

연구총서 01-26

•

국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남  
경험이 북한에 주는 함의

김 성 철

통 일 연 구 원

본 연구는 사회주의 개혁·개방 과정에서 IMF 및 세계은행의 정책적 지원과 역할에 관한 사례를 분석하고, 이를 통해 북한에 주는 합의를 도출하는데 목적이 있다. 사회주의 국가의 사례로서는 정치체제 변동 없이 개혁·개방을 점진주의(gradualism) 방식에 의해 추진하는 중국과 베트남 경험에 주목하였다. 특히 이들 국가가 국제금융기구의 회원국 자격을 획득하거나 금융지원을 유치하는 과정에서 미국과의 관계 개선이 매우 중요한 요소로 작용하였음에 유의하였다. 또한 국제금융기구가 개혁·개방의 정착 및 심화과정에 미친 정책적 개입 정도가 중국과 베트남의 경우 서로 달랐다는 점에 주목하였다.

본 연구는 중국 및 베트남 사례 분석에 있어서 주로 IMF와 세계은행의 역할에 초점을 맞추었다. 경제전환 과정에서 역할을 수행하는 국제기구들로는 이들 양대 기구 이외에 UNDP, UNICEF, UNIDO 등이 있으며, 이 밖에도 개별국가 차원의 ODA가 개발도상국과 사회주의권 경제개발 및 협력의 중요한 원천으로 활용되고 있다. 그러나 다른 어떤 기구나 지원 형태보다는 IMF와 세계은행의 비중이 크며 또한 중심적 역할을 하고 있는 것이 사실이다. 그리고 이들 두 기구에 의한 지원의 상징적 의미와 미국의 지위와 입장 등도 중요하다.

## 1. 중국·베트남과 북한 비교

북한은 현재 주요 국제금융기구인 IMF, 세계은행, ADB 등에 가입하지 못한 상태이며, 이들 기구와 수 차례의 공식 및 비공식 접촉이 있었음에도 불구하고 관계 진전이 아직 미진한 상태이다. 이런 점에서 북한을 중국이나 베트남과 같은 차원에서 비교할 수는 없다. 하지만 중국과 베트남의 사례를 비교하고 이를 바탕으로 북한에 대한 전망을 해보

는 작업이 필요하다고 하겠다.

### 가. 금융지원 수혜의 국제정치적 여건

중국과 베트남의 사례를 비교해 고려한다면, 북한의 IMF 및 세계은행 가입과 그에 따른 금융지원 수혜 여부는 내부적인 수용의지 이외에도 대미관계라는 변수에 종속되어 있다고 할 수 있다.

중국은 1970년대 초반 미국과의 관계 개선이 이루어짐에 따라, 1978년의 개혁·개방 개시와 1980년 국제금융기구 가입 이전부터 미국과 교류·협력을 지속시켜왔다. 이미 1971년 중국의 유엔가입과 1972년 미·중 정상 사이의 상해 공동성명은 이같은 양국관계 발전을 상징하는 사건이었으며, 1979년 1월 국교정상화에 의해 새로운 시대를 기약하였다. 미·중 관계 개선은 양국이 소련을 견제하기 위한 안보전략에 있어서 이해의 일치점을 보았기 때문이다. 이로써 중국은 1980년 5월 국제금융기구의 회원자격 획득 과정에서 미국의 거부권 행사 중단을 이끌어내는데 주요한 계기를 마련하였다.

한편 경제적 대외의존성이 높았던 베트남의 경우는 국제금융기구의 금융지원 획득과정에서 미국과의 관계 개선이 훨씬 더 결정적 역할을 했다. 베트남은 개혁·개방정책 추진 이후 미국의 경제제재에서 탈피하고자 많은 노력을 경주하였으며, 그같은 노력의 일환으로 베트남은 1989년 비공식적으로 캄보디아 주둔군을 철수하였고 1991년 캄보디아 평화협정의 체결에 참여하였다. 이에 대해 미국은 1993년과 1994년 대베트남 경제제재를 해제해 주었고, 이를 계기로 국제금융기구의 금융지원 재개와 함께 미국을 비롯한 자본주의권의 투자가 활성화되었다.

북한의 경우, 국제금융기구의 최대 출자국인 미국과의 관계개선 없이

는 정상적인 절차를 거쳐 회원가입과 금융지원을 수혜받기는 불가능할 것이다. 실제로 북한이 미국으로부터 받고 있는 경제제재의 내용은 과거 베트남의 것과 똑같다. 문제는 중국이나 베트남보다도 북한이 미국과의 관계개선 과정에서 해결해야 할 현안들이 훨씬 복잡하고 난해하다는 점이다. 핵, 미사일, 생·화학무기, 재래식무기, 테러지원 등이 그런 것들로서, 이는 미국의 안보전략과 연관된 중요한 사안이기 때문이다. 현재 북한은 미국으로부터 경제제재를 받고 있는 상태이며, 국제금융기구의 지원을 받기 위한 조건인 미국의 거부권 행사 중단은 이같은 현안들이 선행적으로 해결되어야 할 것이다.

#### 나. 국제금융기구의 포괄적 역할

국제금융기구는 북한을 공식적으로 지원하는 과정에서 중국보다는 베트남의 경우처럼 포괄적인 역할을 행할 것으로 보인다. 이는 현재 북한의 경제상황을 고려할 때 그러하다.

국제금융기구의 중국에 대한 지원은 분야의 다양성에도 불구하고, 성격에 있어서는 경제성장의 기초가 되는 기반시설 구축에 한정되어 있다. 즉, 금융지원이 교통 및 에너지와 같은 인프라 구축과 함께 농업, 인적개발, 생태계 보호 등 다양한 부문에 걸친 반면, 거시경제 운용과 구조개혁에는 상대적으로 미약한 역할을 수행해왔다. 다시 말해, 경제성장을 위한 기반시설 구축에 초점이 맞추어져 있었으며, 제도적 또는 구조적 측면에서의 역할은 한정되어 있다. 또한 2001년 12월 중국의 WTO 가입에 즈음하여 지도부내에서 심도있게 논의되는 국유기업 개혁의 가속화는 국제금융기구의 지원에 따른 이행조건은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

한편 세계은행이 주도하는 베트남 지원은 이른바 ‘포괄적 개발틀

(comprehensive development framework)' 접근방식으로서, 협의 그룹(Consultative Group)을 중심으로 하는 지원공여 주체들의 조정을 통한 구조개혁의 프로그램 및 개발 프로젝트를 동시에 갖추고 있다. 따라서 베트남 당국과 세계은행(또는 협의그룹) 사이에 어떤 갈등이 존재하는 것은 아니라 할지라도 세계은행이 주도하는 접근방식은 국제금융기구의 포괄적인 동시에 구속력을 가진 것임에 틀림없다. 국제금융기구의 역할은 특히 IMF의 PRGF(빈곤감소 및 성장 용자) 지원에서 상징적으로 나타난다고 하겠다. IMF는 1996년에 중단했던 금융지원을 2001년에 재개하면서 국유기업과 국유상업은행의 개혁을 이행조건을 삼고 있다.

북한의 경우, 사실상 경제제도의 새로운 정립과 발전전략이 요구되고 있는 바, 이는 일반적으로 논의되는 인프라 구축과 농업분야의 개혁과 같은 부분적인 지원으로는 문제 해결이 불가능해 보인다. 베트남식의 '포괄적 개발' 또는 동티모르처럼 새로운 국가형성 시기의 지원방식이 되어야 할 것으로 보이는데, 이같은 방식들은 구조개혁 프로그램과 개발 프로젝트 모두를 수반할 것이다. 그러나 현재 북한 당국의 국제금융기구에 대한 부정적 인식, 즉 미국의 종속적 기구라는 인식 때문에, '포괄적 개발'을 적용하기에 용이하지 않다. 따라서 한국은 현 상태에서 북한에 적용할 수 있는 국제금융기구의 지원 특히 비금융지원을 유도할 수 방안을 모색할 필요가 있다.

#### 다. 국제금융기구의 정책적 구속력

북한지원 과정에서 국제금융기구는 정책적인 면에서 강력한 구속력을 갖고자 할 것이다. 여기서 유의할 것은 정책적 구속력의 정도가 북한 당국의 정책추진 방향 및 속도와 밀접하게 연관되어 있다는 점이다. 국

제금융기구의 정책적 구속력 정도는 북한 당국이 비금융지원이든 금융 지원이든 이에 따른 지원조건 또는 이행조건을 수용할 것인가의 여부에 달려있다. 하지만 향후 북한의 회원국 가입조건 및 초기 수혜 여건 등을 예상해 본다면 정책적 구속력의 정도는 높을 것이라는 점을 부인할 수 없다.

중국은 초기 회원자격 획득과정에서부터 국제금융기구의 정책적 개입 또는 구속력을 억제하기 위한 노력을 기울인 국가이다. 당시 중국은 세계 9위의 높은 출자분을 가지고 IMF에 가입함으로써 IMF와 세계은행에서 자신이 선임한 집행이사들을 가질 수 있었다. 이로써 중국은 양기구 내에서 발언권을 가지게 되었을 뿐만 아니라 개혁과정에서의 정책적 개입을 차단하는 효과를 낼 수 있었다. 중국은 구조개혁을 이행조건으로 삼는 IMF의 지원을 가능한 자제하고 또한 세계은행의 지원을 수용하는데 있어서도 인프라와 농업부문에 집중함으로써, 이들 기구의 영향력을 억제하였다.

한편 베트남은 IDA 단독 수혜국 중 최대 규모의 지원을 받는 국가로서 세계은행 중심의 협의그룹을 통한 정책적 개입을 받을 수밖에 없는 입장이었다. 협의그룹은 원래 지원 공여자와 수혜국인 베트남 당국 사이의 지원정책을 둘러싼 효율적 협의와 조정을 위해 세워진 제도로서, 베트남의 경제성장과 안정뿐만 아니라 프로젝트 지원의 타당성 여부 및 규모와 프로젝트 추진과정에 관여하였다. 이 점에서 협의그룹은 베트남 개혁·개방 정책의 방향과 속도에 지대한 관심을 가지지 않을 수 없게 되었다.

협의그룹에서 핵심적 역할을 수행하는 세계은행과 IMF는 두 가지 방식에 의해 베트남의 개혁 정책에 영향력을 행사하고 있다. 첫째, 세계은행은 베트남 당국으로 하여금 개혁의 속도를 가속화할 것을 요구한다. 베트남 당국이 의도하는 개혁의 속도는 국제금융기구가 요구하는

속도보다는 느리다. 세계은행은 CAS 진행보고서의 평가를 통해서 지원 규모를 차등적으로 결정함으로써 개혁 속도를 압박하는 정책을 구사한다. 둘째, IMF는 베트남 개혁부문 중에서 가장 낙후된 국유기업과 국유상업은행에 대한 개혁을 명시적으로 요구하면서 개혁 가속화는 물론이고 개혁 범위의 확장을 요구하고 있다. 물론 베트남 당국은 위험부담을 가진 급속한 개혁을 회피하고 있는데다가 정치적 파급효과를 우려한 가운데 가능한한 점진주의적 개혁을 추진하려 하고 있다.

만일 국제금융기구가 북한 경제의 총체적 위기를 극복하기 위한 ‘포괄적 개발틀’을 가지고 개입한다면, 경제정책에 미치는 구속력의 수준은 높아질 것이다. 한편 북한 당국은 어떤 경우라도 이같은 구속력을 배제한 가운데 비금융 또는 금융지원을 유치하고자 할 것이다. 결국 어떤 상황에서 국제금융기구의 지원이 시작된다 하더라도 정책 방향과 속도를 놓고 국제금융기구와 북한 양자간에는 팽팽한 줄다리기가 있을 것으로 예상된다.

주목할 것은 북한의 경제회생 과정에 개입할 주체가 한국, 국제금융기구, 주변국 등으로 다양화되는 경우 국제금융기구의 자체의 정책적 개입 정도와 구속력은 한정되리라는 점이다. 특히 한국의 역할이 커지면 더욱 그러하다. 예를 들어, 한국이 북한지원과 관련해 협의그룹을 구성하고 운영하는데 주도적 역할을 할 경우, 전반적 지원 방식은 남북한 경제공동체 형성과 동북아 안정을 고려한 가운데 결정될 것이다. 이 경우 국제금융기구의 지원에 따른 이행조건은 경제발전 전략과 정책의 방향과 속도에 대한 구속력에 있어서 다소 한계를 가지게 될 것이다.

## 2. 정책적 합의

본 연구를 통해서 북한의 경제발전, 개혁·개방 유도, 통일과정에서

소요되는 다양한 경제적 투입 요소(통칭 ‘통일비용’)들을 국제금융기구를 활용하는 가운데 우리 정부, 국내 및 해외 민간기업 등이 연계하여 대비할 필요성이 있음을 알 수 있다. 중국과 베트남 사례에 비추어 보건대, 북한과 국제금융기구간의 관계 진전과 실질적 지원을 위해서는 한국 정부, 북한, 국제금융기구 모두가 자신의 역할에 대한 적극적인 인식을 가져야 할 것이다.

첫째, 한국 정부는 북·미관계 개선에서 역할을 강화하고 국제적 대북한 지원계획에서 적극적 역할을 행해야 한다. 북한경제의 회생, 남북한 경제공동체의 형성, 국제금융기구의 지원, 북·미관계 개선 등은 마치 거미줄처럼 밀접하게 연관되어 있는 사안들이다. 이들 사이에는 엄밀한 인과관계가 존재하기보다는 오히려 상호의존성을 지니고 있다고 말할 수 있다. 하지만 중국과 베트남의 사례에서도 보았듯이 북·미관계 개선이 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 북한 지원, 특히 금융지원의 기능적 선제조건(functional prerequisite)인 것만은 분명하다. 따라서 정부는 남북한 관계개선 또는 한반도 문제의 해결을 위해서 북·미관계의 개선에 대한 특별한 역할을 수행해야 할 것이다. 그리고 국제금융기구의 북한 지원이 단순한 개발도상국가에 대한 지원에 불과한 것이 아니라 남북한 경제공동체 형성이라는 틀 속에서 이루어지도록 하는데 정부는 특별한 역할을 행해야 할 것이다.

둘째, 북한은 국제정치경제 상황에 대한 인식 전환을 해야 한다. 국제금융기구들이 미국의 영향력 하에 놓여있는 현실을 감안하여, 북한 당국은 가입과 지원 자체가 북한의 정치적 및 경제적 자주성에 위해한 것으로 간주하고 있다. 그러나 북한은 국제금융기구에 치르는 비용(cost)보다 효용(benefit)이 더 크다는 점을 인식해야 한다. 중국과 베트남의 사례는 실용주의가 가장 훌륭한 이념임을 보여주었다. IMF와 세계은행을 비롯한 기구들이 북한의 회원국 가입 이전이라도 경제관

료 교육훈련과 기술지원에 대한 지원 의사를 지니고 있는 바, 북한은 당장이라도 경제 활성화와 인적자원 육성, 법·제도 개선 등을 위해 수혜 의사를 표명할 필요가 있음을 주지해야 한다. 이같은 지원은 곧 남북한 경제협력 증대는 물론이고 다른 FDI 진출의 여건 마련에 기여할 것이다.

셋째, 국제금융기구는 경험적으로 점진주의적 모델이 급진적 빅뱅식 모델보다 안전한 경제전환을 가져왔음을 인식하고, 북한 지원에 있어서도 점진적 개혁·개방 유도과 지원에 초점을 맞추어야 할 것이다. 점진주의는 헝가리, 체코 등에서 성공 사례를 보여주었는 바, 국유기업 개혁 과정에서 향후 변화에 대한 예측과 이해를 위한 ‘시간적 여유’를 제공함으로써 개혁 주도세력이 국민의 안정적 참여를 유도할 수 있었다. 이는 아시아 사회주의 국가로서 중국과 베트남의 경험에서도 잘 드러났다. 북한의 경우에도, 국제금융기구는 변화 방향에 관한 인식의 부재와 미래에 대한 불확실성으로 인한 혼란을 막고, 이해 가능한 범위의 금융 및 비금융지원 프로그램을 통해 점진적 개혁을 지원해 나가야 할 것이다.

넷째, 국제금융기구는 또한 대북한 특별지원책에 대해 관심을 가질 필요가 있다. 국제금융기구는 북·미 관계의 진전 이전이라도 신탁기금(trust fund)과 NGOs를 통한 우회지원 가능성을 검토하고 모색해야 할 것이다. 신탁기금은 보스니아, 코소보, 팔레스타인, 동티모르 등 국가형성 이전단계의 지역에 지원된 바 있는 지원 형태로서, 재정, 거시경제, 법·제도, 채무 등에 관한 기술지원과 교육훈련을 위해 사용된다. 이 기금의 조성과정에서는 지원국가의 정치적 고려가 작용하기는 하지만, 국제금융기구는 북한에 대한 기금조성의 주선과 지원 대책을 적극적으로 고려해야 할 것이다. 또 국제금융기구와 NGOs의 공동 참여는 오늘날의 추세가 되고 있는 바, 북한처럼 폐쇄

성이 강한 체제에서는 NGOs가 개발 프로젝트를 시행할 때 국제금융 기구가 필요한 재원을 남한 및 관련 국가와 함께 우회 지원함으로써 북한 당국의 개혁에 대한 피해의식을 줄이고 점진적으로 개방을 유도 하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

# - 목 차 -

I. 서 론 .....	1
II. 국제금융기구의 성격 및 역할 변화 .....	3
1. IMF와 세계은행의 설립 배경 .....	3
2. IMF의 변천과정 .....	5
가. 국제금융질서의 변화 .....	5
나. IMF의 역할 변화 .....	9
다. IMF의 이행조건 문제 .....	11
3. 세계은행의 변천과정 .....	16
가. 세계은행의 초기 역할 .....	16
나. 세계은행의 역할 변화와 논쟁 .....	19
III. 국제금융기구와 중국의 개혁·개방 .....	24
1. 중국의 IMF 및 세계은행 회원국자격 획득과정 .....	24
가. 회원국 자격획득을 위한 탐색 .....	24
나. 개혁·개방과 회원국 자격획득 노력: 1979년~1980년 초 .....	30
다. 회원국 자격획득 절차: 1980년 봄·여름 .....	33
2. IMF와 세계은행의 개혁·개방 지원 .....	37
가. IMF의 거시경제 지원 .....	38
나. 세계은행의 경제개발 지원전략 .....	41
다. 세계은행의 지원 프로젝트 .....	44
라. 세계은행의 역할 제약 .....	52

3. 특징 .....	53
가. 회원국 자격획득 요건 .....	53
나. 국제금융기구의 기여와 역할 .....	54
다. 국제금융기구의 정책적 개입 정도 .....	55
<b>IV. 국제금융기구와 베트남의 개혁·개방 .....</b>	<b>57</b>
1. IMF와 세계은행의 금융지원 재개과정 .....	57
가. 사회주의 대변혁과 베트남의 대외경제관계 위기 .....	57
나. 베트남의 대서방 선회: 1991~1992년 .....	59
다. 대미관계 개선과 IMF 및 세계은행의 금융지원: 1993~1994년 .....	65
2. IMF와 세계은행의 개혁·개방 가속화 전략 .....	67
가. IMF의 구조개혁 프로그램 .....	67
나. 세계은행의 협의그룹 주도 기능 .....	70
다. 세계은행의 지원 전략 .....	71
라. 세계은행의 지원 시나리오 .....	75
마. 세계은행의 개혁·개방과정 평가 .....	79
3. 특징 .....	83
가. 금융지원 재개 요건 .....	83
나. 국제금융기구의 기여와 역할 .....	84
다. 국제금융기구의 정책적 개입 정도 .....	85
<b>V. 북한적 함의 .....</b>	<b>87</b>
1. 중국·베트남·북한 비교 .....	87
가. 금융지원 수혜의 국제정치적 여건 .....	87
나. 국제금융기구의 포괄적 역할 .....	89

다. 국제금융기구의 정책적 구속력 .....	90
2. 북한·국제금융기구 관계 .....	94
가. 북한·IMF 관계 .....	94
나. 북한·세계은행 관계 .....	96
다. 북한·ADB 관계 .....	96
라. 관계 전망 .....	98
VI. 결    론 .....	101
참고문헌 .....	105

- 표 목차 -

<표 1> 세계은행의 연도별 중국 지원추이 .....	43
<표 2> 세계은행의 분야별 중국 지원추이 .....	44
<표 3> 세계은행의 CAS에 따른 금융지원 시나리오 .....	76
<표 4> 중국과 베트남의 자본 유입 비교:ODA 대 FDI .....	93

- 영문 약어표 -

ADB	Asian Development Bank
BOT	Build-Operate-Transfer
CAS	Country Assistance Strategy
CMEA	Council for Mutual Economic Aid
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
FDI	Foreign Direct Investment
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IFC	International Financial Corporation
IMF	International Monetary Fund
MIGA	Multilateral Guarantee Agency
ODA	Official Development Assistance
PNTR	Permanent Normal Trade Relation
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
SDR	Special Drawing Rights
UNDP	United Nations Development Program
UNICEF	United Nations Children's Fund
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

## I. 서론

최근 남북한 당국간 회담이 정체되어 있으며, 그런 가운데 미국의 대테러전쟁 개시 이후 북·미관계에서 긴장도가 한층 높아지는 분위기이다. 남북한 관계와 북·미관계는 밀접하게 연관되어 있는 바, 특히 후자가 전자에 미치는 영향은 더욱 크다고 할 수 있다. 한반도의 분단이 그러했듯이 한반도의 긴장완화와 교류·협력 증대도 국제적인 환경 변화에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없는 것이 사실이다.

사회주의 붕괴이래 침체의 늪에서 벗어나지 못하고 있는 북한경제의 회생과 통일대비 문제를 다루는데 있어서도 국제 협력을 신중하게 고려하지 않을 수 없다. 북한경제의 회생에는 남북한간 경험은 물론 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 지원이 필수적이라고 하겠다. 또한 이들 국제금융기구가 동구국가들의 경제전환과 중국 및 베트남의 개혁·개방의 심화에 심대한 영향을 미친 경험에 비추어 보건대, 북한경제의 변화과정에서 행할 수 있는 이들 기구의 역할과 우리의 과제를 면밀히 검토할 필요가 있다.

본 연구는 사회주의 개혁·개방 과정에서 IMF 및 세계은행의 정책적 지원과 역할에 관한 사례를 분석하고, 이를 통해 북한에 주는 함의를 도출하는데 목적이 있다. 사회주의 국가의 사례로서는 정치체제 변동 없이 개혁·개방을 점진주의(gradualism) 방식<sup>1)</sup>에 의해 추진하는 중국과 베트남 경험에 주목하고자 한다.<sup>2)</sup> 여기서는 특히 이들 아

---

1) 개혁을 논의하는데 있어서 점진주의인가 또는 빅 뱅식 급진주의인가 하는 속도와 관련한 질문만이 전부는 아니다. 코르나이(János Kornai)는 개혁의 성공을 위해서는 경마처럼 속도를 내는 것이 중요한 것이 아니라 견고성, 안정성, 지속성에 초점을 맞추어야 한다고 말한다.

2) 동구의 경제전환 과정에 비추어 보아 중국과 베트남의 경우에 점진주의

## 2 국제금융기구와 사회주의 개혁·개방

시아 사회주의 국가들이 국제금융기구의 회원국 자격을 획득하거나 금융지원을 유치하는 과정에서 미국과의 관계 개선이 매우 중요한 요소로 작용하였음에 유의하고자 한다. 또한 국제금융기구가 개혁·개방의 정착 및 심화과정에 미친 정책적 개입 정도가 중국과 베트남의 경우 서로 달랐다는 점에 주목하고자 한다.

본 연구는 주로 IMF와 세계은행의 역할에 초점을 맞추려고 한다. 경제전환 과정에서 역할을 수행하는 국제기구들로는 이들 양대 기구 이외에 UNDP, UNICEF, UNIDO 등이 있으며, 이 밖에도 개별국가 차원의 ODA가 개발도상국과 사회주의권 경제개발 및 협력의 중요한 원천으로 활용되고 있다. 그러나 다른 어떤 기구나 지원 형태보다는 IMF와 세계은행의 비중이 크며 또한 중심적 역할을 하고 있는 것이 사실이다. 금융지원의 규모에 있어서는 물론이고 비금융지원에 있어서 종류와 방식이 매우 다양하다. 그리고 IMF와 세계은행의 지원은 상징성의 의미가 매우 큰 바, 이들 기구의 금융지원은 미국과의 관계가 이미 상당부분 진전되었거나 관계 정상화가 이루어진 후에 가능하기 때문이다. 또한 이들 기구의 금융지원은 수혜국가의 경제적 신뢰도를 높이며, 민간기업의 프로젝트 및 사업참여를 수반하는 동시에 FDI를 유인하는데 실질적인 영향을 미치기 때문이다.

---

적 개혁 방식이 적합하다고 보는 견해로는 L. Haddad, "The World Bank and the Process of Transition in Eastern Europe: Lessons for China and Vietnam," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 24, No. 4 (1994), 441~58.

## II. 국제금융기구의 성격 및 역할 변화

국제금융기구는 제2차 세계 대전이 끝날 무렵 주요 서방국가들이 전세계적 차원의 금융 협력과 신생국들의 경제개발을 도모할 목적으로 설립한 기구들을 총칭한다. 국제금융기구에는 세계은행그룹(World Bank Group)에 속하는 IBRD, IDA, IFC, MIGA와 이외에도 IMF, ADB 등이 포함된다. 그러나 여기서 국제금융기구라 함은 주로 IMF와 세계은행을 다루고자 하는데, 이들 양 기구는 사회주의 국가들의 개혁·개방 과정에서 개발과 성장에 필요한 다양한 물적 및 기술적 자원의 원천이 되는 동시에 이들의 세계경제체제 진입에 필수적인 관문이라고 여겨지기 때문이다.

IMF와 세계은행은 세계경제의 변화와 함께 그 성격과 역할도 변천하였는데, 특히 1980년대 남미 국가들의 채무위기와 사회주의 개혁·개방 과정에서 수혜국가의 경제정책에 개입하게 되었던 점에 유의할 필요가 있다. 정책적 개입의 정도, 구속력, 내용 등은 국가마다 다르겠지만, 여기서는 양대 금융기구가 금융지원을 통한 정책 개입의 계기를 마련하는 과정에 주목하고자 한다.

### 1. IMF와 세계은행의 설립 배경

1944년 7월 미국 뉴햄프셔주의 브레튼우즈(Bretton Woods)에서는 미국, 영국을 비롯한 서방국가 대표들이 고정환율제를 근간으로 경제성장과 세계경제 질서의 안정을 위한 국제통화제도를 설립하고자 하였는 바, 이것이 브레튼우즈 체제의 탄생이었다. 브레튼우즈 체제의 기본골격은 첫째로 경쟁적 환율 전쟁을 방지하기 위해 고정환율 제도

#### 4 국제금융기구와 사회주의 개혁·개방

를 택하고, 둘째로 경상수지 거래를 위해 각국 통화의 자유로운 교환을 규정하며, 셋째로 일시적 국제수지를 겪는 국가에 중기성 자금을 대출하는 IMF와 전후 경제회복을 위한 장기성 금융지원을 위한 세계은행을 설립하는 것이었다.<sup>3)</sup>

브레튼우즈 회의에서 창립된 IMF는 국제금융 문제들을 다자적 차원에서 다루는 기구로서, 단기적 국제수지난을 겪는 국가에 금융지원을 제공하여 안정적 환율과 통화의 태환성을 유지하는데 기여해왔다. 한편 세계은행 그룹은 브레튼우즈 체제에 의해 창립된 IBRD를 비롯하여 IFC와 IDA를 포함하는 기구로서 개발도상국의 경제성장을 도모하기 위한 금융지원을 제공해왔다.

이들 국제금융기구들은 양대 세계대전 사이에 국제경제를 마비시켰던 문제들을 극복하기 위한 목적에서 세워졌다. 1930년대 서방 국가들은 국내 산업을 보호하기 위해 높은 관세 및 비관세 장벽을 세우고 경쟁적으로 자국의 통화를 평가절하 함으로써 국제무역 규모가 급속히 감소하였다. 또한 부채를 허용하지 않는 분위기에서 해외투자가 거의 사라지게 됨에 따라 국제관계는 협력과 조화가 없는 홉스의 전쟁상태와 같은 갈등상황으로 치닫게 되었다. 제2차 세계 대전의 발발은 바로 이같은 갈등의 결과물이라고 할 수 있다. 제2차 세계 대전이 막바지에 가까워지자 서방국가들은 국제무역과 투자를 활성화시키기 위한 조건을 마련하고자 IMF, 세계은행, GATT 등 국제경제기구를 설립하기에 이르렀다.

이들 국제기구의 이념적 기초는 일종의 자유주의이지만 고전적 자유주의의 자유방임 원칙과는 구별된다. 이들이 추구하는 경제질서는 신자유주의(neoliberalism)라고 부르는 것이 보다 적절할 것이다.

---

3) 스티븐 허스테드, 마이클 멜빈, 이병락 역, 『국제경제학』 (서울: 시그마프레스, 1999), pp. 582~3.

왜냐하면, 이들 기구의 각 조항은 자유로운 국제무역과 투자를 장려하면서도 복지목적의 국가개입 정책을 유도한다는 점에서 고전적 자유주의와 다르기 때문이다.

## 2. IMF의 변천과정

### 가. 국제금융질서의 변화

브레튼우즈 체제하에서는 미 달러가 금으로의 태환성(금 1온스당 35 달러)을 보장받는 한편, 국가간 경쟁적 환율전쟁 방지를 위해 IMF 회원국들의 통화를 미 달러에 대한 상대적 가치로 평가하는 고정환율제가 국제금융질서를 지배하였다. 이같은 고정환율제 하에서 국제수지 균형상 꼭 필요한 경우에 한하여 IMF의 승인 하에 상하 1%이내의 환율변동을 허용하였다.<sup>4)</sup> 따라서 브레튼우즈 체제하에서 세계의 주요 통화가치는 기본적으로 금태환본위제(gold exchange standard)에 속해 있었던 셈이다.

그러나 브레튼우즈 체제는 국제 유동성(liquidity) 부족을 어떻게 해결할 것인가에 대한 구체적 대안을 가지고 있지 못했다. IMF와 세계은행의 재원으로는 국제 유동성 수요를 충족시키기에는 역부족이었다. 종전 후 금이나 영국의 파운드화가 국제통화의 역할을 담당할 수 없는 상황에서 세계에서 가장 경제력이 강하고 금 보유고가 높았던 미국의 달러가 국제적 거래 통화로 자리잡을 수밖에 없었다. 달러의 국제통화화는 미국이 마샬 플랜과 트루먼 독트린을 통한 유럽에 대한 경제 및 군사원조 제공을 계기로 현실화되었다. 즉, 달러의 세계적 확산으로 달러가 국제통화로서의 역할을 행하게 되었고 미국의 국력이 다시 한번 입증되는 계기가 된 셈이었다. 그러나 이것은 다른 의미에

4) 전기원, 『미국과 국제정치경제』 (부산: 세종출판사, 2000), p. 163.

서 달러의 해외 유출에 따른 미국의 국제수지 적자를 의미하는 것으로 장차 국제금융위기의 씨앗을 낳았다고 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 다시 말해, 브레튼우즈 체제가 미국의 국제수지 적자라는 메커니즘에 기초하여 출발하였기 때문에, 미국은 국제경제에 큰 영향을 미치는 지위를 갖게 되었지만 동시에 안정적인 경제를 유지하고 막대한 금 보유고를 바탕으로 달러를 공급해야 하는 부담을 지니고 있었다.

브레튼우즈 체제의 고정환율제에 기초한 국제금융질서는 다음과 같은 문제점을 안고 있었다.

첫째는 금의 수급여부에 따라 국제 유동성에 제한을 받게 되는 문제점이 있었다는 것이다. 금태환본위제 하에서 국제 유동성은 금의 안정적 공급이 있어야만 확보되므로 국제 무역량의 증대에 비례해 충분히 증가할 수 없을지 모른다는 불안감을 낳았다. 또한 금 보유고를 높이려는 미국 등 각국의 노력으로 인해 금 생산국인 소련과 남아프리카공화국이 많은 혜택을 입었던 만큼, 유동성 문제는 사회주의 국가 및 인종차별 국가를 상대로 하는 이념적 또는 정치적으로 민감한 국제문제와 연관된 사안이었다. IMF는 이 문제를 해결하기 위해 수년 동안의 협상을 거친 끝에 1969년 7월 제1차 협약 개정을 통해 SDR에 관한 법적 근거를 마련하였다. SDR이란 하나의 서류상 기금으로서, 각국에서 거래 가능한 통화를 구입할 때 그것의 실제 가치를 국제거래에서 5대 수출국 통화<sup>6)</sup>와 연동한 평균치에 기준하도록 되어 있다. SDR은 각국 통화의 환율 불안정성을 완충시켜서 상대적으로 국제금융질서의 안정을 유지하려는 의도에서 출발하였다.<sup>7)</sup>

---

5) 윤영관, 『전환기 국제정치경제와 한국』 (서울: 민음사, 1999), p. 73.

6) 5대국 통화는 미국 달러, 일본 엔, 독일 마르크, 영국 파운드, 프랑스 프랑 등이다.

7) 최철영, 『국제통화기금(IMF)의 법적 기초와 해석』 (서울: 한국법제연구원, 1998), p. 26.

SDR은 IMF 회원국들의 기존 출자분(quota)에 따라 분배되었다. 제1차 개정에서는 85% 투표권의 지지가 있어야 출자분 조정과 출자분 증가에 관한 결정을 할 수 있었다. 이것은 당시 미국 단독 또는 EC 회원국들이 출자분 변경에 대해 거부권을 행사할 수 있도록 하는 규정이었다. 아무튼 SDR 도입으로 IMF는 원활한 국제 유동성을 확보할 수 있게 되었고 흡사 국제 중앙은행의 성격을 갖게 되었다. SDR은 회원국가들에 의해 국제적 차원에서 형성된 기금인 셈이었다. SDR은 이를 공식적으로 소유한 국가간에 외환 획득을 포함한 광범위한 형태의 거래 및 사업에 사용될 수 있게 되었다. 또한 SDR 사용은 IMF의 지원조건에 구애받지 않도록 되어 있다.

둘째는 미국이 1971년 8월 달러의 금 태환성을 더 이상 유지하지 않게 됨에 따라 발생한 국제금융질서의 위기였다. 이는 SDR의 설립 의미를 크게 훼손시키는 위기였다. 미국은 1960년대 내내 국제수지 적자를 기록하였는 바, 해외에서의 달러 보유가 증가하여 그 규모가 미국의 금 보유고를 훨씬 능가하게 되었다. 이런 상황에서 프랑스가 자국 소유의 달러 일부를 금으로 태환하겠다고 주장하자, 미국은 달러의 금태환 중지 정책을 택하게 되었다. 이로써 주요 교역국가들의 고정환율제는 종식을 고했다.

당시 미국 정부는 국제수지 불균형이 부분적으로 달러의 과대평가에 기인한 것으로 인식하였다. 미국의 양대 교역국인 서독과 일본은 미국의 국제수지를 개선시키기 위해 필요한 정도만큼 자신들의 통화를 평가하기를 거부한 것도 사실이다. 하지만 중요한 것은 달러가 외환보유의 주요 수단이라는 사실로서 달러의 평가절하를 억제하는데 기여했다는 점이다. 1971년 이전의 국제통화질서 하에서 달러의 평가절하는 미국에 대해 무역적자를 입히는 국가의 통화뿐만 아니라 무역흑자를 가져오는 국가의 통화에도 심대한 영향을 미칠 수밖에 없었

다. 따라서 미국은 국제수지 적자를 해소하기 위해 일방적으로 환율 조정을 할 수 없었으며, 결국 달갑지 않은 정책인 긴축정책을 취할 수밖에 없었다. 마침내 1971년 8월 닉슨 행정부는 대외무역 정책과 국내재정 정책이 서로 연동되는 것, 즉 국제수지의 균형 회복을 위해 긴축재정을 추진해야 하는 상황을 피하기 위해 달러의 금태환 정책을 폐기하기에 이르렀다.

국제사회에서는 1971년 이전의 질서로 회귀하려는 노력이 있기는 했지만 무위로 돌아갔으며, IMF는 1974년 주요 회원국들 사이에서 새로운 금융질서 출현을 위한 합의를 도출하려 하였고 이 과정은 4년간 지속되었다. 1971년의 미국 결정은 세계 주요 교역국 통화들간의 태환성에 영향을 미치지 않으면서 통화간 고정환율제를 종식시키는데는 효과적으로 작용하였다. 1970년대 초반이래 국제 통화는 이제 유동적인 질서에 놓이게 되었다. 주요 교역국의 통화가치는 기본적으로는 시장원리에 의해 결정되게 되었지만, 각국 정부는 시장에서 환율이 급변하는 것을 방지하기 위해 직접 개입하는 경우도 있었다. 1978년 4월 제2차 IMF 협약 개정 때 이같은 변동환율제는 완전한 법적 지위를 갖게 되었다. 협약 개정으로 각국은 나름의 환율 정책을 가지는 동시에 국제금융질서에서 금의 역할은 사라지게 되었다.

제2차 IMF 협약 개정으로 금융지원 대상이 변화되었다는 점에 주목할 만하다. 변동환율제에 의해 세계 주요 교역국들인 OECD의 핵심국가들에게는 IMF 금융지원이 사실상 불필요하게 되었다. 왜냐하면, 변동환율제의 도입으로 환율이 시장에 의해 결정됨에 따라 통화에 관한 정부의 부담을 덜 수 있게 되었기 때문이다. 실제로 선진국 중에서는 이태리가 1977년 IMF로부터 지원을 받은 마지막 사례가 되었다. 대신 IMF의 금융지원은 이때부터 개발도상국으로 돌려지게 되었다.

## 나. IMF의 역할 변화

1971년 고정환율제가 종말을 고하게 되자, 이론적으로는 IMF의 기능은 물론 존재 이유가 사라지게 되었다. 그러나 실제로는 그 반대였다. 1970년부터 1975년 사이에 IMF의 금융지원 규모는 2배로 증가하는 가운데 새로운 역할을 갖게 되었다.<sup>8)</sup>

IMF의 역할 변화의 배경으로 1970년대 오일쇼크로 인한 세계경제 상황의 변화, 특히 개발도상국의 부채 위기를 지적하지 않을 수 없다. 1970년대에 선진국 민간은행으로부터 개발도상국의 정부, 기업, 개인에 대한 용자가 급속히 증가하였는데, 이는 1973년과 1979년의 오일쇼크에 의해 발생한 원유가 상승과 밀접한 관련이 있다. 산유국들은 유가상승에 따른 수익을 서방의 민간은행에 예치하였고, 이른바 오일 달러라고 불리는 이 자본은 이들 은행의 자금력을 향상시켰다. 여기서 두 가지 상반된 차입유형이 나타났다. 원유수출에 따른 수익성을 과신한 일부 산유국은 서방은행으로부터 과도한 규모의 차입을 불러들이는 반면, 원유 수입에 의존해야 하는 다른 개발도상국들은 유가상승에 따른 재정적 부담을 외국은행 차입으로 해결하려 하였다.

개발도상국의 부채문제는 1980년대 유가가 하락함에 따라 발생하게 되었다. 유가 하락으로 세계경제가 긴축 분위기로 바뀌고 서방은행의 용자 규모가 감소하게 되자, 서방은행의 차입에 의존했던 멕시코를 비롯한 남미국가들은 부채 상황에 어려움을 겪게 되었다. 일부 국가는 이자상환조차 어렵게 되고 그 중 일부는 지불불이행에 이르러, 미국, 유럽, 일본 은행들을 초긴장상태에 놓이게 만들었다. 이제 남미의 외채문제는 국제문제로 부상하게 되었으며, 이를 재조정해야 하는

---

8) Ian Vasquez, "The IMF through a Mexican Lens," *Orbis*, Vol. 41, No. 2 (Spring 1997), p. 261.

상황이 벌어졌다. 미국 정부는 멕시코가 긴급한 상황을 해결하도록 일시적인 브리지론(bridge loan)을 제공하였다. 멕시코 정부와 민간 은행 대표들 사이에 협상이 시작되었으며, 여기서 은행 대표들은 채무를 재조정하여 원금상환 기간을 연장하고, 이자상환을 가능하도록 하기 위해 필요한 자금을 추가로 제공하기로 하였다. 이같은 협상은 다른 남미국가들에서도 진행되었다.

여기서 IMF는 새로운 역할을 갖게 되었다. 외채위기에 직면한 남미 국가들은 외채상환 연기 또는 신규차입 전에 IMF로부터의 지원, 즉 금융지원을 모색하게 되었기 때문이다. IMF는 외채 국가들에 대한 지원조건으로 채권자인 서방 민간은행들의 요망사항을 반영시켜 제시하였다. 이는 서방의 주요 국가들에 의해 IMF가 주도되고 있었기 때문이다. 서방 국가들은 민간은행들의 자본미회수 위기가 채무국의 국제수지 개선을 통해 해결되기를 희망하였으며 이것은 IMF의 지원조건 또는 이행조건(conditionality)으로 대변되었다. 여기에는 수출증대 및 수입감소, 높은 세율, 긴축재정정책, 철저한 신용관리 등이 포함되었다.

만일 서방 민간은행이 남미국가에 이들 정책을 직접적으로 강요하면 비록 채무국이긴 하지만 국가주권에 대한 침해이며 대내정책에 대한 개입이 된다. 따라서 이들 민간은행은 주권국가들로 구성된 국제금융기구의 힘과 역할을 필요로 하였다. 이같은 채권자와 채무자의 관계 속에서 IMF는 기꺼이 남미국가의 경제정책에 개입할 수 있는 정당성을 갖게 되었다.<sup>9)</sup> 이에 따라 IMF는 서방 민간은행을 중심으로 하는 민간자본의 흐름에 영향을 미치는 지위를 갖기에 이르렀다.

---

9) 서방 민간은행과 채무국가 사이에서 IMF가 긍정적 역할을 수행할 수 있었던 이유는, 남미국가들의 부채 위기가 영구적으로 회생 불가능한 경제적 파산(insolvency)이라기보다는 외채를 일시적으로 상환할 수 없는 유동성의 문제였기 때문이다. Martin Feldstein, "Refocusing the IMF," *Foreign Affairs* (March~April 1998), p. 21.

## 다. IMF의 이행조건 문제

그렇다면 오늘날 IMF가 초점을 맞추고 있는 이행조건, 즉 구조조정 및 제도개혁은 언제부터 기원을 찾을 수 있을까? 이는 IMF가 남미의 부채위기 해결 과정에서보다도 훨씬 체계적인 방법으로 수혜국가 경제체계의 구조적 및 제도적 개혁을 요구하는 새로운 역할을 갖게 된 계기에 관한 질문이다. 여기에 대한 답은 사회주의 대변혁과 이에 따른 IMF의 구소련 및 동국 국가에 대한 금융지원에서 찾을 수 있다. 구소련과 동국 국가들이 사회주의 경제체계에서 시장경제체계로 전환 및 편입되는 과정에서, 지도부는 물론 관료와 경제학자들은 시장경제에 대해 깊은 지식을 갖고 있지 못했다. 이런 상황에서 IMF는 구사회주의권에 대해서 과거의 어떤 지원사례에서 보다도 훨씬 더 포괄적으로 경제문제들에 개입하게 되었다. 여기에는 남미국가들에 적용했던 조건들은 물론이고 민영화, 은행체계 및 세금제도의 개혁 등 경제체계 전반을 개혁하는 내용이 포함되었다. 차후에 논의하겠지만 이행조건에 대해서는 많은 논란이 있었던 것이 사실이다. 개혁 프로그램의 범주와 속도에 대한 논의에서 특히 그러했다.

주목할 것은 1990년대 말 동아시아 국가들이 외환위기에 처했을 때 IMF가 구 사회주의권 국가에 적용했던 유사한 형태의 광범위하고 급속한 개혁 프로그램을 요구했다는 점이다. 즉, 채무위기에 처할 당시의 남미국가에 적용했던 지원조건들보다도 강력한 구조 및 제도 개혁 요구를 담고 있었다. IMF 지원 하에서 한국 정부가 추진해온 개혁 중 많은 내용들도 이같은 맥락에서 이해될 수 있다.

태국 바트화(Baht)의 급속한 하락으로 시작된 아시아의 외환위기는 이 지역뿐만 아니라 전세계로 확산되었다. 고정환율제를 고수해왔던 태국의 바트화는 지속적인 국제수지 적자와 외채 이자를 감당하기

에 역부족이었다. 무역적자와 대외부채이자 합계가 1990년이래 GDP의 4% 이상을 차지하였으며, 이는 곧 외국자본의 지속적인 유입 없이는 외환위기에 놓일 수밖에 없음을 암시했다. 그러던 중 1996년과 1997년에 달러 대비 엔화가 35% 평가절하되어 바트화의 평가절하 압력도 거세졌는데, 이는 태국의 주요 교역대상국인 일본 통화의 평가절하는 태국 수출품의 경쟁력 상실을 가져와 무역수지 적자를 더욱 부추겼기 때문이다. 태국 바트화의 가치는 결국 30%나 하락하였고, 또한 내외국인 채권자 또는 투자자들은 태국 정부와 채무자가 부채를 책임질 수 없게 될 것이라는 판단 아래 외화를 유출시켜 수많은 기업 파산을 초래하였다. IMF는 태국에 대해 수십억 달러 규모의 구제 금융을 지원하였고, 지원조건으로서 긴축재정, 높은 세금, 철저한 신용 관리 등과 함께 공공 및 민간 소비 및 투자 감소를 내세워 국제수지를 개선하도록 요구하였다.<sup>10)</sup>

태국의 외환위기는 인도네시아, 말레이시아, 필리핀과 함께 한국으로 확산되었으며, 급기야는 세계 경제의 침체에 일조하는 결과를 초래하였다.<sup>11)</sup> 여기서 먼저 큰 타격을 받은 국가는 러시아였다. 동아시아 위기로 인해 상품가격 특히 금, 구리, 알루미늄, 원유 등 원자재 가격이 급속히 하락하였는 바, 높은 경제성장률을 보였던 아시아 국가들의 원자재 수요가 외환위기로 급감하였기 때문이다. 러시아는 우선 이같은 국제 원자재 가격의 하락으로 인한 피해를 감수해야하는 상황에 놓이게 되었다. 소련연방 해체 후 IMF 지원하에서 조차 경제 불안을 겪어왔던 러시아는 그동안 제조업에서의 생산성 침체를 원유와 같은 원자재 수출에서 보상받고 있었다. 그러나 러시아는 원자재

10) Feldstein, "Refocusing the IMF," p. 23.

11) Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (New York: Anchor Press, 2000), pp. 11~14.

가격 하락에 따른 외환수급난을 우려하게 되었고 마침내 정부가 발행하는 채권의 이자를 높여 외환을 확보하고자 하였다. 1998년 초 러시아는 채권 이자를 20%에서 50% 그리고 70%까지 올리는 극약 처방을 내렸으며, 헤지펀드(hedge fund)와 해외 민간은행들은 러시아 정부가 이를 감당하지 못해도 IMF가 개입하면 변제받을 있을 것으로 판단하고 모험적 투자를 계속하였다. 그러나 IMF는 태국, 인도네시아, 한국에 대한 금융지원으로 러시아 지원에 대한 여력이 없게 되자 러시아에 대한 어떠한 추가지원에도 응하지 않았다. 1998년 여름 러시아는 결국 루블화를 평가절하하는 동시에 국채에 대한 채무불이행을 일방적으로 선언하였다. 이로 인해 헤지펀드는 물론이고 민간은행 등 채권자들은 많은 금전적 손실을 입게 되었다.

러시아의 채무불이행의 여파는 남미국가로 번졌다. 헤지펀드는 민간은행에서 차입하여 러시아 국채에 투자해 이차차익을 노렸으나 러시아에서의 막대한 손실을 입은 데다가 이제는 은행에 대한 상환의무를 이행해야 하는 급박한 처지에 놓이게 되었다. 그들이 할 수 있는 것은 소유한 유동자산들을 매각하는 일이었다. 여기서 피해자는 남미의 브라질이었다. 브라질은 1980년대 초 외채위기 이후로는 IMF나 국제시장의 입장에서 보면 비교적 건실한 경제를 유지해 왔다. 그러나 러시아 채무 불이행 이후 헤지펀드 소유의 증권과 채권이 일시에 매각되는 사태를 목격하였다. 이에 대해 브라질 당국은 이자율을 40%까지 높여 외환을 붙들기 위해 안간힘을 기울였다. 헤지펀드의 일시 매각에 의한 외환 혼란은 정도의 차이가 있지만 한국, 이집트, 이스라엘, 멕시코에서도 일어났었다.

주목할 것은 1990년대 말 IMF가 외환위기 국가에 대해 취한 지원조건의 내용이 국내 경제정책뿐만 아니라 경제구조와 제도에 대한 체계적 개입이었다는 점이다. 이는 한국의 사례에서 극명하게 드러나

게 되었다.

한국의 외환위기는 동남아 국가들의 사례처럼 고정환율제 하에서의 통화가치의 과대평가와 국제수지 적자에서 비롯된 것이 아니라, 대신에 단기 외채의 증가에서 기인한 것이었다. 한국 경제는 투명성 부족과 정경유착 등으로 불건실한 요소를 내포하고 있으면서도 대체로 높은 성장률을 보여왔다. 1990년대에 들어서도 연평균 8% 정도의 경제성장을 유지시켰으며, 인플레이는 5% 이하, 실업률은 3% 이하를 기록하였다. 그러나 한국의 단기 외채 규모는 1997년 중반에 이르러 심각한 수준에 이르렀다. 미국의 상업은행들의 추산에 의하면, 1997년 10월 한국의 단기 외채는 무려 1,100억 달러에 달해 당시 외환보유고의 세 배에 이르렀다. 다행히 한국의 외채 총 규모는 GDP의 약 30%로서 개발도상국에서는 낮은 수준이었으며, 국제수지 적자도 우려할만한 규모가 아니었다. 한마디로 한국의 외환위기는 근본적인 경제파산이라기보다는 일시적 유동성 문제였다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 IMF는 긴축재정, 높은 세금, 철저한 신용관리 등을 지원조건으로 강요하였다. 오히려 한국에게 필요한 것은 해외 채권은행들로 하여금 단기성 외채 구조의 조정, 상환기간 연장, 추가 신용제공 등으로서, 1980년대 초반 남미채무국가들에 취했던 조치에 상응한 것들이라고 할 수 있다. 그러나 IMF는 세계은행, 미국, 일본 등과 함께 570억 달러를 지원하면서 경제의 전반적 점검과 높은 세금과 금리 등을 포함한 긴축 거시경제정책을 요구했다. IMF가 지적한 한국경제의 구조적 문제점은 다음과 같은 것들이다.<sup>12)</sup>

△외국인에 의한 한국기업 매입 및 과반수 주식확보 불가능

△외국인 은행 및 보험회사의 한국진출 불가능

12) Feldstein, "Refocusing the IMF," p. 26.

- △일본산 자동차를 비롯한 외국산 제품의 국내반입 규제
- △한국 은행들의 선진국형 신용평가 기준적용 미흡
- △특정 산업에 대한 정부의 금융지원 유도 및 대가로 묵시적 보증
- △재벌의 과도한 기업 확장 및 불투명한 회계
- △한국은행의 독립성 부재
- △한국 기업의 과도한 부채로 인한 채권자의 높은 위험부담
- △한국 노동법의 해고 곤란으로 인한 기업간 노동이동 장애

이상과 같은 지적들은 IMF의 공식적 또는 비공식적 지원조건으로서 실제로 한국 정부의 구조조정 및 개혁 목표가 된 내용들이었다.

요약하건대, 세계경제의 변화와 함께 IMF의 성격과 역할도 원래의 것으로부터 크게 변화되었다. IMF는 1944년 창립시 금 보유고에 의해 고정된 미 달러에 세계의 모든 통화를 연동시키는 고정환율제의 운용을 지원하였다. 이는 각국의 국제수지를 안정시키는 가운데 국제무역을 증진시키기 위한 취지였다. 그러나 1970년대 초반 IMF의 역할은 금태환본위제와 고정환율제의 붕괴로 국제수지 불균형 개선을 신자유주의적 국제경제 질서의 구축이라는 원래의 설립 취지에서 벗어나게 되었다. 1970년대에 IMF는 유가 상승에 영향을 받은 빈곤국을 지원해야 한다는 논리를 개발하였고, 1980년대에는 세계 채무국 문제에 개입하게 되었다. 그리고 1990년대 들어서는 사회주의권 붕괴에 따른 체제전환 국가에 대한 지원에 깊숙이 관여하게 되었다. 또한 1990년대 말 동아시아의 금융위기를 타개하기 위한 금융지원과 함께 지원조건으로서의 구조조정과 제도개혁에 관여하게 되었다. 한마디로, IMF의 역할은 이렇게 국제경제의 변화에 따라 많은 변천을 겪게 되었다. 최근 IMF의 까다로운 이행조건을 둘러싸고 국제금융기구의 재편에 관한 논란이 특히 NGOs 차원에서 거세고 일어나고 있

지만, 조직의 변화는 주요 서방 국가들의 영향력과 국가 이익 때문에 쉽지 않을 것으로 내다보인다.

### 3. 세계은행의 변천과정

#### 가. 세계은행의 초기 역할

제2차 세계대전 종전을 앞두고 연합국들은 전후 복구와 경제부흥을 위해 대규모 장기 자금을 효과적으로 공급하기 위한 국제금융기구를 구상하게 되었는데, 1944년 7월 브레튼우즈 회의에서 IMF와 함께 IBRD를 설립한다는 결정이 이루어졌다. 설립초기에 IBRD는 그 취지에 맞게 주로 전후복구 자금을 지원하였다. 그러나 미국이 전후 서유럽 재건을 위한 마셜 플랜(Marshall Plan)을 실시하게 되자 IBRD는 개발도상국에 대한 장기개발자금 용자에 주력하게 되었으며<sup>13)</sup> 이를 위해 산하에 여러 전문지원기구를 설치하기 시작하였다. 민간부문에 대한 용자 활성화를 통해 개발도상국의 경제개발을 지원할 목적으로 1956년에 IFC를 설립하였으며, 양허적 재원 공급을 통해 저소득 개발도상국을 지원하기 위해 1960년에 IDA를 설립하였다.<sup>14)</sup> IBRD를 중심으로 한 세계은행 그룹은 이렇게 구성되었다.

1950년대 IBRD의 사업이 한창이던 때 그 역할은 주로 개발도상국에 대한 금융 및 기술지원에 주어졌으며, 기술지원은 금융지원 사업의 부산물이라고 할 수 있었다. IBRD은 대부분 프로젝트에 사용되는 지원금이 건설적으로 유용하게 사용되어 상환이 가능하도록 하는

---

13) 이건우 편역, 『얼굴없는 국제기관 IMF·세계은행』 (서울: 한울, 1995), p. 26.

14) 도충구 외, 『국제경제기구의 이해』 (서울: 학현사, 2001), pp. 60~61.

데 신경을 쓰지 않을 수 없었다. 따라서 IBRD의 전문가들은 프로젝트의 비용과 수익을 평가하는 미시적 방법론과 기법을 개발해내야 했다. 동시에 그들은 프로젝트가 해당국가의 경제성장의 큰 틀 속에 어떻게 맞아들어 가는가를 분석하기 위해 경제발전 전략 또는 거시분석 기법을 발굴해내야 했다.

IBRD는 이렇게 금융지원에 대한 수익성을 고려해야 했으므로 수혜국가가 수입대체 전략보다는 수출증진 전략을 택하기를 선호하였다. 또한 수혜국가가 고립된 전략을 취하기보다는 신자유주의에 입각한 정책을 취하기를 기대했다. 이는 경제성장에서 무역이 차지하는 비중이 컸기 때문이다.

IBRD의 금융지원 규모가 점차 증가하게 되면서, 개발도상국은 IBRD의 프로젝트 평가와 경제성장 전략을 검증하는 대상이 되었다. 한편 이같은 경제성장 전략을 수혜국가에게 전수시키는 임무가 IBRD의 중요한 역할 중의 하나가 되었다. 프로젝트의 지원조건들은 점차 부분적으로 수혜국가들의 발전전략으로 채택되었으며, IBRD의 수혜국들에게 지원조건의 수용 여부를 추가적인 금융지원의 지렛대로 활용하게 되었다. 그러나 IBRD의 지원조건이 그렇게 강요된 것은 아니었으며, 수혜국가들이 간혹 지원조건을 무시하는 경우가 있는데다가 그러면서도 지원을 계속 받는 사례도 있었다.

한편, 1960년에는 IBRD에 비해 완화된 지원조건을 요구하는 IDA가 창립되었다. 동서냉전이 한창이던 1957년부터 소련은 저소득 개발도상국을 대상으로 연 2~5% 수준의 낮은 이자율로 자금공세를 펼쳤고, 이에 서방진영에서는 개발도상국에 대한 영향력 상실을 우려하게 되었다. IBRD와 IFC는 상업적 원칙에 따라 대외신용도가 높은 개발도상국만을 금융지원 대상으로 삼았기 때문에, 소련의 개발도상국 지원공세에 대해 위기의식을 느끼게 되었고 저신용의 개발도상국

에 대한 금융지원을 고려하게 되었다. 1958년 13차 IMF·IBRD 연차총회에서 저소득 개발도상국 지원을 위한 새로운 기구로서 IDA 설립이 처음 제안되었고, 1960년 9월 IDA 협약이 정식 발효되어 같은 해 11월부터 본격적인 업무가 개시되었다.<sup>15)</sup>

IDA 협약의 가맹국은 두 가지 부류로 구성되었는데, 선진국 중심의 제1부 국가(Part I Countries)와 개발도상국 중심의 제2부 국가(Part II Countries)가 그것이다. IDA의 자본은 회원국의 출자분에 의해 조달되었는데, 협약에 의하면 제1부 국가에 해당하는 선진국가들의 출자분은 금 또는 태환성 통화로 납입해야 하며, 제2부 국가에 해당하는 개발도상국의 출자분은 10%는 태환성 통화로 그리고 90%는 자국 통화로 해당국가의 통화로 납입하도록 했다. IDA 지원은 빈곤국에 대해서만 이루어지는데, 일인당 GNP에 의해 결정되며 그 액수는 정기적으로 상향조정되어 왔다. 최빈곤 개발도상국가만 IDA 지원만을 받게 되고, 대부분의 수혜국가들은 IDA와 IBRD의 지원을 동시에 받아왔다.

초기 IDA의 금융지원은 무이자이지만 지불된 지원금에 대해서는 0.75%의 서비스 수수료와 미지불된 지원금에 대해서는 연간 0.50%의 수수료가 부과되었다. 그러나 1989년부터는 이같은 수수료도 면제되고 있다. IDA는 1987년까지 50년 상환조건(10년 거치 40년 분할상환)을 적용하였으며, 그 이후 IDA 용자만을 수혜받는 국가는 40년 상환조건(10년 거치 30년 분할상환), IDA와 IBRD 동시 수혜 국가는 35년 상환조건(10년 거치 25년 분할상환)을 적용해왔다. 이렇게 상환기간이 장기이므로 IDA 자본은 정기적으로 보충되어야 했다.

---

15) 도충구 외, 「국제경제기구의 이해」, pp. 61~2.

## 나. 세계은행의 역할 변화와 논쟁

맥나마라(Robert McNamara)는 1968년부터 1981년까지 세계은행 총재로 재임하였는데, 그는 IBRD와 IDA의 지원 규모를 확대하고, 농촌 개발, 도시 인프라 구축, 교육 및 의료 사업 등 사회적 목적의 사업에 대한 지원을 보다 용이하게 만들었다. 맥나마라 총재가 추진한 세계은행의 혁신적 조치로서는 1980년에 도입된 구조조정 프로그램과 구조조정 융자(structural adjustment loans)를 꼽을 수 있다. 이 프로그램은 1970년대 말 개발도상국들이 직면한 심각한 문제에 대한 대응이었다. 구조조정 융자는 특정한 프로젝트와는 연계되지 않지만 수혜국의 경제부문의 구조조정 계획과 연계시킨 것으로서 제도변화 비용을 충당시켜주기 위한 것이다. 구조조정 융자의 주요 기준은 제도변화가 지속적인 국제수지 적자를 해소하는데 도움을 줄 수 있을 것인지 여부이다. 많은 수혜국들이 구조조정 융자를 활용하였는데, 이것은 IMF의 금융지원과 흡사한 것이라고 할 수 있다. 구조조정 융자는 프로젝트 금융지원과는 달리 이행조건들을 달았는데, 거시적인 내용인 동시에 농업 또는 에너지 분야처럼 수혜국 경제의 광범위한 부문에 관련되는 내용이었다. 구조조정 융자는 특정 국가에 대한 전체 지원규모의 25%를 초과할 수 없도록 되어 있다. 세계은행이 구조조정 융자를 도입함에 따라 브레튼우즈 체제에서 도입된 IMF와 세계은행 사이의 구분이 불명확해지게 되었다.

세계은행은 개발도상국 지원에서 성공적인 것처럼 보이지만, 사실은 많은 문제를 안고 있었다. 이 문제들은 세계은행의 향방에 대한 논의를 불러일으켰다. 1970년대와 1980년대 세계적으로 경제성장이 낮아졌으며 개발도상국도 예외가 아니었으며, 이것은 이후에 세계은행의 역할에 대한 은행 안팎에서의 논쟁에 불을 지피게 되었다.

첫째는 세계은행의 구조조정 용자에 관한 논쟁이다. 세계은행은 개발도상국이 처한 문제점에 대응하기 위해 구조조정 용자를 채택하였으나, 이것이 곧 비판의 대상이 되었다. 구조조정 프로그램은 세계은행과 IMF 사이에 갈등을 일으키는 경우가 있었는데, 양대 국제금융기구가 수혜국의 거시경제 전략에 대해 서로 다른 프로그램을 가질 수 있었기 때문이다. 실제로 간혹 이들 국제금융기구는 수혜국의 거시경제정책에 대해 서로 다른 기준을 가지고 접근할 수밖에 없었다. IMF는 수혜국의 국제수지 상황을 중요한 기준으로 삼았던 반면, 세계은행은 종합적인 성장 지표들을 강조하는 경향을 보였다. 구조조정 용자를 채택하기 전에 이미 세계은행 담당자들은 IMF 이행조건들이 세계은행의 지원조건들과 상충할 것이라는 사실을 인식하고 있었다.<sup>16)</sup> 이전까지 IMF는 흔히 수혜국 정부가 긴축재정 정책을 택할 것을 요구하는 반면 세계은행은 프로젝트 지원을 통한 경제성장에 기여하였다. 그러나 이같은 역할 분담은 더 이상 유효하지 않게 되었다.<sup>17)</sup> 세계은행과 IMF의 역할 상충에 대해, 이제는 양 기구가 통합되어야 된다는 주장이 심심찮게 제기되고 있다.<sup>18)</sup>

세계은행의 구조조정 용자가 IMF와의 기능 갈등만 초래한 것은 아니었다. 문제는 이것이 주권국가의 경제정책에 대한 개입으로서 국

---

16) Paul Mosley, Jane Harrigan, and John Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending, Vol. 1: Analysis and Policy Proposals* (London: Routledge, 1991), p. 35.

17) IMF가 세계은행보다 이행조건은 물론이고 채무이행을 강요하는데 있어서도 훨씬 엄격한 것이 사실이다. 예를 들어, 채무금 상환에 있어서 IMF의 규정은 매우 강력하다. 1992년 1월부터 발효된 제3차 IMF 협약 개정에서는 채무 불이행에 대해 이용부적격 선언과 함께 투표권 및 권리정지의 별칭조항을 삽입하였다. 최철영, 「국제통화기금의 법적 기초와 해석」, p. 27.

18) James B. Burnham, "The IMF and World Bank: Time to Merge," *Washington Quarterly*, Vol. 22, No. 2 (Spring 1999), pp. 101~11.

제금융기구의 설립 취지에 벗어난다는 점이다. IMF와 함께 신자유주의를 지향하는 세계은행은 구조조정 용자를 통해서 개발도상국자들이 자신의 특성에 따라 취하는 일종의 복지정책 또는 사회주의적 요소라 할 수 있는 보조금제도나 보호관세 등을 거부해 왔을 뿐만 아니라 교육, 보건·위생에 대한 재정지출의 감소와 국유기업의 민영화를 요구해 왔다. 그 결과 높은 실업과 생산성 위축을 초래하는 경우가 많게 되었으며, 이는 세계은행의 역할에 대한 비난을 낳게 하는 구실을 마련하였다.<sup>19)</sup> 아무튼 구조조정 용자는 논쟁을 낳는 부분이었다. 구조조정 용자를 확대해야 한다는 일부의 주장이 있기는 하지만, 많은 국제 NGOs들은 그것을 없애거나 축소해야 한다고 주장하고 있다.

둘째는 사회 프로젝트에 관한 논쟁이었다. 많은 세계은행 담당자들은 맥나마라가 강조했던 농촌 개발, 도시 인프라 구축, 교육 및 의료 사업 등 사회적 목적의 사업에 대한 프로젝트에 대해서 회의를 표명하였다. 이들은 사회 프로젝트들이 수출증대와 직접적인 상관이 없으므로 금융지원의 상황에 지장을 초래하지 않을까 우려하기도 하였다. 이와 유사한 입장에서, 2001년 출범한 미국의 부시 행정부의 일부 관료들조차 세계은행이 성장과 개발이라는 본연의 임무에서 벗어나 다른 분야에 관심을 분산시키고 있다고 비난한 적이 있다. 이와 정반대로 사회 프로젝트가 세계은행의 주요 기능이라고 간주하고 이를 더 확대시켜야 한다고 믿으면서, 새로운 역할에 대한 비전이 사라질까 걱정하는 이들도 있는 것이 사실이다.

세계은행의 사회 프로젝트에 대한 관심은 성장과정과 그 결과로서 파생되는 제반 사회적 문제와 환경 문제에 대한 대응이라는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 실제로 많은 NGOs들은 세계은행의 민주적

19) Oxfam Policy Department, *A Case for Reform: Fifty Years of the IMF and World Bank* (Oxford: Oxfam Publications, 1995), p. 2; 이 건우 편역, 『얼굴없는 국제기관 IMF·세계은행』, pp. 49~50.

운영과 개방을 요구하면서 개발도상국의 프로젝트에 동참해 일정한 역할을 맡게 되었고, 이 과정에서 자신들의 독특한 분야인 환경, 생태, 교육 및 인적 개발에 기여하게 되었다. NGOs들이 세계은행과 함께 사회 프로젝트에 참여하는 대표적인 사례 중의 하나가 본 연구의 분석 대상인 베트남이다.

셋째는 세계은행의 가장 큰 주주인 미국에서 국익과 관련한 논쟁이었다. 여기서는 세계은행이 미국의 이익에 기여하지 않는다는 점과 따라서 미국의 기여도를 낮추어야 한다는 점이 가장 큰 논쟁거리였다. 이들은 민간부문의 역할을 중요시하는 보수주의자들로서, 세계은행이 개발도상국 정부에 대한 지원만 할 뿐 민간부문의 발전에 관심이 없다고 비판하면서 사회주의식 발전 경로를 밝게 하는데 일조할 뿐이라고 보았다. 이들은 세계은행이 일부 개발도상국 정부의 석유개발에 기여하는 반면 민간부문의 성장에는 아무런 도움을 주지 않았음을 예로 들었다. 1980년 말 선거에서 레이건이 대선에 승리하면서 이들 보수주의자들이 입각함에 따라 미국의 세계은행 정책에 관한 이들의 목소리가 경청되기에 이르렀다. 1981년 봄 레이건 행정부는 재무부가 주축이 되어 구성된 부서간 협의에서 이 문제를 신중히 검토하기도 하였다. 그러나 세계은행을 통해 국제적 영향력을 행사해오던 미국은 자신의 기여도를 줄이는 대신에, IFC의 역할 증대를 통한 민간 부문에 대한 투자 확대와 수혜국 민간기업의 활성화를 도모하는 방식으로 대처하게 되었다.

그 반대의 경우도 있다. 즉, 미국의 국익과 영향력 때문에 세계은행과 IMF에 대한 접촉을 꺼리거나 또는 금융지원을 원해도 수혜받지 못하는 사례도 있다. 여기에는 1994년 이전의 베트남과 현재의 북한이 대표적인 경우라고 할 수 있다. 과거 베트남은 인도차이나 반도의 안보전략적 문제가 미해결 상태인 동안 미국의 경제제재 하에 놓여

있었으며, 경제제재의 가장 냉혹한 내용은 이들 기구로부터의 지원에 대한 미국의 거부권 행사였다. 북한은 과거 베트남처럼 국제금융기구의 수혜에 적극적이지 않은 동시에, 미국의 경제제재와 세계은행 및 IMF에 대한 영향력 행사 자체에 대해 비판적인 눈으로 보고 있다.

### Ⅲ. 국제금융기구와 중국의 개혁·개방

#### 1. 중국의 IMF 및 세계은행 회원국자격 획득과정

##### 가. 회원국 자격획득을 위한 탐색

중국은 1980년 5월 중화인민공화국의 이름으로 IMF와 세계은행에서 회원국 자격을 획득하였으며, 1986년 3월 ADB의 회원국이 되었다. 이로써 중국은 국제사회에서의 신인도를 높일 수 있게 되었으며, 개혁·개방 노선 추진을 위한 외부재원을 확보하는 중요한 계기를 마련하였다.

국제금융기구에서 중국의 회원국 자격 획득 과정은 크게 보아 미국과의 관계 개선과 크게 일치하는 경향을 보였다. 1971년대 미국의 지지 하에 중화인민공화국이 대만(중화민국)을 제치고 유엔 가입과 동시에 전체 중국의 대표권을 가지게 되었으며, 1972년 2월 닉슨 대통령과 주은래 총리 사이의 상하이 성명을 계기로 양국관계가 진전되었다. 이같은 사건들은 중국의 국제금융기구에 대한 관심을 고조시켰고, 회원국 가입에 대한 가능성을 현실적으로 한층 높여주는 계기를 마련하였다. 물론 중국공산당은 1949년 중국본토에서 국민당 정부를 축출하고 정권을 장악하면서부터 IMF와 세계은행에 대해 관심을 보여왔다. 하지만 이들 국제금융기구들이 미국을 비롯한 서방 전승국가에 의해 주도되었던 까닭에, 중국이 이들과 밀접한 접촉을 갖게 된 것은 1970년대 초반부터 가능할 수 있게 되었다.

먼저 IMF 집행이사회에서 중국의 대표권에 관한 논란은 중화인민공화국 정권 수립 이듬해인 1950년부터 제기되었다. 먼저 체코슬로

바키아와 폴란드는 1950년 2월에 이 문제를 제기하였지만, IMF측은 총회(board of governors)에서 다룰 문제라는 결론을 내렸다. 같은 해 8월 주은래는 IMF의 굿(Camille Gutt) 총재(managing director)에게 전문을 보내 대만의 국민당 정부 대신에 중화인민공화국이 유일한 합법적 정부이기 때문에 국민당 정부에 의해 임명된 총회 대표들을 철수시켜야 한다고 주장하였다. 이후 중국은 동구 사회주의권 국가들의 지원아래 IMF에서 대만 대신에 자신의 대표권 주장을 되풀이하였다. 물론 중국은 이같은 주장이 미국과의 적대적 관계 때문에 실현 불가능한 것이었음을 잘 알고 있었다.

그렇다고 중국의 국제경제기구에 대한 관심이 사라진 것은 아니었다. 1950년대와 1960년대 줄곧 중국은 두 가지 채널을 구축하여 IMF, 세계은행, GATT 등 국제경제기구에 관한 정보를 취합하는데 주력하였다. 하나는 중국계 미국인 또는 국제적으로 활동하는 중국계 인사들이었으며, 다른 하나는 홍콩과 런던에 지점을 두고 있던 중국 은행이었다. 이들은 국제경제기구에 관한 정보들을 모아 이런 문제에 일관된 관심을 지니고 있던 주은래에게 정기적으로 보고하였다. 주지할 것은 중국이 IMF와 세계은행보다도 GATT에 대해서 보다 많은 정보를 수집할 수 있었다는 점이다. 중국은 IMF와 세계은행의 본부(워싱턴 DC)가 있는 미국과 적대관계였던 반면에 GATT 본부(제네바)가 위치한 스위스와는 공식 외교관계를 맺고 있었기 때문이다.<sup>20)</sup>

1971년 중국의 유엔가입과 1972년 미-중 정상회담을 계기로 국제금융기구와의 관계발전을 위한 분위기도 한층 호전되었다. 중국의 유엔가입이 단순히 하나의 회원국으로 가입하는 것이 아니라 대만이 갖고 있던 안보리 상임이사국으로서의 자격을 대체하는 국제정치적

20) Harold K. Jacobson and Michel Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT: Toward a Global Economic Order* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990), p. 60.

사건이었는데, 이후 국제금융기구에서 중국의 지위도 이처럼 대만의 자격을 대체하는 방식으로 이루어질 것임을 예측하는 사건이라는 점에서 그러했다. 1970년대 초의 양국간의 변화는 아시아에서 소련의 팽창주의를 우려하던 미국이 중·소분쟁을 고려해 중국에 관심을 가지게 되었을 뿐만 아니라 중국의 유희적 대미접근에 의해 가능한 결과였다고 할 수 있다.

1970년대 초 이런 과정에서 중국이 미국에 대해 취한 두 가지의 극적인 조치들에 주목할만하다. 하나는 1970년 12월 모택동이 자신과 마음이 통하는 미국 언론인 스노우(Edgar Snow)에게 “관광객 자격으로 방문하든지 아니면 대통령 자격으로 방문하든지” 닉슨이 중국에 온다면 환영할 것이라고 말했다는 사실이다. 다른 하나는 1971년 4월 중국이 일본에서의 세계탁구선수권대회에 참가한 미국팀을 중국으로 초청하였으며 주은래가 이것을 “양국 국민간의 우호적인 접촉의 첫 관문을 열었다”고 격찬한 점이다.<sup>21)</sup> 이를 기회로 양국관계는 성과를 보이기 시작하였는데, 1971년 7월과 10월 두 차례에 걸쳐 키신저를 대표로 하는 미국의 고위급 사절단이 중국을 비공식 방문하기에 이르렀다. 양국간의 가시적 관계 진전은 1972년 2월 닉슨 대통령의 중국방문으로 절정을 이루었으며, 특기할 만한 것으로는 여기서 발표된 ‘상해 공동성명’의 여러 내용 중에 양국간의 정치적 관계뿐만 아니라 경제 및 문화관계 확대가 들어 있었다는 점이다.

중국의 유엔가입과 미·중정상회담 이전까지만 하더라도 미·중 양국의 국내적 여건, 특히 미국 내에서 양국간의 관계발전에 대한 회의적 시각으로 인해 중국이 국제금융기구에 직접적인 접촉을 갖는데는 어려움이 있었다. 하지만 이같은 두 사건을 계기로 중국이 이들 기구에

21) 해리 하딩, 안인해 역, 『중국과 미국: 패권의 딜레마』 (서울: 나남출판, 1995), p. 82.

대해 보다 더 많은 관심을 갖게 해 주었다. 이들 사건은 냉전시대에 국제사회에서 오랜 경쟁관계에 있었던 대만의 입지가 상대적으로 위축되고 중국의 입지가 크게 상승하는 발판을 마련하였기 때문이다.

국제정치 무대에서 중국과 대만의 상대적 상승과 위축은 IMF 및 세계은행과의 관계에서도 여실히 드러나게 되었다. 대만은 1960년에 IMF와 세계은행에 대한 출자분(quota)과 기부금(subscription)의 규모가 감소하여 집행이사를 지명하는 권한을 상실한 바 있는데, 1972년부터는 아예 집행이사회(executive board)에서 대표권을 상실하게 되었다.<sup>22)</sup> 이런 가운데 이들 국제금융기구에서 대만에 대한 중국의 공세는 강화되었다. 1973년 9월 IMF와 세계은행의 총회 직전에 중국 외교부장은 IMF와 세계은행 총재들에게 전문을 보내 대만을 축출하고 대신에 중국이 이들 기구에서 자리를 차지해야 한다고 주장하였다. 모택동은 이같은 전문 발송을 승인한 것으로 알려지고 있는데, 모택동 사망 후 중국 지도부가 IMF 가입을 고려할 때 당내 보수주의자들의 반대를 잠재우는데 이바지한 것으로 평가된다.<sup>23)</sup>

중국과 세계은행 간의 관계진전을 위해서 맥나마라 세계은행 총재가 앞장섰다. 그는 1973년 11월 중국의 세계은행 가입 신청을 환영할 것이라는 전문을 보냈다. 그는 세계은행의 역할이 개발지원에 있으며, 중국이야말로 이런 지원대상이라고 판단했던 것이다. 또한 그는 중국의 규모와 중요성에 있어서 세계은행의 지원 명분이 된다고 보았

22) IMF가 탄생했을 때 중국의 기부금은 5억 5천만 달러였는데, IMF 내에서 3번째 규모로서 집행이사(executive directors)를 지명할 수 있는 권한을 부여받았다. 그러나 IMF의 출자분이 점차 증가함에 반해 대만 지도부는 자신의 기부금 증가를 거절하였다. 그 결과 중국의 출자분은 다른 국가에 비해 상대적으로 감소하게 되어 1960년에는 집행이사 임명권을 잃게 되었다.

23) Jacobson and Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT*, p. 63.

다. 다시 말해, 중국과 세계은행은 가입문제를 둘러싸고 서로 교감을 나누게 된 셈이다.

물론 중국의 가입문제는 교감으로 충분하지는 않았다. 세계은행이나 중국이나 모두 이 문제를 강력하게 추진할만한 여건이 마련되어 있지 않았다.

먼저 중국의 국내외 정세가 IMF와 세계은행의 호의적 제안을 받아들일 만큼 성숙되어 있지 않았다. 1974년 6월 재정부와 외교부에 의해 작성된 보고서는 IMF와 세계은행 가입 거절을 건의하는 내용을 담고 있었다. 그 이유는 첫째로 이들 기구들이 중국의 광범위한 외교정책 목표를 충족시켜주기에 충분치 않다는 점이었다. 보고서는 우선 중국이 대만의 회원국 지위를 승계하는 경우, IMF에서는 1.68% 그리고 세계은행에서는 2.83%의 투표권만 행사할 수 있음을 지적하였다. 보고서는 또한 중국 외교정책의 목표였던 소련과 미국에 대한 비판 명분이 서지 않는다는 점을 지적하였다. 당시 소련이 IMF와 세계은행의 회원국이 아닌 상황에서 중국이 가입하는 경우, 소련을 비판하기 어렵게 될 뿐만 아니라 이들 기구를 주도하는 미국을 비난할 명분이 사라지게 되었기 때문이다. 한마디로 투표권도 미약한 IMF와 세계은행에 가입한 대가로 치러야 할 외교적 손상은 상대적으로 크다고 판단되었던 것이다. 둘째로 중국의 사회주의 금융·통화체계가 IMF 협약에 나타난 외환관리 원칙과 상충한다는 점이었다. 재정부와 외교부의 보고서는 IMF 회원국이 되면 환율정책과 외환관리에서 제한을 받게 된다는 점을 우려했다. 또한 보고서는 자립경제를 유지하는 중국이 IMF 가입으로 세계경제와 접촉하게 된다는 점, 외채부담을 꺼리는 중국이 IMF에 가입해 금융지원을 받는 것이 혜택이 아니라 부담이 된다는 점, 출자분을 지불하는 것 또한 부담이 된다는 점 등을 지적하였다. 결국 중국 지도부는 이 보고서가 설득력을 지니고 있다

고 받아들였다.<sup>24)</sup>

세계은행의 입장에서도 중국의 회원국 가입이 용이하지는 않았다. 회원국들간의 의견차로 맥나마라 총재의 입장은 쉽게 받아들여질 상황이 아니었다. 특히 미국은 가장 큰 기여국으로서 그때까지도 대만을 옹호하고 있었다. 닉슨 행정부는 중국과 관계개선을 하였으나, 국제금융기구에서 대만을 희생시키면서 중국의 가입을 허용할 시기가 아니라고 여길 뿐만 아니라 의회내 대만 지지자들을 자극할 이유가 없다고 판단하였다.

실제로 1970년대 중반에 접어들자 국제금융기구를 주도하던 미국 국내에 팽배한 중국에 대한 입장은 1970년대 초반처럼 그렇게 호의적이지만 않았다. 미국의 언론, 학계, 기업인들의 중국에 대한 평가는 중립적이거나 어떤 측면에서는 균형잡힌 것으로 변화되었다. 언론은 1975년 포드 대통령의 중국 방문을 중국 지도자의 미국 방문도 약속받지 못한 내용없는 부실한 것이라고 비판하는 경우도 있었다. 학계에서는 중국의 정치, 경제, 제도 등을 무비판적으로 받아들여 심취하는 경우는 없었으며, 오히려 균형감각을 가진 평가가 내렸다. 또한 기업인들 사이에서는 1976년과 1977년 미·중 무역의 급격한 감소로 인하여 미국산 소비재의 대중국 시장에 대한 기대가 무너져 내리고 있었다.<sup>25)</sup>

이같은 상황에서 더욱이 중국내 정치변동은 중국의 국제금융기구 가입문제를 지연시키는 요인으로 작용하였다. 1976년 이런 문제에 깊은 관심을 가졌던 주은래의 사망 그리고 덩소평의 숙청과 함께 최고지도자인 모택동의 사망으로 인한 파벌간 갈등으로 가입 논의가 사실상 중단되었다.

24) Jacobson and Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT*, p. 65.

25) 해리 하딩, 「중국과 미국」, pp. 119~20.

### 나. 개혁·개방과 회원국 자격획득 노력: 1979년~1980년 초

1979년 초 중국 지도부는 IMF와 세계은행에 가입하기로 결정했으며, 1980년에 실제로 회원국 자격을 획득하였다. 중국과 세계은행 사이에 직접적 접촉이 시작되고 가입에 관한 교감이 시작된 지 약 10년 가까운 세월이 흐른 후였다. 여기서 두 가지의 긍정적 진전을 지적하지 않을 수 없다. 첫째는 1971년 중국과 미국 및 일본 사이의 관계개선 이후 경제관계의 진전이다. 미국은 특히 중·소분쟁을 세계 전략 차원에서 활용하려는 목적으로 1949년 이후 중국에 대해 취했던 봉쇄정책으로부터 후퇴하여 점진적으로 중국에 대한 무역규모를 확대시켜 나갔다. 일본도 이런 변화에 상응하여 중국과의 경제관계를 차츰 개선시켜 나갔다. 둘째는 모택동 사망 이후의 정국 불안이 등소평의 권력장악으로 해소되었다는 점이다. 등소평 집권 이후 기존의 이념 중심적 정책에서 실용주의적 경제발전 정책으로 큰 전환이 발생하였다. 1978년 12월에 개최된 중국공산당 11기 3차 중앙위원회 전원회의에서 개혁·개방과 관련한 제반 정책이 결정되었는 바, 특기할 것은 과거의 자주적 경제에서 대외지향적 경제로의 전환을 의도했다는 점이다.

1979년 1월 IMF 및 세계은행 가입과 관련한 중국인민은행, 재정부, 외교부의 공동보고서가 국무원에 전달되었다. 보고서는 중국이 두 국제금융기구에 가입할 수 있는 여건이 마련되었다고 평가하였다. 외교적으로 대만에 비해 중국의 위상이 크게 강화되었는 바, IMF와 세계은행만 제외하고 유엔 산하기구에서 대만이 축출되었을 뿐만 아니라 1979년 1월 미·중관계가 공식적으로 정상화되었다. 이와 동시에 미국은 대만과 공식 외교관계를 단절하였는데, 이는 IMF와 세계은행으로부터 대만을 축출하기 위한 장애물 제거의 일환이었다고 볼 수

있다. 이 공동보고서는 국무원에 의해 받아들여졌는 바, 1974년 6월 재정부와 외교부가 공동으로 작성한 보고서와는 국제정치적 상황에 대한 분석과 제안 내용이 크게 달랐다.

보고서의 상황 분석과 제안 내용은 1978년 12월이래 개혁을 위한 외부 재원이 절실한 당국으로서는 외부자원의 유입이 필수불가결했다는 현실을 직시한 것이기도 했다. 이전까지 중국은 외국정부로부터의 차관금지와 외국기업의 중국내 투자금지라는 이른바 2개금구(2個禁區) 정책을 취해왔다. 그러나 1978년 개혁·개방정책 채택 직후 중국의 대외무역부장은 2개금구의 제한을 타파하기로 결정했다고 선포하였다. 이는 1979년 2월 등소평이 미국을 방문하고 돌아오는 길에 일본 동경에서 발표한 담화에서 외국 차관 도입의 필요성을 언급함으로써 보다 구체화되었다. 그는 담화에서 3천억 달러 이상의 자금을 외국의 차관에 의존해야 한다고 말했다. 이런 상황에서 IMF와 세계은행으로부터의 지원은 차관 도입의 선행조건이라고 할 수 있었다.<sup>26)</sup>

중국이 IMF와 세계은행에 참여함으로써 주어질 혜택은 분명했다. 첫째는 대만의 회원국 박탈로 중국의 외교적 승리를 가져올 것이고, 둘째는 중국이 이미 유엔산하 기구에 가입한 상태에서 IMF와 세계은행에 가입을 모색할 수 있으며, 셋째는 회원 가입으로 중국이 여타 국가들과 양자적 관계를 발전시킬 수 있는 계기가 마련되며, 넷째로 세계 경제동향에 대한 정보를 입수하여 발전 프로그램에 활용할 수 있고, 다섯째로 중국이 이들 기구들로부터 대규모 지원을 원하지는 않지만 저리(低利)의 금융지원과 IMF 인출권을 활용할 수 있다는 것 등이었다.<sup>27)</sup>

26) 채희준, 『중국의 경제개혁: 현황과 그 한계』, (서울: 극동문제연구소, 1981), p. 241.

27) Jacobson and Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the*

중국의 회원가입과 관련하여 비시장경제 국가로서 IMF와 세계은행의 회원국인 루마니아와 유고슬라비아가 지지를 보냈다. 중요한 것은 중국 당국이 취한 미국과 IMF 및 세계은행과의 접촉이었다. 미·중 관계 정상화 직후 밴스(Cyrus Vance) 미 국무장관은 맥나마라 세계은행 총재에게 중국이 가입을 원할 것이라고 말하고, 워싱턴 주재 중국대사관에 세계은행측 담당자를 보내 브리핑할 것을 제안한 바 있다. 동시에 1979년 초 다자간 무역협상인 동경라운드(Tokyo Round) 회의 종결 직전에 제네바 주재 중국 대표부 관리들이 GATT 담당자들에게 중국의 회원 가입에 관해 질의를 던졌다. 이런 가운데 1979년 10월 중국은 베오그라드에서 개최된 IMF·세계은행 연차 총회에 옵서버 자격으로 참여하였다. 곧 이어 중국은 파견단을 워싱턴에 보내 가입과 관련한 구체적인 정보와 세계은행의 사업에 대한 문헌들을 수집하였다. 또한 IMF의 새로운 중국담당 부서는 워싱턴 주재 중국 대사관에서 다양한 인적 접촉을 계속하였다.

워싱턴 주재 중국대사 차이 제민(Chai Zemin)은 미국 의회가 중국의 최혜국대우(most-favored-nation treatment) 연장을 결정한 직후인 1980년 2월 맥나마라 세계은행 총재와 접촉하였다. 이는 시기적으로 볼 때 IMF와 세계은행의 대만 탈퇴를 압박하여 발생하는 미국 의회의 반감을 사지 않으면서도 미·중 경제관계 발전을 통해 국제금융기구에 보다 더 가까이 접근하려는 의도에서 나왔던 것이라 할 수 있다. 차이 중국대사는 맥나마라 총재가 중국을 방문해 주기를 희망하였고, 다음 달에 중국이 회원국 지위를 획득하기를 원한다는 의사를 피력하였다. 여기서 맥나마라 총재는 중국 대사에게 세계은행 협약에 따라 가입의 전제조건으로 IMF 회원국 가입을 강조하였던 것으로 알려지고 있다.

한편 IMF와 세계은행은 중국의 회원 가입이 시간문제라고 판단하고 나름대로의 준비를 서둘렀다. 우선 IMF는 1979년 6월 중국을 전담할 두 명의 전문가를 기용하였고 중국 경제에 관련된 정보를 수집하기 시작하였는데, 이 중 많은 정보는 미국 중앙정보국의 비분류 문헌들에서 나온 것들이었다. 또한 세계은행은 소규모 작업팀을 구성하여 중국 경제의 현황에 관한 보고서 초안을 작성하고 세계은행의 전반적 사업 내에서 중국을 통합시키는 방안을 강구하고 있었다. 세계은행도 IMF와 마찬가지로 많은 정보를 중앙정보국의 문헌에 의존하였다.

주목할 것은 세계은행의 중국 경제평가 특히 1인당 GNP가 과대 평가되어 있었으나 당시 중국이 제출한 통계수치에 비추어 재조정되었다는 점이다. 즉, 세계은행은 중국의 1인당 GNP가 1978년에 460 달러에 이른 것으로 보고하였으나, 나중에 230 달러로 수정해 발표하였던 것이다. 이로써 중국은 당시 400 달러 이하의 국가에만 적용되는 IDA의 저리 금융지원 대상에 포함되기에 이르렀다.<sup>28)</sup>

#### 다. 회원국 자격획득 절차: 1980년 봄·여름

IMF와 세계은행의 파견단은 각각 1980년 3월과 4월에 중국을 방문하였다. IMF 파견단은 중국의 회원가입과 관련한 협상권한을 위임받고 북경에 도착하였다. 중국은 이들을 환대하였으며, 양측은 2주일의 협상과정을 통해 회원국으로서의 권한과 의무에 대해 논의하였다. 이 과정에서 밀러(William Miller) 미국 재무부장관의 연락을 받은 주중 대사관측은 IMF 파견단에게 협상지연을 요구하기도 하였

28) Jacobson and Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT*, p. 73.

으나, 이들은 이를 거절하고 협상 타결을 위해 경주한 것으로 알려지고 있다. IMF와 중국 사이에 중요한 이슈로는 과거 중국이 IMF에 기탁한 금 처리 문제<sup>29)</sup>, 대만의 지위와 처리 문제 등이었으며, SDR의 규모 증액, 중국의 출자분 규모<sup>30)</sup>, 집행이사회(executive board)에서의 중국 대표권 문제 등도 다루어졌다.

중국은 특히 IMF 출자분과 관련하여, 중국이 회원 자격을 계속 보유해 출자분이 정기적으로 증액되는 경우 그 규모가 어느 정도로 불어날 것인가에 대해 관심을 표명하였다. IMF 파견단은 이에 대한 답을 줄 수는 없었고 다만 출자분이 결정되는 절차, 즉 출자분 규모가 경제규모 및 성격에 관한 정보를 바탕으로 결정된다는 사실을 알려 주었다. 결국 중국의 출자분에 대한 공식적인 결론은 없었다. 하지만 중국으로서는 회원 가입이 결정되는 경우 약 10억 달러 규모의 금융지원을 받을 수 있다는 확신을 가지게 되었는데, 지원 방식은 신탁기금(trust fund)<sup>31)</sup>과 1단계 크레딧 트란셰(credit tranche)<sup>32)</sup>

29) 1976년 1월 자메이카에서 개최된 IMF 임시위원회에서 회원국들이 기탁한 금의 일부를 판매하기로 결정하였으며, 이에 근거하여 그 일부를 당시 시장가격보다 훨씬 낮은 공시가격인 온스당 35달러로 회원국에 구매토록 하고 나머지는 시장가격으로 판매하였다. 이는 동년 5월 개발도상국을 위한 신탁기금(trust fund)을 만드는데 활용되었다. 금 매각과 관련하여, 대만이 중국에게 할당되는 양을 구매할 자격을 가지고 있는가 하는 문제가 중요한 이슈로 남아있었다.

30) 출자분 규모는 IMF 부서원들에 의해 작성된 보고서를 기초로 집행이사회가 총회(board of governors)에 건의한 내용을 중심으로 총회에서 결정된다.

31) 저소득 개발도상국의 국제수지 문제를 해결하기 위해 1976년 5월에 설립된 양허성 조건의 신용으로서, IMF보유 금 매각액, 산유국 출연금 등을 IMF가 수탁관리하는 기금이다. 도충구 외, 『국제경제기구의 이해』, p. 38.

32) 크레딧 트란셰는 국제수지를 위해 필요한 경우 자국 출자분의 100%까지 인출 가능한 신용을 말하는데, 출자분의 25%씩 각각 1차분부터 4

의 형식으로서, 엄격한 지원조건이 뒤따르지 않는 것이었다. 한편, 중국과 IMF 파견단은 중국이 경제관련 통계를 제공해 주고 IMF는 연간 통계자료집(*International Financial Statistics Yearbook*)에 이를 포함해 발표하기로 합의하였다. 대체로 중국과 IMF 사이의 협상은 성공적이었고 IMF의 집행이사회는 중화인민공화국이 IMF에서 중국을 대표하는 것으로 결정하였다.

중국 출자분의 규모는 매우 중요하고도 복합적인 이슈였다.<sup>33)</sup> 회원국의 기부금은 출자분과 같으며 IMF로부터의 인출 규모와 투표권을 결정한다. 중국으로서는 출자분을 낮추어 의무를 경감시켜야 한다는 욕구와 자신의 개별국가 차원에서 IMF내 집행이사를 선임할 만큼 출자분을 높여야 한다는 욕구 사이에서 갈등하였다. 중국은 결국 후자를 택하게 되는 바, 그 규모 면에서 인도를 능가하는 수준이었다. 이에 관해서 중국은 IMF와 협상을 계속하게 되었다. 중국 출자분은 1980년 9월 12억 SDR에서 동년 11월에는 18억 SDR로 늘어났고, 1983년에는 IMF의 출자분 재조정에 의해 23.9억 SDR 규모로서 당시 인도의 22억 SDR 보다 약간 높은 수준이었다. 이는 IMF 내에서 9번째로 큰 규모로서 18,250개의 투표권을 얻어 전체 2.82%를 차지할 수 있게 되었다. IMF는 중국에 대한 배려로 집행이사회 이사 수를 21개에서 22개로 조정함으로써 기존 이사 1명을 탈락시키고 중국이 선임하는 이사로 대체하는 상황을 회피할 수 있었다.

한편, 중국은 IMF보다도 세계은행에 더 적극적으로 접근하였다.

---

차분까지 4단계로 구분되어 있다. 출자분의 25%를 초과하는 인출, 즉 2단계 이후의 인출을 상위 크레딧 트란세라고 하는데, 여기서부터는 스탠바이 차관협약이나 확대협약을 체결하며 조건이 엄격해진다.

33) Jacobson and Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT*, p. 76.

중국은 프로젝트 금융지원뿐만 아니라 기술지원과 경제발전에 관한 광범위한 전략적 조언을 얻기를 희망하였다. 세계은행은 이를 긍정적으로 수용하면서 중국 경제 전반에 관한 연구를 제안하였다. IMF에 서와 같이 중국은 개별 국가로서 세계은행의 집행이사를 선임할 수 있게 되었다. 맥나마라 총재의 중국 방문과 수 시간에 걸친 등소평과의 회담으로 중국의 역사적인 세계은행 가입은 준비되었다. 1980년 5월 15일 세계은행의 집행이사회는 중국인민공화국이 중국을 공식 대표한다는 결정을 내렸다. 이는 물론 밀러 미 재무부장관의 반대와 대만 탈퇴에 대한 의회의 우려에도 불구하고 이루어진 것이었다. 맥나마라 총재는 미국의 중국 시장에 대한 관심이 증대되는 상황에서 세계은행이 중국 가입을 유도하여 미 의회의 지원을 얻을 수 있을 것으로 확신하고 있었다.<sup>34)</sup> 이렇게 해서 1980년 5월 중국은 IMF와 세계은행에 가입하게 되었으며, 세계은행 안에는 곧 중국 담당국이 설립되었다.

세계은행 내에서 중국 담당 인력이 1986년에는 70명에 이를 정도로 중국의 비중이 커졌는 바, 개별국가 담당국의 규모로서는 인도와 브라질에 이어 세 번째에 달하게 되었다. 또한 중국이 선임한 IMF와 세계은행의 집행이사들은 사회주의 국가에서는 최초로 자리를 차지한 사례가 되었는데, 이는 여타 사회주의 국가들이 회원인 경우에도 집행이사회에서는 자본주의 국가들이 선임한 이사들에 의해 대표되었던 점과 큰 대비를 이룬다. 한편 오늘날 세계은행의 중국 업무는 주로 베이징 주재 사무국에서 이루어지고 있는데, 베이징 사무국은 90여 명의 현지인 및 국제전문가로 구성되어 있다.

---

34) Ibid., p. 79.

## 2. IMF와 세계은행의 개혁·개방 지원

국제금융기구는 중국의 개혁·개방 과정에서 다음과 같은 역할들을 통해 기여하고 있다. 첫째, IMF와 세계은행의 전문가들은 중국 경제의 거의 모든 측면에 관한 전문적이고 구체적인 연구를 진행하여 그 결과를 전파하고 있으며, 둘째, IMF는 단기 재정적자 지원을 실시해 왔고, 셋째, 세계은행은 높은 비용이 소요되는 인프라 구축과 주요 산업 프로젝트에 대한 금융지원을 시행하며, 넷째, 펠로우십, 장학금, 특별코스, 세미나, 워크샵, 출판 등을 통해 중국의 고위 또는 중간 간부들이 IMF와 세계은행 본부 또는 베이징 사무국에서 세계경제에 관한 이해를 넓혀주고 있다.

실제로 국제금융기구의 연구결과와 정책자문은 중국 당국의 5개년 경제계획의 수립에 심대한 영향을 미쳐왔으며, 특히 IBRD와 IDA의 금융지원에 의한 프로젝트들이 경제계획의 일환으로 추진되고 있다.

또한 국제금융기구는 중국의 관료, 기술자, 경영인, 새로운 경제 엘리트와 외국의 개발 전문가와 투자자들 사이의 밀접한 관계를 형성시켜 주었는데, 이는 중국의 개혁·개방 추진 과정에서 빼놓을 수 없는 무형의 자산이 되고 있다고 할 수 있다. 이러한 관계는 중국의 정책 담당자들로 하여금 개혁·개방의 지속적인 추진에 대한 자신감과 함께 방법론적 또는 정책적 기본 소양을 갖게 해주는데 기여했다. 이러 의미에서 국제금융기구의 금융지원(financial assistance)뿐만 아니라 비금융지원(non-financial assistance)은 중국이 보다 세계경제에 가까이 서게 만드는 계기를 만들어 주었다고 할 수 있다.

### 가. IMF의 거시경제 지원

1980년 중국의 IMF 가입이래 무역 및 재정 적자, 인플레이, 환율, 은행경영 등 여러 부문에서 직접적 지원뿐만 아니라 전문성을 중국 당국에 전이시켜 주었다. 중국 당국과 IMF 사이의 관계는 점차 IMF 협약 4조에 의거한 연례자문회 개최, IMF 간행물의 중국어판 출간, IMF 연구소(IMF Institute)에서 중국 관료들의 집중 기술교육(technical training) 등에 의해 무르익어 갔다. 또한 통계자료 수집, 방법론, 회계, 거시경제, 예산, 환율에 관한 각종 세미나, 컬로키엄, 강의, 비공식 토론 등을 통해서 양자 관계는 성숙되어 왔다.

1980년대 중국은 IMF로부터의 인출을 두 차례 행한 바 있으며, 중국은 모범적으로 지불을 완료함으로써 국제적인 신용을 높일 수 있었다. 중국은 재발하는 인플레이, 재정 및 무역 적자, 과도한 통화 팽창, RMB(위안화)의 과대평가 등에 직면하여 IMF의 지원을 호소하였다.

IMF는 특히 중국의 외환정책의 개혁에 기여한 것으로 평가되지만, 양자간의 관계는 약간의 시행착오를 통해 발전한 측면이 있다. 중국이 IMF에 가입한 직후 중국 당국은 RMB의 내부안정 환율(internal settlement rate)을 채택하였으며 이 과정에서 이중환율제를 낳았는데, 이것은 대외무역 거래의 환율을 높이고 비교역상품에 대한 환율을 낮춤으로써 사실상 위안화의 평가절하를 한 조치였다. 이 조치는 IMF의 승인에 기초한 것으로서 대외 수출을 장려하고 수입을 제한하기 위한 목적을 지니고 있었다. 중국은 내부안정환율 조치가 원래 의도했던 수출 증가와 수입 감소 효과를 거두는데 실패하였을 뿐만 아니라, 이 조치의 장기화가 IMF의 기본 원칙에 어긋난다

는 지적에 따라 1985년 내부안정환율을 철회하였다. 그 후 중국 당국은 시장지향적 외환교환 시장제(market-oriented swap market system)를 도입하여 외자도입 기업들이 자신의 RMB 수입을 유리한 환율에 의거해 외화로 전환하고 수입상들이 외화를 보다 용이하게 구입할 수 있게 해주었다. 그러나 시간이 경과함에 따라 RMB의 태환성에 대한 의혹과 의문이 확산되면서 환율이 치솟는 결과를 초래하였다.<sup>35)</sup>

중국은 결국 1993년 IMF의 강력한 지원으로 1994년 1월부터 공식 및 교환시장 환율을 단일의 관리변동환율제(managed floating exchange rate system) 하에 두는 조치를 취했다.<sup>36)</sup> 이는 당국의 필요에 의해서 환율조절을 목적으로 한 중앙은행의 개입여지를 남겨두는 것이었지만 환율과 관련한 중요한 개혁적 조치였다. 그 후 중요한 개혁으로 1996년 12월에는 IMF 협약 8조에 따라 경상항목의 자유로운 태환을 실시하도록 규정한 점을 들 수 있는데, 중국 당국은 훨씬 복잡한 문제를 내재하고 있는 자본항목의 자유태환에 관한 실행 시기를 뒤로 미루었다.<sup>37)</sup> 이에 따라 상품과 서비스에 대한 지불과 외국 송금 등 중국 국내로의 외환 유입과 해외 유출에 대해서는 자유

35) William R. Freeney, "China and the Multilateral Economic Institutions," in Samuel S. Kim, ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium* (Boulder: Westview Press, 1998), p. 244.

36) 정영록, "금융개혁과 금융시장의 발전," 고정식 외, 『현대중국경제』 (서울: 교보문고, 2000), p. 281.

37) 이같은 환율정책의 진전은 중국이 1992년 등소평의 남순강화(南巡講話) 이후 사회주의 시장경제를 강화하려는 강력한 의지와 개혁·개방에 대한 자신감에 의해서 가능하였다. 중국은 1993년부터 1995년까지 긴축정책을 통해 20% 이상의 인플레이를 1996년에는 10%대로 붙잡았고 무역흑자를 낳는데 성공하였다. Freeney, "China and the Multilateral Economic Institutions," pp. 246~7.

대환이 허용되는 반면, 직접 또는 주식투자를 포함한 자본항목의 흐름은 당국의 승인을 받도록 되었다.

이렇게 환율정책의 개혁을 둘러싼 IMF와 중국의 관계는 다소의 시행착오를 거치기는 했지만 1990년대 중반에 이르러 중국의 개혁·개방에 대한 확신과 자신감에 의해 중요한 진전을 이루게 되었다고 볼 수 있다. 이제 IMF의 주요 관심사는 시장 인프라 구축, 즉 시장경제의 제도적 정착을 위한 은행개혁 부문에 집중되었는 바, 이는 경제적 비효율성의 극치를 이루는 국유기업의 개혁과 밀접한 관련이 있기 때문이라고 할 수 있다.

1980년대 초 중앙은행과 상업은행의 기능분화를 시작으로 은행개혁이 개시된 이래, 국유상업은행들은 적자 국유기업에 대한 보조금지급 대신에 용자를 제공해주는 역할을 확대해 왔다. 그러나 중국에서는 당국의 자의적 판단에 의한 용자가 많은 까닭에, 은행이 대출금을 회수하지 못하는 악성용자의 규모가 커지게 되었고 지불능력이 있는 국유기업들이 지불을 기피하는 현상까지 발생하게 되었다. 전체 종업원의 70.8%를 차지하며 전체 고정자산 투자액의 53.1%에 이르는(1999년 말 기준) 등 중국경제의 지배적 지위를 점유하는 국유기업 중에서 적자기업의 비율이 전체의 47.1%를 기록함으로써(2001년 1/4분기 기준), 국유기업은 엄청난 예산 낭비와 함께 40%의 높은 저축률을 자랑하는 중국경제를 위협하는 요소로 남아 있다.<sup>38)</sup>

주목할 것은 은행 개혁과 국유기업의 개혁은 중국 당국의 뜻으로

38) 중국은 최근 국유기업 개혁과 관련하여 경영의 분권화, 경영 및 소유권의 구조조정, 민영화 등 세 가지 방향으로 추진하고 있다. 또한 국유기업의 규모에 따라 다른 정책을 펴는데, 절대다수를 차지하는 소기업은 완전히 민간부분으로 전환하고, 중기업 및 일부 대기업은 국가가 일부 주주로서 역할에 한정하며, 대기업은 시범기업집단으로 재편성하여 육성한다는 것이다. 박번순, 「최근 중국 국유기업 개혁의 방향」(서울: 삼성경제연구소, Issue Paper, 2001.8), pp. 1~4.

남아 있으며 IMF를 비롯한 국제금융기구는 그 과정에서 직접적인 역할을 못한다는 점이다. 중국은 막대한 외환보유고를 지니고 있는 까닭에 한국이 경험했던 바와 같은 경제 전반의 구조조정 이행조건을 수반하는 IMF 인출을 요구할 필요가 없다. 이것은 중국이 대외경제 의존성을 미리 차단하면서 개혁·개방을 추진하려는 점진주의적 접근의 기조와 같은 맥락 속에서 이해될 수 있을 것이다.

다만 2001년 WTO 가입을 계기로 중국은 국제금융기구의 요구에 의해서 또는 이행조건으로서 보다는 자체적으로 국유기업 개혁을 가속화해야 할 상황에 직면하게 되었다. WTO 체제하에서 중국은 정부 보조금에 의해 운영되는 국유기업을 통해서 외국시장의 중국내 침투를 방지하기보다는 수익성과 투명성을 겸비한 민간기업을 통한 경쟁 참여가 불가피하다고 판단하는 상황이 되었기 때문이다.

#### 나. 세계은행의 경제개발 지원전략

1980년 5월 중국은 세계은행에 가입하였고, 이듬해인 1981년부터 금융지원을 받기 시작하였다. 세계은행은 대학발전을 위한 금융지원으로부터 시작하여 226개의 사업에 340억 달러 이상(2001년 6월 기준) 규모의 사업을 진행시켜왔다.(표 1 참조) 규모 면에서는 1993년을 정점으로 이후 다소 감소하는 추세를 보이고 있는 것이 눈에 띄며, 1989년 천안문 사건으로 인해 미국을 비롯한 서방의 주요 출자국들의 영향력으로 세계은행의 중국 지원이 1990년에 크게 줄어든 점이 특기할 만하다고 하겠다.

금융지원의 절반 정도는 현재 사업이 추진 중에 있으며, 사업 내용은 인프라, 농업, 사회부문, 환경, 상하수도 등 다양한 분야에 걸쳐 있다. 특히 교통, 에너지, 산업, 도시개발 등 인프라 구축에 대한 금

융지원 비중은 매우 큰 바, 전체 지원 규모의 절반 이상을 차지할 정도이다.(표 2 참조)

세계은행은 금융지원 이외에도 기술지원, 정책권고, 워크샵 및 교육 훈련 등 비금융지원을 하고 있는데, 이를 통해서 빈곤감소, 거시경제 운용, 구조개혁 등에 관한 노하우를 중앙정부의 정책추진 과정에 기여하고 있으며 동시에 지방 차원의 제도적 및 기술적 능력을 제고시키고 있는 것으로 분석된다.

일반적으로 IMF와 세계은행 등 국제금융기구는 금융지원 과정에서 일정한 목표를 가지고 수혜국에 접근하는 바, 세계은행의 중국 지원 전략이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

세계은행은 중국이 지향하는 다음 4가지의 목표를 지원하는 차원에서 지원전략을 구사하고 있다.<sup>39)</sup>

- △ 거시경제운용, 재정 및 금융정책과 이와 연관된 구조개혁 등을 포함한 공공부문의 운용
- △ 법, 제도, 규제의 틀 구축, 금융부문 개혁, 국유기업 개혁, 민간 부문의 발전, 인적 부문에 대한 투자, 인프라의 개발 등을 포함한 사회주의 시장경제로의 전환
- △ 농촌지역 소득과 복지 향상, 농업생산량 증대, 상수원 개발과 관리, 천연자원의 관리, 환경보호 등을 위한 농촌개발
- △ 도시개발 계획과 운용을 증진시키고 주택개량, 토지 및 노동시장, 사회안전망 구축과 도시환경 등을 위한 도시개발

---

39) [www.worldbank.org.cn/English/IBRD/IBRDOverview.shtml](http://www.worldbank.org.cn/English/IBRD/IBRDOverview.shtml)  
(2001.7.2).

&lt;표 1&gt; 세계은행의 연도별 중국 지원추이

(단위: 백만 달러)

연 도	IBRD	IDA	연도별 합계
1981	100.00	100.00	200.00
1982	0.00	60.00	60.00
1983	392.16	146.70	538.86
1984	600.46	442.40	1,042.86
1985	573.31	554.90	1,128.21
1986	713.61	639.00	1,352.61
1987	818.54	479.29	1,297.83
1988	1,038.44	618.00	1,656.44
1989	831.02	534.70	1,365.72
1990	0.00	618.53	618.53
1991	448.13	988.61	1,436.74
1992	1,576.55	959.36	2,535.91
1993	2,113.26	989.45	3,102.71
1994	2,145.00	925.00	3,070.00
1995	2,369.50	630.00	2,999.50
1996	2,042.25	480.00	2,522.25
1997	2,490.00	325.00	2,815.00
1998	2,323.00	293.40	2,616.40
1999	1,649.40	407.60	2,057.00
2000	1,672.50	0.00	1,672.50
2001.6	779.50	8.00	787.50
누계	24,676.63	10,199.94	34,876.57

&lt;표 2&gt; 세계은행의 분야별 중국 지원추이

(단위: 백만 달러)

분 야	IBRD	IDA	합	%
농 업	4,376.83	5,533.68	9,910.51	28.42%
산 업	2,597.45	247.50	2,844.95	8.16%
에 너 지	6,292.30	37.00	6,329.30	18.15%
교 통	8,027.39	603.40	8,630.79	24.75%
교 육	185.30	1,512.04	1,697.34	4.87%
의 료	32.00	704.00	736.00	2.11%
상하수도	311.00	515.55	826.55	2.37%
도시개발	1,055.96	411.11	1,467.07	4.21%
환 경	1,736.00	316.86	2,052.86	5.89%
기술지원	62.40	258.60	321.00	0.92%
기 타	0.00	60.20	60.20	0.17%
총 계	24,676.63	10,199.94	34,876.57	

#### 다. 세계은행의 지원 프로젝트

세계은행은 중국이 1978년 개혁·개방을 개시한 이래 괄목할만한 성과를 거두었다고 평가하면서도, 경제체제 전환은 아직 한창 진행 중이라고 보고 있다. 최근 세계은행의 지원은 주로 제9차 5개년 경제계획(1996~2000)과 15년 장기계획(1996~2010)을 도와주는데 초점을 맞추어 왔다. 다시 말해, 세계은행은 중국이 두 가지 계획아래 추진해온 다섯 가지의 목표를 실현시키는데 금융 및 비금융지원을 확충하고 있다. 첫째, 거시경제안정 및 구조개혁의 추진력 유지, 둘째,

인프라 병목현상 해소, 셋째, 빈곤해소 및 인적자원의 개발, 셋째, 농업생산성 향상 및 식량안보 확보, 넷째, 환경 보호 등이다.

여기서 중국당국이 설정한 이같은 목표들에 대해 세계은행은 구체적으로 어떻게 평가하고 있으며 어떤 지원 구상을 가지고 있는가를 살펴볼 필요가 있다.

### (1) 거시경제안정 및 구조개혁 추진력 유지

#### <금융부문>

세계은행은 금융부문에 대한 당국의 개혁의지를 긍정적으로 보면서도 여러 가지 문제들을 안고 있는 것으로 평가한다.

1978년의 개혁 이전 중국의 은행체계는 극히 한정된 역할만 수행했는데, 국유기업이 추진하는 계획에 필요한 크레딧을 제공하는 마치고금전출납부와 같은 기능을 발휘하였다. 개혁 개시이래 기업들의 자율 및 책임경영으로 은행은 점차 기업에 대한 투자기능을 가지게 되었다. 그러나 개혁 초기 몇 년 동안은 사실상 은행부문에는 커다란 변화가 없었으며, 중국인민은행(People's Bank of China)이 중앙은행과 상업은행의 역할을 동시에 수행하였다. 다만 농업, 국가건설, 외환관리와 관련한 세 가지의 특수은행들이 존재했을 뿐이다.

금융부문의 개혁은 중국인민은행이 1984년 중앙은행으로 새롭게 발돋움하고 상업은행 기능을 다른 신설은행으로 이관하면서부터 본격화되었다. 동시에 특수은행들이 1986년부터 외환관리를 포함한 일반 은행업무를 취급하게 되었고, 또한 지방은행들이 설립됨에 따라 경쟁적 분위기가 드러나게 되었다.<sup>40)</sup>

40) Michael W. Bell, Hoe Ee Khor, and Kalpana Kochhar, *China at the Threshold of a Market Economy* (Washington DC: IMF, 1993), Occasional Paper 107, p. 21.

그러나 중국의 금융부문 개혁은 어려움을 겪고 있다. 국영은행들은 자본자산의 비율 감소와 국유기업 대출에서의 손실을 피하지 못하고 있다. 중국은 1990년대 말 아시아 금융위기를 목격하면서 금융부문을 강화할 목적으로 개혁 심화를 위한 조치들을 취해왔다. 구체적으로는 은행감독 기능을 강화하고 국영은행의 위험부담 관리기법을 향상시키며, 미실행 융자를 줄이고 국제적 회계 기준과 관행을 정착시키며 새로운 융자계층화 체계를 도입하기 위한 조치들을 취하고 있는 중이다. 세계은행은 이런 조치들이 정착되기만 한다면 중국의 높은 저축률에 힘입어 은행이 더욱 생산적인 투자를 가능하게 만들 것으로 평가한다. 세계은행은 또한 자본시장의 발전 속도가 느리기는 하지만, 금융지원의 분배를 향상시키고 위험부담을 분산시키며, 투자자의 이윤을 보장하기 위한 목적 하에 계속 진전을 보이고 있다고 평가한다.<sup>41)</sup>

#### <국유기업>

국유기업 개혁은 사회주의 경제체계의 개혁과정에서 경제성장을 위한 핵심적 요소라고 할 수 있다. 금융, 재정, 가격 등에서의 개혁이 시장경제의 인프라 구축을 위한 것인 반면, 국유기업의 개혁은 생산주체의 자율성과 책임 강화를 통한 생산성 향상과 국가의 재정부담 감소를 목표로 하는 것이기 때문이다.

중국 당국은 국유기업 개혁에 관한 몇 차례의 실험을 거친 후인 1984년부터 국가에 대한 기업의 이윤상납을 납세로 전환하는 이개세(利改稅) 개혁을 실시하였다. 이것은 국가와 국유기업간 재무분리를 제도화하고 조세제도에 의한 이윤분배를 규범화하며, 국가의 재정수입을 안정적으로 확보하려는 의도에서 나온 조치였다. 그러나 이개세

41) [www.worldbank.org.cn/English/Project/macroeco.shtml](http://www.worldbank.org.cn/English/Project/macroeco.shtml) (2001.7.2).

개혁은 가격개혁이 충분히 이루어지지 않은 상태에서 회계상 이윤과 실제 경영상 이윤이 일치하지 않는 한계를 낳았고, 이에 따라 국유기업마다 다른 세율이 적용되는 조절세라는 자의적인 조세가 도입되는 등 혼란을 초래하였다. 이에 당국은 1987년부터 청부경영제인 승포 경영책임제(承包經營責任制)에 의해 국유기업과 국가 사이에 일정기간의 청부계약을 체결하고 계약상 의무를 초과한 이윤을 국유기업에 귀속시키도록 하였다. 청부경영제는 주로 대중형 국유기업에 적용되었다.<sup>42)</sup>

1992년이래 중국은 ‘사회주의 시장경제’를 새로운 목표 모형으로 채택하고 국유기업의 경영 메커니즘의 전환을 통해 현대기업제도를 정착시키려는 정책을 추진하고 있다. 당국은 국가 역량을 대중형 국유기업에 집중하여 누적된 부실에서 해방시키고, 중소형 국유기업의 합병, 매각, 임대경영, 파산 등을 통한 개혁을 진행시키고 있다.

세계은행은 아직까지도 국유기업이 고용창출과 경제성장 측면에서 국가에 대해 부담이 되고 있다고 평가한다. 세계은행은 국유기업 개혁과정에 직접적으로 간여할 수 없기 때문에 국유기업 개혁과 연관된 문제들에 관심을 표명하고 있다. 세계은행은 국유기업 개혁 문제가 다양한 사회적 이슈들, 즉 도시 노동자 적응, 연금 개혁, 새로운 실업자 문제, 사회안전망 등과 연관되어 있다고 판단하고 이와 관련된 연구 및 분석에 초점을 맞추고 있다.

#### <공공재정>

지방 및 중앙정부가 기초 공공 서비스, 실업자 지원, 도시 지역의 노동시장 개혁, 농촌 및 오지의 빈곤 타파 등을 위한 자원을 제공하

42) 김시중, “국유기업 개혁의 전개,” 고정식 외, 『현대중국경제』, pp. 147~48.

기 위해서는 공공재정의 조정이 필수불가결하다. 중국 당국은 지방과 지방 사이의 자원 전환을 의도하고 있는데, 이는 전국적 차원에서 성장의 혜택이 고루 분배되도록 하여 지방간의 수입 격차를 감소시키기 위한 목적에서다.

세계은행은 중국의 공공재정 개혁을 위해 1995년 재정기술지원 프로젝트(fiscal technical assistance project)를 추진하여 새로운 국세제도, 중앙·지방교부금제도, 예산관리제도를 개발하도록 지원한 바 있다. 최근 완성된 공공지출연구(public expenditure study)는 정부의 공공투자 과정을 향상시키는데 도움을 주었고, 현재 진행중인 또 다른 연구는 구조조정을 위한 재정정책에 관한 것이다.

## (2) 인프라 병목현상 해소

인프라의 병목 현상은 시간이 경과함에 따라 중국의 성장을 장애하는 요소로 작용할 가능성이 크다. 교통, 통신, 에너지 등에 대한 투자는 산업의 발전 속도에 비해 지체되어 있는 실정이다. 특히 도시지역에서는 고질적인 교통 서비스 부족현상이 지속되고 있는 바, 이것은 다시 에너지 부족을 초래하고 있다. 석탄이 중국 전체 전력 생산의 70%를 차지하는데, 석탄을 수송하는데는 철도가 현재 부족한 실정이다.

인프라 구축을 위한 자원 확보가 긴요한 사항인데, 세계은행은 향후 10년 동안(1996~2010 15년 장기계획 종료 시기) 중국의 인프라 향상을 위해서는 최소 7천5백억 달러가 소요될 것으로 전망하고 있다. 물론 이 중에는 민간기업의 참여에 의해 해결될 수 있는 부분도 있지만, 공공 자원이 필수적임은 두말할 나위도 없다.

세계은행의 금융지원 중에서 인프라 구축이 차지하는 비중이 가장 큰 만큼, 인프라 관련 부문의 법적 및 제도적 차원의 연구와 제안을

중요하게 여기면서 지원하고 있다. 세계은행은 중국 정부와 함께 BOT 방식을 개발하였고, 1995년 경제법 개혁 프로젝트(economic law project)를 통해 정책 개혁 가이드를 제공하고 있다.

### (3) 빈곤해소 및 인적자원의 개발

개혁·개방의 심화와 함께 중국 경제가 경이적일 정도의 높은 성장률을 기록하고 있지만, 약 2억7천만 명은 아직도 하루 1달러 이하로 살아가고 있다. 북서부와 남서부 오지는 제한된 자원과 척박한 토지로 인해 생계유지에 필요한 수준의 수확도 확보하지 못하고 있다. 약 1천2백만 명 정도로 추산되는 도시 극빈자 또한 새로운 관심사로 떠오르고 있다. 농촌과 도시의 수입격차가 최근 다소 감소하기는 하였으나 아직도 크게 벌어져 있는 상황이다. 문제는 이것이 지역간 경제성장 격차와 맞물리면서 이주민 증가 현상을 낳고 있다는 점이다. 중국 당국은 빈곤퇴치계획(1994~2000)을 세워 빈곤지역의 주민들이 토지, 수도, 도로, 전기, 교육, 의료 혜택을 받을 수 있도록 하였다.

빈곤퇴치는 세계은행의 최대 관심사로서 내륙지역의 극빈자들을 지원하는 종합적인 다부문 빈곤 프로젝트(multi-sectoral poverty project)를 점차적으로 확대 추진하여왔다. 더욱이 세계은행은 빈곤층과 소수민족의 교육기회 증대, 교육투자의 질적 향상, 교육지원 행정의 분산화뿐만 아니라 급변하는 노동시장에의 적응을 위한 교육·훈련체계 구축 등을 위해서 노력하는 중국 당국을 금융 및 비금융 지원 방식을 통해 측면에서 지원하고 있다.

세계은행은 빈곤퇴치와 인적자원 개발과 연관되어 있는 의료혜택의 확충을 위해서 에이즈, 전염병, 산모 및 유아 건강, 어린이 면역에 관해 중국 당국과 함께 노력하는 동시에, 정책연구, 워크샵, 기술자문

등을 통한 의료제도 개혁에 대한 지원을 실시하여 왔다. 이에 따라 중국은 50대 주요 도시에서 실험적인 의료계·환자 공동부담제 (co-payment scheme)를 도입하는 의료제도의 개혁을 실시해왔다. 세계은행은 1991년부터 1998년 사이에 약 21억 달러 규모의 IDA 자금을 북서부와 남서부 지역의 1억 인구에게 농업, 의료, 교육, 상수도 부문에서의 빈곤 완화를 위해 지원하였다. 1998년에는 약 8억8천 5백만 달러를 농촌지역 개발과 의료 프로젝트에 지원되었다.

#### (4) 농업생산성 향상 및 식량안보 확보

중국에서의 개혁은 농촌지역으로부터 시작되었지만 최근 농업부문이 다른 산업 부문보다 뒤져 있는 것은 아이러니라고 할 수 있다. 농촌지역의 수입은 도시에 비해 크게 뒤떨어져 있는데, 이는 특히 경작지가 한정되어 있고 북부지역의 물부족으로 인한 생산성의 한계 때문이다. 중국은 제9차 5개년 경제계획을 통해 농업 부문과 농촌경제의 지속적 성장을 최우선 과제로 삼고 있다. 5개년 경제계획은 구체적으로 식량 자급자족도를 높이고 농민의 생활수준을 높이며, 기술도입을 통한 농산물가공 산업을 발전시키고, 빈곤을 퇴치하는데 목표를 두고 있다.

세계은행은 1981년부터 50여 개의 농업관련 프로젝트를 추진하였으며 약 100억 달러에 가까운 규모의 지원을 실시하였다. 이것은 세계은행의 중국 지원자금 중에서 단일 분야로서는 최대 규모를 차지한다. 세계은행의 농업 프로젝트들은 생산성 제고, 농촌 개발, 빈곤 감소, 농업시장의 자유화 및 상업화 증대, 농산물가공업에 대한 비국가 부문 투자 등에 기여했다고 할 수 있다. 또한 관개시설 확충, 농지활용 개선, 개량종자의 다양화, 토사침식 방지 등에도 관심을 쏟았다. 세계은행은 최근에는 중국 당국과 함께 이른바 수계부문 행동플랜

(water sector action plan)을 통해 홍수에 따른 양자강 유역 등의 범람과 토사침식 방지를 위한 사업에 착수하였다.

#### (5) 환경 보호

중국의 급속한 경제성장, 산업화, 도시화 등은 환경오염과 환경파괴를 가져오고 있다. 대기 및 수질 오염도는 세계 최고를 기록할 만큼 심각한 수준이라고 할 수 있다. 환경오염과 파괴는 인간에게 주는 피해는 물론이고 농업생산성에도 부정적 영향을 초래하고 있는데, 특히 WHO 기준의 2~5배 정도 분진과 유황을 함유하고 있는 것으로 알려져 있다. 이 밖에도 토사 침식, 벌목, 습지 및 녹지 훼손으로 생태계가 심한 손상을 입어 농업의 지속적 성장에도 어려움을 낳고 있다.

중국 당국은 오염과 삼림훼손을 방지하기 위한 조치를 취하고 있는 바, 오염방지체제와 환경보호를 위한 제도적 네트워크가 전국 및 지방 차원에서 세워졌다. 중국은 국가환경보호국(State Environmental Protection Agency)을 한 중앙 부서로 확대하여 도시 및 산업 오염 방지 정책과 함께 환경보호 캠페인을 벌이고 있다. 2008년 베이징 올림픽 개최가 예정됨에 따라 이같은 환경보호 정책은 더욱 가속화될 것으로 보인다.

환경보호와 관련하여 세계은행의 금융지원 규모는 1990년대 중반 들어 급속히 증가하는 추세를 보였다. 세계은행은 1985년 삼림 개발(forest development)을 위한 IDA 프로젝트에 5천5백7십만 달러를 승인하여 최초로 환경관련 사업을 추진하였으며, 1996년에는 IBRD와 IDA 전체 6억5천만 달러 규모의 4개 사업이 승인되어 규모 면에서 절정을 이루었다. 이들 사업은 대부분 2000년대 초반 완료될 예정이며, 2001년에도 1억5백만 달러 규모의 강오염방지 사업이 승

인을 받아 2005년부터 사업이 추진될 전망이다.

세계은행의 지원은 중국 당국에 대한 금융지원을 통해 물리적으로 사업을 진행하는 것과 함께 도시환경관리, 석탄사용의 환경영향 평가, 에너지 보존, 온실가스발생 방지 등에 관한 연구를 지원하는 것이 포함된다. 세계은행은 이들 연구 결과를 기초로 여타의 에너지, 농업, 산림 부문의 개발과 연계시켜 환경개선과 생태계 보존을 유도하고 있다.

#### 라. 세계은행의 역할 제약

세계은행이 중국의 개혁·개방을 측면에서 지원하고 이를 통해 경제 성장을 가속화시킨 것이 사실이다. 또한 대부분의 프로젝트 사업이 세계은행과 중국 당국간의 협조 속에서 잘 진척되어 왔다. 그러나 양자 사이에 아무런 문제가 없었던 것은 아니다. 양자간의 갈등은 1995년 10월 중국 태생 미국 인권운동가인 해리 우(Harry Wu)의 증언이 있을 후 첨예화되었다.<sup>43)</sup>

해리 우는 미국 이민 전 19년 동안 수감 경력을 가진 인사로서, 세계은행의 금융지원이 강제노동수용소에 혜택을 주고 있으며, 서부 신장 지방에 인민해방군이 운영하는 특별농장이 있다고 발언함으로써 논란을 불러일으켰다. 그가 1995년 중국을 방문하여 감금, 재판, 추방을 거친 후에, 자신의 강제노동수용소연구재단(Laogai Research Foundation)에서 발간한 보고서를 통해 세계은행의 사업에 강제노동이 활용되었으므로 자체적으로 위원회를 구성하여 이를 조사하고, 모든 세계은행 프로젝트에 이를 방지하기 위한 공식 정책을 채택하며, 세계은행의 직원들에게 이같은 문제에 대한 경각심을 주어야 한다고 주장하였다. 세계은행 측은 이를 확인하기 위한 조사팀을 파견하였으나, 해리 우의 주장을 뒷받침할 만한

43) Feeney, "China and the Multilateral Economic Institutions," p. 249.

증거를 찾지 못했다고 보고하였다.

이 논란은 하나의 해프닝으로 끝나기는 했지만, 중국 내에서 강제 노동의 가능성이 존재할 수 있음을 보여주었으며, 만일 그것이 사실 이라면 세계은행과 같은 국제금융기구의 프로젝트 추진과정에서 발생할 개연성도 있음을 말해주는 사건이라고 할 수 있다.

세계은행의 역할과 관련해서는 첫째로, 세계은행이 금융지원 수혜국의 사업추진 과정에서의 인적 및 물적 자원의 활용에 대한 구체적인 사실을 파악하기 힘들며, 둘째로, 이와 연관된 문제가 발생했을 경우 조사하고 조치를 취하는데는 한계를 있음을 간접적으로 알 수 있다. 특히 그것이 프로젝트 집행과정에서의 절차에 관한 것이 아닌 인권문제와 같은 민감한 사안인 경우 세계은행이 개입할 여지는 매우 한정되어 있다고 하겠다.

오히려 인권문제는 미국과 중국의 국가간 관계에서 중요했다. 다시 말해, 인권문제는 IMF나 세계은행 등 국제금융기구의 관심사항이기 보다는, 미·중간의 외교적 문제로 간주되어 양국의 무역관계를 일정부분 제약하는 요소로 작용하였다. 이같은 제약은 중국이 2000년 9월 19일에 이르러 미국의 상원으로부터 PNTR(항구적 정상무역관계) 지위를 부여받음으로써 일단 제거되었다고 볼 수 있다.

### 3. 특 징

#### 가. 회원국 자격획득 요건

- 국제금융기구에서 중국의 회원국 자격획득은 크게 두 가지 요건이 갖추어진 후에 가능하였으며, 두 요건들은 상호 밀접한 관계를 지니고 있다.

- 하나는 국제적인 요건으로서 미국과의 관계 개선이다. 미·중 관계의 급진전은 1971년 중국의 유엔 가입과 1972년 상해 공동성명에 의해 대표되었다. 이같은 변화는 국제무대에서 중국의 상대적 상승과 대만의 위축을 가져왔을 뿐만 아니라, IMF와 세계은행의 당국자들에게 중화인민공화국이 중국 전체를 대표해야 한다고 주장할 수 있는 분위기를 만들었다. 중국의 회원국 자격획득의 주요 계기는 덩소평이 집권하고 개혁·개방 추진을 결정한 직후에 이루어진 1979년 1월 미·중관계 정상화였다.
- 다른 하나는 중국 국내적 요건으로서 개혁세력의 등장이다. 모택동 사후 1978년 덩소평을 비롯한 개혁세력의 정권장악 직후인 1979년 1월 국무원에 전달된 국제금융기구 가입과 관련한 보고서는 5년 전에 작성된 보고서와는 정반대로 국제금융기구 가입여건에 대한 상황을 매우 긍정적으로 평가하였다. 보고서는 국제적 환경변화를 반영한 것인 동시에, 집권세력에 의한 개혁의지를 반영한 것이기도 했다.

## 나. 국제금융기구의 기여와 역할

- 중국의 개혁·개방 과정에서 국제금융기구는 경제성장의 원동력인 사회기반시설과 함께 인적개발, 생태계 보호 등을 지원하고 있다. 세계은행은 특히 인프라, 농업, 사회부문, 환경, 상하수도 등 부문에 걸쳐 금융지원을 실행하고 있는 반면, 거시경제의 운용과 구조개혁에 관한 지원은 미약한데 지원규모는 물론이고 그 방식에 있어서도 기술지원 형태를 띠고 있을 뿐이다.

- 중국의 경우, 국제금융기구의 지원이 개혁의 방향을 크게 유도하거나 속도를 가속화시키는데는 한계를 지니고 있다고 하겠다. 이는 국제금융기구가 동구에서 급속한 민영화와 시장제도의 구축 등 체계전환의 빅뱅에 영향을 미친 것과는 대조를 이룬다. 중국에서는 국제금융기구의 지원이 인프라와 농업 분야에 집중되어 있어, 프로그램과 프로젝트의 이행조건으로서 국유기업 및 금융·재정 개혁의 촉구와는 다소 거리가 있다.
- 따라서 개혁·개방이 점차 체계전환으로 이행하는 과정에서 중국은 애초의 점진주의 입장을 견지하였다. 다만 2001년 12월 WTO에 정식 가입함에 따라 중국은 시장개방으로 인한 구조개혁과 민영화 등의 요구에 직면하게 된 것이 사실이다.<sup>44)</sup> 그러나 이것은 자유무역체제에의 합류에 따른 과제이지 국제금융기구의 이행조건과는 거리가 먼 사항이다.

#### 다. 국제금융기구의 정책적 개입 정도

- 중국의 개혁·개방 정책에 대한 IMF와 세계은행의 개입 정도는 그리 크지 않은 것으로 평가되는 바, 이는 중국이 이들 기구의 수혜국이면서도 정책적 독립성과 자율성을 유지할 만큼 경제력을 가지고 있기 때문이다.
- 중국은 또한 1980년 회원국 자격획득 당시부터 국제금융기구 안팎에서 경제적 독립성을 유지하고 발언권을 가질 수 있었다. 가

44) 박월라·최의현, “중국의 WTO 가입 의미와 경제구조조정,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 01-57 (2001.11.27).

입 당시 중국은 출자분 규모를 놓고 고민하였는데, 출자분을 낮추어 재정적 부담을 경감시키는 대신에 출자분을 높여 국제금융기구에서 발언권과 역할을 높이는 쪽을 선택하였다. 예를 들어, 중국은 당시 IMF 내에서 인도보다 높은 출자분을 기여하였으며, 출자분 규모 면에서 전체 회원국 중에서 9번째를 기록하였다. 그 결과 중국은 IMF와 세계은행에서 자신이 선임한 집행이사들을 가질 수 있었다.

- 중국의 개혁과정에서 국제금융기구의 역할은 제한되어 있었다. 물론 국제금융기구와 수혜국간의 관계를 갈등적 관점에서 볼 필요는 없지만, 전자가 후자에 대해 일정한 지원의도(구체적으로는 이행조건)를 가지고 접근하는 것이 사실이다. 그 의도란 시장경제로의 편입이다. 중국의 경우, 이들 기구의 정책적 개입의 여지를 최소화하면서 점진적으로 개혁을 이끌어 나가고 있다.
- 중국은 IMF의 거시경제 지원을 받으면서도 구조조정 프로그램을 동반하는 금융지원을 배제하여 왔다. 또한 세계은행의 인프라 구축 관련 대규모의 금융지원을 수용하면서도, 제도적 개선과 관련한 금융지원 수용을 최대한 자제하는 경향을 보였다.
- 실제로 당국은 시장제도의 정착을 위한 국유기업 개혁과 국유상업은행 개혁 등은 자신의 계획에 따라 점진적으로 접근하는 방식을 택하고 있다.

## IV. 국제금융기구와 베트남의 개혁·개방

### 1. IMF와 세계은행의 금융지원 재개과정

#### 가. 사회주의 대변혁과 베트남의 대외경제관계 위기

베트남은 중국과 달리 대외의존적 경제체계를 지닌 까닭에, 사회주의 대변혁을 계기로 소련을 비롯한 사회주의권의 원조가 중단됨에 따라 커다란 위기에 직면하게 되었다.<sup>45)</sup> 이에 따라 1990년대 초반 베트남은 이런 위기를 극복하기 위해 미국과의 관계 개선에 적극적으로 나서는 동시에, IMF와 세계은행 회원국 자격을 이용해 금융지원 재개를 모색하게 되었다.

먼저 소련을 비롯한 사회주의권에 대한 베트남의 경제적 의존성은 베트남 전쟁기간 때부터 심각했다. 베트남전쟁 기간인 1965년~1975년 사이에는 국가예산의 약 2/3 정도를 해외원조 특히 소련을 비롯한 사회주의권의 원조에 의존하였다. 그리고 통일 후에 해외원조 비율이 다소 낮아지기는 했지만 높은 비율의 국가예산이 외국원조에 의존할 수밖에 없는 특이한 경제체계였다.

통일 후 추진된 수 차례의 5개년 경제계획 기간동안 베트남 당국은 소련 및 동구국가로부터의 경제원조는 물론이고, 서방국가와 세계은행, IMF, ADB로부터의 원조를 획득하기 위한 노력을 시도하였다. 1978년 베트남은 과거 남부 베트남(월남)이 가지고 있었던 IMF와 세계은행의 회원국 자격을 계승하여 정식 회원국이 되었다. 하지만

45) 베트남 경제의 대외의존성에 관한 자세한 논의는 김성철, 「베트남 대외경제개방 연구」(서울: 통일연구원, 2000) 참조.

대부분의 원조는 소련을 비롯한 사회주의권으로부터 지속되었는 바, 베트남 전쟁 후 가뜩이나 패배의식에 잠긴 미국 및 서방국가들은 경제제재를 가하고 있었으며 이들에 의해 주도되는 IMF와 세계은행이 베트남 원조에 대해 관심을 보이지 않았기 때문이다.

그러나 동구 사회주의권의 대변혁으로 베트남은 중요한 경제지원의 원천을 상실하였다. 1980년대 후반 감소하기 시작한 소련으로부터의 원조와 지원은 심각한 수준으로 감소하였다. 1990년 초 소련은 베트남의 부채 총액 90억 루블(144억 달러)에서 1/3 가량을 삭감해 주기로 동의하였으나, 베트남의 제5차 5개년 경제계획(1991~1996) 기간동안 경제지원에 대한 구체적인 약속을 해주지 못했다. 소련은 원조성 프로젝트에 대한 지원을 중지하고 투자 형태의 지원을 언급할 뿐이었으며, 그마저도 규모에 대해서는 아무런 합의가 이루어지지 않은 상태였다.<sup>46)</sup>

이런 상황에서 베트남 지도부는 대내외적인 변화들을 심각하게 받아들이지 않을 수 없었다. 베트남은 1986년 12월 도이 모이 정책을 추진한 이래 최대의 위기를 실감하게 된 것이다. 이는 대외의존성이 높은 베트남이 개혁을 진척시켜 나가면서 외부로부터의 자원 유입이 더욱 절실한 과제로 등장했기 때문이다. 베트남은 다행히 유전개발에 따른 원유 수출의 여력을 가졌고 농업부문의 괄목할만한 성과<sup>47)</sup>가

46) 당시 외부 자원 도입에 있어서의 어려움은 도 무오이(Do Muoi) 총리가 1990년 7월 국회에서 행한 보고 내용에 잘 드러나 있다. 그의 보고에 의하면, 차관과 원조를 포함한 해외 경제지원이 64%나 격감하였으며, 채권자들은 최소한 이자 지불을 강력히 요구하게 되었다는 것이다. 그는 또한 소련이 과거 5년 동안 베트남에 대해 100억 루블(166억 달러) 규모의 원조, 크레딧, 소비재 지원, 기술지원 등 다양한 형태의 지원을 보냈으나 이제 모두 중단하기에 이르렀다고 보고했다. Douglas Pike, "Vietnam in 1990: The Last Picture Show," *Asian Survey*, Vol. 31, No. 1 (January 1991), pp. 82~3.

47) 베트남은 1980년대에 매년 평균 750만 톤의 곡물을 수입하였으나,

있기는 했지만, 자본, 원자재, 전기 부족 등으로 어려움을 겪지 않을 수 없었다.

베트남은 여기서 주요 대외경제관계의 대상을 소련을 비롯한 CMEA 국가에서 아시아 및 서방으로 급속하게 전환하지 않으면 안되었다.<sup>48)</sup> 베트남은 1987년 외국인투자법을 채택한 이래 해외 자본의 도입을 적극 모색하기는 하였으나, 당시만 하더라도 소련으로부터의 각종 경제 지원과 투자가 주를 이루고 자본주의권의 투자는 이것을 보완하는 것으로 간주하였다. 하지만 사회주의 대변혁으로 베트남은 대외경제 개방을 위해 아시아 국가의 FDI와 미국의 경제제재 해제를 통한 국제금융기구 및 서방으로부터의 금융지원에 눈을 돌려야 했다.

#### 나. 베트남의 대서방 선회: 1991~1992년

1991년 여름 제7차 공산당 대회와 국회에서는 대외경제관계 개선을 위한 외교문제가 단연 주요 의제로 다루어졌다. 이 두 회의에서는 베트남이 역내 국가들과의 다자적 외교(multilateral diplomacy)를 강화해야 하며 특히 중국과의 관계를 증진시켜야 한다는 주장이 제기되었다. 한편 모스크바와의 관계는 재정비 즉 일정한 거리를 유지해야 한다는 주장이 대두되었다. 가장 중요한 것은 미국과의 관계에 관

---

1990년 2,140만 톤의 곡물을 생산함으로써 130만 톤의 쌀을 수출할 수 있게 되었다. 쌀 수출은 1930년대 이후 처음이다.

48) 이런 과정에서 동아시아 신흥국가들의 여유 민간자본의 기여를 빼놓을 수 없었다. 1994년 국제금융기구의 지원이 시작되면서 FDI가 급증한 것은 사실이지만, 그 이전부터 동아시아 국가들로부터의 투자가 이미 시작되었다. 이는 사회주의 대변혁의 와중에서도 베트남 개혁·개방 정책의 불씨를 살려 놓는 중요한 역할을 하였다. John R. Dodsworth, et al., *Vietnam: Transition to a Market Economy* (Washington D.C.: IMF, 1996), Occasional Paper 135, pp. 1~2.

한 입장으로서, 미국의 경제제재를 종식시키고 다른 국가들로부터의 경제지원과 무역관계 개선을 서둘러야 한다는 점이었다. 이에 따라 베트남은 국내 미디어를 통해서도 반미 구호를 계속 외치면서도 실제로는 관계 개선을 원하는 이중적인 자세를 보였다. 이미 1989년 9월 베트남은 국제적 감독이 없는 상태이긴 했지만 자신의 군대를 캄보디아로부터 전면 철수하였으며, 1990년 이후 미국이 인도차이나 반도에서 최대 관심을 보여온 캄보디아 평화정착과 실종 미군의 인도주의적 문제 해결을 위한 보다 구체적인 요구에 응하는 자세를 취했다.

1991년 10월 27일 베트남은 파리에서 캄보디아 평화협정에 서명함으로써 외교관계에서 두 마리의 토끼를 잡을 수 있었다.<sup>49)</sup>

첫째는 중국과의 관계 진전이었다. 중국은 이 협정을 1979년 2월 발생한 중·베트남 전쟁 이후 지속되어온 양국간의 냉전 관계를 종결시키는 합리적인 조치로 받아들였고, 마침내 1991년 11월 5~7일 사이에 중·베트남 정상회담이 이루어질 정도로 양국관계는 급진전되었다. 정상회담에는 강택민 총서기와 도 무오이(Do Muoi) 총서기간의 회의와 이붕 총리와 보 반 키엣(Vo Van Kiet) 총리 사이의 회의가 동시에 이루어져 무역증진과 중·베트남 국경철도 복구에 대한 합의가 있었다. 또한 1992년에는 외무장관 회담을 통해 1973~1978년 사이에 베트남에 지원된 10억 달러 규모의 부채를 상환한다는 조건하에 양국관계 발전을 위한 여러 합의가 이루어졌다.

둘째는 미·베트남 관계 정상화를 위한 중요한 계기가 이루어졌는 바, 이제 양국 사이의 외교적 문제는 미군 실종자 문제로 좁혀졌다. 미국은 캄보디아 평화협정 체결과 같은 시기에 개최된 IMF·세계은행

49) Douglas Pike, "Vietnam in 1991: The Turning Point," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 1 (January 1992), pp. 74~82; Dorothy R. Avery, "Vietnam in 1992: Win Some, Lose Some," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 1 (January 1993), pp. 67~74.

연차 총회에서 베트남에 금융지원을 실현시키려는 프랑스의 노력을 무산시키므로써 경제제재를 통한 베트남 압박을 포기하지 않고 있음을 보여주었다. 그러나 미국은 베트남이 미국 실종자 문제에 적극 협력하는 경우 2년 내에 외교관계를 정상화하겠다고 약속했고, 미국인의 베트남 여행 제한을 일부 해제하여 단체여행과 사업목적의 여행을 허용하는 조치를 취했다. 이에 대해 베트남은 1992년 가을 미군 실종자 문제에 협조하는 차원에서 미국 조사단에게 베트남내 박물관의 문서를 열람시키고 현지조사를 확대시키기로 합의하는 동시에 국내 언론매체를 통해 미군 잔해를 정부에 반납하도록 선전하기도 했다.

베트남의 노력은 중국 및 미국과의 관계개선에 그치지 않았다. 1991년 10월 캄보디아 평화협정 체결과 같은 시기에 베트남의 보 반 키엣 총리는 ASEAN 국가를 순방하면서 상호 경제적 이익 증진을 위한 협력을 강조하였고, 파리에서 나카야마 일본 외무상으로부터 가까운 시일 안에 경제지원을 재개할 것이라는 약속을 받아냈다. 그는 1992년 말레이시아, 부르나이, 필리핀 등을 순방하였고, 베트남의 가장 큰 무역 파트너인 싱가포르의 리 쿼 유(Lee Kuan Yew) 전 수상을 초청하여 베트남 경제개혁 프로그램에 관한 조언을 받기도 했다. 그리고 베트남은 같은 해 7월에 개최된 ASEAN 외무장관 회담에서 1976년의 발리 친선우호협정(Bali Treaty of Amity and Concord)에 서명함으로써 옵서버의 자격을 획득하였다.

주목할 것은 베트남의 대외경제정책 또는 개방정책에 대해 지도부 내의 견해가 반드시 일치한 것만은 아니었다는 점이다. 미·베트남 관계개선이 가속화되고 이에 따라 IMF와 세계은행 등 국제금융기구의 금융지원이 임박해지고 있다고 판단되면서, 공산당 지도부 내에서는 개방의 정당성을 인정하면서도 ‘적대적 세력의 기도’를 경계해야 한다는 주장이 또 다시 제기되었다. 1992년 6월에 개최된 공산당 중앙위

원회 전원회의에서는 보수주의자로 구분되는 전 마르크스-레닌주의 연구소 소장이었던 정치국원 구옌 독 빈(Nguyen Duc Binh)과 베트남군 총정치국장 레 카 피우(Le Kha Phieu)가 공산당 서기국 멤버로 추가 임명됨으로써 당 지도부의 보수 색채가 더 강화되었다.<sup>50)</sup> 또한 전원회의에서는 국가기관에 대한 당의 개입 범위를 확대시키는 결정이 이루어졌는 바, 이는 사회주의 개혁·개방 과정에서 일반적으로 나타나는 당의 관료적 통제이완과 당·정분리라는 원칙들에 배치되는 결정이었다. 이와 무관하지 않게, 대외개방 문제에 있어서도 매우 보수적인 결정이 이루어져 미국과 국제금융기구를 비롯한 자본주의의 침투를 경계해야 한다는 주장이 나오기에 이르렀다.

1992년 세계은행이 베트남 몇몇 국유기업의 민영화와 관련한 파일럿 프로젝트를 수행할 때, 대외경제 정책에 대한 지도부의 경계심은 구체적으로 드러났다. 이미 1988년 베트남측의 요청에 의해 세계은행은 베트남 당국과 접촉을 가졌고 이듬해 금융지원의 준비단계로서 경제평가(economic assessment)와 정책대화(policy dialogue)가 개시되었다.<sup>51)</sup> 세계은행은 이런 연속선상에서 미·베트남 관계의 진전을 기화로 자신이 목표하는 경제체제 전환을 위한 금융지원의 예비단계로서 민영화 관련 파일럿 프로젝트를 마련했던 것이다. 당시 개혁 주도 세력인 보 반 키엣 총리와 판 반 카이(Phan Van Khai) 부총리는 도이 모이 정책을 추진하는데 있어서 공산당 정치국의 광범위한 지지를 받고 있기는 했지만, 국유부문에 대한 개혁에 있어서는 일부 보수 세력으로부터의 저항에 직면해야 했다. 당시 세계은행의 민영화 관련 파일럿 프로젝트가 무력화된 것은 바로 이런 연유였던 것으로 보인다.

50) Avery, "Vietnam in 1992: Win Some, Lose Some," p. 70.

51) Bradley O. Babson(세계은행 아시아·태평양 담당 수석고문)과의 인터뷰 (2001.3.11).

베트남 지도부 내에서의 보수주의 목소리가 개혁 전체의 명분을 무너뜨릴 정도는 아니었다. 1992년에도 개혁 추진의 명분은 계속 유지되었으며 개혁의 범위는 보다 확대되어 나갔다. 해외 전문가의 조언에 따라 베트남은 세제, 은행, 법률 등의 각종 제도의 개혁을 추진하였고, FDI를 장려하는 목적에서 외국은행 설치를 허용하였다. 더욱이 1992년에 개정된 헌법에서는 개혁·개방 정책을 강화시키는 다양한 내용들을 포함시켰다. 개정 헌법은 1년 전에 초안이 마련되어 많은 토론과 논란을 거친 끝에 마련되었는데, 다부문 경제구조, 특히 개인 및 민간경제부문의 역할에 대한 강조가 눈에 띈다. 개정 헌법의 경제 관련 주요 조항은 다음과 같다.

- 15조: 국가는 국가관리와 사회주의적 지향 하에 시장 메커니즘에 따라 기능하는 다부문 상품경제를 발전시킨다. 다양한 형태의 생산 및 경영조직을 가지는 다부문 경제구조는 전인민적 소유, 집단적 소유, 개인 소유 등이며, 이 중에서 전인민적 소유와 집단적 소유가 기초가 된다.
- 16조: 국가 경제정책의 목표는 인민을 풍요롭게 만들고 나라를 강성하고 만들며 인민의 물질적 및 정신적 요구를 최대한 만족시키는데 있다. 이를 위해서는 모든 생산 잠재력을 이끌어 내고 국가 부문, 집단 부문, 사적개인 부문, 민간자본 부문, 국가자본 부문 등 다양한 형태의 모든 잠재 가능성을 발전시켜야 하며, 물질적 및 기술적 기초 건설에 매진해야 하고, 경제, 과학, 기술 협력을 확대해야 하며, 세계시장과 교류를 확장시켜야 한다.
- 17조: 토지, 산림, 강, 호수, 수자원, 지하자원, 해양자원, 대륙붕, 대기와 국가가 투자한 자본과 소유물 등 모든 것은 전인민적

소유 하에 놓인다.

19조: 국가 부문은 강화되고 발전되어야 하며 특히 인민경제에서 주도적 역할을 하는 분야에서 그래야 한다. 국가가 운영하는 기업들은 생산과 경영에서 독립성을 유지하며 효율적 결과를 낳도록 보장받는다.

21조: 사적개인 부문과 민간자본 부문은 자신의 생산과 경영 방식을 택할 수 있으며, 나라와 인민의 유익한 분야에서 활동범위에 제한을 받지 않고 기업을 세울 수 있다.

한편, 개혁·개방 정책의 강화를 위해서는 FDI가 절실한 상황이었으나, 여기에는 많은 어려움이 있었다. 미국의 경제제재가 계속되고 이로 인해 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 지원이 개시되지 않은 상태였기 때문에,<sup>52)</sup> 베트남에 대한 FDI는 크게 활기를 띠지 못했다. 외국인투자법이 채택된 직후 1988~1992년에 대만에 이어 홍콩, 일본, 영국, 한국, 싱가포르 순으로 투자가 이루어지긴 했지만, 베트남의 개혁을 위한 수혈로서는 충분하지 못한 규모였을 뿐만 아니라 그것조차도 베트남 경제에서 가장 심각한 문제인 인프라를 개선시키는 것과는 무관한 투자들이었다.<sup>53)</sup> 외국인직접투자는 단기적

---

52) 베트남에 대한 미국의 경제제재의 내용은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 이는 오늘날 북한에도 마찬가지로 적용되고 있다. 하나는 이른바 ‘무역제재(trade embargo)’로서, 1917년에 제정된 적성국교역법(Trading With the Enemy Act)의 영향을 받는 제반 조치들이다. 다른 하나는 국제금융기구의 지원에 대한 미국의 거부권 행사인데, 이것은 사실상 다른 자본주의 국가 및 민간 자본의 유입을 억제하는 효과를 지닌 강력한 제재이다. 북베트남에 대한 미국의 경제제재는 1954년 7월 제네바 협정에 의한 남북 분단 직후부터 시작되었으며, 1975년 공산화 통일이 되자 경제제재는 베트남 전역으로 확대되어 적용되었다. Do Duc Dinh, *Vietnam-United States Economic Relations* (Hanoi: Gioi Publishers, 2000), pp. 103~7.

수익성을 노리는 제조업에 치중될 수밖에 없었다. 따라서 키엣 총리는 미국의 경제제재 해제와 국제금융기구의 지원을 통한 인프라 구축이 한시 바빠 이루어지기를 기대한다고 밝힌 바 있다.

#### 다. 대미관계 개선과 IMF 및 세계은행의 금융지원:

1993~1994년

1993년 클린턴 행정부가 출범하면서 미·베트남 관계는 정상화를 향한 큰 발걸음을 내디뎠다. 미국의 베트남 경제제재는 완전 해제되지는 않았지만, 미국의 베트남 정책에 큰 진전이 있었기 때문이다. 그것은 베트남이 IMF와 세계은행 등에 대해 지고 있는 1억5천만 달러 규모의 부채 문제의 해결에 대한 동의와 함께, 베트남에 대한 국제금융기구의 금융지원에 대해 거부권을 행사하지 않겠다는 결정이었다.

이전까지 미국은 관계 정상화를 위한 베트남의 끈질긴 노력에도 불구하고 자본주의권이 베트남에 대해 차관을 제공하는 것에 대해 반대하였다. 즉, 베트남이 자신의 자원을 활용하여 부채 문제를 해결하라는 입장이었다.

미국은 1993년 7월 이같은 정책을 바꿔 베트남이 부채 문제를 어떻게 해결하든지 상관하지 않겠다는 조치를 취하게 되었다. 이에 따라 유럽과 일본은행으로 구성된 컨소시엄이 베트남의 부채 문제를 떠맡아 해결할 수 있게 되었다. 또한 같은 해 8월 미국은 국제금융기구의 베트남에 대한 금융지원을 허용하는 조치를 취했다. 이 두 가지 조치들은 미국의 국내 정치적으로 다소 부담을 주는 조치였다고 할 수 있다. 미국기업이 참여하지 못하는 베트남 인프라 구축에 미국인

---

53) 정재완, 『한국의 대베트남 투자 및 ODA 추진현황』, (서울: 대외경제정책연구원, 1997), p. 51.

의 세금이 국제금융기구를 통해 유입될 수 있도록 했다는 점에서 클린턴 정부에게는 정치적인 부담으로 남아있었다. 따라서 미국 정부는 베트남에 대한 경제제재 해제의 일환으로서, 같은 해 9월 미국 기업이 IMF와 세계은행의 지원에 의해 추진되는 프로젝트에 참여하도록 허용하였고, 이로써 미국기업이 아시아 기업에게 베트남 시장을 빼앗기고 있다는 피해의식을 잠재울 수 있었다.

1993년 11월 미국을 제외한 23개국이 파리에 모여 이른바 베트남 지원국 회의를 개최하였고, 여기서 1994년 18억 6천만 달러의 금융지원을 제공하기로 결정하였다. 이 중에서 60%는 개별국가가 지원하며, 나머지 40%는 IMF, 세계은행, ADB가 지원하기로 하였다. 가장 큰 규모의 지원을 약속한 국가는 일본으로서 5억5천5백만 달러를 제공하기로 하였으며, 이 중에서 90%는 장기 저리 융자로 나머지는 무상원조와 기술지원 방식으로 제공하기로 하였다.<sup>54)</sup>

1994년 2월 미국은 이전까지 적성국가로서의 베트남에 대한 경제제재를 완전 해제하는 조치를 취함으로써 미-베트남간 경제협력은 본격적인 궤도에 진입할 수 있게 되었다. 미국의 베트남 경제제재는 1954년 북베트남에 대해 적용되기 시작한지 40년만에 완전 해제되었고, 베트남 전체로 보면 1975년 5월 월남 패망 이후 19년만에 해제된 셈이다. 경제제재 전면해제 조치가 단행된 이후 대만, 홍콩, 싱가포르, 한국 등 신흥 아시아 국가들의 투자가 증가하였는 바, 이는 지리적 근접성도 있기는 하지만 그동안 ASEAN을 비롯한 역내 국가에 대한 베트남 정부의 줄기찬 노력의 성과이기도 했다. 여기에다 미국의 경제제재 해제와 국제금융기구의 지원에 따라 신인도가 높아지고 새로운 투자유인 요인이 발생한 덕분이기도 했다.

54) Douglas Pike, "Vietnam in 1993: Uncertainty Closes In," *Asian Survey*, Vol. 34, No. 1 (January 1994), p. 70.

1978년 이래 중단되었던 IMF 및 세계은행과 베트남 사이에 관계는 1980년대 말부터 비공식적으로 재개되기 시작하였고, 사회주의 대변혁을 계기로 베트남 당국의 강력한 희망과 요구에 의해 진척되었다. 물론 이 과정에서 미국의 베트남 경제제재 해제가 중요한 관건이었음은 두말할 나위도 없다. 국제금융기구의 베트남에 대한 금융지원 재개는 개혁의 강화뿐만 아니라 개혁의 범위를 확장시켜주는 역할을 하게 되었다. 특히 IMF와 세계은행의 금융지원에 따른 이행조건들은 시장경제로의 전환을 위한 제도적 차원의 개혁을 포함하고 있었는데, 토지, 은행, 세제, 주식화 등 이전 개혁과정에서는 볼 수 없었던 혁신적인 내용들이라고 할 수 있다. 또한 이행조건의 수행능력에 따라서 지원 규모를 달리하는 조치에 따라 베트남의 경제체제는 본격적인 시장경제로의 편입 과정에 접어들게 되었다.

## 2. IMF와 세계은행의 개혁·개방 가속화 전략

### 가. IMF의 구조개혁 프로그램

IMF는 세계은행이 주도하는 지원 협의그룹(Consultative Group)의 일원으로 참여하여 거시경제정책에 관여해왔다. 특히 IMF는 구조개혁 프로그램의 이행을 지원조건으로 요구하는 까닭에, 베트남 당국으로는 베트남 지원주체들 중에서 가장 어려운 상대라고 할 수 있다.

2001년 4월 IMF는 2001~2004년(3개년) 동안 2억9천만 SDR(약 3억6천8백만 달러)의 PRGF<sup>55)</sup>를 제공하기로 결정하였는데, 이

55) PRGF는 확대구조조정 용자(ESAF)의 변경된 명칭으로서, '빈곤감소 및 성장 용자'라는 외형과는 별개로 구조조정을 요구하는 IMF의 금융지원 방식이다. IMF, *International Financial Statistics Yearbook, 2001* (Washington DC: IMF, 2001), p. xii.

는 1996년 이후 중단된지 5년만에 재개되는 구조조정 관련 금융지원이다.<sup>56)</sup> 당시 IMF와 베트남 당국은 3개년 금융지원 계획에 합의하였으나, IMF는 베트남이 이 재원을 이행조건에 따라 구조조정에 활용하지 않았다는 이유로 금융지원을 중단하였다.<sup>57)</sup> 그러나 2000년에 접어들어 베트남의 개혁적 지도부는 보수파 인사들을 설득하여 대외개방을 대폭 확대하였는데, 미국과의 무역협정 타결, 외국인투자법 개정, 주식시장 개장, 사상 최초로 15억 달러 규모의 천연가스 개발권의 외국기업 이양 등이 개방정책을 상징한다. 이와 동시에 베트남 당국은 IMF에 구조조정 이행을 약속하면서 금융지원 재개를 요청하게 되었고, IMF 당국은 전격적으로 지원 결정을 하게 된 것이다.

하지만 PRGF를 지원하는 IMF의 베트남 경제 상황에 대한 평가는 그렇게 긍정적인 것만은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다.

IMF는 베트남이 아시아의 외화위기에 따른 부정적 파급효과의 고비를 넘기기는 했지만 현재의 성과는 경제적 잠재능력을 충분히 발휘하지 못하고 있는 것으로 본다. IMF는 베트남의 재정안정과 이를 위한 거시경제의 안정적 기조 유지가 필요하다고 보는데, 이에 대한 중요한 장애요인으로 경제의 구조적 문제인 국가 부문의 과도한 보호 및 비경쟁성과 국내 또는 해외 민간투자를 위한 여건 부족을 꼽고 있다. 실제로 국유기업에 대한 국가재정 부담은 아직도 크고 적자기업에 대한 융자 또한 심각한 문제로 남아 있다.

PRGF 아래서 제시된 개혁 프로그램은 크기는 빠른 경제성장과 빈

56) IMF는 베트남에 대해 1990년 40,000 달러를 지원한 이래, 1991년 154,000 달러, 1992년 206,000 달러, 1993년 313,000 달러, 1994년 86,503,000 달러, 1995년 91,623,000 달러로 지원 규모가 늘어났으며, 1996년에는 175,400,000 달러를 기록한 바 있다. 장형수·박영곤, 「국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안」, (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 105.

57) *The Economic Times*, 2001.1.19.

곤해소에 초점이 맞추어져 있으며, 구체적으로는 경쟁력을 제고하도록 경제를 개방하고 민간투자를 활성화하는데 노력을 경주하도록 되어 있다. 이를 위해서 국유기업과 국유상업은행의 개혁을 주요 목표로 삼고 있다.<sup>58)</sup>

따라서 IMF는 PRGF 지원 프로그램의 실행 목표를 다음과 같은 점에 두고 있다.<sup>59)</sup>

첫째, 기본 목표로 2003년까지 실질 GDP 성장률을 7%까지 올리고 인플레이션을 5% 이하로 유지하며, 이를 위해 FDI에 대한 현재의 보수적 입장에서 벗어나 규모를 과감하게 끌어올려야 한다. 또한 일인당 GDP를 연평균 4% 정도 올려 빈곤을 감소시키고 각종 사회지표를 향상시킨다.

둘째, 거시경제 정책 측면에서 먼저 재정의 안정기조를 유지해야 하는 바, 예산 지출의 효율성을 높이고 국유기업의 손실을 줄이며 국유상업은행의 기능을 강화한다.

셋째, 은행개혁은 대출규정을 강화하고 투명성을 높이며, 국유상업은행의 상업적 기능을 강화하고자 3년 동안 은행의 성과를 추적한다. 국유기업 개혁과 관련해서는 3개년 계획을 거쳐 1/3 정도의 기업에 대해 개혁 조치를 취하며, 적자기업에 대한 지원 삭감, 대규모 기업에 대한 모니터링 강화 등 재정지원 원칙을 강화한다. 또한 민간부문 활성화와 FDI의 확대를 위해서 이들의 진입 장애를 해소하고 사업 분위기를 증진시키는 것이 중요하다고 보고 투명성을 제고시켜야 된다 등이다.

58) IMF, "IMF Approves US\$368 Million PRGF Arrangement for Vietnam," Press Release No. 01/12 (April 6, 2001).

59) IMF, *Vietnam: Request for a Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility* (Washington DC: Asia and Pacific Department, IMF, March 22, 2001), p. 10.

한마디로 이번에 재개되는 IMF의 금융지원은 구조조정 특히 국유 기업과 국유상업은행에 대한 개혁 프로그램의 이행조건을 담고 있는 것으로서, 베트남의 시장 제도를 구축하는데 초점이 맞추어져 있다고 하겠다. IMF 입장에서는 이같은 프로그램의 이행조건에 대한 감시야 말로 1980년대 개발도상국의 부채문제를 다루는 과정에서 새롭게 추가된 기능을 발휘하는 것이라고 할 수 있다.

#### 나. 세계은행의 협의그룹 주도 기능

베트남은 세계은행의 IDA 단독지원 대상국 중에서 지원규모가 가장 큰 수혜국가이다. IBRD가 일반적으로 중간수위 수입, 신용국가에 대한 지원을 맡고 있는 반면, 1960년에 설립된 IDA는 현재 연간 1인당 GNP 925 달러 또는 이하의 개발도상국가를 상대로 지원하고 있다. 베트남에 대해 IDA와 함께 중요한 지원업무를 맡고 있는 세계은행 그룹의 일원으로서 IFC가 있다. 이미 언급한 바와 같이, IFC는 주로 민간부문의 개발 프로젝트를 위한 자금지원을 담당하는 기구이다.

주목할 것은 세계은행의 역할이 IDA를 중심으로 개발지원을 행하는 것 이외에도 지원주체들의 모임인 협의그룹을 주도하면서 베트남의 개혁·개방을 가속화시키고 있다는 점이다. 협의그룹에는 세계은행, UNDP, IMF, ADB 등과 함께 일본을 비롯한 ODA 공여국가들이 참여하고 있다.

베트남에 대한 국제사회로부터의 원조가 증대되자 이를 관리하고 조정할 협의체가 필요하게 되었고 이에 따라 1993년 11월 국제사자 공여자 회의(International Donor Conference)가 개최되었는데, 바로 이것이 협의그룹의 시초가 되었다. 이후 베트남 정부 요청에 따라 베트남의 개발 지원을 위한 원조조정은 세계은행이 주도하는 협의

그룹을 통해 이루어지게 되었다. 연례적으로 열리는 협의그룹 이외에 반기별 및 월별 자금공여자 회의를 통해서도 원조조정이 이루어지고 있다.<sup>60)</sup>

협의그룹이 개최되면 베트남 측에서는 계획투자부, 재정부, 중앙은행 등과 해당 사업을 관할하는 부서들의 대표가 참여하게 된다.<sup>61)</sup> 연례 협의그룹 회의는 하노이, 동경, 파리 등 장소를 옮기면서 개최되고 있으며, 1996년부터는 국제 NGOs들도 참여하고 있다

세계은행이 의장국으로서 원조조정을 행하는 협의그룹은 개발도상국 또는 개혁·개방기 사회주의의 국가들 중 베트남에서 가장 모범적으로 운용되고 있다고 할 수 있다. 협의그룹은 효율적인 지원과 사업 이행의 점검 메커니즘으로서 작동할 뿐만 아니라, 수혜국인 베트남의 입장에서 보면 외부자원의 용이한 동원을 위한 장(場)으로서 활용되고 있음을 알 수 있다.

#### 다. 세계은행의 지원전략

세계은행과 IMF는 공동사업 대상국으로 6대 빈곤국을 지정하여 특별 지원하고 있는데, 여기에 베트남이 포함되어 있다. 특히 세계은행은 점증하는 베트남의 경제정책분석 요구에 응하기 위해 세계은행 베트남 사무소 내에 경제팀을 구성할 만큼 주요 지원 대상국으로 여기고 있다.<sup>62)</sup>

1980년대 말 세계은행은 베트남 정부와 정책 논의를 개시하였다. 그리고 1993년 금융지원 프로그램을 세웠으며 1994년 하노이 주재

60) 장형수·박영곤, 「국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안」, p. 102.

61) Ha Huy Thanh (Institute for Economics 부소장)과의 인터뷰 (2001.10.12).

62) www.worldbank.org.vn/cas/bk1a.htm (2001.6.7).

사무소를 개설하여 베트남에 대한 지원을 시작하였다. 베트남에 대한 세계은행의 금융지원은 최초로 1993년 11월 초등교육에 대해 이루어진 이른바 교육융자(education financing)였다. 이후 1998년 8월 당시까지 19개의 금융지원이 이루어졌으며, 이 중 2개는 종료되었다. 총 지원규모는 20억 달러에 이른다. 여기에 IDF 지원액이 2백7십만 달러, 15개의 신탁기금이 1천8백9십만 달러가 추가로 지원되었다. 또한 IFC는 4억9천3백만 달러 규모의 민간투자를 유도하였으며, 18개 프로젝트에 투입되었다.

세계은행은 베트남에 대해 세 가지 측면에서 지원을 전개하고 있는 바, ① 개발 프로젝트의 구상 및 재정 지원, ② 분석작업, 정책 조언, 기술지원, ③ 지원 조정 등이다. 세계은행의 이같은 활동은 프로젝트, 정책연구 등에 의해 이루어지고, 또한 지원 주체들이 모두 모여 상의하는 협의그룹을 통해서도 이루어져 왔다.

주목할 것은 1990년대 말부터 세계은행은 베트남의 개혁·개방을 보다 가속화시키는 방향으로 지원을 전개하였다는 점이다. 특히 거시정책 안정화, 시장인프라를 위한 제도개혁, 국유기업 개혁 등을 가속화시켜 경제체계의 전환을 이룩하기 위한 금융지원의 성격을 띠게 되었다.

당시 베트남 지도부<sup>63)</sup>는 아시아 금융위기의 여파로 인한 저성장으로 실업증가, 빈곤, 사회적 불평등 등의 문제에 직면해 했으며, 불균형 성장으로 소득불평등이 심화되고 자본집약적 구조가 심화되는 상황을 목격하고 있었다. 따라서 성장 추진력의 복원, 발전의 질 및

63) 1997년 베트남에서는 정계개편이 있었다. 8월에 개최된 베트남 국회에서는 총리에 판 반 카이(Phan Van Khai), 대통령에 트란 독 루옹(Tran Duc Luong)을 선임하였다. 그리고 같은 해 12월에는 레 카 피우(Le Kha Phieu)가 공산당 서기장에 선출됨으로써 최고 지도부의 교체가 이루어졌다.

지속성의 심화를 중요한 과제로 내세웠다. 이 같은 지도부의 인식은 판 반 카이 총리가 1997년 11월 베트남 국회에서 행한 연설에서 잘 나타나는 바, 그는 여기서 7가지의 프로그램을 제시하였다.

- △ 거시경제 안정화와 경쟁력 향상
- △ 재정부문 강화
- △ 인프라 구축을 통한 생산성 향상
- △ 농촌개발 가속화와 환경보호
- △ 인적자원에 대한 투자 및 사회적 평등 향상
- △ 공공행정, 투명성, 참여의 향상

1998년 8월 세계은행은 이같은 베트남 정부의 프로그램을 지지하였고, 이에 근거해 세계은행 그룹은 개별국가 지원전략(CAS)을 수립하게 되었다. 단 세계은행이 동의하지 않은 것은 정책방향이 아니라 개혁의 속도라는 점에 유의할 필요가 있다. 세계은행은 개혁의 방향(direction of reform)에 대해서는 전반적으로 동의하면서도, 개혁의 속도(pace of reform)에 대해서는 불안감을 감추지 못한 바 있다. 세계은행은 개혁과 경제체계의 전환이 보다 가속화되기를 바랐던 반면 베트남의 조치들은 이같은 기대에 상응하지 않았던 것이다.

예를 들어, 1997년 중반 IMF와 세계은행은 베트남 정부와 함께 정책기본서(Policy Framework Paper)<sup>64</sup>를 작성하기로 하였으나

64) 정책기본서는 IMF가 초안을 작성하고 세계은행과 수혜국가가 수정 및 동의함으로써 완성된다. 이것은 IMF와 세계은행이 모두 수혜국가의 경제정책에 개입하게 되면서 발생하는 역할 갈등을 해결하기 위한 조치의 하나로서 발전한 것이다. 즉, 세계은행이 한 산업 분야의 개혁에 초점을 맞추는 반면 IMF는 거시경제 관점에서 접근함으로써 서로 다른 정책적 요구를 발생시키게 되는 바, 양 기구는 1989년 수혜국가의 경제상황 이해와 정책조정에 관한 상호조정 차원에서 정책기본서를 작

합의를 이끌어 내지 못하기도 했다. 세계은행측은 베트남 정부가 제시한 개혁과정의 속도가 느리기 때문이라고 지적하였다. 베트남의 가속화된 개혁 내용이 제시되어 이것이 양측의 합의에 의해 정책기본서에 반영되는 경우, 세계은행은 경제·사회 리스트럭처링 크레딧(Economic and Social Restructuring Credit)을 제공하며 IMF는 확대구조조정 용자(ESAF)를 제공하게 되어 있었다. 이같은 금융 지원은 2001년에 이르러서야 명칭이 바뀌어 세계은행의 PRSC와 IMF의 PRGF로 실현되었다.

세계은행은 포트폴리오 운영에서도 16개의 금융지원 사업 중에서 1998년 전반부 초등교육, 은행 현대화, 인구 및 가족계획 분야를 문제가 있다고 지적하였다. 이들 분야에서는 실행력 부족, 프로젝트의 절차에 적응 곤란, 지방 당국에의 권한 이전 지체, 불완전한 또는 미발전된 전략, 느린 개혁과정 등을 문제로 삼았다.

세계은행 그룹의 지원전략은 이미 언급한 바와 같이 7가지 프로그램을 지지하면서도 지원 효과가 분산되는 것을 막기 위해 지원 분야를 선택적으로 다루는 것이었다. 예를 들어, 교육부문에서는 초등교육과 고등교육을 지원하고, 중등교육과 직업교육은 다른 지원단체에 역할을 준다는 방침이었다. 에너지부문에서는 농촌 및 오지에 대한 에너지 공급과 효율성 증대에 초점을 맞추고, 화석연료를 사용한 전력 생산은 민간에 맡긴다는 것이었다. 교통부문에서는 1번 고속도로의 복구지원을 종료하고 농촌 접근, 도로보수 등을 지원한다는 것이다. 따라서 전통적인 방식의 항구, 철도, 고속도로 건설과 같은 사업에는 참여하지 않았다.<sup>65)</sup>

---

성하는 작업을 시작하였다. Mosley, Harrigan, and Toye, *Aid and Power*, p. 53.

65) [www.worldbank.org.vn/cas/bk1a.htm](http://www.worldbank.org.vn/cas/bk1a.htm) (2001.6.7).

## 라. 세계은행의 지원 시나리오

세계은행은 베트남 개혁과정의 가속화를 1998년 8월 제시한 CAS에서 1999~2002년 사이에 베트남에 대한 금융지원 및 투자 규모를 세 가지 시나리오에 따라 집행하기로 하였다. 세 가지 시나리오는 높은 수준(high case), 기본 수준(base case), 낮은 수준(low case) 등이다. 중요한 것은 이들 시나리오 사이의 차이는 개혁 방향에 있어서의 차이가 아니라 속도와 동력이라는 점이다. 높은 수준은 개혁의 실질적인 가속화를 함축하며, 기본 수준은 향후 2~3년 동안 점진적이지만 확고한 개혁을 내포하고 있다. 또한 각 시나리오는 다음과 같은 기준에 의해 결정되는 바, ① 정책과 제도개혁의 진척 정도, ② 프로젝트 집행과 수행능력, ③ 빈곤 추방에 대한 영향력 등이다.

개혁의 가속화를 위해서는 높은 수준의 시나리오가 적용되어야 하는데, 그 이유는 첫째, 국유기업 개혁, 은행 리스트럭처링, 무역개방 등 베트남 정부의 계획된 개혁은 단기적으로 사회적 및 재정적 비용을 치러야 하며 IDA는 구조조정 크레딧을 통해 그같은 비용을 보상하는데 도움을 주어야 한다는 것이다. 둘째, 에너지, 상수도, 지방 인프라 투자 등 계획된 투자의 일부는 높은 반환율을 보여주어야 하며 정책과 제도의 변화가 있어야 한다는 것이다.

따라서 세계은행은 세 가지 시나리오에 적용하는 지원규모에 큰 차이를 두었다. 높은 수준인 경우 연간 8억1천2백만 달러, 기본 수준인 경우 연간 5억8천1백만 달러, 낮은 수준인 경우 2억8천3백만 달러 등으로 정했다. 이에 대해 베트남 당국은 낮은 수준은 생각지도 않고 있으며 의제 개발을 지속할 것이라고 천명하였다.

&lt;표 3&gt; 세계은행의 CAS에 따른 금융지원 시나리오

	기본 수준	높은 수준 (기본 수준 + 다음 사항)
거시경제 관리	만족할만한 거시경제 수행능력 필요, 특히 IMF의 ESAF 프로그램 위해서 - 1999년 국가예산안 출판	만족할만한 거시경제 수행능력 입증, 특히 1999~2001년 IMF의 ESAF 프로그램에서 - 1999년 국가예산안 출판, 국유기업 및 재정부문의 자료 취합
구조 개혁	은행 개혁: 1999년까지 주식은행과 국유상업은행에 대한 평가, 은행 리스트럭처링 실행계획 승인	1998년에 은행 리스트럭처링 실행계획의 집행, 1999년까지 파산은행 폐쇄 및 회생가능 은행의 완전한 리스트럭처링
	국유기업 개혁: 1999년까지 300개, 그리고 2000년까지 800개 국유기업 주식화 - 향후 2년간 은행 및 국유기업 개혁 로드맵 발표	1999년까지 400개, 그리고 2000년까지 1000개 국유기업 주식화 - 1998년에 100대 국유기업의 리스트럭처링 실행계획 개발 및 1999년 집행
		민간부문 발전: 1999년에 BOT, BTO, BT 투자 프로젝트를 허용해 민간투자 장려하기 위한 제도개선
	무역개혁: 1998년 최저 자본금 규제의 폐지, 모든 기업의 수입자 등록제 허용	모든 수량규제를 관세로 전환, 최고 관세를 40% 관세 등급을 5가지로 조정
빈곤·사회적 균등	2000년까지 농촌지역 인프라와 같은 특정부문의 집중된, 분산된 참여적 프로젝트 구상	2000년 공공지출의 개선된 배분 및 집중 투자를 통해 빈곤계층의 기초 사회 서비스 부담 경감 - 토지사용권 개선

개혁·개방 가속화를 위한 세계은행의 역할은 주로 CAS 진행보고서를 통한 평가 작업과 이에 따른 지원 규모를 통해 해당국가의 정책에 압박하는 방식으로 이루어진다. 베트남의 경우에도 마찬가지였다.<sup>66)</sup>

세계은행의 베트남 CAS에 의하면, 개혁·개방이 ‘높은 수준’의 성취를 위한 급속하고 결정적인 행동하에 이루어져야 하며 이를 위해서는 보다 치밀한 준비작업과 의견일치가 필수적이라고 보았다. 1990년대 말 아시아 외환위기로 인한 경제성장 둔화와 적절한 정책집행 능력과 사회안전망이 부재한 상태에서, 베트남 당국은 은행, 국유기업, 무역 등에서 위험부담을 지면서 급속한 개혁을 주도할 수 없었다. 과거 1990년대 빈곤이 감소된 이유는 전반적인 경제성장과 농업개혁으로 많은 기회들이 빈곤계층에 주어졌기 때문이었다. 하지만 급속한 빈곤 감소를 재개시키려면 베트남 전체 특히 빈곤층의 모든 생산역량을 동원하는 전략을 발휘해야만 했다. 국유기업에서는 생산성이 아직 낮은 데다가 농업부문에서는 고용을 더 이상 창출할 여력이 없었기 때문에, 빈곤 감소를 위한 고용창출은 민간부문 특히 중소기업과 가족기업에서 나올 수 있었다. 그러나 당시는 국유기업이 주류를 이루고 빈곤층의 신용 및 은행서비스 가능성이 여전히 제한되어 있으며 무역체계가 제한적이고 예측 불가능한 상황이었다. 세계은행 그룹은 바로 이같은 제약 또는 장애물을 제거하는데 개혁의 목표를 두었던 것이다.

1998년 CAS가 마련된 이후, 세계은행은 베트남의 은행 리스트럭처링 위원회(Bank Restructuring Committee)와 국가기업개혁위원회(National Enterprise Reform Committee)가 연차 개혁 프로그램을 개발하는데 기술적 조언을 제공하였다.

또한 세계은행과 IMF는 실무 수준과 정책 차원에서 몇 가지의 기

---

66) World Bank, *Vietnam: A Progress Report on the Country Assistance Strategy of the World Bank Group, 1999-2002* (Washington D.C.: World Bank, 2000), pp. 4~6.

여를 하였다. 세미나, 워크숍을 구성해 타 국가에서의 은행, 국유기업, 무역부문 개혁의 경험과 교훈을 베트남 지도부에 전달해 주었다. 기술지원은 유럽측 ASEM, 일본의 정책 및 인력자원 개발(policy and human resource development) 등의 자금지원을 바탕으로 국유기업과 은행에 관한 새로운 자료의 분석, 비관세 수입장벽 분석, 대규모 국유기업과 은행의 진단감사, 은행 리스트럭처링 및 은행 감시 위원회들에 대한 지원 등에서 이루어졌다. 이와 함께 IFC는 2000년에 하이퐁(Haipong)과 락 락(Dac Lac) 지방에서 처음으로 경매방식을 통해 주식화 프로그램을 지원하였다.

그리고 민간부문의 보다 나은 환경을 만들기 위해 세계은행 그룹의 조정에 의한 지원이 이루어졌다. 베트남 정부와 세계은행이 공동 주관하는 민간부문 포럼(private sector forum)이 만들어져 협의그룹 연례회의 이전에 회합을 가짐으로써 처음으로 민간부문과 진지한 대화를 가지는데 기여하게 되었다. 민간부문 포럼은 IFC가 중소기업 촉진을 위해 만들어 관리하는 메콩 프로젝트 개발용자를 받는 모든 중소기업들까지도 포함하도록 확대되었다. 메콩 프로젝트 개발용자는 여론조사를 통해 중소기업 활동의 제약에 대한 이해를 심화시켰는 바, 세계은행은 이를 베트남 정부와의 대화를 위해 활용해오고 있다. 외국인투자자문서비스(FIAS)는 외국인투자 촉진을 위해 자문 서비스를 제공하였으나, 최근에는 세계은행이 인프라 구축에 민간부문 참여에서의 장애 요소를 검토하였고 새로 제안된 석유법(petroleum law)에 대해서도 자문한 바 있다. 이렇게 민간부문의 성장과 함께 민간포럼의 역할은 더욱 중대해지고 있다.

세계은행은 또 다른 관심사항으로 공공행정의 효율성 증진, 공무원들의 책임성 확립, 투명성 제고, 부패 고발 등을 들고 있는 바, 이것들은 동시에 정부와 당이 지속적으로 강조해오고 있는 정책이기도

하다. UNDP, ADB, 양자적 지원은 주로 공공행정 개혁을 지원해온 반면, 세계은행은 투명성과 참여에 초점을 맞추었다. 주목할 만한 것으로 세계은행과 IMF는 1999년에 발간한 '재정 투명성을 향해'라는 보고서에서 1999년 6월 최초의 국가예산안 발간 사업을 위해 기술적 지원을 해오고 있음을 밝혔다. 세계은행은 베트남 법무부와 관련 정부부서, ADB, UNDP 등과 함께 법체계 발전을 도모해오고 있으며, 특히 부패 문제를 분석하고 훈련시키는 프로그램을 개시하였다.

#### 마. 세계은행의 개혁·개방과정 평가

세계은행이 2000년 5월 발표한 CAS 진행보고서에 의하면, 1998년 애초의 CAS 기준에 따른 베트남의 개혁과정이 전반적으로 '기본 수준'의 추진능력을 보이고 있는 것으로 평가하였다. 거시경제관리, 은행개혁, 빈곤감소 부분에서는 '기본 수준' 및 '높은 수준'을 보였으며, 국유기업, 무역 부분에서는 그렇지 못한 것으로 나타났다. 주요 부분에 대한 세계은행의 평가를 보면 다음과 같다.

##### <거시경제 관리>

세계은행은 베트남의 거시경제 수행능력을 기본 및 높은 수준을 충족시킨 것으로 보았다. 세계은행의 CAS 진행보고서에 의하면, 거시경제 수행능력에 대한 비교적 높은 근거로서 1998년 인플레이가 9%를 기록했던 반면 1999년에는 3% 수준으로 하향 관리했던 점을 꼽았다. 또한 국가예산안이 부분적이기는 하지만 최초로 출판되었으며 국유기업과 은행부문에 관한 자료가 취합되어 열람 가능하게 된 점을 들었다.

### <구조개혁>

세계은행이 평가 대상으로 삼은 베트남의 구조개혁은 은행, 국유기업, 무역, 민간부문 등으로서, 각 부문마다 그 성과가 다르게 평가되었다. 국유기업과 무역 개혁이 타 부문에 비해 세계은행측으로부터 낮은 평가를 받았다.

첫째, 은행개혁은 기본 및 높은 수준이 거의 충족된 것으로 나타났다. 베트남 당국은 은행의 용자대상 분류에 관한 규정을 제외하고는 대체로 만족할만한 안을 제시한 것으로 드러났다. 세계은행은 베트남 국가은행(State Bank of Vietnam)에 의한 51개 주식은행 평가, 그리고 베트남 국가은행과 독립 컨설턴트에 의한 모든 국유상업은행의 평가가 완료된 점을 높이 샀다. 그러나 베트남 당국의 은행 개혁에 관한 3개년 로드맵이 개발되었음에도 불구하고 2000년 5월 당시까지 아직 공표되지 않은 사실을 개혁 추진력이 다소 미흡한 것으로 판단하였다.

둘째, 국유기업 개혁에 있어서는 기본 및 높은 수준 충족되지 않은 것으로 세계은행측은 평가하였다. 베트남은 1999년에 230개의 국유기업이 주식화 작업<sup>67)</sup>을 완성시켰으며 100개 이상의 국유기업을 3개의 대기업 하에 구조조정하는 실행계획을 개발하기 시작했는데, 여기서의 3개 대기업은 비나텍스(Vinatex), 비나카페(Vinacafe), 시프로덱스(Seaprodex) 등을 말한다. 세계은행은 이 점을 개혁 추진의 성과로 지적하는 바, 이로써 부실 국유기업에 대한 상업은행의 지원이 현저히 감소하였기 때문이다. 그러나 세계은행은 국유기업 개혁에

67) 주식화(equitization)라는 용어는 베트남 당국이 선호하는 것으로서, 부분적 민영화를 의미한다고 하겠다. 국가는 신규로 주식화한 기업에서 중요한 지분 소유자로 남아있으면서 기업의 경영 및 생산 전략에 대해 일정한 영향력을 행사하고자 한다. Annette Spitzenpfeil and Klaus Gottwald, "Vietnam's Stock Market Project: Current State and Future Prospects," *Vietnam's Socio-Economic Development*, No. 21 (Spring 2000), p. 41.

관한 3개년 로드맵 자체가 200년 5월 CAS 진행보고서가 작성될 때까지 아직 발표되지 않았음을 문제점으로 지적하였다.

셋째, 세계은행은 베트남 당국의 무역부문 개혁을 기본 및 높은 수준이 충족되지 않은 것으로 보았다. 민간기업의 수출입에 대한 접근이 개선되었다는 점에서 무역 개혁이 진전을 보였다고 판단하였는데, 예를 들어, 수입기업에 대한 최소자본 제한 조항이 제거되어 1998년 초 수출기업의 자유화와 함께 수출입에서 민간부문의 비율이 증대되었음을 평가하였다. 또한 민간기업에 대한 의류수출 쿼터 경매와 쌀 수출 쿼터 분배로 민간기업의 수출입 기회의 참여가 증대되었다고 평가하였다.

그러나 세계은행은 여러 형태의 비관세 장벽이 제거되지 않았으며 최고 관세가 40%로 낮추어지지 않았고 관세등급이 조정되지 않았음을 무역부문 개혁에 있어서의 문제점으로 지적하였다.

넷째, 세계은행은 민간부문이 높은 수준으로 평가받을 만큼 성숙하지는 않았다고 보았다. 우선 BOT와 BTO 투자법과 시행령이 승인되었음에도 불구하고, ‘인프라 구축의 민간참여(private participation in infrastructure)’를 위한 규정 틀을 만들려는 다른 조치들은 취해지지 않았다는 점을 지적하였다.

반면 세계은행은 민간부문의 환경 조성을 위한 여러 긍정적인 조치들이 취해졌다고 평가하였다. 이미 언급한 바와 같이 베트남 정부측과 분기마다 모임을 갖는 민간부문 포럼이 만들어졌으며, 기업 참여를 자유롭게 하는 기업법과 관련 시행령(84가지 허가제 폐지 포함)이 승인되었고, 베트남 민간기업에 토지사용권을 허용하는 동시에 외국기업에 베트남 동 화폐에 의한 임금지불을 허용한 사실을 높게 평가하였다.

#### <빈곤 및 사회적 균등>

세계은행은 빈곤퇴치 및 사회적 균등 부분에서의 베트남 정부의 개

혁이 1998년 CAS에 비추어 볼 때 대체로 기본 수준 및 높은 수준을 충족시켰다고 평가하였다.

세계은행은 ‘북부산간 빈곤추방 프로젝트’와 ‘공동체기반 농촌 인프라 프로젝트’가 분권화된 참여방식에 의해 준비되고 있음을 높게 평가하는 동시에, 빈곤계층에 호의적인 베트남 당국의 공공지출 리뷰(public expenditure review)를 협의그룹 회의에서 다루기로 하였다.

한편 세계은행은 사회적 불평등이 존속하고 있음을 지적하였다. 즉, 부동산에 대한 일반 시민들의 권리 확대는 계속되고 있지만, 속도는 느릴 뿐만 아니라, 남자 호주의 이름으로만 토지이용권이 부여됨으로써 부동산에 관한 여자의 권리가 무시되고 있음을 문제점으로 평가하였다.

이상과 같이 세계은행은 1998년 CAS를 제시한 이후 2년 동안의 베트남 경제개혁의 전반적 과정이 ‘기본수준’이라고 평가하였다. 세계은행은 이같은 평가 이후에 지원전략의 주안점을 구조개혁, 특히 국유기업, 국유산업은행, 민간부문의 개혁에 두게 되었는데, 2001년 3월 세계은행은 IMF와 함께 베트남 당국으로부터 구조개혁에 관한 이른바 임시 빈곤감소 전략 보고서(Interim Poverty Reduction Strategy Paper)를 받아 검토하였다.<sup>68)</sup> 이 보고서를 기초로 동년 4월 IMF와 세계은행은 각각 PRGF와 PRSC라는 구조조정 관련 금융지원을 결정하였다. 이같은 국제금융기구의 조치들은 같은 해 11월 미·베트남 무역협정의 발효와 함께 개혁 심화의 중요한 계기를 마련해 주었다.<sup>69)</sup>

68) IMF and IDA, *Vietnam: Interim Poverty Reduction Strategy Paper Joint Staff Assessment*, March 22, 2001.

69) World Bank, *Consultative Group Meeting for Vietnam: Vietnam's Donors Express Support, Urge Further Action on Implementation of Reforms*, Press Release, December 8, 2001.

### 3. 특 징

#### 가. 금융지원 재개 요건

- 베트남의 경제체제는 대외의존적 성격이 강했기 때문에, 국제금융기구의 지원 필요성은 일찍이 체제 내부에서 발생하였다. 그러나 국제금융기구의 지원 재개의 결정적 요건은 미·베트남 관계의 진전이었다고 할 수 있다.
- 베트남은 베트남전 기간 동안은 물론이고 공산화 통일 이후에도 소련의 지원에 의존하였는데, 그같은 지원의 비효율성이 누적되면서 내부의 개혁 요구가 부각되었다. 베트남은 또한 다양한 외부자본의 도입에 관심을 가지게 되었고, 도이 모이 추진을 선언한 이듬해인 1987년 매우 전향적인 내용의 외국인투자법을 채택하게 되었다.
- 한편 베트남은 공산화 통일 직후 과거 월남이 지닌 국제금융기구의 회원국 자격을 승계하였으나 금융지원의 혜택을 받을 수는 없었는데, 이는 미국과의 전쟁으로 인한 관계악화에 따른 경제제재 때문이었다. 더욱이 1978년 베트남의 캄보디아 침공으로 인해 미국의 경제제재는 1990년대 초반까지 지속되었으며, 경제제재 가장 중요한 요소는 국제금융기구의 금융지원에 대한 미국의 거부권 행사였다.
- 한마디로 국제금융기구의 금융지원은 도이 모이 시작부터 베트남 지도부 내부의 희망사항이었으나 그 실행은 미국의 경제제재 해제 여부에 달려 있었으며, 이 점이 중국의 경험과 다른 점이라고

할 수 있다.

#### 나. 국제금융기구의 기여와 역할

- 국제금융기구 특히 ODA 지원공여자 협의그룹의 의장국인 세계은행은 베트남의 개혁·개방과 경제성장에 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 베트남은 1인당 GNP 925달러 또는 이하의 개발도상국가에 적용되는 IDA의 단독지원 대상국 중에서 가장 큰 규모의 수혜국가이다. 그 내용은 인프라 건설로부터 국유기업 및 은행 개혁, 거시경제관리, 포트폴리오 관리에 이르기까지 다양하게 걸쳐 있다.
- 최근 FDI 대비 ODA 비중이 다소 감소하는 경향이 있지만, 베트남에서 후자의 경제적 역할은 아직도 막중하다. 1990년대 말 동아시아 외환위기로 인해 FDI가 다소 감소한 1998년과 1999년에는 세계은행 주도하에 조정되는 ODA의 규모와 FDI가 베트남의 전체 자본유입(capital flow)에서 차지하는 비중은 비슷하게 나타났다.
- 2001년부터 재개된 IMF의 PRGF와 세계은행의 PRSC를 고려한다면, 향후 베트남에 대한 국제금융기구의 금융지원은 국유기업 및 국유상업은행의 구조개혁 등 시장화의 가속화를 촉구하는 쪽으로 전개될 것이다.

#### 다. 국제금융기구의 정책적 개입 정도

- 베트남의 개혁·개방 과정에 대한 IMF와 세계은행의 개입 정도는 매우 큰 것으로 평가할 수 있는데, 이는 베트남이 재원 확보에서 대외의존성이 높고 경제 규모가 작아 정책적 독립성을 유지하기 힘들기 때문이라고 할 수 있다.
- 국제금융기구의 정책적 개입은 특히 베트남이 금융지원의 이행조건에 따라 구조조정을 하지 않는다는 이유로 IMF가 1996년 이후 지원을 중단한 사실에서 드러난다. 물론 베트남의 구조조정 이행 약속에 따라 2001년부터 지원이 재개되기는 했지만, 지원 중단과 재개는 베트남 당국의 정책변화 유도를 위한 국제금융기구의 강력한 의지 표현이라고 할 수 있다.
- 국제금융기구의 정책적 개입은 세계은행이 협의그룹의 의장국 역할을 수행하면서 베트남 당국자를 대상으로 지원조정에 앞장서고 있는 점에서도 드러난다. 세계은행은 지원 규모나 내용 면에서 가장 선도적이며 또한 포괄적이다. 협의그룹을 통한 지원은 베트남 당국의 요청에 따른 것으로서, 지원과정을 효율적으로 조정한다는 장점을 가진 동시에, 지원공여자의 입장과 의도를 보다 체계적으로 반영할 수 있다는 점에서 베트남 당국에게는 압력으로 작용할 수 있다.
- 또한 세계은행은 CAS 보고서를 기초로 진행과정을 세 등급으로 표시하여 평가하고 이에 따라 지원규모를 달리함으로써 베트남 개혁·개방의 속도를 가속화하도록 압박하고 있다. 세계은행은 베

트남의 개혁·개방의 방향은 옳지만 가속화해야 한다는 입장을 표명해왔다.

- 따라서 베트남은 중국과 유사한 점진주의적 방식에서 벗어나 구조적 개혁을 다소 가속화하는 국제금융기구의 요구를 수용하지 않을 수밖에 없는 실정이다.

## V. 북한적 합의

### 1. 중국·베트남·북한 비교

북한은 현재 주요 국제금융기구인 IMF, 세계은행, ADB 등에 가입하지 못한 상태이며, 이들 기구와 수 차례의 공식 및 비공식 접촉이 있었음에도 불구하고 관계 진전이 아직 미진한 상태이다. 이런 점에서 북한을 중국이나 베트남과 같은 차원에서 비교할 수는 없다. 그러나 북한과 국제금융기구간의 관계 또는 역할을 전망하기 위해서는 중국과 베트남의 사례를 비교하고 이를 통해 합의를 찾아보는 작업이 필요하다고 하겠다. 북한 당국은 정치적 안정을 꾀하면서 경제정책 변화를 추구할 것이라는 점에서 다른 어떤 국가보다도 중국과 베트남의 경험을 참고할 가능성이 높다. 또한 북한은 국제금융기구와의 관계, 특히 회원국 가입 및 수혜 과정에서 양국의 사례에서 볼 수 있는 것과 유사한 구조적 요구를 받게 될 것으로 보인다.

#### 가. 금융지원 수혜의 국제정치적 여건

중국과 베트남의 사례를 비교해 고려한다면, 북한의 IMF 및 세계은행 가입과 그에 따른 금융지원 수혜 여부는 내부적인 수용의지 이외에도 대미관계라는 변수에 종속되어 있다고 할 수 있다.

중국은 1970년대 초반 미국과의 관계 개선이 이루어짐에 따라, 1978년의 개혁·개방 개시와 1980년 국제금융기구 가입 이전부터 미국과 교류·협력을 지속시켜왔다. 1971년 중국의 유엔가입과 1972년 미·중 정상 사이의 상해 공동성명은 이같은 양국관계 발전을 상징하는

사건이었으며, 1979년 1월 국교정상화에 의해 새로운 시대를 기약하였다. 미·중 관계 개선은 양국이 소련을 견제하기 위한 안보전략에 있어서 이해의 일치로 보았기 때문이다. 이로써 중국은 1980년 5월 국제금융기구의 회원자격 획득 과정에서 미국의 거부권 행사 중단을 이끌어내는데 주요한 계기를 마련하였다.

한편 경제적 대외의존성이 높았던 베트남의 경우는 국제금융기구의 금융지원 획득과정에서 미국과의 관계 개선이 훨씬 더 결정적 역할을 했다. 베트남은 개혁·개방정책 추진 이후 미국의 경제제재에서 탈피하고자 많은 노력을 경주하였으며, 그같은 노력의 일환으로 베트남은 1989년 비공식적으로 캄보디아 주둔군을 철수하였고 1991년 캄보디아 평화협정 체결에 참여하였다. 이에 대해 미국은 1993년과 1994년 대베트남 경제제재를 해제해 주었고, 이를 계기로 국제금융기구의 금융지원 재개와 함께 미국을 비롯한 자본주의권의 투자가 활성화되었다.

북한의 경우, 국제금융기구의 최대 출자국인 미국과의 관계개선 없이는 정상적인 절차를 거쳐 회원가입과 금융지원을 수혜받기는 불가능할 것이다. 실제로 북한이 미국으로부터 받고 있는 경제제재의 내용은 과거 베트남의 것과 똑같다. 문제는 중국이나 베트남보다도 북한이 미국과의 관계개선 과정에서 해결해야 할 현안들이 훨씬 복잡하고 난해하다는 점이다. 핵, 미사일, 생·화학무기, 재래식무기, 테러지원 등이 그런 것들로서, 이는 미국의 안보전략과 연관된 중요한 사안이기 때문이다. 현재 북한은 미국으로부터 경제제재를 받고 있는 상태이며, 국제금융기구의 지원을 받기 위한 조건인 미국의 거부권 행사 중단은 이 같은 현안들이 선행적으로 해결되어야 할 것이다.

## 나. 국제금융기구의 포괄적 역할

국제금융기구는 북한을 공식적으로 지원하는 과정에서 중국보다는 베트남의 경우 또는 베트남보다도 훨씬 포괄적인 역할을 행할 것으로 보인다. 이는 현재 북한의 경제상황을 고려할 때 그러하다.

국제금융기구의 중국에 대한 지원은 분야의 다양성에도 불구하고, 성격에 있어서는 경제성장의 기초가 되는 기반시설 구축에 한정되어 있다. 즉, 금융지원이 교통 및 에너지와 같은 인프라 구축과 함께 농업, 인적개발, 생태계 보호 등 다양한 부문에 걸친 반면, 거시경제 운용과 구조개혁에는 상대적으로 미약한 역할을 수행해왔다. 다시 말해, 경제성장을 위한 기반시설 구축에 초점이 맞추어져 있었으며, 제도적 또는 구조적 측면에서의 역할은 한정되어 있다. 또한 2001년 12월 중국의 WTO 가입에 즈음하여 지도부내에서 심도있게 논의되는 국유기업 개혁의 가속화는 국제금융기구의 지원에 따른 이행조건은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

한편 세계은행이 주도하는 베트남 지원은 이른바 ‘포괄적 개발틀 (comprehensive development framework)’ 접근방식<sup>70)</sup>으로서, 협의그룹을 중심으로 하는 지원공여 주체들의 조정을 통한 구조개혁의 프로그램 및 개발 프로젝트를 동시에 갖추고 있다. 따라서 베트남 당국과 세계은행(또는 협의그룹) 사이에 어떤 갈등이 존재하는 것은 아니라 할지라도 세계은행이 주도하는 접근방식은 국제금융기구의 포괄적인 동시에 구속력을 가진 것임에 틀림없다. 국제금융기구의 역할은 특히 IMF의 PRGF 지원에서 상징적으로 나타난다고 하겠다. IMF는 1996년에 중단했던 금융지원을 2001년에 재개하면서 국유기

70) World Bank, *The World Bank Annual Report 2000* (Washington DC: World Bank, 2001), p. 53.

업과 국유상업은행의 개혁을 이행조건을 삼고 있다.

북한의 경우, 사실상 경제제도의 새로운 정립과 발전전략이 요구되고 있는 바, 이는 일반적으로 논의되는 인프라 구축과 농업분야의 개혁과 같은 부분적인 지원으로는 문제 해결이 불가능해 보인다. 베트남식의 ‘포괄적 개발’ 또는 동티모르처럼 새로운 국가형성 시기의 지원방식이 되어야 할 것으로 보이는 바, 이 같은 방식들은 구조개혁 프로그램과 개발 프로젝트 모두를 수반할 것이다. 그러나 현재 북한 당국의 국제금융기구에 대한 부정적 인식, 즉 미국의 종속적 기구라는 인식 때문에, ‘포괄적 개발’을 적용하기에 용이하지 않다. 따라서 한국 정부는 현 상태에서 북한에 적용할 수 있는 국제금융기구의 지원 특히 비금융지원을 유도할 수 방안을 모색할 필요가 있다.

#### 다. 국제금융기구의 정책적 구속력

북한지원 과정에서 국제금융기구는 정책적인 면에서 강력한 구속력을 갖고자 할 것이다. 여기서 유의할 것은 정책적 구속력의 정도가 북한 당국의 정책추진 방향 및 속도와 밀접하게 연관되어 있다는 점이다. 국제금융기구의 정책적 구속력 정도는 북한 당국이 비금융지원이든 금융지원이든 이에 따른 지원조건 또는 이행조건을 수용할 것인가의 여부에 달려있다. 북한이 점진주의적 경제 정책을 취하면서 국제금융기구의 지원을 지극히 점진적이고 소규모로 수용한다면, 정책적 구속력은 상대적으로 약할 것이다. 반대로 북한이 급진주의적 변화 정책을 취하면서 국제금융기구의 지원을 급속하고 광범위하게 수용해야 한다면, 국제금융기구의 역할은 포괄적이고 강력한 구속력을 가지게 될 것이다. 이런 점에서 구속력의 의미는 경제 정책의 성격에 따라 상대적이라고 할 수 있다. 하지만 향후 북한의 회원국 가입조건 및 초기 수혜 여건 등을 예상해 본다면 정책적 구속

력의 정도는 높을 것이라는 점을 부인할 수 없다.

중국은 초기 회원자격 획득과정에서부터 국제금융기구의 정책적 개입 또는 구속력을 억제하기 위한 노력을 기울인 국가이다. 당시 중국은 세계 9위의 높은 출자분을 가지고 IMF에 가입함으로써 IMF와 세계은행에서 자신이 선임한 집행이사들을 가질 수 있었다. 이로써 중국은 양 기구 내에서 발언권을 가지게 되었을 뿐만 아니라 개혁과정에서의 정책적 개입을 차단하는 효과를 낼 수 있었다. 중국은 구조개혁을 이행조건으로 삼는 IMF의 지원을 가능한 자제하고 또한 세계은행의 지원을 수용하는데 있어서도 인프라와 농업부문에 집중함으로써, 이들 기구의 영향력을 억제하였다.

반면 베트남은 IDA 단독 수혜국 중 최대 규모의 지원을 받는 국가로서 세계은행 중심의 협의그룹을 통한 정책적 개입을 받을 수밖에 없는 입장이었다. 협의그룹은 원래 지원 공여자와 수혜국인 베트남 당국 사이의 지원정책을 둘러싼 효율적 협의와 조정을 위해 세워진 제도로서, 베트남의 경제성장과 안정뿐만 아니라 프로젝트 지원의 타당성 여부 및 규모와 프로젝트 추진과정에 관여하였다. 이 점에서 협의그룹은 베트남 개혁·개방 정책의 방향과 속도에 지대한 관심을 가지지 않을 수 없게 되었다.

협의그룹에서 핵심적 역할을 수행하는 세계은행과 IMF는 두 가지 방식에 의해 베트남의 개혁 정책에 영향력을 행사하고 있다. 첫째, 세계은행은 베트남 당국으로 하여금 개혁의 속도를 가속화할 것을 요구한다. 베트남 당국이 의도하는 개혁의 속도는 국제금융기구가 요구하는 속도보다 느리다. 세계은행은 CAS 진행보고서의 평가를 통해서 지원 규모를 차등적으로 결정함으로써 개혁 속도를 압박하는 정책을 구사한다. 둘째, IMF는 베트남 개혁부문 중에서 가장 낙후된 국유기업과 국유상업은행에 대한 개혁을 명시적으로 요구하면서 개혁 가속

화는 물론이고 개혁 범위의 확장을 요구하고 있다. 물론 베트남 당국은 위험부담을 가진 급속한 개혁을 회피하고 있는데다가 정치적 파급효과를 우려한 가운데 가능한한 점진주의적 개혁을 추진하려 하고 있다.

정책적 구속력에 관한 중국과 베트남의 차이점은 IMF와 세계은행이 중심이 된 전체 ODA와 FDI의 상대적 비중 차이에서도 드러난다.(표 4 참조) 중국의 경우에는 1990년대에 접어들어 FDI의 비중이 ODA의 약 10배에 해당할 정도로 급증한 반면, 베트남의 경우에는 FDI에 못지 않게 ODA가 높은 비중을 차지한데 특히 아시아 금융위기로 이런 현상은 더욱 두드러진 것으로 나타났다. 즉, 민간자본의 유입 비중이 큰 중국은 그렇지 않은 베트남에 비해 국제금융기구로부터 훨씬 독자적인 개혁 정책을 구상하고 추진할 수 있다고 판단된다.

만일 국제금융기구가 북한 경제의 총체적 위기를 극복하기 위한 ‘포괄적 개발틀’을 가지고 개입한다면, 경제정책에 미치는 구속력의 수준은 높아질 것이다. 한편 북한 당국은 어떤 경우라도 이같은 구속력을 배제한 가운데 비금융 또는 금융지원을 유치하고자 할 것이다. 결국 어떤 상황에서 국제금융기구의 지원이 시작된다 하더라도 정책 방향과 속도를 놓고 국제금융기구와 북한 양자간에는 팽팽한 줄다리기가 있을 것으로 예상된다.

주목할 것은 북한의 경제회생 과정에 개입할 주체가 남한, 국제금융기구, 주변국 등으로 다양화되는 경우 국제금융기구의 자체의 정책적 개입 정도와 구속력은 다소 제한되리라는 점이다. 특히 한국의 역할이 커지면 더욱 그러하다. 예를 들어, 한국이 북한지원과 관련해 협의그룹을 구성하고 운영하는데 주도적 역할을 할 경우, 전반적 지원 방식은 남북한 경제공동체 형성과 동북아 안정을 고려한 가운데 결정될 것이다. 이 경우 국제금융기구의 지원에 따른 이행조건은 경제발전 전략과 정책의 방향과 속도에 대한 구속력에 있어서 다소 한계를 가지게 될 것이다.

&lt;표 4&gt; 중국과 베트남의 자본 유입 비교: ODA 대 FDI

(단위: 백만 달러, net 기준)

	중국		베트남	
	ODA	FDI	ODA	FDI
1981	477			
1982	524	430		
1983	669	636		
1984	798	1,258		
1985	940	1,659		
1986	1,134	1,875		
1987	1,462	2,314		
1988	2,008	3,194		60
1989	2,156	3,393		90
1990	2,176	3,487		150
1991	2,041	4,366		312
1992	3,058	11,156		458
1993	3,273	27,515	410	1,225
1994	-	33,787	720	2,041
1995	-	35,849	730	2,743
1996	-	40,180	900	2,701
1997	3,726	44,237	1,000	3,439
1998	-	43,751	1,240	1,947
1999	3,575	38,753	1,450	1,519
2000	-	38,399	1,600	2,200

출처: 베트남은 Do Duc Dinh, "Vietnam's Doi Moi Policy Progress and Prospects," *Vietnam Economic Review* (June 2001), p. 14. 중국 ODA는 World Bank, *World Development Report, 1988* (New York: Oxford University Press, 1988), p. 244; *WDR, 1993*, p. 276; *WDR, 1995*, p. 198; World Bank, *World Development Indicators, 1999* (Washington DC: World Bank, 1999), pp. 356 & 360; *WDI, 2001*, pp. 352 & 356. 중국 FDI는 IMF, *International Financial Statistics Yearbook, 2001* (Washington DC: IMF, 2001), pp. 356~7.

주: 1994, 1995, 1996, 1998, 2000년 중국의 ODA 총규모는 위의 자료에서 확인이 안됨.

## 2. 북한·국제금융기구 관계

북한과 국제금융기구 양자간에는 서로 관계발전을 위한 의사를 가지고 있는 것만은 사실이다. 북한은 현재 IMF, 세계은행, ADB의 회원이 아님에도 불구하고, 이들과 다양한 접촉을 가지면서 방문단을 수용하거나 또는 가입 의사를 표명하는 등 관계를 지속시키려는 의지를 표명해왔다. 한국은 이들 기구와 북한간의 관계가 진전되어 금융지원 차원까지 발전하기를 기대하면서 지지를 보내는 입장이다.

그러나 중국과 베트남이 금융지원을 확보하는 과정에서 국제 환경의 영향이 지대했듯이, 북한·국제금융기구 간의 관계는 북·미 관계와 북·일 관계 등 한반도를 둘러싼 국제정치 또는 국제관계 질서에 의해 민감하게 영향을 받고 있는 실정이다. 따라서 북한·국제금융기구 사이의 관계 진전이 쉽사리 이루어지리라고 기대하기는 힘들다. 이들 사이의 관계 발전에 있어서 핵심은 북·미 관계에서 테러지원국가 리스트 제거, 북한의 핵 및 미사일 문제의 해결 등 현안이라고 할 수 있다.

### 가. 북한·IMF 관계

IMF측은 북한과 몇 차례의 비공식 접촉을 거친 후, 1997년 9월 6일부터 13일까지 1주일 여 동안 평양에 방문단을 파견하여 재정부(현 재정성), 국가계획위원회, 조선중앙은행, 대외무역은행, 대외경제위원회, 농업위원회 등 고위 관리들을 면담하게 하였다. 당시 IMF 방문단은 북한 당국으로부터 공식 자료를 입수하고 이를 바탕으로 현장보고서(Fact Finding Report)를 본부에 제출하였으며, 이후 IMF 내에서는 북한 문제가 동아시아·태평양국(East Asia and Pacific Department)의 중요한 담당과제 중 하나로 부상하게 되었

다. 주목할 것은 IMF 방문단이 작성한 대외비 문건인 방문단 평가서(Staff Assessment)에서 북한이 IMF와 국제사회에 대해 기술적 및 물질적 지원을 희망한 것으로 드러났다는 점이다.

IMF 방문단이 귀환하여 작성한 평가서는 다음과 같은 사항들을 지적하였다.

첫째, 북한 경제의 침체는 제조업, 건설업, 농업분야의 생산감소, 건축재정, 무역수지 적자 등 심각한 상태에 이르러 있다.

둘째, 북한 경제는 일시적 어려움을 겪고 있는 것이 아니라 체제의 비효율성으로 인한 근본적(fundamental) 문제를 안고 있다. 특히 제조업과 농업부문의 대대적 정책 변화가 필요하며, 외자유치를 위해 정책의 투명성 제고와 대외 채무불이행 문제의 해결이 선행적으로 이루어져야 한다.

셋째, 북한은 이념적으로 주체경제를 주장하지만 자유무역지대 설립, 농업에서 인센티브 강화, IMF에 대한 지원 요청 등 실용주의적 의식도 보여주고 있다.

넷째, IMF의 교육 및 기술지원은 정보 인프라 및 개혁기반 구축에 도움을 줄 것으로 예상된다.

북한과 IMF 사이에는 이같은 간헐적인 접촉과 상호간의 관심에도 불구하고, 외부세계와의 교류증대로 인한 북한당국의 불안감 때문에 관계 진전은 매우 더딘 편이라고 할 수 있다. 특히 북한은 IMF측의 연차대회의 초청에 대해서도 소극적인 자세를 취하고 있다. 예를 들어, 북한은 IMF측으로부터 체코 프라하에서 개최된 2000년도 IMF·세계은행 연차대회(9.19~28)의 초청장(9. 1일자)을 받고도 준비 미비를 이유로 옵서버 자격의 참석을 거부하였는 바, 이는 IMF 가입 및 지원 이행조건으로서의 개혁정책 추진에 대한 부담감 때문인 것으로 분석된다.

## 나. 북한·세계은행 관계

세계은행은 1998년 2월 브래들리 뱁슨(Bradley Babson) 동아시아·태평양담당 수석고문을 파견하여 재정부(현 재정성), 조선중앙은행, 대외무역은행 등의 고위 관리들과 면담하고 세계은행의 지원 가능성을 타진하는 등 1990년대 후반부터 IMF와 함께 대북한 공식 및 비공식 접촉을 계속해왔다.<sup>71)</sup>

물론 북한보다는 세계은행 쪽이 양자간 관계 개선에 보다 적극적이다. 세계은행은 북한이 요청하면 정식 회원가입 이전이라도 경제평가, 기술지원, 훈련지원 등에 대한 지원 가능성을 피력하고 있다. 세계은행은 뱁슨을 통해 현재 UNDP 주관으로 진행 중인 북한의 경제 및 금융분야 관리들의 서방국가(오스트레일리아)에서의 교육훈련에 대한 지원 확충과 경제체계의 전반적 상황조사 실시 가능성을 제시한 바 있다. 또한 세계은행의 업무, 정책, 운영절차, 가입에 관한 정보도 제공하였다.

세계은행은 이후에도 뱁슨 수석고문을 대북 채널로 가동하여 뉴욕의 북한대표부 이형철 대사와 비공식 접촉을 계속하였으나, 북한의 미온적인 태도로 별다른 관계 진전은 없는 것으로 알려지고 있다.

## 다. 북한·ADB 관계

북한은 IMF와 세계은행에 비해 ADB에 대해서 보다 높은 관심을 갖고 있는 바, 1996년경부터는 적극적인 접촉 노력을 행하여왔으며 이듬해 4월에는 회원가입을 신청하였다. 근래에는 한국 정부의 적극

---

71) Bradley O. Babson(세계은행 동아시아·태평양 담당 수석고문)과의 인터뷰 (2001.3.11).

적인 지지를 바탕으로 회원가입을 본격 시도하고 있으나 미국의 반대로 사실상 무산되고 있다. 회원 가입을 위해서는 이사회와 총회에서 회원국 2/3 이상의 찬성을 얻어야 하는데, 투표권은 출자분에 의해 분배되기 때문에 최대 출자국인 미국은 물론이고 미국과 정책공조를 이루는 일본의 절대적인 영향력 하에 놓일 수밖에 없다. 최근 미국과 일본은 각각 13%로 큰 영향력을 행사하고 있으며, 한국의 출자분은 4.4%인 것으로 알려져 있다.

아무튼 북한의 ADB 접근 노력은 최근까지 지속되었다. 북한은 2000년 5월 7일 태국에서 개최된 제33차 ADB 연차총회에서 가입을 시도하였다. 그러나 미국은 북한이 테러 지원국이라는 이유로 가입을 반대하였다. 이에 대해 북한은 미국이 자신을 국제적으로 고립시키려 하고 있으며 일본도 미국을 추종하고 있다고 비난한 바 있다.

또 2001년 5월 9일부터 11일까지 하와이에서 개최되는 제34차 ADB 연차총회에 옵서버 자격으로 참가할 가능성도 있었으나 미국의 반대로 무산되고 말았다. 당시 미국 국무부는 2001년 5월 1일 발표한 연례테러보고서(Annual Report on Terrorism)에서 북한을 비롯하여 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 수단, 시리아 등을 계속 테러 지원국으로 지정하였기 때문이다.<sup>72)</sup> 미국의 국제금융기구법에 의하면, IMF, ADB 등 국제금융기구가 테러 지원국에 대해 차관을 제공하거나 기타 지원을 할 경우 미국측 집행이사가 이에 반대하도록 규정하고 있다.

북한이 국제금융기구들 중에서도 특히 ADB의 회원 가입에 집착하는 이유는 가입과 이에 따른 금융지원이 상대적으로 용이하다고 판단하고 있기 때문인 것으로 보인다. 또한 북한의 회원가입을 지지하는

72) 미국이 북한을 테러지원국으로 지정한 것은 1988년 1월이며, 그 직접적 계기는 1987년 김현희 등 북한 공작원들에 의한 대한항공기 폭파사건이었다.

한국의 ADB내 투표권(4.4%)이 IMF(0.55%)에 비해 상대적으로 높고, 한국이 타 회원국으로부터 지지 유도를 위해 ADB의 재원확충에서의 역할분담을 제안하는 등 적극적 노력을 하고 있기 때문이다. 그리고 북한은 IMF와 세계은행이 강력한 구조조정이나 제도개혁을 요구하는 것과는 달리 ADB가 캄보디아, 라오스 등 개발도상국의 빈곤문제 해결 지원<sup>73)</sup>에 중점을 두고 있다고 판단하고, 경제체제 변혁을 수반하지 않는 외부재원으로서 ADB를 상대적으로 선호하고 있는 것으로 보인다.

#### 라. 관계 전망

북한의 국제금융기구 가입 및 지원의 전제 조건은 미국 중심의 국제질서와 밀접한 연관을 지니고 있다. 미국은 IMF, 세계은행, ADB 등에서 가장 높은 출자분을 지니고 있을 뿐만 아니라 소련연방 해체 이후 유일 강대국으로서, 안보전략적 고려 하에 북한의 가입여부를 판단하고 있기 때문이다.

미국이 요구하는 북한의 국제금융기구 관계 진전의 조건들은 다음과 같이 상당한 시일을 요하는 것들이다. 첫째는 테러지원국가 리스트 제거이며 이것은 IMF 세계은행, ADB 등 국제금융기구 '가입'의 기본조건이 될 것이다. 둘째는 핵 및 미사일 문제의 해결은 실질적인 금융지원(financial assistance)의 조건이 될 것으로 보인다. 다시 말해, 북한에 대한 국제금융기구의 지원에는 미국과 북한간의 전략적 현안문제들이 해결되어야 함을 의미한다. 특히 2001년 9월 11일 미국의 테러사건 이후 미국은 물론이고 국제사회의 반테러 정책은 외교

73) 북한이 ADB에 가입하면 최빈곤국으로 분류되어 35~40년 만기 연 1~1.5%의 저리 차관을 지원 받을 수 있을 것이다.

안보 정책에서 매우 중요한 위치를 차지하게 되었고, 따라서 북한의 반테러 입장이 확고하게 정립되는 것이 북·미관계 개선과 국제금융기구의 금융지원 허용의 첫 번째 조건이 되고 있다.

이 외에도 북한은 국제금융기구의 가입과 지원을 위해 국방비 포함 각종 통계의 투명성(transparency) 보장, 경제평가단의 조사 허용, 채무불이행에 관한 향후 계획, 확실한 개방의지, 회원국으로서의 의무 이행 의지 등을 표명하여야 한다. 단, 북한이 원하는 경우 가입 전에도 국제금융기구는 경제평가, 경제관료 교육훈련 및 기술 지원 등 비금융지원을 개시 또는 확대할 의사를 가지고 있는 것으로 평가된다.

또한 북·미 관계의 정치 일정을 제외하더라도, 북한의 국제금융기구 가입과 특정 프로젝트에 관한 실제 금융지원에 소요되는 기간은 약 2년 정도일 것으로 추산된다. 세계은행의 지원을 예로 들어보자면, 프로젝트 선정에 1~2년, 프로젝트 준비에 3~6개월, 용자협약에 1~2개월 등의 시간이 소요될 것으로 예상된다. 말하자면, 국제금융기구의 대북한 금융지원은 북·미 관계에서 테러지원국 해제, 핵 및 미사일 문제의 해결 등의 정치 일정에 소요되는 시간이 대부분을 차지할 것이며, 이후 금융지원 프로젝트 개시에 소요되는 시간은 2년 정도로 평가된다. 단, 북·미간의 정치일정 과정에서 다양한 비금융지원이 진행되면서 프로젝트 분석이 이루어지는 경우, 소요 기간은 축약될 수도 있을 것이다.

주목할 것은 국제금융기구의 북한 지원과 관련하여 금융지원 이외에도 비금융지원과 그 파급효과에 대한 관심을 가져야 한다는 점이다. IMF와 세계은행의 비금융지원에는 기술지원, 지식 서비스, 정책자문, 다양한 국제회의 개최 등이 있다. 이같은 지원은 장기적인 측면에서 북한경제의 자본동원 능력 제고, 내부 자원의 효율적 이용, FDI의 유인 등을 위해서 필요한 것들이다.

먼저 국제금융기구의 비금융지원은 북한 내부자본의 활용을 제고시키는데 기여할 수 있을 것이다. 북한의 경제회생을 위해서는 외부자본도 중요하지만 내부 자본의 축적이 장기적으로 더욱 중요하다. 조세를 통한 공적 자원과 은행을 통한 사적 저축을 증대시키는 것과 함께 이를 적절히 투자하는 것이 필수적이다. 북한은 오랫동안 주체와 자주성을 강조하여 왔는데, 내부 자본의 축적과 활용이 특별히 경제 회생과 성장의 매체가 될 수 있을 것이다. 국제금융기구의 지원을 받은 중국과 베트남의 사례에서 내부투자율의 증가는 경험적으로 잘 나타난다. 1998년 중국은 GDP 대비 내부 투자율(domestic investment rate)이 38% 이상의 국내 투자율을 기록했으며, 베트남은 1990년 13%에서 1998년 28%로 국내 투자율이 증가하였다.<sup>74)</sup>

또한 국제금융기구의 지원은 북한에 대한 FDI의 유인을 위한 환경 조성에 기여할 것이다. 장기적인 관점에서 본다면 국제금융기구 중심의 ODA보다는 FDI의 유입이 유용하다고 해야 할 것이다. 국제금융기구는 비금융지원 부문에서 FDI 확대를 위한 정책결정과 제도구축에 많은 관심을 가지고 관여하게 될 것이 분명하다.

---

74) 국제금융기구 중에서도 IMF는 특히 이 점에 관심을 갖고 자문과 기술 지원을 제공한다. IMF는 이런 작업의 일환으로 공공재정, 예산 및 세제에 대한 투명성이 있어야 함을 강조한다. 북한의 경우 군사부문의 예산지출 현황의 공개를 금기시 하고 있기는 하지만, 북한 당국으로서도 이제는 경제회생을 위해서 투명성과 함께 효율성을 고려해야 할 상황이다. Bradley O. Babson, "Multilateral Lending Institutions and Strategies of Capital Mobilization," Conference on Economic Development in North Korea and Global Partnership (Cheju, Korea, March 16, 2001), p. 3.

## VI. 결 론

북한의 경제회생을 위해서는 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 개입이 필수 불가결함에 틀림없다. 북한의 GDP는 1990년부터 마이너스 성장을 보여왔고 1999년부터 플러스 성장으로 돌아선 것으로 분석되는 바, 현재 규모는 1990년 대비 절반에 못 미칠 것으로 평가된다. 현 북한의 경제침체는 자연재해로 인한 식량부족과 같은 일시적 어려움에 기인하기보다는 사회주의권 붕괴 이후 에너지 부족과 사회주의경제의 구조적 모순 등에서 비롯되었다고 할 수 있다. 일찍이 중국과 베트남의 지도부는 이같은 구조적 문제점들을 깨닫고 개혁·개방을 주도하였으며, 이를 위한 내부자본 축적은 물론 외부자본 유입을 위한 제반 노력을 경주하였다. 그 과정에서 국제금융기구의 가입 또는 금융지원 재개는 중요한 목표였다. 장기적으로 북한도 이러한 과정을 거쳐야할 것으로 보인다.

최근 우리 학계에서 특히 북한내 인프라 구축과 관련 남북한 경제협력에 의한 정부 및 민간자본의 투입에 한계가 있을 것으로 보이는 상황에서 국제금융기구의 참여 필요성이 제기되고 있다. 실제로 국제금융기구의 참여여부는 향후 민간기업들이 대북사업 참여과정에서 투자가치와 수익성을 판단하는 주요기준이 될 것으로 예상된다. 설사 남북한 합의통일을 상정한다 하더라도 경제력 차이에 따른 막대한 대북 투자규모를 고려해 볼 때, 국제금융기구의 ODA가 해외 및 남한 민간자본의 진출과 병행되어야 할 것이다. IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 대북사업 참여는 프로그램이나 프로젝트 자체의 투자도 중요하지만, 이로 인한 북한의 국제적 신인도가 상승하는 의미를 지닐 것이다.

결국 북한의 경제발전, 개혁·개방 유도, 통일과정에서 소요되는 다

양한 경제적 투입 요소(통칭 ‘통일비용’)들을 국제금융기구를 활용하는 가운데 우리 정부, 국내 및 해외 민간기업, NGOs 등이 연계하여 대비할 필요성이 있다.

중국과 베트남 사례에 비추어 보건대, 북한과 국제금융기구간의 관계 진전과 실질적 지원을 위해서는 한국 정부, 북한, 국제금융기구 모두가 자신의 역할에 대한 적극적인 인식을 가져야 할 것이다.

첫째, 한국 정부는 북·미관계 개선에서 역할을 강화하고 국제적 대북한 지원계획에서 적극적 역할을 행해야 할 것이다. 북한경제의 회생, 남북한 경제공동체의 형성, 국제금융기구의 지원, 북·미관계 개선 등은 마치 거미줄처럼 밀접하게 연관되어 있는 사안들이다. 이들 사이에는 인과관계가 존재하기보다는 오히려 상호의존성을 지니고 있다고 말할 수 있다. 하지만 중국과 베트남의 사례에서도 보았듯이 북·미관계 개선이 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 북한 지원, 특히 금융지원의 기능적 선제조건(functional prerequisite)인 것만은 분명하다. 따라서 정부는 남북한 관계개선 또는 한반도 문제의 해결을 위해서 북·미관계의 개선에 대한 특별한 역할을 수행해야 할 것이다. 그리고 국제금융기구의 북한 지원이 단순한 개발도상국가에 대한 지원에 불과한 것이 아니라 남북한 경제공동체 형성이라는 틀 속에서 이루어지도록 하는데 우리 정부는 특별한 역할을 행해야 할 것이다.

둘째, 북한은 국제정치경제 상황에 대한 인식 전환을 해야만 한다. 국제금융기구들이 미국의 영향력 하에 놓여있는 현실을 감안하여, 북한 당국은 가입과 지원 자체가 북한의 정치적 및 경제적 자주성에 위해한 것으로 간주하고 있다. 그러나 북한은 국제금융기구에 치르는 비용(cost)보다 효용(benefit)이 더 크다는 점을 인식해야 할 것이다. 중국과 베트남의 사례는 실용주의가 가장 훌륭한 이념임을 보여주었다. IMF와 세계은행을 비롯한 기구들이 북한의 회원국 가입 이

전이라도 경제관료 교육훈련과 기술지원에 대한 지원 의사를 지니고 있는 바, 북한은 당장이라도 경제 활성화와 인적자원 육성, 법·제도 개선 등을 위해 수혜 의사를 표명할 필요가 있음을 주지해야 한다. 이같은 지원은 곧 남북한 경제협력 증대는 물론이고 다른 FDI 진출의 여건 마련에 기여할 것이다.

셋째, 국제금융기구는 경험적으로 점진주의적 모델이 급진적 빅뱅식 모델보다 안전한 경제전환을 가져왔음을 인식하고, 북한 지원에 있어서도 점진적 개혁·개방 유도과 지원에 초점을 맞추어야 할 것이다. 점진주의는 헝가리, 체코 등에서 성공 사례를 보여주었는 바, 국유기업 개혁 과정에서 향후 변화에 대한 예측과 이해를 위한 ‘시간적 여유’를 제공함으로써 개혁 주도세력이 국민의 안정적 참여를 유도할 수 있었다.<sup>75)</sup> 이는 아시아 사회주의 국가로서 중국과 베트남의 경험에서도 입증되었다. 북한의 경우에도, 국제금융기구는 변화 방향에 관한 인식의 부재와 미래에 대한 불확실성으로 인한 혼란을 막고, 이해 가능한 범위의 금융 및 비금융지원 프로그램을 통해 점진적 개혁을 지원해 나가야 할 것이다.

넷째, 국제금융기구는 또한 대북한 특별지원책에 대해 관심을 가질 필요가 있다. 국제금융기구는 북·미 관계의 진전 이전이라도 비금융 지원 형태인 신탁기금(trust fund)과 NGOs를 통한 우회지원 가능성을 검토하고 모색해야 할 것이다. 신탁기금은 보스니아, 코소보, 팔레스타인, 동티모르 등 국가형성 이전단계의 지역에 지원된 바 있는 지원 형태로서, 재정, 거시경제, 법·제도, 채무 등에 관한 기술지원과 교육훈련을 위해 사용된다.<sup>76)</sup> 이 기금의 조성과 지원 과정에서는 지

75) Allan E. Young 교수 초청세미나 (2001.6.22).

76) Luis M. Valdivieso, et al., *East Timor: Establishing the Foundations of Sound Macroeconomic Management* (Washington DC: IMF, 2000), pp. 11~5.

원국가의 정치적 고려가 작용하기는 하지만, 국제금융기구는 북한에 대한 기금조성의 주선과 지원 대책을 적극적으로 고려해야 할 것이다. 또 국제금융기구와 NGOs의 공동 참여는 오늘날의 추세가 되고 있는 바, 북한처럼 폐쇄성이 강한 체제에서는 NGOs가 개발 프로젝트를 시행할 때 국제금융기구가 필요한 재원을 남한 및 관련 국가와 함께 우회 지원함으로써 북한 당국의 개혁에 대한 피해의식을 줄이고 점진적으로 개방을 유도하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국 문

- 고정식 외. 『현대중국경제』. 서울: 교보문고, 2000.
- 김성철. 『베트남 대외경제개방 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 도충구 외. 『국제경제기구의 이해』. 서울: 학현사, 2001.
- 박변순. 『최근 중국 국유기업 개혁의 방향』. 서울: 삼성경제연구소, Issue Paper, 2001.8.
- 스टे드와 멜빈. 이병락 역. 『국제경제학』. 서울: 시그마 프레스, 1999.
- 윤영관. 『전환기 국제정치경제와 한국』. 서울: 민음사, 1999.
- 이건우 편역. 『얼굴없는 국제기관 IMF·세계은행』. 서울: 한울, 1995.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 전기원. 『미국과 국제정치경제』. 부산: 세종출판사, 2000.
- 정재완. 『한국의 대베트남 투자 및 ODA 추진현황』. 서울: 대외경제정책연구원, 1997.
- 채희준. 『중국의 경제개혁: 현황과 그 한계』. 서울: 극동문제연구소, 1981.
- 최철영. 『국제통화기금(IMF)의 법적 기초와 해석』. 서울: 한국법제연구원, 1998.
- 하딩, 해리. 안인해 역. 『중국과 미국: 패권의 딜레마』. 서울: 나남출판, 1995.

## 2. 영 문

- Avery, Dorothy R. "Vietnam in 1992: Win Some, Lose Some," *Asian Survey*. Vol. 33, No. 1 (January 1993).
- Babson, Bradley O. "Multilateral Lending Institutions and Strategies of Capital Mobilization," *Conference on Economic Development in North Korea and Global Partnership*. Cheju, Korea, March 16, 2001.
- Bell, Michael W., Khor, Hoe Ee and Kochhar, Kalpana. *China at the Threshold of a Market Economy*. Washington DC: IMF, Occasional Paper 107, 1993.
- Burnham, James B. "The IMF and World Bank: Time to Merge," *Washington Quarterly*, Vol. 22, No. 2 (Spring 1999).
- Dinh, Do Duc. *Vietnam-United States Economic Relations*. Hanoi: Gioi Publishers, 2000.
- \_\_\_\_\_. "Vietnam's Doi Moi Policy Progress and Prospects," *Vietnam Economic Review* (June 2001).
- Dodsworth, John R. et al. *Vietnam: Transition to a Market Economy*. Washington DC: IMF, 1996, Occasional Paper 135.
- Feldstein, Martin. "Refocusing the IMF," *Foreign Affairs*. March~April 1998.
- Freeney, William R. "China and the Multilateral Economic Institutions," in Samuel S. Kim(ed.). *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New*

- Millennium*. Boulder: Westview Press, 1998.
- Friedman, Thomas L. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. New York: Anchor Press, 2000.
- Haddad, L. "The World Bank and the Process of Transition in Eastern Europe: Lessons for China and Vietnam," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 24, No. 4 (1994).
- IMF. "IMF Approves US\$368 Million PRGF Arrangement for Vietnam," *Press Release* No. 01/12 (April 6, 2001).
- \_\_\_\_\_. *International Financial Statistics Yearbook 2001*. Washington DC: IMF, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Vietnam: Request for a Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility*. Washington DC: Asia and Pacific Department, IMF, March 22, 2001.
- IMF and IDA, *Vietnam: Interim Poverty Reduction Strategy Paper Joint Staff Assessment*, March 22, 2001.
- Jacobson, Harold K. and Oksenberg, Michel. *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT: Toward a Global Economic Order*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990.
- McCormick, Barrett L. "Political Change in China and Vietnam: Coping with the Consequences of Economic

- Reform, in Anita Chan, Benedict J. Tria Kerkvliet, and Jonathan Unger(eds.). *Transforming Asian Socialism: China and Vietnam Compared*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 1999.
- Mosley, P., Harrigan, J. and Toye, J. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, Vol. 1: Analysis and Policy Proposals. London: Routledge, 1991.
- Murray, Geoffrey. *Vietnam: Dawn of a New Market*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- Oxfam Policy Department. *A Case for Reform: Fifty Years of the IMF and World Bank*. Oxford: Oxfam Publications, 1995.
- Pike, Douglas. "Vietnam in 1990: The Last Picture Show," *Asian Survey*. Vol. 31, No. 1 (January 1991).
- \_\_\_\_\_. "Vietnam in 1991: The Turning Point," *Asian Survey*. Vol. 32, No. 1 (January 1992).
- \_\_\_\_\_. "Vietnam in 1993: Uncertainty Closes In," *Asian Survey*. Vol. 34, No. 1 (January 1994).
- Spitzenpfeil, A. and Gottwald, K. "Vietnam's Stock Market Project: Current State and Future Prospects," *Vietnam's Socio-Economic Development*, No. 21 (Spring 2000).
- Valdivieso, Luis M., et al. *East Timor: Establishing the Foundations of Sound Macroeconomic Management*. Washington DC: IMF, 2000.
- Vasquez, Ian. "The IMF through a Mexican Lens," *Orbis*.

- Vol. 41, No. 2 (Spring 1997).
- World Bank. "Consultative Group Meeting for Vietnam: Vietnam's Donors Express Support, Urge Further Action on Implementation of Reforms," *Press Release*. December 8, 2001.
- \_\_\_\_\_. *The World Bank Annual Report 2000*. Washington DC: World Bank, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Transport in China: An Evaluation of World Bank Assistance*. Washinton D.C: World Bank, January 11, 1999, Report No. 18865.
- \_\_\_\_\_. *Vietnam: A Progress Report on the Country Assistance Strategy of the World Bank Group, 1999-2002*. Washington DC: World Bank, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Vietnam: Deepening Reform for Growth*. Washinton DC: World Bank, October 31, 1997, Report No. 17031-VN.
- \_\_\_\_\_. *Vietnam: Rising to the Challenge*. Washinton DC: World Bank, November 25, 1998, Report No. 18632-VN.
- \_\_\_\_\_. *World Development Indicators 1999*. Washington DC: World Bank, 1999.
- \_\_\_\_\_. *World Development Indicators 2001*. Washington DC: World Bank, 2001.
- \_\_\_\_\_. *World Development Report 1988*. New York: Oxford University Press, 1988.
- \_\_\_\_\_. *World Development Report 1993*. New York:

Oxford University Press, 1993.

\_\_\_\_\_. *World Development Report 1995*. New York:  
Oxford University Press, 1995.

### 3. 정기간행물

*The Economic Times*, 2001.1.19.

### 4. 인터넷자료

[www.worldbank.org.vn/cas/bk1a.htm](http://www.worldbank.org.vn/cas/bk1a.htm)(2001.06.07)

[www.worldbank.org.vn/cas/bk1f.htm](http://www.worldbank.org.vn/cas/bk1f.htm)(2001.06.07)

[www.worldbank.org.cn/English/IBRD/IBRDOverview.shtml](http://www.worldbank.org.cn/English/IBRD/IBRDOverview.shtml)(20  
01.07.02)

[www.worldbank.org.cn/English/Project/macroeco.shtml](http://www.worldbank.org.cn/English/Project/macroeco.shtml)(2001.07.02)