

북한 경제개발지원을 위한 국제협력의 목표와 과제

임 을 출*

- I. 서 론
- II. 국제협력의 목표와 기대효과
- III. 6자회담과 국제협력 과제
- IV. 경제제재 해제 이후 국제협력 과제
- V. 결 론: 남북협력과 국제협력의 조화

요 약

6자회담에서의 2.13, 10.3 합의 등으로 핵문제의 평화적 해결 가능성이 높아지고 있고, 북미 및 북일 간 관계정상화 논의와 더불어 북한 경제의 재건 및 경제개발 문제가 현안으로 가시화될 전망이다. 이 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 북한의 경제개발에 소요되는 막대한 자원 마련과 북한 경제의 시장경제체제로의 전환 및 국제경제시스템 진입의 지원 측면에서 다자적 국제협력 방안을 모색할 필요성이 제기되고 있다.

한국의 입장에서 국제협력은 북한에 대한 단기적인 에너지 지원뿐 아니라 포괄적인 경제개발과 국제사회 진입을 지원하기 위한 유용한 수단이다. 북한 스스로 경제, 사회발전을 도모해 나갈 수 있는 대내외 여건을 조성하고, 또한 북한이 국제규범을 존중하면서 미국, 일본 등과 관계를 개선하는 동시에 국제기구 가입 등 국제사회에 참여하도록 국제협력을 이끌어내야 하는 것이다.

이 글에서는 국제협력의 목표로 자원 조달, 북한의 세계경제 질서 편입, 내부 인적, 제도적 역량 강화, 에너지협력 증진 등을 제시하고 이를 달성하기 위한 다양한 과제들을 제시하였다. 물론 국제협력은 2.13 합의에 따른 비핵화의 순조로운 이행, 북미, 북일관계 진전 등 전제조건들이 어느 정도 충족되어야 본격적으로 이뤄질 수 있을 것이다.

* 경남대 극동문제연구소 연구교수

이 글은 국제협력이 남북협력만으로 불충분한 북한에 대한 포괄적인 경제개발지원과 국제사회 참여 견인을 위한 수단으로서 핵심적인 역할을 할 수 있음을 설명하고 있다. 북한도 지금 이 목표들을 달성하기 위해 계획경제체제를 대외경제교류에 보다 적합한 체제로 전환시켜야 할 필요성이 강해지고 있다. 특히 주요 국제경제기구와의 가입이 주요한 과제로 부각되고 있다. 그리고 이러한 국제경제기구와 세계경제체제를 미국이 주도하고 있다는 점에서 미국과의 관계 개선이 가장 중요할 수밖에 없다. 북미관계가 개선되지 않으면 남북관계 개선도 한계를 가질 수밖에 없고, 북한의 개혁·개방 성패도 외부로부터의 자본과 기술의 도입에 달려 있기 때문에 궁극적으로는 북미관계 진전 여부에 종속되어 있다고 할 수 있다.

I. 서론

북한을 포함한 6자회담 당사국들이 '9.19 공동성명', '2.13 합의', '10.3합의'를 통해 북핵 문제 해결의 전기를 마련함에 따라 북핵 문제는 평화적 해결의 방향으로 진전될 것으로 예상된다. 또한 2007년 10월 남북 정상선언이 개최되어 '남북관계발전과 평화번영을 위한 선언(이하 2007 남북정상선언)'에 합의함으로써 남북관계가 평화번영의 새로운 시대로 진입하는 계기가 마련되었다. 남북정상선언을 계기로 남북경제교류 협력도 양적, 질적으로 한 차원 높게 발전할 것으로 기대된다.

그러나 북한 문제나 남북관계는 속성상 국제협력의 뒷받침 없이는 순조로운 발전을 기약할 수 없는 것도 현실이다. 남북협력과

국제협력이 조화롭게 병행되어야 일정한 성과를 기대할 수 있는 것이다. 북한의 경우 주변국의 호의적인 참여가 다른 어느 개도국보다 강조되고 있다. 미국과의 관계 정상화 노력과 함께 주변 4개국과의 협력관계가 필수적인 것이다. 다만 한반도 문제는 실질적인 당사자인 남북한이 주도적으로 협의하여 해결하되, 아울러 한반도 문제의 국제적 측면을 고려하여 주변국가 등 국제사회와도 긴밀히 협력해야 한다.

특히 다자적 혹은 양자적 원조기구들은 중국, 베트남을 비롯해 구사회주의 나라들의 체제전환과정에서 정책조언, 기술지원 그리고 상당한 규모의 자금을 제공하는 방식으로 이들 국가의 체제전환을 지원하였다. 국제사회와 인접국가들은 체제전환국을 돕는 데 중요한 역할을 해온 것이다.¹⁾

1) Johannes F. Linn, "Making the Transition from Plan to Market: Experience and Lessons," International Symposium on North Korean Development and International Cooperation co-organized by The University of North Korean Studies & The Export-Import Bank of

특히 북핵 문제의 평화적 해결과 북미 및 북일 간 관계정상화 논의와 더불어 북한 경제의 재건 및 경제개발 문제가 현안으로 가시화될 전망이다. 이 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 북한의 경제개발에 소요되는 막대한 자원 마련과 북한의 경제의 시장 경제로의 전환 및 국제경제시스템 진입의 지원 측면에서 다자적 국제협력 방안을 모색할 필요성이 있는 것이다.²⁾ 남북관계 발전이 북한의 경제개발과 국제사회 진입을 지원하면서 동북아의 안정과 평화, 공동번영에 기여하는 방향으로 이뤄지도록 노력할 필요가 있는 것이다. 한국의 입장에서 국제협력은 북한에 대한 단기적인 에너지 지원 뿐 아니라, 포괄적인 경제개발과 국제사회 진입을 지원하기 위한 유용한 수단이다. 북한 스스로 경제, 사회발전을 도모해 나갈 수 있는 대내외 여건을 조성하고, 또한 북한이 국제규범을 존중하면서 미국, 일본 등과 관계를 개선하는 동시에 국제기구 가입 등 국제사회에 참여하도록 국제협력을 이끌어내야 하는 것이다.

이 글에서는 국제협력의 여러 목표 가운데 북한의 경제개발지원과 국제사회 진입

지원에 초점을 맞춰 논의를 전개하고 남북한이 함께 사전적으로 대비할 필요가 있는 다양한 과제들을 제시하였다. 물론 국제협력은 2.13 합의에 따른 비핵화의 순조로운 이행, 북미, 북일관계 진전 등 전제조건들이 어느 정도 충족되어야 본격적으로 이뤄질 수 있을 것이다.

II. 국제협력의 목표와 기대효과

1. 국제협력의 개념과 범위

일반적으로 ‘국제협력’이란 국가 간 또는 국제기관 간의 모든 유무상 자본협력, 무역, 기술협력 및 사회문화협력 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 총체적 교류를 지칭한다.³⁾ 그리고 국제협력에 있어서 협력의 주체는 일반적으로 정부와 국제기구 등 공공과 일반 민간기업과 비영리 민간단체 등 민간으로 구분할 수 있고, 이것은 다시 협력주체의 다수여부에 따라 양자간 협력과 다자간 협력으로 구분할 수 있다. 협력의 방식은 아래 표가 보여주는 바와 같이 수혜성(또는 시혜성) 협력과 호혜성 협력으로

Korea, Seoul, Korea, July 6-7, 2005, p.14.

2) 안광명(재경부 경제협력국 개발전략심의관), “북한 경제개발을 위한 국제협력 과제,” 제3회 북한개발과 국제협력을 위한 워크숍, 한국수출입은행·경남대 극동문제연구소 공동 주최, 서울, 2007년 11월29일, 토론자료, p.175.

3) 이창재, “우리나라의 공적개발원조: 현황 및 정책방향 연구,” □□정책연구□□, 95-06 (서울: 대외경제정책연구원, 1995), p.17.

구분할 수 있다. 수혜성 협력은 협력주체들 가운데 어느 한편이 협력의 비용을 부담하고 다른 한편이 혜택을 받는 협력을 의미한다. 호혜성 협력에는 민간기업차원의 교역과 투자협력이 포함된다. 경우에 따라서는 공공이 주체가 되는 국제적 성격의 인프라 개발사업도 호혜성 협력에 포함될 수 있다. 선진국과 저개발국간의 협력에 있어서는 수혜성 협력의 비중이 상대적으로 높고 선진국간 협력에 있어서는 호혜성 협력의 비중이 높지만, 대부분의 국가간 국제협력에 있어서는 수혜성 협력과 호혜성 협력이 병행되는 것이 일반적이다.

따라서 수혜성 협력과 호혜성 협력의 조율이 국제협력에 있어서 중요한 의미를 갖는다.⁴⁾ 북한과 국제사회의 협력이 보다 성공적으로 추진되기 위해서는 체계적인 전략이 필요한데, 특히 수혜성 협력과 호혜성 협력을 효과적으로 조화시키는 전략이 모색되어야 한다.⁵⁾ 북한의 입장에서는 수혜성 협력이 선호될 수 있지만, 북한의 경제재건을 위해서는 단순한 원조성 지원이 아닌 경제회생을 위한 개발지원 또는 민간자본의 직접투자가 동반되어야 함을 감안할 때 점차 호혜성 협력으로 전환되어야 할 것이다.

2. 국제협력의 목표와 기대효과

남북한은 기본적으로 국제협력을 통해 국제경제시스템 진입과 경제개발에 필요한 자원 확보, 그리고 스스로의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 역량강화 도모 등 몇 가지 긍정적 역할을 기대할 수 있다. 본 논문은 위 세 가지 국제협력의 목표 혹은 기대효과를 중심으로 논의를 전개한다.

가. 북한 개발을 위한 자원조달

한국 입장에서 국제협력을 어떻게 견인해 재정적 부담을 최소화하고, 북한 개발지원을 촉진시킬 수 있는가는 현단계에서 중요한 과제다. 정부는 정상선언 이행을 위한 재정부담을 완화하기 위하여 민자유치, 해외원조, 해외직접투자(FDI) 등 다양한 자원조달방안을 강구할 필요성이 강하게 제기되고 있다. 국제협력은 무엇보다 국제금융기구 등 국제기구 가입을 지원함으로써 장기저리의 개발금융을 확보하고, 북한의 신인도를 높혀 민간기업의 직접투자를 유인하는 데 기여할 수 있을 것이다.

북한경제의 개발을 위한 인프라 구축에 필요한 막대한 자원조달 문제는 남한이 전적으로 부담하는 데는 한계가 있다. 국제협

4) 이상준·이성수(2002), □□국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안□□(안양: 국토연구원), pp.10-13.

5) 이상준, “북한의 지역개발 과제와 국제협력 전략,” □□국토연구□□ 제34권(2002), p.85.

력을 통한 북한 경제개발은 관련국의 긴밀한 공조를 통해 대북경제지원에 소요되는 재원조달 문제를 다자협력 방식으로 논의할 수 있는 기회를 제공한다.⁶⁾

나. 북한의 세계경제 질서 편입

국제협력을 통한 국제금융기구 가입 지원 등은 북한의 세계경제질서 편입에 결정적 영향을 미칠 것이다. 이는 중장기적인 재원조달 문제와도 깊은 관련성을 맺고 있기 때문이다. 북한은 현재의 국제금융질서 아래에서는 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구로부터 경제전반에 대해 인정받기 전에는 북한 경제개발에 소요되는 재원을 확보하기 어렵다.⁷⁾ 따라서 한국과 국제사회는 북한의 국제금융기구 가입준비 작업을 적극 지원하는 한편, 시장친화적인 경제체제 도입 등 북한의 적극적인 개혁조치를 이끌어내기 위해 협력할 필요가 있다. 특히 최근 국제금융기구나 미국, 일본 등 주요 원조 공여국이 과거의 '안보' 중심에서 '국제 규범 준수'를 요구함에 따라 북한은 국제협력을 통하여 각종 법·제도를 글로벌 스탠더드 수준으로 재정비할 수 있는 기회를 확보할 수

있다.

다. 북한 내부의 인적, 제도적 역량 강화

국제협력과 관련해서는 국제사회로부터의 재원조달에 초점을 맞추는 경향이 강하다. 즉 정상회담 후속 조치 이행을 위한 SOC 건설 등을 추진하는 과정에서 현재의 남북협력기금만으로 부족하기 때문에 국제사회로부터의 금융지원 방안이 불가피하다는 견해들이다. 하지만 국제원조사회에서는 금융지원보다 역량구축 요소가 포함된 비금융지원이 더 중요하다고 평가하는 이들이 많다.

국제사회의 대북지원을 일방적인 인도적 차원의 원조에서 점진적으로 북한의 자체 수용능력을 강화하는 방향으로 전환하도록 지원할 필요가 있는 것이다. 유엔개발계획(UNDP) 및 유엔공업개발기구(UNIDO) 등 UN기구와 협조관계를 구축하고 있는(세계은행, 국제통화기금, 아시아개발은행 등) 국제금융기구들은 북한의 핵심 부처와 기관들을 훈련시켜 이들이 협력 프로그램을 설정, 수행, 평가할 수 있도록 하는 데 있어 핵심적인 역할을 하고 있다.⁸⁾ 이를 통해 북한이 필요한 여건을 갖추으로써 국제기구

6) 안광명, "북한 경제개발을 위한 국제협력 과제," p.175.

7) 위의 글, pp.175-176.

8) Edward Feed, "The Role of International Aid Organizations in North Korean Development: Experience and Prospects," International Symposium on North Korean Development and

가입 및 국제사회의 대북투자를 견인하는데 유리한 환경을 조성할 수 있을 것이다.

라. 에너지 협력 증진

종합적인 에너지 지원이 수반되지 않는 한 지속가능한 북한 경제개발지원은 기대하기 어려울 것이다. 에너지 지원은 국제협력을 통하여 증진시킬 수 있는 핵심 분야 가운데 하나다. 미국 등 북핵 해결을 위한 6자회담 당사국들은 북한의 비핵화를 진전시키기 위해 중유 선적을 계속하거나, 에너지를 추가로 지원할 것으로 예상된다. 그러나 중유 공급 이외 대규모 에너지의 안정적 공급이 북한의 경제개발은 물론 완전한 핵폐기를 유인하기 위한 방안으로 모색될 가능성이 높다. 북한이 전력생산을 위해 경수로를 선호하는 것은 분명하지만, 그 이전 단계에서 6자회담의 틀 안에서 국제협력차원에서 석탄이용확대 등 단계적 지원의 이익을 기대할 수 있을 것이다. 이 방안은 북한이 현재 석탄화력발전이 크게 의존하고 있기 때문에 에너지 수요에 대처하는 가장 용이하고 신속한 방식이 될 것으로 평가받고 있다.⁹⁾ 북한은 비핵화를 통해 탄광부문과 관련한 수송연계부문의 현대화뿐만 아니라 대규모 석탄화력발전의 도입을 위해서 외부지

원, 즉 국제협력이 불가피하다. 중장기적으로 경수로 건설을 비롯해 한국, 중국, 러시아로부터의 직접 송전이나 동시베리아와 사할린의 가스파이프라인 통과 등이 고려될 수 있을 것이다.

III. 6자회담과 국제협력 과제

북한경제회생을 위한 국제공조와 관련해서는 우선 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담의 틀을 활용할 필요가 있다. 6자회담을 통한 비핵화가 진전될 경우 국제협력은 즉 국제사회의 북한경제회생 지원은 당분간 6자회담의 틀 안에서 당사국들 간의 양자, 다자 간 경제지원 및 협력이 활발하게 이루어질 것으로 예상된다. 단기적으로 에너지 지원에 초점을 맞추되, 핵폐기 진전에 따라서는 북한의 본격적인 경제개발을 지원하는 방향으로 전환될 가능성도 있어 보인다.

1. 다자 간 협력 전망

6자회담 틀 내에서의 다자간 협력으로 2.13 합의에 따라 중유 100만t 상당의 경제, 에너지, 인도적 지원을 하기로 되어 있다. 구체적 사항은 경제 및 에너지협력 실무

International Cooperation co-organized by The Export-Import Bank of Korea and The University of North Korean Studies, July 6-7, 2005, Seoul, Korea, p.11.

9) 셀리그 해리스슨 기고문, 『한겨레』, 2007년 7월 15일.

그룹에서의 논의를 통하여 최종 결정한다. 이에 따라 한국, 중국, 러시아, 미국 등 4개국은 신고, 불능화 이행대가로 북한에 제공한 중유 95만t 상당의 지원을 중유 45만t과 중유 50만t 상당의 발전소 개·보수 설비로 나누어 제공기로 북한과 합의한 상태다.

하지만 폐기단계로 접어들 경우 북한 경제개발과 국제사회 진입 지원을 위한 새로운 차원의 본격적인 다자간 지원협력 프로젝트가 추진될 것으로 예상된다. 북한의 국제금융기구 가입지원을 통한 경제개발지원이나, 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경수로 건설 지원과 유사한 대규모 프로젝트가 재개될 가능성을 전망할 수 있다. 미국과 일본은 북한의 국제금융기구 가입을 핵폐기에 대한 보상방안으로 남겨두고 있을 가능성이 높아 보인다.

2. 양자 간 협력 전망

한국을 제외한 6자회담 관련 당사국이 북한의 2.13 합의 이행과 더불어 고려할 가능성이 높은 중단기적 대북 경제지원 방안들을 살펴보면 아래와 같다.

가. 미 국

북한에 대한 테러리스트 지원국가 지정 해제 등 경제제재가 예상된다. 9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치(10.3선언) II-1)항에 따라 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하기 위한 과정을 개시하고, 또 북한에 대한 대적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다는 공약을 상기하면서 미국은 북미관계정상화 실무그룹회의를 통해 도달한 컨센서스에 기초해 북한의 조치들과 병렬적으로 북한에 대한 공약을 완수할 것이라고 밝힌 바 있다.¹⁰⁾

제재 해제 이후에는 정상무역관계(Normal Trade Relation)지위, 즉 최혜국대우(MFN) 부여와 이에 따른 일반특혜관세(GSP) 제공 여부가 관심사이다. 또한 국제금융기구에 대한 접근과 가입을 언제 허용할지도 주목할 대목이다. 미 의회 보고서¹¹⁾에 따르면 장기적으로 북미 양자간 무역협정(FTA) 체결도 예상된다. 미국은 북한과 상품, 서비스 및 투자를 포함한 무역협정에 대한 대화를 시작할 수 있다. 북미양자간 무역협정이 체결되면 각 국가는 북한에게 정상무역관계

10) 하지만 다른 한편으로 대북 테러지원국 지정 해제와 관련, 샘 브라운 백 등 상원의원 4명은 12월 11일 북한의 핵, 미사일, 생화학기술 등의 해외이전, 테러조직 지원 문제, 달러 위조, 납북자 문제 등 포괄적 이슈들에 대한 해결이나 재발방지 또는 무협의 입증을 전제조건으로 삼을 것을 요구하는 결의안을 내놓은 바 있어 해제과정이 순탄하지만은 않을 것으로 예상된다.

11) Dick K. Nanto, "The North Korean Economy: Overview and Policy Analysis," CRS Report for Congress, Undated April 18, 20007,

(최혜국대우)를 부여하게 될 것이다. 북미 간의 관광, 교역, 투자 분야 등의 활성화가 예상된다. 미국 일부 기업들은 지하자원, 에너지 등 전략적 이익 분야에 대한 투자를 본격적으로 검토할 것으로 전망된다.

미국 정부는 대규모 식량지원 재개 의지를 밝히고 10월 말 국무부 국제개발처(USAID) 관계자를 포함한 민·관 실사단이 지원식량의 분배와 확인문제를 협의하기 위해 북한을 방문한 바 있다.¹²⁾ USAID는 미국의 국제구호단체 머시 코(Mercy Corps) 등 4개 단체와 연계해 북핵 6자회담에서 논의되고 있는 에너지지원과 별개로 북한의 의료시설에 발전기를 비롯한 각종 전력장비를 지원하고 있다.¹³⁾ 또한 미국 의회는 내년도 국방예산안인 국방수권법안에 북핵 6자회담을 통한 북한의 핵폐기와 투명성 확보에 사용할 수 있도록 최대 500만달러의 예산을 배정하였다.¹⁴⁾ 조지 부시 미국 대통령은 2007년 10월 22일 의회에 북한이 핵무기 프로그램을 포기하는 대가로 연료용 석유 등을 지원하기 위해 대북지원 예산으로 1억600만달러를 요청한 바 있다.

나. 일 본

일본의 경우 우선 에너지 지원이 예상된

다. 2.13 합의 부속서 격인 ‘대북 지원부담의 분담에 관한 합의의사록’에 따라 일본은 적절한 시점에 에너지 지원에 참여하게 되어 있다. 추가 경제지원 여부는 북일 수교정상화회담에서의 일본인 납북자문제 해결 진전이 관건으로 보인다. 일본인 납북자 문제 해결과 북일 정상화 회담 등이 진전될 경우 거액의 수교 배상금 협상도 동시에 이뤄질 것으로 예상된다. 북한과 일본 두 나라는 9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치(10.3선언) II-2)항에 따라 불행한 과거 및 미결 관심사안의 해결을 기반으로 북일평양선언(2002.9.17)에 따라 양국 관계를 신속하게 정상화하기 위해 진지한 노력을 하기로 합의한 바 있다. 다만 일본은 납북자 문제 해결 이전에는 북한을 테러지원국 지원국 리스트에서 삭제해서는 안 된다고 미국을 압박하고 있고 북한이 이에 대해 크게 반발하고 있어 북일 양자 간 협력은 당분간 정체상태에서 벗어나기 어려워 보인다.

다. 러시아

북한의 구소련 대외채무 일부 변제, 대북 전력공급, 구소련의 대북기술지원 산업 개보수, 연해주 북한 농장 설립, 북한 철도의

12) □□미국의 소리(VOA) 방송□□, 2007년 11월 22일.

13) □□RFA□□, 2007년 10월 30일.

14) □□연합뉴스□□, 2007년 12월 14일.

현대화와 시베리아횡단철도 연결 등의 논의와 이행이 본격화될 것으로 예상된다.

최근 북한과 러시아는 라진과 러시아의 하산을 연결하는 철도 개보수와 러시아의 라진항 운영에 합의하였다.¹⁵⁾ 러시아 철도 공사는 북한의 라진과 하산을 연결하는 철도현대화에 17억5천만루블(미화 약 1억달러)를 투자할 것으로 알려졌으며, 라진항의 화물접수를 위한 컨테이너 처리장도 건설하게 된다. 러시아철도공사는 지난 9월 한반도종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결운행을 포함해 자국 철도 현대화에 오는 2030년까지 모두 13조루블(미화 5060억달러)를 투자하는 계획을 세우고 이런 계획을 블라디미르 푸틴 대통령에게 보고하고, 하산-라진 철도개보수를 통해 라진항으로 반입되는 남한의 화물을 TSR를 이용해 유럽으로 운송한다는 계획을 세워놓고 있다.¹⁶⁾

라. 중 국

중국은 북한의 가장 큰 교역상대국이고, 식량과 에너지 등 대외원조에 있어서 중요 공급국이다. 중국은 북한의 비핵화 진전과

관련해서는 중유와 전력 등 에너지 지원에 집중하면서, 전략적 판단에 따라서는 신의주 특구 등의 경제특구 건설 지원도 추진할 것으로 예상된다. 중국은 한국과 함께 북한에 신고·불능화의 이행 대가로 지원될 발전소 개·보수 설비 1차분을 제공하기로 합의한 바 있다.

마. 유럽연합

6자회담 당사국은 아니지만 유럽연합도 한반도 비핵화가 진전될 경우 북한 경제개발과 국제사회 진입에 의미 있는 지원을 할 가능성이 크다. EU 외교정책의 전제는 국제사회의 규범을 준수하는 나라들이 세계경제와 다자시스템으로부터 안보와 상업적 이익에 빠르게 접근할 수 있도록 하는 데 있다.¹⁷⁾ 이는 물론 대북정책에도 적용된다. EU 집행위원회 대표단, EU의회 대표단, 관련국 외교관, 경제전문가 등은 지난 10월 23일부터 이틀간 평양에서 열린 경제토론회에 참가해 농업, 경공업, 정보산업, 금융 등 다양한 분야에 관계발전에 논의한 바 있다.¹⁸⁾ EU는 최근 대북 식량지원에 착수한 것으로 알려졌다.¹⁹⁾

15) □□조선중앙통신□□, 2007년 11월 22일.

16) □□연합뉴스□□, 2007년 11월 22일.

17) Brian McDonald, "Perspectives of EU Relations to North Korea after the 2.13 Agreement," *2007 IUS-HSS International Conference on the Recent Developments in North Korea and the Role of the European Union*, June 1, 2007, p.16.

18) □□조선중앙통신□□, 2007년 12월 24일.

19) □□연합뉴스□□, 2007년 12월 3일.

바. 한국의 역할

우선 북한의 2.13 합의에 따른 2단계 조치인 핵 불능화 이행이 순조롭게 이루어질 경우 이에 따른 대북 경제, 에너지, 인도적 지원 방안을 차질 없이 추진해야 한다. 나아가 북한의 핵무기, 핵프로그램 폐기가 진입단계에 들어갈 경우, 북미관계와 북일관계 정상화, 양자 및 다자간 대북경제 지원 및 협력 등 관련국의 포괄적인 상응조치 계획의 수립 및 이행을 추진해야 한다. 6자회담을 동북아 평화안보 협의체로 발전시켜 나가면서 동시에, 역내 국가 간 경제협력 수준도 높혀 역내 다자경제협력체제로의 발전도 도모해야 한다.

구체적인 국제협력 방안을 모색할 때에는 북한의 수요도 감안해야 할 것이다. 북한은 2.13 합의의 2단계 불능화 조치 이행에 대한 다른 5개국의 중유 95만톤에 상당하는 경제, 에너지, 인도적 지원(2.13 합의 III-3항)과 관련해 중유뿐 아니라 발전소 개보수를 위한 지원도 희망한 바 있다. 북한은 이외에 경수로 제공, 테러리스트 지원국가 명단에서의 삭제, 정상적인 대외 은행거래 허용 등 각종 경제·금융제재 해제 등을 공개적으로 요구한 바 있다.

IV. 경제제재 해제 이후 국제협력 과제

미국의 테러지원국 지정 해제 등 대북경제제재 조치를 시행할 경우 남북한은 어떤 국제협력을 추진시킬 수 있을지를 미리 대비해야 한다.

미국 및 유엔 차원의 대북 경제제재가 지속되는 한 북한 개발이나 국제사회 진입을 진전시키기 어렵다. 특히 북한에 대한 테러지원국 지정 및 적성국교역법 적용은 미국의 대북한 경제제재 및 봉쇄 핵심 수단으로 효과적으로 기능해왔다. 북한은 이 두 가지 핵심 제재에서 벗어나지 못해 그동안 대외 원조, 대외교역 및 투자, 금융거래 등을 효과적으로 추진할 수 없었다. 이 두 가지 제재의 해제는 북한의 정상국가화를 향한 중대한 조치로 평가된다. 따라서 두 핵심 제재조치의 해제는 원조, 교역, 투자, 금융거래의 활성화로 인한 북한 경제개발과 국제사회 진입에도 매우 긍정적 영향을 미칠 것이다.

또한 테러지원국 지정 해제조치는 북한이 국제협력의 중요한 역할을 담당하는 세계은행, IMF, ADB 등에 대한 가입의 장애물을 제거하는 효과를 갖는다. 여기서는 북한의 핵 불능화 조치와 미국의 테러리스트 지정 해제 등 조치가 순조롭게 이뤄진다고 가

정하고 북한의 국제사회 진입과 경제개발지원 및 재원조달에 초점을 맞춘 국제협력 과제를 병렬적으로 제시하면 아래와 같다.

1. 국제금융기구 가입 지원

미국의 북한에 대한 테러지원국 지정 해제 조치가 취해진다면 가장 먼저 부상할 현안은 국제금융기구 가입 지원 문제일 것이다. 정부도 북한개발 소요재원을 효과적으로 조달할 수 있도록 북한의 국제금융기구 가입 등 국제금융시스템 편입을 적극 지원한다는 정책방향을 세워놓고 있다.²⁰⁾ 가입 시 국제금융기구의 양허성 자금 지원, 투자 보증 및 기술지원(Technical Assistance)은 물론 국제민간자본의 대북한 직접투자의 유발 등을 기대할 수 있기 때문이다. 북한 테러지원국 지정 해제, 북-미/북-일 관계 정상화 등이 본격 추진되는 시점에 북한의 국제금융기구 가입의사 표명 및 지원요청을 유도하고 북한의 국제금융기구 가입을 적극 지원할 계획이다.²¹⁾

그러나 북핵 문제 해결에 따라 국제금융기구가 북한에 제공할 수 있는 금융지원규

모는 그리 크지 않을뿐더러 조기에 집행될 가능성은 확신하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 국제금융기구와의 신뢰 관계를 미리 형성하는 것은 중요하다. 국제금융기구의 직간접적 북한 개입은 북한의 대외 신뢰도 제고, 민간기업의 프로젝트 및 사업 참여 촉진, 해외직접투자, 그리고 국제사회의 원조를 유인하는데 긍정적인 영향을 미친다. 이런 맥락에서 정부의 북한 국제금융기구 지속적인 가입지원 노력은 평가할만하다.

오늘날 세계은행의 회원국이 아닌 유일한 국가는 국제사회와 고립된 쿠바와 북한 두 나라이다. 이는 북한이 국제사회에 편입하기 위해 반드시 통과해야 할 관문이 국제금융기구임을 잘 보여준다. 중국, 베트남, 동유럽 일부 사회주의 나라들 대부분은 국제금융기구의 금융/비금융 지원을 받아 세계경제에 편입될 수 있었다. 지금은 어느 때보다 북한의 국제금융기구 가입 환경이 나아진 것은 분명해 보인다. 연말까지 북한의 핵 불능화와 핵프로그램 신고가 이뤄지고 이어서 테러지원국 명단에서 삭제된다면 적어도 법적, 정치적 장애요인은 없어지게 된다.

20) 권오규 경제부총리는 지난 10월 22일 미국 워싱턴에서 열린 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(WB) 연차총회 기조연설에서 “두 국제금융기구는 북한의 가입에 대비해 사전준비 작업에 착수해야 하며 회원국들의 지지를 부탁한다”고 밝혔다. 그는 이어 “지금은 북한을 국제사회의 일원으로 편입하기 위한 회원국의 지원과 협력이 필요한 때”라고 강조했다. 권 부총리는 2007년 5월 일본 동경에서 열린 ADB 연차총회에서도 북한의 고립과 빈곤문제에 대한 관심과 개혁, 개방에 대한 지원을 촉구하며 북한이 이 기구에 가입하는 게 필요하다는 뜻을 밝힌 바 있다.

21) 안광명, “북한 경제개발을 위한 국제협력 과제,” p.178.

그러나 북한은 또다른 장애물을 넘어야 한다. 역사상 사회주의국가들이 경제를 개방하고, 시장친화적인 경제개혁을 추진하지 않고 세계은행이나 IMF에의 가입이 허용된 적은 없었다.²²⁾ 이는 북한도 가입에 필요한 회원국들의 폭넓은 지지(총투표권의 85% 이상의 득표)를 얻으려면 국제기준을 수용하고, 시장경제정책을 추구하고자 하는 적극성을 보여주는 게 불가피하다는 것을 뜻한다. 오늘날 국제금융기구가 제공하는 금융지원의 규모는 경제정책 및 제도 개혁의 속도에 따라 달라진다. 국제사회가 인정하는 개혁정책을 충실히 추진하는 국가에게 더 많은 지원을 실시하는 것이 추세이다.

김정일 국방위원장 등 북한의 수뇌부는 지난 10월 초 남북정상회담 때 개혁·개방이라는 단어에 강한 거부감을 표출한 것으

로 알려진다. 이들은 북한 정권 흔들기의 수단으로서의 개혁·개방을 경계하고 있는 듯하다. 국제금융기구 관계자들은 북한이 벤치마킹할 모델로 중국과 베트남 사례를 꼽는다. 북한이 진정으로 경제개혁에 착수한다면 정치체제 변화 없이도 가입은 물론 상당한 지원까지 얻을 수 있는 회원국들의 충분한 정치적 지원을 받을 수 있다는 것이다.²³⁾

국제금융기구는 부분적이거나 의미 있게 전개되고 있는 북한 내 시장화, 분권화조치 등 경제정책변화에 주목하고 있다. 그리고 비핵화 과정이 순조롭게 이행된다면 공식가입 이전이라도 외부 금융지원의 효과를 극대화할 수 있도록 북한의 인적, 제도적 수용능력을 강화시키는 기술지원을 제공할 준비를 하고 있다. 국제금융기구는 특히 경제

22) 이에 대한 반론도 존재한다. 장형수, “대북 경제지원을 위한 국제협력 방향,” □□남북 정상회담 이후 남북경협 의 비전과 전망□□ 발표자료집, 산업연구원 주최, 2007년 11월 22일 참조.

23) 이와 관련해서는 지난 2006년 5월 일본에서의 당시 세계은행 총재인 폴 윌포위츠의 기자회견 내용이 주목할 만하다. 그는 “세계은행이 북한에 지원을 제공하기 위해 북한 정부가 필요한 조치는 무엇입니까 또 북한의 정권교체가 이러한 지원의 필수조건이라고 생각합니까?” 라는 질문에 북한의 가입은 세계은행 이사회에서 결정할 필요가 있다면서 총재는 다음과 같이 말했다. ‘나는 과거로부터 얻을 수 있는 중요한 모델이 있다고 생각합니다. 그것은 80년대 초 세계은행에 가입한 중국의 경우입니다. 중국이 근본적인 개혁을 시작하면서 많은 변화가 일어났고 그것이 바로 필수적인 전제조건이라 할 수 있습니다. 중국이 등소평의 지도아래 경제개혁에 착수했을 때 세계은행은 물질적 지원뿐만 아니라 기술적 지원까지 상당한 지원을 할 수 있었습니다. 그러나 앞서 말한 선결조건은 이러한 지원을 효율적으로 만들 수 있도록 중국정부가 경제정책의 변화를 착수하는 리더십에 의해 결정된다고 할 수 있습니다.’ 그는 계속해서 이어갔다. ‘세계은행은 북한주민이 남한의 주민이 누리고 있는 성공과 번영을 똑같이 누릴 수 있도록 도울 것이며 그러한 날이 올 것이라 믿고 있습니다.’ 기자회견 이틀 후 그는 다시 중국의 경우를 언급하며 다음과 같이 말했다. ‘급진적 정치적 변화 없이도 경제발전은 가능하다고 저는 생각합니다. 북한주민들에게도 이러한 변화가 훨씬 더 나을 것이라고 생각합니다. 이러한 기회가 비슷한 움직임으로 이어진다면 세계은행은 더욱더 적극적으로 북한개발에 참여할 것입니다.’ Press Conference at the Foreign Correspondents Club of Japan, Tokyo, May 29, 2006, <http://www.worldbank.org>.

정책의 변화를 주도하는 지도자의 의지와 리더십에 주목한다. 북한의 국제사회 진입과 더불어 경제재건에 결정적 영향을 미칠 국제금융기구가입문제는 김정일 국방위원장이 국제사회에 개혁 의지를 보여주는 것이 매우 중요하다.

비핵화 진전에 따라 미국 등 국제사회의 정치적 지지가 있을 경우 국제금융기구 진입을 위한 정책 대화의 시작이 예상된다. 국제금융기구로부터 금융 및 기술원조를 받기 위한 대화가 시작되고, 국제금융체제의 진입도 점진적으로 이뤄질 것이다. 북한의 외채문제를 비롯해 외환, 환율, 금융시스템 개선과 거시경제안정 지원 등을 위한 국제금융기구와의 본격적인 대화가 시작되는 것이다. 장기적으로 경제봉쇄 해제 이후 북한도 세계경제질서에 진입하기 위한 세계무역기구(WTO) 가입의 필요성을 인식할 것이며, 실제 가입을 위한 본격적인 검토에 착수할 것이다.

하지만 현 시점에서 북한의 국제금융기구 가입 전망은 불투명하다.²⁴⁾ 북한이 국제금융기구에 가입하려면 먼저 통계자료들에 대한 접근이 가능하고, 국제금융기구의 일정한 관행과 절차를 준수하겠다는 의지를 보여줄 필요가 있으나 아직까지는 불분명하

다. 따라서 우선은 북한을 국제금융기구의 정회원보다는 특정 사업에 업저버로 가입시켜 가입을 위한 사전준비와 관련 법제도를 개편할 수 있게 교육과 기술지원을 먼저 받도록 하는 게 현실적인 대안일 수 있다.

2. 특별신탁기금의 조성

만약 북한이 필요한 조치를 취한다면 미국과 그 동맹국들은 세계은행 또는 ADB 내부에 북한재건을 지원하기 위한 신탁기금의 설립을 고려할 가능성이 있다. 다자간 국제협력을 매개로 한 특별신탁기금의 조성이 필요하다. 북한이 주요 국제금융기구에 회원국으로 정식 가입하기 이전 단계에서 취할 수 있는 일종의 잠정적 외자도입 방안이다. 남한과 일본 등을 주축으로 신탁기금을 만들어 제3의 기관(세계은행 등)에 관리를 맡기는 방식이 될 것이다. 북한 신탁기금은 특별신탁기금으로서 대부분 기술지원에 충당되는 일반신탁기금과는 달리 필요에 따라서는 인프라 투자를 위한 자금으로도 활용될 수 있어야 한다. 세계은행은 기구 가입 전후에 일반신탁기금뿐만 아니라 비회원국인 개도국에 대한 지원을 위한 특별신탁기금을 통한 자금지원을 허용하고 있다.

24) 2007년 11월 19일부터 이틀간 뉴욕에서 열린 북미 금융실무회의에서 북한이 국제금융시스템에 완전히 들어가기 위해 이해하고 맞춰야 할 기본적인 규칙과 행동들에 대해 논의한 바 있다. 그러나 미국측 대표는 “북한의 국제금융체제 편입과 관련된 문제들은 장기적이고, 근본적인 문제들”이라고 밝힌 바 있다. □□연합뉴스□□, 2007년 11월 21일.

특별신탁기금은 특정 개도국의 기술지원 및 인프라 프로젝트 건설을 위해 필요한 경우 세계은행 자체의 자금을 통해 지원되고 있다.

3. 원조조정그룹을 통한 자금지원 추진

북한개발을 위한 신탁기금을 관리, 운용할 조직은 북한 경제의 모든 부문을 포괄적으로 다루는 원조조정그룹으로 기능할 수 있다. 이 그룹은 6자회담 당사국을 포함해 주요 국제금융기구, 유엔개발기구(UNDP) 등으로 구성될 수 있을 것이다. 원조조정그룹의 설립과 운용에 있어서 중복된 지원 방지 등 한국 정부는 주요 공여국으로서 중심적 역할을 수행할 수가 있다.

과거 체제전환국의 일부 국가에서는 개발 의제 간의 충돌과 중복, 그리고 합의 부재로 인해 모든 지원자들이 미칠 수 있는 효과가 감소하기도 했다. 조정의 목적은 해당 정부가 관리가 가능한 구체적인 행동계획이 있는 개발전략을 수립할 수 있도록 지원하는 것이다. 조정을 통해 누가 얼마나 많은 지원을 어떠한 목적을 가지고 집행할 것인가에 관해 정부와 협의할 수 있는 제도

적 장치를 확보함으로써 중복을 피할 수 있고, 지원자들이 각자 특별한 관심이 있거나 전문성을 보유하고 있는 분야에 집중할 수 있게 된다. 조정과정은 수원국 정부가 주도하고 관리하는 것이 가장 이상적이다. 지원자들은 자신들 중 누가 특정 분야, 프로그램 혹은 프로젝트의 핵심파트너가 되어 정책협의를 진행할 것인지를 결정하고, 기술적인 측면이나 재정적인 측면에서 정부가 지원자들의 참여를 조정할 수 있도록 지원해야 한다.²⁵⁾

베트남의 경우 지원자들간의 조정 문제를 정부가 주도적으로 해결한 좋은 사례다. 최근 ‘포괄적 빈곤구제 및 성장전략(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy)’을 준비하는 과정을 통해서 베트남 정부는 후원자뿐만 아니라 개혁과 관련이 있는 국내 행위자들과의 대화를 전격적으로 주도했다.²⁶⁾ 지원자들은 이 전략을 뒷받침하기 위해 전략에 따라 각자의 프로그램을 조정하기로 약속했다. 여전히 불완전하기는 했지만, 이는 지원자들의 기여 기회를 증가시키고 정부가 이슈에 대해 토론할 수 있는 기회를 증가시켜 보다 잘 조정이 된 상태에서 서로 합의한 목적을 달성할 수 있게 해 준다.

25) World Bank Operation Evaluation Department(OED), *Economies in Transition: An OED Evaluation of World Bank Assistance*(Washington D.C.: World Bank, 2004), p.41.

26) IMF and IDA, “Vietnam: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy,” www.imf.org. 2002.

4. 역량구축 지원

북한이 국제사회로부터 지속적으로 경제 지원 및 협력을 받기 위해서는 포괄적 정책 및 제도개혁을 추진하는 등 국가사회의 수용능력을 배양해야 한다. 북한의 외자유치 필요성과 국제사회의 엄격한 원조기준, 그리고 총체적인 수용능력 향상은 상호 보완적인 관계를 맺으며 북한의 신뢰도를 결정하는 가장 중요한 요인으로 작용할 것이다.

북한의 인력양성 지원, 국제기구 참여지원 등 국제사회의 북한 수용과 북한의 국제사회 참여노력을 적극 지원해야 한다. 특히 시장경제체제로의 단계적 전환도 지원해야 한다. 북한이 본격적인 경제개혁과 시장개방을 추진하기 위해서는 국제경제 및 시장경제에 대한 전문가 양성이 필요하다. 이를 위해 IMF·WB, OECD와 같은 개발원조·기술지원, 체제전환국 경제시스템 지원

교육 경험에 축적된 국제금융기구와의 긴밀한 협력을 통해 북한 경제체제 전환을 지원할 수 있다.²⁷⁾

경제봉쇄가 해제되면서 대외 교역 및 투자 등 정상적인 상업 및 금융거래가 점차 가능해질 것이다. 북한에 대한 원조, 교역 및 투자 추진환경이 대폭 개선되면서 북한도 효과를 극대화하기 위한 시장경제 체제로의 전환 압력을 대내외로부터 받게 될 것이다. 북한은 이미 국제사회에서의 정상적인 국제금융활동을 위하여 이 분야의 인재양성을 위한 국제적 협조를 얻기 위해 적극적인 입장을 표명하고 있다.²⁸⁾

그간 북핵 문제 등으로 중단되었던 국제 NGO, 유럽 국가, 유엔 개발기구 등의 개발 원조, 기술지원이 본격화되면서 북한의 경제체제 전환을 지원할 것으로 예상된다. 북한이 거시경제와 재정에 대해 정례적이고 투명한 보고와 관련된 기본적인 필요조건을

27) OECD는 비회원국에 대해서도 시행하는 국별 경제검토사업(country review) 및 북한과 같은 특정국가와의 협력사업의 추진이 가능하다. 특정국가(러시아·중국 등 체제전환국)와의 협력·대화 프로그램(country programmes)으로 러시아 국가프로그램('92년 발족)이 있다. 이를 통해 규제개혁, 조세, 경쟁, 반부패, 투자 등 러시아의 시장경제개혁과정을 지원한 바 있다. 중국 국가프로그램('96년 발족)을 통해서도 투자, 가버넌스, 환경, 농업 등 광범위한 분야에서 협력과 대화 프로그램을 실시하였다. 세계은행은 자체예산을 통한 집행부의 연구사업(이사회 승인 불요)과 신탁기금 설치를 통한 지원(이사회 승인 필요) 협의가 가능하다. 북한관련 워크숍 개최, Economic Sector Works(ESW) 등을 예상할 수 있다. 최근 WBI(World Bank Institute)가 제안한 북한 교육프로그램인 북한의 경제구조 강화, 개혁 중심역할을 담당할 인력양성을 위한 기존의 체제전환국을 대상으로 개발된 교육실시 등도 가능할 것이다. 세계은행은 중국, 베트남, 라오스, 전 소련연방국 및 동유럽 국가들을 대상으로 거시경제(국민계정, 통계), 지배구조(공공재정, 조달), 사회부문(보건, 교육, 사회보장, 노동), 금융부문, 농업·지역개발, 기업환경 등을 교육시킨 바 있다. IMF도 북한의 지원요청을 전제로 집행부 자체예산을 통한 대북 기술지원(TA) 협의가 가능하다. 안광명, “북한 경제개발을 위한 국제협력 과제,” p.179.

28) □□조선신보□□, 2007년 12월 11일.

충족시키지 않고서는 국제사회로부터 공적 개발원조 및 기업의 직접투자를 받아들이기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 내부 개혁, 원조관리능력 향상 등이 필요하다.

5. 대외채무상환 능력 강화지원

북한에 대한 미국의 경제제재 해제가 이뤄지고 서방국가와 정상적인 교역, 투자 협력관계를 맺기 전에 반드시 해결되어야 할 과제로 북한의 미상환 대외채무 문제가 부상할 것이다. 또한 북한은 현재의 소득수준이나 대외채무상환능력을 고려하면 IBRD나 ADB의 비양허성 자금지원은 국제관례상 받을 수 없다.²⁹⁾

북한의 대외 채무는 2001년 기준으로 124억달러에 이르는 것으로 파악되고 있다. 이 가운데 약 80억달러는 러시아에 대한 부채인 것으로 알려진다.³⁰⁾ 러시아는 2007년 약 80억 달러에 달하는 북한 부채 탕감계획을 발표한 바 있다. 그외 구동독 등에 대한 채무가 수억달러에 이르는 것으로 전해진

다. 따라서 사전에 북한의 외채를 경감하거나, 부채가 더 늘어나지 않도록 대외채무능력상환 능력의 강화를 지원하는 국제협력을 추진할 필요가 있다.³¹⁾ 사실 이 문제는 북한의 내부 경제개혁과 밀접한 연관을 맺고 있다. 국제금융기구는 신규 자금지원과 함께 지속적인 경제성장을 위한 외채상환능력 향상을 위한 채무국의 개혁을 촉구하고 있다. 개혁이 진전되지 않는 상태에서 경제개발을 위한 재정지원을 하는 것은 제한적이어야 한다는 것이다. 또한 개혁이 이뤄지지 않는 상황에서 자금이 지원되면 해당 국가 내부에서 개혁의 필요성에 대한 인식이 약화될 우려가 있다는 점도 고려되어야 한다.

대외채무상환 능력 강화 지원 필요성은 체제전환국들의 초기 경험을 통해서도 드러난다. 독립국가연합(CIS)에 속한 신생독립 국가의 부채는 1990년대 급격히 증가하였다. 90년대 초반에 경제성장이 예상 수준에 미치지 못했기 때문에 부채수준이 이미 상당한 부담이 되었다.³²⁾ 세계은행 활동평가국(OED)은 공식적인 금융지원은 체제전환

29) 장형수, “대북 경제지원을 위한 국제협력방향,” □□남북정상회담 이후 남북경협 비전과 전망□□ 세미나 발표자료집, 산업연구원 주최, p.53.

30) 러시아는 1960년대 이후 북한에 38억루블(러시아측은 미달러로 환산하면 약 80억달러에 이른다고 주장하고 있음)을 차관으로 제공한 바 있다. □□동아일보□□ (2007년 5월4일).

31) 외채의 채무재조정에 관한 국제관례에 대해서는 장형수·정여철, □□러시아 구소련 루블화표시 대외채권처리에 관한 연구□□(서울: 대외경제정책연구원, 2005), 제3장 참조.

32) CIS의 저소득 국가가 안고 있는 부채 문제에 대해서는 Clinton R. Shiells and Sarosh Sattar, eds., *The Low-Income Countries of the Commonwealth of Independent States: Progress and Challenges in Transition*(Washington D.C.; International Monetary Fund, 2004) 참조.

으로 인한 경기침체가 단기적이고 그다지 심각하지 않을 것이라는 예측에 근거하여 이뤄졌으나 많은 독립국가연합 국가들의 경우 채무상환능력의 부재로 침체는 훨씬 더 심각했고, 예상보다 오랫동안 지속되었기 때문에 부채수준이 급격히 높아졌고, 이는 오랫동안 부정적 영향을 미치게 되었다고 밝히고 있다.³³⁾ 따라서 공여자는 체제전환 중인 정부가 민간유동자본, 특히 외국의 직접투자를 끌어들이 수 있는 환경을 조성하는 데 초점을 맞춰야 한다고 강조하고 있다. 베트남과 중국의 이런 경우에 속한다. 부채로 계산되지 않는 민간유동자본의 유입이 공식적인 자본량보다 많은 것이 이상적이다. 북한의 경우 부채에 대해 극도로 주의해야 한다. 대외채무상환능력이 갖춰지지 않은 초기 단계에서는 공적개발원조(ODA)의 범위 내에서 무상원조나 보조금을 최대한 확보하는 노력이 필요하다.

6. 동북아개발금융협의체(NADFC) 구성

중장기적으로 북한 경제회생을 노력은 중국 동북3성, 러시아 극동 지역 개발과 연계되어 추진될 가능성이 높기 때문에 이들 개발수요를 충족시키기 위한 안정적 재원조달

을 위해서는 동북아개발금융기관의 설립이 불가피해 보인다. 현재 정부 간 공식대화로는 발전하지 못하고 민간차원에서 논의되고 있으나 북한 경제개발재원 확보 등을 위한 동북아 개발은행의 설립이 필요한 것이다. 특히 동북아 지역 국가들은 막대한 외환보유고를 갖고 있다. 중국 1조2천억달러, 대만 2천6백억달러, 한국 2천4백억달러, 러시아 4천억달러, 홍콩 1천3백억달러를 보유하고 있어 동북아개발은행설립은 국제정치적 환경만 조성된다면 실현가능한 프로젝트이다.

다만 당분간 미국과 일본의 반대로 은행의 조기설립은 어려운 만큼 우선 한·중·일 개발금융기관을 중심으로 금융기관협의체 형성을 통해 실현 가능한 부문부터 기반을 구축해 나가면서 점차 신동북아개발은행(NEADB: New Northeast Asian Development Bank)으로의 발전을 도모할 수 있을 것이다.

모든 국제금융기구가 국제자본시장에서 채권을 발행하여 운용기금을 마련한다는 점에서 신용도가 낮은 국가들만으로 이루어진 국제금융기구는 존립하기 어려운 게 현실이다. 즉 미국과 일본이 참여하지 않을 경우 충분한 자본형성에 실패할 가능성이 높다는 점에서도 NEADB의 조기 실현은 어려워 보인다. 다만 핵문제 해결이 이뤄지면서 한

33) World Bank Operation Evaluation Department(OED), *Economies in Transition: An OED Evaluation of World Bank Assistance*(Washington D.C.: World Bank, 2004), p. 5.

반도 긴장완화와 더불어 실질적인 동북아개발협력논의가 본격적으로 진행될 경우 한국, 중국, 일본 3국 중심의 동북아개발은행 설립은 전혀 실현 불가능한 구상은 아닐 수도 있다. 즉 북한 개방이 본격화되고 동북아정세가 안정되면 한국, 중국, 일본 등 동북아 3국을 중심으로 동북아개발 사업이 진전되면서 동북아은행 설립이 구체화될 수 있다. 특히 6자회담에서 북한 핵폐기에 대한 보상 방안으로 경제지원을 모색하면서 이를 효과적으로 이행하기 위한 NEADB의 설립을 제안할 수 있을 것이다.

7. 대외교역 정상화 지원

북한이 미국의 테러지원국 지정리스트에서 삭제하더라도 국제무역시장에 자동적으로 진입할 수 있는 것은 아니다. 테러지원국 지정 해제에 따른 완전한 경제적 혜택을 누리려면 광범위하고 실질적인 개혁·개방에 나서야 한다. 또한 북한이 미국과 교역을 하고 싶어도 다른 정상적인 교역국처럼 최혜국대우(MFN)를 받지 못하면 교역이 사실상 불가능하다.³⁴⁾ 미국은 그동안 대북한 정상교역관계를 거부하면서 북한은 대미 수출품에 대해 다른 나라에 비해 높은 관세

를 지불하게 되어 있다. 또한 미국은 개발도상국가에 대하여 일반특혜관세제도(GSP general systems of preference)를 운영하고 있으나 북한에 대해서는 테러지원국가라는 이유 외에도 근로자의 권리를 인정하지 않는 국가, 미국의 정상교역관계 대우를 받지 않는 국가, 국제통화기금(IMF)에 가입하지 않은 국가라는 이유로 이를 적용하지 않고 있다.³⁵⁾

따라서 북한의 대미수출이 실질적으로 가능해지려면 미국과 양자 무역협정을 체결함으로써 “정상교역관계(Normal Trade Relation)”의 지위를 부여받아야 한다. 그러나 양자 간 무역협정은 별도의 협상을 필요로 하기 때문에 시일이 훨씬 오래 걸릴 것으로 예상되고 있다. 테러지원국 지정해제, 대적성국 교역법 해제 등은 행정부의 권한으로 기능하지만, 무역협정의 체결은 의회의 비준을 필요로 하며 보다 복잡한 절차와 조건을 만족시켜야 한다. 즉 북한이 단순히 핵을 폐기하는 것만으로는 불충분하고, 개혁개방노선을 분명히 밝히고 국제사회와 협력의지를 보이는 등 추가적인 노력을 기울여야 한다. 따라서 상당기간 북한산 상품의 대미 수출이 어려울 가능성이 높기 때문에 한미 자유무역협정(FTA)에서 합의

34) 마커스 놀란드 미국 피터슨 국제경제연구소 연구원의 자유아시아방송(RFA)와의 인터뷰. □□연합□□, 2007년 11월 14일.

35) 통일연구원, □□핵 문제 해결과정에서 남북관계 및 북한경제지원 시나리오□□(서울: 통일연구원, 2003), p.309.

된 역외가공지역의 조항을 잘 활용하여 개성공단 등 경제특구 생산제품의 대미수출만이라도 보다 조기에 실현될 수 있도록 해야 한다.³⁶⁾

V. 결 론: 남북협력과 국제협력의 조화

북한 핵문제 해결의 진전과 남북정상회담 등 남북관계 개선으로 북한의 국제사회 진입과 경제개발 지원을 위한 대내외적 우호적 환경이 조성되고 있다. 이 글에서는 상대적으로 소홀하게 다뤄지고 있는 국제협력의 중요성을 강조하고, 남북한이 선도적으로 대비해야 할 국제협력 과제들을 제시하는 데 초점을 맞추었다.

국제협력은 남북협력만으로 불충분한 북한에 대한 포괄적인 경제개발지원과 국제사회 참여 건인을 위한 수단으로서 핵심적인 역할을 할 수 있다. 북한은 지금 이 두가지 목표를 달성하기 위해서 계획경제체제를 대외경제교류에 보다 적합한 체제로 전환시켜야 할 필요성이 강해지고 있다. 특히 주요 국제경제기구에서의 가입이 주요한 과제로 부각되고 있다. 그리고 이러한 국제경제기구와 세계경제체제를 미국이 주도하고 있다는 점에서 미국과의 관계 개선이 가장 중요할

수밖에 없다. 북미관계가 개선되지 않으면 남북관계 개선도 한계를 가질 수밖에 없고, 북한의 개혁·개방 성패도 외부로부터의 자본과 기술의 도입에 달려 있기 때문에 궁극적으로는 북미관계 진전 여부에 종속되어 있다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 최근 북한이 비핵화 노력과 더불어 테러방지를 위한 공동노력, 달러위조 등 불법 행위 자제 태도 등을 포함해 다양한 분야에서 미국과의 교류협력을 강화해 나가는 노력을 보이는 것은 주목할 만하다.

그러나 미국과의 관계가 개선되어 대북 경제제재 해제조치가 단행된다고 해서 북한이 단기간에 실질적인 효과를 거두기는 어렵다. 미국의 대북 경제체제 조치 해제가 구조개혁을 목적으로 하는 국제경제기구로부터의 차관과 기술 도입을 자동적으로 보장하는 것도 아니고, 차관과 기술을 도입하였다고 하더라도 단기간에 국제시장에서 경쟁력을 갖추는 것도 아니다.

그러나 미국과의 관계개선은 미국이 북한을 국제사회의 일원으로서 인정했음을 의미하는 것이고, 이는 외부로부터의 투자의 활성화를 이끌어낼 수 있는 유리한 환경을 조성해주는 데 기여할 수 있다. 따라서 미국과의 관계개선과 함께 북한의 내부개혁도 동시에 진행되어야 한다. 예를 들어 IMF를

36) 김석진, □□베트남 사례를 통해서 본 북한의 대외무역 정상화 전망□□(서울: 산업연구원, 2007) 참조.

비롯한 국제경제기구의 원조나 차관지원, 또는 개발협력은 수원국의 개발 및 발전에 적극적인 의지를 확인할 수 있을 때 제공되고 있다. 따라서 북한 스스로 기술지원의 필요성에 대한 자발적인 인식, 그에 더한 지속적인 변화에 대한 요구를 국제사회에 보여주어야 하며, 동시에 국제사회의 기준에 맞도록 내부정비를 적극적으로 추진해 나가야 한다. 결국 북한도 대외환경 개선과 경제개혁 작업을 동시에 추진함으로써 국제사회로부터 지지와 신뢰를 회복할 때, 국제질서로의 편입을 통해 개혁을 위한 유리한 환경을 조성해 나갈 수 있을 것이다.

국제협력은 북한의 미래를 준비하는 노력이다. 북한은 인적, 물적 자원이 부족하고, 제도적으로도 취약하며 국제기준에 대한 이해가 부족하기 때문에 미래의 협력을 용이하기 위해서도 가장 기본적인 지원이 선행되어야 한다. 북한은 사실 경제개발이라는 개념도 잘 이해를 하지 못하고 있다. 이런 맥락에서 국제협력분야에 대한 개념들에 익숙해지게 만드는 것도 당면한 과제다. 또한 북한 핵 문제가 순조롭게 해결되면 북한이 체제유지에 대한 위협 요인을 최소화하면서 경제회생이 가능하다는 확신을 심어주는 것이 중요하다.

2007 남북정상선언은 북한에게 경제개발과 국제사회 진입을 위한 중요한 계기가 될 것으로 기대된다. 이런 낙관적 시나리오가


현실화되기 위해서는 우선 북한 경제회생을 위한 남북협력이 주도적 역할을 하면서, 국제협력이 보완이 될 경우 그 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 다만 경제재건을 위한 국제사회의 대북 진출이 본격화될 경우, 남북 양자협력과 다자간 국제협력을 어떻게 조화를 이루며 적절하게 배합시켜 남북경제공동체 형성에 기여하도록 만드는 과제가 있다.

남북경제공동체 건설과 관련한 북한 경제회생지원을 위한 국제공조가 원활하게 이뤄지기 위해서는 남북공조가 병행적으로 추진되어야 한다. 즉 북한경제회생을 위한 남한의 다양한 중간 역할에 대해 북한이 상응하는 협력을 해야 국제공조의 효과를 기대할 수 있다.

특히 북한 경제회생을 위한 국제사회의 대북 지원과 협력 수준은 비핵화 노력과 동시에 북한 최고지도자의 수용의지, 즉 개혁개방 의지의 직접 표명과 밀접한 연관을 맺고 있다. 특히 김위원장이 개방의 상징인 개성공단 경제특구를 방문해 국제사회에 스스로의 경제개발프로그램을 공개하고, 지원과 투자유치를 호소할 경우 개혁개방 의지를 대내외에 과시하는 효과와 더불어 북한의 대외 신인도 제고에도 커다란 기여를 할 것이다.

비핵화 진전에 따라 본격적인 논의가 시작될 한반도 평화체제 수립 문제도 남북간

및 국제적 경제교류협력이 뒷받침될 때 안정성과 실효성을 배가시킬 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 평화체제 수립의 핵심 구성요소의 하나로 남북한 경제협력과 더불어 동북아 경제협력의 활성화 계획도 포함되어야 한다. 이를 구체화하기 위해 6자회담을 ‘북아평화안보협의체’에서 나아가 ‘동북아경

제협력협의체’로 발전시키는 방안도 긍정적으로 검토하는 것이 바람직하다. 북한의 경제개발지원을 위한 다자간 국제협력은 한국, 중국, 일본, 러시아 등 동북아 국가 간의 지역협력의 가교역할을 통하여 지역정세의 안정화에 크게 기여할 것이다. 

<참고문헌>

- 김석진, □□베트남 사례를 통해서 본 북한의 대외무역 정상화 전망□□(서울: 산업연구원, 2007).
- 장형수, “대북 경제지원을 위한 국제협력 방향,” □□남북 정상회담 이후 남북경협에 비전과 전망□□ 발표자료집, 산업연구원 주최, 2007년 11월 22일.
- 안광명(재경부 경제협력국 개발전략심의관), “북한 경제개발을 위한 국제협력 과제,” 제3회 북한개발과 국제협력을 위한 워크숍, 한국수출입은행·경남대 극동문제연구소 공동 주최, 서울, 2007년 11월29일, 토론자료.
- 이창재, “우리나라의 공적개발원조: 현황 및 정책방향 연구,” □□정책연구□□, 95-06 (서울: 대외경제정책연구원, 1995).
- 이상준·이성수(2002), □□국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안□□(안양: 국토연구원).
- 이상준, “북한의 지역개발 과제와 국제협력 전략,” □□국토연구□□ 제34권(2002).
- 임을출·윤대규, □□북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임: 개발협력의 이론과 실제□□(서울: 한울아카데미, 2006).
- 통일연구원, □□핵 문제 해결과정에서 남북관계 및 북한경제지원 시나리오□□(서울: 통일연구원, 2003).
- Brian McDonald, “Perspectives of EU Relations to North Korea after the 2.13 Agreement,” 2007 IUS-HSS International Conference on the Recent Developments in North Korea and the Role of the European Union, June 1, 2007.
- Clinton R. Shiells and Sarosh Sattar, eds., The Low-Income Countries of the Commonwealth of Independent States: Progress and Challenges in Transition (Washington D.C.; International Monetary Fund, 2004).
- Dick K. Nanto, “The North Korean Economy: Overview and Policy Analysis,” CRS Report for Congress, Undated April 18, 2007.
- Edward Feed, “The Role of International Aid Organizations in North Korean Development: Experience and Prospects,” International Symposium on North Korean Development and International Cooperation co-organized by The Export-Import Bank of Korea and The University of North Korean Studies, Seoul, Korea., July 6-7, 2005.
- IMF and IDA, “Vietnam: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy,” www.imf.org. 2002.

Johannes F. Linn, “Making the Transition from Plan to Market: Experience and Lessons,”
International Symposium on North Korean Development and International
Cooperation co-organized by The University of North Korean Studies & The
Export-Import Bank of Korea, Seoul, Korea, July 6-7, 2005.

World Bank Operation Evaluation Department(OED), Economies in Transition: An OED
Evaluation of World Bank Assistance (Washington D.C.: World Bank, 2004).

□□동아일보□□, 2007년 5월 4일.

□□미국의 소리(VOA) 방송□□, 2007년 11월 22일.

□□RFA□□, 2007년 10월 30일.

□□조선중앙통신□□, 2007년 11월 22일.

□□연합뉴스□□, 2007년 11월 22일.

□□한겨레□□, 2007년 7월 15일.