

북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안 모색

경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-15-04

# 북한개발지원을 위한 국제협력 방안

장형수 · 김석진 · 송정호

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 한양대학교 · 우리민족서로돕기운동

## 북한개발지원을 위한 국제협력 방안

인 쇄 2009년 12월

발 행 2009년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4.19길 275) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)

인 쇄 처 양동문화사

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한개발지원을 위한 국제협력 방안 / 장형수, 김석진, 송정호 [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 09-15-04)  
참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-525-9 93340 : ₩10,000

국제 개발 원조[國際開發援助]

대북 지원[對北支援]

개발 원조[開發援助]

322.83-KDC4

338.91-DDC21

CIP2009004204

## “북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
09-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색(총괄보고서)	통일연구원
09-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	통일연구원
09-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	통일연구원
09-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	한양대학교
09-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	우리민족서로돕기운동
09-15-06	지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법	한국행정연구원

### 2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	임 강 태 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)	박 형 중 선임연구위원 김 정 수 초청연구위원 장 형 수 교수(한양대학교) 이 종 무 소장(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터) 양 현 모 수석연구위원(한국행정연구원) 권 영 경 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원	임 을 출 연구교수(경남대학교) 김 수 압 연구위원 강 동 완 책임연구위원
	통일연구원	김 정 수 초청연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 조 원 교수(중앙대학교) 조 한 범 선임연구위원 김 규 룬 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원
	한양대학교	장 형 수 교수	김 석 진 연구위원(산업연구원) 송 정 호 교수(우석대학교)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장	최 철 영 교수(대구대학교) 박 정 란 선임연구위원(서울대학교 통일평화연구소)
	한국행정연구원	양 현 모 선임연구위원	임 병 연 초청연구위원



# 목차

C o n t e n t s

## 북한개발지원을 위한 국제협력 방안

장형수, 김석진, 송정호

### 제 1 장 들어가며: 국제협력의 중요성

- 01 그랜드 바겐(일괄타결)의 실행방안 마련의 필요성 2
- 02 북한 개발지원에 있어서 국제협력의 중요성 3
- 03 연구의 초점 6

### 제 2 장 북한개발지원 재원조달을 위한 국제협력

- 01 국제금융기구의 자금지원
  - 가. 국제금융기구의 자금지원 개요 8
  - 나. 국제금융기구의 향후 대북 자금지원 전망 11
- 02 양자간 공적개발원조
  - 가. 주요 양자간 공적개발원조기관의 자금지원 13
  - 나. 양자간 공적개발원조기관의 향후 대북 자금지원 전망 18
- 03 국제민간자본
  - 가. 국제민간자본 유입의 전제조건 23
  - 나. 프로젝트 파이낸스와 민관 협력(PPP) 24
  - 다. 국제민간자본 유치를 위한 국제 금융기구의 협조용자 27
- 04 신탁기금(Trust Fund) 조성
  - 가. 신탁기금 개요 및 종류 28
  - 나. 신탁기금의 설립 30
  - 다. 신탁기금의 활용: 특별신탁기금 지원 사례 31
- 05 외채재조정을 통한 신규 해외자금의 유입 촉진
  - 가. 외채재조정 메커니즘 34
  - 나. 북한 외채 개요 40
  - 다. 북한에 대한 적용 가능성 분석 44

06 북한 개발지원 재원조달 전망	가. 국제공적부문의 개발자금	47
	나. 국제민간부문의 개발자금	48
	다. 종합 평가	49

### 제 3장 **북한개발지원 원조조정을 위한 국제협력**

01 원조조정(Aid Coordination)의 일반론	가. 원조조정 필요성	52
	나. 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언에서의 조화(harmonization)	54
	다. 프로그램기반 접근방식(PBA)의 활용	57
02 원조조정 메커니즘	가. 원조조정그룹 개요	59
	나. 협의그룹(Consultative Group)의 운영 절차	61
	다. 원탁회의(Roundtable)의 운영 절차	62
03 남북한 관련 원조조정 사례	라. 원조조정 메커니즘의 진화	63
	가. 협의그룹(CG) 운영 사례: 대한국제경제협의체(IECOK)	64
	나. 원탁회의(RT) 운영 사례: 북한의 농업 재건 및 환경보호 프로그램(AREP)	66
	다. 한반도에너지개발기구(KEDO) 운영 사례	69
	라. 북한 개발지원에 대한 시사점	73

### 제 4장 **국제사회의 체제전환국 지원 사례와 시사점**

01 북한의 개발방향에 대한 국제사회의 기본 시각	가. 국제사회의 저소득 체제전환국 지원 개관	76
	나. 저소득 체제전환국의 개혁과제	80

02 저소득 체제전환국의 재원조달: 주요 국가 사례	가. 정치·경제 상황 및 원조 수혜 현황 개관 83
	나. 국제기구에 의한 다자간 지원 94
	다. 선진국 정부에 의한 양자간 지원 103
03 저소득 체제전환국에 대한 원조조정: 주요 국가 사례	가. 수혜국과 공여자간 협력 110
	나. 원조 공여자간 협력 115
04 북한 개발자원에 대한 시사점	120

## 제 5장 급변사태 시 대북지원을 위한 국제협력

01 급변사태의 개념과 국제협력의 중요성	가. 급변사태의 개념 124
	나. 급변사태 발생 시 국제협력의 중요성 128
02 급변사태 시 국제협력 메커니즘	가. 긴급구조 메커니즘 135
	나. 긴급재건 메커니즘 147
03 급변사태 시 국제협력 방안	가. 북한 원조국회의 창설 159
	나. 북한 특별신탁기금 설립 159

## 제 6장 국제협력 방안

01 북한에 적용하는 경우의 문제점에 대한 검토	164
02 향후 5년간(2010~2014년) 중점 추진과제 및 추진방안	가. 對북한 지식전수 및 북한의 개발역량 강화를 위한 국제협력과 가칭 '북한 기술지원신탁기금' 조성 165
	나. 북한의 국제금융기구 가입 지원 168
	다. 가칭 '북한신탁기금' 조성과 가칭 '북한개발지원그룹' 설립 172

**제 7장** *마치며: 북한 개발지원과 국제협력을 위한 국내역량 강화 / 183*

---

**참고문헌** / 187

---

**최근 발간자료 안내** / 197

---

〈표 II-1〉 세계은행 지원대상국 분류(2007년 7월 기준)	10
〈표 II-2〉 프로젝트 파이낸스(PF)와 민간협력(PPP) 시장의 성장	26
〈표 II-3〉 북한의 채권자별 외채현황(1989년 말 집계가능 외채 기준)	41
〈표 II-4〉 향후 10년간 북한의 국제협력자금 조성 전망	49
〈표 III-1〉 원조효과성 원칙에 적용된 프로그램기반 접근방식	58
〈표 IV-1〉 OECD DAC 원조 대상국 리스트 중 체제전환국(2003년 기준)	78
〈표 IV-2〉 저소득 체제전환국의 1인당 원조 수혜액 및 기타 지표 비교	78
〈표 IV-3〉 구사회주의국의 체제전환을 위한 개혁·개방 과제	81
〈표 IV-4〉 ‘성장과 발전 위원회’가 제시한 개발도상국의 정책과제	82
〈표 IV-5〉 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 1인당 GDP 추이	85
〈표 IV-6〉 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 인간개발 관련 주요 지표	85
〈표 IV-7〉 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라 원조 수혜 현황 비교	87
〈표 IV-8〉 베트남 원조 수혜 현황	88
〈표 IV-9〉 우즈베키스탄 원조 수혜 현황	90
〈표 IV-10〉 앙골라 원조 수혜 현황	92
〈표 IV-11〉 주요 국제기구의 베트남 원조 공여액	96
〈표 IV-12〉 주요 국제기구의 우즈베키스탄 원조 공여액	99
〈표 IV-13〉 우즈베키스탄에 대한 국제금융기구의 비양허성 차관 공여 실적	100
〈표 IV-14〉 주요 국제기구의 앙골라 원조 공여액	102
〈표 IV-15〉 주요 선진국 정부의 베트남 원조 공여액	104
〈표 IV-16〉 주요 선진국 정부의 우즈베키스탄 원조 공여액	107
〈표 IV-17〉 주요 선진국 정부의 앙골라 원조 공여액	109
〈표 V-1〉 분쟁국가에서 외부행위자의 역할	130
〈표 V-2〉 국가지원전략(CAS)에 대한 차별화된 접근법	155

〈그림 III-1〉 원조공여기관 증가 추세	53
〈그림 III-2〉 총 원조사업 건수 및 상위 10대 수원국 앞 사업승인 건수	53
〈그림 IV-1〉 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 경제성장률 추이	86
〈그림 IV-2〉 국제사회의 대베트남 원조 부문별 비중(2002~2007년)	89
〈그림 IV-3〉 국제사회의 우즈베키스탄 원조 부문별 비중(2002~2007년)	91
〈그림 IV-4〉 국제사회의 앙골라 원조 부문별 비중(2002~2007년)	93
〈그림 V-1〉 구호, 복구, 개발의 단계	136
〈그림 V-2〉 기관합동 기획 도구 및 수단	138
〈그림 V-3〉 합동호소과정	144
〈그림 V-4〉 초기복구의 기획 과정	147

# 제1장

## 서론



# 제1장

## 들어가며: 국제협력의 중요성

### 1. 그랜드 바겐(일괄타결)의 실행방안 마련의 필요성

북한이 핵문제를 해결하려는 의지를 천명하고 6자회담에서 핵폐기의 구체적인 일정에 합의한 후 실제로 핵폐기 단계를 시작하게 되면 이명박 정부는 북한에 대해 본격적인 경제지원을 시행할 전망이다. 현 정부는 지난 정부들보다 북한문제 해결을 위해 국제협력에 중점을 두고 있으며, 정부의 『비핵·개방·3000』에는 북한이 핵폐기와 개방에 나서는 경우 대북 국제협력자금<sup>1)</sup> 400억 달러를 조성하는 계획이 5대 주요 분야의 하나로 포함되어 있다. 국제협력자금 400억 달러를 조성하기 위해서 『비핵·개방·3000』에서는 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구로부터 차관 도입과 남북협력기금의 활용, 해외직접투자 유치·협력 등 일반적인 방안만을 제시하고 있다.

정부의 『비핵·개방·3000』은 이명박 대통령의 그랜드 바겐(일괄타결) 구상으로 발전하였다. 그랜드 바겐은 그동안 북핵 프로그램의 일부분에 대한 부분적·단계적 접근을 시도함으로써 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 온 과거 북핵 협상 과정에 대한 반성에서 출발하여, 북한의 비가역적 핵폐기를 확실히 하는 북핵문제의 근본적 해결방안으로 제시되었다. 이는 대화와 압박을 포괄하는 통합적인 접근으로서 향후 5자간 긴밀한 협의를 통해 구체적인 내용이 확정될 예정이라고 한다.

그랜드 바겐(일괄타결)에는 북한의 핵폐기에 대한 안전보장 등 정치·안보적 보상과 함께 북한 경제재건에 필요한 경제적 지원이 포함될 것이 확실하다. 그랜드 바겐의 경제적 지원의 실행을 위해서는 재원조달이 핵심 요소

1) 국제협력자금의 종류는 국제공적부문과 국제민간부문으로 구분할 수 있으며, 국제공적부문은 ① 국제금융기구와 ② 기타 국제기구(UN기구, EC 등) 등 다자간 자금과 ③ 일본의 북·일수교자금 등과 ④ 기타 국가의 양자간 공적개발원조(ODA) 자금으로 구분된다. 국제민간부문의 자금은 ⑤ 국제민간투자자와 ⑥ 상업차관으로 구분할 수 있다. 남한의 자금은 ⑦ 남북교류협력기금 등 정부의 지원자금과 ⑧ 민간의 직접투자 및 상업차관으로 구분 가능하다.

중 하나가 될 것이다. 그런데 국제협력자금은 조성하려고 하면 당장 이루어지는 그런 종류의 사안이 아니므로 그 실현 가능성을 높이기 위해서는 구체적인 사전 계획 하에 단계별로 사업 추진 전략 및 실현방안을 도출할 필요가 있다. 무엇보다도 먼저 국제협력자금 조성을 가능하게 해줄 국제적 여건 조성이 필요하다. 이를 위해서 북한의 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구 가입 및 양허성 자금도입 지원 방안, 그랜드 바겐의 재원조달을 위한 가칭 ‘북한신탁기금’ 설립 방안 등이 검토되어야 한다.

그랜드 바겐을 선도적으로 제창한 이명박 정부는 그랜드 바겐의 필수 요소인 대북 경제지원도 주도적으로 실행하기 위한 구체적인 방안을 조속히 마련하여야 할 것이다. 이명박 정부도 북한이 핵을 포기하면 본격적인 경제지원을 통하여 북한의 국민소득을 10년 안에 3,000달러로 만들어주겠다고 지속적으로 북한에 메시지를 보내고 있다. 대북 경제지원의 재원조달에는 우리가 가장 많은 기여를 하게 될 것이다. 과연 재정적 기여에 상응하는 주도적 역할이 가능할 것인가? 구체적인 핵폐기 일정에 합의한 북한에 대한 개발지원을 우리가 주도적으로 이끌어가기 위해서는 한국을 비롯한 대북 경제지원 국가간 원조조정과 북한 당국과의 정책협의를 수행하는 다자간 국제협력체의 설립 등이 검토되어야 우리의 선도적 역할이 유지될 수 있을 것이다.

## 2. 북한 개발지원에 있어서 국제협력의 중요성

북한 개발지원 논의는 대부분 ‘남한과 북한’이라는 틀을 중심으로 진행되어 왔고, ‘국제협력’이라는 틀은 과소평가되어 왔다. 북한문제 해결에 있어서 ‘민족공조’ 대 ‘국제공조’의 양자간 대결구도 하에서는 ‘국제’를 언급하면 ‘민족’을 경시하는 것처럼 오인된 측면도 있었다. 그래서 아직 북한 개발지원 관련 국제협력에 대한 연구가 많지 않다.<sup>2)</sup>

이제 북한 핵문제가 해결되는 과정에서 국제협력 이슈가 본격적으로 등장하게 될 것이다. 북한이 핵문제를 해결하려는 의지를 재확인하고 구체적인

2) 국제협력의 관점에서 남북경협을 분석한 논문인 장형수, “국제규범에 비추어 본 남북경협,” 『통일경제』, 2008년 봄호 (현대경제연구원, 2008)를 참조하였다.

핵폐기 단계를 시작하게 되면 이명박 정부는 북한에 대해 본격적인 경제지원을 시행할 전망이다. 현 정부는 지난 정부들보다 북한문제 해결을 위해 국제협력에 중점을 두고 있으며, 정부의 『비핵·개방 3000』에는 북한이 핵폐기와 개방에 나서는 경우 대북 국제협력자금 400억 달러를 조성하는 계획이 5대 주요 분야의 하나로 포함되어 있다. 북한도 국제사회의 대북제재의 해제와 개발지원 재원 확보를 위해서 국제협력을 강화하려고 할 것이다.

그런데 ‘남한과 북한’이라는 틀과 ‘국제협력’이라는 틀은 어떻게 다른가? 다시 말하면 국제사회에서 통용되는 국제적인 기준을 적용하기 어려운 ‘남북관계의 특수성’이란 같은 민족이라는 것 외에 어떤 것들이 있는가? 북한은 특수한가?

북한은 사회주의 계획경제에서 시장경제체제로 ‘전환’하지 않은 아마도 유일한 국가일 것이다. 동시에 북한은 저개발 빈곤국으로서 체제전환(transition)과 개발(development)의 문제에 동시에 직면한 국가이다. 또한 정치 측면에서 최악의 독재국가의 하나임에 틀림없을 것이다. 북한은 참으로 특이한 국가이다.

그러나 체제전환, 저개발, 독재의 3가지 측면을 모두 가지고 있던 국가들은 적지 않다. 우즈베키스탄, 투르크메니스탄 등 구소련에서 독립한 중앙아시아 국가들 중 상당수는 물론이고 에티오피아 등 구소련의 재정지원으로 사회주의체제를 상당기간 시행하였다가 그 후 체제전환을 시도하고 있는 구소련 영향권 아프리카 국가들, 그리고 쿠바 등 전세계에 20여 개국이나 된다. 체제전환, 저개발, 독재의 성격을 모두 가지고 있다고 해서 특수한 국가는 아닌 것이다.

‘남북관계의 특수성’ 혹은 ‘북한의 특수성’은 오히려 ‘남한과 북한의 존재’에서 찾을 수 있을 것이다. 고르바초프 치하의 구소련에서 개혁·개방 바람이 몰아치던 1980년대 중반의 베트남에서 베트남식 개혁·개방 정책인 도이모이(Doi Moi)가 출현할 수 있었던 것은 아마도 남한과 같은 두려운 존재가 주변에 없었기 때문이었을 것이다. 남한의 정책 결정에서도 ‘북한의 존재’가 일정한 영향을 미치게 된다. 그런데 북한의 중요 정책 결정에서는 아마도 ‘남한의 존재’는 결코 간과할 수 없는 요인일 것이다.

이러한 ‘남북관계의 특수성’은 대북 개발지원을 위한 국제협력의 필요성을

반증하고 있다. 북한이 남한을 경계하고 있기 때문에 남한이 전면에서 나서서 형태의 대북 개발지원 메커니즘은 최소한 공개적으로는 북한에게는 수용이 불가할 것이다. 1994년 10월 북미간 제네바합의의 결과로 북한에 경수로 2기를 건설해주기 위해 탄생된 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경험이 ‘북한의 특수성’에 대한 생생하고도 풍부한 사례를 제시해주고 있다. 북한은 미국과 핵문제, 경수로 건설과 같은 모든 중요한 대화를 하면서 남한은 경수로건설자금이나 대라는 식의 입장을 강경하게 주장하였다.

한편 북한 입장에서는 남한만큼은 아니지만 중국과의 경제협력관계도 너무 밀접하게 진행되는 것은 바라지 않을 것이다. 중국 경제로의 종속은 북한 당국의 악몽이므로 북한은 북·중 경제관계의 진전도 내부적으로는 일정한 한계를 설정하고 대응할 가능성이 다대하다. 북한 입장에서는 미국, 일본, EU, 러시아, 호주, 캐나다 등과의 관계 확대를 통해서 남한과 중국으로부터의 영향력 확대를 제약하는 것이 필요할 것이다. 우리 입장에서는 대북 개발지원과 같은 분야에서 북한의 대남 ‘울렁증’에 정면으로 대응하는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않을 것이다. 여기에 국제협력의 중요성이 있는 것이다.

한편 북한 핵문제가 해결 국면에 들어서면 6자회담 참가국을 비롯한 여타 국가들도 대북 영향력 확대를 추구할 것이다. 우리는 북한 개발지원에서 국제협력을 어떤 방식으로 추진할 것인가에 대해서도 명확한 방침을 세워둘 필요가 있다. 북핵 폐기협상이 타결되어 북한의 대외관계가 정상화될 경우 대북 개발지원에 참여하는 국가와 기관의 수는 크게 늘어날 것으로 예상된다. 일본은 북·일 수교와 함께 식민통치에 대한 배상금 성격까지 고려하여 북한에 대한 공적개발지원(ODA)을 대규모로 실시할 가능성이 높다. 6자회담 참가국인 중국과 미국, 러시아는 물론이고 EU, 호주, 캐나다 등 여타 선진국의 경제지원도 확대될 가능성이 높다. UN 및 관련 국제기구, 그리고 국제 개발지원의 리더인 세계은행이나 아시아개발은행, IMF 등 국제금융기구, 그밖에 국내외 NGO의 활동도 활발해질 것이다. 이런 다양한 파트너들이 참여하게 될 경우에 대비해 우리 정부는 이들과의 국제협력에서 주도적 역할을 수행할 준비를 갖춰야 할 것이다.

### 3. 연구의 초점

북한 개발지원을 위한 국제협력 분야는 정치·경제·사회문화 등에 걸쳐 다양하다. 본 연구는 그 중에서 북한 개발지원을 위한 재원조달과 원조조정 에 초점을 맞추고 있다. 북한 개발지원을 위해서는 현실적으로 재원을 어떻게 조달하느냐가 개발지원의 내용과 규모를 결정하는 중요한 요인이기 때문이다. 북한 개발지원을 위한 원조조정은 조달된 재원을 효율적으로 배분하는 역할을 함과 동시에 원조공여국과 북한과의 소통 역할도 하게 된다.

또한 본 연구는 국제사회의 체제전환국 지원 사례연구도 시행한다. 대표적인 체제전환국인 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 재원조달 및 원조조정 사례연구를 통하여 성공적인 개발지원을 위한 조건을 정리하고 북한에 대한 시사점을 찾아내고자 한다.

북한 개발지원을 위한 재원조달과 원조조정 이슈는 북한에 소위 급변사태가 발생했을 때는 더욱 더 중요해진다. 본 연구는 북한의 급변사태시 긴급구호 메커니즘 및 긴급재건 메커니즘을 살펴보고, 북한에 적용할 국제협력방안을 제시해보고자 한다.

북한 개발지원을 위한 재원조달과 원조조정 이슈는 2008년 협동연구에서도 부분적으로 다루어졌다. 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구와 UN개발그룹 등 다자간 개발기구의 체계 및 활동에 대한 연구와 함께 미국, 일본, 중국 등 주요 대북한 양자간 지원 가능 국가의 공적개발원조기관에 대한 연구가 이루어졌었다. 이번 협동연구에서는 작년에 수행한 연구를 더욱 발전시켜 향후 5년간 북한 개발지원을 위한 단계별 국제협력방안을 도출해보고자 한다.

# 제 2 장

## 북한 개발지원 재원 조달을 위한 국제 협력



## 제2장

# 북한 개발지원 재원조달을 위한 국제협력

북한 개발지원을 위해 북한에 유입될 수 있는 재원의 종류는 국제공적자금과 국제민간자금으로 구분한다. 한국의 공적·민간부문의 자금은 북한 개발 지원에 큰 역할을 할 것이지만 국제협력에 초점을 맞추기 위해서 편의상 논의에서 제외하기로 한다. 국제공적자금은 국제금융기구와 기타 국제기구(UN기구, EC 등)의 다자간 자금지원과 일본의 북·일 수교자금 등과 같은 양자간 공적개발원조(ODA) 자금으로 구분할 수 있다. 국제민간부문의 자금은 국제민간투자자와 상업차관으로 구분할 수 있다. 북한이 상업차관을 다시 본격적으로 도입하기 위해서는 채무불이행 상태인 북한 외채문제의 해결이 필요하다.

### 1. 국제금융기구의 자금지원

#### 가. 국제금융기구의 자금지원 개요<sup>3)</sup>

북한은 아직 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구에 가입하지 못하고 있다. 이들 국제금융기구는 빈곤 개발도상국에 개발금융과 무상지원을 제공하는 한편 기술지원도 공여하고 있다. 북한의 개발지원에 필수적인 요인인 국제금융체제 편입에 성공하기 위해서는 이들 국제금융기구에 가입하고 협조적인 관계를 유지하는 것이 첫 단계이다.<sup>4)</sup>

3) 이 부분은 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 제1호 (통일연구원, 2008)의 내용을 주로 정리하였다.

4) 북한과 국제금융기구에 관계되는 자세한 설명과 우리 정부의 정책 방향에 대해서는 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』, 2008년 봄호 (한국수출입은행, 2008); 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, 경제인문사회연구회 협동연구 08-08-06 (통일연구원, 2008)을 참조하십시오.

### (1) 국제통화기금(IMF)의 개발지원 용자제도

IMF는 최빈개도국들의 구조개혁을 위해서 장기·저리의 개발 자금을 제공하는 양허성 용자제도로서 빈곤감축 및 성장지원용자제도(PRGF)를 운영하고 있다. PRGF의 재원은 미국, 일본 등 선진국과 한국을 비롯한 신흥공업국으로부터의 출연을 받아 PRGF 신탁기금(Trust Fund)에 의해 관리되고 있다. PRGF의 양허성 자금지원을 수혜할 수 있는 대상국은 2003년 기준으로 1인당 GNP가 895달러 이하인 극빈회원국 중 빈곤감축전략문서(PRSP)를 바탕으로 한 3년간의 중기형 구조조정 프로그램을 성실히 수행할 수 있는 국가이다. PRGF 자금의 용자금리는 연 0.5% 정도이며, 상환기간은 사례별로 5년 6개월에서 10년이며 6개월마다 분할 상환된다.

### (2) 세계은행(World Bank)의 개발지원 용자제도

세계은행은 중소득국에 대한 개발금융이 중심이 되는 국제부흥개발은행(IBRD)과 최빈국에 대한 양허성 자금지원이 목적인 국제개발협회(IDA)로 구성된다. IBRD는 1인당 GNI가 2005년 기준 6,055달러 이하인 중소득 개도국을 위주로 지원하고 있는 반면, IDA는 2005년 기준 1인당 GNI가 1,025달러 이하의 저소득 개도국이 지원 대상이다. IBRD는 중소득국에 대한 개발금융이 주업무이므로 기본적으로 시장금리에 입각한 변동금리로 지원하게 된다. 이에 반해서 자금상환능력이 떨어지는 빈곤국 또는 최빈국에 대한 지원이 목적인 IDA는 자금지원조건이 무이자 또는 무상지원이다. IBRD는 6개월물 Libor에 IBRD의 자금조달비용을 감안하여 산정한 스프레드(spread)를 가산하여 매 6개월마다 용자금리를 재산정한다. IDA는 무이자 차관 공여의 경우는 연 0.75%의 취급수수료(service charge)를 부과하며, 미인출잔액에 대해서는 0.2~0.5%의 약정수수료(commitment fee)를 부과한다. IDA는 무이자 차관 외에도 무상지원제도를 도입하였는데, 전체 자금지원 중에서 무상지원의 비중이 20%에 육박하고 있다.

<표 II-1> 세계은행 지원대상국 분류(2007년 7월 기준)

그룹	특성	설 명
IBRD-only 국가	IBRD 자금만 수혜 가능	1인당 GNI(2005년 기준)가 1,025~6,055달러인 국가로서 신용도가 높아 국제금융시장에서 자금차입이 어느 정도 가능한 국가(64개국)
Blend 국가	IBRD와 IDA 자금 둘 다 수혜가능	1인당 GNI가 1,025달러 이하이지만 신용도가 높아 IBRD 자금 이용도 가능한 국가. 인도, 인도네시아 등이 대표적인 국가(15개국)
IDA-only 국가	IDA 자금만 수혜 가능	1인당 GNI가 1,025달러 이하이고 신용도도 낮아 국제금융시장에서 자금차입이 불가능한 국가. 다만 일부 소규모 도서국가나 대규모 구조조정 중에 있어 IBRD 자금수혜가 불가능한 국가에는 예외를 인정(66개국)

주: IBRD-only 국가에 대해서는 IBRD가, IDA-only 국가에 대해서는 IDA가 제한 없이 지원할 수 있으며 Blend 국가에 대해서는 IBRD와 IDA가 동시 지원 가능함.  
 자료: 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로”, 『통일정책연구』, 제17권 제1호 (통일연구원, 2008).

세계은행 차관의 상환기간은 IDA가 양허성 차관을 공여하므로 IBRD에 비해 훨씬 장기이다. IBRD 차관의 상환기간은 수원국의 1인당 GNI 수준에 따라 15~20년(거치기간 3~5년 포함)이다. IDA는 1인당 GNI가 1,025달러 이하이고 신용도도 낮아 국제금융시장에서 자금차입이 불가능한 회원국인 IDA-only 국가의 경우에는 40년의 상환기간(거치기간 10년 포함), 1인당 GNI가 1,025달러 이하이지만 신용도가 높아 IBRD 자금 이용도 가능한 회원국인 Blend 국가에는 35년(거치기간 10년 포함)의 상환기간을 적용하고 있다. 2007년 7월 1일 현재 15개의 Blend 국가를 포함할 경우 IBRD의 지원대상국은 최대 79개국, IDA는 최대 81개국에 달한다.

### (3) 아시아개발은행(ADB)의 개발지원 용자제도

아시아개발은행(ADB)의 개발지원 용자자금은 일반재원(OCR)과 아시아 개발기금(ADF: Asian Development Fund)으로 조달된다. 일반재원(OCR)은 역내 중소득 개발도상국의 개발사업에 대한 자금지원에 충당하기 위한 것으로 세계은행의 IBRD 용자조건과 비슷하다. 아시아개발기금(ADF)은 역

내 최빈국에 대한 양허성 자금지원에 사용되며, 세계은행의 IDA 자금지원과 비슷한 성격이다. ADF의 용자대상국은 1인당 소득수준과 채무상환능력에 따라 결정되는데, 2004년 기준으로 1인당 소득이 400달러 이하인 국가는 모두 'ADF-only 국가'로 편입되어 ADF 용자만 받을 수 있다. 한편 1인당 소득은 400달러 이상이지만 채무상환능력이 현저히 낮은 인구 5,000만 명 이하인 국가는 'Blend 국가'로 지정되어 OCR 용자와 ADF 용자를 동시에 수혜하는 것이 가능하다.<sup>5)</sup> ADF의 양허성 용자조건은 프로젝트 용자의 경우 상환기간은 거치기간 8년 포함하여 32년이며, 거치기간 동안에는 연 1%의 수수료를 부과하고 나머지 상환기간에는 연 1.5%의 수수료를 부과한다. 프로그램 용자의 경우에는 상환기간이 24년이며 나머지 조건은 프로젝트 용자와 동일하다.

## 나. 국제금융기구의 향후 대북 자금지원 전망<sup>6)</sup>

북한이 국제금융기구에 가입 후 수혜가능한 양허성 자금지원의 규모는 다양한 변수에 의해 결정될 것이나 여기에서 대략적인 윤곽을 산정해보고자 한다.

국제통화기금(IMF)의 빈곤감축 및 성장지원용자제도(PRGF)의 자금 수혜 여부 및 자금지원 규모 결정에는 회원국의 주요 경제통계 제출, IMF 협정문 4조에 의한 정책협약의 결과, 빈곤감축을 위한 IMF 구조개혁 프로그램 수행 여부 등이 영향을 미치게 된다. 한편 저개발국에 양허성 자금을 지원하는 국제금융기구인 세계은행의 국제개발협회(IDA)와 아시아개발은행의 아시아개발기금(ADF)이 공여하는 양허성 자금은 실적기준배분제도(PBA)에 의거하여 분배된다. 1990년대에는 1인당 소득이 낮거나 인구가 많은 수원국이 IDA나 ADF의 양허성 자금지원 수혜액이 많았다. 그런데 PBA에 따르면 국제금융기구가 평가하는 실적평가등급이 높은 수원국이 더 많은 양허성 자금지원을 수혜할 수 있는 구조이다. 실적평가 항목별 비중은 경제운용,

5) 2007년 8월 현재 태평양 도서국가를 제외한 ADF 적격국중 ADF-only 국가는 캄보디아, 키르기스스탄, 라오스, 네팔, 타지키스탄, 부탄, 몰디브, 몽골 등 8개국이고, Blend 국가는 아르메니아, 아제르바이잔, 스리랑카, 우즈베키스탄, 방글라데시, 파키스탄, 베트남 등 7개국이다. 장형수, "북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로," 『통일정책연구』, 제17권 제1호 (통일연구원, 2008)를 참조하십시오.

6) 이 부분은 장형수, "북한 개발지원을 위한 국제협력 방향" (통일연구원, 2008)의 내용을 업데이트하였다.

구조조정, 환경 등 정책·제도 운영 실적이 80%(IDA)에서 85%(ADB)에 달하고 있는 등 국제금융기구와의 협력 정도가 실제 양허성 자금지원액에 큰 영향을 미치게 되는 것이다.<sup>7)</sup>

북한의 경우 1인당 소득, 채무상환능력 등이 너무 낮아서 세계은행에 가입한다 해도 당분간은 IDA 자금지원만 받을 수 있는 'IDA-only 국가'로 편입될 것으로 예상되므로 IBRD의 자금지원은 상당한 시간이 흘러야 받을 수 있을 것이다.<sup>8)</sup> IDA가 한 국가에 연간 공여가능한 양허성 자금지원의 최대치는 북한의 인구가 2,300만 명인 경우 북한이 IDA로부터 공여받을 수 있는 최대액은 4억 6,500만 달러(1인당 20달러 한도)이다. 그러나 IDA 양허성 재원 배분을 결정하는 가장 중요한 변수인 실적평가점수가 높지 않다면, 실제로 IDA로부터 공여받는 자금지원액은 연간 최대치에 훨씬 못 미치는 5,000만~2억 달러(1인당 약 2~8달러)를 넘기 힘들 것이다.

북한의 1인당 소득과 과거의 채무불이행 경력 등 열악한 채무상환능력을 감안하면 북한은 아시아개발은행(ADB) 가입 시 상업베이스에 바탕을 둔 일반재원(OCR)에 의한 개발자금지원은 받기 힘들 것이고, ADB의 양허성 자금지원 창구인 아시아개발기금(ADF)의 자금지원만 받을 수 있는 'ADF-only 국가'가 될 가능성이 높다. 하지만 아시아개발기금(ADF)은 재원이 많지 않아서 IDA 만큼의 지원을 할 수 없는 한계를 가지고 있다. 일례로 2007년 기준으로 베트남은 세계은행에서는 'IDA-only 국가'이지만 ADB에서는 ADF와 OCR 용자를 모두 수혜할 수 있는 'Blend 국가'이다. 최근 ADF 자금 지원을 가장 많이 받은 5개국(방글라데시, 베트남, 파키스탄, 아프가니스탄, 스리랑카)의 수혜액도 연간 최대 3억 달러를 넘지 못하였다. 이들 국가들이 북한보다 대부분 인구도 많은 국가들인 것을 감안하여 북한에 대한 ADF 자금지원액 범위를 추정하면, ADF의 연간 대북 지원액은 3,000만~1억 달러 정도를 넘지 않을 것으로 전망된다.

7) 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발지구의 체계 및 활동』, 경제인문사회연구회 협동연구 08-08-06 (통일연구원, 2008)에 자세한 내용이 나와 있으니 참조하기 바란다.

8) 계획경제에서 시장경제로 성공적으로 전환하였다고 평가받는 베트남, 몽골도 2007년 현재 IBRD 자금지원을 받을 수 없는 'IDA-only 국가'이다. 한국도 1955년에 IBRD에 가입하였지만 소득수준이 향상되고 국가신인도가 향상된 1966년이 되어야 IBRD의 상업베이스 용자를 도입할 수 있었다. 그 이전에는 1962년부터 세계은행의 IDA로부터 양허성 자금지원을 받고 있었다. 장형수, "북한 개발지원을 위한 국제협력 방향" (2008)을 참조하시오.

IMF의 양허성 자금지원제도인 빈곤감축 성장지원용자제도(PRGF)의 최대한도는 북한의 IMF 쿼터 규모에 연계된다.<sup>9)</sup> PRGF의 총인출 한도는 수원국의 IMF 쿼터의 140%이나 수원국의 국제수지상의 어려움이 심각하고 또한 이를 개선하기 위해 수원국 정부가 구조조정을 적극적으로 실행한다고 IMF 상임이사회가 판단할 경우 PRGF는 수원국 쿼터의 185%까지도 인출이 가능하다. 한국의 IMF 쿼터가 2007년 현재 29.27억 SDR(약 45.4억 달러)이고 남북한 경제규모 격차를 약 60배라고 가정하면,<sup>10)</sup> 북한이 IMF에 가입하는 경우 IMF 쿼터는 5,000만 SDR(약 8,000만 달러) 정도가 수치상 가능하다. 이 경우 북한은 PRGF로부터 연간 최대 1.12억 달러에서 1.48억 달러의 자금 지원 수혜가 가능하다는 계산이다. 하지만 IMF로부터 의미 있는 자금지원을 받기 위해서는 엄격한 정책준수사항(conditionality)과 IMF 프로그램을 성공적으로 수행해야 하므로 북한이 실제로 IMF의 자금지원을 얼마나 수혜할 수 있을지는 미지수이다.

이상의 논의를 종합하면, 국제금융기구의 양허성 자금지원의 규모는 수원국의 정책성과 프로젝트 평가 결과 등에 좌우된다. 그러나 북한과 같은 채무상환능력이 취약한 최빈국에게는 세계은행의 IBRD 용자나 아시아개발은행의 일반재원(OCR) 용자를 수혜할 수 없다. 북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행에 가입하여 회원국으로서의 의무를 준수하고 이들 국제금융기구들과 양호한 협조관계를 유지한다면 북한은 연간 2~4억 달러 정도의 양허성 자금지원 수혜가 가능할 전망이다.

## 2. 양자간 공적개발원조

### 가. 주요 양자간 공적개발원조기관의 자금지원

#### (1) 일본

일본의 공적개발원조기관은 2008년 10월 이전에는 무상원조기관인 일본

9) 2004년 8월말 현재 78개 용자대상국 중 36개국에 PRGF 용자를 받고 있었다.

10) IMF 방식으로 북한의 경제규모를 추정하는 통계는 아직 없지만 대부분의 북한전문가들은 북한의 1인당 소득이 500달러에 못 미치는 것으로 판단하고 있다. 즉, 2008년 기준 북한 경제규모는 한국의 1/60 이하일 가능성이 크다.

국제협력기구(JICA: Japan International Cooperation Agency)와 유상원조(엔차관)기관인 일본국제협력은행(JBIC: Japan Bank for International Cooperation)으로 양분되어 있었다. 개발도상국의 도로, 철도, 상하수도 등 사회간접자본(SOC) 개발사업에 대한 자금지원은 엔차관 공여를 통하여 일본국제협력은행(JBIC)이 담당하고 있었다. 일본 JBIC이 공여하는 엔차관은 수원국의 소득수준과 엔차관을 일본 외의 기업제품을 구매할 수 있으나 여부(구속성) 등에 따라 다양한 지원조건을 제시하고 있다. 평균 금리는 약 1.3% 수준, 평균 상환기간은 약 33년, 평균 거치기간은 약 10년 정도이다. JBIC은 외무성이 주무부처이나 재무성이 여전히 JBIC의 예산권과 인사권을 보유하고 있고, JBIC법 상 엔차관 지원방향 결정 및 사업 승인 등 중요한 사항의 결정은 반드시 재무성, 경제산업성, 외무성 간의 '3자 합의'가 필요하다. 2008년 10월에 JBIC의 엔차관 공여 기능은 JICA에 흡수되어 일본의 공적개발원조기관은 일본국제협력기구(JICA)로 통합되었다. 하지만 기존의 합의체제는 유지될 전망이다.

## (2) 미국

미국의 공적개발원조(ODA)는 일반적으로 국무성의 대외전략 가이드라인을 따르지만 그 실시체제는 매우 분권화되어 있다. 미국의 ODA 집행기관 중 가장 중요한 위치에 있는 미국 국제개발처(USAID: U.S. Agency for International Development)는 미국의 양자간 원조의 약 2/3 이상을 담당하고 있다. USAID는 국무부 산하의 연방기관으로서 독립적인 지위를 갖고 있지만,<sup>11)</sup> 국무부의 개발전략 가이드라인 외에도 국가안보위원회(NSC)로부터 직·간접적인 지휘를 받고 있다. 미국은 GNI 대비 ODA 비중이 0.2% 이하로 매우 낮지만 총액 면에서는 세계 1위를 유지하고 있으며 국제정치적 영향력을 통하여 공여국 사이의 원조정책 조율을 주도하고 있다.

미국은 2001년 9·11 테러사건을 계기로 2004년 2월 독립적인 무상원조기관인 MCC(Millennium Challenge Corporation)를 설립하였다. MCC는 기존 외교적 목적을 중시한 미국의 ODA 지원정책에서 건설한 경제정책을 수행하

11) USAID의 2005 회계연도의 예산은 약 95억 달러이고 이중 61억 달러를 미국내 다른 원조기관과 연계 없이 독자사업으로 지출하고 있다.

는 개도국의 경제개발을 적극 지원하는 방향으로 원조정책을 전환하고 있다. MCC의 자금지원 대상국은 소득수준, 통치제도, 인적자원개발, 경제적 자유, 부패 등에 관한 평가를 통과한 소수로 한정하고, 일단 선정되면 집중 지원할 계획이다. MCC 이사회는 미국 정부의 각 부처 장관급, 대표는 미국 국무부장관이 겸임하고 있다.

### (3) 프랑스

프랑스의 ODA는 미국처럼 공여기관이 다수인 분권적 구조이며, 프랑스 재정산업부(Ministry of Economy, Finance and Industry)와 외무부가 원조의 목적에 따라 적절히 분담하고 있다. 양자간 원조의 경우에는 재정산업부는 경제적·상업적 목적의 유·무상원조를, 외무부는 외교적 목적의 무상원조를 담당하고 있다. 프랑스개발청(AFD: Agence Francaise de Development)은 재정산업부의 예산통제와 감독을 받고 있는 프랑스 양자간 원조의 중추적 실행기관이다. AFD는 정부기관이 아닌 공기업적 성격을 가진 특수금융기관이나 이사회는 재무부, 외교부, 교수, 의회 측 인사들로 구성되어 있다. AFD는 정부 원조기금의 집행기관으로서의 역할뿐만 아니라 자체적인 원조프로그램도 수행하고 있다. AFD는 유상차관, 무상증여, 보증, 출자 등을 모두 취급하는 종합적인 원조기관이나 유상차관의 비중이 월등히 높다. AFD의 재원은 시장에서의 차입금(정부 보증부), 정부 차입금, 정부 위탁업무를 위한 공공기금 등으로 조달하나, 시장에서의 차입금이 절반 이상을 차지하고 있다.

### (4) 독일

독립된 정부부처인 연방경제협력개발부(BWZ: Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)가 공적개발원조 총괄 업무를 담당하고 있으며, 기술협력을 담당하는 무상원조기관인 독일 기술협력청(GTZ: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)과 양자간 유상원조를 담당하는 부흥금융고금(KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau)가 독일 ODA의 시행을 담당한다. KfW는 ODA 양허성 차관을 제공하는 KfW 개발은행(KfW Entwicklungsbank)을 지칭한다. 독일은 전체 ODA 중 유상차관의 비중이 선진국 중 상대적으로 높은 편이다. KfW 개발은행이 제공하는 대 개도

국 유상차관의 공여조건은 0.75% 고정금리, 0.25% 약정수수료(commitment fee), 상환기간 30~40년의 매우 양허적인 조건으로 세계은행의 IDA 공여조건과 실질적으로 동일한 조건이다. 이외에도 상업차관을 개도국 민간부문에 공여하는 KfW DEG(일종의 투자은행 기능 담당)이 있다. KfW 그룹은 자산 규모 독일 8위권의 국영은행으로서 대외부문을 담당하는 위 2개 은행 외에도 국내부문을 담당하는 2개 은행과 수출신용과 프로젝트 파이낸싱을 담당하는 은행으로 구성되나 모든 주요 업무를 본점에서 처리하고 지점은 주재연락업무만 취급하고 있어서 직원은 총 4,000명에 불과하다.

(5) 기타 OECD의 개발원조위원회(DAC)<sup>12)</sup> 회원국들의 양자간 개발원조기관

영국은 세계 제2위의 ODA 공여국으로서 국제개발국(DfID: Department for International Development)이 담당하고 있다. 덴마크는 가장 높은 ODA/GNI 비율을 유지하는 국가로서 DANIDA(Danish International Development Assistance)로 통칭되는 외무부가 개발원조를 담당하고 있다. 노르웨이는 국제개발협력청(NORAD: Norwegian Agency for Development Cooperation)이, 스웨덴은 국제개발청(SIDA: Swedish International Development Agency)이, 호주는 국제개발청(AusAID: Australian Agency for International Development)이, 캐나다는 국제개발청(CIDA: Canadian International Development Agency)가 각각 공적개발원조 업무를 담당하고 있다.

(6) 중국<sup>13)</sup>

중국은 1인당 소득수준으로 볼 때 원조를 수혜할 수 있는 국가이다. 그럼에도 불구하고 중국은 자국의 이익에 중요한 개발도상국에 대한 원조도 상당액 공여하고 있다. 중국의 대외원조는 OECD/DAC 국가의 공적개발원조(ODA)가 추구하는 이념과는 다른 비동맹외교와 남남협력을 목적으로 상무부(舊대외경제합작부)의 대외원조처에 의해 주로 수행되고 있다. 이외에도 최근에는

12) OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)는 전신인 개발원조그룹(DAG: Development Assistance Group)이 1961년 9월 30일 단행된 OEEC의 OECD로의 조직개편과 함께 개칭된 것으로, 경제정책위원회, 무역위원회와 함께 OECD의 3대 위원회의 하나이다. DAC는 저개발국 원조의 양적 확대와 효율화 도모, 원조금액과 성격에 대한 정기협의, 공정한 분담기준 조정, 각 회원국의 원조정책과 프로그램에 대한 조정 권고, 기근 근절, 양성평등, 환경보존 등이 운영목적이다.

13) 한국수출입은행, 『월간 국제 ODA 동향』, 2005년 4월호 (한국수출입은행, 2005)의 내용을 주로 참조하였다.

중국수출입은행이 통상적인 수출금융 외에 대외특혜차관을 전담하는 부서를 두고 중동, 아프리카지역 43개국 등 해외신흥시장에 진출하는 중국 기업을 지원하는 양허성 차관을 수원국에 제공하고 있다. 중국은 중국수출입은행이 제공하는 양허성 차관의 건수만 발표하고 있으며 승인액과 집행액 등 지원규모를 공개하지 않고 있으나 최근 지원건수가 증가하고 있는 것으로 추정되며, 중국 기업의 세계화에 따라 규모와 범위가 점차 확대될 것으로 보인다.

중국의 정부원조는 표면적으로 내세우는 남남협력 외에도 대만 견제, 이데올로기적 연대, 아시아 리더 역할 수행, 에너지 확보 등의 목표가 담겨 있는 것으로 평가되고 있다. 중국은 수원국이 요구하는 분야는 제한 없이 지원하고 있다.<sup>14)</sup> 대외원조 지원기관은 상무부 대외원조처(商務部 對外援助司)가 중추적 기능을 담당하고, 이외에도 외교부, 건설부, 과학기술부 등 여러 부처에서 국무원의 승인을 받아 산발적으로 대외원조 성격의 자금을 공여하고 있다. 예를 들면 의료부문의 원조는 위생부, 과학기술협력은 과학기술부에서 주관하여 담당하고 있다. 중국의 원조는 OECD 국가와는 달리 정치적인 목적으로 운영되는 경우가 많아 대외공포를 하지 않는데다가 대외원조의 통합 관리기관이 없어 대외원조 규모를 일목요연하게 파악하기 어렵다. 중국의 정부원조는 무상원조, 물자원조형태로 상환기간(보통 20~30년)이 길고 이자가 낮거나 없다.

중국수출입은행이 공여하는 “대외특혜차관”은 정부의 예산이 아니라, 중국수출입은행이 직접 채권을 발행하여 조달하며 채권금리와 대외특혜차관의 금리 갭을 중국 정부가 보전해 주고 있어서 대외원조의 일종이다. 대외특혜차관은 유상원조인데 사업성이 있고 경영현황이 양호한 수원국 기업에게도 대출하고 있다. 이때 차주는 기업이 될 수도 있고, 그 기업을 보증하는 해당국 재정부가 될 수도 있다. 주로 시멘트, 농업기계, 부동산, 도로건설, 수로건설 등 중국기업의 수출에 기여하는 사업에 집중되고 있다. 최근에는 자연자원은 풍부하나 경제여건이 열악한 개도국을 중심으로 자연자원 개발성 지원에 주력하고 있다. 대출기간은 10년 이내(최장 15년까지 가능)이며,

14) 건설 및 기술협력 프로젝트, 물자공여(긴급 재난지원 포함), 채무면제 및 감면, 양허성 차관(무이자 차관 포함), 전문가 파견 및 연수, 심포지엄·세미나 개최 등이다.

거치기간은 3~5년으로 대출이율은 정부간 협정이율(보통 3~4%)이며 관리수수료는 0.25%, 약정수수료는 0.5%이다. 최저대출금액은 2백만 달러 이상에 해당하는 위안화이다.

## 나. 양자간 공적개발원조기관의 향후 대북 자금지원 전망

### (1) 일본의 대북 공적개발원조<sup>15)</sup>

일본은 북한에 대한 제재에 가장 적극적인 국가이다. 현재 일본은 북한과의 모든 무역 및 금융거래는 물론 인적왕래까지도 상당부분 제한하고 있으며, 일본인 납치자문제의 해결을 대북지원과 연계하고 있다. 일본 정부가 대북 강경노선을 지향하던 자민당의 아베 정부에서 온건노선의 후쿠다 정부로 바뀌고 다시 역사상 첫 정권교체로 민주당의 하토야마 정부가 들어섰지만 일본의 강력한 대북 경제제재는 매 6개월마다 계속 연장되고 있다. 하지만 일본은 북한이 북핵 폐기와 일본인 납치자문제를 해결한다면 북한에 대해 관계정상화와 막대한 액수의 경제협력자금을 제공해줄 수 있는 국가이다.

일본의 대북한 경제협력자금의 규모를 추정하기 위해서 한국이 일본으로부터 1965년 제공받은 “청구권자금” 조건을 원용해 보자. 당시 일본은 한국에 8억 달러(무상지원 3억 달러, 양허성 유상차관 2억 달러, 민간경협자금 3억 달러)를 제공하기로 하였는데, 일본은 이 액수에서 당시 한국의 대일 무역채무를 공제한 나머지를 10년에 걸쳐 한국에 제공하였었다.<sup>16)</sup> Manyin(2000)의 추정에 의하면 1965년에서 1999년까지의 일본의 물가상승률을 사용하여 1965년의 8억 달러를 1999년 가격으로 조정하면 약 92억 달러가 된다고 한다. 이 숫자에서 다시 1999년부터 2009년까지 7년간 일본의 물가상승률이 연간 0.6%라고 가정하면, 1965년의 8억 달러는 2009년 현재 약 100억 달러 정도의 가치로 추산된다. 그런데 양자간 차관제공시의 국제관례를 원용하면 일본은 북한의 대일 채무연체금을 공제하고 나머지 액수를 제공하게 된다. 즉, 일본의 대북 경제협력자금 추정치 약 100억 달러 중에서 북한의 대일 채무 추정치

15) 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향” (통일연구원, 2008)의 내용을 주로 참조하였다.

16) 한국은 북한보다 인구가 2배 이상 많으나, 북한 지역이 남한 지역보다 식민지배의 피해가 더 컸었다는 등 다양한 주장이 나올 수 있다. 어떤 경우든 최종 액수와 지원조건은 북한과 일본의 협의에 의해 결정될 것이다.

약 10억 달러<sup>17)</sup>를 제외한 약 90억 달러가 10년에 걸쳐 연간 평균 9억 달러씩 북한에 지원된다고 상정해볼 수 있다. 일본의 대북 경제협력자금은 북한의 경제규모와 비교할 때 상당히 큰 규모이며, 이는 대북 경제지원을 위한 국제 협력에서 일본이 차지하는 비중이 작지 않다는 것을 보여준다.

일본의 대외 양허성 유상원조기관인 일본국제협력은행(JBIC)의 원조정책에 의하면 양허성 유상차관과 민간경협자금의 상당부분은 현금으로 북한에 전달되기보다는 인프라건설자금으로 주로 일본 기업들의 기계설비, 용역 제공의 대가로 쓰이게 될 것이다.<sup>18)</sup> 무상지원자금도 북한의 빈곤층에 대한 보건의료, 농업개발, 교육 등에 쓰야할 것이다.

## (2) 미국의 대북 공적개발원조<sup>19)</sup>

세계 제1위의 대외원조국인 미국의 원조정책은 기본적으로 미국의 국가안보 목적에 부합되는 개도국에게 유상원조가 아닌 무상원조를 시행하며, 원조 분야도 일본과는 달리 인프라 건설 등 경제개발 분야보다는 HIV/AIDS 퇴치, 환경보호 등 사회개발 분야에 상대적으로 많은 비중을 두고 있다. 한편 2001년 9·11 테러사건 이후 2004년 2월에 설립된 MCC는 경제개발자금을 집중 지원할 계획인데 지원대상국 선정에 있어서 매우 엄격하다. 아마도 북한이 개혁·개방, 민주화 등에서 상당한 변화를 보이지 않으면 미국의 개발원조 조건을 통과하기는 쉽지 않을 것이다.

현재 미국이 긴급구호적인 성격을 띠지 않는 대외원조를 금지하고 있는 국가들은 북한, 시리아, 쿠바, 수단, 이란 등 5개국이다. 북한이 2008년 10월에 ‘테러지원국’ 지정에서 해제되었지만 미국의 대외 개발지원이 재개되기 위해서는 미국의 대외원조법, 수출입은행법 등 북한에 대한 대외원조를 금지하는 개개의 법률을 수정하는 의회의 개별적인 입법이 필요하다(Katzman, 2007).

17) 구체적인 액수가 확인 가능한 자료에 의하면 1989년 북한의 대일 채무 연체액은 5억 3,000만 달러에 달한다고 한다(Young, Lee and Zang (1998), p. 257). 그런데 일반적으로 연체이자는 약정이자보다 상당히 높은 수준이기 때문에 20년이 지난 2009년 현재 연체이자를 포함한 북한의 대일 채무는 약 10억 달러에 달할 것으로 추정된다.

18) 세계 3위의 원조대국 일본은 연간 110~120억 달러의 공적개발원조를 공여하지만 원조의 질은 상대적으로 낮은 편이다. 100% 비구속성원조(untied aid)를 제공하는 OECD의 주요 선진원조국과는 달리 일본은 아직도 유상원조의 구속성원조(tied aid) 비율이 매우 높으며, 비구속성원조도 구매·조달기업 선정의 투명성면에서 개선의 여지가 많다.

19) 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향” (통일연구원, 2008)의 내용을 주로 참조하였다.

즉, 본격적인 미국의 대북한 원조 재개를 위해서는 북·미관계 정상화가 필수적이며, 그 이후에도 미국 행정부의 적극적인 관심과 의회의 법률 개정이 필요하다는 점에서도 식량, 의약품, 병원용 소규모발전기 등 긴급구호적 지원을 넘어서는 북한에 대한 개발지원이 본격적으로 시작되기는 당분간은 힘들 전망이다.

### (3) 중국의 대북 공적개발원조<sup>20)</sup>

중국은 단둥에서 송유관을 통하여 원유를 북한에 지원하고 있다. 중국은 북한에 제공하는 원유 가격을 국제시세에 연동시켜 조정하고 있는 것으로 보인다. 그렇지만 원유 대금은 유상차관의 형태로 공여되는 것으로 보인다. 원유 차관의 공여조건은 알려져 있지 않으나 양허성 차관일 가능성이 큰 것으로 보인다. 최근에는 원유의 국제시세가 급등하여 중국이 북한에 매년 약 50여만 톤씩 공급하는 원유차관액도 급증하고 있다.<sup>21)</sup> 또한 중국은 부정기적이지만 양국간 주요 인사가 방문할 때 식량, 석유 등 연간 2~8천만 달러에 달하는 무상지원을 하는 것으로 보인다. 무상지원과 원유차관 그리고 부정기적으로 공여하는 것을 알려져 있는 식량차관까지 합하면 중국의 대북지원액은 2008년까지는 한국보다는 작은 규모였지만 2008년에는 한국을 넘어선 것으로 보인다.

중국은 북한과의 관계를 전통적인 혈맹관계에서 일반적인 국가간 관계인 호혜관계로 재정립하고 있는 중이다. 중국의 민간부문이 철저한 상업성의 원칙에 따라 북한에 대한 교역 및 투자를 추진하고 중국 동북3성 정부는 이를 간접적으로 지원하는 대북 경협 방침을 천명하고 있다.<sup>22)</sup> 이에 따라 중국기업의 대북 투자는 중앙정부의 자금지원을 받고 있지 못하며, 대부분의 대북 투자 사업이 양해각서나 합의문 체결단계에서 언론에 보도되기는 하지만 이후 실제로 본 계약이 체결되고 또 계약서대로 투자 사업이 이행되는

20) 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향” (통일연구원, 2008)의 내용을 주로 참조하였다.

21) 중국의 대북 원유차관은 양허성 차관의 형태로 매년 북한에 공여하고 있는 것으로 보인다. 국제원유가격 급등으로 2008년에는 4억 달러가 넘었던 것으로 보인다. 중국의 대북 무상지원과 양허성 차관 공여에 대해서는 장형수, “북한의 2000년대 외화수급 추정,” 『비교경제연구』, 2009년 12월호 (박영사, 2009)를 참조하시오.

22) 이는 후진타오 중국 국가주석이 2005년 10월 미국의 대북 금융제재 직후 천명한 對北 경협 “12주 방침(政府引導·企業參與·市場運作)”에 잘 나타나 있다.

경우는 소수에 불과하였다. 무산광산 등 상당수의 북한 광산개발 사업<sup>23)</sup>이나 김책제철소 현대화 사업, 나선시 항만개발 사업, 북·중간 함경북도 철도현대화 사업, 북·중간 압록강대교 건설사업 등이 사업 수행이 취소되었거나 매우 지지부진한 대표적인 사례들이다.

현재 중국은 중앙정부 차원에서 대북한 원조의 과감한 확대를 계획하고 있지는 않지만, 만약 북핵 폐기에 상당한 진전이 있고 무엇보다도 일본이 막대한 경제협력자금을 북한에 투입하기 시작하면 일본의 북한 영향력 견제 차원에서 중국의 대북한 원조 태도에도 변화가 올 전망이다.

#### (4) 러시아의 대북 공적개발원조<sup>24)</sup>

러시아는 현재 연방재정법 제4조에 따라 러시아에 대한 대외채무를 불이행하고 있는 북한에 대해서는 원조성 지원을 할 수 없게 되어 있다.<sup>25)</sup> 현재 북한은 러시아에서 정제유 등을 도입하고 있는데 채무문제가 해결되지 않아서 전액 현금으로 지불하고 있다.

북한이 채무이행을 하지 않고 있는 대러시아 채무의 거의 대부분은 구소련 전환성 루블화로 표시되어 있다. 이 채무는 원금만 46억 구소련 루블로 추정되는데 문제는 이를 달러화로 환산할 때 어떤 환율을 적용하느냐에 따라 실질적인 상환액이 엄청난 차이를 보이기 때문이다. 원금 46억 구소련 루블을 2005년 12월 기준 환율 1달러에 29루블을 적용하면 총액이 1.6억 달러에 불과하나, 채무 계약시점의 환율이었던 1달러에 0.63루블을 적용하면 원금만 73억 달러에 이른다.<sup>26)</sup> 북한과 러시아는 2001년부터 2007년까지 다수의 채무 조정회의를 가졌다. 마지막에는 러시아가 90% 이상의 채무탕감을 제시하였음에도 불구하고 북한이 더 나은 조건을 요구한 것으로 알려져 있다.<sup>27)</sup>

23) “중국의 北무산광산 투자 올해 초 결렬.” 『연합뉴스』, 2007년 6월 11일; “중국 北무산철광 대규모 투자 백지화.” 『연합뉴스』, 2008년 1월 23일.

24) 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향” (통일연구원, 2008)의 내용을 주로 참조하였다.

25) 러시아 연방재정법 제4조는 “2003년 1월 이후 대외 차관은 과거 제공된 차관에 대한 원금 및 이자의 상환 의무를 이행하고 있는 조건하에 제공”한다고 규정하고 있다. 다만 6차회담에서의 2·13합의에 따른 대북 중유지원은 예외이다. 러시아는 2009년 3월 현재 2·13합의에 따라 러시아가 부담하기로 하였던 중유 20만 톤 지원을 마무리하였다.

26) 대외채무불이행시 처리에 관한 국제관례와 러시아 루블화 표시 대외채무에 대해서는 장형수·정여천, 『러시아의 구소련 루블화표시 대외채권 처리에 관한 연구』, 지역연구회시리즈 05-02 (서울: 대외경제정책연구원, 2005)를 참조하시오.

북한의 러시아 채무 불이행 문제가 해결되면 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 연결사업, 나진~함산 광궤철도 현대화 사업 및 나진항 개발사업 등에 러시아 연방정부가 직접 참여하거나 또는 참여하는 기업에 대한 연방정부의 양허성 재정지원이 가능해진다. 특히 한·러 간에 합의한 북한통과 가스관사업에도 러시아 정부의 재정지원이 가능해지므로 남·북·러 경제협력사업도 가능해질 수 있다.

#### (5) EU 등 기타국가의 대북 공적개발원조

EU, 스위스, 스웨덴, 이탈리아, 독일 등 유럽 국가들은 북한이 핵폐기에 나서면 가장 먼저 대북 경제지원을 제공할 것으로 예상된다. 북한도 최근 유럽 국가들과의 교류를 크게 늘리고 있다. 한편 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등도 북핵 폐기시 대북 경제지원 의사를 밝히고 있다. 2009년 초에는 일본이 분담을 거부하고 있는 6자회담 관련 중유지원 20만 톤을 호주와 뉴질랜드가 대신 지원할 의사를 밝히기도 하였다.<sup>28)</sup> 아마도 미국, 러시아보다는 유럽국가들 비롯한 6자회담 비참가국들의 대북 경제지원이 더 활발할 가능성을 배제할 수 없다.

북한은 베트남, 태국 등 동남아시아 국가들과는 식량, 물자 확보를 위한 틈새시장으로 활용하려는 의도로 경제협력을 추진하고 있으나 태국, 베트남 등에서 북한이 물자 수입 대금을 체납하고 있어 정상적인 교역 관계 유지에 어려움을 겪고 있다. 북한은 쿠웨이트 등 아랍국가로부터 서방권에서 확보할 수 없는 저렴한 차관을 도입하는 채널로 활용하고 있다. 북한은 쿠웨이트로부터 2002년과 2008년 두 차례에 걸쳐 각각 2,100만 달러 상당의 차관(쿠웨이트 아랍 경제개발기금)을 도입하였고,<sup>29)</sup> 이집트 오라스콤사와 투자협약을 체결하여 2008년 12월에는 이동전화 서비스를 개통<sup>30)</sup>하는 등 아랍권과는 긴밀한 관계를 유지하고 있다.<sup>31)</sup>

27) “러 돌연 ‘북 채무 90% 탕감,’” 『조선일보』, 2007년 2월 13일.

28) 『연합뉴스』, 2008년 12월 18일.

29) 북한이 2002년에 도입한 쿠웨이트기금 차관 조건은 이자율 2%에 만기 24년으로 알려져 있다. 『연합뉴스』, 2008년 11월 20일.

30) 『연합뉴스』, 2008년 12월 15일.

31) 장형수, “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력,” 김연철 외, 『북한 어디로 가는가?』 (플레이넷미디어, 2009)의 내용을 주로 참조하였다.

### 3. 국제민간자본

#### 가. 국제민간자본 유입의 전제조건

##### (1) 북한 핵문제 해결 단계 진입

2009년 11월 현재 시간이 갈수록 고조되고 있는 북한 핵문제는 이제 북한과 국제사회의 모든 관계에 영향을 미치고 있다. 북한은 양자회담이든 다자회담이든 한반도 비핵화를 위한 대화에 참석하겠다고 하면서도 6자회담에 복귀하지 않고 있다. 미국은 북한과 6자회담 복귀를 설득하는 양자대화를 개최한다고 발표하였다. 북한 개발을 위한 재원조달에서 가장 중요한 원천인 국제민간자본이 북한에 본격적으로 유입되기 위해서는 북한 핵문제가 어떤 형태로든 해결 단계에 진입하는 것이 가장 우선적인 조건임은 두 말할 나위가 없다.

북한에 국제민간자본이 들어가기 위해서는 북한이 국제사회에 편입이 되어야 하는데 그 첫 단계는 북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에 가입하는 것이다. 국제정치학적 특성상 한반도의 최대 현안인 북핵문제 해결에 상당한 진전이 없이는 북한의 국제금융기구 가입이 이루어질 가능성은 높지 않다.

##### (2) 북한의 국제금융기구 가입 및 본격적인 자금지원 수혜

북한 개발에 국제민간자본의 참여가 가능하기 위해서는 먼저 북한이 국제사회에 편입되어 민간 자본 유치를 위한 토대를 쌓아야 한다. 현재의 국제금융질서 상 북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에 가입하고 본격적으로 국제금융기구로부터 자금을 도입하기 전에는 의미 있는 민간 자본의 유입을 기대하기는 어렵다. 북한이 국제금융기구에 가입하여 국제민간부문이 투자할 수 있는 여건이 마련되기 전에도 북한지역에 대한 한국 또는 중국기업 위주의 소규모 직접투자(FDI)가 유입될 수 있을 것이다. 그러나 북한의 열악한 투자환경 때문에 이 역시 미미한 수준에 머물 수밖에 없을 것이다.

### (3) 북미관계 정상화 및 북일관계 정상화

본격적인 국제민간투자는 정치적 위험에 민감하다. 정치적 위험을 낮추는 첩경은 북·미관계 정상화이다. 북·일관계 정상화는 북미관계 정상화에 종속될 가능성이 높다. 국가간 외교관계가 정상화되면 양자간 공적개발원조(ODA)도 공여되기 시작한다. 당연한 이야기지만 북미관계 정상화가 이루어지지 않으면 미국의 대북 개발지원은 불가능할 것이다. 비록 북한이 2008년 10월 미 국무성의 테러지원국 리스트에서 삭제되었지만 북한이 공산국가로 지정되어 있는 한 북한으로의 수출은 미국 수출입은행의 수출금융 지원 대상에서 제외되며, 인도적 원조를 제외한 미국의 개발원조도 공산국가인 북한에 공여될 수 없게 되어 있다.<sup>32)</sup> 또한 항구적인 정상무역관계(PNTR)도 공산국가에는 적용될 수 없다. 2000년 김정일·고이즈미의 평양선언에 따라 100억 달러 내외로 추정되는 일본의 대북경제협력자금(소위 수교자금)은 북·일관계 정상화 내지는 북·일 수교가 이루어지지 않으면 집행이 되지 않을 것이다.

#### 나. 프로젝트 파이낸스와 민관협력(PPP)<sup>33)</sup>

프로젝트 파이낸스(project finance)는 특정 프로젝트로부터 발생할 미래의 현금흐름을 주요 상황재원으로 하고, 프로젝트의 유·무형의 자산과 권리 등을 담보로 하여, 별도로 설립된 프로젝트 회사(project company)에 자금을 제공하는 금융방식이다. 일반 기업금융 방식과 달리 프로젝트 파이낸스는 프로젝트 사업주(sponsor)에 대한 최종적인 상환의무를 배제하거나 완화시킨 금융방식이다. 즉, 일반 기업금융 방식에 의한 대출은 채권확보의 수단으로 차주나 보증인에게 대출원리금 상환에 대한 무한책임(완전소구금융: full-recourse)을 청구하는데 반해서 프로젝트 파이낸스 방식에 의한 대출은 대출원리금의 상환 책임이 프로젝트 자체의 내재가치와 예상 현금수입의 범위내로 한정(비소구금융: non-recourse)되거나, 출자자 등에게 일정 범위

32) 이 조항에는 예외조항(provisions)도 존재하므로 공산국가에 대해서 모든 원조가 불가능한 것은 아니다. 대부분의 예외조항이 적용되기 위해서는 미국 대통령이 제재를 유보하는 것이 미국의 국익에 부합되거나 국가 안보에 도움이 된다는 것을 서명한 문서로 보증하여야 한다.

33) 이 절은 장형수, “베트남의 국토개발관련 자원조달 사례,” 2008, 이상준 외, 『한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응방안』, 제3장 제3절 (국토연구원, 2008), pp. 55~90의 주요 내용을 인용하였다.

내에서 추가로 부담하도록 제한(제한소구금융: limited recourse)되고 있다.<sup>34)</sup>

프로젝트 파이낸스는 1970년대에 선진국에서 자원개발, 선박금융, 전기·가스 등의 공공사업에 본격적으로 도입되기 시작하여 1994~1996년경에는 프로젝트 파이낸스가 개도국으로도 확산되기 시작하였다. 그러나 북한의 경우는 국제민간투자여건이 워낙 열악하여 프로젝트 파이낸스의 성공요인인 현금흐름의 안정성이 확보되어 있지 않은 것이 문제이다. 특히 북한 개발의 핵심 분야인 사회간접자본(SOC) 분야의 경우에는 북한 당국 또는 북한 주민이 지불하는 시설 사용료를 주요 현금흐름으로 하는 사업은 추진하기가 매우 곤란하다.

민관협력(PPP: Public Private Partnership)의 개념은 민간부문과 공적부문이 협력하는 경우를 포괄적으로 지칭하고 있지만 개발도상국에서의 개발 지원에 있어서의 민관협력은 주로 프로젝트 파이낸스 사업과 국제금융기구와의 협조융자(co-financing) 사업을 통해서 이루어지고 있다. 민간부문은 건설위험과 운영위험을 부담하고 민간의 통제가 어려운 시장위험은 공공부문이 부담하여 서로 협력하는 것이 개발도상국 민관협력(PPP) 프로젝트의 주류를 이루고 있다. 공공 및 민간의 민관협력(PPP)은 1997~98년의 개도국 금융위기로 상당히 위축되기도 하였으나 최근 점차 확대되는 추세에 있다.

전세계 민관협력(PPP) 시장 규모는 2005년 407억 달러(138건), 2006년 492억 달러(159건)에서 2007년에는 686억 달러(196건)로 급증하고 있다. 전체 프로젝트 파이낸스에서 PPP가 차지하는 비중도 2007년에는 금액 기준으로 25% 선을 상회하고 있다. 분야별로는 철도, 도로, 공항, 항만 등 고전적인 인프라 프로젝트에 2007년 642억 달러가 투자되어 전체의 94%를 차지하였고 나머지 6%, 44억 달러는 발전(power) 프로젝트에 투자되었다.

34) 자세한 내용은 반기로, 『프로젝트 파이낸스』, 제4판 (서울: 한국금융연수원, 2007), pp. 4~11을 참조하시오.

**<사업소재국 정부의 지원형태에 따른 프로젝트 파이낸스의 분류>**

사업소재국 정부는 프로젝트에 대한 사업권(concession) 부여, 자본 참여, 원재료공급자 등의 형태로 프로젝트에 참여할 수 있다. 사업소재국 정부가 프로젝트의 사업권을 부여하는 방식은 BOT, BOO, BLT, BTO, BT 등 다양한 형식이 존재한다.<sup>35)</sup> BOT(build-own-transfer 또는 build-operate-transfer) 방식은 사업 소재국 정부가 특정 프로젝트에 대한 사업권을 부여할 때 민간기업이 프로젝트를 건설(build)하고 사업권 기간 동안 프로젝트를 소유(own)하고 운영(operate)하면서 투자금액 및 투자수익을 회수토록 하고, 사업권 기간이 끝나면 민간기업이 사업소재국 정부에 프로젝트의 소유권과 운영권을 이전(transfer)하는 방식이다.

BOO(build-own-operate) 방식은 프로젝트의 소유권을 계속 민간기업이 보유하는 측면에서 BOT 방식과 구별된다. 민간기업은 프로젝트를 건설하고 보유하면서 이를 계속적으로 운영하여 투자금액 및 투자수익을 회수하게 된다. BLT(build-lease-transfer) 방식은 민간기업이 프로젝트를 건설하면 즉시 정부에게 운영권을 넘기는 동시에 리스기간동안 리스료를 받아(lease) 투자금액을 회수하는 방식이다. 리스기간이 종료되면 프로젝트의 소유권도 정부에 이전되며 이때부터 정부가 대출원리금의 상환주체가 된다.

BTO(build-transfer-operate) 방식은 민간기업이 프로젝트를 완공하면 프로젝트의 소유권이 정부에 이전되나, 운영은 민간기업이 담당하는 방식이다.

BT(build-transfer) 방식은 민간기업이 프로젝트를 완공하고 정부가 공사완공보증을 제공하면 소유권이 정부에 이전된다. 이 경우는 정부가 직접 프로젝트를 운영하고 대출 원리금의 상환주체가 된다.

**<표 II-2> 프로젝트 파이낸스(PF)와 민관협력(PPP) 시장의 성장**

(단위: 십억 US\$)

연도	PPP 건수	PPP 금액	PF 건수	PF 금액	PPP/PF 금액(%)
2005	138	40.7	477	171.5	23.7
2006	159	49.2	566	221.0	22.3
2007	196	68.6	656	273.3	25.1

자료: Dealogic, 박종만(2008)의 통계를 이용하여 작성. 장형수, “베트남의 국토개발관련 재원조달 사례,” 이상준 외, 『한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응방안』, 제3장 제3절 (국토연구원, 2008) pp. 55~90에서 재인용.

35) 자세한 내용은 서극교, 『프로젝트 파이낸스: 원리와 응용』 (서울: 한국수출입은행, 2004), pp. 49~51을 참조하십시오.

## 다. 국제민간자본 유치를 위한 국제금융기구의 협조융자<sup>36)</sup>

협조융자(co-financing)는 국제금융기구의 부족한 재원을 보충하기 위해서 원조국의 공적재원(official sources)뿐 아니라 민간상업은행, 신탁회사, 보험회사 등 상업재원(commercial sources)과도 파트너를 이루기도 한다. 원조국의 공적재원과 공동으로 개도국에 대한 자금지원을 하는 경우는 공적협조융자(official co-financing), 민간부문과 하는 경우는 민간협조융자(private co-financing)로 구분한다. 융자금리는 공적재원의 경우는 대부분 양허성이나, 상업재원은 국제금융시장의 금리를 적용한다.

협조융자는 그 협력 형태에 따라 공동협조융자(joint co-financing)와 병행협조융자(parallel co-financing)로 구분한다. 공동협조융자(joint co-financing)의 경우에는 프로젝트의 선정, 평가, 집행, 감독 등은 국제금융기구의 책임 하에 시행하고 협조융자자도 원하면 일부 참여가 가능하다. 공동협조융자 자금은 국제개발금융기구에 신탁기금(Trust Fund)을 설치하여 국제개발금융기구가 운용하며, 구매조달(procurement)도 국제개발금융기구의 정책과 지침에 따라 시행하게 된다. 병행협조융자(parallel co-financing)의 경우에는 프로젝트의 선정, 집행, 평가, 감독 시에 국제개발금융기구와 협조융자자가 서로 협의하지만 각자가 맡은 프로젝트 부분을 독자적으로 수행하게 되면, 협조융자자금도 국제개발금융기구에 위탁하지 않고 수원국에 협조융자자가 직접 제공하게 된다. 따라서 이 경우에는 신탁기금을 설치할 필요가 없으며, 구매조달도 협조융자자가 정한 정책과 지침에 따라서 시행하게 된다.

북한과의 경제협력 사업에 국제민간부문의 참여가 가능해지는 상황이 전개되어도 단기간에 대규모 국제민간자금이 북한에 유입되기는 어려운 것으로 전망된다. 북한의 인프라개발 사업 자체에서 상업적 수익성이 보장되거나 북한 정부가 일정한 수익원을 보증해주어야 민간부문의 투자가 가능하기 때문이다. 북한과 같은 저소득국에서는 국제개발금융기구가 같이 참여하여 투자자에게 신뢰를 주지 않으면 투자회수기간이 긴 인프라개발 사업에는 민간투자를 유치하기가 거의 불가능하다.

36) 이 절은 장형수, “베트남의 국토개발관련 재원조달 사례” (국토연구원, 2008)의 주요 내용을 인용하였다.

세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구와 함께하는 협조용자는 그렇지 않으면 실현되지 않았을 빈곤국에 대한 국제민간부문의 상업적 투자를 이끌어낼 수 있는 거의 유일한 방안이라고 할 수 있다. 세계은행그룹의 국제금융공사(IFC), 국제투자보증기구(MIGA) 및 아시아개발은행(ADB) 등은 협조용자를 통하여 빈곤개도국에 대한 민간투자에 대하여 정치적 위험 보증(PRG: political risks guarantee)을 제공하고 있다. 정치적 위험 보증은 상업적 위험(commercial risks)을 커버하는 것이 아니고 주권국가 위험 또는 정치적 위험(sovereign risks or political risks)을 커버하기 위한 것이다. 주권국가인 사업소재국 정부가 계약을 위반하거나 프로젝트를 몰수·국유화한 경우, 외화의 반출·이체와 교환을 거부하는 경우, 사업소재국에서 정변이 일어나서 사업계약이 준수되지 않는 경우 등에 IFC, MIGA, ADB 등 국제금융기구가 일정 한도 내에서 원금과 이자 지급을 보장하는 것이다.

북한이 국제사회에 편입되어 경제의 개진·현대화에 나서는 경우 산업 및 인프라개발을 위해서는 세계은행, 아시아개발은행, 국제금융공사(IFC), 국제투자보증기구(MIGA) 등 국제개발금융기구로부터 자금지원과 정치적 위험에 대한 보증 등 협조용자(co-financing)를 받을 수 있는 여건을 마련하는 것이 국제민간자본을 유치하는데 가장 중요하다. 국제민간투자자금은 정치적 위험에 민감하다. 개발 초기에는 개도국 진출에 따른 정치적 위험을 모두 제거할 수는 없지만 국제민간자본 입장에서는 양자간 공적개발원조(ODA) 공여기관과 국제금융기구와의 협조용자를 통해 저소득 개발도상국에 진출해야만 임계수준 이하로 정치적 위험을 낮출 수 있을 것이다.

#### 4. 신탁기금(Trust Fund) 조성

##### 가. 신탁기금 개요 및 종류

신탁기금이란 공여국 정부 또는 기관이 개도국의 개발사업이나 기술협력(technical cooperation)사업을 수행할 목적으로 세계은행이나 지역개발은행 등의 국제개발은행(MDBs: multilateral development banks)에 관리를 위탁한 자금을 의미한다. 신탁기금은 국제개발은행의 자체 대출재원이나 무상지

원(grant)자금을 보완하는 재원조달 차원에서 그 의미가 크다. 세계은행그룹에 위탁된 신탁기금에서 집행된 자금이 2004 회계연도<sup>37)</sup>에는 33억 달러에 달하였고 2008 회계연도에는 67억 달러까지 급증하였다고 한다. 현재 세계은행그룹에 위탁된 신탁기금은 150개가 넘고 있다.<sup>38)</sup> 2007 회계연도 기준으로 세계은행에 가장 많은 신탁기금을 출연한 국가는 영국으로 11.9억 달러를 조성하였으며, 이어서 네덜란드(7.7억 달러), 미국(7.5억 달러), EC(European Commission), 캐나다, 일본, 세계은행그룹, 독일(3.3억 달러), 프랑스(2.9억 달러) 순이다. 한국은 1,100만 달러를 출연하였다.<sup>39)</sup>

신탁기금은 다수의 공여국들로부터 출연을 받아 환경보호(Global Environmental Facility), 빈곤감축전략(Poverty Reduction Strategy Trust Fund), 중채무빈곤국 외채경감(Debt Relief-Highly Indebted Poor Countries) 등에 사용될 목적으로 조성된 수십억 달러 규모의 신탁기금도 있으며, 몇 백만 달러의 소규모로 조성되는 경우도 있다. 근래에는 조류독감의 감염을 예방하기 위한 신탁기금(Avian & Human Influenza Facility)도 세계은행에 조성되었으며 한국도 참여하였다.

구속성 신탁기금(Tied Trust Fund)은 그 기금을 사용하여 재화와 용역을 구매·조달할 때 기금 공여국의 재화와 용역만을 구매하도록 한정하는 조건이 붙어 있다. 세계은행의 경우 현재 모든 신탁기금은 전부 비구속성(untied)으로 전환되었으며, 아시아개발은행(ADB)에서는 기본적으로 신탁기금을 개별적으로 설치 운영하지 않고 각국의 기여금을 수탁하여 하나의 큰 신탁기금으로 통합적으로 운영하며, 전액 비구속성 신탁기금이다.

컨설턴트 신탁기금(CTF: Consultant Trust Fund)은 출연한 국가가 국제개발은행의 대 개도국 기술협력 업무에 자국민을 컨설턴트로 고용하는 조건으로 공여한 구속성 신탁기금이다. 세계은행의 컨설턴트 신탁기금은 2007 회계연도 이후로는 집행이 중단되었다.

일반적인 신탁기금은 투자프로젝트를 국제개발은행과 공동협조용자(joint co-financier)가 공동으로 수행하는 경우에 그 공동협조용자 자금을

37) 세계은행의 2004 회계연도는 2003년 7월에서 2004년 6월까지이다.

38) 자세한 내용은 World Bank, *Directory of Partnership Programs Supported by Trust Funds* (Washington D.C.: World Bank, 2009)를 참조하십시오.

39) 세계은행 신탁기금 웹사이트.

국제개발은행에 신탁기금으로 위탁·운용하게 된다. 이때 구매조달은 국제개발은행의 정책과 지침에 따라 시행되게 된다.

기술협력 신탁기금(Technical Cooperation Trust Fund)은 개도국 기술협력에 필요한 전문가의 용역이나 수원국의 직원을 훈련시키는데 필요한 비용이나 조사·연구사업(surveys and studies)의 비용을 지원한다. 대부분의 경우에 기술협력 신탁기금은 국제개발은행이 양허성 차관조건으로 용자해주는 투자프로젝트가 상임이사회에서 승인받기 이전에 이의 개발과 준비에 필요한 인력과 전문기술에 대한 자금지원에 충당된다. 일반적으로 투자프로젝트 총비용의 10% 내외는 투자프로젝트의 집행과 밀접한 관련이 있는 기술협력자금지원인데 이는 투자프로젝트의 일부이기 때문에 개도국이 상환의 무가 있으나, 기술협력 신탁기금은 대부분 무상지원이다.

프로그램 신탁기금(Programmatic Trust Fund)은 특정한 목적을 설정하고, 그 목적에 부합하는 경우에만 사용할 수 있게 하는 것이다. 신탁기금의 설립 목적이 전 세계 개도국에 다 적용되는 경우에는 세계적 신탁기금(Global Trust Funds)이라고 하고, 일정 지역의 국가만이 그 목적에 부합하는 수원국이 되는 경우에는 지역적 신탁기금(Regional Trust Funds)이라고 한다. 세계적 신탁기금의 예는 환경보호, 빈곤감축, 여성개발, 에이즈 예방·치료, 빈곤국 부채상환·탕감, 농업연구개발 등이다. 지역적 신탁기금은 쓰나미(tsunami) 피해 복구, 아프리카 역량강화, 사하라 이남 교통정책 등을 개발하기 위해 조성된다. 한편 한 국가의 개발에 한정된 프로그램 신탁기금도 많다. 이라크 재건, 팔레스타인 자치지구 건설, 코소보 재건, 브라질 열대치녀림보호, 아프가니스탄 재건, 동티모르 재건 등이다.

## 나. 신탁기금의 설립

공여국이 신탁기금을 설립하고 싶으면 먼저 국제개발은행과 파트너십 또는 협조용자에 관한 기본협약(framework agreement)을 체결하는 경우가 일반적이다. 기본협약은 신탁기금 공여국과 국제개발은행이 개도국의 경제사회발전을 위하여 국제개발은행의 개발사업에 어떻게 협력해 나갈 것인가에 대한 기본적인 정책방향에 대해 협력하는 기제(framework)를 마련하는

것이다. 향후의 개별적인 협력 사안은 이 기본협약에 근거하여 신탁기금을 설립하거나 공동사업의 비용을 분담하는 개별 협약을 체결하는 조치를 취하게 된다. 국제개발은행과 회원국 정부 외에도 정부 산하의 독립 기구나 민간 기구 또는 NGO가 국제개발은행과 직접 기본협약을 체결하는 경우도 증가하고 있는 추세이다. 예를 들면, 2001년에 세계은행과 한국수출입은행의 협력 자금지원에 관한 기본 협약이 체결되었으며, 2005년에는 세계은행과 환경관리공단 간의 기본협약도 체결되었다.

기본협약 체결의 경우에 반해서 개별적인 신탁기금 설립에 관한 협약을 체결하기를 원하는 경우에는 신탁기금 기탁 희망 정부(또는 기관)가 투자프로젝트를 추진하는 국제개발은행의 실무 담당자(task manager, project officer)와 협의하는 것이 지름길이다.

신탁기금 기탁에 합의하면 공여국 정부와 국제개발은행 간에 신탁기금관리합의서(trust fund administration agreement)에 서명하게 된다. 그 후 신탁기금의 관리·운용을 맡은 국제개발은행은 신탁기금 수원국과 무상지원 합의서(grant agreement)를 작성하여 서명하고 자금 이체를 위한 계좌를 설정하게 된다. 무상지원 합의서에는 신탁기금의 사용 목적과 금액, 부문별 활용 계획 및 금액, 집행자, 감독 및 회계 감사, 구매절차와 방법, 지출절차와 방법, 유효기간, 집행완료보고서 작성 의무 등이 포함된다.

#### 다. 신탁기금의 활용: 특별신탁기금 지원 사례<sup>40)</sup>

일반적인 신탁기금과는 달리 특별신탁기금은 국제금융기구에 가입하지 못한 지역이나 국가에 대한 자금지원을 목적으로 한다. 또 일반적으로 특별신탁기금에는 세계은행 자체의 자금도 여러 공여국의 자금과 함께 지원된다. 또한 대부분 기술협력(지원)에 치중하는 일반적인 신탁기금과는 달리 특별신탁기금은 인프라개발 프로젝트 등에도 자금을 지원하고 있다. 즉, 특별신탁기금은 실질적으로는 세계은행 회원국이 세계은행의 국제개발협회(IDA)에서 자금지원을 받는 것과 마찬가지로 역할을 수행한다. 특별신탁기금이 설립

40) 소위 '특별신탁기금'의 개념과 사례에 대한 최초의 분석은 장형수·이창재·박영근, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원, 1998)를 참조하시오.

된 것은 이미 몇 번의 전례가 있다.<sup>41)</sup>

### (1) 팔레스타인 자치지구(West Bank & Gaza) 사례

세계은행은 팔레스타인의 요르단강 서안(West Bank)과 가자지구(Gaza Strip)의 개발지원을 위해 1993년 11월 이익잉여금 5,000만 달러의 자금을 출연하여 팔레스타인 신탁기금(Trust Fund for Gaza and West Bank)을 설립하였다. 이는 세계은행의 분쟁 종식 및 재건활동(Post Conflict and Reconstruction Activities)의 일환으로 설립된 것인데, 팔레스타인이 세계은행의 회원국이 아니어서 세계은행이 직접 자금지원을 할 수 없었기 때문이다. 2002년까지 공여된 자금은 IDA 자금지원과 같은 무이자 차관으로 지원되었고 이후에는 무상으로 지원되고 있다. 팔레스타인 신탁기금은 2007~2008 회계연도 2년간에는 1.16억 달러가 세계은행에 기탁되었고 9,300만 달러가 집행되었다.

이외에도 1994년에 설립된 홀스트평화신탁기금(Holst Peace Trust Fund)<sup>42)</sup>은 미국(4,000만 달러), 사우디(2,500만 달러) 등 26개국이 총 2.67억 달러를 조성하여 팔레스타인 자치정부(Palestine Authority)의 인건비 등 정부운영비용으로 지출하였다. 또한 세계은행은 팔레스타인의 전후복구를 위한 팔레스타인 정부기관들의 부문별 정책 및 프로그램 입안능력 제고와 제도적 정비를 지원하기 위해 1993년 10월 기술지원신탁기금(TATF: Technical Assistance Trust Fund)을 설립하였다. 설립 당시 세계은행은 12개국으로부터 2,300만 달러를 지원받아 상하수도, 관광, 도로 등 각 분야에 대한 기술지원에 사용하였다.

### (2) 보스니아-헤르체고비나(Bosnia & Herzegovina) 사례

세계은행은 보스니아-헤르체고비나의 전후 긴급복구를 위해 1996년 1월에 이익잉여금 1억 5,000만 달러로 보스니아-헤르체고비나 신탁기금(Trust Fund for Bosnia and Herzegovina)을 설립하였다. 이 기금은 보스니아-헤르

41) 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 36~44  
과 World Bank, *Directory of Partnership Programs Supported by Trust Funds* (2009)를 참조하였다.

42) 1993년 팔레스타인 문제에 관한 『오슬로 평화협정』이 체결되는데 공헌을 한 노르웨이 외무장 Johan Jorgen Holst의 이름을 따서 지은 기금이다.

체고비나가 세계은행에 가입(1996년)하기 이전에 긴급복구를 지원하기 위해 마련된 것이었다. 세계은행은 총 1억 5,000만 달러의 신탁기금 중 1억 2,500만 달러는 국제개발협회(IDA)의 자금조건과 동일하게 양허적인 조건으로 지원하고, 나머지 2,500만 달러는 무상으로 지원하였다.

### (3) 코소보(Kosovo) 사례

세계은행은 1999년 11월 코소보의 경제재건을 위해 2,500만 달러의 이익잉여금으로 코소보 특별신탁기금(Special Trust Fund for Kosovo)을 조성한 바 있다. 동 기금은 경제지원을 위한 무상공여, 농업생산과 식량부족해결 지원, 코소보 경제회복을 위한 중소기업 지원 등에 사용되었다.

UNDP도 1999년 5월 코소보 난민들이 대거 유입되고 있는 알바니아와 전 마케도니아 유고슬라브공화국(Former Yugoslav Republic of Macedonia)의 피해를 줄이고 이를 지원하기 위해 코소보 위기 신탁기금(Kosovo Crisis Trust Fund)을 설립하였다.

### (4) 동티모르(East Timor) 사례

동티모르 신탁기금(Trust Fund for East Timor)은 1999년 12월 동경 원조국 회의의 결정에 따라 세계은행과 아시아개발은행(ADB)이 설립하여 운용하고 있다. 주요 지원 대상은 동티모르의 도로, 항만, 운송, 관개, 통신, 전력 등 인프라시설 확충과 보건, 교육, 농업, 중소기업지원 등 경제개발 및 복구지원을 위한 개발프로그램 및 프로젝트이다. 2009년 3월 현재 신탁기금의 지원을 받은 20개 프로젝트가 완료되었다.

유엔 동티모르 과도행정기구 신탁기금(United Nations Transitional Administration in East Timor Trust Fund)도 동경 원조국 회의의 결정에 따라 설립된 것으로 동티모르의 행정, 경찰, 사법제도의 재정비와 도시공무원의 훈련 등 과도행정기구의 행정을 지원하고 있다. 이 기금의 운영은 동티모르 과도행정기구가 담당하고 있다.

## 5. 외채재조정을 통한 신규 해외자금의 유입 촉진

북한은 상당히 많은 액수의 외채를 러시아, 일본, 중국, 한국 및 서방 은행권에 지고 있으며 오랫동안 외채 상환을 하지 않고 있다. 정상적인 외채 상환이 이루어지지 않으면 그 국가에 대한 신규 해외자금의 본격적인 유입은 이루어지지 않는다. 북한 개발지원을 위한 재원조달에 가장 중요한 해외민간자금의 본격적인 대북 유입을 위해서는 북한의 외채를 탕감, 상환기간재조정(rescheduling) 등을 통해 정상화시켜야 한다.

### 가. 외채재조정 메커니즘<sup>43)</sup>

#### (1) 표준적인 외채재조정 메커니즘과 파리클럽

선진국 공공채권자들의 모임인 파리클럽은 국제사회의 외채문제 해결을 위해 IMF와 세계은행과 긴밀히 협조하고 있다. IMF와 세계은행은 파리클럽 채무재조정 회의에 옵서버(observer)로 참석하여 해당 채무국의 경제 전반에 대한 평가와 채무재조정이 시행되는 경우에 대한 시나리오별 전망 등을 제공함으로써 파리클럽의 주요 의사결정에 실질적인 영향을 미치고 있다. 파리클럽의 외채경감 대상국이 되기 위해서는 해당 채무국은 IMF와 세계은행으로부터 양허적 조건의 자금지원을 받고 있어야 하며, 일정 기간 IMF의 경제개혁 프로그램을 성공적으로 시행하고 있어야 한다.

파리클럽의 채무재조정을 해당 채무국의 재무장관이 파리클럽 의장에게 요청하면 파리클럽 채권국들은 채무재조정의 필요성과 협상일자 등을 논의한 후 채무재조정 여부를 결정한다. 파리클럽 회의가 개최되기 수개월 전에 채무국 정부는 경감되어야 될 외채총액과 향후 상환조건 등을 기술해 놓은 보고서를 준비하여 각 채권국 정부에게 제출해야 한다. 이때 IMF, 세계은행 등 국제금융기구가 보고서 작성에 적극적으로 참여하고 채권국 경제상황을 평가한다. 모든 준비가 완료되면 파리클럽 회의를 개최하여 채무재조정 대상 채무의 범위, 기산일(COD: cut-off date), 채무재조정 대상 기간(consolidation

43) 이 절의 내용은 장형수·정여진, 『러시아의 구소련 무분화표시 대외채권 처리에 관한 연구』(서울: 대외경제정책연구원, 2005)의 해당 부분을 참조하여 정리하였다.

period), 기존 재조정채무의 포함여부, 연체 채무의 포함 여부, 외채경감액과 상환조건 등을 결정한다. 외채경감액과 상환조건 등 구체적인 협의사항들이 파리클럽 채권국들과 채무국 간에 결정되면 합의의사록(Agreed Minutes)을 작성하여 각국 대표들이 서명한다. 합의의사록에는 재조정될 채무액, 조정대상 채무의 기산일, 채무재조정 대상기간 등 재조정이자율(moratorium interest rate)을 제외한 제반 중요사항이 기재된다.

합의의사록에 대한 서명이 이루어지면 채무국은 개별 채권국들과 양자간 협상을 통해 파리클럽 합의의사록을 이행하기 위한 양자간 합의(bilateral agreements)를 도출해야 한다. 국제법적으로 구속력이 있는 것은 합의의사록이 아니고 이 양자간 합의의 내용이기 때문이다. 파리클럽은 재조정에 따른 새로운 이자율, 즉 재조정이자율은 파리클럽에서 결정하지 않고 채권국의 시장이자율에 근거하여 양자간 합의에서 결정하게 하고 있다. 채무국은 양자간 협상에서 채권국 정부와의 합의뿐 아니라 실제 대출기관(lending agency)과의 합의도 도출해야 실제적인 채무재조정을 받을 수 있게 된다.

파리클럽에서 외채재조정을 받은 채무국은 비파리클럽 공공채권자와 민간채권자(런던클럽)와도 파리클럽 채권자와 합의한 조건과 상응하는 조건(동등대우조항, comparability of treatment)으로 채무재조정 협약을 체결해야 한다. 이러한 동등대우조항을 지키지 않으면 해당 채무국은 파리클럽의 외채재조정이 취소되고 향후 자금지원 등에서 불이익을 받게 된다. 파리클럽 채권자들에 의해서 채무삭감, 상환연장 등 외채경감이 이루어지고 난 뒤에는 채무국에 적절한 양허적 조건으로 새로운 자금이 제공되는 경우가 일반적이다.

### < 파리클럽(Paris Club) 개요 >

파리클럽은 개도국의 채무재조정을 위한 자발적인 채권국가들의 모임이라는 형식을 빌린 비공식적 기구이긴 하지만 사무국, 회원국, 운영원칙과 규칙 등이 존재하는 실질적인 공식기구이다. 파리클럽의 회원국은 오스트리아, 호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 러시아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등 19개국이다. 한국을 비롯한 이스라엘, 뉴질랜드, 포르투갈 등 10여개 채권국들은 사안별로(case-by-case) 특정 채무국의 채무재조정에 참여하고 있다. 이외 IMF, 세계은행, OECD, UNCTAD, EU, 지역개발은행 등이 옵서버자격으로 파리클럽 회의에 참여한다. 파리클럽의 사무국은 프랑스 파리에 있으며 프랑스 재무장관이 사무국장을 겸임한다.

파리클럽의 운영 원칙(principles)은 ① 채무국별 채무재조정 조건 결정 원칙 ② 만장일치 원칙 ③ 경제개혁 프로그램 조건부가(conditionality) 원칙 ④ 파리클럽 채권국간 연대성(solidarity) 원칙 ⑤ 동등대우(comparability of treatment) 원칙이 있다.

동등대우의 원칙에 따르면, 파리클럽에서 채무재조정을 받는 채무국은 파리클럽과 합의한 조건보다 더 우호적인 조건으로 여타 채권자(국)와의 채무재조정에 합의하지 않을 것이 요구된다. 실제로 공공채무에 대한 민간채권기관의 모임인 런던클럽(London Club) 등 대다수의 비파리클럽 공공채권국의 경우 파리클럽의 채무재조정 조건에 상당히 유사한 조건으로 채무재조정을 해주고 있다. 이 원칙에 대한 예외는 IMF, 세계은행 등 국제금융기구에 대한 다자간 채무이다. 파리클럽은 채무국이 자신들에 대한 채무를 포함한 다른 모든 양자간 채무에 우선해서 다자간 채무를 우선적으로 갚도록 하는데 동의하고 있다.

### (2) 파리클럽의 외채경감 방식

미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 캐나다로 구성된 G7 정상회담과 G7 재무장관회담에서는 파리클럽에서 적용하고 있는 채무재조정 조건 등에 관한 중요한 의사결정의 대부분이 이루어지고 있다.

파리클럽의 채무재조정 대상 채무는 ① 공공채무 및 공공보증채무(public and publicly guaranteed debt)<sup>44)</sup>, ② 만기 1년 이상의 중장기채무 ③ 기산일(COD: cut-off date) 이전에 계약이 체결된 채무에 한한다. 채무국이 파리클럽에 채무재조정을 요청하면 파리클럽은 기산일을 정하고 이 기산일 이전에

44) 일반적으로 다자간 공공채권자의 채권은 채무재조정 대상이 되지 않는다. 다만 예외적으로 중채무빈곤국(HIPC)의 외채경감을 위해서는 IMF와 세계은행의 IDA 등 국제금융기구도 자신들이 제공한 양허성 자금지원에 대해서 채무삭감을 해주고 있다.

계약이 체결된 채무만 외채재조정 대상으로 한다. 기산일은 한번 정해지면 바뀌지 않는 것을 원칙으로 하며, 이는 기산일 이후로 신규로 자금을 지원한 채권국 및 채권자를 보호하기 위해서이다.

파리클럽의 채무재조정 방식은 유량방식(flow treatment)과 저장방식(stock treatment)으로 나눌 수 있다. 유량방식의 채무재조정은 특정한 대상기간(consolidation period) 동안에 만기가 돌아오는 기산일 이전에 계약이 체결된 채무 원리금 (및 연체원리금)에 대해서 상환기간재조정(rescheduling)을 적용해준다. 일반적으로 대상기간은 1년이나 해당국이 IMF의 확대협약이나 PRGF 프로그램의 지원을 받고 있는 경우는 IMF 프로그램의 유효기간과 동일하게 3년까지 채무재조정 대상기간을 확대하기도 한다. 대상기간이 1년 이상이면 파리클럽은 대상기간을 1년 단위로 구분하여 첫 1년 기간(first phase/first tranche)에 만기가 돌아오는 채무를 우선 재조정하며, 지속적인 채무재조정을 위해서는 IMF의 PRGF 프로그램을 성실하게 이행하고 있다는 IMF의 심사보고서(review)가 있어야 한다.

저장방식의 채무재조정은 특정 대상기간에 만기가 도래한 채무뿐만 아니라 전체 채무스톡에 대한 채무재조정을 시행하게 된다. 일반적으로 파리클럽에 의한 마지막 채무재조정을 할 때 취해지는 방식으로서 졸업 채무재조정(exit rescheduling)이라고도 한다. 해당 채무국이 파리클럽과 IMF가 요구하는 프로그램을 성공적으로 이행하여 파리클럽 채무재조정 졸업 후에는 채무를 정상적으로 상환할 수 있을 것으로 판단되는 경우에 적용된다. 저장방식의 채무재조정을 적용하는 경우에 단기적으로는 오히려 유량방식보다 상환해야하는 채무가 늘어나는 부담이 있다.

### (3) 북한에 적용가능한 파리클럽의 표준적인 외채경감 조건

파리클럽의 채무재조정 조건의 변천을 살펴보면, 상환기간(거치기간 포함)은 점점 길어지고, 순현재가치 기준 채무삭감 비율은 점점 높아지는 경향이 있다. 채무의 순현재가치를 삭감시키는 방식은 일반적으로 원금삭감(debt reduction)과 이자삭감(debt service reduction)이 있다.<sup>45)</sup> 어떤 채무재조정

45) 원금삭감은 대상채무의 원금을 삭감하는 것이고, 이자삭감은 대상채무의 재조정이자율(moratorium interest)을 시장이자율보다 낮은 이자율을 적용하고 만기를 연장하여 채무의 순현재가치를 감소시키는 방식이다.

조건을 특정국에 적용할 것인가는 파리클럽 채권국들이 채무국의 1인당 소득수준, 채무부담 정도, 파리클럽과 IMF와의 협조관계 등을 고려하여 사례별로(case-by-case) 결정한다. 북한에 적용가능한 파리클럽의 채무재조정 조건은 나폴리조건과 쾰른조건이다.<sup>46)</sup>

나폴리조건(Naples terms)은 1994년 12월에 도입된 파리클럽 채무재조정 조건으로 세계은행의 IDA-only 국가만 대상으로 사례별로 적용한다. 나폴리 조건하에서는 공적개발원조(ODA)로 공여되지 않은 채무를 순현재가치 기준으로 67% 삭감한다. 공적개발원조 채무는 만기를 거치기간 16년을 포함하여 40년으로 연장시키고 이자율은 원이자율보다 양허적인 수준의 이자율을 적용한다. 파리클럽은 나폴리조건의 저량방식 채무재조정도 자발적인 양자간 채무교환(debt swaps)도 사례별로 허용하고 있다.

쾰른조건(Cologne terms)은 1999년 11월에 도입된 제도로 중채무빈곤국(HIPC) 외채경감 프로그램의 적격국에 대해 순현재가치 기준 90% 이상의 채무삭감을 해준다. 공적개발원조로 공여되지 않은 채무는 주로 원금삭감 옵션을 사용한다. 원금삭감옵션은 우선 원금을 90% 삭감하고 나머지 잔고를 적절한 시장이자율로 거치기간 6년, 만기 23년으로 상환연장해주는 것이다. 공적개발원조 채무는 만기를 거치기간 16년을 포함하여 40년으로 연장시키고 이자율은 원이자율보다 양허적인 수준의 이자율을 적용한다. 한편 자발적인 양자간 채무교환(debt swaps)이 가능하다.

#### (4) 중채무빈곤국 외채경감프로그램(HIPC Initiative)

외채원리금 상환 부담이 과중한 중채무빈곤국(HIPC: Heavily Indebted Poor Countries)의 외채경감을 위한 가장 포괄적인 프로그램은 IMF와 세계은행이 주도하고 있는 HIPC 이니셔티브(HIPC: Initiative)가 있다. HIPC 이니셔티브에 의한 외채경감을 받기 위해서는 IMF의 PRGF 자금지원이나 세계은행의 IDA 자금지원 등 매우 양허적인 조건으로 자금 지원을 받고 있는 IMF 및 세계은행의 구조조정 및 경제개혁 프로그램을 이행하고 있는 최빈곤국이면서, 나폴리조건(Naples terms)에 의한 순현재가치 기준 67% (가상적

46) 이 외에도 고전적조건, 휴스턴조건 등이 있다. 자세한 내용은 장형수·정여천, 『러시아의 구조론 류블화표시 대외채권 처리에 관한 연구』(서울: 대외경제정책연구원, 2005)의 해당 부분을 참조하시오.

인) 외채삭감을 한 후에도 외채원리금상환 부담이 지속가능한 적정수준<sup>47)</sup>을 넘는 중채무빈곤국(HIPC)이다.<sup>48)</sup>

HIPC 이니셔티브 잠재적 수혜대상국이 실제로 외채경감 혜택을 받기 위해서는 먼저 IMF 및 세계은행에 의해 지원되는 구조조정 및 개혁 프로그램을 채택하여 이행해야 하고 빈곤축소전략문서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)를 이미 작성했거나 작성을 시작해야 한다. 이 기간 동안에 국제금융기구는 수혜대상국의 외채상환능력을 평가하기 위해 외채관리능력 분석(debt sustainability analysis)을 실시하는데, 이때 중요한 것은 채무국이 파리클럽의 나폴리조건에 의한 외채경감과 非파리클럽 공공채권자 및 민간 채권자들의 상응하는 외채경감이 모두 이루어졌다고 가정하고 계산한 지표를 통해 대상국의 외채상환능력을 평가한다.<sup>49)</sup>

HIPC 이니셔티브 수원국은 파리클럽의 쾰른조건(Cologne terms)에 의해 순현재가치 기준 90% 이상의 외채스톡삭감(stock-of debt reduction) 또는 이에 상응한 채무재조정을 받게 된다. 현재 대다수의 파리클럽 회원국들은 쾰른조건에 저량방식 외채삭감을 넘어서는 추가적인 외채삭감(확대 HIPC 이니셔티브)을 시행하고 있다. 즉, HIPC 이니셔티브의 완결시점에 도달한 중채무빈곤국에 제공된 모든 공적개발원조(ODA) 채무에 대해서는 기산일에 관계없이 채무를 100% 탕감해주고, 非공적개발원조(non-ODA) 채무에 대해서도 상당수의 회원국이 기산일 이전에 체결된 채무는 100% 탕감에 나서고 있다. HIPC 이니셔티브의 지원을 받는 중채무빈곤국은 외채경감에 따른 추가적인 정부재원을 교육과 보건·의료에 대한 재정지출을 증가시키는

47) 외채상환부담의 적정수준이란 수출로 획득한 외환과 무상 및 양허성 대외원조, 직접투자자본의 유입으로 외채의 원리금을 충분히 상환할 수 있는 정도의 외채잔고의 순현재가치(NPV)를 의미한다.

48) HIPC 이니셔티브를 통해 외채경감을 받을 수 있는 대상국은 2005년 3월 현재 베냉, 볼리비아, 부르키나파소, 부룬디, 카메룬, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, 콩고공화국, 콩고민주공화국, 코트디부아르, 에티오피아, 감비아, 가나, 기니, 기니비사우, 가이아나, 온두라스, 라오스, 라이베리아, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모리타니아, 모잠비크, 미얀마, 니카라과, 니제르, 르완다, 시에라리온, 상투메 프린시페, 세네갈, 소말리아, 수단, 탄자니아, 토고, 우간다, 잠비아 등 38개국으로 대부분 아프리카국가이다.

49) 수출대비 외채의 순현재가치 비율, 수출대비 외채원리금 상환비율, 재정수입 대비 외채의 순현재가치 비율 등의 지표를 통해 채무국의 외채상환능력을 평가한다. 외채의 순현재가치 대비 수출의 비율이 150%를 넘으면 수혜 적격국이 되며, GDP 대비 수출 비율이 30%를 넘는 고도로 개방된 국가이면서 동시에 GDP 대비 재정수입 비율이 15%를 넘는 특수한 경우에는 외채의 순현재가치 대비 재정수입 비율이 250%를 넘으면 외채의 순현재가치 대비 수출 비율이 150%가 넘지 않아도 수혜대상국이 될 수 있다. Andrews, David, Anthony R. Boote, Syed S. Rizavi and Sukhwinder Sing. "Debt Relief for Low-Income Countries," *The Enhanced HIPC Initiative*, IMF Pamphlet Series No. 51 (Washington D.C.: International Monetary Fund, 2004)을 참조시오.

등 사회개발을 통하여 자국의 빈곤축소를 위해 노력해야 한다.

#### (5) 다자간 채무감축 방안(MDRI) 출범

다자간 채무감축 방안(Multilateral Debt Relief Initiative)은 중채무빈곤국 외채경감프로그램(HIPC Initiative)만으로는 UN 새천년개발목표(MDG) 달성이 어렵게 되자, 2005년 7월 스코틀랜드 G8 정상회담에서 HIPC 이니셔티브 상 완결시점에 도달한 적격국에 대해 추가적으로 세계은행(IDA), 국제통화기금(IMF), 아프리카개발은행(AfDB)이 보유한 채무를 100% 탕감해 주기로 하고 2006년 시행에 들어간 획기적인 제도이다. 2007년부터는 미주개발은행(IDB)도 합류하여 현재 4개 국제금융기구에 의해 운용되고 있다.

### 나. 북한 외채 개요

#### (1) 북한 외채 통계

북한은 1970년대 초반에는 서방선진국 정부와 은행으로부터도 차관을 도입하여 경제개발재원으로 활용하여 왔으나 북한 경제의 비효율성과 석유과동 등 국제여건의 악화로 인하여 제1차 오일쇼크가 발생한 1974년부터는 서방차관의 원리금 지급을 연체하기 시작하였다. 특히 1989년 구소련의 몰락 이후에는 북한은 심각한 외환보유액 부족으로 인해 기존 외화채무 원리금을 거의 상환하지 못하고 있다. 그래서 현재 북한은 국제금융시장에서 담보나 보증이 없는 차입은 거의 불가능한 상태이다.<sup>50)</sup>

북한 외채에 관한 통계는 매우 부족하다. 주로 채권국이 발표하는 채권국의 통계에 의존하나 이것도 자국의 이해관계로 인해 북한 외채통계가 과다 계상되었을 가능성이 있다. 북한 외채의 구성에 대한 상대적으로 정확한 추계가 가능했던 통계에 의하면, 구소련 붕괴직전인 1989년 말 기준으로 북한의 총채무는 67.8억 달러에 달한다. 이중 서방권에 대한 채무가 27.4억 달러로

50) BIS/IMF/OECD/World Bank가 공동으로 발표하는 상업은행채무 통계에 의하면, 북한은 국제민간은행으로부터 단기무역신용을 공여 받고 있는 것으로 추정된다. 이 통계는 신용을 공여하는 서방 민간은행으로부터 수집한 자료에 근거하고 있다. 그런데 이 통계는 북한에 대한 단기신용 공여액이 너무 많고 그 변동이 심해서 북한의 무역통계와 마찬가지로 통계 집계 과정에서 북한과 남한을 오인하였을 가능성도 배제하지 못하는 등 통계의 신뢰성에 대해 확신을 하지 못하고 있다. 장형수, “북한의 2000년대 외화수급 추정” (박영사, 2009)을 참조하시오.

전체의 40.4%를 차지하고 있다. 구소련에 대한 채무는 31.3억 달러(46.2%), 중국에 대한 채무는 9억 달러(13.3%), 그리고 일본에 대한 채무는 5.3억 달러로 추산되었다.

국제금융센터(2000)에 의하면, 1995년 말 기준 북한의 대외채무는 러시아에 대한 채무가 약 43억 달러, 중국에 약 22억 달러, 일본에 약 9억 달러, 111개 서방은행권에 대해 약 23.3억 달러, 기타 채무 약 20.8억 달러 등 모두 약 118억 달러로 추정되었다. 한편 대한무역투자진흥공사(KOTRA)에 따르면, 북한의 외채는 1998년 말 기준으로 121억 달러에 달하는 것으로 추산되었다. 북한의 외채는 2007년 기준으로 약 160억 달러로 증가하였을 것으로 추정되나 정확한 내역은 미상이다. 북한이 중국 외에는 신규 차입을 하지 못함에도 불구하고 외채 규모가 증가하는 것으로 추정되는 것은 북한의 외채상환 지연에 따른 가산 이자가 눈덩이처럼 불어나는 때문으로 보인다.

<표 II-3> 북한의 채권자별 외채현황(1989년 말 집계가능 외채 기준)

	외채(십억 달러)	비중(%)
OECD국	2.74	40.4
Morgan Grenfell	0.24	3.5
Anz Bank	0.64	9.4
일 본	0.53	7.8
프랑스	0.23	3.4
독 일	0.35	5.2
스웨덴	0.15	2.2
오스트리아	0.10	1.5
기 타	0.50	7.4
사회주의국가	4.04	59.6
舊소련	3.13	46.2
중 국	0.90	13.3
합 계	6.78	100.0

자료: Young, Soogil, Chang-Jae Lee and Hyoungsoo Zang, "Preparing for the Economic Integration of Two Koreas: Policy Challenges to South Korea," in Marcus Noland (ed.), *Economic Integration of the Korean Peninsula*, January 1998, Chapter 14: 251-271, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1998.

## (2) 대 러시아 채무

러시아에 대한 북한의 채무는 모두 구소련 시절에 빌린 것으로 달러 표시 채무액은 구소련 루블화와 달러의 환율에 따라 크게 달라진다. 채권 공여 계약 당시의 환율은 약 0.61루블 對 1달러로서 2007년 10월말 현재 환율(24루블 대 1달러)과 현격한 격차가 있다. 북한의 구소련 루블화 표시 채무는 계약 체결 당시의 환율인 0.6 구소련 루블 대 1달러로 환산하여 2002년 말 기준 61.8억 달러에 이르는 것으로 OECD는 추정하고 있다.

러시아 구소련 루블화 표시 대외채권의 처리문제는 전체 차관 중 군사차관의 비중, 구소련 루블/달러 환율의 적용문제, 채무재조정에 대한 국제사회의 관례 등에 따라 해당 국가별로 달라질 수 있다. 1997년 9월 17일 러시아는 파리클럽 회원국들과 구소련이 개발도상국들에 제공한 “구소련 루블화표시 채권에 대한 양해각서”를 체결하였다. 양해각서에서는 파리클럽 차원의 채무재조정이 있는 경우에 러시아는 0.6 구소련 루블 대 1달러의 환산율을 적용하여 1992년 1월 1일 이전에 체결된 구소련 루블화 표시 러시아 채권 잔고를 미국 달러화로 환산하는 대신 러시아는 개발도상 채무국에 대해서 러시아가 공여한 상업차관을 포함한 총채무의 70~80%를 파리클럽 채무재조정에 앞서서 미리 할인(upfront discount)해주기로 하였다. 그리고 할인한 후 나머지 채무는 파리클럽의 나폴리조건(순현재가치 기준 50% 또는 67% 경감)이나 쾰른조건(순현재가치 기준 90% 이상 삭감)에 준해서 상환연장을 해주기로 하였다.<sup>51)</sup>

북한과 러시아 간에도 구소련 루블화 표시 채무의 처리에 관한 논의가 있었다. 북한과 러시아는 2001년부터 2007년까지 다수의 채무조정회의를 가졌다. 마지막에는 러시아가 90% 이상의 채무탕감을 제시하였음에도 불구하고 북한이 더 나은 조건을 요구한 것으로 알려져 있다.<sup>52)</sup> 실제로 북한과 러시아 사이의 채무재조정 협상에 있어서는 채무경감을 하나만이 대상이 되는 것이 아니라 다양한 현물상환 방식과 같은 변형된 조건이 적용될 여지가 많다. 또한 채권자인 러시아가 북한의 정치, 외교, 군사적 중요성 및 경제협력 파트너로서의 주관적인 평가를 기초로 구체적인 채무재조정에 임할 것이며,

51) 장형수·정여천, 『러시아의 구소련 루블화표시 대외채권 처리에 관한 연구』에 자세한 내용이 소개되어 있다.

52) “러 돌연 ‘북 채무 90% 탕감.’ 『조선일보』, 2007년 2월 13일.

북한 역시 경제적, 경제외적인 수단을 동원해 채무재조정 이후의 부담을 최소화하려고 노력할 것이다.

### (3) 대 중국 채무

중국은 북한에 대한 원유공급을 1990년대 초까지는 ‘우호가격’으로 공여해 왔으나, 이후에는 ‘국제가격’으로 공여하고 있는 것으로 보인다. 이 경우 양허성 차관의 형태로 북한의 대중 채무가 증가하고 있을 것으로 보인다. 특히 2007년부터 급상승한 국제 원유가격으로 북한의 대중 채무는 증가 속도가 더 빨라질 전망이다. 중국은 파리클럽에 가입하지 않고 있으며, 조만간 그럴 가능성도 낮아 보인다.

### (4) 대 일본 채무

북한의 대일 채무는 역시 1970년대에 주로 차관으로 도입한 것을 연체한 것이다. 북한의 대일 채무는 일본이 북·일관계 정상화 이후에 북한에 공여하기로 한 경제협력자금의 무상지원 일부와 상계될 가능성이 매우 높다. 한국도 1965년 한·일협정을 맺으면서 일본으로부터 받은 경제협력자금 8억 달러 중에서 당시 일본에서 빌린 무역신용을 상계하고 나머지를 받은 전례가 있기 때문이다. 일본은 파리클럽 회원국이지만 북한이 파리클럽 채무재조정 적격국이 되기 전에 이 문제를 처리할 가능성이 다대하다.

### (5) 대 서방권 은행 채무

북한의 對서방권 은행채무의 일부는 국제 채권 유통시장(secondary market)에서 액면가 대비 약 80~85% 할인된 가격에 거래되고 있다. 국제금융센터(2000)에 따르면, 북한의 대외채무 중 4개 채권단 111개 서방은행이 보유하고 있던 23.3억 달러의 채권 중 약 8.5억 달러 어치(액면가 기준)가 원금회수가 불가능하다고 판단되어 이미 국제채권유통시장에서 할인 거래중이다. 이들 채권의 할인 가격은 1997년 한때는 원금의 50~55% 수준에서 거래되기도 하였으나, 2000년 4월초에는 1달러당 6~8센트로 떨어졌고, 이후 남북관계 개선과 북핵 폐기 협상에 연동하여 움직이는 경향이 있었는데 2006년에는 16~18센트 수준에서 가격이 형성되었다. 즉, 액면가 1억 달러의 북한 상업채

무에 대한 청구권이 1,600~1,800만 달러로 거래된다는 의미이다. 북한 채권은 유통량이 매우 적어서 매수가격이 형성되는 경우가 드물며 대부분 호가(bid price) 위주로 인용되고 있다고 한다. 2007년 10월 제2차 남북정상회담 이후에는 한때 25센트로 호가가 상승했다고 한다.

## 다. 북한에 대한 적용 가능성 분석

### (1) 한국의 조속한 파리클럽 가입 필요

북한의 외채는 대부분 원금과 이자의 상황이 이루어지지 않고 있다. 만약 북한의 외채문제가 해결되지 않고 통일이 된다면 통일 한국이 북한의 채권·채무를 승계할 가능성이 매우 높다. 동서독 통일시와 구소련연방 해체시의 사례를 볼 때, 남북한 통일시에 채무이행이 중지된 북한의 대외채무는 거의 대부분 한국의 채무로 귀착될 가능성이 크므로 통일 전에 북한이 양자간 및 다자간 채무재조정을 통해 북한의 외채문제를 최대한 해결하도록 우리가 국제사회에 영향력을 발휘할 수 있어야 한다.

우리 정부는 향후 북한 외채의 재조정이 이루어질 수 있는 파리클럽에 최대한 일찍 가입하여 세계 13위권인 우리의 경제적 역량에 상응하는 국제정치·경제적 기여를 해야 할 것이다. 우리 정부는 2009년 12월에 경제개발협력기구(OECD)의 원조조정위원회(DAC)에 가입할 예정이다. DAC에 가입한다는 것은 OECD에서 정한 국제규범에 따라 원조를 공여한다는 약속을 의미하며 향후 원조의 규모와 질을 선진국 수준으로 높여야 한다. 전세계에서 원조를 받던 국가가 OECD DAC에 가입한 것은 우리나라가 처음이다. 국격을 높이기 위한 다음 단계로서 우리 정부는 파리클럽에 가입하여 이전보다 더 적극적으로 외채상환부담에 짓눌린 빈곤국에 대한 외채탕감에 참여하여 국제원조사회에서 우리의 발언권을 높여두어야 할 것이다.

### (2) 파리클럽을 통한 북한의 외채재조정: 예비양 접근방식(Evian approach)

북한의 외채 구성상 가장 큰 비중을 차지하는 對러시아 채무와 서방국 채무는 파리클럽에서 논의 대상이다. 파리클럽에서 북한의 채무가 재조정되면 동등대우의 원칙에 따라 북한은 런던클럽이나 여타 양자간 채권자와 파리

클럽 채무재조정 조건보다 채권자에 유리한 조건으로 채무재조정을 할 수 없게 된다. 그래서 파리클럽 채무재조정을 받는 것이 중요하다. 현재 연체 중인 對서방권은행 채무와 (만약 연체된다면) 중국의 채무도 파리클럽 재조정과 연계된다.

북한은 1인당 소득수준이 매우 낮은 최빈국으로서 파리클럽에서 외채재조정을 받을 수 있는 자격을 충족하게 되면 표준적인 외채경감 프로그램(HIPC Initiative)을 받을 가능성은 현재로서는 거의 없다. IMF/세계은행 상임이사회는 새로운 HIPC 적격국을 추가할 계획은 전혀 없으며 오히려 아직도 심의시점에 도달하지 못한 국가들에 대한 퇴출규정(sunset clause)을 논의 중이다. 그리고 향후에도 경제규모에 비해 채무부담이 크고 소득이 매우 낮은 채무국이더라도 HIPC 이니셔티브와 같은 대규모 외채탕감 프로그램의 적용으로 채무삭감을 받기는 쉽지 않을 전망이다.

북한의 경우에는 파리클럽의 예비양 접근방식(Evian approach)에 따른 외채경감방식이 적용될 가능성이 높다. 예비양 접근방식의 특징은 파리클럽의 표준적인 채무재조정 조건에 의하지 않고 개별 채무국 상황에 맞추어서 저량 채무삭감방식(debt reduction), 저량방식 단기재조정(stock reprofiling), 유량방식 채무재조정(flow treatments), 채무환매(debt buyback), 채무교환(debt swap) 등 다양한 기존의 채무재조정 방식을 적절히 사용함은 물론 새로운 방식도 도입하는 등 포괄적인 채무재조정 방식이다. 파리클럽의 예비양 접근방식은 2003년 5월 G7 재무장관회의에서 처음으로 제안된 채무재조정에 관한 접근방식이다. 이후 파리클럽은 2003년 10월 중채무빈곤국(HIPC) 외채경감 프로그램의 적용을 받지 않는 국가들의 채무재조정시 채무국별로 IMF의 외채관리능력분석을 통하여 채무국에 가장 적절한 조건으로 맞춤형(tailored) 채무재조정을 실시하는데 합의하였다.

예비양 접근방식에 의한 외채재조정 절차는 채무국의 경제적 성과와 공공 채무관리와 밀접하게 관련되어 있다. 예비양 접근방식의 제1단계는 채무국이 IMF와 경제개혁을 포함한 자금지원협약을 맺고 파리클럽은 유량방식 채무재조정을 시행한다. 이 단계는 채무국의 과거와 현재의 IMF 프로그램 이행 정도와 파리클럽의 기산일 이후 채무의 상환 이행 정도에 따라 1년에서

3년 정도 걸린다. 제2단계에서는 채무국은 IMF와 다시 후속 협약을 체결하고 파리클럽은 졸업 채무재조정의 첫 단계를 적용한다. 마지막 제3단계에서는 채무국이 IMF 후속협약을 완전히 이행하고 파리클럽과도 성공적인 채무상환 이행을 하면 졸업(exit) 채무재조정을 완전히 적용하여 지량방식 채무재조정을 통해 채무국은 파리클럽에서 졸업하게 된다.<sup>53)</sup>

**(3) 외채출자전환(debt-for-equity swap) 방식에 의한 북한의 외채경감<sup>54)</sup>**

국제 비정부기구(NGO)를 활용한 외채출자전환(debt-for-equity swap) 방식<sup>55)</sup>에 의한 외채경감은 상대적으로 전제조건이 적은 방안으로서 현실적으로 검토 가능하다. 예를 들면, 북한정부의 거부감이 가장 낮은 비정부기구(NGO)가 북한에서 프로젝트를 벌이고 그 소요비용을 외채출자전환으로 조달하는 방안이다. 먼저 원조국 또는 원조기구가 1천만 달러를 조성하여 국제 유통시장에서 북한 채권의 일부<sup>56)</sup>를 구입하여, 이를 NGO에 기부한다. 기부를 받은 NGO는 이 채권을 북한에 제시하고 이에 상당하는 공장, 토지, 설비 등 북한 내의 실물자산(assets)을 지급 받아 이를 바탕으로 북한에서 개발사업을 시행한다. 이러한 출자전환시 일정한 할인율을 적용하는 것이 일반적이다. 예를 들어 50%의 할인율을 적용하는 경우 NGO는 5백만 달러에 상응하는 북한내 자산을 조달하여 개발사업을 하는 것이 가능하다.

이 방식은 유통시장에서의 (부실)채권가격을 외채경감의 기준으로 하는 시장베이스 외채경감방식이며 외채경감의 대가로 수원국, 즉 북한이 일정한 규모의 국내자산을 대신 제공해야 하기 때문에 북한의 개혁의지에 대해 확신이 약한 경우에도 큰 무리가 없는 방식이다. 북한은 외화표시채무를 국내채무로 전환하게 되어 외화 없이 외채문제를 해결하는 것이 가능해진다.

53) 장형수·정여천, 『러시아의 구소련 루블화표시 대외채권 처리에 관한 연구』에 자세한 내용이 소개되어 있다.  
 54) 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000)을 참조하였다.  
 55) 이외에도 외채와 환경보호 교환(debt for nature swap), 외채와 원조 교환(debt for aid swap), 대외(외화표시)채무와 현지통화채무 교환(debt for local currency debt swap) 등이 고려될 수 있다.  
 56) 유통되고 있는 북한채권 전부를 구입하려고 하면 채권가격이 급등하게 되므로 구입량을 적절하게 조정하여 가격 상승을 적절한 선에서 제어할 필요가 있다.

## 6. 북한 개발지원 재원조달 전망<sup>57)</sup>

장형수(2009b)에서는 북한 체제에 급격한 변화가 없는 경우에 향후 10년간 북한이 국제협력을 통해 조달할 수 있는 국제협력자금 규모를 중립적인 경우와 낙관적인 경우로 나누어 전망해보고 있다. 두 가지 시나리오 모두 북한은 2년 후에 IMF 등 국제금융기구에 가입하게 되는데, 낙관적 시나리오에서는 북미·북일 관계정상화가 2년 후에 이루어진다고 가정하였다. 반면에 중립적 시나리오에서는 북핵 해결이 단계적으로 진전되어 북미·북일 관계정상화가 5년 후에 이루어진다고 가정한다. 북한의 2008년 경제규모는 약 100억 달러, 1인당 소득 약 400달러로 가정한다.<sup>58)</sup>

### 가. 국제공적부문의 개발자금

앞에서 자세히 살펴본 것처럼 북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행에 가입하여 회원국으로서의 의무를 준수하고 이들 국제금융기구들과 양호한 협조관계를 유지한다면 북한은 연간 2~4억 달러 정도의 양허성 자금지원 수혜가 가능할 전망이다. 그리고 무엇보다도 북한이 향후 3년간(2년 후 가입하는 경우에 가입 후 1년 포함) 국제금융기구로부터 자금지원을 받을 가능성은 거의 없다고 전망된다. UN기구, EC 등 기타 국제기구는 국제금융기구보다 자금지원액이 소규모일 것으로 가정한다. 구체적으로 국제금융기구 자금지원액의 70%로 가정한다.

일본의 대북수교자금은 약 100~120억 달러 전후가 될 것으로 전망되며, 수교자금은 10년에 걸쳐 거의 균등하게 지급될 가능성이 높다. 수교자금의 실제 유입은 2002년 9월의 ‘평양선언’에 따라 북·일관계 정상화 이후가 될 것이다. 기타 일본 국제협력처(JICA)의 공적개발원조(ODA) 자금이 북한에 지원될 수 있으나 수교자금 총액에 포함되어 시행되는 것으로 가정하였다.

57) 이 절의 내용은 장형수, “북한 경제지원 비용 조달과 국제협력,” 김연철 외, 『북한 어디로 가는가?』 (플래닛 미디어, 2009)의 논의를 정리보완한 것이다.

58) 이 가정은 국제민간자본의 북한 유입을 촉진하기 위해 필요하다. IMF 기준(북한 가격 + 북한 환율)에 의한 북한의 1인당 소득은 추계치가 존재하지 않는다. 본 연구에서는 ‘북한의 가격과 환율이 적용 가능’하다고 가정할 때 북한전문가들이 가장 많이 쓰는 수치인 약 400달러를 택하였다. 장형수, “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력” (플래닛미디어, 2009)을 참조하시오.

기타 국가의 ODA도 국제금융기구 가입 이후(2년 후)에 의미 있는 지원이 시작될 전망이다. 미국의 경우 대북 개발원조(지원)에 대한 여러 가지 법률적 제약이 해제된 이후에 가능하며,<sup>59)</sup> 미국의 원조전략 상 북한에 대한 지원은 단기기간에는 많지 않을 전망이다. 중국의 경우, 북한에 대한 유무상지원이 최근에는 국제원유가격 상승으로 연평균 4억 달러 정도로 추정되고 있는데, 북핵 해결에 진전이 있을 시에는 연평균 5억 달러로 소폭 증가할 전망이다. EU의 경우, 대북 지원은 미국보다는 많지만 중국보다는 적은 수준으로 추산하여 연평균 1~2억 달러가 될 것으로 보인다. 러시아의 경우는 북한의 대러시아 루블화 표시 채무 문제가 해결되면 양허성 차관, 즉 ODA 지원이 가능하나 지원액이 많지는 않을 전망이다.

#### 나. 국제민간부문의 개발자금

국제민간부문의 자금은 국제민간투자와 상업차관으로 구분되는데, 이들 자금은 공적자금과는 달리 재무적 타당성 또는 상업성이 있어야 유입이 가능하다. 그런데 북한 민간부문은 아주 허약하며 향후 최소 5년 이내에 북한에서 상업성이 있는 사업은 많지 않을 전망이다. 북한 당국이 국제민간투자에 대한 인센티브를 대폭 제공한다면 상업성이 제고될 수는 있겠지만 단기기간에 북한에 그러한 변화가 이루어질 가능성은 매우 낮다.

북핵 폐기가 이루어져서 한국 등 국제사회의 공적자금이 북한에 집중적으로 투입되기 시작하면 국제민간부문의 자금이 어느 정도는 유입될 가능성이 상존하나 북한 개방이 진전되지 않으면 유입 규모는 크지 않을 전망이다. 북한이 국제금융기구에 가입하고 IMF 프로그램을 성공적으로 수행하면, 국제민간투자는 북한 GNI의 2~6%, 상업차관은 북한 GNI의 0.5~2% 정도 유입되는 것으로 추산된다.

59) 자세한 내용은 장형수, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구,” 『KDI북한경제리뷰』, 2008년 6월호 (한국개발연구원, 2008)와 전봉근, “북한 테러지원국 해제와 북미관계 개선 전망,” 『KDI북한경제리뷰』, 2008년 6월호 (한국개발연구원, 2008)를 참조하시오.

## 다. 종합 평가

앞의 분석에 따른 국제협력자금 조성 전망치를 아래 표에 정리하였다. 중립적 시나리오에서는 전반 5년에 47억 달러, 후반 5년에 141억 달러 등 총 188억 달러가 조성 가능한 반면, 낙관적 시나리오에서는 전반 5년에 105억 달러, 후반 5년에 276억 달러 등 총 381억 달러가 조성 가능한 것으로 추산되었다. 현실적 시나리오는 전반 5년은 중립적 시나리오 가능성이 높지만 후반 5년은 북한의 국제사회에의 편입 여부와 국제협력 재원조달을 위한 우리 정부의 추진 노력이 성과를 거두면 낙관적 시나리오로의 전환 가능성이 있다. 이 경우 전반기는 47억 달러, 후반기는 276억 달러로 총 323억 달러의 국제협력자금(한국자금 제외) 조성이 가능한 것으로 전망된다.

<표 II-4> 향후 10년간 북한의 국제협력자금 조성 전망

(단위: 억 달러)

시나리오		중립적 시나리오			낙관적 시나리오		
		재원조달 방안	전반 5년	후반 5년	합계	전반 5년	후반 5년
국제공 적자금	국제금융기구	4	10	14	8	20	28
	기타 국제기구	3	7	10	5	14	19
	일본 ODA	1	50	51	36	60	96
	기타 ODA	30	40	70	38	85	123
	국제공적 소계	38	107	145	87	179	266
국제민 간자본	FDI	8	26	34	14	75	89
	상업차관	1	8	9	4	22	26
	국제민간 소계	9	34	43	18	97	115
국제협력자금 합계		47	141	188	105	276	381

자료: 장형수, “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력” (플래닛미디어, 2009)에서 최근의 달러 약세 추세를 감안하여 기타 ODA 수치와 국제민간자본 수치를 일부 수정한 것임.

- 주: ○ 현실적 시나리오=전반 5년은 중립적(47억) 시나리오+후반 5년은 낙관적(276억) 시나리오=323억 달러 조성 가능.
- 두 시나리오 모두 2년 후에 북한이 국제금융기구에 가입하나, 북미·북일 국교정상화는 중립적 시나리오에서는 5년 후, 낙관적 시나리오에서는 2년 후에 각각 성사 가정. 북한의 경제규모는 약 100억 달러, 1인당 소득 400 달러로 가정.
  - 국제금융기구로부터의 자금지원은 최초 3년간 전무. 이후 연평균 2~4억 달러.
  - 기타 국제기구는 국제금융기구의 70% 가정.

- 일본 ODA 자금은 중립적(낙관적) 시나리오에서는 100억(120억) 달러가 5년(2년) 후에 집행 시작되며 10년간 균할 지급 가정.
- 중국 ODA는 연평균 4~5억 달러, EU는 연평균 2~5억 달러, 미국·러시아 등 기타 국가의 합계는 연평균 2~6억 달러로 가정. 본격적인 ODA는 3년 후부터 유입되는 것으로 가정.
- 국제민간투자자 상업차관은 최초 5년간 중국, EU 외에는 미미.
- 북한이 국제금융기구에 가입(2년 후)하고 국제사회와 양호한 관계를 맺으면(5년 후), 국제민간투자자는 북한 GNI의 2~6%, 상업차관은 북한 GNI의 0.5~2%로 가정.

# 제 3 장

## 북한 개발지원 원조 조정을 위한 국제 협력

북한 개발지원을 위한 국제협력 방안



## 제3장

# 북한 개발지원 원조조정을 위한 국제협력

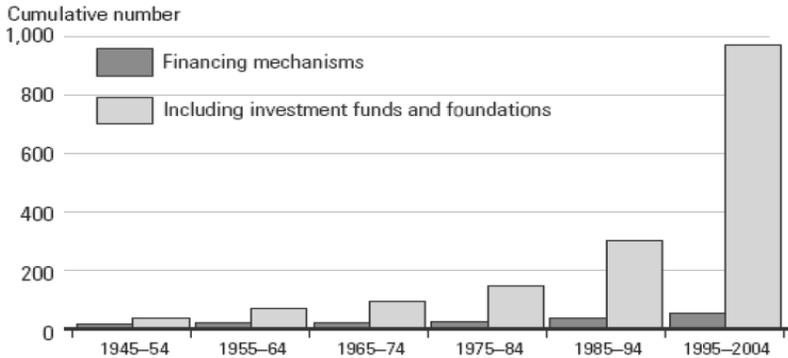
### 1. 원조조정(Aid Coordination)의 일반론

#### 가. 원조조정 필요성<sup>60)</sup>

개발금융의 범위는 양자간 원조를 담당하는 공여국, 세계은행과 같은 다자간 원조공여기관, 국제 NGO에서 일반 기업에 이르기까지 공여주체가 복잡해지고 있는 양상이다. 새천년개발목표(MDG) 달성을 위해 각종 프로그램을 주도하고 있는 UN 산하기관만 해도 45곳이 넘으며, 1985~1994년 동안 300여 곳에 불과하던 개발금융 공여기관(원조단체 포함)은 1995~2004년 동안에는 거의 1,000여 곳으로 폭증하였다(그림 참조). 특히 2000년 이후에는 각종 민간 지원단체의 신설이 폭증하고 있다. 이러한 추세에 따라 2004년 현재 수원국 1국 당 원조공여기관 수는 평균 23.4곳이며, 원조지원액 순위로 상위 5개 공여기관이 원조액 합계의 평균 95% 이상을 차지하고 있는 것으로 조사되어, 소수의 원조공여기관을 제외하고 대부분의 원조기관은 소규모 개발금융지원을 하고 있다.

60) 한국수출입은행, 『월간 국제 ODA 동향』, 2007년 4월호 (한국수출입은행, 2007)의 내용을 인용하였다.

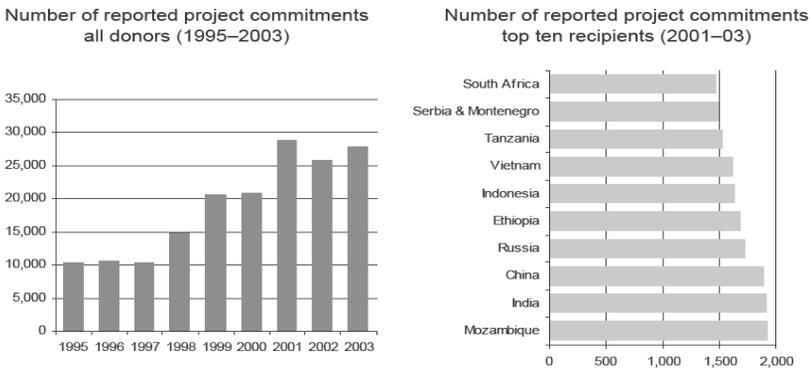
<그림 III-1> 원조공여기관 증가 추세



자료: 한국수출입은행, 『월간 국제 ODA 동향』, 2007년 4월호 (한국수출입은행, 2007).

이러한 개발금융 공여주체의 증가는 원조금액의 양적 증가라는 긍정적인 효과도 있는 반면, 수원국이 수많은 프로젝트를 효율적으로 관리하기 어려우므로 원조의 효과가 감소되는 문제가 있다. 2001~2003년간 상위 10위의 수원국에 대한 프로젝트 승인건수를 비교해 보면 최소 1,500건(남아공)에서 최대 2,000여건(모잠비크)에 이르는 등 수원국의 고도의 사업관리 능력이 요구되는 것으로 나타났다.

<그림 III-2> 총 원조사업 건수 및 상위 10대 수원국 앞 사업승인 건수



자료: 한국수출입은행, 『월간 국제 ODA 동향』, 2007년 4월호 (한국수출입은행, 2007).

수원국의 경제 및 사회개발 최우선 과제가 무엇인과는 상관없이, 또는 특별한 연관성 없이 개별적으로 지원되는 원조는 수원국 정부의 개발정책에

혼선을 일으킬 수 있다. 또한 체계적인 원조공여의 부재는 ‘원조의 질적 수준 제고’ 노력에도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 그래서 국제원조사회에서는 산발적인 무상지원 원조단체 및 민간기업의 원조활동을 체계적, 조직적으로 기존 개발지원 시스템 하에 편입시켜 ‘원조질서’를 유지해야 한다는 의견이 설득력을 얻고 있다. 이러한 상황은 원조효과성 제고를 위해 2005년 파리선언(Paris Declaration)에서 제기된 원조공여기관간 수원국 앞 원조정책 및 프로그램의 연계 또는 조화(Donor Harmonization)의 중요성을 재확인해준다. 그리고 원조질서 유지를 위해서는 세계은행, UNDP 등 국제개발금융기구가 원조공여기관간 조정자 역할을 수행할 필요가 있다.

#### 나. 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언에서의 조화(harmonization)

##### (1) 파리선언의 탄생

1995년은 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)으로 상징되는 브레턴우즈체제가 탄생한지 50주년이 되는 해였다. 당시에는 국제적인 저금리로 선진국의 국제민간부문의 투자자금이 동아시아 등의 신흥시장국으로 급속히 유입되기 시작하였다. 이에 중소득 개발도상국은 개발자금의 상당부분을 국제민간부문의 직접투자자와 상업차관 등으로 조달하게 되었다. 또한 1990년대 초반 구소련의 붕괴에 따른 냉전체제의 해체 이후 정치적 원조의 필요성이 감소하였고, 이어진 세계화의 급진전과 함께 선진국의 원조피로 현상 등으로 국제원조 규모가 급감하게 된다.

한편 국제사회는 IMF, 세계은행 등 국제개발금융기구의 원조가 본연의 목적을 달성하지 못하고 낭비되고 있다고 목소리를 높이게 된다.<sup>61)</sup> 이에 세계은행, 경제협력개발기구(OECD) 등 국제기구들이 원조의 최종 목표를 빈곤 감축으로 설정하면서 다시 원조에 대한 논의가 활발해지게 된다. 세계은행은 1999년 포괄적 개발체계(Comprehensive Development Framework)를 제시하고, 2001년에는 빈곤축소전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper) 작성을 IMF와 세계은행의 양허성 자금지원의 전제조건으로 하는 원칙을 제정

61) 당시 일부 국제NGO들은 1945년에 창설된 세계은행과 IMF의 개혁을 요구하며 연일 워싱턴에서 시위를 하게 되는데, 이들의 구호가 "50년이면 충분하다(fifty-years is enough)"였다.

한다. 마침내 2000년 9월 ‘UN 새천년정상회의’에서 국제사회는 새천년선언(Millennium Declaration)을 통해 빈곤퇴치가 최우선과제임을 선언하고, 15년 후인 2015년까지 빈곤퇴치를 위한 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 설정함으로써 향후 공적개발원조(ODA)에 대한 논의가 본격화되는 계기를 마련하였다.

이후 2002년 3월 멕시코의 몬테레이에서는 국제사회는 빈곤축소를 위한 원조재원의 확충 필요성에 동의하고 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)<sup>62)</sup>를 도출하였다. 특히 원조재원 확충을 위해 장기적으로 OECD 회원국은 GNI 대비 0.7% 수준까지 공적개발원조(ODA)를 확대하고, 특히 최빈국에 대한 원조 비중을 0.15~0.2%까지 확대하기로 합의하였다. 2003년 2월 로마선언(Rome Declaration)에서는 ‘원조의 효과성 제고’를 처음으로 언급하였으며, 특히 이를 위해 다양한 원조공여국의 서로 다른 원조절차 및 시스템간 원조정책의 조화(harmonization)를 강조하였다. 2004년 2월 세계은행과 OECD는 모로코의 마라케쉬에서 성과중심관리(results-based management)의 도입 및 시행을 위한 마라케쉬각서(Marrakech Memorandum)에 서명한다.

2005년 2월 총 131개 국가/기관은 ‘원조의 효과성에 관한 파리선언’을 채택한다. 파리선언은 UN의 새천년선언, 새천년개발목표와 몬테레이합의, 로마선언, 마라케쉬각서의 합의사항을 모두 포함한 완결판이다. 파리선언은 원조의 효과성 제고를 위해 수원국의 주인의식(ownership), 수원국의 개발전략과 공여국 원조정책과의 연계(alignment), 원조공여국간 원조절차 및 실행의 조화(harmonization), 성과중심의 관리(managing for results), 수원국과 공여국의 공동책무성(mutual accountability) 등 5대 과제를 선정하였다.

수원국의 주인의식(ownership)은 원조의 효과성을 제고하기 위해서는 수원국의 주도적 역할이 중요하므로 빈곤감축을 위해서는 공여국이 아닌 수원국 정부가 주도적으로 국가개발계획을 수립하고 공여국은 이를 지원해야 한다는 원칙이다. 한편 공여국은 수원국 정부가 주도적으로 수립한 국가개발전략과 연계(alignment)된 지원전략을 수립하여야 한다. 원조공여국 간에는

62) ① 국내 금융재원의 확충, ② 해외직접투자 유입액, 민간 및 공공부분의 투자활성화, ③ 국제무역의 활성화, ④ 공적개발원조 재원의 확충, ⑤ 효율적 대외채무관리 촉구, ⑥ 재정, 금융 및 무역시스템의 통합 및 일관성 제고 등.

원조절차 및 실행에 있어서 조화(harmonization)를 추구해야 한다. 원조조정(aid coordination)은 중복지원 회피 등을 통하여 수원국의 원조실행비용의 절감을 가져온다. 성과중심의 관리(managing for results)를 위해서 수원국은 모니터링 시스템을 구축하여 사업의 실행과정을 파악·평가하고 공여국은 수원국의 평가능력 제고를 위해서 교육 등 기술지원을 제공해야 할 것이다. 원조의 효과성 제고를 위해서는 수원국과 공여국의 공동 책무성(mutual accountability)도 중요하다.

## (2) 파리선언에 포함된 원조 공여자간 원조절차 및 실행의 조화

원조 공여자 간에 조화(harmonization)를 이루어야 개발지원의 효율을 극대화할 수 있고 중복지원 회피 등을 통하여 수원국의 원조실행비용의 절감을 가져온다. 공여자간 원조조정을 위한 조정기구 내지 협의기구를 설치하는 방식이 실제로 많이 사용되고 있다. 공여자 간의 협력 확대라는 차원에서 공여자들이 공동프로젝트나 프로그램에 참여할 경우에는 ① 공동 작업으로 인한 행정적 부담을 줄이기 위해서 수원국 정부와의 협의를 진행하고, ② 수원국 정부와의 일관된 대화를 통해서 정책에 대한 견해 차이를 축소하고, ③ 정보를 공유하고, ④ 각자의 역할 및 자문체계 등에 대한 명시적인 합의를 도출하고, ⑤ 시스템과 추진절차의 표준화를 통한 수원국의 부담 축소를 피하여야 한다.<sup>63)</sup>

공여자들이 원조 제공시 공통의 절차를 채택할 때 원조는 더 효과적이다. 원조공여국은 원조의 계획, 타당성 조사, 심사, 집행, 모니터링 및 평가 등에 있어서 공동작업을 통해 수원국의 원조실행비용을 절감토록 하고 이를 위해 프로그램기반 접근방식(Programme Based Approach)의 원조지원 비중을 늘리도록 노력하여야 한다. 또한, 개별 수원국에 파견되는 조사단(Field Mission)을 공동으로 구성함으로써 수원국의 관련비용 절감을 도모하도록 한다.

63) 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』, 경제인문사회연구원 협동연구 08-08-03 (서울: 통일연구원, 2008), p. 62를 참조하였다.

#### 다. 프로그램기반 접근방식(PBA)의 활용

1990년대 중반 이전에는 국제원조사회는 대부분 개별 프로젝트 단위로 개도국에 인프라개발 위주의 지원을 하게 된다. 이러한 원조 형태는 수원국과의 협의가 최소한으로 한정되고 공여국 간에도 조율의 필요성이 크지 않았다. 그러나 1995년 IMF·세계은행 창설 50주년을 즈음하여 원조효과성에 대한 국제원조사회의 반성이 시작된다. 2003년 로마에서 열린 고위급 포럼에서는 원조의 효과성 제고를 위한 원조공여국간 원조절차 및 실행의 조화(harmonization)를 강조한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 효과적인 원조공여 방식으로서 1990년대 중반부터 발전하기 시작한 프로그램 지원 또는 프로그램기반 접근방식(PBA)이 주목을 받게 된다.<sup>64)</sup>

프로그램기반 접근방식(PBA, Program Based Approach)은 개별 프로젝트 단위의 지원이 아닌 중앙 또는 지방정부에서 추진하는 부문별 개발(예, 전력부문, 교육부문, 도로부문 등)에 포괄적으로 지원하는 형태이다. 프로그램기반 접근방식(PBA)으로 인정받기 위해서는 ① 수원국 정부 또는 정부기구에서 수립한 계획에 근거해야 하고, ② 포괄적인 계획이어야 하며, ③ 공여국간 조율을 통해 계획, 실행, 보고 및 구매 절차 등을 공동으로 수행해야 하며, ④ 수원국의 자체적인 계획, 실행, 재정관리, 점검 및 평가시스템을 사용토록 노력하는 등의 요건을 갖추어야 한다.<sup>65)</sup>

프로젝트 원조는 공여국이 주도하여 개별 프로젝트를 계획·수립·평가하므로 프로젝트간 조율이나 상호연관성이 부족하여 중복사업을 초래할 수 있다. 또한 수원국의 개발전략과의 연계(alignment)도 경시될 소지가 많다. 이에 반해 프로그램기반 접근방식은 수원국의 전국가적인 빈곤감축전략이나 분야별 개발계획에 따라 내부 프로젝트들이 긴밀하게 연계된다. 프로그램에 참여하는 공여국(자)간 조화(harmonization)에 의해 효율적인 지원이 가능해지며 수원국의 개발역량강화에도 큰 역할을 할 수 있다. 이는 수원국의 현지 기관과 인적·사회적·경제적 인프라를 활용하는 프로그램기반 접근방

64) 프로그램 원조는 1990년대 중반 이전에도 물론 존재하였다. 다만 프로그램 원조가 국제원조사회에서 부가되지 않았고 빈곤감축이나 사회개발에 대한 강조가 지금보다 약한 차이가 있었다.

65) 한국수출입은행, 『월간 국제 ODA 동향』, 2006년 11월호 (한국수출입은행, 2006)를 참조하시오.

식의 특성상 수원국의 개발역량이 강화되지 않으면 성공적인 원조사업이 불가능하기 때문이다. 즉, 프로그램기반 접근방식은 공여국 간 조화와 수원국과 공여국 간 협력관계의 구축을 필요로 한다.

**<표 III-1> 원조효과성 원칙에 적용된 프로그램기반 접근방식**

원칙	프로젝트형 사업	프로그램기반 접근방식
주인의식	프로젝트들은 주로 공급자 중심의 구조를 한다.	다양한 관계자를 포함하는 수원국 주도의 프로그램에 근간을 둔다.
공여국간 조화	공여국 간의 제한적인 협력구도는 높은 사업이행비용, 중복사업, 우선사업의 부적절한 선정 등의 결과를 초래한다.	당장 사업이행비용이 감소되지는 않더라도 기본적으로 수원국의 리더십 하에 프로그램 차원에서 공여국간 협력구도 구축이 가능하다.
파트너십	프로젝트는 주로 이를 관리하고 결과에 책임을 지는 수행기관 또는 프로젝트 집행부서에 의해 운영된다.	수원국과의 파트너십 강화와 이를 통해 공유된 책임감 구축에 있다.
인프라개발, 선정, 시민사회의 참여	프로젝트 고유의 관리, 통제 메커니즘을 통해 성공적인 업무수행을 추구한다. 따라서 수원국의 미비한 인프라를 해결하기보다는 무시하는 경우가 많다.	수원국 현지 참여를 근간으로 하는 특성상 인프라, 행정시스템과 참여 등을 통해 사업수행의 성공도와 이에 대한 지역기관의 책임도를 높인다.
결과에 바탕을 둔 접근	프로젝트의 성공에 초점이 맞추어져 있어서 프로젝트 차원의 개발협력에만 관심이 있다.	프로그램 차원에서의 결과에 초점이 맞춰져 광범위한 개발목표 달성에 기여가 가능하다.

자료: Lavergne, R. and A. Alba, "CIDA Primer on Program-Based Approaches," Ottawa: Canadian International Development Agency (2003); 한국국제협력단(KOICA), 『국제개발협력의 이해』 (서울: 도서출판 한울, 2008), p. 326의 번역을 일부 수정하여 재인용.

## 2. 원조조정 메커니즘

### 가. 원조조정그룹 개요<sup>66)</sup>

원조조정그룹(aid coordination group)은 수원국 정부의 원조조정을 지원 하는 다자간협의체로서 수원국의 입장에서는 개발복구를 위한 재원조달창구 역할을 하며, 자금공여자 입장에서는 수원국과의 정책협의채널을 확장시키는 역할을 하게 된다. OECD의 개발원조위원회(DAC)의 원조조정에 대한 지침에 따르면 원조조정그룹의 운영은 수원국 정부가 주인의식(ownership)을 가지고 주도하는 것이 원칙이나, 수원국 정부의 행정 능력이 부족할 경우 세계은행이나 UNDP 등 국제개발금융기구들이 수원국의 원조조정을 지원하도록 하고 있다. 원조조정그룹에서 개최하는 원조조정회의에서는 수원국의 경제전반적인 상황과 개발복구를 위한 재원조달 방안들이 논의되고, 공여자와 수원국간의 원조조정, 공여자간 원조조정, 수원국내 개발기관간 원조조정도 논의된다.

#### (1) 공여국과 수원국 간의 원조조정

수원국 입장에서 원조를 관리하는데 있어 가장 어려운 점은 다수의 공여자들이 서로 다른 체계 하에 원조를 공여하기 때문에 그에 따르는 제도적 및 행정적인 절차를 따라야하는 어려움이다. 자금공여자 및 공여기관들은 각각의 지원조건과 원조절차에 따라 원조를 운용하고 있으며, 특히 공여자가 자국의 원조 목적에 합치하는 부문에 대한 개발에만 자금을 사용하도록 수원국에게 조건을 부과한다면 수원국의 전체 개발전략에 차질이 있을 수도 있다. 따라서 공여국들은 수원국이 원조를 보다 효과적으로 관리할 수 있도록 지원조건 및 절차들을 보다 공여국 간에 표준화시키거나 간소화하여 수원국 정부의 행정적인 부담을 줄일 수 있도록 노력해야 한다.

66) 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000)을 주로 인용하였다.

### (2) 공여국간 원조조정

공여국과 수원국 간의 원조조정이 있기 전에 공여자들 간의 원조조정이 이루어진다면 원조조정의 효율성은 더욱 제고될 것이다. 이를 위해 원조공여자들은 수원국의 주요 정책적 이슈나 투자계획 정보에 대한 협의를 수시로 가지거나, 부문별 원조회의를 개최한다든지, 원조방식에 있어서도 원조공여자간 협조융자(co-financing) 형태를 이용하는 노력이 필요하다. 이를 위한 공여국간 원조조정을 위한 협의체가 필요하다.

### (3) 수원국내 원조조정

수원국 내에서는 다양한 개발기관들이 공여자들의 원조를 각자 자기 기관으로의 유치하기 위해 경쟁이 치열하다. 그래서 수원국내 개발기관 간의 원조조정도 필요하다. 특히 원조조정 능력이 부족한 수원국의 경우에는 원조유치를 위한 로비활동 등 개발기관간 경쟁은 더욱 심화되게 마련이다. 따라서 수많은 개발기관들에 대해 공여자들로부터의 원조가 공평하게 배분되도록 수원국 정부 내에서 전체적인 원조조정에 대한 책임과 권한 구분이 명확하게 이루어져야 한다. 즉 모든 원조활동을 조정할 수 있는 원조조정기관을 두어 그 기관이 모든 원조를 정부 예산에 효과적으로 편입시키고 이를 각 개발기관에 공평히 배분하는 역할을 수행하는 것이 바람직하다.

### (4) 원조조정그룹의 종류

원조조정그룹은 세계은행이 운영하는 협의그룹(CG: Consultative Group)과 UNDP가 운영하는 원탁회의(RT: Round Table)로 크게 구분할 수 있다. 세계은행이 주도하는 협의그룹(CG)은 1950년대부터 개도국의 원조조정을 지원해 왔으며, UNDP가 주도하는 원탁회의(RT)는 1972년부터 원조조정을 지원하고 있다. 아시아개발은행도 협의그룹의 의장을 맡고 있다. 단일 국가를 대상으로 하지 않고 다수의 수원국을 대상으로 하는 원조조정그룹도 있는데 이러한 지역별 원조조정그룹의 의장은 아시아개발은행, 아프리카개발은행 등 지역개발은행이 맡고 있다.

원조조정에 대한 세계은행과 UNDP 간의 업무할당은 1986년에 결정된 'World Bank/UNDP Aid Coordination Cooperation Agreement'에서 제도화

되었으며, 이후 1996년에 개정된 바 있다. 이에 따르면 세계은행이 주도하는 원조조정 메커니즘이 존재하지 않는 국가들은 UNDP가 수원국 정부의 요청에 따라 원탁회의(RT)를 구성한다. 협의그룹(CG)과 원탁회의(RT)에 대한 선택권은 수원국 정부에게 주어지며 세계은행과 UNDP는 수원국의 결정에 따라야 한다. 원탁회의(RT)가 최빈개도국을 대상으로 한다면, 협의그룹(CG)은 최빈개도국보다는 상대적으로 경제규모가 크고 기술적으로 잘 정비된 개발도상국을 대상으로 하는 경향이 있다.

수원국의 원조조정을 지원하고 있는 국제개발금융기구들은 상호 협력하고 있다. IMF와 OECD의 개발원조위원회(DAC)는 세계은행이 주관하는 모든 원조조정회의에 초청되며, 세계은행과 IMF는 원조조정회의에 제출할 보고서 작성에 협력하고 있다. 세계은행과 UNDP는 서로 주관하는 원조조정회의에 기술협력을 제공하고 있다.

세계은행의 대다수 개발도상국들이 협의그룹을 통하여 원조조정을 받아왔으며, 한국도 세계은행이 운영하는 협의그룹을 통하여 원조조정을 지원 받은 사례가 있다. 북한은 아직 세계은행에 가입하지 않아서 협의그룹을 구성한 적이 없으나, UNDP가 주관하는 농업부문 개발지원을 위한 부문별/주제별 원탁회의에 1998년과 2000년에 참가한 적이 있다.

#### 나. 협의그룹(Consultative Group)의 운영절차<sup>67)</sup>

세계은행의 회원국이 원조조정에 관한 세계은행의 지원을 요청해 오면 세계은행은 주요 공여국들과의 협의를 통해 지원의 필요성, 해당국을 지원함으로써 발생하는 비용과 이를 운영할 실무자들의 능력, 지원효과 등을 고려하여 협의그룹 설립여부를 결정한다. 세계은행은 다음과 같은 조건을 충족할 경우 협의그룹을 설립한다. ① 원조조정 지원을 요청한 회원국이 여러 자금 공여자들로부터 이미 상당량의 지원을 받고 있거나 앞으로도 지원 받을 가능성이 있어야 하며, 원조조정의 필요성이 분명해야 한다. ② 세계은행의 지원

67) World Bank, "Aid Coordination Groups," *Operational Directive*, Vol. 14, No. 30 (Washington D.C.: World Bank, 1989)와 정형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 63~64을 정리하였다.

프로그램이 이미 진행되고 있어야 한다. ③ 지원하려는 개발프로젝트 및 프로그램에 필요한 자금이 국제사회로부터 충분히 조달될 수 있을 것이라고 예상되거나 세계은행이 이를 충분히 지원할 수 있어야 한다. ④ 지원대상국에 대해 UNDP가 운영하는 원탁회의(RT)가 존재하지 않아야 한다.

세계은행이 협의그룹을 설립하고 나면 세계은행은 동 그룹 참가자들에게 수원국의 주요 정책분야에 대한 실행실적과 발전과정에 대한 분석 자료를 제공해준다. 세계은행은 또한 자금공여자들의 자금지원 규모와 조달방식의 결정을 돕기 위해 수원국의 공공투자 및 지출 프로그램을 점검·평가하여 수원국과 공여국 간의 협의과정을 지원한다. 마지막으로 세계은행은 개발프로젝트 및 프로그램의 실행 우선순위를 결정한다.

세계은행은 협의그룹의 의장국으로서 수원국 정부와 협의하여 협의그룹 회의의 의제, 장소, 초청장 발행, 보도자료 작성 등 회의 운영 전반을 결정한다. 정례적인 협의그룹 회의에서는 수원국의 경제 및 교역 전망, 재정 및 채무상황 등 주요 경제 상황에 대한 전반적인 논의가 이루어지며 또한 개발 지원에 있어서의 우선순위를 결정하게 된다. 협의그룹 회의에는 주요 공여국들과 수원국 정부뿐 아니라 수원국에서 활동하는 여타 국제개발기관들도 참여하여 수원국의 개발정책 및 프로그램 입안에 대한 의견을 교환하게 된다.

#### 다. 원탁회의(Round Table)의 운영 절차

원탁회의는 일반적으로 제네바에서 개최되며, 수원국 정부와 UNDP가 공동으로 주관한다. 원탁회의는 부문별 또는 주제별 회의(sectoral and thematic consultations)가 먼저 개최되어 공여국과 수원국이 실질적이고 구체적인 토의를 진행한 뒤 그 결과에 바탕을 두고 원탁회의 전체회의를 개최한다.

준비단계에서는 수원국 정부가 원탁회의에 필요한 기초 서류나 보고서를 준비하는 것을 UNDP가 지원하는 단계이다. UNDP는 수원국 정부와 자금공여자들 간에 원탁회의에서 재원조달 측면이나 자금지원이 필요한 프로젝트 및 프로그램에 대한 협의가 이루어질 수 있도록 직·간접적으로 지원하게 된다. 부문별 및 주제별 회의는 원탁회의(RT)에서 논의하고 결정할 사항들을 사전에 부문별 및 주제별로 세부적으로 점검하기 위해 원탁회의에 앞서서

개최된다. 원탁회의가 개최되고 나면, 원탁회의에 대한 정기적인 점검회의가 개최된다. 점검회의에서는 원탁회의에서 결정된 사안들에 대한 진행정도를 점검하는 것으로 구체적인 실행프로그램과 관련된 이슈들을 다루게 된다.

### 라. 원조조정 메커니즘의 진화

2000년 이후 국제원조사회는 ‘새천년개발목표’(MDG)에서 빈곤축소를 개발지원의 최종 목표로 설정하고 이를 위한 실행전략으로 빈곤감축전략(PRS: Poverty Reduction Strategy)을 작성하도록 하고 있다.<sup>68)</sup> 빈곤감축전략은 국제금융기구와 수원국이 공동으로 작성하며 그 과정에서 여타 양자간 공여 기관과 NGO 및 시민사회가 반드시 참여하여야 한다. 원조조정은 이제 개발 지원 과정에서 선택의 문제가 아니고 필수적인 요건이 된 것이다.

한편 1990년대 중반 이후 개발지원의 모든 부문에서 핵심적인 원조공여방식으로 인식되고 있는 분야별 접근방식(SWAP: Sector-Wide Approach)은 일반적으로 수원국 내에서 한 분야 전반을 개발하기 위해서 공여국과 수원국 정부, 수혜자들이 특정 분야에 대한 전략과 목적에 합의하여 이에 따라 통합적인 지원을 하는 것이다. 분야별 접근방식(SWAP)이 효과적으로 추진되기 위해서는 수원국 정부가 정책입안, 우선순위 설정, 이행 등 원조의 모든 과정에서 적극적인 역할을 하여야 한다. 정책입안 과정에서 공공기관과 민간의 파트너십이 중요하다. 수원국 정부와 지방정부 및 시민단체의 소통이 필요하다.<sup>69)</sup> 물론 자금공여국(기관) 간의 조화(harmonization)는 필수적인 요소이다.

협의그룹과 원탁회의 이외에도 원조조정그룹 또는 원조조정 메커니즘은 다수 존재한다. 먼저 인도적 지원과 개발원조를 제공하는 다양한 UN 원조기관 간의 원조조정을 담당하는 역할은 유엔조정관(UN coordinator)이 수행한다. 일반적으로 이 역할은 UNDP가 수행한다. 국가에 따라서는 유엔조정관이 전체 공여기관간 원조조정을 운영하는 경우도 있다. 우즈베키스탄처럼 공여국과 수원국 간의 원조조정이 쉽지 않은 국가에도 유엔조정관은 UN 기구

68) 세계은행과 IMF도 2000 회계연도부터 각각 양허성 자금지원 대상인 IDA-적격국과 PRGF 자금지원 적격국의 경우에는 빈곤축소전략문서를 직접 작성하거나 최소한 PRSP 작성을 약속해야만 자금지원을 하고 있다.

69) 권해룡, 『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브』 (서울: 삶과 꿈, 2006), pp. 128~129를 참조하시오.

간 원조조정을 위해 존재한다. 평양에서도 유엔조정관은 UNDP가 맡고 있다.

체제전환과 개발지원의 성공적인 사례의 하나로 꼽히는 몽골의 경우도 원조조정 메커니즘이 변화를 거듭하고 있다. 1993년경부터 2003년경까지 협의그룹이 원조조정을 주도하였으나 2006년부터는 매년 2회 개최되는 Technical Meeting이 협의그룹을 대체하고 있는 양상이다. 2007년 8월 현재 몽골의 Technical Meeting 산하에는 다수의 분야별 실무그룹(sectoral working groups)에서 부문별 원조조정을 논의하고 있다. 각 실무그룹은 몽골을 지원하는 주요 공여국(기관)들이 주도하고 있다. 아시아개발은행은 수송 분야와 교육 분야, 세계은행(IDA)은 농촌개발 분야, 미국(USAID)은 에너지 분야, 일본은 도시개발 분야의 실무그룹에서 간사 역할을 맡고 있다. 몽골에서는 유엔조정관인 UNDP가 중심이 되어 모든 원조기관, 몽골 재무부 등 해당 정부담당관을 초청하여 UNDP에서 매달 원조기관 회의를 개최하고 있다.<sup>70)</sup>

### 3. 남북한 관련 원조조정 사례

#### 가. 협의그룹(CG) 운영 사례: 대한국제경제협력체(IECOK)

『대한국제경제협력체』(IECOK: International Economic Cooperation Organization for Korea)는 1966년 설립되어 1984년까지 운영된 한국의 경제개발지원을 위한 국제사회의 매우 성공적인 對한국 원조조정그룹 사례이다. 한국 정부에서는 IECOK으로 부르고 있지만 세계은행 내부에서는 이를 『한국협의그룹』(Consultative Group for the Republic of Korea)이라고 호칭하고 있다. 이처럼 호칭이 다른 이유는 한국 정부가 원조수원국이 수동적인 느낌을 주는 『협의그룹』(CG)보다는 능동적인 느낌을 주는 『대한국제경제협력체』(IECOK)라는 표현을 선호하였기 때문이다.

IECOK은 세계은행의 정형화된 원조조정그룹인 협의그룹(CG)으로서 세계은행이 의장 및 사무국 역할을 담당하였다. 그런데 한국은 당시 개발도상

70) 2007년 8월 몽골에 주재하는 공여기관들과 원조 담당 정부부서 실무책임자와의 면담 결과 확인한 내용이다.

국 중에서는 상당히 예외적으로 세계은행이 주도하는 협의그룹(CG)의 원조 조정과정에 참여하였으며, 별도로 『대한국제경제협의체』(IECOK)라는 자체 명칭까지 만들 정도로 수원국이 참여한 모범 사례로 기록되고 있다.

IECOK의 참가 주체는 미국, 일본, 프랑스, 호주, 캐나다 등 선진원조국과 세계은행, 국제통화기금(IMF), UN개발계획(UNDP), 아시아개발은행(ADB) 등 국제기구가 참여하였다.

IECOK의 설립목적과 역할은 ① 한국의 경제개발계획 및 향후 경제발전에 필요한 소요 외자조달을 IECOK이 직·간접으로 주선·지원하고 이를 조정한다. IECOK은 직접 자금을 지원하는 기금을 가지고 있지는 않고 참가국의 공적개발원조(ODA) 자금과 국제금융기구 차관의 한국 지원을 유도한다. ② IECOK은 한국의 경제개발에 필요한 기술지원(technical assistance)을 유도하고, ③ 각 참가국의 민간기업인 및 민간은행에 의한 對한국 경제협력 활동을 촉진함과 동시에 한국의 장기적 이익에 기여할 수 있도록 차관조건의 개선 등을 권고하였다. ④ 또한 한국의 경제발전상을 각 회원국에 인식시키고 정치적 지원을 강조하였다.<sup>71)</sup>

1948년 대한민국의 건국 이후 국제사회의 對한국 원조는 미국의 양자간 원조가 주를 이루었던 반면 1965년 한·일 국교정상화와 일본의 상당액의 경제협력자금 제공을 계기로 국제사회의 원조조정 필요성이 대두되었다. 한국은 1955년 세계은행에 가입한 이래 1962년부터 IDA 차관을, 1966년부터는 IBRD 차관을 수혜하기 시작하였다. 한국이 IBRD 차관을 수혜하기 시작하였다는 것은 한국의 소득수준과 외채 상환능력이 최빈국 수준은 넘어섰다는 것을 의미한다. IECOK의 설립은 1960년대 중반까지 미국이 거의 전부를 담당해왔던 對韓 경제지원국의 범위를 확대하는 계기가 되었다. 한국의 IBRD 차관 수혜를 계기로 세계은행이 원조조정을 주도하면서 재원조달처로서 미국 외의 국가의 역할을 강조하게 된다.

『대한국제경제협의체』 회의는 1966년 제1차 총회를 시작으로 1984년 제13차 총회까지 평균적으로 18개월에 한번 개최되었다. IECOK 총회에서는 먼저 한국 측이 향후 3~5년 간의 경제개발계획을 참가국들에 설명하고 이를 달성하기

71) 경제기획원, “세계은행(IBRD)그룹과 IECOK,” 경제기획국 (서울: 경제기획원, 1982), p. 45.

위해 필요한 외자필요액을 제시하면, 주요 공여국들과 국제금융기구가 한국의 경제개발계획에 대해 조언하면서 한국에 대한 외자 공여를 약속하게 된다.

한국은 1979년 6월 프랑스 파리에서 열린 제10차 IECOK 총회에서 향후 “IECOK 총회를 단순한 외자조달목적 위주의 성격에서 벗어나 선진제국과 대등한 파트너로서 상호협력방안을 모색하고 한국의 발전경험이 개발도상국뿐만 아니라 선진제국에 있어서도 그들의 경제운용에 유익한 모델이 될 수 있도록” 운용하기로 하는 등 경제개발에 상당한 자신감을 표현하기도 하였다. 1984년 7월 서울에서 개최된 제13차 IECOK 총회에는 미국, 일본, 독일, 프랑스, 벨기에, 스위스, 영국 등 7개국 대표와 세계은행, 국제통화기금, 아시아개발은행, UNDP, 국제금융공사(IFC) 등 5개 국제기구 외에도 전경련 등 한국의 5개 경제단체, 한국산업은행 등 5개 정부투자기관, 한국개발연구원 등 5개 국책연구기관, 영국로이드은행 등 10개 외국은행 한국지점 등이 옵서버로 참석하였다. 한국 측은 1966년부터 시작된 IECOK이 그동안 한국 경제발전에 기여한 점에 사의를 표하고 향후에도 총회는 열리지 않지만 참가국들과 지속적인 경제협력관계를 가지기를 희망하였다.<sup>72)</sup>

#### 나. 원탁회의(RT) 운영 사례: 북한의 농업재건 및 환경보호 프로그램 (AREP)<sup>73)</sup>

북한은 1994년 이후 극심한 홍수 및 가뭄 등이 되풀이되는 자연재해와 구조적인 경제위기로 인해 지속적인 식량난을 겪게 되었고 이에 북한당국은 1995년 처음으로 국제사회에 식량원조와 경작지 복구를 위한 지원을 요청하기 시작했다. UNDP는 북한의 큰물피해대책위원회와 1996년 중반부터 북한 농업복구사업을 시작하고 있었다. 그런데 북한은 1997년에 UNDP가 북한의 농업재건을 위한 원탁회의를 준비하고 구성해 줄 것을 요청한다. UNDP는 북한에 대한 인도주의적 프로그램은 지속적으로 추진하면서 북한의 농업생산성을 개선시키고 농업부문에 대한 개발지원을 통해 곡물생산이 지속적으

72) 경제기획원, “대한국제경제협력체(IECOK): 제13차 총회결과보고서” (서울: 경제기획원, 1984)를 참조하십시오.

73) 이 부분은 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 126~129의 내용을 요약하였다.

로 이루어질 수 있도록 하기 위해 북한의 농업재건 및 환경보호(AREP: Agricultural Recovery and Environmental Protection) 프로그램을 유엔식량 농업기구(FAO)와 공동으로 마련하였다. UNDP는 이 프로그램 실행에 대한 공여국과 북한간 사전 원조조정을 목적으로 제네바에서 1998년 5월과 2000년 6월 두 차례 주제별 원탁회의(Thematic Roundtable)를 개최하였다.

#### (1) 1998년 5월 제1차 주제별 원탁회의(Thematic Roundtable) 개최

북한과 UNDP는 스위스 제네바에서 1998년 5월 북한의 농업재건 및 환경보호(AREP)에 대한 제1차 주제별 원탁회의를 가졌다. 이 회의에서는 향후 3년 동안의 북한 농업재건 및 환경보호의 실행방안에 대해 논의가 전개되었는데 이는 42개 공여국<sup>74)</sup>과 27개의 원조공여기관<sup>75)</sup>들이 북한과의 협의에 참여한 북한의 농업부문 개발을 위한 국제원조사회의 첫 대북한 원조조정 회의로 기록되었다. 여기서 북한은 향후 3년간 북한 농업부문의 재건을 위해 3억 달러 상당의 지원을 요청하였다.<sup>76)</sup> 제1차 주제별 원탁회의에 참석한 자금공여국 및 국제기구 등 국제원조사회는 북한의 주요한 농업발전에 대한 정보를 공유하고 곡물생산증대와 생활수준개선을 위한 3년 간의 AREP 실행계획(Action Plan)에 합의하였다.

AREP 실행계획의 수행에 필요한 자금조달방안으로서는 UN 산하기관들과 자금공여자들이 비용분담협약을 통해 지원할 수도 있고 기존의 UNDP 북한신탁기금(UNDP Trust Fund for DPRK)을 통해 지원할 수도 있을 것이다. UNDP 북한신탁기금은 북한의 이모작 등 농업재건을 위한 긴급 자금지원을 위해 1996년에 설립되었다. 이후 농업부문 외에 북한의 전반적인 개발 분야에 대해서도 지원하고 있다. UNDP 북한신탁기금의 운영 구조에서는

74) 한국, 캐나다, 프랑스, 노르웨이, 미국, 네덜란드, 일본, 핀란드, 스웨덴, 스페인, 오스트리아, 뉴질랜드, 벨기에, 호주, 영국, 스위스, 아일랜드, 덴마크, 독일, 그리스, 이탈리아, 싱가포르, 포르투갈, 룩셈부르크, 브루나이, 헝가리, 체코, 폴란드, 태국, 말레이시아, 러시아, 브라질, 쿠바, 필리핀, 인도네시아, 몽골, 중국, 이집트, 베트남, 인도, 파키스탄, 나이지리아.

75) EC, 세계은행, IMF, ADB, UNICEF, WFP, FAO, IFAD, WHO, Rockefeller Foundation, World Vision International, World Vision US, Interaction Merci Corp., Carter Center, OCHA, CRS, CARE, OXFAM, IFRIC, Euro NGO, Asian NGO 등.

76) 구체적으로 북한의 수해복구를 위한 원유, 증정비 및 기자재 수입을 위해 9,300만 달러의 지원을 요청하였고, 화학비료 공장의 현대화와 운영을 위해 9,300만 달러를 그리고 산림녹화, 수확개선 등을 위해서도 1억 1,400만 달러의 지원을 요청하였다.

자금공여자들이 특정 프로젝트나 개발활동에 대해 자금을 지원하고 이에 대한 결과보고를 받을 수 있도록 하고 있다. UNDP 북한신탁기금의 집행은 북한의 장관급대표들과 UNDP 북한상주대표(Resident Representative)로 구성된 집행위원회(Steering Committee)에 의해 조율된다. 자금공여자와 원조기관들도 필요시 집행위원회에 참여할 수 있도록 하고 있다.

### (2) 1998~1999년 AREP 추진결과<sup>77)</sup>

북한의 농업재건을 위한 AREP 프로그램에 국제사회는 총 1억 달러의 지원을 약속하였고 2000년 6월까지 8,500만 달러가 지급되었다. 지원액 대부분은 국제농업개발기금(IFAD: International Fund for Agricultural Development)과 OPEC 등 다자간 자금공여자로부터의 양허성 차관으로 이루어져 있다(4,000만 달러, 71%). EU도 북한에 대한 주요 자금공여자로서의 역할을 담당하고 있었는데 2000년 6월까지 총 7,100만 달러 상당을 약속했다. 양자간 자금공여국으로는 한국, 중국, 스위스, 영국이 가장 많은 자금을 지원하였고(21%), CARITAS, World Vision, Action by Church of Brethren 등 국제 NGO 등의 지원도 총 지원액의 8%를 차지하고 있다.

이와 같은 국제사회의 지원에도 불구하고 북한의 식량사정은 여전히 어려운 것으로 나타났으며 제2의 식량위기에 처할 가능성도 있는 것으로 평가되고 있었다. 2000년 초까지 AREP 사업은 OPEC 차관으로 실시된 평안남도 관개개선 사업을 제외하고는 국제사회 지원이 대부분 취로사업(Food-for-Work) 지원에 국한하는 등 제한된 범위에서만 시행되었다. 북한당국은 2000년 1월 농업재건 및 환경보호(AREP) 프로그램에 대한 제 2차 주제별 원탁회의의 준비와 구성을 지원해 줄 것을 UNDP에 요청하였다.

### (3) 2000년 6월 제2차 주제별 원탁회의(Thematic Roundtable) 개최

2000년 6월 개최된 제2차 주제별 원탁회의(Thematic Roundtable)에서는<sup>78)</sup> 1998년 5월 1차 원탁회의 이후 1999년까지의 AREP의 추진결과를 설명

77) UNDP, *Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic Peoples Republic of Korea (DPRK)* (New York: United Nations Development Programme, 2000), pp. 16~18.

78) 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 127

하고 향후 2000~2002년까지의 제2차 AREP 프로그램의 실행계획에 대해 논의하였다. 이를 위해 북한은 국제사회에 다시 2억 5,000만 달러의 자금 지원을 요청한다.<sup>79)</sup> 그러나 북한이 작성하여 주제별 원탁회의에 제출한 북한농업 재건에 관한 보고서는 경제통계, 향후 발전계획 등에서 근거가 희박한 황당한 수치를 제시하는 등 신뢰성을 보여주지 못하였다. 한편 UNDP도 북한과 같이 쉽지 않은 수원국에 대한 원조조정회의를 운영하는데 인적·물적 한계를 보였고, 원조국들도 약정한 지원액을 실행에 옮기지 못하여 북한의 농업 재건과 환경보호(AREP)를 위한 UNDP의 주제별 원탁회의는 실패로 끝난 것으로 평가되고 있다. 실패의 원인 중 하나는 시범사업 추진을 통한 시행착오의 과정 없이 주요 사업이 본격적으로 추진된 점에도 기인하고 있다.

## 다. 한반도에너지개발기구(KEDO) 운영 사례<sup>80)</sup>

### (1) 북·미간 제네바합의와 KEDO 설립

1993년 3월 12일 북한의 비확산조약(NPT) 탈퇴로 시작된 제1차 북핵위기는 1994년 6월 13일 북한의 국제원자력기구(IAEA) 탈퇴 선언으로 위기가 더욱 고조되었다. 이후 1994년 6월 카터 전 미국대통령의 평양 방문과 카터-김일성 회담으로 분위기가 반전되어 마침내 1994년 10월 21일 서명된 북미간 제네바 기본합의(Agreed Framework)에 이르게 된다.

북·미간 제네바 기본합의에 따라 미국은 북한의 핵시설 동결과 궁극적인 해체의 대가로 북한에 1,000MWe 경수로 2기를 제공하기로 하였다.<sup>81)</sup> 북·미간 제네바 기본합의 후의 북·미간 핵심 쟁점은 경수로 노형 선정과 제공에 있어서 중심역할(주계약자)을 누가 하는가였다. 한국은 한국형 경수로를 제공하는 조건으로 경수로 사업비의 70%를 제공한다는 입장이었고, 북한은

~129을 요약하였다.

79) UNDP, *Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic Peoples Republic of Korea* (2000), pp. 16~18.

80) 이 부분의 내용은 경수로사업지원기획단, 『KEDO 경수로사업 지원 백서』(서울: 경수로사업기획단, 2007)을 주로 참조하여 작성하였다.

81) 북한은 사용 후 핵연료봉 처리를 논의하기 위한 베를린 전문가회의(1994년 9월)에서 5MWe 실험용 원자로와 건설 중이던 50MWe, 200MWe 원자로를 포기하는 대가로 12억 달러의 현찰 보상금과 경수로 구매를 위한 자금 지원을 요구하였고, 또한 대체에너지를 연간 벙커C유 50만 톤으로 하되 이를 현금으로 지급할 것을 요구하였다고 한다.

이를 거부하면서 한국형 경수로로는 북한 사회를 무너뜨리기 위한 ‘트로이 목마’라고 반발하였다. 제네바 기본합의 후 6개월이 지난 1995년 4월 말까지 협상이 난항을 거듭하자 북한은 협상 결렬을 일방적으로 선언하고 핵동결 해제를 위협하기도 하였다.

이러한 대립은 1995년 6월 13일 북·미간 쿠알라룸푸르 합의로 종지부를 찍게 된다. 양측은 경수로 사업은 KEDO가 담당하며 미국이 북한과의 주접촉선 역할을 담당하며 경수로의 노형은 KEDO가 선정하며 KEDO가 북한과의 공급협정을 체결한다고 합의하였다. 경수로 사업을 국제기구인 KEDO를 설립하여 추진한 가장 중요한 이유는 북한이 남북한 직접대화를 회피했기 때문에 다자간 협의체가 전면에 나서서 북한과 대화할 수밖에 없었기 때문이었다.

#### < 『북·미 제네바 기본합의』의 주요 내용 >

- 북한 흑연감속 원자로의 경수로발전소로의 대체
  - 2003년을 목표 시한으로 총 발전용량 2,000MWe의 경수로 제공
  - 북한의 흑연감속 원자로 동결에 따른 대체에너지(연간 50만 톤의 중유) 제공
  - 북한은 경수로 및 대체에너지 제공에 따라 흑연감속로와 관련 시설을 동결하고 궁극적으로 이를 해체
  - 동결 대상 시설은 5MWe 원자로, 50MWe(건설중) 발전소, 200MWe(건설중) 발전소, 재처리 시설, 핵연료봉 공장
- 북미관계 개선
  - 미국의 대북 무역 및 투자 제한 완화
  - 상호 연락사무소 개설, 양국관계 진전 시 대사급으로 격상
- 한반도 비핵화 노력
  - 미국, 대북 핵무기 불사용 공식 보장
  - 북한, 한반도비핵화 공동선언 이행
  - 북한, 남북대화 착수
- 국제적 핵비확산체제 강화
  - 북한, NPT 잔류 및 동 조약에 따른 안전조치협정 이행
  - 북한, 경수로공급계약 체결 즉시 비동결 시설에 대한 IAEA의 임시 및 일반사찰 수용
  - 북한, 경수로 관련 핵심부품 인도 이전 IAEA 안전조치협정 완전 이행

자료: 경수로사업지원기획단(2007), p. 34

### (2) 경수로 사업추진 체계와 KEDO의 운영

경수로사업의 주요 추진체계는 국제기구인 KEDO, 한국의 경수로사업지원기획단(경수로기획단), 북한의 경수로대상사업국으로 구성되었다. KEDO가 설립되기 직전인 1995년 1월 한국 정부는 경수로사업지원기획단을 통일원의 별도 기관으로 설치한다. 경수로사업지원기획단은 한국 정부부처간 협력을 위해 정책조정은 통일부가, 국제협력은 외교부가, 재정지원은 재경부와 기획예산처가, 그리고 건설기술은 산자부와 과기부가 담당하였다. 차관급인 경수로기획단장과 단장 특별보좌역은 외교부에서 맡아왔다. 한국의 경수로기획단에 상응하는 북한측 조직은 경수로사업대상국이다. 평양에 설치된 경수로사업대상국은 금호지구에 현지사업부를 두고 있었으며 본부에는 행정부, 기술부, 대외연락부의 3개 부서를 두었다. 예하 및 관련기관으로서는 금호기술회사, 금호무역회사, 출입국사업처, 동해원자력발전소, 금호국제통신소, 조선국제보험회사 등이 있었다.

한국, 미국, 일본에 의해 1995년 3월 설립된 KEDO는 1,000MWe 한국표준형 원전 2기의 북한 제공과 재원 마련, 1호기 완성 시까지 북한에 대체에너지 공급, 기타 제네바 기본합의의 이행에 필요한 조치 등을 취하기 위한 국제기구이다. KEDO는 최고 의사결정기구인 집행이사회와 실무를 담당하는 사무국, 그리고 모든 회원국 대표들로 구성되는 총회로 구성되었다. KEDO의 집행이사회는 원회원국인 한국, 미국, 일본에 1997년 9월 EU가 합류하였다. 집행이사회는 의사결정은 만장일치가 원칙이나 합의가 이루어지지 않으면 다수결로 정하였다. 사무국은 재원조달, 계약의 승인·작성·집행을 포함한 제반 업무를 수행하며, 사무총장(1인)과 사무차장(2인)은 원회원국 국민을 채용하도록 하였다. KEDO 운영경비는 원회원국이 1/3씩 부담하기로 하였다. KEDO 사무국에는 8개 정도의 부서가 소속되었는데 정책과 북한, 프로젝트 운영, 안전, 법률문제, 일반 행정, 재원조달과 증유, 특별지원 부서 등과 경수로 부지에 있는 금호지구사무소가 설치·운영되었다.

### (3) 재원조달과 상환조건

경수로 사업의 재원은 한국이 70%, 일본이 22%, 그리고 나머지 8%는 미국이 주도적인 역할을 하여 조달하기로 하였다. 이외에 증유공급은 별도로 미

국이 부담하기로 하였다. 그런데 미국이 조달하기로 한 8%의 재원은 1997년에 집행이사국에 합류한 EU가 1%의 재원을 분담하였지만 나머지 7%는 결국 한국과 일본이 초과 부담한 상태로 경수로 사업이 종결되었다. 미국은 처음부터 중유공급 재원조달에도 애로를 겪게 되어 결국 미국은 3.73억 달러 어치를 공급한 반면 EU(9,500만 달러)와 캐나다 등의 도움을 받아서야 북한에 중유를 차질 없이 공급할 수 있었다.<sup>82)</sup> KEDO에는 집행이사국인 한국, 일본, 미국, EU 외에도 핀란드, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드, 우즈베키스탄 등 9개국이 일반 회원국으로 참여하여 총 13개국으로 구성되었다. 이외에도 영국, 싱가포르, 네덜란드, 태국 등 20여 개국이 KEDO에 기여금을 납부하였다.

KEDO가 북한과 체결한 경수로 공급협정은 KEDO가 경수로 사업을 수행할 주계약자를 선정해 상업공급계약을 체결하도록 규정하고 있다. KEDO는 집행이사회의 결정에 따라 1996년 3월 한국전력공사(한전)를 주계약자로 선정하고 일괄도급방식(turn-key basis)으로 경수로 사업을 수행하기로 하였다.<sup>83)</sup> KEDO와 북한 간에 체결된 경수로공급협정에 따르면 KEDO는 사업에 소요되는 재원을 조달하고 북한은 이 비용을 각 경수로발전소 완공 후 3년 거치기간을 포함하여 20년간 무이자로 연 2회 균등분할 상환기로 하였다. 북한이 KEDO에 현물로 상환하는 경우에는 현물의 시장가격 산정을 위해 합의된 방식에 근거하여 KEDO와 북한이 공동으로 결정하기로 하였다.

#### (4) 경수로 사업 중단과 KEDO 청산

KEDO의 경수로 건설 사업은 2002년 10월 갑자기 불거진 북한의 우리농축축프로그램 개발 의혹으로 경수로 사업은 중단된다. KEDO는 집행이사회를 열고 북한이 핵프로그램을 폐기하지 않으면 12월부터 중유공급을 중단하겠다고 북한에 통보한다. 북한은 동결되었던 영변 핵시설들을 재가동하기 위한 제반 조치를 취해나가면서 2003년 1월 다시 NPT를 공식 탈퇴한다. KEDO는

82) 북한에 공급되었던 중유는 월 1회 공개입찰을 통해 한국, 일본, 싱가포르의 정유회사로부터 구매하여 북한 선봉항과 남포, 송림항을 통해 북한에 제공되었다. 제공된 중유는 북한의 8개 발전소(선봉, 북창, 평양, 동평양, 선천, 청진, 영변, 황해)를 가동하는데 사용되었다. 미국은 제네바합의에 따라 중유가 난방과 발전에만 사용되는지를 모니터링하기 위해 북한 화력발전소에 유량계를 달았다.

83) 일괄도급방식은 사업주(sponsor)가 원자력발전소 건설운영에 관한 충분한 경험이 없을 때 사업주를 대신하여 원자력발전소 건설사업을 주도할 업체(주계약자)를 선정하는 방식이다.

2003년 2월 집행이사회를 열고 경수로 공사의 속도를 늦추기로 결정한다.

이후 2003년 4월 북한과 미국, 중국 간에 3자회담이 개최되고 8월에는 6자 회담이 처음으로 개최되었지만 북핵문제에 진전이 없자, KEDO는 2003년 12월 1일부터 공사를 1년간 ‘일시중단(suspension)’하는 결정을 내리게 된다. 이 결정은 다시 2004년 12월부터 1년간 연장되어 2005년 11월 30일까지 경수로 사업은 재개되지 못하였다. 한편 북한은 2003년 10월 금호지구 공사현장에서 물자와 장비를 반출하지 못하도록 일방적으로 통보하였다. KEDO 집행이사회에서 실제 최종합의는 7개월 후에 이루어지지만 실질적으로 2005년 11월 KEDO의 경수로 사업은 중단되게 된다. 최종 합의가 지연된 것은 경수로사업의 청산비용분담문제 때문이었다. 결국 KEDO를 대신하여 주계약자인 한전이 북한 밖에 있는 모든 KEDO 소유 경수로 기자재를 인수하는 대신 청산비용(약 1.5억 달러)은 전부 부담하기로 하였다.

#### 라. 북한 개발지원에 대한 시사점

IECOK 사례는 성공적인 개발지원 원조조정의 교과서 격이다. 수원국인 한국은 주인의식(ownership)을 가지고 개발자금 조달에 있어서 당시 기준으로는 상당히 주도적인 역할을 수행한 것으로 평가된다. IECOK의 의장인 세계은행은 미국과 일본의 측면 지원 하에 모범적인 수원국인 한국과 긴밀히 협조하여 한국 개발에 큰 역할을 하였다. 2000년 이후에는 국제원조사회에서 주인의식과 수원국 주도의 개발계획 작성 등을 강조하지만 40여년 전에 이미 원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration)의 5대 과제를 실천하고 있었던 한국의 경험은 북한 개발지원에 시사하는 바가 매우 크다.

이와 대비되는 AREP 사례는 원조공여국간 원조조정 역량이 미약하였고 수원국인 북한도 원조수용능력이 취약하여 실패한 경우이다. 두 차례에 걸친 주제별 원탁회의에서 발표한 북한의 보고서는 UNDP의 도움을 받았지만 일관성 없는 통계의 제시, 비현실적인 생산 증가 전망 등을 담고 있어서 원조공여국들을 설득하는데 실패하였다. 이에 원조공여국들도 북한 지원에 대한 재원마련에 적극적인 의사를 보이지 않았고 기존의 국가(기관)별 대북 인도적 지원액 정도를 원탁회의에서 재차 지원 약정(pledge)하는 수준에 머무르게 된다. 원조

공여국간 협의도 UNDP의 원조조정 능력 미비로 활성화되지 못하였다.

KEDO의 사례는 원조공여국간 원조조정도 중요하지만 공여국과 수원국간의 원조조정 협의도 사업의 성공적인 수행에 큰 역할을 한다는 것을 보여 주었다. 수원국인 북한이 근로자 임금 인상 문제 등으로 경수로 건설에 협조적이지 않아서 사업이 지연되었던 경우가 있었다. KEDO는 상임이사회를 열고 우즈베키스탄 근로자를 긴급 공수하여 경수로 건설 사업의 지연을 최소화하였으나 공기 지연은 어쩔 수 없었다.

반면 KEDO 사례는 경수로 사업의 재원조달 측면에서는 매우 유용한 모형이었다. 미국이 의회의 반대로 중유공급비용 재원조달에 어려움을 겪게 되자 EU와 캐나다 등이 미국의 부담을 분담하게 된다. EU는 KEDO의 상임이사국이 되면서 1억 달러 이상의 재원을 분담하게 된다. 만약 경수로 사업이 양자간 공적개발원조 사업으로 진행되었더라면 추가적인 재원조달이 필요한 상황이 발생했을 때 제3국이 참여하기는 거의 불가능하다.<sup>84)</sup> 다자간 국제협력체가 북한 개발지원을 위한 재원조달에는 유리할 수 있다.

84) 제3국은 일종의 협조용자재(co-financier)로서 기존 사업에 참여해야 하는데 그 사업이 구매조달이 단계별로 분리되지 않는 성격이라면 양자간 공적개발원조(ODA) 기관 간에 의미 있는 협력이 이루어지기가 매우 어렵기 때문이다. 각 국의 ODA 지원기관은 그들 나름의 구매·조달 지침을 가지고 있기 때문이다. 그런데 그 사업의 구매조달이 사업 단계별로 분리되는 성격이라면 제3국이 병행협조용자재(parallel co-financier)로 참여하는 것이 가능할 수도 있다. 그렇지만 이는 상당히 드문 경우이다.

# 제 4 장

국제사회의 체제  
전환국 지원 사례와  
시사점



## 제4장

# 국제사회의 체제전환국 지원 사례와 시사점

### 1. 북한의 개발방향에 대한 국제사회의 기본 시각

북한의 경제사회 개발을 위해 국제사회와 협력하려면, 먼저 국제사회가 북한의 개발방향에 대해 어떤 시각을 갖고 접근할 것인지에 대한 이해가 필요하다. 국제사회는 이제까지 많은 개발도상국을 지원한 경험을 통해 경제사회 개발의 보편적 방향에 대해 어느 정도 합의된 시각을 갖게 되었다. 따라서 국제사회는 북한에 대해서도 기본적으로는 이런 보편적 전략을 적용하려 할 것으로 보인다.

그 경우 북한은 저소득 국가와 사회주의 국가라는 두 가지 특성을 동시에 갖고 있다는 점에 유념할 필요가 있다. 개발전략에 대해 생각할 때, 일반적인 저소득 국가에서 빈곤 퇴치와 경제사회 개발에 초점을 맞춘다면, 구사회주의 국가, 즉 체제전환국에서는 체제개혁에 초점을 맞춘다. 즉 북한 같은 저소득 체제전환국에서는 경제사회 개발과 함께 체제개혁을 진행해야 한다는 이중의 과제를 안게 되는 것이다. 1980~90년대 이후 시장경제로 이행한 여러 체제전환국 중에는 북한과 비슷한 저소득 국가가 많이 있다. 따라서 이런 저소득 체제전환국에 대한 국제사회의 지원 경험과 정책 권고를 검토해 보면, 향후 북한 개발지원의 방향에 관해 좋은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

#### 가. 국제사회의 저소득 체제전환국 지원 개관

구사회주의<sup>85)</sup> 국가들은 대부분 1990년대 초에 사회주의 체제를 버리고

85) 여기서 '사회주의 국가'는 마르크스·레닌주의 이념을 표방한 (공산)당이 통치한 나라들을 가리킨다. 마르크스·레닌주의가 아닌, 다른 형태의 사회주의를 표방한 정치세력이 집권한 나라는 여기서 제외한다. (구)사회주의 국가의 리스트에 대해서는 위키피디아 백과사전의 "List of Socialist Countries" 항목을 참조할 수 있다. ([http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_socialist\\_countries](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_socialist_countries)) (검색일: 2009.5.21).

체제전환의 길로 들어섰으며, 이들 모두가 국제사회의 원조 대상국이 되었다. 중국, 베트남, 라오스 등의 집권당은 여전히 사회주의를 표방하고 있지만, 경제사회적으로는 시장경제체제로 전환하고 있기 때문에 역시 체제전환국으로 간주할 수 있다. 이들 아시아 사회주의 국가들을 제외하면, 체제전환국의 대부분은 구소련 출신 국가들과 동유럽 국가들이다. 하지만 범위를 조금 더 넓혀 잡으면, 냉전 시대에 소비에트 블록과 동맹했으며 마르크스·레닌주의 이념을 표방한 세력이 집권했던 앙골라, 모잠비크, 에티오피아 등 몇몇 아프리카 국가들도 체제전환국이라 할 수 있다. 이들도 구소련 및 동유럽과 같은 시기에 체제전환을 개시했으며, 이를 계기로 미국 등 국제사회와의 관계를 정상화하였다.

국제사회는 이들 체제전환국을 소득수준과 지정학적 특성에 따라 여러 범주로 분류하여 취급하였다(〈표 IV-1〉).<sup>86)</sup> OECD 개발원조위원회(DAC)는 동유럽의 대부분 국가들과 구소련 중 유럽 대륙에 속한 국가들을 원조 대상국 리스트에서 ‘2부 국가’로 별도로 묶어 ‘공적개발원조’가 아닌 ‘공적원조’(official aid) 대상국으로 취급했다. 즉, 이들 국가는 개발도상국이라기보다는 비교적 빠른 시일 내에 선진국에 진입 가능한 중진국으로서, 일반적인 개발도상국과 달리 체제전환의 과제에 집중해야 한다고 본 것이다. 그리고 2005년부터는 이들 국가의 체제전환 과정이 종료되었다는 인식에 따라 원조 대상국 리스트에서 이들 국가를 제외하였다. 이와 달리 동유럽과 구소련 출신 국가 중 소득수준이 훨씬 낮은 나라들은 일반적인 개발도상국과 마찬가지로 ‘1부 국가’로 취급하여 ‘공적개발원조’를 실시하였으며, 이들은 지금까지도 여전히 원조 대상국으로 남아 있다. 개발도상국으로 분류된 체제전환국도 다시 ‘최빈국’, ‘기타 저소득 국가’, ‘중하위 소득 국가’, ‘중상위 소득 국가’로 나눌 수 있는데, 이 중 저소득 국가들, 즉 ‘최빈국’과 ‘기타 저소득 국가’들은 다른 체제전환국에 비해 오늘날 북한과 더욱 비슷한 특성을 갖는다고 할 수 있을 것이다.

86) 원조수혜 대상국의 소득수준에 대한 국제사회의 평가가 달라짐에 따라 이 리스트의 분류는 바뀔 수 있다. 예를 들어 중국은 과거에 ‘기타 저소득 국가’에 속했으나 나중에 ‘중하위 소득 국가’로 재분류되었으며, 과거에 ‘중하위 소득 국가’에 분류되어 있던 우즈베키스탄은 나중에 ‘기타 저소득 국가’로 재분류되었다. 〈표 IV-1〉은 2003년을 기준으로 한 분류표이다.

**<표 IV-1> OECD DAC 원조 대상국 리스트 중 체제전환국(2003년 기준)**

1부 개발도상국 (공적개발원조)	최빈국	앙골라, 베냉, 캄보디아, 에티오피아, 라오스, 모잠비크, 소말리아, 예멘
	기타 저소득 국가	아르메니아, 아제르바이잔, 콩고공화국, 그루지야, 키르기스스탄, 몰도바, 몽골, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 베트남
	중하위 소득 국가	알바니아, 보스니아, 중국, 카자흐스탄, 마케도니아, 세르비아, 투르크메니스탄
	중상위 소득 국가	크로아티아
2부 체제전환국 (공적 원조)	구소련, 동유럽	벨로루시, 불가리아, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 러시아, 우크라이나, 슬로베니아

자료: OECD DAC.

이들 저소득 체제전환국은 국제사회로부터 얼마나 많은 지원을 받았을까? 어떤 국가가 다른 국가에 비해 얼마나 지원을 많이 받았는지를 보여주는 객관적 지표 중 하나로 1인당 원조 수혜액을 이용할 수 있다. <표 IV-2>에서는 저소득 체제전환국이 1992~2006년의 기간 동안 받은 연평균 1인당 원조 수혜액을 제시하였다. 이를 보면, 저소득 체제전환국은 1인당 연평균 수십 달러 수준의 원조를 받았는데, 가장 적게 받은 우즈베키스탄의 6달러에서 가장 많이 받은 몽골의 86달러까지 수혜 수준이 매우 다양함을 알 수 있다.

**<표 IV-2> 저소득 체제전환국의 1인당 원조 수혜액 및 기타 지표 비교**

	1992-2006년 연평균 1인당 원조 수혜액 (\$)	2000년 1인당 GDP (\$)	2006년 총인구 (만명)	2006년 정책평가지수
몽골	86	454	258	3.4
콩고공화국	77	1,005	369	2.8
모잠비크	67	234	2,097	3.5
아르메니아	65	620	301	4.3
라오스	54	332	576	3.1
그루지야	50	648	443	4.1
키르기스스탄	44	279	519	3.6

베냉	39	312	876	3.6
캄보디아	32	286	1,420	3.2
앙골라	30	655	1,656	2.7
몰도바	24	311	383	3.7
아제르바이잔	21	655	848	3.7
타지키스탄	21	159	664	3.3
예멘	18	519	2,173	3.3
에티오피아	18	120	7,715	3.4
베트남	16	402	8,411	3.9
우즈베키스탄	6	558	2,654	3.0

자료: World Bank, World Development Indicators, 2008.

주: 정책평가지수는 세계은행 산하 국제개발협회(IDA)가 용자대상 국가별 자금배분 기준을 마련하기 위해 용자대상 국가의 정책 및 제도 환경을 평가한 지수(IDA resource allocation index)로서, 1~6 사이의 값을 가지며, 값이 클수록 좋은 환경을 갖고 있음을 의미함.

어떤 개발도상국이 국제사회로부터 얼마나 원조를 많이 받을 수 있는지를 결정하는 요인은 크게 국제규범에 의한 부분과 정치외교적 요인에 의한 부분으로 나뉘볼 수 있다.<sup>87)</sup> 먼저 국제규범을 보면, 해당 국가가 가난할수록 더 많은 원조를 준다는 빈곤 선택성(poverty selectivity)과 해당 국가의 정책 및 제도 환경이 좋을수록 더 많은 원조를 준다는 정책 선택성(policy selectivity) 원칙이 통용되고 있다. 특히, 세계은행 같은 국제금융기구는 이러한 규범을 비교적 충실하게 적용하여 원조 수혜국의 정책환경을 평가해 원조자금의 배분액을 결정한다. 그러나 선진국 정부에 의한 양자간 원조에서는 각국의 정치외교적 및 경제적 이익을 고려한 원조정책이 훨씬 큰 영향을 미치는 경우가 많다. 즉, 주요 선진국 정부는 지정학적 중요성이 큰 나라, 자국과의 정치경제적 관계가 밀접한 나라, 상업적 이해관계가 걸려 있는 나라에 더 많은 원조를 실시하는 경향이 있다. 또한, 해당 수혜국이 주요 선진국 및 국제기구에 대해 얼마나 개방적이고 협조적인 태도를 취하는가도 중요한 변수가 된다. 끝으로, 인구 규모가 작은 나라가 상대적으로 많은 원조를 받는 ‘소규모 국가 편익’(small country bias)가 존재한다. 이는 주요 원조 공여자들

87) 국제 개발원조에서 원조자금의 배분 현황에 관해 자세한 사항은 김석진(2009), pp. 41~59 참조.

이 외교적 목적을 고려하여 긴급적 많은 개발도상국에 분산하여 원조를 하기 때문에 나타나는 현상이다.

이상의 요인을 종합해 보면, 인구규모, 소득수준, 지리적 조건 같은 이미 주어진 여건, 즉 정책적으로 조정할 수 없는 변수들이 국제사회의 지원 규모 결정에서 중요한 역할을 한다는 것을 할 수 있다. 하지만 이와 동시에, 이런 주어진 여건이 비슷할 경우, 정책 및 제도 개혁을 열심히 추진하고 국제사회에 더 협력적인 태도를 취하는 나라가 더 많은 지원을 받을 수 있다는 시사점도 얻을 수 있다.

### 나. 저소득 체제전환국의 개혁과제

체제전환국이나 개발도상국이 어떤 개혁, 어떤 정책을 실시해야 하는가에 대해 국제사회가 완벽하게 합의하는 전략이 존재하는 것은 아니다. 개혁정책의 구성요소, 추진속도와 순서, 세부적 실시방안 등을 둘러싸고 경제학계, 각국 정부, 국제금융기구에서는 다양한 토론과 논쟁이 계속되고 있다.<sup>88)</sup> 또, 나라마다 각기 정치·경제 상황이 다르므로, 이러한 특수성을 고려하여 자국에 적합한 개혁전략을 찾지 않으면 안된다. 하지만 건강한 시장경제 시스템을 건설하는 것이 바람직하다는 개략적 방향에 대해서는 기본적인 합의가 이루어져 있다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 보면, 체제전환국과 개발도상국의 개혁과제는 크게 다르지 않다. <표 IV-3>은 주요 국제금융기구가 당초 체제전환국에 권고했던, 또는 체제전환국의 경험을 반영하여 나중에 다시 정리한 체제개혁 과제를 요약한 것이고, <표 IV-4>는 최근 세계은행 주선으로 지도적 경제학자들 및 주요 개발도상국의 정책 리더들이 모여 구성한 ‘성장과 발전 위원회’에서

88) 1980년대 말, 1990년대 초에 국제사회가 개발도상국과 체제전환국에 제시한 정책 권고는 일반적으로 ‘워싱턴 컨센서스’라는 이름으로 알려져 있다. 워싱턴 컨센서스는 대체로, 거시경제 안정화, 자유화(규제완화, 무역자유화, 금융 자유화 등), 민영화(사유화) 등 자유시장경제의 이점을 강조한 것으로 이해되어 왔다. 국제적으로 워싱턴 컨센서스에 대해서는 많은 논란이 있었는데, 최근의 주류적 입장은 본래의 워싱턴 컨센서스만으로는 불충분하기 때문에, 그 외에도 여러 개혁과제를 추가할 필요가 있고, 본래의 워싱턴 컨센서스도 경우에 따라서는 부작용을 낳을 수 있으므로 각국의 상황을 고려해 신중하게 추진해야 한다는 것으로 정리할 수 있다. 본래의 워싱턴 컨센서스에 대해서는 Williamson(1990)을 참조하고, 최근의 주류적 입장을 비판적으로 검토한 문헌으로는 Rodrik(2005, 2006), 워싱턴 컨센서스를 둘러싼 논쟁을 총정리한 문헌으로는 Marangos (2009) 참조.

제시한 개발도상국의 정책과제(Commission on Growth and Development, 2008)를 요약한 것이다.<sup>89)</sup> 두 개의 리스트를 비교해 보면 쉽게 알 수 있듯이, 둘 사이에는 서로 공통적인 부분이 많다. 다만, 체제전환국의 경우 옛 사회주의 제도를 해체하고 새로운 시장경제 제도를 정착시켜야 하므로, 조금 더 급진적이고 급속한 제도 개혁이 요구된다고 할 수 있다. 또, 체제전환국이든 개발도상국이든 제도 개혁 외에 경제성장과 사회통합을 동시에 촉진하기 위한 추가적인 경제정책들이 필요하다. 한 가지 더 강조할 것은 이러한 모든 제도개혁 및 정책과제를 실현하려면, 정치적 리더십의 역할이 중요하며, 유능하고 청렴한 정부를 수립하기 위한 정부·행정개혁 노력을 함께 기울여야 한다는 것이다.

〈표 IV-3〉 구사회주의국의 체제전환을 위한 개혁·개방 과제

	개혁	개방
자유화	· 계획 시스템 해체 · 가격 자유화	· 무역 자유화 · 무역제도 정비
안정화	· 인플레이션 퇴치를 위한 긴축정책	· 환율 단일화 및 안정화 · 경상계정에서의 자유태환
기업개혁 (사유화)	· 농업개혁 · 국유기업의 사유화 또는 상업화 · 기업 구조조정 · 비국유(사유)기업 육성	· 외국인 직접투자 유치 · 경제특구 활성화를 비롯한 지역적 개방 추진
제도개혁	· 재정개혁 · 금융개혁 · 법률개혁 · 노동시장 개혁 · 사회보장제도 개혁	· 금융시장 개방 · 지적재산권, 서비스 무역 등 관련 제도 정비

자료: Fischer and Gelb(1991), World Bank(1996), EBRD(1999) 등을 참고하여 정리.

89) '성장과 발전 위원회'는 개발도상국의 정책과제에 대해 국제사회의 합의된 비전을 도출하기 위해 주요 개발도상국의 정책 리더들을 초빙하여 의견을 수렴하고, 이를 지도적 경제학자들이 정리하여 『성장 보고서』로 발간하였다. Commission on Growth and Development (2008) 참조. 흔히 과거의 워싱턴 컨센서스가 자유시장 원리를 일방적으로 강조한 우파적 입장으로 해석되어 왔다면, 『성장 보고서』는 자유시장의 이점뿐만 아니라 정부의 역할과 사회통합의 필요성을 함께 강조하는 중도통합적 입장을 제시하고 있다고 할 수 있다.

<표 IV-4> '성장과 발전 위원회' 가 제시한 개발도상국의 정책과제

범주	주요 정책목표 및 과제
투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 높은 투자율과 저축률</li> <li>· 인프라스트럭처, 교육, 보건 등에 대한 충분한 공공투자</li> </ul>
혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경쟁 환경 조성</li> <li>· 외국 선진기술의 흡수 및 모방</li> </ul>
자원배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유연한 노동시장</li> <li>· 효율적 금융 시스템</li> </ul>
세계경제와의 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수출산업 육성</li> <li>· 적정하고 안정적인 환율 유지</li> <li>· 신중하고 점진적인 금융시장 개방</li> </ul>
거시경제 안정화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인플레이션 억제</li> <li>· 신중한 재정정책</li> </ul>
사회통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기회의 평등</li> <li>· 질서정연한 도시화 및 지역 개발</li> <li>· 환경보호 및 에너지 효율성 제고</li> </ul>
정부 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제성장과 사회통합을 동시에 지향하는 정치 리더십</li> <li>· 유능하고 청렴한 정부</li> </ul>

자료: Commission on Growth and Development(2008)를 참고하여 정리.

개발도상국과 체제전환국에 대한 국제사회의 정책 권고에서는 일반적으로 국제금융기구가 주도적 역할을 담당한다. 또, 국제금융기구는 주요 선진국 정부 등 국제사회의 다양한 원조 공여자들의 지원활동을 조율하는 역할을 담당하는 경우가 많다. 따라서 북한 같은 저소득 체제전환국이 국제사회의 지원을 원활하게 받으려면 국제금융기구와의 정책 협의에 성실히 응하는 것이 매우 중요하다. 과거에 비해 조금 더 희망적인 것은 국제금융기구의 정책 권고가 종전보다 한결 유연해졌고, 지원 대상국 자신의 발전전략 수립 노력이 매우 중시되고 있다는 것이다. 따라서 초기에는 설령 부족한 부분이 많다 하더라도, 북한이 국제사회와 협력할 의지를 갖고 중요한 몇 가지 개혁의 실천에 성의를 보인다면, 국제사회의 지원이 어렵지 않게 개시될 수도 있을 것이다.

## 2. 저소득 체제전환국의 재원조달: 주요 국가 사례

### 가. 정치경제 상황 및 원조 수혜 현황 개관

#### (1) 사례 연구 대상국의 기본 특징

이 장에서는 체제전환국 지원을 위한 국제협력의 내용을 보다 상세하게 검토하기 위해, 저소득 체제전환국인 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 사례를 집중적으로 살펴본다. 이들을 연구대상으로 선택한 것은, 이들 3국이 향후 북한체제가 나아갈 다양한 경로에 따라 국제사회의 대북지원 양상과 효과가 어떻게 달라질 것인지를 예상할 수 있게 해주는 좋은 사례가 되기 때문이다.

먼저, 베트남은 특별한 정치적 변혁 없이 기존의 공산당이 계속 통치하고 있으나, 공산당 스스로 1980년대 후반부터 개혁·개방을 일관되게 추진하면서 경제개발에 매진하고 있다.<sup>90)</sup> 또, 베트남은 국제사회와의 관계도 원만하게 개선함으로써 국제사회의 지원을 가장 성공적으로 받은 모범 사례로 꼽힌다.

반대로, 우즈베키스탄은 소비에트 연방 체제 및 공산당 통치체제의 붕괴에도 불구하고 구공산당 출신 인사들이 여전히 지배 엘리트로 군림함으로써 구소련·동유럽 지역 전체에서 체제개혁이 가장 부진한 나라 중 하나로 평가되고 있다.<sup>91)</sup> 우즈베키스탄은 미국 등 서방 선진국과의 외교 관계는 원만하게 유지하였으나, 체제개혁 및 경제개발과 관련한 국제사회의 정책 권고를 수용하는데 소극적이어서 지원을 그다지 많이 받지 못하였다.

끝으로, 앙골라는 1990년대 초에 사회주의를 포기하고 국제사회와의 관계를 정상화하였지만, 그 후로도 상당 기간 내전이 계속되어 국가 시스템이 제 기능을 하지 못하는 ‘실패한 국가’(failed state)로 남아 있었다.<sup>92)</sup> 이 때문에 앙골라에서는 극단적 빈곤과 인도적 위기가 장기간 지속되었고, 국제사회의

90) 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008).

91) Spechler, Martin C, Farrukh Suvankulov and Alisher Akmaljonov, “Understanding Gradual Economic Reform in Uzbekistan,” Global Development Network (2007); ICG (2004).

92) Mai, Vincent A, et al., “Towards An Angola Strategy: Prioritizing U.S.-Angola Relations,” Report of An Independent Commission Sponsored by the Center for Preventive Action, Council on Foreign Relations (2007); Le Billon, P., “Aid in the Midst of Plenty: Oil Wealth, Misery and Advocacy in Angola,” Disasters, 29(1) (2005); Tvedten, Inge, “Angola: Key Development Issues and Aid in a Context of Peace,” Report R 2002: 8, Chr. Michelson Institute (2002).

주요 원조 공여자들과 파트너십을 제대로 형성하지 못해, 상당 규모의 원조에도 불구하고 경제사회개발은 매우 부진하였다.

베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 사례는 향후 북한이 취할 수 있는 여러 시나리오와 관련해 북한의 미래를 전망하는데 좋은 시사점을 준다. 국제사회와의 관계 및 개혁·개방의 추진 정도를 기준으로 북한체제의 향후 경로를 생각해 보면, ① 국제사회와의 관계 대폭 개선 및 개혁·개방의 적극적 추진, ② 국제사회와의 관계 소폭 개선 및 개혁·개방의 소극적 추진, ③ 국제사회와의 관계 소폭 개선 및 개혁·개방 미추진으로 나뉘 볼 수 있다. 베트남과 우즈베키스탄, 앙골라는 각각 ①, ②, ③번의 좋은 사례<sup>93)</sup>라 할 수 있어서, 이를 연구하면 각각의 경우 북한경제가 어떤 상황에 처하게 될지, 북한이 국제사회로부터 어떤 방식과 어떤 유형의 지원을 얼마나 많이 받을 수 있을지를 짐작하는데 도움이 된다. 또, 국제사회가 북한을 지원할 때 어떤 점에 유의하고 어떤 방식으로 서로 협력해야 하는지를 생각할 때에도 좋은 참고가 될 수 있을 것이다.

## (2) 경제 상황 개관

베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 경제상황을 간단히 일별해 보면, 3국 모두 체제전환 개시 당시에 비해 1인당 소득수준이 상당히 증가하여, 아직은 저소득 국가 그룹에 속하지만 가까운 장래에 중하위 소득 국가 그룹에 진입할 가능성이 높은 것으로 보인다(<표 IV-5>). 3국의 소득을 서로 비교해 보면, 1인당 GDP는 앙골라가 줄곧 가장 높았지만, 이는 앙골라가 산유국이라는 사정에 기인한 것임에 주의해야 한다. 앙골라에서 석유수출에 따른 외화수입의 많은 부분은 내전 기간 동안 군사비로 사용되었고 나머지 수입도 서방 석유회사 및 일부 특권층이 차지하였다. 따라서 일반 국민의 소득 및 생활수준을 비교하면, 앙골라가 가장 가난하다고 할 수 있다. 이 점은 기대수명, 영유아 사망률, 취학률 등 인간개발지표에서 단적으로 드러난다(<표 IV-6>). 베트남과 우즈베키스탄은 비교적 비슷한 수준을 보이지만, 앙골라는

93) 단, 최근 앙골라의 상황이 개선되고 있어 앞으로는 앙골라도 개혁·개방의 길을 걸을 가능성이 없지는 않다. 여기에서는 대체로 2000년대 중반까지의 상황을 기준으로 연구를 진행한다. 자세한 내용은 아래 본문 중 앙골라 사례 부분 참조.

이들 2개국보다 크게 뒤떨어져 있는 것이다. 이 때문에 OECD DAC의 원조 대상국 리스트에서도 앙골라는 최빈국으로, 베트남과 우즈베키스탄은 기타 저소득 국가로 분류되어 있다.

<표 IV-5> 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 1인당 GDP 추이

(단위: 달러)

	1인당 GDP (당해년 가격 기준)			1인당 GDP (PPP) (당해년 가격 기준)			1인당 GDP (PPP) (2005년 불변가격 기준)		
	베트남	우즈베키 스탄	앙골라	베트남	우즈베키 스탄	앙골라	베트남	우즈베키 스탄	앙골라
1986	556	-	719	509	-	2,284	807	-	3,129
1992	144	167	727	772	1,318	2,393	997	1,697	2,789
1997	362	624	627	1,196	1,262	2,559	1,389	1,511	2,493
2003	489	396	959	1,781	1,654	3,117	1,883	1,783	2,948
2008	1,040	1,027	4,961	2,784	2,630	6,331	n.a.	n.a.	n.a.

자료: IMF, World Economic Outlook Database, 2009. 4; World Bank, World Development Indicators, 2008.

<표 IV-6> 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 인간개발 관련 주요 지표

	기대수명 (년)			영유아 사망률 (1,000명당)			중등학교 취학률 (%)		
	베트남	우즈베키 스탄	앙골라	베트남	우즈베키 스탄	앙골라	베트남	우즈베키 스탄	앙골라
1990	65	69	40	53	74	260	32.2	99.4	10.6
1995	67	69	41	44	68	260	n.a.	n.a.	n.a.
2000	69	68	41	30	62	260	64.5	n.a.	14.6
2006	71	67	42	17	43	260	75.7	100.3	n.a.

자료: World Bank, World Development Indicators, 2008.

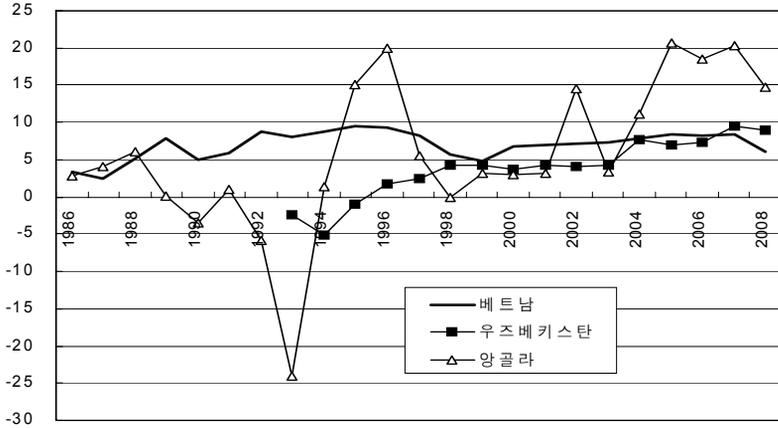
주: 1990년 중등학교 취학률은 1991년 수치임.

경제성장 실적을 보면, 베트남은 개혁·개방을 개시한 1980년대 후반 이후 대체로 5~10%대의 안정적인 성장세를 기록한 것으로 나타나 가장 성공적인 실적을 보였다(<그림 IV-1>). 이에 비해 우즈베키스탄은 체제전환 초기에 심각한 불황을 겪었고, 그 후에도 상당 기간 저성장세에 머물렀으나, 2000년

대 중반 이후에는 성장실적이 크게 좋아졌다. 앙골라는 국제유가의 변동에 따라 성장세의 부침이 극심했는데, 최근에는 국제유가 강세 및 2002년 내전 종료 후 평화체제의 정착으로 경제 전망이 크게 밝아졌다.

<그림 IV-1> 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 경제성장률 추이

(단위: %)



자료: IMF, World Economic Outlook Database, 2009. 4.

### (3) 원조 수혜 현황 개관

원조 수혜 현황에서도 3개국 간에 뚜렷한 차이가 드러난다(<표 IV-7>). 베트남은 1990년대 초에 국제사회와의 관계를 정상화한 후 원조 수혜액이 꾸준히 증가하는 등, 국제사회의 개발지원을 매우 성공적으로 유치하였다. 베트남이 국제사회로부터 받은 지원은 베트남 국민총소득(GNI) 대비 3~5% 수준으로서, 베트남의 부족한 공공지출 재원을 보충하는데 큰 도움이 되었다.

이에 비해 우즈베키스탄의 1인당 원조 수혜액은 베트남의 1/3 정도에 불과했으며, 국민총소득 대비 비중도 1% 내외에 그쳤다. 한편, 앙골라는 1인당 원조 수혜액 기준으로는 세 나라 중 가장 많은 지원을 받았으나, 이 중 많은 부분은 긴급 구호, 식량 지원 등 인도적 지원과 외채 탕감이었으며, 이를 제외한 순수 개발원조의 규모는 베트남과 비슷한 수준이었다. 석유경제를 제외한 나머지 부문에서 앙골라의 발전수준이 베트남보다 훨씬 뒤떨어져 있음을 감안할 때, 앙골라가 받은 개발지원의 규모는 충분히 만족스러운 수준은 아니라고 할 수 있을 것이다.

&lt;표 IV-7&gt; 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라 원조 수혜 현황 비교

	1인당 원조 수혜액 (US\$)			GNI 대비 원조 수혜액 비중 (%)		
	베트남	우즈베키스탄	앙골라	베트남	우즈베키스탄	앙골라
1986	3.2	-	13.7	-	-	2.2
1987	2.1	-	13.8	-	-	1.9
1988	2.6	-	15.7	-	-	2.4
1989	1.9	-	16.3	2.0	-	2.1
1990	2.7	-	25.2	3.0	-	3.2
1991	3.4	-	25.5	2.5	-	2.8
1992	8.2	2.9	30.6	5.9	0.5	9.8
1993	3.6	2.9	25.0	2.0	0.5	8.9
1994	12.6	1.3	37.4	5.7	0.2	23.0
1995	11.4	3.7	33.8	4.1	0.6	11.3
1996	12.6	3.8	36.3	3.9	0.6	7.8
1997	13.2	5.9	27.4	3.8	1.0	5.5
1998	15.4	6.6	25.3	4.4	1.1	6.4
1999	18.4	6.4	28.5	5.0	0.9	8.2
2000	21.7	7.5	21.7	5.5	1.4	4.1
2001	18.4	6.1	19.7	4.5	1.4	3.8
2002	16.0	7.5	28.1	3.7	2.0	4.2
2003	21.8	7.6	32.5	4.5	1.9	4.0
2004	22.4	9.5	73.2	4.1	2.1	6.6
2005	22.9	6.5	27.1	3.7	1.2	1.6
2006	22.0	5.6	10.3	3.1	0.9	0.4

자료: World Bank, World Development Indicators, 2008.

다음으로는 각국별 원조 수혜 현황을 조금 더 자세히 살펴보자. 먼저, 베트남에 대한 공적개발원조(ODA)는 베트남이 서방 선진국과의 관계를 회복한 1990년대 초부터 본격 개시되어 꾸준한 증가세를 유지해 왔으며, 최근에는 연간 20억 달러 규모에 이르고 있다(<표 IV-8>). 베트남은 1975년 베트남전 종전 이후에도 1978년 베트남의 캄보디아 침공으로 인해 1980년대 말까지 서방세계와의 관계가 단절되어 있었으나, 1991년에 UN 안보리 이사국, ASEAN 및 기타 국가들과 캄보디아 분쟁 해결을 위한 ‘파리 평화협정’을 맺음으로써 국제사회와의 관계를 정상화하였다.<sup>94)</sup> 이에 따라 먼저 EU 회원국 및 일본과의 외교관계 및 경제교류가 정상화되면서 이들 국가로부터 양자

94) 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008).

간 원조가 본격화되었다. 이어서 미국이 1993년에 국제금융기구 관련 대베트남 경제제재 조치를 해제함에 따라 1994년부터 다자간 원조도 본격화되었다. 양자간 원조와 다자간 원조의 상대적 비중을 보면, 누계 기준으로 약 2:1 정도였는데, 이는 일반적인 개도국 원조의 경우와 비슷하다. 원조 공여방식을 보면, 무상원조와 차관이 각각 비슷한 규모였으며, 양자간 원조에서는 무상원조 비율이 더 높았고 다자간 원조에서는 차관 비율이 더 높았다. 베트남의 경우, 일반적인 경우보다 양자간 원조에서 차관이 차지하는 비중이 훨씬 높은 편인데, 이는 전체 양자간 원조 중에서 일본이 차지하는 비중이 컸고 일본이 과거에 양허성 차관 형식의 원조를 많이 하였기 때문이다. 부문별로는, 경제적 인프라스트럭처에 대한 원조가 가장 큰 비중을 차지했고, 그 다음으로는 교육, 보건 등 사회개발 관련 원조가 많았다(<그림 IV-2>).<sup>95)</sup> 그밖에 정책 및 제도개혁을 위한 원조, 다부문(환경, 도시 및 농촌개발) 원조, 농림어업 부문 원조도 상당히 중시되었다. 이에 비해 광공업 부문 원조나 인도적 지원, 외채 탕감 등은 거의 없었다.

**<표 IV-8> 베트남 원조 수혜 현황**

(단위: 백만 달러)

	ODA 합계			양자간			다자간		
	무상 원조	차관	합계	무상 원조	차관	합계	무상 원조	차관	합계
1986	134	58	191	89	52	141	45	6	50
1987	120	8	127	70	8	78	50	-1	49
1988	155	9	164	90	10	100	65	-1	64
1989	121	4	125	64	14	78	57	-10	47
1990	185	-5	181	107	1	108	78	-6	73
1991	224	3	227	136	-1	134	89	4	93
1992	260	306	565	176	291	467	83	15	98
1993	294	-43	252	201	25	226	93	-68	25
1994	639	264	903	548	52	600	92	212	303
1995	574	260	835	486	78	564	88	183	271
1996	464	472	936	406	82	489	58	389	447

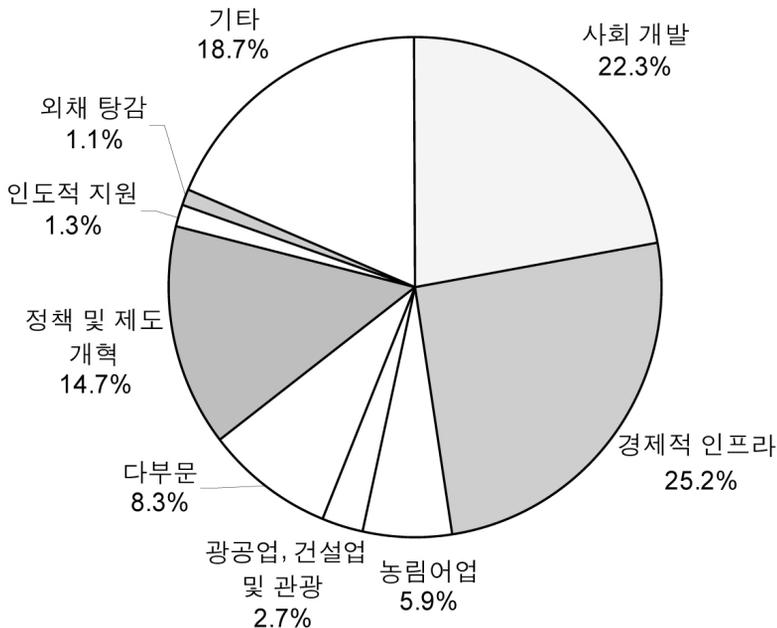
95) 여기서 부문별 분류는 OECD의 원조통계에 나오는 분류를 조금 다르게 재구성한 것이다. 각 부문의 세부 내역은 다음과 같다. ① 사회개발=교육, 보건, 인구정책, 수자원과 위생, 기타 사회적 인프라스트럭처, ② 경제적 인프라스트럭처=교통, 통신, 에너지(전력 포함), ③ 농림어업, ④ 광공업, 건설업, 관광, ⑤ 다부문=환경보호, 도시개발, 농촌개발, ⑥ 정책 및 제도개혁=정부와 시민사회, 금융부문, 기타 비즈니스 서비스, 무역정책 및 규제, 일반 예산 지원, ⑦ 인도적 지원=긴급구호 및 재건, 재난 예방, 개발 식량원조, ⑧ 외채 탕감, ⑨ 기타=미분류 원조, 행정비용, NGO 지원, 상품원조(식량 제외) 등.

1997	464	534	998	399	198	597	65	337	401
1998	440	737	1,177	377	349	726	63	388	452
1999	467	962	1,429	415	607	1,022	52	355	407
2000	481	1,201	1,681	434	828	1,262	47	372	419
2001	512	919	1,431	469	388	856	44	531	575
2002	488	787	1,274	453	313	766	35	474	509
2003	609	1,156	1,765	561	419	980	49	737	786
2004	707	1,126	1,832	648	570	1,217	59	556	615
2005	813	1,092	1,905	726	546	1,272	87	545	632
2006	900	946	1,846	825	494	1,319	75	452	526
2007	993	1,503	2,497	880	637	1,518	113	866	979
총계	10,045	12,297	22,342	8,560	5,960	14,520	1,485	6,337	7,822

자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 순지급액 기준.

<그림 IV-2> 국제사회의 대베트남 원조 부문별 비중(2002~2007년)



자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 조지급액(gross disbursements) 기준.

우즈베키스탄에 대한 원조는 우즈베키스탄이 소비에트 연방으로부터 독립한 직후인 1992년부터 개시되었으나, 규모는 그리 크지 않아서 초기에는 연간 수천만 달러, 1990년대 말 이후에는 연간 1~2억 달러 정도에 불과하였다(<표 IV-9>). 우즈베키스탄에 대한 원조는 대부분이 양자간 원조였고, 다자간 원조의 비중은 매우 낮았다는 특징이 있다. 이는 우즈베키스탄의 경우 저소득 국가임에도 불구하고 어느 정도 국제금융시장에서 신용도를 확보하고 있는 나라로 간주되어 국제금융기구로부터 양허성 차관보다는 비양허성 차관, 즉 원조로 간주되지 않는 차관을 많이 받았기 때문이다. 또, 우즈베키스탄은 인도적 위기 상황이 거의 없었기 때문에 UN 기구나 EC(EU 집행위원회) 등에 의한 인도적 지원도 별로 받지 않았다. 원조 공여방식별로 보면, 우즈베키스탄의 경우에도 차관의 비중이 상당히 높은 편인데, 이것 역시 일본의 원조가 차지하는 비중이 상당히 높았기 때문이다. 부문별로는 사회개발 관련 원조가 가장 큰 비중을 차지했고, 그 다음으로는 정책 및 제도개혁을 위한 원조, 다부문 원조, 경제적 인프라 순이었다(<그림 IV-3>). 인도적 지원, 광공업, 농림어업 등의 분야에 대한 원조의 비중은 매우 낮았다. 즉, 우즈베키스탄의 경우에는 좁은 의미의 경제개발 관련 원조가 베트남에 비해 훨씬 적었다고 할 수 있다.

<표 IV-9> 우즈베키스탄 원조 수혜 현황

(단위: 백만 달러)

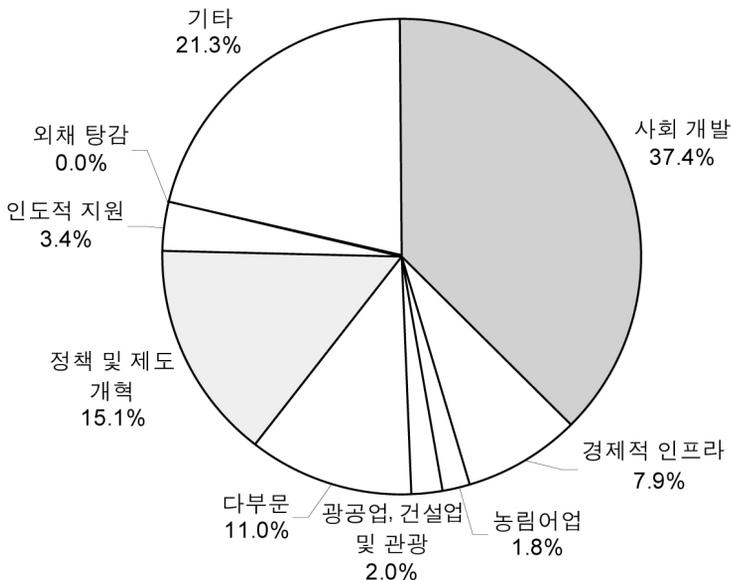
	ODA 합계			양자간			다자간		
	무상 원조	차관	합계	무상 원조	차관	합계	무상 원조	차관	합계
1992	2	60	62	2	60	62	0	-	0
1993	8	55	63	4	55	59	4	-	4
1994	28	-0	28	12	-0	12	16	-	16
1995	41	43	84	26	43	69	15	-	15
1996	63	25	88	41	25	66	22	-	22
1997	61	79	140	44	79	123	17	-	17
1998	61	97	158	42	97	139	19	0	20
1999	71	84	155	50	84	134	21	0	21
2000	73	113	186	57	112	169	16	1	17
2001	84	69	153	72	65	136	12	4	17
2002	136	53	189	123	46	169	14	7	21
2003	139	56	195	126	52	178	13	4	17
2004	145	100	246	132	88	220	13	12	25

2005	125	44	169	101	37	137	25	7	32
2006	130	19	149	102	5	107	28	14	41
2007	103	64	166	74	46	120	28	18	46
총계	1,269	960	2,229	1,007	893	1,901	262	67	329

자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 순지급액 기준.

<그림 IV-3> 국제사회의 우즈베키스탄 원조 부문별 비중 (2002~2007년)



자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 조지급액(gross disbursements) 기준.

마지막으로, 양골라는 인도적 위기가 심각한 최빈국이었기 때문에, 체제전환 이전부터 이미 국제사회의 원조가 상당히 활발하게 이루어지고 있었다. 하지만, 역시 사회주의를 포기하고 국제사회와의 관계를 정상화한 1990년대 초 이후에 원조 규모가 훨씬 더 증가했다고 할 수 있다(<표 IV-10>).<sup>96)</sup> 양골라에 대한 원조는 일반적인 경우와 비슷하게 양자간 원조가 약 2/3, 다자간 원조가 약 1/3이었으며, 전체적으로 차관의 비중은 낮고 무상원조의 비중이

96) <표 IV-10>에는 중국의 양골라 원조가 포함되어 있지 않음에 주의할 필요가 있다. 2000년대 중반 이후 중국은 양골라에 대한 최대 원조 공여국으로 등장하고 있는데, 이에 대해서는 뒤에서 다시 서술한다.

압도적이었다. 이는 양자간 원조 공여자 중 일본의 비중이 높지 않았고, 다자간 원조에서도 국제금융기구보다는 UN 기구 및 EC가 차지하는 비중이 컸기 때문이다. 또한, 앙골라는 워낙 인도적 위기가 심각한 최빈국이었기 때문에 차관보다는 무상원조가 주류를 이룰 수밖에 없었다. 부문별로 보면, 인도적 지원이 가장 큰 비중을 차지했고, 사회개발 원조와 외채 탕감이 그 뒤를 이었다(<그림 IV-4>). 그밖에 정책 및 제도 개혁을 위한 원조도 꽤 중시되었다. 경제적 인프라, 광공업 등 좁은 의미의 경제개발을 위한 원조는 거의 없었다.

<표 IV-10> 앙골라 원조 수혜 현황

(단위: 백만 달러)

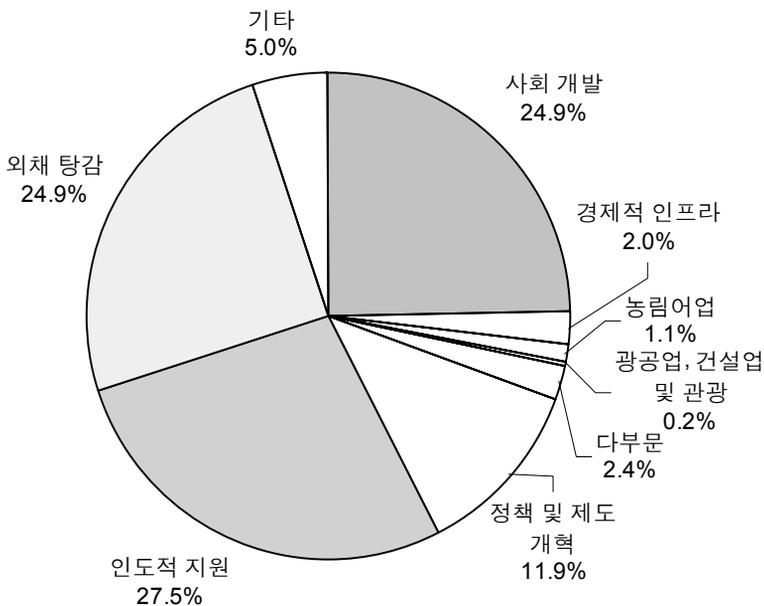
	ODA 합계			양자간			다자간		
	무상 원조	차관	합계	무상 원조	차관	합계	무상 원조	차관	합계
1986	85	45	130	55	39	95	30	6	36
1987	99	36	134	63	37	100	36	-1	35
1988	139	18	157	94	15	109	45	3	48
1989	149	18	167	98	15	113	51	3	54
1990	226	40	266	141	24	165	85	16	101
1991	244	33	277	131	29	160	113	4	118
1992	273	70	344	136	58	194	137	13	150
1993	238	52	289	112	41	154	125	10	136
1994	368	79	447	178	45	223	190	34	224
1995	399	18	416	255	-13	242	144	30	175
1996	375	84	459	248	46	295	127	38	165
1997	299	56	355	200	27	227	99	29	127
1998	268	67	335	184	31	215	84	36	121
1999	319	69	388	220	31	252	98	37	136
2000	253	49	302	165	30	195	88	19	107
2001	270	12	283	176	3	179	95	10	104
2002	397	17	414	286	-1	285	111	18	129
2003	492	1	493	374	-3	371	119	4	122
2004	435	709	1,144	320	693	1,013	115	16	131
2005	392	31	423	245	2	247	147	29	176
2006	375	-204	171	266	-219	47	109	15	124
2007	342	-101	241	209	-105	104	133	4	137
총계	6,437	1,200	7,637	4,156	826	4,982	2,282	373	2,655

자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 순지급액 기준.

이상 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 원조 수혜 경험을 총괄해 보면, 다음과 같은 몇 가지 교훈을 얻을 수 있다. 첫째, 개발원조를 본격적으로 받기 위해서는 먼저 국제사회와의 관계를 정상화하는 것이 전제조건이 된다는 것을 확인할 수 있다. 이와 함께, 관계 정상화 이후에 주요 원조 공여기관들에 대해 얼마나 협력적인 태도를 취하는가도 중요하다. 둘째, 국제사회가 권고하는 정책 개혁을 적극적으로 추진하여야 원조 수혜 규모를 크게 늘릴 수 있다. 반대로, 정책 개혁이 부진할 경우 원조 규모도 정체할 가능성이 높아진다. 셋째, 정책 개혁이 부진한 상태에서도 인도적 위기가 심각하다면, 인도적 원조나 사회개발 원조는 꽤 많이 들어올 수 있다. 하지만, 그 경우 좁은 의미의 경제개발 원조는 본격적으로 이루어지지 않는다. 정책 개혁이 부진하고 국가 통치 시스템이 미비한 상태에서는 경제개발을 위한 원조가 효과를 거두기 어렵다는 것이 국제사회의 일반적 인식이기 때문이다.

<그림 IV-4> 국제사회의 앙골라 원조 부문별 비중 (2002~2007년)



자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 조지급액(gross disbursements) 기준.

## 나. 국제기구에 의한 다자간 지원

### (1) 다자간 지원의 일반적 특징

국제기구에 의한 다자간 지원은 선진국 정부에 의한 양자간 지원보다 일반적으로 규모가 훨씬 작지만, 해당 국가에 대한 국제사회의 공통적 개입이라는 점에서 그 중요성은 양자간 지원에 못지않다고 할 수 있다. 우리의 연구대상인 저소득 체제전환국들에 대해서도 주요 국제기구는 매우 활발하게 지원 활동을 실시하였다.

다자간 지원은 국제금융기구(IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등)에 의한 지원과 기타 국제기구(UN 기구, EU 집행위원회, 기타 기구 등)에 의한 지원의 두 종류로 크게 나누어 볼 수 있다. 국가통치 시스템이 어느 정도 정비되어 있고 본격적인 경제사회 개발을 추진할 만한 여건이 되는 나라들에서는 IMF와 세계은행 같은 국제금융기구가 해당 국가에 대한 국제사회의 원조 전체를 선도하는 역할을 수행하는 것이 보통이다.<sup>97)</sup> 국제금융기구는 주로 양허성 차관의 형식으로 자금 지원을 실시하며, 경제적 인프라, 사회개발, 정책 및 제도 개혁 등 다방면에서 개발 프로젝트를 추진한다. 또, 과거에는 ‘구조조정 차관’, 최근에는 ‘빈곤감축 차관’ 또는 ‘개발정책 차관’이라고 부르는 프로그램 원조<sup>98)</sup>를 통해 해당 국가에 ‘정책 이행조건’(policy conditionality)을 부과하여 정책 및 제도 개혁을 직접적으로 유도하기도 한다(김석진, 2009). 지식 및 기술의 전수와 정책 및 제도개혁의 촉진을 위한 기술적 지원에서도 국제금융기구는 가장 중요한 역할을 수행한다. 한 가지 더 강조할 것은 IMF가 주로 프로그램 원조의 형식으로 거시경제 및 국제수지 분야와 관련하여 지원을 실시하는데 비해, 세계은행이나 아시아개발은행 같은 개발금융기구는 프로그램 원조뿐만 아니라, 전반적인 구조개혁과 경제사회개발을 위해 다양한 부문에서 프로젝트 원조를 실시한다는 점이다. 한편, 국가통치 시스템이 매우 취약하며

97) 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, 경제인문사회연구회 협동연구 08-08-06 (통일연구원, 2008)

98) 개발원조는 특정 부문의 특정 개발 프로젝트를 지원하기 위한 프로젝트 원조(project aid)와 국제수지 개선이나 재정수입 보충 또는 부채탕감을 위한 프로그램 원조(programme assistance)로 대별할 수 있다. 1970년대까지의 개발원조는 대부분 프로젝트 원조였으나, 1980년대 이후에 국제금융기구의 프로그램 원조가 상당히 중요한 비중을 차지하게 되었다. 국제금융기구의 프로그램 원조는 정책 개혁과 연계되는 양허성 차관이기 때문에, ‘정책 베이스 차관’이라고 부르기도 한다.

인도적 위기 상황이 나타난 나라들에서는 국제금융기구가 아니라 UN 산하기구나 EC(EU 집행위원회) 등이 주도적 역할을 수행한다. UN 산하기구와 EC는 주로 무상원조를 실시하며, 대체로 인도적 지원과 사회개발 관련 원조에 초점을 맞춘다.

우리의 연구대상인 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라에 대한 다자간 지원을 비교해 보면, 국가별 차이가 매우 뚜렷하게 드러난다. 베트남의 경우, 경제·사회가 안정되어 있고 인도적 위기 상황이 없었기 때문에, 다자간 지원에서 UN 산하기구의 비중은 크지 않았던 데 비해, 세계은행과 아시아개발은행 등 국제금융기구가 압도적 비중을 차지하였다. 우즈베키스탄에서는 다자간 지원 실적 전체가 다른 나라에 비해 훨씬 저조했으며, 국제금융기구는 공적 개발원조에 속하지 않는 비양허성 차관의 형식으로 지원을 실시하였다. 앙골라는 인도적 위기 상황이 심각했기 때문에, 주로 UN 산하기구와 EC가 주된 원조 공여자가 되었으며, 국제금융기구의 지원은 미미하였다.

## (2) 베트남에 대한 다자간 지원

베트남에서는 아직 국제사회와의 관계가 정상화되기 전인 1980년대 후반에는 UNDP, WFP 등 UN 산하기구가 주요 원조 공여자로 활약했으나, 원조 규모는 연간 수천만 달러 수준으로 베트남 국가 규모에 비해 매우 작았다고 할 수 있다. 국제금융기구와의 관계를 보면, 베트남은 베트남전 종전 이듬해인 1976년에 과거 남베트남이 보유하고 있던 IMF와 세계은행의 회원국(남베트남은 1956년 가입) 자격을 획득했으나, 1979년 캄보디아 침공 문제로 대서방 관계가 단절되면서, 실질적인 원조는 별로 받지 못하였다.<sup>99)</sup> 베트남 정부는 1980년대 후반 대외개방 방침을 결정한 후, 이를 위해서는 국제금융기구와의 관계 정상화가 중요하다는 판단을 내렸다. 이에 따라 베트남 정부가 1987년에 먼저 세계은행에 접촉을 요청했고, 이에 따라 세계은행은 1988년부터 베트남에 대한 경제평가 및 정책대화를 개시하였다. 당시엔 베트남이 미국의 제재를 받고 있어 국제금융기구의 자금지원을 받을 수 없는 상황이었지만, 향후 관계

99) 캄보디아 침공 직전인 1978년에 세계은행 산하 IDA는 메콩델타 지역 관개시설 프로젝트를 위한 차관을 승인하였으며, 1979~1986년 사이에 사업이 진행되었다. 하지만 캄보디아 침공 이후 추가 프로젝트는 승인되지 않았으며, 이 프로젝트 이외의 관계는 단절되었다. World Bank OED (2001) 참조.

회복을 예상하여 자금지원을 받기 위한 준비작업으로서 경제평가와 정책대화를 진행한 것이다. 이어서 1993년에 미국이 대베트남 경제제재 조치를 해제함에 따라 IMF와 세계은행의 자금지원이 개시되었다(<표 IV-11>).

<표 IV-11> 주요 국제기구의 베트남 원조 공여액

(단위: 백만 달러)

	IMF	세계은행 (IDA)	ADB (AsDF)	UNDP	WFP	EC	기타	총계
1986	-	5	1	15	10	1	19	50
1987	-	0	0	16	17	1	14	49
1988	-	-	0	21	27	0	15	64
1989	-9	-1	-	19	8	2	27	47
1990	-5	-1	-	33	12	6	27	73
1991	-10	-1	-	26	17	19	42	93
1992	-	-	-	17	12	21	48	98
1993	-60	-1	3	13	16	14	41	25
1994	86	125	9	9	15	21	38	303
1995	92	46	57	8	13	23	32	271
1996	175	188	27	10	10	20	18	447
1997	-	180	147	11	14	24	25	401
1998	-	253	128	14	11	22	23	452
1999	-	156	190	12	9	17	24	407
2000	-16	173	198	12	10	12	31	419
2001	67	277	176	7	0	21	27	575
2002	-9	259	212	4	-	18	25	509
2003	-68	565	234	0	-	30	24	786
2004	-72	436	179	6	-	28	37	615
2005	-54	379	217	7	-	42	40	632
2006	-33	322	162	5	-	42	28	526
2007	-25	725	164	6	-	68	42	979
총계	61	4,086	2,103	274	201	451	645	7,822

자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 순지급액 기준.

먼저, IMF는 베트남에 프로그램 원조의 성격을 갖는 3건의 차관을 제공하였다. 1993년 10월에 대기성 차관(standby arrangement)이 승인되어 1994년 11월까지 사용되었고, 이후 모두 상환되었다. 보다 본격적인 지원은 1994~1997년 및 2001~2004년 두 차례의 구조조정 차관(Enhanced Structural Adjustment Facility, 1999년에 빈곤감축 및 성장 차관, Poverty Reduction

and Growth Facility로 명칭 변경)에 의해 진행되었다. 그러나 2004년에 PRGF 프로그램을 종료시키면서 베트남은 더 이상의 IMF 자금지원을 받지 않기로 결정했으며, 현재 PRGF의 상황을 진행 중이다. 이는 성공적인 경제개발과 외자유치 덕분에 외환사정이 좋아져서, 더 이상 IMF의 자금지원을 받을 필요가 없어졌기 때문이다.

세계은행은 베트남에 대한 다자간 지원에서 가장 중요한 공여자였으며, 양자간 지원까지 포함할 경우에는 일본에 이어 제2위의 원조 공여자였다.<sup>100)</sup> 세계은행은 매년 수억 달러 수준의 대규모 원조를 제공하고 있는데, 2007년 까지의 누계 총액은 40억 달러(순지급액 기준)를 넘어섰다. 베트남은 저소득 국가로서 세계은행 산하 국제개발협회(IDA: International Development Association)의 양허성 차관 지원 대상 국가이므로, 베트남에 대한 세계은행의 원조는 대부분 IDA의 창구를 통해 이루어졌다. 세계은행의 원조는 크게 보아 프로그램 원조와 프로젝트 원조로 나눌 수 있다. 프로그램 원조로는 구조조정 I 차관(SAC I, 1994), 부채탕감(1996), 빈곤감축지원 차관 I(PRSC I, 2001), II(2003), III(2004), IV(2005), V(2006), VI(2007), VII(2008) 등이 지원되었다.<sup>101)</sup> IMF의 경우와 마찬가지로, 세계은행의 프로그램 원조에도 정책 이행조건이 부과되며, 세계은행은 대베트남 차관에서 무역정책, 기업 구조조정 및 개혁, 금융개혁 등의 분야를 중심으로 이행조건을 부과하였다. 베트남 정부는 구조조정 I 차관이 1997년에 종료된 후, 정책 이행조건이 붙는 프로그램 원조를 연장하기를 꺼리기도 했으나, 2001년부터 다시 빈곤감축지원 차관을 받기 시작해 이를 매년 연장하고 있다. 이는 세계은행의 차관이 IMF 차관보다 증여율(grant element)이 훨씬 높은, 매우 유리한 조건의 차관이기 때문인 것으로 보인다. 다음으로, 프로젝트 원조는 경제적 인프라스트럭처, 사회개발, 농림수산, 정책 및 제도개혁 등의 분야에 주로 공여되었다. 시기별 추세의 변화를 살펴보면, 초기인 1990년대 후반에는 경제적 인프라스트럭처 분야가 중심을 이루었으나, 최근에는 사회개발과 정책 및 제도개혁(정부와 시민

100) UNDP, "Vietnam: Overview of Official Development Assistance," United Nations Development Program (2004); Le Thuc Duc, Nguyen Hi Thanh Ha, Nguyen Thu Hang, "Mobilizing Investment for Development: Role of ODA, The 1993-2003 Experience in Vietnam," Working Paper (OECD, 2004).

101) 구조조정 차관(SAC: Structural Adjustment Credit)의 명칭은 나중에 개발정책차관(DPL: Development Policy Lending)으로 변경되었으며, 빈곤감축지원차관(PRSC: Poverty Reduction Support Credit)은 개발정책차관의 한 종류이다.

사회, 금융, 무역제도 등)에 대한 원조 비중이 상승하였다. 이는 2000년대 들어 세계은행의 일반적 원조정책이 빈곤감축과 정책개혁을 더욱 강조하고 있는 것과 일치하는 변화라고 할 수 있다.

아시아개발은행은 베트남에 대한 다자간 지원에서 세계은행에 이어 두 번째로 중요한 공여자로서, 원조 규모는 세계은행의 1/2 정도에 이른다. 아시아개발은행도 다른 국제금융기구와 마찬가지로 1979년 베트남의 캄보디아 침공 이후 베트남 지원 활동을 중단하였다가 1993년부터 지원 활동을 재개하게 되었다. 아시아개발은행의 베트남 원조정책 및 분야는 세계은행의 경우와 유사하다(ADB, 2000a, 2006a). 베트남은 아시아개발은행의 저소득 국가 대상 양허성 차관 창구인 아시아개발기금(AsDF: Asian Development Fund)의 용자대상 국가로서, 다방면에 걸친 프로젝트 원조와 각종 기술지원의 혜택을 받았다. 아시아개발은행은 교통·통신, 에너지, 농업, 천연자원 등 경제개발 프로젝트에 가장 많은 차관을 공여했으며, 수자원 관리, 교육, 보건 등 사회개발 분야에도 적지 않은 차관을 공여하였다. 또, 금융 시스템이나 사경제 부문 발전 등을 포함한 정책 및 제도 개혁 분야의 원조도 중시하였다.

### (3) 우즈베키스탄에 대한 다자간 지원

우즈베키스탄에 대한 다자간 지원은 베트남의 경우와 큰 차이가 있었다. 우즈베키스탄에서도 인도적 위기 상황이 없었기 때문에 UN 기구보다는 국제금융기구가 다자간 지원에서 중심적 역할을 수행하였지만, 베트남의 경우와 달리 양허성 차관보다는 비양허성 차관이 훨씬 큰 비중을 차지하였다(<표 IV-12> 및 <표 IV-13>). 체제전환 개시 당시 우즈베키스탄은 베트남보다 소득수준이 훨씬 높고, 국제금융시장에서의 신인도도 더 높은 것으로 평가되었기 때문에, 비양허성 차관이 공여된 것이다.<sup>102)</sup>

또한, 우즈베키스탄의 경우 국제금융기구와의 관계가 원만하지 못했다는

102) 옛 소련이 해체되고 체제전환이 개시되던 당시, 옛 소련 출신 국가들의 통계가 미비해서 소득수준에 대한 정확한 평가가 어려웠다. 특히, 우즈베키스탄의 소득수준은 실제 비해 크게 과대평가되고 있었다. 이 때문에 우즈베키스탄은 1992년에 OECD 개발원조위원회(DAC)의 수혜대상국 리스트에 처음 등재될 때, 저소득 국가가 아니라 중하위 소득 국가로 분류되었다. 그러나 나중에 소득수준 재평가가 이루어져 우즈베키스탄은 2003년부터 위 리스트에서 기타 저소득 국가로 분류범주가 변경되었다. 또, 세계은행에서도 1992년 우즈베키스탄의 세계은행 가입 이후 우즈베키스탄을 IBRD 지원 대상국(IBRD-only countries) 중 하나로 분류하고 있었다가 2001년 하반기에 비로소 IDA 혼합국가(IDA blend countries)로 재지정하여 양허성 차관 수혜 자격을 부여하였다. 이에 따라 2003년부터 IDA를 통한 지원이 개시되었다.

문제점이 있었다. 이 때문에 체제전환 초기에는 비교적 큰 규모의 지원이 실시되었지만, 얼마 후부터 지원 규모가 줄어드는 양상이 나타났다. 특히, 국제금융기구의 리더인 IMF와 세계은행의 지원이 소극적이었는데, 이는 기본적으로 우즈베키스탄 정부가 이들의 체제개혁 권고를 충분히 수용하지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 우즈베키스탄 정부는 시장경제로의 체제전환이라는 궁극적 목표에 대해서는 동의하였으나, 체제전환의 속도나 추진순서에 대해서는 국제금융기구와 상당히 큰 견해 차이를 보여서, 대체로 점진적이고 국가주도적인 개혁의 길을 걷고자 하였다.<sup>103)</sup>

<표 IV-12> 주요 국제기구의 우즈베키스탄 원조 공여액

(단위: 백만 달러)

	IMF	세계은행 (IDA)	ADB (AsDF)	EBRD	UNDP	UNICEF	Global Fund	EC	기타	총계
1992	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01	0.01
1993	-	-	-	-	0.4	0.0	-	3	1	4
1994	-	-	-	1	1	2	-	11	1	16
1995	-	-	-	1	2	2	-	8	1	15
1996	-	-	-	1	3	3	-	13	2	22
1997	-	-	-	1	2	1	-	11	1	17
1998	-	-	0.5	2	2	2	-	12	2	20
1999	-	-	0.1	0.5	1	1	-	16	2	21
2000	-	-	1	0.0	1	1	-	11	2	17
2001	-	-	4	1	1	2	-	6	2	17
2002	-	-	7	2	1	2	-	7	2	21
2003	-	0.2	3	3	1	2	-	5	2	17
2004	-	5	3	3	2	2	0.4	3	8	25
2005	-	7	-	3	3	2	4	9	4	32
2006	-	13	0.2	0.0	4	3	6	13	3	41
2007	-	16	0.2	0.3	4	3	8	10	4	46
총계	-	41	19	19	30	28	18	139	36	329

자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 순지급액 기준.

103) Spechler, Martin C. Farrukh Suvankulov and Alisher Akmaljonov, "Understanding Gradual Economic Reform in Uzbekistan," Global Development Network (2007); ICG (2004).

**<표 IV-13> 우즈베키스탄에 대한 국제금융기구의 비양허성 차관 공여 실적**

(단위: 백만 달러)

	IMF	세계은행 (IBRD)	지역개발은행 (EBRD, ADB)	총계
1994	0	1	4	5
1995	161	162	6	329
1996	86	9	35	130
1997	0	13	8	21
1998	0	10	39	49
1999	-25	27	76	78
2000	-65	27	65	26
2001	-45	31	43	29
2002	-22	21	5	5
2003	-23	3	30	9
2004	-25	5	87	67
2005	-18	4	64	50
2006	0	11	23	34
총계	24	324	485	832

자료: World Bank, World Development Indicators, 2008.

주: 순지급액 기준

국제금융기구와의 관계는 시기별로 큰 부침을 겪었다. 우즈베키스탄은 독립 직후인 1992년 IMF와 세계은행 등 국제금융기구에 가입했으나, 초기에는 민족주의와 고립주의 성향을 보여 국제사회의 지원이 즉각 개시되지는 않았다. 그러다가 1994년부터는 대서방 관계를 개선하여 선진국 정부의 양자간 지원과 국제금융기구의 지원을 받을 수 있게 되었다. IMF 및 세계은행과도 거시경제 안정화와 전반적인 체제개혁의 방향에 대해 어느 정도 합의를 이루어 1995년에 대규모 차관을 공여받았다. 그러나 1996년부터 IMF와의 약속을 어기고 외환통제 및 다중환율제도를 실시하면서 수입대체 산업화를 추진했으며, 이로 인해 IMF 프로그램이 중단되었고, 세계은행과의 관계도 급격히 악화되었다. 우즈베키스탄은 2000년에 다시 방향을 바꾸어 외환 및 환율제도 개혁을 약속하면서 국제금융기구와의 관계를 개선하기 시작했고, 2001년부터 IMF와의 정책협의를 재개하여 경제개혁을 재추진하기 시작했다. 하지만, 관계 개선의 속도는 느려서 IMF 차관의 재공여는 이루어지지 않았으며, 세계은행이나 여타 지역개발은행, 즉 EBRD(유럽부흥개발은행)와 ADB(아시아

개발은행)의 지원 규모도 제한적인 수준에 머물렀다. 하지만 2000년대 들어 국제금융기구와의 관계는 종전에 비해 전반적으로 개선된 것으로 평가된다.

국제금융기구의 지원을 기관별, 부문별로 개관하면 다음과 같다. IMF는 앞서서 언급한 바와 같이 거시경제 안정화 및 환율제도 개혁을 위한 차관을 초기에 공여했으나, 중도에 프로그램이 중단되었고, 그 이후에는 차관의 상환이 진행되고 있다. 세계은행은 기업개혁, 상하수도 시설, 농업 및 농촌개발, 교육, 보건 등의 부문에서 2008년까지 총 16개 프로젝트를 실행했거나 실행하고 있는 중이다.<sup>104)</sup> 아시아개발은행은 교육과 교통 부문에 초점을 맞추었고, 그밖에 기업개혁, 농업, 금융, 에너지 등의 분야에, 그리고 EBRD는 중소기업, 금융, 천연자원 및 에너지, 인프라스트럭처 등 다양한 경제개발 프로젝트에 차관을 공여하였다.<sup>105)</sup> 끝으로, EC는 구소련 출신 국가들을 지원하기 위한 TACIS(Technical Aid to the Commonwealth of Independent States) 프로그램에 따라 우즈베키스탄에 대해서도 상당한 규모의 원조를 실시하였다. 비양허성 차관을 제외한 공적개발 원조만 따지면 EC는 우즈베키스탄에 대한 다자간 지원에서 가장 중요한 원조 공여자였다. TACIS 프로그램은 차관이 아니라 무상원조로 실시되었으며, 투자를 위한 자금지원이 아니라 체제개혁을 돕기 위한 기술적 지원이었다(EC, 2007).

#### (4) 앙골라에 대한 다자간 지원

앙골라는 인도적 위기 상황이 심각한 나라였기 때문에, 다자간 지원에서는 UN 산하 기구들과 EC 인도지원국이 주된 역할을 맡았지만, 세계은행의 지원도 비교적 활발하였다(<표 IV-14>). 앙골라는 1975년 독립 이후 여러 정파 간의 내전이 장기간 계속되었는데, 정부를 장악한 MPLA(Popular Movement for Liberation for Angola)는 소비에트 블록과 동맹하고 마르크스·레닌주의 이념을 표방하였기 때문에, 서방 선진국과의 관계는 단절되어 있었다. 하지만 내전 및 인도적 위기 상황을 고려해 UN 산하기구 등이 일찍부터 인도적 지원을 실시하였으며, 앙골라 정부가 공식적으로 사회주의를 포기하고 대서방 관계를 정상화한 1991년 이후에는 국제사회의 원조가 더욱 본격화되었

104) World Bank, "Republic of Uzbekistan: Country Assistance Strategy," World Bank (2002); "Republic of Uzbekistan: Country Assistance Strategy," World Bank (2008).

105) ADB, "Country Assistance Plan (2001~2003): Viet Nam," Asian Development Bank (2000, 2006); EBRD, "Strategy for Uzbekistan," European Bank for Reconstruction and Development (2005).

다.<sup>106)</sup> 또, 1991년에는 장기간 지속되어 온 내전도 일시 휴전 상태에 들어가 본격적인 경제사회 개발을 추진할 수 있는 여건이 마련된 것으로 인식되었다. 앙골라는 1989년에 IMF와 세계은행에 가입했고, 1992년부터 세계은행의 지원을 받기 시작했다. 그러나 1992년에 내전이 재발하여 국제사회의 원조는 여전히 인도적 지원에 초점을 맞출 수밖에 없었다.

<표 IV-14> 주요 국제기구의 앙골라 원조 공여액

(단위: 백만 달러)

	IMF	세계은행 (IDA)	AfDB (AfDf)	UNDP	WFP	UNHCR	UNICEF	Global Fund	EC	기타	총계
1986	-	-	-	6	7	3	3	-	10	7	36
1987	-	-	1	7	10	2	7	-	8	0.1	35
1988	-	-	5	5	8	3	6	-	21	-0.4	48
1989	-	-	4	7	8	7	8	-	20	0.2	54
1990	-	-	16	8	10	3	7	-	54	2	101
1991	-	-	5	15	26	2	11	-	57	2	118
1992	-	6	2	9	47	12	12	-	61	2	150
1993	-	10	1	1	57	4	14	-	46	2	136
1994	-	33	0.1	1	107	6	18	-	56	2	224
1995	-	30	-	2	42	5	20	-	71	4	175
1996	-	38	0.3	4	10	0	16	-	94	2	165
1997	-	28	-	8	13	0	4	-	70	4	127
1998	-	36	-	8	3	1	5	-	65	4	121
1999	-	39	-	8	28	2	5	-	53	2	136
2000	-	24	-1	2	38	3	4	-	37	0	107
2001	-	11	0	1	20	2	7	-	60	2	104
2002	-	18	0	2	30	6	5	-	62	6	129
2003	-	1	0	4	28	3	10	-	68	8	122
2004	-	16	1	4	14	6	5	-	77	8	131
2005	-	31	0	6	9	13	8	31	70	8	176
2006	-	28	2	6	2	10	10	12	49	6	124
2007	-	28	2	6	1	4	12	14	65	6	137
총계	-	376	37	117	518	96	201	57	1,175	78	2,655

자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 순지급액 기준.

106) Ostheimer, Andrea E., "Aid Agencies: Providers of Essential Resources?," in Jakkie Cilliers and Christian Dietrich eds., *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds*, Pretoria: South Africa. The Institute for Security Studies (2000); Le Billon, P., "Aid in the Midst of Plenty: Oil Wealth, Misery and Advocacy in Angola," *Disasters*, 29(1) (2005); World Bank, "Transitional Support Strategy for the Republic of Angola," World Bank (2003); World Bank, "International Development Association Interim Strategy Note for the Republic of Angola," World Bank (2007).

주요 공여자별 활동을 보면, UN에서 1990년에 ‘앙골라를 위한 특별 구호 프로그램’을 조직하면서 UN 산하기구에 의한 인도적 지원 규모가 크게 증가했으며, 그 중 특히 WFP에 의한 식량원조가 가장 중요한 비중을 차지했다. 이와 함께 국제 NGO들도 앙골라에 대한 인도적 지원에서 중요한 역할을 하였다. 이러한 상황은 1990년대 중후반 이후 북한에 대한 국제사회의 지원과 상당히 유사하다고 할 수 있다. 이와 함께 EC 인도지원국의 지원이 활발해서, 2007년까지의 누계 기준으로는 EC의 지원이 UN의 지원을 압도하였다. 국제금융기구 중에서는 세계은행의 지원이 비교적 활발하였다. 세계은행은 교통, 전력, 금융, 교육, 보건 등 여러 부문에서 다양한 프로젝트를 진행했는데, 1990년대의 프로젝트 진행 상황이 만족스럽지 않아 1990년대 말 이후 한 때 앙골라와의 관계가 소원해졌다가 2002년 내전 종료 후에 다시 관계를 회복해 활발한 지원을 펼치게 되었다. 끝으로, 앙골라는 아프리카의 주요 산유국 중 하나로서 정부의 외환보유고는 충분했기 때문에 IMF의 차관을 받지 않는 상태였다. 단, 앙골라 정부는, 비록 성공적이지는 못했지만 2000년부터 IMF가 권고하는 경제 안정화 프로그램을 실시하기도 했으며, 그 후로도 IMF와의 정책협의를 정례적으로 지속하고 있다.

#### 다. 선진국 정부에 의한 양자간 지원

선진국 정부에 의한 양자간 지원은 다자간 지원보다 규모가 훨씬 크고 다자간 지원에 비해 수혜국의 경제사회 개발만이 아니라 공여국 정부의 국익을 고려하는 외교적 목적이 더욱 강하게 나타난다. 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라에 대한 양자간 지원에서도 이런 성격이 여실히 드러나고 있다.

##### (1) 베트남에 대한 양자간 지원

베트남의 경우를 보면, 1986~2007년간 양자간 지원의 누계액(순지급액 기준)은 약 145억 달러로, 다자간 지원의 약 2배에 달했다(<표 IV-15>). 또, 다자간 지원의 경우와 마찬가지로 양자간 지원도 점차 증가하는 추세를 보였다. 베트남에 대한 최대 원조 공여국은 일본으로서, 그 비중은 다른 나라보다 압도적으로 높아서 전체 양자간 지원의 절반에 가까운 66억 달러 이상이 일본의 원조였다. 베트남이 아시아에 위치해 있고 성장 잠재력이 커서 일본

과의 경제교류 잠재력도 역시 컸기 때문에, 대외원조에서 자국 기업의 상업적 이익을 중시하는 일본으로서는 당연히 대규모 원조를 실시한 것이다. 일본 다음으로는 베트남의 식민지 시절 종주국이었던 프랑스가 중요한 공여국이었다. 프랑스는 양자간 지원에서는 제2위, 양자간, 다자간을 모두 포함할 경우에는 세계은행, 아시아개발은행에 이어 제4위의 공여자였다. 그밖에 독일, 덴마크, 스위스, 영국 등 유럽 선진국들이나 호주 등도 베트남에 활발한 지원을 실시하였다. 한편, 미국의 베트남 원조는 그다지 활발하지 않았다. 베트남은 한 때 미국과 전쟁을 치른 적국이었기 때문에, 1995년에 국교를 수립했음에도 불구하고 베트남 원조에 반대하는 목소리가 여전히 높았다. 미 의회는 베트남의 인권 문제, 종교의 자유 문제 등을 이유로 인도적 원조 외의 경제원조에 반대하였고, 이 때문에 미국의 베트남 원조는 비교적 제한적인 수준에 머물렀다.<sup>107)</sup>

<표 IV-15> 주요 선진국 정부의 베트남 원조 공여액

(단위: 백만 달러)

	EU 회원국	미국	일본	기타	양자간 원조 총계
1986	82	1	6	52	141
1987	60	1	0	17	78
1988	77	1	5	18	100
1989	60	2	2	15	78
1990	102	2	1	2	108
1991	123	1	7	3	134
1992	177	2	281	7	467
1993	169	2	11	44	226
1994	441	10	79	70	600
1995	319	1	170	74	564
1996	275	-	121	92	489
1997	228	48	232	88	597
1998	262	-10	389	84	726
1999	268	-0	680	74	1,022
2000	247	7	924	85	1,262
2001	283	9	460	106	856
2002	280	15	375	97	766
2003	362	34	484	100	980

107) Manyin, Mark E., "U.S. Assistance to Vietnam," *CRS Report RL32636*, Congressional Research Service (2005).

2004	430	30	615	142	1,217
2005	506	28	603	136	1,272
2006	579	45	563	132	1,319
2007	659	41	640	178	1,518
총계	5,987	270	6,648	1,616	14,520

자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 순지급액 기준.

베트남에 대한 양자간 지원에서 일본의 원조가 차지하는 비중이 워낙 크므로, 일본의 원조에 대해 조금 더 상세히 살펴보자. 일본은 베트남과의 관계가 회복된 1990년대 초부터 대베트남 원조를 적극적으로 실시하기 시작했으며, 1990년대 후반 이후 원조 규모를 크게 확대했다(GRIPS Development Forum, 2002). 일본의 개발도상국 원조는 아시아 지역 중심이고 자국 기업의 진출을 돕기 위한 경제적 원조를 중시하며 차관 프로젝트(일반적으로 ‘엔 차관’이라 불림) 비중이 높다는 특징을 갖고 있으며, 이런 일반적 특징은 베트남 원조에도 그대로 적용되었다.<sup>108)</sup>

부문별로 보면, 일본의 베트남 원조는 경제적 인프라스트럭처 프로젝트에 집중되었다는 점이 매우 특징적이다. 이는 일반적으로 선진국 정부의 양자간 원조가 교육, 보건의료 등 사회개발 부문을 가장 중시하는 것과 큰 차이를 보이고 있으며, 일본 자신의 다른 개도국 원조에 비해서도 두드러진 특징이다. 베트남의 대외개방이 본격화된 1990년대 초 이후 일본 기업은 베트남에 활발하게 진출해 왔는데, 일본은 자국 기업의 경제적 이익을 증진시키기 위해 베트남의 인프라스트럭처 개발에 집중 원조하였다.

일본의 대베트남 원조는 주로 엔 차관 프로젝트로 진행되었으며, 사실상 구속성 원조(tied aid)의 성격을 띤 경우가 많았다. 즉 일본의 대베트남 원조 프로젝트에서는 일본으로부터의 물자 구입, 일본 기술의 사용, 일본 전문가의 고용을 권고하는 경우가 많았으며, 공개입찰의 경우에도 일본 기업에게 유리하도록 입찰 및 계약 과정을 관리하였다.<sup>109)</sup> 이 때문에 일본의 원조 프로

108) 일본의 대개도국 엔 차관의 상환조건은 경우에 따라 조금씩 다르지만, 대체로 연리 1.3%에 거치기간 9~10년을 포함한 총상환기간 33~35년 정도라고 할 수 있다. 10% 할인율을 기준으로 하는 통상적인 증여율(grant element) 계산에 의하면, 엔차관의 증여율은 70% 정도로, 세계은행의 IDA 차관보다는 증여율이 조금 낮은 편이다.

젝트는 비용이 크게 상승하는 경향이 있었으며, 원조 자금 중 일부는 일본으로 환류하였다.

또한, 일본은 베트남에 체제개혁과 시장개방의 진전을 권고하였으며, 이를 돕기 위한 기술적 지원 및 예산 지원 프로젝트에 큰 공을 들였다.<sup>110)</sup> 대표적인 기술적 지원 프로젝트로는 ‘베트남의 시장지향적 경제로의 전환을 위한 경제 개발정책 연구’(이시카와 프로젝트, 1996~2001년), ‘법률 시스템에 관한 주요 정부 정책 수립을 위한 지원’(1996~2002년)을 들 수 있다. 이런 방식의 기술적 지원은 다른 개도국에 대한 일본의 ODA에서는 찾아보기 힘든 것으로, 체제전환국으로서의 베트남에 대한 일본의 관심사를 반영하는 것이었다. 또한, 1999~2000년에는 ‘경제개혁 지원 차관’(新미야자와 이니셔티브)의 이름으로 200억엔 규모의 프로그램 원조(예산 지원)를 실시하였다. ‘경제개혁 지원 차관’은 ① 사유부문 발전을 위한 프로그램의 수립, ② 대형 국유기업에 대한 감사, ③ 모든 비관세 장벽의 관세로의 전환을 지원하였다. 이는 베트남의 시장경제 개혁과 시장개방을 촉진하기 위한 것으로 결국 일본의 경제적 이익에 부합하는 것이었으며, 일본정부는 이 차관에 따른 개혁 프로그램의 진행을 주의 깊게 모니터링 하였다.

## (2) 우즈베키스탄에 대한 양자간 지원

우즈베키스탄에 대한 양자간 지원은 다자간 지원의 경우보다는 훨씬 활발해서 1992~2007년 간의 누계액(순지급액 기준)이 19억 달러에 달했다(<표 IV-16>). 지원 규모는 초기보다 후기에 더 커지긴 하였으나, 베트남만큼 지속적인 증가세를 유지하지는 못하였다. 국가별 지원실적을 보면, 우즈베키스탄도 역시 아시아에 위치해 있기 때문에 일본이 최대 공여국이었고 일본이 차지하는 비중 역시 압도적이었다. 베트남의 경우와 다른 점은 미국의 지원이 꽤 활발했고 유럽 선진국의 지원은 비교적 저조했다는 것이다. 우즈베키스탄이 미국의 원조를 많이 받을 수 있었던 것은 우즈베키스탄의 지정학적

109) 일본의 대개도국 엔차관은 1990년대 이후에는 대부분 비구속성 원조(untied aid)로 제공되었으나, 응우엔(Nguyen, 2007)의 보고에 의하면, 대베트남 원조는 사실상 구속성 원조에 가까웠다고 한다.

110) GRIPS Development Forum, “Japan’s Development Cooperation in Vietnam,” GRIPS National Graduate Institute for Policy Studies, Japan (2002); Ohno, Izumi, “Country-Specific Growth Support in East Asia and Africa: Japan’s ODA to Vietnam and Ghana,” National Graduate Institute for Policy Studies (2007).

가치가 꽤 컸고, 특히 9.11 테러 이후 미국이 벌인 아프가니스탄 전쟁에서 우즈베키스탄이 미국에 긴밀하게 협력했기 때문이다.<sup>111)</sup> 유럽 선진국 중에서는 독일이 가장 중요한 원조 공여국이었다.

<표 IV-16> 주요 선진국 정부의 우즈베키스탄 원조 공여액

(단위: 백만 달러)

	EU 회원국	미국	일본	기타	총계
1992	0	-	1	60	62
1993	2	1	1	55	59
1994	4	4	3	2	12
1995	48	1	16	4	69
1996	33	6	25	2	66
1997	26	2	83	12	123
1998	16	4	103	15	139
1999	13	18	82	23	134
2000	15	36	82	36	169
2001	23	50	31	32	136
2002	32	74	40	22	169
2003	28	68	63	18	178
2004	33	61	100	26	220
2005	23	35	54	24	137
2006	21	49	19	18	107
2007	21	19	56	23	120
총계	338	429	759	374	1,901

자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 순지급액 기준.

일본, 미국, 독일 등 우즈베키스탄에 대한 주요 공여자들은 모두 우즈베키스탄의 체제개혁 지원을 가장 중요한 원조 목적으로 삼았다.<sup>112)</sup> 따라서 시장 경제체제를 확립하기 위한 정책자문, 지식·기술의 전수, 인적자원 양성, 사기업 육성, 재정개혁, 법률개혁, 금융개혁 등의 다양한 분야에서 지원이 이루어졌다. 이와 함께 교통, 통신, 에너지 등 경제적 인프라스트럭처 개발 프로젝트도 활발했으며, 교육, 보건, 수자원 공급 등 사회개발 부문과 환경보호, 농업개

111) ICG (2004).

112) MFAJ (2005); EBRD, "Strategy for Uzbekistan," European Bank for Reconstruction and Development, (2005); ADB, "Country Assistance Program Evaluation for Uzbekistan," Asian Development Bank (2006).

발 등의 분야에서도 상당 규모의 지원이 실시되었다.

### (3) 앙골라에 대한 양자간 지원

앙골라에 대한 양자간 지원은 다자간 지원의 경우와 비슷하게 인도적 지원 중심이었다는 특징을 갖고 있다. 앞서서도 언급했듯이 앙골라에서는 2002년 까지 내전이 계속되었고 인도적 위기 상황이 심각했기 때문이다. 하지만 내전이 종료된 2002년 이후에는 점차 지원의 초점이 인도적 지원에서 본격적인 개발 원조로 옮겨가고 있다. 국가별로 보면, 앙골라는 아프리카에 위치해 있고 경제활동이 활발하지 않았기 때문에, 베트남, 우즈베키스탄의 경우와 달리 일본의 원조는 그다지 많지 않았다. 대신, 미국이 가장 중요한 공여국이었고, 그밖에 포르투갈, 스웨덴, 노르웨이, 이탈리아, 독일 등 유럽 선진국들이 주요 공여국이었다.<sup>113)</sup> 미국은 주로 WFP 채널을 통해 식량원조를 실시했으며, 보건이나 농업 분야 원조도 실시하였다. 다른 유럽 선진국들도 인도적 지원과 사회개발 분야 원조를 실시하였다.

한편, 앙골라에 대한 양자간 지원에서는 최근 중국이 새로운 주요 공여국으로 등장하는 큰 변화가 있었다. 중국은 2000년대 초 이후 아프리카의 주요 자원부국에 원조 및 투자를 활발하게 실시하고 있으며, 특히 최근에는 앙골라에 가장 많은 원조를 실시하고 있다. 중국이 대외원조 통계를 상세하게 공표하지 않기 때문에, 정확한 사정은 확실히 알 수 없으나, 중국은 2004~2007년 사이에 앙골라에 인프라스트럭처 개발을 위해 약 70억 달러 규모의 차관을 제공하기로 약속한 것으로 알려져 있다.<sup>114)</sup> 과거에 앙골라에 대한 양자간 지원이 연간 수억 달러 정도에 불과했던 것에 비하면, 중국의 지원은 기존의 지원을 완전히 압도하는 대규모 지원이라 할 수 있다. 더욱이 최근 수년간 국제유가의 상승으로 앙골라의 석유수입이 크게 증가한 것까지 고려할 때, 앙골라에 대한 OECD 회원국의 양자간 지원은 이제 큰 중요성을 갖지 못하게 된 것으로 보인다.

113) 통계상(순지급액 기준)으로는 포르투갈이 최대 공여국으로 나타나지만, 2004년에 포르투갈이 실시한 외채 상환 리스케줄링 약 7억 달러를 제외하면, 미국의 원조가 훨씬 많다.

114) Lum, Thoma et al., "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and South East Asia," *CRS Report*, R40361 (2009).

&lt;표 IV-17&gt; 주요 선진국 정부의 앙골라 원조 공여액

(단위: 백만 달러)

	EU 회원국	미국	일본	기타	총계
1986	81	7	0	6	95
1987	89	6	1	4	100
1988	90	6	-2	15	109
1989	100	1	-	12	113
1990	138	1	-	26	165
1991	131	10	0	18	160
1992	175	3	3	13	194
1993	122	14	0	18	154
1994	162	34	0	27	223
1995	172	31	0	38	242
1996	228	25	5	36	295
1997	157	22	12	36	227
1998	136	29	18	32	215
1999	152	48	22	29	252
2000	106	37	21	31	195
2001	101	34	21	23	179
2002	123	106	27	29	285
2003	149	153	33	36	371
2004	832	121	25	34	1,013
2005	124	67	26	30	247
2006	-129	33	12	131	47
2007	-6	40	23	47	104
총계	3,233	828	250	672	4,982

자료: OECD International Development Statistics Online.

주: 순지급액 기준.

### 3. 저소득 체제전환국에 대한 원조조정: 주요 국가 사례

국제사회의 개발지원은 공여자 측에서는 국제기구, 선진국 정부, 국제 NGO 등 여러 기관, 단체들이 참가하고, 수혜국 측에서도 다양한 정부부처 및 공공기관이 관여하는 매우 복잡한 사업이라 할 수 있다. 따라서 참여자들 간의 효율적이고 효과적인 협력 관계를 형성하는 것이 사업의 성과를 좌우하

는 중요한 요인이 된다. 이러한 협력에는 두 가지 측면이 있는데, 하나는 수혜국과 공여자간 협력이고, 다른 하나는 공여자들 간의 협력이다.

첫 번째 협력 관계와 관련해서는 최근 국제사회에서 무엇보다 수혜국 자신의 주도성(ownership)이 중요하다는 데 합의가 이루어지고 있다. 수혜국이 주도성을 잘 발휘할 경우, 두번째 관계, 즉 공여자간 협력도 원만하게 조직할 수 있다. 한편, 수혜국이 주도성을 발휘하기 어려운 여건에 있는 경우, 개발지원 사업을 효과적으로 수행하고 해당 국가의 개혁 노력을 유도하기 위해 국제사회가 공여자 간의 긴밀한 협력을 이뤄내는 것이 매우 중요하다.

## 가. 수혜국과 공여자간 협력

### (1) 베트남 사례

베트남은 국제사회에서 가장 모범적인 원조 수혜국 중 하나로 꼽힌다. 베트남은 스스로 개혁·개방 정책을 적극적으로 추진했기 때문에, 국제사회의 원조 공여자들로부터 좋은 평가를 받았다. 1990년대 중후반 이후 국제사회는 제도 와 정책이 좋은 나라에 원조를 집중하지는 ‘정책 선택성’(policy selectivity) 기준을 강화하고 있어, 베트남은 원조 공여자들이 더욱 선호하는 원조대상국이 되었다.

베트남 정부는 1986년 ‘도이모이’ 선언 이후 시종일관 서방 선진국 및 국제 금융기구 등으로부터 ODA를 받기 위해 노력했으며, 대부분의 경우 원조 공여자들에게 적극적으로 협력했다.<sup>115)</sup> 베트남 정부가 ODA의 수용을 위해 노력한 것은 외국인직접투자(FDI) 유치로 해결하기 어려운 공공지출 수요를 ODA가 충족시켜 줄 수 있다는 점에서 그 가치를 높이 평가했기 때문이다. 이러한 방침에 따라 베트남 정부는 아직 대서방 관계가 정상화되기 이전인 1980년대에도 스웨덴 정부나 UNDP 등 서방의 원조 공여자들과 협력관계를

115) UNDP, "Vietnam: Overview of Official Development Assistance," United Nations Development Program (2004); Le Thuc Duc, Nguyen Hi Thanh Ha, Nguyen Thu Hang, "Mobilizing Investment for Development: Role of ODA, The 1993-2003 Experience in Vietnam," Working Paper, OECD (2004); Nguyen Thi Thu Hang, "Vietnam: Country Study Prepared for the Project, Southern Perspectives on Reform of the International Development Architecture," Centre for Analysis and Forecasting, Hanoi (2007); Forsberg, Le Thanh and Ari Kokko, "The Role of Donors in Vietnamese Development Planning," Working Paper 238, Stockholm School of Economics (2007).

유지했으며, 유럽 및 일본과의 관계가 정상화된 1990년대 초부터는 프랑스를 비롯한 주요 EU 회원국과 일본으로부터 양자간 원조를 적극 수용하기 시작했다. 또, 1980년대 후반부터 세계은행과 교류를 시작해, 시장경제 교육, 거시경제 및 개혁정책 협의, 베트남 경제에 대한 연구조사사업 등을 함께 진행했으며, 미국의 제재 철회로 본격적 원조를 받게 된 1994년 이후에는 더욱 긴밀한 협력관계를 유지하였다.<sup>116)</sup>

베트남 정부가 개발도상국 중에서는 비교적 우수한 행정역량을 갖추고 있었다는 점도 중요하다. 그 덕분에 베트남 정부는 개발 프로젝트를 주도적으로 입안 및 집행할 수 있었고, 그 과정에서 원조 공여자들과 원만한 파트너십을 형성하였다. 베트남 정부는 ODA 사업을 효율적으로 진행하기 위해 정부 내 추진체계를 정비했다(nguyen, 2007; Forsberg and Kokko, 2007). ODA의 주무 부처는 기획투자부(Ministry of Planning and Investment)로서, ODA 수용 및 사용계획 수립, 원조 공여자와의 교섭, ODA 프로젝트에 대한 모니터링 및 평가 등을 담당했다. 재정부(Ministry of Finance)는 공여자와의 관계에서 공식적인 원조 수용자 및 차관 차입자로서 기능했고, ODA 프로젝트의 재무관리를 맡았다. 중앙은행인 베트남국가은행(SBV: State Bank of Vietnam)은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구와의 교섭을 담당하는 한편, 원조자금의 관리에도 관여했다.

또 하나 중요한 점은 베트남 정부가 개혁 실시 이후 국가적 개발전략을 적극적으로 수립하고 실행했다는 사실이다. 베트남 정부는 7차 공산당 대회(1991)에서 승인한 ‘1991~2000 사회 안정화 및 발전을 위한 전략’을 비롯해, 정기적으로 5개년 및 10개년의 개발전략을 수립·실행하고 있다.<sup>117)</sup> 베트남 정부의 이런 정책은 최근의 국제 규범과 일치하는 것이었다. 1990년대 말 이후 국제사회는 원조 수혜국이 스스로 적극적인 개발전략을 수립·실행하는 것을 원조 실시를 위한 중요 규범 중 하나로 삼고 있는데, 이를 지원·감독하는 역할은 IMF와 세계은행이 공동으로 맡고 있다. 이를 ‘빈곤감축전략 보고서’(PRSP: poverty reduction strategy paper) 프로세스라고 부른다. 베트남

116) Leipziger, Danny, “Thinking about the World Bank and North Korea,” in Marcus Noland ed., *Economic Integration of the Korean Peninsula*, Institute for International Economics (1998).

117) 세계은행 웹사이트(<http://www.worldbank.org>)의 Vietnam 편에는 베트남의 여러 개발전략 전문의 영어판을 내려 받을 수 있다.

은 이미 개발전략을 수립해 놓고 있었기 때문에, 국제사회가 권고하는 PRSP 프로세스를 원만하게 수용할 수 있었다.<sup>118)</sup>

베트남 정부는 ODA 자금을 무조건 많이 유치하려 하기보다는 개발계획 수행에 얼마나 도움이 될 수 있는가를 판단하여 유치 여부를 결정하였다. 특히, 가장 중요한 원조 공여자인 일본정부와 세계은행, 아시아개발은행의 원조에서는 나중에 상환해야 할 채무인 차관 프로젝트가 많았기 때문에, 프로젝트의 비용 대비 효과에 대한 판단을 중시하였다. ODA의 주무부처인 기획투자부는 국가개발계획 수립 및 집행의 주무부처이기도 했으며, ODA 계획을 주요 국가개발전략의 일부로서 수립하였다. 따라서 원조 프로젝트의 분야 간 우선순위와 투자규모 등에 관한 주요 의사결정도 외부의 원조공여자들이 일반적으로 내리기보다는 베트남 정부와의 합의에 의해 이루어졌으며, 베트남 정부의 판단이 중시되었다.

## (2) 우즈베키스탄 사례

우즈베키스탄의 경우는 여러 면에서 베트남과 대조적이었다. 베트남의 경우 공산당 통치체제가 지속되었음에도 불구하고 적극적으로 개혁·개방을 추진한 데 비해, 우즈베키스탄에서는 소련 공산당 통치체제가 무너진 후에도 개혁·개방에 훨씬 더 소극적이었다. 우즈베키스탄을 통치해 온 우즈베키스탄 공산당은 소련 해체 이후 당명을 ‘민중민주당’(People’s Democratic Party of Uzbekistan)으로 바꾸고 형식적으로는 민주주의 체제를 수용했다. 하지만 실제로는 야당을 억압하면서 카리모프(Islam Karimov) 대통령을 비롯한 구 공산당 간부들이 여전히 권력을 장악하여 장기집권 체제를 구축하였다.

소련 해체 이후 우즈베키스탄 정부도 시장지향적 개혁에 착수하긴 했지만, 그 진행 속도는 매우 느렸다. 또, 서방 선진국과 외교관계를 수립하고 국제금융기구와 선진국 정부의 원조를 받아들이기 시작했지만, 체제개혁 등의 정책 권고에 대해서는 부정적인 태도를 취했다.<sup>119)</sup> 앞에서 살펴봤듯이 1996년에 IMF와의 약속을 어기고 외환통제 및 다중환율제도를 실시한 것이 그 대표적

118) Conway, Tim, "Politics and the PRSP Approach: the Vietnam Case Study," Working Paper 241, Overseas Development Institute (2004).

119) ICG (2004).

사례다. 이처럼 우즈베키스탄 정부가 개혁에 소극적이었고 국제사회에 대해 협력하려 하지 않았기 때문에, 원조 프로젝트가 원만하게 진행되기 어려웠다.

우즈베키스탄에서 PRSP 프로세스가 난항을 겪은 것은 정부의 주도성이 부족하고 정부와 원조 공여자간 협력이 원만하지 않았음을 보여주는 또 하나의 사례다(World Bank, 2008). IMF와 세계은행은 2000년부터 개발도상국에게 PRSP 수립을 권고했는데, 우즈베키스탄에서는 2003년에 가서야 PRSP 작성 작업이 시작되어 2005년에 임시 보고서(Interim PRSP)가 나왔고, 최종 보고서<sup>120)</sup>는 2008년에야 비로소 IMF와 세계은행의 승인을 받았다. 우즈베키스탄에서 PRSP 작성은 주로 경제부 내부 작업으로 이루어졌고, 정부 최고위층이나 민간 부문과의 긴밀한 협의가 이루어지지 않았던 문제가 있었으며, 이 때문에 작성과 승인 과정에 오랜 시간이 걸렸다.

또한, 우즈베키스탄 정부의 행정역량이 취약하고, 부패 행위가 전반적으로 만연해 있는 것도 원조 사업을 진행하는 데 매우 큰 장애요인으로 작용했다고 할 수 있다. 세계은행이 조사하는 통치 지표(governance indicators)를 보면, 우즈베키스탄은 정부의 행정능력, 규제의 질, 법치, 부패 등 여러 면에서 중국, 러시아, 카자흐스탄 등 주변 국가에 비해 훨씬 낮은 점수를 받은 것으로 나타난다.<sup>121)</sup> 최근 우즈베키스탄 정부와 주요 선진국 정부 및 국제사회의 주요 원조 공여자들 간의 정치적 관계는 점차 개선되고 있는 추세이지만, 정부의 행정역량이 이처럼 취약하기 때문에 각종 개발 프로젝트에서 스스로 주도성을 발휘하고 원조 공여자와의 원만한 파트너십을 형성하는 데에는 더 오랜 시간이 걸릴 것으로 보인다.

### (3) 앙골라 사례

앙골라는 국제사회에서 대표적인 ‘취약국가’(fragile state) 중 하나로 지목되어 온 나라로서, 원조 공여자와의 협력 관계도 가장 부실한 편이다. 무엇보다 앙골라에서는 2002년까지 지속된 장기간의 내전으로 인해 정부의 행정역량이 제대로 갖춰져 있지 않았다는 점을 지적할 수 있다.<sup>122)</sup> 독립 이래 앙골라

120) 우즈베키스탄 PRSP의 정식 명칭은 ‘우즈베키스탄의 복지 향상을 위한 전략’ (The Welfare Improvement Strategy of Uzbekistan)이다.

121) ADB, “Country Strategy and Program: Viet Nam (2007~1010),” Asian Development Bank (2006).

122) Ostheimer, Andrea E., “Aid Agencies: Providers of Essential Resources?,” in Jakkie Cilliers and Christian

정부를 지배해온 집권세력은 반대파들을 군사적으로 제압하는 데에만 몰두했고 일반 국민에 대한 공공 서비스를 공급하는 데에는 매우 소홀했으며, 고위층부터 일반 공무원에 이르기까지 정부 전체의 부패 정도가 매우 심각했다. 당초 마르크스·레닌주의를 표방하며 소비에트 블록과 동맹했던 집권세력은 1992년에 사회주의를 포기하고 국제사회와의 관계를 정상화했으며 형식적으로는 민주주의 체제도 수용했다. 그러나 실제로는 반대파를 가혹하게 탄압하면서 견고한 독재체제를 계속 유지했으며, 적극적인 개혁·개방 및 경제개발 노력을 기울이지 않았다.

또한, 앙골라는 국제사회의 원조 공여자들에게 대체로 비협조적인 태도를 취했다. 앙골라는 석유 매장량과 생산량이 방대한 주요 산유국 중 하나로서, 집권세력이 석유수입을 독점하고 있었기 때문에 국제사회로부터 원조를 받기 위해 큰 노력을 기울일 필요가 없었다. 더욱이 석유산업의 이해관계 때문에 여러 선진국, 그리고 최근에는 중국 등이 앙골라를 중요 외교 대상으로로 취급하여 앙골라 정부의 개혁·개방 노력과 상관없이 원조를 공여하는 경향이 나타났다.

이런 문제들 때문에, 오랫동안 앙골라에 인도적 지원을 제공해온 국제사회의 여러 원조 공여자들, 특히 UN 기구나 국제 NGO 등은 앙골라 정부를 불신했고, 따라서 정부를 우회하는 독립적 채널로 지원 사업을 전개하는 경우가 많았는데, 이런 지원 관행이 앙골라 정부의 행정 역량을 더욱 약화시키는 악순환을 낳기도 했다. 또한, 최근 국제사회에서 중시되고 있는 PRSP 프로세스의 진행 상황을 보면 원조 수혜국의 주도성이 어느 정도인지를 짐작할 수 있는데, 앙골라는 2004년에야 비로소 PRSP 작성을 위한 논의가 시작되었으며, 진행 과정이 순탄치 않아 2009년 현재까지도 PRSP가 작성되지 않은 몇 안 되는 나라 중 하나로 남아 있다.

단, 2002년 내전 종료 이후 앙골라의 상황은 점차 개선되고 있어, 앞으로의 전망이 반드시 비관적인 것만은 아니다.<sup>123)</sup> 무엇보다 최근 석유가격 상승의 헤

Dietrich eds., *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds*, Pretoria: South Africa, The Institute for Security Studies (2000); Le Billon, P., "Aid in the Midst of Plenty: Oil Wealth, Misery and Advocacy in Angola," *Disasters*, 29(1) (2005); Sogge, David, "Angola: Empowerment of the Few," Working Paper, FRIDE (2007).

123) Sogge, David, "Angola: Empowerment of the Few," Working Paper, FRIDE (2007).

택을 입어 앙골라의 경제 상황이 계속 호전되고 있다. 또, 평화 분위기가 정착되면서 교육, 보건 등 공공 서비스의 공급 상황이 개선되고 있고, 사회정치적 안정이 이루어지면서 정부의 행정역량도 점차 나아지는 추세를 보이고 있다. UN 산하기구나 세계은행 등 국제기구와의 관계도 과거에 비해 나아진 편이다. 특히 앙골라 정부는 최근 2009~2013년 간의 5개년 개발계획을 수립했는데, 이로써 조만간 PRSP의 작성과 승인도 이루어지게 될 것으로 보인다.<sup>124),125)</sup>

## 나. 원조 공여자간 협력

### (1) 베트남 사례

베트남은 원조 공여자간 협력도 비교적 원만하게 이루어진 모범 사례라 할 수 있다. 베트남이 아직 국제사회와의 관계를 정상화하지 않은 1990년대 초까지는 UNDP(United Nations Development Program)가 베트남에 대한 국제원조를 조정하는 역할을 주도적으로 담당했지만, 당시까지는 원조 규모가 작고 공여자 수도 많지 않았으므로 공여자간 협력의 중요성은 크지 않았다.

베트남에 대한 공여자간 협력이 본격적으로 개시된 것은 베트남에 대한 미국의 경제제재 해제로 국제금융기구의 대베트남 원조가 가능하게 된 1993년부터였다.<sup>126)</sup> 1993년 11월에 세계은행 주도로 베트남에 대한 원조 공여자 회의가 개최되어, 향후 베트남 원조의 방향과 자금공여 규모에 대해 협의가 이루어진 것이다. 이 회의에서 베트남 정부는 이후에도 세계은행이 주도적으로 원조 조정 역할을 맡아줄 것을 요청하였다. 이에 따라 세계은행은 1994년부터 매년 12월에 협의그룹 회의(consultative group meeting)를 소집하게 되었으며, 여기에서 베트남 정부와 주요 원조 공여자들이 원조정책에 대한 협의를 진행하고 있다. 협의그룹 회의는 당초 세계은행이 의장 역할을 맡았지만, 나중에는 베트남 정부(기획투자부)가 공동 의장 역할을 수행하게 되었

124) UN System in Angola, "United Nations Development Assistance Framework in Angola, 2009~2013 (Draft)," UN System in Angola (2009).

125) 세계은행 웹사이트(<http://www.worldbank.org>)의 앙골라 편에 의하면, 앙골라의 PRSP는 IMF와 세계은행 이사회에 제출되기 전의 최종 수정 단계에 들어가 있다고 한다. 2009년 9월 17일 검색.

126) World Bank, "Vietnam: Country Assistance Evaluation," OED, World Bank (2001); Nguyen Thi Thu Hang, "Vietnam: Country Study Prepared for the Project, Southern Perspectives on Reform of the International Development Architecture," Centre for Analysis and Forecasting, Hanoi (2007).

고, 베트남 현지에서 계속 열리고 있어서 공여자간 협력만이 아니라 베트남 정부와 공여자들 간의 파트너십을 형성하는 데에도 중요한 역할을 하고 있다. 또, 1998년부터는 비공식 협의그룹을 매년 6월에 개최하게 되어, 사실상 1년에 2번씩 협의그룹 회의가 열리고 있다. 결국 협의그룹은 원조 공여자들이 분기별로 베트남의 정책개혁 및 개발지원 현황에 대한 점검과 향후 계획의 수정방향을 공동으로 논의할 수 있는 장으로서 베트남 원조조정 중심 역할을 맡고 있다고 할 수 있다.

협의그룹 외에도 베트남에서는 원조 공여자 간의 대화와 협력을 위한 여러 가지 모임이 있다.<sup>127)</sup> 첫째, 가장 중요한 것으로는 ‘원조 실효성을 위한 파트너십 그룹’(PAGE: Partnership Group for Aid Effectiveness)을 들 수 있다. PAGE는 베트남 정부 내 여러 부처의 대표자들과 베트남에 대한 주요 원조 공여기관 대표자들이 원조 실효성 문제를 논의하기 위해 2003년 12월에 결성한 포럼이다. PAGE는 정례적으로 모임을 열고 매년 리포트를 발간하고 있으며, 조달, 재무관리, 예산, 환경영향평가 등을 비롯한 7개의 주제 그룹도 운영하고 있다. 둘째, EU 집행위원회와 EU 회원국들은 EU 개발 카운슬러 그룹(EU Development Counselors Group)을 결성하여 매월 모임을 갖고 있으며, 베트남 내에서 EU 회원국들이 공동으로 수행하는 지원활동을 관리하기 위한 실무그룹도 두고 있다. 셋째, UN은 각국에서 이루어지는 UN 산하기구 간 활동을 조정하기 위해 UN 개발그룹(United Nations Development Group)을 운영하고 있으며, 베트남의 경우 12개의 UN 기구와 1개의 옵저버(세계은행)가 여기에 참가하고 있다. 넷째, 베트남에서는 ‘5개 은행 그룹’(Five Bank Group)이라는 독특한 모임이 있는데, 여기에는 세계은행, 아시아개발은행, 일본국제협력은행(JBIC), 독일개발은행(KfW), 프랑스개발기구(AfD)가 참가하고 있다. 그밖에도, 영연방 국가들 및 북유럽 국가들이 주로 참가하는 ‘공여자 동인 그룹’(Like-Minded Donor Group), 빈곤감축지원차관<sup>128)</sup>에 자금을 공여한 공여자들이 모인 ‘빈곤감축지원차관 파트너십’(Poverty Reduction Support Credit Partnership) 등 몇 개의 모임이 더 있다.

127) Garrido, Maria Delfina Alcalde and Silvia Sanz-Ramos Rojo, “Vietnam’s Laboratory on Aid: Donor Harmonization Between Effectiveness and Democratization,” Working Paper, FRIDE (2007).

128) 빈곤감축지원차관은 주로 세계은행이 공여하는 차관이지만, 다른 원조 공여자들도 여기에 함께 참여하였다.

한편, 2005년에 국제사회가 ‘원조의 실효성에 관한 파리 선언’(Paris Declaration on Aid Effectiveness)에 합의한 후, 베트남에서의 원조조정 활동도 한 단계 높은 수준으로 발전하고 있다. 파리 선언이 발표된 직후에, 베트남 정부와 주요 원조 공여자들은 파리 선언을 베트남에서 실천하기 위한 지침을 담은 ‘원조 실효성에 관한 하노이 성명’(Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness)을 공동으로 발표하였다. 이 성명에서는 원조업무의 실태(공공 지출, 조달, 재무관리 등)에 대한 각종 진단 평가(diagnostic reviews)를 베트남 정부와 공여자들이 공동으로 실시하여 그 결과를 공유하기로 하였다. 또, 공여자들은 원조의 기획, 설계, 집행, 모니터링과 평가, 보고 등과 관련한 공동의 시스템과 절차를 확립함과 동시에, ‘프로그램 기반 접근방법’(programme-based approaches)<sup>129)</sup>의 적용을 점차 확대해 나갈 것을 약속하였다.

OECD는 국제원조의 새로운 규범인 ‘파리 선언’의 이행 수준을 모니터링하기 위해 다수의 개도국에서 서베이를 실시하고 있는데, 최근 서베이 결과<sup>130)</sup>에 의하면, 베트남에서 원조 공여자간 협력을 확대하기 위한 노력은 점차 결실을 맺고 있는 것으로 보인다. 이 평가에 의하면, 베트남 원조 중 프로그램 기반 접근방법의 적용 비율은 2005년 34%에서 2007년 58%로, 공여자들의 사절단 파견 중 공동 사절단의 비율은 10%에서 20%로, 분석 작업(analytic work) 중 공동 작업의 비율은 24%에서 54%로 상승하였다. 이런 추세가 계속된다면, 가까운 시일 내에 베트남 원조에서 공여자간 협력은 만족스러운 수준에 이를 수 있을 것으로 전망된다.

## (2) 우즈베키스탄 사례

우즈베키스탄에서 공여자간 협력은 베트남에서만큼 긴밀하지는 못했다. 우즈베키스탄의 경우, 국제사회의 지원이 개시된 1992년 이후 2009년 현재까지 협의그룹 같은 공식적인 원조조정 그룹이 결성되지 않았으며, 따라서 또한 원조조정 활동이 그다지 활발하지 않았다. 공식적인 원조조정 그룹이 결

129) 프로그램 기반 접근방법이란 어떤 부문 또는 주제와 관련되는 원조를, 수혜국 정부가 주도하는 포괄적이고 조정된 계획, 즉 프로그램에 따라 실시하는 것을 가리키는 것으로서, 종전의 ‘부문전체적 접근방법’(sector-wide approaches)을 더욱 확장한 것이라고 할 수 있다. 이 접근방법에 의하면, 원조 공여자들은 각자 독립적으로 원조 프로젝트를 기획, 수행하는 것이 아니라 수혜국 정부와 원조 공여자들이 합의한 프로그램에 따라 역할분담을 맡아 프로젝트를 수행하게 된다.

130) OECD, “2008 Survey on Monitoring The Paris Declaration: Vietnam,” OECD, 2008

성되지 않은 이유는 우즈베키스탄 정부가 공여자들에게 훨씬 덜 협조적이었기 때문에 원조 활동 자체가 활발하지 않았던 데다, 1990년대에는 우즈베키스탄이 소득수준 과대평가로 ‘저소득 국가’가 아니라 ‘중하위 소득 국가’로 분류되어 있었기 때문이었던 것으로 보인다. 또, 우즈베키스탄이 IMF 프로그램을 중도에 위반하는 등 국제사회의 정책 개혁 권고를 적극 수용하지 않은 것도 중요한 영향을 미쳤을 것이다.

하지만 2000년대 초 이후 우즈베키스탄이 점차 국제사회와의 관계를 개선함에 따라 원조 규모가 커졌고, 공여자간 협력도 점차 활발해졌다. 일반적으로 최빈국에서는 UNDP, 그보다 사정이 조금 더 나은 개발도상국에서는 세계은행이 지도적 공여자로서 원조조정 역할을 수행하는 것이 일반적이지만, 우즈베키스탄에서는 어느 한 국제기구가 지도적 공여자 역할을 하기보다는 여러 기관이 함께 참여하는 다양한 공식적 및 비공식적 모임들이 구성되어 원조조정 활동이 이루어지고 있다.

원조조정 활동을 활성화하는 과정에서는 ADB가 중요한 역할을 하였다.<sup>131)</sup> ADB는 우즈베키스탄 정부의 원조조정 능력 배양을 지원하기 위해 기술적 지원 프로젝트를 실시하였고, 이 프로젝트에 의해, 2000년에 우즈베키스탄 정부가 소집한 최초의 현지 공여자 회의가 열렸다. 이 회의에서는 우즈베키스탄의 중기 개발 프로그램, 부문별 개발전략, 공공투자 프로그램, 해외원조 보고서, 주요 공여자의 프로필 등이 제출·논의되었다. 그 이후 우즈베키스탄에 대한 주요 공여자들은 ‘경제학자 포럼’(Economists’ Forum) 같은 비공식 모임이나 프로젝트 부문별 조정 회의 등을 통해 활발하게 정보를 교환하면서 다양한 협력관계를 유지하고 있다.<sup>132)</sup>

이런 협력 노력에도 불구하고, 우즈베키스탄 정부의 주도성이 부족하고 원조조정 활동을 조정하는 뚜렷한 지도적 공여자가 없으며 협의그룹 같은 원조조정 그룹이 부재하기 때문에, 공여자간 협력은 만족할 만한 수준에는 이르지 못하고 있는 것으로 보인다. OECD의 ‘파리 선언’ 모니터링 서베이에 우즈베키스탄이 참가하지 않고 있는 것은 우즈베키스탄 정부의 주도성 및 공여자간 협력이 불충분함을 보여주는 단적인 증거라 할 수 있을 것이다.

131) ADB, “Country Assistance Plan (2001–2003): Uzbekistan,” Asian Development Bank (2000).

132) ADB, “Country Strategy and Program: Uzbekistan (2006–1010),” Asian Development Bank (2006).

### (3) 앙골라 사례

오랫동안의 내전으로 인도적 지원이 중심을 이루었던 앙골라에서는 UN이 원조조정에서 중심적 역할을 맡았다.<sup>133)</sup> 앙골라에 대한 인도적 지원은 냉전이 종료된 1980년대 말부터 활기를 띠기 시작했다. 이에 UN은 1990년에 앙골라에 대한 인도적 지원을 조정할 목적으로 ‘앙골라 특별 구호 프로그램’(SRPA: Special Relief Program for Angola)을 마련하였다. 그러나 주요 국제 NGO들이 비용 문제 등으로 인해 SRPA에 참가하지 않아 SRPA의 조정 역할은 제한적인 수준에 머물렀다. 1993년에 UN 인도지원국은 SRPA를 대체하는 새로운 조정기구로 ‘인도적 지원 조정팀’(UN Humanitarian Assistance Coordinating Unit; 포르투갈어 약어로 UCAH, 나중에 OCHA로 약어 변경)을 신설하였다. UCAH는 종전보다 더 성공적으로 원조조정 역할을 해냈다는 평가를 받았으나, 아직도 그 역할은 제한적이었다. 1990년대 말에 인도적 지원의 실질적 조정 역할은 UCAH/OCHA에서 앙골라에서 가장 중요한 지원 기구인 WFP로 이관되었다.

한편, 1994년 루사카 협정(Lusaka Agreement)으로 휴전이 이루어졌을 때, 국제사회에서는 앙골라 원조의 초점을 인도적 지원에서 개발지원으로 이동하려는 움직임이 있었다. 1995년 9월에 UNDP와 EC 공동 주최로 브뤼셀에서 원탁회의(round table meeting)를 개최하여 앙골라의 재건과 개발을 위한 지원 방향을 논의한 것이다.<sup>134)</sup> 이 회의에서 국제사회의 여러 원조 공여자들은 9억 달러 이상의 지원을 약속하고, 통일적인 프로그램에 따라 각 공여자들이 역할 분담을 하여 지원을 진행하기로 합의하였다. 이 프로그램에서는 앙골라의 시민사회와 지방정부의 역량을 강화하는 데 초점을 맞추었다. 그러나 앙골라의 상황이 다시 악화되어 1998년에 내전이 재발함에 따라, 원탁회의에서 약속된 개발지원 프로그램은 실행되지 못했으며, 지원의 초점이 다시 인도적 지원으로 옮겨갈 수밖에 없었다.

2002년 내전이 종료된 후에는 다시 국제사회의 관심이 본격적인 개발지원

133) Ostheimer, Andrea E., "Aid Agencies: Providers of Essential Resources?," in Jakkie Cilliers and Christian Dietrich eds., *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds*, Pretoria: South Africa, The Institute for Security Studies (2000).

134) Tvedten, Inge, "Angola: Key Development Issues and Aid in a Context of Peace," Report R 2002: 8, Chr. Michelson Institute (2002).

쪽으로 옮겨가기 시작했지만, 석유가격 상승으로 앙골라 정부의 외화수입이 크게 증가하고 있기 때문에, (외채 탕감을 제외하면) 국제사회의 지원 규모가 크게 증가하지는 않고 있으며, 공여자간 협력 노력도 아직은 제한적인 편이다. 다만, 세계은행이 앙골라 지원을 다시 늘리게 되면서 향후 개발지원에서 중심적인 조정자 역할을 할 것으로 기대되고 있다.<sup>135)</sup> 아직까지 세계은행이 주도하는 협의그룹이 결성되지는 않았지만, 세계은행과 UNDP가 공동으로 ‘앙골라의 전략적 지원을 위한 협력 프레임워크’ (Framework for Collaboration on Strategic Support for Angola)를 마련하여 원조조정 노력을 강화하고 있다.<sup>136)</sup>

#### 4. 북한 개발지원에 대한 시사점

국제사회는 저소득 국가와 체제전환국의 경제개혁 및 개발을 돕기 위해 지속적으로 개발지원을 실시해 왔다. 이러한 국제사회의 관심을 고려할 때, 저소득 국가이자 사회주의 국가인 북한도 국제사회와의 관계를 어느 정도 개선하기만 하면 상당한 규모의 개발지원을 받을 수 있을 것으로 보인다. 특히 북한은 지정학적 중요성이 큰 나라로서 미국, 중국, 일본 등 주요 강대국이 큰 관심을 가지고 있고 민족적 특수관계에 있는 한국이 대규모 지원을 할 가능성이 높다는 점에서, 다른 저소득 체제전환국에 비해 더 활발한 지원을 받을 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 저소득 체제전환국에 대한 국제사회의 지원 사례를 검토해 보면, 개발지원 사업을 성공적으로 진행하기 위해서는 지원을 받는 쪽과 주는 쪽 양측이 모두 많은 노력을 기울여야 함을 알 수 있다.

무엇보다 중요한 사항은 지원 수혜국 정부가 스스로 건전한 시장경제 시스템을 구축하기 위해 과감한 체제개혁을 실시해야 한다는 것이다. 국제사회는 저소득 국가와 체제전환국에 공히 시장지향적 경제개혁을 실시할 것을 권고하고 있는데, 지원 수혜국이 이러한 권고에 잘 부응해야만 지원 사업이 순조롭게 진행될 수 있으며, 또 해당 국가 경제에 더 좋은 파급효과를 낼 수

135) World Bank, "International Development Association Interim Strategy Note for the Republic of Angola," World Bank (2007).

136) 참고로, 앙골라도 우즈베키스탄과 마찬가지로 OECD의 '파리 선언' 모니터링 서베이에 참가하지 않고 있다.

있다. 이 장에서 검토한 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 사례를 예로 들면, 가장 과감하게 체제개혁을 실시하며 국제사회에 적극적으로 협조한 베트남에서는 인프라스트럭처 개발을 중심으로 경제개발을 위한 지원 사업이 활발하게 전개되었고 지원 규모가 지속적으로 증가한 반면, 체제개혁에 소극적이고 국제사회와 마찰을 일으킨 우즈베키스탄에서는 지원 규모가 훨씬 작았고 또 정체하였다. 대표적인 취약국가로서 개혁이 미흡할 뿐 아니라 정부의 통치상태가 가장 불량한 앙골라의 경우, 인도적 위기 상황으로 인해 인도적 지원은 많이 받았지만, 본격적인 개발지원 사업은 별로 이루어지지 않았다. 북한의 경우 국제사회와의 정치적 관계를 개선할 경우 지원 사업이 개시되긴 하겠지만, 체제개혁에 소극적인 상태에 머무른다면 주요 지원 공여자들과 마찰을 빚어 개발 프로젝트가 원만히 진행되지 못할 수도 있다. 북한의 체제개혁은 일차적으로는 북한당국 자신의 책임이지만, 한국과 국제사회도 북한당국이 정치적으로 수용가능하면서도 파급효과가 큰 개혁정책을 권고함으로써 북한당국과 원만한 협의를 해나가기 위해 진지한 노력을 기울이는 것이 바람직할 것이다.

개발지원 사업의 기획과 집행과 관련해 지원 수혜국 정부가 주도성을 발휘하는 것도 매우 중요한 요건이다. 국제사회로부터 지원을 받는다 하더라도 경제사회 개발 그 자체는 어디까지나 수혜국 정부와 국민들 자신의 사업이기 때문에, 수혜국이 스스로 주도성을 발휘하지 않는다면, 지원 사업이 성공하기가 어렵다. 국제사회는 이러한 주도성의 중요한 출발점으로서 수혜국 정부가 스스로 국가적 개발전략을 입안하는 것을 개발지원 공여의 일차적 전제조건으로 삼고 있다. 그러나 저소득 체제전환국 지원 사례를 보면, 이러한 개발전략 수립부터가 쉽지 않은 과제라는 것을 알 수 있다. 베트남의 경우 스스로 경제개혁에 나서면서 5개년 및 10개년 개발전략을 적극적으로 입안하고 있었기 때문에, 국제사회가 새로 부여한 이런 전제조건을 쉽게 충족시킬 수 있었다. 그러나 우즈베키스탄과 앙골라의 경우에는 개발전략을 작성하는 과정에서 많은 진통을 겪어 오랜 시일이 소요되었다. 북한의 경우에도 개발전략 수립은 쉽지 않은 과제일 것으로 보인다. 하지만 개발전략 수립 자체가 정부의 역량을 키워가는 과정으로서 중요한 의미를 갖기 때문에, 북한에게도 이런 국제사회의 관례를 따르도록 하는 것이 큰 의미가 있고, 따라서 한국과 국제사

회는 북한의 개발전략 수립을 돕기 위해 적극적인 기술지원을 실시할 필요가 있다. 또한, 지원 수혜국의 주도성이 잘 발휘되려면, 수혜국 정부의 행정역량이 확보되어야 한다. 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라 사례에서도 지원 프로젝트의 일만한 집행 여부는 수혜국 정부의 행정역량에 비례한다는 것을 알 수 있다. 이러한 교훈을 고려할 때, 북한당국이 지원 프로젝트를 기술적·행정적으로 잘 집행할 수 있도록 북한당국의 행정역량을 강화시켜 주는 데 역점을 두는 것이 중요할 것으로 보인다.

끝으로, 국제사회는 이제까지의 개발지원에서 지원 공여자들 간의 협력이 미흡했던 점을 크게 반성하고 있다. 수혜국의 주도성이 잘 발휘된 베트남 같은 나라에서는 공여자들 간의 협력도 잘 이루어졌다. 그러나 우즈베키스탄, 앙골라처럼 수혜국의 주도성이 부족한 나라에서는 공여자들 간의 협력도 매우 부진하였다. 최근 국제사회에서는 그러한 나라일수록 공여자들이 더 긴밀히 협력하는 것이 지원 사업의 성과를 높이는 길이라는 데 합의하고 있다. 북한의 경우에도 초기 단계에서는 북한 자신의 개혁 노력과 개발 주도성이 부족할 것으로 예상되기 때문에, 한국과 국제사회는 서로 긴밀히 협력할 필요가 있다. 보통 국제 개발지원에서 이러한 공여자간 협력에서는 UN이나 세계은행 같은 국제기구가 주도적 역할을 맡게 되는데, 북한의 경우에도 국제기구를 통한 협력이 유력하다. 단, 북한과 특수관계에 있으며 가장 중요한 공여자가 될 가능성이 높은 한국도 공여자간 협력에서 주요한 역할을 맡아야 할 것이다. 하지만 북한은 한국의 직접적이고 주도적인 개입을 부담스러워하기 때문에, 국제기구를 통한 우회적 개입을 적절히 활용할 필요가 있다. 따라서 한국 정부가 주요 국제기구와 협력 관계를 잘 구축하는 것이 대단히 중요한 과제가 될 것으로 예상되는데, 이런 협력 관계의 기초는 미국, 일본 등 주요 선진국 정부와의 긴밀한 공조라 할 수 있을 것이다. 또, 한국 정부는 북한에 대한 지원을 실시할 때, 국제기구의 풍부한 지원 경험과 노하우를 중요한 참고로 삼아, 더욱 효율적이고 효과적인 지원을 실시할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

# 제 5 장

## 급변사태 시 대북 지원을 위한 국제 협력



# 제5장

## 급변사태 시 대북지원을 위한 국제협력

### 1. 급변사태의 개념과 국제협력의 중요성

#### 가. 급변사태의 개념

##### (1) 국내의 논의

‘북한 급변사태’라는 용어에 대해서 통일된 정의가 있는 것은 아니다. 연구자들마다 북한 급변사태 개념을 북한의 붕괴상황, 경제적 위기, 체제위기라는 말들과 엄격한 구별없이 사용하는 것이 일반적이다.<sup>137)</sup>

북한 급변사태를 연구하는 학자들의 제 정의를 살펴보면, 이들은 북한 급변사태를 “한·미 양국의 안보목표를 심각하게 위협하는 북한 내부 상황, 또는 한·미 양국을 포함하는 주변국들의 안보이익에 막대한 영향을 미치는 상황”,<sup>138)</sup> “김정일 정권이 붕괴함으로써 더 이상 국가로 존재하지 못하는 상황”<sup>139)</sup>, “북한에서 급격한 변화가 일어나 외부의 군사개입이 불가피한 정도의 상황이 조성되는 상태”<sup>140)</sup>, “매우 빠른 시간 내에 대규모 또는 근본적인 변화를 초래할 상황”<sup>141)</sup>, “전쟁 이외의 다양한 위기 사태(various crisis short of war), 한반도 안정 위협과 전쟁으로 발전 가능한 북한 불안정(instability in North Korea which threatens the ROK and peace on the peninsula), 북한 내 불안정 상황을 전반적으로 취급한 총괄 개념(an overarching concept for dealing with instability)”<sup>142)</sup>, “첫째는 기존 북한체제가 단기간 내에 스스로 극복할

137) 고재홍, “북한의 군사쿠테타 가능성과 대응방안,” 『군사논단』 제55호 (한국군사학회, 2008년 가을), p. 92.

138) 김청수·엄태안·박원근, 『북한 급변사태 시 한·미 협력방안』 (서울: 국방연구원, 1997).

139) 제성호, “한반도 유사시 유엔의 역할: 북한 급변사태를 중심으로,” 『서울국제법연구』, 제6권 2호 (서울국제법연구원, 1999).

140) 김일영, “북한붕괴시 한국군의 역할과 한계,” 『국방연구』, 제46호 제2권 (국방연구원, 2003).

141) 유호열, “정치·외교 분야에서의 북한 급변사태,” 박관용 외, 『북한 급변사태와 우리의 대응』 (파주: 한울, 2007), p. 20.

수 없는 성격·규모의 내부 불안정이 발생하는 상황, 둘째는 내부의 불안정이 확대·심화되어 한반도와 동북아, 국제사회의 개입에 의해 해결이 모색되는 상황,<sup>143)</sup> “최고권력자의 유고, 쿠데타, 권력투쟁이나 주민봉기 등 전쟁을 제외한 북한 내 돌발 상황과 관련된 일련의 과정으로서 정권과 체제가 붕괴되는 극단적 상황,”<sup>144)</sup> 정권 교체와 체제 붕괴를 동반하는 사건이 발생하는 상황,<sup>145)</sup> “돌발상황이 북한 스스로 회복할 수 없는 내부 불안정 상황으로 발전하고 주변 관련국을 중심으로 한 국제사회가 정책적 차원에서 해결을 모색하기 위해 비군사·군사 개입하는 상황”<sup>146)</sup> 등으로 정의하고 있다.

이러한 북한 급변사태의 정의는 다음과 같은 점을 특징으로 하고 있다. 첫째, 급변사태와 비상사태 그리고 촉발상황으로서 돌발상황 개념을 따로 구분하거나 설정하지 않고 있다는 점이다. 북한에서 비상사태가 발생해도 외부의 개입없이 북한 자체적으로 해결될 경우 급변사태로 전개되지 않을 수 있다. 또 비상사태가 외부의 개입을 필요로 할 경우 조기에 수습될 수도 있다. 반대로 북한 자체적으로 비상사태가 아니라고 인식할 수 있는 돌발상황들이 ‘외부의 개입’ 요소 등으로 급변사태를 가져오는 촉발상황으로 작용할 수도 있다.<sup>147)</sup>

둘째, 기존 급변사태 개념에는 북한내 특정한 돌발상황을 급변사태로 유도할 수 있는 외부세력의 사전 개입요소를 크게 포함하고 있지 않다는 점이다. 기존의 급변사태 개념은 대체로 김정일 정권의 붕괴가 체제붕괴·국가붕괴 과정으로 자동적으로 이어진다고 전제하고 있다. 국제기구 및 주변국들의 개입시점이 돌발상황 초기·중기·말기냐에 따라 혹은 대북접근 입장이 체제안정·신정권창출·체제전환이냐에 따라, 개입방법이 군사적·비군사적이냐에 따라 북한의 안정화 여부가 달라진다.<sup>148)</sup>

142) 백승주, “북한 급변사태 시 군사 차원 대비 방향,” 박관용 외, 『북한 급변사태와 우리의 대응』 (파주: 한울, 2007), p. 59.

143) 위의 글, p. 61.

144) 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응 방안,” 박관용 외, 『북한 급변사태와 우리의 대응』 (파주: 한울, 2007), p. 93.

145) 서재진, “북한 급변사태 시 사회·문화 부문의 대응책,” 박관용 외, 『북한 급변사태와 우리의 대응』 (파주: 한울, 2007), p. 131.

146) 고재홍, “북한의 군사쿠데타 가능성과 대응방안,” p. 94.

147) 위의 글, p. 92.

148) 위의 글, p. 93.

셋째, 기존의 급변사태 개념은 일종의 ‘과정’ 개념으로서가 아니라, 최종의 특정 상황을 중심으로 한 정태적·실체적 개념으로 접근하고 있다는 점이다. 급변사태 개념을 급변사태의 촉발상황으로서 돌발상황이 발전하는 과정으로 이해한다면, 관련 연구에 있어 돌발상황 개념에 대한 접근이 매우 중요한 위치로 부상될 수 있다. ‘김정일 유고’ 이후 상황을 가정해 보면, 하나는 내부적으로 비상통치기구가 구성되어 단기적이거나 그럭저럭 혼란과 긴장 상황을 수습하고 안정을 유지해 나가는 방향이 있을 수 있고, 다른 하나는 북한 자체의 노력이 실패해 내부 권력투쟁과 민중봉기, 탈북사태 등 혼란을 통제하지 못해 체제공과-국가붕괴 과정으로 나가는 전개양상이 발생할 수 있다.<sup>149)</sup>

북한 급변사태를 연구하는 학자들은 이 같은 제 정의를 중심으로 북한 급변사태 유형 및 상황을 분류하고 있다. 이러한 유형과 상황들은 북한 급변사태 시 나타날 수 있는 특징을 집약하고 있다. 이들 제 분류를 살펴보면, ① 위로부터의 정변, 아래로부터의 폭동, 위로부터의 정변+아래로부터의 폭동,<sup>150)</sup> ② 지도자 신상의 급변사태, 쿠데타 발생, 내부로부터의 변혁 요구 급증과 주민봉기,<sup>151)</sup> ③ 국내 정치적 위기 상황(김정일의 사망, 암살, 실각, 노동당의 마비), 경제·사회적 위기 상황(자원 부족이나 식량난으로 인한 사회적 혼란, 체제 위기), 군사적 위기 상황(내전, 주변국의 예방적 공격),<sup>152)</sup> ④ 첫째는 정권 교체 차원인 김정일 위원장의 실각과 위기관리 정권의 등장, 둘째는 체제 차원의 급변사태인 권위주의적 개발 체제의 형성, 셋째는 국가체제의 해체 단계인 무정부 상태나 내전 상태로 발전하는 경우,<sup>153)</sup> ⑤ 북한의 주민이 대량으로 탈북을 시도하는 상황, 대량학살 등 인권 악화 상황, 북한이 보유하고 있는 핵무기의 통제에 문제가 발생하는 상황, 북한에 내전이 발생하는 상황, 김정일 이후 권력 투쟁기에서 무력 충돌 또는 외국의 개입이 이루어지는 상황 등이 복합적으로 상승작용을 통해 문제가 확대되는 경우<sup>154)</sup> 등으

149) 위의 글, p. 92

150) 김청수·염태암·박원근, 『북한 급변사태 시 한·미 협력방안』.

151) 유호열, “정치외교 분야에서의 북한 급변사태,” pp. 20~30.

152) 백승주, “북한 급변사태 시 군사 차원 대비 방향,” pp. 61~63.

153) 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응 방안,” p. 93.

154) 신법철, “안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제,” 『서울국제법연구』, 제15권 1호 (서울국제법연구원, 2008), p. 77.

로 나타나고 있다.

## (2) 유엔과 세계은행의 논의

유엔과 세계은행이 구호와 개발을 두고 사용하는 용어 중 북한의 급변사태와 관련지어 상징할 수 있는 용어는 복합긴급사태(complex emergency)이다. 유엔은 복합긴급사태를 광범위한 폭력과 생명의 손실, 대량의 이탈주민, 사회와 경제의 커다란 피해, 안보 위협과 정치적·군사적 속박에 의한 인도적 지원의 장애에 의해 인도적 위기가 유발됨으로써 발생하는 것으로 특징짓고 있다.<sup>155)</sup> 이러한 복합긴급사태는 내부 또는 외부적 요인으로 인해 정부가 제 기능을 수행하지 못하는 지역에서의 다면적인 복합적 위기를 말한다.

따라서 복합긴급사태란 한 기관의 능력이나 임무 또는 진행 중인 유엔의 국가지원 프로그램을 넘어서서 여러 분야에서 국제적인 응급 대응이 요구되는 위기를 일컫는다.<sup>156)</sup> 이러한 위기들은 ① 법률 기구의 붕괴, ② 시민을 대상으로 한 폭력, ③ 광범위한 규모의 실항유민, ④ 빈곤과 취약성의 증가, ⑤ 종종 국가붕괴 상황에서의 장기적이면서 만성적인 위기, ⑥ 특정 지역에서의 장기적인 저강도 분쟁, ⑦ 감당할 수 없는 국가 부채와 같은 양상들을 보인다.<sup>157)</sup>

세계은행의 한 문서는 국가 내 폭력 분쟁을 겪은 사회의 특징을 다음과 같이 요약하고 있다.<sup>158)</sup> 분쟁으로 인해서 대규모 피난민, 학교, 보건시설, 주택과 여타 건물을 포함하여 망가진 하부구조, 감소된 생산능력, 정부 재정수입 기반의 붕괴, 인간자본과 사회자본의 침식, 안전의 상당한 감소, 사회적 원조를 필요로 하는 주민 비율의 증가 등이 나타난다. 집단적으로 이러한 유산들은 분쟁이후 사회에 무거운 부담을 지우며 분쟁이 야기한 여러 가지 방식의 사회에 대한 큰 피해는 전쟁으로부터 지속가능한 평화로 완전히 이행하는데 필요한 능력을 감소시킨다. 분쟁을 벗어난 많은 국가는 하부구조와 물질

155) World Bank 홈페이지.

156) UNOCHA, *OCHA Orientation Handbook* (2009), p. 9.

157) UNDP, "Linking Relief to Development," June 1998, p. 2.

158) World Bank, *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank* (Washington D.C.: World Bank, 1998), pp. 15~17; 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』 (서울: 해남, 2007), p. 146.

적 부에서 분쟁이전보다도 더 열악하다. 폭력과 내부 쟁투는 경제의 기반을 붕괴시키고, 미래에 대한 예측과 확신을 무너뜨리며, 시장과 유통망, 은행 및 신용 체계를 교란시킨다. 민간생활은 광범한 군사화에 의해 대체된다. 피난민의 처지는 과거 생계 방식과 기본 서비스에 대한 접근을 불가능하게 만든다. 남녀간 역할은 변화된다. 사회조직과 가족단위는 붕괴되거나 새로운 환경에 적응한다. 대부분의 제도와 기관에 대한 불신이 만연된다. 전체 사회와 생활이 군사화에 적응해 있기 때문에 또는 피난민에 의한 주민 유출 때문에 정상적 생산활동으로의 원만한 복귀가 어려움에 부딪친다. 분쟁은 수십년간에 걸쳐 축적된 인간자본의 자산과 개발 투자를 단시간에 파괴할 수 있다.

유엔 체계의 구호와 개발에 대한 관념은 ‘복합긴급사태’에 관련하여 구호와 개발을 위한 개입을 중심으로 전개되고 있으며, 세계은행은 구호가 아니라 개발에 주력하면서 ‘분쟁피해국가’(conflict-affected countries)에 대한 개발 관련 물적·지적 원조를 통한 개입을 중심으로 사업을 전개하고 있다. 두 경우 모두 개발사업은 빈곤하지만 안정되어 있는 국가에 대한 개발사업과는 상이한 지적 및 정책 수단의 투입을 요구하고 있다.

## 나. 급변사태 발생 시 국제협력의 중요성

### (1) 급변사태 시 국제개입의 가능성

북한 급변사태가 발생하면 북한의 핵무기를 처리하는 문제뿐 아니라 국가 기능 마비에 따른 유혈사태나 대량탈북사태 등의 발생으로 지역평화와 안전에 중대한 문제가 생길 가능성이 있다. 이 때문에 한국을 비롯한 주변국들은 자국의 이익과 안전을 극대화하기 위하여 필연적으로 북한의 급변사태에 대한(군사적) 개입을 고려하게 될 것이다. 그리고 주변국들은 이러한 개입을 통해 북한에 대한 구호와 개발을 주도하려 할 것이다.

물론 유엔 설립 이래 국제사회에서 일국의 타국에 대한 군사적 개입은 원칙적으로 금지되어 왔다. 하지만 ‘비개입 원칙’에도 불구하고 특정한 상황 하에서는 국제법상 군사적 개입이 가능하다. 더욱이 국제법을 위반하는 경우에는 이를 제재할 수 있는 현실적 수단이 취약하기 때문에 강대국이 국제법을 위반한다고 해도 사실상 불이익을 받지 않는 것이 역사적 현실이다.

국제사회가 북한 급변사태에 개입할 수 있는 경우는 ① 북한 정부의 요청에 의한 개입, ② 자위권에 의한 개입, ③ 인도적 목적에 의한 개입으로 나누어 볼 수 있다. 우선 북한 정부의 요청에 의한 개입은 모든 주변국은 북한 정부의 요청에 의해 합법적으로 북한에 개입할 수 있다. 북한 급변사태 시 북한 정부는 중국 등 주변국에 지원을 요청할 수 있다. 북한 정부의 주민에 대한 통제력이 상실된 상황이라고 하더라도 국가적 대표성은 인정될 수 있기 때문이다. 둘째, 자위권에 의한 개입은 한국을 비롯한 주변국이 북한 급변사태로 인한 자신에 대한 급박한 위협을 배제하기 위하여 실력을 행사하는 것을 말한다. 북한 붕괴 과정에서 일부 세력의 의도적·비의도적 남침이 이루어진 경우, 남침이 임박한 경우나 대량살상무기 사용이 전망되는 경우, 붕괴 과정에서 대량난민사태가 발생한 경우에 개입이 고려될 수 있을 것이다. 셋째, 국제법은 대규모 인권탄압이 발생하는 경우 이를 해결하기 위한 개입을 예외적으로 인정하고 있기 때문에, 북한 급변사태 시 기아 폭증, 대량 인명학살과 같은 인도적 문제가 발생할 경우에는 국제사회의 개입이 가능할 것이다.<sup>159)</sup>

북한 급변사태 시 한국 정부가 단독으로 개입할 수 있는 상황은 매우 제한적일 것이다. 북한 급변사태 시 북한 정부가 한국 정부에 개입을 요청할 가능성이 거의 없으며, 북한의 대남 공격이 임박한 상황에서 한국군 단독으로 예방적 자위권을 행사하기도 어려울 것이다. 또 인도적 문제에 대한 한국의 독자적인 개입을 국제사회가 용인할 가능성도 매우 낮다. 다만 북한이 대남 공격을 감행하거나 대량탈북난민이 군사분계선을 넘는 경우에는 한국의 적극적인 개입이 불가피할 것이다.<sup>160)</sup>

따라서 이상과 같은 점을 고려한다면 북한 급변사태 시 국제사회가 공동 개입할 가능성은 매우 높다. 모든 국가가 군사적 개입을 하지 않더라도 구호와 복구, 개발 과정에서 다양한 협력을 모색하게 될 것이다. 북한 정부가 내부 통제력을 상실한 상황에서 분쟁을 동반한 대량난민 발생이나 대규모 인권 문제 등이 발생한다면 국제사회는 적극적으로 개입하게 될 것이다. 물론 북한 정부가 급변사태 발발 예견 상황에서 중국·러시아 등에 지원을 요청하게 되면 그 과정에서 주변국의 대북 개입을 둘러싼 주도권 경쟁은 본격화될 것이다.<sup>161)</sup>

159) 신범철, “안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제,” pp. 83~88.

160) 백승주, “북한 급변사태 시 군사 지원 대비 방향,” pp. 76~77.

북한 급변사태에 대한 국제사회의 대응은 네 가지 차원에서 이루어질 것이고, 이는 급변사태 이후에도 지속될 것이다.<sup>162)</sup> 첫째, 정치적·외교적 대응이 있을 것이다. 예를 들어 평화 협상을 통한 분쟁 해결과 화해, 갈등 방지, 특히 탈군사화 추진 등이 있다. 주요한 행위자는 주요 정부로서, 이들은 양자적 동맹관계와 다자적 포럼, 예컨대 유엔, 북대서양조약기구, 유럽연합 등을 통해 대응할 것이다. 둘째, 안보로서 폭력적 대결 방지와 구호와 부흥의 제공을 위한 평화유지를 포함하는 평화 업무를 수행할 것이다. 셋째, 구호 또는 긴급사태 원조가 이루어질 것이다. 기초 필수품의 제공 그리고 가능한 경우 인간적·사회적 자본의 유지가 목적이다. 주요 원조 공여는 주로 유엔난민고등판무관실(UHCR), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP)과 같은 기관을 통하거나 양자적 관계를 통해 이루어질 것이며, NGO도 중요한 기여자가 될 것이다. 넷째, 재건과 개발을 위한 원조가 이루어질 것이다. 경제적·물리적 하부구조 재건, 제도 능력의 강화 그리고 지속가능한 개발의 기초 제공 등이 목적이다. 주요한 공여자는 유럽연합, 유엔개발계획(UNDP)과 같은 유엔 기관, 원조 공여자들, NGO, 지역개발은행, 세계은행, 국제통화기금(IMF)을 포함한 국제금융기구 등이다.

**<표 V-1> 분쟁국가에서 외부행위자의 역할<sup>163)</sup>**

업무내용 행위자	정치·외교(분쟁 관리, 해결과 방 지)	안보(폭력 방 지와 구호 및 복구 가 가능한 평화 유지)	긴급구호(기본 필요 충족 인간 및 사회 자 본 유지)	재건(물리적·경제적 자산의 재건, 제도 능 력의 복원 등)
공여국	양자적·다자적 동맹(OSCE와 같은 지역 집단 들)	평화유지군	주로 대리기관(유엔, ECHO, NGO); 때때 로 군대 사용	양자적 혹은 대리기 관
유엔	안전보장이사회, 정치업무부/유 엔사무총장	평화유지 업무 부/유엔사무총 장, 평화유지군	유엔기관(OCHA, WFP, UNHCR, UNICEF, 기타)	유엔기관(UNDP, UNHCR, UNICEF, OCHA, OPS)

161) 위의 글, p. 78.

162) World Bank, *Post-Conflict Reconstruction*, pp. 60~61; 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』, pp. 149~150.

163) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』, p. 150

유럽연합	유럽 council, 유럽 commission, 유럽의회	관찰자	ECHO(또는 유엔기관과 NGO)	유럽 commission (DGs I and VIII), 유엔기관 ( U N D P , UNHCR, UNICEF, OCHA), NGO
NATO	사무국	평화유지군		
NGO	인권, 분쟁예방		독자적 활동 또는 정부/유엔/유럽연합의 대리기관으로 활동	독자적 또는 대리기관의 자격
IMF				거시경제적 원조
세계은행	평화 제안의 경제적 파급효과 평가		구호활동은 하지 않음. 그러나 분쟁 상황 전개 중 모니터링과 비대부 서비스 제공에서 역할이 증대	대부 및 비대부 서비스에서 유연성을 통해 정상화 유도를 위해 노력

## (2) 급변사태 시 국제협력의 필요성

국제사회의 구호와 개발의 역사를 보면, 구호와 개발은 동시에 일어나는 경우가 많다. 북한 급변사태가 발생하면, 사태의 전개과정이 분쟁기에서 과도기를 거쳐 안정기로 단계적으로 이행하는 것이 아니라 때로는 역전되거나 상호 중첩되어 나타날 가능성이 높다. 따라서 구호와 개발에 다양하게 개입하는 수많은 행위자들의 국제협력은 필수적이다.

북한 급변사태 시 대북 구호나 개발지원에는 6자회담 참가국, 국제금융기구, 기타 국제기구, 기타 선진국, 국제 NGO 등 다양한 원조 공여자들이 참가할 가능성이 높다. 대북 구호나 개발지원에는 막대한 비용이 소요될 것으로 예상되므로, 다양한 국제 원조 공여자들의 적극적 참여를 이끌어낼 경우 자금조달이 용이해질 수 있다. 우리의 대북정책 목표를 효과적으로 달성하려면 국제협력 추진과정에서 우리 정부가 주도적이고 적극적인 역할을 수행해야 하며 국제사회의 지지를 받기 위해 노력해야 한다.<sup>164)</sup>

급변사태 시 국제협력의 실효성 제고를 위해서는 일반적인 국제규범과 관행을 존중하려는 노력이 필요하다. 우리가 구호나 개발지원의 국제규범과

164) 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 (서울: 산업연구원, 2009), p. 15.

관행을 충분히 존중하면서 대북지원정책을 수립해야만 국제사회의 이해와 지지를 이끌어낼 수 있다. 선진국 정부와 국제기구 및 국제금융기구 등 국제사회의 주요 원조 공여자들은 개발원조와 관련한 방대한 지식과 경험, 전문인력을 보유하고 있으므로, 이를 잘 활용할 경우 대북 구호나 개발지원을 보다 용이하게 실시할 수 있다.<sup>165)</sup>

원조 공여자간 협력이 원활하지 않을 경우, 아래와 같은 이유들 때문에 개발원조의 실효성을 확보하기가 매우 어려워진다고 할 수 있다. 첫째, 각각의 수원국에 많은 공여자들이 관계하고 있기 때문에 개별 공여자들은 원조의 성과에 대한 책임성과 책무성을 결여하는 경향이 나타난다. 둘째, 공여자간 협력과 정보 공유, 원조 조정이 원활하지 않으며 어떤 부문에는 과잉중복 투자가 이뤄지는 대신 다른 부문에는 원조가 불충분하게 이루어진다는 등 원조자금 사용에서 비효율성이 나타날 가능성이 높다. 셋째, 수원국 정부가 다수의 공여자들을 상대하는 과정에서 과도한 행정부담(너무 많은 수의 분산된 프로젝트의 관리, 공여자들이 파견한 사절단의 응대, 각종 보고서 제출 등)을 지게 됨으로써, 정부 본연의 임무 수행 및 행정역량 강화가 어렵게 된다. 넷째, 각각의 수원국에 다수의 대안적 공여자가 존재하기 때문에, 수원국 정부가 국제금융기구 등이 강조하는 (정책) 이행조건의 실행(정책 및 제도 개혁)을 무시할 가능성이 높아진다.<sup>166)</sup>

이런 문제점 때문에, 이미 오래 전부터 국제사회는 공여자간 협력을 강화하기 위해 여러 가지 노력을 기울여 왔다. 세계은행, 아시아개발은행, 유엔 산하기구 같은 다자간 개발기구의 설립은 선진권 전체를 대표하는 효율적 원조 공여자를 만들기 위한 것으로서, 공여자간 협력을 위한 가장 중요한 시도였다고 할 수 있다. 그러나 다자간 개발기구의 설립 이후에도 모든 선진국 정부가 정치외교적 목적을 위해 양자간 원조기관을 계속 운영하였으며, 나중에는 국제 NGO나 민간 재단 등 원조 공여자들의 수가 계속 늘어나게 되어, 공여자간 협력 문제가 계속 이슈로 제기될 수밖에 없었다.<sup>167)</sup>

165) 위의 책, pp. 15~16.

166) 위의 책, pp. 93~94.

167) 위의 책, p. 94; 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000).

세계적 차원에서는 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)가 선진국 정부의 양자간 원조기관의 활동을 조정하는 역할을 맡고 있으며, OECD 개발원조위원회와 주요 다자간 기구들이 참여하는 고위급 포럼(high-level forum)이 개발원조에 관한 국제적 협력방향을 논의하는 장이 되고 있다. 개별 수원국에 대한 원조와 관련해서는 세계은행이 주도하는 협의그룹(consultative group)과 UNDP가 주도하는 원탁회의(round tables)가 가장 중요한 원조조정 메커니즘으로 이용되어 왔다. 협의그룹과 원탁회의는 통상 1년이나 2년에 한 번 개최되는 회의로서, 수원국 정부기관과 각종 양자간 및 다자간 원조기관 대표자들이 참석하여 해당 국가에 대한 원조자금의 조달 및 사용에 관한 각종 이슈를 토론하고 결정하였다. 원조회의는 대체로 최소국 및 최빈국(the smallest and least developed)을 대상으로 했고, 협의그룹은 그 외의 일반적인 저소득 개발도상국을 대상으로 한 것이었다.<sup>168)</sup>

특히 국제사회는 북한과 같은 취약국가의 경우 원조공여자간 협력이 더욱 큰 중요성을 갖는다는 것을 강조하고 있다. 취약국가의 경우 수원국 정부가 매우 취약하기 때문에, 원조의 실효성 확보를 위해 가장 중요한 원칙인 수원국의 주도성이 잘 발휘되지 않는다. 따라서 취약국가에서는 원조의 실행이 더욱 큰 어려움에 직면하기 때문에, 원조 공여자들 간의 효과적 협력이 더욱 큰 중요성을 갖게 된다. 수원국 정부가 제대로 작동하지 않으므로 때로는 수원국 정부를 우회하여 원조를 공여하기도 하지만, 그러한 방식은 수원국 정부의 역량을 더욱 침식함으로써 악순환을 지속시킬 가능성이 높다. 따라서 장기적으로는 공여자들이 협력하여 수원국 정부의 역량을 키워주고 개혁을 유도하는 것이 더 바람직하다. 또한 취약국가의 경우 다양한 목적(개발, 인도적 목적, 안보, 외교 등)을 가진 다양한 공여자들이 매우 복잡한 방식으로 개입하며, 수원국 내에서도 다양한 행위자들이 분산되어 있는 경우가 많아, 공여자 간 협력의 필요성이 더욱 절실하다.<sup>169)</sup>

한편 국제협력은 북한 재건비용의 조달원을 다양화하고 확대한다는 측면에서는 물론 중요하다. 북한 급변사태가 발생하더라도 북한내 단일한 정치권

168) 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, p. 95

169) 위의 책, pp. 99~100.

력이 건재한 경우, 북한의 재건방식은 기본적으로 북한 정부가 결정하게 되며 한국과 국제사회는 제3자로서 북한과의 관계를 통하여 참여하게 될 것이다. 이 경우 체제의 안정성을 중시하는 북한 입장에서는 한국이든 중국이든 어느 한 국가와 과도한 정치·경제적 의존관계를 맺는 것은 피할 것으로 보인다. 따라서 우리의 입장에서 국제사회와의 협력이 매우 중요해진다.<sup>170)</sup>

북한 급변사태 시 우리 정부는 북한이 ‘분쟁피해국가(conflict-affected country)로 간주되어 즉각적으로 국제금융기구 등 국제사회가 북한에 대한 기술 및 자금지원을 하도록 모든 조치를 강구해야 할 것이다. 구체적으로 한국 정부는 ‘북한 재건을 위한 원조조정국 회의’의 구성을 주도하면서 국제 협력을 모색해야 할 것이다. 또한 ‘원조공여국 회의’와 함께 ‘특별신탁기금’을 조성하도록 노력해야 할 것이다.<sup>171)</sup>

이상과 같이 구호와 개발지원에 있어서 국제협력을 살펴보았지만, 구호와 개발지원의 국제규범 자체가 불완전하며, 정책에서는 정치외교적 목적도 중요하므로 북한 급변사태 시 구호나 대북지원에 국제규범을 적용할 때에는 세심한 주의가 필요하다. 주요 원조 공여자들은 수원국의 사회경제 발전이라는 당초의 목적 외에 공여국의 정치·외교적 목적도 중시하기 때문에, 국제규범에서 벗어나는 방식으로 원조정책을 실시하는 경우도 많이 있다. 북한 급변사태 시 정치외교적 목적의 달성이 중요하기 때문에 모든 대북지원에서 국제규범의 완벽한 적용을 주장할 수는 없다. 따라서 북한 급변사태 시 대북 구호와 개발지원을 추진할 경우 국제협력과 국제규범을 중시하되, 남북관계의 특수성, 북한체제의 특수성, 종합적 국익을 고려한 접근이 필요하다.<sup>172)</sup>

170) 장형수, “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력,” 『북한체제의 변화 전망과 한반도 문제』 (대학통일문제연구협의회 학술회의, 2009년 2월 4일), p. 215.

171) 위의 글, pp. 229~230.

172) 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, pp. 16~17.

## 2. 급변사태 시 국제협력 메커니즘

### 가. 긴급구호 메커니즘

#### (1) 구호와 개발의 단계 구분

국제사회에서 인도적 지원(humanitarian assistance)이라고 하면 일반적으로 ‘긴급구호사업’을 의미한다. 전통적인 구분에 의하면 지원 사업은 크게 긴급구호(emergency relief)와 개발지원(development assistance)으로 나누어 볼 수 있다. 1980년대까지만 해도 긴급구호와 개발지원은 명확히 구분되는 활동으로서 각기 다른 조직들에 의해 진행되는 것으로 인식되었다. 유엔 내에서만 해도 세계식량계획(WFP)과 유엔난민고등판무관실(UNHCR)은 구호 및 인도주의 활동을 하는 기구이고, 유엔개발계획(UNDP), 국제식량농업기구(FAO), 국제노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO) 등은 개발지원을 제공하는 기구로 구별하였다.

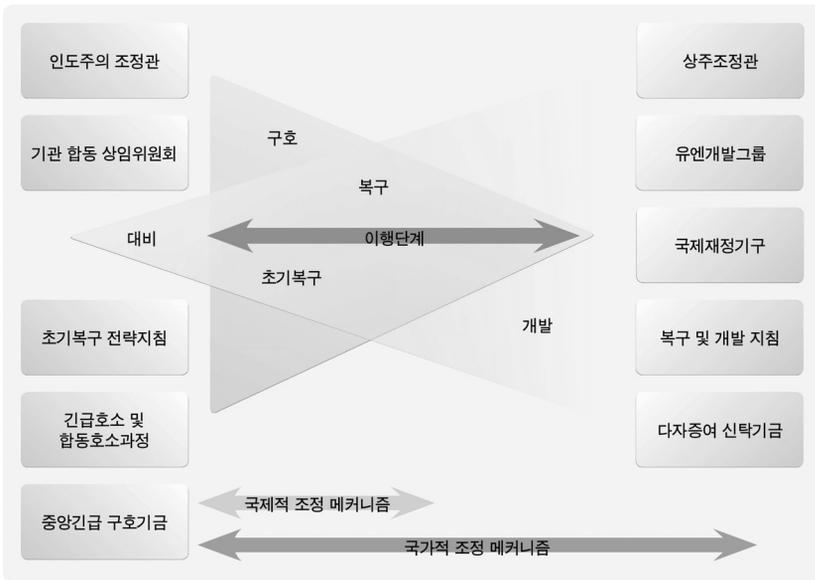
하지만 탈냉전 이후 복합위기사태(complex emergency)가 지구 전역에서 발생하여 기존의 인도주의 시스템으로는 더 이상 적절한 대처가 어려워지게 되었다. 복합위기사태란 내부 또는 외부적 요인으로 인해 정부가 제 기능을 수행하지 못하는 지역에서의 다면적인 복합적 위기를 말한다. 따라서 다면적인 복합적 위기에 맞서기 위해서는 한 기관의 능력이나 임무 또는 진행 중인 유엔의 국가지원프로그램을 넘어서 여러 분야에서 국제적인 응급 대응이 요구되었다.<sup>173)</sup>

이러한 상황을 반영해서 1990년대 중반부터는 긴급구호에서 개발지원으로의 원활한 이행을 위해 그 중간 단계에 개발구호(development relief) 또는 복구(rehabilitation)의 단계를 설정하게 되었다. 긴급구호는 위기 및 폭력적 분쟁의 희생자들에게 즉각적인 생존을 위한 지원으로서, 대부분의 구호활동은 불충분한 상황 인식 속에서 시작되며 보통 1년 이내의 단기간에 사업 목표를 달성해야 하는 것으로 이해된다. 개발구호는 구호활동과 중첩되는 지원으로서 중요한 목적은 전국적 또는 지방적 차원에서 인프라 재건을 시작

173) UNOCHA, *OCHA Orientation Handbook*, p. 9.

하고 생계를 구제하는 것이다. 지속적인 불안정한 상황에서는 재난 예방(긴급사태로의 회귀 방지)과 경감(긴급사태로의 퇴보로 인한 영향력 감소)이 가장 본질적인 활동이다. 개발활동은 2년 이상의 장기적 목표를 가지고 있으며, 외부와의 협력관계에서 안보와 국가적 차원의 목표와 전략을 시행하기 위한 행정 등을 가정하고 있다. 긴급구호, 개발구호 혹은 복구, 개발지원은 반드시 순서대로 일어나는 것이 아니며, 종종 동시에 수행되어야 한다는 점을 유의해야 한다.

<그림 V-1> 구호, 복구, 개발의 단계<sup>174)</sup>



## (2) 구호와 개발에 관한 사업체계

유엔체계와 세계은행의 구호와 개발에 관한 이론과 정책은 두 기관이 각각 가지고 있는 독특한 성격과 임무인식에 따라, 상이한 전략문서와 원조수단을 발전시키고 있다.<sup>175)</sup> 여기서 전략문서는 원조공여자들이 분석, 전략과 지출을 수원국 정부 또는 다른 원조기관과 상호 조정하는 도구이다.<sup>176)</sup> 예를 들어

174) Cluster Working Group on Early Recovery, *Guidance Note on Early Recovery*, February 2008, <[http://www.undg.org/docs/9339/2\\_IASC-Guidance-note-on-Early-Recovery.pdf](http://www.undg.org/docs/9339/2_IASC-Guidance-note-on-Early-Recovery.pdf)>.

175) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』, pp. 149~150.

전략문서는 인도주의공동실행계획(Common Humanitarian Action Plan, CHAP), 합동호소과정(Consolidated Appeals Process, CAP), 이행성과 매트릭스(Transitional Results Matrix, TRM), 빈곤감축전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)와 같은 것이 있다. 그리고 원조수단은 원조공여자가 자원을 수원국에 전달하는 장치와 절차로서, 예를 들어 예산지원을 포함한 프로그램 원조, 지구적 문제 해결 기금, 사회기금, 보다 일반적인 의미에서 프로젝트와 인도지원을 포함한다.<sup>177)</sup>

전략문서와 원조수단의 선택은 수원국의 상황, 정부의 능력과 의지에 대한 신뢰여부에 따라 달라진다. 예를 들어, 수원국 정부의 정통성에 대한 회의, 빈곤축소 전략의 실행 의지와 능력에 대한 신뢰가 존재하지 않지만, 인도주의적 개입의 필요가 있을 때 주로 사용하는 것이 ‘합동호소과정’이다. 합동호소과정은 개발지원이라기보다 단기적인 인도적 지원이며, 외부기관 주도로 수행하는 프로젝트 원조가 중심이 되고, 원조공여자 간에 원조의 분야와 방식에 대한 충분한 협의가 존재하지 않는다. 이에 대해 수원국 정부의 의지와 능력에 대한 신뢰가 존재하는 경우, 수원국이 기획한 ‘빈곤감축전략문서’에 기초하여 원조공여국 간의 충분한 협의 속에서 수원국의 예산에 자금을 직접 지원하는 방식(프로그램 원조)이 선호된다.<sup>178)</sup>

유엔과 세계은행의 이론 및 업무 추진 체계는 일반적인 ‘분쟁의 전개 단계와 구호와 개발의 진행 단계’ 및 ‘분쟁에 대한 국제적 개입과 역할 분담’을 배경으로 진행되고 있다. 도식적으로 보았을 때, 두 기관은 갈등 전개의 단계에 맞추어 구호 및 개발을 위한 개입 단계를 설정하고 있는데, 이는 3단계로 볼 수 있고, 각 단계에 상응하는 계획도구와 정책수단이 존재한다.<sup>179)</sup>

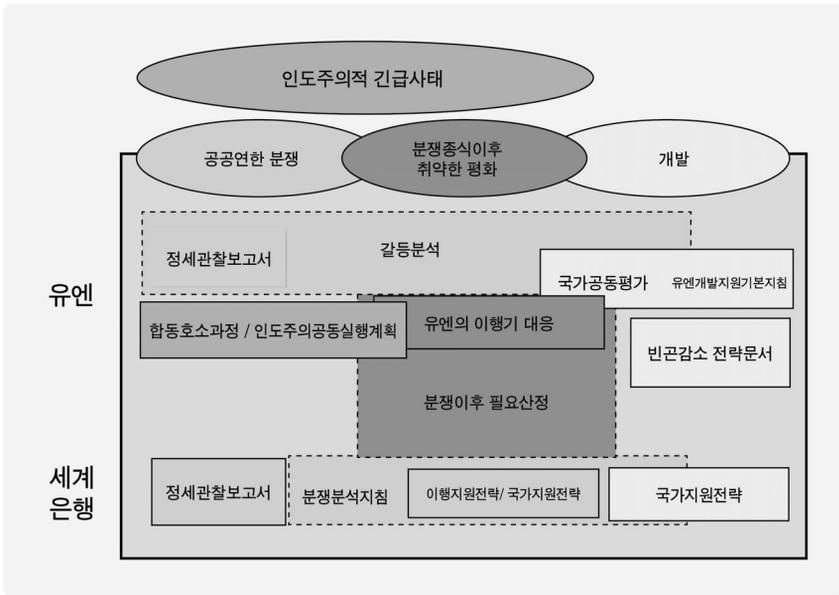
176) Nicholas Leader and Peter Colenso, “Aid Instruments in Fragile States,” PRDE Working Paper 5 (January 2005), p. 11.

177) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』, pp. 150~151.

178) 위의 책, pp. 151~152.

179) 위의 책, pp. 150~151.

<그림 V-2> 기관합동 기획 도구 및 수단<sup>180)</sup>



△1단계는 공개적 갈등 단계(UN: CAP/CHAP)이고, △2단계: 갈등이후/취약한 평화 단계 [유엔: 분쟁이후 필요산정(Post-Conflict Needs Assessment, PCNA)에 기초한 이행기 대응, 세계은행: 이행지원전략(Transitional Support Strategy, TSS)/국가지원전략(Country Assistance Strategy, CAS), 인도지원적 긴급사태는 1단계와 2단계를 포괄]이며, △3단계: 개발 단계 [유엔: 국가공동평가(Common Country Assessment, CCA)와 유엔개발지원기본지침(United Nations Development Assistance Framework), 세계은행: 국가지원전략, 당사국: 빈곤감축전략문서]이다. 구호와 개발에 관한 유엔체계를 보면 구호 업무와 관련해서는 인도사무조정국(Office for Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)이, 개발 업무에 관련해서는 유엔개발그룹(United Nations Development Group, UNDG)이 주관한다.<sup>181)</sup>

1991년 12월 유엔 총회는 복합위기사태와 자연재해에 대한 유엔의 대응

180) UNDГ, Inter-agency Framework for Conflict Analysis in Transition Situation (November 2004), p. 2. <[http://www.undg.org/docs/8467/5329-Common\\_Inter-Agency\\_Framework\\_for\\_Conflict\\_Analysis\\_in\\_Transition.doc](http://www.undg.org/docs/8467/5329-Common_Inter-Agency_Framework_for_Conflict_Analysis_in_Transition.doc)>

181) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』, p. 151.

능력을 높일 목적으로 결의안 46/182를 채택하였다. 이는 유엔의 인도주의적 운영의 전반적인 효과성을 개선하는 데 목적을 두고 있다. 이 결의안에 의해 고위급의 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator, ERC) 직책이 신설되었다. 긴급구호조정관은 복합위기와 자연위기에 관한 기능을 총괄한다. 그 후 유엔사무총장은 인도지원국(Department for Humanitarian Affairs, DHA)을 신설하고 긴급구호조정관을 유엔사무차장(Under-Secretary-General, USG) 직급을 갖는 인도지원국장에 임명하였다.

또한 결의안 46/182에 의해 긴급구호조정관의 핵심적인 조정 메커니즘과 수단으로서 기관합동상임위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC), 합동호소과정, 중앙긴급구호기금(Central Emergency Fund, CERF)이 신설되었다. 1998년 유엔 사무총장의 개혁 프로그램의 일환으로 인도지원국은 인도사무조정국으로 재조직되었다. 그 위임 권한은 인도주의적 대응, 정책 개발과 인도주의적 주창 등에 대한 조정을 포함하는 것으로 확대되었다.

인도사무조정국은 주로 긴급구호조정관이 맡고 있는 기관합동상임위원회를 통해 조정 기능을 수행하고 있다.<sup>182)</sup> 여기에는 유엔 기관·기금 그리고 프로그램으로부터 적십자운동과 NGO에 이르기까지 모든 인도주의적 파트너들이 참여한다. 기관합동상임위원회는 복합위기에 대한 대응에 있어 기관합동 정책결정을 책임지고 있다. 이러한 대응은 필요산정, 합동호소, 현장조정계획 그리고 인도주의적 정책개발 등을 포함하고 있다.

### (3) 인도주의적 대응의 조정

인도주의적 조정은 긴급 대응에 대한 통일된 접근이 혜택을 극대화하고 그 잠재적인 위험을 극소화할 것이라는 믿음에 기반하고 있다. 기관합동상임위원회에 의해 승인된 구조와 정책을 통하여 인도사무조정국은 그 조정 역할을 행하고 있다.

우선, 공동 전략의 개발이 있다. 인도주의적 지원은 행위자들이 공동의 정책우선순위를 규정하고 목표를 공유하며 전술에 합의하고 과정을 합동으로 모니터링할 수 있을 때 가장 효율적이다. 기관합동상임위원회는 유엔 시스

182) 조직구조의 설명에 대해서는 OCHA, *OCHA in 2009*, pp. 12~18 참조.

템 내외의 파트너들과 함께 ‘인도주의공동실행계획’으로 알려진 전략을 개발하고 인도주의적 필요에 대처하는 데서 명확하게 책임을 분담하고 있다.

둘째, 상황과 필요의 평가이다. 정치적·사회적·경제적 그리고 군사적 환경을 지속적으로 분석하고 인도주의적 필요를 주기적으로 평가하는 것은 모든 위기의 원인, 동태성과 영향을 이해하는 데 있어서 중요하다. 긴급사태가 전개되고 필요가 변화함에 따라, 개별 영역과 특정 프로그램에 초점을 두는 구호 단체와 여타 행위자가 진입하거나 철수한다. 전체 위기과정에서 인도사무조정국의 업무는, ① 전반적인 인도지원 필요를 산정해 내고, ② 중복을 피하면서 이러한 필요를 충족할 수 있는 실제적인 실행계획을 개발하며, ③ 과정을 모니터하고 필요하면 프로그램을 변화시키며, 그 영향을 분석한다.

셋째, 조정 포럼의 소집이다. 포럼은 구호 상황을 분석하고 학습된 교훈을 교환하며 참여자들 간의 네트워킹을 위해서 중요한 수단이다. 이 모임은 또한 참여자들 간의 신뢰, 존중, 투명성과 책무성을 증진시키고 문제해결을 조장한다. 인도사무조정국의 조정기능 중 일부는 대응활동을 토론했고 계획을 짜며 공동관심사를 거론하기 위한 모임을 소집하는 것으로서, 여기에는 작고 부분적인 모임으로부터 원조 공여자와 함께 하는 대규모 기획 포럼이 있다.

넷째, 자원의 동원이다. 자금모금에 대한 합동 그리고 비용효과 접근방법은 자금조달에 대한 접근을 개선시키고 자원의 보다 효율적인 배분을 책임지고 있다. 이와 같은 권한의 일부로, 인도사무조정국은 자원의 동원을 위한 ‘합동호소과정’을 주관한다.

다섯째, 공동 문제의 제기이다. 위기 중에는 많은 기관과 NGO에 영향을 주면서도 어느 한 기관의 권한에도 속하지 않는 문제가 발생한다. 인도사무조정국은 인도주의적 행위자에게 공동적인 문제들, 예를 들어 구호가 필요한 민간인에 대한 접근하기 위해 전투 중에 있는 집단들과 협상을 하며, 안보상황이 변화하는 가운데서도 준비태세와 대응수단을 지원하기 위해 유엔의 안보관계자와 공동으로 작업하는 일들을 제기한다.

여섯째, 조정 메커니즘과 수단의 관리이다. 인도사무조정국은 기관합동 사무위원회와 같이 중요한 기관 상호간 조정 메커니즘의 사무국으로서의

역할을 수행한다. 신속대응 수단으로서 유엔재난평가조정팀(United Nations Disaster Assessment and Coordination Teams)과 국제수색구조자문그룹(International Search and Rescue Advisory Group) 그리고 더 작은 포럼으로서 지리정보지원팀(Geographic Information Support Team)이 활동한다.

#### (4) 긴급구호의 도구 및 수단

긴급구호의 단계는 위기 이전과 위기 대응 그리고 위기 이후 단계로 나누어 볼 수 있다. 위기 이전에는 상주조정관과 유엔국가팀(United Nations Country Team, UNCT)이 밀접히 협력하면서, 인도사무조정국은 위기 발생 이전에 전쟁과 자연재해 취약 국가들에 대한 관찰과 평가를 수행한다.<sup>183)</sup>

복합긴급사태가 발생하면, 유엔사무차장/긴급구호조정관은 기관합동상임위원회, 상주조정관과 해당 정부와 상의하여, 조정의 필요를 평가하고 국제공동체에 경보를 올린다. 이후 인도사무조정국은 지원팀, 자산과 자원을 중앙 차원과 현장 차원에서 동원하며, 국제 대응을 조정하기 시작한다. 조정기구가 설치되고 가동되기 시작하면 인도조정관이 인도사무조정국을 대신하여 현장에서 인도적 지원 대응을 조정하기 시작한다. 진행이 느리고 장기에 걸치는 위기의 경우, 인도조정관은 기관합동으로 주기적인 현장 상황 평가를 실시하고 이에 대한 토론회를 개최한다. 이를 통해 인도적 지원 필요를 부문별·지역별로 파악하며, 어떤 조직이 어디에서 작업하는가에 대한 전반적 상을 제시하며, 파급효과와 개선을 평가하고, 취약집단이 누구인가를 밝혀야 한다. 인도조정관 보좌조직의 일부는 인도적 지원 사안에 대한 관심 환기 및 홍보 기능을 수행한다. 인도조정관은 모든 지원 조직을 대표하여 인도지원의 접근성을 개선하는 협상을 진행한다. 위기가 진행되는 동안 인도사무조정국은 초기 단계에서 긴급호소(Flash Appeal, FA) 또는 기부자 경보를 통해 기금을 모금할 수 있다. 상황이 더 지속되면 모금활동은 합동호소과정으로 통합된다. 인도사무조정국은 인도적 지원 동원 상황을 추적하며, 필요산정과 대응수준에 대한 보고를 발행하고, 원조 공여자에게 정기적으로

183) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』, pp. 157~158.

설명하며, 원조 공여자 측과 관련한 여러 회합과 현장 방문을 실시한다. 긴급 사태에 대한 인도사무조정국의 개입은 인도적 지원 상황이 위기로부터 재건의 단계로 넘어갈 때 종료된다. 이 때 조정 기능은 유엔개발계획이나 해당국 정부로 이관된다. 이러한 이관에서 중요한 것은 첫째, 구호로부터 재건, 개발과 부흥으로 이행이 원만히 이루어질 수 있도록 하는 것이며, 둘째, 인도적 긴급사태 대응에서 교훈을 획득하여 미래의 대응이 좀 더 잘 조정될 수 있도록 하는 것이다.<sup>184)</sup>

기관합동상임위원회와 합동호소과정이 유엔 인도적 지원체계의 핵심이다. 기관합동상임위원회는 복합위기사태와 자연재난에 대한 효과적인 인도적 대응과 조정을 위한 정책을 세우는 것이다. 합동호소과정은 기관합동상임위원회가 어떤 상황을 주요 또는 복합 위기상황으로 규정한 경우, 해당 국가의 유엔 인도지원조정관은 1년 단위의 인도지원계획과정을 추진하여야 하는데, 이 과정을 합동호소과정이라 부른다. 이 계획과정에는 기관합동상임위원회의 구성 조직들과 상임초청기관(기관합동상임위원회의 해당국가팀), 그리고 여타 관련 비(非) 기관상임위원회 조직들에 의해 추진된다. 합동호소과정은 ① 전략기획(이에 기초하여 인도주의공동실행계획을 수립), ② 자원동원(이에 기초하여 합동호소 또는 긴급호소를 추진), ③ 집행의 조정, ④ 공동 검증 및 평가, ⑤ 필요한 인도주의공동실행계획의 수정, ⑥ 결과에 대한 보고 등 6가지 사항을 포괄하고 있다.<sup>185)</sup>

인도주의공동실행계획은 합동호소과정의 핵심문서로서, 해당 국가 또는 지역에서 발생한 인도적 위기에 대한 대응 전략계획이다. 이 문서는 인도조정관의 감독 하에, 기관합동상임위원회 해당국가팀에 의해 작성되며, 인도조정관과 기관합동상임위원회 해당국가팀이 결정하는 바에 따라 비(非) 기관합동상임위원회 조직도 참가가 가능하다. 해당국가의 정부 그리고 원조 공여자와 같은 여타 주요 이해당사자도 인도주의공동실행계획의 작성 과정에서 자문할 수 있다. 인도주의공동실행계획은 인도적 문제와 관련된 공동분석, 이를 통해 인도적 원칙과 인권 침해와 관련된 주요 관심사를 밝혀내야 하며, △인도지원 필요에 대한 산정(당사자 주민의 대응 능력과 취약성 고려), △최

184) 위의 책, p. 158.

185) 위의 책, p. 174.

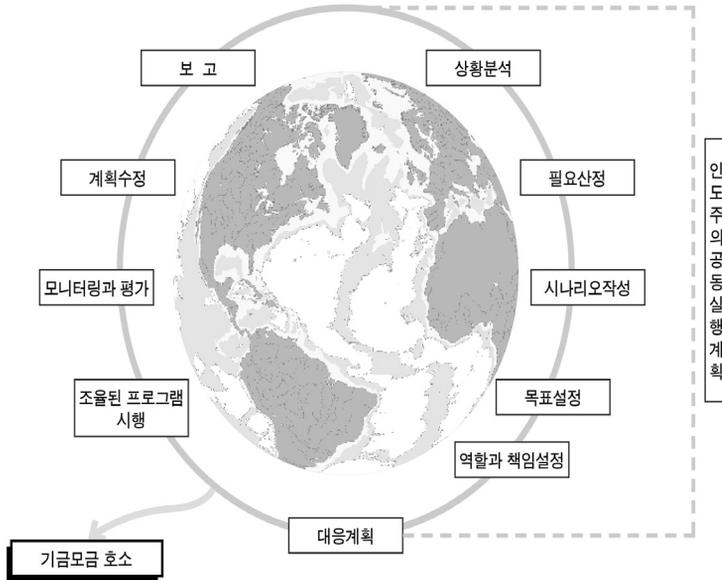
선, 최악 그리고 가능성이 가장 높은 시나리오, △명확한 장기 목표와 목적, △우선 대응 분야선정과 집행계획, △전략을 검증하고 필요한 경우 수정하기 위한 틀 등을 구성요소로 하고 있다. 인도주의공동실행계획은 합동호소 또는 긴급호소를 성안하기 위한 기초로서, 합동호소과정의 핵심과정이라고 할 수 있다. 인도주의공동실행계획에 의거하여 자원동원을 위한 합동호소가 진행되나, 위기가 심각하지 않은 경우 인도주의공동실행계획만 작성될 수도 있다. 인도주의공동실행계획에 프로젝트 제안이나 여타 모금호소가 포함되어 있는 경우에만 합동호소라고 불려야 한다.<sup>186)</sup>

위기가 얼마나 오래 가느냐에 따라 4가지 종류의 문서가 작성될 수 있다. 첫째, 상황보고이다. 이는 자연재해 발생 후 48시간 이내에 신속한 정보 및 모금 필요성 전파를 위해 사용되는 수단이다. 둘째, 긴급호소이다. 위기 발생 3~6개월 기간 중 기관합동상임위원회 참가 조직들 사이에 인도지원 대응과 기금 모금을 조정하고 실행하기 위한 수단이다. 셋째, 합동호소이다. 위기가 3~6개월을 초과하여 장기 진행되는 경우, 기관합동상임위원회는 긴급구호 조정관 및 유엔인도조정관과 기관합동상임위원회 해당국가팀과 상의하여, 해당 위기가 합동호소를 필요로 하는 복합 또는 주요 위기라고 규정한다. 합동호소는 기존하는 기관합동상임위원회 합동호소과정 추진지침에 따라 준비되어야 한다. 넷째, 긴급호소, 합동호소, 인도주의공동실행계획의 수정이다. 인도주의 전략 또는 기금 목표액에 변화가 필요할 경우 기존의 기관합동상임위원회 합동호소과정 수정지침에 따라, 긴급호소, 합동호소, 인도주의 공동실행계획은 수정될 수 있다.<sup>187)</sup>

186) 위의 책, pp. 174~175.

187) 위의 책, p. 175.

<그림 V-3> 합동호소과정



(5) 초기복구의 기획

최근 유엔이 전 세계의 인도적 제도를 검토한 보고서에는 인도적 반응에 여러 가지 격차가 존재함이 드러난다. 이 보고서는 인도적 협조체제를 강화하고, 적시에 적절하고 유연하게 자금을 제공하기 위하여 중앙에 비상대응 기금을 설치하고, 유엔기구와 협력기관이 분쟁 및 재난 피해지역에 보호와 원조를 제공하는 데 결정적인 공백을 메워 줄 수 있는 ‘선도조직 개념(lead organization concept)’을 채택할 것을 건의한다.

이러한 건의에 따라 기관합동상임위원회는 2005년 모든 조직을 9개(보호, 캠프조정운영, 식수소독, 위생, 보건, 긴급숙소, 영양, 비상통신, 물자, 초기복구; 교육과 농업의 2개의 분과가 차후 추가)로 나누었다. 여기에는 인도적 위기가 발생했을 때 담당하는 부문이나 제공하는 서비스에 따라 유엔기구, 비정부조직, 다른 국제기구들이 포함된다.

유엔개발계획이 정의하는바 복구 접근의 전체적인 중점은 국가적 제도와 사회가 분쟁이나 자연재해로부터 복구하고 이행하는, 즉 ‘더 낮게 재건’하고, 재발을 방지할 수 있는 역량을 되찾는 것이다.

초기복구(Early Recovery)는 인도적 관점에서 시작하여 인도적 사업을 통하여 지속가능한 발전의 기회를 확보하려는 발전의 원칙에 따르는 다차원적인 과정이다. 이는 탄력적이고 지속가능한 분쟁사후 복구의 국가적 과정을 시작하고 강화하는 것을 목표로 삼는다. 여기에는 기본적 서비스, 생계, 임시 숙소, 거버넌스, 안보, 법치, 환경 및 실향민들의 재통합을 포함하는 사회경제적 차원의 회복을 모두 포함한다. 이는 인간안보를 강화하고 위기의 심층적 원인을 해결하기를 시작하는 것을 목표로 한다.

위기 이후의 국가는 전체 이행 기간 안에 변혁의 과정을 겪는데, 과도기는 이전의 계획이나 사업이 더 이상 절박한 필요를 반영하지 않는 재난이나 분쟁이 끝난 직후의 기간을 말한다. 초기복구란 위기의 발생 직후에 시작하는 변혁과정에 대한 대응을 이르며, 여기서 취약한 주민들을 위한 즉각적인 결과를 만들어내고 복구의 기회를 장려하는 것을 우선하는데, 이렇게 함으로써 시간이 지남에 따라 장기 복구로 바뀌게 된다. 과도기 상황에서 유엔과 협력기관의 목표는 국가 당국이 즉각적이고 최우선적인 위기 해소 및 복구활동을 시작하고, 이로부터 중단기적 위기복구 전략으로부터 장기적 국가발전 체제로 전환하도록 돕는 것이다.

위기 상황에 처한 사람들은 그들의 공동체, 제도, 생계가 약화되었거나 파괴되었기 쉽기 때문에 종종 생명을 구하는 지원을 필요로 한다. 과도기를 통하여 복구사업은 기본적인 사회 서비스, 인프라, 생계기회 및 거버넌스 역량 등을 회복하려 노력한다. 이를 달성하기 위하여 복구의 기초가 인도적, 또는 비상 단계에서 시작되어야 한다. 대부분의 초기의 관심은 생명을 구하는 개입이지만 복구작업이 일찍 시작되면 될수록 피해지역이 더 빨리 안정되고 안보, 지방행정과 사법 같은 기능의 복구 과정이 더 짧고 효과적이게 될 가능성이 높다.

초기복구는 발전의 원칙을 따르지만 비상 개입의 시간 계획 안에서 시작하고 인도적 기제 안에 통합되어야 한다. 실제로 이는 유엔 시스템 안에서 초기 복구 협조가 인도조정관 (또는 상황에 따라 상주조정관)의 전체적 책임 하에 있게 됨을 의미하며 초기복구활동은 긴급호소와 합동호소과정과 같은 인도적 자원동원 도구에 통합되어야 한다. 동시에 장기적 발전으로 좀더 원만히 넘어가도록 하기 위하여 초기복구는 개발 행위자 및 과정의 맥락 안에 자리

해야 한다.

그러나 초기복구와 인도적 노력이 함께 행해지지만 그들의 목적, 기제 전문성은 다르다. 초기복구 노력은 다음의 세 가지 목표를 갖는다. 첫째, 기존의 인도적 사업 위에서 지속적인 비상원조 사업을 확대한다. 둘째, 피해 지역사회의 자발적 복구 노력을 지원한다. 셋째, 장기 복구의 기초를 마련한다.

초기복구 시행에 있어서의 과제는 수없이 많다. 비상사태가 발생한 최초 단계에서는 대부분의 이해당사자들이 초기복구에 거의 주의를 기울이지 않는다. 초기복구의 즉각적인 계획을 위한 절차도 마련된 것이 없으며, 기관들은 임시방편의 충격요법을 위한 가시적인 활동만을 하게 되는 경향이 있다. 국가적이거나 지역적인 수준에서 종합적 필요평가를 갱신하거나 수행할 시간도 없고 관계된 모든 이해당사자들과 상의할 시간도 없다. 피해와 손실에 대해 수집된 자료가 재건 자금을 확보하는데 필요한 초기복구계획과 경제적 영향평가에 반영되도록 하는 여러 접근법들이 사용되고 있기는 하지만 통일된 틀은 존재하지 않는다. 초기복구의 중요성에는 모두 동의하지만 인적·물적 자원은 제한적이거나 전무한 상태이다. 특별히 분쟁상황에서 유엔 직원들에 대한 안전에 대한 제한 때문에 발전을 위해 자원을 배치하기보다는 인도적 사업에 치중하게 된다.

이러한 난점에도 불구하고, 초기복구의 일반원칙은 계획단계에서부터 실행 및 후속 단계에 이르기까지의 모든 과정에서 준수하여야 한다. <그림 V-4>는 단순하게 설명하기 위해 18개월 동안의 분쟁사후 상황에서의 계획과 실행 과정을 그림으로 보여주고 있다. 그러나 실제로는 초기복구 일정을 정하기란 상당히 어려우며 초기복구과정의 시작부터 종료까지의 과정은 항상 상황에 따라 다르다.

<그림 V-4> 초기복구의 기획 과정



## 나. 긴급재건 메커니즘

### (1) 세계은행의 역할

구호·개발 과정에서 세계은행이 전통적으로 담당하는 역할은 개발이다. 하지만 구호와 개발이 동시에 진행되는 경우가 많게 되고, 분쟁기 → 과도기 → 안정기가 일관되게 단계적으로 진행되지 않고 역전되거나 상호 중첩하는 경우가 증가함에 따라, 세계은행의 역할도 반드시 개발에만 한정되는 것은 아니다.

세계은행은 정상적인 개발 단계 이전에는 취약·분쟁피해국가(fragile and conflict-affected countries)의 개념으로 접근하고 있다. 2001년 이전에는 분쟁이후재건에 초점을 두었으나,<sup>188)</sup> 9·11 이후 갈등 예방과 함께 갈등 취약 국가에 대한 관심을 강화해가면서 핵심 개념 자체를 분쟁피해국가(conflict-affected countries)로 바꾸어서 접근하였다.<sup>189)</sup>

188) World Bank, *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank* (Washington D.C.: World Bank, 1998).

그러다가 운영의 관점에서 취약성과 분쟁의 의제를 총괄적이고 일관적인 방식으로 접근하기 위해 취약·분쟁피해국가의 개념이 등장하였다. 2007년 7월 세계은행의 운영정책 및 국가사업 담당 부총재 휘하의 취약국가팀의 지속가능발전네트워크에 소속되어 있었던 분쟁예방재건부의 직원들이 배치되었다. 이렇게 두 개의 팀을 합쳐 세계은행이 전체적으로 분쟁과 취약성에 관한 공동의제를 개발하고 실행하며, 취약·분쟁피해국가들에 대한 대응의 전반적 효과 개선을 책임지는 취약분쟁피해국가그룹(Fragile and Conflict-Affected Countries Group)이 생겨나게 되었다.

이러한 조직 재정비에 따라 ‘곤경에 처해 있는 저소득국가(Low Income Countries Under Stress, LICUS) 신탁기금’과 ‘분쟁사후 신탁기금(Post-Conflict Trust Fund)’의 책임은 이 새로운 전담반에 집중되었다. 취약·분쟁피해국가가 안정된 개발단계로 진입하게 되면, 세계은행의 정상적인 개발원조 수단인 국가지원전략(CAS)에 기반한 지원이 가능해진다.

분쟁이나 취약성의 영향을 받는 중저소득 국가들이 일상적인 전략적 접근이 통하지 않는 특별한 상황에 처해 있음을 인식하게 된 세계은행은 지난 십여 년 동안 이러한 나라들의 개발을 후원하는 일에 더 큰 중점을 두어왔다. 취약국가라고 모두 분쟁의 영향을 받는 것은 아니며 분쟁의 영향을 받는 나라가 모두 취약한 제도로 인해 어려움을 겪는 것도 아니기 때문이다. 그러나 중요한 공통점도 있는데 이는 많은 취약한 나라들이 분쟁에 의해 영향을 받으며, 분쟁의 영향을 받는 많은 나라들이 취약한 제도와 부족한 역량으로 힘들어하고 있다는 점이다. 따라서 운영의 관점에서 볼 때 이 두 가지 의제를 총괄적이고 일관적인 방식으로 접근하는 것이 무엇보다도 필요하다. 즉 평화건설, 국가형성 및 거버넌스의 세 의제들 사이의 관련성을 개선하고 파악하려면 분쟁예방 및 재건에 대한 제도적 학습을 일괄하는 방식으로, 세계은행이 그동안 행한 취약국가와 분쟁피해국가 모두에 대한 역사적 작업을 결합하는 것이 가장 좋다는 것이다.

189) World Bank, *The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda* (Washington D.C.: World Bank, 2003).

## (2) 취약·분쟁피해국가에 대한 지원

세계은행은 지난 십여 년 동안 분쟁 또는 취약한 제도와 역량 때문에 어려움을 겪는 중저소득국가의 발전을 후원하는 자신의 역할을 재고해 보았다.<sup>190)</sup> 세계은행은 다른 기관들과 협조하여 저소득국가가 책임지고 입안하는 빈곤 감축전략(poverty reduction strategies)들을 지지해 왔다. 세계은행은 분쟁이나 취약한 정치경제적 제도의 결과에 의해 발전이 제한되어온 나라들의 문제를 해결하기 위하여 다음과 같은 일련의 전략운영상의 틀과 자금조달 계획을 개발해 왔다.

우선, 곤경에 처해 있는 저소득국가 전담반이다. 2001년 11월 세계은행 총재였던 윌펜손(James Wolfensohn)은 정책과 제도가 빈곤감축에 효과가 없는 소수의 저소득 국가에 대하여 기부금에 의한 계획 및 사업을 실시하였다. 세계은행을 포함한 개발기구들이 만성적으로 실적이 좋지 않은 나라들로 하여금 지속적 성장발전 및 빈곤감소의 궤도에 오르도록 어떻게 도울 수 있을까 하는 우려에 반응하여 세계은행 안에 곤경에 처해 있는 저소득국가 전담반을 만들었다.<sup>191)</sup> 이 전담반의 연구결과가 2002년 3월에 나와 이에 대한 토의가 이루어졌고, 완성본은 같은 해 7월에 출간되어 이사회에서 이를 검토했다. 2005년 12월에는 “곤경에 처해 있는 저소득국가: 최신판”<sup>192)</sup>이 이사회에 제출되었는데, 이는 미래의 우선사업뿐만 아니라 곤경에 처해 있는 저소득국가 구상 하에서 어떤 진전이 있었나를 요약하고 있다.

다음은 분쟁피해국가에 관한 것이다. 분쟁피해국가는 ① 과거 5~10년 이내 폭력적인 분쟁을 경험했거나, ② 현재 폭력적인 분쟁 하에 놓여 있거나, ③ 폭력의 위협에 놓여 있는 것으로 인식된 국가들이다. 세계은행은 국제부흥개발은행으로 창설되었는데, 재건 역할은 인프라의 재건으로부터 좀더 종합적인 접근과 광범위한 의제 쪽으로 옮겨갔다. 여기에는 경제회복의 촉진,

190) 취약성과 분쟁에 특별히 집중해야 할 필요성에 대해서는 “LICUS and Post Conflict: Results for Development,” January 7 2004, World Bank, [http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/report\\_no\\_border.jpg](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/report_no_border.jpg).

191) “World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress: A Task Force Report,” September 2002, World Bank, [http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/Task\\_Force\\_Report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/Task_Force_Report.pdf).

192) “Low-Income Countries Under Stress: Update,” December 19 2005, World Bank, [http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS\\_Update.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS_Update.pdf).

사회부문의 필요평가, 제도적 역량의 제고 및 지원, 지역사회 활성화 및 사회적 자본의 회복 등이 있으며, 구체적인 작업으로는 지뢰제거작업, 전투원들의 소집해제 및 사회통합 지원, 실항민들의 재통합 등이 있다. 더욱이 폭력적 분쟁이 촉발되고 악화되거나 재발하는 것을 예방하는 데 중점을 두었다.

세계은행은 이러한 분쟁피해국가들에 대한 좀더 종합적인 접근의 기초 하에서 자체의 모든 전략과 활동에 걸쳐 분쟁에 대한 감수성을 촉진하고 일원화함으로써 그 영역을 확대해 왔다. 세계은행의 ‘개발협력과 분쟁에 대한 운영정책(OP 2.30)<sup>193)</sup>은 세계은행의 분쟁피해지역에 대한 개입의 전반적인 맥락을 설정하고 기본원칙을 정의하고 있다. OP 2.30은 신속하고 유연하게 대응하는 역량을 향상시키며 분쟁의 고리를 끊고자 하는 데 관심을 집중하고 있다. 분쟁피해지역에서의 세계은행의 활동은 ‘위기 및 긴급상황에 대한 신속대응에 관한 운영정책(OP 8.00)<sup>194)</sup>에도 잘 나와 있다.

분쟁피해지역에 대한 세계은행의 전략적 개입의 도구에는 국가지원전략(CAS), 잠정전략지침(Interim Strategy Notes), 정세관찰보고서(Watching Briefs)가 있다. 국가지원전략은 한 국가에 대한 개발지원을 조정하는 세계은행의 표준 수단이나, 분쟁이 진행되고 있는 경우에 세계은행이 이와 같은 표준 수단을 사용하는 것이 어려워진다. 세계은행은 갈등에서 벗어나고 있는 국가에 대해 과도기 이행지원전략으로서 잠정전략지침을 준비하는데, 이는 특히 원조공여자들과의 파트너십 하에서 신탁기금의 창조적 사용과 관련하여 추가 자원의 동원과 행동을 확보하기 위해서 마련되었다. 정세관찰보고서는 세계은행이 개입하지 못하는 국가에 대해 건설적 개입을 유지하기 위한 방도로서 1996년 도입되었으며, 분쟁이 진행 중이고 세계은행이 원조나 다른 업무를 정상적으로 추진할 수 없을 경우에 해당 국가는 이 단계에 속하는 것으로 간주된다.

193) “OP 2.30 – Development Cooperation and Conflict,” January, 2001, World Bank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20129203~pagePK:64141683~piPK:64141620~theSitePK:502184,00.html>.

194) “OP 8.00 – Rapid Response to Crises and Emergencies,” March, 2007, World Bank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:21238942~menuPK:64142516~pagePK:64141683~piPK:64141620~theSitePK:502184,00.html>.

### (3) 곤경에 처해 있는 저소득국가 실행신탁기금과 분쟁사후기금

세계은행의 실무이사회는 2004년 3월 ‘곤경에 처해 있는 저소득국가(LICUS) 실행기금’을 인가하고 곤경에 처해 있는 저소득국가들을 어느 정도라도 지원하고자 세계은행의 순익 중에서 2,500만 달러를 이 기금에 할당하였다. 곤경에 처해 있는 저소득국가들은 이행과정에 있지만 세계은행에 연체되어 있어 정규기금을 확보할 수 없는 경우이다. 이 신탁기금은 이들 국가들이 기본적인 개혁을 단행하고 사회적 서비스의 공급을 강화하며 그리고 차후 수시로 세계은행의 자금지원과 채무경감의 혜택을 누리기 위해 실적을 공개하려는 시도에 대해 지원하였다.

곤경에 처해 있는 저소득국가 신탁기금은 두 번 증자되었는데 첫번째로는 2006년 1월 국제부흥개발은행의 잉여금 2,500만 달러를 이전했고, 두번째로 2006년 11월에는 추가로 3,000만 달러를 이전했다. 두번째 이전을 통해서 이사회는 곤경에 처해 있는 저소득국가 신탁기금이, 아주 제한된 상황에서만 가능한 일이지는 않지만, 정기적인 국제개발협회의 자원을 지원받기 힘든 국제개발협회 회원국의 최우선 사업을 위해 약소한 지원을 할 수 있음을 분명히 하였다.<sup>195)</sup>

세계은행은 1997년 분쟁피해지역에 대한 세계은행의 이해를 심화하고 분쟁으로부터 지속 가능한 평화와 경제성장으로 이행하는 나라들에 대한 지원 역량을 향상하기 위하여 분쟁사후기금(Post-Conflict Fund, PCF)을 설립하였다. 분쟁사후기금은 세계은행이 재건과정의 초기에 진입할 수 있도록 하는 신속하고 유연한 기제로서, 이제 막 분쟁에서 벗어난 정부나 협력기구에 재정지원을 함으로써 새로 시도하는 사업을 계획하고 추진하며 분석하는 일을 지원하였다. 분쟁사후기금의 강조점은 정부들과 협력기관에 자금을 지원함으로써 사업의 품질(수준)을 희생하지 않으면서도 신속하고 유연하게 처리하는 데 있었다. 전쟁피해주민들의 생명과 생계의 회복이 보조금의 일차적 중점이며, 분쟁에 대한 혁신적 접근법, 공여자 및 집행기관들과의 협력관계, 다양한 자금조달 방식을 통한 자원의 투자 등에 특별한 관심을 갖고 있다.

195) “Low Income Countries Under Stress Implementation Trust Fund: Request for Second Replenishment,” November 1, 2006, World Bank, ([http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS\\_Implementation\\_TF\\_Request\\_for\\_Second\\_Replenishment\\_November2006.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS_Implementation_TF_Request_for_Second_Replenishment_November2006.pdf)).

#### (4) 취약국가

취약국가의 현저한 특징들이 하나의 연속체를 이루고 있기 때문에 취약국가를 결정하는 기준을 몇 가지로 제시하기는 어렵다. 어떤 국가들은 다른 국가들에 비해 취약한 특징이 더 현저하며, 많은 나라들에게 있어 취약한 상태는 하나의 단계이다. 그러나 취약국가의 정책, 제도, 통치는 특별히 경제정책의 운용, 사회적 서비스의 제공과 통치 효율성의 기준으로 볼 때 예외적으로 취약하다고 정의될 수 있는 정도라는 데 분석과 운용의 목적상 대부분 합의하고 있다. 세계은행은 가장 광범위한 취약한 특징을 보이는 일군의 국가들을 ‘국가정책 및 제도실적 평가(Country Policy and Institutional Performance Assessment, CPIA)’에서 최하층을 이루는 저소득국가라고 정의한다.

많은 국가들이 분쟁에 얽혀있지만 세계은행의 취약국가에 대한 사업이 분쟁과 재건을 위한 기존의 사업을 대체하는 것은 아니다. 세계은행 안에서 취약상황을 담당하는 팀과 분쟁사후를 담당하는 팀은 취약성을 경험하는 나라들을 원조하고 안내하는 공동과정을 개발하였다. 이로써 취약국가와 분쟁부문에 대한 통일된 시각을 갖게 됨으로써 세계은행은 분쟁과 거버넌스의 연계에 대해 심도있는 접근을 꾀할 수 있게 되었다.

2002년 이래 (처음에는 곤경에 처해 있는 저소득국가 구상으로 설립된) 취약국가부가 세계은행 내의 여러 중앙 부서뿐만 아니라 개별 지역 및 국가 담당 팀들과 밀접하게 협력하며 다음과 같은 일들을 하고 있다. 첫째, 연구협력, 분석의 확대, 목표달성을 위한 운영전략, 새로운 도구와 접근 차용 등을 통해 취약국가 문제에 대한 사고와 실천을 개발한다. 둘째, 국가별 전략과 운영 개입을 강화한다. 셋째, 최선의 사례를 공유하고자 하는 노력을 강화한다. 넷째, 세계은행의 조직구조가 새로운 접근법과 파트너십이 취약국가 수준에서 실행될 수 있도록 국제적 파트너십을 강화한다.

모든 취약국가들은 약한 정책과 제도를 갖고 있지만 사정은 나라마다 상당히 다르므로 운용상의 접근은 이를 고려하여 세심하게 결정해야 한다. 국가별 전략 실행 경험을 살펴보면 취약국가들이 ① 악화, ② 정치적 위기의 연장, ③ 취약한 이행, ④ 점진적 개선 등의 네 가지 주요한 비즈니스 모델에 따라 분류될 수 있는 것을 알 수 있다. 각각의 유형에 대하여는 다른 접근법과 운영도구가 필요하다.

세계은행은 개발전략에 대한 정치적 감수성을 증대하여 개혁과정과 정치-안보-개발의 연계성에 대한 이해를 지원한다. 특히 세계은행은 유엔개발그룹(UNDG)과 합동으로 정치적이거나 분쟁사후 이행을 겪고 있는 취약국가에서의 계획 및 관리 도구인 ‘이행성과 매트릭스(TRM)<sup>196)</sup>’를 운영한다. 이행성과 매트릭스는 정치적, 안보적, 경제적, 사회적 영역들의 행동들을 하나의 단순한 일정표 형태로 통합한다. 국가 수준에서 팀들은 서로 긴밀히 협력하여 연합 전략을 개발하고 다른 기부자들과 자금조달 기제를 공유한다.

유엔의 평화유지활동국(Department of Peacekeeping Operations)과 유엔 개발그룹, 인도사무조정국(OCHA)과 같은 협력기구들과의 협조를 통하여 다른 취약국가를 위한 기부자들과의 협조 관계가 정책과 운영 수준에서 더욱 향상된다. 2006년에는 유엔과 공동으로 ‘분쟁사후 필요평가(PCNA)<sup>197)</sup>’ 과정과 도구의 검토를 위하여 집중적인 투자를 한 것을 포함하여 분쟁사후 복구의 과정과 원칙을 원활하게 조장하는 체제를 운영하고 있다. 2007년 1월 유엔과 세계은행은 분쟁사후 필요평가의 4년간 경험에 대한 공동 검토를 완성했고, 현재 이 검토결과를 완성하기 위해 협력기구의 자문을 받고 있는 중이다.

##### (5) 국가별 전략 및 운영상의 접근방법

국가 수준에서 취약국가에 대한 접근법이 효과적이라는 점은 실제적 효과가 국가 수준에서 발생하며 성공적인 국가 사례가 정책 변화를 위한 추진력을 만들어 내고 유지해 준다는 것에서 알 수 있다.

국가별 사업이 진전하면서 곤경에 처해 있는 저소득국가 국가들 사이에는 공통적인 현상도 있고 다양한 차이점이 있다는 것이 분명해졌으며, 공통적인 현상에는 다음과 같은 것들이 있다.

196) "An Operational Note on Transitional Results Matrices," January 2005, UNDG/World Bank, (<http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/TRM.pdf>).

197) "In Support of Peacebuilding: Strengthening Post Conflict Needs Assessment," January 2007, UN/World Bank, ([http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/Review\\_Report\\_In\\_Support\\_of\\_Peacebuilding\\_Strengthening\\_the\\_PCNA.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/Review_Report_In_Support_of_Peacebuilding_Strengthening_the_PCNA.pdf)).

<표 V-2> 국가지원전략(CAS)에 대한 차별화된 접근법

<p>○ 악화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특징: 거버넌스 악화, 분쟁 위험 증대, 발전 전략에 대한 정부와 국제사회 간의 불일치 증가</li> <li>- 세계은행의 전략: 거버넌스와 사회적 지수의 하락을 저지하고 분쟁의 격화를 예방하는데 중점을 둠. CDD, 사적부문, NGO, 특정용도 전용예산 기제 등을 사용함. 투명성, 추락하는 발전지표의 개선, 그리고 다른 발전</li> </ul>	<p>○ 위기의 지연 또는 진퇴양난</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특징: 주요한 국가 이해당사자들 간의 분쟁의 지연 또는 정치적 난국, 정부와 국제사회 간에 발전 전략에 대한 합의가 없음.</li> <li>- 세계은행의 전략: 훈련, 경제, 발전에 대한 국가내의 대화 및 비정부기관을 통한 시범사업 등을 위한 소규모 재정지원을 통한 취약국가의 상황전환을 대비한 운영 준비태세의 유지</li> </ul>
<p>○ 분쟁사후 또는 평화건설 이행</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특징: 평화, 화해 또는 국제사회가 지원하는 이행과정. 정부의 우선순위는 국가와 국제사회의 공동 필요평가에 근거한 이행 실적의 틀로 표현됨.</li> <li>- 세계은행의 전략: 평화건설 노력을 지원하고 장기적인 제도적 경제적 회복의 기초를 놓는 것에 중점을 둠. 사적부문의 복구, 고용창출, 인프라 복구 및 서비스 제공, 국가 제도 형성 등에 있어서의 가시적 결과 등의 균형 유지. 비정부조직 주도의 인도주의적 서비스 제공에서 정부주도의 서비스 제공으로의 전환의 지원</li> </ul>	<p>○ 점진적 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특징: 국가 역량이 존재하며 개혁 노력에 어느 정도 진전이 있으나, 상황은 아직 취약하고 역량은 제한적임. 개혁 과정이 긍정적이거나 점진적인 분쟁사후 단계를 벗어난 나라들이 이에 해당함.</li> <li>- 세계은행의 전략: 경제성장과 서비스 제공, 대규모 자본 투자의 완결, 국내적인 개혁 물결과 장기적인 빈곤감축전략에 대한 전국적인 토론을 강화하는 활동에서의 강력하고 책임 있는 역할을 감당할 주요 국가 기능을 건설하는데 집중함. 취약성이 증대할 경우 이에 대응하여 적용할 수 있는 유연성을 갖춘 장기 원조 전략</li> </ul>

첫째, 국가의 역량과 책임을 증대하고자 하는 노력이 중심과제이다. 예를 들면 기본적인 국가의 행정 및 서비스 체계에 대한 관심, 책임을 강화함으로써 역량에 대한 투자를 보충하려는 노력, 국가의 역량 강화 노력과 시민사회 및 사적 부문 지원 사이의 균형을 맞춘다. 둘째, 평화, 안보, 발전의 연계가 중요하다. 예를 들면 정치와 분쟁의 역학에 민감한 개입을 계획할 필요가 있다. 취약 상황에서 고유의 발전 목표로서 범죄, 불안정, 분쟁을 줄이려는 노력을 중시한다. 셋째, 기부자 간의 조화가 중요하다. 예를 들면 단순화된 전반적인 계획 및 검사 도구를 만들어내고, 다양한 우선순위의 결과들에 집중하며 비원조 자원을 처리하며, 광범위한 이해당사자들과 협조하는 등의

필요와 같은 취약국가에만 있는 소유권, 표준화, 조화 등의 측면이 있다. 넷째, 강력하고 유연한 제도적인 대응이 필요하다. 예를 들면 현장 참여, 전문화된 직원의 기술과 지식, 속도, 적응성 및 장기적 협력관계 등이 결정적으로 중요하다.

위의 문제들이 모든 취약국가에 다 해당하기는 하지만 국가 수준에서의 사업을 통하여 서로 다른 국가별 상황에 맞는 차별적인 접근법이 필요하다. 모든 지역을 통해 나타난 네 가지 주요한 국가별 상황에는 ① 정치적 위기가 지연되고 있는 국가들, ② 분쟁사후 또는 정치적 이행 단계에 있는 국가들, ③ 점진적인 개혁 과정을 거치고 있는 국가들, 그리고 ④ 거버넌스가 약화되며 분쟁의 위협이 증대되고 있는 국가 등이 있다.<sup>198)</sup> 이러한 접근법들은 일종의 처방이 아니라(각각의 나라들을 위한 전략은 별도의 그 나라를 위한 분석에 근거해야 한다), 국가와 지역 간에 교훈의 공유를 촉진하고자 하는 기본적인 틀일 뿐이다.

세계은행이 유엔 및 국가 당국과 협조 운영하는 분쟁사후 필요평가(PCNA) 과정은 분쟁사후 상황에서의 정치적·안보적·경제적·사회적 분야의 통합된 계획의 도구가 된다.

이행성과 매트릭스는 신생 정부가 실적을 달성하고 기부자와의 원활한 협조관계를 만들어 내며 취약국가에서의 정치적·안보적·경제적·개발적·인도주의적 분야에서의 국제적 지원의 일관성을 개선하고자 하는 다자간 기부 협조와 검사의 도구이다. 이는 전면적인 빈곤감소전략을 실행할 역량이 없는 취약국가에게 특별히 중요하다. 이행실적 매트릭스는 또한 개혁을 위한 정치적이고 기술적인 역량이 부족하고 원조 자원이 희소한 취약 상황에서의 원조의 분절화라는 큰 대가를 지불하지 않도록 한다.

이행성과 매트릭스는 2007년 4월의 ‘원조효과에 대한 파리 고위 포럼’에서 공식적으로 채택된 ‘취약국가에서의 효과적인 국제적 개입을 위한 원칙’에서 중요한 통합계획 도구이자 성공사례로 인정받는다. 2005년 1월 런던에서 개최된 ‘취약국가에서의 개발의 효과에 대한 고위 포럼’ 또한 이를 현실적인

198) “Fragile States: Good Practice in Country Assistance Strategies,” December 19, 2005.  
([http://siteresources.worldbank.org/INT/LICUS/Resources/388758-1094226297907/FS\\_Good\\_Practice\\_in\\_CAS.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT/LICUS/Resources/388758-1094226297907/FS_Good_Practice_in_CAS.pdf)).

우선 사업을 정하고 검사하고 취약국가에서의 정치적, 안보적, 경제적, 발전적, 인도주의적 분야의 국제적 지원의 일관성을 개선하는 국제적 틀로 인정한다.

세계은행의 취약국가국은 일련의 활동을 통하여 내외의 협력기관과의 협력에 대한 효과적인 접근법에 대한 지식을 개발하고 강화하고자 호주, 캐나다, 노르웨이, 영국이 출연하는 다자증여신탁기금(Multi-Donor Trust Fund, MDTF)을 설립하였다. 129만 달러의 기금을 가진 다자증여신탁기금은 기부자 운영위원회가 있어 준비 활동을 검토하고 평가, 연구, 훈련에 대한 공동 기술토론을 갖고 있다.

다자증여신탁기금의 활동은 네 가지 주제에 따라 구분된다. 첫째, 국가형성이다. 이는 국가역량 및 책임을 형성하려는 노력으로 취약국가 개입에 있어서 기본적 행정 및 서비스 제공 시스템이 중요하다. 둘째, 평화건설이다. 이는 취약국가에 개발 개입을 할 경우 정치적, 분쟁적 현안에 민감할 필요가 있으며 안정을 강화하도록 지원하며 사회의 관심을 평화적으로 중재하는 역량을 키운다. 셋째, 국제적 협력이다. 개발 기구들은 조화, 표준화, 소유권 등에 있어서 취약국가에만 특별한 문제들에 직면한다. 넷째, 제도적 대응성이다. 개발기구들은 취약국가에서 강력하고 유연한 제도적 대응을 할 필요가 있다. 네 가지 주요 주제에 따른 다음의 활동들은 최초 과업으로 합의된다. 첫째, 취약국가에서의 국가건설, 반부패 접근 및 국가체제의 사용, 둘째, 기본적 공금운영체계의 설립과 강화, 셋째, 부문 수준에서의 효과적 사례 접근법의 개발, 넷째, 국가 차원에서의 정치, 안보, 개발 연계 등이다.

국가별 전략의 실행원칙을 보면, 우선 개입 포기는 답이 아니다. 취약상황에서 어려운 점은 차관계획이 적절하지 않더라도 개입을 유지하고, 전략적 진입시점을 더 잘 이해하고, 결정적인 순간에 단순하고 가시적이며 정치적으로 타산성 있는 개혁을 달성하기 위하여 개혁가들을 지원해야 한다는 것이다. 둘째, 국가별 전략은 강력한 정치적·경제적·사회적 분석에 기반해야 한다. 취약국가에 있어서 진단의 공백은 상당하다. 취약국가에 대한 더욱 더 적절한 지원을 가능하게 할 수 있는 분석적 토대가 마련되어야 한다. 적절한 개입 전략이 가능하려면 최소한의 경제 및 부문 작업이 필수적이다. 분석 작업을 위한 예산을 차관의 규모와 관계없이 배정함으로써 차관이 없거나 아주 작은

나라들을 위해서도 행정예산을 더 배정할 수 있도록 한다. 셋째, 기부자의 수가 많은 사실 때문에 치러야 하는 높은 대가를 자원과 역량으로 흡수할 수 없는 취약국가에서는 기부자들 간의 밀접한 협조가 무엇보다도 중요하다. 기부자들은 합심하여 소수의 우선 개혁과제를 지지하여야 한다. 복구의 정치적·경제적·안보적·사회적 차원을 통합하는 계획도구인 이행실적 매트릭스는 정부가 동의한 우선사업을 위한 기부자 간의 협조와 유연성, 진척상황 검토를 가능케 한다. 넷째, 취약국가 전략은 모든 국가에 일괄적으로 적용되는 것이 아니다. 일반원칙을 각각의 상황에 가장 잘 맞도록 변용하여 국가 또는 지방 차원에 집중하여야 한다. 다섯째, 취약 상태 자체 때문에 차관을 얻지 못하는 것은 아니다. 많은 곤경에 처해 있는 저소득국가들도 국제개발 협회 프로그램을 갖고 있다. 그러나 취약국가는 각각의 흡수 역량과 개별국가의 필요에 맞추어 차관인지 증여인지 자금조달의 도구를 적절히 구성해야 한다. 현재 전체적으로 볼 때 곤경에 처해 있는 저소득국가들에게는 정책 및 제도 등급이 흡수할 수 있다고 보는 것보다 원조가 적게 주어지고 있는데, 이는 다른 저개발 국가보다 두 배 정도 유동적이다.

#### (6) 취약·분쟁피해국가에서 자금조달

분쟁을 벗어나고 있거나 오랜 위기 상황 끝에 정치적 이행을 거치고 있는 나라들은 재건 사업을 위해 엄청난 규모의 금융원조를 필요로 한다. 세계은행은 평화 재건을 위해 진력하는 모습을 보이는 나라들의 재건을 초기에 효과적으로 지원하는 역량을 개선하기 위해 노력해 왔다. 취약국가와 분쟁사후재건을 위한 자금조달의 도구에는 ① 정상적인 실적을 기반으로 분배하는 국제개발협회(IDA) 기금, ② 분쟁사후기금(PCF), ③ 곤경에 처해 있는 저소득국가(LICUS) 실행신탁기금, 다자증여신탁기금(MDTF), 그리고 ④ 채무 변제 및 재개입 보조금을 통한 예외적인 자금이 있다.

저소득국가가 국제개발협회를 통해 자금을 조달하는 방법에는 분쟁사후국가들과 국제사회에 재개입하려는 취약한 과도기에 놓여 있는 나라들을 위한 특별한 창구가 있는데, 이는 절대적으로 중요한 복구 노력에 보조금 자원을 공급하는 것이다. 국제개발협회는 이러한 예외적인 자금배분을 세계은행의 분쟁사후 실적지수(World Bank's Post-Conflict Performance Indicators,

PCPI)의 등급의 틀 안에서 규제하는데, 이는 국제개발협회 자금지원을 받을 수 있는 나라들의 실적을 평가하기 위하여 특별히 고안된 것이다.

분쟁사후 실적지수는 한 나라의 현재 정책과 제도적 틀의 수준을 평가하는 ‘국가정책 및 제도실적 평가(CPIA)’와 비슷하지만, 이는 분쟁사후 상황에서 기대되는 실적과 결과는 비분쟁 상황과 다르거나 이보다 낮을 수도 있다는 사실도 감안한다. ‘국가정책 및 제도실적 평가’와 조응하는 지수에 더하여 ‘분쟁사후 실적지수’는 취약한 이행과정에서 절대적이긴 하지만 ‘국가정책 및 제도실적 평가’에서는 감안하지 않는 ① 안보, ② 이전 전투원의 소집해제와 사회재통합, ③ 분쟁사후 협약에 보통 포함되는 정치적 화해의 과정, ④ 실향민들의 재통합 등의 분야에서의 진전도 측정한다. ‘분쟁사후 실적지수’ 검토과정을 통하여 분쟁사후 국가들과 곤경에 처해 있는 저소득국가들에 대하여 국가정책 및 제도실적 평가’에서는 감안하지 않는 개선 또는 악화의 실적을 조사한다. ‘분쟁사후 실적지수’ 등급 부여과정을 통하여 각각의 나라들을 ① 안보와 화해, ② 경제복구, ③ 사회적 포용과 사회부문 발전, ④ 공공부문 관리와 제도의 네 분야에서 평가한다.

‘분쟁사후 실적지수’ 평가 방식은 2004~2005년과 2006년에 수정 보완되었다. 주요한 변화에는 1부터 4까지의 등급을 1부터 6까지의 등급으로 변환하고, 사회적 단결과 차별 부재를 측정하는 지표를 추가했으며, 보건과 교육을 ‘인적 자원 형성’ 지표로 통합했고, 경제복구 부문에서 사적 부문의 발전을 중시했고, 모든 예산회계 관리문제에 회계예산 관리와 수입동원 지표를 포괄한 것 등이 있다. 국가별 ‘분쟁사후 실적지수’ 등급은 현재 공개되지 않고 있다.

### 3. 급변사태 시 국제협력 방안

#### 가. 북한 원조국회의 창설

북한이 국제금융기구에 가입하기 이전에 김정일의 사망, 김정일 정권의 붕괴 등 북한 내부의 심각한 상황 변동으로 인하여 한반도 북부에서 내전 등 급변사태가 발생하는 경우를 상정해보자. 북한은 비록 급변사태가 발생하였지만 북한 내부에서 일부 세력이 통제권을 장악하고 있는 경우를 가정한다. 따라서 남북한이 완전히 통합되는 상황은 아니하고 가정한다.

북한에서 급변사태를 촉발한 상황이 쉽게 종료되지 못하고 상당시간 내전이 벌어지고 있는 경우에는 우리 정부는 국제사회가 북한을 ‘분쟁국가’(또는 취약국가)로 간주하고 국제금융기구가 기술 및 자금지원을 하도록 촉구해야 할 것이다. 또한 북한지원을 위한 원조국 회의를 구성하고 이를 위해 한국 정부가 선도적 역할을 하여야 할 것이다. 최근의 사례는 이라크와 아프가니스탄을 들 수 있다. 두 경우 모두 미국이 국제사회의 지원을 이끌어내기 위해 원조국회의를 구성하는데 주도적인 역할을 수행하였다. 원조국회의에서 주도적인 역할을 하는 국가는 국제정치적으로 힘 있는 국가일 수도 있지만 원조국회의에서 재원을 많이 부담하는 국가는 자연히 발언권이 강화된다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

#### 나. 북한 특별신탁기금 설립

어떤 국가에서 내전이 발생하여 장기화되거나 또는 분쟁이 종식되면 국제원조사회는 그 국가의 긴급복구와 경제재건을 위해서 양자간 및 다자간 원조를 제공한다. 다자간 원조에는 세계은행, 지역개발은행 등 국제개발금융기구의 무상지원과 양허성 차관이 있다. 그런데 긴급한 지원이 필요하거나 국제개발금융기구의 재원이 제한적인 경우에는 국제원조사회는 신탁기금을 조성하여 재원을 보충하고 있다.<sup>199)</sup> 이라크를 지원하기 위한 ‘이라크국제재건기금’

199) World Bank(2009)를 참조하십시오.

(International Reconstruction Fund Facility for Iraq)<sup>200</sup>, 아프가니스탄을 지원하기 위한 ‘아프가니스탄재건 신탁기금’(Afghanistan Reconstruction Trust Fund)<sup>201</sup>이 있으며, 세계은행은 분쟁국을 지원하는 ‘분쟁종식기금’(Post Conflict Fund)<sup>202</sup>과 취약국가(fragile state)를 지원하는 ‘스트레스하의 저소득국가 신탁기금’(Low Income Countries Under Stress Trust Fund)<sup>203</sup>을 하나로 통합하여 ‘국가창설 및 평화구축기금’(State and Peace-Building Fund)을 설립하여 분쟁국과 취약국가를 통합적으로 지원하고 있다.<sup>204</sup> 이들 신탁기금들은 회원국에 대한 지원을 위해 설립되었다.

특히 북한이 국제금융기구에 미가입국인 상태에서 급변사태가 발생하였고, 북한 당국(들)이 국제금융기구 등 국제사회의 자금지원 등 개입을 요청하였거나 국제사회가 필요하다고 판단하는 경우에는 특별신탁기금을 조성하도록 노력해야 할 것이다.

국제금융기구 중에서 북한과의 협력에 가장 관심이 많은 곳이 세계은행이다. 세계은행은 비회원국에 대하여 자금지원을 하지 않는 것이 원칙이나 상임이사회의 승인을 얻어 특별신탁기금을 설치하여 비회원국에 대한 자금지

200) 미국이 주도한 이라크전쟁이 종료된 후 국제원조사회는 2003년 10월 마드리드에 모여 이라크국제재건기금 설립을 승인하였다. 이라크국제재건기금은 세계은행이 운용하는 이라크신탁기금(World Bank Iraq Trust Fund)과 UNDP가 운용하는 유엔개발그룹이라크신탁기금(UN Development Group Iraq Trust Fund)으로 구성된다. 이라크국제재건기금은 또한 원조조정을 위해서 합동공여기관위원회(Joint Donor Committee)를 운영하고 있다. 세계은행의 이라크신탁기금(World Bank Iraq Trust Fund)은 이라크에 교육, 기술지원, 인프라 구축, 공공보건 수요 등에 대응하기 위해 2004년 약 4억 달러 규모로 설립한 신탁기금이다. 2009년 3월 현재까지 한국을 포함한 17개 공여국이 약 5억 달러를 기부하였다.

201) 아프가니스탄재건 신탁기금은 2002년 4월에 설립되었는데 초기에는 아프간 정부의 인건비를 충당하는 것이 주목적이었다. 그런데 2008년에는 이 신탁기금이 아프가니스탄 국가개발전략 달성을 위한 투자프로젝트의 재원조달용으로 발전하였다. 2008년 10월 현재까지 한국을 포함한 29개 공여국들은 22.2억 달러 이상(아프간정부 경상비용 총당에 15억 달러, 투자프로젝트에 7.2억 달러)을 실제로 집행하였다. 아프가니스탄재건 신탁기금은 관리위원회(Management Committee)에 의해 관리되고 있는데, 동 위원회는 세계은행, 이슬람개발은행(Islamic Development Bank), UN 아프간지원팀(UN Assistance Mission to Afghanistan), UNDP로 구성된다.

202) 이 신탁기금은 2011년 12월에는 폐지될 예정이며, ‘국가창설 및 평화구축기금’(State and Peace-Building Fund)으로 점진적으로 대체되어 나갈 것이다.

203) 이 신탁기금은 세계은행이 2004년 3월에 세계은행 잉여금을 출연하여 스트레스하의 저소득국가(LICUS)를 지원하기 위해 설립한 기금이다. 스트레스하의 저소득국가(LICUS)는 세계은행의 용어로 취약국가(failed states)라고 불리기도 하는데 이는 국제사회가 지원을 할에도 불구하고 개혁의지, 개발역량 미비 등으로 빈곤감축을 위한 원조의 효과가 낮은 국가를 지칭한다. 이 신탁기금은 2011년 12월에는 폐지될 예정이며, ‘국가창설 및 평화구축기금’(State and Peace-Building Fund)으로 점진적으로 대체되어 나갈 것이다.

204) 이 신탁기금은 세계은행이 향후 3년간 1억 달러를 출연함으로써 2008년 4월 상임이사회의 승인을 받았다. 이 신탁기금의 성격은 세계은행이 이미 운용되고 있던 ‘분쟁종식기금’(Post Conflict Fund)과 ‘스트레스하의 저소득국가 신탁기금’(Low Income Countries Under Stress Trust Fund)의 성격을 합한 것으로 볼 수 있다. 즉 세계은행은 분쟁중인 국가와 취약국가는 별도로 분리해서 다루어서는 안되며 통합적으로 대처해야한다는 의지를 보여주고 있다.

원을 한 전례가 있다. 특별신탁기금은 국제금융기구에 가입하지 못한 국가나 지역에 대해서는 국제금융기구의 공식적인 지원경로를 통한 자금지원이 어려우므로 신탁기금에 대한 국제금융기구의 출연을 통해 미가입국에도 국제금융기구의 실질적인 자금지원이 가능하도록 하는 재원조달 형식으로서 팔레스타인, 동티모르, 보스니아, 코소보 등이 국제금융기구 가입 이전에 지원 받은 사례가 있다. 북한에 급변사태가 발생하는 경우에는 북한이라는 분쟁국에 대한 자금 및 기술적 지원으로서 (국제금융기구 가입 이전이라도) 기존의 선례에 준하여 이루어질 수 있다.

현재는 북한이 국제금융기구의 회원국이 아니고 취약국가(또는 분쟁국가)로 지정되지 않았으므로 취약국가나 분쟁국가를 지원하는 신탁기금이 북한에 사용될 가능성이 낮으나, 북한의 급변사태를 대비하여 세계은행의 신탁기금에 대한 한국 정부의 출연을 제한적으로 시작할 필요가 있다. 최근 기획재정부는 세계은행과 2009년 10월 3일 IMF/세계은행 합동연차총회가 열린 터키 이스탄불에서 동아시아·태평양지역 및 전세계 체제 취약국의 경제재건 및 평화구축 지원을 위한 신탁기금인 ‘평화적 체제전환을 위한 신탁기금’(Korea Trust Fund For Economic and Peace-Building Transitions)을 한국이 설립하는 협정에 서명하였다. 기금규모가 65억 원(약 550만 달러)인 이 신탁기금은 운영기간이 2009년부터 2014년까지 5년간으로서 한국이 단독 출연하고 세계은행이 위탁받아 관리하는 신탁기금이다. 이 신탁기금의 지원분야는 거버넌스 및 제도개선 지원분야와 경제재건 및 발전 지원분야로 구성된다. 이 기금은 조건이 성숙되면 향후 세계은행 상임이사회의 승인이 있으면 북한을 지원하기 위한 신탁기금으로 활용이 가능할 것으로 전망된다.

### < 통일한국의 국제금융기구 지원 수혜 여부 >

남북이 통일되면 통일한국으로 북한의 국제금융기구 등 국제사회와의 관계에 관련 된 모든 권리와 의무가 넘어가게 된다. 그런데 통일 후에도 국제금융기구로부터 북한 지역에 대한 경제지원이 가능할 것인가? 세계은행의 IBRD 차관, IDA 자금지원, 그리고 ADB의 일반채권 대출, 양허성 자금지원인 ADF 자금지원 등과 IMF의 양허성 자금 지원인 PRGF 대출은 그 자금의 성격에 따라서 1인당 소득수준 등의 일정한 수혜 적격조건을 규정하고 있다. 한국의 경우는 이미 모든 국제개발은행의 자금지원에서 졸업한 상태인 반면, 북한은 만약 국제금융기구에 가입한다면 현재 기준으로는 최빈국에 적용되는 가장 양허적인 조건의 자금지원대상국이 될 것이다.

2008년 8월 현재의 남북한의 1인당 소득이 유지된다고 가정하면 통일한국의 1인당 소득은 10,000달러를 상회할 것이므로 통일한국은 1인당 소득 기준으로는 국제개발은행의 경제개발 자금지원은 원칙적으로 받기 힘들 것이다. 동서독 통일의 경우에는 통일 독일이 국제금융기구의 자금지원을 거의 받지 않았었다.

그런데 한국이 1995년 세계은행의 IBRD 용자대상국에서 최종 졸업하면서 당시 김용환 재무부장관 명의로 IBRD에 보낸 서한에서 “남북통일, 심각한 자연재해, 갑작스런 충격에 따른 경제 불안정시” 세계은행의 한국에 대한 용자수혜를 재개할 것을 명시한 바 있다. 실제로 1997년 IMF 외환위기시에 세계은행은 IMF 자금지원 프로그램의 일환으로 한국에 대한 총 100억 달러 규모의 긴급자금지원을 재개할 때 다른 회원국들에 대한 양해를 구하면서 지원근거로 이 서한을 인용한 바 있다. 따라서 남북통일시 또는 북한에서 급변사태가 발생하여 대규모 난민이 넘어오고 이로 인해서 통일한국 경제에 과도한 충격이 가해지는 경우에는 통일한국에 대한 세계은행의 자금지원 재개를 요청할 수 있는 길은 열려있다고 판단된다. 물론 IMF로부터의 스탠바이협약이나 2009년에 신설된 SLF(Short-term Liquidity Facility)에 의한 긴급자금지원은 IMF 회원국에게는 항상 열려 있다. 그러나 통일한국이 현재의 북한과 같은 최빈국에 주어질 수 있는 정도의 양허적인 자금지원을 수혜하기는 불가능할 것이다.

# 제 6 장

## 국제협력 방안

북한 개발지원을 위한 국제협력 방안



## 제6장

### 국제협력 방안

#### 1. 북한에 적용하는 경우의 문제점에 대한 검토

제2장에서 살펴본 것처럼 북한이 국제금융기구에 가입해서 본격적인 자금 지원을 받기까지는 상당한 시간이 필요하다. 국제민간자본도 본격적으로 북한에 진출하기에는 여러 가지 전제조건이 필요하다. 저자의 판단으로는 북한이 핵폐기에 합의하고 국제사회로 편입되기 시작해도 최소 5년간은 국제민간부문의 투자가 북한경제재건에 큰 역할을 하기는 어렵다.<sup>205)</sup> 또한 북한과 같은 빈곤국 정부 및 공적부문에는 양허성차관이 아닌 일반 상업차관은 공여될 가능성도 낮다. 결국 북한이 국제사회에 완전히 편입되지 못한 초기 최소 5년간은 북한경제재건을 위한 자금은 양자간 및 다자간 국제공적자금을 최대한 조성해서 조달할 수밖에 없다.

그런데 양자간 공적개발원조(ODA)에 의한 지원은 공여국에 고유한 ODA 지원원칙이 있다. 우리가 그들의 원조정책에 직접적인 영향을 미칠 수는 없다. 연체되고 있는 북한의 외채를 재조정해서 해외 민간자본이 북한에 유입되도록 하는 방안도 단기간에 이루어질 과제는 아니다. 북한이 파리클럽에서 외채재조정을 받을 수 있는 적격국이 되려면 북한이 국제금융기구에 가입해서 IMF 프로그램을 상당기간 성공적으로 수행해야 가능하다.

그렇다면 5년 이내의 단기간에 북한 개발지원을 위한 재원조달과 원조조정을 위해 한국이 국제사회와 협력해서 선도적으로 할 수 있는 과제들은 무엇인가? 북한이 본격적인 원조를 받기 전에 기반을 닦는 것이 중요하다. 북한의 원조수용능력 확충에 필요한 지식전수 또는 기술지원을 위한 국제협력 방안이 필요하며, 이를 위한 재원 마련을 위해 우리 정부가 선도적으로

205) 자세한 내용은 정형수, “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력,” 김연철 외, 『북한 어디로 가는가?』(서울: 플래닛미디어, 2009)를 참조하십시오.

가칭 ‘북한 기술지원신탁기금’을 조성하는 것이 검토되어야 한다. 북한의 국제금융기구 가입은 북한의 국제사회 편입에 가장 중요한 단계 중의 하나이다. 또한 향후 5년간 북한 개발지원 관련 중점 추진과제는 본격적인 개발지원의 토대를 닦는 일이다. 가칭 ‘북한신탁기금’을 조성하고 가칭 ‘북한개발지원그룹’을 구성하는 것이 필요하다.

## 2. 향후 5년간(2010~2014년) 중점 추진과제 및 추진방안

### 가. 대북한 지식전수 및 북한의 개발역량 강화를 위한 국제협력과 가칭 ‘북한 기술지원신탁기금’ 조성

#### (1) 대북한 기술지원을 위한 국제협력 방안<sup>206)</sup>

북한은 한국을 제외한 국제민간부문의 지식전수와 개발역량강화를 위한 기술지원에 대해서는 상당히 개방적인 태도를 시현하고 있다. 지난 1997년 이후 수백 건에 달하는 해외 연수 및 교육훈련프로그램에 참여하였고, 평양에서의 외국기관 주최 경제세미나, 교육훈련 프로그램도 드물지 않게 개최하고 있다. 특히, 북한이 부담을 덜 느끼는 중국, 베트남, 스위스, 스웨덴 등의 공공부문이 주최하는 해외 연수 프로그램에도 적극 참여하고 있다.

우리는 북한과 동일한 언어, 문화, 풍습을 공유하고 있어서 지식전수에 있어 다른 국가보다 유리한 조건이나 북한이 여러 가지 이유로 우리한테서 직접 지식을 전수받는데 상당한 부담을 느끼고 있어서 우리만의 대북한 지식전수 사업은 일정한 한계가 있는 것이 현실이다. 따라서 우리는 대북한 지식전수와 개발역량 강화를 위한 기술지원은 국제사회와 협력하여 추진하는 것이 현실적인 방안이다.

세계은행 등 국제금융기구도 베트남, 중국, 중동구체제전환국들에 대한 지식전수 경험을 북한과 공유하는데 지대한 관심을 표명하고 있다. 실제로 IMF와 세계은행은 각 상임이사회의 승인이 있으면 대북 기술지원은 북한이 이들 국제금융기구에 가입하기 이전에도 제공할 수 있음을 수차례 공언한

206) 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』 (서울: 한국수출입은행, 2008년 봄호)를 주로 참조하였다.

적이 있다.<sup>207)</sup> 세계은행에 신규회원국이 가입하면 세계은행은 본격적인 자금 지원 사업 추진의 전단계로 반드시 연구조사사업(ESW: Economic & Sector Works)을 시행한다. 따라서 세계은행에 가입한 후 북한에 대한 본격적인 자금지원을 앞당기기 위해서는 사전에 연구조사사업을 시행하는 것이 필요하다는 논리가 성립한다. 사전 연구조사사업은 북한이 동의하면, 상임이사회의 승인이 필요 없이 세계은행 내부(동아태국 등)의 소규모 예산으로도 추진 가능하다.<sup>208)</sup> 물론 이 경우에도 미국, 일본 등 주요주주의 동의 내지 묵인이 필요할 것이다. 한편 우리 정부가 사전 연구조사사업지원용으로 세계은행에 별도의 신탁기금을 설치하는 방안도 고려될 수 있다. 또한 우리 정부는 IMF가 북한 경제통계 작성을 위한 기본 개념, 실무매뉴얼 등 북한 관료에 대한 교육훈련을 실시하는 방안을 지원해야 할 것이다. IMF의 교육프로그램 실시를 통하여 북한의 국제금융기구 가입을 촉진하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 그런데 이들 방안이 모두 북한의 협조가 있어야 한다.

## (2) 대북 기술지원을 위한 ‘북한 기술지원신탁기금’ 조성

북한은 현재 세계은행이나 아시아개발은행의 회원국이 아니다. 북한과 같은 비회원국 지원을 위한 신탁기금을 조성하여 세계은행에 위탁하기 위해서는 상임이사회의 결정이 필요하다. 그래서 한국 정부는 국제금융기구와의 신탁기금협정에 북한에 대한 지원을 명시적으로 지정하지 못하지만 향후 상황전개에 따라서는 북한에 대한 기술지원을 할 수 있는 (북한을 ‘염두에 둔’) 신탁기금을 설립하여 세계은행과 아시아개발은행(ADB)에 기탁하고 있다.<sup>209)</sup> 그런데 북한은 세계은행과 아시아개발은행(ADB)에 미가입국이기 때문에 ADB가 직접 북한을 지원하기는 어렵지만, UN ESCAP이 북한지원과 관련한

207) 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 29

208) 여기서 핵심은 예산보다는 세계은행 주최로 진행되는 것이 더 중요하다. 현재까지 국내외 대학·연구소·재단 등이 자금지원을 하는 북한 관련 워크숍에 세계은행, IMF, ADB 등의 현지 간부들이 참여하는 경우는 다수 개최되었다. 그러나 북한 관련 워크숍을 국제금융기구가 주관한 경우는 아직 없었다.

209) 최근 기획재정부는 세계은행과 2009년 10월 3일 동아시아·태평양지역 및 전세계 체제 취약국의 경제재건 및 평화구축 지원을 위한 신탁기금인 ‘평화적 체제전환을 위한 신탁기금’(Korea Trust Fund For Economic and Peace-Building Transitions)을 설립하는 협정에 서명하였다. 기금규모가 65억 원(약 550만 달러)인 이 신탁기금은 운영기간이 2009년부터 2014년까지 5년간으로서 한국이 단독 출연하고 세계은행이 위탁받아 관리하는 신탁기금이다. 신탁기금의 지원분야는 거버넌스 및 제도개선 지원분야와 경제재건 및 발전 지원분야로 구성된다. 이 기금은 향후 북한을 지원하기 위한 신탁기금으로 활용이 가능할 것이다.

사업을 하는 경우 우리 정부가 기탁한 ADB의 신탁기금사업과의 연계를 통해 우회적으로 북한을 지원할 수 있는 방안이 있다. ADB에 설치된 우리 신탁기금은 북한이 회원국으로 있는 UN ESCAP, UNDP 등과의 공동사업 추진시 ADB 신탁기금 사용에 우선권을 부여토록 규정되어 있다고 한다.<sup>210)</sup>

북한에 대한 기술지원(기술협력)은 북핵 상황이 최악의 국면으로 전개되지 않는 한 국제적인 지지 획득에 유리하다. ‘북한이 국제사회의 규범을 따르고 있지 않다고 비난만 하지 말고 국제사회가 가르쳐야 한다’는 논리를 정면으로 부정하기는 쉽지 않기 때문이다. 대북 기술지원을 추진하는데 있어서 우리 정부의 역할은 재원을 공여하는 것이 가장 중요하다. 북한관료 대상 교육훈련 등 북한의 개발역량강화 등 기술지원을 위한 신탁기금을 설립하는 것이 바람직하다. 한국이 가칭 ‘북한 기술지원신탁기금’의 최대 공여국이 되고 6자회담 참가국 외에도 북한에 관심 있는 국가를 최대한 참여국으로 포괄하는 것이 가장 모양이 좋을 것이다.

가칭 ‘북한 기술지원신탁기금’은 본격적인 개발사업 추진보다는 그 이전단계로서 북한의 개발역량강화(capacity building), 북한관료 대상 교육훈련, 국제규범에 관한 지식공유사업(knowledge sharing) 등을 위해 사용된다. 이러한 대북 기술지원은 북한이 국제금융기구에의 가입을 대비하는 차원은 물론 가입 후에도 지속적으로 공여되어야 할 것이다. 우리 정부는 가칭 ‘북한 기술지원신탁기금’을 설립하여 세계은행(상임이사회 승인시), UNDP 등에 위탁하는 방안을 검토해야 할 것이다.

UNDP는 북한의 이모작 등 농업재건을 위한 긴급 자금지원을 위해 북한신탁기금(UNDP Trust Fund for DPRK)을 설립한 경험이 있다.<sup>211)</sup> 그런데 이 방안의 문제점은 UNDP의 신탁기금 관리능력이 미비할 가능성이 있다. UNDP의 관리 능력이 미흡한 점은 역으로 우리의 영향력이 작용할 수 있는 여지가 크다고 볼 수도 있다. 세계은행 상임이사회가 ‘북한 기술지원신탁기금’ 설립

210) 또한 외교통상부가 UN ESCAP에 1987년부터 매년 지원하는 KECF(Korea ESCAP Cooperation Fund)에 대한 지원액을 증액하고 사업범위를 확대하여 간접적으로 북한에 대한 기술지원을 확대하도록 유도하여야 할 것이다. 통일부도 남북협력기금을 활용하여 UN ESCAP을 통해 북한을 포함한 개도국을 지원하는 기술협력 사업을 시행하였으며, 향후 이의 확대를 추진 중이다.

211) 이 기금은 북한의 농업재건과 환경보호를 위한 UNDP의 주제별 원탁회의(Thematic Roundtable)의 일환으로 1998년 구성된 북한의 농업재건 및 환경보호(AREP: Agricultural Recovery and Environmental Protection) 프로그램의 재원조달에 사용되었다.

과 북한에 대한 지원을 승인시에는 ‘북한 기술지원신탁기금’은 세계은행에 위탁·관리되고 한국 등 주요공여국과 세계은행이 협의한 기금사용 원칙과 규정에 따라 자금이 인출되고 운용될 것이다.

## 나. 북한의 국제금융기구 가입 지원

### (1) 중요성

우리 정부는 북한의 국제금융기구 가입을 적극 지원하여야 할 것이다. 북한 개발지원 재원조달을 위한 국제협력에서 가장 필수적인 것이 바로 북한의 국제금융기구 가입이기 때문이다. 북한이 국제금융기구에 가입하면 장기·저리의 양허성 개발자금을 수혜할 수 있으며, 북한의 국제금융기구 가입 및 양호한 협력관계 구축은 국제민간부문의 대북투자의 선결조건이다. 북한의 과도한 외채문제 해결의 전제조건이며, 북한의 개발역량 강화에 실질적인 도움을 제공할 수 있다.

북한이 국제금융기구에서 받을 수 있는 자금지원액이 최대한 연간 2~4억 불에 불과하다고 하더라도 북한은 국제금융기구에 가입하는 것이 중요하다. 북한의 국제금융기구 가입과 양허성 자금지원을 수혜하였다는 사실이 국제 민간자본의 북한 유치에 필수적인 과정이기 때문이다. 주요 선진국의 대 개도국 양자간 공적개발원조(ODA) 자금지원도 북한의 국제금융기구와의 협력 정도에 상당히 영향을 받게 된다. 국제금융기구 가입 후 북한의 경제정책 방향, 주요 통계의 투명성 제고 노력, 빈곤감축전략문서(PRSP) 작성 여부 등에 대한 국제금융기구의 판단이 주요 선진원조공여국의 원조정책을 좌우하기 때문이다.

### (2) 한국의 국제금융기구에서의 발언권 강화

북한이 국제금융기구에 가입하기 위해서는 가장 중요한 것이 북핵 폐기협상에서 일정한 진전이 있어야 한다. 그런데 실무적으로 볼 때 IMF, 세계은행의 조직상 상임이사회의 역할은 매우 중요하며, 특히 대부분의 중요 결정 사항은 상임이사회의 개별 상임이사의 역량에도 상당한 영향을 받는 것이 현실이다. 2007년 현재 한국의 IMF 쿼터는 전체의 1.35%로서 세계

13위권인 우리의 경제규모에 비해서 쿼터지분이 상대적으로 적은 규모(19위)이다. IMF의 상임이사국 지위도 기본적으로 쿼터와 상관관계가 크므로 IMF 쿼터를 증액시키는 노력이 필요하다. 특히 최근의 미국 발 금융위기로 촉발된 IMF 개혁논의가 IMF 쿼터의 재조정으로 귀착되고 있다. 중국 등 신흥경제국의 쿼터를 늘이고 유럽국가의 쿼터가 줄어든 것이다. 2010년 G20 재무장관회의 의장국이자 2010년 G20 정상회의의 개최국인 한국은 이러한 IMF 지분구조 변경에 있어서 최대한 국익을 챙겨야할 것이다.

IMF 쿼터는 가입국의 GDP, 외환보유고, 수출입규모 등을 고려하여 할당되는데 납입된 쿼터는 투표권을 산출하고 IMF 신용 이용한도 및 SDR 배분규모를 결정하는 기준이 된다. 즉, 북한의 IMF 가입시 산정되는 쿼터 규모와 향후 IMF로부터의 대북 자금지원 규모가 연계되는 구조이므로 북한의 IMF 가입시 쿼터를 최대한 확보하도록 한국 정부의 정치·경제적 노력이 필요하다.

### (3) 북한의 아시아 역내 협력체 편입

북한이 IMF에 가입하면 북한이 국가기밀로 간주하는 경제통계를 공개해야 하는 반면, ADB는 회원국에게 이러한 의무를 부과하지 않는 상황을 고려하여 북한이 IMF나 세계은행에 가입하기 전에 ADB에 가입하여 자금지원을 받을 수 있다는 주장이 제기되어 왔으며, 실제로 북한은 1997년과 2000년 두 차례에 걸쳐 국제금융기구 중 유일하게 ADB에 가입을 신청하였다. 그러나 북한이 IMF에 먼저 가입하지 않고 ADB에 가입하는 것은 이론상 불가능하지는 않지만 국제사회의 역학구조상 실현 가능성은 희박하다.<sup>212)</sup> 설령 북한의 ADB 가입이 성사된다 하더라도 IMF 가입 없이는 북한의 국제사회 진입이 성사되었다고 할 수 없으므로 우리 입장에서는 북한의 ‘ADB 우선 가입’을 지지하지 않는 것이 바람직하다. 국제금융기구로부터의 자금지원 자체보다는 그것이 상징하는 국제사회의 ‘인정’(endorsement)이 성공적인 국제사회 진입의 징표가 되기 때문이다.

212) ADB는 일본이 미국과 함께 최대 주주(각각 투표권 12.756%)이다. ADB에 가입하려면 총회에서 총 투표권의 3/4 이상을 보유하는 2/3 이상 가입국의 찬성이 필요한데 ADB의 투표권 25.8%를 점유하고 있는 미국과 일본 두 나라만 반대하면 북한의 ADB 가입은 원천 봉쇄된다. 현재처럼 북한과 일본이 첨예하게 대립하면 북한이 IMF에 가입하더라도 오히려 일본이 북한의 ADB 가입 내지는 자금지원을 저지할 가능성도 배제하지 못하는 상황이다.

북한이 국제사회와의 교류를 확대하기 위해서는 우리 정부가 주도하여 북한을 아시아 역내 협력체에 참여시키는 것을 추진할 만하다. 대상이 되는 협력체는 아시아태평양경제협력체(APEC), 아시아유럽정상회의(ASEM), 아세안 플러스 3(ASEAN+3), 동아시아정상회의(EAS) 등이다. 비회원국인 북한을 이들 아시아 역내 협력체에 게스트(guest)로 초청하는 것은 회원국 간 합의와 고위관리회의(SOM: Senior Officials Meeting)의 결정으로 가능하다. 중장기적으로 APEC, ASEM, ASEAN+3, EAS 등의 회원국 확대과정에서 북핵문제 진전 상황에 따라 자연스럽게 북한이 가입할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 한편 내년 G20 서울 정상회의에 북한을 옵서버로 초청하는 방안도 북핵문제 진전상황과 연계하여 사전 검토가 필요한 사항이다.

#### (4) 국제사회의 이해를 요청하고 동시에 북한의 선행적 변화를 설득<sup>213)</sup>

국제금융기구와 미국, 일본, EU 등 주요 의사결정국들은 북한에 대해 시장경제 신속 도입과 개혁, 개방을 촉진하는 방향으로 북한에 대한 경제지원 프로그램의 수립과 집행을 요구할 전망이다. 국제사회의 북한 개발지원을 최대화하기 위해서 북한이 국제사회의 정책·규범과 조화될 수 있도록 시장경제 습득, 도입 및 개혁·개방정책을 천명하고 입안하도록 설득하는 것이 필요하다. 그런데 북한은 국제금융기구가 요구하는 시장경제를 근간으로 하는 자체적인 개혁프로그램 작성 능력이 당연히 부족하다. 이 경우 미국, 국제금융기구가 주도하는 소위 ‘워싱턴 컨센서스(Washington consensus)’에 바탕을 둔 북한에 적용하기에는 비현실적인 개혁 프로그램이 거론될 가능성도 상존한다. 이러한 상황에 대처하기 위한 국내의 연구 및 전략 부재시 외부의 일방적인 논리에 휘둘려서 우리의 국익에 손상을 줄 가능성을 배제할 수 없다.

한편으로는 전면적이고 즉각적 개방에 대한 북한의 거부감을 최소화하면서 국제관례에 적응할 수 있는 시간적 여유를 주도록 국제사회에 요청하는 것도 필요하다. 북한과 비슷한 저개발국, 체제전환국에 대한 자금지원시 유예조항 및 사례연구를 통해 국제사회를 설득할 수 있는 논리 마련도 필요하다. IMF, 세계은행, 유럽부흥개발은행(EBRD) 등의 중동구와 중앙아시아 체

213) 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』 (서울: 한국수출입은행, 2008)를 주로 참조하였다.

제전환국의 초기 국제금융기구 개혁 프로그램의 실패 사례에서 대북 시사점을 도출하는 것도 필요하다.

#### (5) 북한의 개발역량 강화 및 국제사회 편입 지원을 위한 국제 1.5트랙 활용

한편 북한개발지원에 관심이 있는 학자, 前 국제금융기구 관계자, NGO 관계자, 전현직 관료, 공익 재단 등이 참여하는 국제 1.5트랙(반관·반민)의 협의체들도 활용해야 한다. 국제 1.5트랙은 6자회담과 연계하여 또는 독자적으로 활동하여 북한경제개발에 필요한 지식전수, 자금지원 등에 관한 국제사회의 관심을 유도할 수 있으며, 정부 차원에서 공식적으로 거론되기에 민감한 사안들을 심도 있게 토의하여 ‘비공식적으로’ 각국의 의사를 파악, 개선하는 것이 가능한 장점이 있다. 2009년 10월 말 미국 샌디에이고에서 개최된 제20차 동북아협력대화(NEACD)<sup>214)</sup> 회의에 참가한 북한의 리근 국장 일행이 회의에 참가한 미국의 북한전문가, 관료들과의 비공식 대화를 통하여 6자회담 복귀를 논의할 북미양자대화에 관한 실질적인 토의를 한 것 등이 좋은 사례이다.<sup>215)</sup>

반관·반민(1.5트랙)의 비정부간 협의체로는 대북 지식공유를 위한 비공식 실무그룹(IWG-KS: Informal Working Group for Knowledge Sharing with North Korea), 동북아협력대화 경제포럼(Northeast Asia Cooperation Dialogue Economic Forum)이 있으며, 두 협의체의 참여인사들은 북한개발 관련 국제사회에서의 일정한 영향력을 발휘하는 것이 가능하다. 대북 지식공유를 위한 비공식실무그룹(IWG-KS)은 2005년 6월 미국 스탠리재단(Stanley Foundation)이 주최한 베를린 키퍼런스가 모태가 되어 결성되었다. 前 세계은행 선임자문역 뱁슨(Bradley Babson), 前 駐北스웨덴대사 베이어(Paul Beijer), 아시아재단 서울사무소장 리드(Edward Reed) 등 10여명으로 구성되어 북한개발지원 분야 국제전문가들의 네트워크를 가동할 수 있는 역량이 있으나 그동안

214) 동북아협력대화(NEACD)는 1993년 10월 南·北·美·中·日·러 6개국의 半官·半민인 비정부간 협의체로서 발족하였다. 前 미국 국무부차관보 출신인 UC 샌디에이고대학 셔크(Susan Shirk) 교수가 주도하는 회의로 우리 외교통상부도 매년 국장급을 단장으로 대표단을 파견하고 있다.

215) 2006년 4월 동경에서 개최된 동북아협력대화 회의에서는 당시 미국의 힐 차관보와 북한의 김계관 부장, 한성렬 UN 차석대사가 참석하였다.

북한 핵실험 등으로 현재는 동면중이다. 동북아협력대화(NEACD) 경제포럼은 2006년 4월 제17차 동북아협력대화(NEACD) 동경회의에서 발족하였다.<sup>216)</sup> NEACD 경제포럼에서는 북한과 국제사회 간의 정보교환 및 공유방안, 6자회담의 정치적 타결시 북한경제 회복 및 개발을 위한 국제사회의 협조, 양자 및 다자간 경제지원 간의 조율, 북한의 전반적인 경제개발전략의 수립 및 제안 등을 논의할 예정이나 역시 북한의 중장거리 로켓 발사, 핵실험으로 주춤한 상태이다.

우리 외교통상부가 국제교류재단(Korea Foundation)을 통해서 간접적으로 이들 15트랙 협의체에 대한 자금지원을 하여 국제사회의 대북 여론 형성에 영향을 미치는 인적네트워크를 적극 관리함으로써 일정한 영향력을 행사할 필요가 있다. 이들 半官·半民의 15트랙 협의체들은 6자회담과 연계하여 또는 독자적으로 활동하여 북한경제개발에 필요한 지식전수, 자금지원 등에 관한 국제사회의 관심을 유도할 수 있으며, 정부 차원에서 공식적으로 거론되기에 민감한 사안들을 심도 있게 토의하여 ‘비공식적으로’ 각국의 의사를 파악, 개선하는 것이 가능하다. 아울러 워크숍, 컨퍼런스 개최 등을 통하여 국제민간부문의 對北 인식의 변화도 추구 가능하다.

## 다. 가칭 ‘북한신탁기금’ 조성과 가칭 ‘북한개발지원그룹’ 설립

### (1) 필요성

북한의 경제재건과 본격적인 개발을 위한 재원조달은 우리의 경제력으로서는 일정한 한계가 있으며 이에 따른 국제사회의 참여는 우리 입장에서 불가피하며 또한 바람직하기도 하다. 한국 정부의 역할은 북한의 개발 초기에 북한 지원을 위한 국제공적자금을 최대한 조성할 수 있도록 다자간 국제협력의 틀을 짜는 것이다. 북핵문제 해결이 가시화되면 북한의 핵폐기를 유도하기 위한 그랜드 바겐의 인센티브 요소로 국제협력자금 조성도 포함될 것이다. 우리 단독의 재원이 아닌 대북 국제협력자금을 조성하기 위해서는 가칭 ‘북

216) NEACD 동경회의는 당시 막혀있던 북·미간 대화채널을 애타게 찾던 북한이 김계관 부상(포함 9명)을 파견하여 미국 힐 차관보와의 대화를 시도하였으나 냉정하게 거절당하고 난 뒤, 7월의 중장거리미사일 발사, 10월의 핵실험으로 이어지는 일련의 강경책을 시작하게 된 계기가 되었다.

한신탁기금' 조성이 필요하다.<sup>217)</sup>

현재 북한 개발지원을 위한 원조조정은 거의 이루어지지 않고 있다. 평양에 주재하는 UN 기구의 대표로서 UNDP가 UN 조정관(coordinator)의 역할을 수행하고는 있으나 아직 북한 개발지원은 시작하지도 못한 단계이므로 실질적인 원조조정 기능은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 그런데 북핵 상황이 진전이 있으면 EU 등 상당수의 국가들이 북한 개발지원을 시작할 것이다. 초기에는 UN 조정관이 기본적인 원조조정은 수행해낼 수 있을 것이다. 그러나 북한 개발지원에 참여하는 국가가 증가하고 개발지원 규모가 급증하면 본격적인 원조조정의 필요성이 발생하게 될 것이다.

북한 개발지원을 위한 원조조정을 위해서는 협의그룹(CG)이나 원탁회의(Round Table) 정도의 체계적인 원조조정그룹이 필요할 것이다. 그런데 협의그룹은 북한이 세계은행에 가입해서 일정한 프로그램을 수행하는 등 조건을 충족해야만 설립이 가능할 전망이다, UNDP가 주도하는 원탁회의는 AREP의 전례에서 보듯이 UNDP의 운영능력 등에 대한 회의가 존재한다. 그래서 세계은행의 협의그룹(CG)이 북한 개발지원을 위한 재원조달과 원조조정에서 충분한 역할을 할 때까지의 과도기에 가칭 '북한개발지원그룹'을 우리가 선도적으로 국제협력을 통하여 설립하는 방안을 고려해볼 수 있다.

기본적으로 가칭 '북한개발지원그룹'은 원조조정그룹의 성격을 가지나,<sup>218)</sup> 대북 자금·기술지원도 포함하는 準국제금융기구적 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 참여 대상은 6자회담 참가국 외에도 주요 원조국(EU, 캐나다, 호주, 스위스 등), 국제기구(세계은행, ADB, UNDP 등) 및 NGO 등이다. 기본적으로 '북한개발지원그룹'은 국제금융기구와 주요 원조공여국의 집합적 의사결정체이다. 가칭 '북한개발지원그룹'은 국제사회의 대북 개발지원을 유도하고 북한이 국제관례에 익숙해지도록 지원하는 역할을 부여받을 것이다.

217) 해외에서도 북한 경제재건을 위한 '기금' 또는 '펀드' 조성을 주장하고 있다. 대표적인 것이 1999년에 작성된 이미티지 보고서(A Comprehensive Approach to North Korea)이다. 미국 국무부 부장관을 지냈던 아미티지는 보고서에서 "북한이 필요한 조치를 이행할 경우, 미 행정부는 세계은행 또는 아시아개발은행 내에 북한재건기금을 만드는 방안을 고려해야 한다"고 주장하였다.

218) 한국의 경우에는 세계은행이 의장국이 되고 한국정부가 상당히 적극적인 역할을 수행한 '한국협의그룹'(Consultative Group for the Republic of Korea)이 1966년부터 1984년까지 활동하였다. '한국협의그룹'은 그동안 미국이 거의 담당해왔던 대한 무상지원을 1965년 한·일수교를 계기로 일본의 역할을 강조하면서 대한 원조공여국의 범위를 확대하는 역할을 담당하였다. 한국에서는 '한국협의그룹'을 '대한국제경제협의체'(IECOK: International Economic Consultative Organization for the Republic of Korea)라고 부르기도 하였다.

‘북한개발지원그룹’은 국제공적자금 조달을 통해 본격적인 북한개발에 부족한 재원을 보충함으로써 국내 일각의 대북 ‘퍼주기 논란’을 불식시키는데 기여할 것이며, 또한 국제사회와의 협력을 선도함으로써 ‘한국 독주’에 대한 국제사회의 우려를 완화하면서도 우리의 발언권을 최대한 확보하는 것이 가능할 것이다. ‘북한개발지원그룹’은 북한의 국제사회편입 초기에 세계은행의 대북한 협의그룹(CG: Consultative Group)이 본격적으로 가동되기 이전의 과도기에 선도적으로 활동하게 된다.

## (2) 실현 가능성<sup>219)</sup>

가칭 ‘북한 기술지원신탁기금’의 성공적 구성과 운용으로 북한의 원조수용 및 개발역량이 강화되고 국제사회와 북한의 협력이 진전되면 본격적인 경제 재건 자금 조성을 위한 ‘북한신탁기금’ 조성 여건이 성숙되었을 것이다. 북한은 핵폐기에 합의하였고, 북한은 국제금융기구에 가입하였고 북·미, 북·일 관계도 뚜렷한 진전이 보이기 시작했을 것이다. 정부는 6자회담 참가국과 ‘북한신탁기금’ 설립에 관한 협의를 이미 시작하였을 것이다. ‘북한신탁기금’은 한국과 6자회담 참여국은 물론 EU, 캐나다, 호주, 중국, 러시아, 스위스, 스웨덴 등 북한에 대한 주요 원조공여국과 세계은행, ADB, UNDP 등 주요 국제개발금융기구 등이 참여하게 될 것이다.

일본은 남북자 문제 등 국민정서가 북한에 대해 부정적이기 때문에 일본의 대북 지원은 양자간 지원보다는 다자간 신탁기금을 통한 ‘대체경로’ 지원이 자국내 여론 관리에 유리할 것이다. 특히 북일 수교과정에서 북한에 제공되는 경제협력자금 총액에 대한 양측의 견해차가 상당히 클 것으로 예상되는데, 그 차액을 다자간 자금지원 형태로 북한에 제공하는 방안이 고려될 수 있다.

중국은 ‘북한신탁기금’이 설립되면 단기적으로는 자국의 대북 영향력을 약화시킬 가능성이 있지만 장기적으로는 자국의 경제적 부담을 완화하는 차원에서 접근할 수 있을 것이다. 무엇보다도 중국은 향후 북일 수교시 일본의 대규모 대북 경제협력자금 지불로 인해 향후 중국의 대북 영향력이 상대

219) 이 부분의 내용은 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』 (서울: 한국수출입은행, 2008년 봄호); 장형수, “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력,” 김연철 외, 『북한 어디로 가는가?』 (서울: 플래닛미디어, 2009)를 주로 참고하였다.

적으로 약화될 가능성에 대비하는 차원에서도 다자간 협력을 마다하지 않을 것이다. 북한이 북핵 해결과정에 전향적으로 나올수록 북한에 대한 중국의 영향력은 약해질 개연성이 다대하므로 중국은 다자간 협력에도 적극 참여할 수밖에 없을 것이다.

러시아는 동시베리아 가스, 전력의 북한통과 및 공급사업, 북한을 통과하는 한반도종단-시베리아횡단철도(TKR-TSR) 연결사업, 나선항 개발사업, 러시아형 경수로 제공 가능성 등 경제적 실리를 추구하기 위해서는 ‘북한신탕기금’에 적극 참여할 필요가 있을 것이다. 특히 러시아 연방법 제4조에 따라 채무이행을 하지 않고 있는 북한에 대한 양허성 차관지원이 금지되어 있는 상황에서 북한에 대한 러시아의 영향력을 최소한 유지하기 위해서는 다자간 협력에 발을 담그지 않을 수 없을 것이다. 러시아가 북한의 대러시아 외채문제를 전향적으로 해결시켜 주는 것도 러시아의 대북 레버리지 중의 하나이다.<sup>220)</sup> 러시아는 대북한 채무탕감을 한 뒤 그 차액을 ‘북한신탕기금’에 공여할 수 있을 것이다.

미국은 자국의 실질적인 대북 경제지원을 최소화하면서도 유일 최강국의 국제역학구도 상 일정한 레버리지 행사가 가능한 다자간 국제협력에 반대할 이유는 많지 않을 것이다. 미국은 양자간 원조공여국들이 다자간 원조조정을 통해 대북 경제지원이 북핵문제 해결과 조화를 이루도록 조율하는 것을 선호할 것이다.

EU는 북핵문제에 어느 정도 진전이 있으면 미국, 일본보다 먼저 대북 경제 지원을 재개하고, 인도적 지원에서 개발지원으로 전환할 것으로 전망되고 있다.<sup>221)</sup> EU 외에도 호주, 캐나다, 스위스 등 북핵 6자회담 비참가국들은

220) 북한이 채무이행을 하지 않고 있는 대러시아 채무의 거의 대부분은 구소련 루블화로 표시되어 있다. 이 채무는 원금만 46억 구소련 루블로 추정되는데 문제는 이를 달러화로 환산할 때 어떤 환율을 적용하느냐에 따라 실질적인 상환액이 엄청난 차이를 보이기 때문이다. 원금 46억 구소련 루블을 2005년 12월 기준 환율 1달러에 29루블을 적용하면 총액이 1.6억 달러에 불과하나, 채무 계약시점의 환율이었다면 1달러에 0.63루블을 적용하면 원금만 73억 달러에 이른다. 북한과 러시아는 2001년부터 2007년까지 다수의 채무 조정회의를 가졌다. 마지막에는 러시아가 90% 이상의 채무탕감을 제시하였음에도 불구하고 북한이 더 나은 조건을 요구한 것으로 알려져 있다. 대외채무불이행시 처리에 관한 국제관례와 러시아 루블화 표시 대외채무에 대해서는 장형수·정여천, 『러시아의 구소련 루블화표시 대외채권 처리에 관한 연구』, 지역연구회 시리즈 05-02 (서울: 대외경제정책연구원, 2005)를 참조하시오.

221) 북한은 미국, 일본과의 관계 개선이 어려워지자 2000년 이후 서방권 유럽국가들과의 외교관계 수립과 경제협력을 적극 추진함으로써 미국을 간접적으로 견제하는 양상을 보이고 있다. 유럽국가들도 한반도에서의 영향력 제고를 위해 미국, 일본보다 전향적인 대북 경제협력을 추진하고 있다. 특히 EU는 1995년부터 2006년까지 3.54억 유로를 북한에 지원하는 등 무시 못할 규모의 원조를 공여하고 있다.

한반도에 대한 정치·경제적 영향력 확대의 기회로 활용할 수 있을 것이다. 이들 국가들은 표면적으로는 대북지원을 북한의 비핵화, 개혁·개방에 연계하는 정책을 표명하고 있지만 경제적 이해관계로 한반도 북부에 진출하고자 하는 경향이 있다. 2009년 초에 일본이 지원을 거부한 중유 20만 톤을 호주와 뉴질랜드가 대신 지원할 의사를 밝혔으며, 캐나다, 스웨덴, 스위스 등이 전통적으로 북한에 관심을 보이고 있다.<sup>222)</sup> 특히 ‘북한신탁기금’을 조성하는 초기에는 6자회담 비참가국들의 역할이 더욱 중요할 것이다.

IMF, 세계은행, 아시아개발은행, UNDP 등 국제개발금융기구는 북한 관련 업무가 추가되면 새로운 ‘일거리’가 마련되므로 마다할 이유가 전혀 없을 것이다. 다만 국제금융기구는 주요 주주인 미국과 일본의 입장을 반영해야 하기 때문에 선도적으로 행동을 취하기는 힘들다.

### (3) 추진 방안<sup>223)</sup>

가칭 ‘북한개발지원그룹’은 한국, 미국, 일본, EU, 캐나다, 호주, 중국, 러시아, 스위스, 스웨덴 등 북한에 대한 주요 원조공여국과 세계은행, ADB, UNDP, UN ESCAP 등 주요 국제개발금융기구와 국내외 NGO 등이 참여한다.

가칭 ‘북한개발지원그룹’은 대북 자금지원 및 기술지원을 위한 재원조달을 위해서 공적개발원조(ODA)자금 등 주요 원조국의 양자간 지원과 국제금융기구의 양허성 자금지원을 유도하고, 대북 기술지원이나 북한 개발지원을 위한 다자간 기금으로서 ‘북한신탁기금’을 조성하게 된다.<sup>224)</sup> ‘북한개발지원그룹’은 북한과의 정기적인 정책협의의 메커니즘을 운영하여 북한의 경제개발 및 개방 등 주요 개발이슈에 대한 정책조언 및 기술지원을 제공하는 역할도 수행한다.<sup>225)</sup> 이를 통해서 중장기 북한개발지원 계획을 북한과 함께 수립하고 이를 지원하기 위한 재원조달과 기술지원 방안 등을 논의한다. 특히 국제

222) 최근에 임명된 자크 랑 프랑스 대북정책특사는 “북핵문제가 일괄타결 방식으로 해결된다면 (북한의 비핵화 조치에 대한) 보상단계에서 프랑스가 단독, 또는 유럽연합(EU)의 이름으로 참여할 수 있을 것”이라고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2009년 10월 7일.

223) 이 주제는 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향” (2008)을 인용하였다.

224) 신탁기금은 ‘북한개발지원그룹’ 참가국, 국제기구 등의 출연금으로 조달하고, 이 기금을 ‘북한개발지원그룹’이나 세계은행, UNDP 등 국제기구에 위탁 운영하거나 직접 관리하게 된다.

225) ‘북한개발지원그룹’에 참여하는 국제기구를 통해 시장경제제도 도입 등 북한의 개발역량을 강화하는데 주력하고, 교육훈련 등 원조수용능력 강화를 통하여 인도적 원조에서 개발원조로의 전환과정을 지원하게 된다.

금융기구와 협력하여 북한 빈곤감축전략문서(PRSP)를 작성하는 과정에 참여하게 된다. 한편 ‘북한개발지원그룹’ 참가국간 북한경제지원에 대한 양자간 경제협력과 다자간 지원을 조율하는 역할도 수행한다. 또한 국제 민간부문의 대북투자 유도를 위해서 국제금융기구와의 협조용자, 프로젝트 파이낸스 방식 등을 통한 국제공적자금과 민간 컨소시엄의 연계를 추진한다.

주요 조직으로서는 이사회, 사무국, 집행위원회 등을 설치한다. 이사회는 주요 원조공여국 및 국제개발금융기구로 구성하며 ‘북한개발지원그룹’의 주요 업무집행 사항을 결정한다. 이사회에는 의장국이 있으며, 의장국이 이사회를 주재하지만 이사회의 운영은 기본적으로 ‘북한개발지원그룹’의 재원조달에 많이 기여한 국가의 의사가 반영되는 기제여야 할 것이다. 사무국은 ‘북한개발지원그룹’의 정례회의를 소집하며 향후 3년간의 북한개발지원계획을 수립한다. 북한은 ‘북한개발지원그룹’과 협조하여 국가개발계획과 이에 상응한 부문별개발계획을 작성한다. 북한도 참여하는 ‘북한개발지원그룹’의 정례회의에서는 북한이 부문별 개발계획에 따라 필요한 자금지원을 요청하고 해당 사업계획(안)을 발표하면, 회의에 참가한 원조공여국과 국제개발금융기구는 기술지원 및 유·무상 자금지원을 약속하게 된다. 원조공여국들은 별도의 회동을 통해 대북 개발지원의 우선순위, 연계방안을 논의한다. 원조공여국간 중복되는 개발지원의 경우에 조정이 필요할 때는 ‘북한개발지원그룹’ 사무국이 이를 주재한다. ‘북한개발지원그룹’ 정례회의에서 합의된 결정사항들은 이후 집행위원회 산하 부문별 전문위원회를 통해 실행방안을 결정하고 시행한다.

‘북한개발지원그룹’ 집행위원회는 정기적인 대북 개발지원 점검회의를 통해 개발지원 프로젝트의 운영, 문제점 및 성과 등을 감독한다. 집행위원회 산하 거시경제안정, 인적자원개발, 보건, 인프라개발, 환경, 빈곤감소 등 부문별 전문위원회는 북한과 협의하여 개발지원 사업을 기획, 집행 및 모니터링하게 된다. ‘북한개발지원그룹’은 북한 평양에 주재사무소와 지방에 분소를 설치하고 주재사무소 산하에 부문별 실무작업반을 두어 개발지원과 모니터링을 담당하게 된다.

한국 정부는 ‘북한개발지원그룹’에 6자회담 참가국들의 참여를 적극 유도하는 한편 일부 국가가 국내정치적 이유로 참여를 꺼릴 경우, 단계적 업무

확대로 참여를 극대화하여야 할 것이다. 제1단계는 북핵 6자회담에서 최종적으로 핵폐기를 위한 이행합의서가 타결되는 단계이다. 아직 핵폐기에 대한 검증은 끝나지 않았지만 6자회담 참가국 간에는 북핵 폐기의 대가로 북한에 대한 추가적인 경제·에너지 지원 분담 문제가 논의될 것으로 예상된다. 이때가 ‘북한개발지원그룹’ 설립을 제안할 수 있는 적절한 시점이 될 수 있을 것이다. 아마도 북핵 폐기의 로드맵이 합의되면 6자회담 워킹그룹 중 우리가 의장국이었던 ‘경제·에너지 지원 워킹그룹’을 ‘북한개발지원그룹’으로 단계적으로 전환해나가는 과정을 밟을 수도 있을 것이다. 이 경우에 북핵 폐기를 위한 6자회담과 북한 개발지원을 위한 ‘북한개발지원그룹’과의 관계를 설정하는 것이 중요해질 것이다.

제1단계에서는 6자회담 참여국 외에도 ‘북한개발지원그룹’에 관심을 가지는 국가들을 초기 단계에서 적극 합류시키는 것이 바람직하다. 제1단계에서는 ‘북한개발지원그룹’ 의장국과 사무국은 북한이 상대적으로 우호적으로 여기는 EU, 스웨덴, 스위스, UNDP 등이 맡는 방안이 고려될 수 있다. 이 단계에서는 대규모의 자금지원보다는 북한의 인력개발이나 행정능력 배양, 개발지원 수용능력 확충 등을 위한 자금소요를 충족시키는 ‘북한 기술지원신탁기금’을 설립하여 UN ESCAP, UNDP, 세계은행 등에 위탁하여 집행하고 주요 원조공여국이 대북 기술지원을 적극적으로 시행하는 것이 필요하다.

제2단계는 북한이 국제금융기구에 이미 가입하였고 미국, 일본과의 관계 정상화에 상당한 진전이 있어서 북한 경제재건 지원에 대한 국제사회의 긍정적 분위기가 조성되는 단계이다. 하지만 아직 북한이 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받지 못하고 있으며, 북한에 대한 정보가 아직 충분치 못해서 원조공여국 간에도 효과적인 원조를 위해서는 상당한 조율이 필요한 상황이 예상된다. 이 단계에서는 세계은행이나 유럽연합(EU)을 의장국/사무국으로 고려할 수 있을 것이다. ‘북한개발지원그룹’은 양자간 원조의 조율도 맡지만 다자간 펀드인 ‘북한개발신탁기금’을 설립하여 교육, 보건, 인프라개발, 빈곤감소 등 대북 개발지원을 위한 재원조달도 담당할 것이다.

### 3. 우리 정부의 역할과 국제협력

‘북한 기술지원신탁기금’과 ‘북한신탁기금’을 조성하고 관리하기 위해서는 정부 부처간 협력이 매우 중요하다. 통일부는 북한 전반과 통일에 관한 업무를 전담하고 남북협력기금을 집행하고 있으며, 남북간 대화 창구이기도 하다. 기획재정부는 국제금융기구의 주요 결정사항에 대한 우리 정부의 의사를 대변하고 있으며, 대외 유상원조를 관장하는 수출입은행을 감독하고 있다. 외교통상부는 대외적으로 우리나라를 대표하고 있으며, 대외 무상원조를 담당하는 KOICA의 주무부처이다. ‘북한 기술지원신탁기금’과 ‘북한신탁기금’을 조성하기 위해서는 북한과의 대화도 필요하고 6자회담 참가국과의 사전 협의도 중요하다. ‘북한신탁기금’의 위탁기관이 될 국제기구와의 사전 조율도 필요하다.

‘북한 기술지원신탁기금’과 ‘북한신탁기금’과 관련된 현실적인 문제 중의 하나는 ‘북한신탁기금’이 누구에 의해서 어떻게 관리되느냐이다. 가칭 ‘북한신탁기금’이 조성되었다고 하자. ‘북한신탁기금’은 그 규모나 참여 공여국간 협의의 필요성, 관리를 위한 역량 등에서 ‘북한 기술지원신탁기금’의 경우와는 비교가 되지 않을 정도로 포괄적이고 복잡하다. 이 기금이 세계은행에 위탁하는 경우에 최대공여국으로서 우리 정부의 (간접적인) 영향력이 기금의 운용에 얼마나 투영될 수 있느냐가 중요한 이슈가 될 수 있다. 1994년 10월 북·미간 제네바 기본합의(Agreed Framework)가 당시 한국 정부와는 의미 있는 사전협의 없이 북·미간에 타결되고 우리는 막대한 경수로 건설자금의 70%를 부담할 수밖에 없었던 기억이 새삼 아프게 느껴질 수 있다. 그래서 ‘북한 기술지원신탁기금’과 ‘북한신탁기금’을 직접 관리하거나 세계은행 등에 위탁하더라도 운용에 대해 상당한 발언권을 가지는 별도의 국제협력체를 만드는 방안이 고려되어야 한다. 앞에서 살펴본 가칭 ‘북한개발지원그룹’이 바로 그것이다. ‘북한개발지원그룹’은 ‘북한신탁기금’을 직접 관장하지 않더라도 그 자체로서도 그 존재 이유를 다수 가지고 있다.

북한 경제재건에는 엄청난 재원이 필요하다. 이는 우리의 역량을 넘는 수준임이 확실하며 또한 우리가 모두 다 부담할 필요도 없는 것이다. 우리는 북한 경제재건이라는 프로젝트에서 선도적 역할을 유지하면서 국제사회의

협력을 도출해내어야 할 것이다. 어떤 프로젝트에서 선도적 역할을 할 수 있는 여건은 무엇인가? 첫째는 충분한 발언권을 얻을 수 있는 충분한 재정적 기여, 영향력을 행사할 수 있는 기획력과 프로젝트에 대한 지식, 우리가 선도하면서도 참여국의 의사를 반영할 수 있는 거버넌스 구축 등이 필요하다. 본 보고서는 그랜드 바겐의 실행을 위한 국제협력자금 조성의 여건 조성, 가칭 ‘북한신탁기금’ 조성 방안을 검토하였다. 그리고 대한민국이 북한경제 재건을 위한 국제협력에서 선도적 역할을 할 수 있는 방안의 하나로 가칭 ‘북한개발지원그룹’의 설립 등을 검토하였다. 또한 이의 실현을 위한 단계적 접근전략을 제시하고 6자회담 비참가국의 역할도 강조하였다.

선도적 역할은 반드시 우리가 전면에 나서는 것을 의미하지는 않는다. 국제 개발지원에서 공여국(기관) 사이의 협력과 역할분담이 갖는 중요성은 파리선언의 5개 주요 분야 중 하나인 ‘공여국간 조화(harmonization)’로 포함되어 있다. 여러 파트너들 사이의 협력과 역할분담이 원활하게 이루어진다면, 해당 국가에 대한 지원은 훨씬 더 효율적으로 이루어질 수 있으며, 국제협력의 폭을 확대할수록 조달가능한 재원도 늘어날 것이다. 여러 파트너들의 지원사업에 대한 정보를 교류하고 사업의 규모와 내용을 협의·조율하며 재원 조달을 용이하게 하는 국제협력체를 우리 정부가 원만히 조직·주도해 나간다면 대북지원에 대한 국제적 지지와 협조를 얻고 가급적 재원을 많이 확보하는 데 큰 도움이 될 것이다.

가칭 ‘북한개발지원그룹’을 설립하기 위해서 외교통상부는 6자회담 참가국은 물론 북한경제재건에 관심 있는 주요 공여국과의 협의에 나서고, 기획재정부는 국제금융기구와의 사전 조율을 담당하고 통일부는 남북대화를 통해 사전 정치작업을 시행해야 할 것이다. 물론 ‘북한신탁기금’과 ‘북한개발지원그룹’이 설립되어도 우리의 적절한 대북 영향력 유지를 위해서는 남북협력기금을 활용한 양자간 대북 직접지원을 적절하게 실시하여 다자간 신탁기금에 의한 지원과의 조화를 도모해야 할 것이다. 양자간 대북지원과 다자간 국제협력자금 간의 비중을 어떻게 적절히 설정하느냐는 여러 가지 상황과 변수에 의해 좌우될 것이다. 다만 다자간 국제협력자금의 경우 우리의 참여는 최소한 전체의 1/3은 넘는 것이 바람직하다. 이는 개발도상국 지원을 위한 원조국회의를 구성할 때 이를 주도하는 국제금융기구가 전체 지원 약정액의

약 1/3 정도를 약정(pledge)하는 경우가 많다는 것에서 유추할 수 있다.

우리나라는 1996년 12월 경제협력개발기구(OECD)에 가입한 이래 미뤄두었던 개발원조위원회(DAC) 가입을 눈앞에 두고 있다. 가입 절차가 예정대로 진행된다면 2009년 12월에 가입이 확정될 수 있다. OECD DAC에 가입한다는 것은 이제 우리의 원조 행태가 선진화되어야함을 의미한다. 원조 총액을 2015년까지 GNI의 0.25%까지 늘리는 것은 물론 구속성 원조를 획기적으로 줄여 나가야 한다. 그런데 개도국에 공여한 원조가 상환불능에 빠지는 경우 그 개도국이 국제사회에서 정한 일정한 기준을 만족시키는 경우 선진공여국은 외채경감에 동의하게 된다. 이러한 논의는 파리클럽에서 주로 이루어진다. 우리나라는 OECD DAC 가입과 아울러 선진공여국의 파리클럽에도 조속히 가입하여야 할 것이다. 외채를 경감해주는 것도 개도국에 대한 원조의 일종이다.

우리나라가 파리클럽에 최대한 빨리 가입해야 하는 이유가 한 가지 더 있다. 북한이 국제금융기구에 가입하여 일정한 조건을 충족하면 그동안 상환불능 상태에 빠진 외채를 경감 받고 상환 일정을 재조정할 수 있는 가능성이 열려 있다. 파리클럽에서 정한 외채재조정 조건은 중국 등 파리클럽 비회원국에도 적용된다. 북한의 파리클럽 외채재조정 회의에는 파리클럽 회원국과 북한에 상당한 채권을 가진 국가들이 참석한다. 파리클럽 회원국이 되어서 외채재조정에 적극적으로 참여하여야 향후 북한의 외채재조정시 발언권이 확보되는 것이다.



# 제 7 장

**마치며: 북한 개발  
지원과 국제협력을  
위한 국내역량 강화**



## 제7장

# 마치며: 북한 개발지원과 국제협력을 위한 국내역량 강화

북핵문제가 해결 국면에 접어들면 세계 각국은 경쟁적으로 한반도에 관심을 가질 것이다. 우리는 다른 나라가 북한에 들어가기 전에 빨리 들어가서 우리가 먼저 북한을 개발해야한다는 생각이 상식으로 되어 있다. 북한이 핵만 폐기하면 우리가 북한을 잘 살게 해주겠다는 생각도 이러한 연장선상에 있다. 그러나 북한이 한반도 북부에 대한 독자적인 통제권을 유지하고 있는 상황에서는 북한개발 관련 우리의 역할은 일정한 한계에 직면하게 된다. 남북한이 완전히 통합하는 경우와는 확실한 차이가 있는 것이다. 우리만 독주하는 경우의 득과 실을 냉정히 분석해봐야 한다.

국제원조사회에서 북한 개발지원에 대한 발언권을 높여 원조조정(aid coordination)과 원조공여기관간 조화(harmonization)를 우리가 선도적으로 추진할 필요가 있다. 그런데 북한경제재건을 위한 재원조달 및 원조조정을 위한 다자간 신탁기금 및 다자간 국제협력체를 설립하여 국제협력을 주도할 수 있기 위해서 가장 필요하고 또한 가장 먼저 구축되어야 할 것은 국내역량의 강화일 것이다. 북한의 원조수용능력 확충도 중요하지만 한국이 대북 원조를 공여하는 능력을 배양하는 것은 더욱 중요하다.

북한경제재건을 위한 국제협력 분야에서는 궁극적으로 국제원조사회가 우리의 협력자 및 경쟁자로서 작용할 것이므로 우리 내부에 북한 개발지원을 위한 국제협력 전문가를 양성하는 것이 매우 중요하다. 북한과 국제사회가 개발지원의 형식과 조건 등을 놓고 충돌할 때 우리가 다자간 신탁기금 및 다자간 국제협력체의 최대공여국으로서 적극적인 ‘중재자’의 역할을 수행하는 것이 가능하기 위해서는 북한과 국제협력에 동시에 정통한 다수의 전문가가 필요한 것이다. 이를 위해 국내 북한 전문가와 개발지원·국제협력 전문가와의 네트워크를 구축하여 상호 협력을 유도해야 할 것이다. 국제협력을 담

당하는 공무원을 대폭 확충하고 교육시켜서 다양한 경험을 쌓도록 해야 할 것이다. 한편 국내 전문가와 국제 전문가와의 공동연구를 지원하여 국제사회의 다양한 경험과 노하우를 체득하도록 기회를 제공하는 것이 바람직하다.

북한 개발지원과 국제협력 프로그램 실현을 위한 국내 역량 강화는 시간이 걸리는 과제이므로 중장기적 관점에서 볼 때 우리 정부가 가장 우선적으로 추진해야 할 과제이다. 수원국의 원조수용능력 확충에도 오랜 시간과 돈이 필요하듯이 원조공여국의 원조공여능력 배양도 마찬가지이다. 특히 이 과제는 단기적으로 뚜렷한 효과가 나타나지 않아도 중장기적으로 일관성 있는 원칙하에 지속적으로 추진하여야 한다. 양성된 전문가들은 북한 개발지원에 대한 지식과 경험이 풍부해야 하며 아울러 국제규범과 국제관례에도 밝아야 한다. 우리가 다른 나라보다 우위에 있는 북한에 대한 정보 역량과 국제협력에 밝은 대북 개발지원 역량을 결합해 나가야 한다.

북한경제재건을 위한 국제협력 분야에서 한국이 주도적인 역할을 하기 위해서는 한국의 대북지원이 국제규범이나 국제관례에 바탕을 두고 시행되어야 한다. 그래야만 국제사회에서 발언권을 확보할 수 있는 것이다. 지금까지는 ‘북한의 특수성’이 ‘국제사회의 일반성’에 비해 더 중시되는 경향이 있었다. 거의 모든 이슈에서 ‘남북관계의 특수성’을 주장하면 항상 옵션의 하나로써 인정을 받곤 했다. 국제규범이나 국제관례에 바탕을 두면서도 얼마든지 ‘북한의 특수성’이나 ‘남북관계의 특수성’을 반영하는 것이 가능하다고 본다. 오히려 그동안 우리가 ‘국제사회의 일반성’에 대한 이해가 부족하여 국익에 손해를 끼친 적은 없었는지 돌아켜볼 일이다. 국제규범이나 국제관례에 대한 연구가 아직 더 필요하다.



## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 경수로사업지원기획단. 『KEDO 경수로사업 지원 백서』. 서울: 경수로사업기획단, 2007.
- 권해룡. 『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브』. 서울: 삶과 꿈, 2006.
- 김석진. 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』. 서울: 산업연구원, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『중국베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김성철. 『베트남 대외경제개방연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『국제금융기구와 사회주의 개혁 개방: 중국, 베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김창수·엄태암·박원근. 『북한 급변사태 시 한·미 협력방안』. 서울: 국방연구원, 1997.6.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 반기로. 『프로젝트 파이낸스』 제4판, 서울: 한국금융연수원, 2007.
- 서극교. 『프로젝트 파이낸스: 원리와 응용』. 서울: 한국수출입은행, 2004.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 이재영·신현준·김선영. 『우즈베키스탄의 정치·경제 현황과 경제협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』. 경제인문사회연구회 협동연구 08-08-03, 2008년 12월. 서울: 통일연구원, 2008.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장형수·정여천. 『러시아의 구소련 루블화표시 대외채권 처리에 관한 연구』.

- 지역연구회시리즈 05-02. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 장형수·송정호·임을출. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 경제인문사회연구회 협동연구 08-08-06, 서울: 통일연구원, 2008.
- 장형수·이창재·박영곤. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 한국국제협력단(KOICA). 『국제개발협력의 이해』. 서울: 도서출판 한울, 2008.
- 한국은행. 『국제금융기구가 하는 일』. 서울: 한국은행, 2005.
- 한국수출입은행. 『월간 국제 ODA 동향』 2007년 4월호. 서울: 한국수출입은행, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『월간 국제 ODA 동향』 2006년 11월호. 서울: 한국수출입은행, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『월간 국제 ODA 동향』 2005년 4월호. 서울: 한국수출입은행, 2005.
- Andrews, David, Anthony R. Boote, Syed S. Rizavi and Sukhwinder Sing. *Debt Relief for Low-Income Countries, The Enhanced HIPC Initiative*. IMF Pamphlet Series No. 51. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2004.
- Commission on Growth and Development. *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington. DC: World Bank, 2008.
- EBRD. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. London: European Bank for Reconstruction and Development, 1999.
- UNOCHA. *OCHA Orientation Handbook* (2009).
- World Bank. *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*. Washington D.C.: World Bank, 1998.
- \_\_\_\_\_. *The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda*. Washington D.C.: World Bank, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Directory of Partnership Programs Supported by Trust Funds*. Washington D.C.: World Bank, 2009.

- \_\_\_\_\_. *Infrastructure and the World Bank: A Progress Report*.  
Washington D.C.: World Bank, 2005.
- \_\_\_\_\_. *World Development Report 1996: From Plan To Market*.  
Washington D.C.: World Bank, 1996.

## 2. 논문

- 경제기획원. “세계은행(IBRD)그룹과 IECOK.” 경제기획국. 서울: 경제기획원, 1982.
- \_\_\_\_\_. “대한국제경제협의체(IECOK): 제13차 총회결과보고서.” 서울: 경제기획원, 1984.
- 고재홍. “북한의 군사쿠테타 가능성과 대응방안.” 『군사논단』. 제55호, 2008년 가을, 2008.
- 국제금융센터. “국제기구가 집계한 북한 대외채무 현황.” 하이라이트분석 2000년 6월 2일호, 서울: 국제금융센터.
- 김일영. “북한붕괴시 한국군의 역할과 한계.” 『국방연구』. 제46호 제2권, 2003.
- 남성욱. “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응 방안.” 박관용 외. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.
- 박영호. “아프리카 석유자원을 둘러싼 미·중 간 주도권 경쟁 양상 및 시사점.” 오늘의 세계경제 05-44호. 대외경제정책연구원, 2005.
- 박종만. “최근 국내외 프로젝트 파이낸스 시장 동향과 전망.” 『금융시장리뷰』. 2008년 5월, 한국산업은행.
- 배종렬. “북한의 외국인투자 실태와 평가.” 『수은북한경제』 2008년 가을호. 한국수출입은행, 2008.
- 백승주. “북한 급변사태 시 군사 차원 대비 방향.” 박관용 외. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.
- 서재진. “북한 급변사태 시 사회·문화 부문의 대응책.” 박관용 외. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.
- 신범철. “안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제.” 『서울국제법연구』. 제15권 1호, 2008.
- 안예홍. “국제금융기구의 개발협력 사례 연구: 베트남을 중심으로” 우리민족

서로돕기운동 평화나눔센터 워크숍. 『북한 개발지원과 NGO』. 2005.  
11. 18 발표문, 2005.

유호열. “정치·외교 분야에서의 북한 급변사태.” 박관용 외. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.

장형수. “북한의 2000년대 외화수급 추정.” 『비교경제연구』. 2009년 12월호. 박영사, 2009.

\_\_\_\_\_. “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력.” 김연철 외. 『북한 어디로 가는가?』. 서울: 플래닛미디어, 2009.

\_\_\_\_\_. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』 2008년 봄호. 한국수출입은행, 2008.

\_\_\_\_\_. “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 자원조달 방안을 중심으로.” 『통일정책연구』 제17권 제1호, 2008.

\_\_\_\_\_. “국제규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』 2008년 봄호, 2008.

\_\_\_\_\_. “베트남의 국토개발관련 자원조달 사례.” 2008. 이상준 외. 『한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응방안』. 안양: 국토연구원, 2008.

\_\_\_\_\_. “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구.” 『KDI북한경제리뷰』 2008년 6월호, 2008.

\_\_\_\_\_. “베트남의 국제협력 경험이 북한에 주는 시사점.” 『경제연구』. 24권 1호, 2003.

전봉근. “북한 테러지원국 해제와 북미관계 개선 전망.” 『KDI북한경제리뷰』 2008년 6월호, 2008.

제성호. “한반도 유사시 유엔의 역할: 북한 급변사태를 중심으로.” 『서울국제법연구』. 제6권 2호, 1999.

木村哲三郎. 『ベトナムの國際關係と經濟發展』. アジア經濟研究所, 1987.

トラン・ヴァン・トウ(Tran Van Tho). 『ベトナム經濟の新展開』. 日本經濟新聞社, 1996.

ADB. “Country Assistance Plan (2001-2003): Viet Nam.” Asian Development Bank, 2000a.

- \_\_\_\_. “Country Assistance Plan (2001–2003): Uzbekistan.” Asian Development Bank, 2000b.
- \_\_\_\_. “Country Strategy and Program: Viet Nam (2007–1010).” Asian Development Bank, 2006a.
- \_\_\_\_. “Country Assistance Program Evaluation for Uzbekistan.” Asian Development Bank, 2006b.
- \_\_\_\_. “Country Strategy and Program: Uzbekistan (2006–1010).” Asian Development Bank, 2006c.
- Armitage, Richard L. “A Comprehensive Approach to North Korea.” Institute for National Strategic Studies No. 159. National Defense University Strategic Forum, 1999.
- Conway, Tim. “Politics and the PRSP Approach: the Vietnam Case Study.” Working Paper 241. Overseas Development Institute, 2004.
- EBRD. “Strategy for Uzbekistan.” European Bank for Reconstruction and Development, 2005.
- European Commission. “Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the Period 2007–2013.” European Commission, 2007.
- Fischer, Stanley and Alan Gelb. “The Process of Socialist Economic Transformation.” *Journal of Economic Perspectives*. 5(4), 1991.
- Forsberg, Le Thanh and Ari Kokko. “The Role of Donors in Vietnamese Development Planning.” Working Paper 238. Stockholm School of Economics, 2007.
- Garrido, Maria Delfina Alcaide and Silvia Sanz-Ramos Rojo. “Vietnam’s Laboratory on Aid: Donor Harmonization Between Effectiveness and Democratization.” Working Paper, FRIDE, 2007.
- GRIPS Development Forum. “Japan’s Development Cooperation in Vietnam.” GRIPS National Graduate Institute for Policy Studies. Japan, 2002.
- ICG(International Crisis Group). “The Failure of Reform in Uzbekistan: Ways Forward for the International Community.” *Asia Report*.

- No. 76. International Crisis Group, 2004.
- IMF. “Vietnam: Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility.” IMF Independent Evaluation Office, 2004.
- \_\_\_\_. “Vietnam: Selected Issues.” *Country Report*. No. 06/20, 2006.
- Katzman, K. “U.S. – North Korean Relations: An Analytical Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations.” Occasional Paper. Atlantic Council of the United States, 2007.
- Lavergne, R. and A. Alba. “CIDA Primer on Program-Based Approaches.” Ottawa: Canadian International Development Agency, 2003.
- Le Billon, P. “Aid in the Midst of Plenty: Oil Wealth, Misery and Advocacy in Angola.” *Disasters*. 29(1), 2005.
- Le Thuc Duc, Nguyen Hi Thanh Ha, Nguyen Thu Hang. “Mobilizing Investment for Development: Role of ODA, The 1993-2003 Experience in Vietnam.” Working Paper. OECD, 2004.
- Leipzig, Danny. “Thinking about the World Bank and North Korea.” in Marcus Noland ed., *Economic Integration of the Korean Peninsula*. Institute for International Economics, 1998.
- Lum, Thoma et al.. “China’s Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and South East Asia.” *CRS Report*. R40361, 2009.
- Mai, Vincent A. et al.. “Towards An Angola Strategy: Prioritizing U.S.-Angola Relations.” Report of An independent Commission Sponsored by the Center for Preventive Action. Council on Foreign Relations, 2007.
- Manyin, Mark E. “North Korea-Japan Relations: The Compensation /Reparation Issue.” *CRS Report for Congress*. March 29, 2000, Washington. DC: International Monetary Fund, 2000.
- Manyin, Mark E., “U.S. Assistance to Vietnam.” *CRS Report RL32636*. Congressional Research Service, 2005.
- Marangos, John. “What Happened to the Washington Consensus? The

- Evolution of International Development Policy.” *Journal of Socio-Economics*. 38(1), 2009.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Country Assistance Evaluation of Uzbekistan and Kazakhstan: Summary.” Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2005.
- Nguyen Thi Thu Hang. “Vietnam: Country Study Prepared for the Project. Southern Perspectives on Reform of the International Development Architecture.” Centre for Analysis and Forecasting. Hanoi, 2007.
- Ohno, Izumi. “Country-Specific Growth Support in East Asia and Africa: Japan’s ODA to Vietnam and Ghana.” National Graduate Institute for Policy Studies, 2007.
- OECD. “2008 Survey on Monitoring The Paris Declaration: Vietnam.” OECD, 2008.
- Ostheimer, Andrea E.. “Aid Agencies: Providers of Essential Resources?.” in Jakkie Cilliers and Christian Dietrich eds., *Angola’s War Economy: The Role of Oil and Diamonds*. Pretoria: South Africa. The Institute for Security Studies, 2000.
- Pomfret, Richard. “The Uzbek Model of Economic Development, 1991–99.” *Economics of Transition*. 8(3), 2000.
- Rodrik, Dani. “Growth Strategies.” in P. Aghion and S. Durlauf eds., *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A. Amsterdam: North-Holland, 2005.
- \_\_\_\_\_. “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform.” *Journal of Economic Literature*. 44(4), 2006.
- Sogge, David. “Angola: Empowerment of the Few.” Working Paper. FRIDE, 2007.
- \_\_\_\_\_. “Angola: ‘Failed’ yet ‘Successful’.” Working Paper. FRIDE, 2009.

- Spechler, Martin C. Farrukh Suvankulov, and Alisher Akmaljonov. "Understanding Gradual Economic Reform in Uzbekistan." Global Development Network, 2007.
- Tran Van Tho. "Foreign Direct Investment and Economic Development: The Case of Vietnam." Working Paper. World Bank Institute, 2004.
- Tvedten, Inge. "Angola: Key Development Issues and Aid in a Context of Peace." Report R 2002: 8. Chr. Michelson Institute, 2002.
- UNDP. "Vietnam: Overview of Official Development Assistance." United Nations Development Programme, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic Peoples Republic of Korea (DPRK)*. New York: United Nations Development Programme, 2000.
- UN System in Angola. "United Nations Development Assistance Framework in Angola, 2009-2013(Draft)." UN System in Angola, 2009.
- \_\_\_\_\_. "Angola: The Post-War Challenges." Common Country Assessment 2002. UN System in Angola, 2002.
- Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform." in John Williamson ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- World Bank. "Republic of Uzbekistan: Country Assistance Strategy." World Bank, 2008.
- \_\_\_\_\_. "International Development Association Interim Strategy Note for the Republic of Angola." World Bank, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Transitional Support Strategy for the Republic of Angola." World Bank, 2003.
- \_\_\_\_\_. "Republic of Uzbekistan: Country Assistance Strategy."

- World Bank, 2002.
- \_\_\_\_\_. “Vietnam: Country Assistance Evaluation.” OED. World Bank, 2001.
- \_\_\_\_\_. “Aid Coordination Groups.” *Operational Directive* 14. 30. Washington D.C.: World Bank, 1989.
- Young, Soogil, Chang-Jae Lee and Hyoungsoo Zang. “Preparing for the Economic Integration of Two Koreas: Policy Challenges to South Korea.” in Marcus Noland (ed.). *Economic Integration of the Korean Peninsula*. January 1998. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1998.
- Zang, Hyoungsoo. “An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 14, No. 2, Fall 2002. Seoul: KIDA, 2002.

### 3. 기타

- Cluster Working Group on Early Recovery. Guidance Note on Early Recovery, February 2008. <[http://www.undg.org/docs/9339/2\\_IASC-Guidance-note-on-Early-Recovery.pdf](http://www.undg.org/docs/9339/2_IASC-Guidance-note-on-Early-Recovery.pdf)>.
- Nicholas Leader and Peter Colenso. “Aid Instruments in Fragile States.” PRDE Working Paper 5, Janary 2005.
- UNDG. Inter-agency Framework for Conflict Analysis in Transition Situation, November 2004. <[http://www.undg.org/docs/8467/5329-Common\\_Inter-Agency\\_Framework\\_for\\_Conflict\\_Analysis\\_in\\_Transition.doc](http://www.undg.org/docs/8467/5329-Common_Inter-Agency_Framework_for_Conflict_Analysis_in_Transition.doc)>
- “An Operational Note on Transitional Results Matrices.” January 2005, UNDG/World Bank. <<http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/TRM.pdf>>.
- “Fragile States: Good Practice in Country Assistance Strategies.” December 19, 2005. <[http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/FS\\_Good\\_Practice\\_in\\_CAS.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/FS_Good_Practice_in_CAS.pdf)>.

- “In Support of Peacebuilding: Strengthening Post Conflict Needs Assessment.” January 2007, UN/World Bank. <[http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/Review\\_Report\\_\\_In\\_Support\\_of\\_Peacebuilding\\_\\_Strengthening\\_the\\_PCNA.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/Review_Report__In_Support_of_Peacebuilding__Strengthening_the_PCNA.pdf)>.
- “LICUS and Post Conflict: Results for Development.” January 7 2004, World Bank. <[http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/report\\_no\\_border.jpg](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/report_no_border.jpg)>.
- “Low Income Countries Under Stress Implementation Trust Fund: Request for Second Replenishment.” November 1, 2006, World Bank. <[http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS\\_Implementation\\_TF\\_Request\\_for\\_Second\\_Replenishment\\_November2006.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS_Implementation_TF_Request_for_Second_Replenishment_November2006.pdf)>.
- “Low-Income Countries Under Stress: Update.” December 19 2005, World Bank. <[http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS\\_Update.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS_Update.pdf)>.
- “OP 2.30 - Development Cooperation and Conflict.” January, 2001, World Bank. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20129203~pagePK:64141683~piPK:64141620~theSitePK:502184,00.html>>.
- “OP 8.00 - Rapid Response to Crises and Emergencies.” March, 2007, World Bank. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:21238942~menuPK:64142516~pagePK:64141683~piPK:64141620~theSitePK:502184,00.html>>.
- “World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress: A Task Force Report.” September 2002, World Bank. <<http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226>>.

## 최근 발간자료 안내

### 연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망: 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영초 외	공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	공저	10,000원

2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택 외	공저	10,000원

#### 학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 변영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

#### 협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화 변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화 변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화 변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화 변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

2008-07-01 한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원
2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안(총괄보고서)	임강택 외	공저	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	공저	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	공저	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	공저	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	공저	7,500원
2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	공저	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	7,000원
2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	공저	7,500원

**논 총**

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외 공저	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태	
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영	
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순	
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영	
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈	
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영	
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영	
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤	
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호	
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태	
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호	
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤	
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영	
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤	

2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아스 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외

**KINU 정책연구시리즈**

2007-01	북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로-납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터

한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi Soo-Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho Jeong-Ah
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am

- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security  
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins  
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,  
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime  
and Prospects for Change  
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong



# 통일연구원 회원가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

## 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

## 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

## 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

## 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자  
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





