두 22개이며 다자간 국제조약도 40여개에 이르고 있다. 그러나 우리나라에서 국제기구 및 유엔에 관한 연구는 매우 빈약하다. 이는 한국이 유엔을 통해 탄생한 국가였지만 1991년에 비로소 유엔 회원국이 되었기에 그동안 독자적인 대 유엔정책의 필요성이 적었기 때문이다.

한국에서 행해진 국제기구에 관한 연구는 유엔의 국제평화와 안전에 관련된 현장해석과 안전보장이사회의 역할에 집중되어 왔다. 이에 따라 전후 냉전시대에 유엔의 권능이 제대로 발휘되지 못한 현실만을 크게 인식하게 되어 유엔에 대한 기대와 관심 또한 낮아지게 되었다. 그 결과 한국의 경제 및 사회발전에 중요한 역할을 했던 세계은행, 국제통화기금, 국제부흥개발은행 등 UN체제 하의 전문기구에 대한 관심과 연구가 매우 부족하며,

유엔체제가 수행해 온 중요한 역할에 대해서도 과소평가 하였다. 더욱이 한반도가 남북한의 침예한 군사적 대치 및 동서대결의 현장으로 국제적 협력보다 대결적 갈등 분위기가 지배적이었기 때문에 국제기구를 통해 북한의 개방을 유도하고 남북한관계의 개선 및 발전에 기여할 수 있는 방안을 모색하는 연구가 필요한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 점을 감안하여 국제기구의 조직과 역할을 고찰하고, 현재까지 남북한이 관계하고 있는 국제기구내의 남북한 교류·협력 사례와 현황을 분석한 후 이를 통해 남북한간의 교류·협력을 확대시키는 방안을 제시하고자 한다.

제 I 장의 서론에 이어 제 II 장에서는 국제기구의 발전과정, 국제기구와 국가와의 관계, 국제기구의 유형과 국제기구의 정책결정체계를 살펴본 뒤, 국제기구에서의 남북한 활동현황을 다루고자 하며, 제 III 장에서는 현재 북한이 관심을 가지고 있는 두만강유역 개발사업을 분석하여 앞으로의 북한과 국제기구와의 교류·협력 증대방안을 모색하고자 한다. 제 IV 장에서는 국제기구를 통하여 북한의 개혁·개방을 지원하고, 남북한간의 교류·협력을 확대시키는 방안을 찾아보고자 한다. 또한 UNDP처럼 북한이 참가하기를 원하는 국제기구와 협력사업에 북한참가를 지원하여 이를 통한 북한의 개혁·개방을 유도하는 방안을 모색하고, 국제기구 안에서의 남북한 정보 및 인적교류의 활성화를 통하여 남북한간 신뢰를 구축한 후 교류를 확대해 나갈 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

## 제Ⅱ장 국제기구와 국제기구에서의 남북한 교류현황

### 1. 국제기구의 성격과 역할

#### 가. 국제기구의 성격

##### (1) 국제기구의 발전과정

국제기구가 형성되기 시작한 것은 국제관계가 긴밀해지고 국제사회에 있어서 공동생활의 필요성이 절실하게 된 19세기 후반 부터이며, 제2차 세계대전 이후 국제기구의 수가 급격히 증가하였다.<sup>1)</sup> 이는 양차대전의 참화와 핵무기의 파괴력을 경험한 국가들이 평화를 수호하기 위한 국제기구의 필요성을 절감하게 되었기 때문이다. 또한 경제적 이슈가 국제정치의 주요 이슈로 부각되고 범세계적 성격을 띠게 됨에 따라 다자간협력을 필요로 하게 되었기 때문이다.

경제교류가 전세계적으로 확대되고 있는 상황에서 경제문제는 개별국가들의 힘만으로는 해결할 수 없으며 각 국가들은 이 문제를 다루는 데 있어 상호협력 외에는 선택의 여지가 없게 되었다. 뿐만 아니라 기술혁명으로 국제통신, 국제여행이 활발해지면서 다양한 국제기구의 설립을 촉진시켰다. 텔레비전 등 방송매

1) Clive Archer, *International Organizations* (London: George Allen & Unwin, 1983), p. 5.

체를 통해서 지구촌이 형성되면서 빈곤, 저발전, 기아, 질병 등 인도주의적 사안에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 이에 대한 국제사회의 협력 필요성이 제기되었다.

이러한 필요성에 따라 국제기구가 증가하면서 다양한 배경을 가진 사람들이 국제기구에서 활동하게 되고 더욱 많은 문제와 이슈를 다루다보니 국제기구 자체의 필요성에 의해 하부기구, 또는 연관된 국제기구가 탄생되는 연쇄효과를 가져오기도 하였다.

1991년 현재 이 지구상에는 180여개의 정부가 4천9백17개의 국제기구에 참여하고 있다.<sup>2)</sup> 이는 국가간의 관계에 있어서 갈등과 협력이 그만큼 복잡하게 형성되어 있다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 국제기구를 통한 상호의존의 네트워크가 강화되었음을 의미하기도 한다. 이러한 국제기구의 양적 발전과 아울러 소련 방해체 이후 탈냉전시대를 맞이하여 국제기구는 질적으로도 커다란 발전을 하고 있다. 과거 냉정체제하에서는 미·소 양진영의 치열한 이념적 갈등 속에서 국제기구의 운영은 강대국들간의 갈등의 영향을 받았으며 국제기구의 효율성마저 상실하여 왔다. 소련은 유엔 창설 초기부터 유엔을 국제문제해결을 위한 중요한 수단으로 활용하기보다는 유엔의 역할을 제한하는 데 노력해 왔다. 그리고 자본주의 국가들에 의해 지배되는 기구를 통해서서는 자국을 위한 어떠한 목적도 성취할 수 없다고 생각하여 유엔의 경제 및 사회적 기능에 대해 무관심하였다. 따라서 유엔체제 산

2) Charles W. Kegley, Jr. & Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation* (London: Macmillan, 1991), p. 133.

하 전문기구의 창설에 참가하거나 영향력을 미치려고 노력하지 않았다. 유엔의 경제계획이나 다양한 원조계획에도 동참하지 않았다. 단지 유엔을 제3세계 내에서 자국의 선전과 서방세계를 비난하기 위한 무대로만 활용하였던 것이다.

그러나 탈냉전시대에 접어들면서 러시아를 포함한 강대국들이 국제사회 문제해결에 협력함으로써 유엔체제의 활성화에 크게 기여했다.

국제기구의 발전은 국제사회의 발전정도와 밀접한 관계를 갖고 있어 국제사회의 발달을 뜻하게 된다.

국제사회의 특징은, 주권국가들의 독립성을 강조하는 이기적인 주권국가들이 단순히 병존하고 있는 것인데, 이러한 상태의 국제사회는 마치 당구공(billiard ball)의 집합체와 같은 것으로 생각되어 진다. 국가간의 공동이익이라는 개념도 적을 뿐만 아니라, 국제적 관심사도 주로 평화유지문제에 국한되어 있었다. 이처럼 국제적 공동이익에 대한 인식이 빈약하고 국제사회가 미발달된 상황에서 국제협력이란 예외적인 것이었고, 국제협력을 한다 하더라도 이는 주권국가들이 국가이익에 따라 행한 정책의 결과에 불과하였다. 따라서 국제기구의 존재는 처음부터 국가주의의 그늘에서 최소한의 협의체적 성격을 벗어날 수 없었다.

그러나 이 정도의 국제협력으로는 여러 당면문제의 해결을 기대할 수 없게 되자 국가들은 국제협력에 대한 인식을 바꾸지 않을 수 없게 되었다. 세계가 직면한 정치적·경제적 문제해결과 생태계파괴를 방지하려면 보다 협력적인 국제관계의 틀 속에서 국

가들의 상호의존관계가 발전되어야 하기 때문이다.

특히 소연방해체 이후 도래한 탈냉전시대의 신국제질서는 다자간협력·발전에 적합한 새로운 국제환경을 조성하는 데 크게 기여하였다. 국가들의 상호의존관계가 심화되고 힘(power)이 확산되어 가는 상황에서 한 국가의 힘만으로는 복잡하고 다양한 국제적 문제를 해결할 수 없게 됨에 따라 다자간 협력을 통한 집단적 조치의 필요성이 강조되고 있다.

이제 주권독립 위주의 국가중심제도는 위와 같은 국제현실의 변화로 인해 국제사회의 기본단위로서 부적절한 것이 되고 있다. 국가의 주권독립만으로는 당면문제의 해결에 한계를 드러내게 되자 국가들은 문제해결을 위한 하나의 전세계적 권위를 인정하지 않을 수 없게 되었다. 그렇다고 이것이 세계정부의 등장을 의미하는 것은 아니다. 주권국가의 독립성보다는 국가들의 공동관심사가 국제정치의 원동력이 되고 있으며, 이런 상황에서는 국제기구가 주동적 역할을 하게 된다는 의미이다.<sup>3)</sup>

## (2) 국제기구의 정의

오늘날 국제사회에는 정부간 국제기구(Inter-Governmental Organization: IGO) 뿐만 아니라 수많은 비정부간 국제기구(Non-Governmental Organization: NGO)가 존재하고 있어 국제

3) 박아영, 「유엔정치론」 (서울: 법문사, 1994), pp. 30~33.

기구의 개념을 정의하는 데는 어려움이 따르고 있다.<sup>4)</sup> 월러스(M. Wallace)와 싱거(D. Singer) 베네트(L. Bennett), 모로초프(G. Morozov) 등의 정의를 종합해 보면 국제기구란 회원국들의 공동된 이익을 추구할 목적으로 둘 이상의 주권국가들 사이의 협정에 의하여 창설된 것으로서, 기구 내에 특별한 기능을 수행하기 위한 정식조직을 지닌 공식적이고 지속적인 결사체라고 정의내리고 있음을 알 수 있다.<sup>5)</sup>

한편, 클라우즈(I. Claude, Jr)는 국제기구를 국가들이 국제관계를 보다 효율적으로 수행하기 위한 공식적이고 지속적인 제도적 관계를 수립·발전시키는 가운데 나타나는 과정으로 보고 있다. 이러한 정의는 국제기구가 국가간의 관계에 있어 갈등요인을 최소화하고 협력의 가능성을 높인다는 점을 강조하고 있다.<sup>6)</sup>

4) 대체로 정부간 국제기구와 비 정부간 국제기구는 그 회원자격에서 차이가 있는 바, 전자는 정부각료와 같은 공적인 국가대표자나 국가가 그 회원으로 되어 있으며, 후자는 일반 민간인이나 민간단체가 그 회원으로 구성되어 있다. 본 연구에서는 정부간 국제기구를 중심으로 하여 그 성격을 파악하고자 한다.

5) 월러스(M. Wallace)와 싱거(D. Singer)는 정부간 국제기구를 아래와 같은 세 가지 기준에 의해 구분하고 있다.

첫째, 국제기구는 최소한 국제체계의 자격을 갖춘 둘 이상의 회원으로 구성되어야 하며 정부간의 협정과 같은 공식수단에 의해 창설되어야 한다. 둘째, 기구는 한번 개최하는 데 10년을 넘지 않는 간격으로 다소 정기적인 총회를 개최하여야 한다. 셋째, 국제기구는 항구적인 본부협정으로 상설적인 사무국이 있어야 하며 계속적인 임무를 수행하여야 한다. 한편, 베네트(L. Bennett), 모로초프(G. Morozov) 등의 정의에 의하면, 국제기구는 둘 이상의 주권국가들로부터 회원이 구성되며, 회원국들의 공동된 이익을 추구할 목적으로 설립되어야 한다. 또한 국제기구는 조약이나 기본문서와 같은 협정에 의해 설립된 지속적 성격을 지닌 정식 조직을 갖추어야 한다고 보았다.

6) Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares*, 4th ed. (New York:

또한 로체스터(M. Rochester)는 국제기구를 국제적 상호작용으로 정의하기 보다는 ‘초국가적 정책’이나 ‘국제적 공공정책’을 결정하고 집행하기 위한 일련의 도구로 파악하고 있다.<sup>7)</sup>

그러나 국제기구는 일반적으로 국제협력(international cooperation)의 제도화로 정의될 수 있다. 여기에서 제도화란 지속적인 협력 행동양식의 확립과정을 의미하며 이는 국제체제의 구조적 관계 속에서 국가들이 이러한 행동양식에 적극적으로 순응할 때 기대될 수 있다.<sup>8)</sup>

### (3) 법적 성격

국제기구, 특히 정부간 국제기구는 일반적으로 주권국가를 그 구성원으로 하고 있기 때문에 그 성립에 있어서도 주권국가의 합의에 기초하고 있다. 즉 국제기구는 국제법, 다시 말해 국가간 조약에 의하여 성립하는 것이다. 그러므로 국제기구는 국제법의 테두리내에서 그 역할을 수행하고 있다.<sup>9)</sup>

국제기구는 국제사회가 보다 조직화되면서 발전하고 국제법은 이러한 국제기구를 통한 콘센서스를 바탕으로 체계화되고 발전

Random House, 1971), p. 4.

7) J. Martin Rochester, "The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study," *International Organization*, vol. 40, no. 4 (Autumn 1986), p. 812.

8) Raymond F. Hopkins and Richard W. Mansbach, *Structure and Process in International Politics* (New York: Harper and Row Publishers, 1973), p. 260; 박아영, 「유엔정치론」, p. 21.

9) 김찬규, 「국제기구론」 (서울: 법문사, 1980), p. 13.

하는 것이다. 국제법의 이와 같은 발전과 체계화는 국제기구의 기반을 보다 더 확고하게 해주고 있다. 국제기구와 국제법이 상호작용속에서 발전해 오며 따라 국제사회에서의 국가들의 행위는 점차 무정부적인 것으로부터 일정한 국제사회의 규범테두리 안에서 이루어지는 것으로 변모하여 왔다.

국제기구의 기본조약은 기구의 헌장을 포함하고 있으며 기구의 성립과 기능의 근거를 제시한다. 헌장에는 기구의 주요 기관과 그 기관의 권한에 관한 규정이 있어야 하며, 일반적으로 기구의 목적과 회원국의 권리와 의무에 관한 규정이 포함되어 있다.<sup>10)</sup>

국제기구는 제 주권국가가 국가간 기본조약에 입각하여 권한을 발생시키기 때문에 한정된 범위 내에서 국제법적 주권성을 지니게 된다. 따라서 국제기구는 기구헌장과 국가간 기본조약의 범위 내에서 여러가지 법적 권리를 행사할 수 있게 된다.<sup>11)</sup> 그러나 회원국의 행위가 국제기구의 헌장에 의해서 제약받을 것이라는 기대는 회원국들의 헌장의 준수정도와 헌장의 현실적 적용 능력에 달려 있다.

#### (4) 국제기구의 분류

오늘날 수 많은 국제기구들이 존재하고 있으며 그 수는 앞으로

10) Ibid.

11) 대표적인 기구인 UN을 보면, UN은 조약체결권·시정권·특권 및 면제·출소권 및 청구권 등의 권리를 행사할 수 있다. 이한기, 「국제법강의」, (서울: 박영사, 1986), pp. 44~46.

로도 계속 증가할 전망이다. 수많은 국제기구를 모두 개별적 연구의 대상으로 할 수 없는 상황에서 이들을 분류하는 것은 국제기구를 체계적으로 연구하는 데 있어 매우 중요한 의미를 갖는다. 분류는 비교연구의 첫 작업이기 때문이다.

국제기구의 분류는 여러 가지 기준에 따라 이루어질 수 있다.

루터(P. Reuter)는 국제기구를 목적·권한·규모에 따라 분류하고 있다.<sup>12)</sup> 첫째, 국제기구는 성립된 목적에 따라서 정치·경제·사회 등 제 분야에 걸쳐 일반적인 목적을 위해 설립된 유엔 같은 일반기구와 세계지적소유권기구(World Intellectual Property Organization: WIPO) 같이 특수목적을 가진 특수기구 또는 전문기구로 구분하고 있다. 둘째, 국제기구의 권한면에서 강력한 권한을 가진 기구와 미약한 권한을 가진 기구로 구분하고 있다. 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)는 제3세계의 식량난 해소를 위한 영향력을 식량수출국 등에 발휘하지 못해 미약한 권한을 가진 기구로 분류되는 반면에 세계보건기구(World Health Organization: WHO)는 보건향상에 관한 국제협정의 제정 및 약품의 국제표준화 등을 추진하면서 회원국에 상당한 영향력을 발휘하여 강력한 권한을 가진 기구로 구분되고 있다. 셋째, 관할범위의 廣狹에 따라 구별하고 있다. 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)은 전세계의 회원국을 대상으로 하나 아시아개발은행

12) Paul Reuter, *International Institutions* (London: Allen & Unwin, 1958), pp. 219~226.

(Asia Development Bank: ADB)은 아시아지역 국가들을 대상으로 경제개발을 지원해 주고 있다.

아처(C. Archer)는 국제기구를 구성원의 성격과 범위, 목적과 활동, 그리고 구조 등 세 가지 기준에 의해 분류하고 있다.<sup>13)</sup> 첫째, 구성원의 성격을 고려하여 정부대표로 구성된 정부간 기구, 민간인 등 비정부적 회원으로 구성된 비정부간 기구, 국제노동기구와 같이 정부대표, 경영자대표 그리고 노동조합대표로 구성된 혼합적 성격의 회원으로 구성된 기구 등으로 분류하고 있다. 구성원의 범위와 관련해서는 UN과 같은 폭넓은 기구와 지역적 국제기구인 ASEAN같이 한정된 회원으로 구성된 기구로 나누고 있다. 둘째, 국제기구의 목적과 활동이 일반적이냐 전문적이냐에 따라 나누는 것이다. 위에서 언급한 유엔(일반적)과 세계지적소유권기구(전문적)에 대한 구분이 여기에 해당된다. 셋째, 국제기구의 구조에 의한 분류로 회원국에 대한 차등적 대우 여부와 조직운영에 대한 회원국 정부로부터의 독립성의 정도에 따라 구분하는 것이다. 세계기상기구(World Meteorological Organization: WMO)는 독자적인 정책을 수립해 기상관측의 표준화 등에 기여하고 있지만 유엔식량농업기구는 세계 최대의 식량수출국인 미국의 영향력하에 있다는 평을 듣고 있다.<sup>14)</sup>

결국 국제기구는 회원국의 범위, 목적 및 성격 등 제 요소에 따라 분류할 수 있다. 이에 따라 정부간 국제기구를 기구의 목

13) Clive Archer, *International Organization*, pp. 36~37.

14) 박호유 편저, 「UN」 (서울: 형성사, 1991), p. 111.

적과 회원을 중심으로 재분류하면, 1980년대 정부간 기구 중 97%가 특정목적을 가진 기구이며, 이중 80%가 제한된 회원권을 가진 기구로 유엔만이 다목적·범세계적 회원권을 가진 기구로 분류되고 있다.<sup>15)</sup>

## 나. 국제기구의 조직과 역할

### (1) 국제기구와 국가의 관계

유엔과 같은 국제기구의 발전은 20세기 국제관계에 매우 중요한 영향을 미쳤다. 상설화된 국제기구와 국경을 초월한 국가간의 정책적 조화는 국제협력의 산물이다.

국제기구와 국가와의 관계변화는 다음과 같은 여러 가지 견해를 통해 설명이 가능하다.

첫째, 국제기구가 주권국가에 의해 설립되고 그들의 권한과 기금이 주권국가로부터 나오며 그들의 행동이 국가에 의해 감시되기 때문에 국제기구의 국가에 대한 종속성을 주장하는 현실주의적 견해이다. 국제기구는 주권국가들에 의해 수평적으로 조직된 국제정치체제 속에서 존재하며, 이러한 체제의 본질적인 특성에 따라 주권국가들은 국제기구를 포함한 초국가적 권위에 의한 결정에 주권국가들의 동의없이 구속되지 않는다는 것이다. 이 견해는 특히 무력의 사용, 재산권, 초국가적 기업에 대한 규정 그

15) Charles W. Kegley, Jr. & Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, p. 134.

리고 자원에 대한 주권 등에 있어 국가의 자율성을 강조하고 있다. 즉 국가들이 자발적으로 국제기구에 참여하다가 자국의 이익에 불리하다고 판단되면 언제든지 탈퇴할 수 있다는 것이다.

둘째, 국제기구를 독립된 행위자로서 보는 이상주의적 견해이다. 현대국가들은 상호의존적인 국제체제에 편입되면서 독자행동을 취할 수 있는 자율성을 서서히 상실하고 있다는 견해이다. 그렇기에 어떠한 국가도 국방, 외교, 경제정책에 있어서 순수하게 독립적인 결정을 내릴 수 없다. 유럽통합에서 보여주고 있듯이 많은 지역에서 교통·통신의 발달로 국경의 의미가 점차 퇴색해감에 따라 절대적 주권이란 개념 역시 변화하고 있다. 인권, 난민, 식량, 환경문제와 같은 많은 경제적, 생태적 그리고 사회적인 문제들이 일국의 노력만으로는 해결될 수 없기 때문에 국제적인 이슈로 대두되었다. 뿐만 아니라 많은 국내적 이슈에 있어서도 주권국가들은 시민의 요구를 충족시키는 데에 점점 무력하고 비효율적인 관리자가 되어 가고 있다. 따라서 주권국가들은 자국의 노력만으로 해결하기 어려운 문제들을 국제기구에 떠맡기는 경향을 보이고 있다. 로스노(J. Rosenau)는 주권국가들이 국제기구를 해결하기 어려운 문제들의 하치장으로 간주, 이에 따라 국제기구의 능력을 인정하여 국제기구로 하여금 더욱더 자율성을 가지고 활동할 수 있도록 하고 있다고 분석하였다.<sup>16)</sup> 이러한 견해는 국제기구를 회원국들의 주장과 이익을 대변하기 위

16) James Rosenau, *The United Nations in a Turbulent World* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1992), p. 40.

한 도구로 보는 것이 아니라 회원국들의 의사에 관계없이 구속력있는 결정을 내릴 수 있는 독립행위자로 보고 있다. 이러한 예로 파리조약에 의해 설립된 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Cooperation: ECSC)의 상위권위(the High Authority)를 들고 있다.<sup>17)</sup> ECSC에서 구속력 있는 결정이 상위권위에 의해 내려진 경우, 예외적인 경우를 제외하고는 회원국이 이러한 결정을 거부할 수 없다는 것이다.<sup>18)</sup> 이는 국제기구의 자율성을 강조하며 국제무대에 있어서의 독립적인 행위자로 국제기구를 바라보려는 견해이다.

셋째, 국제기구를 하나의 정치체계로 보는 견해이다. 국제기구와 국가와의 역동적인 관계를 설명하기 위해 핑켈슈타인(L. Finkelstein)은 국제기구를 가치의 권위적 배분을 도모하는 정치체계로 개념화해서 분석하고 있다.<sup>19)</sup> 이것은 국내 정치체계연구

17) Paul Taylor, "Elements of Supernatioanlism: The Power and Authority of International Institutions," in Paul Taylor and A. J. R. Groom ed., *International Organization: A Conceptual Approach* (London: Frances Pinter Ltd., 1978), p. 221.

18) ECSC의 상위권위는 파리조약이 설정한 엄격한 지침 때문에 포괄적인 자율은 누릴 수 없었다는 점을 들어 상위권위의 독립성에 의문을 제기하기도 한다.

19) 핑켈슈타인(L. Finkelstein)은 국제기구를 정치체계로 개념화하기 위해 우선 이스턴(D. Easton)의 정치에 관한 정의를 수정·확대하고 있다. 첫째, 이스턴에 있어서 어떤 행위가 정치적인 것이 되기 위한 요건으로서 성공적인 가치의 권위적 배분을 전제로 하고 있으나 핑켈슈타인의 경우, 성공여부의 관계없이 가치의 권위적 배분과 관련된 모든 행위 즉 이를 둘러싼 갈등 및 투쟁을 정치의 정의에 포함시키고 있다. 둘째, 가치란 이스턴의 경우 사회가 추구하는 보다 높은 열망을 지칭하나 핑켈슈타인은 관련된 행위자가 추구하는 모든 것이라고 보다 광범위하게 보고 있다. 셋째, 핑켈슈타인에게 권위란 말은 권위의 적용대상으로부

에서 정책결정과정을 연구하는 것처럼 국제기구의 정책결정을 연구하려는 노력이다. 국제기구를 국제정치의 환경과 기구 내의 정치과정, 즉 사회적 가치의 권위적 분배에 관한 경쟁이 함께 작용하는 복잡한 정책결정의 무대로 보는 것이다. 따라서 국제기구의 결정에 참여하는 행위자, 그들의 영향력, 결정내용, 결정에 영향을 미친 국제적 환경 등에 관한 연구를 통해 국제기구의 실질적 역할을 규명하려는 것이다.

위에서 국가와 국제기구와의 관계를 설명하는 세가지 이론을 살펴보았다. 이 이론들은 제 나름의 독자적인 설명력을 가지고 있기 때문에 하나의 이론으로 국제기구의 위상을 이야기하는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 오늘날의 국제기구들은 국가주의를 강조하는 현실주의를 하나의 극으로 하고 초국가주의를 강조하는 이상주의를 또다른 하나의 극으로 하는 연결선 상의 한 점에 위치해 있기 때문이다. 또한 국제기구가 해결해야 하는 여러 가지 문제의 복잡성으로 인하여 모든 이론적 시각이 필요하다.

따라서 국가와 국제기구와의 관계에 관한 위의 이론을 바탕으로 국가와 국제기구와의 관계에 영향을 미치는 요인의 분석작업이 필요하다.

## (2) 국제기구의 역할과 기능

국제기구의 역할은 다음의 세 가지로 나눌 수 있다.

---

터 적절하다고 받아들여지는 것을 뜻한다.

첫째, 국제기구는 국가정책의 목표를 달성하는 도구로서의 역할을 할 수 있다. 일반적으로 국제기구를 국가정책의 도구로 말할 때는 공통된 목적을 향한 국제기구 안에서 정부간의 자유로운 협력을 의미한다. 예를 들면, 저개발국이 경제발전을 이루기 위해 세계은행의 차관을 얻어 사회간접시설을 확충하려 하는 것을 들 수 있다.

둘째, 국제기구가 국가의 행위를 체계적으로 수정하게 하는 역할이다. 국제기구가 없으면 자유방임적이 되는 국가관계를 제도적인 협력을 통해 연결하는 것이다. 만약 많은 강대국들이 국제질서에 대한 기본적인 합의를 하였다면 국제기구는 내부규약과 외부압력의 수단으로 국가의 행동을 제약할 수 있다. 과거 북한은 남한과 합의를 해 놓고도 대부분의 경우 이행하지 않았다. 예를 들면, 1992년 초에 「8.15 이산가족 교환방문」을 합의하였으나 북한의 이른바 이인모 송환문제 제기로 인해 무산된 것을 들 수 있다. 그러나 국제기구를 통해 남북한의 합의가 이루어지면 북한에게 합의사항을 준수하도록 국제기구가 동원할 수 있는 여러 가지 수단을 통해 압력을 행사할 수 있을 것이다.

셋째, 국제기구가 행위자의 역할을 하는 것이다. 국제기구가 행위자가 되는 것은 어느 정도 활동의 자율성을 확보하고 있을 뿐만 아니라 다른 행위자, 예를 들면 회원국에 대하여도 영향을 미칠 수 있는 능력을 가졌다는 것을 의미한다.

대부분의 국제기구는 회원국들에게 기구의 결정사항을 따르도록 강요할 수 있는 확실한 힘이나 권위를 가지고 있지 못하다.

그러나 소수의 국제기구는 초국가적 영향력을 가지고 기구내의 의사결정과정에서 만장일치를 구하지 못하고 이루어진 결정에 대해서도 전 회원국을 구속할 수 있는 힘과 권위를 가지고 있다. 이러한 예로 유럽석탄철강공동체(ECSC) 등 유럽연합내의 여러 기구를 들 수 있다.

국제기구의 기능은 설립된 목적과 참여회원의 성격, 즉 정부의 대표가 참여하느냐와 민간인이 참여하느냐에 따라 차이가 난다.

그리고 기구의 명시된 목적을 살펴보더라도 포괄적인 기능을 추구하기 위해 설립된 기구가 있는가 하면, 특정 기능만을 추구하기 위해 설립된 기구도 있다. 특정분야를 다루는 기구를 기능적 국제기구라 하는데 크게 경제, 사회문화, 안보의 세 가지 분야로 나눌 수 있다.<sup>20)</sup> 특정기능 수행을 위해 설치된 정부간 기구로는 유엔식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO) 등을 들 수 있고 비정부간 기구로는 국제법협회(International Law Association: ILA) 등을 들 수 있다. 국제문제의 모든 분야를 포괄적으로 다루기 위해 설립된 정부간 기구의 대표적인 예가 유엔이고, 비정부간 기구는 국제연합회세계연맹(World Federation of United Nations Association: WFUNA)을 들 수 있다. 국제연합회 세계연맹은 일반시민들의 국제연합운동체로, 각국에 협회를 조직하고, 유엔과 유엔산하 관련기구와의 협조를 도모하여 국제사회의 평화공존과 경제사회적 발전에 기여하고자 하는 단체이다.

20) Marc Williams, ed., *International Relations in the Twentieth Century: A Reader* (London: Macmillan, 1989), p. 216.

국제기구들은 관심 분야의 상이함과 지역적 차이에도 불구하고 공통적인 면을 많이 가지고 있다. 거의 모든 국제기구는 뉴욕, 파리, 제네바 등 세계 주요 도시에 본부를 둔 상설사무소를 소유하고 있다. 이사회는 여러 도시를 순회하며 개최되고, 대부분의 국제기구의 활동목표는 정기적으로 개최되는 이사회와 각종 회의에서 토의하여 결정된다. 이러한 국제기구들은 결정된 활동목표를 실행하기 위한 집행위원회를 가지고 있으며 집행위원회가 마련한 활동계획을 사무국이 수행한다. 사무국과 함께 전문요원도 보유하고 있다. 유엔의 경우 15억불의 예산에 7천명의 요원을 확보하고 있다.<sup>21)</sup>

국제기구는 회원국에 많은 서비스를 제공하는데, 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가간에 커뮤니케이션을 할 수 있는 場을 제공한다. 국가간 대화할 수 있는 공식적인 장소와 다른 곳에서는 대화하기 어려운 문제들을 토의할 수 있는 편리한 비공식적인 장소를 제공한다. 예를 들어 팔레스타인해방기구(Palestine Liberation Organization: PLO)를 승인하지 않은 미국이 유엔에서 PLO와 일련의 대화를 가지며 미국과 PLO간의 현안문제를 논의 하였다.<sup>22)</sup> 이는 유엔에 동시가입한 남북한도 유엔을 커뮤니케이션의 장으로 활용할 수 있음을 시사한다. 그 동안(1993~94) 남북한은 남북간 특사교

21) Ibid., p. 7.

22) 1978년의 캠프데이비드 협정을 체결하기 전에 미국과 유엔에서 팔레스타인 해방기구는 중동평화 문제에 관한 양측의 의견을 교환하였다.

환을 위한 실무대표접촉을 8번이나 개최하였으나 양측 주장이 평행선을 긋는 가운데 성과없이 끝났다. 북한이 특사교환을 위한 실무대표 접촉의 실질적인 진전보다는 정치적 선전효과 등을 우선적으로 고려하였기 때문에 타협점을 찾지 못하고 회의가 결렬되었다. 즉 남북한의 특사가 실제로 만나지도 못한 채 특사교환에 관한 실무접촉만 하다가 중단된 것이다. 그러나 유엔 등 국제기구를 만남의 장으로 이용하여 비공식적으로 접촉하면 정치적 선전효과에 신경을 덜 쓸 수 있어 실무대표간의 이견을 조정할 수 있고 타협점을 찾는 데 기여할 수도 있을 것이다.

둘째, 국제기구는 모든 회원국들이 준수해야 할 규정을 제정하고 알리는 서비스기능을 지니고 있다. 예를 들어, 1989년 유엔국제아동기금(UNICEF)주도하에 유엔총회가 채택한 「아동의 권리에 관한 국제협약」은 채택된 지 1년도 되지 않아 국제법으로 승인됨으로써 세계아동복지의 기본적인 틀로 자리잡고 있다. 187개국이 서명한 아동의 권리에 관한 국제협약은 아동의 권리를 54개 조항으로 세분하여 규정하고 있으며 서명국들에게 「아동의 권리에 관한 국제협약」을 충실히 지킬 것을 강력히 권고하고 있다.

셋째, 물자와 서비스가 부족한 곳에 이를 지원하는 기능을 지니고 있다. 예를 들어 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)은 필요한 국가에 대해 재정자금을 분배하고, 유엔 국제아동기금은 세계의 가난한 어린이들에게 다양한 물자와 서비스를 제공하고 있다. 남북한은 1994년 현재 유엔개발계획(United Nations Development Plan:

UNDP) 등에서 지원을 받고 있다. 국제기구의 이러한 기능은 개별국가들이 할 수 없는 서비스를 제공한다는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 일부는 계획했고 예상했던 분배가 아닌 불균형적이고 소모적인 분배가 이루어지고 있다는 비판을 받고 있기도 하다. 예를 들면, 유엔 식량농업기구(FAO)에서는 식량이 풍부한 지역의 과잉식량을 모아 기아와 빈곤에 시달리고 있는 지역에 분배하는 「세계식량계획」을 마련했던 경우를 들 수 있다. 이 계획은 계획된 대로 분배가 이루어지지 않아 기대했던 효과를 거두지 못하였다.

넷째, 집단방위와 평화유지를 위한 기능을 제공한다. 평화유지 활동의 대표적인 예는 유엔이 다국적 군대를 구성하여 긴장이 고조된 지역에 파견하고 있는 것을 들 수 있다.

### (3) 국제기구의 정책결정체계

일반적으로 국제기구의 정책 결정자는 보통 사무국으로 불리는 상설 행정조직의 지도자인 사무총장이다. 유엔 사무총장의 경우 안전보장이사회의 건의에 따라 총회가 5년 임기로 임명한다.<sup>23)</sup> 사무총장의 권한과 책임은 대외적으로는 유엔을 대표하고, 대내적으로는 사무국직원을 임명하며 사무국의 업무를 지휘·감독한다.

23) 유엔헌장 제 100 조에 명기됨. U.N., *Image and Reality* (New York: United Nations, 1993), p. 86.

일반적으로 국제기구에 있어서 사무총장의 정책결정 권한과 활동은 헌장과 규약에 의해 정해진다.

유엔 사무총장의 경우 유엔의 여러 활동을 조정하고 유엔의 예산서와 유엔기구의 업무에 관한 연례보고서를 총회에 제출해야 한다. 뿐만 아니라 유엔 사무총장은 국제평화에 위협이 된다고 생각되는 어떠한 사태에 대해서도 안전보장이사회의 주의를 환기시킬 수 있다. 이러한 권한은 단순히 안전보장이사회를 소집하는 권한만을 뜻하는 것이 아니라 그 이상의 재량권을 인정하고 있는 것이다.

그러나 사무총장의 이러한 역할은 매우 막연하게 또 일반적으로 규정되어 있기 때문에 사무총장의 권한범위에 관해서 많은 논쟁을 불러 일으키고 있다.

또한 국제기구의 정책결정에는 사무총장뿐 아니라 회원국과 비정부간 국제기구 등이 영향을 미칠 수 있다. 이는 국제기구가 회원국의 의지와 재원을 바탕으로 창설되었을 뿐만 아니라 정책결정자 선임에 대한 투표권을 지니고 있기 때문에 사무총장의 역할과 정책결정에 영향력을 미칠 수 있다. 그리고 많은 비정부간 국제기구는 정부간 기구의 사무국 또는 회원국에 대한 압력을 가하여 정부간 기구의 활동에 영향을 미치고 있다.

따라서 국제기구의 정책결정은 헌장을 분석하거나 기구의 역사적 관례, 사무총장의 영향력, 회원국과 비정부간 국제기구의 영향력에 따라 이루어짐을 알 수 있다.

국제기구의 정책결정체계는 정책결정과정에서 결정의 주체세

력이 누구인가, 즉 기구 내의 사무국이 절대적 결정권을 갖는가 아니면 회원국 등 주변세력의 영향력에 따라 정책결정이 이루어지는가에 따라 다음과 같은 세 가지 형태로 분류된다.

첫째 유형은 국제기구에서 정책을 결정할 때 회원국의 영향력이 국제기구의 사무총장 역할보다 큰 경우이다. 이러한 유형의 기구에서는 회원국가가 기구의 할 일을 통제하기 때문에 실질적인 정책결정자라 할 수 있다. 사무총장이 각국에 대하여 요청하는 사항도 절대적 구속력을 발휘할 수 없으며 각국의 협력의지에 의존할 수밖에 없다. 유엔 안전보장이사회를 예로 들 수 있다.

일반적으로 유엔과 같은 정부간 기구에서 상설사무국에 무제한의 권력을 주는 것을 꺼리는 이유는 사무국에 대한 불신 때문이라기 보다는 각 국간의 불신 때문이다. 특히 회원국들의 국제기구에 대한 공약과 회원국간 이익의 공동인식이 약할 경우 그 기구는 국가들에 의해 지배받는 경향이 크다. 기구가 발전하고 회원국들의 공동이익에 대한 인식이 고조될 때 사무국은 보다 강력한 권위와 책임을 획득할 수 있는 기회를 가지게 된다.

둘째 유형은 국제기구의 상설조직이 비교적 광범위한 자율권을 가지고 있어서 사무국의 정책결정자로서의 역할이 증대된 경우이다. 이러한 기구는 환경보존, 경제개발 등 특수한 목적을 가지고 있으며, 이러한 특정목적이 국제기구를 통해 효과적으로 달성될 수 있다는 회원국간의 합의가 전제되어야 한다. 물론 이러한 합의는 국가가 이 기구에 참여함으로써 잃는 것보다 얻는 것이 많다는 인식이 있어야 가능하다. 기구의 특정목적이 회원

국들 간의 대립을 초래할지도 모르는 이해관계에 관한 것이 아니라야만 독자적으로 활동할 수 있다. 예를 들면, 국제아동보호기금(United Nations Children's Fund: UNICEF), 만국우편연합(Universal Postal Union: UPU)과 세계보건기구(World Health Organization: WHO) 등이 이러한 유형에 속한다. 이 기구들의 상설사무국은 지원사업의 기획과 집행 등 거의 모든 기구 관련 업무를 수행하고, 회원국으로부터 감독만을 받는다. 국제아동보호기금(UNICEF)의 사무국은 4백명의 전문직원과 1천명의 사무직원들로 구성되어 있으며, 이들은 세계 1백20여개 국에서의 사업을 관장하고 있다.<sup>24)</sup>

셋째는 혼합형태로서 정책결정자와 개별 국가의 정치적 능력 모두 정책결정에 영향을 미치는 형태이다. 이와 같은 유형의 국제기구에서는 회원국들이 기구에 깊숙이 개입하면서 상설조직에 많은 자율권을 부여하고 있다. 유엔교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO)가 이러한 유형에 속한다고 볼 수 있다.

그러나 현대의 상호의존적인 국제체제하에서는 많은 국가들이 국제사회에서 독립적인 행동을 취할 수 있는 자율성을 서서히 잃고 있다. 어떠한 국가도 국방, 대외정책 그리고 경제분야에서 순수하게 독립적인 정책을 추구할 수 없게 되었기 때문이다.

많은 국가들이 인구, 환경문제에 관한 국제기구의 대처능력을

24) 유니세프, 「유니세프 한국 40년」 (서울: 유니세프, 1994), p. 12.

인정하여 국제기구가 보다 자율적으로 임무를 수행하도록 허용하고 있다고 로스노(J. Rosenau)는 분석하고 있다.<sup>25)</sup> 또한 특정 국가의 경우 발언권과 영향력을 행사하는 데 있어서 개개 국가를 직접 상대하는 것보다 국제기구를 통하는 것이 더욱 더 효과적일 수 있다. 결국 국제기구의 역할강화는 주권국가의 자율성 훼손을 가져오는 제로섬게임(zero sum game)이 아니라, 국제기구와 주권국가가 협력하여 쌍방이 이득을 취할 수 있는 퍼지티브섬 게임(positive sum game)으로 생각할 수 있다.

국제기구의 권위강화는 주권국가의 의지에 달려 있는 경우가 많다. 만약 주권국가들이 국제기구의 설립규약을 통해 회원국으로부터 간섭을 받지 않을 수 있는 강력하고 포괄적인 권한을 부여하면 국제기구는 비교적 자유롭게 역할을 수행할 수 있으나, 국제기구의 강력한 구속력을 막기 위해 규약상의 보호장치를 설치한다면 자유롭게 역할을 수행하기 어렵다. 오늘날 국제기구들은 국가주의를 강조하는 현실주의와 초국가주의를 강조하는 이상주의 사이의 연계선 상의 다른 점에 제각기 위치해 있다.

유엔체제의 의사결정은 모든 회원국가의 합의에 의존하는 것으로부터 다수의 투표에 의존하는 것까지 스펙트럼 線上에서 이루어지고 있다. 창설 초기에 유엔은 스스로 동의하지 않은 결정의 결과로부터 면제될 수 있다는 전통적인 주권국가 개념에 뿌리를 둔 다변적 외교체제로 간주되었다. 그러나 새로운 회원국

25) J. Rosenau, *The United Nations in a Turbulent World*, p. 40.

의 승인이 2/3이상 다수의 찬성에 의해 이루어지는 절차가 마련되자 1970년대 새로운 회원국의 가입이 급증하였다. 이와 함께 유엔의 각종사업의 계획과 예산지원을 다수결 원칙으로 결정하는 회원국들의 목소리가 높아짐에 따라 다수결의 결정을 따르는 예가 늘게 되었다. 유엔체제는 외형상으로는 주권국가들의 다변적 외교무대이지만 이곳에서의 많은 의사결정은 투표행위에 의존하고 있다.

다수결제를 원칙으로 하고 있는 국제기구 내에서 소수진영의 국가들(대부분 선진국들)은 국가의 자율성을 확보하기 위하여 다음과 같은 방법을 사용하고 있다.

첫째, 우선 어떤 결정을 내리는 데 표결이 아닌 합의에 의한 방식을 채택하려고 한다. 합의는 한 국가라도 반대를 할 경우 결정에 도달할 수 없기에 일반적으로 소수진영의 국가에게 유리하게 작용할 수 있다.

둘째, 소수진영은 자신들이 인정하지 않는 지출을 위한 할당분담금이나 자발적 기여금을 지불하지 않겠다고 위협하거나 거부하기도 한다. 그러나 할당액이 국제기구의 합헌적인 결정의 결과였다면 지불거부는 불법이다. 기금조성이 자발적인 현금일 경우에만 지불거부를 할 수 있기 때문에 맹목적인 지불거부는 한계가 있다.

셋째, 신탁기금(Trust Fund)의 활용이다. 신탁기금은 원조국이 기금의 사용목적이나 수혜국을 사전에 지정하고 실무적인 업무만 해당 기구의 사무국에 위임하는 조건으로 기금을 제공하는

방법이다. 이러한 신탁기금제도를 이용해 원조국이 영향력을 행사하는 방법이다. 예를 들면, 유엔개발계획 등 국제개발원조에 관여하고 있는 선진국들은 수적으로 우세한 개발도상국들이 다수결로 결정한 많은 분담금을 내면서도 자신들이 제공한 기금에 대한 영향력을 상실하고 있는 데 대해 불만을 가지고 있다. 이러한 불만으로 기금제공국은 자신들이 기금의 사용목적이나 수혜국을 지정할 수 있는 신탁기금을 기금제공 창구로서 선호하고 있다. 그러나 신탁기금을 선택한 기금제공국은 다변적 국제기구를 자국이익의 추구를 위한 목적으로 이용한다는 비난을 받고 있다.

넷째, 국제기구로부터 탈퇴하겠다고 위협하거나 실질적으로 탈퇴를 감행하는 방식이다. 이는 과거 인도네시아의 유엔 탈퇴에서부터 최근 북한의 NPT 체제로부터의 탈퇴위협을 예로 들 수 있다.

정책결정에 있어서 상이한 기구가 상이한 유형을 보여줄 뿐만 아니라 안전보장이사회와 총회에서처럼 동일한 기구에서도 상이한 유형이 사용되고 있다. 어떤 국제기구가 정책결정과정에서 어떤 유형을 사용하느냐는 그 기구와 회원국간의 관계에 달려 있다. 예를 들면, 1970년대 유엔에 대거 가입하여 다수를 확보한 개도국들은 유엔총회의 주요안건들을 모두 표결에 부쳐 다수결로 결정하려고 하여 선진국들과 마찰을 빚었다. 그러나 최근에 와서는 합의를 통한 결정에도 많이 참여하는 등 정책결정에 있어서 다양한 유형을 보이고 있다.

국제기구에 대해서 두개의 상반된 견해가 존재하고 있다. 첫째는 냉소적 견해이다. 국제기구는 국제무대에서 실제로 중요한 문제를 해결하지 못한다는 것이다. 둘째는 이상주의적 견해이다. 오늘날 세계가 직면한 문제는 세계정부를 설립하여 해결할 수 있다는 견해이다.

그러나 국제기구는 세계정치와 무관하지도, 절대적인 권위를 가지고 있지도 않다. 국제기구는 국제정치에서 중요한 역할을 하지만, 국제기구의 영향력은 국제기구가 담당하는 문제의 성격과 당면한 상황에 따라 다양하게 작용하고 있다.

최근 국가간의 복합적 상호의존관계의 심화와 국가들이 해결해야 할 당면문제들의 범세계화현상으로 인하여 다자간협력을 통한 집단적 조치가 대두되면서 국제관계에 있어서 제도화의 필요성이 주장되고 있다.<sup>26)</sup> 여기에서 제도화란 행동역할을 규정하고 활동을 규제하며 기대를 수렴하는 지속적이고 구체적인 일련의 공식규칙(formal rules)을 의미하는 것이다.<sup>27)</sup> 이와 같이 다자주의는 필연적으로 국가간의 협력을 위한 제도의 발전과 관련되어 있는 것이다.

이러한 점에서 국제기구는 남북한의 교류·협력을 증진시키는 데 기여할 수 있을 것이다. 국제기구는 협의를 위한 기준과 절

26) John G. Ruggie, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992), pp. 567~568, 570~571.

27) Robert O. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, vol. 45 (Autumn 1990), p. 732.

차를 마련해 줌으로써 남북한간의 협력의 분담을 증진시키고 공동이슈에 관한 효율적인 조치를 위한 정보를 공유할 수 있도록 하는 데 도움이 될 수 있다. 국제기구는 남북간의 관계에 있어 갈등요인을 최소화하고 협력의 가능성을 높일 수 있으리라 본다.<sup>28)</sup>

또한 이러한 국제기구의 역할을 통해 보다 큰 이익을 부각시켜 남북한 협력의 중요한 요건인 공동체의식을 발전시키는 데 도움이 될 것이다.

## 2. 국제기구와 남북한

### 가. 한국의 국제기구 가입 및 활동현황

한국은 정치적으로 자유민주주의에 바탕을 두고 개방적 대외 정책을 추구해 왔다. 1949년 세계보건기구(WHO), 유엔식량농업기구(FAO), 만국우편연합(UPU)의 가입을 시작으로 현재 다양한 국제기구에 가입하여 활동하고 있다. 한국은 1994년 현재 유엔은 물론 아시아·태평양 경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP), 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD) 등 2개의 유엔산하기구, 세계보건기구(WHO) 등 16

28) Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares*, 4th ed. (New York: Random House, 1971), p. 4.

개 전문기구와 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA), 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) 등<sup>29)</sup> 2개의 유엔 독립기구에 가입하고 있으며 이외에 아시아·아프리카 법률자문위원회(AALCC), 아시아 개발은행(Asian Development Bank: ADB) 등 특정 기능을 중심으로 결성된 37개의 정부간 기구에 가입하고 있다(<표 2-1, 2-2, 2-3, 2-4> 참조).

<표 2-1> 한국이 가입한 유엔 산하기구

기 구 명	한국 가입 년도	북한 가입 년도
아시아·태평양 경제사회위원회(ESCAP)	1957	1992. 4
유엔무역개발회의(UNCTAD)	1965	1973. 7

출처: 외무부, 「외교백서」, 1994, p. 294.

<표 2-2> 한국이 가입한 유엔 독립기구

(1993.12.현재)

기 구 명	한국가입 년도	북한가입
국제원자력기구 (IAEA)	1957	1974
관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)	1967	미가입

출처: 외무부, 「외교백서」, 1994, p. 295.

29) GATT체제는 1995년부터 신무역질서를 이끌고 가게 될 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)로 대체된다.

<표 2-3> 한국이 가입한 유엔 전문기구

(1994.12.현재)

기 구 명	한국가입 년도
세계보건기구(WHO)	1949
유엔식량농업기구(FAO)	1949
만국우편연합(UPU)	1949
유엔교육과학문화기구(UNESCO)	1950
국제전기통신연합(ITU)	1950
국제민간항공기구(ICAO)	1952
국제통화기금(IMF)	1955
국제부흥개발은행(IBRD)	1955
세계기상기구(WMO)	1956
국제해사기구(IMO)	1961
국제개발협회(IDA)	1961
국제금융공사(IFC)	1964
유엔공업개발기구(UNIDO)	1967
세계지적소유권기구(WIPO)	1979
국제농업개발기금(IFAD)	1978
국제노동기구(ILO)	1991

출처: 외무부, 「외교백서」, 1994, p. 295.

&lt;표 2-4&gt; 한국이 가입한 정부간 기구

(1993.12.현재)

기 구 명	한국가입년도
아시아 아프리카 법률자문위원회(AALOC)	1974
아프리카 아시아 농촌재건기구(AARRO)	1963
아시아 개발은행(ABD)	1966
아프리카 개발기금기구(AFDF)	1979
아시아 태평양 개발센터(APDC)	1983
아시아 생산성기구(APO)	1961
아시아 태평양지역 식물보호위원회(APPPC)	1981
아시아 태평양 우편연합(APPU)	1961
아시아 태평양 전기통신 협의회(APT)	1976
아시아 태평양 이사회(ASPAC)	1966
아시아 채소 개발 연구센터(AVRDC)	1973
관세협력 이사회(CCC)	1968
FAO·WHO 공동식품규격 위원회(CAC)	1963
남부아시아 및 동남아시아 경제개발 협력을 위한 콜롬보 계획(Colombo Plan)	1962
동부지역 공공 행정기구(EROPA)	1962
국제 교육국(IBE)	1962
국제 도량형국(IBWM)	1959
국제 면화 자문위원회(ICAC)	1954
대서양 참치보존위원회(ICCAT)	1970
국제 문화재 보존 복구 연구센터(ICCRUM)	1968
동남대서양 수산 위원회(ICSEAF)	1981
국제 수로기구(IHO)	1957
국제 해사 위성 기구(INMARSAT)	1985
국제 전기 통신 위성 기구(INTELSAT)	1972
정부 간 해양학 위원회(IOC)	1961
국제 수역국(IOE)	1953
인도양 수산 위원회(IOFC)	1967
국제 법정 계량기구(IOLM)	1978
국제 이민기구(IOM)	1988
국제 포플러 위원회(IPC)	1973
인도 태평양 수산(IPEC)	1950
국제 사탕기구(ISO)	1972
국제 소매 이사회(IWC)	1953
국제 포경 위원회(IWC)	1978
사법 통일 국제 연구소(UNIDROIT)	1981
중서 대서양 수산 위원회(WECAFC)	1974
세계 관광기구(WTO)	1957

출처: 외무부, 「외교백서」, 1994, pp. 296~297.

정부수립 이후 한국은 국제기구로부터 다양한 도움을 받아 왔는데 이들을 통한 자본 및 기술지원현황을 살펴보고자 한다. 한국전쟁의 발발로 인해 국제기구에 지원을 요청하는 적극적 활동을 전개하여, 1950년 7월 유엔 경제사회이사회에서 한국의 전재민을 구호하기 위한 민간원조가 의결되고 이에 따라 CRIN의 활동이 시작되었다. 동년 10월 통일한국의 실현과 구호, 부흥을 위해 유엔 한국통일부흥위원단(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea: UNCURK)이 설립되고, 12월 유엔 한국재건단(United Nations Korea Reconstruction Agency: UNKRA)이 설립되어 동란으로 파괴된 한국경제를 동란전 수준으로 회복시키기 위한 재건사업이 추진되었다. 1954년 한국 경제원조계획에 따라 한국정부와 유엔 한국재건단 간의 협정이 이루어져 약 5억8천만달러를 무상으로 지원받았다.<sup>30)</sup> 이러한 무상원조는 한국동란 및 그 후 경제적으로 어려운 시기에 구호, 전재복구 및 국민경제개선을 위해 크게 도움이 되었을 뿐 아니라 정치 및 사회적 안정을 이루는 데 적지 않는 기여를 했다. 즉 대부분의 생산시설이 파괴된 상태에서 국내생산을 초과하는 소비를 가능케 함으로써 빈곤과 기아의 해소에 기여하였고 또한 자본축적을 위한 재원을 제공함으로써 한국의 공업화에 기여했다. 1955년에는 국제통화기금(IMF) 및 국제부흥개발은행(IBRD)에 가입함으로써 한국의 통화 및 무역문제를 국제경제와

30) 외무부, 「한국외교 30년: 1948-1978」 (서울: 외무부, 1979), p. 156.

연결시키는 동시에 국내경제 재건과 발전을 위해 이들 기구로부터 재정지원을 받을 수 있는 길을 마련했다. 1959년부터 1991년까지 국제금융기관으로부터 외자도입 총액은 약 69억2천3백만 달러에 달한다.<sup>31)</sup>

또한 기술확보를 위한 기술훈련생의 해외파견을 포함한 기술도입을 국제기구로부터 지원받았다. 1951년, 유엔의 무상원조로 시작된 우리의 기술수원(受援)은 훈련생파견이 8천7백27명이고 전문가 초청이 1천9백78명에 이르고 있다.

그러나 1980년대 이후에는 경제력 신장에 따라 한국은 국제기구로부터 지원을 받던 수혜국의 위치에서 벗어나 국제기구의 활동을 지원해주는 지원국으로서의 활동도 활발해지고 있다.

국제아동기금(UNICEF)의 경우, 이 기구의 한국에 대한 지원은 1949년부터 시작되었으며, 초기사업은 2백만명에 달하는 전쟁피난민에 대한 긴급구호사업이었다. 긴급구호 활동은 우유, 담요, 의류, 약품 등을 전국적으로 공급하는 것으로 1958년까지 지속되었다.<sup>32)</sup> 그후 1963년부터 1978년까지 제2단계 지원사업이 시작되어 아동생존과 발달을 위한 사업을 추진하였다. 이 기간 동안 UNICEF는 DPT와 BCG 백신의 국내생산을 위한 지원, 나병과 결핵 치료약 및 의료장비 공급, 농촌지역의 1차 보건진료 보급 및 강화, 농촌지역 마을급수사업, 영양사 훈련 및 영양교육 교재 보급과 농촌 어린이의 영양실태 개선을 위한 영양사업을

31) 정일영 편, 「한국외교 반세기의 재조명」, (서울: 나남, 1993), p. 393.

32) 유니세프, 「유니세프 한국 40년」, pp. 4~5.

들 수 있다.<sup>33)</sup> 또한 UNICEF는 사회복지 활동의 발전을 위해 한국사회사업훈련원을 설립하였고 국민학교와 중학교의 과학교육개선을 위한 교사훈련과 교육기구를 지원하였다. 1949년부터 UNICEF의 한국지원이 종결된 1993년까지 유니세프가 한국에 지원한 지원금은 약 2천3백만달러에 달하며 같은 기간 한국이 UNICEF에 지원한 지원금은 약 4백5십만달러이다.<sup>34)</sup> 1994년부터 한국은 UNICEF의 수혜국에서 벗어나 지원자금 공여국으로 국제사회에서 보다 책임있는 위치에 서게 되었다. 현재 북한에서 추진되고 있는 UNICEF의 사업 중에는 이미 남한에서 실시했던 백신 개발프로그램, 영양교육지원 사업 등이 포함되어 있어 남한에서의 경험을 활용한다면 보다 효과적으로 지원사업을 관리할 수 있을 것으로 전망된다.<sup>35)</sup>

또한 한국은 저개발가맹국의 경제개발을 위한 장기 무이자차관을 제공해 주는 국제개발협회(International Development Association: IDA)에 1961년 5월에 가입하여 1973년 수혜종결시까지 11억8백만달러를 제공받는 등 이들 국제기구로부터 재정적·기술적 지원을 받았다. 그러나 이제는 국제기구가 지원한 협력사업의 성공 사례국으로 개도국의 모델이 되고 있다. 이에 한국은 개발도상국의 농업개발을 위한 재정을 지원하기 위해 설립된 국제농업개발기금에 1978년 창설회원국으로 참여한 이래 교체이사국과 정

33) 앞의 책, p. 4.

34) 앞의 책, p. 15.

35) 박영호·오재완, 「국제사회에서의 남북한 협력방안 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 69.

이사국을 역임하였으며, 창립기금으로 20만달러를 기부한 것을 비롯해 1994년까지 2백70만달러를 제공하였다.<sup>36)</sup>

한국정부는 이제 국제사회에서 과거의 경험을 바탕으로 국제사회에서 개도국과 선진국을 연결해 주는 역할을 담당하려 하고 있다. 이와 같은 남한 정부의 의도는 1993년 한해 동안의 국제기구에서의 활동을 통해 잘 나타나고 있다.<sup>37)</sup>

그리고 유네스코(UNESCO)와의 협력사업으로 추진 중인 개도국 방송인 초청 훈련사업은 1984년 이래 12차례에 걸쳐 102개국에서 온 185명의 연수생을 맡아 각종 첨단 방송기자재 조작 훈련 등의 교육을 실시했다.<sup>38)</sup> 국제전기통신연합(International Telecommunication Union: ITU)을 통한 협력사업에서는 개발도상국에 대한 기술지원의 일환인 Special Voluntary Program에 참여하고 있으며, 개도국의 농어촌에 통신기술과 통신기자재 등을 제공함으로써 이들 국가와의 협력기반을 조성하고 있다.

특히 유엔가입 후의 대 유엔 외교활동이 활발해졌다. 1993년 7

36) 외무부, 「유엔개황」, p. 162.

37) 한국은 국제원자력기구 제37차 총회, 국제농업개발기금 제16차 총회, 세계보건기구 제46차 총회, 국제노동기구 제80차 총회, 유엔교육과학문화기구 제27차 총회, 유엔식량농업기구 제27차 총회, 국제해사기구 제18차 총회 등 유엔 전문기구 회의와 세계관광기구 제10차 총회 등 정부간 기구회의에 대표단을 파견하였고 IAEA, UNESCO, FAO, UPU, ITU, IMO, WTO 등 16개 국제기구의 이사국으로 피선되어 기구의 사업, 조직, 재정 등 기구 운영 전반에 있어서 적극적인 활동을 하고 있다. 남한은 1993년 제103차 유엔식량농업기구 이사회에서 부의장국으로 피선되고 같은 해 제27차 유네스코 총회 부의장국으로 선출되는 등 주요 국제회의의 의장단에 진출하고 있다.

38) 외무부, 「외교백서」 (서울: 외무부, 1994), p. 207.

월 유엔의 소말리아 유엔평화유지군(PKO) 등에 건설 공병부대 2백50명을 파견하는 등 유엔평화유지활동에 참가하고 있다.<sup>39)</sup> 유엔개발계획(1992.4) 등 15개의 유엔기구의 이사국으로 진출하고 있으며, 현재 유엔 안보리의 비상임이사국(1996~97) 진출을 추진하고 있다.<sup>40)</sup> 또한, 유엔 환경개발회의 부의장국(1992.6), 유엔총회 제1위원회(정치, 군축, 안보)의 부의장국, 그리고 제48차(1993) 유엔총회 부의장국으로 주요 유엔회의 의장단에 참여하고 있다.

뿐만 아니라 유엔사무국을 비롯한 국제기구에 한국인들의 진출이 늘고 있다. 유엔가입 이후 유엔 사무국에는 유엔 50주년 사무국 국장 1명을 포함한 16명이 근무하고 있으며, 1994년 12월 현재 41개 국제기구에 1백80여명(파견근무 70명 포함)에 달하는 한국인이 근무하고 있다.<sup>41)</sup>

#### 나. 북한의 국제기구 가입 및 활동현황

국제기구에서의 북한의 행동양식은 보편적인 국제규범 및 규칙을 준수하고 개방성에 입각하여 국제기구의 다양한 활동에 참여하는 합리적, 적극적인 행위자로서 보다는 국제사회에서의 정통성확보에 주력하는 것으로 한정되었다. 1948년 대한민국정부

39) 외무부, 「유엔개황」 (서울: 외무부, 1994), p. 199.

40) 앞의 책, p. 199.

41) 한상태 박사가 1989년부터 세계보건기구 서태평양지역의 사무처장을 맡고 있으며 전풍일 박사가 IAEA의 원자력발전국장으로 일하고 있다.

가 수립된 이래 한반도를 대표하는 정통정부로 스스로를 부상시키는 데 외교적 노력을 집중하여 왔으며, 국제기구의 가입을 자신의 정통성추구의 수단으로 인식하여 남한 정부와 치열한 경쟁을 벌여 왔다.

북한은 소련의 대 유엔정책에 영향을 받아 유엔의 경제 및 사회적 기능과 관련된 전문기구에 가입하지 않았다. 이러한 북한의 행동은 국제사회에서의 활동범위를 더욱더 축소시키고 국가간의 협력관계 강화를 통해 얻을 수 있는 이득을 제한하는 결과를 초래하였다.

1970년대 들어 북한은 일본 등 선진 자본주의 국가들로부터 자본재를 수입하여 경제개발을 추진하면서 대외무역과 경제협력에 대한 인식에 상당한 변화를 보였다.<sup>42)</sup> 1973년에 세계보건기구와 유엔무역개발회의에 가입하는 것을 시작으로 유엔상설대표부 설치와 함께 그 동안의 고립정책을 탈피하고 국제사회에 참여하기 시작하였다. 북한은 유엔무역개발회의(UNCTAD), 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP) 등 두개의 유엔 산하기구, 세계보건기구(WHO) 등 11개의 유엔 전문기구, 국제원자력기구(IAEA) 등에 가입하고 있으며 이 외에 아시아-아프리카 법률자문위원회(AALCC) 등 10개의 정부간 기구에 가입하고 있다(<표 2-5, 2-6> 참조).

42) 이승훈, “자립적 민족경제의 ‘개방’: 북한경제지도이념의 변화와 전망,” 한국개발연구원, 「남북한 경제협력의 당면과제와 두만강지역 개발계획」 (국제학술회의 발표논문, 1992. 6. 12), pp. 9~14.

&lt;표 2-5&gt; 북한이 가입한 유엔 전문기구

(1993.12. 현재)

기 구 명	북한가입 년도
세계보건기구(WHO)	1973
유엔식량농업기구(FAO)	1977
만국우편연합(UPU)	1974
유엔교육과학문화기구(UNESCO)	1974
국제전기통신연합(ITU)	1975
국제민간항공기구(ICAO)	1977
세계기상기구(WMO)	1975
국제해사기구(IMO)	1986
유엔공업개발기구(UNIDO)	1980
세계지적소유권기구(WIPO)	1974
국제농업개발기금(IFAD)	1986

출처: 외무부, 「외교백서」, 1994, p. 295

&lt;표 2-6&gt; 북한이 가입한 정부간 기구

기 구 명	북한가입년도
아시아-아프리카 법률자문위원회(AALOC)	1974
FAO·WHO 공동식품규격위원회(CAC)	1981
국제교육국(IBE)	1975
국제도량형국(IBWM)	1981
국제문화재보존복구연구센터(ICCRROM)	1986
국제수로기구(IHO)	1987
국제전기통신위성기구(INTELSAT)	1987
정부간 해양학위원회(IOC)	1978
인도양수산위원회(IOFC)	1974
국제법정계량기구(IOLM)	1974
세계관광기구(WTO)	1987

출처: 외무부, 「외교백서」, 1994, pp. 296~297.

이러한 국제기구 가입은 대부분 비철금속의 국제가격 하락으로 인하여 북한에 초래된 외환위기를 극복하기 위해 추진된 것이었다. 북한은 가공무역, 경제특구, 경제합영 등의 방법을 통한 선진 자본주의 국가들과의 경제협력 확대 필요성을 느끼고 극히 제한적이지만 이 방향으로 정책을 수정하였던 것이다.<sup>43)</sup>

그후 북한은 동유럽의 몰락, 소연방 해체에 따른 무역 및 경제 원조의 급감, 한·중 수교와 경제난 타개를 위해 1991년부터 현실주의적 외교노선을 모색하지 않을 수 없게 되었다.<sup>44)</sup> 이러한 변화를 통해 볼 때 북한은 유엔 가입 이후 국제기구를 통한 국제협력(특히 경제협력)의 기회를 최대한 이용할 것으로 전망된다.<sup>45)</sup>

실제로 북한은 유엔개발계획, 유엔공업기구, 아시아·태평양 경제사회이사회(ESCAP)와 같은 국제기구를 해외자본·기술유치 및 해외진출을 위한 유용한 도구로 인식하고 대외개방 창구로 적극 활용하려는 의사를 표명하고 있다.<sup>46)</sup> 이러한 북한의 태도변화는 국제기구를 통해 자국에 경제적 이득을 가져올 수 있다는 기대에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 1992년 북한은 유엔개발계획(UNDP)으로부터 3백87만달러, 세계보건기구(WHO)로부터 1백59만5천달러, 국제아동기금(UNICEF)으로부터 74만달러, 유엔공업개발기구(United Nations Industrial Development Organization:

43) 박영호·오재완, 「국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구」, p. 46.

44) 그 실례로 북한은 1991년 9월 17일 한국과의 유엔 동시 가입 이후 서울 두만강 개발회의 참석(1992. 2. 28~29), 평양 「동북아 경제포럼」(1992. 4. 27~28)개최 등 변화된 모습을 보여 주었다.

45) 박영호·오재완, 「국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구」, p. 68.

46) 앞의 책, p. 68.

UNIDO)로부터 55만6천달러를 원조받아 유엔기구로부터 총 7백 90만1천달러를 제공받았다.

1988년에서 1990년까지 UNDP가 북한에 지원한 사업을 구체적으로 살펴보면 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> UNDP 북한지원사업(1988~90년)

연 도	지 원 사 업 내 용
1988년	채소재배 현대화 전기 계기 측정시험소 설치 토양 및 식물체 분석 시험소 양어 과학연구소 현대화 과일생산 및 저장기술 벼육종 개선 변압기 생산 현대화 가축증식 및 개발
1989년	버섯생산기술 개발 경제보도활동 협조 의류디자인 컴퓨터화 통신기술분야 현대화 펄프가공 협조 무역통보활동의 컴퓨터화
1990년	초산합성기술 협조 과학원 함흥분원 과학 실험기구 연구소 현대화 광섬유 통신개발사업

1992년부터 1996까지 UNDP의 북한지원 사업 내용을 보면 1992년 이전보다 지원금이 늘어 2천6백14만7천달러에 달하고 있다(<표 2-8> 참조).

## &lt;표 2-8&gt; UNDP의 북한사업 내용

(1992~96년)

가) 사업내용별 규모	
사 업 내 용	규 모
농업개발	약 268만달러
에너지	약 630만달러
환경과 산업	약 253만달러
국제경제협력	약 431만달러
기타(교육, 생활개선, 통신 등)	약 653만달러

  

나) 사업내역	
① 농업효율화	농수산물 관련 생물공학기술 활용 비료와 농약의 효율적 사용 병충해 방지를 위한 생물학적 통제방안 연구 농업기계화 연구 강화
② 에너지 효율화	평양 화력발전소 현대화 “에너지의 효율적 활용연구소” 설립 전력발전제도 계획 센터 현대화
③ 환경 및 산업	산업시설의 공해배출방지 산업 현대화를 위한 경영개발 프로그램 (Management Development Program) 추진~경제, 무역, 금융, 정보관리 등의 분야의 전문가 훈련
④ 국제경제협력	두만강개발계획

UNDP가 1988년부터 1990년까지 북한에 지원한 사업과 1992년부터 1996년까지 지원하였거나 지원할 사업은 그 내용 면에서

10만달러 미만의 기초연구나 간단한 기술지원에 불과하다.<sup>47)</sup> 현재 지원금은 늘어나고 있으나 규모 면에선 매우 빈약하다. 이는 북한이 국제통화기금, 국제부흥개발은행 등 중요한 기구에 가입하지 못하고 있어 국제기구로부터 제대로 지원을 받지 못하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 북한이 세계은행에 가입하지 못한 것은 “세계은행 협정을 비준하고, 동 은행이 부과하는 조건을 수락해야 하는 국제통화기금 회원국이어야 한다”는 가입 자격을 충족시키지 못하였을 뿐만 아니라 미국이 북한의 가입을 반대하기 때문이다.<sup>48)</sup>

세계은행이 1947년부터 1994년까지 동아시아 지역에 지원한 금액은 세계은행이 전세계에 지원해 준 금액의 21%에 해당되는 7백10억달러이다.<sup>49)</sup> 최근에는 중국과 베트남이 지원을 받고 있다. 북한도 지원을 받게 될 경우를 가상하여 그동안 남한이 세계은행으로부터 받아온 지원을 살펴보면 다음과 같다. 남한은 1968년 처음 지원을 받기 시작하여 1950부터 1994년까지 이 지역에 지원된 금액의 12%에 달하는 지원을 받았으며, 동아시아 지역에서는 네번째로 지원을 많이 받은 국가이다.

47) 일례로, UNDP가 평양 의류디자인연구소에 지원한 사업을 살펴보면, 컴퓨터를 이용한 의류패턴 만들기 교육에 투자하여 견본 만들기, 의류 사이즈 규격화 및 컴퓨터를 이용한 의류디자인 등을 1990년 11월부터 1991년 1월까지 지도한 것을 들 수 있다.

48) 민병천 편저, 「북한의 대외관계」 (서울: 대왕사, 1987), pp. 262~269.

49) Vinod Thomas and Peter Stephens, *The Evolving Role of the World Bank: the East Asian Economic Miracle* (Washington, D.C.: The World Bank, 1994), p. 2, p. 5.

#### 다. 남북한이 동시에 가입한 국제기구 및 남북한 교류현황

남북한이 동시에 가입한 국제기구를 보면 한국은 북한이 가입한 25개 기구에 모두 가입하고 있으나 북한은 남한이 가입한 33개 기구에 참여하지 않고 있다.

북한은 국제사회에서의 활동도 제한적이기 때문에 우선 남북한이 함께 가입하고 있는 국제기구, 특히 정부간기구를 통한 남북한의 상호협력으로 북한의 국제기구에서의 활동을 확대하는 것이 필요하다(<표 2-9> 참조).

<표 2-9> 남북한 국제기구 가입 대비표

구분	유엔산하기구	유엔전문기구	유엔독립기구	정부간기구	합계
한국	2	16	2	37	57
북한	2	11	1	11	25

출처: 외무부, 「외교백서」, 1994, p. 293.

남북한이 동시에 가입한 기구와 가입 년도를 살펴보면 <표 2-10>과 같다.

&lt;표 2-10&gt; 남북한 동시가입 국제기구

기 구 명	가 입 년 도	
	한국가입년도	북한가입년도
아시아·태평양경제사회위원회	1957	1982
유엔무역개발회의	1965	1973
세계보건기구	1949	1973
유엔통상개발회의	1965	1973
만국우편연합	1949	1974
유엔교육과학문화기구	1949	1974
국제전기통신연합	1950	1975
국제민간항공기구	1952	1977
세계기상기구	1950	1975
국제해사기구	1961	1986
유엔공업개발기구	1967	1980
세계지적소유권기구	1979	1974
국제농업개발기금	1978	1986
아세아·아프리카 법률자문위원회	1974	1974
공동식품규격위원회	1963	1981
국제교육국	1962	1975
국제도량형국	1959	1981
국제문화재 보존복구연구센터	1968	1986
국제수로기구	1957	1987
국제전기통신위성기구	1972	1987
정부간해양학위원회	1961	1978
인도양수산위원회	1967	1974
국제법정계량기구	1978	1974
세계관광기구	1957	1987
국제원자력기구	1957	1974

출처: 외무부, 「외교백서」, 1994, pp. 293~294.

위의 표에 나타난 국제기구 중 우리 나라는 아시아태평양 경제사회위원회(ESCAP), 세계보건기구(WHO), 유엔무역개발회의(UNCTAD), 만국우편연합(UPU) 등 13개 기구에 북한보다 먼저 가입하였을 뿐 아니라 이들 국제기구에서 수혜국 대우에서 벗어나 자금 공여국으로서 또는 이사국으로서 북한을 지원할 수 있는 위치에 있다.

ESCAP의 경우 한국은 1954년에 가입하였으며, 정규예산의 0.69%와 7개부처에서 9명의 전문가를 파견하고 있고 1987년부터 한·에스캡(ESCAP) 협력기금을 설치하여 운영하는 등 활발한 활동을 벌이고 있다.<sup>50)</sup> 동위원회는 1992년 북한의 가입으로 아태지역에서 남북한이 함께 회원국이 되는 최초의 지역협력기구가 되었다. 앞으로 북한이 경제 및 사회개발을 위한 사업의 지원을 아시아태평양 경제사회위원회에 요청할 경우 북한이 원하는 경제적, 기술적 도움을 받을 수 있도록 남한이 지원할 수 있어 이 ESCAP은 북협력관계를 도모하는 장이 될 수 있다.

유엔개발계획(UNDP)은 유엔총회가 1966년 3월 발전을 위한 기술 협력부(The Department of Technical Cooperation for Development: DTCD)를 설치하고 그 집행기구로 발족시킨 기구이다.<sup>51)</sup> UNDP는 개도국에 농수산업, 전력생산, 교통, 통신, 무

50) 외무부, 「유엔개황」, p. 83.

51) UNDP는 유엔의 國際機構 35개, 즉 13개 유엔특별전문기구(FAO, IAEA, ICAO, IFAD, ILO, ITU, UNESCO, UPU, World Bank, WAO, WIPO, WMO, WHO), 5개의 지역경제위원회(ECA, ECE, ECLA, ECWA, ESCAP), 4개의 지역발전 은행과 기금(ADB, AFESD, ASDB, IDB), 그리고 11개의 유엔 연관기구(HABITAT, UNCTAD,

역, 공공행정 등 경제사회 제분야를 지원하여 왔다. 남한은 UNDP로부터 농수산 전문가 훈련, 중화학 공업기술 인력양성과 에너지 기술분야 등에 지원을 받았다.<sup>52)</sup>

UNDP의 기금은 유엔가맹국 및 관련기관의 자발적 출연에 의존하고 있으며 1994년 예산은 9억1천만달러이다. 이러한 UNDP 예산의 책정 및 승인을 결정하는 집행이사회에 한국이 현재 이사국(1994~95)으로 활동하고 있다.

UNDP는 유엔기구로는 유일하게 평양에 상주대표부를 두고 있을 정도로 북한과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 실제로 UNDP는 지난 1979년 북한이 가입한 이후 농업개발, 에너지, 환경산업, 국제경제협력 분야 등에서 총 7천만달러 규모의 각종 지원사업을 추진하고 있다. 현재는 1992~96년 3차 지원사업으로 기술개발, 천연자원 관리 및 환경보호, 국제경제협력 등 3개 분야에 2천6백33만달러의 자금을 지원해 세부사업을 추진하고 있는 중이다.<sup>53)</sup>

그러나 특기할 만한 일은 남북한이 처한 현실로 UNDP의 북한에 대한 지원이 증가하고 있는 것과는 달리 지난 1962년부터 1991년까지 7천4백여만달러를 지원했던 한국에 대한 지원은 줄

---

UNCTC, UNDRO, UNEP, UNFDAC, UWFDA, UNHCR, UNICEF, UNIDO, WFP), 그리고 유엔 事務局을 통해 전세계 1백50여개의 개발도상국에서 약 5천9백여건의 사업을 벌이고 있는 세계 최대의 기술개발 원조기관이다.

52) 외무부, 「유엔개황」, pp. 99~102.

53) 「한겨레신문」, 1994. 11. 28.

어들과 있는 실정이다.<sup>54)</sup> 이는 한국의 경제성장으로 1995년 3월 세계은행에서 졸업한 것과 같이 UNDP의 개도국 지원대상에서 차츰 제외되어 가기 때문이라 할 수 있다.

따라서 남북한은 UNDP의 지원금에 대한 경쟁상대국이 아니며, 한국은 그동안 UNDP의 프로그램을 수행하면서 쌓은 경험으로 북한을 지원할 수 있는 입장이다.

1993년 12월 남북한을 방문한 갈리(Boutros Ghali) 유엔 사무총장은 서울과 평양에 사무소를 두고 있는 UNDP가 남북관계 개선에 역할을 담당할 수 있음을 강조하였다.<sup>55)</sup>

유엔공업개발기구(UNIDO)는 개도국의 공업개발 확대 및 근대화 지원과 개도국간 및 개도국·선진국간의 협력을 촉진하기 위해 1967년 설립된 유엔 전문기구이다. 한국은 기구창설과 동시에 회원국이 되었으며, UNIDO의 분담금율에 따라 UNIDO 정규 예산의 0.72%를 분담하고 있고 공업개발기금으로 1978~88년에는 32만6천달러를, 1989~92년에는 매년 3만5천달러를, 그리고 1993~94년에는 매년 10만달러를 부담하여 기금 기여도가 급격히 높아지고 있다.<sup>56)</sup>

식량농업기구(FAO)는 1945년 전세계 국민의 영양수준 및 생활향상과 식량 및 농업생산물의 생산 및 분배능률을 증진시키기

54) Vinod Thomas and Peter Stephens, *The Evolving Role of the World Bank: The East Asian Economic Miracle*, 1995.

55) 외무부, 보도참고자료, 1993. 12.

56) 뿐만 아니라 1990년에는 UNIDO 신탁기금(30만달러)을 설립하였고, 서울에 투자진흥사무소(1987년 설립)를 운영하고 있으며, 공업개발이사회(1987~95)와 기획예산위원회(1994~95)의 이사국으로 활동하고 있다.

위하여 창설되었는 바, 한국은 현재 이사국(1994~97)으로 활동하고 있다. 한국은 현재 244만달러 상당(1994년)의 분담금을 내고 있으며 농업분야에서 4개 사업에 39만7천달러를 지원받고 있다. 북한은 로마에 FAO 상주대표부를 설치하여 운영하고 있으며 현재 FAO로부터 농업분야 15개 사업에 118만5천달러를 지원받고 있어 FAO를 통한 남북한의 농업정보와 기술정보 교환의 길이 열려 있다고 볼 수 있다.<sup>57)</sup>

남북한에서 1991년부터 1994년까지 농업, 교육, 에너지와 환경 관련 등의 사업을 추진하고 있는 국제기구와 사업내용을 살펴보면 <표 2-11, 2-12>와 같다.

<표 2-11> 국제기구로부터의 수혜내역(한국, 1991~94)  
(단위: 천달러)

	농업	정보통신	문화	교육	고용	에너지	환경
식량농업기구(FAO)	397(4)	·	·	·	·	·	·
국제전기통신연합(ITU)	·	108(2)	·	·	·	·	·
유엔개발계획(UNDP)	·	·	·	·	72(1)	·	·
유엔교육과학문화기구(UNESCO)	·	·	10(1)	2(1)	·	·	·
유엔아동기금(UNICEF)	·	41(1)	·	231(2)	·	·	·

\* ( )내는 건수를 표시.

출처: 유엔대표부제공.

57) 1994. 12. 4. FAO의 Dr. N. D. Desai와의 인터뷰.

<표 2-12> 국제기구로부터의 수혜내역(북한, 1991~94)

(단위: 천달러)

	농업	정보통신	문화	교육	고용	에너지	환경
식량농업기구 (FAO)	1,185(15)	.	.	.	.	.	.
국제전기통신 연합(ITU)	.	48(2)	.	.	.	.	.
유엔개발계획 (UNDP)	.	.	92(2)	.	.	.	.
유엔교육과학 문화기구 (UNESCO)	.	.	137(1)	.	.	337(3)	.
유엔아동기금 (UNICEF)	.	.	.	247(1)	.	.	.

\* ( )내는 건수를 표시.

출처: 유엔대표부 제공.

1991년 9월 17일 남북한 유엔 동시가입 이후 국제기구에서 남북간 접촉이 증가하고 있는 반면, 남북관계는 협력과 갈등이 병존하는 양상을 띠고 있다.

1992년 2월 1일 제네바에서 한국의 박수길 대사와 북한의 이철 대사간 접촉이 있었다. 이 접촉에서 이철 북한대사는 우리측이 제안한 주제네바 대사간 월1회 정례협약에 합의했을 뿐만 아니라 참사관급 접촉도 제안하였으며, 향후 협력분야로서 종군위안부 문제에 대한 공동대응, 일본의 핵무장 견제 등을 제안하였

다. 또한 북한은 유엔 공업개발기구(UNIDO) 등 국제기구를 통한 남북경제협력에 관심을 표명하였다.<sup>58)</sup>

1991년 덴마크에서 열린 국제표준화기구(CISO)의 「정보처리 표준화위원회」(5.23~6.2)에서 남북 당국자들이 한글 로마자 표기 단일안을 마련하였으며, 1993년 파리에서 열린 「기계화를 위한 한글의 로마 표기법에 관한 남북한회의」(1993. 6.16~17)에서 한글의 로마자표기 단일안을 합의하였다. 이는 남북한이 한글의 로마자표기 단일화에 대한 국제사회의 요구에 공동으로 대응했다는 데서 그 의의를 찾을 수 있다. 그리고 1993년 제네바에서 개최된 유엔경제사회이사회 제6차 유엔지명표준화회의(8.26~9.3)에서는 남북한 대표들이 東海 명칭개정안을 공동 제안함으로써 유엔산하 국제기구에서 처음으로 공동보조를 취하는 결과를 가져오기도 했다.

1993년 제네바에서 열린 유엔인권소위원회(1993. 8. 2~8. 27)에서 남북한은 종군위안부 문제에 대해서도 공동대처를 했다. 이 회의에서 북한은 일본정부가 종군위안부 문제와 관련하여 완벽한 조사와 적절한 보상 등을 제시해야 한다고 강조하고, 한국인 강제징용문제 해결을 위한 법적·도덕적 책임도 이행하여야 한다고 주장하였다. 이에 대해 한국도 여성에 대한 폭력과 잘못된 과거사에 대한 진상규명의 필요성에 입각하여 종군위안부 문제를 위한 진상조사 전문가 임명 제안에 동의하여 문제해결에

58) 민족통일연구원, 「통일환경과 남북한 관계: 1992~1993」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 108~109.

공동으로 대처했다.

반면, 유엔가입 이후 유엔 등 국제무대에서 남북간의 갈등양상이 나타나는 경우도 있었다. 그 구체적 사례로 북한이 국제적십자사를 통해 미전향 장기수들의 송환을 요구하면서 행한 대남 선전 및 편지공세의 강화를 들 수 있다. 북한은 두명의 미전향 장기수의 송환을 위한 탄원서를 국제적십자위원회 총재에게 제출했다. 이에 따라 국제적십자위원회는 대한적십자사 사무총장에게 서신을 발송하여 이들의 복송 필요성을 제기하였으며, 북한 적십자사는 미전향 장기수의 복송을 요구하는 편지를 대한적십자사에 발송했다. 1994년에는 한국이 북한의 인권문제를 제기하며 대북 공세를 취했으며, 특히 시베리아 북한 벌목공 문제와 고상문씨 한국 송환 요구는 남북관계를 긴장시킨 새로운 요인이 되기도 했다.

#### 라. 국제기구에서의 남북한 활동에 대한 평가

연합국에 의한 해방과 국토의 분단으로 남북한에는 두개의 정치체제가 형성되고 두 체제간의 정통성 외교경쟁이 시작되었다. 이러한 남북한의 정통성 외교 경합은 너무 오랫동안 지속된 매우 소모적인 것이었다. 지난 40여년간 유엔 등 국제기구에서 남북한은 한반도 문제를 둘러싼 포대결에 막대한 자금을 낭비하면서 소모적인 외교경합과 대결을 벌여왔다.

한편 지난 40여년간 남한의 국제기구를 통한 경제기술협력의

교가 거둔 성과는 상당하였다. 남한은 국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD)에 가입하여 국내경제 재건과 발전을 위해 이들 기구로부터 재정지원을 받았다. 1960년대에는 투자재원과 기술확보를 위해 국제부흥개발은행(IBRD) 등에 지원을 요청했고 이들 기구로부터 공공차관, 상업차관 및 민간투자 유치와 기술훈련생의 해외파견을 포함한 기술도입에 도움을 받았다. 그 결과 특정국에 대한 과도한 경제의존도와 기술의존도를 지양하고 차관 도입선을 다원화할 수 있었다.

남한의 경제력 신장에 따라 개발도상국의 지원도 강화되어 기술연수생의 초청훈련, 기타 기술공여 및 무상원조제공이 점차 확대되고 있으며 최근에는 개도국에 정부차관까지 공여하게 되었다. 특히 남한의 경제개발계획과 새마을운동의 경험은 개발도상국의 관심의 대상이 되고 있다. 그러나 국제기구에서의 남한의 활동은 체계적이지 못하고 임시방편적인 성격이 강했다. 일례로, 유엔의 자금을 의한 기술훈련생을 직접 훈련하는 등 기술공여에 의한 경제협력을 통해 이루어지기 시작한 남한의 대외원조는 종합적인 시책이 확립되지 못하고 또한 협력담당부서의 분산 및 협력수단간의 연계미비로 인해 체계적인 협력이 이루어지지 못하고 있는 점을 들 수 있다.

지금까지의 국제기구에서의 남한의 활동을 살펴보면 국제기구 활용에 관한 중·장기전략의 미비로 인해 국제기구안에서의 여러 가지 활동이 체계적으로 이루어지지 못한 실정이다.

1947년 9월에 미국이 한국의 통일·독립문제를 유엔에 제기함

으로써 유엔이 한반도문제에 개입하기 시작한 이후 1960년대까지, 북한은 유엔의 이러한 개입을 반대하였고, 유엔이 한반도문제에 관하여 조치를 취할 권위를 인정하기를 거부하였다. 특히 북한의 6.25 남침과 유엔에 의한 북한의 침략자 규정과 유엔군의 한국전 참전 등으로 유엔과 북한과의 관계는 적대관계로 발전하였다. 따라서 유엔에 대한 북한의 부정적·적대적 태도는 극도로 경화되었다.

그러나 1970년대에 들어와 북한의 혈맹인 중공이 유엔에 가입하고 유엔 안전보장이사회의 상임이사국에 진출하였고, 제3세계 국가들의 대거 유엔가입으로 미국의 절대적인 우세가 현저히 감소됨에 따라 북한의 대유엔정책이 적극성을 띠게 되었다. 그러나 북한이 그들의 통일노선을 완전히 포기하지 않는 한 한반도에서의 유엔목적과 행동에 적극적으로 협조하는 적극적인 대 유엔정책을 택할 가능성은 매우 희박하다. 현재 북한이 겪고 있는 대내외적 어려움을 감안해 볼 때 북한은 체제유지를 위해 선별적으로 국제기구를 활용하여 체제의 보존목적을 달성하려고 할 것으로 여겨진다.

따라서 유엔 남북한 동시가입을 계기로 과거의 소모적 외교경쟁을 청산하고 국제기구에서 실리외교를 강화해야 할 때가 되었다. 이미 남한은 유엔가입을 계기로 위에서 언급한 바와 같이 유엔을 통한 국제협력 외교를 강화해 왔으며, 남한의 국제적 역할증대와 국익보호에 기여할 수 있는 분야에서 양자 및 다자조약의 체결을 추진해 왔다. 또한 국제기구 및 국제회의에서의 남

북대결을 지양하기 위해 1988년 7월 22일 국제기구 및 국제회의 직무수행지침을 마련했다. 북한이 국제기구와 관련된 기구의 일반적 목적에 위배되거나 한국에 불이익을 가하기 위한 고의적인 행위를 하지 않는 경우, 북한의 입장을 반대하지 않으며 지원하기로 한 것이다.

이런 점에서 유엔개발계획의 두만강개발사업을 통한 구체적인 남북한 협력증대방안을 모색해 볼 필요가 있다. 이를 위해 다음 제Ⅲ장에서는 이념적 갈등이나 대립이 심하지 않은 비정치적 분야 중 쌍방이 공동의 이해와 관심을 갖고 있는 국제기구로 남북한에서 동시에 경제협력사업을 수행하고 있는 UNDP의 두만강 지역개발사업을 사례연구로 살펴 보고자 한다.

## 제Ⅲ장 국제기구를 통한 협력 사례: 「유엔개발계획」의 두만강지역 개발사업을 중심으로

### 1. 국제기구가 추진하는 남북한 협력사업의 현황

현재 유엔 산하 국제기구가 추진하는 주요 경제협력사업 중 남북한이 동시에 참여하는 사업에는 유엔개발계획의 두만강지역 개발계획(Tumen River Area Development Programme: TRADP)과 한반도 경제기술협력 프로그램, 유엔공업개발기구(UNIDO)의 대 북한 투자사업, 아태경제사회이사회의 남북한 철도연결을 포함한 대륙횡단철도사업 등이 있다. UNIDO는 1994년 10월 데이비스(Ian Davis) 베이징 주재 중국·북한담당관을 서울에 보내 UNIDO의 대 북한 투자사업계획에 대해 사전 협의했고, 계속해서 한국의 참여를 적극 요청하고 있다. 이 기구는 구체적인 대 북한 투자사업 방안을 마련하기 위해 1995년 5월 평양에서 남북한 등이 참여하는 대 북한 투자포럼을 연다는 계획을 가지고 있다. 현재 유엔공업개발기구가 구상하고 있는 대 북 사업으로는 섬유·피혁산업·해산물 가공업 등 기초적인 공업분야와 군수산업의 민수산업 전환 등인 것으로 알려졌다.<sup>59)</sup> 북한은 지난 1992년

2월 유엔공업개발기구 공업협력과장을 평양으로 초청해 공업개발기구가 남북한 협력사업을 추진해 줄 것을 요청하는 등 일찍부터 이 기구를 통한 경협에 관심을 보여 왔다. 1994년 11월 18일 유엔공업개발기구 사무총장이 남북경협문제를 협의하기 위해 방한했으며, 동년 동월 27일에는 아시아대륙횡단 철도사업의 타당성을 논의하기 위해 아·태경제사회이사회(ESCAP) 관계자들이 서울에 왔다.

아·태경제사회이사회는 남북한을 포함한 동북아시아 대륙횡단 철도(TAR)사업을 추진하고 있다. 이 사업은 남북한과 중국-몽골-카자흐공화국-러시아를 철도로 잇는 대규모 교통망사업이다. 아·태경제사회이사회는 북한 핵문제 해결로 남북경협이 가능해졌다는 판단에 따라 1994년 11월 관계자들을 남북한에 파견해 타당성 조사를 벌이고 있다.

1994년 11월 27일 방한한 아·태경제사회이사회 육상운송담당관과 프랑스 기술자문관 1명은 12월 1일까지 철도청 관계자들과 만나 이 사업의 타당성문제를 협의하고 한국의 철도현황 등을 실제로 답사했다. 이들은 방한에 앞서 11월 22일부터 26일까지 북한을 방문, 북한의 철도현황과 동북아 횡단철도에 연결될 북한 철도노선 등을 담은 질의서와 국별 보고서를 바탕으로 현장 조사를 실시했다.

북한은 지난 1990년부터 본격 추진해 온 이 사업에 대해 그동안 미온적인 태도를 보였으나, 1993년 12월 아·태경제사회이사회 운송 및 통신위 회의에서 참여를 권고받은 이후 긍정적인 자세로 돌아서 1994년부터는 적극 참여하고 있다.

한국정부는 지난 8월 아·태경제사회이사회에 제출한 질의서 및 국별 보고서를 통해 동북아 횡단 철도에 연결될 우리쪽 노선으로 경의선(서울-문산), 경부선(서울-부산), 호남선(서울-목포) 등 3개 노선이 결정되었음을 알렸다. 아·태경제사회이사회는 1995년 안에 타이 방콕에서 관련국 철도전문가회의를 열고 내년 상반기에 이 사업의 추진을 위한 최종보고서를 발간할 계획이다.

UNDP는 남북한이 참여하는 두만강지역 개발계획의 성사를 위해 발빠르게 움직이고 있다. 뿐만 아니라 UNDP는 1994년 6월 남북한과 유엔개발계획, 제3국 등이 공동으로 참여하는 산업·환경·과학·투자·사회·농업 등 6개 분야의 20개 경협사업을 남북한에 제의해 놓고 있다.<sup>60)</sup> 두만강개발계획 이외에 별도로 20개의 한반도 경제·기술협력사업을 제시한 것이다.

정부는 그동안 핵문제로 인해 이 사업에 대한 참여를 결정하지 못하고 미뤄 왔으나 최근 핵·경협 연계방침 철회에 따라 내부적으로는 이미 참여하기로 방침을 정하고 구체적인 참여방안

60) UNDP, *Draft Programme for Technical and Economic Cooperation for The Korean Peninsula*, A report of the UNDP, April 1994. p. 46.

을 모색하고 있다. UNDP측은 남쪽이 공식적인 참여결정을 통보해 오는 대로 남북한, UNDP측 그리고 제 3국이 참여하는 회의를 우선 개최한다는 계획을 갖고 있다.

본 장에서는 유엔 산하 국제기구가 추진하는 주요 남북한 동시 참여 경제협력사업 중 가장 활발하게 진행되고 있는 UNDP 주관의 두만강 유역개발 프로젝트를 선택, 이를 통해 남북한 경제협력을 증대시킬 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

## 2. 두만강지역 개발계획 추진현황

두만강 개발계획은 북한의 나진·선봉지역을 비롯한 중국, 러시아 접경지역인 두만강 하구유역을 유엔개발계획 주관 아래 관련국의 공동개발을 목표로 하고 있다. 현재 남북한과 중국, 러시아, 몽골 등 5개국이 두만강 개발계획 추진기구인 「두만강계획관리위원회」의 회원국으로 있으며, 일본과 핀란드가 옵서버로 참가하고 있다.

그동안의 두만강지역 개발계획 추진 현황을 살펴보면 <표 3-1>과 같다.

&lt;표 3-1&gt; 두만강지역 개발계획 추진현황

일 자	회 의 명 칭	개 회 장 소	주 요 결 정 사 항
90.7.16 ~18	제1차 동북아경제기술 발전 학술회의	중국 장춘	두만강지역개발 필요성 최초 제기
91.3	UNDP	UNDP본부	동북아 지역 협력사업 참여 문의:두만강 지역개발대기요업, 에너지 사용, 온대지 역식량생산 사업
91.7.6	UNDP 몽골회의	몽골 울란바토르	두만강지역개발을 최우선 과제로 추진 결정 *북한의 '경제구역지구'개발 계획 발표
91.8.9 ~31	제2차 동북아 경제기 술발전 학술회의	중국 장춘	별도의 각국별 경제특구 설치계획 발표 *동 회의의 UNDP공동주관으로 TRADP 사업의 정부간 논의로의 전환
91.8.20 ~9.21	UNDP 기술조사단 두 만강지역 현지조사		
91.10.18 ~21	UNDP동북아 조정관 회의	북한 평양	PMC 및 WG, NT 구성 등 정부차원 협의 체 구성 결정 UNDP 조사단 보고서 검토
92.2.27 ~28	제1차 PMC회의	한국 서울	동 사업의 NT 중심 운영 합의 개발방안, 대상지역, 재원확보방안 검토
92.4.28 ~30	TRADP실무작업반 (WG)회의	중국 북경	개발대상지역 및 대안토의, 금융조달협의 반(FCG) 구성합의
92.4.28 ~30	평양국제회의	북한 평양	북한의 나진·선봉 자유경제무역지대 개발 에 관한 구체적 내용 제시, 동지역 시찰
92.7.28 ~84	TRADP 국별전문가 워크샵	러시아 블라디보스톡	제2차 북경 PMC 제출보고서 검토를 위 한 부문별(법을 제정 무역 인프라)토의
92.8.25 ~27	블라디보스톡 동북 아 경제포럼	러시아 블라디보스톡	각국별 경제특구 설치계획 등 기존 입장 발표 통신, 교통 등 부문별 협력방안 발표
92.10.9 ~11	제2차 PMC회의	중국 북경	TRADP 추진 관련 4대원칙 합의, 2원화된 정부간 조성기구 설립 합의
93.1.29 ~30	제1차 통신전문가회의	한국 서울	통신개발 마스터플랜에 관한 각국의 입장 및 제안
93.2.22 ~24	제1차 법 금융제도 전문가회의제1차	미국 뉴욕	개발관리기구 구성 및 토지임차 문제 합 의 재원조달 방안 검토
93.3.16 ~19	제1차 지원산업환경 전문가회의	핀란드 헬싱키	자원개발 방안, 산업개발 전략 논의 환경분야 기본원칙 잠정 초안 작성
93.3.30 ~4.2	제1차 운송전문가회의	중국 북경	운송분야 개발계획 및 우선순위의 검토
93.4.10 ~11	제2차 통신전문가회의	중국 훈춘	북한, 중국, 러시아 등 접경 3국의 통신 망 구축문제 논의
93.5.5 ~7 5.9~10	WG회의 제3차 PMC 회의	북한 평양	두만강지역 개발을 위한 2개의 국제협정 (안) 채택, 통신, 자원, 인프라 등 분야별 협의
93.9.6 ~8	제3차 통신전문가회의	러시아 블라디보스톡	마스터 플랜 및 단기세행계획 검토 통신 규제기관 및 두만강 통신개발회사 (TREDATO) 설립 논의
93.9.20 ~24	제2차 법 금융제도 전문가회의	중국 북경	국제협정의안 수정 검토(2개~3개) 두만 강지역 개발회사 정관 초안 검토 및 추 식배분 토지 시설 임대 등 논의
93.9.26 ~28	용평 동북아경제포럼	한국 용평	동북아개발은행 설립방안, 동북아지역 지방정부가 경제협력방안

출처: 통일원, 「두만강지역개발계획 추진현황」, 1994, pp. 20~23.

두만강지역 개발계획(TRADP)논의는 몽고 울란바토르 회의(1991.7) 이후 1992년 10월 북경 제2차 계획관리위원회(Programme Management Committee: PMC)까지는 훈춘-나진-포시에트를 잇는 소삼각(Tumen River Economic Zone: TREZ) 1천km 지역을 공동개발하는 데 중점을 두었다.<sup>61)</sup>

그러나 제2차 북경 계획관리위원회(1992.10) 이후에는 법·제도 조화의 문제점, 경제협력 효과의 극대화 등을 위해 소삼각에서 대삼각(Tumen River Economic Development Area: TRED A)으로 바뀌었고, 개발방식도 공동개발에서 접경 3국에 의해 독자적으로 개발한 후, 수송·통신 등 사회간접자원 확충을 통해 이를 상호보완하는 방향으로 수정되었다.<sup>62)</sup> 제3차 평양계획관리위원회회의(1993.5)에서는 두만강지역 개발계획(TRADP)의 법·제도적 틀에 관한 초보적인 논의가 이루어져 5개 회원국 대표로 구성된 「정부간 위원회」(Inter-Governmental Commission: Commission), 접경3국만으로 구성된 「두만강 위원회」(Tumen River Committee:

61) 일부 전문가들 중에는 국제도시(international city)를 공동으로 건설하자는 의견도 있었다.

62) 구체적인 현황은 다음의 참고문헌을 참조할 것. 김성훈, “두만강 하구 삼각주 개발에 대한 동북아 각국의 대응전략과 남북한 경제협력, 「두만강 자유무역지구 개발과 남북한경제협력에 관한 세미나 논문집」 (서울: 중앙대 동북아 연구소, 1991); 김태홍, “두만강지역의 경제특구개발계획에 관한 고찰,” 「국제무역논총」, 제15호 (서울: 동국대학교 해외개발연구소, 1992); 외무부, 「두만강지역개발계획」 (서울: 외무부, 1993); 연하청, “동북아 경제협력과 남북한 경제교류,” 「동북아 경제협력과 한반도에 관한 학술세미나 발표논문집」 (서울: 한국동북아경제연구회, 1991); 조선민주주의인민공화국, 「황금의 삼각주: 나진·선봉 투자대상 안내」, 1993.

Committee), 두만강지역개발회사(Tumen River Area Development Corporation: TRADCO) 등 3개의 기구를 설립키로 합의했다. 5개 회원국간에는 「정부간 위원회」(Commission)를 설립하여 TREDA 개발에 관한 관계국간 의견을 조정·협의하고 잠재투자자에 대해 동 계획을 홍보하기로 결정했다. 접경 3국간에는 「두만강 위원회」(Committee)를 설립, 중·러·북한 등 접경 3국 간의 출입국 절차, 세관, 관세, 외환 제도를 점진적으로 조화시키기 위한 협의를 진행시키기로 합의했다. 한편, 상업적인 실체로 두만강지역개발회사(TRADCO)를 설립, 접경국으로부터의 토지임차 및 재임대, 투자수익운용 등 실제적 경영업무를 수행토록 하는 데 합의했다.

그러나 UNDP 지도부의 태도변화와 러시아 측의 반대로 뉴욕 실무회의(1994.1)에서는 궤도수정이 이루어져 두만강지역 개발계획(TRADP) 논의의 중점이 지금까지의 법·제도중심의 논의에서 경제적 타당성 위주로 바뀌었고, 두만강지역개발회사(TRADCO)의 설립은 조건이 성숙될 때까지 연기하기로 했다. 또한 1994년 6월까지의 경제적 타당성 위주의 실행계획과 지역개발전략(Regional Development Strategy: RDS)을 수립하는 데 전력을 기울이고 Commission과 Committee 설립에 관한 협정문을 제4차 계획관리위원회(Programme Management Committee: PMC)에서의 가서명을 거친 후 고위급 회담에서 서명하기로 합의했다.

1994년 7월 모스크바에서 열린 제4차 계획관리위원회에는 북한이 참가할 예정이었으나 김일성의 돌연한 사망으로 참가하지

못해 동 회의는 반쪽회의가 될 수밖에 없었다. 따라서 북한 측의 사후 동의를 필요한 잠정적인 합의문만을 내게 되었다.

잠정합의에 따르면, 정부간 위원회(Commission)와 두만강 위원회(Committee) 간의 관계가 단절되어 양기구가 각각 별도로 설립될 수 있게 되었는데, 정부간 위원회(Commission)를 우선 설립하고 Committee는 북한·중·러 등 접경 3국간의 협의에 의해 별도로 추후 설립하기로 하였다. 또한 그동안 두만강지역개발에 따른 상대적 개발지연을 우려한 러시아측 의견을 받아들여, 대삼각(TREDA)의 러시아측 꼭지점을 블라디보스톡에서 나호트카·보스토치니로 확대하였다.

그러나 접경당사국들의 개발계획이 갖는 가장 큰 문제점은 그 개발계획 실행에 필요한 자금조달문제이다. 중국의 경우 북한이나 러시아보다 내자동원능력이 높은 것은 사실이나, 내자동원만으로 불충분하므로 외자유치에 관한 구체적인 세부계획을 수립하는 것이 필요하다고 본다.

이러한 문제점을 해소·완화하기 위해서는 접경 3국이 아래와 같은 개발계획을 수립·운용하는 방안을 모색해 볼 수 있으리라 본다.

첫째, 개발효과를 극대화하기 위해 두만강 인접지역에 개발지대를 설정하여 접경 3국이 비교우위를 극대화하는 방향으로 산업을 배치하는 것을 고려해 볼 수 있다.

둘째, 인프라건설의 우선순위를 설정하고, 재원조달상의 애로 타개와 기존 인프라 활용을 위해 신규건설보다는 노후화된 기존

건설의 대체에 주력해야 할 것이다.

셋째, 자금조달문제의 문제를 해결하기 위해서는 동북아개발은행의 설립과 아시아 개발은행 또는 세계은행 등 국제금융기구로부터 차관을 도입하는 방안을 적극 검토해야 하겠다.

### 3. 남북한과 두만강지역 개발사업

유엔개발계획(UNDP)하에서의 남북한 교류 및 협력현황을 살펴보면 아래와 같다.

1990년 제1차 동북아 경제기술발전 학술회의에서 한국은 동북아시아 지역 경제협력의 필요성을 주장하였으며, 북한측도 동북아시아 개발의 필요성에 찬성하고 관련 국가간의 협력을 강조하여 두만강지역 개발계획을 위한 첫회의는 순조롭게 진행되었다. 몽골회의(1991년 7월)에서 북한측은 경제무역지구 개방계획을 발표한 후 이에 대한 세부 구상을 UNDP를 통해 1개월 내에 문서로 관계국에 통보하는 등 발빠른 움직임을 보였다.

평양(1991년 10월)에서 열린 UNDP 동북아 조정관회의에서 북한측은 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획에 대한 강한 의지를 다시 보이면서 우선적으로 UNDP로부터 사업의 타당성을 인정받고자 하였다. 한국은 두만강지역 개발사업을 위한 각국간의 협력을 강조하면서 이 사업이 참여국 모두에게 이익을 줄 수 있어야 하며 경제적, 기술적 타당성 측면에서 계획이 수립되어야 한다고 주장하였다.<sup>63)</sup>

평양회의에 제출된 UNDP 기술조사단의 보고서는 동북아지역과 그 부속지역의 풍부한 자원들로 인해 두만강 삼각주 지역은 중계무역과 관련산업 개발의 막대한 잠재력을 보유하고 있으며 향후 홍콩, 싱가포르나 로테르담에 버금가는 역할을 할 수 있다고 제시했다.<sup>64)</sup> 또한 동 보고서에 의하면 남북한의 경우 상호 보완적인 경제구조를 지닌 것으로 나타나고 있다. 북한은 풍부한 광물자원과 노동력을 가지고 있는 반면 자금부족, 장비 및 기술의 낙후, 생활필수품의 부족을 겪고 있으나 남한은 잉여자금과 선진기술을 보유하고 있으며 산업자원과 노동력이 부족한 것으로 나타났기 때문이다.<sup>65)</sup>

서울에서 열린 계획관리위원회와 실무작업반 회의에서 북한은 실질적으로 투자유치 방법에 관해 높은 관심을 표명했으며, 나진·선봉지구 개발에 한국기업의 참여 가능성을 분명히 하였다. 남북한은 ①통신분야 전문가회의(1차 1993년 1월 서울, 2차 1993년 4월 길림, 3차 1993년 9월 블라디보스토크), ②법·제도·금융분야회의(1차 1993년 3월 뉴욕, 2차 1993년 9월 북경), ③자원·산업·환경분야 회의(1차 1993년 3월 헬싱키, 2차 1993년 11월 서울), ④수송분야회의(1993년 3월 북경) 등 분야별 전문가회의에 참석하여(북한은 1993년 3월 헬싱키회의에 불참) 의견을 개진하였다. 이와 같이 남북한 대표들이 두만강지역 개발을 위한 전문

63) 통일원, 「두만강개발계획 추진현황」 (서울: 통일원, 1994), p. 42.

64) 앞의 책. pp. 43~44.

65) 앞의 책. p. 42.

가회의에 동참하여 산업발전방안을 논의함으로써 비정치적 분야에서 신뢰구축을 도모한 것은 매우 의미있는 일이다. 특히 북한 핵문제로 남북한이 대립하고 있음에도 불구하고 한국측 대표단이 평양에서 개최된 제3차 계획관리위원회에 참가한 것과 북한대표가 서울에서 개최된 제2차 자원·산업·환경분야 전문가회의(11.8~11)에 참석한 것은 두만강지역 개발계획이 남북한의 정치·군사적 문제와 연계되지 않고 독자적으로 추진될 수 있음을 시사한 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 대내외적으로 극히 폐쇄적이고 경직된 정책을 고수하고 있는 북한이 두만강지역 개발문제와 관련해서는 상황변화에 따라 비교적 민첩한 대응전략을 구사하고 적극적인 자세를 보여 왔다. 이러한 일련의 변화는 UNDP의 지원하에 이루어져 왔다는 점에서 매우 중요한 의의를 갖는다. UNDP는 두만강지역개발계획을 사업계획 확정을 위한 투자 전단계와 사업의 본격 시행단계로 설정하였다. 투자 전단계는 4단계로 구분하여 추진하여 왔다. 제1단계에서는 동북아지역내 국제경제 협력이라는 기초하에서 두만강지역개발을 위한 경제, 제도, 사회적 현황파악과 개발잠재력에 대한 평가를 하였다. 제2단계에서는 실현가능한 여러 대안을 작성하고 대안들의 평가를 위한 예측 모델을 개발하여 최적안을 제시하였다. 제3단계에서는 2단계에서 선택된 최적안을 세부계획으로 발전시키고 실행 가능성 분석을 통해 종합투자 및 정책계획으로 구체화하려는 노력을 하였다. 제4단계에서는 종합계획안을 최종적으로 작성하고 참여국간

에 국제 협력에 관한 협정문을 체결한 후 두만강지역개발계획(TRADP) 추진체제를 현재의 계획관리위원회(PMC) 체제로부터 협정에 의해 설치되는 5개국 정부간 위원회(Committee)로 이전하기로 계획을 세웠다. 이러한 추진계획하에 UNDP가 매 단계마다 관련국들과의 다양한 협의를 통해 두만강지역 개발의 성공적인 추진을 위해서는 각국이 상호 이해관계를 초월하고 장애요인을 극복하여 국제적 협력관계를 구축하는 것이 무엇보다 필요하다는 분위기를 조성하였다. 이러한 UNDP의 분위기 조성에 따라 체제수호를 위해 독자개발방식을 고집하면서 극히 폐쇄적이고 경직된 정책을 고수하고 있는 북한도 투자재원확보를 기대하면서 공동개발방식을 제한적으로 수용하는 등 두만강지역개발 문제와 관련해서는 적극적으로 대응하려는 변화된 자세를 보여왔다.<sup>66)</sup>

#### 4. 향후 전망

UNDP 주도하에 진행되고 있는 두만강지역 개발사업의 전망은 밝지만은 않다.

두만강 경제지대가 일본의 자본력, 러시아의 에너지, 중국과 북한의 천연자원 및 노동력과 한국의 산업기술을 바탕으로 한다면 지역경제의 중심이 되기에 충분한 가능성을 갖고 있다. 그러

66) 앞의 책. pp. 198~199.

나 이들 국가간의 불신과 첨예한 이해차이로 인해 쉽게 합의점에 이르지 못하고 있다. 중국은 동북부지역 개발의 핵심인 동해로의 출해권을 확보하면서 변경무역확대를 통한 경제발전을 위해 두만강지역개발계획에 적극적으로 참여하고 있다. 북한도 나진·선봉지역을 대외개방 시범지역으로 지정하고 수출산업과 항만수수료 등의 수입을 통한 외자획득을 위해 적극적으로 참여하고 있다. 러시아는 두만강유역 부근인 핫산지역의 철도망 건설과 포시에트, 자루비노항의 확충을 통한 중계무역지대 개발에 역점을 두고 있다. 또한 개발 여건이 확보된 블라디보스톡과 나호트카 지역에 많은 관심을 가지고 있다. 결국 중국, 북한, 러시아 등 접경 3국은 각기 훈춘, 선봉, 블라디보스톡 중심의 경제특구 설치계획을 제시함으로써 상호간의 견해차를 보이고 있다. 이와 같은 두만강지역개발문제와 관련된 각국의 자국이해 우선분위기로 인해 다자간 협력이 제대로 실현되지 못하고 있다.

UNDP 주도하에 다자간 개발협력사업의 이같은 불투명한 전망은 우리 기업들의 주요 관심사항인 북한 나진·선봉 자유경제무역지대로의 진출 전망에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 다자간 협력이 북한에 대한 투자위험, 특히 정치적 위험의 분산 및 완화에 도움을 줄 수 있음에도 불구하고, 다자간 개발협력사업의 전망이 불투명할 경우 우리로서는 중·단기적으로 양국간 협력을 우선 추진할 수밖에 없다는 점에서 우리 기업의 나진·선봉 자유경제무역지대로의 진출 전망에 영향을 미칠 것이다.

1993년 이후 두만강지역개발계획(TRADP)에 대한 북한의 자

세가 적극화되고 있는 시점에서 다자간 사업이 지지부진하다는 것은 북한의 재원조달과 투자홍보에 상당한 어려움을 줄 것이다.

또한 북측의 예상할 수 없는 정책변화를 고려할 때, 남북한 쌍방간의 협력은 상당한 기복을 보일 것이므로 남한은 UNDP내의 다자간 협력을 지속적으로 추진하여야 할 것이다.

현재 나진·선봉지역 개발계획을 통해 제한된 지역에서나마 북한이 개방과 개혁을 시도하고 있는 것으로 볼 수 있다. 북한은 이 지역에 외국인들의 무비자 입국을 가능하게 하고 철도, 도로, 항만과 공업단지 및 관광단지를 조성하기 위해 외국인 투자의 대대적 유치를 구상하고 있다. 현재 13만명에 불과한 이 지역 인구를 2천년까지는 1백만명 수준으로 늘려 나갈 계획이다.

따라서 앞으로 북한이 나진·선봉지역의 개발을 근본적으로 포기하지 않는 한, 북한의 대외적인 개방과 제한된 부문에서의 개혁은 점차 확대되어 나갈 가능성이 크다.<sup>67)</sup>

67) 이러한 가능성을 현실화하기 위해 중국의 예를 참고할 필요가 있다. 중국은 1970년대 말 개혁·개방의 초기단계에서 발생할 갑작스런 외부충격을 적절히 흡수하기 위해 북경에서 멀리 떨어진 남부해안의 심천 등 4개 도시를 제한적으로 개방했다. 중국과 마찬가지로 북한이 평양에서 멀리 떨어진 두만강유역의 나진·선봉을 우선 개발하고자 하는 것도 외부충격의 완충과 흡수를 위한 제한적 개방으로 이해할 수 있다. 중국의 경우, 남부해안의 4개 경제특구에 대한 개방의 충격을 어느 정도 흡수하고 가시적 성과가 나타나기 시작하자 자신감을 갖고 추가적으로 14개 연해도시와 해남도시를 개방하게 되었다.

## 제Ⅳ장 국제기구를 통한 남북한 교류·협력 증대방안

### 1. 기본방향

국제기구를 통한 남북한간의 교류는 국내적 차원의 협력과는 달리 쌍방간의 목표 일치 내지는 조화를 이룰 수 있는 가능성이 높다. 따라서 한국은 북한이 국제기구의 재정적, 기술적 지원을 받아 국제사회의 일원으로 참여하도록 하는 데 정책적 우선순위를 두어야 한다. 즉 국제기구 안에서 북한의 개방과 개혁, 남북관계 개선을 촉진시킬 수 있는 협력관계의 틀과 분위기를 형성하는 것이 우선적으로 필요한 것이다. 교류·협력이 가능한 환경을 형성해 가면서 다방면의 적극적인 교류·협력방안을 찾아야 할 것이다.

이러한 점을 감안하여 아래와 같은 몇 가지 기본방향을 설정하고 이에 따라 구체적인 추진전략을 수립하는 것이 바람직하다.

첫째, 국제기구에서의 협력이 남북한에게 실질적인 도움이 되어 북한과의 지속적인 협력관계를 유지할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 국제기구에서의 협력이 한반도의 정치·군사적 불안요인을 개선하는 것이어야 한다.

셋째, 국제기구에서의 협력이 북한으로 하여금 자유민주주의와 자본주의 시장경제체제의 도입을 촉진시키는 계기가 되도록 해야 한다.

넷째, 국제기구에서의 협력은 남북한이 상호이익을 확보하는

동시에 쌍방간의 정책을 상호 보완적으로 조정하도록 유인하는 것이어야 한다.<sup>68)</sup>

## 2. 추진방안

### 가. 국제기구를 통한 남북대화 추진

국제기구를 통해 남북한간 의사전달 및 의사소통의 폭을 넓혀 상호 인식의 차이를 줄여 나가고 다양한 공식적·비공식적 대화 채널을 구축하는 정책을 추진해야 할 것이다. 예를 들면, 유엔을 남북대화의 장으로 활용하는 방안을 들 수 있다.

남북한의 유엔가입으로 유엔은 국제사회에서 남북한의 가장 중요한 활동무대가 되었다. 남북한의 유엔대표부를 남북한관계 정상화의 도구로 활용해 남북한 현안들을 논의하고 해결하는 공식적인 상설창구역할을 수행하게 하고, 그 기능을 확장해 나감으로써 국제사회에서 북한이 건설적이고 긍정적인 역할과 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다.

유엔에서는 남북한의 영문표기를 변경, 통일 이전의 동·서독 처럼 남북한이 의석을 연이어 사용한다면 이는 남북한 협력의 가시적 상징이 될 것이다. 즉, 한국의 현재 영문표기인 ROK를 「Korea, Republic of」로 바꾸고 북한의 DPRK를 「Korea,

68) 박영호·오재완, 「국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구」, pp. 82~84.

Democratic People's Republic of L로 바꾸는 데 합의하면 남북한이 상호 옆좌석을 나란히 사용할 수 있을 것이다.<sup>69)</sup>

#### 나. 북한의 인식변화 유도

유엔 산하 국제기구가 추진하는 주요 경제협력사업으로 유엔 공업개발기구(UNIDO)의 대 북한 투자사업, 아태경제사회이사회(ESCAP)의 남북한 철도연결을 포함한 대륙횡단철도사업 등을 들 수 있다. UNIDO는 구체적인 대 북한 투자사업 방안을 마련하기 위해 1995년 평양에서 남북한 등이 참여하는 대북한 투자포럼을 연다는 계획을 가지고 있으며 대북 사업으로는 섬유·피혁산업·해산물 가공업 등 기초적인 공업분야와 군수산업의 민수산업 전환 등에 참가하고 있다.<sup>70)</sup> 북한은 지난 1992년 2월 UNIDO 공업협력과장을 평양으로 초청해 공업개발기구가 남북한 협력사업을 추진해 줄 것을 요청하는 등 일찍부터 이 기구를 통한 경험에 관심을 보여 왔다.

아태경제사회이사회(ESCAP)는 남북한을 포함한 동북아시아 대륙횡단철도(TAR)사업을 추진하고 있다. 이 사업은 남북한과 중국-몽골-카자흐공화국-러시아를 철도로 잇는 대규모 교통망 사업이다. 아태경제사회이사회는 북한 핵문제 해결로 남북경협

69) 이서향, 「국제기구 참여를 통한 남북한 신뢰증진방안 연구」(서울: 외교연구안보원, 1991), p. 24.

70) *Korea Herald*, 1994. 11. 28.

이 가능해졌다는 판단에 따라 1994년 11월 관계자들을 남북한에 파견해 타당성 조사를 벌였다.

북한은 지난 1990년부터 본격 추진해 온 이 사업에 대해 그동안 미온적인 태도를 보였으나, 1993년 12월 아태경제사회이사회 운송 및 통신위원회 회의의 참여를 권고받은 이후 긍정적인 자세로 돌아서 1994년부터 적극 참여하고 있다.

현재 북한의 경제는 과거 구소련의 경제적 유대와 원조에 의존해 오던 자신들의 경제가 파탄에 직면한 반면, 같은 사회주의 국가인 이웃 중국의 경제는 개방정책으로 과거 10여년간 고도 성장을 거듭하고 있어 상대적 빈곤감을 더 크게 느끼는 난처한 처지에 놓여 있다. 그래서 북한은 경제발전을 위해 중국과 같은 외자유인정책을 추진하고 있으나 중국처럼 개방하지 않고는 외국자본을 유치할 수 없음을 인식하고 있다. 그러나 중국과 같은 개방은 체제붕괴와 연결될 수 있음을 의식하여 개방을 망설여 오고 있다.

북한경제는 제3차 7개년계획 기간(1987~93)동안 연평균 1.7%의 마이너스 성장을 하여 주민을 위한 생활필수품의 공급조차 어려워지고 있다.<sup>71)</sup> 곡물생산량도 매년 감소추세를 보이고 있으며 1993년에는 곡물생산량 목표치의 45.7%인 388.4만톤을 생산해 1994년에도 극심한 식량난에 직면했다.<sup>72)</sup> 이같은 경제적 어

71) 통일원, 「북한의 제3차 7개년계획 종합평가」, (서울: 통일원, 1994), p. 19.

72) 북한연구소, 「북한총람」, (서울: 북한연구소, 1994), pp. 392~394.

려움으로 인해 북한주민들이 목숨을 걸고 중국으로 탈출하는 사건이 발생할 뿐만 아니라, 주민들의 불만이 점차 커지고 있다. 이와 같은 실정 때문에 북한 당국은 주민들을 외국인들과 격리하여 체제수호를 견고히 하면서도 또 다른 한편으로 외국투자를 유치할 수 있는 UNDP 주도의 두만강지역개발사업에 참여함으로써 새로운 탈출구를 모색하고 있는 것 같다.

따라서 한국은 UNDP 주도하의 두만강지역개발사업을 국제사회에 대한 북한의 태도, 인식 및 행위를 변화시키는 계기로 삼아야 한다. 이렇게 함으로써 국제사회에서 북한의 참여도를 높여주는 한편, 국제기구에서의 남북한 협력이 북한의 기존이익을 저해하지 않을 뿐만 아니라 나아가 남한이 북한이 필요로 하는 새로운 이익확보를 위한 유용한 협력세력이 될 수 있음을 인식시킬 수 있을 것이다.

#### 다. 북한의 시장제도 도입을 위한 개방화 촉진

북한은 현재 국내경제의 재건을 위해 남북 경제교류·협력과 해외로부터의 자본과 기술유치에 적극성을 보이고 있다. 그러나 한반도 차원에서의 남북한 경제관계는 북한이 지니고 있는 정치적 제약, 경제·산업구조의 취약성, 각종 법규·제도의 미비, 결제능력의 미비 등을 고려할 때, 전면적으로 직교역을 확대하거나 합작투자 등을 추진하기에는 아직 많은 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 남북한은 제7차 남북고위급회담에

서 「경제공동위원회구성 운영합의서」를 채택하고, 남북합의사항 실천기능을 담당할 「남북경제교류·협력공동위원회」를 구성하였으며, 제8차 남북고위급회담에서는 교류·협력부속합의서를 채택했다. 남북한은 교류·협력부속합의서 협상과정에서 청산결제원칙과 비관세적용 등에 대해서 합의했으며, 또한 향후 투자보장, 이중과세 방지, 분쟁조정절차 등에 대해서도 협의하기로 했다. 그러나 제8차 남북고위급회담 이후 북한이 「남한조선노동당사건」 및 팀스피리트 훈련재개 등을 이유로 남북대화를 거부함에 따라 1992년 11월 19일 개최예정이었던 남북경제교류·협력공동위원회 제1차 회의조차도 무산되었다. 이러한 현실 속에서 우선은 국제기구를 통해 남북한 경제교류·협력을 보완하고 촉진하는 방향으로 북한의 법과 제도가 개선되도록 노력해야 한다.

#### (1) UNDP의 두만강개발계획 추진을 통한 북한의 무역 관련 제도 개선

대내외적으로 극히 폐쇄적이고 경직된 정책을 고수하고 있는 북한이 자유경제무역지대 틀레에 길이 80여km, 높이 3.6m의 울타리를 쳐 내부경제와 인적·물적 교류, 정보의 교류를 차단하려 하고 있지만, 이는 불완전할 수밖에 없을 것이다. 중국의 경제특구 운영사례를 볼 때 장기적으로 완전히 폐쇄된 나진·선봉지대를 운영하는 것도 불가능할 것이다.<sup>73)</sup>

따라서 북한은 내부의 경직된 계획운영체제, 특히 인력·물자

공급상의 배급체제를 부분적으로라도 개혁하지 않을 수 없게 될 것이며, 또한 나진·선봉지대 내 농업 및 경공업분야에 대한 제한적 범위의 가격 및 유통부문 개혁을 실시할 가능성이 크다. 그리고 나진·선봉지대 구상이 성공을 거둘 경우 이와 유사한 지대가 신의주, 함흥, 남포·해주지역에 설립될 가능성이 있다. 이는 북한의 대외개방지역이 함북이란 다소 소외된 지역에서 점차 타 지역으로 확산되어 제한개방의 파급효과가 확산될 것임을 시사해 주는 것이다.<sup>74)</sup>

지역개발문제에 대해 북한은 상황변화에 적응하려는 자세를 보이며 관세와 무역에 관련된 법과 제도를 개정하고 있다. 관세의 경우 북한정부는 나진·선봉 자유경제무역지대를 무관세지역이라고 밝히면서, 그 지대 안에 있는 기업체의 생산과 경영에 필요한 물자, 지대건설에 필요한 물자, 가공수출을 목적으로 들어오는 상품 등 수입물자들에게 관세를 부과하지 않고 있다. 또한 지대를 통과하는 중계화물에도 관세를 적용하지 않고, 지대 안에서 생산되거나 재가공되어 수출하는 상품에도 관세를 적용하지 않는다고 선언하고 있다.<sup>75)</sup> 이와 같이 자유경제무역지대에 대한 무관세 적용은 역으로 자유경제무역지대로부터 내국으로 반입되는 제품에 대한 관세의 적용을 의미하기 때문에 관세에

73) 김성훈·김태홍·심의섭, 「동북아경제권-21세기 국가경영전략」 (서울: 비봉출판사, 1992), pp. 334~336.

74) 김익수, 「두만강개발사업과 한반도」 (서울: 대외경제정책연구원, 1994), p. 73.

75) 앞의 책, p. 73.

대한 인식이 결국 시장경제국가들과 같아질 수밖에 없음을 의미한다고 하겠다.<sup>76)</sup>

구상무역이 주가 되어 온 북한의 무역에 있어서 관세는 중요한 의미를 갖지 못했다. 국가에 의한 독점과 계획에 의해 필요로 하는 물품만을 수입하거나 수출하였기 때문에 관세를 별도로 부과할 필요가 없어 무역품보다는 외국여행자의 소지품, 국제소포 등과 같은 비무역품에 대해 관세를 부과했다.<sup>77)</sup> 그러나 최근 외국과의 합영회사가 설립되고, 특히 두만강유역에 자유경제무역지대가 설치됨으로써 이윤 획득을 위한 무역이 확대되어 관세개념이 재정립될 것으로 예상된다.

뿐만 아니라 북한의 무역제도 역시 관세의 경우처럼 자유경제무역지대의 설립에 따라 각 부문에서 변화를 겪을 것으로 예상된다. 즉, 자유경제무역지대 내에서는 이윤을 추구하는 무역이 인정되며, 또 이를 위해 이지대 내에서의 자유로운 거래가 용인될 것이다. 또한 외국인 기업 또는 합영·합자기업들의 무역활동을 촉진하기 위해 자유경제무역지대 내의 경제활동을 지원하는 유인책들이 발표되고 있어 두만강 개발계획의 진전에 따른 북한의 무역관련 법과 제도의 변화가 전망된다.

76) 김수용·이영선·정갑영, "NEARDA의 무역현황과 발전전망," 김익수편, 「두만강지역개발사업(TRADP)에 대한 분야별 평가」(서울: 대외경제정책연구원, 1994), p. 201.

77) 앞의 글, p. 200.

## (2) 만국우편연합을 통한 남북 우편물 교류

만국우편연합은 우편업무를 효과적으로 운영함으로써 세계시민간의 통신을 증진시키고 문화, 사회, 경제의 제영역에서 국제협력을 달성하기 위해 설립된 기구이다. 만국우편연합은 한국이 최초로 가입한 국제기구이며 남북한이 동시에 가입하고 있는 기구이다.

따라서 만국우편연합을 잘 활용한다면 오랜 분단으로 서로 다른 정치체제에서 이질화된 남북한 주민들을 통합하는 데 도움받을 수 있을 것이다. 다시 말해 우편교류를 통해 남북한의 이질적 요소를 극복하고 민족적 동질성을 형성함으로써 통일후, 남과 북의 갈등을 최소화하고 조화로운 사회 형성과 발전을 이루는 사회적 통합을 이룩하게 될 것이다.

서울에서 개최된 제21차 만국우편연합 서울 총회에서 캐나다, 독일, 루마니아, 브라질, 요르단 대표들이 제출한 「남북 우편물 교류 촉구 권고안」이 회원국 전원의 찬성으로 채택되었다. 만국우편연합은 권고안에서 “회원국의 전 영역에서 통상우편물의 자유로운 교환이 보장되어야 한다는 만국우편연합 헌장 제1조 규정에 따라 남북한이 가능한 빠른 시일 내에 우편물 교류를 실시해야 한다”고 촉구하고, 사무총장이 이를 위해 후속조치를 취할 것을 요청했다.<sup>78)</sup> 이와 함께 모든 회원국들이 만국우편연합 헌장의 이행을 통해 남북한이 우편교환을 재개할 수 있도록 지원

78) *Korea Herald*, 1994. 9. 7.

할 것을 결의했다. 권고안은 법적 구속력은 없으나, 비정치적인 만국우편연합이 정치적 문제를 다뤘다는 점에서 매우 의미있게 받아들여지고 있다. 만국우편연합의 바로스(Botto de Barros)사무총장은 후속조치와 관련해 “이번 결의안을 공식창구를 통해 북한에 전달하고 유엔에서 북한대사를 만나 만국우편연합 결의에 동참할 것을 촉구할 예정이며 여건이 허락한다면 북한을 방문해 이 문제를 논의할 용의가 있다”고 밝혔다.<sup>79)</sup> 그는 또 “이 권고안을 남북한을 포함한 모든 회원국에 보내 만국우편연합의 회원국인 남북한에서 만국우편연합 현장 제1조가 실현될 수 있도록 노력하겠다”는 의사를 표명하였다.<sup>80)</sup> 권고안 통과에 대해서 북한은 1994년 9월 12일자 김학섭 체신부장 명의의 만국우편연합 사무총장 앞으로 서한을 보내 권고안에 대한 입장을 통보해 왔다. 서한에서 “북한은 남북한 사이의 서신거래를 환영하며 이것은 북한의 일관된 입장이다”고 주장했다.<sup>81)</sup> 또한 북한측은 “한국에서는 북한과 편지, 전화, 전신 거래를 하는 사람은 예외 없이 조사대상이 되고 있으며, ‘반국가 행위’라는 죄명으로 무자비하게 체포, 구금, 처형을 하고 있다”고 주장하면서 “만국우편연합 사무총장이 남북 서신 왕래에 기여하고자 한다면 남한의 「국가보안법」이 철폐되도록 노력하는 것이 더 좋을 것 같다”는 입장을 표명하고 있다.<sup>82)</sup>

79) Ibid.

80) Ibid.

81) *Korea Herald*, 1994. 9. 13.

82) Ibid.

이처럼 남북한 우편물 교류는 남북한의 입장이 매우 다르고 체제수호 문제와도 연계되어 있어 쉽게 이루기는 어려운 과제이다.

그러나 남북한 우편물 교환은 이산가족의 생사확인을 위해 인도적으로 중요한 의미를 지닐 뿐만 아니라 다른 분야의 교류·협력력을 촉진하기 위한 기반조성의 중요한 수단이라는 점에서 남북간에 최우선적으로 실현되어야 할 교류·협력분야라 하겠다. 이러한 측면에서, 남북한이 동시에 가입하고 있는 만국우편연합에서 남북 우편물교환을 촉구한 것은 매우 의미있는 일이라 하겠다. 권고안 제출은 남북 우편물 교류를 보장하고 있는 「남북기본합의서」(18조, 20조) 정신에도 부합될 뿐 아니라, 「남북경제공동위원회」개최시 우편물 교환과 관련한 세부합의서의 조속한 채택을 유도하는 한편, 남북교류를 위한 한국정부의 노력을 국제사회에 알리는 좋은 계기가 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 한국은 제21차 총회 의장국으로서 1995~99년간 관료이사회 의장국의 임무를 담당할 예정이며 우편운영이사회(1995~99년) 이사국으로 선임되었기 때문에 북한측이 제기한 국가보안법문제를 신중하게 검토한 뒤 만국우편연합을 통한 남북한간의 우편물교환을 위한 활동을 편다면 남북한간 우편물교류에 전기를 마련할 수도 있으리라 본다.

북한의 체신정책은 일차적으로 공적인 행정수요를 충족시키는 데 목적을 두고 있기 때문에 사적 통신부문은 매우 낙후되어 있다. 그러나 북한은 1980년대부터 대외무역의 중요성을 인식, 국제통신부문에 관심을 갖게 되었으며 1989년 평양세계청소년축전

준비과정에서 국내외 체신업무의 현대화를 추진하기 시작했다. 북한의 체신업무 현대화를 효과적으로 추진하기 위해서는 만국우편연합의 지원을 받는 것이 필요하다.

만국우편연합은 각국의 우정청 직원들을 교환하여 연수시키는 프로그램을 운영하고, 아·태우정연구소, 영국의 우정경영대학, 화란의 우정연수소 등에서 연수생을 교육시키며, 회원국의 각종 정보 및 자료 협조 요청에 응하는 업무를 수행하고 있어 남북한이 이러한 프로그램들을 잘 활용한다면 뒤떨어진 북한의 체신업무를 현대화시키고, 통일에 대비해 남북한의 체신업무를 재조정할 수 있을 것이다. 또한 체신업무분야에서 국제협력업무는 날로 증대되고 있기 때문에 북한이 국제사회의 일원으로 참여하고 북한사회의 개방을 촉진하는 데 기여하게 될 것이다.

남북한은 만국우편연합에서 주관하는 각종 세미나에 직원을 파견하여 연수시키는 일, 외국의 자문관을 국내에 초청하여 기술자문을 받는 일, 아·태우정연구소, 영국의 우정경영대학, 화란의 우정연수소 등에 연수생을 파견하는 일, 각종 정보 및 자료 협조 요청에 응하는 일 등을 통해 만국우편연합 안에서 남북한 교류 활성화 방안을 얼마든지 모색할 수 있을 것이다. 그동안 국제협력업무의 일환으로 한국은 일본, 대만, 태국, 인도네시아 등과 서로 우정청직원들을 교류시키면서 교육하여 왔는데 북한이 여기에 같이 동참한다면 통일을 대비하는 데 도움이 되리라 본다.

그리고 만국우편연합은 국제우편분야의 전문인력을 양성하기

위해 외국의 훈련기관에 직원을 파견하여 교육훈련을 실시하고 있는데 그 대표적인 예가 아태우정연구소이다. 동 연구소가 UNDP자금에 의하여 개설된 이래 남한에서도 1970년부터 매년 6~10명의 학생을 파견, 이제는 수료생이 1백76명에 달하고 있다. 북한도 연수생을 파견할 경우 우편분야 전문가들의 교육프로그램에 함께 참가하는 기회가 증대될 수 있을 것이다.

#### 라. 남북한 협력사업 추진

비이념성, 쌍방의 필요성 인식, 실현 가능성 등에 비추어 볼 때 비교적 용이하게 추진할 수 있는 분야부터 선택해 국제기구를 통해 남북한의 협력을 추진하는 것이 필요하다. 특히 북한이 국내경제의 회복을 위하여 해외자본 및 기술유치, 합영사업, 수출증대 등에 관심을 집중시키고 있는 점을 감안하면 국제기구를 활용하여 북한에게 경제적 인센티브를 제공하는 것이 바람직하다.

#### (1) UNDP의 두만강지역개발사업 지원

한국은 유엔개발계획의 두만강유역 개발 프로그램과 관련, 북한의 두만강하구 국제개발 및 나진·선봉 자유경제무역지대 개발 프로젝트를 적극적으로 지원하여 남북한간의 협력체제 구축을 위한 기초를 마련해 나가야 할 것이다.

이를 위해 특히 북한의 나진·선봉지역 개발계획을 적극 지원

하는 것이 필요하다. 한국에게도 두만강지역 개발계획의 참여는 여러 가지 측면에서 이점이 있다.

우리의 두만강개발계획(TRADP) 참여와 나진·선봉지대에서의 진출성을 장·중·단기로 나누어 보면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> TRADP 참여 및 나진·선봉지대 진출에 대한  
우리의 목표와 비전

	단 기	중 기	장 기
1. 북한의 급작스런 붕괴방지와 점진적 개방 유도	0	0	
2. 국제고립 하의 북한에 대한 퇴로 개방 및 대화의 지속	0		
3. 나진·선봉지대 투자를 통한 상호 신뢰구축 및 부분개방에 대한 북한의 자신감 고양	0	0	
4. 두만강지대의 자원 및 노동력 활용을 통한 동북아 경협 촉진	0	0	0
5. 남북한 통일경제 형성시 두만강 유역에서의 경제개발에 대한 기득권 확보			0
6. 통일비용 축소		0	0
7. 통일·연합 후 한민족의 경제활동 영역 확보			0
8. 21세기 유럽·아시아간의 대륙교 이용을 통한 중계무역 확대		0	0

출처: 김익수, 「두만강지역 개발사업과 한반도」 (서울: 대외경제 정책연구원, 1994), p. 72.

따라서 남북한 경제협력은 두만강 자유경제특구에 대한 투자와 같이 쌍방이 필요로 하는 분야에서부터 시작해 나가야 할 것이다.

## (2) UNIDO와 UNDP가 제의한 중·단기사업 추진

1993년 12월 남북한을 방문한 갈리(Boutros-Ghali) 유엔사무총장은 “서울과 평양에 사무소를 두고 있는 UNDP가 남북관계 개선을 위한 역할을 할 수 있음”을 강조했으며, UNDP도 갈리 유엔사무총장의 남북한 방문 이후 ‘한반도의 기술경제협력사업’을 제의해 왔다. 이에 대해 한국은 UNDP가 제시한 총 15개의 사업 중 기술적 타당성이 있는 11개 사업에 관심을 표명했다.

UNDP가 제의한 남북협력사업중 한국이 관심을 표명한 사업 내용을 살펴보면, 11개 사업으로 1년 내지 3년 안에 완료가 가능한 소규모의 단기사업과 중기사업들이 포함되어 있다.<sup>83)</sup>

### (가) 프로그램 A(1~3년 내 완료가 가능한 단기사업) 사업내용

#### ○ 북한 내의 외국인 투자 촉진(5만달러)

나진·선봉지역을 대상으로 외국인 투자가 촉진될 수 있도록 방문을 주선하는 사업이다.

83) 외무부, 보도참고자료, 1994. 12.

- 환경기준 표준화(3만달러)  
투자자들의 원활한 투자활동 도모를 위한 남북한 내의 환경법 기준 표준화 가능성을 탐색하는 사업이다.
- 기후변화 영향분석(3만달러)  
남북한지역 기후변화 영향 모델을 개발하는 사업이다.
- 기상정보(2만5천달러)  
남북한간의 수자원, 기상정보교환을 촉진하기 위해 공통의 보고서 양식을 확립하는 방안을 모색하는 사업이다.
- 해상오염 및 지역해양 관리(4만달러)  
한반도 해역 해상오염방지 및 지역해양관리 정보체제 수립 도모를 통해 남북한이 해양오염방지협약상의 의무이행을 지원하는 사업이다.
- 전자 네트워크 구축(5만달러)  
환경관련 각종 정보교환 네트워크를 구성하는 사업이다.
- 생물 다양성 지도 및 목록 작성(4만달러)  
남북한 내의 생물다양성에 관한 지도 및 현황자료를 작성하는 사업이다.

○ 환경감시(4만5천달러)

남북한이 모두 산성비의 피해를 받고 있는 점 등과 관련, 지역적인 대기오염의 모델을 연구하는 사업이다.

○ 과학·기술용어 및 기준 표준화(2만5천달러)

남북한간의 기술용어, 계측 단위 등의 조화방안을 연구하는 사업이다.

(나) 프로그램 B(5개사업, 1996~2000년까지의 중기사업)

○ 비무장지대 보존(20만달러)

비무장지대의 각종 생태계 자원보호 협력사업이다.

○ 동북아 수송 하부구조(15만달러)

동북아 지역, 특히 한반도 내 항공, 철도시설 연결문제를 위한 실무그룹을 구성하는 사업이다.

이러한 사업들을 통해 남북한이 자주 접촉하면서 남북한의 협력을 활성화할 수 있을 것이다.

(3) 국제관광기구를 통한 북한의 관광사업 개발

북한은 인프라투자를 위한 硬貨 획득수단 중의 하나로 관광을 중시하고 있다. 이에 따라 나진·선봉지역에 대한 외자기업의 직

접투자가 활성화되기 전이라 할지라도 북한 측의 출입국 규제가 완화될 경우, 금강산·백두산을 연계시키는 관광 산업이 봄을 이룰 가능성이 크다. 그러나 북한 당국은 교통운송체계의 미확보, 외국인 출입국 절차의 어려움, 관광서비스체계 미비, 관광기반시설 부족 및 노후의 문제점을 안고 있다.

한편, 동북아 지역의 거대한 배후인구와 경제성장에 따른 소득증대로 급속한 관광수요의 증가가 예상되며 또한 두만강지역은 국제적인 교통요충지로 철도, 해운, 항공편을 이용해 타지역과의 연계 관광 프로그램을 개발할 수 있다. 나진·선봉지역은 호수, 바다, 그리고 산을 동시에 갖고 있어 다양한 관광시설 도입이 가능할 것으로 보인다. 장래 100만명 이상이 거주하는 국제산업 도시로 발전하게 되면, 도시내에 관광호텔, 쇼핑, 휴식·위락시설 등을 구비하여 자연호수와 바다관광 자원을 이용한 국제관광기지로 발전할 수 있으리라 본다. 특히 배후 송진산 북사면은 겨울철 동계 레저스포츠시설로서 스키장, 사냥터, 위락시설 등을 설치할 수 있으리라 여겨진다.<sup>84)</sup>

이에 북한은 국제관광기구(WTO)로부터 나진·선봉지역의 국제관광지 조성을 위한 관광개발 프로그램 수립과 전문인력 양성에 관련한 지원을 받도록 노력해야 한다. 남한은 관광개발에 따른 선진운영기법의 도입 및 전문인력 양성을 위해 국제관광기구를 통해 북한을 지원할 수 있다. 더 나아가 남북한 관광코스를 개발을 공동으로 추진하는 것도 바람직하다. 남북한은 국제관광기구

84) 김익수 편, 「두만강지역개발사업(TRADP)에 대한 분야별 평가」, pp. 500~505.

에 공동으로 가입하고 있어 국제회의에서 서로 만나 이와 관련한 의견을 교환할 수 있으리라 본다.

#### 마. 국제기구에서의 남북한 협의체 구성

유엔은 남북한간에 대화의 장도 될 수 있지만 과거와는 다른 차원의 새로운 외교경쟁의 무대가 될 수 있다. 유엔의 각종 회의, 주요 기관 및 전문기구의 임원이나 이사국에의 진출 등 유엔에서의 영향력 행사문제를 둘러싸고 남북한간 경쟁이 발생할 수 있다. 그러나 유엔 등 국제기구에서 북한은 실질적인 지원을 원하고 있으며, 한국은 국력신장에 걸맞는 국제사회에서의 영향력 증대를 원하고 있다. 이처럼 남북한은 국제기구에서 상호추구하는 목표가 다르기 때문에 서로 도움을 줄 수 있는 남북한 협의체를 구성하는 방안을 모색해야 한다. 국제기구에서 한국의 위상은 북한에 비해 압도적인 우위에 있으므로 한국측은 유엔의 의사결정과정을 주도하는 핵심그룹으로 진입하기 위한 유엔안보리 비상임이사국 진출노력과 함께 북한측의 입장도 반영하도록 노력하는 것이 필요하다.

또한 국제기구의 많은 업무가 실무자 선에서 처리되고 있는 점을 감안하여 남북한이 국제기구에서 일할 전문인력을 양성, 남북한이 공동으로 진출시키려는 노력이 필요하다. 국제기구에의 진출을 통해 국제기구의 활동과 발전방향을 파악하고 정보를 입수할 수 있으므로 남북한의 협력에 크게 기여할 것이다.

## 바. 국제기구의 기능과 역할 분석

통일 이후 한반도는 지정학적으로 중국, 일본, 러시아, 미국의 이해관계가 교차하는 지점에 위치하게 된다. 4강은 통일이후의 한반도에서 세력균형을 유지하기 위한 경쟁과 협력관계를 모색해 나갈 전망이다. 특히 이들 4강의 이해관계가 가장 구체적으로 부딪칠 가능성이 큰 지역이 두만강지역이다.<sup>85)</sup>

두만강을 경계로 인접해 있는 북한, 중국, 러시아 3국은 국경 문제를 둘러싼 미묘한 역사적 배경을 가지고 있다. 그러나 통일 이후의 국제현실은 국경문제의 재론을 허용하는 상황은 아닐 것이다. 오히려 이 지역에서의 경제적 지위와 영향력을 획득하기 위해 경쟁관계로 발전할 가능성이 높다.

이미 중국은 훈춘개발을 추진하는 한편 자루노비와 나진 등의 공동개발을 통한 동해진출의 교두보를 확보하고 있다. 일본은 북동아시아 경제위원회 등 민간경제단체를 중심으로 중국의 훈춘개발에 참여하고 있다. 북한도 나진·선봉 지역 개발에 적극적이며 러시아의 연해주 지역에 대한 진출도 가시화되고 있다.<sup>86)</sup>

이러한 상황에서, 통일 이후 두만강지역에서의 국가적 위상과 경쟁력을 확고히 하고 이 지역의 안정적 발전을 위해 한국은 UNDP의 다자간 협력방식을 성사시켜야 한다. 이를 통해 이 지역에서 패권을 행사하려는 특정국가의 의도를 견제할 수 있는

85) 통일원, 「두만강지역개발계획 추진현황」 (서울: 통일원, 1994), pp. 203~204.

86) 외무부, 「두만강지역개발계획」 (서울: 외무부, 1993), pp. 13~26.

국제적 안전장치를 마련할 수 있는 것이다. 결국 다자간 협력방식에 의한 공동개발은 관계국간의 이해관계를 자연스럽게 조정함으로써 이 지역의 안정적 발전에 기여할 수 있을 것이다.

현재 남북한간의 대립과 군사적 긴장관계의 지속은 두만강지역 개발은 물론 동북아 지역의 협력에 결정적 장애요인이 되고 있다. 그러므로 이 같은 장애요인이 어느 정도 선결되어야만 두만강지역 개발도 획기적인 전환점을 마련할 수 있으리라 본다. 마찬가지로 두만강지역개발을 위한 다자간 협력관계의 진전은 남북한 관계 및 한반도의 정치·군사적 불안요인을 개선하는 데 지대한 영향을 미칠 것이다.

따라서 이 지역에서 이루어지는 국제기구의 역할을 종합적으로 분석하여 경제적 발전 뿐 아니라 정치·군사 등 타분야로 협력을 확대하는 방안을 모색해야 한다.

#### 사. 북한의 국제기구 가입 지원

북한이 국제통화기금(IMF), 국제부흥개발은행(IBRD), 국제개발협회(IDA) 등에 가입하여 이러한 기구로부터 재정적·기술적 도움을 받을 수 있도록 지원할 필요가 있다. 북한이 가입하지 않았거나 가입하지 못한 국제기구의 대부분은 북한이 필요로 하는 차관, 원조, 금융지원을 받을 수 있는 기구이다. 현재 북한은 아시아 개발은행에 가입할 움직임을 보이고 있는 것으로 알려졌다.

과거 한국의 경험을 알려 북한의 국제기구에의 참여를 유도, 북한이 국제사회에 정상적으로 편입되고 또한 책임있는 성원으로 활동할 수 있게 함으로써 북한의 개혁·개방과 통일환경조성에도 기여할 수 있도록 해야 한다. 이러한 국제기구의 지원은 통일한국의 부담 경감에도 크게 기여할 것이다.

세계은행은 개도국의 사회간접시설 확충에 집중적으로 투자하고 있는데 1991년 세계은행이 전세계 사회간접시설에 제공한 금액은 1,015억8,900만달러이다.<sup>87)</sup> 북한이 세계은행으로부터 지원을 받게 된다면 열악한 사회간접시설 확충에도 많은 도움이 될 것이다. 북한은 경제특구 내 사회간접자본 확충을 위해 약 30억 달러에 상당하는 외국투자를 유치하겠다는 계획을 수립해 놓고 있으나 외자유치방식을 합작 내지 합영으로 제한하고 있다. 이는 북한의 국내사정상 내자동원이 어렵고, 국제신용도가 낮아 국제금융시장으로부터 자금조달이 쉽지 않은 점을 반영한 것으로 보인다. 그러나 북한이 과거 10년간 합작 내지 합영으로 1억 5천만달러 정도밖에 유치하지 못했기 때문에 이 많은 예산을 북한이 자체적으로 유치할 수는 없을 것이다.<sup>88)</sup> 뿐만 아니라 사회간접시설투자는 회임기간이 길기 때문에 민간기업들의 투자보다는 세계은행이나 아시아개발은행 같은 국제공적금융기관들의 차관을 통해 건설하는 것이 바람직 하다.

87) Oxford University, *World Development Report 1994* (Oxford: Oxford University Press, 1994), p. 149.

88) 남궁영, 「북한의 사회간접자본 실태분석」 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 83.

더욱이 세계은행은 개도국 경제성장을 위한 생산적인 프로젝트를 지원해 주는 것을 주목적으로 하기 때문에 2차대전 후부터 개도국의 사회개발에 필요한 재원을 지원해 왔으며 민간 외국투자자에 대해서도 참여하거나 보증을 해 주고 있다.

위와 같은 지원을 받기 위해 세계은행의 회원국이 되려면 우선 세계은행 협정에 비준하고 동 은행이 부과하는 조건을 수락하는 동시에 국제통화기금의 회원국이 되어야 한다. 북한이 세계은행의 회원국이 되려면 우선 이러한 세계은행의 가입조건을 받아들여야 한다. 또한 미국의회의 지지를 받아야 하는데 한국은 미국의회를 대상으로 한 북한의 로비활동을 지원할 수 있을 것이다. 따라서 북·미관계와 남북한관계가 개선된다면 북한의 세계은행 가입도 추진될 수 있을 것이다.

또한 국제개발협회(International Development Association: IDA)는 저개발 가맹국의 경제개발을 위한 장기 무이자 차관을 제공하고 있다. 국제개발협회의 자본금은 4백억달러가 넘으며 한국은 1961년에 가입하여 1973년 수혜 종료시까지 11억8백만달러를 지원받았다. 한국의 경우는 국제기구로부터 지원을 받아 경제발전을 이룩한 성공적인 사례로 꼽혀 개도국지원에 자문역할을 담당하고 있기 때문에 이들 기구의 북한지원을 위해서도 중요한 역할을 담당할 수 있으리라 본다.

#### 아. 정보 활용

UNIDO는 1990년 7월 북한측에 합작희망사업에 대한 투자질

의서를 보내어 작성하게 하고 이를 회수하여 Project Profiles from the DPRK라는 자료를 발표했다. UNIDO의 자료는 북한이 희망하는 합작대상사업의 투자규모, 투자지분, 생산규모, 내수 및 수출계획, 노동수요 등을 포함하고 있어서 대 북투자시 유용한 참고자료가 될 수 있을 것이다.

북한이 합작투자를 희망하는 사업의 규모를 살펴보면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 북한의 합작투자 유치 희망프로젝트 분야별 투자액  
(단위: 백만달러)

프로젝트분야	건수	투 자 총 액		이중 외국투자	
		총액(비율%)	건당 평균	총액	건당 평균
1. 광업	5	67.1(4.3)	13.4	47.2	9.4
2. 음식물·농산물가공	4	32.9(2.2)	8.3	17.1	4.3
3. 섬유, 의류	7	293.9(19.2)	42.0	218.1	31.2
4. 목재 및 목재가공품	1	3.0(0.02)	3.0	2.5	2.5
5. 화학	11	276.6(18.11)	25.1	135.6	12.3
6. 유리 및 세라믹	7	53.8(3.5)	7.7	30.4	4.3
7. 금속 및 금속가공업	13	75.5(11.4)	13.5	116.5	9.0
8. 기계	8	192.1(12.6)	2.4	95.2	11.9
9. 전기, 전자	25	334.0(21.9)	13.4	164.5	6.6
10. 조선, 선박수리	2	99.1(6.5)	49.3	51.3	25.7
합 계	83	1527.0(100)	18.40	878.4	10.59

출처: UNIDO, *Project Profiles from the DPRK*, 1990, p. 5.

북한의 외국인 합자투자 유치 희망사업은 총 83건, 총투자액은 15억2,700만달러, 건당 투자규모는 1,840만달러이며, 이 중 외국측 투자분은 총 8억7,840만달러로 이는 건당 평균 1,059만달러에 해당한다. 1984년 합영법 발표 이래 1989년까지 이루어진 조총련계의 합영사업은 총 98건에 1백30억엔(약 1억달러)으로, 건당 투자액은 1억6천만엔(약 1백15만달러)이었다는 사실과 비교하면 투자규모가 비교적 큰 편이다. 특히 북한의 인조섬유생산사업에 대한 외국측 투자총액은 8천만달러로 이는 1984~89년 사이 98건에 달하는 조총련계의 대북한 합작투자 총액(약 9천8백만달러)에 버금가는 규모라 할 수 있다.

북한의 합작투자 희망사업의 업종별 구성을 살펴보면 경공업 대 중화학공업의 비율이 약 2:8로 조총련계와의 합작투자에서의 비율이 8:2였다는 사실과는 상반된 현상을 보이고 있다. 특히 전기·전자업(25건), 금속 및 금속가공업(13건), 화학(11건) 부분에 집중되어 있음을 엿볼 수 있다.

북한은 외화부족의 어려움을 타개하기 위해 합작사업 비중을 50~100% 까지 높이고 있다. 특히 광업, 금속, 섬유·의류 등의 분야에서 풍부한 부존자원과 노동력을 확보하고 있는 북한은 국제적 경쟁력이 있는 이들 분야에서의 합작투자 비중을 높게 잡고 있다.

또한 한국 정부는 북한 나진·선봉지역과 관련된 인프라 프로젝트 중 유망사업을 발굴하거나 또는 이와 관련된 정보를 입수해 국내 민간업계에 제공해 주는 것이 필요하다. 특히 북한은

제1단계(1993~95년) 중점사업인 ①중국 쑤이완즈·북한 훈유간의 연결철도(5.5km), ②훈유·나진간 북한내 전철화 구간, ③통신·신호설비 설치, ④나진항 3호 부두 확장 및 4호 부두건설, ⑤싼허·회령·청진간 도로확장 및 포장공사, ⑥훈춘의 역사, 환적장·변로장(marshalling yard)의 건설, ⑦나진항의 호텔 및 곡물싸일로 건설 등은 북한이 이미 독자적으로 혹은 중국과 협력하여 공사를 진행하고 있는 바, 한국정부는 이들 사업에 관한 정보를 국제기구를 통해 입수하여 마무리 단계에 있는 제1단계의 인프라 사업이나 제2단계 인프라 사업, 그리고 이들 공사와 연결된 엔지니어링, 건설, 건자재(특히 시멘트, 판열재 등) 산업에 투자하는 것도 유망하다고 본다.<sup>89)</sup>

#### 자. 「동북아개발은행」 설립

두만강지역 개발지구 내에서 수출입신용장, 여행자수표, 외화 매매 등의 국제외환업무를 취급할 수 있는 환경이 조성되어야만 외국기업의 투자진출이 가능해진다. 특히 외국기업이 진출하려고 해도 나진·선봉 자유경제특구에서 생산직 근로자에 대한 임금지불, 그 지방에서 이루어지는 용역조달과 물자구입을 위한 자금의 차입이 어려우면 외국기업 진출은 어렵게 된다. 따라서 UNDP가 추진하고 있는 두만강개발은행 설립을 지원하는 방안도 고려될 수 있다.

89) 김익수, 「두만강지역개발사업과 한반도」 (서울: 대외경제정책연구소, 1994), p. 80.

그러나 한국정부의 입장에서는 비단 두만강개발사업 중 북한측의 자유경제무역특구만 지원할 것이 아니라 중국, 러시아, 몽골 등 당사국 이외에 관심이 높은 일본, 미국과도 협조한다는 뜻에서 동북아 전체의 경제발전에 필요한 정부차원의 「동북아개발은행」설립을 추진할 필요가 있다. 현재의 아시아개발은행은 너무나 광범위한 아시아 전체의 개발금융업무를 담당하고 있어 동북아까지 개발금융을 확대하기가 쉽지 않을 것으로 판단되기 때문이다. 공산경제체제를 포기한 동유럽국가들이 자본주의 시장경제체제로 전환함에 따라 유럽개발은행을 설립한 예를 동북아 지역에도 적용하는 것이 좋다는 생각이다.

## 제 V 장 결 론

한반도의 평화와 통일은 궁극적으로 북한의 변화와 개방없이  
는 기대하기 어렵다.

따라서 대북정책의 목표는 북한의 변화와 개방을 유도하는 것  
이어야 한다. 그러나 북한체제의 특성과 최근 한반도 주변정세  
를 고려할 때, 외교적 환경과 국제기구를 적극적으로 활용하는  
우회적 전략을 구사할 필요가 있다. 특히 국제기구를 통한 남북  
한의 교류와 협력의 실질적 진전은 남북한관계의 개선과 북한의  
개혁·개방을 촉진시킬 수 있을 것이다.

남북한은 국제기구를 통해 기존의 불신과 대결의 관계를 개선,  
화해하고 협력하는 공존공영의 기틀을 마련해야 한다. 또한 한  
국은 북한의 개혁과 개방을 점진적으로 유도하여 북한사회의 민  
주화 및 다원화를 촉진시키고 북한 주민의 정신적, 물질적 생활  
수준을 향상시키도록 해야 한다. 아울러 남북간의 자유로운 통  
행과 통신 그리고 협상을 촉진하여 남북한간의 이질성을 해소하  
고 민족공동체 형성에 기여토록 해야 한다.

그동안 남북한간의 교류·협력 실태를 분석해 보면, 북한은 남  
북간의 직접교류보다는 국제기구를 통한 다자간 교류·협력 형태  
를 선호하고 있다. 그 중에서도 국제기구를 통한 재정적, 기술적  
지원을 받을 수 있는 교류·협력을 원하고 있다.

따라서 UNDP 주도의 두만강지역 개발사업을 통하여 국제사

회에서 존재해 온 남북한간에 대립과 경쟁상태를 실질적으로 제거 내지는 완화하여 남북한간의 협력을 위한 분위기를 조성해야 한다. 또한 우리는 북한이 명실공히 국제사회의 일원이 될 수 있도록 북한이 가입하고자 하는 국제기구(아시아개발은행 등)의 가입과 국제기구로부터 지원을 받을 수 있도록 도와주어 국제사회에 대한 북한의 태도, 인식 및 행위를 변화시키는 계기로 삼아야 한다. 이렇게 함으로써 국제규범에 따른 국가간의 협력을 통해 “북한이 얻고자 하는 이익을 획득할 수 있다”는 기대치를 높여주어 북한이 보다 많은 국제기구에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다. 특히 국제기구는 보편적으로 국가간의 합의문서인 국제조약을 바탕으로 설립되고 또한 국제행동규범을 제시하여 한 국가를 국제사회의 일원으로 사회화시키는 중요한 역할을 담당하고 있기 때문에 국제기구에 북한의 참여를 유도하는 것은 폐쇄적인 북한이 국제사회의 책임있는 일원으로 사회화하는 데 기여할 것이다. 이는 중·장기적으로 북한의 국제사회에서의 태도를 변화시켜 국제무대에서 남북한이 공동의 이익과 가치를 추구하는 여건을 마련하는 데 기여할 수 있으리라 본다.

유엔개발계획에의 참여와 북한과의 협력관계 모색은 북한으로 하여금 시장경제와의 접촉확대를 통한 경제발전을 도와주어 우리에게 대한 적대감을 완화시키고, 북한을 자연스럽게 시장경제권으로 편입시킬 수 있을 것이다. 또한 이는 동시에 가능한 범위

내에서 남북한 경제협력을 본격화하기 위한 단편적 협력경험을 쌓아 가는 방향으로 추진해야 한다. 즉 다자간 협력을 최대한 활용하여 한국은 북한이 나진·선봉지역 개발의 초기단계에서 겪고 있는 애로사항을 해결해 줌으로써 남북한간의 직접적 경제협력의 필요성과 실효성을 인식시켜 줌으로써 남북관계개선을 유도할 필요가 있다. 북한이 필요로 하는 이러한 경제분야의 지원을 바탕으로 점차 비경제분야까지 지원을 확대해 나가야 할 것이다.

위에서 살펴본 유엔개발계획은 남북한 교류·협력에 중대한 역할을 할 수 있는 인적, 물적 자원을 갖춘 국제기구의 한 예이다. 앞으로 이러한 국제기구를 남북한 교류·협력 활성화, 그리고 통일을 대비한 통일비용을 줄이는 데 보다 더 적극적으로 활용하기 위해선 중·장기 대책을 마련해야 한다. 또한 최근 국제기구의 理事會나 事務局의 영향력이 커지고 있어 이러한 국제기구의 이사국 진출이나 한국인을 事務局에 진출시키는 방안도 적극 모색해 나가야 하리라 본다.

이제 한국은 분단을 전제로 한 경쟁위주의 정책으로부터 통일에 대비하는 정책으로 전환하는 방법을 강구해야 하며 국제기구에서도 북한을 경쟁국으로 보기보다는 동반자로 취급해야 할 것이다.

통일 이후 황폐된 북한의 경제를 다시 일으켜 남한과 함께 번영된 통일 한국의 경제를 이룩할 때까지는 많은 자본과 노력이

필요하다. 따라서 통일을 대비하여 북한의 개발과 발전을 위한 국제기구의 지원과 참여를 유도하는 노력이 절실히 요구된다. 따라서 모든 국제기구 및 단체들과 밀접하고 유기적인 협력관계를 수립하고 관계를 강화해야 하겠다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 김익수. 「두만강개발사업과 한반도」. 서울: 대외경제정책연구원, 1994.
- 김찬규. 「국제기구론」. 서울: 법문사, 1980.
- 남궁영. 「북한의 사회간접자본 실태분석」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 대외경제정책연구원 편. 「두만강지역개발사업(TRADP)에 대한 분야별 평가」. 서울: 대외경제정책연구원, 1994.
- 박영호·오재완. 「국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 한국개발연구원. 「북한의 합작투자유치희망 사업」. 서울: 한국개발연구원, 1992.
- 사회과학원 주체경제학연구소. 「경제사전(2)」. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회. 「황금의 삼각주: 나진·선봉 투자대상안내」. 1993.
- 외무부. 「외교백서」. 서울: 외무부, 1994.
- . 「국제기구편람」. 서울: 외무부, 1994.

- \_\_\_\_\_. 「두만강지역개발계획」. 서울: 외무부, 1993.
- 유니세프. 「유니세프 한국 40년」. 서울: 유니세프, 1994.
- 이도형·양성철. 「남북한 유엔시대의 새출발」. 서울: 자유평론사, 1992.
- 이한기. 「국제법강의」. 서울: 박영사, 1986.
- 한영구. 「유엔 공동가입 이후 남북한 관계재정립」. 서울: 외교안보연구원, 1992.
- 체신부. 「국제회의 참가복명서」. 서울: 체신부, 1984.
- \_\_\_\_\_. 「체신통계년감」. 서울: 체신부, 1988.
- 최종기. 「현대국제관계론」. 서울: 박영사, 1987.
- 통일원. 「두만강개발계획 추진현황」. 서울: 통일원, 1994.
- \_\_\_\_\_. 「남북합의서」. 서울: 통일원, 1994.
- Archer, Clive. *International Organizations*. London: George Allen & Unwin, 1983.
- Bennett, A. LeRoy. *International Organization*. 3rd ed. New Jersey; Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1984.
- Bull, Hedley and Adam Watson, eds. *The Expansion of International Society*. New York: Clarendon Press, 1984.
- Claude, Inis L, Jr. *Swords into Plowshares*. 4th ed. New York; Random House, 1971.
- Diehl, Paul F., ed. *The Politics of International*

- Organizations: Patterns and insights.* Chicago: Dorsey Press, 1989.
- Feld, W. J. and R. S. Jordan. *International Organizations: A Comparative Approach.* New York: Praeger, 1983.
- Grieco, Joseph. *Cooperation Among Nations.* New York: Cornell University Press, 1990.
- IAEA. *The Agency's Technical Co-operation Activities in 1989*, GC(XXXIV)/INF/280, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Technical Cooperation Project Schedules for 1991~92*, GOV/2481/Add.1, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Technical Cooperation Project Schedules for 1993~94*, GOV/2618/Add.1, 1992.
- \_\_\_\_\_. *The Agency's Technical Cooperation Activities in 1991*, GOV/2582, 1992.
- \_\_\_\_\_. *The Agency's Technical Cooperation Activities in 1992*, GOV/2651, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Industrial Application of Isotopes and Radiation Technology: Regional UNDP Project for Asia and Pacific*, Terminal Report, UNDP/IAEA: Vienna, 1992.
- Kegley, Charles W. & Wittkopf. *World Politics: Trend and Transformation.* London: Macmillan, 1989.
- Keohane. Robert O. *International Institutions and State*

- Power*. Boulder: Westview Press, 1989.
- Krasner, Stephen D., ed. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Oxford University. *World Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Reuter, Paul. *International Institutions*. London: Allen & Unwin, 1958.
- Rosenau, James. *The United Nations in a Turbulent World*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- Steele, David. *The Reform of the United Nations*. London: Errom Helm, 1987.
- Thomas, Vinod and Peter Stephens. *The Evolving Role of the World Bank: The East Asian Economic Miracle*. Washington, D.C.: The World Bank, 1995.
- U.N. *Image and Reality*. New York: United Nations, 1993.
- \_\_\_\_\_. *East-West Joint Venture Contracts*. New York: United Nations, 1989.
- UNFPA. *Report '93*. United Nations Population Fund, 1993.
- UNIDO. *Application of Computer-based Techniques to the Pattern-Making and Grading Operations at the Pyongyang Garment Design Institute*. Vienna:

UNIDO, 1991.

UPU. *Acts of the Universal Postal Union*. vol. 1, 2, 3, 4 revised at Hamburg in 1984 and annotated by the International Bureau of the Universal Postal Union, Berne, 1985.

\_\_\_\_\_. *Executive Council Documents*. Berne, 1988.

\_\_\_\_\_. *Documents of the Consultative Council for Postal Studies*. Berne, 1988.

\_\_\_\_\_. *Report on the Work of the Union*. Berne, 1988.

\_\_\_\_\_. *Union Postale 1/1988*. Berne, 1988.

## 2. 論 文

강성학. “제기구 연구경향과 유엔체제.” 「국제정치논총」, 제28집 2호. 1986.

강인수. “남북통신교류의 단계적 추진방안.”(남북한 통신·방송·우편교류 촉진에 관한 학술회의). 서울: 통신개발연구원, 1992.

김국진. “An Evolving Perspective of the U.N. Peace and Security System.” 국제평화연구소 편. 「유엔: 과거, 현재, 미래」. 서울: 경희대학교 출판국, 1986.

김상준. “The Role of the U.N.: A Reflection of the U.N. at

- Fourty.” 국제평화연구소 편. 「유엔: 과거, 현재, 미래」.  
서울: 경희대학교 출판국, 1986.
- 김성훈. “두만강 하구 삼각주 개발에 대한 동북아 각국의 대  
응전략과 남북한 경제협력.” 「두만강 자유무역지구 개  
발과 남북한경제협력에 관한 세미나 논문집」. 서울: 중  
앙대 동북아연구소, 1991.
- 김수용. “NEARDA의 무역현황과 발전전망.” 「두만강지역개발  
사무(TRADP)에 대한 분야별 평가」. 서울: 대외경제정  
책연구원, 1994.
- 김태홍. “두만강지역의 경제특구개발계획에 관한 고찰.” 「국제  
무역논총」, 제15호. 서울: 동국대학교 해외개발연구소,  
1992.
- 리유호. “동북아세아지역 나라들의 경제적 협조와 우리나라  
선봉지구 경제무역지대 개발에 대하여.” 장춘국제세미  
나 발표문. 1991. 12.
- 박치영. “유엔사무총장의 정치적 기능.” 「평화연구」, 제4권 제  
1호. 서울: 고려대학교 평화문제연구소, 1984.
- 연하청. “동북아 경제협력과 남북한 경제교류.” 「동북아 경제  
협력과 한반도에 관한 학술세미나 발표논문집」. 서울:  
한국동북아경제연구회, 1991.
- 오기평. “국제기구 연구시각의 변천에 관한 고찰.” 「국제정치  
논총」, 제28집 2호. 서울: 한국국제정치학회. 1988.

- 이서향. “국제기구 참여를 통한 남북한 신뢰증진방안 연구.”  
정책연구시리즈 91~20. 서울: 외교안보연구원, 1991.
- 이승훈. “자립적 민족경제의 ‘개방’: 북한경제지도이념의 변화  
와 전망.” 한국개발연구원. 「남북한 경제협력의 당면과  
제와 두만강지역 개발계획」(국제학술회의 발표논문).  
1992.
- 정석영. “TREDA의 경제성장과 산업구조 전망.” 「두만강지역  
개발사무(TRADP)에 대한 분야별 평가」. 서울: 대외경  
제정책연구원, 1994.
- Chung Jin-Young, “Internal Dynamics for Subregional  
Economic Cooperation: The Case of the Tumen River  
Area Development Project.” The Sejong Institute,  
August 4~5, 1994.
- Haas, Peter M. “Introduction: Epistemic Communities and  
International Policy Coordination.” *International  
Organization*, vol. 46 (Winter 1992).
- Keohane, Robert O. “Multilateralism: An Agenda for  
Reserach.” *Inernational Journal*, vol. 45 (Autumn  
1990).
- Kim, Taehyun, “The Tumen River Area Development  
Project and Peace and Cooperation in Northeast  
Asia.” The Sejong Institute, August 4~5, 1994.

- Krasner, Stephen D. "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier." *World Politics*, vol. 43 (April 1991).
- Lee Dong Hwi. "Korea's Changing Relations with its Neighbors: Implications for Regional Economic Integration." The Sejong Institute, August 4~5, 1994.
- Mark Valencia. "Involving the DPRK in Northeast Asia Regional Economic and Environmental Cooperation." Northeast Asia Peace and Security Network, January 1994.
- Morozov, Grigorii. "The Socialist Conception." *International Social Science Journal*, vol. 29, no. 1, 1977.
- Park Sung-Sang. "Domestic Preparation for TRADP." The Sejong Institute, August 4~5, 1994.
- Rockefeller Foundation. "Possible Areas of Cooperation with The Democratic People's Republic of Korea." An Asia Society Research Project, 1994.
- Ruggie, John G. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization*. vol. 46, no. 3 (Summer 1992).
- UNDP. "Draft Programme for Technical and Economic Cooperation for The Korean Peninsula." A report of

the UNDP, April 1994.

Wallace, M and D. Singer. "International Organization in the Global System." *International Organization*, vol. 24, no. 2 (1970).

Weiss, Thomas G. and Meryl A. Kessler. "Moscow's U.N. Policy." *Foreign Policy*, no. 79 (Summer 1990).

Yang, Un-Chul. "North Korea's Choice For Survival: Rajin-Sonbong Free Trade and Economic Zone Scheme." The Sejong Institute, August 4~5, 1994.

Yuan Shuren, Deqing Song and Chi Hsien Tuan. "Geographical Position and Resources Combination of Tumen River Economic Growth Trangle." The Sejong Institute, August 4~5, 1994.

### 3. 기타

「한겨레신문」.

*Korea Herald*.

## ◎發刊資料目錄 案內◎

## 〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係  
 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望  
 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望  
 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題  
 92-02 북한의 權力構造와 김일성 이후 政策方向 전망  
 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係  
 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策  
 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望  
 93-01 統一理念으로서의 民族主義  
 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題  
 93-03 中國의 改革·開放  
 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場  
 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢展望  
 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望  
 94-02 南北韓關係와 美國  
 94-03 예멘 統一의 問題點  
 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案  
 94-05 統一文化와 民族共同體 建設  
 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望

## 〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例

- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상 회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞秩序 豫測(I)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題 를 중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策

- 92-11 東北亞 經濟協力の 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究：統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案：社會·文化的 同質性 增大方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速화와 東北亞秩序：1990年代 東北亞 秩序 豫測(Ⅳ)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化：1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅲ)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究

- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍備統制方案 研究: 유럽 軍備統制條約의 示  
唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分  
析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 북한 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 主體思想의 內面化 實態

- 94-06 北韓의 社會間接資本 實態分析
- 94-07 金正日 리더쉽 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正일의 權力基盤 研究
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力增強이 韓半島安保에 미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制的 對南政策 方向과 南北關係 展望
- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部の 政勢認識: 對南觀·對外觀
- 94-17 北韓의 對外經濟 開放政策 現況과 展望
- 94-18 北韓 住民의 價値意識 變化研究
- 94-19 1994年 統一問題 國民輿論調查 結果
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議과 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價値意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의 비  
교연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의 變  
화와 關聯
- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化  
對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究

- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策
- 94-33 統一韓國의 政治理念
- 94-35 統一韓國의 經濟體制
- 94-36 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力 增大方案 研究

#### 〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢  
및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢  
및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影  
響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島  
安保에 미치는 影響

- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러 關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法律制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993. 1~6)
- 93-04 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC) 會議를 계기로 본 亞·太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議 結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策-北韓 核問題와 美·北 關係改善을 中心으로

- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망-외자유치 관련법 제정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓 核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日 韓·中 頂上會談 結果 分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994. 1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第9期 第7次會議 結果 分析
- 94-10 韓·日關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로
- 94-11 脫北者 發生 背景 分析
- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994. 4. ~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994. 7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析和 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 金正日政權의 變化展望
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望

〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1~1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1~1991. 9. 30)

- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1~1991. 12. 31)  
 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1~1992. 3. 31)  
 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1~1992. 6. 30)  
 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1~1992. 9. 30)  
 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1~1992. 12. 31)  
 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1~1993. 3. 31)  
 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1~1993. 6. 30)  
 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1~1993. 9. 30)  
 93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1~1993. 12. 31)  
 94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1~1994. 3. 31)  
 94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1~1994. 6. 30)  
 94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1~1994. 9. 30)  
 94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1~1994. 12. 31)

〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992  
 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993  
 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994  
 94-01 北韓 核問題斗 南北關係  
 94-02 統一環境斗 南北韓 關係: 1994~1995

〈論叢〉

- 統一研究論叢 創刊號(1992. 6)  
 統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)  
 統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)  
 統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

---

國際機構를 통한 南北韓  
交流·協力 增大方案 研究

研究報告書 94-36

---

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 232-5341

印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956

印刷日 1994년 12월 일

發行日 1994년 12월 일

---