

북한 경제 재건을 위한 국제 공적 개발원조(ODA) 지원 규모 추정*

김영근 | 무역투자연구원 연구이사

본 논문의 목적은 북핵 해결 이후 국제사회의 대규모 대북 지원이 이루어질 경우를 대비하여, 국제사회의 대북 지원 전제 조건 및 자원 조달 규모를 비롯해, 세계 주요 원조국의 사례 분석을 통한 시사점을 도출하는 데 있다. 이는 한반도 통일비용의 사전확충에 대한 하나의 해법 측면에서 필요하며, 선행연구가 공적개발원조의 방식이나 쟁점 또는 국제금융기구의 대북지원 가능성 점검에 그치고 있는 분석의 한계점을 극복하고 있다는 점에서도 유용하다 하겠다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 제I장에서는 자원 조달 유형과 소요 자금을 추정하고 공적자본과 민간자본으로 구분하여 국제사회의 책임과 역할을 분석하였다. 제II장에서는 북한 경제 재건을 위한 국제 지원 규모의 추정액을 제시하고, 자금 공여 소스별 규모 추정과 자금 수혜국가의 조달 사례를 함께 검토·분석하였다. 특히 선행연구에서 간과한 북한에 대한 국제공적개발원조의 총규모를 국제사회의 엄격한 원조기준, 그리고 총체적인 수용능력 등을 모두 고려하여 북한에 대한 국제공적개발원조의 규모를 추정하고자 한다. 또한 선행연구가 공적개발원조의 방식이나 쟁점 또는 국제금융기구의 대북지원 가능성 점검에 그치고 있는 분석의 한계점을 극복하고자 한다. 이를 위해 실제 구체적인 지원 조건 및 선행결과 등을 고려한 자금 공여 소스(국제기구)별 규모 추정과 자금 수혜국가의 조달 사례를 함께 검토·분석함으로써, 제I장에서 언급한 북한 경제재건(개발)을 위한 소요 재원을 달성할 수 있는가를 검증하고 있다. 제III장에서는 북한정권의 경제회복을 위한 국제 자금 조달의 선결 조건과 정책적 시사점을 제시하고, 제IV장에서는 북한의 경제회복을 위한 국제사회의 역할 제시로 결론을 대신한다.

주제어: 공적개발원조(ODA), 북한 경제, 국제경제금융기구, 국제통화기금(IMF), 세계무역기구(WTO), 아시아개발은행(ADB)

* 본 논문은 현대경제연구원에서 연구자가 작성한 연구보고서(“북한의 국제금융체제 복구에 따른 국제원조 자원 현황 분석,” 『한국경제주평』 현대경제연구원, 2007년)의 원고를 대폭 수정·보완한 것이다. 논문의 심사과정에서 세심한 지적과 유익한 논평을 해주신 임명의 심사위원분들께 깊이 감사드린다.

들어가며

북한은 최근 핵 신고서 제출(2008. 6. 26)에 이어 불능화 조치의 성과와 비핵화에 대한 자신들의 의지를 천명하는 차원에서 영변 핵시설의 냉각탑을 폭파(6. 27)하였다. 또한 북한의 핵 신고의 정치적 상응 조치(‘행동 대 행동’ 원칙)로서 미국은 대북적성국교역법을 해제했으며 이후 대북 테러지원국 지정해제(2008. 10. 11) 조치를 취한 상태이다. 북한이 국제금융기구에 가입하기 위한 필요조건인 테러지원국 해제는 곧 국제사회의 본격적인 대북 경제지원을 위한 중요한 시발점이 될 것이 분명하다.¹

장기적으로 경제봉쇄 해제 이후 북한도 세계경제금융질서에 진입하기 위한 세계무역기구(WTO)나 국제통화기금(IMF) 등의 국제기구 가입의 필요성을 인식할 것이며, 실제 가입을 위한 본격적인 검토에 착수할 것이다. 하지만 현 시점(선행연구)에서 북한의 국제경제금융기구 가입 전망과 가입 후의 재원조달 추정액 등은 불투명하다. 이에 본 논문에서는 북핵 해결 이후 국제사회의 대규모 대북 지원이 이루어질 경우를 대비하여, 국제사회의 대북 지원 전제 조건 및 재원 조달 규모를 비롯해, 세계 주요 원조국의 사례 분석을 통한 시사점을 도출하고자 한다.

무엇보다도 본 논문에서 다루고자 하는 국제기구의 대북지원 규모에 관한 새로운 추정은 다음 3가지 측면에서 유용하다.

첫째, 한국정부의 재정과도 밀접하게 연관되어 있는 한반도 통일비용의 사

1. 물론 북한이 미국의 테러지원국 지정리스트에서 삭제되더라도 국제무역시장에 자동적으로 진입할 수 있는 것은 아니다. 테러지원국 해체에 따른 완전한 경제적 혜택을 누리려면 광범위하고 실질적인 개혁·개방에 나서야 한다는 견해가 지배적이다. 보다 더 자세한 논의는 박형중(2007) 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』을 참조하시오. 또한 실질적으로 북한의 체제변화와 적극적 노력 없이는 추정된 자금의 유입이 불가능한 현실을 감안한다면, 북한이 국제사회에 대해 개혁·개방정책을 선포하고 실질적으로 북한체제를 국제사회의 일원으로 맞춰나가는 노력들을 경주한다는 기본전제가 필요하다는 점은 두 말할 필요가 없다. 이 점에 관해서는 '제III장 국제 자금 조달의 선결조건과 정책적 시사점' 부분에서 구체적으로 다루고 있다.

전확충에 대한 하나의 해법 측면에서 필요하다.² 국제금융기구 활용 등을 통한 통일 비용 최소화는 자유무역시장체제 도입을 통한 북한 경제 회생의 선결 조건에도 해당하는 것이다. 2007년 남북정상회담을 전후로 북핵 문제 진전 및 북한의 대외 관계 강화 움직임으로 경제 외적 불안 요인이 완화되어 가는 과정에서 북한의 경제재건을 위한 지원자금의 조달문제가 대두되어 왔다. 향후 미국이 테러지원국 해제에 이은 대북경제제재를 해제할 경우,³ 북한과의 금융거래와 대북 설비투자가 가능해져 외국인 투자의 제도적 장애가 사실상 사라질 경우 대북 투자 활성화가 예상된다. 그러나 북한처럼 불확실성이 높은 국가에 대한 대규모 인프라 개발투자를 민간 기업이 한다는 것은 비현실적이다. 결국 북한에서 경제특구 등의 개발 사업이 본격화되려면 남한이나 일본 정부의 개발원조 또는 국제금융기구의 개발차관 공여가 불가피할 것으로 보인다. 또한 한국의 막대한 재정소요를 감안하면 북한의 경제재건을 위해 필요한 자금을 다자간 국제협력을 통해 조달하는 것이 현 상황에서 가장 적절한 방안중 하나이기 때문이다. 그러나 지금까지는 아시아개발은행(Asian Development Bank)이나 국제통화기금(IMF)이나 국제개발은행(IBRD)의 가입에 큰 영향력을 행사하고 있는 미국의 반대로 이루어지지 못함으로써 경제위기 극복을 위한 재원조달에 어려움을 겪고 있다. 따라서 북·미 및 북·일 관계 정상화, 남북 관계의 획기적 개선 등이 이루어져야만 북한 경제 재건을 위한 국제기구의 지원이 가능한 상황이다.⁴

둘째, 선행연구에서 간과한 북한에 대한 국제공적개발원조의 총규모를 국

-
2. 한반도 통일비용이란 통일로 인해 추가적으로 한국이 부담해야 되는 비용을 의미한다. 일반적으로 통일비용 내역으로는 제도통합비용, 경제적 투자비용 등으로 구성되며, 이 중에서 북한 경제 재건을 위한 SOC 인프라에 대한 투자비용이 대부분을 차지할 것으로 예상된다. 남북한 통일비용에 관한 기존연구 내용을 살펴보면, 통일비용의 정의, 추정방법과 주요 가정 및 발표 연도 등에 따라 170억~3조 5,500억 달러로 추정하고 있다.
 3. 미국의 대북경제제재에 관한 적용 범규와 주요 내용에 관해서는 다음을 참조할 것. 김상기. 2007. 「대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과」. 『KDI 정책연구시리즈』 2007-09. pp. 86-89.
 4. 특히 북한의 대외 관계 정상화는 향후 국제사회의 지원은 물론 나아가 미국, 일본 등 경공업 제품의 주요 수출시장에 북한산 제품이 들어가기 위해서도 반드시 성사되어야 할 필수적인 선결조건이라고 할 수 있다.

제사회의 엄격한 원조기준, 그리고 총체적인 수용능력 등을 모두 고려하여 북한에 대한 국제공적개발원조의 규모를 추정하고, 국제적 자원 조달 로드맵을 제시함으로써, 선행연구가 공적개발원조의 방식이나 쟁점 또는 국제금융기구의 대북지원 가능성 점검에 그치고 있는 분석의 한계점을 극복하고 있다는 점에서 유용하다 하겠다.

셋째, 우선 조달 가능한 재원으로 IMF와 세계은행 등 국제기구 및 세계 각국의 공적원조 추정치를 총체적으로 분석함으로써, 공적원조자금 이외에 병행 조달해야 할 외국인직접투자(FDI)와 한국 내 대북 투자 및 지원 등의 민간자본 규모도 가늠해 볼 수 있다는 점에서 국제기구의 자금 공여 소스별 규모 추정과 자금 수혜국가의 조달 사례를 총체적으로 검토·분석하고 있다는 점에서 의의가 있다.

본고에서는 국제기구를 통한 자원조달 규모와 구체적 방안(선결과제 등)에 관해 이론과 실증분석을 통해, 북한경제가 회복되기 위해서 북한 내부에서 취해야 할 조치와 국제사회가 수행해야 할 역할을 구분해서 제시하려고 한다. 또한 한국을 포함한 국제사회가 북한의 정치경제적 상황을 충분히 고려하여 지원할 수 있는 조치 등을 제시할 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 제I장에서 자원 조달 유형과 소요 자금을 추정하고 공적자본과 민간자본으로 구분하여 국제사회의 책임과 역할을 제시하기로 한다. 제II장에서는 북한 경제 재건을 위한 국제 자원 규모의 추정액을 제시한다. 자금 공여 소스별 규모 추정과 자금 수혜국가의 조달 사례를 함께 검토·분석한다. 제III장에서는 북한정권의 경제회복을 위한 국제자금 조달의 선결 조건과 정책적 시사점을 분석하기로 한다. 제IV장에서는 북한의 경제회복을 위한 국제사회의 역할 제시로 결론을 대신한다.

I. 재원 조달 유형과 소요 자금 추정

1. 국제사회의 재원 조달 필요성

북핵 문제 해결 이후에는 북한의 경제개발 문제가 본격적으로 논의될 전망이다. 특히 북한은 1인당 국민소득이 UN 통계 509달러(한국은행 추정 1,108 달러)로 추산될 정도로 경제가 낙후되어 있고, 식량 및 생필품 자급도 어려운 상황이다. 이에 따라 북한 주민의 기아 문제 해소 및 남북통일 비용 감축이라는 측면에서도 경제 개발 문제는 조속히 추진되어야 한다.

한국산업은행의「중장기 남북 경협 추진을 위한 재원 조달 방안」(2005) 보고서에 따르면(<표 1> 참조), 북한 경제재건을 위한 소요자금은 향후 10년간 약 60조 4,500억 원(604억 달러, 연평균 약 6조 원) 이 소요될 것으로 추정되고 있다.⁵ 총 자금 규모는 남한 중앙정부 예산(2007년: 238.5조 원)의 매년 2.5%에 달하는 것으로 상당한 부담이 될 전망이다.

<표 1> 산업은행의 남북 경협 사업 소요 자금 추정(2006~2015년)

분야	사업 내용	소요 자금
SOC 분야	경의선 동해선 도로, 항만, 통신 등	14조 114억 원 (141억 달러)
개성공단 사업	3단계에 걸쳐 2,000만 평 개발	13조 6,640억 원 (136억 달러)
금강산관광 사업	해금강~원산 등 SOC 개발	2조 2,493억 원 (224억 달러)
에너지지원 사업	송·변전 시설, 경수로 건설, 중유 제공, 대북 송전 등	10조 37억 원 (103억 달러)
북한 산업 정상화 사업	경공업 및 중화학공업 정상화, 전기·전자, 기계공업 정상화 등	20조 166억 원 (201억 달러)

자료: 산업은행. 2005. 『중장기 남북 경협 추진을 위한 재원조달 방안』.

5. 학자들 간의 추정방식에 따라 통일비용은 1,278억 달러에서 2조 5,000억 달러로 커다란 차이를 보이고 있다.

이에 따라, 남한의 재정적 지원과 함께 국제사회의 지원을 최대한 이끌어 내야 할 것이다. 이를 위해서 국제사회의 대북 지원 전제 조건 및 재원 조달 규모를 파악해 보고자 한다. 특히, 북한은 저소득 국가이면서, 북핵 문제가 해결되면 개혁·개방을 통한 準체제전환국에도 해당되므로 국제기구를 통해 자금 조달이 가능할 것으로 추정된다.

2. 국제사회의 재원 조달 유형

외자 조달방법으로는 크게 공적자본과 민간자본으로 구분된다(<표 2> 참조). 우선, 공적자본은 양허성 융자·차관 등 유·무상의 ‘공적 개발 원조(Official Development Assistance, ODA)’가 주류를 이루고 있다. 특히 국제 지원의 대부분은 양허성 융자·차관 등의 ODA의 형태로 이루어지고 있다.⁶

국제 공적자금은 국제기구 가입 前 조달 가능한 재원과 가입 後 조달 가능한 재원으로 나뉘며, 국제기구 가입 前은 주로 특별신탁기금 조성을 통한 비금융 지원과 기술적 지원 위주로 이루어지고 있다. 국제기구 가입 後 조달 가능한 재원은 세계은행 경제개발협회(IDA), 국제부흥개발은행(IBRD), 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB), 세계무역기구(WTO)의 대개도국 기술지원 기금⁷ 등이 대표적이다. 한편, 국제 민간자금은 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)와 NGO에 의한 무상증여가 대표적이다.

-
6. 양허성 차관(Concessional Loan)이란 일반적으로 이자율, 상환기간, 거치기간 등 3요소를 고려하여, 시중의 일반자금 융자와 비교하여 차입국에 유리한 조건에 의한 차관을 지칭한다. 개도국에 대한 직접차관 중 증여율이 25% 이상을 상회하는 양허성 차관을 공적개발원조, 또는 (ODA) 차관이라고 부른다. ODA는 ‘정부개발원조’로도 통용되고 있다.
 7. 구체적으로는, 세계무역기구(WTO)의 도하 개발 아젠다(DDA) Global Trust Fund(세계신탁기금)를 말한다.

<표 2> 국제사회의 조달 가능 자원 유형

구분	수단	협력 유형	주요 대상 사업 및 내용
국제 사회	공적 자본	공적원조	무상 - 선진국의 시장경제체제 이행국 및 개도국에 대한 지원 (ODA 프로그램과 동일) 유상 - 국제기관(WTO, 세계은행 IDA, IMF, IBRD, ADB)에 의한 융자·차관 등 - 공업 기반시설(철도·도로, 수자원, 농업, 전력) 개발
		기타 공적자금	유상 - 공적수출신용, 투자금융 등
		민간 자본	대출 및 투자
	민간 자본	NGO에 의한 증여	무상 - 민간 원조단체에 대한 증여(비정부 기금)

자료: 필자 작성.

II. 북한 경제 재건을 위한 국제 자원 규모 추정

대표적인 선행연구라 할 수 있는 한국은행의 ‘국제금융기구의 대북 차관공여 규모’ 보고서(2000)에 따르면 국제금융기구가 북한의 가입을 전제로 지원할 수 있는 금액은 27~45억 달러에 이르는 것으로 분석하고 있다. 이 금액은 베트남 등 북한과 비슷한 처지의 국가들이 국제기구 가입을 전후해 지원 받은 전례를 참작해 산출한 수치로, 북한의 국가특성을 빈곤국가, 잠재적 체제전환국, 아시아태평양지역 국가로 설정, 해당 국제금융기구의 재원과 지원 관행 등에 대해 가중치를 부여하는 방식으로 지원 가능액을 추정한 것이다. 또한 대부분의 선행연구에서는 국제사회가 북한을 지원하는 방법에 관해서도 국제기구를 통한 금융지원보다는 비금융 지원(Non-Financial Support)이나 기술적 지원(Technical Assistance)에 주목해 왔다.

이에 본 논문에서는 선행연구에서 간과한 북한에 대한 국제공적개발원조의 총규모를 국제사회의 엄격한 원조기준, 그리고 총체적인 수용능력 등을 모두 고려하여 북한에 대한 국제공적개발원조의 규모를 추정하고자 한다. 또

한 선행연구가 공적개발원조의 방식이나 쟁점 또는 국제금융기구의 대북지원 가능성 점검에 그치고 있는 분석의 한계점을 극복하고자 한다. 이를 위해 실제 구체적인 지원 조건 및 선결과제 등을 고려한 자금 공여 소스(국제기구)별 규모 추정과 자금 수혜국가의 조달 사례를 함께 검토·분석함으로써, 제I장에서 언급한 북한 경제재건(개발)을 위한 소요 재원을 충당할 수 있는가를 검증하고자 한다. 결론적으로 국제공적개발원조(ODA)의 최대 지원액(640억 달러)을 조달할 경우 북한 경제개발에 필요한 자원 수요(2005년 한 국산업은행의 ‘남북 경험 사업 소요 자금 추정치’: 604억 달러)를 감당할 수 있을 것으로 분석된다.

1. 자금 공여 소스별 규모 추정

1) 국제기구 가입 前 조달 가능 자원 규모

먼저, 국제기구 가입 前에 조달 가능한 규모는 홀스트 기금이나 팔레스타인 신탁기금, 동티모르 신탁기금 등의 사례에 비추어 볼 때 다자간 특별신탁기금을 통해 약 2,500만~8억 달러로 추정된다.

현재 세계은행에 가입하지 못하고 있는 팔레스타인(4.1억 달러) 및 보스니아-헤르체고비나(1억 5천만 달러) 지역의 개발 복구를 위해 특별기금이 설립

<표 3> 국제기구 가입 前 세계은행의 지원 현황

기 금	내 용
팔레스타인 신탁기금	- 개발 복구 명목으로 4억 1,035만 달러 지원(1993년~2000년 말)
동티모르 신탁기금	- 8억 달러 지원(1999~2003년, 10억 달러 지원 약속) - 세계은행, EU, ADB, UNDP 등 국제기구와 26개국 이상이 참여
보스니아-헤르체고비나 신탁기금	- 1994년 세계은행은 동지역의 개발복구를 위한 지원 시작 - 1995년 EU 집행위는 6억 달러 자금지원을 약속하였고, 1996년 세계은행이 1억 5,000만 달러로 신탁기금을 설립하여 개발 복구 재원으로 사용
코소보 특별신탁기금	- 1999년 11월 코소보 경제 재건을 위해 2,500만 달러가 이익잉여금으로 조성됨

자료: UNDP, *Development Cooperation*, 각년호 및 World Bank 홈페이지 자료를 바탕으로 필자 작성.

된 전례가 있다(<표 3> 참조).

다만, 실질적으로는 세계은행 회원국과 비슷한 혜택을 받기 위해서는 미국의 정치·외교적 결정이 지대한 영향을 미치기 때문에, 미국과 적대 관계 해소는 관건이라 할 수 있다.

2) 국제기구 가입 後 국제기구를 통한 조달 가능 재원 규모

한편, 국제기구 가입 후 조달 가능한 자금에는 세계은행(World Bank) 그룹 국제부흥개발은행(IBRD)의 99억~184억 달러, IMF의 경제재건 및 구조조정 금융을 통해 약 2.5억~195억 달러, 아시아개발은행(ADB)의 2억~6억 달러, WTO의 DDA Global Trust Fund의 최대 0.5억 달러 등을 들 수 있다. 다만, 국제기구간의 병행 지원은 어려울 것으로 보이며, 이 중 가장 큰 규모의 재원 조달이 가능할 것으로 추정된다. 이를 바탕으로 국제기구 가입 後의 조달 가능한 규모는 중장기적으로 볼 때 세계은행 그룹 국제부흥개발은행(IBRD)의 약 99억~184억 달러로 추정할 수 있다. 우선 북한은 국제금융 기구에 가입하기 위한 전제 조건 및 지원 조건(<표 4> 참조) 등에 유의할 필요가 있다.

(1) IDA(세계은행 경제개발협회)

세계은행(World Bank)이 지원하는 제도로 경제개발협회(IDA)의 4,600만~1억 3,800만 달러 규모의 재원 조달이 가능할 전망이다.⁸ 경제개발협회(IDA) 지원금은 최빈국(2006년 기준으로 1인당 국민소득 965달러 이하)에 대한 사회 서비스 제공을 위한 무상자금에 가까운 기금으로, 북한이 활용할 수 있는 유용한 재원으로 보인다(2006년 북한 GNI는 UN 통계 기준으로 509 달러).⁹

8. IDA와 IBRD의 지원 조건은 서로 다른 1인당 GNP 기준을 적용하고 있으나, 두 기구의 동시 지원도 예외적으로 인정하고 있다.

9. 다자간 ODA를 담당하는 국제기구는 크게 UN기구, 세계은행그룹, 지역개발은행 및 EC 집행위원회 등 네 그룹으로 구분된다. 그 중 ODA 규모 면에서 가장 중요한 것이 세계은행 그룹이며 그 중 핵심 기구가 IDA(International Development Association)이다. 저소득국의 개발프로젝트에 필요한 장기금융을 저리로 지원하기 위하여 설립된 IDA는 DAC 회원국이 국제기구에 공여하는 ODA의 대부분을 차지한다.

<표 4> 국제금융기구 가입 및 지원 조건

금융기구	가입 조건	지원 조건 (1인당 GNP)	지원 내용	
세계은행 그룹	IBRD	- IMF 회원국만이 가입 가능 · 가입 결의안이 총회투표로 채택되면 가입 예정국은 출자주식을 인수하고 IBRD의 자본금이 되는 출자금의 납입을 완료함으로써 정식회원국이 됨 · 가입시 사회보장제도, 교육, 건강 등 사회지표를 세계은행에 정기적으로 제공해야 함	5,445달러 이하	IDA자금융혜 제외국 금리: 차입금리 +0.75% 상환기간: 12~15년
	IDA	- IBRD 회원국만이 가입 가능 · 즉, IMF와 IBRD에 동시에 가입한 국가만으로 자격 제한 · IBRD에서의 회원국 자격이 정지 또는 상실되는 경우 IDA에서도 자동적으로 회원국 자격이 정지 또는 상실됨	925 달러 이하	금리: 없음 기간: 35~40년
IMF	- 특별한 가입제한은 없으나, 가입시 모든 거시 및 미시 경제통계를 IMF에 제공해야 함 - 본격적인 자금지원을 받기 위해서는 IMF·세계은행과 협의하여 거시경제 전반을 포함한 구조조정 프로그램을 실시	925달러 이하	확대구조조정자금(ESAF) 지원 금리: 0.5% 상환기간: 10년(5년거치 5년상환)	
ADB	- UN의 아시아·태평양 경제사회위원회(ESCAP: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) 사회간접자본의 회원국 및 준회원국 - 그밖의 아·태지역 국가 - UN 또는 UN의 전문기구에 가입하고 있는 선진국 - ADB에 가입을 원하는 국가는 총회의 찬성을 거쳐 가입희망국에 배정된 주식을 인수하고 해당금액을 출자해야 정식회원국이 됨	A그룹: 695 달러 미만 B그룹: 866-1,618 달러 미만 C그룹: 2,017달러 이상	A그룹: 아시아 개발자금(ADF) 자금 우선 수혜 B그룹: 일반재원 및 ADF자금수혜 가능 C그룹: 일반재원 자금 수혜 가능 금리: 무이자(단수수료 연 1%) 상환기간: A그룹 40년, B그룹 35년(거치기간 10년 포함)	

주: 1) 2006년 기준으로 북한의 1인당 국민총소득(GNI)은 1,108달러(한국은행 추정치)로 남한의 1/17 수준임
 2) 세계은행의 산하기관으로서 국제금융공사(International Finance Corporation)가 있는데, 이것은 개발도상국의 민간기업을 지원하기 위한 것으로서 IBRD나 IDA의 양허성 지원과는 달리 기본적으로 시장의 원칙에 따라 용자가 이루어짐
 자료: 이상준·김원배·이문원 외. 2004. 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구』, 국토연구원, p. 13.

IDA는 1960년부터 2006년까지 총 108개국 1,700억 달러를 지원하였고, 2006년 59개국 167개의 새로운 사업에 95억 달러(1국가당 평균 1.6억 달러)를 지원한 바 있다. 특히 인도의 경우, 경제개발 명목으로 6억 8,660만 달러를 지원받은 사례가 있다.

IDA는 현재까지 경제실적이 좋은 상위 20% 국가에는 국민 1인당 평균 12달러를, 하위 20% 국가에는 평균 2.4달러를 지원하고 있다.¹⁰

북한의 2004년 경제실적으로 볼 때, 국제기구를 통한 조달 가능 재원 규모는 국민 1인당 최소 2~3달러 정도의 재원 조달이 가능할 것으로 보이며, 급속도의 경제성장 과정에서 지원받게 될 경우 국민 1인당 5~6달러의 재원 조달이 가능할 것으로 보인다. 따라서 2,300만 인구인 북한은 4,600만~1억 3,800만 달러의 재원 조달이 가능할 것으로 전망된다. 실제 IDA 지원 사례(1990~2005년)를 살펴보면 베트남 지원액은 99.2억 달러, 중국 지원액은 184.4억 달러, 아시아 총 지원액은 1,075.4억 달러에 이르고 있다.

또한 IDA 자금은 2004년 7월 1일부터 2005년 6월 30일의 12개월 동안 교육, 보건, 사회 안전망, 물 공급과 위생에 36%, 법, 사법, 공적 행정에 23%, 공업에 18%, 하부구조에 14%, 농업과 농촌개발에 8%가 사용되었다.

(2) IBRD(세계은행 국제부흥개발은행)

세계은행(World Bank) 그룹 국제부흥개발은행(IBRD)의 99억~184억 달러 규모의 재원 조달이 가능할 전망이다.¹¹ 한편, IBRD 차관은 중간 소득 국가(1인당 GNI 925~5,445달러) 및 신용을 가진 빈곤국가를 지원하며, 중국의 예를 보면 300억 달러가, 한국의 경우는 150억 달러가 지원되었다.

이를 바탕으로, 북한은 중장기적으로는 IBRD를 통해 재원 조달(150억~300억 달러)을 도모하는 가능성도 있으나, 실질적인 재원 조달 규모는 IDA 지원 사례를 바탕으로 한 총 99억~184억 달러 규모의 재원 조달이 현실적으로 가능할 것으로 전망된다.¹²

-
10. IDA는 1999년부터 실적 기준 배분제도(PBA: Performance-based Allocation System)를 바탕으로 지원액을 결정·운용하고 있다. 이는 경제 실적이 좋은 나라에게 더 많은 재원을 배분함으로써 용자 수혜국의 정책 및 제도 개혁에 유인을 부여하는 한편, 재원 배분의 공평성을 제고하기 위한 것임. PBA의 기본틀은 국가정책 및 제도평가(CPIA: Country Policy and Institutional Assessment)와 포트폴리오 실적(PR: Portfolio Rating)으로 가중평균하고 그 결과를 1-6 사이의 점수로 표시하여 국가별 성과평가(CPR: Country Portfolio Rating)를 행하고 있다.
 11. IDA와 IBRD의 지원 조건은 서로 다른 1인당 GNP 기준을 적용하고 있으나, 두 기구의 동시 지원도 예외적으로 인정하고 있다.
 12. 다만, IBRD 차관은 상환할 수 있는 경제적 능력이 확실하다고 간주되는 국가에만 재공되는 재원으로, 북한은 외부 금융환경에 취약하고 상당한 수준의 외채를 지불하지

(3) IMF(국제통화기금)

IMF의 경제재건 및 구조조정 금융을 통해 약 2.5억 달러를 조달할 수 있을 것으로 추정된다. IMF 지원은 2004년 기준으로 교육·보건 등의 사회적 및 행정적 인프라 부문(양자간 37.3%, 다자간 32.8%)과 교통·통신 등의 경제적 인프라(양자간 16.7%, 다자간 24.7%) 부문에 집중되어 있다. 이 중 ‘빈곤축소·성장 지원 금융(The poverty reduction and Growth Facility, PRGF)’의 연평균 지원액은 2억 4,900만 달러(전체 다자간 원조 중 4%)으로 북한 또한 2.5억 달러 정도의 자금 조달이 가능할 것으로 추정된다.¹³ 실제 IMF의 베트남 지원 사례로는 2.3억 달러를 지원하였다.¹⁴

(4) ADB(아시아개발은행)

아시아개발은행(ADB)의 재원 활용 규모는 6억 달러 규모로 추정된다. ADB의 현재까지 대부 총액은 2003년 현재 61억 달러, 2003년의 경우에는 1국가 평균 6억 달러(대부액 1.8억 달러와 무상 4.8억 달러)임을 볼 때, 대북 지원도 6억 달러 규모로 추정된다. ADB의 중점 지원 사항은 ① 경제의 효율성 증진을 위한 가격 기능과 경쟁 시스템의 도입, ② 내륙 지역의 빈곤 축소를 위한 지역 경제 성장지원, ③ 환경 보호와 자연자원의 관리 강화 지원을 목적으로 하고 있다.

(5) WTO(세계무역기구): 국제무역체제의 재원 활용

세계무역기구(WTO)의 DDA¹⁵ Global Trust Fund(세계신탁기금)의 對개

않고 있기 때문에 IBRD로부터 단기간내에 차관을 받을 수 대상국이 되기는 어려울 것으로 보여, 북한 경제 개발 가속화를 통해 중장기적으로 활용 가능한 재원으로 판단된다(윤대규·임을출, 2006: 193).

13. 한국의 경우 1997년의 외환위기 당시, ‘확대 구조조정 금융(Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF)’ 명목으로, 195억 달러를 지원받았다. 다만, IMF 지원은 다른 국제기구의 지원과는 달리, 단기 거시경제 안정을 위한 지원을 주로 하고 있으며, 대부분의 IMF 차관은 상환기간 5년에 높은 이자율을 요구하며 이에 대한 차관 수원국에 대해 상당한 정도의 거시경제정책 변화를 이행조건으로 요구하기도 한다. 이에 따라 북한은 PRGF라는 저소득국가의 경제정책 개선을 위한 지원 프로그램 수여에 주력해야 할 것이다(윤대규·임을출, 2006: 262)
14. 다만, 북한이 IMF에 가입하기 위해서는 우선적으로 국내제도의 개혁을 통해 투명성을 확보해야 하고 할당받은 출자금의 25%를 선납해야 하는 규정과 공산국 가입 금지 요건 등을 두고 있다. 현 단계에서 북한이 이를 충족할 가능성은 낮아 보여, IMF의 특별지원조치 등이 요구된다.

도국 기술지원 사업의 주요 재원 활용기금은 총 1,000만 달러 규모이다. 2002년에 설립된 WTO의 세계신탁기금의 총액은 7,728.4만 달러(2002~2005년 총액)로 현재 기금 마련은 증가 추세에 있다. 다만, 북한이 개도국 기술재원 전액을 지원받기는 어려우나, 베트남의 사례로 보아 최소 1,000만 달러 규모의 재원 조달이 가능할 것으로 추정된다.

주요 국가별 지원을 통한 재원 조달은 선례로 보아 국제기구와 거의 중복 되지 않아 양측을 병행해서 재원 조달이 가능할 것으로 예상된다. 또한 국가별 지원의 경우 양국 간 교섭을 통해서 동시 조달도 가능할 것으로 보인다. 국가별 조달 가능 규모는 총 108.7억~447.9억 달러로 추정된다.

첫째, 미국의 경우에는 개발·빈곤 및 경제·정치, 군사 부문의 지원 합계는 연평균(1985~2005년) 163억 달러로 추정된다. 미국은 전통적으로 민주주의와 자유무역체제를 지지하며 개발도상국의 세계경제 질서 참여를 독려하고, 마샬플랜, OECD 및 개발원조위원회(DAC) 창설 등을 통해 ‘세계개발 협력’이라는 공통의 과제를 실현하기 위해 국제적인 제휴를 주도해 왔다.¹⁶ 또한 미국은 원조금액면에서 DAC¹⁷ 회원국 중 최대 원조 공여국이다.¹⁸

미국의 원조정책은 제2차 세계대전 후, 크게 세 차례에 걸친 전환기가 있었다. 첫 번째가 제2차 세계대전 후 실시된 마샬플랜, 두 번째가 1961년의 USAID¹⁹의 설립, 세 번째로는 2002년에 발표한 MCA²⁰의 설립을 전후로

-
15. DDA(Doha Development Agenda)는 2001년 11월 14일 카타르 도하에서 열린 제4차 세계무역기구(WTO) 각료회의에서 새로이 출범시킨 다자간 무역 협상을 말함. 즉 DDA는 뉴라운드의 공식명칭이다.
 16. 미국의 원조를 크게 대별하면 3그룹으로, 비정치적 형태로서의 인도주의적 식량원조(humanitarian food aid)와 경제개발원조(economic development aid), 그리고 안보주의(securiry assistance)로 구분할 수 있다.
 17. 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee (DAC))
 18. 2002년의 몬트레이 개발금융지원 UN회의(Monterrey U.N. Conference for Financing for Development)에서 부시대통령은 3년간 정부개발원조(ODA) 규모를 50퍼센트 확대할 것을 제안함. 2000년의 100억 달러로 시작한 미국은 공식적인 개발지원규모를 163억 달러로 증액함으로써 몬트레이 회의에서 약속한 지원규모를 2003년에 넘어섰다. http://korea.usembassy.gov/uploads/images/MAAFmy9WN-Fw7GcJ_1opfuw/Commitment_to_International_Development.pdf(검색일: 2007년 11월 2일)
 19. USAID(U.S. Agency for International Developmen)는 미국국제개발청, 미국부통령

나눌 수 있다.

미국의 지원 사례를 살펴보면, 이스라엘 지원액은 319억 달러(1985~2005년), 베트남 지원액은 57.8억 달러(1960~2005년), 중국 지원액은 1.28억 달러(1990~2005년)에 달한다(<표 5> 참조).

미국의 대북 지원 가능액(연평균 163억 달러)은 극히 저조한 중국 사례보다는 베트남 사례인 최소 58억 달러~최고 319억 달러(이스라엘)로 추정된다. 다만, 미국은 북한인권법에서 ‘비인도적 원조’(즉 공적개발원조)를 실시할 경우, 북한 주민의 기본 인권 존중 등에 대한 북한의 실질적 개선조치를 조건부로 해야 한다고 권고하고 있어 이의 해결이 선결 과제라 할 수 있다.

<표 5> 미국의 ODA 추이

(단위: 백만 달러)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
아시아 총액	2189	2360	2618	2222	2798	1068	2809	344
대 중국	-	-	-	-	-	-	-	-
대 베트남	2	1	2	2	10	1	-	48
연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
아시아 총액	512.4	1674.9	1380.8	2012	2486.2	4560.5	5826.1	14652.5
대 중국	0.4	38.2	1.57	4.84	16.99	25.6	21.49	19.62
대 베트남	-9.61	-0.15	6.79	8.67	14.65	33.7	30.49	27.09
1990년~2005년 16년간 아시아 지원 총액				49513.6	아시아 지원 연평균		3094.6	
1990년~2005년 16년간 대 중국 지원 총액				1.288	중국 지원 연평균		8.05	
1990년~2005년 16년간 대 베트남 지원 총액				1.777	베트남 지원 연평균		11.10	

주: 베트남의 경우, 미국으로부터 조달금액은 1960년~1989년 30년간 56.03억.

자료: OECD Data(<http://www.oecd.org/statsportal/>).

의 직접적인 관할에 의해 운영되는 독립적으로 운영되는 기관으로 미국의 해외경제 원조 및 전 세계 인류복지 향상 등 대개도국 원조사업을 수행. MCA 설립 이전까지는 미국 ODA의 50% 이상을 원조하고 사실상 주도해 왔다.

20. 밀레니엄챌린지계금(MCA: Millennium Challenge Account): 공정하게 통치행위를 하고 국민에 투자하며 경제자유를 장려하는 국가를 지원하기 위한 기금을 말한다. MCA 적격국가 선정기준으로는 ① 각국의 소득수준과 ② 被 원조국의 퍼포먼스 등이 중요한 요인이다.

둘째, 일본의 경우 전후배상금(대북 경제지원) 예상 규모가 41억~100억 달러로 추정된다. 다만, ODA 형태로 지원될 일본의 대북 지원이 전후 배상금과 병행하여 지원될 가능성은 낮으며, ODA 규모를 늘리는 형태로 전후 배상금액을 결정할 가능성이 높다. 이럴 경우, ODA로 100억 달러 규모의 대북 지원이 가능할 것으로 추정된다.²¹

북일 국교정상화 청구권 금액은 한일 국교정상화 청구권 자금(8억 달러)을 현재 가치액(단순 물가지수 기준)으로 환산하면 41억 달러 정도로 추정된다.²²

한국은 일본에서 총 8억 달러(1966~1975년)의 유·무상자금을 받았다. 무상 3억 달러와 유상 2억 달러 등 총 5억 달러의 정부 지원과 민간 차원의 상업차관 3억 달러를 조달하였다. 또한 일본의 대중국 ODA 지원 사례를 바탕으로 한 구축성 차관으로 일본의 대북 지원은 최소한 중국 사례의 20%(40억 달러)~30%(60억 달러) 수준에 이를 것으로 추정된다.

따라서, 일본의 대북 지원이 가능 규모는 최소 41억 달러(청구권 자금 상당)~최고 100억 달러(약 41억 달러+중국 사례 30%인 약 60억 달러)로 추정된다.

셋째, EU의 경우, 경제 인프라 및 서비스 구축, 사회간접자본 시설의 지원 합계는 최소 9.6억~최대 28.8억 달러로 추정되고 있다. 개별 회원국별 공적 개발 자금 규모를 2015년도까지 국민총소득(GNI)의 0.7%(UN 목표치)까지 확대한다는 목표를 설정하고 있어, 이 경우 2015년까지 657억 유로(894억 달러)의 공적개발 자금이 추정된다.

실제 EU의 지원 사례(1990년~2005년)를 살펴보면, 아시아 지원 총액은

-
21. 한일 국교정상화 이후, 청구권 자금이 처음 들어온 1966년까지만 해도 우리나라의 수출은 연간 2,000만~5,000만 달러 수준에 불과했으며, 당시 물가수준과 비교해 2007년 현재의 가치로 환산하면 41억 달러 수준이라고 평가할 수 있다(현재 가치액 환산 방법에 관해서는 GDP디플레이터를 이용. 1966년 수치는 23.505, 가장 최근의 수치인 2007년은 119.534로 약 5배의 가치). <http://www.economagic.com/em-cgi/data.exe/fedstl/gdpdef+1>를 참조하여 환산하였다.
 22. 민간차원에서 지원한 상업차관의 사용처는 정부가 받은 것이 아니라는 이유로서 밝히지 않았다. 자세한 내용에 관해서는 다음을 참조하시오. 경제기획원(현 재정경제부). 1976. 『청구권자금백서』 재정경제부 문서보관소.

313억 달러에 달하고 있다(<표 6> 참조). 이 중 베트남 지원액은 18.3억 달러(약 6%)이며, 중국 지원액은 56억 달러(약 18%)이다. 특히, EU의 아시아 지원 비율(2005년 기준 18%)을 적용할 경우, 대 아시아 총 지원액은 118억 유로(160억 달러)이며, 이 중 대북 지원 가능 규모는 최소 6% 수준일 경우에는 9.6억 달러, 최대 18% 수준일 경우에는 28.8억 달러 규모로 추정된다.

유럽개발기금(EDF) 자금의 2003~2007년간 분야별 재원 배분 현황을 살펴보면, 28억 유로(교통), 15억 유로(거시 경제적 지원), 13억 유로(정부 및 시민사회 지원), 농업(6.2억 유로), 교육(5.1억 유로) 등의 순으로 원조 재원이 활용되고 있다. EU의 대외 원조 분야는 대규모 물량 지원과 건설 사업 등과 같은 선심 사업보다는 현지 지역에 맞는 다양한 프로그램 제공에 초점을 두고 있어, 북한은 건설한 시장경제로 전환하기 위한 SOC 및 서비스 확충이 우선될 수 있다.

이상에서 살펴본 조달 가능한 국제 재원 규모 추정을 정리한 것이 <표 7>이다.

<표 6> EU의 ODA 추이

(단위: 백만 달러)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
아시아 총액	3945.4	4653.5	4079.8	3780.8	3839.4	4052.9	3702.6	3330.7
대 중국	627.95	509.12	854.8	699.83	657.02	965.38	729.84	561.08
대 베트남	102.27	122.8	176.98	168.6	440.96	319.07	275.43	228.25
연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
아시아 총액	3263.4	2990.3	2888.7	3335.9	3549.9	4137.1	4593.1	12388.5
대 중국	486.33	486.39	405.83	322.34	286.87	268.37	501.95	519.73
대 베트남	262.08	268.25	246.58	282.54	279.51	361.77	429.53	506.19
1990년~2005년 16년간 아시아 지원 총액				31385.06	아시아 지원 연평균			1961.57
1990년~2005년 16년간 대 중국 지원 총액				5605.02	중국 지원 연평균			350.31
1990년~2005년 16년간 대 베트남 지원 총액				1834.36	베트남 지원 연평균			114.65

자료: OECD Data(<http://www.oecd.org/statsportal>)

<표 7> 조달 가능 국제 재원 규모 추정

(단위: 억 달러)

		국제기구			국가별 재원				계
		가입 전	가입 후		미국	일본	EU	기타	
		신탁기금	세계은행	WTO					
지원액	최소	0.25	99	0.01	58	41	9.6	0.15	208
	최대	8	184	0.1	319	100	28.8	1	640

자료: 필자 작성.

2. 자금 수혜국가의 조달 사례

이상의 북한 경제 재건을 위한 국제기구의 지원 규모 추정치가 실제 어느 정도 타당성 있는 수치인가를 기능해 보기 위해 자금 수혜국가의 조달 사례를 검토해 보고자 한다.

먼저, 중국의 경우에는 1979년부터 1998년까지 총 4,069억 달러를 도입하였으며, 이중 대외 차관은 35%(양자간 공공차관이 8%, 다자간 공공차관이 6%, 상업차관이 17%)로 1,424억 달러를 조달했으며, 나머지 65%를 FDI를 통해 조달하였다. 중국은 1980년 세계은행에 가입 후 1982년 대학개발프로젝트부터 지원받기 시작하여 98년까지 IDA차관 84억 달러(농업부문 54%, 교육보건 21.7%, 상·하수도 정비 12.2% 등에 투자)와 IBRD 차관 94억 달러(운송 분야 31%, 에너지 26% 등에 투자)를 도입하였다. 이 중 국제기구에서 1979~98년까지 도입한 공공차관은 243억 6,700만 달러에 이르고, 이는 주로 긴급하게 개발이 필요한 기초부문과 취약한 경제 환경의 개발에 집중적으로 지원되었고, 개혁·개발 초기 지대한 공헌을 한 것으로 평가되고 있다.

ADB에 1983년 가입한 이후 1988-99년까지 38억 3,760만 달러를 도입하여 운송 분야에 46.1%, 에너지 부문 19.2%, 사회설비 및 금융부문 13.2%에 투자를 유치하였다. 이 중 일본은 중국 ODA의 최대 수여국으로 98년까지 총액 216억 3,700만 달러로 61.3%를 차지하고 있다

다음으로, 베트남의 경우에는 1975년부터 2004년까지 총 841.5억 달러를 도입하였으며, 이중 대외 차관은 약 30%로 237.5억 달러를 조달했으며, 나

머지 70%를 FDI를 통해 조달하였다. 세계은행에 가입하기 전(1980년대 말~1990년대 초)에는 국제연합개발계획(UNDP)으로부터 기술적 지원을 받았다.

체제전환국이나 저개발국의 경우, 공업지역의 개발을 위한 국제협력은 인프라와 설비 투자 그리고 기술 교육 및 훈련 부문으로 구분된다. 개발 초기에는 인프라 및 교육·훈련 부문에 지원 차원의 수혜성 협력이, 그리고 개발 후기에는 설비 투자부문에 민간 기업 차원의 호혜성 협력이 중심이 되어 왔다.²³

친서방 정책 시기(1993년 이후)에는 미국 경제제재조치 해제(1993년) 및 지원 이후 베트남에 대한 공적개발원조가 급증하고, 1995년 미국과의 국교 정상화 등의 성과를 보이면서 증가세를 지속하여 2003년 20억 달러를 돌파하였다.²⁴

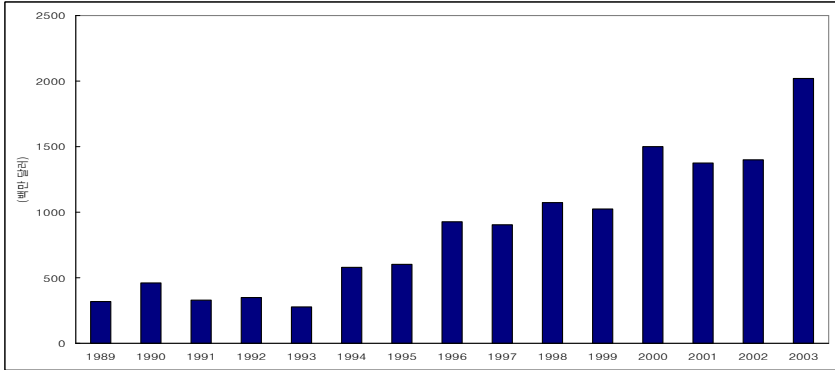
베트남은 1988~2006년까지 총 182억 달러 규모의 ODA를 조달하였다. 특히, 2003년 국제공적자금 조달이 45%가량 증가하였는데, 이는 세계은행의 빈곤감소지원자금(PRSC: Poverty Reduction Support Credit) 1억 9,000만 달러 지원 개시가 가장 큰 원인이라 할 수 있다. 개혁·개방 이후 경제 개발 과정에서 FDI가 차지하는 비율이 높아져, 중국은 총 외자의 65% 수준까지 도달하였고, 베트남도 1988~2006년까지 6,813건에 604억 달러(70% 수준)를 도입하였다.

1996년 이후 국제공적자금 활용 비중이 가장 높은 영역은 전력 및 용수, 교통·통신 등의 기초 인프라 구축 부분으로 전체 자금의 41~49% 가량의 투자를 유치하였다(베트남의 국제공적자금 조달 현황과 베트남의 주요 ODA 원조 조달 사례에 관해서는 그림 1과 <표 8>을 각각 참조).

체제전환국인 중국과 베트남의 경제개발재원 조달 사례로 볼 때, 북한의 재원 조달 예상 규모는 182억~1,424억 달러로 추정된다. 또한 중국과 베

23. 베트남은 국제공적자금 조달 확대를 위한 친서방 정책으로 전환하였는데, 베트남의 국제공적자금 조달은 개발 초기의 친동구권 시기(1954년~1988년) 및 과도기(1989년~1992년), 개발 후기의 친서방 정책 시기(1993년 이후)로 구분된다.

24. 미국의 경제 제재조치로 IMF, 세계은행, ADB 등과 같은 국제금융기구의 용자와 일본을 포함한 서방국가로부터의 ODA 도입이 사실상 규제되었으나, 1989년 캄보디아 주둔 베트남군의 철수가 결정된 이후, 서방과 관계가 개선되었다.



자료: UNDP, Vietnam: Development Cooperation, 각년호 및 UNDP, Overview of Official Development Assistance in Vietnam 2004. 참조.

그림 1. 베트남의 국제공적자금 조달 현황

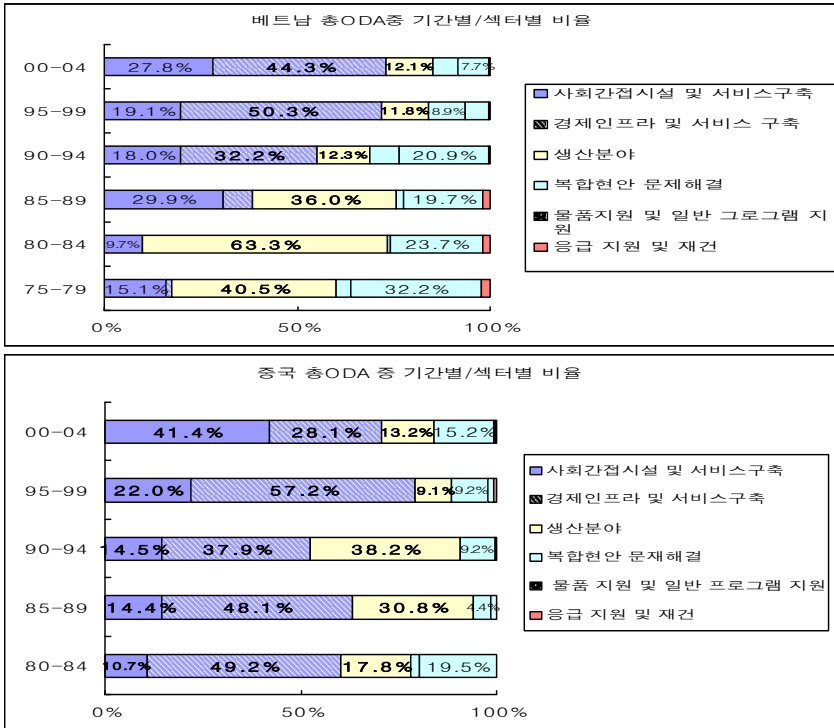
<표 8> 베트남의 주요 ODA 원조 조달 사례

(단위: 백만 달러)

	총 ODA	Loans(양허성 차관)	Grants(증여)	비율(%)
일본	7471	6457	1013	40.8
세계은행	5111	5022	89	27.9
아시아개발은행	3507	3391	115	19.2
프랑스	749	676	73	4.1
독일	565	288	277	3.1
덴마크	473	8	465	2.6
스위스	413	145	268	2.3
총계	18289	15987	2300	100

자료: 베트남 기획 투자부(MPI), 2004. www.dad.mpi.gov.vn.

남의 총 ODA 중 기간별/섹터별 비율(그림 2)을 참조하여 각 부문별 활용계획을 마련해야 할 것이다. 특히 북한이 중국이나 베트남과 같이 대대적인 개혁·개방 의지를 갖고 WTO 가입 등을 통한 시장경제체제를 적극적으로 도입하고, 국제기구 가입 등의 기본 여건을 충족시켜 나아감으로써 사회간접시설 및 서비스구축, 경제인프라 및 서비스 구축 등의 분야에 집중적으로 자원 조달이 가능할 것이다.



자료: OECD Data(<http://www.oecd.org/statsportal/>)를 바탕으로 필자 작성.

그림 2. 중국과 베트남의 총ODA 중 기간별/섹터별 비율

3. 북한의 국제 재원과 투자유치 현황 및 조달 가능 재원의 총규모

1) 북한의 국제 재원 및 투자유치 현황

먼저 북한의 국제 재원 및 투자유치 현황에 대해서 살펴보자. 북한의 전체 외자 유치액은 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’ 이후 증가 추세를 보여 왔으나, 2004년 2억 달러 조달 이후 핵실험 등 국제사회의 감정일 체제에 대한 부정적인 이미지로 인해 대북투자는 급속히 위축되어 왔다(<표 9> 참조).

북한의 국제 재원 조달(2000~2005년)은 다자간 기구를 통하여 2억 3,322만 달러와 국가별 지원(특히 미국)을 통해 5억 900만 달러로 미비한 상태이

<표 9> 북한의 FDI 유치 현황

(단위: 백만 달러)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
-61	134	2	8	-1	0	2	307	31	-15	5	7	0.15	158	197	113

자료: UNCTAD *World Development Report*, Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2007. "North Korea's External Economic Relations." Working Paper WP 07-7. Peterson Institute for International Economics. p. 39에서 재인용.

다.²⁵ 북한은 특히 1991년 나진·선봉 자유경제무역지대를 설정하고, 1992년 외국인투자법을 제정하여 외국인 직접투자(FDI)를 유치해 왔으나, 투자유치 규모 또한 1998년 말까지 약 8.8억 달러에 그치고 있다(Haggard and Noland, 2007: 12, 38).²⁶ 이는 북한의 소극적인 개혁·개방 정책 추진과 법·제도적 제약 요건뿐만 아니라, 외자 유치를 위한 대북 투자 환경 미비 및 국제지원 유도의 실패 등에 기인한 것으로 평가된다.

2) 조달 소스 측면의 추정

이상의 분석을 통해 도출해 낸 남북 경험 재원 마련을 위한 국내 및 국제적 지원 규모 추정치를 정리한 것이 <표 10>이다.

앞에서 분석한 바와 같이, 먼저 조달 소스 측면의 추정치를 정리해 보면, 북한은 국제 무역·금융기구를 통해 약 99억 달러~308억 달러, 국가별 지원을 통해 약 108.7억~447.9억 달러의 재원 조달이 가능해, 총 208억~640억 달러 규모의 재원 조달이 가능할 것으로 추정된다. 특히 국제기구와 국가별 재원은 거의 중복되지 않아 양측을 병행해서 재원 조달이 가능할 것으로 예상된다. 다만, 국제기구간의 병행 지원은 어려울 것으로 보이며, 국가별 지원의 경우 양국간 교섭을 통해서 동시 조달도 가능할 것이다.

다음으로 자금 수혜국 사례분석 측면의 추정치를 살펴보면, 중국과 베트남

25. 다만, 북한은 국제기구에는 가입해 있지 않은 상태에서 재원 조달이 가능한 EC와 빈 곤퇴치 및 교육지원을 위한 유엔인구기금(UNFPA)에서 지원을 받았다.

26. 북한은 90년대 수해 복구 및 기근해소를 위한 국제식량지원 프로그램(WFP: World Food Program)의 지원 증가로 공적 자금과 민간 자본을 합쳐서 약 25억 달러를 지원을 받았다.

<표 10> 남북 경협 자원 마련을 위한 국내 및 국제적 지원 규모 추정

(단위: 달러)

재원 조달 내역		선례	재원의 성격	국별 지원액	조달 가능액		
국제기구	가입 전	특별신탁기금 (국제)	팔레스타인	개발 복구 경제 재건	3억 2,000만	4억 1,000만	
			동티모르		8억	8억	
			코소보		2,500만	2,500만	
	소계					2,500만~8억	
	가입 후	세계은행	IDA	총 108개국	저소득국 정책 및 제도 지원	1.6억~6.8억	4,600만~1억 3,800만
			IBRD	한국·중국	중간소득국 정책 및 제도 지원	150억~300억	99억~184억
		IMF		구조조정 프로그램 실시	2.5억	2.5억	
ADB			빈곤 축소	6억	6억		
WTO			개도국 기술지원	7,728만	1,000만		
소계					99억~184억		
국가별 재원	미국	이스라엘		경제 개발 및 평화 유지	319억	319억	
		베트남		경제 및 군사 원조	58억	58억	
	일본	중국		ODA	195억	20억~100억	
		한국		전후 배상금	8억	41억~100억	
	EU	팔레스타인		안보·SOC	14억	9.6억~28.8억	
	러시아	91년 말 채무		경제 지원	44억(既사용)	-	
	중국	북한		경제 개발	1,460만	1,460만	
	소계					108.7억~447.9억	
총계					208억~640억		

자료: 필자 작성.

의 경제개발재원 조달 사례로 볼 때, 북한의 자원 조달 예상 규모는 182억~1,424억 달러로 추정된다.

이상의 조달 가능한 총 규모는 다자간 특별신탁기금, 국제기구, 국가별 지원을 통해 약 208억~640억 달러로 추정된다. 이는 앞서 I장에서 제시한 남북 경협 사업 소요 자금 추정치(한국산업은행의 2005년 연구, <표 1> 참조)인 604억 달러 규모와 비교분석해 볼 때, 최대 지원액을 조달할 경우 북한 경제개발에 필요한 자원 수요를 감당할 수 있을 것으로 보인다. 다만 최저

지원액만을 조달할 경우에는 400억 달러 규모의 수요 부족액이 발생할 전망이다.

이러한 추정 재원 중 국제기구의 대북 지원에 예상되는 분야에 대해서 EU의 아시아 지원사례를 통해 살펴보기로 하자.

국제 재원을 용도별로 분류할 경우, 우선적으로 교통, 통신, 에너지 분야의 경제 인프라 및 서비스 구축에 102.4억~632.4억 달러(42.5%), 사회간접 시설에 54.2억~334.8억 달러(22.5%), 농수산·임업 등의 생산 분야에 36.1억~223.2억 달러(15.0%) 규모의 재원 조달 및 사용이 가능할 것으로 추정된다(<표 11> 참조). 이는 한국산업은행이 제시한 남북 경험 사업 소요 자금 추정치(앞의 <표 1> 참조)에서 분야별로 보면, 개성공단 사업이나 금강산관광 사업, 에너지지원 사업 등을 제외하고는 최대 지원액을 조달할 경우 충분

<표 11> 조달 가능 국제 재원의 용도별 분류²⁷

(단위: 억 달러)

사례 (지원연도)	지원액 및 비율	사회간접 시설 및 서비스 구축	경제 인프라 및 서비스 구축	생산분야 (Production Sectors)	복합 현안 문제 해결	물품 지원 및 일반 프로그램 지원	기타	계
EU의 아시아 지원(2006)	지원액	4.45	0.68	1.00	1.63	0.29	0.26	8.29
	비율	55%	8%	12%	19%	3%	3%	100%
중국 ODA지원 (1980~2004)	지원액	118.1	228.2	115.7	49.1	10	2	523.1
	비율	22.5%	43.4%	22%	9.3%	1.9%	0.4%	100%
베트남 ODA지원 (1975-2004)	지원액	55.4	104	34.9	17.8	24.3	1.1	237.5
	비율	22.6%	42.4%	14.3%	7.3%	9.9%	0.5%	100%
북한의 조달 가능 재원 추정	지원 액 최소	46.8	88.4	31.2	18.7	20.8	2.08	208
	최대	144	272	96	57.6	64	6.4	640
	비율	22.5%	42.5%	15.0%	9.0%	10.0%	1.0%	100%

주: 사회간접시설 및 서비스 구축(교육, 보건 위생, 정부·시민사회 지원, 수자원 정비), 경제인프라 및 서비스 구축(교통, 통신, 에너지, 금융), 생산 분야(농, 수산, 임업, 산업, 광업, 건설, 관광 및 무역 규제와 정책, 복합현안 문제해결(환경보호, 여성지원 등), 물품 지원 및 일반 프로그램 지원(예산 지원, 식량 지원 등), 기타(응급 지원 및 재건)

자료: OECD Data(<http://www.oecd.org/statsportal/>)를 바탕으로 필자 작성.

27. 국제 재원의 용도별 분류에 관해서는 여타 재원은 사용처에 관해 공개하지 않고 있어 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)를 통해 지원한 ODA 자금을 바탕으로 작성하였다.

히 수요를 충족할 것으로 해석된다. 다만 최저 지원액만을 조달할 경우에는 북한은 추가적인 FDI를 도입하려는 노력이 필요하다는 점은 두말 할 필요가 없을 것으로 보인다.

3) 국제 자원 조달의 로드맵

국제 자원 조달의 로드맵은 ① 서방국가와의 관계개선기(2008~2010), ② 북한 개혁·개방기(2011~2015), ③ 북한 경제발전 가속화기(2016~2025), 3시기로 분류할 수 있다(그림 3 참조)

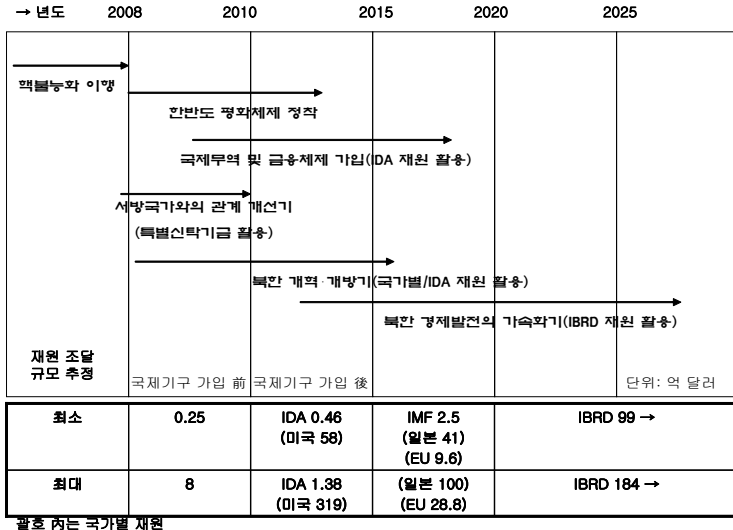
첫째, 서방국가와의 관계개선기(2008~2010)로 북한경제 회생의 자원 기반을 마련하기 위한 서방국가와의 관계개선 과정이 이에 해당된다. 이 시기에 조달 가능한 총 규모는 국제기구 前의 다자간 특별신탁기금의 약 0.25억~8억 달러로 추정된다.

이를 위한 선결과제로는 9·19 공동성명과 2·13 합의, 10·3 6자회담 비핵화 2단계의 성실한 이행과 함께, 단계적 동시 이행 원칙을 통한 상호 불신 해소와 신뢰 형성, 나아가 핵폐기 3단계의 실행이 이루어져야 할 것이다. 특히 북미·북일 관계 정상화에 외교적 역량을 집중해야 할 것이다. 북한이 현재 논의 중에 있는 핵을 완전히 폐기할 경우, 이는 곧 북미수교 및 북일수교의 진전으로 이어져 이들 국가와의 관계 개선을 통해 국제 자원 조달의 선결 조건 해결에 계기를 마련할 것으로 보인다.

둘째, 북한 개혁·개방기(2011~2015)로 북한경제안정과 개혁·개방을 유도·정착하는 과정이 이에 해당된다. 이 시기에 조달 가능한 총 규모는 국가별 자원 중 미국의 약 58억~319억 달러 및 경제 회생 초기단계에서의 IDA의 4,600만~1억 3,800만 달러로 추정된다.

이를 위한 선결과제로는 미국의 발언권이 국제사회를 주도하는 현실에서는 적극적인 북미 관계 정상화 교섭을 통해, 북한이 미국의 입장 변화를 유도하여야만 국제기구 가입이 가능할 전망이며, 또한 각종 대북지원 조치들이 가능할 것이다.

셋째, 북한 경제발전 가속화기(2016~2025)로 북한의 경제 실적 향상을 바탕으로 국제지원을 확대해 나가는 과정을 말한다. 이 시기에는 국제무역



자료: 필자 작성.

그림 3. 국제 자원 조달의 로드맵

및 금융체제 가입 후,²⁸ 경제발전 가속화단계에서의 IBRD(99억~184억 달러)로부터의 자원 조달이 가능할 것으로 추정된다. 또한 일본 및 EU의 국가별 지원을 통해 약 50.6억~128.8억 달러가 조달 가능할 것으로 추정된다.

이를 위한 선결과제로는 북한의 경제 실적의 가속화 정도가 지원 금액 확대 및 외국인직접투자(FDI) 증대로 연결된다는 점을 감안하여 경제발전 가속화 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

28. 베트남은 1995년 1월 WTO 성립과 가맹신청 후, 12년에 걸친 2국간 교섭 및 다국간 협의를 통해 2006년 11월 7일 가맹승인을 얻어 150번째 가맹국이 되었고, 중국의 경우에는 15년이 걸렸다. 다만 북한의 경우, 북핵 해결 후에는 북미·북일 관계정상화 교섭을 통해 국제기구 가입 지원을 받을 가능성이 높아 베트남과 중국사례의 1/2 정도의 시기로 추정(6~7년)하였다.

III. 국제 자금 조달의 선결 조건과 정책적 시사점

1. 북한의 선결 조건과 과제

첫째, 우선적으로 북한은 북핵 합의 이행 및 정치적체제의 안정 하에 개혁·개방 정책을 추진함과 동시에, 지속적인 대미 관계 개선을 통해 IMF, WTO 등의 국제 무역·금융체제에 가입하여 세계 시장질서에 편입해야 한다.

북한이 국제 무역·금융체제의 자원 활용을 통해 경제회복·개혁을 추진해 나가기 위해서는, 북한 스스로 국제사회의 일원으로서 활동하는 법을 배워야 한다. 특히 현재 국제 금융기구나 미국, 일본 등 주요 원조 공여국의 지원 조건이 과거 ‘안보 중심’에서 ‘국제 규범 준수’로 변하고 있어, 우선 대북 지원의 선결 조건으로 북한 당국이 국제규범에 맞게 내부의 법·제도를 서둘러 정비하도록 유도해야 한다.

둘째, 북한은 원활한 국제 자금 조달을 위해 국제 자원 사용처의 전략적 목표 명시, 원조 과정의 행동 준칙, 사후 검증 및 평가체계가 정비된 사전 원조 지침이 시급히 마련되도록 국제사회에 협조해야 한다.

자원 조달의 우선순위를 점검하고 자원 사용 내역에 관해 중국과 베트남의 사례를 바탕으로 북한 지원에 호의적인 국가 및 세계은행 등의 국제기구와 긴밀히 협의하여, 국제적 다자 연대 경제지원 정책을 유도해야 한다.

셋째, 향후 북한이 국제 지원의 유지 하고 확대하기 위해서는 북한의 경제 실적 향상이 선결 요인이므로, 자원의 효율적인 활용 방안을 제시하고, 효과 극대화 방안을 모색해야 한다.

원조 과정에서 북한의 경제 실적 평가가 지원액의 증액에 밀접하게 관련되어 있다는 점을 감안하여, 기존의 경험 사업의 활성화 방안과 연계하여 북한 경제 실적의 극대화 방안을 제시함으로써 국제 지원의 유지·확대를 도모해 나가야 한다. 또한, 대북 경제 지원 가능 영역은 양국간·다국간 합의에

의해서 결정되는 것이지만, 북한은 향후 북한 현실을 고려하여 지원을 확대해 나갈 수 있으리라 전망되는 영역들에 관한 우선순위 및 사업의 추진 계획을 국제사회에 제시하고 검증받을 수 있도록 주력해야 한다.

2. 한국의 역할과 과제

첫째, 중국과 베트남의 개혁·개방이후 경제 개발 과정에서의 자원 조달 모델을 바탕으로 북한이 우선적으로 국제기구를 통한 非금융 지원과 기술적 지원을 비롯하여, 인프라 부문의 자원 조달이 원활히 이루어질 수 있도록 적극 협조해야 한다.

나아가 경제 개방 과정에서 남한의 재정적 지원과 함께 국제사회의 지원을 최대한 이끌어내야 내며, 또한 외국인 직접투자(FDI)를 유도·확대해 나가는 방안을 모색하고 북한에 제의할 필요가 있다(Easterly, 2003).²⁹ 또한, 국내외 지원과정에서 북한의 경제 실적은 향후 지원액에 큰 영향을 미친다는 점을 감안하여 경제 개혁·개방의 가속화 방안을 모색해야 할 것이다. 향후 대북 경제 지원 가능 영역은 양국간·다국간 합의에 의해서 결정되는 것이지만, 향후 북한 현실을 고려하여 지원을 확대해 나갈 수 있으리라 전망되는 영역들에 관한 우선순위 제언과 대응 방안 제시도 중요하다고 여겨진다.

우선적으로, ① 경제 복원에 필요한 다양한 기술적 지원, ② 재난 방지 및 환경 보호에 주력하며, 북한과의 신뢰 유지·확보에 힘써야 할 것이다. 나아가, ③ 농업부문 개혁 및 ④ 현존하는 산업 복귀와 새로운 산업 개발방안의 제안 및 공동 사업의 추진을 도모해야 한다. 마지막으로, 국제기구를 통해 조달한 재원을 활용하여 ⑤ 전력, 철도, 항만, 통신, 수도공급 및 하수처리 등 인프라 개발에 참여해야 할 것이다(김영근 외, 2007a).

둘째, 미국, 일본, 러시아, 중국, 유럽 등 제3국들의 대북 진출에 대한 관심과 투자가 본격화 될 경우,³⁰ 남한의 경험 주도권 약화와 타국과의 경험적

29. Easterly(2003)의 실증분석 결과에 따르면, 원조를 받은 88개 국가 중 단지 6개 국가만이 외부원조가 투자를 증가시키는 결과를 발견할 수 있다고 지적하고 있다.

인 상황이 우려되므로 한국의 경험 실의 방안을 모색해 나가야 한다. 특히, 북한의 경제 희생 및 개혁·개방 지원, 남북경제공동체 구성 논의의 본격화 및 남북한 연계 개발 방안 등을 논의할 협의체를 구성할 필요가 있다(김영근 외, 2007b).

IV. 결론을 대신하여: 북한과 국제사회

본 논문에서는 북한 경제 희생을 위한 국제기구의 재원조달 규모와 국제 자금 조달의 선결 조건, 나아가 정책적 시사점을 분석하였다. 본 논문은 실제 구체적인 지원 조건 및 선결과제 등에 관한 선행연구들이 가지는 설명력의 한계점을 극복하기 위해 자금 공여 소스별 규모 추정과 자금 수혜국가의 조달 사례를 함께 검토·분석함으로써, 북한 경제 재건을 위한 단서를 제공하였다는 점에서 그 의의 및 유용성을 가지고 있다고 하겠다.

향후, 북핵 6자 수석대표회담이 재개되고 북핵 폐기 문제 등의 논의가 순조롭게 진행 될 경우, 미국이 상응조치로서 테러지원국 해제에 따른 대북지원 논의 또한 활발하게 이뤄질 전망이다. 물론 핵문제가 해결되더라도 북한의 개방적인 체제로의 이행 의지가 엿보이지 않을 경우, 경제원조나 협력의 공여국가들이 적극적으로 나서기는 쉽지 않을 것이다. 예를 들어, 일본은 북한과의 관계 정상화와 이에 따른 상당한 액수의 경제 지원도 전형적인 ‘경제 실익형’으로 추진될 가능성이 높아(한국정보문화원, 2007), 수혜국으로서의 북한이 제안하게 될 지원 프로젝트에 관한 내용 및 수행계획에 대해 투명하고 안정된 정치구조(well-governed state)를 확립해 나가야 할 것으로 보인다.

지금까지의 공적개발원조(ODA)에 관한 비효율성의 원인으로 비판받았던 공여국 중심의 원조방식에서 벗어나 수원국 중심의 원조를 지향하는 쪽으로

30. 중국은 현재 북한의 최대 교역 상대국이며, 유럽 기업들도 ‘제조선유럽동맹인협회’를 설립하고, 평양무역박람회에 참여하는 등 관심을 보이고 있다.

국제협력의 의미와 방향이 설정되고 있다. 북한은 무엇보다도 그들의 ODA를 활용한 자국 스스로의 개발능력배양에 주력하여 개발의 주체가 될 수 있다는 점을 밝혀야 할 것이다. 또한 북한으로서는 국제사회(특히, IMF나 WTO 등의 국제기구)의 규범 및 원조공여국의 지원체제 및 정책에 대한 이해가 선행되어서야 비로소 대북 지원에 관한 국제사회의 협력을 유도할 수 있는 것이다. 아울러 국제사회는 북한이 자본주의 체제로의 이행 의지를 확고히 하고, 사기업의 형성과 성장을 지원하는 정책을 적극적으로 집행할 수 있는 동기부여와 변화를 유인하는 하나의 방안으로써 ODA를 활용해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

결론적으로 본 논문에서 다룬 국제 공적개발원조(ODA)의 이론과 실증분석을 위한 시론(試論)으로서, 북한 경제 재건을 위한 국제기구의 지원 규모 추정 분석이 실효성을 얻기 위해서는 북한의 노력은 물론 적극적인 국제사회의 역할도 중요하다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

참고문헌

- 경제기획원(현 재정경제부). 1976. 『청구권자금백서』. 재정경제부 문서보관소.
- 김상기. 2007. 『대북경제체제의 유효성 분석: 실태와 효과』. KDI 정책연구시리즈(2007-09). pp. 86-89.
- 김성철. 2001. 『국제금융기구와 사회주의 개혁개방: 중국베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 연구총서 01-26. 통일연구원.
- 김석진. 2006. 「개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점」. 『수은북한경제』 (여름호). 한국수출입은행. pp. 1-25.
- 김영근·홍순직·이해정. 2007a. 「북한 경제 회생의 핵심 과제: 베트남 발전 사례를 중심으로」. 『한국경제주평』 07-37(통권 제268호). 현대경제연구원. pp. 1-25.
- 김영근·홍순직·이해정. 2007b. 「6·15 남북공동선언 7주년 평가와 남북 경험 체제 구축의 7대 과제」. 『통일경제 리포트』 제12호. 현대경제연구원. pp. 1-19.
- 박형중. 2007. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 해남. 산업은행. 2005. 『중장기 남북 경험 추진을 위한 재원조달 방안』.
- 윤대규·임을출 편저. 2006. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』. 한올아카데미.
- 이상준·김원배·이문원 외. 2004. 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구』. 국토연구원.
- 이중운. 2003. 「북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제」. 『KIEP 세계경제』

- (6월호). 대외경제정책연구원. pp. 70-84.
- 한국정보문화진흥원. 2007. 『한국형 IT 공적개발원조(ODA) 모형 개발』.
- Easterly, W. 2003. “Can Foreign Aid Buy Growth?” *Journal of Economic Perspectives* 17(3). pp. 23-48.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2007. “North Korea’s External Economic Relations.” Working Paper WP 07-7. Peterson Institute for International Economics.
- Katzman, Kenneth. 2007. *U.S.-North Korean Relations: An Analytical Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations*, Occasional Paper. Atlantic Council of the United States.
- Lancaster, Carol. 2004. “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea.” in Ahn, Eberstadt, and Lee, eds. *A New International Engagement Framework for North Korea: Contending Perspectives*. Washington, DC.: Korea Economic Institute. pp.159-174,
- Linn, Johannes F. 2005. “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.
- UNCTAD World Development Report*, 각년호.
- UNDP, *Overview of Official Development Assistance in Vietnam 2004*.
- UNDP, *Vietnam: Development Cooperation*, 각년호.
- OECD Data (<http://www.oecd.org/statsportal/>).

The Role and Aid-Scale of International Official Development Assistance (ODA) in the Development of North Korea

Kim Young-Geun

Institute for Trade & Investment

North Korea handed over its long-awaited nuclear program declaration to Chinese officials on June 26, 2008. The United States will call for the lifting of sanctions against North Korea under the ‘Trading With the Enemy Act’ and its notify Congress that George W. Bush intends to take North Korea (DPRK) off the

terror list. Also, it is extremely likely that the United States will normalize relations with North Korea and give North Korea a chance to join the international financial community after North Korea's declaration of their nuclear program.

Still, the economic engagement and aid as it relates to North Korea is actually much more complicated than simply providing heavy fuel oil (HFO) and the related economic assistance and energy cooperation. If the six-party talks progress as hoped, it could eventually lead North Korea to become a member of various international economic and financial institutions such as the World Trade Organization (WTO), the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), which would further diversify economic engagement and Official Development Assistance (ODA). In the area of economic engagement and aid for North Korea, the role of international organizations will come to be more important and magnified after the denuclearization.

Ultimately ODA offers the only solution to the comprehensive and rapid economic reform and development of North Korea. This article explains how North Korea has successfully adapted itself to the international organizations in development aid. I will argue the experiences and prospects of ODA and consider the role of international organizations in an accelerated program of development assistance that would be possible if some institutional constraints or North Korea's internal obstacles, which are created by the country's lack of transparency and weak capacity to absorb aid, are reduced or removed through a political settlement. Also, I examine the prior condition and scale of the ODA through experimental case study.

Key Word: Official Development Assistance (ODA), development aid, international organizations, North Korean economy, International Monetary Fund (IMF), Asian Development Bank (ADB), World Trade Organization (WTO)

