

동향과 분석

- » 북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구 (장형수) 3
- » 북한 테러지원국 해제와 북미관계 개선 전망 (전봉근) 23

북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구

장형수 (한양대학교 교수)

hzang@hanyang.ac.kr

I. 들어가며

북한 핵문제를 해결하기 위한 6자회담은 북한 핵시설을 폐쇄(shutdown)한 제1단계와 방코델타아시아(BDA)문제 해결이라는 험한 파도를 넘어 이제 북한 핵시설의 불능화(disablement)와 핵프로그램의 '검증 가능한' 신고라는 제2단계를 마무리하기 위해 달려가고 있다. 북한은 18,000여 쪽에 달하는 영변 핵시설 관련 자료를 미국에 전달하였고 미국은 이 자료를 긍정적으로 검토 중이다. 또한 다수의 언론 보도에 따르면 북한과 미국은 북핵시설 불능화의 상징적인 조치로 영변 핵시설 냉각탑 폭파 장면의 생중계도 계획하고 있다고 한다. 미사용 연료봉의 한국 반입도 논의되고 있다.¹⁾ 조만간 북한이 6자회담 의장국인 중국에 공식적인 북핵신고서를 제출하고 6자회담이 재개되면 북핵신고서의 검증절차와 방식에 대한 협의가 이루어질 예정이다. 한편 북핵 6자회담 10·3합의에 따라 미국은 북한을 테러지원국 리스트(state sponsors of terrorism list)에서 삭제하고 적성국 교역법(US Trading with the Enemy Act) 적용 대상에서 제외하는 공식적인 절차에 돌입하게 된다.

1991년 구소련의 몰락 이후 북한의 상황대처 방식을 분석해볼 때 북한은 미국과의 관계정상화를 대외정책의 가장 중요한 목표 중의 하나로 삼고 있는 것 같다. 지난 5월 중순 북한이 미국의 식량 50만 톤을 지원받기로 하면서 식량배분의 모니터링 수준 및 방식에

1) 연합뉴스 인터넷판, “북 ‘미사용 연료봉’ 한국 반입 현실화되나” (2008년 6월 9일자).

대해서 전격적으로 “양보” 한 것은 내부의 식량사정이 급한 것도 있겠지만 이보다는 미국과의 관계 개선에 더 중점을 둔 결심으로 보인다.²⁾ 북한은 2005년 8월 국제사회의 인도적 원조를 개발협조로 전환할 것을 요구하면서 대부분의 국제기구와 NGO들을 철수시켰다. 당시 북한은 잔류를 허용한 세계식량계획(WFP)에 대해서도 식량배분 모니터링이 가능한 북한 지역을 이전의 160~220개 군에서 50여개 군으로 축소시켰다. 그런데 이번 미국의 식량지원 재개시 북한내 모니터링 지역을 다시 2005년 수준으로 확대하는 방안도 논의되었으며, 또한 그동안 논란이 되어왔던 한국어를 사용하는 모니터링 요원의 참가도 허용될 것으로 보도되고 있다.³⁾ 이 보도가 사실이라면 이는 미국과의 관계정상화를 위한 북미 접촉의 확대를 위해서는 내부 사정을 국제사회에 공개하더라도 이를 감수하겠다는 북한 당국의 의지를 내보인 것으로 해석할 수 있다.

냉전 이후의 국제경제질서 하에서 국제사회의 제재를 받고 있던 국가들이 다시 국제사회로 성공적으로 편입되기 위해서는 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 등 국제금융기구에의 가입 및 자금지원 수혜와 미국과의 정상무역관계 재개를 위한 무역협정 체결이 가장 중요한 첫 단계이다. 베트남은 1979년 캄보디아 침공으로 국제사회의 제재를 받기 시작하였는데 이에 대한 대응차원에서 1986년 “도이모이(Doi Moi) 정책”을 채택하였으나 초기에는 별다른 성과를 보지 못했었다. 이 정책이 본궤도에 오른 것은 1994년 국제금융기구의 자금지원 재개와 1995년 미국과의 국교정상화가 계기가 되었다. 이후 2001년 미국과의 무역협정 정식 발효로 실질적인 정상무역관계 회복, 2006년 세계무역기구(WTO) 가입과 미국의 항구적 정상무역관계(PNTR)⁴⁾ 지위 부여로 베트남의 국제사회 편입은 완성되었다.

북한이 국제금융기구에 가입해서 자금지원을 받기 위해서는 미국정부의 테러지원국 지정 해제가 필수적이고, 미국과의 무역협정 체결을 위해서는 우선 적성국 교역법 적용대상에서 제외되어야 한다. 북한이 이 두 가지를 북핵 6자회담 2단계 완결을 위한 “행동대 행동” 조치에 포함시킨 것은 우연이 아니다. 특히 미국정부의 테러지원국 지정이 해제되면 북한은 국제금융기구에 가입을 신청할 것이다. 북한의 국제금융기구 가입 문제는 북핵 폐기 및 검증문제와 이에 대한 국제정치·경제적 보상문제를 주로 다루게 될 북핵 6

2) 미국 국제개발처(USAID)는 북한과의 식량지원 협상에서 이제까지 북한 내에서 가장 강력한 식량분배 모니터링이 마련된 데 대해서 만족을 표시하였다고 한다. 연합뉴스 인터넷판, “美 대북 식량지원 재개.. 50만t 제공” (2008년 5월 17일자).

3) 연합뉴스 인터넷판, “WFP, 北 식량분배 감시 ‘05년 수준 복원 기대” (2008년 5월 28일자).

4) 항구적 정상무역관계(PNTR: Permanent Normal Trade Relation)는 최혜국대우(MFN)를 매년 심사하지 않고 항구적으로 허용하는 것을 의미한다.

자회담 제3단계에서 이슈가 될 전망이다.

본 연구에서는 북핵 6자회담 제2단계가 조만간 완결되어 북한이 테러지원국 지정에서 해제되고 적성국 교역법 적용대상에서 제외되는 과정에 공식적으로 돌입하는 경우에 전개될 수 있는 상황을 분석해 보고자 한다. 제2장에서는 북핵 6자회담에서 북한이 미국에 요구하고 있는 적성국 교역법 적용 제외와 테러지원국 지정 해제에 관한 절차와 사례를 분석한다. 제3장에서는 북한의 국제금융기구 가입과 관련된 제반 문제를 다루며, 제4장에서는 몽골, 베트남의 성공사례와 국제금융기구와 갈등을 빚고 있는 우즈베키스탄의 사례를 살펴봄으로써 북한이 국제금융기구에 가입하게 되는 경우 북한의 선택에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 제5장에서는 북한의 테러지원국 지정 해제 이후 전개될 상황에 대한 우리의 대응방향을 제시하고자 한다.

II. 미국의 적성국 교역법과 테러지원국 리스트

1. 대 북한 적성국 교역법 적용 배경과 해제 절차

미국은 적성국 교역법, 수출관리법, 세출예산법 등 국내법과 북한의 장거리 미사일 실험(2006.7.5)과 핵실험(2006.10.9) 이후에는 UN 안전보장이사회 결의안(UNSCR) 1695호 및 1718호 등 국제법에 근거하여 미국내 북한 자산동결, 무역·금융거래·원조 및 인적 교류 제한, IMF·세계은행 등 국제금융기구의 자금지원 불허 등 다양한 대북제재를 시행중이다.

미국은 1917년 국가안보에 위협이 되는 공산국가 등 적성국에 대해 행정부의 승인 없는 교역 및 금융거래를 할 수 없도록 전면 금지하는 적성국 교역법을 제정하였다. 미국은 한국전쟁 발발을 계기로 적성국 교역법의 시행령인 ‘외국자산통제규정’ (FACR: Foreign Asset Regulations for Exporters and Importers, 1950.12 제정)을 통해 미국내 북한 자산을 동결하고 대북 교역 및 금융거래를 전면 금지했으며 미국인의 북한 여행도 제한하였다.

미국의 대북제재는 클린턴 행정부 시절 1994년 제네바 합의, 1999년 미사일 실험 유예 조치 등에 따라 2차에 걸쳐 동결자산 일부해제, 인도적 지원 허용 등 대북제재를 일부 완화하였다. 1995년에는 미국 클린턴 대통령의 행정명령으로 ‘여행, 언론취재와 통신,

금융거래, 특정품목(마그네사이트) 교역' 등을 허용하고, 2000년 6월에는 '북한산 상품, 원자재의 수입, 북한 주민에 대한 송금, 일부 품목을 제외한 소비재 품목의 북한 수출' 등을 허용하였다. 현재는 미국인의 북한 여행, 정보 교환, 인도주의적 금융거래 및 북한으로부터의 물품 수입도 일정 범위 내에서 허용되고 있다. 현재 적성국 교역법 적용 대상국은 북한과 쿠바 등 2개국에 불과하다.

적성국 교역법 적용 제외는 미국 국내법 개정이나 의회의 동의가 필요하지 않고, 대상국의 특별한 조치가 필요 없는 행정부 재량사항으로 대통령의 행정명령만으로도 해제가 가능하다.

2. 미 국무부의 대 북한 테러지원국 지정 배경과 효과

미 국무부는 1988년부터 국제 테러확산 저지를 위해 수출 관리법(제6조 j항)에 의거하여 매년 테러지원국을 지정하는 내용의 연례 '국제테러 보고서'를 발표하고 있다.⁵⁾ 테러지원국 리스트는 현재 북한, 시리아, 이란, 쿠바, 수단 등 5개국이 국가 차원에서 테러를 지원하고 있다고 규정하고 있다. 북한은 한국의 대통령선거를 앞둔 1987년 11월 대남 공작원 김현희가 KAL기를 공중 폭파한 사건을 계기로 미 국무부에 의해 1988년 1월 20일 테러지원국으로 최초로 지정된 이후 내리 20년째 미 국무부의 테러지원국 리스트에 잔류 중이다. 미 국무부는 2008년 4월 발표된 '국제테러 보고서 2007'에서 북한에 대해서는 1987년 KAL기 폭파사건 이래 테러를 지원한 사례가 알려진 것은 없다고 하면서도 1970년 일본 적군파의 요도호 납치사건 가담자 4명을 보호하고 있고,⁶⁾ 12명에 달하는 일본인을 북한으로 납치하였으며 이 중 2002년에 일본으로 송환된 5명 외에 7명을 아직도 억류하고 있음을 지적하고 있다.

테러지원국으로 지정되면 미국의 수출관리법, 대외원조법, 무기수출통제법, 국제금융기구법 등에 의거하여 지정국은 ① 개발도상국에 대한 최혜국대우, 정상교역관계 등 무역특혜의 부여가 금지되며, ② 대외원조가 제한 또는 금지되며, ③ 미국 수출입은행의

5) ① 미 국무장관은 대상국 정부가 국제테러 행위를 반복해 지원하는 경우 테러지원국으로 지정할 수 있으며, ② 미 국무장관은 ①에 의거, 대상국에 상품 및 기술 수출을 허용하기 위해서는 최소 30일 전에 하원 외교위원회 및 상원 외교위원회, 금융위원회에 통보해야 한다. ③ 1989년 12월에 입법화된 대 테러, 무기수출 수정법안에 근거해 시행되는 각각의 결정을 포함하여 ①에 의거한 국무장관의 결정은 연방 관보에 게재해야 한다.

6) 북한은 3명이라고 주장하고 있다.

자금지원이 금지되며, ④ 이중용도 품목의 수출이 통제되며, ⑤ 세계은행 등 국제금융기구의 차관 제공에 미국 정부는 반대하며, ⑥ 매년 의회 승인을 받는 국무부의 ‘해외운용 수출예산법’에 따른 원조, 지원 프로그램상의 혜택에서도 배제된다. 이외에도 테러지원국과의 민간 경제협력에도 상당한 제한이 가해지며, 테러지원국 지정이 풀린 후에도 지정 당시의 행위에 대한 책임을 미국 법정에서 심판할 수 있도록 하는 등 수많은 유무형의 제재를 가하고 있다.⁷⁾

미국 국내법(Section 1621 of the International Financial Institutions Act & Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996)은 테러지원국 리스트에 올라있는 국가에 대해서는 국제금융기구가 자금지원을 못하도록 미국 행정부는 국제금융기구의 의사결정회의에서 반드시 반대하도록 규정하고 있다⁸⁾. 테러지원국의 국제금융기구 가입의 경우에 대해서는 명시적인 조항은 없지만 일반적으로 반대해야하는 것으로 이해되고 있다. 따라서 북한이 테러지원국 지정에서 해제되는 것이 국제금융기구 가입의 필요조건인 것이다.

3. 테러지원국 지정 해제 절차⁹⁾

테러지원국 지정 해제 절차는 미국 무기수출통제법 제f항((Arms Export Control Act, Section f)에 규정되어 있다. 테러지원국 지정 해제는 미국 대통령이 해제 대상국이 법규상 테러지원 혐의가 없다고 판단하는 경우 국무부, 상무부 등의 검증을 거쳐 미국 대통령의 행정명령을 통해 시행할 수 있다. 미국 대통령이 테러지원국 지정 해제 발효 희망일 45일 전까지 하원의장과 상원 외교·금융위원장에게 해제 대상국이 지난 6개월간 국제테러 행위를 지원한 사실이 없으며, 향후에도 국제테러 행위를 지원하지 않을 것임을 보장하는 보고서를 의회에 제출한 후 45일간 의회의 이의 제기가 없으면 최종 해제가 즉각 발효된다. 따라서 테러지원국 지정 해제는 ‘국제테러보고서’가 발표되는 매년 4월과 10월

7) US State Department(2008)를 참조

8) “The Secretary of the Treasury shall instruct the United States executive director of each international financial institution to use the voice and vote of the United States to oppose any loan or other use of the funds of the respective institution to or for a country for which the Secretary of State has made a determination under section 6(j) of the Export Administration Act of 1979 (50 U.S.C. App. 2405(j)) or section 620A of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 U.S.C. 2371).

9) 이 절의 내용은 상당 부분 Katzman(2007)을 참조

과는 관계없이 언제라도 가능하다. 의회는 테러지원국 지정 해제에 반대하는 내용의 합동결의안을 상원과 하원에서 각각 통과시킴으로서 이의 제기가 가능하다. 하지만 상하원 합동결의안에 대해 대통령이 거부권을 행사하면, 이를 의회가 무력화시키기 위해서는 출석의원 2/3 이상의 찬성이 필요하다.

한편 미국 무기수출통제법에 의하면 테러지원국으로 지정된 국가에서 “근본적인 변화”가 일어나면 미국 대통령은 45일을 기다리지 않고도 테러지원국 지정을 즉각적으로 해제할 수 있다. 사담 후세인이 제거된 이라크가 2004년에 테러지원국에서 해제된 경우가 이에 해당된다. 이때도 미국 대통령은 의회에 통보를 해야 하는데 그 보고서에는 해당 국가의 지도자와 정부정책에 근본적인 변화가 발생하여 새로 들어선 신정부가 국제테러를 지원하지 않고 있으며 향후에도 지원하지 않을 것임을 보장하였다는 점을 명시해야 한다.

현재까지 테러지원국으로 지정된 국가가 정권이 바뀌지 않고 리스트에서 삭제된 경우는 2번에 불과하다. 1982년 이라크의 사례와 2006년 6월 리비아의 사례이다. 이라크는 이란에서 호메이니가 집권한 후 테러지원국에서 삭제되었다가 1990년 8월 쿠웨이트 침공 후 다시 테러지원국에 지정되었었다. 이외에도 남예멘의 경우는 북예멘과 1990년 통일이 되면서 자동적으로 테러지원국 지정에서 해제된 사례이다.

4. 리비아의 테러지원국 지정 해제 사례의 시사점

미국은 1988년 뉴욕행 미국 팬암항공사 소속 민간여객기가 스코틀랜드 로커비 상공에서 폭발한 로커비사건과 관련하여 리비아를 테러지원국으로 지정하고 UN 차원의 경제제재를 부과하였다(1992.4). 미국은 리비아가 대량살상무기(WMD)를 개발하고 있다고 비난하면서 리비아를 압박하였다. 리비아의 독재자 카다피는 1990년대 말부터 점진적 경제개혁과 실리주의 노선으로 전환을 모색하는 가운데 로커비사건 용의자 2명을 서방측에 인도(1999.4)하고 폭발 희생자 배상에 합의(2003.8)하면서 대미 화해분위기를 조성하였다. 미국은 리비아가 핵을 포함한 대량살상무기를 포기할 경우 정권 안정을 보장할 것임을 약속하였고, 이에 리비아가 WMD 포기를 선언(2003.12)하면서 미국은 대 리비아 경제제재 조치를 대부분 해제하였다(2004.4).

그런데 리비아가 2003년 이후 지속적으로 테러지원국 지정 해제를 요청하였음에도 불구하고 사우디아라비아의 반발로 미국은 ‘압둘라’ 사우디 황태자 암살(2003년) 계획에 대한 리비아의 불개입 증명을 요구하며 2년 6개월간이나 테러지원국 지정 해제를 지연하

게 된다. 2006년 5월 15일에야 라이스 미 국무장관은 리비아를 테러지원국 명단에서 제외할 계획을 미 의회에 통보하여 그 45일 후인 2006년 6월 30일에 리비아의 테러지원국 지정 해제가 발효되었으며, 이와 동시에 미국과 리비아의 외교관계도 완전히 정상화되었다.

리비아의 사례는 미국의 주요 동맹국인 사우디아라비아의 끈질긴 방해로 테러지원국 지정 해제가 미국과 리비아의 외교관계 완전정상화와 동시에 이루어진 사례로서 일본이 납치자 문제를 이유로 북한의 테러지원국 지정 해제를 반대하고 있는 현 상황과 유사하다. 그러나 북핵 6자회담 2·13합의에 의해서 북한이 불능화와 신고를 마무리하면 미국은 테러지원국 해제를 위한 조치를 취해야 하므로 리비아의 사례가 그대로 적용되기는 어려울 것이다. 미국은 수차례에 걸쳐서 테러지원국 지정 해제는 (일본의 반대가 있더라도) 미국 국내법에 따라 진행될 것이라고 밝힌바 있다. 하지만 미국 입장에서는 주요 동맹국인 일본의 반대를 완전히 무시하는 것도 어려울 것이다. 그래서 미국은 일본을 설득하기 위해서 노력할 것이며, 북한에 대해서도 일본 정부의 입장을 고려한 “성의” 표시를 보여 주기를 희망할 것이다.

5. 북한의 테러지원국 지정 해제 전망 및 파급효과

적성국 교역법 적용 제외와 테러지원국 지정 해제는 북한이 줄기차게 요구해온 ‘대조선 적대정책 종식’의 상징으로서 미·북간 신뢰구축을 통한 북핵문제 해결과 관계정상화 진전을 위한 중요한 첫걸음이 될 것으로 전망된다. 이는 국제사회 내 북한의 이미지 개선과 특히 국제금융기구 가입 여건 개선 등으로 북한의 대외경제협력 확대 및 개방 촉진 요인으로 작용할 것이므로 북한의 국제사회 편입을 위한 토대를 닦는 계기가 될 것으로 기대된다.

이 과정에서 가장 큰 걸림돌은 일본인 납치자문제와 관련한 일본의 반대이다. 북한은 순조로운 테러지원국 지정 해제를 위해 북·일관계 진전이 필요하다는 미국의 제안을 수용하여 일본 적군파 요도호 납치범을 추방을 고려하고 있으며 일본인 납치자문제에 대해 일본과 협의를 재개할 것으로 보도되고 있다.¹⁰⁾ 6월 11~12일에는 북경에서 북한과 일본이 납치자문제 등 6자회담 북·일 워킹그룹 재개를 위한 공식협의를 개최할 예정이다.¹¹⁾

10) 연합뉴스 인터넷판, “北, 적군파 추방형식으로 日 인계 방침” (2008년 5월 28일자), “北·日 양자대화 조만간 재개” (2008년 6월 5일자), “北, 테러지원국 해제 뒤 납치문제 조치할 듯” (2008년 5월 15일자).

이번 협의는 2007년 10월 중국 심양에서 비공식협의를 한 후 10개월만의 협의로서 당장 큰 합의가 이루어지지는 않겠지만 그동안의 북·일간 첨예한 대립양상은 많이 완화될 것으로 보인다. 북한 입장에서도 일본과의 국교정상화는 약 100억 달러에 달하는 경제협력 자금과도 연계되어 있어서 일정한 계기가 마련되면 북·일관계에 상당한 변화가 나타날 개연성이 있다. 한편 테러지원국 지정 해제는 미국 행정부가 의회에 보고서를 제출하고 이에 대한 의회의 동의 제기가 없어야 하기 때문에 의회의 판단과 대북인식도 어느 정도 변수가 될 개연성은 존재한다.

북한은 적성국 교역법 적용 제외와 테러지원국 지정 해제만으로는 북·미 경제관계에 큰 변화를 가져오지는 못한다는 것도 잘 알고 있을 것이다. 북한이 “공산국가”로 지정되어 있는 한 북한으로의 수출은 미국 수출입은행의 수출금융 지원 대상에서 제외되며, 인도적 원조를 제외한 미국의 개발원조도 “공산국가”인 북한에 공여될 수 없다.¹²⁾ 또한 항구적인 정상무역관계(PNTR)도 “공산국가”에는 적용될 수 없다. 북한체제가 바뀌지 않는 한 “공산국가”에 따른 제재가 계속 적용되어 적성국 교역법 적용 제외와 테러지원국 지정 해제의 파급효과는 미미할 것이다. 하지만 베트남의 경우처럼 미 의회는 특별입법(special legislation)을 통하여 북한에 대한 제재를 해제해 줄 수는 있다(Katzman, 2007). 그렇지만 이 경우에도 북한과 관련된 수많은 미국 법률 조항을 하나하나 찾아서 개별적으로 개정을 하거나 특별조항을 신설해야 하므로 모든 제재를 해제하려면 미 의회가 협조가 필수적이며 시간도 많이 걸린다.

요약하면, 북한이 적성국 교역법 적용 제외와 테러지원국 지정 해제로부터 얻는 직접적인 효과는 단지 상징적이며, 제재해제의 실질적인 효과를 얻기 위해서는 미국 의회의 동의가 필요한 과정을 거쳐야 한다. 그런데 역설적으로 이 사실이 바로 북한의 적성국 교역법 적용 제외와 테러지원국 지정 해제가 오히려 쉽게 실행될 수 있는 이유가 될 수도 있다. 이 점이 바로 6자회담의 진전 상황에 따라서는 미국 의회와 일본에 대한 미국 행정부의 설득 논리가 될 수도 있다. 이와 더불어 미국은 이 과정에서 북한이 테러지원국 리스트에서 삭제되더라도 북한이 국제금융기구에 실제로 가입해서 자금지원을 받기까지는 난관이 많다는 논리를 사용할 수 있을 것이다. 다음 장에서는 북한이 테러지원국 지정에서 해제되는 경우를 상정하고 우리의 논의를 계속 전개하기로 한다.

11) 연합뉴스 인터넷판, “북-일, 11-12일 공식 협의 개최” (2008년 6월 7일자).

12) 이 조항에는 예외조항(provisions)도 존재하므로 “공산국가”에 대해서 모든 원조가 불가능한 것은 아니다. 대부분의 예외조항이 적용되기 위해서는 미국 대통령이 제재를 유보하는 것이 미국의 국익에 부합되거나 국가안보에 도움이 된다는 것을 서명한 문서로 보증하여야 한다(Katzman, 2007).

III. 북한의 국제금융기구 가입 문제

1. 북한과 국제금융기구와의 접촉

북한은 우리와 함께 1991년 UN에 가입한 뒤 UN ESCAP(UN 아태경제사회이사회, 1992년), 아세안지역안보포럼(ARF, 2000년)에 가입하였지만, 아직 IMF, 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구에는 가입하지 못하고 있다. 제2차 세계대전을 마무리하는 브레튼우즈 체제에서 그 토대가 형성된 현재의 국제경제질서에서 북한의 국제사회 편입의 첫 단계는 브레튼우즈 체제가 창조한 국제금융기구에 가입하는 것이다. 북한이 국제금융기구에 가입하여 통계제출, 빈곤축소전략문서 작성, IMF와의 정기적인 정책 협의 등을 거쳐서 국제사회의 일원으로 인정을 받아야만 북한으로 의미 있는 국제민간투자가 유입될 수 있는 것이다.

북한이 활용할 수 있는 국제금융기구는 IMF와 세계은행(World Bank) 그리고 아시아개발은행(ADB)이 있다. 세계은행은 중·저소득 개발도상국에 개발자금을 공급하는 국제부흥개발은행(IBRD)과 북한과 같은 최빈국에 IBRD보다 더 장기·저리의 개발자금을 공여하는 국제개발협회(IDA)로 구성되어 있다.¹³⁾ 세계은행의 IBRD 차관은 금리가 5~7% 수준이지만 저소득국이 국제금융시장에서 자력으로 빌릴 수 있는 차입조건보다는 훨씬 좋은 조건이다. 반면 세계은행의 IDA 차관은 이자가 없다. 0.5~1.0%의 취급수수료만 지급하면 상환기간 30~40년의 자금을 빌릴 수 있다. 최근에는 IDA 자금지원의 20% 정도가 무상으로 지원되고 있다. 한국이 북한에 보내는 ‘쌀 차관’ 지원보다도 좋은 조건이다. 이 때문에 IDA 차관은 북한에 상당히 매력적일 수밖에 없다. 아시아개발은행의 자금지원제도는 세계은행의 IBRD 차관과 비슷한 조건의 일반재원 용자제도와 세계은행의 IDA 차관과 비슷한 아시아개발기금 차관이 있다.¹⁴⁾

1990년대 초에 시작된 사회주의권의 붕괴로 촉발된 북한경제의 위기와 반복된 자연재

13) 유럽부흥개발은행(EBRD)은 설립 협정문상 다당제 하의 민주주의를 채택하고 시장경제로의 체제전환을 이 행하는 국가만이 가입할 수 있다. 또한 동아시아 국가는 EBRD에 가입하더라도 일정기간 자금수혜국이 아닌 일반 회원국자격만 주어지게 된다. 이 경우 정규 자금지원을 받을 수 없고 특별기금을 통한 개발자금 수혜가능성만 있다. 따라서 북한이 EBRD에서 자금지원을 받을 가능성은 단기간에는 거의 없으므로 EBRD는 논의에서 제외하기로 한다.

14) 세계은행과 아시아개발은행의 자금지원에 관한 자세한 내용은 장형수(2008a)를 참조

해로 북한 경제는 1990년대 중반에 ‘고난의 행군’ 시대로 돌입하게 된다. 이에 북한은 빈곤국에 대한 양허성 자금지원을 제공하는 국제개발금융기구에 대해 관심을 가지게 된 것으로 보인다. 북한은 국제금융기구 가입을 통해 장기·저리 자금을 도입하고 국제민간부문의 투자도 유치하기를 희망하고 있을 것이다. 북한은 1997년 4월과 2000년 8월 두 차례에 걸쳐 아시아개발은행(ADB)에 가입을 신청하는 서신을 발송한 적이 있다. 그러나 아시아개발은행 최대 지분 보유국인 일본과 미국 등의 부정적인 입장에 따라 가입 심사도 받지 못하고 거부되었다. 북한은 IMF와 세계은행 가입에 대해 비공식적으로 상당한 관심은 표명하고 있으나 아직까지 북한이 공식적인 가입의사를 표명한 적은 없다.

북한은 1997년 9월 IMF 실태조사단(fact-finding mission) 3명을 평양에 공식 초청하였다. IMF 실태조사단은 IMF 가입 등의 전제조건이 없는 순수한 조사목적의 방북임을 강조하였지만, 평양에서 IMF 실태조사단은 북한 당국에게 국제사회에서의 IMF의 역할과 IMF 가입에 따르는 책임에 대한 정보를 제공한 것으로 알려져 있다. 1997년 11월 IMF 상임이사회의 IMF 실태조사단의 구두보고에 의하면, 방북 당시에 북한이 IMF 가입을 비공식적으로 타진한 것으로 알려져 있다.¹⁵⁾

IMF 조사단의 역사적인 북한 방문 5개월 후인 1998년 2월 세계은행의 부총재 선임자 문관이 북한 재정부, 조선중앙은행, 조선무역은행 등에서 세계은행 가입여건을 포함한 세계은행 전반에 대한 비공식 설명회를 개최하였다. 1998년 4월에는 유엔개발계획(UNDP)이 자금을 지원하고 세계은행과 IMF가 비공식적으로 참여하는 북한 공무원 교육프로그램을 평양에서 개최하는 데까지는 합의하였으나, 북한이 국제 언론에 대한 과다 노출을 문제 삼아 취소한 사례가 있었다. 한편 북한은 2000년 9월 IMF/세계은행 합동연차총회(체코 프라하)에 Special Guest로 초청받았으나 준비할 시간이 부족하다는 이유로 총회를 며칠 남겨둔 마지막 순간에 불참을 통보하여 국제사회를 실망시킨 적도 있었다. 2002년에는 영국 런던에서 세계은행 관계자와 북한 관리들이 비공개 회동을 한 적도 있었다. 2006년 4월에는 북한의 김계관 부상이 일본 동경에서 개최된 동북아협력대화(NEACD)¹⁶⁾ 경제포럼에서 IMF, 세계은행 고위 관계자와 조우한 적도 있다. 북한 관리들이 워싱턴을 방문하면 국제금융기구 관계자들과도 비공개 회동을 가지는 경우도 몇 번 있었다.

15) 장형수 외(1998, p.69)

16) 동북아협력대화는 1993년 10월 창립된 남·북·미·중·일·러 등 6개국의 반관·반민의 비정부간(1.5트랙) 정치·안보 협의체이다. 당시 개최되었던 경제포럼에서는 북한과 국제사회와의 지식공유, 6자회담의 정치적 타결시 북한경제 회복 및 개발을 위한 국제사회의 협력방안, 양자 및 다자간 경제지원 간의 조율, 북한의 전반적인 경제개발전략의 수립 및 제안 등이 논의되었다.

2. IMF, 세계은행 가입 절차¹⁷⁾

브레튼우즈 체제로 탄생한 IMF와 세계은행에의 가입은 먼저 IMF에 가입을 한 후에 세계은행의 IBRD에 가입할 수 있다. 그러나 실제로는 세계은행의 IBRD 가입 심사도 IMF 가입 심사와 동시에 진행되며, IMF 가입이 이루어지면 거의 시차가 없이 IBRD에의 가입도 이루어지게 된다. 한편 세계은행의 IBRD에 가입하면 세계은행의 IDA에 가입할 수 있다.

IMF는 가입 희망국의 자격에 대해 특별한 제한을 두고 있지 않으나(IMF, By-laws, Section 21-a)¹⁸⁾, 가입 후에는 모든 회원국은 IMF의 ‘헌법’에 해당하는 IMF 협정문(Articles of Agreement)에서 정한 제반 의무사항을 준수하여야 한다. IMF 가입국의 의무는 IMF 협정문 제4조 제1항에 명시된 ‘안정적인 환율제도의 유지’와 제8조와 제14조에서 정하고 있는 ‘경상지급에 대한 제한 철폐’의 두 가지이다. IMF 가입국은 현재 185개국으로서 UN 가입국 중 북한, 쿠바, 안도라, 모나코, 나우루, 투발루 등 6개국만이 IMF 미가입국이다. 관광이 주산업이어서 IMF 가입 필요성이 없는 국가들을 제외하면 북한과 쿠바 2개국만이 국제사회에 편입되어 있지 않다는 것을 알 수 있다. 한편 미국의 적성국 교역법 적용 대상국도 북한과 쿠바이다.

IMF에 가입희망국이 가입을 신청하면 IMF 상임이사회는 충분한 토론과 예비조사를 시행한 뒤 가입국에 대한 공식조사(formal investigation)를 시행할 것인가에 대한 결정을 내리게 된다. IMF 상임이사회가 가입희망국에 대한 공식조사를 실시하기로 결정하면, IMF는 실태조사단을 가입 희망국에 파견하여 가입 신청과 관련된 제반 사항을 가입 희망국과 협의하기 시작한다. 공식조사 후 실태조사단의 보고서를 검토한 뒤 상임이사회는 상임이사회의 의견을 첨부하여 가입 건을 총회에 제출하여 투표에 부칠 것인지, 아니면 다음 총회까지 가입 신청 건을 보류할 것인지를 결정해야 한다. 만약 IMF 상임이사회

17) 이 절의 내용은 주로 장형수(2008b)를 참조

18) “(a) Any country may apply for membership in the Fund by filling with the Fund an application, which shall set forth all relevant facts. (b) The Executive Board shall report on all application to the Board of Governors, when an application is submitted to the Board of Governors with a recommendation that the applicant country be admitted to membership, the Executive Board after consultation with the applicant country shall recommend to the Board of Governors the amount of the quota, the form of payment of the subscription, and such other conditions as, in the opinion of the Executive Board, the Board of Governors may wish to prescribe.”

가 가입희망국에 대한 공식조사를 하지 않겠다고 결정하였다면 상임이사회는 이 결정에 대한 이유와 함께 이를 총회에 보고하여야 한다.¹⁹⁾

IMF의 협정문 상 최고의사결정기구인 총회는 IMF의 협정문 개정, 신규회원국의 가입 승인, 기존 회원국의 퇴출, 상임이사 선출 등과 같은 중요한 사안을 제외하고는 모든 권한을 상임이사회에 위임하고 있다. IMF 상임이사회는 24명의 상임이사로 구성되어 있는데, 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 5대 출자국과 중국, 사우디아라비아, 러시아 등 8개국은 항상 자국의 상임이사를 배출하고 있고, 나머지 16명의 상임이사는 지역그룹별로 묶어서 대표국이 순환제로 상임이사를 맡게 된다. 상임이사의 임기는 2년이다. 표 1에서는 현재 24개 상임이사국과 각 국(그룹)이 대표하는 투표권을 보여주고 있다. 한국이 속한 그룹은 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 파푸아뉴기니, 몽골 등이 소속되어 있으며 현재 호주가 상임이사국이며 다음 순번 상임이사국은 필리핀이다. 상임이사회의 의사정족수는 총투표권의 과반수를 대표하는 과반수 상임이사의 참석으로 되어 있으며, 의결정족수는 행사된 투표권의 과반수 찬성이다.

가입희망국이 IMF에 가입하기 위해서는 총회(통상 서면투표)에서 총투표권의 2/3 이상을 보유하는 과반수 가입국이 참가하여 이들이 행사한 투표권의 과반수 찬성이 필요하다. 2007년 10월말 현재 IMF 회원국의 투표권은 미국(16.79%), 일본(6.02%), 독일(5.88%), 프랑스(4.86%), 영국(4.86%) 등 5대 출자국이 총 투표권의 약 38%를 차지하고 있다. 그 다음으로는 중국(3.66%), 이탈리아(3.2%), 사우디아라비아(3.17%), 캐나다(2.89%), 러시아(2.7%) 등이 주요 주주이고, 한국의 투표권은 전체의 1.33%로서 호주(1.47%), 브라질(1.38%), 스페인(1.39%) 등과 비슷하다.²⁰⁾

19) IMF, Rules and Regulation, D-1.

20) 2008년 3월 28일 IMF 상임이사회는 쿼터 변동안을 승인하고 이를 총회에 상정하기로 하였다. 2008년 10월 총회에서 쿼터 변동안이 통과되면 IMF에서의 한국의 쿼터는 1.413%로 증가하고 호주의 쿼터는 1.35%로 감소하여 한국이 속한 그룹에서 한국이 최대 지분국이 된다.

표 1 IMF의 24개 상임이사국 구성과 투표권

상임이사국	투표권 비중(%)	상임이사국	투표권비중(%)
미 국	16.77	스웨덴	3.44
일 본	6.02	이집트	3.20
독 일	5.88	사우디아라비아	3.16
프랑스	4.86	인도네시아	3.11
영 국	4.86	케냐	3.01
벨기에	5.14	스위스	2.79
네덜란드	4.76	러시아	2.69
베네수엘라	4.45	이 란	2.42
이탈리아	4.10	브라질	2.42
호 주	3.85	인 도	2.35
중 국	3.66	페 루	1.96
캐나다	3.64	르완다	1.39

주: 2008년 4월 29일 현재

3. 아시아개발은행 가입 절차²¹⁾

현재 67개 회원국(아시아 역내 48개국, 역외 19개국)으로 구성된 아시아개발은행(ADB)은 IMF와 달리 명시적인 가입조건을 가지고 있다. 즉, 아시아 역내국의 경우는 UN ESCAP, UN 또는 UN 전문기구의 가맹국이라야 가입을 신청할 수 있다.²²⁾ 가입희망국이 가입을 신청하면 아시아개발은행은 상임이사회에서 IMF와 유사한 심사 절차를 거친 뒤 총회에서 신규가입국에 대한 투표(통상적으로 서면 투표)로 가입을 결정한다.

ADB에 가입하기 위해서는 총회에서 총 투표권의 3/4 이상을 보유하는 2/3 이상 가입국의 찬성이 필요하므로 IMF의 가입조건보다 엄격하다. 그런데, ADB 회원국의 투표권은 최대주주인 일본과 미국이 각각 12.756%를 점유하고 있으며 그 다음은 중국(5.44%), 인도(5.35%), 호주(4.92%), 인도네시아(4.65%), 캐나다(4.47%), 대한민국(4.32%), 독일(3.75%) 순이다. 따라서 ADB의 투표권 25.5% 이상을 점유하고 있는 미국과 일본 두 나

21) 이 절의 내용은 주로 장형수(2008b)를 참조

22) 북한은 이 조건을 충족하고 있다.

라만 반대하면 북한의 ADB 가입은 원천적으로 봉쇄되는 구조이다. 또한 ADB는 설립 당시부터 지금까지 일본의 영향력이 가장 크게 작용하는 국제금융기구이다. ADB의 총재와 부총재 1명은 항상 일본인이 맡아왔으며, ADB는 일본의 자금 출연으로 만든 일본특별기금(Japan Special Fund)과 아시아개발은행연구소(Asian Development Bank Institute)도 운영하고 있다.

4. 북한의 국제금융기구 가입 시기는?

미 국무부의 대북한 테러지원국 지정 해제는 북한의 국제금융기구 가입의 큰 걸림돌을 치운 것이지만 모든 걸림돌을 다 처리한 것은 아니다. 북한의 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구 가입 여부에 가장 큰 영향을 미치는 것은 미국의 입장이다. 미국은 북핵 6자회담 제2단계에서 북한이 신고할 북핵 시설과 플루토늄에 대한 철저한 검증을 위해서는 ‘검증 메커니즘’의 확립도 중요하지만 이와 더불어 북핵 6자회담 제3단계 협상을 위해서 북한의 국제금융기구 가입이라는 대북 레버리지를 유지하고 싶어할 것이다. 반면에 북한은 적성국 교역법 적용 제외와 테러지원국 지정 해제를 넘어서 국제금융기구 가입 여부를 미국과 일본의 ‘대북 적대정책 종식’ 의지의 상징이라고 주장하면서 미국과 일본을 압박할 것이다.

북한의 국제금융기구 가입 시기는 향후 6자회담의 향배에 상당부분 좌우될 가능성이 높다. 북핵폐기를 위한 6자회담 제3단계가 순조롭게 진행되고 북·일 간에 일본인 납치자문제 해결에 진전이 보인다면 북한의 국제금융기구 가입은 크게 어렵지 않을 것이다. 그러나 향후 6자회담이 결렬은 되지 않지만 지지부진하거나, 또는 제2단계까지 진행된 양상처럼 뚜렷한 북·일관계 개선 조치 없이 일본이 소외된 채 제3단계 협의가 진행된다면 북한의 국제금융기구 가입을 둘러싸고 상당한 진통이 예상된다.

신규 가입국의 가입 승인은 총회의 결정사안이긴 하지만 실제로는 상임이사회에서 대부분의 논의와 가입 여부가 결정된다고 해도 과언이 아니다. IMF 상임이사회에 북한의 가입 심사에 관한 안건이 상정되면 일본과 일본의 입장에 동조하는 상임이사들은 북한의 IMF 가입 건이 정식으로 IMF 총회의 표결에 회부하기 전에 상임이사회에서의 공식적인 논의 절차를 통하여 상정을 저지하거나 지연시킬 수도 있다. 일본과 일본의 입장에 동조하는 상임이사들은 북한의 IMF 가입을 저지하기 위해서 북한이 IMF에 가입하기 위한 “사전 조건”으로 북한은 시장경제를 실제로 도입해야하고, 외환보유고·국가재정통계·

국민소득·통화량 등 주요 통계를 IMF 가입 전에 제출해야만 한다고 주장할 수 있다. 하지만 이러한 주장은 근거가 전혀 없지는 않지만 그동안의 관례에서 볼 때 북한과 같은 저소득국가에는 엄격하게 적용할 수 없을 것이다. 쉽게 이야기해서 통계작성 능력이 없는 국가가 국제적 압력을 받는다고 해서 현대적 통계를 갑자기 생산할 수 있는 것이 아니기 때문이다. 오히려 북한을 국제금융기구에 가입시켜서 북한 관리들의 교육훈련을 통해서 현대적인 통계 작성 방법을 전수하고, 중국, 베트남, 캄보디아, 라오스 등의 사례처럼 사회주의체제를 유지하면서 국제금융기구의 정책조언을 받아서 시장경제를 질서 있게 도입하는 것이 바람직하다는 논리가 더 합리적이다.²³⁾ 그러나 어느 논리가 이길지는 미·일·중·러 4대국의 이해관계와 우리 정부의 역할에 상당부분 달려있을 것이다.

한편 북한이 아시아개발은행(ADB)에 가입하는 것은 미국이 반대하지 않더라도 일본 단독으로도 저지하는 것이 가능하다. 일본의 투표권 17.756%에 일본의 영향력이 큰 몇몇 국가만 반대(또는 투표 불참)하면 북한의 ADB 가입에의 거부권인 투표권 25%를 확보하는 것은 아주 쉬운 일이다. 북한은 국제금융기구 가입을 위해서는 일본과의 관계개선이 중요하다는 점을 잘 알고 있을 것이다. 다음 장에서는 북한이 우여곡절 끝에 IMF, 세계은행, 아시아개발은행에 가입한 경우를 상정하고 계속 논의를 전개해보기로 한다.

IV. 북한의 국제금융기구 가입 이후: 베트남, 몽골, 우즈베키스탄 모델과 북한의 선택

1. 베트남, 몽골, 우즈베키스탄 모델의 비교

베트남, 몽골, 우즈베키스탄은 모두 북한처럼 공산국가였다. 몽골은 공산주의 계획경제에서 민주주의 시장경제로 성공적으로 전환한 국가로서 국제금융기구, 특히 체제전환국에 대한 경제지원을 주목적으로 하고 있는 유럽부흥개발은행(EBRD)에서는 몽골을 체제전환국의 역할모델로 홍보하고 있다. 몽골은 1991년 구소련의 붕괴와 함께 IMF, 세계은행, 아시아개발은행에 가입하여 이들 국제금융기구와 성공적인 협력체제를 구축하면서 아주 적극적으로 시장경제제도를 도입하고 있다. 구소련에서 독립한 국가들과 중동구 체제전환국 위주로 지원하는 EBRD도 2006년에는 수도 울란바토르에 주재사무소를 개

23) 보다 자세한 논의는 장형수(2007)를 참조

설하고 2007년부터 몽골의 민간부문에 대한 지원에 본격적으로 돌입하고 있다.

베트남은 다당제 민주주의제도를 수용하고 있지 않은 전형적인 사회주의체제이지만 정치권력은 전통적으로 상당히 분권화되어 있다. 특히 1975년 통일 후에는 베트남 공산당 서기장, 국가 주석, 내각 총리의 3인이 적절하게 권력을 분점하고 있으며 베트남 남부, 중부, 북부 출신이 균형 있게 국가의 요직을 나누어 가지고 있다. 국제금융기구로부터 시장경제로의 성공적인 전환국가로 평가받고 있는 베트남은 국제금융기구의 자금지원이 재개되기 전인 1990년대 초부터 유엔개발계획(UNDP), 세계은행, 일본, 네덜란드 등 주요 원조공여국들로부터 기술지원을 받고 있었다. 베트남이 세계은행으로부터 받은 기술지원은 주로 시장경제를 도입하기 위해 필요한 국가경제관리 프로그램과 정책분석, 공기업 개혁에 집중되어 있었다.²⁴⁾ 베트남의 경우에는 국제금융기구의 자금지원이 재개되기 이전인 1993년 11월 원조공여국회의가 먼저 개최되어 국제사회의 대 베트남 개발지원을 관리하고 조율하였다.²⁵⁾

우즈베키스탄은 독립과 동시에 IMF, 세계은행, 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥개발은행(EBRD) 등 국제금융기구에 가입하였는데 가입 초기 수년간은 국제금융기구와 상당히 좋은 협력관계를 유지하여 현재 체제전환국 성공 사례로 꼽히고 있는 카자흐스탄보다 오히려 높은 1인당 소득과 경미한 체제전환 불황(transition recession)을 기록하는 등 주목을 받았었다. 그러나 1990년대 중반 주요 수출품인 면화가격이 폭락하자 우즈베키스탄 정부는 IMF의 정책권고를 무시하고 외환통제를 실시하면서 IMF의 양허성 자금 지원은 전면 중단되었고 현재는 IMF 상주사무소도 수도 타슈켄트에서 철수한 상태이다. 민주주의와 체제전환을 명시적인 지원 조건으로 제시하는 EBRD의 자금 지원은 1997년 약 1억 5,000만 유로를 정점으로 2006년에는 500만 유로로 급감하였다. 빈곤축소를 지원 목적으로 하는 세계은행(IDA)과 아시아개발은행(ADB)으로부터의 차관도 중단되지는 않았지만 상당폭 감소하여 최근에는 아랍권에 대한 조건 없는 차관을 공여하는 이슬람개발은행(Islamic Development Bank)을 제외한 여타 국제금융기구와는 불편한 관계에 있다.

24) 장형수 외(1998, pp.92-94).

25) 장형수·박영곤(2000, pp.68-74).

2. 북한의 선택은?

거의 대부분의 북한 전문가들이 진단하는 바처럼 북한은 체제와 정권의 안정을 가장 중요한 정책목표로 삼을 것이라는 데 저자도 동의한다. 그렇다면 북한이 국제금융기구에 가입하더라도 몽골처럼 다당제 민주주의를 수용하고 적극적으로 자본주의 시장경제를 받아들일 가능성은 거의 없다. 우리는 북한이 베트남처럼 국제금융기구 가입 후에도 국제금융기구와 양호한 협조관계를 유지하여 국제사회에 성공적으로 진입하기를 희망하고 이를 지원하여야 할 것이다. 하지만 북한이 국제사회에 진입하는 과정에서 북한 체제(정권)의 안정과 국제금융기구의 정책권고가 서로 충돌하여, 북한이 체제의 안정을 최우선으로 선택할 가능성도 배제할 수 없다.

우즈베키스탄의 현 집권층은 구공산당 시절부터 권력을 장악해온 기득권 세력으로서 구소련 붕괴 후에도 계속 장기집권을 추구하고 있다. 비록 구소련 붕괴 후 어쩔 수 없이 시장경제로 체제전환을 선언하였지만 급격한 체제 개혁과 대폭적인 대외개방을 요구하는 국제금융기구의 정책권고가 현 집권층에는 부담으로 작용하고 있는 것이다. 우즈베키스탄은 1인당 소득이 약 400달러 정도에 불과한 극빈국이지만 정권의 안정을 최우선으로 하는 점에서 북한이 미 국무부의 테러지원국 지정 해제 이후 국제금융기구에 가입하는 경우에 역할모델(role model)로 삼을 가능성을 배제할 수 없다.

하지만 이러한 경우에도 북한이 국제금융기구에 가입해 있는 편이 유리하다. 일단 국제금융기구에 가입한 후에 회원국이 타의에 의해 축출된 예가 없으며, 국제금융기구의 회원국에 대한 자금지원은 각 국제금융기구 상임이사회에서 과반수의 찬성으로 의결된다.²⁶⁾ 베트남의 캄보디아 침공으로 단절되었던 국제금융기구와의 관계가 복원되는 과정을 살펴보면 베트남이 비회원국이 아니라 기존 회원국이었기 때문에 기술지원 등을 쉽게 받을 수 있었던 것이 국제금융기구와의 관계 정상화를 촉진한 측면이 있었다. 우즈베키스탄도 국제금융기구와 갈등을 빚으면서도 완전한 관계단절은 회피하는 방향으로 조절하고 있다. 이는 국제금융기구와의 완전한 관계 단절은 해외투자의 급감을 초래할 가능성 매우 높기 때문에 일종의 ‘보험’ 측면에서 세계은행(IDA), 아시아개발은행의 교육·훈

26) 2000년 5월 세계은행(IBRD) 상임이사회는 이란의 극빈층에 대한 상수도 건설을 위한 2억 3천만 달러의 신규 자금 지원을 승인하였다. 당시 이란은 미 행정부에 의해 테러지원국으로 규정되어 7년간 국제금융기구로부터 자금 지원을 받지 못하고 있었으나, 미국의 적극적인 반대를 다른 상임이사들의 찬성으로 극복한 사례가 있다(장형수·박영근, 2000).

런 등 기술지원은 선별적으로 수용하는 전술을 채택하고 있는 것이다. 우즈베키스탄은 부족한 개발재원을 보충하기 위해서 한국, 일본, 스위스 등으로부터 양자간 공적개발원조 도입에 주력하고 있다. 북한도 국제금융기구로부터의 차관 도입이 여의치 않을 경우에는 다자간 경제개발자금보다는 다시 양자간 자금지원에 의존할 것으로 전망된다.

V. 마치며

이제는 북핵 6자회담의 진행상황과 관련하여 한반도의 미래에 대한 중장기 전략 수립에 상응하는 구체적인 단계별 실행계획과 로드맵을 적극 검토해야 할 시점이다. 북한의 국제사회 편입은 우리 정부의 대북정책 중 우선순위에 있어야 할 것이다. 북한의 국제사회 편입은 북한의 국제금융기구 가입으로 시작되어야 한다. 앞 절에서 살펴본 것처럼 북한이 만약 국제금융기구와 적극적으로 협조하는 베트남 모델로 가지 않고 체제와 정권의 안정을 위해서 국제금융기구와의 최소한의 접촉만 허용하는 우즈베키스탄 모델로 가더라도 북한의 국제금융기구 가입이 사태의 악화를 방지하는데 도움이 된다는 점을 다시 강조하고자 한다.

우리 정부는 국제사회에 대해 북한을 일단 국제금융기구에 가입시켜서 통계작성, 시장경제, 체제전환국의 경험 등에 대한 기술지원을 통해 국제사회의 관례에 적응하도록 유도하는 것이 북한을 국제사회의 미아로 방치하는 것보다 합리적이라는 논리로 국제사회를 설득해야 할 것이다. 북한에 대해서는 국제사회의 대 북한 개발지원을 극대화하기 위해서 북한이 시장경제 습득과 도입 및 개혁·개방정책을 천명하는 것이 필요하다고 북한을 설득하는 것이 필요하다. 아울러 개방에 대한 북한의 거부감을 최소화하면서 국제관례에 적응할 수 있는 시간적 여유를 주도록 국제사회에 요청하는 것도 필요하다.

북한이 국제금융기구에 가입하면 미국과 국제금융기구는 시장경제를 근간으로 하는 소위 ‘워싱턴 컨센서스(Washington consensus)’에 바탕을 둔 개혁·개방 프로그램을 양허성 자금지원의 조건으로 북한에 요구할 것이다.²⁷⁾ 이처럼 국제사회의 관례에 적응할

27) 북한 조선중앙통신은 미국은 1990년대 초부터 “저들(미국)의 조종을 받는” 국제금융기구들을 통해 경제적으로 곤란을 겪는 나라들에 대한 원조 제공시 언제나 미국식 시장경제체제 확산 전략인 ‘워싱턴 컨센서스’를 조건으로 내걸고 이에 응하지 않을 때에는 차관 제공 등을 중단했다고 주장했다. 이로 인해 “월조를 받는 나라들은 ‘금융 자유화’를 받아들이고 금융을 전면적으로 개방하지 않으면 안되었고 “미국의 압력에 굴복해 ‘신자유주의’ 적인 경제정책을 맹목적으로 받아들인 나라들은 예외 없이 금융재난을 면치 못했다”면서 아르헨티나를 대표적인 사례로 들기도 했다. 조선중앙통신은 이런 사례들은 “금융망을 통한 미국의 제재와 압

준비가 되지 않은 북한에 급격하게 ‘워싱턴 컨센서스’를 적용하려고 하는 경우 북한과 국제금융기구 간에는 상당한 긴장이 조성될 가능성이 크며, 이 경우 북한은 우즈베키스탄 모델로 가게 될 가능성이 높다. 우리 전문가들은 북한과 비슷한 저소득 개발도상국 겸 체제전환국에 대한 자금지원 시 국제금융기구가 부여한 유예조항 사례연구를 통해 국제사회를 설득할 수 있는 논리 마련도 필요하다. IMF, 세계은행, 유럽부흥개발은행(EBRD) 등의 중·동부와 중앙아시아 체제전환국의 초기 국제금융기구 개혁 프로그램의 실패 사례에서 대북 시사점을 도출하는 것도 필요하다.

“개혁·개방”과 같은 북한이 싫어하는 용어를 일반인이나 학자들은 사용해도 무방하지만 이를 정부나 국가기관 등 “공식적인” 채널에서 사용하는 것은 세련되지 못한 대응이다. 국제사회에서는 상대방이 싫어하는 용어는 다른 용어로 대체해서 사용하는 것이 관례이다. 특히 원조공여국과 원조수혜국의 관계 등 협의 상대방이 있는 경우에는 더욱 그러하다. IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에서는 개혁(reform), 구조조정(structural adjustment), 지원(aid, assistance) 등 원조수혜국의 자존심을 건드리는 용어의 사용을 지양하고 있다. 이러한 예를 들자면 상당히 많다.

IMF의 구조조정융자제도(ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility)는 1999년 빈곤감축 및 성장지원융자제도(PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility)로 바꾸어 부르고 있지만, 지원조건 등 주요 내용은 동일하다. 세계은행은 2004년에 구조조정차관(Structural Adjustment Loan)이나 (농업)부문구조조정차관(Sectoral Adjustment Loan) 등의 용어를 개발정책차관(Development Policy Loan)으로 변경하였다. 국제사회에서는 인도적지원에 대비되는 개념인 개발지원(development assistance), 개발원조(development aid)를 개발협력(development cooperation)으로 부르는 경우가 점점 많아지고 있으며, 일방적으로 느껴지는 지식전수(knowledge transfer)사업도 양방향으로 감지되는 지식공유(knowledge sharing)사업으로 개칭하고 있다. 물론 그 내용에는 큰 차이가 없다.

북한의 ‘개혁·개방’을 지원한다는 용어 대신에 북한의 ‘개건·현대화’ 및 ‘국제사회 편입’ 지원이라는 용어를 사용하는 방안도 검토 가능할 것이다. 때로는 형식보다는 내용을 중시하는 실용주의가 필요하다.

력, 금융침투 책동에 각성있게 대하며 그것을 철저히 배격하는 것이 얼마나 중요한 문제로 나서는가를 심각한 교훈으로 제기하고 있다”고 주장했다. 연합뉴스 인터넷판, “북, 미 금융침투 철저히 배격” (2008년 4월 24일자).

<참고문헌>

- 장형수, 2008a, “북한 개발협력을 위한 국제협력 방안”, 통일연구원-현대경제연구원 공동주최 학술회의 발표문(2008.2.21).
- 장형수, 2008b, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응” 『수은북한경제』, 2008년 봄호. 한국수출입은행.
- 장형수, 2007, “장형수 전 국정원 국가정보관의 현장 분석: 北 국제금융기구 가입 ‘산 넘어 산’ ADB(아시아개발은행) 최대주주 일본 반대가 압초”, 『신동아』 2007년 8월호, 동아일보사.
- 장형수·박영근, 2000, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, 대외경제정책연구원.
- 장형수·이창재·박영근, 1998, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, 대외경제정책연구원.
- Katzman, Kenneth, 2007, *U.S. - North Korean Relations: An Analytical Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations*, Atlantic Council of the United States.
- US State Department, 2008, *Country Reports on Terrorism 2007*, April 2008.
- IMF website, <http://www.imf.org>
- World Bank website, <http://www.worldbank.org>
- ADB website, <http://www.adb.org>