

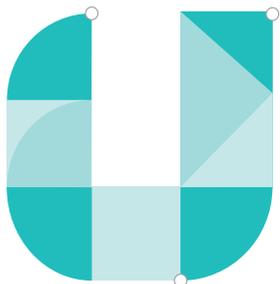
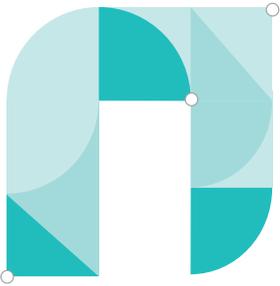
# 평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



김석진 | 홍제환





# 평화경제 실현방안:

## 국제협력을 중심으로



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

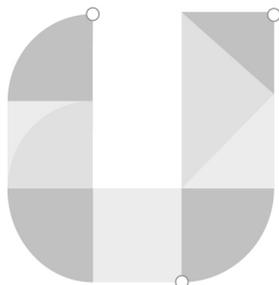


연구책임자

김석진 (통일연구원 선임연구위원)

공동연구자

홍제환 (통일연구원 연구위원)



## 평화경제 실현방안:

국제협력을 중심으로

KINU 연구총서 20-01

---

발행일	2020년 12월 30일
저자	김석진, 홍제환
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스(주) 02)2275-6894
인쇄처	세일포커스(주) 02)2275-6894
I S B N	979-11-6589-008-7 93340
가격	10,000원

---

© 통일연구원, 2020

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

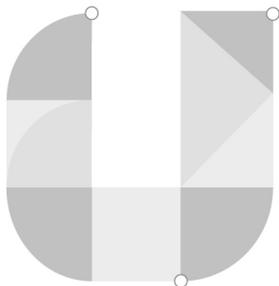


# 평화경제 실현방안:

## 국제협력을 중심으로



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	11
I. 서론   김석진 .....	17
1. 연구 배경과 필요성 .....	19
2. 연구 목적과 범위 .....	22
II. 국제사회의 평화경제론   김석진 .....	25
1. 평화경제의 의미와 논의 현황 .....	27
2. 국제사회의 평화경제 목표 .....	35
III. 평화구축과 경제발전: 이론과 실증   홍제환 .....	49
1. 평화의 경제적 효과 .....	51
2. 경제적 상호의존의 평화증진 효과 .....	67
IV. 평화경제의 제도화: 평화협정과 무역·투자협정   김석진 .....	83
1. 평화협정과 평화경제 비전 .....	85
2. 무역·투자협정과 대외경제관계의 발전 .....	97
3. 한반도 평화협정과 북한의 대외개방 .....	117

**V. 평화경제를 위한 개발지원과 국제협력 | 김석진 · 147**

- 1. 평화경제를 위한 국제협력 체계와 국제규범 ..... 149
- 2. 평화경제를 위한 개발지원: 캄보디아 사례 ..... 161
- 3. 한반도 평화경제를 위한 개발지원과 국제협력 ..... 177

**VI. 결론과 시사점 | 김석진 ..... 193**

- 1. 국제사회의 평화경제 정책 ..... 195
- 2. 국제협력을 통한 한반도 평화경제 실현방안 ..... 199

**참고문헌 ..... 204**

**최근 발간자료 안내 ..... 223**

# 표 차례

〈표 II-1〉 유엔 새천년 선언 개요 .....	37
〈표 II-2〉 유엔 발전목표 개요 .....	38
〈표 II-3〉 유엔 지속가능 발전목표 16번 ‘평화롭고 포용적인 사회’의 세부목표 .....	39
〈표 II-4〉 평화구축 및 국가구축 목표 개요 .....	41
〈표 II-5〉 취약·분쟁국 리스트 .....	43
〈표 II-6〉 OECD의 주요 취약국 평가 지표 (2018) .....	45
〈표 II-7〉 세계평화지수 (2019) .....	46
〈표 III-1〉 전 세계 군사 부문의 변화 추이 (1987~2002) .....	53
〈표 III-2〉 군사비 지출이 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구 결과 분석 .....	56
〈표 III-3〉 2020년 세계평화지수(GPI) 순위 .....	58
〈표 III-4〉 2019년 적극적 평화지수(PPI) 순위 .....	58
〈표 III-5〉 내전 경험 국가의 전후 소득 회복 양상 .....	65
〈표 IV-1〉 세계 각국 평화협정 (1989~2006) 주제별 내용과 구체성 .....	88
〈표 IV-2〉 평화협정의 비즈니스 관련 조항: 주제와 사례 .....	91
〈표 IV-3〉 캄보디아 평화협정 (1991) 주요 내용 .....	96
〈표 IV-4〉 주요 OECD 지정 취약국의 WTO 가입 및 GSP 수혜 현황 .....	100
〈표 IV-5〉 캄보디아의 WTO 가입 일정 .....	106
〈표 IV-6〉 WTO 가입에 따른 캄보디아의 제도 및 정책 공약 사안 .....	107
〈표 IV-7〉 캄보디아-미국 무역협정 (1996) 및 캄보디아-EC 협력협정 (1999) 주요 내용 .....	109

〈표 IV-8〉 아세안의 무역·투자협정 체결 현황 .....	114
〈표 IV-9〉 캄보디아의 양자 투자협정 체결 현황 .....	115
〈표 IV-10〉 남북 간 주요 합의의 경제적 내용 .....	118
〈표 IV-11〉 1994년 북·미 '제네바 합의'의 경제적 내용 개요 .....	121
〈표 IV-12〉 2005년 9.19 공동성명 및 2007년 2.13 합의의 경제적 내용 개요 .....	122
〈표 IV-13〉 선행연구의 한반도 평화협정 시안 주요 내용 .....	126
〈표 IV-14〉 1999~2000년 한·미·일 3국 정부 대북 협상안의 경제적 내용 개요 .....	132
〈표 IV-15〉 북한 비핵화를 위한 경제적 인센티브(안) 개요 .....	138
〈표 IV-16〉 P5+1(유엔 안보리 5개 상임이사국 및 독일)의 대(對)이란 협력 제안 .....	140
〈표 IV-17〉 북한 대외개방 정책과 과제 .....	144
〈표 V-1〉 취약국 개발지원 부문별 비중 (2016) .....	155
〈표 V-2〉 취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 모범적 개입 원칙 (2007) ..	159
〈표 V-3〉 취약국 개입을 위한 뉴딜 (2011) 개요 .....	160
〈표 V-4〉 캄보디아의 주요 발전 지표 추이 .....	162
〈표 V-5〉 캄보디아에 대한 공적개발지원(ODA) 순(純)지급액 (1990~2018) .....	164
〈표 V-6〉 캄보디아에 대한 공적개발지원(ODA) 순(純)지급액 (1998~2007) .....	165

〈표 V-7〉 캄보디아에 대한 양자 공적개발지원(ODA) 공약액 부문별 비중 .....	167
〈표 V-8〉 세계은행의 캄보디아 보고서 주요 목록 (1992~2007) .....	169
〈표 V-9〉 캄보디아의 정책 목표와 세계은행의 지원전략 (1995) .....	171
〈표 V-10〉 메콩강 유역 개발 투자비용 및 분담 상황 (1992~2011) ..	174
〈표 V-11〉 메콩강 유역 개발 프로그램의 주요 교통노선 .....	174
〈표 V-12〉 메콩강 유역 개발 프로그램의 캄보디아 프로젝트 (1996~2012) ..	175
〈표 V-13〉 북한 개발지원을 위한 국제협력 및 남북협력체계(안) .....	178

# 그림 차례

<그림 II-1> 세계 무장충돌 건수 추이 .....	31
<그림 II-2> 세계 전사자 수 추이 .....	32
<그림 III-1> 평화와 해외직접투자(FDI)의 관계 .....	57
<그림 III-2> 국가별 GPI와 PPI의 관계 (2019) .....	59
<그림 III-3> 적극적 평화의 변화와 FDI 및 무역의 관계 (2009~2018) ...	60
<그림 III-4> 평화지수와 교육수준의 관계 (2011) .....	61
<그림 III-5> 적극적 평화와 1인당 GDP 성장률의 관계 (1960~2016) ...	62
<그림 III-6> 적극적 평화의 변화와 1인당 GDP 성장률의 관계 (2005~2016) .....	63
<그림 III-7> 평화와 인플레이션 및 이자율의 관계 (2008~2016) .....	64
<그림 III-8> 평화와 비즈니스 환경의 관계 .....	66
<그림 III-9> 무역의 이익 .....	69
<그림 III-10> 사하라이남 아프리카 지역의 세계화와 분쟁 수준 (1990~2010) .....	73
<그림 III-11> 무역 개방도와 군사적 분쟁 가능성의 추세 (1870~2001) ...	74
<그림 III-12> 경제적 개방도와 국가 간 갈등 위험의 관계 .....	75
<그림 III-13> 무역의존도와 분쟁 발생에 미치는 영향 .....	77
<그림 III-14> 무역상품 구성의 유사성과 분쟁 가능성의 관계 .....	78
<그림 IV-1> 캄보디아의 상품 수출입 추이 .....	110
<그림 IV-2> 캄보디아 수출의 상대국별 비중 추이 .....	111

〈그림 IV-3〉 캄보디아 수출품목 구성비율 추이 .....	112
〈그림 IV-4〉 캄보디아의 외국인직접투자 연간 유입액 추이 .....	116
〈그림 V-1〉 평화경제를 위한 국제협력 체계 .....	150
〈그림 V-2〉 공적개발지원: 취약국 지원과 기타 지원 추이 .....	154
〈그림 V-3〉 캄보디아에 대한 공적개발지원(ODA) 순(純)지급액 추이 ...	163
〈그림 V-4〉 캄보디아에 대한 공적개발지원(1998~2007) 부문별 비중 ....	166
〈그림 V-5〉 메콩강 유역 개발 프로그램 추진조직 체계 .....	176

## 글상자 차례

〈글상자 III-1〉 경제학과 평화연구소(IEP)의 평화지수 .....	57
〈글상자 III-2〉 그림을 이용한 풀라책 모형 설명 .....	69

한반도 평화경제를 실현하려면 국제규범을 준수하면서 국제사회와 협력할 필요가 있다. 국제사회는 취약·분쟁 상황에 놓여 있는 여러 개발도상국의 평화구축과 경제발전을 돕기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 국제사회가 평화경제 정책을 중시하는 것은 오늘날 세계의 폭력과 빈곤이 취약·분쟁국들에 집중되어 있어 이들 국가의 정상화 여부가 세계적 차원의 평화와 번영을 실현하는 데 핵심적 역할을 할 것이기 때문이다. 북한도 역시 가난하고 발전수준이 낮은 나라이며, 그렇게 된 중요한 이유 중 하나가 잠재적 분쟁 위험에 있으므로 국제사회가 추진하는 평화경제 정책의 대상이 될 수 있다.

평화구축과 경제발전의 성과는 당사국 정부와 국제사회가 얼마나 현명한 정책을 펴느냐에 따라 크게 달라질 수 있다. 정부와 국제사회는 평화구축과 경제발전 각각을 위한 정책, 조직, 활동, 프로그램, 프로젝트를 긴밀하게 연계하여 선순환 효과가 잘 발휘되도록 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

국제사회의 평화경제 정책 중에서 한반도에 적용해 볼 만한 주요 내용은 대외경제관계 정상화와 개발지원이라는 두 차원으로 나누어 정리할 수 있다. 먼저 대외경제관계 정상화에서는 평화협정과 무역·투자협정을 통해 평화경제를 제도화하는 것이 중요하다. 평화협정의 경제적 내용은 두 가지 원칙을 기초로 삼아야 한다. 첫 번째 원칙은 북한의 경제적 주권을 존중한다는 것이다. 즉 총괄적 경제개발계획, 각종 개발사업 기획, 각종 경제제도 개혁 등 중요한 의사결정은 북한당국이 주도적으로 내려야 한다. 두 번째 원칙은 북한도 최소한 대외경제관계에 관해서는 국제규범과 관례를 존중하고 준수해야 한다는 것이다. 또한 비핵·평화 협상 타결을 위해서는 비핵화의 경제적 인센티브를 평화협정 또는 비핵화협정에 구체적으로 명시하는 것이 바람직해 보인다.

평화협정 체결 이후에는 북한의 대외경제관계 정상화, 즉 국제경제로의 진입을 국제사회가 제도적으로 보장해줄 필요가 있는데, 그 주된 수단은 WTO 가입 및 그와 관련한 무역·투자협정 체결이다. 남한과 국제사회는 북한이 되도록 빠른 시일 내에 대외경제관계를 정상화할 수 있도록 주요국과의 협상 과정에서 정치적 및 실무적 지원을 실시할 필요가 있다.

한반도 평화경제를 실현하기 위한 또 하나의 정책수단은 개발지원, 즉 북한 경제사회 개발을 위한 남한 및 국제사회의 비영리적 지원이다. 북한 개발지원을 효율적으로 추진하려면 국제협력 체계를 갖출 필요가 있다. 북한 개발지원의 경우 비핵화 프로세스와 병행한다는 특수성이 있으므로 국제협력은 ‘투 트랙(two-track)’으로, 여기에 남북협력까지 덧붙이면 ‘쓰리 트랙(three-track)’으로 사업을 진행하는 방안을 제안해볼 수 있다.

첫 번째 트랙은 비핵화의 확정적 대가로서 핵심 개발사업을 진행하는 일종의 국제기구(가칭 ‘한반도경제개발기구’)를 설립하는 것이고, 두 번째 트랙은 국제사회에서 많은 개도국에 대해 운영하고 있는 일반적인 개발협력체계(가칭 ‘북한개발협력포럼’)를 만드는 것이다. 개발지원을 위한 국제협력에서는 일반적으로 세계은행을 비롯한 국제금융기구가 핵심적 역할을 수행한다. 따라서 북한이 국제금융기구에 되도록 빨리 가입할 수 있도록 최대한의 정치적, 실무적 지원을 해줄 필요가 있다. 세 번째로는 남북 당국이 함께 참여해 남북경협 및 북한 개발지원을 담당하는 상설기구로 ‘(가칭) 남북경제협력청’을 설립하는 방안을 검토해볼 수 있다.

북한 개발지원은 적어도 수십 년에 걸친 장기적 사업이 될 가능성이 큰데, 비핵·평화 프로세스를 성공적으로 안착시키려면 초기 단계 사업

을 효과적으로 추진하는 것이 중요하다. 초기 단계 개발지원의 핵심 과제는 조사·연구, 지식공유 및 전략 수립인데, 여기에서도 북한의 주도권을 존중하면서 북한당국이 사업역량을 키울 수 있도록 도울 필요가 있다. 중장기 개발지원의 주요 사업 내용은 ① 비핵화의 확정적 대가로서 핵심 개발사업, ② 북한 민생 개선을 위한 협력사업, ③ 핵심 사업 이외의 경제 기반시설 및 경제특구 개발로 요약해 볼 수 있다.

한반도 평화경제의 성패는 북한이 대외경제관계 정상화와 개발지원 수용 같은 핵심 과제에서 국제협력을 얼마나 잘 하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 정부와 기업은 한반도 평화경제를 위한 남북경협을 적극 추진함과 동시에 북한이 국제경제에 성공적으로 진입할 수 있도록 다방면으로 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

**주제어:** 평화경제, 국제협력, 평화협정, 무역협정, 개발지원

# International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula

*Kim, Suk-Jin and Hong, Jea Hwan*

To achieve peace and prosperity on the Korean peninsula, it is imperative to respect international norms and strengthen cooperation with the international community. The international community has exerted extensive efforts to help peace-building and economic development in many fragile and conflict-affected countries around the world. Policies applicable to the Korean peninsula among the various global efforts for peace and prosperity can be divided into two categories. One is normalizing North Korea's foreign economic relations and the other is offering development assistance to North Korea.

For the first task, it is necessary to include a plan for economic assistance and cooperation in parallel with North Korea's denuclearization process in the peace agreement that will be signed after denuclearization negotiations are concluded. And then, political and technical support needs to be provided so that North Korea can normalize its foreign economic relations by signing trade and investment

agreements with relevant countries, and eventually join the World Trade Organization.

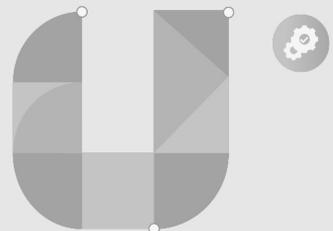
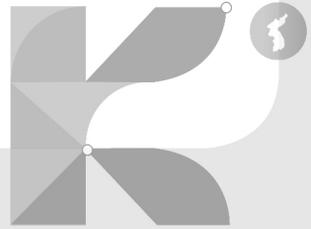
The other policy option is for South Korea and the international community to provide active assistance to develop North Korea's economy and society. Development assistance to North Korea will be offered in parallel with the denuclearization process, and thus needs to be promoted through a two-track process. The assistance for core development projects as some kind of 'rewards' for its denuclearization on the one hand, and general development assistance on the other. To increase the effectiveness of assistance, it is important to respect North Korea's ownership over its own development policies and to help the North Korean authorities build their capabilities.

**Keywords:** peace and prosperity, international cooperation, peace agreement, trade agreement, development assistance



# 1. 서론

김석진 통일연구원





# 1. 연구 배경과 필요성

한반도 평화경제는 문재인 정부 한반도 정책<sup>1)</sup>의 주요 구성부분 중 하나이다. 문재인 대통령은 2019년 제74주년 광복절 경축사에서 남북한이 함께 “평화로 번영을 이루는 평화경제를 구축”하자고 호소했다.<sup>2)</sup> 평화경제는 “북한의 완전한 비핵화 위에 북한이 핵이 아닌 경제와 번영을 선택할 수 있도록 대화와 협력을 계속해 나가는 데서 시작”한다. 하지만 이것이 비핵화의 대가로 경제 지원을 하겠다는 뜻에서 그치는 것은 아니다. 평화경제는 “북한을 일방적으로 돕자는 것이 아니라 ... 세계 경제발전에 남북이 함께 이바지하는 것이며, ... 우리 경제의 신성장동력을 만들겠다”는 것으로, “평화경제에 우리가 가진 모든 것을 쏟아부어 ‘새로운 한반도’의 문을 활짝 열겠다”는 원대한 구상이다.

이런 의미의 한반도 평화경제론은 노무현 정부의 대북정책이었던 ‘평화 번영 정책’<sup>3)</sup>과 대체로 같은 뜻이고, 원칙론에 관한 한 이명박·박근혜 정부의 대북정책과도 큰 차이가 없다. 이명박 정부의 ‘상생 공영 정책’ 또는 ‘비핵 개방 3000’ 구상<sup>4)</sup>이나 ‘3대 공동체(평화·경제·민족)’ 구상<sup>5)</sup>, 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’<sup>6)</sup>에서도 북한이 비핵화의 길을 선택할 경우 대대적인 경제 지원과 협력을 실시하겠

---

1) 통일부, 『2018 통일백서』 (서울: 통일부, 2018), pp. 19~33.

2) 문재인 대통령, “제74주년 광복절 경축사,” 2019.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/6937>> (검색일: 2020.4.6.).

3) 통일부, 『통일백서 2004』 (서울: 통일부, 2004), pp. 17~40.

4) 통일부, 『2009 통일백서』 (서울: 통일부, 2009), pp. 15~41.

5) 이명박 대통령, “제65주년 광복절 경축사,” 2010.8.15., <[https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&artid=1330351&catid=c\\_pa02062](https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&artid=1330351&catid=c_pa02062)> (검색일: 2020.4.7.).

6) 통일부, 『2014 통일백서』 (서울: 통일부, 2014), pp. 14~55.

다는 뜻을 천명하고 있었다. 즉 북한의 비핵화와 함께 추진하는 한반도 평화경제는 보수와 진보를 막론하고 역대 정부의 일관된 대북 정책 구상이었다고 할 수 있다.

평화경제를 실현하려면 무엇을 해야 할까? 먼저 역대 정부의 남북 경협 정책은 모두 평화경제 정책으로 해석할 수 있다. 그 가운데는 실제 시행해본 정책도 많지만 시행하지 못한 채 구상에만 머문 정책은 훨씬 더 많다. 여러 연구기관과 연구자들, 그리고 기업들도 다양한 분야에서 많은 사업 구상을 마련했지만, 그 대부분은 여전히 실행되지 못하고 있다. 이처럼 평화경제를 본격 추진하지 못한 것은 경제협력 아이디어가 부족해서라기보다는 비핵·평화 협상에서 주요 당사자 간 협상 조건이 맞지 않아 협상이 타결되지 못했기 때문이다. 협상 실패에 대해서는 흔히 북한의 비핵화 의지 결여를 탓하지만, 다른 각도에서 보면 남한, 미국, 국제사회의 정책 제안 부족도 큰 문제라고 할 수 있다. 북한이 신뢰할 수 있는 평화경제 실현방안이 충분히 구체적으로 제시된 것은 아니기 때문이다.

이런 문제는 한반도에만 존재하는 것은 아니다. 서로 적대 관계에 있는 나라 간, 정파 간, 종족 간의 전쟁, 내전, 군사적 충돌, 정치적 폭력, 군사적 대치가 경제 번영을 저해하는 경우는 아주 흔하다. 국제사회는 각종 분쟁 상황을 종식시키고 당사자들이 평화공존을 유지해 가며 공동 번영하는 바람직한 상황을 만들어내려고 많은 애를 쓰고 있다. 아직까지는 이런 노력이 실패하는 경우가 더 많지만 주목할 만한 진전을 이뤄낸 사례도 적지 않게 나오고 있다. 아직 갈 길이 멀지만 평화경제를 실현하려는 국제사회의 노력은 지속적으로 강화되고 있다. 이런 국제사회의 경험은 한반도에도 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

남북경협 연구를 포함한 한반도 평화경제에 관한 선행 연구는 평화와 경제의 명시적·구체적 연계방안을 제시하지 못했다는 점에서

미흡해 보인다. 예를 들면 기존 남북경협 연구의 대부분은 평화 문제가 해결된 상황 또는 정치적 제약이 없는 상황을 전제하고 경협 사업 구상을 제시한다. 평화와 경제의 연계라는 문제의식을 명시적으로 내세운 몇몇 연구가 있긴 하지만, 이런 연구들도 추상적인 이론적 검토에 그치거나,<sup>7)</sup> 평화경제의 원칙적 필요성을 선언하고 있을 뿐이다.<sup>8)</sup>

한반도 평화경제 관련 논의와 정책을 발전시키려면, 국제사회의 평화경제 논의와 추진 경험을 반영할 필요가 있다. 그 경우, 먼저 평화경제론의 설득력을 높일 수 있다. 우리 국민과 국제사회에는 한반도 평화경제론이 국제사회의 보편적 규범과 관례에 기초한 것임을 보여줄 수 있다. 북측에게도 평화경제가 남한 특정 정부의 일시적 정책이 아니라 미국, 중국, 유엔 등 국제사회의 주요 당사자들이 함께 보장하는 장기 지속적이고 신뢰가능한 정책임을 보여줄 수 있다.

또한 평화와 경제를 명시적·구체적으로 연계하려면 남북 양자 협력에 그치지 않고, 주요 당사국과 국제기구 등 국제사회와의 협력을 함께 추진해야 한다. 북한 핵문제는 남북 간의 문제임과 동시에 현행 세계질서를 위협하는 중대한 국제 안보 문제이다. 따라서 비핵·평화 체제는 남북 간의 화해협력만으로는 성취할 수도 유지할 수도 없으며 국제사회와의 충분한 협력이 있어야 실현할 수 있다. 한반도 평화경제 역시 국제사회의 협조를 얻어야 본격 추진이 가능할 것이며, 따라서 정책 방안의 설득력과 실효성을 높이려면 국제사회의 경험과 규범을 반영하는 것이 중요하다.

---

7) 주성환, “교역을 통한 평화이론과 남북한 경제교류·협력,” 『동북아경제연구』, 14권 1호 (2002), pp. 161~188; 조민, “평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀,” 『통일정책연구』, 15권 1호 (2006), pp. 183~206.

8) 김연철, “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환,” 『북한연구학회보』, 10권 1호 (2006), pp. 51~73; 홍성국, 『평화경제론: 분단비용, 통일비용 그리고 평화비용』 (서울: 다해, 2006), pp. 17~45; 이영훈, “평화와 혁신의 관점에서 본 남북경협,” 『통일정책연구』, 28권 1호 (2019), pp. 51~80.

## 2. 연구 목적과 범위

이 연구의 목적은 국제사회의 평화경제 추진 경험과 실태, 그리고 관련 논의와 정책을 살펴봄으로써 한반도 평화경제 관련 논의와 정책에 더 풍부하고 구체적인 내용을 채워 넣는 것이다. 연구의 초점은 평화경제 실현을 위해 남북한이 국제사회와 함께 해야 할 일에 맞춘다. 다시 말해서 남북 양자 간 평화협력과 경제협력 문제는 연구 범위에서 제외한다. 남북 간 군사적 긴장완화, 군비감축, 교류협력 제도화, 민간기업 대북투자, 정부의 대북 공공사업 등 양자 협력 문제에 대해서는 선행연구가 많고, 지금도 여러 기관과 연구자들이 연구를 진행하고 있으므로 이 보고서에서는 다루지 않는다.

이 연구는 크게 두 부분으로 구성된다. 첫 번째 부분에서는 규범적·이론적 논의를 다룬다. 즉 평화경제에 관한 국제사회의 규범적 논의, 경제학계에서 나온 평화경제 이론, 그리고 관련 실증분석 결과 등을 정리한다. 조금 더 구체적으로 장별로 보면, II장에서는 국제사회의 평화경제 관련 논의를 개괄적으로 정리한다. III장에서는 평화와 경제의 선순환, 즉 평화의 경제적 효과와 경제협력의 평화 촉진 효과에 관한 경제학계의 이론과 실증분석 결과를 소개한다. 이상의 논의로부터 평화경제가 단순한 구호가 아니라 실질적이고 구체적인 의미를 갖는 개념임을 이해할 수 있게 될 것이다.

두 번째 부분에서는 평화경제를 실현하기 위한 정책 방안을 살펴본다. 먼저 IV장에서는 평화경제의 제도화 메커니즘으로서 평화협정과 무역·투자협정이 갖는 의미를 검토한다. 국제적으로 여러 평화협상과 평화협정에서 경제 이슈가 어떻게 다루어졌는지 살펴보고, 이로부터 한반도 평화협정에서 경제 이슈를 어떻게 다룰 수 있을지 생각해 본다. 평화협상이 타결되고 평화협정이 체결된 이후 평

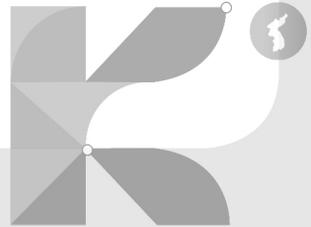
화경제의 구체적 제도화는 무역·투자 등 경제 관련 협정을 통해 이루어진다. 중요 해외사례에서 무역·투자협정 및 그에 이은 대외개방 정책이 평화구축과 경제번영에 어떻게 기여했는지 살펴보고 한반도에 대한 적용방안을 찾아본다.

이어서 V장에서는 평화경제를 위한 개발지원과 국제협력 문제를 다룬다. 국제사회는 유엔과 기타 국제기구를 중심으로 분쟁 당사자 간 협상을 중재·조정하거나 평화유지와 경제발전을 위해 개입·지원하는 등 평화경제를 위한 국제협력 체계를 갖추고 있다. 한반도에서도 국제협력 체계와 이를 통한 개발지원이 유용한 역할을 할 수 있으므로, 남북한 당국은 남북협력뿐 아니라 국제협력도 적극 추진하는 것이 바람직하다. 마지막으로 VI장 결론에서는 국제사회의 평화경제 관련 논의와 정책을 종합 정리하고 한반도에 대한 시사점을 도출함과 아울러 국제협력을 통해 한반도 평화경제를 실현하는 방안을 요약 제시한다.



# II. 국제사회의 평화경제론

김석진 통일연구원





# 1. 평화경제의 의미와 논의 현황

## 가. 평화경제의 의미

‘한반도 평화경제’라는 정부의 대북정책 구상은 다소 낯설게 느껴질 수 있다. ‘평화경제’가 일상적인 용어는 아니기 때문이다. 국제사회에서도 ‘peace economy’ 또는 ‘economy of peace’ 같은 용어를 사용하는 경우는 흔치 않다. 이 때문에 한반도 평화경제는 보편적 담론에서 벗어나 있는 특정 정파와 정부의 별난 구상인 것 같은 인상을 줄 수도 있다. 그러나 평화경제와 사실상 같은 뜻인 ‘평화와 번영 (peace and prosperity)’ 또는 ‘평화구축과 경제발전(peacebuilding and economic development)’ 같은 용어는 국제적으로 널리 사용되고 있으며, 이에 관한 논의는 대단히 활발하다. 또 이런 논의를 주도하는 주체는 유엔이나 세계은행 같은 주요 국제기구이고, 여기에는 주요 선진국 정부기관과 여러 사회과학 분야 학자들이 적극 참여하고 있다. 요컨대 평화경제론(평화경제에 관한 논의)은 국제사회의 주류적이고 보편적인 담론에 속한다고 할 수 있다.

그럼에도 평화경제가 생소하게 느껴지는 것은, 이것이 각종 분쟁 상황, 즉 전쟁, 내전, 무장충돌, 폭동 등을 경험하고 있는 나라들에 관한 이야기이기 때문이다. 남북한은 군사적으로 대치하며 잠재적 분쟁 위험에 직면해 있긴 하지만 실제 분쟁을 겪지는 않고 있어 국제사회에서 평화경제론을 직접적·즉각적으로 적용해야 할 나라로는 여겨지지 않는다. 하지만 평화경제론을 넓은 의미로 해석하면 한반도 같은 잠재적 분쟁 상황에도 얼마든지 적용할 수 있다. 최근 국제사회에서는 사후적인 분쟁 해결과 경제 재건보다는 사전적인 분쟁 예방에 평화경제론의 초점을 맞춰야 한다는 문제의식이 커져가고

있다. 이런 문제의식으로 보면 한반도도 당연히 평화경제론의 적용 대상이 될 수 있다.

또한 국제사회에서 평화경제론을 중시하는 것은 분쟁 상황에 처한 나라들이 가난하거나 분쟁으로 경제사정이 나빠져 경제발전 필요성이 더욱 큰 나라들이기 때문이다. 북한도 역시 가난하고 발전수준이 낮은 나라이며, 그렇게 된 중요한 이유 중 하나가 잠재적 분쟁 위험으로 군사비 부담이 너무 크다는 점에 있으므로, 평화경제의 필요성이 절실하다고 할 수 있다.

한편, 평화경제(즉 평화와 번영 또는 평화구축과 경제발전)라는 용어는 문맥에 따라 몇 가지 다소 다른 의미를 가질 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

첫째, 평화경제는 바람직한 최종상태(end state), 즉 사회적으로 달성하고자 하는 목표를 의미할 수 있다. 평화와 경제발전은 둘 다 매우 바람직한 상황이므로 평화경제를 중요 정책목표로 내세우는 것은 너무 당연하고 자명한 이야기가 된다.

둘째, 평화경제는 ‘평화와 경제발전의 선순환’, 즉 평화가 경제발전을 촉진하고 경제발전이 평화 정착에 도움이 된다는 뜻을 가질 수 있다. 이런 선순환 효과가 실제로 존재한다면 평화와 경제라는 두 마리 토끼를 잡기는 그만큼 쉬워질 것이다. 이것도 얼른 생각하기에는 너무 당연하고 자명한 이야기 같지만, 현실적으로는 그렇지 않을 수도 있다. 예를 들어 분쟁이 종식되고 평화가 찾아왔다고 해서 곧바로 경제발전이 순조롭게 이루어지리라는 보장은 없다. 경제가 발전하는 과정에서 집단, 지역, 국가 간 불평등과 이해 갈등이 커지면서 분쟁이 재발할 수도 있다. 경제발전이 오히려 평화를 저해할 수도 있는 것이다. 평화와 경제발전의 선순환 효과는 사회적·역사적 맥락에 따라, 주요 행위자들의 전략과 정책에 따라 나타날 수도 있고 안 나타날 수도 있다.

셋째, 평화경제는 정부와 국제사회의 정책 수단이나 정책 집행 방식을 가리키는 용어로 사용할 수 있다. 즉 각국 정부나 국제사회가 평화구축과 경제발전 각각을 위한 정책, 조직, 활동, 지원, 프로그램, 프로젝트 등을 서로 명시적, 구체적으로 연계해야 한다는 의미일 수 있다. 다시 말해서 정책을 수립하고 집행할 때 평화구축과 경제발전의 선순환 효과가 나타날 수 있도록 세심하게 주의를 기울여야 한다는 뜻이다. 국제사회의 주류적, 보편적 담론으로서 평화경제론은 주로 이런 정책적 의미를 담고 있는 것으로 볼 수 있다. 이 연구의 초점도 역시 평화경제를 이루기 위한 실현방안을 찾는 데 맞춘다. 즉 평화경제를 구현하기 위해 분쟁 당사자들과 국제사회가 어떤 제도와 조직, 법을 갖춰야 하며, 어떤 원칙과 방향에 따라 공공지출과 민간투자를 실시해야 하는지를 다룬다.

## 나. 평화경제론의 역사와 최근 동향

평화경제론의 기원은 20세기 최고의 경제학자로 꼽히는 존 메이너드 케인스(John Maynard Keynes)에게서 발견할 수 있다.<sup>9)</sup> 1919년 파리 평화회의에 영국 대표단의 일원으로 참여했던 케인스는 1차 세계대전 승전국들이 패전국인 독일에 강요한 가혹한 배상금, 그리고 그 외에 독일 경제에 피해를 주는 정책들이 전후 유럽의 평화와 번영을 저해할 것이라고 비판했다.<sup>10)</sup> 케인스는 승전국이 패전국을 관대하게 대해야 하며, 승전국과 패전국이 함께 평화와 번영을 추구할 수 있는 국제질서를 수립해야 한다고 주장했다. 케인스의 이런 의견

9) Jurgen Brauer and Raul Caruso, "Economists and Peacebuilding," in *Routledge Handbook of Peacebuilding*, ed. Roger MacGinty (London: Routledge, 2013), pp. 147~149.

10) John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (London: Macmillan, 1920), pp. 108~120.

은 미국과 유럽에서 널리 공감을 얻었으며, 2차 세계대전 이후에는 실제로 국제사회의 정책으로 실현되었다. 2차 세계대전의 주요 승전국인 미국과 영국 등 연합국은 패전국인 독일과 일본의 경제 재건을 지원하는 관대한 정책을 폈으며, 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 세계은행(World Bank)을 창설하고 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)’을 체결해 국제경제질서를 안정시켰다. 평화경제론의 주창자인 케인스도 새로운 국제경제질서를 수립하기 위한 협상에 영국 대표로 참여해 큰 기여를 했다.<sup>11)</sup> 미국이 유럽의 경제 재건을 돕기 위해 1947~1951년에 실시한 대규모 경제원조인 ‘마셜 플랜(Marshall Plan)’이나 1951년 출범해 나중에 유럽연합으로까지 발전한 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)도 평화경제론을 실질적으로 구현한 대표적 성공 사례라고 할 수 있다.

이런 노력으로 선진국 경제가 전후 수십 년 동안 번영을 구가함에 따라 다소 잠잠해졌던 평화경제론은 1990년대 이후 개발도상국(이하 개도국으로 약칭) 발전 문제와 관련해 다시 주목받게 되었다.<sup>12)</sup> 2차 세계대전 이후 식민지 상태에서 벗어나 새로 독립국으로 출범한 개도국들의 경제발전 성과가 기대에 못 미쳤으며, 그 중요한 이유 중 하나가 많은 나라에서 발생한 내전과 분쟁에 있었기 때문이다. <그림 II-1>과 <그림 II-2>에서 볼 수 있듯이 2차 세계대전 이후 대규모 국가 간 전쟁은 흔치 않은 일이 되었지만, 정부군과 반군 사

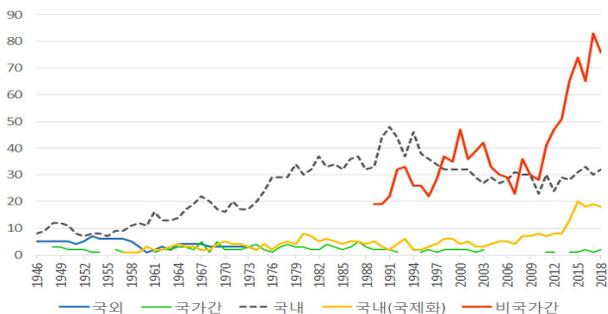
11) Donald Markwell, *John Maynard Keynes and International Relations: Economic Paths to War and Peace* (New York: Oxford University Press, 2006), pp. 233~253.

12) Caroline Hughes, “Peace and Development Studies,” in *The Palgrave Handbook of Disciplinary and Regional Approaches to Peace*, eds. Oliver Richmond, Sandra Pogodda, and Jasmin Ramovic (New York: Palgrave Macmillan, 2016), pp. 139~153.

이의 내전, 여기에 외국 군대까지 개입한 국제화된 내전, 그리고 비국가 간 충돌(정부군이 아닌 무장집단 간 충돌) 같은 다른 형태의 분쟁은 계속되었다. 이들 분쟁의 대부분은 개도국에서 벌어졌으며, 지역적으로는 아프리카와 중동에서 더 심각하게 나타났다.<sup>13)</sup> <그림 II-2> 전사자(battle-related deaths) 수 추이에서 알 수 있듯이 분쟁의 규모는 크고 강도도 세며 장기적 하락 안정세도 관찰할 수 없다. 오늘날 각종 분쟁으로 인한 전사자 수는 세계대전 시기에 비하면 훨씬 적지만, 전사자 외에 부상자, 그리고 민간인 사상자까지 합하면 인명피해는 결코 작지 않다. 각종 분쟁이 장기화되면서 경제활동이 마비되고 기존 생산 및 생활시설이 대규모로 파괴되는 등 경제적 피해도 실로 막대하다.

<그림 II-1> 세계 무장충돌 건수 추이

(단위: 건수)



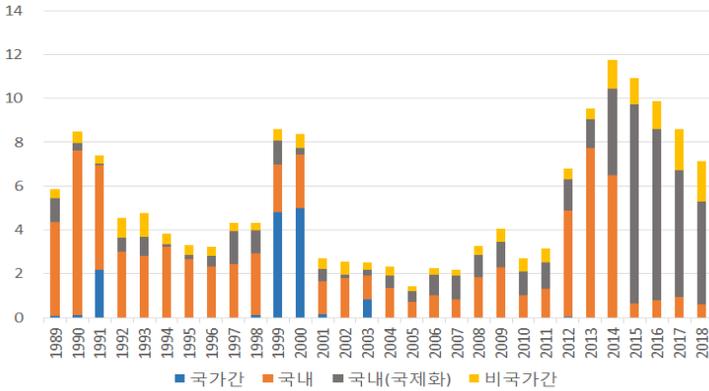
자료: Uppsala Conflict Data Program(UCDP) and Peace Research Institute Oslo(PRIO), Armed Conflict Dataset (version 19.1); UCDP Non-State Conflict Dataset (version 19.1), <<https://ucdp.uu.se/downloads/>> (Accessed April 13, 2020).

주: '국외'는 국가행위자가 국외 지역에서 비국가행위자와 교전한 경우, '국내'는 정부군과 반군 간의 내전, '국내(국제화)'는 내전에 외국군대가 개입한 경우, '비국가간'은 정부군이 아닌 무장집단 간 충돌을 가리킴.

13) United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, D.C.: World Bank, 2018), pp. 11~47.

〈그림 11-2〉 세계 전사자 수 추이

(단위: 만 명)



자료: Uppsala Conflict Data Program(UCDP), Battle-Related Deaths Dataset (version 19.1); UCDP Non-State Conflict Dataset (version 19.1), (<https://ucdp.uu.se/downloads/>) (Accessed April 13, 2020).

주: ‘국내’는 정부군과 반군 간의 내전, ‘국내(국제화)’는 내전에 외국군대가 개입한 경우, ‘비국제간’은 정부군이 아닌 무장집단 간 충돌을 가리킴.

개도국에서 빈발하는 분쟁의 해약은 해당 국가와 지역에만 그치는 것이 아니라 대규모 난민 발생, 이에 따른 선진국으로의 이민 유입, 국제무역과 투자의 감소·중단 등 선진국 경제를 포함한 세계경제 전체에 미치고 있다. 따라서 국제사회는 평화경제의 구현을 분쟁 당사국만이 아닌 국제사회 전체의 중요 과제로 인식하고, 대표적 국제기구인 유엔과 세계은행을 중심으로 관련 논의와 정책 개발을 지속하고 있다.

분쟁 상황에 놓인 개도국의 평화구축 문제에 관한 본격적 논의는 1992년 유엔 안전보장이사회의 결정에 따라 유엔 사무총장(부트로스 부트로스-갈리)이 준비한 “평화 의제(An Agenda for Peace)” 보고서에서 시작되었다.<sup>14)</sup> 이 보고서에서 부트로스 부트로스-갈리

14) United Nations, “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping,” Report of the Secretary-General (New York: United Nations, 1992).

(Boutros Boutros-Ghali) 유엔 사무총장은 분쟁국 평화구축을 국제사회의 중요 과제로 설정하고, 이를 위해 유엔 및 세계 각국이 예방외교, ‘평화만들기(peacemaking)’, ‘평화유지(peacekeeping)’<sup>15)</sup> 등 다양한 수단을 강구할 것을 촉구했다. 평화 의제는 곧이어 발전 의제와 연계되었다. 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)의 『인간개발보고서 1994』는 “평화 의제는 발전 의제와 결국 통합되어야 한다. 평화 없이는 발전도 없을 것이다. 반대로 발전이 없다면 평화도 위협받는다.”<sup>16)</sup>고 선언하고 ‘인간안보(human security)’와 평화 의제를 중심으로 새로운 발전 패러다임을 창조하자고 호소했다. 개도국 경제발전을 지원하는 주요 국제기구인 세계은행도 1990년대 중반 이후 분쟁 해결과 예방, 즉 평화구축을 핵심 의제로 설정하고 관련 연구와 정책 개발에 매진했다.<sup>17)</sup>

평화경제가 국제사회의 주요 정책으로 더 구체화된 계기는 2005년 유엔 사무총장 코피 아난(Kofi Annan)의 제안<sup>18)</sup>에 따른 유엔 평화구축위원회(Peacebuilding Commission)의 설립이었다. 유엔 평화

15) ‘평화만들기’는 분쟁 당사자들이 평화적인 방식으로 평화협정을 체결하게 하기 위한 일련의 활동을 가리키며, ‘평화유지’는 해당 지역의 평화유지를 위한 (유엔의) 군사적 및 비군사적 개입 활동을 가리킨다. 즉 평화만들기의 목표가 분쟁 중단이면, 평화유지의 목표는 분쟁 중단 상태를 유지하는 것이다. 한편 ‘평화구축’은 좁은 의미로는 분쟁 종식 이후 장기적 평화구축 활동을 가리키기도 하지만, 넓은 의미로는 예방외교, 평화만들기, 평화유지 등 분쟁 전후의 여러 단계에 걸쳐 평화를 촉진하는 모든 활동을 아우르는 용어로 사용된다.

16) United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994), p. iii.

17) World Bank, *The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda* (Washington, D.C.: World Bank, 1998); Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington, D.C.: World Bank, 2003); World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, D.C.: World Bank, 2011).

18) United Nations, “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All,” Report of the Secretary-General (New York: United Nations, 2005), pp. 31~32. 코피 아난 사무총장은 이 개혁안의 결론(p. 53)에서 “평화, 번영과 인권을 위해 우리의 공동 기구[즉 유엔]를 갱신”하자고 호소했다.

구축위원회는 분쟁국의 평화구축 활동을 지원하기 위해 유엔총회 및 안전보장이사회 산하에 설립된 정부 간 자문기구로서 현재 회원국은 한국을 포함 31개국이다.<sup>19)</sup> 평화구축위원회는 그동안 많은 활동을 해왔지만, 아직까지 평화구축과 경제발전의 효과적 연계라는 측면에서는 충분히 만족스러운 성과를 보여주진 못했다는 평가를 받았다.<sup>20)</sup> 이런 반성에 따라 평화구축의 중심 기관인 유엔과 경제발전의 중심 기관인 세계은행은 최근 상호 협력을 강화해 더욱 효과적으로 평화경제 정책을 추진하려는 노력을 경주하고 있다.<sup>21)</sup> 선진국 정부들의 협력기관인 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD)에서도 평화경제 관련 연구가 활발하다. OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)는 ‘분쟁과 취약성에 관한 국제 네트워크(International Network on Conflict and Fragility: INCAF)’를 조직해 취약·분쟁국에서 평화경제를 성취하기 위한 정책 연구를 진행하고 있다.<sup>22)</sup> 세계은행이 오래 전부터 지속해온 취약·분쟁국 연구도 역시 대표적인 평화경제 관련 연구로 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

19) 유엔 평화구축위원회 웹사이트 참조, <<https://www.un.org/peacebuilding/commission>> (검색일: 2020.4.15.).

20) Tarcisio Gazzini, “The Economic Dimension of Peacebuilding: The UN Peacebuilding Commission in Search of its Identity,” *GCSP Strategic Security Analysis Series*, no. 2 (Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2017), pp. 1~9.

21) United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, pp. 231~294.

22) 대표적인 연구로는 OECD의 『취약성 상태 (States of Fragility)』 보고서를 들 수 있다. OECD는 2005년부터 취약국 리스트를 작성하고 취약국에 대한 ODA 현황 보고서를 매년 발간하다가 2015년에 취약국에 관한 종합 보고서를 『취약성 상태』라는 이름으로 시범 작성했으며, 2016년부터는 2년에 한 번씩 보고서를 발간하고 있다. 관련 보고서 목록은 OECD 웹사이트의 관련 페이지에서 찾을 수 있다. <<https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/cfr-publications.htm>> (검색일: 2020.4.15.).

23) 취약·분쟁국에 대한 세계은행의 연구를 집대성한 최근 보고서로는 Paul Corral et al., *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty* (Washington, D.C.: World Bank, 2020) 참조.

민간 연구기관과 학계의 평화경제 연구도 활발하다. 민간 기관 중에서는 경제학과 평화 연구소(Institute for Economics and Peace: IEP)가 추계하고 있는 ‘세계평화지수(Global Peace Index: GIP)’와 ‘평화의 경제적 가치(Economic Value of Peace)’ 등 세계적 차원의 계량적 연구가 돋보인다.<sup>24)</sup> 경제학계에서도 ‘평화경제학(peace economics)’이라는 이름 아래 포함시킬 수 있는 많은 이론과 실증 연구가 있다. 국제사회에서 평화경제의 문제의식을 점점 중시함에 따라 평화경제학의 연구 성과는 질적 및 양적으로 계속 진보하고 있다.<sup>25)</sup>

## 2. 국제사회의 평화경제 목표

### 가. 국제사회의 평화구축 및 경제발전 목표

오늘날 국제사회는 평화경제, 즉 ‘평화와 번영’ 또는 ‘평화구축과 경제발전’을 온 인류가 지향해야 할 주요 목표로 설정하고 있다. 이런 국제적 합의는 2000년 9월 유엔 총회에서 채택된 “유엔 새천년 선언(United Nations Millenium Declaration)”에 잘 나타나 있다.<sup>26)</sup>

24) 최근의 연구로는 Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2019); Institute for Economics and Peace, *The Economic Value of Peace 2018: Measuring The Global Economic Impact of Violence and Conflict* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2018) 참조.

25) Charles H. Anderton and John R. Carter, “A Survey of Peace Economics,” in *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, eds. Todd Sandler and Keith Hartley (Amsterdam: North-Holland, 2007), pp. 1211~1258; Jurgen Brauer and Raul Caruso, “Economists and Peacebuilding,” pp. 147~158; Raymond Gilpin, “Peace Economics in a Changing World,” *The Economics of Peace And Security Journal*, vol. 12, no. 2 (2017), pp. 32~36.

26) United Nations, “United Nations Millenium Declaration,” Resolution adopted by the General Assembly on September 2000 (New York: United Nations, 2000).

〈표 II-1〉에 요약되어 있는 것처럼, 유엔 새천년 선언에서는 21 세기의 국제관계에서 자유, 평등, 연대와 같은 근본적 가치들을 구현해야 한다는 원칙 아래, 평화, 발전, 환경, 인권/민주주의, 취약집단 보호, 아프리카 문제 등 6개 주제에 걸쳐 인류가 실현해야 할 중요 과제들을 구체적으로 설정하고, 이를 위해 유엔의 역할을 강화할 것을 결의하였다. 6개 주제 중 평화와 발전 등 2개 주제는 평화경제 목표를 직접 서술한 것이고, 나머지 4개 주제도 결국 평화경제에 관련된다고 할 수 있다. 특히 평화구축과 경제발전을 연계 추진해야 할 필요성이 가장 큰 아프리카 문제를 별도로 강조한 점이 눈에 띈다. 뒤에서 더 자세히 살펴보겠지만, 아프리카뿐 아니라 취약·분쟁국(fragile and conflict-affected countries) 전체가 평화경제 정책의 주된 대상이 된다고 할 수 있다.

새천년 선언 이후 유엔을 비롯한 국제사회는 선언에서 설정된 과제를 더 효과적으로 이행하기 위해 2015년을 목표 시점으로 ‘유엔 새천년 발전목표(UN Millenium Development Goals)’를 설정했다. 〈표 II-2〉에서 보듯이 새천년 발전목표는 총 8개 항목으로 구성되어 있는데, 목표 달성 정도를 구체적으로 평가할 수 있도록 각 항목 아래에 여러 세부목표 및 지표가 설정되었다. 이런 구체적 목표 설정은 실효성 있는 정책을 펴는 데 큰 도움이 되었다.

〈표 II-1〉 유엔 새천년 선언 개요

주제	주요 내용
I. 가치와 원칙	- 21세기 국제관계에 필수적인 근본적 가치들(자유, 평등, 연대, 관용, 자연에 대한 존중, 책임의 공유)을 확인
II. 평화, 안보 및 군축	- 국내 및 국제 문제에서 법치의 존중 - 평화 유지와 안보를 위한 유엔의 역할 강화 - 군비통제 및 군축 관련 조약과 국제인도법, 국제인권법의 이행 - 국제 테러리즘 방지 조치 실행 - 대량살상무기, 특히 핵무기 제거 노력 강화
III. 발전과 빈곤퇴치	- 2015년까지 세계 빈곤 및 기아인구를 절반으로 감축 - 보편적 초등교육 실현 - 영유아 및 산모 사망률 감축 - 남녀평등 증진 - 청년층에게 생산적 일자리 제공 - 개발도상국에 필수 의약품 공급 확대 - 사경제 부문 및 시민사회와의 파트너십 강화
IV. 환경보호	- 교토 의정서 이행, 온실가스 감축 조치 실행 - 산림 관리, 보존, 지속가능발전 노력 강화 - 생물다양성협약 이행 - 수자원의 지속불가능한 이용 중단 - 자연재해 및 인재의 피해 감축
V. 인권, 민주주의 및 건전한 국정관리(good governance)	- 보편적 인권선언 존중 - 민주주의 실천 역량 강화, 인권 존중 - 모든 시민의 참여를 허용하는 포용적 정치과정 지향 - 언론의 자유와 정보 접근권 보장
VI. 취약집단 보호	- 자연재해, 학살, 무장분쟁, 기타 인도적 긴급상태 시 이동 및 모든 민간인 취약집단(the vulnerable)에 대한 지원 강화
VII. 아프리카의 특수요구 (special needs) 충족	- 아프리카의 신흥 민주 정치 및 제도 지지 - 분쟁 예방 메커니즘 장려, 정치 안정 증진, 평화유지 활동 지원 - 아프리카의 빈곤퇴치와 지속가능발전을 위한 특별한 조치 실시
VIII. 유엔 강화	- 유엔을 더욱 실효적인 기구로 만들기 위한 노력 강화 - 유엔 총회의 중심적 위치 확인 및 안전보장이사회의 포괄적 개혁 - 경제사회이사회 및 국제사법재판소 강화

자료: United Nations, "United Nations Millenium Declaration," Resolution adopted by the General Assembly on September 2000 (New York: United Nations, 2000).

목표 시점이었던 2015년에 유엔은 그간의 노력, 경험, 성과를 반영해 2030년까지 달성해야 할 새로운 목표로 ‘지속가능 발전목표 (UN Sustainable Development Goals)’를 설정했다. <표 II-2>에서 보듯이 새천년 발전목표가 대체로 저개발국을 대상으로 빈곤퇴치와 건강, 교육 등 기본적인 발전과제를 강조했다면, 그런 목표가 어느 정도 달성된 후 설정된 지속가능 발전목표는 모든 유엔 회원국을 대상으로, 그리고 에너지, 산업화, 경제성장, 도시화 등 더 다양한 주제를 포함하는 방향으로 확대되었다. 특히 지속가능 발전목표 16번 ‘평화롭고 포용적인 사회(peaceful and inclusive societies)’에서 평화 목표를 포함한 것이 눈에 띈다.

<표 II-2> 유엔 발전목표 개요

새천년 발전목표 (2000)	지속가능 발전목표 (2015)
1. 절대빈곤과 기아의 근절	1. 빈곤퇴치
2. 보편적 초등교육 달성	2. 기아종식
3. 남녀평등 장려	3. 건강과 웰빙
4. 영유아 사망률 감축	4. 양질의 교육
5. 산모 건강 증진	5. 양성평등
6. AIDS, 말라리아 등 전염병 퇴치	6. 물과 위생
7. 환경의 지속가능성 보장	7. 깨끗한 에너지
8. 개발을 위한 글로벌 파트너십	8. 양질의 일자리와 경제성장
	9. 산업, 혁신과 사회기반시설
	10. 불평등 완화
	11. 지속가능한 도시와 공동체
	12. 책임감 있는 소비와 생산
	13. 기후변화 대응
	14. 해양 생태계
	15. 육상 생태계
	<b>16. 평화롭고 포용적인 사회</b>
	17. 지속가능발전을 위한 파트너십

자료: 유엔 새천년 발전목표 웹사이트, <<https://www.un.org/millenniumgoals/>> (검색일: 2020.4.21.); United Nations, “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 (New York: United Nations, 2015), p. 14.

그런데 지속가능 발전목표 16번 평화의 내용은 새천년 선언 II장에서 말한 평화의 내용과 강조점이 많이 다르다. <표 II-1>에서 보듯이 새천년 선언의 평화는 국가 간 또는 국내적(무장)분쟁 예방과 해결에 초점을 맞춘 것인 데 비해, <표 II-3>에서 보듯이 지속가능 발전목표 16번 ‘평화롭고 포용적인 사회’는 국내 치안 및 사법제도 확립과 기본적 자유 및 인권 보호에 초점을 맞춘 것이다. 그러나 이런 강조점의 차이에도 불구하고 국제 평화와 국내 평화가 결국 긴밀하게 연결될 수밖에 없다는 점에서 새천년 선언의 평화와 지속가능 발전목표의 평화는 결국 동전의 양면 같은 것이라고 할 수 있다.

<표 II-3> 유엔 지속가능 발전목표 16번 ‘평화롭고 포용적인 사회’의 세부목표

16.1 전 지역에서 모든 형태의 폭력과 이와 관련된 사망률의 대폭 축소
16.2 아동 학대, 착취, 인신매매 및 모든 형태의 폭력과 고문 근절
16.3 국가 및 국제 차원에서 법치 촉진 및 모두에게 평등한 사법제도 접근성 보장
16.4 2030년까지 불법적인 자금 및 무기 유입 감축, 은닉 재산의 환수, 모든 형태의 조직범죄 근절
16.5 모든 형태의 부패와 뇌물수수의 실질적 감소
16.6 모든 차원에서 효과적이고 신뢰할 수 있는 투명한 제도/기관 개발
16.7 모든 차원에서 민감하고(responsive) 포용적이며 참여적이고 대의적인 의사결정 보장
16.8 개도국의 국제기구 참여 확대
16.9 2030년까지 출생등록 등 모든 사람에게 법적 지위 보장
16.10 국내법과 국제협약에 의거해 정보 접근성 보장 및 기본적 자유 보호
16.A 특히 개도국에서, 국제협력 등의 방법을 포함해, 폭력 예방과 테러리즘 및 범죄 대응 역량 강화를 위한 관련 국내 제도/기관 강화
16.B 지속가능발전을 위한 비차별적 법률과 정책 추진

자료: United Nations, *ibid.*, pp. 25~26.

이 점은 취약·분쟁국에서 평화경제 목표를 달성하기 위한 국제사회의 최근 노력에서도 분명히 드러난다. 2000년대 들어 국제사회는 선진국의 개도국 대상 개발원조를 담당하는 OECD 개발원조위원회

(DAC)를 중심으로 개발원조의 효과성 제고를 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 그런 노력의 일환으로 2011년 부산에서 열린 제4차 원조 효과성 제고를 위한 고위급 포럼(The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 주요 선진국 정부 원조기관과 국제기구, 주요 취약·분쟁국 정부, 기타 국제 파트너들은 ‘취약국에의 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)’에 합의하고, 취약·분쟁국에서 추구해야 할 ‘평화구축 및 국가구축 목표(Peacebuilding and Statebuilding Goals)’를 설정했다.<sup>27)</sup>

〈표 II-4〉에서 보듯이 평화구축 및 국가구축 목표도 역시 분쟁 예방과 해결이라는 좁은 의미의 평화 목표만이 아니라 합법적이고 안정적인 정치, 치안, 사법, 경제, 재정제도의 수립을 통해 국가의 ‘취약성(fragility)’을 극복함으로써 평화 및 국가 시스템을 구축한다는, 넓은 의미의 평화 목표를 설정하고 있다. 취약·분쟁국에서 분쟁이 빈발해 해당 국가, 지역만이 아니라 국제질서 전체의 평화와 안정을 위협하고 있는 것은 해당 국가, 지역에서 합법적이고 안정적인 국가 시스템이 확립되어 있지 않기 때문이다. 즉 무장충돌의 종결만으로 평화가 달성될 수는 없으므로, 당사국 및 국제사회는 평화구축과 국가구축을 향한 노력과 개입을 장기적으로 지속해야 한다. 그리고 〈표 II-4〉에서 알 수 있듯이 평화구축과 국가구축 목표는 경제적 기초 구축과 재정수입 및 공공서비스 확충 등 국가의 경제적 역할 확립을 포함한다.

---

27) International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, “A New Deal for Engagement in Fragile States,” The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness at November 2011 at Busan, Korea, <<http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal>> (Accessed April 22, 2020).

〈표 II-4〉 평화구축 및 국가구축 목표 개요

항목	주요 내용	관련 지표
1. 합법적 정치 (legitimate politics)	- 포용적인 정치적 해결 (political settlements) 및 분쟁 해결 촉진	- 정치체도의 대표성 - 정치적 참여 - 사회적 관계(societal relationships)
2. 치안(security)	- 국민 안전(people's security) 확립 및 강화	- 치안 상태 - 치안기관의 실적 - 치안기관의 역량
3. 사법(justice)	- 불의(injustices)에 대처하고 사법제도 접근성 제고	- 사법기관의 실적과 독립성 - 사법기관의 역량 - 사법제도에의 접근성
4. 경제적 기초 (economic foundation)	- 고용 창출과 생계 개선	- 생산적 자원과 성장 전망 - 고용과 생계 - 천연자원 관리
5. 재정수입과 공공서비스 (revenues and services)	- 재정수입 관리 - 책임성 있고 공정한 공공서비스 공급능력 배양	- 재정수입 관리 - 공공행정 - 공공서비스 공급

자료: International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, "A New Deal for Engagement in Fragile States," The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness at November 2011 at Busan, Korea, (<http://www.pbsdialogue.org/en/new-deal>) (Accessed April 22, 2020); International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, "Peacebuilding and Statebuilding Indicators: Progress, Interim List and Next Steps," Documents 03 for Discussion, Third International Dialogue Global Meeting (19 April 2013, Washington, D.C.), pp. 11~17.

## 나. 취약·분쟁국에서 평화경제의 필요성

국제사회의 평화경제 목표가 주로 취약·분쟁국을 대상으로 하는 것은 평화구축과 경제발전을 연계 추진해야 할 필요성이 취약·분쟁국에서 가장 커서 이들 국가에서의 평화경제 실현 여부가 국제사회 전체의 평화경제 목표 달성 여부를 좌우할 것이기 때문이다. 구체적

으로 어떤 나라가 취약·분쟁국에 해당하는지는 정의와 분류기준에 따라 다소 다르게 판단할 수 있다.

취약·분쟁국 연구를 주도적으로 수행하고 있는 OECD와 세계은행에서 작성한 취약·분쟁국 리스트(〈표 II-5〉)를 보면, 세계은행은 취약·분쟁국을 좁게 정의하고 OECD는 넓게 정의하고 있어 세계은행보다 OECD 리스트에 포함된 국가의 수가 21개 더 많다. 예를 들어 북한은 세계은행의 취약·분쟁국 리스트에 없지만, OECD 리스트에는 들어가 있다. 또 세계은행의 정의는 분쟁을 명시적으로 고려해 리스트의 명칭 자체가 ‘취약 및 분쟁 상황(Fragile and Conflict-affected Situations)’으로 되어 있고, 그 안에서도 분쟁국이나 아니냐, 그리고 분쟁국의 경우 고강도(High-intensity) 분쟁국이나 중강도(Medium-intensity) 분쟁국이나를 구별해 국가그룹을 분류하고 있다. 이와 달리 OECD 리스트의 명칭은 ‘취약 상황(Fragile Contexts)’이며, 여기서 는 단지 취약성만 평가하고 있다.<sup>28)</sup> 하지만 리스트를 비교해 보면 쉽게 알 수 있듯이 OECD가 평가한 ‘극단적 취약국(Extremely Fragile Contexts)’ 중 대다수는 세계은행의 분쟁국에 해당하며, 이들은 평화경제의 필요성이 가장 큰 나라들이라고 할 수 있다.

취약·분쟁국에서 평화경제 목표의 중요성은 세계의 빈곤인구가 이들 나라에 점점 더 집중되는 경향이 있다는 점에서 여실히 드러난다. 세계은행의 추정에 의하면 세계 전체의 빈곤율<sup>29)</sup>은 1990년 36%

---

28) 〈표 II-5〉의 목록에 나오는 취약·분쟁국 중에는 팔레스타인(West Bank and Gaza) 처럼 독립국가의 지위를 획득하지 못한 경우도 있어서 리스트의 명칭이 나라 또는 국가(countries)가 아니라 상황(situations or contexts)으로 되어 있다. 하지만 이 보고서에서는 편의상 ‘취약·분쟁국’으로 번역한다.

29) 여기서 말하는 빈곤율은 세계은행이 정의하고 추정하는 ‘국제빈곤율(international poverty rate)’로서 2011년 구매력평가(purchasing power parity) 기준 1인당 하루 1.9 달러 이하의 극단적 빈곤(extreme poverty) 상태에 처해 있는 사람들의 비율을 가리킨다. 조금 더 정확하게는 ‘하루 1.9 달러 이하 빈곤인구비율(poverty headcount ratio at \$1.90 (2011 PPP) a day)’이라고 부른다.

〈표 II-5〉 취약·분쟁국 리스트

OECD (58개)		세계은행 (37개)	
극단적 취약국 (15개)	일반 취약국 (43개)	고강도 분쟁국 (7개)	중강도 분쟁국 (9개)
소말리아	파키스탄, 케냐, 콩고,	아프가니스탄	부르키나파소
남수단	라이베리아, 짐바브웨,	중앙아프리카	부룬디
중앙아프리카	니제르, 감비아, 모잠비크,	리비아	카메룬
예멘	리비아, 기니, 기니비사우,	소말리아	콩고민주공화국
콩고민주공화국	<b>북한</b> , 모리타니, 우간다,	남수단	이라크
아프가니스탄	미얀마, 카메룬, 탄자니아,	시리아	말리
차드	시에라리온, 방글라데시,	예멘	니제르
시리아	나이지리아, 이집트,		나이지리아
부룬디	부르키나파소, 마다가스카르,		수단
에티오피아	앙골라, 팔레스타인,	<b>제도적·사회적 취약국 (21개)</b>	
에리트레아	베네수엘라, 타지키스탄,		
수단	과테말라, 잠비아,	<b>비소규모 국가 (14개)</b>	<b>소규모 국가 (7개)</b>
아이티	파푸아뉴기니, 적도기니,	차드, 콩고,	코모로스
이라크	르완다, 네팔, 코트디부아르,	에리트레아,	키리바시
말리	라오스, 온두라스, 코모로스,	감비아,	마셜 군도
	스와질란드, 지부티,	기니비사우,	미크로네시아
	솔로몬 군도, 이란, 동티모르,	아이티,	솔로몬 군도
	말라위	코소보, 레바논,	동티모르
		라이베리아,	투발루
		미얀마,	
		파푸아뉴기니,	
		베네수엘라,	
		짐바브웨,	
		팔레스타인	

자료: OECD, States of Fragility 2018: Highlights (Paris: OECD, 2018), p. 10; World Bank, FY20 List of Fragile and Conflict-affected Situations, (<https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations>) (Accessed April 17, 2020).

주: 독자의 이해를 돕기 위해 'West Bank and Gaza'를 '팔레스타인'으로 표기함.

에서 2015년 10%로 하락했다.<sup>30)</sup> 특히 2000년 이후 취약·분쟁 상황이 아닌 나라의 평균 빈곤율(인구규모를 고려한 가중평균 빈곤율)은 26%에서 5%로 하락한 것으로 추정되며, 이런 추세가 계속되면 2030년의 빈곤율은 2.4%까지 떨어질 것으로 전망된다. 그러나 취약·분쟁국의 추세는 전혀 달랐다. 이들 나라의 빈곤율도 2000년대 초반 35~40%에서 2010년대 초반까지는 20~25%로 떨어졌지만, 그 후 다시 상승해 2019년에는 다시 39%에 이른 것으로 추정된다. 즉 취약·분쟁국에서는 ‘빈곤퇴치’라는 주요 발전목표가 달성되지 못한 것이다. 그 결과 2019년 현재 취약·분쟁국 인구는 세계 총인구의 10% 정도에 불과하지만, 세계 빈곤 인구에서 취약·분쟁국 빈곤 인구가 차지하는 비율은 무려 48%에 이른 것으로 추정되며, 지금의 추세가 계속될 경우 2030년에는 3분의 2 정도에 이를 것으로 전망된다. 요컨대 세계 빈곤퇴치의 성패는 취약·분쟁국 상황을 얼마나 개선할 수 있느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아닌 셈이다. 취약·분쟁국의 평화구축 및 국가구축과 경제발전 과제는 실로 긴밀하게 연계되어 있는 것이다.

#### 다. 북한의 취약성 및 분쟁 위험과 평화경제의 필요성

이번에는 국제사회의 취약성 평가기준에 비춰 북한의 경우를 생각해 보자. 먼저, OECD는 경제, 환경, 정치, 치안, 사회 등 5개 부문에 걸쳐 각국의 취약성을 평가한다. <표 II-6> 2018년 평가에서 볼 수 있듯이 북한은 치안 상태는 취약하지 않지만, 경제, 환경은 상당히 취약하며, 정치와 사회는 매우 취약한 나라로 평가되었다. ‘극단적 취약국’, 예컨대 소말리아, 시리아, 콩고민주공화국, 아프가

30) 이 문단의 내용은 Paul Corral et al., *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty*, pp. 5~21의 주요 부분을 요약한 것이다.

니스탄, 이라크 등에 비하면, 북한은 한결 덜 취약하지만, 치안 1개 부문을 제외한 나머지 부문에서는 취약성이 비교적 높은 것으로 평가된 것이다.

〈표 II-6〉 OECD의 주요 취약국 평가 지표 (2018)

(단위: 1~5, 숫자가 낮을수록 취약)

	부문별 지표					합계
	경제	환경	정치	치안	사회	
소말리아	1	1	1	1	1	5
시리아	1	2	1	1	1	6
콩고민주공화국	2	1	1	2	1	7
아프가니스탄	1	2	2	1	1	7
이라크	1	2	2	1	1	7
에티오피아	2	2	1	2	1	8
아이티	1	2	2	2	1	8
미얀마	2	2	2	2	2	10
북한	2	2	1	5	1	11
나이지리아	4	2	2	2	3	13
네팔	2	2	4	2	3	13

자료: OECD, States of Fragility Platform, <<http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/countries/0/>> (Accessed April 8, 2020).

주: (1) OECD에서는 5개 지표만 제공하고 합계 지표는 산정하지 않지만, 독자의 이해를 돕기 위해 여기서는 5개 지표의 단순 합계를 제시함.

(2) 부문별 5개 지표는 각 부문별로 10개 내외의 하위지표들을 고려하여 산정한 종합점수임.

한편, 북한은 세계은행의 취약·분쟁국 리스트에서는 빠져 있는데, 이는 북한이 분쟁 상황에 처해 있지 않는데다 국내 치안이 좋은 것을 비롯해 어느 정도 국가행정 시스템이 작동하는 나라라는 점이 고려된 것으로 보인다. 하지만 북한은 잠재적 분쟁 위험이 큰 나라라는 사실을 잊어서는 안 된다. 평화경제 관련 주요 연구기관 중 하나인 ‘경제학과 평화연구소(IEP)’는 세계 각국의 ‘세계평화지수(GPI)’를 추계해 발표하고 있는데, 그 결과를 보면 북한은 평가 대상 163개국 중에서 149위로 나타난다. 즉 북한은 분쟁 상황에 처해 있지 않으면

서도 가장 평화롭지 못한 나라들 중 하나로 평가된 것이다. <표 II-7>에서 보듯이 분쟁국이 아닌 북한의 평화지수가 그렇게 나쁘게 나타난 것은 군사화 정도가 세계에서 가장 높아 잠재적 분쟁 위험이 큰 것으로 평가되었기 때문이다.

<표 II-7> 세계평화지수 (2019)

(단위: 국별 순위는 163개국 중 순위; 점수는 1~5, 숫자가 낮을수록 평화적)

	국별 순위	종합점수	부문별 점수		
			국내 및 국제 분쟁	사회안전 및 치안	군사화
네팔	76	2,003	1,486	2,454	1,938
아이티	87	2,052	1,604	2,665	1,624
미얀마	125	2,393	2,454	2,845	1,569
에티오피아	131	2,434	2,367	2,887	1,781
나이지리아	148	2,898	3,102	3,296	2,045
북한	149	2,921	2,610	3,100	3,057
콩고민주공화국	155	3,218	3,197	3,980	2,003
소말리아	158	3,300	3,387	3,847	2,261
이라크	159	3,369	3,161	4,050	2,569
시리아	162	3,566	3,828	3,869	2,718
아프카니스탄	163	3,574	3,674	4,198	2,403
남한	55	1,867	1,829	1,595	2,381

자료: Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2019), pp. 9~10, 84~95, 96~98.

주: 종합점수는 23개 하위지표(국내 및 국제 분쟁 6개, 사회안전 및 치안 10개, 군사화 7개)의 가중평균.

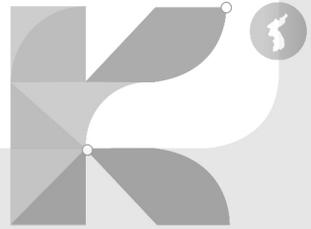
이런 국제사회의 평가는 북한도 역시 평화경제 필요성이 큰 취약·분쟁국에 해당함을 의미한다고 해석할 수 있다. 한반도 평화경제 실현 방안을 수립할 때에는 국제사회가 이런 보편적 기준에 따라 북한을 바라볼 것이며, 따라서 국제사회의 보편적 규범을 북한에 적용하려 할 것이라는 점에 주의할 필요가 있다. 물론 국제사회의 평화경제론이 각국의 특수한 역사적, 사회적, 정치적 맥락을 무시하는 것은 아

니며, 오히려 각국의 특수한 상황을 고려해 정책을 집행하라고 권고하는 것이 일반적이다. 그러나 국가별로 특수한 정책도 어디까지나 국제사회의 보편적 가치와 규범에 기초해야 한다는 것이 국제사회의 일반적인 생각이며, 이런 원칙을 현저하게 위배하는 방안은 국제사회에서 수용되기 어렵다는 점도 명심해야 한다.



# Ⅲ. 평화구축과 경제발전: 이론과 실증

홍제환 통일연구원





# 1. 평화의 경제적 효과

## 가. 경제적 효과의 발생 경로

분쟁을 종식하고 평화를 구축하는 것은 경제에 도움이 되는가. 이 물음에 대한 답은 일견 자명해 보인다. 평화구축이 적어도 경제에 해가 될 이유는 없어 보이기 때문이다. 하지만 모든 연구자들이 평화구축이 경제에 도움이 된다는 데에 동의하는 것은 아니다.

평화의 경제적 효과가 발생하는 대표적인 경로는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 하나는 평화적 환경이 조성됨에 따라 군사 부문의 수요가 감소하여 군사 부문에 사용하던 자원을 민간 부문에서 사용하게 되는 것으로, 이를 흔히 ‘평화 보너스(peace dividend)’라 부른다.<sup>31)</sup>

평화 보너스는 여러 형태로 발생할 수 있다. 냉전이 종료됨에 따라 전 세계적으로 평화 보너스가 가장 극적으로 발생한 1980~1990년대 사례를 예로 들어 살펴본다. <표 III-1>은 1987~2002년 사이 전 세계 군사 부문의 변화 추이를 5년 간격으로 나타낸 것이다.

우선 1980년대 후반~1990년대 후반에 걸쳐 군사비 지출이 줄어들었다. 전 세계적으로는 1987년 1조 1,090억 달러(이하 1999년 가격 기준)에서 1997년 7,230억 달러로 10년 사이 34%가 줄어들었다. 가장 큰 변화를 겪은 구소련/CIS의 경우 같은 기간 군사비가 2,170억 달러에서 180억 달러로 1/10 이하 수준으로 감소했다. 군사비 지출이 줄어들면, 정부는 정부부채를 줄여 재정건전화를 도모하거나, 사회·경제 부문에서 정부지출을 늘릴 수 있는 여지를 확보하게 된다. 그

---

31) 평화 보너스에 관한 논의는 주로 Michael Brzoska, “Success and Failure in Defense Conversion in the ‘Long Decade of Disarmament,’” in *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, eds. Todd Sandler and Keith Hartley (Amsterdam: North-Holland, 2007), pp. 1190~1203을 참고하여 작성하였다.

렇지 않으면, 세율을 낮추어 민간 부문의 경제활동을 촉진시킬 수도 있다.

평화 보너스는 인적 자원 측면에서도 발생할 수 있다. 군대 규모가 감축됨에 따라 군인·군무원 중 일부가 민간 부문에 재취업하는 것이 대표적인 예다. <표 III-1>에 제시된 전 세계 군사력의 추세를 보면, 1987년 2,880만 명에서 2002년 2,050만 명으로 15년 사이 30% 가까이 감소했다. 중국, 구소련/CIS를 포함한 동유럽 지역의 감소세가 특히 두드러지게 나타났다. 구소련/CIS는 15년 사이 60% 가까이 감소했으며, 이들을 제외한 동유럽 국가들에서는 군사력 규모가 1/3 수준으로 감축되었다.

한편, 군사적 긴장이 완화되면, 군사 부문에서 사용되던 연구개발 시설이나 기술적 노하우를 민간 부문에서 활용할 수도 있으며, 군수품을 생산하던 기업이 민수품을 생산하는 기업으로 전환될 수도 있다. <표 III-1>에 제시된 무기 생산 분야 고용 규모를 보면, 1987~2002년 사이 크게 감소했음을 알 수 있다. 전 세계 고용 규모는 1,780만 명에서 770만 명으로 57%가량 감소했으며, 구소련/CIS의 경우에는 610만 명에서 110만 명으로 82%가 줄어들었다.

이처럼 군사적 긴장이 완화되어 정부가 군사 부문 지출을 줄이는 대신 다른 부문의 지출을 늘리거나 민간 부문으로 자원을 이동시키면 경제성장이 촉진될까. 여기서는 민간 부문으로 자원이 이동하는 상황을 상정하고 살펴본다. 일단 단기적으로는 부정적인 효과가 나타날 가능성이 있다. 군사 부문에서 민간 부문으로 인적·물적 자원이 전환되는 과정에서 많은 시간이 소요되고, 비용도 발생할 것이기 때문이다.

〈표 III-1〉 전 세계 군사 부문의 변화 추이 (1987~2002)

		1987	1992	1997	2002
군사비 지출 (10억 달러, 1999년 가격)	전 세계	1109	844	723	802
	미국	417	357	287	321
	구소련/CIS	217	35	18	20
	EU 회원국	204	190	168	172
	OPEC 회원국	53	62	36	52
	중국	14	19	27	40
	ASEAN 회원국	13	13	15	14
군사력 (백만 명)	전 세계	28.8	25.8	22.1	20.5
	아시아(중국·인도 제외)	7.4	7.8	7.2	7.2
	중국	4.0	3.2	2.8	2.3
	아프리카	2.2	2.1	2.0	2.2
	EU 회원국	2.9	2.6	2.2	1.9
	구소련/CIS	3.9	3.6	2.0	1.5
	미국	2.3	1.9	1.5	1.5
	인도	1.3	1.3	1.2	1.2
	남미	1.2	0.9	1.0	0.9
	동유럽(구소련/CIS 제외)	1.5	1.1	0.8	0.5
무기 생산 분야 고용 (백만 명)	전 세계	17.8	14.1	8.9	7.7
	EU 회원국	1.4	1.2	0.8	0.7
	구소련/CIS	6.1	4.4	1.5	1.1
	중국	4.5	4.0	3.1	2.3
	미국	3.6	2.8	2.2	2.6

자료: Michael Brzoska, "Success and Failure in Defense Conversion in the 'Long Decade of Disarmament'," in *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, eds. Todd Sandler and Keith Hartley (Amsterdam: North-Holland, 2007), p. 1182.

중장기적인 관점에서 보면, 군사 부문 지출에 따른 생산 효과와 이를 민간 부문에서 지출할 경우 발생하는 생산 효과 중 어느 쪽이 더 큰가에 따라 평화 보너스의 경제성장 촉진 효과 여부가 결정될 것이다. 바꿔 말하면 동일한 자원으로 민간 부문에서 더 많은 생산

이 가능하다면 중장기적으로 경제성장 촉진 효과를 기대해 볼 수 있을 것이다. 하지만 그렇지 않다면, 평화 보너스가 경제성장에 도움이 되지 않을 수도 있는 것이다.

한편, 군사 부문에서 민간 부문으로 자원이 이전될 경우, 주민들이 피부로 느끼는 변화는 생산 측면에서 나타나는 변화 이상일 수 있다. 심지어 평화 보너스가 생산 측면에서 도움이 되지 않더라도 주민 생활에는 긍정적으로 작용할 수 있다. 자원이 주민의 소비생활과 무관한 군사 부문 대신, 주민생활과 직결되는 민간 부문에서 사용됨에 따라, 주민에게 실질적으로 돌아가는 경제적 혜택은 더 커질 것이기 때문이다. ‘총’보다 ‘버터’가 더 생산되는 것이 주민들의 소비 생활에는 더 이로운 법이다.

평화의 경제적 효과 발생 경로 중 두 번째로 살펴볼 것은 전쟁 위험의 감소 및 주변국과의 긴장 완화가 인적·물적 자본에 대한 투자를 촉진한다는 점이다. 물적 투자부터 보면, 분쟁 가능성은 경제의 불확실성을 높임으로써, 민간 부문의 물적 투자, 그중에서도 장기투자를 감소시킬 수 있다. 특히 분쟁에 대한 우려는 외국인 직접투자를 저해하는 요인이 될 수 있다. 분쟁 가능성이 현실화될 경우 막대한 경제적 피해가 발생할 우려가 있기 때문이다.

분쟁 가능성은 인적자본(human capital)의 축적에도 영향을 줄 수 있다. 군사적 긴장으로 인한 군사교육, 군복무 기간의 장기화 등은 교육이나 기술 습득 등을 통한 생산성 향상에 지장을 초래할 수 있다. 또 상황이 악화되어 분쟁 혹은 전쟁이 발생할 경우에는 사망, 부상 등으로 인해 인적자본의 손실이 발생할 가능성도 있다. 더욱이 이러한 상황이 발생할 가능성이 클수록 인적자본에 대한 투자가 위축될 가능성이 있다. 반대로 군사적 긴장이 완화되고 평화적인 상황이 조성될 경우에는 군사력 규모를 줄이고, 분쟁 혹은 전쟁에 따른

인적자본 손실 규모도 줄일 수 있으며, 인적자본 투자도 촉진될 수 있는데, 이는 경제성장에 도움이 된다.

## 나. 경제적 효과의 실제

### (1) 발생 경로별 분석

그렇다면 이러한 경로를 통해 평화의 경제적 효과가 실제로 발생하고 있을까. 여기서는 앞서 II장에서 소개한 바와 같이 평화의 경제적 효과와 관련된 연구 성과를 가장 활발하게 내고 있는 경제학과 평화연구소(IEP)의 최근 연구 결과를 중심으로 검토한다.

우선 ‘평화 보너스’와 관련해서는 주장이 엇갈린다. 실증 분석 결과, 군사비 지출을 줄이고, 이를 다른 데에 사용하는 것이 경제성장에 도움이 된다는 결론이 도출된 연구가 있는가 하면, 평화 보너스가 경제성장에 기여하지 못한다는 결론이 도출된 연구도 있다.

〈표 III-2〉는 군사비 지출이 경제성장에 미치는 영향에 관한 여러 선행연구를 종합적으로 분석한 결과를 인용한 것이다. 연구는 여러 국가의 자료를 종합해 국제 비교를 하거나, 소수 국가의 사례를 분석하는 방식으로 이루어져 왔는데, 양자의 결과는 비슷하다. 군사비 지출이 긍정적 영향을 미친다는 결과가 나온 연구는 20% 정도이며, 부정적 영향을 미친다는 결과가 나온 연구는 37%, 영향이 불확실하다는 결과가 나온 연구는 가장 많은 43%를 차지하고 있다. 이 연구에서는 군사비 감축이 경제성장에 미치는 영향에 관심을 두고 있는데, 이러한 관점에서 보면 대략 40% 정도의 연구만이 군사비 감축이 경제성장에 도움이 된다는 실증분석 결과를 내놓고 있는 것이다.

〈표 III-2〉 군사비 지출이 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구 결과 분석

	연구 수	군사비 지출이 경제성장에 미치는 영향		
		긍정적	부정적	불확실
국제 비교	63	19%	38%	43%
사례 연구	40	20%	35%	45%
계	103	20%	37%	43%

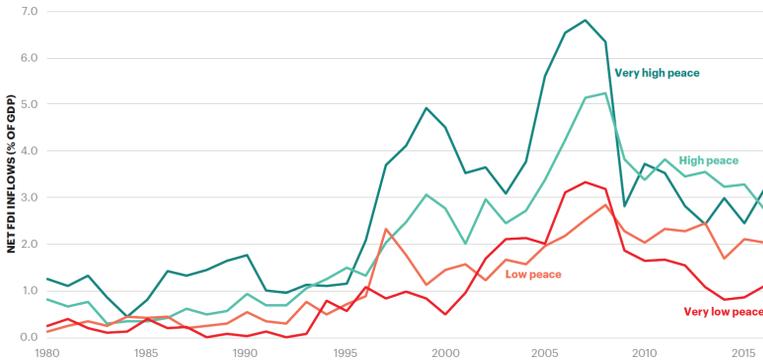
자료: J. Paul Dunne and Mehmet Uye, "Defense Spending and Development," in *The Global Arms Trade: A Handbook*, ed. Andrew T. H. Tan (New York: Routledge, 2014), p. 300.

이와 같은 결과를 놓고 본다면, 군사비 지출을 줄이고 이를 다른 데에 사용하는 것이 경제성장에 도움이 된다고 단정적으로 이야기하기는 어렵다. 그 이유는 앞서도 언급했듯이, 군사 부문에 비해서 민간 부문의 생산성이 반드시 높은 것은 아니기 때문일 것이다. 다만 전술한 것처럼, 군사 부문에서 민간 부문으로 자원이 이전될 경우, 소비 측면에서는 주민들이 생산 측면에서 나타나는 변화 이상의 변화를 피부로 느낄 수 있을 것이다.

평화구축에 따른 물적 투자 증진 효과와 관련해서는 외국인 직접 투자에 대해 살펴본다. 이 부분은 특히 투자재원이 부족한 저개발국에 중요하다. 〈그림 III-1〉은 경제학과 평화연구소(IEP)에서 평화의 수준을 지수화한 뒤, 이를 기준으로 국가들을 4개의 국가군으로 분류하고, 1980년 이후 평화의 수준과 해외직접투자(Foreign Direct Investment: FDI) 유입 수준 간의 관계를 나타낸 것이다.<sup>32)</sup> 4개의 국가군 모두 GDP 대비 순(net)해외직접투자 비율이 1980년대 이후 증가세를 보이다가 2000년대 후반 글로벌 금융위기 직후부터 하락하는 양상을 보이고 있는 가운데, 장기간에 걸쳐 평화 수준이 높은 국가군일수록 GDP 대비 순(net)해외직접투자 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.

32) IEP의 지수 및 분류 방식에 관한 소개는 〈글상자 III-1〉에 자세히 소개되어 있다.

### 〈그림 III-1〉 평화와 해외직접투자(FDI)의 관계



자료: Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2018), p. 58.

주: (1) 이 통계에는 OECD 회원국 및 중국은 포함되어 있지 않음.

(2) Y축은 GDP 대비 순해외직접투자(net foreign direct investment)의 비율을 나타냄.

### 〈글상자 III-1〉 경제학과 평화연구소(IEP)의 평화지수

경제학과 평화연구소(IEP)는 2007년부터 매년 전 세계 160여 국가를 대상으로 조사를 실시하여 세계평화지수(GPI)를 산출, 발표하고 있으며, 이를 활용한 관련 연구도 수행하고 있다. IEP에서 상정하는, 따라서 GPI 산출 과정에 적용되는 ‘평화’의 의미는 본 연구에서 주로 다루고 있는 국가 간 관계에 있어서의 ‘평화’ 개념보다 포괄적이다. GPI를 산출하는 데에는 GDP 대비 군사비 비중, 인구 대비 군인 비중, 무기 수출액 등의 대외적 평화(external peace)와 관련된 변수뿐만 아니라 살인율, 정치적 불안정성, 국내 갈등으로 인한 사망자 수 등 대내적 평화(internal peace)와 관련된 변수도 고려된다. 가중치는 대외적 평화(40%)보다 대내적 평화(60%)가 더 높다.

〈표 III-3〉은 본문에서 소개한 방식으로 IEP가 산출한 2020년 각국의 GPI를 기준으로 163개 국가 중 가장 평화로운 국가(상위 10개국)와 평화롭지 않은 국가(하위 10개국)를 제시한 것이다. 가장 평화로운 국가는 아이슬란드, 뉴질랜드, 포르투갈, 오스트리아, 싱가포르 등으로 대체로 유럽과 아시아에 위치해 있다. 반면 가장 평화롭지 않은 국가는 아프가니스탄, 시리아, 이라크, 남수단 등이며, 러시아를 제외하면 모두 중동 또는 아프리카에 위치해 있다. 참고로 남한은 48위로 중상 위권이며, 북한은 151위로 최하위권에 속해 있다.

〈표 III-3〉 2020년 세계평화지수(GPI) 순위

상위 10개국				하위 10개국			
순위	국가명	순위	국가명	순위	국가명	순위	국가명
1	아이슬란드	6	캐나다	1	아프가니스탄	6	소말리아
2	뉴질랜드	7	싱가포르	2	시리아	7	리비아
3	포르투갈	8	체코	3	이라크	8	콩고민주공화국
4	오스트리아	9	일본	4	남수단	9	중앙아프리카공화국
5	덴마크	10	스위스	5	예멘	10	러시아

자료: Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2020), pp. 8~9.

한편, IEP는 평화를 적극적 평화(Positive Peace)와 소극적 평화(Negative Peace)로 구분한다. 소극적 평화가 우리가 일반적으로 생각하는 평화라는 개념에 가까운, ‘폭력 또는 폭력에 대한 두려움이 없는 상태’라면, 적극적 평화는 ‘평화로운 사회를 만들고 유지하려는 태도·제도·구조’라고 할 수 있다.<sup>33)</sup> IEP는 2012년부터 GPI와 함께 적극적 평화지수(Positive Peace Index: PPI)도 산출하고 있는데, PPI를 산출하는 데에는 ① 제대로 기능하는 정부, ② 건전한 비즈니스 환경, ③ 타인의 권리에 대한 수용성, ④ 주변과의 좋은 관계, ⑤ 정보의 자유로운 흐름, ⑥ 높은 수준의 인적 자본, ⑦ 낮은 수준의 부패, ⑧ 자원의 공평한 분배, 이렇게 8가지 측면이 고려된다.<sup>34)</sup>

〈표 III-4〉는 2019년 PPI 산출 결과를 제시해 놓은 것으로 GPI와 마찬가지로 상위 10개국에는 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 등 유럽 국가들이 대부분 포진해 있으며, 하위 10개국에는 소말리아, 예멘, 남수단, 중앙아프리카 공화국 등 아프리카 국가들과 중동의 아프가니스탄, 시리아가 들어가 있다. PPI의 경우, 한국은 24위, 북한은 141위이다.

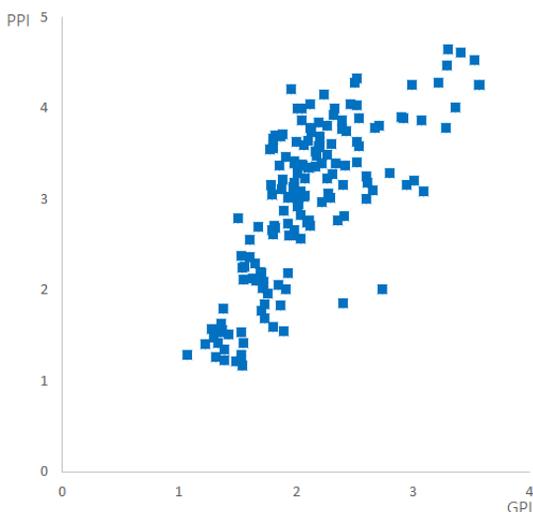
〈표 III-4〉 2019년 적극적 평화지수(PPI) 순위

상위 10개국				하위 10개국			
순위	국가명	순위	국가명	순위	국가명	순위	국가명
1	노르웨이	6	아이슬란드	1	소말리아	6	에리트리아
2	핀란드	7	네덜란드	2	예멘		콩고민주공화국
3	스웨덴	8	아일랜드	3	남수단	8	아프가니스탄
	스위스	9	뉴질랜드	4	중앙아프리카공화국		시리아
5	덴마크	10	캐나다	5	차드		수단

자료: Institute for Economics and Peace, *Positive Peace Index 2019* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2019), pp. 87~90.

GPI와 PPI 사이에는, 예상할 수 있는 바와 같이, 양의 상관관계가 존재한다. <그림 III-2>는 2019년도 자료를 이용하여 GPI와 PPI의 관계를 나타낸 것으로, 대체로 GPI가 높은 국가일수록 PPI도 높아지는 경향이 있음을 볼 수 있다.

<그림 III-2> 국가별 GPI와 PPI의 관계 (2019)



자료: Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2019), pp. 8~9; Institute for Economics and Peace, *Positive Peace Index 2019*, pp. 87~90.

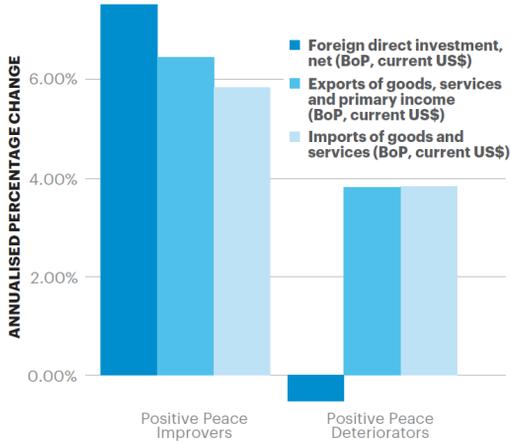
평화 증진이 해외직접투자(FDI) 확대에 긍정적으로 작용한다는 점도 확인되어 왔다. <그림 III-3>은 2009~2018년 사이 적극적 평화지수(PPI)가 상승한 국가와 하락한 국가로 나누어 해외직접투자(FDI) 및 무역의 변화율을 분석한 결과다. 이 중 순(net)해외직접투자에 대해서 보면, PPI가 상승한 국가는 순(net)해외직접투자가 연

33) Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2020), p. 54.

34) 이에 관한 보다 상세한 설명은 Institute for Economics and Peace, *Positive Peace Report 2018* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2018), pp. 7~8을 참고할 수 있다.

평균 7.5% 증가한 반면, PPI가 하락한 국가는 감소한 것으로 나타나고 있다. 평화의 증진 여부가 해외직접투자 유치에 상당한 영향을 미치고 있는 것이다.

〈그림 III-3〉 적극적 평화의 변화와 FDI 및 무역의 관계 (2009~2018)

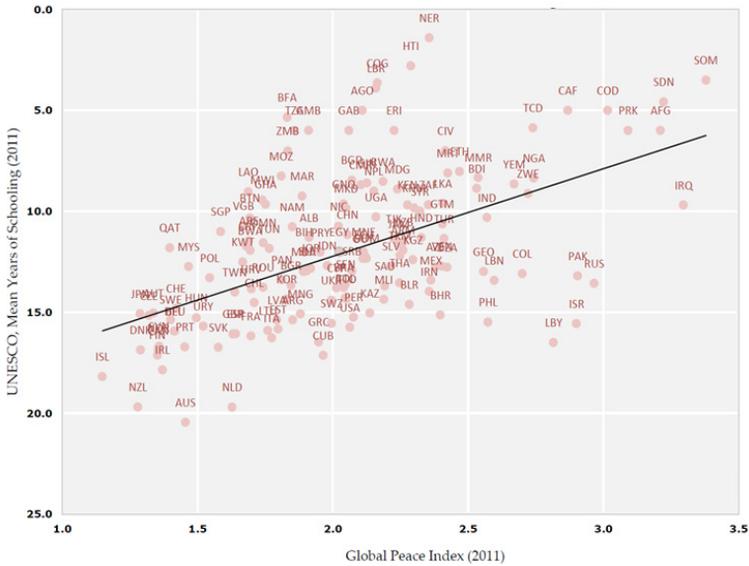


자료: Institute for Economics and Peace, *Positive Peace Index 2019*, p. 58.

이번에는 평화와 인적 투자의 관계를 살펴본다. 〈그림 III-4〉는 2011년 기준으로 각국의 GPI와 평균 교육기간의 관계를 나타낸 것이다. 오른쪽으로 갈수록 GPI가 커지므로 평화 수준이 낮아지며, 아래로 갈수록 교육기간은 증가하는 구조로 그림이 제시되어 있다. 그림에서 GPI와 평균 교육기간 사이에는 음의 상관관계가 나타나고 있으며, 상관계수는  $-0.61$ 이다. 그림에서는 양의 상관관계가 있는 것으로 보이지만, 위에서 언급했듯이, Y축 값이 아래로 갈수록 증가하고 있으므로, 실제로는 음의 상관관계가 있는 것이다. 양자 사이에 음의 상관관계가 있다는 것은 평화의 수준이 낮아질수록 교육기간이 짧아짐을 의미한다. 이는 앞서 분쟁 가능성이 인적자본 축적에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 언급한 내용과 합치된다.

〈그림 III-4〉 평화지수와 교육수준의 관계 (2011)

(단위: 년)



자료: Institute for Economics and Peace, *Structures of Peace* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2011), p. 29.

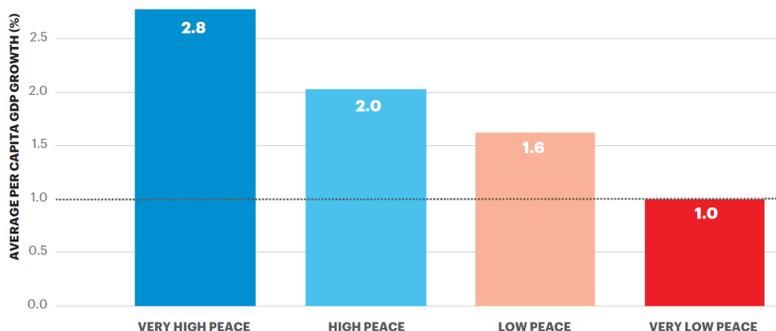
## (2) 종합 평가

지금까지는 평화의 경제적 효과를 평화 보너스, 인적·물적 투자 촉진으로 나누어 보았다. 이 중 인적·물적 투자 촉진 측면은 명확해 보이거나, 평화 보너스의 효과는 명확하지 않다. 그렇다면 이러한 효과들을 종합해서 본다면 어떠한 결론이 도출될까. 이와 관련해서도 IEP의 분석 결과를 살펴본다.

〈그림 III-5〉는 2016년도 PPI를 기준으로 국가군을 4개로 분류한 뒤, 1960~2016년 사이 적극적 평화와 1인당 GDP 성장률의 관계를 분석한 결과다. 그림을 보면, 적극적 평화의 수준이 높은 국가군일 수록 1인당 GDP 성장률이 높음을 확인할 수 있다. 적극적 평화의

수준이 가장 높은 국가군의 1인당 GDP 성장률은 2.8%로, 가장 낮은 국가군의 1인당 GDP 성장률 1.0%에 비해서 1.8% 포인트 높다. 장기간에 걸쳐 이러한 격차가 누적된다면, 두 국가군의 경제적 격차는 매우 크게 벌어질 것이다.<sup>35)</sup>

〈그림 III-5〉 적극적 평화와 1인당 GDP 성장률의 관계 (1960~2016)



자료: Institute for Economics and Peace, *The Economic Value of Peace 2018 : Measuring The Global Economic Impact of Violence and Conflict* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2018), p. 29.

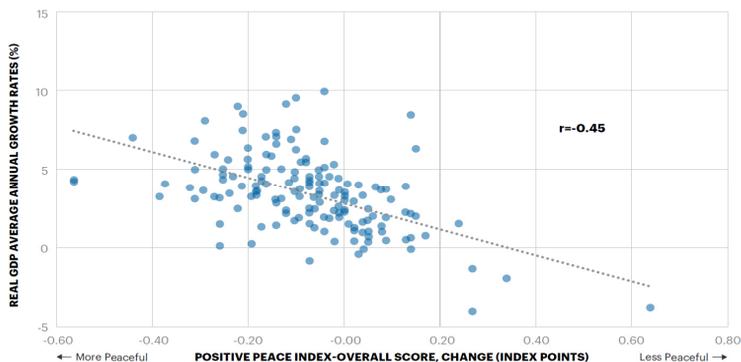
주: 적극적 평화 수준에 따른 국가 분류는 최근 상황을 기준으로 이루어졌음.

평화 수준의 향상이 경제성장에 도움이 된다는 것을 보여주는 분석 결과도 있다. 〈그림 III-6〉은 2005~2016년 사이 각국의 적극적 평화지수 증가량과 연평균 1인당 GDP 성장률 간의 관계를 나타낸 것인데, 양자 사이에 음의 상관관계가 존재함을 확인할 수 있으며, 상관계수는 -0.45이다. 적극적 평화지수가 증가할수록 평화 수준이 낮아지므로, 이는 평화 수준이 더 많이 향상될수록 1인당 소득 증가율이 더 높음을 의미한다. 앞서 평화 증진 시 인적·물적 투자 촉진 효과는 명확해 보이나, 평화 보너스의 효과는 명확하지 않음을 확인

35) 예를 들어, 1인당 소득이 연평균 2.8%씩 증가하면 25년 후에는 소득수준이 2배가 된다. 반면 같은 기간 동안 연평균 1%씩 증가하면, 25년 후 소득은 28% 증가하는데에 그친다.

한 바 있는데, <그림 III-6>은 이러한 효과들을 종합해서 보면 평화 수준의 향상이 경제성장에 긍정적으로 작용함을 보여준다.

<그림 III-6> 적극적 평화의 변화와 1인당 GDP 성장률의 관계 (2005~2016)



자료: Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*, p. 77.

주: GPI가 증가할수록 평화의 수준이 악화됨을 의미함.

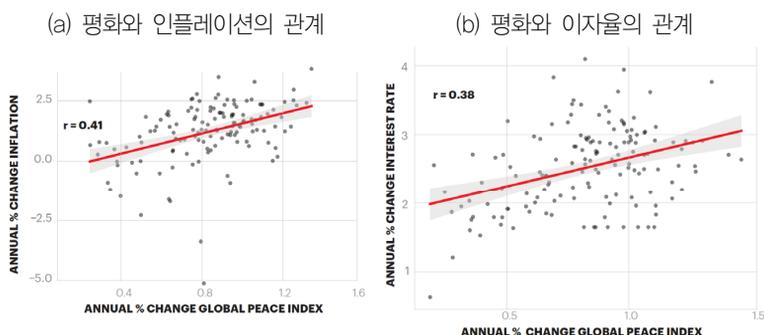
한편, 평화 수준의 향상은 경제안정을 도모하는 데에도 도움이 된다. 앞서 적극적 평화 수준이 낮은 국가일수록 성장률이 낮다는 점을 확인한 바 있는데, 적극적 평화 수준이 낮을수록 성장률의 변동성 또한 큰 것으로 나타나고 있다.<sup>36)</sup>

평화 수준은 인플레이션 및 이자율에도 영향을 미친다. <그림 III-7>은 2008~2016년 사이 평화와 인플레이션 및 이자율의 관계를 나타낸 것이다. 그림 (a)를 보면, 상관계수는 0.41로 높지 않지만, GPI의 증가율이 높을수록 물가상승률도 더 많이 상승하는 양상이 나타나고 있다. GPI는 평화 수준이 악화될수록 상승하므로, 이는 평화 수준이 악화될수록 물가 불안도 심화되는 경향이 있음을 보여준다고 할 수 있다.

36) Institute for Economics and Peace, *The Economic Value of Peace 2018: Measuring The Global Economic Impact of Violence and Conflict*, p. 29.

그림 (b)는 GPI의 연평균 증가율과 연평균 이자율 변화율의 관계를 나타낸 것이다. 여기서도 상관계수는 0.38로 높지 않지만, 대체로 GPI의 증가율이 클수록, 즉 평화 수준이 악화될수록 이자율 변화율도 커지는 양상을 볼 수 있다. 두 그림에 대한 분석 결과를 종합하면, 평화 수준이 더 많이 악화된 국가일수록 거시경제의 변동성이 확대되는, 바꿔 말하면 경제의 안정성이 약화되는 경향이 나타나고 있는 것이다.

〈그림 III-7〉 평화와 인플레이션 및 이자율의 관계 (2008~2016)



자료: Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World*, pp. 56~57.

주: GPI가 증가할수록 평화의 수준이 악화됨을 의미함.

지금까지 살펴본 바를 정리하면, 평화구축은 경제성장과 경제안정에 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 그런데 평화구축에 따른 경제성장의 양상은 국가별로 차이가 난다. 〈표 III-5〉는 내전을 경험한 국가의 전후 소득 회복 양상을 분류해 놓은 것이다. 대부분의 국가들이 내전 종식 이후 소득 회복을 경험했음을 알 수 있다. 그러나 콜롬비아, 인도네시아, 필리핀처럼 내전 이전부터 내전 종식 이후까지 지속적으로 성장한 국가가 있는가 하면, 브룬디, 에리트레아, 라이베리아처럼 내전이 종식된 이후에도 소득수준을 회복하지

못하는 국가도 있다. 이러한 국가들의 존재는 평화의 경제적 효과가 분쟁의 종식과 함께 자동적으로 주어지는 것은 아님을 시사한다. 또 전후 회복되었다고 해도 회복 속도에 있어서 차이가 나타나고 있다. 차드, 조지아, 남아프리카공화국 등은 전후 완만한 회복세를 보인 반면, 알제리, 아제르바이잔, 페루, 시에라리온 등은 전후 빠른 회복세를 보였다.

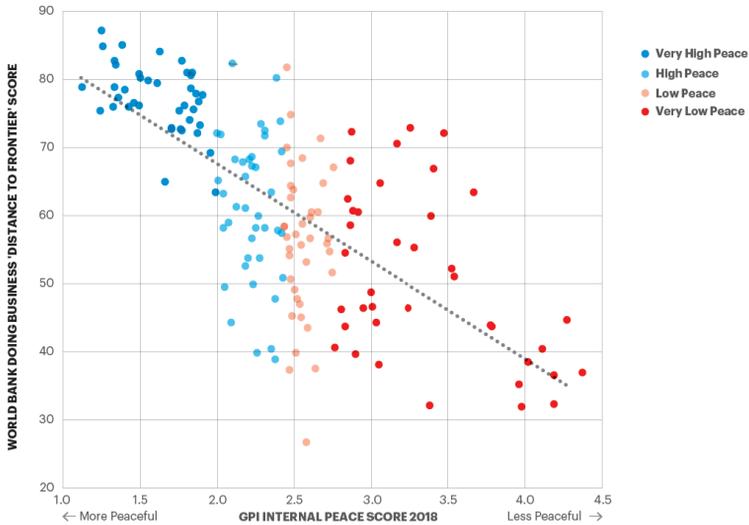
〈표 III-5〉 내전 경험 국가의 전후 소득 회복 양상

내전 이전부터 성장 지속	내전으로 인한 소득수준 하락의 회복		
	전후 회복 못함	전후 완만한 회복	전후 빠른 회복
콜롬비아	브룬디	차드	알제리 시에라리온
인도	에리트레아	조지아	앙골라 우간다
인도네시아	라이베리아	니카라과	아제르바이잔 시리아
네팔		세르비아·몬테네그로	엘살바도르 보스니아
파키스탄		남아프리카공화국	에티오피아 캄보디아
필리핀		타지키스탄	모잠비크 레바논
스리랑카			페루 예멘
수단			르완다
터키			

자료: Anke Hoeffler, Syeda Shahbano Ijaz, and Sarah von Billerbeck, *Post-conflict Recovery and Peacebuilding*, World Development Report 2011 Background Paper (Washington, D.C.: World Bank, 2010), p. 33.

국가별로 이러한 차이가 발생하는 이유는 무엇일까. 앞서 살펴본 평화의 경제적 효과가 발생하는 주요 경로를 생각해 보면, 이에 관한 시사점을 찾을 수 있다. 즉 평화구축이 경제성장으로 이어지기 위해서는 군사 부문에 사용되던 자원이 보다 생산적인 분야에 투입되며, 인적·물적 투자가 보다 활발히 이루어져야 하는 것이다. 그리고 평화구축 과정에서 이러한 움직임이 효과적으로 이루어지기 위해서는 인적·물적·제도적 여건이 조성되어 있어야 한다.

〈그림 III-8〉 평화와 비즈니스 환경의 관계



자료: Institute for Economics and Peace, *Business & Peace Report* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2019), p. 9.

주: 세계은행의 비즈니스 환경(Doing Business) 평가 결과는 각각의 국가와 비즈니스 환경이 가장 좋은 국가군 간의 거리('distance to frontier') 형태로 제시되어 있다.

그러나 분쟁을 경험하는 국가들은 대체로 취약국이며, 취약국들은 이러한 변화에 필요한 여건을 갖추지 못한 경우가 많다. 인적·물적 조건이 상대적으로 불리할뿐더러, 제도적 환경도 열악하다. 〈그림 III-8〉은 이를 잘 보여준다. 그림은 GPI 중 대내적 평화와 관련된 부분의 평가 결과와 세계은행이 각국의 창업, 건축 인허가, 전기공급, 재산권 등록 등 10개 항목을 조사하여 평가한 비즈니스 환경(Doing Business) 간의 관계를 나타낸 것이다.<sup>37)</sup> 그림에서 평화 수준이 낮은 국가들의 비즈니스 환경 평가 결과를 보면, 일부 양호한 국가도 있지만, 대체로 좋지 않은 것으로 나타나고 있다.

37) Doing Business에 대한 보다 자세한 설명은 세계은행 비즈니스 환경 웹사이트 (<http://www.doingbusiness.org>)에 제시되어 있다.

이는 평화구축의 경제적 효과는 저절로 주어지는 것이 아니며, 이를 극대화하기 위해서는 인적·물적·제도적 환경을 갖추고, 세심한 정책적 노력을 기울일 필요가 있음을 의미한다. 이와 관련해서는 IV장에서 상세히 논한다.

## 2. 경제적 상호의존의 평화증진 효과

### 가. 평화증진 효과의 발생 경로<sup>38)</sup>

앞 절에서는 평화가 경제에 미치는 영향에 대해서 살펴보았다. 이번에는 반대로 경제가 평화에 어떠한 영향을 주는가에 대해서 논한다. 특히 여기서 관심을 두는 것은 무역 등을 통한 경제적 상호의존(economic interdependence) 관계의 심화가 평화구축에 도움이 되는가라는 문제다.

경제학적 관점에서 볼 때 이에 관한 가장 주류적인 시각은 무역으로 대표되는 경제적 상호의존이 평화를 촉진한다는 것이다. 소위 자유주의적 견해(liberal view)라고 불리는 이러한 주장은 오래전부터 있어 왔다. 가장 잘 알려진 예로 칸트(Immanuel Kant)는 경제적 상호의존은 국가 간 협력과 이해를 촉진시킴으로써 평화에 도움이 된다고 주장한 바 있다.

---

38) 이와 관련된 내용은 주로 Katherine Barbieri, "Theories of the Trade-Conflict Relationship," *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002), pp. 22~38; Solomon W. Polachek and Carlos Seiglie, "Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute," in *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, eds. Todd Sandler and Keith Hartley (Amsterdam: North-holland, 2007), pp. 1023~1031; Erik Gartzke and Jiakun Jack Zhang, "Trade and War," in *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, ed. Lisa L. Martin (Oxford: Oxford University Press, 2015), pp. 421~425를 참고하여 작성하였다.

주류 경제학적 시각에 입각하여 이러한 주장을 체계화한 것은 폴라첵(Solomon W. Polachek)의 연구다.<sup>39)</sup> 폴라첵의 논의는 국가는 사회후생(social welfare)을 극대화하려 한다는 가정에서 출발한다. 여기서 사회후생이란 ‘사회 구성원들의 총체적인 복지’를 의미한다.<sup>40)</sup> 그런데 무역을 설명하는 가장 고전적 이론인 비교우위이론(comparative advantage theory)에 따르면 무역은 참여국 모두의 사회후생을 증대시킨다. 생산성이 낮아 절대우위 품목을 갖지 못한 국가도 비교우위를 지닌 품목은 반드시 갖고 있게 마련인데, 각국이 비교우위가 있는 품목을 생산해 교역하면, 특화에 따른 생산성 향상, 가격 조건 개선 등을 통해 교역 참여국 모두 이득을 얻을 수 있기 때문이다. 따라서 무역에 참여하고 있는 국가는 무역을 통해 사회후생을 증대시키고 있으며, 무역 관계를 지속시킬 유인을 지니고 있다.

그렇다면 무역을 하고 있는 국가 간에 분쟁이 발생하면 어떠한 결과가 초래될까. 이를 논하기 위해서는 먼저 분쟁을 정의할 필요가 있다. 폴라첵은 분쟁을 ‘무역이 중단되거나 감소하게 만드는 비우호적인 정치적 행동’이라고 정의한다.<sup>41)</sup> 그러므로 분쟁 시에는 무역이 감소하거나 중단되어 무역 참여국의 사회후생이 감소하게 되는데, 이것이 분쟁의 기회비용(opportunity cost)이다.

폴라첵은 이 부분에 주목한다. 사회후생 감소라는 분쟁 비용에 대한 우려가 교역 중인 국가 간의 분쟁을 억제하는 요인으로 작용한다는 것이다. 이러한 관점에서 보면, 무역 규모의 확대는 국가 간 분쟁의 가능성을 낮추는 요인이 될 수 있는데, 무역 규모가 커질수록 무

---

39) Solomon W. Polachek, "Conflict and Trade," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, no. 1 (1980). 여기서는 주로 이 연구와 Solomon W. Polachek and Carlos Seiglie, "Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute," pp. 1023~1028을 참고하여 서술한다.

40) 이영환, 『미시경제학』 (서울: 율곡출판사, 2014), p. 640.

41) Solomon W. Polachek and Carlos Seiglie, "Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute," p. 1023.

역을 통해 얻는 사회후생 증가분도 커져, 분쟁의 기회비용 역시 증가하기 때문이다.

<글상자 III-2> 그림을 이용한 플라체크 모형 설명

본문에서 소개한 내용을 간단한 그림을 이용해 다시 살펴보자. <그림 III-9>는 위에서 소개한 내용을 그림으로 나타낸 것이다. 이 국가에서는  $c_1$ 과  $c_2$  두 가지 재화가 생산·소비되며, 이들 제품의 국제 가격은 각각  $p_1$ 과  $p_2$ 이다. 곡선  $AB$ 는 이 국가의 생산가능곡선(production possibility curve)을 나타낸다. 이 국가는 한 국가와 교역을 하고 있으며, 분쟁을 벌이지 않고 있다.  $z$ 는 분쟁 과정에서 자원이 소모되는 부분을 나타내는데, 분쟁을 벌이지 않고 있는 초기 상태에서  $z = 0$ 이다. 이 국가는  $Q^*$ 에서 생산을 하고 있으며, 무역을 통해  $c_1$ 은 수출하고  $c_2$ 는 수입하여,  $c^*$ 에서 소비를 함으로써 무역을 안 하는 경우보다 높은 수준의 사회적 후생( $U_1$ )을 누리고 있다.

<그림 III-9> 무역의 이익

자료: Solomon W. Polachek and Carlos Seiglie, "Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute," in *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, eds. Todd Sandler and Keith Hartley (Amsterdam: North-Holland, 2007), p. 1025를 일부 수정하여 작성함.

그런데 만약 무역 상대국과 분쟁이 발생하면, 어떻게 될까. 두 가지 효과가 발생한다. 우선 무역이 감소하거나 심한 경우에는 중단된다. 그리고 분쟁과 관련하여 자원이 소비되어, 즉  $z > 0$ 이 되어 생산가능곡선도 원점에 가까운  $A'B'$ 로 이동하게 된다. 이 두 가지 효과에 의해 이 국가의 사회적 후생은  $U_1$ 에서  $U_2$ 로 감소한다.<sup>42)43)</sup> 결국 이처럼 분쟁 시에는 사회적 후생이 감소하게 되며, 이에 대한 우려가 경제적 상호의존 관계에 있는 국가들이 분쟁을 줄이고 평화를 유지하도록 하는 유인으로 작용하는 것이다.

앞서 폴라첵은 분쟁을 비용으로 인식하였다. 하지만 역사적으로 볼 때, 분쟁(혹은 전쟁)이 한 사회에 반드시 비용으로만 작용했다고 보기는 어렵다. 무역과 마찬가지로 분쟁도 경제적 편익을 얻기 위한 하나의 수단으로 활용되기도 했다. 이렇게 본다면 분쟁도 무역처럼 사회후생을 극대화하기 위한 선택지 중의 하나로 간주할 수 있다.

로즈크랜스(Richard Rosecrance)는 이러한 시각에서 접근한다. 그는 특히 오늘날 많은 국가가 분쟁 대신 무역을 택하는 요인을 설명하는 데에 관심을 두고, 산업 기술의 발전이 그 원인이라고 주장한다. 기술이 발전함에 따라 무역의 잠재적 이익은 증가하는 반면, 분쟁의 경제적·정치적 비용이 상승하고, 무역 대비 (분쟁을 통한) 점령의 효용은 상대적으로 감소한 것이 그 이유라고 지적한다.<sup>44)</sup> 접근법에 있어서 약간의 차이가 있긴 하지만, 이처럼 자유주의적 시각에서는 공통적으로 경제적 상호의존을 통해 당사국 모두 얻게 되는 경제적 편익이 분쟁을 억제하는 요인이 된다고 본다.

42) 여기서는 무역이 중단되는 상황을 가정하였으며, 무역이 감소하는 상황을 가정해도 효용이 감소한다는 결과는 달라지지 않는다.

43) 이와 관련된 수리적 모형에 관한 논의는 Solomon W. Polachek and Carlos Seiglie, "Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute," pp. 1024~1028을 참고할 수 있다.

44) 리차드 로즈크랜스 저, 이태섭 역, 『무역이냐! 전쟁이냐!』 (Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*) (서울: 시사영어사, 1987), pp. 153~181.

그러나 경제적 상호의존이 분쟁을 억제한다는 이러한 견해에 대해 모든 연구자가 동의하는 것은 아니다. 경제적 상호의존의 평화증진 효과에 대해 회의적인 연구자들도 있다. 신(neo)마르크스주의자나 신현실주의자는 경제적 상호의존이 분쟁을 억제하기는커녕 촉발하는 요인이 될 수 있다고 보며, 현실주의자는 경제적 상호의존이 분쟁 발생 여부에 거의 영향을 미치지 않는다고 주장한다.<sup>45)</sup>

경제적 상호의존의 평화증진 효과에 대해 이처럼 상반되는 입장이 존재하는 이유는 무엇일까. 주류 경제학적 관점에서 접근하는 연구자들은 국가 간의 거래가 항상 대등한 관계 속에서 이루어진다고 본다. 무역은 철저히 경제적 측면만 고려된 채 이루어진다고 보는 것이다. 반면 마르크스주의나 현실주의적 시각에서 접근하는 연구자들은 국가 간의 거래가 항상 대등한 관계 속에서 이루어지는 것은 아니며, 무역이 경제적 측면만을 고려하여 이루어지는 것도 아니라고 본다. 이들은 국가 간에 힘의 비대칭이 존재할 경우, 힘이 강한 국가가 자신에게 유리한 형태로 교역이 이루어지도록 할 수 있으며, 이로 인해 무역을 통해 발생하는 이득이 교역 참가국에게 동등하게 배분되지 않을 수 있다고 주장한다. 그리고 그 결과 교역국 간에 긴장이 발생하거나, 경제적 종속 관계가 성립하여 분쟁과 갈등의 씨앗이 자랄 수 있다는 것이다.

경제적 상호의존의 평화증진 효과에 대한 상반되는 주장은 이처럼 각기 나름의 합리성을 지니고 있다. 그렇다면 이 중 어느 쪽이 더 현실에 부합하는가라는 물음에 대한 답은 결국 실증 분석을 통해 확인해 보는 수밖에 없다.

---

45) Quan Li and Rafael Reuveny, "Does Trade Prevent or Promote Interstate Conflict Initiation?," *Journal of Peace Research*, vol. 48, no. 4 (2011), p. 437.

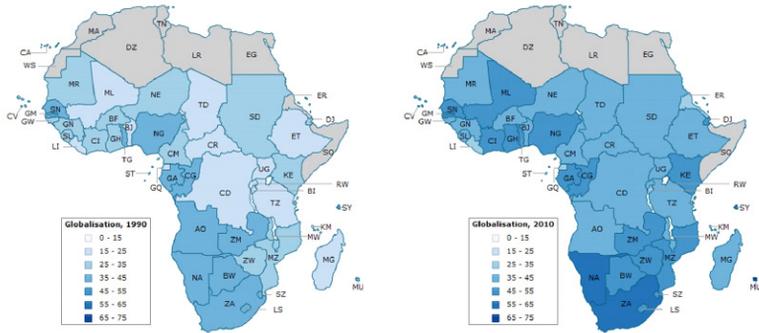
## 나. 평화증진 효과의 실제

경제적 상호의존이 평화증진에 도움이 되는가와 관련하여, 우선 정황적 증거부터 살펴본다. <그림 III-10>은 1990년과 2010년 사이 사하라이남 아프리카(sub-Saharan Africa) 지역의 세계화와 분쟁 수준을 나타낸 것이다. 그림(a)는 1990년과 2010년 세계화 수준을, 그림(b)는 1990년과 2010년 분쟁 수준을 나타내고 있으며, 둘 모두 색이 짙을수록 수준이 높아짐을 의미한다. 세계화 수준에는 무역 및 금융 부문의 개방도 등 경제적 측면과 국제관광, 외국인 비율 등의 사회적 측면, 그리고 수교국가 수, 국제기구 가입 여부 등 정치적 측면이 반영되어 있다. 두 그림을 비교해 보면, 20년 사이 아프리카 지역에서 세계화가 빠르게 진전되어 왔으며, 반대로 분쟁의 강도는 낮아졌음을 확인할 수 있다. 경제적 상호의존 관계가 증대하는 가운데 평화도 증진되는 양상이 나타나고 있는 것이다.

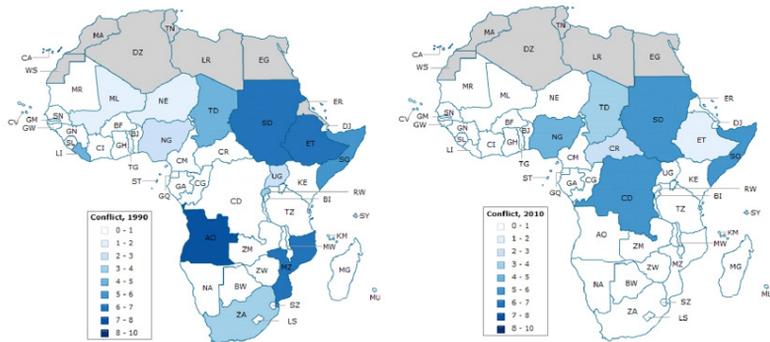
경제적 상호의존과 평화증진 사이의 관계가 불분명함을 보여주는 자료도 있다. <그림 III-11>은 1870년부터 2001년까지 무역 개방도와 군사적 분쟁 가능성의 장기 추세를 나타낸 것이다. 경제적 상호의존이 평화증진에 도움이 된다면, 그림에서 두 변수의 추세는 음의 관계를 보여야 할 것이다. 즉 무역개방도 수준이 증가하면 군사적 분쟁 가능성은 낮아져야 한다. 1930년대 이후의 경우 이러한 관계가 성립하고 있다고 볼 수 있다. 무역 개방도가 상승하는 추세를 보이는 가운데, 군사적 분쟁 가능성은 감소하는 양상을 보이고 있다. 하지만 그 이전 시기에는 무역 개방도는 크게 변하지 않는 가운데, 분쟁 가능성이 높아지는 추세가 나타나고 있다. 대상 시기에 따라 경제적 상호의존과 평화증진 사이의 관계가 다르게 나타나고 있는 것이다.

<그림 III-10> 사하라이남 아프리카 지역의 세계화와 분쟁 수준 (1990~2010)

(a) 세계화 수준



(b) 분쟁 수준

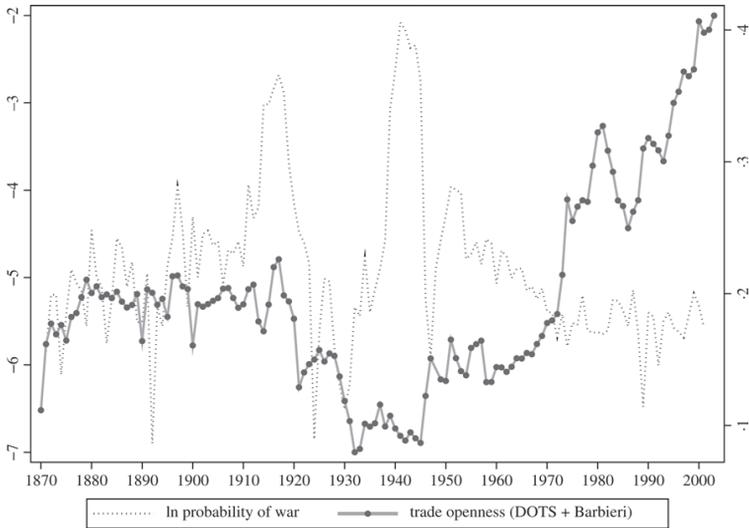


자료: Carolyn Chisadza and Manoel Bittencourt, "Globalisation and Conflict: Evidence from sub-Saharan Africa," ERSA Working Paper 634 (2016), p. 4.

경제적 상호의존이 분쟁을 억제하는가에 대해서 좀 더 정확히 확인하기 위해서는 분쟁 발생에 영향을 미치는 다른 여러 변수를 통제 한 가운데 분석할 필요가 있다. 실제로 1990년대 이후 경제적 상호 의존과 분쟁의 관계를 확인하기 위한 계량 분석이 활발히 이루어져 왔다. 이하에서는 경제적 상호의존과 분쟁의 관계에 관한 주요 실증 분석 결과를 소개한다.<sup>46)</sup>

46) 이와 관련해서는 Erik Gartzke and Jiakun Jack Zhang, "Trade and War," p. 427;

〈그림 III-11〉 무역 개방도와 군사적 분쟁 가능성의 추세 (1870~2001)



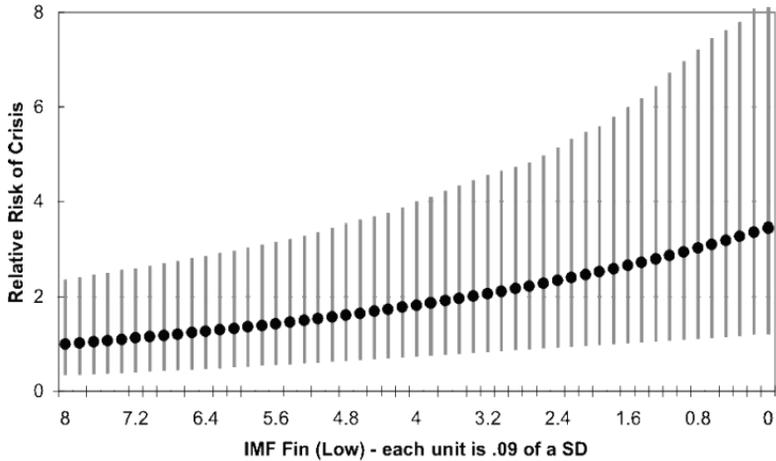
자료: Philippe Martin, Thierry Mayer, and Mathias Thoenig, "Make trade not war?," *The Review of Economic Studies*, vol. 75, no. 3 (2008), p. 866.

먼저 경제적 상호의존이 평화를 촉진한다는 결론을 도출한 최근의 대표적 연구들을 살펴보자. 가르츠케와 히위트(Gartzke and Hewitt)는 1950~1992년의 자료를 활용한 실증분석을 통해, 다른 조건을 통제할 경우, 두 국가의 경제적 개방도(degree of economic openness)가 높을수록 양국 간 갈등의 위험은 줄어든다는 결과를 제시하였다.<sup>47)</sup> 〈그림 III-12〉는 이러한 분석 결과를 그림으로 나타낸 것으로, 경제적 개방도가 작아질수록 갈등의 상대적 위험 수준은 높아지며, 분산은 커지는 것으로 나타나고 있다.

Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton: Princeton University Press, 2015), pp. 51~69; Maria Pia Paganelli and Reinhard Schumacher, "Do not take peace for granted: Adam Smith's warning on the relation between commerce and war," *Cambridge Journal of Economics*, vol. 43, issue 3 (2019), p. 786 등을 참고하였다.

47) Erik Gartzke and J. Joseph Hewitt, "International Crises and the Capitalist Peace," *International Interactions*, vol. 36, no. 2 (2010), pp. 115~145.

〈그림 III-12〉 경제적 개방도와 국가 간 갈등 위험의 관계



자료: Erik Gartzke and J. Joseph Hewitt, "International Crises and the Capitalist Peace," *International Interactions*, vol. 36, no. 2 (2010), p. 132.

주: 경제적 개방도는 IMF에서 8가지 변수를 가지고 산출한 값임.

이종화와 편주현은 1950~2000년의 24만여 국가쌍(country-pair) 패널 자료를 이용한 분석을 통해, 국가 간 무역을 통한 상호의존성 증대가 평화 증진에 유의미한 영향을 주었다고 평가하였다. 이 연구에서는 특히 국가쌍을 거리(200km 미만, 200~7,000km, 7,000km 초과)별로 나누어 분석한 뒤, 양국 간 무역의 평화 증진 효과가 인접한 국가 간에서 더 크게 나타나고 있다는 점을 강조하고 있다.<sup>48)</sup>

양국 관계를 넘어서 무역 네트워크 차원에서 접근해서 보더라도 무역이 분쟁을 감소시키는 효과가 있음을 보이는 연구도 제시되고 있다. 도루센과 워드(Dorussen and Ward), 그리고 루프와 트라그(Lupu and Traag)는 실증분석을 통해 같은 무역 네트워크에 속한 국가 간에는, 비록 무역이 별로 이루어지지 않는 국가 간이라고 하

48) Jong-Wha Lee and Ju Hyun Pyun, "Does Trade Integration Contribute to Peace?," *Review of Development Economics*, vol. 20, no. 1 (2016), pp. 334~339.

더라도, 분쟁이 덜 발생한다는 점을 확인하고, 이는 간접적인 무역 관계가 분쟁 발생 확률을 낮추기 때문이라고 주장하였다.<sup>49)</sup> 분쟁으로 인해 무역 네트워크가 붕괴될 경우 발생하는 경제적 손실에 대한 우려가 분쟁을 억제시키는 요인으로 작용한다는 것이다.

특정 조건이 성립하는 경우에만 경제적 상호의존이 평화를 촉진한다는 분석 결과도 있다. 겔피와 그리코(Gelipi and Grieco)는 민주적 정치 시스템의 중요성을 강조한다.<sup>50)</sup> 이 연구에서는 민주주의 국가의 지도자가 독재국가의 지도자보다 정치적 생존력을 유지하기 위해 경제성장 등의 성과에 더 의존하는데 무역은 성장을 촉진하므로, 민주주의 국가의 지도자가 무역 상대국과의 군사적 충돌을 더 싫어한다는 가설을 제기한 뒤, 이에 대한 실증 분석을 시도하였다.

〈그림 III-13〉은 이러한 분석 결과를 나타낸 것으로, 다른 조건을 통제할 경우, 독재국가는 무역 상대국과의 분쟁 발생 확률이 높으며, 무역의존도가 높아져도 분쟁 발생 확률은 거의 변하지 않는 반면, 민주주의 국가는 무역 상대국과의, 특히 민주주의 국가와의 분쟁 발생 확률이 낮으며, 무역의존도가 높아질수록 분쟁 발생 확률이 낮아지는 양상을 나타내고 있다.

샤타니에와 카바클리(Chatagnier and Kavaklı)는 무역의 양적 측면을 강조하는 기존 연구들과 달리, 무역상품 구성에 주목한다.<sup>51)</sup>

---

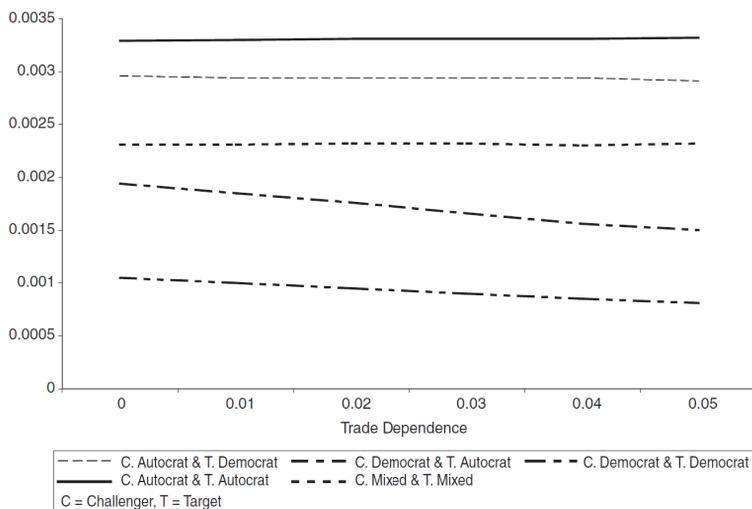
49) Han Dorussen and Hugh Ward, "Trade networks and the Kantian peace," *Journal of Peace Research*, vol. 47, no. 1 (2010), pp. 29~42; Yonatan Lupu and Vincent A. Traag, "Trading Communities, the Networked Structure of International Relations, and the Kantian Peace," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 57, no. 6 (2013), pp. 1011~1042.

50) Christopher F. Gelipi and Joseph M. Grieco, "Democracy, Interdependence, and the Sources of the Liberal Peace," *Journal of Peace Research*, vol. 45, no. 1 (2008), pp. 17~36.

51) J. Tyson Chatagnier and Kerim Can Kavaklı, "From Economic Competition to Military Combat: Export Similarity and International Conflict," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61, no. 7 (2017), pp. 1510~1536.

무역상품 구성의 유사성 정도가 경제적 상호의존이 평화를 촉진하는가 여부를 결정하는 중요한 변수가 된다고 보기 때문이다. <그림 III-14>는 실증 분석 결과를 토대로 제시한 무역상품 구성의 유사성과 분쟁 가능성의 관계로, 무역상품 구성의 유사성이 크면 클수록 국가 간 분쟁 발생 가능성은 높아지는 것으로 나타나고 있다. 무역상품 측면에서 경쟁 관계에 있는 국가들이 상호 보완적인 관계에 있는 국가들에 비해 분쟁 관계에 놓일 가능성이 더 높다는 것이다.

<그림 III-13> 무역의존도와 분쟁 발생에 미치는 영향



자료: Christopher F. Gelpi and Joseph M. Grieco, "Democracy, Interdependence, and the Sources of the Liberal Peace," *Journal of Peace Research*, vol. 45, no. 1 (2008), p. 29.

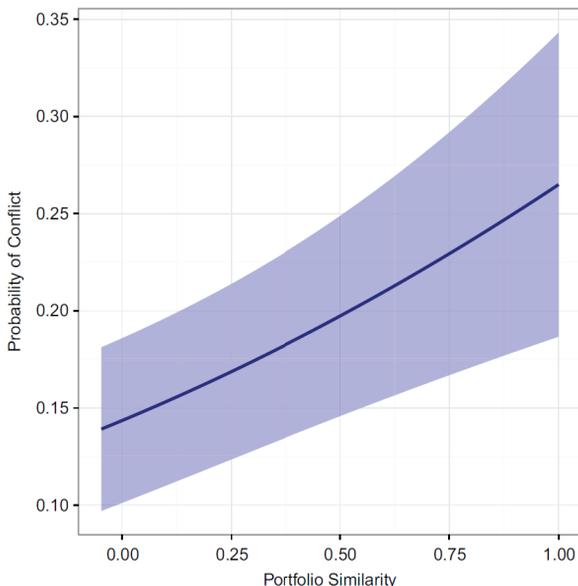
주: (1) 'Challenger'는 분석 대상 국가를 의미하고, 'Target'은 이 국가의 무역 상대국을 의미한다. 예를 들어, 한국과 중국이 무역을 한다면, 한국이 'Challenger'일 때 중국이 'Target'이 되며, 반대로 중국이 'Challenger'일 때 한국이 'Target'이 된다.

(2) 여기서 무역의존도는 'Challenger' 국가의 GDP 대비 'Challenger' 국가와 'Target' 국가 간의 무역총액을 의미한다.

경제적 상호의존이 평화를 촉진하지 않는다는 실증분석 결과들도 있다. 가장 대표적인 바비에리(Katherine Barbieri)의 연구에서는

1870~1938년 사이 경제적 상호의존과 분쟁 혹은 전쟁의 관계를 분석한 결과, 다른 조건을 통제할 경우 경제적 상호의존은 분쟁의 발생을 증가시키는 것으로 나타났으며, 전쟁 발생에는 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.<sup>52)</sup>

〈그림 III-14〉 무역상품 구성의 유사성과 분쟁 가능성의 관계



자료: J. Tyson Chatagnier and Kerim Can Kavakli, “From Economic Competition to Military Combat: Export Similarity and International Conflict,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61, no. 7 (2017), p. 1529.

한편, 마틴(Philippe Martin) 등의 연구는 양자 무역과 다자 무역의 효과가 다를 수 있음을 지적했다.<sup>53)</sup> 두 나라 간 양자 무역은 두 나라 간 전쟁의 기회비용을 증가시키므로 전쟁을 억제하는 효과가

52) Katherine Barbieri, “Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?,” *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 1 (1996), pp. 29~50.

53) Philippe Martin, Thierry Mayer, and Mathias Thoenig, “Make trade not war?,” *The Review of Economic Studies*, vol. 75, no. 3 (2008), pp. 865~900.

있다. 그러나 다자 무역이 발전해 전 세계 많은 나라와 경제교류를 하게 되면 이웃 나라에 대한 경제적 의존도가 떨어져 양자 무역의 전쟁 억제 효과를 감소시키는 결과가 나타날 수 있다. 마틴 등이 1950~2000년 시기를 대상으로 수행한 실증분석에서는 세계 전체로는 이웃 나라 간 전쟁 가능성에 대한 양자 무역의 억제 효과와 다자 무역의 반대 효과 중에서 후자가 조금 더 컸던 것으로 나타난다. 20세기 후반의 전쟁이 점점 국지화되었던 것, 즉 인접국가 간 전쟁의 비중이 높아진 것은 이 때문으로 설명될 수 있다고 한다.

그런데 지금까지 소개한 연구들은 대체로 경제적 상호의존이 평화에 미치는 영향만을 고려했고, 무역과 분쟁 사이의 내생성(endogeneity) 문제는 충분히 고려하지 않았다는 점에서 문제가 있다는 비판이 제기되었다. 무역이 분쟁에 영향을 미칠 뿐만 아니라 역으로 분쟁도 무역에 영향을 준다는 것에 대해 합의가 이루어져 있음에도, 실증분석 과정에서 반영되지 않고 있다는 것이다.<sup>54)</sup>

이러한 비판은 특히 경제적 상호의존이 평화를 촉진하는가에 대해 부정적인 입장을 견지하는 쪽에서 나왔다. 많은 실증 연구에서 경제적 상호의존이 평화를 촉진하는 것으로 나왔지만, 이는 내생성이 고려되지 않았기 때문이며, 이를 고려하여 분석하면 다른 결과가 나올 수 있다는 것이었다.

이에 따라 단일 방정식(single equation) 대신 연립 방정식(simultaneous equation) 모형을 활용해 분쟁이 무역에 미치는 영향도 고려한 실증분석이 이루어졌으며, 초기의 몇몇 연구들은 무역이 분쟁 감소에 유의미한 영향을 주지 못한다는 결과를 얻었다.<sup>55)</sup>

---

54) Omar M. G. Keshk, B. M. Pollins, and R. Reuveny, "Trade still follows the flag: the primacy of politics in a simultaneous model of interdependence and armed conflict," *Journal of Politics*, vol. 66, no. 4 (2004), p. 1155.

55) *Ibid.*, pp. 1155~1179.

하지만 이들 연구에서 설정한 모형 혹은 모형에 사용된 도구변수 (instruments)가 적절한가에 대해 의문이 제기되었으며, 여러 후속 연구에서 이를 수정해 적절한 모형 및 도구변수를 사용해 분석하면 자유주의적 견해를 지지하는 결과가 나온다는 것을 보였다.<sup>56)</sup> 앞서 소개한 이종화와 편주현의 연구도 내생성 문제를 통제하고 분석할 경우에도 무역의 평화증진 효과가 나타남을 보이고 있다.<sup>57)</sup>

지금까지 살펴본 바와 같이, 경제적 상호의존과 평화증진의 관계에 관한 실증연구 중에는 자유주의적 견해를 뒷받침해주는, 즉 경제적 상호의존이 평화증진에 도움이 된다는 것, 특정 조건이 갖추어지면 경제적 상호의존이 평화증진으로 이어질 수 있다는 결과를 제시한 연구가 그와 반대되는 결과를 제시하는 연구보다 더 많다. 그렇다고 경제적 상호의존이 평화를 촉진한다는 것으로 컨센서스가 이루어졌다고 보기는 힘든 상황이지만,<sup>58)</sup> 적어도 경제적 상호의존이 평화를 촉진할 개연성이 높다고는 이야기할 수 있을 것이다.

이러한 분석 결과와 평화의 경제적 효과에 관한 앞 절의 분석 결과를 종합해서 보면, 경제협력이 평화를 촉진하고, 평화가 경제성장을 촉진하는, 평화와 경제의 선순환 관계를 실현하는 것이 가능하다는 점은 이론적·실증적으로 어느 정도 확인되어 왔다고 볼 수 있다.

---

56) Cullen F. Goenner, "Simultaneity between Trade and Conflict: Endogenous Instruments of Mass Destruction," *Conflict Management and Peace Science*, vol. 28, no. 5 (2011), pp. 459~477; Anton Parlow, "Does Trade promote Peace? Squared: A gravity equation in a rectangular panel world," MPRA Paper No. 36430 (2011), pp. 1~27; H. Hegre, J. R. Oneal, and B. Russett, "Trade does promote peace: new simultaneous estimates of the reciprocal effects of trade and conflict," *Journal of Peace Research*, vol. 47, no. 6 (2010), pp. 763~774.

57) Jong-Wha Lee and Ju Hyun Pyun, "Does Trade Integration Contribute to Peace?," pp. 339~340.

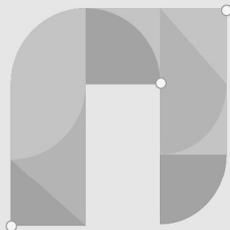
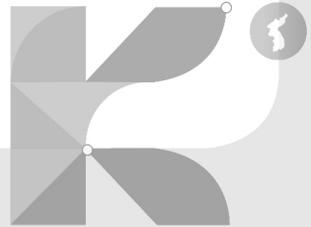
58) Maria Pia Paganelli and Reinhard Schumacher, "Do not take peace for granted: Adam Smith's warning on the relation between commerce and war," pp. 785~786.

그러나 지금까지의 분석 결과는 분쟁을 종식한다고 해서, 혹은 경제적 상호의존을 강화한다고 해서 평화와 경제의 선순환 관계가 자연스럽게 뒤따라오는 것은 아닐 수 있음을 보여주고 있다. 또한 사회적·정치적·경제적 여건에 따라 평화의 경제적 효과나 경제적 상호의존의 평화증진 효과의 크기가 상이할 수 있음도 확인하였다. 이는 적절한 환경을 구축하기 위한 정책적 노력이 어떻게 수반되느냐에 따라 평화와 경제의 선순환 실현 여부 및 그 편익의 크기가 달라질 수 있음을 시사한다. IV장과 V장에서는 이러한 점을 고려하여 평화경제 구현과 관련된 정책적 측면에 대해 살펴본다.



# IV. 평화경제의 제도화: 평화협정과 무역·투자협정

김석진 통일연구원





# 1. 평화협정과 평화경제 비전

## 가. 평화협정의 경제적 내용

### (1) 평화협정에서 경제 이슈의 중요성

분쟁을 해결하고 평화를 정착시키면서 경제발전까지 성취하려면 무엇을 해야 할까? 해야 할 일은 무척 많은데, 그중 무엇을 먼저 하고 무엇을 나중에 할지, 특별히 중시해야 할 과제는 무엇인지, 어떤 방법과 수단을 동원해야 하는지 등은 나라, 지역, 시기에 따라 각기 달리 판단할 수 있을 것이다. 하지만 평화협정 체결이 평화 프로세스의 본격적 출발점이 되는 것이 일반적이므로, 먼저 평화협정에 평화경제 실현방안을 반영할 필요가 있다.

물론 평화협정에 경제적 내용이 반드시 포함되어야 하는 것은 아니다. 평화협정에 필수적으로 들어가야 할 핵심 내용은 군사적·정치적 분쟁 해결 및 재발 방지 방안이며, 분쟁 해결 이후 경제발전은 별도의 협정과 제도, 정책을 통해 추진해도 된다. 하지만 세계적 추세를 보면 최근으로 올수록 평화협정에 경제적 내용이 포함되는 경우가 많아지고 있고, 그 중요성도 점점 더 높이가 평가되고 있는 것으로 보인다.

1989~2006년 사이에 체결된 27개 평화협정을 분석한 연구에 의하면, 경제 관련 조항을 포함한 협정은 81%인 22개였으며, 경제적 내용이 전혀 없는 협정은 5개뿐이었다고 한다. 또 이들 5개 협정은 모두 1990년대에 체결된 것이었고, 2000년대 이후의 협정은 모두 경제적 내용을 포함한 것으로 분석되었다.<sup>59)</sup> 1990~2016년 사이에

59) Astri Suhrke, Torunn Wimpelmann, and Marcia Dawes, "Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements," Report prepared for the World Bank and UNDP (Bergen, Norway: Chr. Michelsen

체결된 평화협정에서 비즈니스(사[私]기업 활동) 관련 조항을 분석한 또 다른 연구에서도 대부분의 평화협정이 비즈니스 관련 조항을 포함한 것으로 분석되었다. 비즈니스 관련 조항이 있는 협정에는 비즈니스뿐만 아니라 각종 경제정책 관련 조항도 대부분 들어 있다.<sup>60)</sup>

평화협정에 경제적 내용을 반영하는 것이 바람직한 이유로는 여러 가지를 들 수 있다.<sup>61)</sup> 먼저 경제 문제가 분쟁의 여러 원인 중 하나인 경우가 많다. 탈냉전 시대 분쟁의 대부분은 내전이며, 내전의 대부분은 종족 간 또는 종교 간 분쟁이다. 이런 분쟁의 기본 원인은 문화적, 종교적 차원에 있으며, 먼 과거로 소급되는 역사적 배경을 가지고 있다. 하지만 그런 갈등이 전쟁이나 무장충돌 같은 극단적 형태로 격화되는 것은 토지, 물, 지하자원 같은 경제적 자원의 통제권을 둘러싼 갈등이 더해지기 때문인 경우가 많다.

또한 분쟁이 빈발하는 나라의 대부분은 소득수준이 낮고 계층 간, 지역 간 불평등이 심한 개발도상국이다. 종종 중상위 소득국에서 분쟁이 벌어지기도 하지만, 그런 경우에도 정부군에 반기를 든 무장집단들은 흔히 저소득 지역이나 저소득 계층 출신이다. 이는 빈곤과 불평등이 분쟁을 조장하는 중요한 경제적 배경임을 시사한다. 즉 빈곤과 불평등을 시정할 실질적 조치, 즉 불만에 찬 반대세력에 새로운 희망을 불어넣어 줄 사회경제 발전전략이 없다면, 평화 프로세스가 유지되지 못하고 분쟁이 재발할 가능성이 높아진다.

분쟁국에서는 분쟁이 벌어지는 동안 경제활동이 중단되거나 위축

---

Institute, 2007), p. 24.

60) Sean Molloy, *Business and Peace Agreements* (Edinburgh: Global Justice Academy, The University of Edinburgh, 2018), pp. 8~47.

61) Achim Wennmann, "Economic Provisions in Peace Agreements and Sustainable Peacebuilding," *Negotiations*, no. 11 (2009), pp. 43~61; Hugo de Vries, Paul Lange, and Leontine Specker, "Economic Provisions in Peace Agreements," CRU Occasional Paper (Hague: Clingendael Institute[The Netherlands Institute of International Relations], 2009), pp. 1~24.

되고 많은 시설과 자산이 파괴되는 등 경제적 피해가 막대하다는 점도 중요하다. 먼저 난민을 비롯해 수많은 사람들이 인도적 위기 상황에 처해 있으므로 국제사회의 인도적 지원 필요성이 크다. 또한 분쟁 종식 후 되도록 빨리 경제회복에 기여할 수 있는 정책과 프로젝트를 추진해야 민생과 민심을 안정시킬 수 있다.

평화협정에서 경제 조항은 당사국의 재건과 개발에 국제사회가 개입할 수 있는 중요한 통로와 수단을 마련해 준다는 점에서도 의미가 깊다. 주요 선진국 정부와 국제기구들은 인도적 지원과 개발협력을 제공할 수 있다. 또 당사국이 대외무역을 발전시키고 외국인투자를 유치하는 데에도 국제사회의 도움이 절실하다. 따라서 평화협정에 국제협력 방안을 포함시켜 놓으면 분쟁 종식 후 경제 재건을 더 빠르고 순조롭게 추진하는 데 도움이 될 수 있다.

평화협정에 경제 조항을 포함하려면 평화협정에 이르기 위한 협상 과정에서 경제 이슈를 분쟁 당사자들이 논의해야 한다. 그 과정에서 분쟁 당사자들 간의 경제적 이해관계의 조정과 타협이 이루어지고 국제사회로부터의 지원과 협력 약속까지 더해지면, 협상이 타결되어 평화협정이 체결될 가능성이 높아진다.

## (2) 평화협정의 의제와 경제 조항

평화협정의 경제 조항에서는 어떤 주제들을 다뤄야 하며, 얼마나 많은, 또는 얼마나 넓은 범위의 주제들을 다뤄야 할까? 또 각각의 경제발전 과제를 얼마나 구체적으로 규정해야 할까? 이런 질문에 일반적으로 적용할 수 있는 정답은 없다. 분쟁국마다 상황이 다 다르기 때문이다. 또 같은 상황에서도 평화협정의 조항을 원칙적·추상적으로 서술하는 방법과 상세하게 구체적으로 서술하는 방법에는 각기 장단점이 있게 마련이다. 다만 해당 분쟁국 상황에서 가장 중

요한 핵심 이슈는 반드시 들어가야 하며, 그 핵심 이슈와 관련해서는 어느 정도 구체적 규정이 필요하다는 점을 강조할 필요가 있다.

세계 각국 평화협정에서 경제적 내용으로는 어떤 주제들이 포함되었으며, 각 조항은 얼마나 구체적으로 서술되었을까? 1989~2006년 기간 중 체결된 27개 평화협정 내용을 분석한 연구에 의하면, <표 IV-1>에서 보듯이 ① 치안, ② 공공행정, ③ 사법, ④ 경제회복 및 개혁, ⑤ 대의정치 및 정치적 책임성, ⑥ 전쟁 후 통합 등 6개 주제가 다뤄졌고, 각각의 주제는 다시 여러 세부 주제로 나눌 수 있다.<sup>62)</sup> 이 중에서 경제적 내용(배경색으로 표시한 부분)은 주로 ④ 경제회복 및 개혁에 포함되어 있지만 ② 공공행정 중에서도 재정, 원조, 재산권 등 경제정책과 관련된 부분들이 있다.

<표 IV-1> 세계 각국 평화협정 (1989~2006) 주제별 내용과 구체성

조항의 주제별 분류		해당 조항 포함 비율 (%)	해당 조항의 구체성 (1~3, 숫자가 높을수록 구체적)
치안	<b>치안제도 개혁</b>	89	1.8
	민간 감독 메커니즘	41	1.9
	<b>군비축소와 군인제대</b>	85	2.2
공공 행정	공무원 제도 개혁	41	1.5
	행정 개편	41	1.6
	재정 관리	33	1.2
	원조 조정 메커니즘	33	1.4
	인도적 긴급사태 대처 역량 강화	4	1.0
	부패 근절	15	1.0
	민영화와 공공조달 절차	11	1.3
	국가감사기구 강화	33	1.3
	재정수입 징수 메커니즘	22	1.2
	재산권과 계약법	4	3.0

62) Astri Suhrke, Torunn Wimpelmann, and Marcia Dawes, "Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements," pp. 19~28.

조항의 주제별 분류		해당 조항 포함 비율 (%)	해당 조항의 구체성 (1~3, 숫자가 높을수록 구체적)
사법	사법 개혁	48	1.5
	교도행정 개혁 및 형법 심리	15	1.0
	<b>인권 규정 및 이행전략</b>	<b>74</b>	<b>1.5</b>
	여성권	22	1.2
	소수자 권리	22	1.7
경제 회복 및 개혁	거시경제 프레임워크	41	1.5
	생산부문	37	1.5
	금융, 비즈니스, 투자, 노동 규제 프레임워크	26	1.3
	무역정책	11	1.0
	사회보장/복지	30	1.3
	토지개혁/재분배	30	1.9
	지역별 재산 배분	19	2.0
	고용정책	26	1.3
	<b>물리적 기반시설</b>	<b>56</b>	<b>1.3</b>
	<b>교육</b>	<b>52</b>	<b>1.3</b>
대의 정치 및 정치책임성	보건	26	1.4
	<b>헌법 제정/심리</b>	<b>67</b>	<b>2.0</b>
	<b>선거</b>	<b>93</b>	<b>2.4</b>
	제도적 권력 분점 메커니즘	33	2.6
	<b>과도정부</b>	<b>67</b>	<b>2.2</b>
전쟁 후 통합	<b>분권화</b>	<b>56</b>	<b>1.9</b>
	<b>국내외 난민</b>	<b>59</b>	<b>1.8</b>
	<b>전(前)전투원의 재통합</b>	<b>63</b>	<b>1.8</b>
	<b>전환기 정의 메커니즘</b>	<b>52</b>	<b>1.7</b>

자료: Astri Suhrke, Torunn Wimpelmann, and Marcia Dawes, "Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements," Report prepared for the World Bank and UNDP (Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute, 2007), pp. 21~22.

세부 주제별로 관련 조항이 포함되어 있는 협정의 비율이 50%를 넘는 주제들, 즉 평화협정에서 가장 흔하게 다루는 주제들은 <표 IV-1>에서 굵은 글씨로 표시해 두었는데, 그 대부분은 치안, 정치, 전쟁 후 통합 등 정치·군사적 주제에 해당한다. 하지만 물리적 기반시

설 등 경제개발 관련 조항도 흔히 포함되며, 교육처럼 넓은 의미에서 경제·사회 발전정책에 해당하는 부분도 자주 취급된다. 또 경제 관련 조항의 세부주제별 포함비율은 높지 않더라도 이들 중 적어도 일부를 다루는, 즉 경제 관련 조항을 어느 정도 포함한 협정의 비율은 대략 80%에 이른다. 이 연구에서는 각각의 세부조항이 얼마나 구체적으로 서술되었는지도 평가했는데, 협정에 자주 포함되는 중요 조항일수록 구체성이 높은 경향이 나타난다. 경제 관련 조항의 구체성은 대체로 높지 않은 편인데, 세부적인 경제·사회 발전구상은 별도의 협정과 제도 및 정책에서 다룰 수 있기 때문이다.

하지만 최근으로 올수록 평화협정이 더 구체적인 내용을 포함하는 경우가 늘고 있는 것으로 보인다. <표 IV-2>에서 보듯이 2000년대 이후에 체결된 많은 평화협정은 비즈니스, 즉 사(私)기업 활동에 관한 조항을 흔히 포함하고 있다. 여기서 사기업은 외국기업만이 아니라 국내기업을 포함하는 것이며, 비즈니스 관련 조항의 초점은 오히려 국내기업의 발전을 진흥하는 데 맞춰진다. 오늘의 글로벌 시장 경제 속에서 경제발전이란 어떤 법, 제도, 정책을 통해 추진하든, 결국 국내외 사기업의 발전으로 귀착되므로, 사기업이 활발하게 활동할 수 있는 비즈니스 환경을 만들어내는 것이야말로 경제정책의 핵심 과제이기 때문이다.

평화협정에 경제 관련 조항을 많이 포함시킨다고 해서 평화경제가 순조롭게 발전하리라는 보장은 없다. 자칫 잘못하면 분쟁 종식 후 경제 재건이 오히려 새로운 분쟁을 부추기게 될 가능성도 있다. 따라서 평화협정에서 경제 관련 조항을 준비할 때에는 분쟁 당사자들 사이에서 경제적 이해 충돌이 발생하지 않도록 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 즉 경제적 이익의 합리적 배분과 타협 방안을 마련해 평화협정 및 후속 협정과 법, 제도, 정책에 반영해야 한다.

〈표 IV-2〉 평화협정의 비즈니스 관련 조항: 주제와 사례

주요 주제	세부 주제	사례
평화 프로세스에서 비즈니스의 일반적 역할	국가 간 경제관계 발전	차드와 수단(2007), 중국과 러시아(2001), 남북한(2007), 미국과 북한(1994), 레바논과 시리아(1991)
	국제 행위자(주변국 또는 국제기구)의 이행 보증 역할	북아일랜드(1998), 이스라엘, 팔레스타인 및 요르단(1993~1994)
	국내 지역 간 관계 개선	이스라엘과 팔레스타인(1993), 인도네시아(2005)
	전(前) 전투원의 재통합	콜롬비아(1991), 북아일랜드(2006)
	기업의 평화 프로세스 참여	미얀마(2015), 과테말라(1990), 엘살바도르(1992)
비즈니스 환경 개혁	경제 재건, 발전에서 사경제 부문의 역할	부룬디(2000), 예멘(2014), 아프가니스탄(2012), 캄보디아(1991)
	자유시장 환경 창출을 위한 체계적 개입	아프가니스탄(2012), 보스니아(1994), 예멘(2014), 리비아(2015), 남수단(2011)
	부문별 접근(sector-specific approaches)	가봉(1994), 남수단(2013), 엘살바도르(1993), 네팔(2007, 2015), 콩고민주공화국(2003), 이라크(2005) 바레인(2001)
	비즈니스 환경 개혁과 소유/통제의 책임 소재	라이베리아(2003), 인도(2011), 보스니아(1994), 앙골라(2006), 인도네시아(2005), 북아일랜드(2015), 필리핀(2013), 남수단(2004)

자료: Sean Molloy, *Business and Peace Agreements* (Edinburgh: Global Justice Academy, The University of Edinburgh, 2018), pp. 8~47.

또한 평화협정에 규정된 경제·사회 발전방안이 실질적으로 추진 될 수 있도록 이행 메커니즘을 구체적으로 만들어내야 한다. 여기서는 과도한 낙관을 경계하고 현실주의적으로 접근해 실현가능한 방안을 찾아야 한다. 관련 규정과 정책이 잘 이행되고 있는지 꾸준히 모니터링하고 평가해야 하며, 평화협정의 약속을 잘 지키지 않는 집단에 적절한 제재를 가할 수 있는 방안도 고려해 두어야 한다. 이런 이행, 모니터링, 평가, 제재와 같은 임무를 분쟁 당사자들이 온전히

수행해 낼 것으로 기대하기는 어렵다. 바로 이 지점에서 국제사회의 개입과 지원이 절실하게 요청된다.

## 나. 캄보디아 평화협정 사례

해외 평화협정 사례에서 구체적인 시사점을 얻기 위해서는 개별 평화협정 사례를 상세히 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 정치, 발전 수준, 지정학적 위치, 대외관계 등 여러 면에서 북한과 비슷한 점이 많아 한반도에 중요한 시사점을 줄 수 있는 1991년 캄보디아 평화협정 사례를 검토한다.

### (1) 캄보디아 분쟁과 평화협상

캄보디아는 베트남과 함께 20세기 후반 세계에서 가장 중요한 분쟁 지역 중 하나였다. 19세기 후반 프랑스 보호령에 편입된 캄보디아는 1953년 시아누크(Norodom Sihanouk)를 수반으로 하는 ‘캄보디아 왕국’으로 독립했으나 1970년 쿠데타로 왕국이 전복되고 친미(親美) 론놀(Lon Nol) 정권이 수립된 후 무려 20여 년 동안 전쟁을 경험했다.<sup>63)</sup> 1970년 마오쩌둥 노선을 표방한 친중(親中) 공산주의 반군 ‘크메르 루즈(Khmer Rouge)’가 반란을 일으켜 1975년 친미 정부군을 물리치고 집권했으나 극단적이고 폭압적인 정책으로 수많은 사람들이 아사하거나 학살당하는 등 극심한 사회적 혼란이 계속되었다. 또한 크메르 루즈 정권은 이웃 공산주의 나라 베트남과 분쟁을 일으켰는데, 이 무렵 내부 권력투쟁이 발생하자 정권 내 일부 반

---

63) Kosal Path, “Introduction: Cambodia’s Political History and Foreign Relations, 1945~1998,” in *Cambodia’s Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, eds. Sok Udom Deth, Suon Sun, and Serkan Bulut (Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017), pp. 5~26.

대세력이 베트남으로 도주했다. 1978년에는 베트남 군대가 캄보디아를 본격 침공해 1979년 크메르 루즈 정권이 무너졌고, 훈센(Hun Sen) 등 베트남으로 도주했던 공산주의자들을 중심으로 친베트남, 친소련 정권이 수립되었다.

그 후 캄보디아에서는 베트남군 및 정부군을 한편으로 하고 크메르 루즈, 왕당파, 반공 공화파 등 3개 정파를 다른 편으로 하는 전쟁이 계속되었다. 베트남군과 정부군은 소련과 동유럽의 지원을 받았고, 크메르 루즈 등 반군의 각 정파는 중국, 아세안, 미국 등의 지원을 받았다. 이 전쟁으로 캄보디아와 베트남은 소련과 동유럽을 제외한 세계 대다수 나라와의 관계가 단절되어 심각한 국제적 고립을 경험해야 했다. 캄보디아 전쟁은 1991년 10월 파리에서 열린 평화회의에서 ‘캄보디아 분쟁의 포괄적인 정치적 해결에 관한 협정(흔히 ‘1991 파리 평화협정’으로 약칭)’ 및 부속협정이 체결됨에 따라 종료되었다. 협정 후 캄보디아에서는 ‘유엔임시통치기구(UN Transitional Authority in Cambodia: UNTAC)’의 관리 아래 치러진 1993년 총선거를 통해 왕당파와 친베트남 정파 간 연립정부가 수립되었으나 훈센 등 친베트남 정파가 실권을 계속 갖고 있었으며, 이들은 1997년 쿠데타로 독재정권을 수립해 현재까지 장기집권하고 있다.

1991년 평화협정은 1980년대 초부터 시작되어 10년 동안 진행된 많은 협상의 소산이었다. 이 협정과 그 전후(前後)에 걸친 평화 프로세스는 두 가지 점에서 특별히 주목할 만하다.

첫째는 국제사회의 개입과 지원이 분쟁을 해결하고 평화를 정착시키는 데 매우 중요한 역할을 했다는 점이다.<sup>64)</sup> 1980년대 캄보

---

64) Suon Sun, “Cambodia and the United Nations: A Multilateral Engagement,” in *Cambodia’s Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, eds. Sok Udom Deth, Suon Sun, and Serkan Bulut (Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017), pp. 335~364; Esref Aksu, “The UN in the Cambodia Conflict: UNTAC,” in *The United Nations, Intra-state Peacekeeping and Normative Change*

아 분쟁은 기본적으로는 내전이었지만, 베트남 군대가 계속 주둔하고 있었고 미국, 소련, 중국 등 주요 강대국들, 그리고 주변 동남아 나라들이 분쟁 당사자들을 배후에서 지원하고 있었다는 점에서 국제전이기도 했다. 당시는 자유주의와 공산주의가 대결하는 동서 냉전시대였던 데다, 공산권 내부 중국·소련 분쟁까지 겹쳐 복잡한 세계적 정치·이념 분쟁이 캄보디아를 무대로 펼쳐지고 있었다. 따라서 분쟁이 해결되려면 캄보디아 내부 정파 간 협상만이 아니라 주요 강대국 및 주변국 간 협상까지 타결되어야 했다. 1980년대 초중반 지지부진했던 평화협상은 1980년대 후반 국제정세의 변화로 급진전되었다. 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 집권 이후 소련의 유화적 대외정책, 중소 화해 움직임, 뒤이어 나타난 동유럽 공산당 정권들의 몰락 등 냉전 시대가 끝나가던 당시의 시대적 분위기 덕분에 분쟁 해결의 실마리를 풀 수 있게 된 것이다. 여기서 돋보인 것이 유엔의 중재 역할이었다. 유엔 사무총장 하비에르 페레즈 데 케야르(Javier Pérez de Cuéllar)의 적극적인 주선 덕분에 국내외에서 다양한 협상이 진행될 수 있었고, 미국, 소련, 중국, 영국, 프랑스 등 5개 유엔 안보리 상임이사국의 합의가 최종 협상 타결을 이끌어낸 결정적 계기가 되었다. 주변국들의 협조도 중요했다. 타결된 협상안의 기본 골격은 호주 외교장관 가레스 에반스(Gareth Evans)가 제안한 것이었다. 1991년 파리 평화회의에는 분쟁 당사자인 캄보디아의 각 정파와 베트남 대표, 그리고 5개 유엔 안보리 상임이사국 대표, 유엔 사무총장 및 특별대표뿐만 아니라, 태국, 인도네시아, 필리핀, 말레

---

(Manchester: Manchester University Press, 2003), pp. 179~209; Cambodia Information Center, "1991 Paris Peace Agreements," <<http://www.cambodia.org/facts/?page=1991+Paris+Peace+Agreements>> (Accessed May 8, 2020); Grant Curtis, "Transition to What? Cambodia, UNTAC and The Peace Process," UNRISD Discussion Papers (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 1993), pp. 1~22.

이시아, 싱가포르, 라오스 등 주변 동남아 나라들과 호주, 일본, 캐나다 등 태평양 지역 선진국 대표들까지 참가했다. 이런 국제사회의 적극적이고 광범위한 관심, 개입, 지원은 캄보디아의 각 정파가 분쟁 종료에 동의하게 만드는 데 큰 기여를 했다.

둘째는 경제적 이슈의 중요한 역할이다. 먼저 경제 재건에 대한 희망과 이에 대한 국제사회의 구체적인 지원 전망이 협상 타결에 도움이 되었다. 또 협정 체결 이후 사회정치적 안정, 국제사회의 개발 지원, 대외경제관계 발전 덕분에 경제발전이 비교적 순조롭게 진행될 수 있었고, 이것이 분쟁 재발을 방지한 중요한 사회적 배경이 되었다. 1990년대 이후 국제사회가 분쟁 상황에 놓인 많은 개도국들을 대상으로 강조한 평화경제 비전을 가장 먼저 실현하기 시작한 사례가 바로 캄보디아이다. II장 1절에서 살펴봤듯이 분쟁국 평화구축을 국제사회의 주요 의제로 처음 제기한 1992년 유엔 사무총장의 “평화 의제(An Agenda for Peace)” 보고서(각주 14번 참조)는 탈냉전 시대 최초의 분쟁 해결 사례인 캄보디아 평화협정 경험을 반영한 것이었으며, 여기서부터 평화 의제와 발전 의제를 통합하는 평화경제론이 유엔을 비롯한 국제사회의 지배적 담론으로 자리 잡기 시작했다.

## (2) 캄보디아 평화협정

1991년 캄보디아 평화협정은 <표 IV-3>에서 보듯이 3개 문서로 구성되었는데, 그중 첫 번째가 본(本)협정, 두 번째는 부속협정이었고, 이 두 문서는 주로 정치적 의제를 다룬 것이었다. 복구과 재건 등 경제적 의제는 세 번째 문서인 “캄보디아의 복구와 재건에 관한 선언”에서 다루어졌다. 이것은 협정이 아닌 선언 형식으로 채택되었다는 점에서 법적 구속력을 갖춘 것은 아니었다. 또 구체적인 사업 내용을 확정하지 않은 채 추상적이고 일반적인 경제발전 과업을 간

략히 제시하는 데 그쳤다는 한계가 있다. 그러나 이런 한계에도 불구하고 선언은 캄보디아의 경제적 주권, 국제사회의 지원, 중장기 재건계획 등 중요 사항(〈표 IV-3〉 주요 내용 중의 굵은 글씨)을 명시해 두었고, 본협정의 부속문서로서 본협정과 함께 채택되었다는 점에서 평화경제 비전을 평화협정에 반영한 중요한 사례라 할 만하다.

〈표 IV-3〉 캄보디아 평화협정 (1991) 주요 내용

협정문 제목	주요 내용
캄보디아 분쟁의 포괄적인 정치적 해결에 관한 협정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과도기 (유엔 임시기구[UN Transitional Authority]와 최고국가회의 창설, 외국군대 철수, 정전 및 외부 군사원조 중단)</li> <li>- 선거</li> <li>- 인권</li> <li>- 국제적 보증</li> <li>- 난민(refugees)과 피난민(displaced persons) 귀환</li> <li>- 전쟁포로와 민간 구금자 석방</li> <li>- 캄보디아 신헌법 원칙</li> <li>- 복구와 재건</li> </ul>
캄보디아의 주권, 독립, 영토 보전과 불가침성, 중립성 및 민족적 통일성에 관한 협정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 캄보디아의 주권, 독립, 영토, 중립성, 민족적 통일성</li> <li>- 캄보디아의 주권과 독립에 대한 국제적 승인</li> <li>- 캄보디아 국민의 권리와 자유</li> </ul>
캄보디아의 복구와 재건에 관한 선언	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재건 수요 및 계획에 대한 <b>캄보디아 국민과 정부의 결정권</b></li> <li>- 복구와 재건을 위한 <b>국제적, 지역적, 양자간 지원</b></li> <li>- 복구와 재건에서 <b>유엔 시스템이</b> 중요 역할 수행</li> <li>- 캄보디아 재건을 위한 <b>국제 위원회</b> 설립 및 이에 대한 유엔의 지원</li> <li>- 캄보디아의 <b>인적, 자연적 및 기타 경제적 자산에 대한 평가</b></li> <li>- 즉각적 수요의 대처 및 <b>중장기 재건계획</b> 수립</li> </ul>

자료: Cambodia Information Center, “1991 Paris Peace Agreements,” 〈<http://www.cambodia.org/facts/?page=1991+Paris+Peace+Agreements>〉 (Accessed May 8, 2020).

“캄보디아의 복구와 재건에 관한 선언”은 단지 선언에 그치지 않고 실제로 이행되었다. 유엔은 1993년 총선거로 캄보디아 신(新)정

부가 수립된 후 캄보디아에 대한 국제개발지원의 조정 역할을 맡을 유엔 캄보디아팀을 구성, 운영했고, 캄보디아 정부 측에서는 ‘캄보디아 개발위원회(Council for Development of Cambodia)’ 산하의 ‘캄보디아 복구·개발청(Cambodia Rehabilitation and Development Board)’이 국제사회의 개발지원을 수용하는 역할을 맡았으며, 양측이 함께 ‘협의그룹(consultative group)’을 구성해 개발지원 사업을 기획, 수행하였다.<sup>65)</sup> 또한 캄보디아는 그동안 단절되어 있던 대외관계를 정상화하면서 미국 등 선진국 및 주변 동남아 나라들과의 대외무역을 발전시킬 수 있었고 외국인직접투자를 유치하기 시작했다. 즉 캄보디아 신정부도 중국과 베트남처럼 낡은 공산주의 이념을 버리고 글로벌 시장경제에 합류하는 개혁·개방의 물결에 동참한 것이다. 비록 더 일찍, 더 적극적으로 개혁·개방을 추진한 중국이나 베트남보다 속도는 느렸지만 캄보디아에서도 본격적인 경제발전의 시대가 열렸으며, 그 견인차 역할을 맡은 것은 대외경제관계의 발전이었다. 이에 대해 더 상세한 내용은 2절 나항에서 다시 살펴본다.

## 2. 무역·투자협정과 대외경제관계의 발전

### 가. 평화경제와 무역·투자협정

취약·분쟁국이 평화경제 비전을 실현해 나가려면 국내적으로나 대외적으로나 해야 할 일이 많지만, 여기서는 국제협력 방안을 중점 검토하는 이 연구의 취지에 맞춰 대외개방 과제를 살펴보자. 대외개방의 경제발전 기여도는 소규모 경제(인구 및 GDP 규모가 작은 나

65) Sun Suon, “Cambodia and the United Nations: A Multilateral Engagement,” p. 345. 이 부분에 대해 더 상세한 사항은 V장 2절 나항의 설명 참조.

라)일수록, 그리고 지경학적 위치가 유리할수록 더 높아진다. 취약·분쟁국 중 다수가 이런 소규모 경제에 해당하며 북한도 마찬가지이므로 대외개방은 평화경제 실현방안의 주요 구성요소가 된다고 할 수 있다. 대외개방은 ① 상업적 대외경제관계, 즉 무역, 외국인투자 확대와 ② 비상업적 대외경제관계, 즉 개발지원 수용으로 구성되는데, IV장에서 먼저 무역과 외국인투자를 살펴보고 V장에서 개발지원을 검토한다.

대외개방은 일방적 과정이 아니라 상대국이 있는 상호적 발전 과정이다. 따라서 상대국과 관련 제도 및 정책을 맞춰 나가는 것이 중요하다. 또한 오늘의 세계화된 국제경제에서는 보편적 국제규범과 관례가 잘 확립되어 있으므로 독자적인 대외정책을 펴기보다는 국제규범과 관례를 따라가는 것이 유리하다. 따라서 취약·분쟁국을 포함한 대부분 개도국의 대외경제관계는 세계 각국과 양자(bilateral) 또는 다자(multilateral) 차원의 무역·투자협정을 맺는 것에서 출발하게 된다.

## (1) WTO 가입

오늘날의 국제무역과 투자를 규율하는 기본 규범은 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 의해 확립되어 있으므로 취약·분쟁국이 국제경제에서 본격적으로 활동하려면 WTO에 가입할 필요가 있다. 잘 알려져 있듯이 WTO는 2차 세계대전 후 창설된 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) 체제를 더 강화·대체하기 위해 1995년 출범한 국제기구이며, 여기에 가입하면 세계 대부분 나라와 무역·투자협정을 맺은 것과 같은 효력이 발생한다.

〈표 IV-4〉에서 보듯이 취약·분쟁국 중 일부 나라들은 1980년대

이전에 이미 GATT에 가입한 상태였지만, 또 다른 많은 나라들은 1990년대에 가입했거나 또는 WTO 출범 이후에야 비로소 가입했으며, 지금까지 가입하지 못한 나라들도 꽤 있다.<sup>66)</sup> 아직 가입하지 못한 나라들은 OECD가 지정한 극단적 취약국이나 세계은행이 지정한 분쟁국으로서 평화경제 추진 필요성이 가장 큰 나라들이다. 하지만 이들도 대부분 WTO 가입 절차를 진행 중이며 옵서버 자격을 가지고 있다. 극단적 취약국도 분쟁국도 아니면서 아직 가입하지 못한 대표적인 나라는 미국과 오랫동안 적대관계에 있는 이란인데, 이 점에서 북한도 사정이 비슷하다.

WTO는 아직 가입하지 못한 취약·분쟁국의 가입을 돕기 위해 ‘WTO 가입을 통한 평화를 위한 무역(Trade for Peace through WTO Accession)’ 이니셔티브를 2017년에 출범시켰다.<sup>67)</sup> 이 이니셔티브의 취지는 경제발전이야말로 평화와 안보의 핵심 요소라는 평화경제론적 인식에 기초해 WTO 가입 과정을 경제발전 및 평화구축 경로로 활용하자는 것이다. WTO 가입 절차를 진행 중인 나라의 절반 정도는 취약·분쟁국이어서 이들 나라에서 무역과 평화의 연계 필요성이 더욱 강조된 것이다. 이 이니셔티브는 취약·분쟁국 정부 간 협력기구인 G7+ 장관급 회담<sup>68)</sup>에서 합의되었으며, 이에 따라 ‘G7+ WTO 가입 그룹’이 조직되어 WTO 가입 절차를 진행 중인 취약·분쟁국이 상호 정보 및 경험을 공유하고 WTO로부터 각종 지원을 받는 플랫폼으로 기능하고 있다.

66) <표 IV-4>는 OECD가 지정한 58개 취약국 중에서 지면 관계상 주요 35개국의 WTO 가입 및 일반특혜관세(GSP) 수혜 현황만을 정리한 것이다. 나머지 나라들의 현황은 해당 자료를 찾아보면 알 수 있다. 체제전환국들도 대부분 GATT 체제 밖에 있었으며 WTO 출범 이후에 가입했다. 체제전환국의 경험에 대해서는 최장호·최유정, 『체제전환국의 WTO 가입 경험과 북한경제』(세종: 대외경제정책연구원, 2018), pp. 11~84 참조.

67) WTO, “Trade for Peace through WTO Accession,” <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/tradeforpeace\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/tradeforpeace_e.htm)> (Accessed May 19, 2020).

68) G7+에 대한 공식적인 설명은 G7+ 웹사이트의 여러 페이지에서 찾아볼 수 있다. <<http://g7plus.org>> (검색일: 2020.6.29.).

〈표 IV-4〉 주요 OECD 지정 취약국의 WTO 가입 및 GSP 수혜 현황

	WTO 가입			OECD 지정 극단적 취약국	세계 은행 지정 분쟁국	UN 지정 최빈 개도국	GSP 수혜				
	GATT 회원국	WTO 회원국	WTO 옵서버				미국		EU		일본
							GSP	AGOA	GSP	GSP- LDCs (EBA)	
아프가니스탄		○		○	○	○			○	○	
앙골라	△	○				○			○	○	
방글라데시	○	○				○			○	○	
부룬디	○	○		○	○	○	○		○	○	
중앙아프리카공화국	○	○		○	○	○	○		○	○	
차드	○	○		○		○	○		○	○	
코트디부아르	○	○				○	○	○		○	
콩고민주공화국	○	○		○	○	○	○		○	○	
에리트레아				○		○	○		○	○	
에티오피아			○	○		○	○		○	○	
아이티	○	○		○		○			○	○	
온두라스	△	○								○	
이란			○							○	
이라크			○	○	○		○			○	
케냐	○	○					○	○		○	
라우스		○				○			○	○	
라이베리아		○				○	○		○	○	
리비아			○		○					○	
마다가스카르	○	○				○	○		○	○	
말리	△	○		○	○	○	○		○	○	
모잠비크	△	○				○	○		○	○	
미얀마	○	○				○	○		○	○	
네팔		○				○	○		○	○	
나이지리아	○	○			○		○	○		○	
파푸아뉴기니	△	○					○			○	
르완다	○	○				○	○		○	○	
소말리아			○	○	○	○			○	○	
남수단			○	○	○	○	○		○	○	
수단			○	○	○	○			○	○	
시리아			○	○	○			○		○	
탄자니아	○	○				○	○		○	○	
우간다	○	○				○	○		○	○	
팔레스타인(서안/가자)							○			○	
예멘		○		○	○	○			○	○	
북한											

자료: WTO, "Members and Observers," ([https://www.wto.org/english/thewto\\_e/ifa\\_e/org6\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/ifa_e/org6_e.htm)) (Accessed May 15, 2020); OECD 지정 극단적 취약국과 세계은행 지정 분쟁국(고강도 및 중강도 분쟁국) 관련 자료는 〈표 II-5〉 자료 참조; UN CDP, "List of Least Developed Countries as of December 2018" (New York: United Nations, 2018), p. 1; UNCTAD, "Generalized System of Preferences: List of Beneficiaries" (New York and Geneva: United Nations, 2018), pp. 2~9.

주: (1) GATT 회원국 중에서 △ 표시는 1990년 이후 가입국을 의미함.

(2) GSP를 비롯한 각종 약자의 뜻에 대해서는 본문 설명 참조.

비회원국이 WTO에 가입하려면 대외경제제도와 정책을 WTO가 규율하는 국제규범에 맞게 확립, 정비, 개혁해야 하며, 이를 WTO 회원국들로부터 검증받아야 한다. 따라서 가입 과정은 기존 회원국들과의 양자, 다자 및 복수(plurilateral) 협상 과정이기도 하다. WTO 가입 신청에서 최종 가입까지 걸리는 기간은 나라마다 달라서 몇 년 만에 가입한 경우도 있지만 20년이 지나도 가입하지 못한 경우도 있다. 최종 가입은 규정상으로는 WTO 회원국 3분의 2 이상의 찬성이 있으면 가능하게 되어 있지만 실제로는 총회에서 만장일치로 승인되는 것이 관례이다.<sup>69)</sup> 여기서 중요한 점은 WTO 가입 과정에서 대외경제제도와 정책을 개혁할 수 있다는 것, 그리고 아직 가입이 완료되지 않은 상태에서도 그러한 개혁 노력을 인정받으면 WTO 회원국들과 정상적으로 무역 거래를 하고 투자를 유치할 수 있다는 것이다.

## (2) 미국, EU와의 무역·투자협정

기존 회원국과의 협상 중에서는 미국과의 협상이 가장 중요하다. 미국은 국제적으로 가장 강한 영향력을 가진 초강대국일 뿐 아니라 국제무역 및 투자와 관련해 상대국들에게 가장 까다로운 조건을 요구하는 나라이기도 하다. 따라서 미국이 반대하면 WTO 가입이 성사되기 어렵다. 또 미국은 EU와 함께 개도국 수출산업에게 가장 큰 시장이므로 수출산업을 발전시키려면 미국시장 접근권을 얻는 것이 매우 중요하다. 탈냉전 이후 체제전환국들이 국제경제에 편입되는 과정에서 미국과의 양자 무역협정 체결이 필수적이었으며, 그 이

69) Dimitar Bratanov, "An Overview of the WTO Accession Process," Training course presentation (Geneva: WTO, 2017), p. 18, <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/day\\_1\\_an\\_overview\\_of\\_the\\_wto\\_accession\\_process\\_dimitar\\_bratanov.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/day_1_an_overview_of_the_wto_accession_process_dimitar_bratanov.pdf)> (Accessed May 25, 2020).

후에야 WTO 가입이 가능했다.<sup>70)</sup> 이는 미국 무역법에서 옛 공산주의 나라들에게는 미국과의 양자 무역협정을 거친 후에야 ‘최혜국 대우(most favored nation)’ 또는 ‘정상적 무역관계(normal trade relation)’ 지위를 부여할 수 있게 되어 있었기 때문이다. 일반적인 취약·분쟁국은 해당 조항의 적용을 받지 않으므로 양자 무역협정 없이도, WTO에 가입하지 않은 상태에서도 미국과 정상적인 무역관계를 맺을 수 있다. 하지만 WTO 가입 절차를 진행하면서 국제규범에 맞는 대외경제제도와 정책을 정비하겠다는 의지를 미국으로부터 인정받는 것이 바람직하다. 더욱이 북한은 공산주의 나라에 해당하므로 미국과의 무역협정 체결이 필수적이며, 미국과의 협상에 더욱 많은 공을 들여야 할 것으로 예상된다.

EU와의 관계도 역시 매우 중요하다. EU는 개도국에 대해 일반적으로 미국보다 훨씬 덜 까다롭고 더 협조적인 자세를 취한다. EU와의 무역·투자협정 체결은 반드시 거쳐야 할 과정은 아니지만 이제까지 EU는 많은 개도국과 ‘경제동반자협정(economic partnership agreement)’ 또는 ‘협력협정(cooperation agreement)’ 등 여러 가지 이름으로 불리는 무역·투자협정을 맺어 왔으며, 이를 상대국의 대외경제제도와 정책 개혁을 지원하는 계기로 삼았다. 또 EU는 최근 이런 협정들을 활용해 취약·분쟁국의 평화구축과 경제발전을 도우려는 노력을 강화하고 있다.<sup>71)</sup> 아직 WTO에 가입하지 못한 나라

70) Vladimir N. Pregelj, “The Jackson-Vanik Amendment: A Survey,” CRS Report for Congress (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2005), pp. 1~19; William H. Cooper, “The Jackson-Vanik Amendment and Candidate Countries for WTO Accession: Issues for Congress,” CRS Report for Congress (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012), pp. 1~5.

71) Oil Brown, “The Impact of EU Trade Agreements on Conflict and Peace,” Civil Society Dialogue Network Discussion Paper No. 2 (European Peacebuilding Liaison Office, 2013), pp. 1~37; European Parliament, “An Overview of the EU-ACP Countries’ Economic Partnership Agreements: Building a New Trade Relationship,” Briefing (European Parliamentary Research Service, 2018), pp.

들의 경우 EU와의 협정은 WTO 가입 협상의 일환이 될 수 있다.

취약·분쟁국은 대부분 가난한 나라들이므로 미국, EU, 일본 등 주요 선진국이 제공하는 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences: GSP)의 혜택을 받는 것도 중요하다. 일반특혜관세제도는 저소득 개도국의 수출산업 발전을 돕기 위한 것으로, GSP 수혜국으로 지정된 나라의 수출품에 대해서는 일반적인 경우보다 더 낮은 관세 또는 무관세를 적용해주는 제도이다. 또 미국과 EU는 저소득 개도국 중에서 더 특별한 배려가 필요한 나라들을 위해 특별한 GSP 제도를 추가 운영한다. 미국은 일반 GSP 외에 아프리카 최빈국들을 위한 ‘아프리카 성장기회법(African Growth and Opportunity Act: AGOA)’ 제도를, EU는 최빈 개도국들을 위한 ‘무기 제외 전품목(Everything But Arms: EBA)’ 제도를 운영하고 있으며, 여기서는 거의 모든 품목에 대해 무관세를 적용한다. <표 IV-4>에서 보듯이 취약·분쟁국은 대부분 GSP 수혜 대상이며, 그중 상당수는 AGOA 및 EBA 수혜 대상이기도 하다.

### (3) 지역 경제협력과 투자협정

취약·분쟁국이 평화경제를 발전시키기 위해 활용할 수 있는 또 하나 중요한 수단은 주변국들과 지역적 차원에서 무역·투자협정을 맺어 경제협력을 강화하는 것이다. 대표적 사례는 동남아국가연합, 즉 아세안(Association of South East Asian Nations: ASEAN)이다. 1967년 창설된 아세안은 1976년 역내 관세 인하를 위한 ‘아세안 특혜무역협정(ASEAN Preferential Trading Agreement)’, 1992년

---

1~11; European Commission, *Putting Partnerships into Practice: EU Trade and Investment with African, Caribbean and Pacific States* (Luxembourg: European Union, 2020), pp. 1~31.

‘아세안 자유무역지대를 위한 공동 실효 특혜 관세제도에 관한 협정 (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area)’ 등 각종 역내 경제협력 협정을 체결해 역내 경제통합을 추진해 왔으며, 그 결과 오늘날에는 ‘아세안 자유무역지대(ASEAN Free Trade Area)’를 형성하기에 이르렀다.<sup>72)</sup> 또한 아세안은 중국, 미국, 일본, 한국, 인도 등 주요국과 지역 단위의 각종 경제협력협정을 맺어 아세안 전체의 대외경제관계 확대를 도모하고 있다. 이런 노력은 동남아 지역 평화경제 발전에 크게 기여했다고 할 수 있다. 20세기 후반 베트남, 캄보디아, 라오스 등 동남아 후발국들은 오랜 분쟁 상태에 있었지만 1990년대 이후 분쟁을 끝내고 국제사회와의 관계를 정상화했으며, 이때 아세안 차원의 지역경제협력에 동참한 것이 평화구축과 경제발전이라는 두 마리 토끼를 잡는 데 큰 도움이 된 것이다.

마지막으로 오늘날엔 외국인직접투자가 매우 활발하고 개도국의 산업화에서 외국인투자기업의 역할이 매우 크므로 많은 개도국이 외국인직접투자 유치에 독려하기 위해 세계 각국과 양자 투자협정을 체결하고 있다. 취약·분쟁국도 자본이 부족하고 저축률이 낮아 국내 자본조달이 어려우므로 외국인직접투자 유치가 산업화와 경제 발전에 도움이 될 가능성이 높다. 따라서 취약·분쟁국 역시 외국인직접투자에 관한 제도와 정책을 정비하고, 이를 상대국들로부터 승인받는 절차를 거치는 것이 바람직하다.

앞에서 본 WTO 가입이나 각종 무역협정 또는 경제협력협정에서

---

72) Hal Hill and Jayant Menon, “ASEAN Economic Integration: Features, Fulfillments, Failures and the Future,” ADB Working Paper No. 69 (Manila: Asian Development Bank, 2010), pp. 1~29; ASEAN의 각종 무역·투자협정 관련 정보와 문서는 아시아개발은행에서 운영하는 아시아지역통합센터(Asia Regional Integration Center) 웹사이트의 ASEAN 자유무역지대 페이지 참조, <<https://aric.adb.org/fta/asean-free-trade-area>> (검색일: 2020.5.25.).

는 흔히 외국인직접투자 관련 조항이 포함되므로 별도의 투자협정이 반드시 필요한 것은 아니다. 하지만 경우에 따라서는 다른 협정에 앞서 선제적으로, 또는 다른 협정을 보충하는 차원에서 투자협정을 체결하는 방안을 검토해 볼 만하다. 단, 투자협정을 체결하는 것만으로 투자환경이 정비되는 것은 아니기 때문에 투자협정 자체가 충분한 투자유치 효과를 발휘한다는 보장은 없다.<sup>73)</sup> 투자협정은 출발점, 또는 여러 필요조건 중 하나일 뿐이며, 투자협정 체결 이후 투자환경을 개선하려는 장기 지속적인 노력이 필요하다.

## 나. 캄보디아 사례: 무역·투자협정과 대외경제관계 발전

앞 절에서 살펴봤듯이 캄보디아는 탈냉전 시대의 주요 평화경제 사례 중 하나로 꼽을 수 있다. 1990년대 초 캄보디아 분쟁이 해결됨으로써 캄보디아와 베트남은 국제적 고립에서 벗어나 대외관계를 정상화하고 본격적인 경제발전을 도모할 수 있었다. 세계경제나 한국경제에 미친 영향으로 보면, 인구 및 경제 규모가 훨씬 큰 베트남이 더 중요하지만, 베트남 사례는 이미 상세히 소개된 바 있으므로, 이 연구에서는 캄보디아 개방 사례를 살펴본다.<sup>74)</sup> 또한 캄보디아는 베트남에 비해 경제 규모가 훨씬 작고 발전수준이 낮다는 점에서 북한과 더 비슷한 나라라고 할 수 있다.

---

73) Jonathan Bonnitcha, *Assessing the Impacts of Investment Treaties: Overview of the Evidence*, IISD Report (Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development, 2017), pp. 1~19.

74) 베트남의 대외관계 정상화와 경제 개방에 대한 필자의 연구로는 다음 문헌들을 참고할 수 있다. 김석진, 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』 (서울: 산업연구원, 2007), pp. 25~87; 김석진, 『중국·베트남 개혁 모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008), pp. 207~243.

## (1) WTO 가입

IV장 2절 가항에서 살펴봤듯이 국제적 고립 상태에 있던 취약·분쟁국에는 WTO 가입 절차를 진행하는 것이 대외경제관계 정상화를 위한 주요 과제가 된다. 캄보디아도 유엔 관리하의 총선거를 거쳐 정부가 수립된 후 비교적 일찍부터 WTO 가입 절차를 진행했다.<sup>75)</sup> <표 IV-5>에서 보듯이 총선 및 정부 수립(1993) 이듬해인 1994년 12월에 WTO 가입을 신청하고 가입 작업반을 구성한 것이다. 그러나 본격적인 가입 협상은 2001~2003년에야 진행되었으며 가입 승인은 2003년, 그리고 회원 자격 발효는 2004년에야 이루어져 신청한 지 10년 만에 비로소 WTO 회원국이 될 수 있었다.

<표 IV-5> 캄보디아의 WTO 가입 일정

주요 활동	시점
가입 신청 및 가입 작업반 구성	1994.12.
국내 장관급 조정위원회 구성	1999
각종 국내 입법 및 제도 정비	1995~2002
대외무역제도에 대한 양해각서 제출	1999.6.
다자협상 및 가입 작업반 회의 (작업반 참여국: 호주, 캐나다, 중국, EU, 인도, 일본, 한국, 말레이시아, 뉴질랜드, 파나마, 싱가포르, 대만, 태국, 미국, 베네수엘라)	2001.1~2003.7.
양자협상 (참여국: 미국, EU, 일본, 한국, 호주, 캐나다, 인도, 대만, 파나마)	2001.12~2003.7.
작업반 보고서, 상품 양허표 및 서비스 양허표 제출	2003.8.
장관급 회의 및 총회 가입 승인	2003.9.
회원자격 발효	2004.10.

자료: WTO, "Accessions: Cambodia," ([https://www.wto.org/english/thewto\\_e/a1\\_cambodge\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/a1_cambodge_e.htm)) (Accessed May 26, 2020); Sok Siphana, *Lessons from Cambodia's Entry into the World Trade Organization*, ADBI Policy Papers No. 7 (Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2005), pp. 23~32.

75) Sok Siphana, *Lessons from Cambodia's Entry into the World Trade Organization*, ADBI Policy Papers No. 7 (Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2005), pp. 9~32.

이렇게 WTO 가입에 오랜 시일이 걸린 것은 WTO에서 요구하는, 즉 일반적인 국제규범에 합치하는 대외경제제도와 정책을 마련하는데 상당한 시간이 필요했기 때문이다. 캄보디아 정부는 1990년대 중반에서 2000년대 초에 걸쳐 다수의 입법(민법, 상법, 형법, 토지법, 투자법, 금융법, 국적법, 외환법 등 다수의 법과 기타 각종 규정의 제정 및 개정)과 기관 설립 등을 통해 국내 제도를 정비했으며, 이런 과정을 거친 후에야 비로소 협상에 임하기 위해 필요한 양해각서를 작성, 제출할 수 있었다. 그 후의 협상은 비교적 순조로웠다. 미국, EU, 일본, 중국, 한국 등 주요 무역 상대국이 참가한 다자 및 양자 협상은 2~3년 정도의 단기간 내에 마무리되었다. <표 IV-6>에서 보듯이 캄보디아의 WTO 가입 협상에서는 상품 및 서비스 무역과 투자 및 기타 대외거래와 관련한 대부분의 사안이 상세하게 다루어졌고, 캄보디아는 WTO와 맺은 가입 협정에서 이들 사안에 대해 일관적인 국제규범을 준수하겠다고 약속했다.

<표 IV-6> WTO 가입에 따른 캄보디아의 제도 및 정책 공약 사안

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가소유와 민영화</li> <li>- 가격 정책</li> <li>- 무역권 (수출권 및 수입권)</li> <li>- 기타 관세 및 수수료</li> <li>- 관세 쿼터, 관세 면제</li> <li>- 수출입 관련 서비스 수수료</li> <li>- 국내 조세 적용</li> <li>- 수입 수량제한</li> <li>- 관세 과세표준 산정</li> <li>- 원산지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기타 관세 관련 사안</li> <li>- 선적 전 검사</li> <li>- 반덤핑, 상계관세, 긴급 수입제한</li> <li>- 수출 제한</li> <li>- 수출 보조금</li> <li>- 산업정책(보조금 포함)</li> <li>- 위생, 검역</li> <li>- 무역 관련 투자 조치</li> <li>- 국영무역회사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관세자유지역, 경제특구</li> <li>- 통과·경유(transit)</li> <li>- 농업정책 (농산물 수출 보조금)</li> <li>- 섬유 무역</li> <li>- 지적재산권의 무역 관련 사안</li> <li>- 투명성</li> <li>- 지역무역협정</li> </ul>
--	--	--

자료: WTO, "What Cambodia Has Promised," ([https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/factsheet\\_cambodge\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/factsheet_cambodge_e.htm)) (Accessed May 26, 2020).

## (2) 미국, EU와의 무역·투자협정

여기서 오해하지 말아야 할 것은 WTO에 가입한 후에야 비로소 캄보디아의 대외무역이 가능했던 것은 아니라는 점이다. 분쟁 종료 이후 세계 각국과의 관계가 정상화되면서 대외무역도 재개되었으며, WTO 가입 절차를 진행 중인 것만으로도 이미 대외 신인도를 크게 올릴 수 있었다. WTO 협상과 별도로 주요 무역 상대국과의 무역·투자협정 또는 경제협력협정도 추진되었다. 그중 가장 중요한 의미를 갖는 것은 미국과의 양자 무역협정이었다. 미국 클린턴 행정부는 1996년 캄보디아와 양자 무역협정<sup>76)</sup>을 체결해 ‘정상적 무역관계’ 지위를 회복시켜 주었고 일반특혜관세 혜택을 받는 저소득 개도국 범주에도 포함시켜 주었다.<sup>77)</sup> 미국은 캄보디아에게 가장 유망한 수출 시장이었으므로 미국과의 무역 정상화는 캄보디아의 대외경제관계 발전에서 획기적인 이정표가 되었다.

캄보디아는 또 하나의 중요한 무역 상대인 EU와도 포괄적인 경제협력협정<sup>78)</sup>을 맺었으며, 역시 EU의 일반특혜관세 혜택을 받을 수 있었다. <표 IV-7>에서 보듯이 미국과의 협정에서는 무역과 지적재산권 등 양국 간 상업적 거래를 주로 다룬 데 비해, EU와의 협정에서는 개발협력, 환경협력 등을 포함한 훨씬 포괄적인 경제협력 문제가 다루어졌다. 캄보디아뿐 아니라 대다수 개도국에 대해 EU는 미국보다 지원과 협력에 더 적극적이며, 보편적 가치와 규범, 제도의

---

76) “US-Cambodia Trade Relations and Intellectual Property Rights Agreement” (1996), <<https://www.bilaterals.org/?us-cambodia-trade-and-ipr&lang=en>> (Accessed May 19, 2000).

77) Thomas Lum, “Cambodia: Background and U.S. Relations,” CRS Report for Congress (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2005), p. 6.

78) “Cooperation Agreement between the European Community and the Kingdom of Cambodia,” *Official Journal of the European Communities* (1999.10.19.).

중요성을 더 많이 강조하는 경향이 있는데, 이런 접근법이 경제협력 협정에도 반영된 것이다.<sup>79)</sup>

〈표 IV-7〉 캄보디아-미국 무역협정 (1996) 및 캄보디아-EC 협력협정 (1999) 주요 내용

정식 명칭	주요 내용
<p>Agreement between the United States of America and the Kingdom of Cambodia on Trade Relations and Intellectual Property Rights Protection (1996)</p>	<p>1장 무역</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최혜국 및 비차별 대우, 내국민 대우</li> <li>- 무역 관련 일반적 의무, 무역 확대 및 진흥, 무역 관련 금융</li> <li>- 투명성, 추가적 경제 및 기술협력</li> <li>- 수입 관련 긴급 조치, 통상 분쟁</li> </ul> <p>2장 지적재산권</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지적재산권 의무의 성격과 범위, 내국민 대우</li> <li>- 저작권, 위생신포 보호, 반도체 디자인, 상표, 산업디자인, 특허</li> <li>- 무역비밀 보호, 지적재산권 침해 단속</li> </ul> <p>3장 일반적 조항</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개념 정의, 국가안보, 협의, 발효, 효력정지 및 종료</li> </ul>
<p>Cooperation Agreement between the European Community and the Kingdom of Cambodia (1997 서명, 1999 발효)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발협력(캄보디아에 대한 개발지원)</li> <li>- 무역협력(최혜국 대우, 해운 및 세관협력, 지적재산권 보호)</li> <li>- 환경협력(환경보호, 에너지, 환경영향평가)</li> <li>- 경제협력(경제 및 비즈니스 환경 개선, 기술 및 투자 협력)</li> <li>- 농업, 에너지, 지역협력, 과학기술, 마약 및 돈세탁</li> <li>- 기반시설, 정보통신 및 문화</li> </ul>

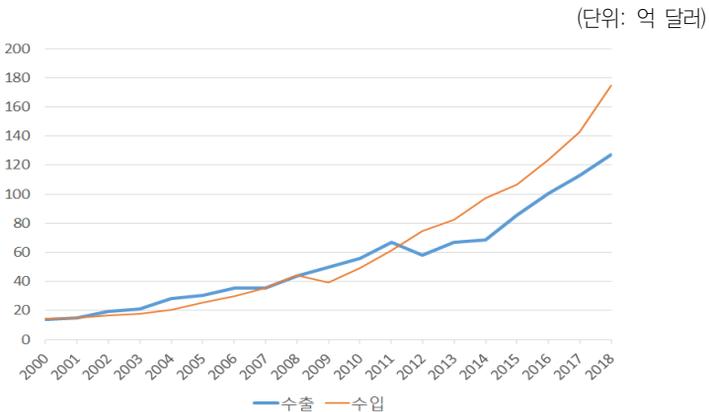
자료: “US-Cambodia Trade Relations and Intellectual Property Rights Agreement” (1996), (<https://www.bilaterals.org/?us-cambodia-trade-and-ipr&lang=en>) (Accessed May 19, 2020); “Cooperation Agreement between the European Community and the Kingdom of Cambodia,” *Official Journal of the European Communities* (1999.10.19.).

79) Robert Hör, “European Union-Cambodia Relations,” in *Cambodia’s Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, eds. Sok Udom Deth, Suon Sun, and Serkan Bulut (Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017), pp. 137~159.

### (3) 수출산업의 발전

1990년대까지 매우 작은 규모에 머물러 있던 캄보디아의 대외무역은 이상의 여러 협정 체결과 제도 개혁 덕분에 2000년대 들어 빠르게 발전하기 시작했다. <그림 IV-1>에서 보듯이 2000년 각각 14억 달러에 불과했던 상품 수출과 수입은 2018년에는 수출 127억 달러, 수입 175억 달러로 급증했다.<sup>80)</sup> <그림 IV-2>에서 보듯이 초기에는 수출 상대국 중에서 미국의 비중이 50% 내외로 압도적이었으며, 미국과 EU를 합하면 4분의 3 정도를 차지했다.<sup>81)</sup> 나중에는 수출시장이 조금 더 다변화되어 미국 및 EU의 비중이 하락했지만, 그래도 지금도 절반 이상을 차지하고 있다. 미국 및 EU와의 무역 정상화가 캄보디아 수출산업 발전의 결정적 계기를 마련해 준 것이다.

<그림 IV-1> 캄보디아의 상품 수출입 추이



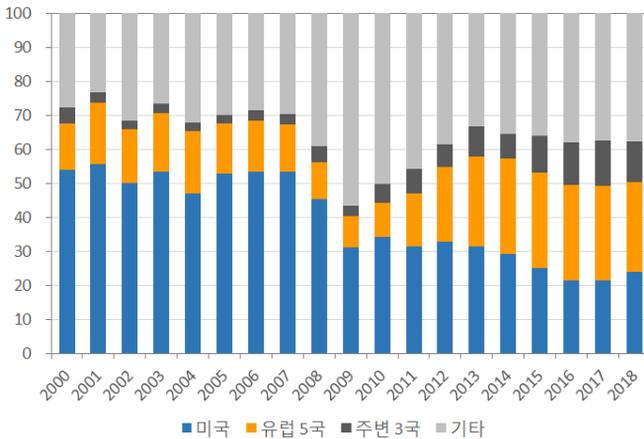
자료: UN Comtrade Database, <<https://comtrade.un.org/data>> (Accessed May 19, 2020).

80) 1990년대에는 무역통계 수집이 제대로 되지 않아 정확한 규모는 알기 어렵다. 이 때문에 유엔 상품무역통계(UN Comtrade) 데이터베이스에서는 2000년 이후 통계만 제공하고 있다.

81) <그림 IV-2>에서는 통계 작성의 편의상 EU 전체가 아닌 주요 5개국(영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인)의 비중만 표시했다. EU 전체의 비중은 당연히 이보다 한층 높을 것이다.

〈그림 IV-2〉 캄보디아 수출의 상대국별 비중 추이

(단위: %)



자료: UN Comtrade Database, <<https://comtrade.un.org/data>> (Accessed May 19, 2020)를 이용해 필자 계산.

주: 유럽 5국은 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인이며 주변 3국은 중국, 태국, 베트남.

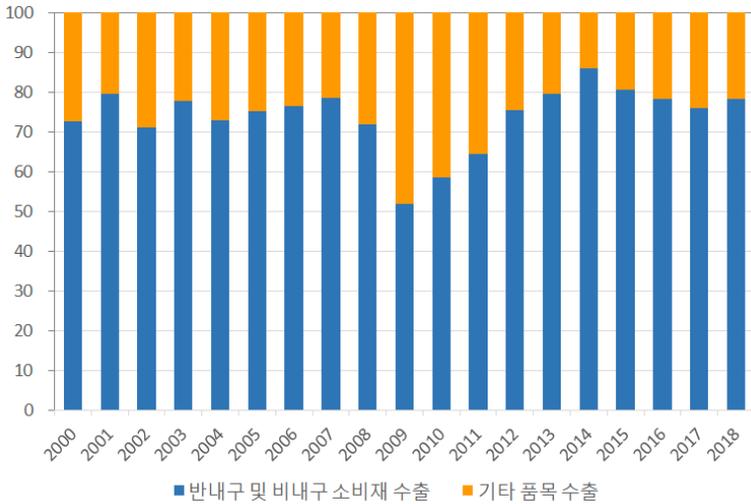
캄보디아 수출산업에 일반적인 무역·투자협정 또는 경제협력협정보다 더 중요한 의미를 가졌던 것은 미국 및 EU와의 섬유무역협정이었다.<sup>82)</sup> 저임금 노동력이 풍부한 캄보디아에서는 가장 유망한 수출품이 의류제품이었기 때문이다. 캄보디아는 다자섬유무역협정(Multi-Fiber Arrangement)에 참여하지 못해 의류 수출 쿼터를 받지 못하고 있었는데, 미국은 1999년에, EU는 2002년에 캄보디아와 따로 섬유무역협정을 체결해 별도 쿼터를 배정해 주었으며, 캄보디아는 다자섬유무역협정이 종료된 2004년 연말까지 그 혜택을 받을 수 있었다.<sup>83)</sup>

82) 캄보디아의 의류 수출산업에 관해 더 자세한 내용은 다음 연구를 참고할 수 있다. 김석진·홍제환, 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 94~100.

83) 미국 및 EU와의 섬유무역협정 원문은 다음 문헌에서 볼 수 있다. "Agreement Relating to Trade in Cotton, Wool, Man-made Fiber, Non-Cotton Vegetable Fiber and Silk Blend Textiles and Textile Products Between the Government of the United

〈그림 IV-3〉 캄보디아 수출품목 구성비율 추이

(단위: %)



자료: UN Comtrade Database, <<https://comtrade.un.org/data>> (Accessed May 19, 2020)를 이용해 필자 계산.

주: 반(半)내구 소비재는 BEC 62, 비내구 소비재는 BEC 63 기준.

여기서 특기할 만한 점은 미국이 캄보디아에 의류 수출 쿼터를 주는 대신에 캄보디아 의류공장들의 국제노동기준 준수를 요구했다는 사실이다. 국제노동기준 준수 여부를 감시하는 역할은 국제노동기구(International Labor Organization: ILO)가 맡았다. 또 미국은 캄보디아 의류공장들이 노동조건 개선을 잘할 수 있도록 지원 프로그램도 실시했다. ‘캄보디아의 더 좋은 공장(Better Factories Cambodia: BFC)’으로 불린 이 프로그램은 캄보디아 수출산업을 진흥하는 동시에 노동조건 개선, 노동권 향상에 크게 기여한 것으로

States of America and the Royal Government of Cambodia” (1999), <[https://photos.state.gov/libraries/cambodia/231771/PDFs/uskh\\_texttile.pdf](https://photos.state.gov/libraries/cambodia/231771/PDFs/uskh_texttile.pdf)> (Accessed May 21, 2020); “Agreement between the European Community and the Kingdom of Cambodia on Trade in Textile Products,” *Official Journal of the European Communities* (2002.12.24.).

평가받았다.<sup>84)</sup> <그림 IV-3>에서 보듯이 캄보디아의 수출에서는 반(半)내구 소비재 및 비내구 소비재의 수출이 대체로 3분의 2 이상을 차지하는데, 그 대부분은 의류와 신발이며, 특히 초기에는 거의 전부가 의류였다. 미국과 EU가 노동조건 향상을 조건으로 부여해준 의류 수출 쿼터 덕분에 캄보디아 수출산업이 본격 시동할 수 있었던 것이다.

#### (4) 지역 경제협력과 투자협정

한편, 캄보디아는 1999년에 아세안(ASEAN)에 가입함으로써 주변 아세안 국가들과의 경제협력을 강화할 수 있었다.<sup>85)</sup> 아세안은 각종 협정을 통해 자유무역지대를 형성하기에 이르렀으며, 이런 환경은 캄보디아가 주변국들과의 경제관계를 발전시키는 데 큰 도움이 되었다. 또 <표 IV-8>에서 보듯이 아세안은 2000년대 이후 미국, 중국, 일본, 한국, 인도 등 주요 상대국과 무역, 투자 등과 관련한 각종 경제협력협정을 체결하며 대외경제관계 확대에 힘써 왔으며, 아세안 회원국인 캄보디아도 이에 따른 혜택을 받을 수 있었다.

마지막으로, <표 IV-9>에서 보듯이 캄보디아는 세계 각국과 양자 투자협정도 활발하게 체결해 왔다. 아세안 차원에서 주요 상대국과 투자 관련 사안을 포함한 무역·투자협정이 이미 체결되어 있고 캄보디아도 그 혜택을 받을 수 있으므로 별도의 양자 투자협정이 갖는

84) Anna Wetterberg, "Public-Private Partnership in Labor Standards Governance: Better Factories Cambodia," *Public Administration and Development*, vol. 31, issue 1 (2011), pp. 64~73; Jeroen Merk, "10 Years of the Better Factories Cambodia Project" (Phnom Penh and Amsterdam: Community Legal Education Centre & Clean Clothes Campaign, 2012), pp. 5~33.

85) Sambath Sreysour Sam Ath and Sothea Oum, "Cambodia in the ASEAN Context," in *Cambodia's Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, eds. Sok Udom Deth, Suon Sun, and Serkan Bulut (Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017), pp. 313~334.

실질적 의미가 큰 것은 아니다. 하지만 캄보디아가 외국인직접투자를 유치하고자 하며 외국인투자기업에 우호적인 환경을 제공할 것이라는 정책적 의지를 보여준다는 점에서 양자 투자협정은 긍정적인 의미가 있다.

〈표 IV-8〉 아세안의 무역·투자협정 체결 현황

협정 제목(약칭)	발효시점	협정 제목(약칭)	발효시점
ASEAN-EU 협력협정	1980-10-01	ASEAN-일본 자유무역협정	2008-12-01
ASEAN 투자협정	1988-08-02	ASEAN 포괄투자협정	2012-02-24
ASEAN 서비스협정	1998-12-30	ASEAN-한국 투자협정	2009-09-01
ASEAN-중국 경제협력협정	2003-07-01	ASEAN-한국 자유무역협정	2010-01-01 (상품) 2010-10-14 (서비스)
ASEAN-인도 기본협정	2004-07-01	ASEAN-호주-뉴질랜드 자유무역협정	2010-01-01
ASEAN-중국 자유무역협정	2005-01-01 (상품) 2007-07-01 (서비스)	ASEAN-중국 투자협정	2010-01-01
ASEAN-한국 기본협정	2006-07-01	ASEAN-인도 자유무역협정	2010-01-01 (상품) 2015-07-01 (서비스)
ASEAN-미국 무역투자 기본협정	2006-08-25	ASEAN-홍콩 투자협정	2019-06-17

자료: UNCTAD, International Investment Agreements Navigator, <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>> (Accessed May 15, 2020); WTO, Regional Trade Agreements Database, <<http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByCrResult.aspx>> (Accessed May 15, 2020).

〈표 IV-9〉 캄보디아의 양자 투자협정 체결 현황

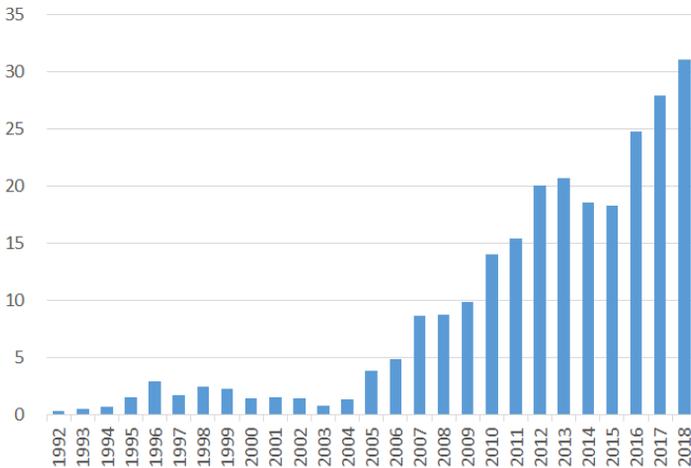
상대국	서명시점	발효시점	상대국	서명시점	발효시점
말레이시아	1994-08-17	1997-05-09	파키스탄	2004-04-27	
태국	1995-03-29	1997-04-16	오스트리아	2004-12-17	
중국	1996-07-19	2000-02-01	일본	2007-06-14	2008-07-31
스위스	1996-10-12	2000-03-28	북한	2007-11-01	
싱가포르	1996-11-04	2000-02-24	체코	2008-05-12	2009-10-23
남한	1997-02-10	1997-03-12	쿠웨이트	2008-08-04	
독일	1999-02-15	2002-04-14	라오스	2008-11-24	
인도네시아	1999-03-16		벨라루스	2014-04-23	2016-04-14
프랑스	2000-07-13	2002-07-24	방글라데시	2014-06-17	
필리핀	2000-08-16		러시아	2015-03-03	2016-03-07
크로아티아	2001-05-18	2002-06-15	헝가리	2016-01-14	2017-08-30
베트남	2001-09-01	2005-10-24	UAE	2017-07-27	
쿠바	2001-09-26		터키	2018-10-21	
네덜란드	2003-06-23	2006-03-01			

자료: UNCTAD, International Investment Agreements Navigator, (<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>) (Accessed May 15, 2020).

캄보디아에 대한 외국인직접투자는 2000년대 초까지는 거의 없었으나 〈그림 IV-4〉에서 보듯이 2000년대 중반 이후 빠르게 증가해 최근에는 연간 수십억 달러의 규모에 이르렀다. 앞에서 본 것처럼 캄보디아는 1990년대 중반 이후 국내 제도를 정비하고 WTO 가입 절차를 진행했으며 주요 무역상대국과 각종 무역·투자협정을 체결했다. 또 V장에서 살펴볼 것처럼 국제사회의 개발지원을 수용하여 각종 개발사업을 진행하고 사회경제적 환경을 많이 개선했다. 이런 노력 덕분에 2000년대 중반 무렵에는 캄보디아도 외국인투자 기업들이 진출할 만한 최소한의 비즈니스 환경을 갖추 수 있게 되었고, 그 결과가 외국인직접투자의 빠른 증가로 나타난 것이다.

〈그림 IV-4〉 캄보디아의 외국인직접투자 연간 유입액 추이

(단위: 억 달러)



자료: UNCTAD, *World Investment Report 2019* (New York: United Nations, 2019), Annex Table 1. FDI Inflows by Region and Country, 1990~2018.

물론 태국이나 베트남 같은 주변국에 비해 캄보디아의 발전수준은 아직 낮고 제도와 정책도 미비한 점이 많으며 대외경제교류의 상대적 규모(경제 규모 대비 비중)도 한참 모자란다. 캄보디아 분쟁이 해결된 지 거의 30년이 지났는데도 아직 이 정도의 결과밖에 얻지 못했다는 것은 상당히 실망스러운 일로 느껴질 수도 있다. 그러나 캄보디아가 그 이전 무려 20여 년 동안 전쟁을 겪으며 너무나 막대한 피해를 당했다는 점, 1990년대 초 당시 세계 최빈국 중 하나였다는 점 등을 고려하면, 오늘날 이 정도로 대외경제관계를 발전시킨 것은 긍정적으로 평가할 만한 일이다. 캄보디아 사례는 분쟁이 종식되었다고 해서 곧바로 경제발전과 대외경제관계 확대가 빠르게 진행될 수 있는 것은 아님을 잘 보여준다. 각종 제도와 정책을 정비하고 세계 각국과 관계를 정상화해 나가는 데는 10여 년 이상의 준비기간이 필요했다. 평화경제의 발전은 이처럼 어려운 일이므로 주요

선진국과 주변국, 그리고 국제기구 등을 포함한 국제사회의 지원과 협력이 절실하게 요청된다.

### 3. 한반도 평화협정과 북한의 대외개방

한반도 평화경제를 발전시키려면 먼저 비핵·평화 협상이 타결되어야 한다. 비핵·평화 프로세스는 여러 차원, 여러 단계를 아우르는 장기간의 복잡한 과정이 될 가능성이 높고, 따라서 협상 타결도 한번에 끝나는 것이 아니라 여러 차례에 걸쳐 이루어질 것이다. 이 과정에서 생산되는 여러 문서는 ‘합의’, ‘선언’, ‘성명’, ‘협정’ 등 여러 이름을 가질 수 있고, 당사국(남북, 북·미, 남·북·미·(중), 6자, 다자)과 서명자의 지위(국가원수급, 총리급, 장관급 등)도 다양할 수 있으며, 문서의 법적 성격(국내법 및 국제법)과 구속력도 각기 달리 해석될 수 있다.

이런 사정을 고려해 여기에서는 좁은 의미의 ‘한반도 평화협정(한반도 평화체제를 기본적으로 확정·규율하는, 그리고 국내법 및 국제법적으로 충분한 구속력을 가진 협정)’에 한정하지 않고, 비핵·평화 협상 타결 사항을 확인하는 여러 문서에 경제적 내용을 어떻게 반영해야 하는가 하는 문제를 포괄적으로 살펴본다. 다시 말해서 비핵·평화 협상에서 경제적 이슈를 어떻게 취급해야 한반도 평화경제 발전 전망을 확립할 수 있는가 하는 문제를 검토한다.

#### 가. 기존 남북, 북·미 및 6자회담 합의의 경제적 내용

이 문제를 풀려면 지난 30년 동안의 대북 협상 경험을 돌아보고 그 과정에서 이루어졌던 각종 합의에서 경제적 내용이 어떻게 취급

되었는지 살펴볼 필요가 있다. 그동안의 합의는 협상 당사자들이 각자의 정치경제적 상황과 관심사항을 반영해 어려운 협상 끝에 도출해낸 교집합이다. 또 그동안 북한의 핵 능력이 크게 고도화되고 경제가 어느 정도 회복된 것을 비롯해 상당한 환경 변화가 있었지만, 북한이 국제적으로 고립된 저발전 개도국이라는 기본적인 처지까지 바뀐 것은 아니다. 따라서 향후 협상에서도 기존 합의의 주요 내용이 다시 중요하게 취급될 가능성이 있다.

### (1) 남북 합의

기존 대북 합의 중에서 남북 간의 여러 합의는 경제적 내용을 많이 반영하고 있었다는 점에서 특별히 주목할 만하다. <표 IV-10>에서 보듯이 1991~1992년 남북기본합의서 및 부속합의서, 2000년 1차 남북정상회담의 6.15 선언, 2007년 2차 남북정상회담의 10.4 선언, 그리고 2018년 남북정상회담의 판문점 선언과 평양공동선언 등 남북 간의 주요 합의는 “민족경제의 균형적 발전을 위해 경제교류와 협력을 실시”한다는 기본원칙을 일관되게 반영하고 있다.

<표 IV-10> 남북 간 주요 합의의 경제적 내용

합의서 제목	합의 시점	경제적 내용 요약
남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서 (기본합의서)	1991.12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민족경제의 통일적, 균형적 발전을 위해 자원의 공동개발, 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력 실시</li> <li>- 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로 개설</li> <li>- 남북경제교류협력공동위원회 구성, 운영</li> </ul>
(기본합의서의) 제3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서	1992.9.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물자교류, 자원의 공동개발, 각 분야(공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등) 경제협력사업 실시</li> <li>- 경제협력사업의 대상과 형식, 규모를 경제교류 협력공동위원회에서 협의해 결정</li> <li>- 물자교류 무관세 적용</li> </ul>

합의서 제목	합의 시점	경제적 내용 요약
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정 등은 쌍방이 협의해 결정</li> <li>- 남북 간 해로, 육로, 항로 개설 및 교류물자 직접 수송</li> <li>- 우편과 전기통신 교환, 연결</li> <li>- 국제경제의 여러 분야에서 서로 협력</li> </ul>
6.15 남북공동선언	2000.6.	- 경제협력을 통해 민족경제를 균형적으로 발전
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (10.4 선언)	2007.10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 활성화하고 지속적으로 확대 발전</li> <li>- 서해평화협력특별지대 설치(공동어로구역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 한강하구 공동 이용)</li> <li>- 개성공업지구 1단계 건설 완공과 2단계 개발 착수</li> <li>- 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로 공동이용 및 개보수</li> <li>- 안변과 남포에 조선협력단지 건설</li> <li>- 농업, 보건 의료, 환경보호 등 여러 분야 협력사업 진행</li> <li>- 남북경제협력추진위원회를 부총리급 남북경제협력공동위원회로 격상</li> </ul>
한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언	2018.4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위해 10.4 선언에서 합의된 사업들을 추진</li> <li>- 동해선 및 경의선 철도와 도로를 연결하고 현대화</li> </ul>
9월 평양공동선언	2018.9.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적 대책 강구</li> <li>- 개성공단과 금강산 관광사업 정상화</li> <li>- 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성</li> </ul>

자료: 주요 남북 합의서(남북회담본부 웹사이트, 남북회담정보/남북합의서 페이지에서 내려 받음), <[https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/cb/usrtalkmanage/List.do?tab=5&major\\_talk\\_yn=Y](https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/cb/usrtalkmanage/List.do?tab=5&major_talk_yn=Y)> (검색일: 2020.5.15.).

이 가운데서 남북기본합의서와 6.15 선언은 경제협력을 원칙적·추상적으로 약속했을 뿐이지만, 2007년과 2018년의 선언들은 구체적인 개발사업을 명시적으로 포함시켰다는 점이 중요하다. 여기서 약속된 사업들은 ① 경의선, 동해선 등 남북 교통망 연결과 북측 구간 현대화, ② 개성공단, 금강산, 서해평화협력지대 등 각종 경제특구와 산업단지 개발, ③ 농업, 보건의료, 환경보호 등 기타 협력사업 등의 세 범주로 요약할 수 있다. 2007년 10.4 선언에서 경제협력 추진을 위해 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’를 운영하기로 한 것도 중요한 사안인데, 이는 남북기본합의서의 약속을 다시 확인한 것이기도 하다.

## (2) 북·미 및 6자회담 합의

북한 비핵화라는 당면 목표에 비춰 보면 남북 간 합의보다는 핵문제를 직접 다룬 북·미 합의와 6자회담 합의가 더 중요한 시사점을 줄 수 있다. 1차 북핵 위기 상황이었던 1994년에 북한과 미국은 제네바 회담에서 핵문제 해결을 위한 중요한 합의를 도출한 바 있다. <표 IV-11>에서 보듯이 북한은 영변 핵시설(흑연감속 원자로)을 우선 ‘동결(freeze)’했다가 나중에 폐기하며, 미국은 2003년까지 2천 메가와트 용량의 경수로(輕水爐)형 원자력 발전소를 북한에 공급하기 위한 국제 컨소시엄을 조직하는 한편 양국 간 경제관계의 정상화를 위해 노력하겠다고 약속했다. 즉 최종적으로는 양국관계의 정상화를 지향하되 초기 단계에서는 북한 전력문제 해결을 지원한다는 것이 ‘제네바 합의’의 요체였다.

〈표 IV-11〉 1994년 북·미 ‘제네바 합의’의 경제적 내용 개요

이행 주체	주요 의무사항
북한	- 흑연감속로 및 관련 시설을 우선 동결(freeze)하고 나중에 폐기(dismantle)
미국	- 2003년까지 2천 메가와트 용량의 경수로 발전소(1천 메가와트 용량 2기)를 북한에 공급할 수 있도록 주선 - 경수로 프로젝트의 자금조달 및 공급을 위한 국제 컨소시엄 조직 - 원자력의 평화적 이용을 위한 미국과 북한 양자간 협력 협정 체결 - 국제 컨소시엄이 연간 50만 톤의 중유(난방 및 발전용)를 첫 번째 경수로 완공 시점까지 북한에 공급하도록 주선
미국과 북한	- 양국관계(정치 및 경제관계)의 완전한 정상화를 향해 노력 - 3개월 내 상호 무역과 투자 장벽 완화 (통신서비스와 금융거래 제한 완화 포함) - 쌍방의 수도에 연락 사무소 개설

자료: “Agreed Framework between The United States of America and The Democratic People’s Republic of Korea” (1994.10.21.), 외교부 웹사이트 외교정책/북한핵문제 페이지에서 내려 받음. 〈[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/list.do](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do)〉 (검색일: 2020.5.27.).

그러나 제네바 합의는 2002년 미국이 북한의 우라늄 농축 시설에 대한 의혹을 제기하면서 파기되고 말았으며, 여기서 시작된 2차 북핵 위기는 북·미 협상이 아니라 6자회담(남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아)에서 다루어졌다. 2차 북핵 위기는 2005년 베이징에서 열린 4차 6자회담에서 합의된 ‘9.19 공동성명’, 그리고 이를 이행하기 위한 초기단계 조치에 관한 2007년 ‘2.13 합의’로 일단 봉합되었다. 2005~2007년 6자회담 합의의 경제적 내용은 제네바 합의의 확대판이라는 장점도 있었지만 구체성이 부족하다는 단점도 있었다.

〈표 IV-12〉에서 보듯이 6자회담 합의에는 6자회담 참가국이 북한과의 경제협력을 확대하고 북한에 경제·에너지·인도적 지원을 제공할 뜻을 천명한 점에서 제네바 합의보다 더 폭넓은 내용이 들어 있었다. 그러나 초기 단계 조치로 북한에 중유 100만 톤 상당의 지원을 제공한다는 것 외에 구체적 사업에 대한 명시적 약속은 없었

다. 북한이 핵에너지의 평화적 이용 권리를 주장한 것, 남한이 전력 공급 약속을 재확인한 것, 나중에 경수로 공급 문제를 논의하기로 한 것 등, 전력문제 해결을 위한 지원이 주로 논의되었지만 구체적인 이행계획은 합의되지 않은 것이다.

〈표 IV-12〉 2005년 9.19 공동성명 및 2007년 2.13 합의의 경제적 내용 개요

	이행 주체	주요 확인 및 약속 사항
9.19 공동성명	북한	- 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기하되, 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리는 보유
	6자회담 참가국	- 적절한 시기에 북한에 대한 경수로 제공 문제 논의 - 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력을 양자 및 다자적으로 증진 - 북한에 대한 에너지 지원 제공 용의 - 대한민국은 200만 킬로와트 전력 공급에 관한 제안 재확인
2.13 합의	북한	- 초기 단계 조치로서 영변 핵시설 폐쇄·봉인
	6자회담 참가국	- 미국은 북한에 대한 대적성국 교역법 적용을 종료 시키기 위한 과정을 진전 - 북한에 대한 경제·에너지·인도적 지원 (초기 단계에서 중유 100만 톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원 제공) - 5개 실무그룹 중 하나로 경제·에너지 협력 그룹 설치

자료: “Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks” (2005.9.19.); “Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement” (2007.2.13.), 외교부 웹사이트 외교정책/북한핵문제 페이지에서 내려 받음, 〈[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/list.do](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do)〉 (검색일: 2020.5.27.).

### (3) 기존 합의의 한계

이제까지 살펴본 기존 남북, 북·미, 6자회담 합의의 경제적 내용을 1절에서 검토한 세계 평화협정 사례들과 비교해 보면, 외부(남한 및 국제사회)의 경제적 지원 약속이 들어가 있다는 공통점을 찾을 수 있다. 또한 남북경협을 포함한 대외경제관계의 확대 및 정상화 필요

성이 강조된 점도 비슷하다. 그러나 대외경제관계를 발전시키기 위해 북한이 해야 할 내부적 제도 개혁과 정책 수립에 대한 전망은 결여되어 있다. 북한의 주체적 노력이 부족하다면 주요 선진국을 비롯한 세계 각국이 북한과의 경제적 거래를 허용해 준다 해도 북한이 국제경제 속에 실질적으로 진입해 경제적 이득을 취하기는 쉽지 않다.

또한 기존 합의에는 북한 경제발전을 위해 필요한 포괄적·거시적 전략과 부문별·분야별 정책과제도 고려되어 있지 않다. 세계 평화협정 사례들에서 경제 관련 부분은 취약·분쟁국이 주체적으로 개혁과 발전을 추진한다는 전제 아래 국제사회가 적절한 지원을 제공한다는 내용을 담고 있지만, 대북 합의는 북한이 핵을 포기하는 대가로 남한 및 국제사회가 경제적 지원을 제공하는 데 초점을 맞춘 일종의 거래 내역에 가까운 것이었기 때문이다.

기존 대북 합의들은 계속 이행되지 못한 채 효력을 상실했지만, 설령 합의대로 여러 사업이 이행되었다 해도 한반도 평화경제라는 원대한 비전을 달성하기에는 한참 못 미치는 수준이었다고 할 수 있다. 여러 남북경협 합의들도 당시로서는 꽤 진일보한 내용이었지만 평화경제 목표를 달성하기에는 많이 부족한 소극적·제한적 합의였다. 남북경협의 전면적 발전을 위해 필요한 북한 내부 제도 개혁 및 남북 간 교류협력제도 개선 방안이 포함되지 못했기 때문이다. 또한 남북경협이 평화경제의 비전에 어울리는 수준으로 발전하려면 단지 남북관계만이 아니라 북한의 대외관계 정상화, 즉 북한의 국제경제 진입이 충분히 진전되어야 한다. 세계시장을 겨냥한 수출산업의 발전이야말로 북한 경제발전의 가장 유망한 경로이기 때문이다. 이것 역시 북한의 대외경제제도 및 정책의 대대적인 개혁을 필요로 한다.

북한 입장에서도 기존 합의는 만족스럽지 않았을 것이다. 전반적 국력과 재래식 군사력의 열세에 놓인 북한 정권은 중요한 체제 유지 수단 중 하나로 핵 개발을 추진해 왔다. 따라서 핵을 포기하는 대가

로 매우 큰 보상을 받아야 한다고 생각하고 있을 것이다. 보상에는 안전보장 조치와 경제적 이득이 함께 포함되어야 하는데, 기존 합의에서 제안된 경제적 지원은 어느 정도 도움은 되지만 경제강국으로의 도약을 충분히 뒷받침할 정도는 아니며, 경제적 이득을 거두기까지의 시일도 너무 오래 걸리는 것이었다. 그러나 남한과 국제사회가 아무리 적극적인 지원과 협력을 제공하더라도, 이를 수용하는 주체인 북한이 국제경제의 보편적 규칙을 따르지 않는다면 경제발전에 성공하지 못할 가능성이 높다. 거꾸로 말해서 북한이 국제규범을 충분히 수용하고 남한 및 국제사회와의 각종 사업에 협력적 자세를 보인다면, 북한이 받을 수 있는 경제적 보상과 이득은 훨씬 커질 수 있다. 오랫동안 국제적 고립 상태에 있었고 국제사회의 규칙, 규범, 가치, 관례에 익숙하지 않은 북한에게 이 점을 납득시키기란 실로 쉽지 않은 일이다.

## 나. 한반도 평화협정의 경제적 내용

앞으로의 협상에서는 이제까지의 실패 경험을 거울삼아 한층 진일보한 협상안과 평화구상을 제시할 필요가 있다. 즉 기존 합의보다 크게 발전한 내용을 협상안과 협정문에 포함시켜야 할 것이며, 이를 북측이 수용할 수 있도록 유력한 설득 논리를 개발해야 할 것이다. 특히 평화경제 비전에 걸맞게 평화 의제와 경제발전 의제를 통합한 포괄적이고 종합적인 구상이 필요하다.

### (1) 한반도 평화협정의 의제

한반도 평화협정에 어떤 내용이 들어가야 하는지에 대해서는 많은 선행연구가 있다.<sup>86)</sup> 그중 일부 연구는 협정문 시안을 제시하고

있는데, <표 IV-13>에서 보듯이 그 내용은 대동소이하다. 선행연구에서 다룬 주요 의제는 ① 전쟁 종결, ② 상호 불가침 및 군비통제, ③ 비핵화, ④ 남북 및 북·미 관계 발전, ⑤ 협정 이행을 위한 상설 기구(평화관리기구 및 기타) 설치 등으로 요약할 수 있다.

선행연구의 여러 평화협정 시안은 최근 한반도 정세와 국제사회의 평화경제 비전에 비춰 볼 때 부족한 점이 많다. 무엇보다 북한의 핵 포기를 설득할 수 있는 구체적 유인이 무엇인지 뚜렷하지 않다. 즉 남한, 미국 및 국제사회가 북한에 줄 수 있는 안전보장 메커니즘과 경제적 이득이 명시적으로 제시되어 있지 않다. 선행연구에서 다른 평화협정은 핵협상이 이미 타결된 상황을 전제하고 있기 때문이다. 1994년 ‘제네바 합의’나 2005년 ‘9.19 공동성명’이 어느 정도 의미를 갖고 있었던 시점에서는 핵협상과 별도로 평화협정안을 생각해 볼 수도 있었겠지만, 새로운 상황에서 새롭게 협상을 진행하고 있는 현 시점에서는 평화협정에 핵협상 타결사항(즉 핵 포기의 유인 또는 반대급부)을 포함하거나 평화협정안과 핵협정안을 상호 연계하여 함께 제시할 필요가 있다.

86) 제성호, 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 접근을 중심으로』 (서울: 지평서원, 2000), pp. 304~330; 김성한, “한반도 평화체제 구축 방향과 평화협정의 내용,” 『전략연구』, 통권 제19호 (2000), pp. 134~139 및 140~144; 박명림, “남북평화협정과 한반도 평화: 잠정 초안의 원칙, 내용, 비전,” 『민주법학』, 제25권 (2004), pp. 259~297; 박명림, “정진체에서 평화체제로: 평화협정 문제를 중심으로,” 한국통일포럼 편, 『한반도 평화프로세스』 (서울: 건국대학교 출판부, 2005), pp. 283~335; 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』 (파주: 푸른나무, 2007), pp. 359~376 및 437~445; 평화·통일연구소, 『전쟁과 분단을 끝내는 한반도 평화협정』 (파주: 한울, 2010), pp. 30~128; 윤영환, “한반도 평화협정(안),” 평화재단 8차 전문가포럼, 『한반도 평화협정(안)을 제안한다』 (서울: 평화재단, 2007), pp. 4~42; 윤영환, “한반도 평화협정(안) 제1차 수정안,” 평화재단 11차 전문가포럼, 『한반도 평화협정(안)을 제안한다(2)』 (서울: 평화재단, 2007), pp. 3~22; 이삼성, 『한반도의 전쟁과 평화: 핵무장국가 북한과 세계의 선택』 (파주: 한길사, 2018), pp. 775~786; 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” 『통일과 법률』, 제37호 (2019), pp. 17~22; 김상기 외, 『한반도 평화협정문 구상과 제안』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 7~60.

〈표 IV-13〉 선행연구의 한반도 평화협정 시안 주요 내용

김성한(2000)	박명림(2005)	조성렬(2007)	평화·통일연구소 (2010)	김상기 외 (2019)
- 경계선	- 전쟁 종결과 평화 수립	〈기본협정〉 - 전쟁 종료	- 한국(조선인)의 기본권리	- 전쟁 종식
- 내정 불간섭	- 경계선과 관할구역	- 한반도 비핵화	- 전쟁 종료와 국제연합군 사령부 및 외국군 철수	- 경계 및 평화지대
- 상호 불가침 및 무력 불사용	- 평화지대	- 평화관리방안	- 북·미 관계 정상화 및 불가침	- 불가침 및 안전보장
- 평화관리기구	- 무력 불사용	〈남북 부속협정〉 - 불가침	- 북·미 관계 정상화 및 불가침	- 한반도 비핵화
- 군비통제	- 평화관리기구	- 비핵화	- 남북 간 불가침과 통일	- 군비통제
- 대량살상무기 폐기	- 군비통제	- 군비통제	- 평화지대와 군축	- 한반도 평화관리기구
- 남북교류협력	- 핵 및 대량살상무기 포기	- 화해와 자유왕래	- 평화협정 이행을 위한 공동위원회	- 양자(남북 및 북·미)관계 발전
- 지역 평화협력	- 전후 처리	- 상주대표부와 공동위원회	- 평화협정 이행을 위한 공동위원회	- 지역 평화를 위한 협력
- 남북 간 상설 협약기구	- 협정 이행과 통일을 위한 상설기구	〈북·미 부속협정〉 - 불가침과 평화공존	- 국제평화 감시단	
- 평화협정의 국제적 확인	- 평화협정의 국제적 보장	- 국교 정상화 - 주한미군		

자료: 김성한, “한반도 평화체제 구축 방향과 평화협정의 내용,” 『전략연구』, 통권 제19호 (2000), pp. 140~144; 박명림, “정전체제에서 평화체제로: 평화협정 문제를 중심으로,” 한국통일포럼 편 『한반도 평화프로세스』 (서울: 건국대학교 출판부, 2005), pp. 326~332; 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』 (파주: 푸른나무, 2007), pp. 437~445; 평화·통일연구소, 『전쟁과 분단을 끝내는 한반도 평화협정』 (파주: 한울, 2010), pp. 30~39; 김상기 외, 『한반도 평화협정문 구성과 제안』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 15~23.

또한 선행연구의 시안에는 평화경제 비전이 나타나 있지 않다. 다시 말해서 평화 의제만 다루고 있고 경제발전 비전과 전망은 제시하지 않고 있다. 1절에서 살펴봤듯이 탈냉전 시대 세계 각국의 평화협정은 대부분 경제적 의제를 포함하고 있으며 최근으로 올수록 그 중요성은 더 강조되고 있다. 평화구축과 경제발전이라는 두 과제를 긴밀한 상호 연계하에 함께 추진해야 평화 프로세스를 완성할 수 있다

는 국제사회의 평화경제론이 보편적으로 수용되고 있기 때문이다. 한반도 평화협정에도 이런 국제사회의 합의를 반영해 북한경제, 나아가 한반도와 동북아 경제의 장기적 발전 구상을 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

## (2) 북한, 한반도 및 동북아의 경제발전 비전

평화경제 비전을 반영하려면 포괄적인 경제발전 구상을 한반도 평화협정에 포함시키는 것이 바람직하다. 여기서 경제발전은 우선적으로 북한의 경제발전을 뜻하지만 북한의 대외경제관계가 확대됨에 따라 남한과 동북아 경제에도 새로운 성장기회가 생길 것이므로 북한, 한반도, 동북아 전체의 경제발전 목표, 구상, 전략을 협정문에 담을 수 있다.

1절 가항에서 살펴봤듯이 세계 각국의 평화협정에서 경제 부분은 거시경제, 재정, 생산, 금융, 무역, 노동, 교육, 보건, 사회복지, 토지, 자원, 기반시설, 국제원조 등 부문별 경제재건 과제와 정책을 구체적으로 서술한 경우가 많다. 이는 대부분의 평화협정이 내전을 끝내고 해당 국가의 경제를 재건해야 하는 상황에서 체결되기 때문이다. 이와 달리 한반도에서는 잠재적 분쟁을 예방하고 단절되어 있던 북한의 대외관계를 정상화할 목적으로 평화협정이 체결될 것이므로 경제발전 구상의 초점도 북한의 대외경제관계 발전에 맞추는 것이 자연스러워 보인다.

그 경우 협정에 명시해야 할 제1의 원칙은 북한의 경제적 주권의 존중이다. 이제까지 본 것처럼 북한 비핵화 프로세스가 진행된다면 남한과 국제사회는 대규모 경제적 지원과 협력을 제공할 수 있다. 하지만 외부 주체들의 참여는 어디까지나 경제발전을 위한 정책의 소유권(ownership)이 북한에 있음을 인정한 바탕 위에서 이루어져야

한다. 총괄적 경제개발계획, 각종 개발사업 기획, 각종 경제제도 개혁 등 중요한 의사결정은 북한 정부가 주도적으로 내려야 한다. 남한과 국제사회가 아무리 좋은 아이디어와 막대한 자본, 우수한 기술을 가지고 있다 하더라도 북한의 경제개발 방향을 마음대로 좌지우지할 수는 없다. 북한에서 어떤 주체가 어떤 방식으로 사업을 하더라도 북한당국의 승인, 관리, 협조를 받아야 한다. 따라서 북한 경제개발의 주체는 북한 정부라는 것이 무엇보다도 중요한 제1의 원칙이 될 수밖에 없다.

동시에 북한도 적어도 대외경제관계에 관해서는 국제규범과 관례를 존중해야 하며, 그렇게 하겠다는 원칙적 약속을 협정문에 명시하는 것이 바람직하다. 북한은 국가 수립 이래 시종일관 자립경제 노선, 즉 ① 원료와 설비의 국산화, ② 에너지(특히 전력)의 자체 해결, ③ 식량 자급자족을 추구해 왔다. 그러나 이런 소극적 자립경제 노선으로는 '경제강국'의 지위에 올라서기 어렵다. 주요 경제 자원을 자급자족하는 소극적 자립경제가 아니라 다른 나라가 필요로 하는 물자를 수출해 외화를 벌어들이고, 그 외화로 우리나라에 필요한 물자를 수입할 수 있는 적극적 자립경제, 즉 국제경제 속의 자립경제야말로 진정한 자립경제이며, 이는 오늘날의 세계에서 보편타당한 발전전략으로 인정받고 있다. 북한이 이런 보편적 발전전략을 수용하지 않는다면 비핵화의 대가로 주어지는 경제적 인센티브도 제대로 활용할 수 없을 것이다. 대외경제관계에서는 내 마음대로가 아니라 여러 상대방과 거래 조건 및 방식을 맞춰 가며 사업을 추진해야 한다. 그리고 오늘날의 국제경제에서는 각종 거래 조건과 방식에 대해 보편적인 국제규범과 관례가 확립되어 있으므로 북한도 이를 수용해야 대외경제관계를 발전시킬 수 있다. 무역과 투자 같은 상업적 관계만이 아니라 개발지원의 수용 같은 비상업적 관계에서도 국제규범의 준수는 매우 중요하다.

한편, 북한, 한반도, 나아가 동북아 경제발전에서 남북경협이 특별히 중요한 경제적 역할을 맡을 것이라는 점에 대한 고려가 필요하다. 1991년 남북기본합의서에서 명시하고 있듯이 남과 북은 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌, 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”<sup>87)</sup>이며, 이는 평화통일을 지향하는 대한민국 헌법 정신이기도 하다. 따라서 ‘민족자주’ 정신에 따라 남북 경제공동체를 형성하려는 노력을 경주해야 하며 이를 협정문에서 재확인할 필요가 있다. 동시에 남북경제공동체는 우리 민족만의 폐쇄경제가 아니라 전 세계를 향해 열려 있는 개방경제라는 원칙을 확립하는 것이 바람직하다. 즉 민족자주와 국제협력을 조화시켜 열린 경제공동체를 발전시키는 것을 한반도 평화경제의 중요한 원칙이자 비전으로 삼을 수 있다.

협정에 참여하는 여타 당사국과 북한 간의 경제관계 발전에 대한 비전도 담아야 한다. 한반도 평화협정의 주요 당사자로는 흔히 남북한과 함께 미국과 중국이 거론되지만, 경우에 따라서는 일본, 러시아, EU 등 더 많은 나라들이 참여할 수도 있다. 1절 나항에서 살펴봤듯이 1991년 캄보디아 평화협정의 경우 유엔 안보리 5개 상임이사국, 주변 동남아 나라들, 기타 선진국들이 두루 참여한 바 있다. 북한의 대외경제관계 정상화 과제 중에서는 미국과의 관계 정상화가 가장 중요하지만 EU, 일본 등 주요 선진국이나 기타 개도국과의 관계도 역시 중요하므로 가능한 한 광범위한 관계 정상화 비전을 담는 것이 좋을 것이다. 따라서 평화협정의 직접 당사자가 되지 않더라도 주요국 대표들이 평화협상의 옵서버로 참여해 협정을 지지·승인하는 의미로 부대 서명을 하는 방안이 바람직해 보인다.

87) “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서,” (1991.12.) 전문(前文), <[https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/cb/usrtalkmanage/List.do?tab=5&major\\_talk\\_yn=Y](https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/cb/usrtalkmanage/List.do?tab=5&major_talk_yn=Y)> (검색일: 2020.5.15.).

결론적으로, 한반도 평화협정의 경제 부분은 ① 북한의 경제적 주권 인정 및 자립적 경제발전에 대한 지지, ② 북한의 경제발전을 위한 남한 및 국제사회의 지원, ③ 민족경제공동체 형성을 위한 남북 경제협력, ④ 북한의 대외경제관계 정상화, ⑤ 대외경제관계에서 북한의 국제규범 및 관례 준수 등의 내용을 담을 수 있을 것이다. 이상의 내용을 간략히, 추상적으로 서술할 것인가, 아니면 상세하게, 구체적으로 서술할 것인가 하는 문제는 평화협정문 전체의 스타일에 맞춰 결정하면 될 것이다. 단, 평화협정에 북한 비핵화와 이에 대한 국제사회의 반대급부가 포함될 경우, 비핵화를 위한 경제적 인센티브 부분은 구체적·확정적인 내용을 담을 필요가 있다.

#### 다. 북한 비핵화를 위한 경제적 인센티브

한반도 평화협정 체결과 평화 프로세스의 출범은 비핵화 협상이 타결되어야 가능하다. 그럼 어떤 협상안을 제시해야 북한이 핵을 포기하도록 설득할 수 있을까? 다시 말해서 북한에 무엇을 주어야 북한이 핵을 포기하게 할 수 있을까? 북한에 줄 수 있는 것은 정치·군사적 안전보장 메커니즘과 경제적 인센티브의 두 가지 범주로 대별할 수 있다. 안보와 경제 중 어느 것을 더 중시할 것인지에 대해서는 이견이 있을 수 있지만, 어느 하나만으로는 부족하고 두 가지를 아우르는 포괄적 협상안이 필요하다는 점에 대해서는 대체적인 합의를 볼 수 있을 것 같다.<sup>88)</sup> 평화경제 실현방안을 다루는 이 보고서에서는 안보 문제는 다루지 않고 경제적 인센티브에 대해서만 살펴본다.<sup>89)</sup>

88) 전봉근, 『비핵화의 정치』 (서울: 명인문화사, 2020), pp. 403~435; 조성렬, 『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보-안보 교환론』 (서울: 백산서당, 2019), pp. 64~71; Duyeon Kim, "Negotiating Toward a Denuclearization-Peace Roadmap on the Korean Peninsula" (Center for a New American Security, June 2019), pp. 1~21.

89) 비핵화의 상응조치로서 정치군사적 안전보장 방안을 상세하게 제시한 연구로는 조성렬,

## (1) 과거의 비핵화 협상 경험

가항에서 봤듯이 기존 남북 및 북·미 합의, 그리고 6자회담 합의에서도 경제적 인센티브는 항상 중시되었지만 북핵 포기를 유도하기에 충분한 것은 아니었다고 할 수 있다. 기존 합의보다 더 진전된 경제적 인센티브가 논의된 대표적인 경우로는 1999년 전(前) 미국 국방장관 윌리엄 페리(William J. Perry)가 주도한 대북정책 검토에서 제출된 ‘포괄적 접근 전략’을 들 수 있다.<sup>90)</sup> 포괄적 접근 전략은 당시 한·미·일 3국 정부의 긴밀한 의견 조율 끝에 나온 것이었고 북한도 호의적인 반응을 보여 2000년에 북·미 협상은 크게 진전되었다. 미국 정부가 2001년 부시 행정부로 교체되면서 이 안은 결국 무산되고 말았지만, 30년 동안의 북핵 협상 중에서 가장 광범위하고 적극적인 경제적 인센티브를 포함한 것이었다고 할 수 있다.

〈표 IV-14〉에 정리되어 있듯이 포괄적 접근 전략의 경제적 내용은 1994년 제네바 합의에서 약속한 사항 외에 대규모 경제적 지원을 추가하고 북한의 국제경제 진입(특히 국제금융기구 가입)을 지원한다는 것으로 알려져 있었다.<sup>91)</sup> 2000년에 1차 남북 정상회담이 성사되면서 포괄적 접근 전략은 더욱 기대를 모으기도 했는데, 협상이

---

『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보-안보 교환론』, pp. 223~329 참조.

90) William J. Perry, “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations,” Office of the North Korea Policy Coordinator Report (United States Department of State, October 12, 1999), pp. 1~13. 윌리엄 페리가 주도한 미국의 대북정책 검토와 한·미·일 3국 간 논의 과정에 대해서는 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 25년(개정증보판)』 (파주: 창비, 2015), pp. 300~337; 윌리엄 J. 페리, 정소영 역, 『핵벼랑을 걷다(My Journey at the Nuclear Brink)』 (파주: 창비, 2016), pp. 294~312 참조. 페리가 제안한 한반도 평화 프로세스는 흔히 ‘페리 프로세스’라고 불리기도 했는데, 여기에서는 이 안의 공동 저자라고도 할 수 있는 임동원의 용어법을 따라 ‘포괄적 접근 전략’으로 지칭한다.

91) 포괄적 접근 전략의 경제적 내용은 명확하고 구체적인 문서로 정리되어 제시된 것은 아니었으며, 한·미·일 3국 정부 간 회담과 북한과의 협상에서, 그리고 국내외 언론에서 비공식적으로 논의되고 있었다. 〈표 IV-14〉는 1999년 당시 각종 국내외 언론에 보도된 사항을 간략하게 요약 정리한 것이다.

타결될 경우 북한에 대한 경제적 지원 규모(제네바 합의에서 약속된 경수로 제공은 별도)는 10년 이상, 연간 20억 달러, 즉 총액으로는 200억 달러 이상이 될 것이라는 전망이 나오기도 했다.<sup>92)</sup> 2002년 연말 제네바 합의가 파기되고 2003년 2차 북핵위기가 시작되자 다시 대북 협상안들이 논의되었는데, 이 시기에 나온 제안들의 경제적 내용도 1999~2000년의 포괄적 접근전략과 큰 차이는 없었다.<sup>93)</sup>

〈표 IV-14〉 1999~2000년 한·미·일 3국 정부 대북 협상안의 경제적 내용 개요

이행 주체	이행 사항
남한	- 남북경협 사업 지원 - 북한 농업 및 산업 개발사업 지원
미국	- 대북한 경제제재 완화 - 대규모 식량 및 에너지 지원 - 북·미관계(외교 및 경제관계) 정상화
일본	- 경협차관 제공 - 북·일관계(외교 및 경제관계) 정상화 - 관계 정상화 시 식민통치 배상금 지불
한·미·일 공동	- 북한의 국제금융기구(IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등) 가입 지원 - 북한에 대한 국제 개발지원 주선

자료: 1999년 당시 각종 언론보도 종합(김석진, “대북 포괄협상안의 대차대조표,” 『LG주간경제』 (서울: LG경제연구원, 1999.8.25.), p. 17에서 정리한 내용을 다소 수정.)

92) 김석진, “정상회담 이후 ‘북한특수’의 5대 조건,” 『LG주간경제』 (서울: LG경제연구원, 2000.4.19.), pp. 16~21; Marcus Noland, “The Summit and the Economic Future of the Peninsula,” *Speeches and Papers* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, May 1, 2000), <<https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/summit-and-economic-future-peninsula>> (Accessed June 1, 2020).

93) 예를 들면, 미국 브루킹스 연구소(Brookings Institution) 연구자들은 2003년에 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’이라고 이름 붙인 협상안에서 한·미·일 3국이 기존 식량 지원 외에 추가로 북한에 연간 20억 달러 정도의 개발지원을 10년간 제공하는 방안을 제안했다. Michael O’Hanlon and Mike Mochizuki, *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea* (New York: McGraw-Hill, 2003), pp. 83~112. 이들이 제안한 협상안의 여타 사항도 클린턴 행정부 및 김대중 정부의 협상안과 비슷하다. 기존 협상안과 다른 점은 북한에게 핵 프로그램 포기만이 아니라 중장거리 미사일 및 재래식 군사력 감축까지 요구한 것이었다.

2005년 9.19 공동성명과 2007년 2.13 합의로 일단 봉합되었던 북핵 위기는 북한이 2009년 5월 2차 핵실험을 감행함에 따라 재발했다. 하지만 2009년 출범한 미국 오바마 행정부는 북한과 적극적 협상을 시도하지 않는 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책을 유지했고, 북한은 핵 및 미사일 개발을 지속해 한반도 정세는 지속적인 핵위기 상황에 있었다. 2009년에 이명박 정부가 ‘북핵 일괄타결 방안’을 제안하기도 했지만 당시 이 안은 크게 주목받지 못했고 무엇보다 북한의 호응을 이끌어내지 못했다.<sup>94)</sup> 이 안의 경제적 내용도 큰 틀에서는 김대중 정부 시기의 협상안과 비슷해 보이지만 북한의 선(先)비핵화를 더 강경하게 요구했다는 점에서 매우 다른 안처럼 인식되었다. 그 후로 2017년까지 한미 양국 정부에서 북핵 포기를 유도하기 위한 경제적 인센티브는 적극적으로 논의되거나 제안되지 않았다.<sup>95)</sup>

## (2) 경제적 인센티브 수정·보완 방향

이제까지 살펴본 기존 협상안들, 특히 1999~2000년의 포괄적 접근 전략에서 제안한 경제적 인센티브는 지금도 기본적으로는 유효하다. 하지만 지금의 변화된 상황에 맞춰 그 내용을 크게 보완해 훨씬 더 진전되고 확장된 협상안을 준비할 필요가 있다. 수정·보완 방향과 관련해서는 다음과 같은 논점들을 제기할 수 있다.<sup>96)</sup>

94) 조민, “북핵 일괄타결 방안: 의의 및 추진방향,” 통일연구원 편, 『북핵 일괄타결 방안 추진방향』 (통일연구원 주최 학술회의 자료집, 2009.11.2.), pp. 1~29; 박영호, “북핵문제 해결을 위한 국제공조 추진방향,” 통일연구원 편, 『북핵 일괄타결 방안 추진방향』 (통일연구원 주최 학술회의 자료집, 2009.11.2.), pp. 31~48; 이승현, 『북핵 일괄타결 협상안과 6자회담: 추진현황과 정책과제』 (서울: 국회예산정책처, 2012), pp. 55~61.

95) Stephan Haggard and Marcus Noland, *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea* (Stanford, California: Stanford University Press, 2017), pp. 199~225.

96) 다음 문헌들에서도 경제적 인센티브를 제안한 바 있다. Jungbae Seo, “Here Are

첫째, 대북 경제제재 해제의 조건과 일정을 구체적으로 제시할 필요가 있다. 20년 전에는 주로 미국의 대북제재가 문제시되었지만, 지금은 유엔 안보리 제재 해제가 먼저 논의되어야 하며 미국, EU, 일본 등 주요 선진국의 대북제재 해제까지 협상안에 포함되어야 한다. 현재의 대북제재는 과거보다 훨씬 강력하고 다차원적이며 여러 당사자가 개입되어 있으므로 해제 조건과 일정도 구체적으로 합의되어야 한다.

둘째, 북한이 주요 선진국 및 중요 개도국과의 무역·투자 관계를 정상화하고 장기적으로 발전시켜 나갈 수 있도록 지원하기 위한 구체적 정책과 추진 일정을 논의할 필요가 있다. 경제제재가 해제되고 주요 선진국과의 외교관계가 정상화되면 자연스럽게 무역·투자 관계가 개시될 수 있을 것이다. 하지만 북한과의 무역 및 대북한 투자를 안정적, 지속적으로 발전시키려면, 2절에서 살펴본 대로 양자 및 다자 차원의 무역·투자협정을 맺어야 하며, 나아가서 북한이 WTO에 가입해 국제무역질서 속으로 들어올 수 있도록 지원할 필요가 있다. 특히 미국, EU, 일본 등 주요 선진국과의 무역·투자협정(또는 경제협력협정)을 맺는 것이 중요하다. 남북경협 제도의 환경을 개선하기 위한 ‘남북경제협력협정(가칭)’ 체결도 중요한 과제로 꼽을 수 있다.<sup>97)</sup>

---

Some Economic Incentives That Could Help Move North Korea's Kim Toward Denuclearization,” New Atlanticist Blog (Atlantic Council, 2019.2.26.), <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/trump-kim-north-korea-vietnam-economic-nuclear>> (Accessed June 1, 2020); Bradley O. Babson, “A More Realistic Approach to the Economic Side of Nuclear Negotiations with North Korea,” 38 North (Henry L. Stimson Center, 2019.9.18.), <<https://www.38north.org/2019/09/bbabson091819>> (Accessed June 1, 2020).

97) 임수호·동용승, “남북한 경제협력강화약정(CEPA)의 의의와 가능성,” 『Issue Paper』 (서울: 삼성경제연구소, 2007.8.), pp. 1~30; 강문성 외, 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2014), pp. 278~286; 임수호 외, 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구』

셋째, 북한에 대한 경제적 지원(개발지원)의 규모를 크게 키울 필요가 있다. 20년 전과 비교할 때 북한의 핵 능력은 훨씬 더 고도화되었고 경제규모도 더 커졌으며 전반적 발전수준도 한층 올라와 있다. 북한당국의 경제발전 목표와 열망도 20년 전보다 훨씬 더 야심적이다. 따라서 북한의 핵 포기를 유도하려면 훨씬 큰 규모의 지원을 약속하지 않으면 안 될 것이다. 그동안 남한과 국제사회의 대북한 지원능력도 더 커졌다고 할 수 있다. 특히 남한 정부의 예산 규모가 크게 증가했고 개도국에 대한 국제사회의 지원 규모도 전반적으로 커져 있어서 국제사회의 대북한 지원능력도 향상되었다고 할 수 있다. 세계적 경제대국으로 부상한 중국의 지원도 이끌어낼 수 있다.

넷째, 경제적 지원의 내용을 훨씬 구체적으로 제시해야 할 것이며, 그중 핵심 사업들에 대해서는 사업 규모, 기간, 방식, 지원주체 등의 기본적 사항을 확정해둘 필요가 있다. 앞에서 살펴봤듯이 1994년 제네바 합의에서는 전력 지원의 규모(2천 메가와트 용량), 방식(경수로형 원자력 발전소), 지원주체(국제 컨소시엄) 및 일정(2003년까지)을 구체적으로 약속한 바 있다. 마찬가지로 앞으로의 협상에서도 중요 사업들은 구체적 내용을 미리 확정함으로써 협상안에 대한 북한의 신뢰를 확보할 필요가 있다. 또한 확정된 중요 사업 외의 다른 지원 가능성을 배제하는 것이 아니라 오히려 그 외에도 여러 부문에 걸쳐 다양한 사업들을 추가로 추진한다는 점을 명시할 필요가 있다. 즉 중요 사업들을 확정하는 것은 경제적 지원의 최소 규모를 확정하는 것이 되며, 실제 지원 규모는 그보다 더 커질 것이라는 점도 함께 약속해 놓는 것이다. 또한 과거에는 전력 지원 사업이 중심으로 논의되었지만, 앞으로는 전력 외에도 석유 등 기타 에너지, 교통(도

---

(세종: 대외경제정책연구원, 2016), pp. 49~89; 임수호, “남북한 CEPA 체결의 의의와 추진방향,” 『INSS 전략보고』 (서울: 국가안보전략연구원, 2018.10.), pp. 1~23.

로, 철도, 항만, 공항) 및 통신 기반시설, 민생 분야(농업, 보건의료, 환경 등) 협력 등 다양한 부문에서 중요 사업을 기획해 지원 범위를 크게 확대하는 것이 바람직하다.

다섯째, 북한 개발지원을 추진하기 위한 조직 체계 수립 방안을 협상 단계에서 미리 논의하는 것이 바람직하다. 1994년 제네바 합의에서는 대북 경수로 제공 사업을 추진할 ‘국제 컨소시엄’을 조직하기로 했고, 이 규정에 따라 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)가 설립되어 활동했다.<sup>98)</sup> 앞으로는 북한 개발지원을 에너지만이 아닌 여러 부문에서 포괄적으로 담당할 국제협력조직을 설립하는 방안을 검토해 볼 만하다.<sup>99)</sup> 초기 단계에서 이 조직에는 남한 및 여러 선진국 정부, 중국 및 러시아 정부, 그리고 유엔 산하기구가 참여할 수 있을 것이다.

여섯째, 북한이 국제금융기구(IMF, 세계은행, 아시아개발은행, 아시아인프라투자은행 등)에 가입할 수 있게 지원할 필요가 있다.<sup>100)</sup> 북한 가입이 성사되면 북한 지원을 위한 국제협력조직에 국제금융기구가 추가 참여할 수 있을 것이다. 국제금융기구가 참여하면 북한 지원 규모를 키울 수 있지만 그보다 더 중요한 장점은 지원 사업의 수준을 질적으로 향상시킬 수 있다는 것이다. 일반적인 개도국 개발지원

---

98) 문종열, 『경수로 사업 청산과 시사점』 (서울: 국회예산정책처, 2007), pp. 11~16. KEDO의 집행이사국은 미국, 남한, 일본, EU였으며, 그 외의 회원국은 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드, 체코, 우즈베키스탄이었다. 핀란드도 1995~2001년에 회원국으로 활동했다. KEDO, *2005 Annual Report* (New York: KEDO, 2005), p. 9.

99) 장형수·김석진·임을출, 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 15~46.

100) 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수는 북한경제』, 봄호 (2008), pp. 1~18; 조동호, “북한의 국제금융기구 가입: 가입 조건 및 혜택, 그리고 북한의 판단,” 『통일문제연구』, 제50호 (2008), pp. 47~85; 장형수, “국제금융기구의 개발지원 메커니즘과 북한 개발지원,” 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』 (서울: 오름, 2014), pp. 81~119.

에서 국제금융기구는 정책 개발, 지식 전수, 사업 조정 등 소프트웨어적인 측면에서 핵심적인 역할을 수행한다. 따라서 북한이 국제금융기구에 가입하면 북한 개발지원을 훨씬 안정적·효율적·지속적으로 실행할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 국제금융기구 가입은 민간 투자 유치 측면에서도 중요한 의미가 있다. 북한이 국제금융기구에 가입하고 국제금융기구가 북한을 지원한다는 것은 북한이 국제경제의 정상적 일원으로 인정받는 것을 의미하며, 이를 통해 민간기업의 비즈니스 환경이 개선될 것을 기대할 수 있기 때문이다.

일곱째, 남북 간에는 남북경협을 담당할 공동 상설기구를 설립할 필요가 있다. 과거의 남북경협에서 당국 간 협상은 일시적 회의체인 ‘남북경제협력추진위원회’나 ‘남북경제협력공동위원회’에서 이루어졌다. 하지만 본격적으로 사업이 추진되면 남북한 당국자들이 함께 일하는 상설조직이 필요할 것이다. 2018년 이후 개성에 문을 연 남북공동연락사무소를 그 시초로 간주할 수 있다.

이제까지 검토한 내용은 <표 IV-15>와 같이 요약 정리할 수 있다. 북한 비핵화를 위한 경제적 인센티브는 북한 대외경제관계 정상화와 개발지원의 두 가지 범주로 대별할 수 있고, 세부과제로는 제재 해제, 무역·투자협정 추진, 부문별 개발지원, 개발지원 조직체계 수립 등을 들 수 있다.

〈표 IV-15〉 북한 비핵화를 위한 경제적 인센티브(안) 개요

주요 의제	세부 과제	주요 내용
북한 대외경제 관계 정상화	대북제재 해제	- 유엔 안보리의 대북제재 해제 조건과 일정 - 미국 및 기타 국가의 대북제재 해제 조건과 일정
	무역·투자협정 추진	- 남북경제협력협정 추진 - 북·미 무역협정 추진 - EU, 일본 등 기타 선진국 및 중요 개도국과의 무역·투자(또는 경제협력)협정 추진 - 북한 WTO 가입 지원
북한 개발지원	부문별 개발지원	- 전력 지원(발전소 건설 및 송배전망 현대화) - 석유 지원(원유와 정제유 공급 증대 및 정유시설 확충) - 교통(도로, 철도, 항만, 공항) 및 통신 기반시설 현대화 지원 - 농업, 보건의료, 환경 등 민생 분야 개발지원
	개발지원 추진조직	- 북한 개발지원을 위한 국제협력조직(남북한, 미국, 기타 이해당사국, 국제기구 공동 참여) 설립 - 북한의 국제금융기구(IMF, 세계은행, 아시아개발 은행, 아시아인프라투자은행 등) 가입 지원 - 남북경제협력 추진기구(상설기구) 설립

자료: 필자 작성.

### (3) 유엔 안보리의 역할

최근 북한과의 협상은 남북 및 북·미 중심으로 진행되었지만, 북한에게 충분한 경제적 인센티브를 제공하려면 남한과 미국만이 아니라 중국, 러시아, 일본, EU, 기타 선진국 등 훨씬 더 많은 나라들, 그리고 국제기구들의 참여가 필요하다. 특히 가장 먼저 실행해야 할 핵심 사안인 유엔 제재 해제는 남한과 미국만이 아니라 유엔 안보리가 결정할 문제이다. 비록 미국이 유엔 안보리를 주도하긴 하지만, 유엔 안보리 차원의 국제적 논의와 협력이 필요하며, 그 외의 여러 사안에서도 유엔 안보리 상임이사국 및 주요 선진국의 협력이 중요하다.

따라서 북한과의 협상도 남북 및 북·미라는 틀에 한정할 것이 아니라 더 국제적인 차원에서 추진할 필요가 있다. 특히 유엔 안보리 차원의 더 적극적인 개입이 바람직해 보인다. 2절에서 살펴봤듯이 1980년대 캄보디아 평화협상 사례에서도 유엔 사무총장의 주선(good office)과 유엔 안보리 상임이사국의 합의가 중요한 역할을 했다.

더 가까운 예를 들면 2003~2015년 이란 핵협상에서도 유엔 안보리의 적극적인 개입 덕분에 협상 타결이 가능했다.<sup>101)</sup> 이란 핵협상에서 이란을 상대한 당사자는 미국만이 아니라 미국, 중국, 러시아, 영국, 프랑스 등 유엔 안보리 5개 상임이사국(five permanent members: P5)과 독일(P5+1)이었다. 협상 과정에서 P5+1은 여러 차례 이란의 핵 프로그램 포기를 유도하기 위한 정치·경제적 인센티브를 제안했으며,<sup>102)</sup> 그 내용은 유엔 안보리에 제출된 P5+1의 공식 서한(2006년 7월 서한) 및 안보리 결의(1747호, 2007년 3월)에 명시되었다.<sup>103)</sup> <표 IV-16>에서 볼 수 있듯이 정치·경제적 인센티브 패키지는 이란의 평화적 핵 에너지 이용을 인정·지원하는 한편, 지역안보, 무역·투자, 민간 항공, 에너지, 통신, 첨단기술, 농업 등 여러 분야의 협력을 증진하는 것으로 구성되어 있었다.

---

101) 정상률, “이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획,” 『글로벌정치연구』, 9권 2호 (2016), pp. 101~130.

102) Arms Control Association, “Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, 2003~2013,” Fact Sheets and Briefs (2017.8.), <[https://www.armscontrol.org/factsheets/Iran\\_Nuclear\\_Proposals](https://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals)> (Accessed June 5, 2020).

103) “Letter dated 13 July 2006 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the President of the Security Council,” S/2006/521 (United Nations Security Council, 2006.7.13.), <<https://www.iranwatch.org/sites/default/files/unsc-p6proposal-s2006521-071306.pdf>> (Accessed June 10, 2020); “United Nations Security Council Resolution 1747,” S/RES/1747 (United Nations Security Council, 2007.3.24.), <[https://www.undocs.org/S/RES/1747%20\(2007\)](https://www.undocs.org/S/RES/1747%20(2007))> (Accessed June 10, 2020).

〈표 IV-16〉 P5+1(유엔 안보리 5개 상임이사국 및 독일)의 대(對)이란 협력 제안

협력 부문	세부 주제	주요 내용
핵 에너지	이란의 핵 에너지 이용 권리	이란이 평화적 목적으로 핵 에너지를 이용할 권리를 가지고 있음을 인정
	경수로	국제합작 프로젝트를 통해 이란의 신형 경수로 건설을 지원
	핵 에너지 연구 개발	핵 에너지 연구개발 협력 패키지 제공
	연료 보장	법적으로 구속력 있으며 다차원적인 핵 연료 보장
정치 및 경제	지역 안보협력	지역 안보 이슈에 관한 대화와 협력을 촉진하기 위한 새로운 회의 지원
	국제 무역과 투자	이란이 국제경제 시장 자원에 접근할 수 있는 능력 개선(WTO 가입 지원 및 무역과 직접투자 진흥을 위한 실질적 지원 등)
	민간 항공	이란으로의 민항기 판매를 포함한, 민항 부문 협력
	에너지 파트너십	이란과 EU 및 기타 파트너 간 장기적 에너지 파트너십 수립
	통신 기반시설	이란 통신 기반시설 현대화를 위한 지원
	첨단기술 협력	첨단기술 및 기타 분야 협력
	농업	이란 농업 개발을 위한 지원

자료: “Letter dated 13 July 2006 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the President of the Security Council,” S/2006/521 (United Nations Security Council, 2006.7.13.), pp. 1~4; “United Nations Security Council Resolution 1747,” S/RES/1747 (United Nations Security Council, 2007.3.24.), pp. 7~9.

이 인센티브 패키지는 협상 초기 단계에서 제안된 것으로 구체적·확정적이지는 않았으며, 2015년 협상 타결 후 체결된 이란 핵협정(The Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)<sup>104</sup>에 충분히 반영되지도 않았다. 이란이 제안을 거부하고 핵 개발을 지속하다가 2011~2012년 미국과 EU의 강력한 제재를 받았고, 그 후 제재에서 벗어날 목적으로 협상에 응했기 때문이다. 만약 이란이 초기 단계에

104) 이란 핵협정(JCPOA)은 2015년 7월 14일에 체결되었으며, 유엔 안보리는 그 직후인 7월 20일에 이 협정을 지지·승인하는 안보리 결의 2231호를 채택했다. “United Nations Security Council Resolution 2231” (New York: United Nations, 2015), <[https://undocs.org/S/RES/2231\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2231(2015))> (Accessed June 8, 2020). JCPOA 협정문 전문(全文)이 이 결의의 부록으로 수록되어 있다.

서 P5+1의 제안을 수용했다면 훨씬 일찍, 더 유리한 조건으로 협상을 타결할 수 있었을 것이다. 또한 최근 미국 트럼프 행정부가 이란 핵협상 타결 조건을 비난하며 협정에서 이탈하는 바람에 이란 평화 프로세스가 난항을 겪고 있는데, 초기 단계에서 협상이 타결되었다면 오늘날 이런 난처한 상황에 부딪치지 않았을 가능성이 높다.

## 라. 북한의 대외개방 과제와 전망

### (1) 적극적 개방정책 필요성

비핵·평화 협상이 타결되고 평화 프로세스가 본격 진행되면 한반도 평화경제가 순조롭게 발전할 수 있을까? 그럴 가능성이 높긴 하지만 반드시 그렇게 된다는 보장은 없다. IV장 2절에서 살펴봤듯이 캄보디아는 평화협상 타결 후 대외경제관계를 발전시킬 수 있었으며 그 덕분에 양호한 성장실적을 달성할 수 있었다. 그러나 캄보디아의 경제발전은 중국이나 베트남에 비하면 훨씬 부진한 것이었다. 캄보디아는 평화협정 체결 후 24년이 지난 2015년에야 겨우 저소득 단계에서 벗어나 중하위 소득국(lower middle income countries)으로 올라섰으며, 중상위 소득국(upper middle income countries)으로의 진입은 2030년대에야 가능할 것으로 전망된다. 캄보디아의 경험은 비교적 괜찮은 여건에서도 경제발전에는 오랜 시일이 걸릴 수 있음을 보여준다.

북한의 경우에도 북한당국이 각종 경제제도 개혁을 얼마나 적극적으로 추진하고 경제정책을 얼마나 합리적으로 집행하느냐에 따라 경제발전 성과는 크게 달라질 수 있다. 대내외 경제제도와 정책을 모두 개혁해야 하지만, 일단 비핵·평화 프로세스에 따른 경제적 이득은 대외경제관계에서 집중적으로 거둘 수 있으므로 대외경제제도와 정책을 합리화하는 것이 특히 중요하다.

김정은 집권 이후 북한당국은 상당히 개혁적이고 전향적인 경제 정책을 실시하려는 움직임을 보였고 대외개방 정책에서도 두 가지 주목할 만한 진전이 있었다. 첫째, 다수의 기업, 기관, 단체에게 무역영업을 허가하고 무역단위의 자율성을 크게 확대하는 무역 분권화 정책을 실시했다.<sup>105)</sup> 둘째, ‘경제개발구법’을 제정하고 전국적으로 20여 개의 경제개발구를 지정했다.<sup>106)</sup>

그러나 중국과 베트남의 경험에 비춰 보면, 북한의 개방정책은 아직 소극적·제한적이라고 평가할 수 있다. 더 많은 기업에게 무역권을 주긴 했지만 북한은 여전히 당국이 대외무역을 통제하고 있고 외화수입을 상납받고 있다. 즉 분권화일 뿐 자유화는 아닌 상태이다. 이와 달리 중국과 베트남은 무역 분권화에 머무르지 않고 모든 사기업에게 원칙적으로 무역을 허용하는 무역 자유화로 나아갔다. 또 북한당국은 경제특구와 개발구를 단지 지정하기만 할 뿐 스스로 개발하려 하지는 않았으며 개발 및 운영을 외부 사업자에게 위탁하려 하는 소극적 태도에서 벗어나지 못했다. <표 IV-17>에 요약되어 있듯이 북한의 개방정책은 무역제도, 환율·외환제도, 지역별 개방, (남한기업 및 외자기업에 대한) 노동력 공급, 개발지원 수용 등 여러 면에서 국제경제의 보편적 규칙에서 동떨어진 상태에 머물러 있다.

반면, 중국과 베트남이 대외개방을 통해 막대한 경제적 이득을 볼 수 있었던 것은 각종 대외경제제도와 정책을 국제규범에 가까운 방향으로 개혁했던 덕분이었다. 오늘의 세계경제에서는 200여 개 나라들이 치열한 국제경쟁을 벌이고 있다. 이런 경쟁의 와중에서 생존하고 발전하려면 다른 나라에 못지않은 양호한 비즈니스 환경을 갖

---

105) 양문수, “대외무역 체계의 개혁과 실태.” 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』 (세종: 산업연구원, 2018), pp. 174~215.

106) 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 111~119.

취야 하며, 그래야 외국 기업들이 해당 국가와 무역이나 투자 관계를 맺을 수 있다. 다시 말해서 국제규범을 준수하지 않는 나라, 보편적 제도와 정책을 실행하지 않는 나라는 비즈니스 환경이 열악하므로 외국기업들이 상대하지 않으려 하며, 따라서 대외경제관계가 발전하지 못한다는 뜻이다.

남한기업을 포함한 많은 외국기업들이 북한을 상대로 얼마나 활발하게 무역과 투자를 실행할 것인가 하는 점도 북한이 대외경제제도와 정책을 얼마나 적극적으로 개혁해 얼마나 양호한 비즈니스 환경을 갖추느냐에 따라 크게 달라질 것이다.<sup>107)</sup> 요컨대 한반도 평화경제의 성공 여부는 비핵·평화 협상 타결만으로 보장되는 것이 아니라 북한이 국제사회가 권고하는 보편적 경제개방의 경로를 얼마나 잘 따라가느냐에 따라 결정될 것이다.

## (2) 북한 대외경제관계 정상화 지원 방안

비핵·평화 협상이 타결되어 평화경제 프로세스가 본격 출범하게 되면, <표 IV-17>의 향후 과제에 나오는 대로 북한의 대외경제제도와 정책을 정비해야 한다. 이것은 기본적으로는 북한당국이 스스로 해야 할 일이지만 외부의 도움도 절실히 필요하다. 왜냐하면 대외개방이란 정치적 결단만이 아니라 국제경제 진입에 필요한 각종 제도와 정책을 정비하는 실무 작업이 진행되어야 가능한 것이고, 여기에는 고도의 전문적 지식이 필요하기 때문이다. 따라서 대외개방에는 상당한 시일이 걸릴 수밖에 없는데, 전문적 지식과 사업역량을 가진 여러 외부 기관의 도움을 받으면 시일을 크게 단축할 수 있다.

---

107) 김석진·홍제환, 『남북경협 발전 잠재력과 정책 과제』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 23~55.

〈표 IV-17〉 북한 대외개방 정책과 과제

	현 정책	향후 과제 (중국·베트남 사례 참고)
무역 분권화 및 자유화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (당, 군, 내각 소속) 국영 무역 회사가 주요 무역권 보유</li> <li>- 2015년 이후 다수의 기업, 기관, 단체에게 무역영업을 허가하고 무역 단위의 자율성 확대</li> <li>- 외화수입 상납 (최근에는 실적과 연계하여 상납)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 점진적 자유화</li> <li>- 사기업 포함한 모든 기업에 무역 허용</li> <li>- 무역이익의 개업 내부 유보 확대</li> </ul>
무역·투자협정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 선진국과의 경제관계 단절 (무역·투자협정 부재)</li> <li>- WTO 비회원국</li> <li>- 외국인투자기업 재산권 보호 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 선진국 및 기타 주요국과의 무역·투자협정</li> <li>- WTO 가입</li> <li>- 외국인투자기업 재산권 보호 (최고 지도부의 명시적, 반복적 약속 필요)</li> </ul>
환율/외환 및 국제금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공식환율/(암)시장환율 공존</li> <li>- 외환통제와 시장거래 병존</li> <li>- 국제금융 시스템으로부터 단절</li> <li>- 무역금융 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외환거래 시스템 정비</li> <li>- 국내 통화가치(물가) 안정화</li> <li>- 환율 단일화 및 평가절하</li> <li>- 경상계정 자유태환 실시</li> <li>- 국제금융 시스템 편입</li> <li>- 무역금융 활성화</li> </ul>
지역별 개방 및 경제특구/산업단지 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다수의 특구, 개발구 지정</li> <li>- 그러나 개발사업(특구 기반시설 개발)을 스스로 추진하지 않고 외부에 위탁 계획</li> <li>- 기반시설 부실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개방지역의 신속한 확대</li> <li>- 정부 주도 기반시설 개발</li> <li>- 개방지역에서 외자기업과 국내 기업 연계 발전</li> <li>- 개방지역과 국내경제 간 연계 형성</li> </ul>
(외자기업에 대한) 노동력 공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부가 노동력 통제 및 임금 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동통제 점진적 철폐</li> <li>- 노동시장 형성 및 시장임금 통용</li> </ul>
개발지원 수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물자/자금 수용</li> <li>- 인적 교류 및 정책 대화 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적극적 수용</li> <li>- 개혁 권고 및 정책 대화 수용</li> </ul>

자료: 필자 작성 (중국, 베트남 사례와 관련해서는 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008), pp. 207~243의 내용을 요약 및 수정).

앞에서 보았듯이 대외경제관계 정상화의 핵심 과제는 세계무역기구(WTO) 가입 절차를 시작하는 것이다.<sup>108)</sup> 이것이 중요한 이유는 무역·투자에 관한 기본 규범을 WTO가 규율하고 있어 북한이 WTO에 가입하면 세계 각국과 무역·투자협정을 체결한 것과 같은 효과가 발생하기 때문이다. WTO에 가입하려면 먼저 미국, 유럽 등 주요국과의 양자 및 다자 협상을 통해 무역·투자협정을 체결하거나 WTO 가입을 승인받아야 한다. 이렇게 WTO 가입 절차를 진행하면서 주요국과 협상하는 과정에서 북한은 국제경제의 보편적 규칙을 배우고 그에 적합한 대외경제제도를 정비할 수 있다. 남한과 국제사회는 북한이 되도록 빠른 시일 내에 대외경제관계를 정상화 및 제도화할 수 있도록 WTO 가입 및 주요국과의 협상을 정치적으로 지지하고 기술적으로 지원해주는 것이 바람직하다.

WTO 가입과 관련한 지원을 제공해주는 가장 중요한 기관은 바로 WTO이다. WTO는 가입 절차 관련 안내를 매우 상세하게 제공하고 있고, 가입 절차가 개시되면 신청국과 WTO가 함께 실무작업반(working party)을 구성하게 되므로 여기서 WTO 가입을 위해 필요한 각종 대외경제제도 정비와 주요국과의 협상방안에 대해 배울 수 있다. 또한 IV장 2절에서 언급했듯이 취약·분쟁국의 WTO 가입을 돕기 위해 2017년에 출범, 활동 중인 ‘WTO 가입을 통한 평화를 위한 무역(Trade for Peace through WTO Accession)’ 이니셔티브도 활용할 수 있다. 북한이 WTO에 가입을 신청하기 전에 미리 가입 과정에 관한 지식을 공유할 기회를 갖는 것도 좋을 것이다. 북한의 대외경제 당국자들에게 국제기구의 통상 전문가, 베트남, 캄보디아 등

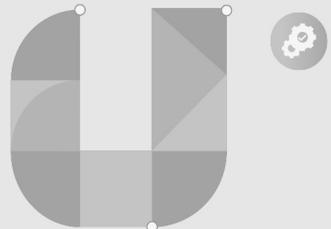
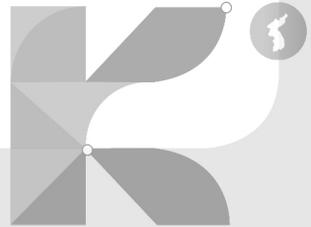
108) 북한의 WTO 가입 필요성과 그에 따른 효과를 전망한 선행연구로는 다음 문헌 참조. 최장호·최우정, 『체제전환국의 WTO 가입 경험과 북한 경제』, pp. 66~81; 이홍식·조성택, “북한의 경제발전과 WTO 가입 효과,” 강성진·정태용 편저, 『가보지 않은 길, 가야 할 길: 김정은 북한 경제』 (서울: 해남, 2019), pp. 127~151.

WTO 가입 절차를 경험한 아시아 체제전환국 통상 전문가와 당국자, 그리고 남한의 통상 전문가 등으로부터 교육 연수를 받을 기회를 제공하는 것이 바람직하며, 이런 사업을 유엔 아시아태평양경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UN ESCAP) 같은 국제기구에 위탁 진행할 수 있을 것이다. 북한이 중국과 베트남의 경제개방 경험을 포괄적으로 배우는 것도 중요하다. 중국과 베트남은 북한의 우방이며 오래전부터 북한에 개방정책을 권유해 왔으므로 북한이 요청할 경우 적극적으로 지식공유를 해줄 가능성이 크다. 이런 여러 지식공유 사업에 소요되는 비용을 남북협력기금 등 정부의 재정자금으로 지원해주는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

관세·통관제도, 환율·외환제도, 국제금융제도, 경제특구 개발·운영 등에 관한 실무적, 기술적, 전문적인 지식의 전수, 그리고 이와 관련한 기술 인프라(전산 시스템, 통관·검역 장비 등) 지원도 필요하다. 여기에서도 국제기구나 남한 전문기관의 역량을 활용할 수 있다. 특히 최근 많은 개도국에서 큰 환영을 받고 있는 한국형 공적개발지원(Official Development Assistance: ODA)에서는 지식공유 사업이 중시되고 있으며, 대외개방 제도와 정책도 중요한 지식공유 대상이라고 할 수 있다. 이런 사업에서 쌓은 여러 전문기관, 전문인력의 ‘소프트 파워(soft power)’는 북한의 대외경제관계 정상화를 도울 때 소중한 자산으로 활용할 수 있을 것이다.

# V. 평화경제를 위한 개발지원과 국제협력

김석진 통일연구원





# 1. 평화경제를 위한 국제협력 체계와 국제규범

## 가. 평화경제를 위한 국제협력 체계

### (1) 평화구축을 위한 국제협력 체계

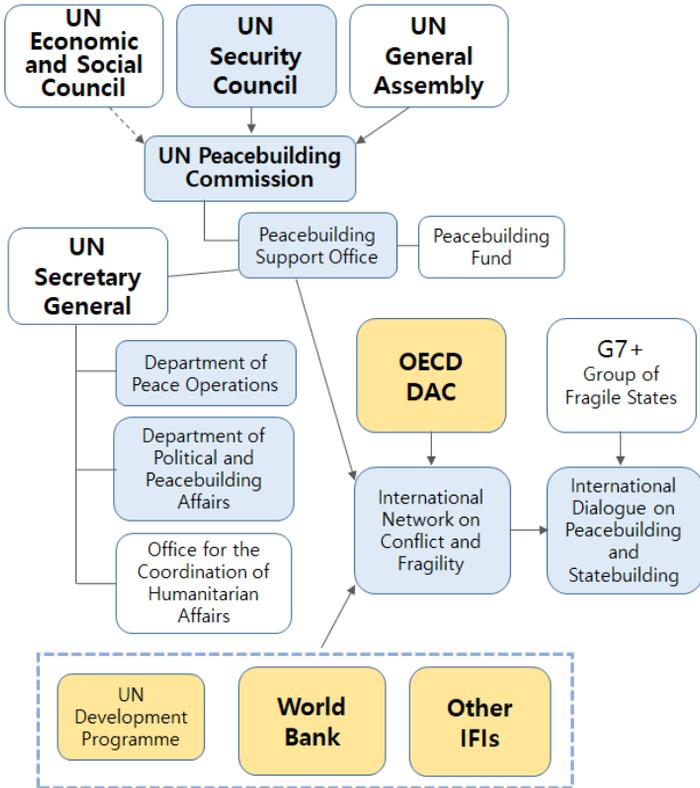
취약·분쟁국(fragile and conflict-affected countries)이 분쟁을 종식시키고 평화를 정착시키면서 경제발전까지 성취하는 것, 즉 평화경제를 실현하는 것은 쉬운 일이 아니다. 무엇보다 당사국 자신의 노력이 중요하지만 국제사회의 지원과 협력도 필요하다. 국제사회는 이런 필요성을 반영해 평화경제를 위한 국제협력 체계를 갖춰 놓고 있다.<sup>109)</sup> 평화경제를 위해서는 외교, 안보, 개발 등 여러 차원의 국제협력이 함께 진행되어야 하므로 다양한 국제기구와 각국 정부가 함께 일하는 국제협력 체계가 만들어진 것이다. <그림 V-1>은 이를 한눈에 알아볼 수 있도록 그린 개념도이다.

국제협력 체계의 중심은 유엔(국제연합)이다. 유엔헌장 제1조 제1항에서 규정하고 있듯이 유엔은 무엇보다 “국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 … 유효한 집단적 조치를 취하고, … 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 … 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현”하는 것을 목적으로 창설된 국제기구이다.<sup>110)</sup> 이 목적을 달성하기 위해 유엔은 안전보장이사회(Security Council)를 두고 있으며, “회원국은 국제평화와 안전의 유지를 위한 일차적 책임을 안전보장이사회(이하 안보리로 약칭)에 부여하며, 또한 안보리가 … 회원국을 대신하여 활동하는 것에 동의”할 뿐 아니라 “안보리의 결정을 … 이행할 것을 동의”해야 한다.<sup>111)</sup>

109) United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, pp. 231~274.

110) 「국제연합헌장 및 국제사법재판소규정」, 제1조, 국가법령정보센터, <<http://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장 및 국제사법재판소규정>> (검색일: 2020.6.25.).

〈그림 V-1〉 평화경제를 위한 국제협력 체계



자료: United Nations, “UN System Chart,” <<https://www.un.org/en/about-un>> (2020.6.24.); UN Peacebuilding Commission, “membership,” <<https://www.un.org/peacebuilding/commission/membership>> (Accessed June 24, 2020); OECD, “INCAF Members,” <<https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/incafmembers.htm>> (Accessed June 24, 2020); International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, “About the International Dialogue,” <<https://www.pbsdialogue.org/en/id/about-international-dialogue/>> (Accessed June 24, 2020) 등의 자료를 참고하여 필자 정리.

주: (1) 열은 파란색 표시는 평화구축의 중심 기관들이고 열은 주황색 표시는 개발지원의 중심 기관들임.

(2) OECD DAC는 ‘OECD Development Assistance Committee’, IFIs는 ‘International Financial Institutions’의 약자임.

111) 「국제연합헌장 및 국제사법재판소규정」, 제24조 및 제25조, 국가법령정보센터, <[http://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장 및 국제사법재판소규정](http://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장_및_국제사법재판소규정)> (검색일: 2020. 6. 25.).

국제평화에 관한 안보리 결정사항은 관련 회원국 정부(경우에 따라서는 모든 회원국 정부)가 이행해야 하며 이에 필요한 각종 행정·조정·지원 업무는 유엔 사무국(Secretariat)에서 맡는다. 사무국 중에서 평화구축 활동을 직접 담당하는 부서는 평화활동국(Department of Peace Operations), 정치·평화구축국(Department of Political and Peacebuilding Affairs)이다. 평화구축 활동은 인도적 지원을 포함하는 경우가 많으므로 인도지원조정실(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)도 중요한 관련 부서라고 할 수 있다.

그런데 II장에서 살펴봤듯이 많은 취약·분쟁국에서 분쟁이 끊이지 않음에 따라 유엔 내에 분쟁 해결·예방과 평화구축 활동을 전문적으로 담당할 새로운 기관을 만들자는 국제적 합의가 형성되어 2005년에 평화구축위원회(Peacebuilding Commission)가 창설되었다.<sup>112)</sup> 평화구축위원회는 총회(General Assembly)에서 선출된 7개국, 안보리에서 선출된 7개국, 경제사회이사회(Economic and Social Council)에서 선출된 7개국, 유엔 사절단을 위한 군인·경찰 파견 최상위 5개국, 유엔 예산 및 기금에 대한 자발적 기여 최상위 5개국 등 총 31개국으로 구성된 정부 간 기구이다.<sup>113)</sup> 평화구축위원회의 임무는 분쟁 종식 이후 평화구축과 재건·복구 및 지속가능한 발전 등을 위해 모든 관련 행위자들의 활동을 지원·조정하는 것이다. 평화구축위원회는 산하에 사무국 역할을 하는 평화구축지원실(Peacebuilding Support Office)을 두고 유엔 사무국과 협력하고 있으며, 관련 활동을 위한 평화구축기금(Peacebuilding Fund)도

---

112) Sarah Hearn, Alejandra Kubitschek Bujones, and Alischa Kugel, "The UN Peacebuilding Architecture: Institutional Evolution in Context," White Paper Series No.16 (New York: Centre for International Cooperation of New York University and Geneva Peacebuilding Platform, 2015), pp. 1~10.

113) UN Peacebuilding Commission, "31 Members for 2020," <<https://www.un.org/peacebuilding/commission/membership>> (Accessed June 24, 2020). 한국은 경제사회이사회에서 선출된 7개국 중 하나로서 평화구축위원회에 참여하고 있다.

가지고 있다. 평화구축위원회는 여러 나라의 분쟁 해결과 재건·복구를 돕는 데 상당한 기여를 했지만, 아직은 초기 단계 조직으로서 앞으로 활동 역량을 더 키워 더 적극적인 역할을 해야 한다는 지적을 받고 있다.<sup>114)</sup>

## (2) 개발지원을 위한 국제협력 체계

평화구축의 중심 기관이 유엔이라면, 경제발전을 위한 지원은 선진국 정부와 여러 국제금융기구(International Financial Institutions: IFIs)가 나눠 맡고 있다. 선진국들의 협력기구인 OECD는 개도국에 대한 개발지원을 효과적으로 수행하기 위해 각국 정부 대외원조기관들 간의 협력조직인 개발지원위원회(Development Assistance Committee: DAC)<sup>115)</sup>를 두고 있다. 국제금융기구 중에서 개발지원의 중심 기관은 세계은행이다. 세계은행은 대규모 공공 개발차관을 전 세계 개도국에 공여하고 있고 개발지원에 관한 정책과 규범을 수립하는 데서 중심적 역할을 맡고 있다. 각 지역에서는 지역별 개발은행(아시아개발은행, 아프리카개발은행, 미주개발은행 등)이 보완적 역할을 수행하며, 세계은행과 지역별 개발은행은 모두 국제통화기금(IMF)과 협력하고 있다. 또 OECD DAC와 국제금융기구들도 역시 서로 긴밀한 협력 관계에 있다.

취약·분쟁국에서 평화경제를 실현하는 문제와 관련해서는 <그림

---

114) Cedric de Coning and Eli Starnes, "Introduction: Assessing the Impact of the UN Peacebuilding Architecture," in *UN Peacebuilding Architecture: The First 10 Years*, eds. Cedric de Coning and Eli Starnes (Abingdon: Routledge, 2016), pp. 1~20.

115) 흔히 '개발원조위원회'라고도 번역된다. 개발지원(development assistance), 개발원조(development aid), 개발협력(development cooperation)은 거의 비슷한 뜻을 가지는 용어로서 별 구별 없이 혼용되는 경우가 많지만, 굳이 구별하자면 개발협력의 포괄 범위가 개발지원 또는 개발원조보다 더 넓다.

V-1)에서 보듯이 OECD DAC와 국제금융기구들, 그리고 유엔 평화 구축위원회가 ‘분쟁과 취약성에 관한 국제 네트워크(International Network on Conflict and Fragility: INCAF)’라는 협의체를 구성해 활동하고 있다. 또 개발지원 수원국(受援國)인 취약·분쟁국들도 평화경제로 가는 도정에서 그들의 주도성과 정책 역량을 강화하기 위해 ‘G7+’라는 이름의 정부 간 협력기구를 창설해 활동하고 있다.<sup>116)</sup> G7+는 20개 취약·분쟁국을 회원국으로 두고 있으며, 분쟁 해결 및 경제발전 경험 공유, 상호 지원, 국제무대에서 공동 의견 제출 등의 활동을 전개하고 있다. 또한 공여자인 INCAF와 수원국인 G7+ 간 협력을 촉진하기 위한 협의체로는 ‘평화구축과 국가구축에 관한 국제 대화(International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: IDPS)’가 결성되어 있다.<sup>117)</sup>

## 나. 취약·분쟁국 개발지원 현황과 국제규범

### (1) 취약·분쟁국 개발지원 현황

취약·분쟁국에서 평화경제를 실현하기 위한 국제적 개입은 주로 개발지원을 통해 이루어진다. II장 2절 나항에서 살펴봤듯이 세계에서 절대빈곤율이 가장 높은 나라들, 즉 빈곤퇴치의 필요성이 가장 큰 나라들의 대부분은 취약·분쟁국이며, 취약·분쟁국 빈곤인구가 세계 전체 빈곤인구에서 차지하는 비율은 점점 상승하고 있다. 따라서 국

116) G7+의 활동 상황에 대해 더 자세한 설명으로는 다음 문헌 참조. United Nations Office for South-South Cooperation and the G7+, *South-South in Action: Fragile-to-Fragile Cooperation* (New York: United Nations Office for South-South Cooperation, 2017), pp. 13~41.

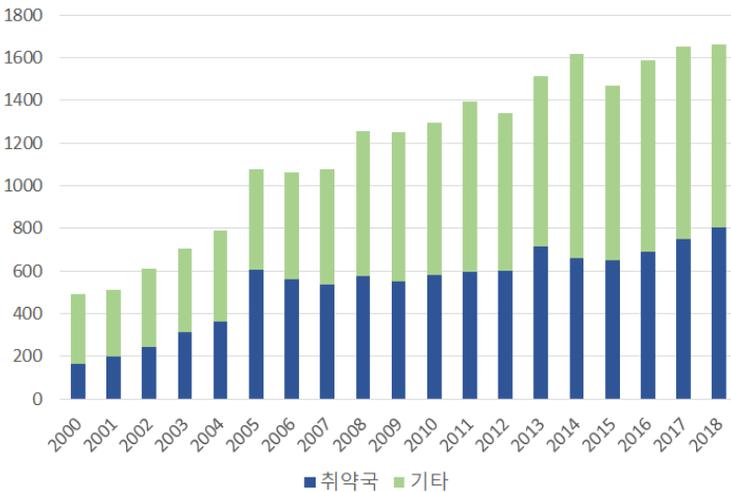
117) International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, “About the International Dialogue,” <<https://www.pbsbdialogue.org/en/id/about-international-dialogue/>> (Accessed June 24, 2020).

제사회의 개발지원에서도 취약·분쟁국 지원이 매우 중시되고 있다.

〈그림 V-2〉에서 보듯이 개발도상국에 대한 국제사회의 공적개발지원은 장기적으로 증가 추세를 보이고 있으며, 그중 취약·분쟁국(OECD가 지정한 58개 취약국)에 대한 지원은 절반 정도를 차지한다. 또 총 183개 개도국 중에서 소득수준이 비교적 높은 나라를 제외한 125개 나라만 놓고 보면, 2016년의 경우 58개 취약·분쟁국에 대한 지원이 약 3분의 2(65.5%), 나머지 67개 개도국에 대한 지원은 약 3분의 1 정도여서 국제사회가 개발지원의 초점을 취약·분쟁국에 맞추고 있음을 알 수 있다.<sup>118)</sup>

〈그림 V-2〉 공적개발지원: 취약국 지원과 기타 지원 추이

(단위: 억 달러)



자료: OECD, "Aid (ODA) disbursements to countries and regions," International Development Statistics Online Databases, <<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance/idsonline.htm>> (Accessed June 15, 2020).

주: (1) 취약국에 대한 지원은 OECD가 지정한 58개 취약국에 대한 공적개발지원 총액이며, 기타 지원은 개발도상국에 대한 지원 총액에서 취약국 지원을 제외한 금액임.

(2) 모든 공적 공여자(all official donors)의 순지급액(net disbursements) 및 경상가격 기준.

118) OECD, *States of Fragility 2018* (Paris: OECD, 2018), pp. 116~117.

취약·분쟁국에 대한 개발지원에서 어떤 부문이 중시되는지는 취약성의 수준에 따라 크게 달라진다. <표 V-1>에서 보듯이 극단적 취약국, 즉 분쟁을 겪고 있거나 심각한 취약 상태에 있는 나라들에서는 인도적 위기가 진행 중이므로 인도적 지원(긴급구호)이 절반 정도의 비중을 차지하고 사회 인프라 및 서비스(보건, 교육, 상하수 시설 등)에 대한 지원이 3분의 1 정도를 차지한다. 이런 나라는 본격적인 경제개발을 모색하기 어려운 상태에 있어 경제 인프라 및 서비스(전력, 교통 시설 등)나 생산부문(광공업, 농업, 관광, 무역 등)에 대한 지원은 활발하지 않다.

이와 달리 기타 취약국은 대부분 인도적 위기를 겪진 않고 있어 인도적 지원은 많지 않으며, 그 대신 사회 인프라 및 서비스에 대한 지원이 절반 정도로 가장 활발하다. 즉 일반적인 취약국은 위기 상황에서는 벗어났지만 아직 민생이 어려운 상태에 있으므로 민생과 직접 관련되는 사회 인프라 및 서비스 부문에 지원의 초점이 맞춰진다. 경제 인프라 및 서비스와 생산부문에 대한 지원은 전체 지원의 4분의 1 정도로 얼마 되지 않지만, 그래도 극단적 취약국에 비해서는 훨씬 활발한 편이다. 경제개발에 직접 관련되는 지원의 비중은 사회경제 발전이 진행되어 취약성에서 벗어남에 따라 점차 상승하는 경향이 있다.

<표 V-1> 취약국 개발지원 부문별 비중 (2016)

(단위: %)

	인도적 지원	사회 인프라 및 서비스	경제 인프라 및 서비스	생산 부문	다부문	기타
극단적 취약국	46.6	30.7	6.1	4.6	3.4	8.6
기타 취약국	8.1	48.9	15.5	8.5	7.2	11.8

자료: OECD, "Detailed aid statistics: ODA: disbursements," International Development Statistics Online (OECD, *States of Fragility 2018* (Paris: OECD, 2018), p. 120에서 재인용).

주: 조(粗)지급액(gross disbursements) 기준.

취약·분쟁국 개발지원의 기본 추세는 향후 북한 개발지원과 관련해 두 가지 중요한 시사점을 던져준다. 하나는 북한도 취약국에 해당하므로 정치군사적 문제만 해결되면 국제사회로부터 적극적인 개발지원을 받을 수 있는 잠재력이 있다는 것이다. 다른 하나는 국제사회가 북한을 지원하게 되면 아마도 초기 상당 기간 경제개발에 직접 관련되는 사업보다는 민생 관련성이 깊은 사회 인프라 및 서비스 부문을 훨씬 중시할 것이라는 점이다. 북한 개발이라 하면 흔히 교통, 전력, 경제특구 등 경제 기반시설 사업부터 먼저 생각하지만, 이런 발상은 취약국 개발지원에 관한 국제사회의 관례에 비춰 보면 다소 성급한 것이라고 할 수 있다.

## (2) 취약·분쟁국 개발지원을 위한 국제규범

취약·분쟁국에서 평화경제를 실현하는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 이를 돕기 위한 국제사회의 개발지원도 심각한 딜레마에 직면하게 되는 경우가 많다. 개도국에 대한 개발지원은 오래전부터 개발 촉진 효과가 부족하다거나 심지어 개발을 저해하는 역효과를 낸다는 비판을 받아 왔다. 1950년대 이래 장기간 개발지원이 실시되었지만 경제발전에 성공한 나라는 소수에 지나지 않았고 대다수 개도국에서 빈곤과 저발전 상태가 지속되었기 때문이다. 1990년대 초중반 이후 지난 20~30년 동안에는 상당수 개도국의 경제발전 실적이 한층 좋아졌고 빈곤율도 크게 하락했지만 지금도 극단적 빈곤 상태에 처해 있는 인구는 많다. 특히 취약·분쟁국은 경제발전 실적이 부진하고 빈곤율이 높은 경우가 많은데, 이는 취약·분쟁국에 대한 개발지원이 아직 충분한 성과를 올리지 못하고 있음을 의미한다.

왜 취약·분쟁국에 대한 개발지원은 성과를 내기가 어려울까? 개발지원, 나아가 개발사업 전체가 좋은 실적을 내려면, 그 나라의 정

치·사회 상황이 안정되어 있어야 하고, 그 나라 정부가 비교적 유능하게 일해야 한다. 그러나 취약·분쟁국은 심각한 분쟁이나 갈등 상황에 처해 있어 정치·사회가 전반적으로 불안하며 정부는 대체로 무능하고 부패하다. 개발지원 필요성이 가장 큰 취약·분쟁국에서 개발지원이 효과적으로 진행되기 어렵다는 것, 이것은 실로 심각한 딜레마이다.

국제사회는 개도국에 대한 개발지원을 더 효과적으로 실시하기 위해 2005년에 ‘원조 효과성에 관한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’이라는 이름의 국제규범<sup>119)</sup>을 마련해 실천하고 있는데, 취약·분쟁국에서는 어려움이 더 크다는 점을 고려해 2007년에 취약·분쟁국에 관한 별도의 국제규범인 ‘취약국 및 취약 상황에 대한 국제사회의 모범적 개입 원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations)’을 수립했다.<sup>120)</sup>

일반적 규범인 ‘파리 선언’에서 가장 중요한 원칙은 수원국(受援國)의 주인의식(ownership) 또는 주도성이다. 즉 수원국이 개발전략 및 정책의 수립·집행 과정에서 주도권을 행사해야 한다는 것이다. 그러나 취약·분쟁국은 정치 상황이 불안하고 국가체제가 제대로 형성되어 있지 않아 주도권을 발휘하지 못하는 경우가 많다. 따라서 <표 V-2>의 첫 번째 원칙에서 볼 수 있듯이 각국의 특수한 상황을 고려해 유연하게 개입할 필요가 있다. 또 세 번째, 네 번째와 다섯 번째 원칙에 나타나듯이 국제적 개입의 우선적 목표는 국가구축

---

119) High Level Forum, “Paris Declaration On Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability” (Paris: High Level Forum, 2005), pp. 1~10.

120) OECD, “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations” (Paris: OECD, 2007), pp. 1~3.

(state-building)과 분쟁 예방으로 설정할 수 있다. 다시 말해 분쟁이 재발하지 않도록 유의하면서 국가체제 구축, 즉 정부역량 강화를 도모해야 한다는 뜻이다. 평화가 유지되면서 어느 정도 역량을 갖춘 정부가 형성되어야 사회경제 개발 사업도 본격 실시할 수 있기 때문이다. 국제사회의 개입이 사회의 분열, 부패, 권력 남용을 초래하지 않도록 주의하라는 두 번째 원칙도 같은 맥락이다.

나머지 원칙 중에서 특별히 중요한 것은 여덟 번째 원칙인 국제 행위자들 간의 협력이다. 즉 해당 국가에서 일하는 선진국 정부기관과 국제기구는 실용적인 조정 메커니즘(공동평가, 전략공유, 역할분담, 공동보고 등)에 따라 긴밀하게 협력해야 한다. 취약·분쟁국은 외부 행위자들이 일하기 매우 어려운 여건에 있으므로 서로 협력해 효율성도 높이고 협상력도 키우라는 뜻이다. 국제 행위자, 즉 지원 공여자들 간의 협력은 일반적 규범인 ‘파리 선언’에서도 주요 원칙 중 하나인데, 취약·분쟁국에서는 그 중요성이 더욱 크다고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 국제협력 체계는 이런 필요성에 따라 발달해온 것이다.

공여자들 중심으로 모범적 개입 원칙이 만들어지고 난 후 몇 해 지나지 않은 2011년 부산에서 열린 ‘제4차 원조 효과성에 관한 고위급 포럼’에서 국제사회는 ‘취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)’이라는 이름의 보완적인 국제규범을 마련했다. 뉴딜은 공여자만이 아니라 수원국인 취약국 정부 간 협력조직 G7+까지 참여한 ‘평화구축과 국가구축에 관한 국제 대화’에서 합의된 것이어서 명실상부한 국제사회의 합의라고 할 수 있다. 이것은 모범적 개입 원칙을 더 부연한 것으로, <표 V-3>에서 보듯이 평화구축 및 국가구축 목표를 더 상세히, 더 명확하게 설정하는 한편, 이를 달성하기 위한 실행 방법을 다섯 가지 초점 및 다섯 가지 신뢰 구축 조치로 나누어 설명한 것이다.

〈표 V-2〉 취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 모범적 개입 원칙 (2007)

10대 원칙	주요 내용
1. 각국의 특수한 상황 (specific context)을 출발점으로 삼자	- 각국의 특수한 상황, 즉 각기 다른 국가역량과 정치적 상황을 이해하고 개입 - 상황에 맞춰 원조 수단을 탄력적으로 배합
2. 해를 끼치지 말자 (do no harm)	- 국제적 개입이 사회의 분열, 부패, 권력 남용을 초래하지 않도록 유의
3. 핵심 목표인 국가구축 (state-building)에 초점을 맞추자	- 국가의 적법성(legitimacy)과 책무성(accountability)을 지원(민주적 통치구조, 인권, 시민사회 참여, 평화구축 등의 이슈에 대처) - 국가의 공공 서비스 공급 능력 배양
4. 분쟁 예방을 우선시하자	- 취약성과 분쟁 발생 가능성을 줄이는 방향으로 개입
5. 정치, 안보, 그리고 발전 목적 간의 연계성을 인식 하자	- 정치, 안보, 경제, 사회 영역 간의 상호의존성 인식 - ‘정부 전체(whole of government)’ 접근법을 채용해 정책 일관성과 통합적 전략(joined-up strategies) 지향
6. 포용적이고 안정적인 사회를 위해 비차별 (non-discrimination)을 장려하자	- 남녀평등, 사회적 통합, 인권 증진 - 여성, 청년, 소수자 집단 등의 목소리와 참여 장려
7. 각기 다른 상황마다 각기 다른 방법으로 현지의 우선순위(local priorities)와 보조를 맞추자	- 국가역량이 제한적일 경우 대안적 원조 수단 사용 - 부문 또는 지역 차원의 부분적 보조 맞추기(alignment) 기회 추구
8. 국제 행위자들 사이의 실용적인 조정 메커니즘에 합의하자	- 국제 행위자들이 공동평가, 전략공유, 정치적 개입 조정, 공동 사무소, 역할분담, 공동보고 등 여러 방법으로 함께 사업
9. 신속하게 행동하되 충분히 오래 개입해 성공 기회를 만들어내자	- 기획의 창을 활용해 변화된 조건에 신속히 대응 - 일반적 저소득 국가의 경우보다 더 오랜 기간 개입 - 원조의 예측 가능성 제고
10. [국제적 개입에서] 배제되는 나라나 지역 (pockets of exclusion) 이 없게 하자	- 개입하는 국제 행위자들이 거의 없거나 원조 규모가 너무 작은 ‘원조 고아 국가들(aid orphans)’이 없도록 유의 - 수원국(受援國) 내에서 원조를 배분할 때 배제된 지역이 없도록 유의

자료: OECD, “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations” (Paris: OECD, 2007), pp. 1~3; OECD, *International Engagement in Fragile States: Can't We Do Better?* (Paris: OECD, 2011), pp. 47~50.

〈표 V-3〉 취약국 개입을 위한 뉴딜 (2011) 개요

평화구축 및 국가구축 목표 (PSGs)	적법한(legitimate) 정치	포용적인 정치적 타결과 갈등 해결을 촉진하자
	치안	국민의 안전을 확립하고 강화하자
	사법	불의에 대처하고 국민들의 사법제도 이용을 확대하자
	경제적 기초	고용을 창출하고 생활수준을 개선하자
	수입과 서비스	재정수입을 관리하고 공정하고 책임성 있는 (공공)서비스 공급 역량을 배양하자
초점 (FOCUS)	취약성 평가	해당 국가 주도로 취약성 원인 및 특징에 대한 평가를 정기적으로 실시하자
	단일한 비전과 계획 (one vision, one plan)	취약성에서 벗어나기 위한 단일한 국가 비전과 단일한 계획을 국가 주도로 수립하자
	협약(compact) 창출	다양한 이해관계자와 공중(公衆)의 의견에 기초하여 협약·단일한 비전과 계획을 이행하기 위한 핵심 메커니즘이자 지침을 창출하고 지속적으로 재검토하자
	진전 상황 모니터링	평화구축 및 국가구축 목표를 활용하여 진전 상황을 모니터링하자
	정치적 대화와 리더십	신뢰할 수 있고 포용적인 정치적 대화 프로세스를 지원하고 정부 및 시민사회 지도자들의 역량을 배양하자
신뢰 (TRUST)	투명성	원조(ODA 및 비ODA)를 투명하게 사용하자
	위험 분담	개입에 따른 위험을 식별하고 위험을 완화하기 위한 전략을 공동으로 실시하자
	국별 시스템의 활용 및 강화	수원국(受援國) 정부는 공공재정 관리 시스템을 강화하고, 공여자들은 국별 정부 시스템을 통한 원조 공여 비율을 높이자
	역량 강화	국가와 시민사회 기관들의 역량을 배양하기 위해 역량 발전을 위한 기금의 비율을 높이자
	시기적절하고 예측 가능한 원조	취약국 대상 원조 공여의 속도와 유연성을 개선하고 원조의 예측 가능성을 제고하자

자료: International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, “A New Deal for Engagement in Fragile States,” The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness at November 2011 at Busan, Korea, <<http://www.pbsdialogue.org/en/new-deal>> (Accessed April 22, 2020), pp. 1~4.

많은 개도국과 취약·분쟁국에서 국제사회가 경험한 바 있듯이 이들 국제규범을 실제로 구현하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 오랫동안 국제사회로부터 고립되어 있었고 국제규범을 이해하지 못하는 북한에서는 더욱 어려운 일일 가능성이 높다. 또 국제규범은 대체로 추상적이어서 각국의 특수한 상황에서 실제 행동 지침의 역할까지 해주지는 못한다. 그러나 국제규범은 비록 충분히 구현되지는 못하더라도 실제 지원사업을 더 나은 방향으로 인도해주는 좌표의 의미는 어느 정도 가질 수 있다. 북한처럼 외부 행위자가 개입하기 어려운 상황에서는 더욱 국제규범을 중시하면서 실제 사업의 개선 방향을 모색하는 것이 중요하다. 다시 말해 국제규범을 구현할 수 없다고 해서 지원을 처음부터 포기하기보다는 아직은 부족한 면이 많더라도 일단 먼저 시작하고 장기적으로 사업방식과 내용을 개선하려는 노력을 지속해야 한다는 뜻이다.<sup>121)</sup>

## 2. 평화경제를 위한 개발지원: 캄보디아 사례

### 가. 국제사회의 캄보디아 개발지원 개관

#### (1) 개발지원 규모와 추세

IV장에서 살펴봤듯이 20세기 후반 대표적 분쟁국 중 하나였던 캄보디아는 탈냉전 시대인 1990년대에 처음으로 평화경제의 길로 나아간 나라가 되었다. 전쟁 피해가 너무 심각했던 탓에 캄보디아는

121) 개발지원의 국제규범과 이를 북한에 적용하는 문제에 대해 더 상세한 내용은 필자의 선행연구들을 참고할 수 있다. 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 (서울: 산업연구원, 2009), pp. 1~132; 김석진, “기존 개발협력 가이드라인 검토: 국제규범과 북한에의 적용,” 정구연 외, 『대북 개발협력의 경험과 새로운 패러다임』 (서울: 초록우산 어린이재단, 2018), pp. 21~40.

2000년대 후반까지도 OECD가 지정한 취약국 중 하나로 남아 있었지만 복구·재건과 경제개발 사업이 결실을 맺고 국가 체제도 어느 정도 정비됨에 따라 2010년부터는 취약국 리스트에서 제외되었다. 또 소득수준이 꾸준히 향상되어 2015년에 세계은행의 소득수준별 분류에서 중하위 소득국(lower middle income countries)으로 승격되었다. 유엔이 지정하는 최빈 개도국(least developed countries) 리스트에는 아직 남아 있지만 여기서도 곧 졸업할 것으로 전망된다.

〈표 V-4〉에서 보듯이 1990년대 중반 이후 최근까지 캄보디아의 1인당 소득은 3배 이상, 인구는 1.5배 이상, 경제 규모는 5배 이상으로 증가했으며, 기대수명은 55세에서 70세로 상승했다. 더 일찍부터 개혁·개방의 길로 나아간 중국과 베트남에 비하면 아직 갈 길이 멀지만 캄보디아의 발전 실적은 개도권 전체에서는 양호한 편에 속하며, 대다수 취약·분쟁국에 비하면 모범적인 평화경제 사례라 할 만하다.

〈표 V-4〉 캄보디아의 주요 발전 지표 추이

	1995	2000	2005	2010	2015	2018
1인당 GNI, PPP (2017년 불변, 달러)	1,168	1,442	2,035	2,597	3,325	3,877
인구 (만 명)	1,066	1,216	1,327	1,431	1,552	1,625
GNI, PPP (2017년 불변, 억 달러)	125	176	271	372	517	630
기대수명 (세)	55	58	63	67	69	70

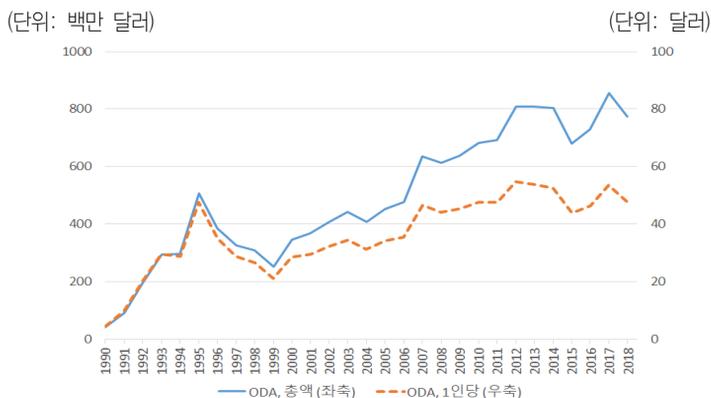
자료: World Bank, World Development Indicators, 〈<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>〉 (Accessed July 1, 2020).

주: GNI(Gross National Income), 즉 국민총소득은 세계은행의 국제비교프로그램(International Comparison Program)에서 추정된 구매력평가(Purchasing Power Parity: PPP) 기준.

캄보디아의 경제발전은 주로 사회정치 안정 및 경제 개혁·개방의 결실이라 할 수 있지만, 국제사회의 지원에 힘입은 바도 적지 않았다. 〈그림 V-3〉에서 보듯이 캄보디아에 대한 국제사회의 공적개발지원(ODA)은 1991년 평화협정, 1993년 정부 수립을 계기로 크게 증가

했다가 1990년대 후반에 감소 추세로 반전되었지만 2000년 이후에는 장기적으로 증가 추세를 유지했다. 캄보디아는 2000년대 중반까지는 연간 2~5억 달러, 그 후에는 연간 5~8억 달러 정도의 지원을 받았는데, 이를 인구 1인당 금액으로 환산하면 연간 20~55달러 정도에 해당한다.<sup>122)</sup> 이는 얼른 보기에는 그리 많은 것 같지 않지만, 정부 재정이 빈약한 상태에서 개발지원이 각종 공공지출 수요의 상당 부분을 보충해 주었다는 점, 그 과정에서 정부의 공공 개발사업 및 공공 서비스 공급 역량을 배양할 수 있었던 점을 고려하면 그 기여도를 과소평가할 수 없다.<sup>123)</sup>

〈그림 V-3〉 캄보디아에 대한 공적개발지원(ODA) 순(純)지급액 추이



자료: OECD, "Aid (ODA) disbursements to countries and regions," International Development Statistics Online Databases, <<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance/idonline.htm>> (Accessed June 15, 2020).

주: (1) 순(純)지급액, 경상가격 기준.

(2) 일부 누락된 부분이 있음에 주의(특히 주요 공여자인 아시아개발은행의 지원 자료가 2011년 까지 누락되어 있음).

122) OECD의 ODA 데이터베이스에는 일부 누락된 부분이 있어 〈그림 V-3〉과 〈표 V-5〉에 나오는 지원 금액은 실제보다 다소 적다는 점에 주의할 필요가 있다. 특히 주요 공여자 중 하나인 아시아개발은행의 지원이 2011년까지는 누락되어 있다.

123) Ek Chanboreth and Sok Hach, "Aid Effectiveness in Cambodia," Wolfensohn Center for Development Working Paper No. 7 (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2008), pp. 1~45.

## (2) 공여자별, 부문별 개발지원

개발지원 내역을 양자(각국 정부의 지원)와 다자(국제기구의 지원)로 나눠 보면, <표 V-5>에서 보듯이 양자 지원이 다자 지원보다 두 배 이상 많았다. 또 양자 지원은 대부분 무상원조(grants)였는데 비해 다자 지원에서는 차관도 적지 않은 비중을 차지했다. 캄보디아가 아직 취약국으로 분류되던 초기 단계인 1998~2007년의 경우 공여자별 지원 규모를 보면, <표 V-6>에서 보듯이 양자 지원에서는 일본이 최대 공여자였고, 그 다음은 미국, 프랑스, 호주, 중국 순이었다. 일본이 최대 공여자인 것은 동남아 개도국에서 공통적으로 나타나는 현상인데, 중국을 제외한 개도국 중에서 동남아가 일본 경제에 가장 중요한 지역이어서 일본이 동남아 경제개발에 적극적이었기 때문이다.

<표 V-5> 캄보디아에 대한 공적개발지원(ODA) 순(純)지급액 (1990~2018)

(단위: 백만 달러)

	ODA 합계			양자 ODA			다자 ODA		
	무상 원조	차관	합계	무상 원조	차관	합계	무상 원조	차관	합계
1990~1994	882	35	917	577	-23	554	305	58	363
1995~1999	1,580	194	1,774	1,228	-5	1,223	353	199	552
2000~2004	1,626	344	1,970	1,398	65	1,462	228	280	508
2005~2009	2,604	213	2,816	1,982	182	2,164	622	31	652
2010~2014	3,220	579	3,792	2,396	347	2,741	824	231	1,051
2015~2018	2,267	785	3,036	1,687	426	2,107	580	359	929
합계	12,179	2,150	14,305	9,267	992	10,250	2,912	1,158	4,055

자료: OECD, "Aid (ODA) disbursements to countries and regions," International Development Statistics Online Databases, (<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance/idsonline.htm>) (Accessed June 15, 2020)를 이용해 필자 계산.

주: (순)지급액, 경상가격 기준.

〈표 V-6〉 캄보디아에 대한 공적개발지원(ODA) 순(純)지급액 (1998~2007)

		금액 (백만 달러)	비중 (%)
각국 정부	일본	964	20.8
	미국	348	7.5
	프랑스	260	5.6
	호주	213	4.6
	중국	199	4.3
	기타 국가	779	16.8
	합계	2,764	59.6
국제기구	아시아개발은행	580	12.5
	UN 산하기구	464	10.0
	세계은행	403	8.7
	EU 집행위원회	297	6.4
	IMF	88	1.9
	Global Fund	42	0.9
	합계	1,873	40.4
총계		4,637	100.0

자료: CDC(Council for the Development of Cambodia) Statistics (Ek Chanboreth and Sok Hach, "Aid Effectiveness in Cambodia," Wolfensohn Center For Development Working Paper 7 (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2008), p. 15에서 재인용).

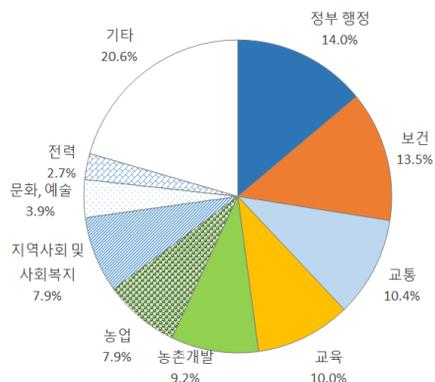
국제기구 중에서는 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)과 세계은행, EU가 주요 공여자였고, 유엔 산하기구의 지원도 모두 합하면 상당한 규모였다. 국제기구의 지원 중에서 유엔 산하기구와 EU의 지원은 주로 무상원조였고, 국제금융기구, 즉 아시아개발은행과 세계은행의 지원은 주로 차관이었다. 국제금융기구의 지원은 국제기구 지원총액에서는 절반을 조금 넘는 정도였고 ODA 총액 중에서는 대략 20% 정도에 지나지 않았다.

이상의 지원 내역으로 보면, 각국 정부의 양자 지원이 훨씬 중요하고 국제기구의 지원은 덜 중요하며, 특히 국제금융기구의 지원은 그리 중요하지 않은 것처럼 여겨질 수 있다. 그러나 다음의 나항에서 살펴볼 것처럼 국제금융기구는 양적 지원 규모가 크진 않더라도 그에 못지않게 중요한 질적 역할을 수행한다. 세계은행은 대다수 개

도국에서 경제·사회 상황 조사·연구, 개발지원전략 수립, 수원국 정부와의 정책 대화, 공여자 간 지원 조정 등의 역할을 주도적으로 담당하며, 아시아개발은행은 아시아 지역에서 이를 보완하는 역할을 수행한다. 선진국 정부의 양자 지원이나 유엔, EU 등 기타 국제 기구의 지원도 국제금융기구와의 협력에 많이 의존한다.

부문별 지원 내역에서도 중요한 시사점을 발견할 수 있다. V장 1절 나항 취약국 개발지원 현황에서 보듯이 취약국 개발지원에서는 경제적 기반시설 건설보다는 보건, 교육, 농업·농촌 등 민생과 직접 관련되는 분야에 대한 지원이 주된 비중을 차지하며, 이와 함께 정부 역량 강화를 위한 지원이 매우 중시된다. 국제사회는 캄보디아가 아직 취약국이었던 초기 단계 개발지원에서 바로 이런 지원 정책을 실시했다. <그림 V-4>, <표 V-7>에서 보듯이 2000년대 후반까지는 교통, 전력 같은 경제 기반시설 개발지원 비중은 높지 않았고 대부분의 지원이 민생 분야에 투입되었다. 또 정부 행정역량 강화를 위한 지원이 크게 중시되었다. 캄보디아 경제가 더 발전하고 정부 시스템

<그림 V-4> 캄보디아에 대한 공적개발지원 (1998~2007) 부문별 비중



자료: CDC(Council for the Development of Cambodia), Development Cooperation Reports; Cambodia Aid Effectiveness Report 2007; CDC Database (Ek Chanboreth and Sok Hach, "Aid Effectiveness in Cambodia," p. 8에서 재인용).

이 정비되자 개발지원의 중점은 점차 경제 기반시설 쪽으로 옮겨가서 최근에는 교통 기반시설 건설이 가장 중요한 지원 부문으로 떠올랐다. 하지만 캄보디아가 아직 중하위 개도국으로서 민생 지원 필요성이 크기 때문에 각종 민생 분야에 대한 지원은 여전히 활발하다.

〈표 V-7〉 캄보디아에 대한 양자 공적개발지원(ODA) 공약액 부문별 비중

(단위: %)

	2005~2009	2010~2014	2015~2017
사회 기반시설 및 서비스	54.4	48.9	40.0
교육	6.3	8.0	8.2
상수 공급 및 위생	5.5	9.3	8.5
경제 기반시설 및 서비스	20.5	27.4	40.8
에너지	3.5	3.0	5.6
교통, 통신	13.7	20.2	34.0
생산 부문	10.0	11.4	5.1
농림어업	6.8	10.2	4.6
광공업, 건설	2.7	0.7	0.3
무역, 관광	0.6	0.5	0.2
다부문	8.2	9.9	12.2
프로그램 원조	2.6	1.1	0.4
식량원조	1.0	0.8	0.4
부채 탕감	0.1	0.0	0.0
인도적 지원	1.2	0.9	0.3
기타	2.9	0.4	1.1
합계	100.0	100.0	100.0

자료: OECD, "Geobook: ODA by Sector - bilateral commitments by provider and recipient," International Development Statistics Online Databases, <<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance/idsonline.htm>> (Accessed June 15, 2020)를 이용해 필자 계산.

주: 지급액이 아닌 공약액(commitments) 기준이며, 각국 정부의 양자 지원만 포함.

## 나. 세계은행의 캄보디아 개발지원전략

앞에서도 강조했듯이 국제사회의 개도국 개발지원에서 국제금융 기구는 특별히 중요한 역할을 수행한다. 캄보디아 개발지원에서 국

제금융기구는 어떤 역할을 했는지 세계은행의 경우를 중심으로 조금 더 상세히 살펴보자. 캄보디아의 경우 지원 규모는 아시아개발은행이 더 컸지만, 질적으로 주도적인 역할은 역시 여기에서도 세계은행이 맡았다고 볼 수 있다.<sup>124)</sup>

아직 국제금융기구 회원국이 아닌 북한의 경우와 달리 캄보디아는 개발지원이 본격 시작될 당시 국제금융기구 가입과 관련된 애로사항은 없었다. 캄보디아는 내전이 시작되기 전인 1966년 아시아개발은행, 1969년 IMF, 1970년 세계은행 그룹 산하의 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)과 국제개발협회(International Development Association: IDA)에 이미 가입해둔 상태였기 때문이다.<sup>125)</sup> 세계은행 그룹 산하의 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC)와 다자투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA) 회원국은 아니었지만, 여기에도 각각 1997년과 1999년에 가입할 수 있었다.

세계은행의 특별히 중요한 역할은 세 가지 활동에서 드러난다. 첫 번째는 조사·연구 사업이다. <표 V-8>에서 보듯이 세계은행은 캄보디아가 유엔임시통치기구 관리하에 있던 1992년에 유엔 사절단의 일원으로서 캄보디아 경제·사회 상황을 조사해 복구·재건 과제를

---

124) 아시아개발은행은 항상 세계은행과 긴밀히 협력하고 있으며 개발지원전략도 대체로 세계은행과 비슷하므로, 여기에서는 아시아개발은행에 대한 설명은 생략한다. 아시아개발은행의 초기 캄보디아 개발지원전략에 대해서는 Asian Development Bank (ADB), *Country Operational Strategy Study for The Kingdom Of Cambodia: Developing the Capacity for Reconstruction and Development* (Manila: Asian Development Bank, 1995); ADB, *Country Assistance Plan (2001-2003): Cambodia* (Manila: Asian Development Bank, 2000) 참조.

125) Sokunpanha You, "Cambodia's Integration in Global Economic and Financial Systems," in *Cambodia's Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, eds. Deth Sok Udom, Sun Suon, and Serkan Bulut (Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017), p. 419.

제시한 총괄 보고서를 발간한 것을 필두로, 지속적으로 총괄 및 각 부문별 조사·연구 보고서를 꾸준히 발간했다. 세계은행 보고서는 세계은행뿐만 아니라 각국 정부와 여타 국제기구가 지원사업을 기획할 때 참고하는 기초자료가 되었다.

〈표 V-8〉 세계은행의 캄보디아 보고서 주요 목록 (1992~2007)

부문	보고서 제목	발간일자
총괄	Cambodia - Agenda for Rehabilitation and Reconstruction	1992.6.
총괄	Cambodia - From Rehabilitation to Reconstruction: An Economic Report	1994.2.
총괄	Cambodia - Rehabilitation Program: Implementation and Outlook	1995.2.
총괄	Cambodia - From Recovery to Sustained Development	1996.5.
환경	Cambodia - Forestry Policy Assessment	1996.8.
총괄	Cambodia - Progress in Recovery and Reform	1997.6.
빈곤	A Poverty Profile of Cambodia	1997.10.
에너지	Cambodia - Power Sector Strategy	1999.6.
빈곤	Cambodia - Poverty Assessment	1999.11.
기반시설	Private Solutions for Infrastructure in Cambodia	2002.10.
성 평등	A Fair Share for Women: Cambodia Gender Assessment	2004.4.
대외경제	Cambodia - Seizing the Global Opportunity: Investment Climate Assessment and Reform Strategy	2004.8.
교육	Cambodia - Quality Basic Education for All	2005.1.
농촌	Cambodia - Rural Sector Strategy Note: Towards a Strategy for Rural Growth and Poverty Reduction	2005.6.
빈곤	Cambodia - Having Poverty by 2015: Poverty Assessment 2006	2006.2.
에너지	Cambodia - Energy Sector Strategy Review: Issues Paper	2006.4.
보건	Cambodia - Background Report Cambodian Health System: Health Status of the Cambodian Population Health Service Delivery	2007.6.

자료: 세계은행 웹사이트, 문서와 보고서(documents and reports) 검색 페이지에서 캄보디아 관련 문서 검색, 〈<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/country/82560>〉 (검색일: 2020.6.16.).

두 번째는 개발지원전략을 수립해 개발정책 목표를 설정하고 이를 달성하는 데 도움이 될 지원사업의 전반적 프레임워크를 제시한 것이다. 세계은행은 개발지원의 효과성을 높이기 위해 1990년대부터 국별 개발지원전략(Country Assistance Strategy: CAS) 문서를 작성하고 있으며, 1990년대 말부터는 수원국 정부가 먼저 개발전략을 수립하게 하고 여기에 맞춰 국별 지원전략을 수립하는 관행을 유지하고 있다.<sup>126)</sup> 세계은행이 선도적으로 확립한 개발지원전략 수립 관행은 다른 국제기구나 선진국 정부로 전파되어 일종의 국제규범이 되기에 이르렀다.

캄보디아에서도 세계은행은 1995년에 처음 국별 지원전략을 수립한 데 이어 시기별로 지원전략을 계속 수정·보완하고 있으며 세계은행의 지원전략은 다른 지원 공여자들이 중요하게 참고하는 모범이 되었다. <표 V-9>에서 볼 수 있듯이 세계은행은 캄보디아 개발 초기에 주요 정책 목표를 거시경제 안정, 정부 역량 배양, 농업 발전 및 천연자원 관리, 경제 기반시설 복구, 빈곤 퇴치, 인적자원 개발로 설정하고, 이를 달성하기 위한 정책 대화, 공여자 간 사업 조정, 기술적 지원(지식 공유) 등을 중점 추진했다. 자금과 물자를 지원하기에 앞서 정책·제도 정비와 지식 보급의 필요성을 강조하는 국제개발지원의 일반적 규범이 여기서도 분명히 드러난다.

세 번째는 원조 조정(aid coordination), 즉 원조 공여자 간 협력(aid harmonization)을 위한 세계은행의 역할이다. 세계은행은 일반적으로 개도국 원조 조정에서 주도적 역할을 수행하는데, 캄보디아에서도 역시 그러한 역할을 맡았다. 개발지원이 막 시작되던 1990년대 초중반에는 일본이 ‘캄보디아 재건을 위한 국제위원회(International

126) 세계은행, 아시아개발은행, 그리고 주요 선진국 정부의 개발지원전략 수립 관행에 대해 더 상세한 내용은 김석진, “국제사회의 개발지원전략 연구,” 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 57~72 참조.

Committee for the Reconstruction of Cambodia)’의 의장 역할을 맡았고, 유엔개발계획(UNDP)이 프로그램 및 프로젝트의 조정 업무를 담당했지만, 1996년에 개도국 개발지원의 일반적 관행에 따라 캄보디아에서도 공여자 간 ‘협의그룹(consultative group)’이 만들어지면서 세계은행이 공여자 간 협의 및 캄보디아 정부와의 정책 대화에서 주도적 역할을 맡게 되었다.<sup>127)</sup>

그러나 1990년대에는 캄보디아 정부의 주도성이 발휘되지 못했고 공여자 간 협력도 크게 미흡해 지원 사업의 효율적 조정이 이루어지

〈표 V-9〉 캄보디아의 정책 목표와 세계은행의 지원전략 (1995)

정책 목표	세계은행의 역할과 지원 수단
A. 거시경제 안정 - 정부지출 통제 - 재정수입 증대 - 통화금융제도 개혁과 국내통화 사용 장려 - 국제수지 건전화	- 정책 대화(정책 프레임워크 문서 작성과 경제재건 신용 제공 관련) - 지원 공여자 회의(캄보디아 재건을 위한 국제위원회 및 협의그룹 회의)를 위한 문서 준비 - 기술적 지원 프로젝트를 통한 지식 공유 - 국제수지 건전화를 위한 신용 공여
B. 역량 배양 - 공무원 수 감축 및 효율성 증대 - 정책집행 및 원조조정 역량 배양	- 정책 대화(정책 프레임워크 문서 작성 관련) - 지원 공여자 회의 조직 - 행정 개혁 및 행정 역량 배양을 위한 기술적 지원
C. 농업 발전 및 천연자원 관리 - 농업 생산 증대 - 산림 및 환경 관리 개선	- 기술훈련기관 재건 및 직원 재교육을 위한 차관 - 농업 생산성 및 농촌 개발 프로젝트 - 국가환경행동계획 준비를 위한 기술적 지원
D. 경제 기반시설 복구 - 농촌 개발 - 도시 상수도 및 전기 시설 복구	- 교통, 에너지, 상수도 기반시설 복구를 위해 필요한 필수 물자 수입을 위한 차관 - 프놈펜 전력 복구 및 전력부문 개혁 지원
E. 빈곤 퇴치 - 빈곤층 맞춤형 프로그램 준비	- 빈곤 실태 평가 보고서 준비 - 지역사회 사회 서비스 및 인프라 재건을 위한 차관
H. 인적자원 개발 - 보건 및 교육 서비스 개선	- 의약품 및 의료장비 공급을 위한 차관 - 보건 프로젝트 준비

자료: World Bank, "A Country Assistance Strategy of The World Bank Group for The Kingdom of Cambodia" (Washington, D.C.: World Bank, 1995), pp. 15~16의 내용을 요약 정리.

127) World Bank, *Cambodia: Country Assistance Evaluation*, Report No. 21354 (Washington, D.C.: World Bank, 2000), p. 9.

지 못하고 있다는 비판이 자주 제기되었다. 캄보디아 정부 측에서 개발지원 수용을 총괄하는 업무는 1994년 설립된 ‘캄보디아 개발위원회(Council for Development of Cambodia: CDC)’ 산하 ‘캄보디아 복구개발청(Cambodia Rehabilitation and Development Board: CRDB)’이 맡고 있었는데, 캄보디아 정부는 2000년대 이후에 CDC 및 그 산하 CRDB의 역할을 크게 강화했다. 이에 따라 2002년부터는 CDC와 세계은행이 협의그룹의 공동의장 역할을 맡고 CRDB가 사무국 역할을 수행하게 되었다. 또 2007년부터는 협의그룹을 ‘캄보디아 개발협력포럼(Cambodia Development Cooperation Forum)’으로 개편하고 캄보디아 정부의 역할을 더욱 확대했다. 이는 국제사회가 2005년 ‘원조 효과성 제고를 위한 파리 선언’에서 수원국의 주도성을 가장 중요한 원칙으로 삼은 데 따른 조치이기도 하다. 즉 이제는 여러 공여자들의 지원을 조정하고 이들 간의 협력을 이끌어내는 역할도 수원국 정부가 맡아야 한다는 것이 새로운 국제규범으로 자리 잡게 되었다. 하지만 현실적으로는 수원국 정부의 역량이 부족한 경우가 많고 캄보디아 정부도 마찬가지로 여전히 세계은행의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

#### 다. 메콩강 유역 개발 프로그램

캄보디아 사례에서 또 하나 주목해야 할 부분은 지역 차원의 국제개발협력이 중요한 비중을 차지했다는 사실이다. 1992년에 출범해 지금까지 계속되고 있는 메콩강 유역(Greater Mekong Subregion: GMS) 개발 프로그램이 바로 그것이다. 한반도에서도 장차 남·북·중, 남·북·러, 남·북·중·러, 남·북·일 등 동북아 지역 차원의 국제협력이 중요한 과제로 떠오를 것이므로 메콩강 유역 프로그램에서 시사점을 찾을 필요가 있다.

메콩강 유역 프로그램은 아시아개발은행이 지원하고, 중국(윈난성 및 광시좡족자치구),<sup>128)</sup> 태국, 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마 등 6개국 정부가 참여하는 대규모 국제협력 개발 프로그램이다.<sup>129)</sup> GMS 프로그램은 1992년에 출범하여 지난 30년 가까이 비교적 성공적으로 추진되어 왔으며, 초기에는 개발 속도가 느렸으나 2000년대 이후에는 투자가 한층 활발해져 많은 성과를 올렸다.

아시아개발은행이 메콩강 유역 프로그램 20주년을 기념해 발간한 보고서에 따르면, <표 V-10>에서 보듯이 1992년에서 2011년까지 20년 동안 총 153억 달러가 투자되었는데, 그중 52억 달러는 아시아 개발은행이, 43억 달러는 각국 정부가 조달했고, 57억 달러는 공동으로 재원을 마련하였다. 시기별로는 첫 10년 동안 약 34억 달러가 투자된 데 비해, 다음 10년 동안에는 119억 달러가 투자되어 개발 속도가 가속화되었음을 알 수 있다.

메콩강 유역 프로그램은 첫 20년의 개발비용 중 78%가 교통 부문에 투자되었을 정도로 메콩강 유역 6개국 간 교통로(주로 도로와 철도) 개발에 초점을 맞춰 왔으나, 최근에는 다른 부문에서도 협력을 강화하고 있다. 메콩강 유역 국가 간 교통로는 ‘회랑(corridor)’이라는 이름으로 불리고 있으며, <표 V-11>에서 볼 수 있듯이 북남회랑, 동서회랑, 남부회랑 등 여러 교통로가 계속 개발되었다. 또한 메콩강 유역 국가들은 최근 교통, 에너지 외에도 농업, 환경, 무역, 인적자원 개발 등 다른 부문에서도 상호 협력을 강화하고 있다.

128) 윈난성은 1992년 출범 당시부터, 광시좡족자치구는 2004년부터 GMS 프로그램에 참여하였다.

129) 메콩강 유역 개발 프로그램 출범 당시 상황에 대해 상세한 설명은 정재완·권경덕, 『메콩강 유역 개발: GMS 프로그램 10년의 평가와 시사점』(서울: 대외경제정책연구원, 2003), pp. 29~59 참조. 중국의 역할과 전략에 대해서는 류석춘·최진명, “메콩강 유역 개발사업을 통해 본 중국의 대동남아시아 지역협력 연구,” 『국제·지역연구』, 21권 2호 여름호 (2012), pp. 137~173 참조.

〈표 V-10〉 메콩강 유역 개발 투자비용 및 분담 상황 (1992~2011)

(단위: 백만 달러)

	합계	ADB	각국 정부	공동 조달
<b>1992~2001</b>				
차관	3,313	1,124	1,381	808
기술지원	72	41	10	21
합계	3,384	1,165	1,390	829
<b>2001~2011</b>				
차관	11,694	3,979	2,931	4,785
기술지원	214	63	11	141
합계	11,908	4,042	2,941	4,925
<b>1992~2011</b>				
차관	15,007	5,103	4,312	5,592
기술지원	286	105	20	161
합계	15,293	5,208	4,332	5,754

자료: Asian Development Bank, *The Greater Mekong Subregion at 20: Progress and Prospects* (Manila: Asian Development Bank, 2012), p. 9.

〈표 V-11〉 메콩강 유역 개발 프로그램의 주요 교통노선

(단위: km)

	총길이	국가별 구간 길이					
		중국	베트남	캄보디아	라오스	태국	미얀마
북남회랑 동부	501	205	296	-	-	-	-
북남회랑 중부	695	354	341	-	-	-	-
북남회랑 서부(미얀마 경유)	1,462	570	-	-	-	687	205
북남회랑 서부(라오스 경유)	1,434	588	-	-	172	674	
동서회랑	1,481	-	267	-	207	815	193
남부회랑 회랑간 연결선	1,149	-	-	747	402	-	-
남부회랑 남부해안	1,000	-	280	300	-	420	-
남부회랑 북부	1,609	-	241	1,046	-	322	-
남부회랑 중부	1,258	-	126	503	-	516	113
합계	10,589	1,718	1,550	2,596	782	3,433	510

자료: Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Twenty Years of Partnership* (Manila: Asian Development Bank, 2012), p. 128의 그림 (Inter-Country Distribution of GMS Corridors)을 이용해 필자 계산.

인도차이나 반도 남부에 위치한 캄보디아에는 남부 회랑 교통로들이 통과하고 있고 캄보디아 내 구간의 길이는 참가국 중 태국에 이어 두 번째로 길다. 캄보디아가 여러 참가국 중에서 라오스와 함께 경제와 인구 규모가 가장 작은 그룹에 속한다는 점을 고려하면, 캄보디아는 메콩강 유역 프로그램의 상대적 혜택을 특히 많이 받은 나라임을 알 수 있다. <표 V-12>에서 보듯이 캄보디아는 1996년 세계적 유적지 앙코르와트가 위치한 시엠립(Siem Reap) 국제공항 개발사업이 시작된 것을 필두로, 도로, 철도, 전력, 관광, 보건, 환경, 무역 등 다양한 부문에서 메콩강 유역 프로그램에 따른 지원 혜택을 입었다.

<표 V-12> 메콩강 유역 개발 프로그램의 캄보디아 프로젝트 (1996~2012)

(단위: 백만 달러)

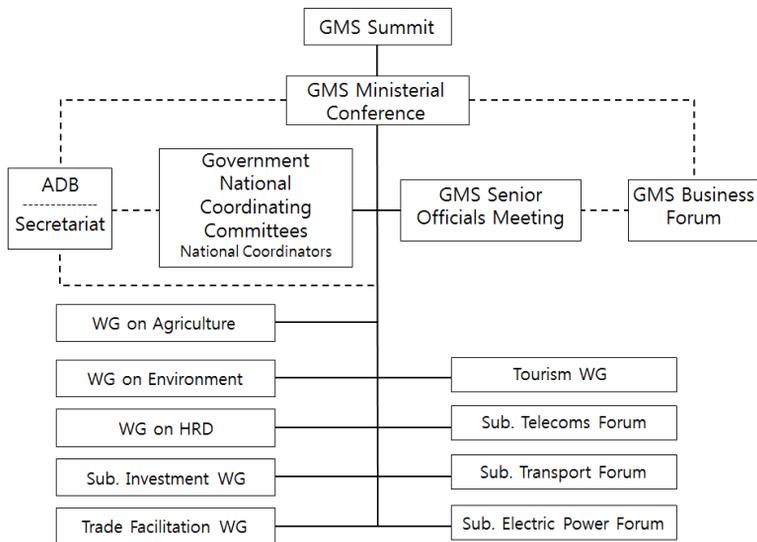
개시 연도	프로젝트명	비용	개시 연도	프로젝트명	비용
1996	시엠립 공항	17.0	2006/2009	캄보디아 철도 개보수	141.6
1998	프놈펜-호치민 고속도로	52.7	2007	남부 해안 회랑	18.7
2002	캄보디아 도로 개보수	77.5	2009	북서부 도로 개보수	47.9
2002	메콩 관광 개발	20.7	2010	2차 지역 전염병 통제	11.0
2003	캄보디아 송전 프로젝트	95.0	2010	생물다양성 보존 회랑	20.9
2005	지역 전염병 통제	11.2	2012	무역 원활화: 위생·검역 절차 개선	11.4
2006	2차 송배전 프로젝트	52.4			

자료: Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Twenty Years of Partnership*, pp. 125~127.

한편, 메콩강 유역 프로그램은 <그림 V-5>에서 보듯이 참여국 간 협력을 원활하게 추진하기 위한 조직 체계를 잘 갖추고 있다는 점이 특히 주목할 만하다. 출범 초기부터 매년 열리는 참여국 장관

급 회의가 주요 의사결정을 내려 왔으며, 2002년부터는 3년에 한번씩 참여국 정부 정상회의도 개최되고 있다. 실무적으로는 아시아 개발은행이 사무국 역할을 맡아 프로그램 전체의 조정 역할을 수행하고 있으며, 각국 정부 담당자들이 모이는 정부 간 조정 위원회가 설치되어 있다. 또한, 투자, 농업, 환경, 무역 등 부문별로 실무 그룹이 조직되어 있다. 메콩강 유역 프로그램은 국제협력을 통한 경제개발의 모범적 사례라 할 만하며, 향후 북한 개발에서도 적용 가능성이 높은 모델이라 할 수 있다. 또 아시아개발은행의 사무국 역할이 중요했다는 점으로부터 향후 북한 개발지원에서도 국제금융기구를 적절히 활용하는 것이 바람직할 것이라는 시사점을 얻을 수 있다.

〈그림 V-5〉 메콩강 유역 개발 프로그램 추진조직 체계



자료: Asian Development Bank, "Greater Mekong Subregion: Maturing and Moving Forward," ADB Evaluation Study, CAP: REG 2008-73 (Manila: Asian Development Bank, 2008), p. 8.  
 주: 그림 속 약어의 의미는 다음과 같음. GMS: Greater Mekong Subregion, ADB: Asian Development Bank, HRD: Human Resource Development, Sub.: Subregional, WG: Working Group.

### 3. 한반도 평화경제를 위한 개발지원과 국제협력

#### 가. 북한 개발지원을 위한 국제협력 체계

한반도 평화경제를 실현하기 위한 우선적 과업은 북한의 경제사회 개발, 그리고 이를 위한 남한 및 국제사회의 지원이다. 각종 개발 사업을 통해 북한의 비즈니스 환경이 정비되어야 기업이 주도하는 상업적 경제협력도 잘 추진될 수 있다.

북한 개발지원을 효율적으로 추진하려면 국제협력 체계를 갖추는 필요가 있다. 북한 비핵화가 성사될 경우 북한 개발지원에 참여할 나라와 조직은 많다. 가장 중요한 참여자는 남한 정부이고, 그 외에 미국, 중국을 비롯한 각국 정부, 이미 북한 지원사업을 벌이고 있는 여러 유엔 산하기구, 국제개발지원의 중심기관인 세계은행 등 국제 금융기구, 그리고 국내외 NGO 등 민간단체 등도 참여하게 될 것이다. 이들 다양한 조직이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 국제협력 체계를 갖추면 북한 개발지원에서 더 좋은 성과를 기대할 수 있을 것이다. 국제협력은 <표 V-13>에서 보듯이 ‘투 트랙’으로 진행되는 방안(two-track approach)을 제안해 볼 수 있는데, 여기에 별도의 남북협력 추진체계를 덧붙여 ‘쓰리 트랙(three-track)’으로 확장할 수도 있다.

첫 번째 협력체계는 IV장 3절에서 논의한 북한 비핵화의 경제적 인센티브 중 핵심사업, 즉 한반도 평화협정이나 비핵화 협정에서 명시적, 구체적, 확정적으로 약속하는 프로젝트를 수행할 조직으로, ‘한반도경제개발기구(Korean Peninsula Economic Development Organization)’라는 가치를 붙여볼 수 있다. 이 조직과 관련해서는 1994년 제네바 합의로 설립·운영되었던 한반도에너지개발기구의

선례가 있다. 한반도에너지개발기구에는 남한과 남한의 우방인 미국, 일본, EU, 그리고 기타 선진국 정부들이 참여했는데, 앞으로 새로 설립할 한반도경제개발기구에는 중국, 러시아 등 북한의 우방 역할을 해온 중요 이해당사국을 추가 참여시키는 것이 바람직할 것이다. 이 조직은 확정적인 프로젝트를 수행해야 하므로 한반도에너지개발기구와 마찬가지로 독자적 인력과 예산을 가진 일종의 국제기구로 설립할 필요가 있다.

〈표 V-13〉 북한 개발지원을 위한 국제협력 및 남북협력체계(안)

협력조직	참여자	조직 성격	담당 사업
한반도경제개발기구 (가칭)	- 한반도 평화협정 또는 비핵화 협정 참여국 정부(남북한, 미국, 중국 및 기타 국가)	- 독자적 인력과 예산을 보유한 국제기구 - 참여국 정부의 파견 인력으로 구성	- 한반도 평화협정 또는 비핵화 협정에서 약속한 사업 수행
북한개발협력포럼 (가칭)	- 남북한 당국 및 각국 정부 - 유엔산하기구 - 국제금융기구 - 국내외 민간단체	- 독자적 인력과 예산을 보유하지 않은 협의체 - 상설 사무국과 부문별 실무그룹 운영	- 북한 개발지원을 위한 조사·연구, 지식공유, 전략 수립 - 민생 분야(농업, 보건, 의료, 교육, 환경 등) 개발지원 - 경제 기반시설 개발지원
남북경제협력청 (가칭)	- 남북한 당국	- 독자적 인력과 예산을 가진 남북 간 상설 기구 - 남북 당국의 파견인력으로 구성	- 남북협력에 의한 북한지역 공공투자 (경제 기반시설 및 경제특구 개발) - 상업적 경제협력 관련 제도 정비와 행정 서비스

자료: 저자 작성.

두 번째 협력체계는 일반적인 개발지원 협력조직이다. 앞에서 취약국 개발지원의 국제규범과 캄보디아 사례에서 설명했듯이 취약국 개발지원에서는 지원 참여자들 간의 긴밀한 협력이 매우 중요하다. 북한의 경제사회 발전을 위해서는 한반도 평화협정 또는 비핵화 협정에서 약속하는 사업 외에도 다양한 개발지원을 추진해야 하는데, 이들 다양한 사업을 효율적으로 수행하기 위한 또 하나의 국제협력 체계가 필요하다는 것이다. 캄보디아 사례를 참고해 이 조직에 가치를 붙이면, ‘북한개발협력포럼(DPRK Development Cooperation Forum)’이라고 불러볼 만하다. 첫 번째 협력체계인 한반도경제개발 기구에는 각국 정부만 참여할 가능성이 높지만, 두 번째 협력체계인 북한개발협력포럼 참여자들의 범위는 훨씬 넓을 것이다. 유엔 산하기구, 국제금융기구, 각국 정부 대외원조기관, 국내외 NGO 등 일반적으로 국제개발지원에 참여하는 국제 조직들이 대부분 들어올 수 있다.

‘북한개발협력포럼(가칭)’은 독자적인 국제기구가 아니라 여러 독립 조직 간 협력을 조율하기 위한 협의체라고 할 수 있는데, 과거의 많은 개도국 지원 사례에서 볼 수 있듯이 비상설적이고 비정기적인 회의체라는 소극적 역할만 해서는 효과적인 협력이 이루어지지 못할 수 있다. 따라서 각 조직의 파견인력으로 구성된 상설 사무국과 부문별 실무그룹을 갖춘 반(半)상설기구로서 그 위상과 역할을 강화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 흔히 이런 협력조직에서는 세계은행이 가장 중요한 역할을 하는데, 북한의 경우에도 세계은행을 비롯한 국제금융기구 가입을 조기에 추진해 세계은행의 적극적 참여를 유도하는 것이 바람직하다. 초기 단계에서 북한개발협력포럼의 중심 임무는 조사·연구, 지식공유, 개발(지원)전략 수립이어야 하며, 국제적으로 이런 활동에서는 세계은행의 역량이 가장 뛰어나기 때

문이다. 과거의 여러 선례에서 볼 수 있듯이 이런 활동은 북한이 세계은행에 가입하기 전에도 신탁기금 같은 별도의 지원채널과 예산을 활용해 시작할 수 있다.

셋째, 남북관계의 특수성 때문에 북한 개발지원에서는 남북협력이 특별한 역할을 맡을 수 있다. IV장 3절 가항에서 살펴봤듯이 과거의 여러 남북회담에서는 남북협력을 통해 북한의 기반시설과 경제특구 개발을 추진하는 방안에 합의한 바 있다. 이런 사업은 과거에는 남북경제협력추진위원회를 비롯한 비정기적인 남북 당국 간 회의체를 통해 추진되었지만, 비핵화 프로세스가 진행될 경우 사업 규모가 훨씬 커질 것이므로 남북 당국이 함께 참여하는 상설기구로 ‘(가칭) 남북경제협력청’을 설립하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 기구는 남북 당국이 파견하는 인력으로 구성되는 독자적 인력과 예산을 가진 상설조직으로서 남북협력을 위한 기반시설 및 경제특구 개발, 그리고 상업적 경제협력을 위한 제도적 환경 정비 및 행정 서비스 등의 업무를 맡을 수 있을 것이다. 북한지역 기반시설과 경제특구는 국제협력을 통해 추진할 수도 있지만, 남북 도로·철도 연결이나 남한기업 전용 경제특구처럼 국제협력이 필요 없는 사업은 남북경제협력청에서 맡아 추진할 수 있을 것이다.

한편, 국제협력 및 남북협력 체계를 조직·운영할 경우 북한이 수동적 수용자에 머물지 않고 적극적으로 주도성을 발휘하는 사업 당사자가 될 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 여러 협력조직에 북한도 공식적으로 참여해 인력을 파견해야 할 뿐 아니라, 북한 내 각 및 지역 실무 관료조직과 긴밀한 파트너십을 형성하도록 해야 하며, 각 조직의 사업 기획, 추진 과정에서 북한 당국자와 실무자들이 주도적인 역할을 수행하게 해야 한다. 북한당국의 실무역량이 모자라고 국제규범 및 관행에 대한 이해도 부족하므로 초기부터 북한에

실질적 주도성을 기대하기는 어렵지만, 장기적으로 북한이 점점 더 중요한 역할을 맡을 수 있도록 모든 참여조직들이 함께 배려할 필요가 있다.

## 나. 조사·연구, 지식공유 및 전략 수립<sup>130)</sup>

### (1) 조사·연구

북한 개발지원을 실행하려면 먼저 북한의 경제사회 상황에 대한 조사·연구가 필요하다. 정확한 실태를 알아야 북한의 개발수요를 이해할 수 있으며, 그에 근거해 개발지원전략을 수립하고 각종 개발 사업을 기획할 수 있다. 또한 조사·연구는 북한의 국가역량, 즉 공공행정과 공공서비스 역량을 키우기 위한 것이기도 하다. 북한당국 스스로 자국 상황을 제대로 파악해야 유효한 개발전략을 수립하고, 남한 및 국제사회에 지원사업을 요청할 수 있으며, 일상적인 공공행정 및 공공서비스도 개선할 수 있다.

조사·연구는 실태조사와 심층연구로 나뉘볼 수 있다. 먼저 실태 조사와 관련해서는 세계은행을 비롯한 여러 국제기구가 세계 각국 정부와 협력해 실시하는 각종 조사를 북한에서도 시행할 필요가 있다. 실태조사를 국제기구의 일반적 기준에 맞춰 실시해야 하는 이유는 북한 개발지원과 경제협력에 국제사회의 다양한 행위자들이 참여하게 되며, 이들에게는 국제 표준 개념에 입각한 정보가 필요하기 때문이다. 북한당국도 국제기구의 실태조사에 협조적이어서 여러 유엔 산하기구가 인구·건강 분야 실태조사를 여러 차례 실시한 바

130) 이 주제와 관련해서는 필자의 선행연구가 있지만 여기서는 평화경제 실현방안과 관련해 그 개요를 재정리한다. 더 상세한 내용과 쟁점에 대해서는 김석진, “북한 개발 지원전략의 주요 내용과 부문별 추진방향,” 장형수·김석진·임을출, 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』, pp. 81~136 참조.

있는데, 앞으로 그 범위를 더 넓히고 조사내용도 더 확충하는 것이 바람직하다.<sup>131)</sup>

세계은행이 주도하는 경제 분야 실태조사는 아직 북한에서 시행한 적이 없다. 가장 기본적인 조사는 가계 차원의 소비생활과 경제 활동에 대한 포괄적 조사인 ‘생활수준 측정연구(Living Standards Measurement Study: LSMS)’이다.<sup>132)</sup> 이 조사에서는 ‘농업총조사(Integrated Surveys on Agriculture)’가 함께 실시되기도 하는데, 개도국에서는 농촌·농업 비중이 높고 가계 차원의 경제활동이 농업인 경우가 많기 때문이다. 농업총조사에는 농업만이 아니라 임업과 어업, 그리고 산림 환경 등에 대한 조사까지 포함시킬 수 있다.

세계은행이 주도하는 또 다른 경제조사 작업으로는 기업조사(Enterprise Surveys)<sup>133)</sup>와 비즈니스 환경 조사(Doing Business Project)<sup>134)</sup>가 있다. 이들 조사에서는 광공업과 건설업만이 아니라 서비스 부문까지 포함한 대부분 업종의 기업을 대상으로 기업활동의 여러 측면과 비즈니스 환경에 대한 상세한 정보가 수집된다. 기업활동에 필수적인 기반시설과 금융, 각종 규제제도까지 조사대상에 포함되므로, 기업조사와 비즈니스 환경 조사를 실시하면, 경제활동 실태를 포괄적으로 알 수 있다.

한편, 북한이 국제사회와 본격적으로 협력하려면 국가통계 시스템을 정비하고 국제표준 통계체계를 도입해야 한다. 북한과 협력하

---

131) 홍재환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』(서울: 통일연구원, 2018), pp. 21~51.

132) 세계은행 LSMS 웹사이트 참조, <<https://www.worldbank.org/en/programs/lsms>> (검색일: 2020.9.14.).

133) 세계은행 기업조사 웹사이트 참조, <<https://www.enterprisesurveys.org>> (검색일: 2020.9.14.).

134) 세계은행 비즈니스 환경 웹사이트 참조, <<https://www.doingbusiness.org>> (검색일: 2020.9.14.).

고자 하는 모든 조직, 즉 각국 정부, 국제기구, 민간기업 모두 신뢰할 만한 북한 통계를 얻고자 할 것이며, 국제 표준 개념에 입각한 통계라야 국제사회에서 활용할 수 있는 유용한 정보가 되기 때문이다. IMF와 세계은행 등 국제금융기구는 회원국들에게 국제표준 통계를 편찬, 보고하도록 독려하고 있으며, 통계 작성 역량이 부족한 회원국에게는 적극적인 교육훈련 및 기술지원을 실시하고 있다. 북한도 국제금융기구 지원을 받게 되면 국제표준 통계작성 역량을 갖출 수 있다.

이상의 여러 실태조사 및 통계작성 작업이 진행된다면, 여기서 얻은 정보를 기초로 심층적인 경제·사회 연구를 진행할 수 있게 된다. 앞에서 캄보디아 사례와 관련해 살펴보았듯이 세계은행을 비롯한 국제개발지원의 주요 기관들은 수원국의 경제·사회 상황에 관한 심층적 연구를 적극적으로 수행한다. 북한의 경우에는 남한 정부와 연구기관도 이런 연구에 참여해 북한과 국제기구 간 협력을 매개하고 지원하는 역할을 맡을 수 있을 것이다.

## (2) 지식공유

조사·연구를 진행함과 동시에 북한의 당국자들과 실무자들의 개발사업 역량을 배양하기 위한 지식공유 사업을 벌일 필요가 있다. 북한이 경제사회 개발을 효과적으로 진행하려면, 그리고 남한 및 국제사회의 여러 기관들과 함께 일하려면, 국제사회에서 오랫동안 축적된 이론적, 실무적 지식을 공유해야 하기 때문이다.

북한의 당국자들, 실무자들이 먼저 배워야 할 지식은 개도국 경제사회 개발의 일반적 경험과 교훈이다. 앞서 경제사회 개발에 성공한 개도국은 어떤 제도와 정책을 채택했고, 어떤 산업을 어떻게 발전시켰으며, 어떤 나라와 어떻게 교류했는가 등을 알아야 한다. 북한에

특히 유용한 것은 같은 사회주의 나라이면서 경제사회 개발에 성공한 중국과 베트남의 경험이다. 설령 북한당국에 중국과 베트남식 개혁 개방을 전면적으로 수용할 생각은 없다 하더라도 그들의 경험을 아는 것, 특히 그들이 국제사회를 어떻게 상대했는지를 아는 것은 유용한 참고가 될 수 있다.

그 다음 과제는 각종 개발사업을 진행하기 위한 실무적 지식을 익히는 것이다. 먼저 도로, 철도, 항만, 발전소 등 각종 기반시설 건설 관련 실무를 알 필요가 있다. 국제사회가 개도국 기반시설 개발을 어떤 방식과 절차에 따라 지원하는지, 수원국 담당 실무자들은 무슨 일을 어떻게 처리해야 하는지를 배워야 한다. 마찬가지로 대외무역 제도, 외환제도, 국제금융, 경제특구의 개발과 운영 등 국제경제와 교류하기 위해 필요한 각종 제도와 정책 실무도 배워야 한다. 북한 내부 민생 분야 개발사업 실무도 중요하다. 농림어업, 산림환경, 보건의료, 교육과 과학기술 등 여러 분야에서 관련 기술과 실무지식을 교류할 필요가 있다.

북한을 위한 각종 지식공유 사업에도 다양한 조직이 참여할 수 있다. 북한 당국자들에게 정치적, 이념적으로 부담스러울 수 있는 지식공유 사업은 남한 정부나 기관보다는 국제사회, 특히 국제기구가 맡아서 진행하는 것이 현실적이다. 초기 단계에서는 유엔 산하기구, 예컨대 유엔 아시아태평양경제사회위원회(UN ESCAP)가 중심 역할을 맡을 수 있을 것이며, 국제금융기구 가입이 현실화되면 세계은행과 아시아개발은행도 본격 참여할 수 있을 것이다. 농업, 환경, 보건의료, 과학기술 등 실무적·기술적 지식과 관련해서는 국제기구 외에도 남한, 중국, 기타 선진국의 대학, 연구기관, 병원, 공공기관, 민간단체 등 다양한 조직이 참여할 수 있을 것이며, 최대한 다양한 분야의 많은 북한 실무자들에게 교육 기회를 제공하는 것이 바람직하다.

### (3) 전략 수립

경제사회 개발을 본격 진행하려면 그 지침 역할을 할 수 있는 개발전략이 필요하다. 먼저 북한당국이 자체적인 경제사회 개발전략을 수립해야 하며, 남한과 국제사회는 이를 참고해 개발지원전략을 수립해야 한다. 수원국 스스로 개발전략을 먼저 수립하고, 지원 공여자들이 여기에 맞춰 지원전략을 수립하는 것은 국제개발지원의 표준적 절차이기도 하다. 전략 수립에서는 다음과 같은 몇 가지 사항에 유의할 필요가 있다.

첫째, 북한의 주도성을 존중하는 것이 중요하다. 북한이 스스로 주도성과 적극성을 발휘하지 않는다면 경제사회 개발사업은 충실히 진행되기 어렵다. 따라서 전략 수립 단계에서부터 북한의 적극적 참여가 필수적이다. 하지만 바람직한 경제사회 개발방향에 대한 북한의 이해가 부족하다는 문제가 있으므로 북한과의 정책협의를 통해 국제표준에 가까운 방향의 개발전략을 수립하도록 유도할 필요가 있다. 북한의 기존 개발전략은 비현실적인 자립경제 노선에 근거하고 있고 산업부문에 국한된 제한된 전략에 불과하다.<sup>135)</sup> 따라서 국제경제를 적극 활용하는 현실적 자립경제 노선에 기초해 경제제도 및 정책 개혁과 민생대책(보건의료와 빈곤퇴치 등)까지 포함한 포괄적 개발전략을 수립하게 해야 한다.

둘째, 개발지원 공여자들의 개발지원전략은 지원기관마다 따로 수립하기보다는 앞에서 살펴본 국제협력조직, 즉 (가칭) 북한개발협력포럼 차원에서 공동개발지원전략을 수립하는 것이 바람직하다. 포럼의 사무국과 부문별 실무그룹이 북한당국과 협력해 개발지원전략을 수립하고 이로부터 각 부문 사업계획을 이끌어낼 수 있을 것이다.

---

135) 김석진, “경제정책,” 김갑식 외 공저, 『북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 전망』, KINU 통일포럼 16-02 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 39~49.

개발지원전략에서도 역시 북한의 주도적, 적극적 참여를 유도하는 것이 중요하며, 각 부문별 사업이 북한의 국가 시스템, 즉 내각 및 지역 관료조직과 긴밀한 파트너십 아래 진행될 수 있도록 유의해야 할 것이다.

## 다. 핵심사업과 주요 개발협력 과제

### (1) 핵심 개발사업

북한 개발지원에서 가장 중요한 핵심 개발사업은 한반도 평화협정 또는 비핵화 협정에서 구체적인 내용을 확정적으로 약속할 필요가 있다. 이것만으로 비핵화를 유도하기는 어려울 것이나 안보상의 인센티브를 보완해 비핵화 프로세스를 안정적으로 진행시키는 역할은 기대해 볼 수 있다.

핵심 개발사업은 비핵화의 상응조치이므로 당연히 북한당국이 가장 절실하게 원하는 사업, 포기하기 어려운 사업, 북한정권의 생존과 안정에 크게 기여할 수 있는 사업이 되어야 할 것이다. 비핵화 협상이 본격 진행되고 있지 않은 현 단계에서 그 내용을 구체적으로 예상하기는 어렵지만, 과거 비핵화 협상에서 북한이 요구한 것, 북한의 경제개발전략, 그리고 현재 북한경제 상황을 종합적으로 고려해 보면, 북한이 추구하는 자립경제의 핵심 과제, 즉 에너지 문제와 식량 문제 해결에 기여할 사업이 유망하다.

에너지 문제 해결을 위한 주요 과제는 대규모 발전소 건설과 송배전망 현대화를 통해 전력 공급을 획기적으로 늘리는 것이다. 여기서 특히 중요한 문제는 발전연료를 무엇으로 하는가 하는 점이다. 북한으로서는 수입연료에 의존할 경우 에너지 안보에 문제가 생길 수 있으므로, 북한 내 부존자원을 이용할 수 있는 원자력 발전소, 무연탄

발전소, 수력 발전소, 신재생 에너지를 이용한 발전시설 등을 원할 가능성이 커 보인다. 아울러 석유 공급의 안정성을 확보하는 것도 중요하다. 원유와 정제유의 장기 공급 약속, 정유시설 확충 및 현대화 등을 요구할 수도 있을 것이다.

식량 문제 해결을 위한 주요 과제는 비료와 농약 같은 주요 농자재의 자체 생산능력을 크게 늘리는 것이다. 자체 생산능력이 부족한 상태에서 수입과 원조에만 의존해야 한다면 식량 안보상 문제가 생길 수 있으므로 북한 입장에서는 자체 생산능력을 갖추는 것이 무척 중요하다. 비료와 농약은 화학산업의 일부로서, 전체 화학산업의 현대화가 이루어져야 자체 생산능력 증대가 가능하다. 과거의 비핵화 협상에서 북한이 화학, 비료, 농약 등의 생산시설을 요구한 적은 없으나, 북한 비핵화를 유도하기 위해 남한과 국제사회가 먼저 적극적으로 산업설비와 기술 지원을 제안하는 방안을 검토해 볼 만하다.

## (2) 민생협력<sup>136)</sup>

민생협력, 즉 농업, 보건의료, 환경 등 민생 분야 개발협력<sup>137)</sup>은 한반도 평화경제 논의에서 상대적으로 주목을 덜 받은 주제이다. 한반도 평화경제가 새로운 성장동력이 될 수 있다는 기대 때문에 기업 주도 경제협력이나 경제적 기반시설 개발에 훨씬 큰 관심이 쏠렸기 때문이다. 하지만 국제사회에서는 민생 개선을 경제사회 개발의 우선적 목표로 간주하며, 경제성장도 취약계층의 생활 향상에 기여하

136) 이 주제와 관련해 필자가 참여한 선행연구가 있으므로 여기에서는 평화경제 실현방안과 관련한 민생협력의 의미만을 간략히 정리한다. 북한의 민생실태와 남북협력방안에 대해 상세한 내용은 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』, pp. 155~188 참조.

137) 통일부의 남북협력기금 사업계획에서는 인도적 대북지원 중 ‘구조지원’을 제외하 나머지 사업(북한 영유아 지원, 보건의료협력, 농축산·산림·환경협력 등)을 통틀어 ‘민생협력지원’으로 부르고 있다. 이 글에서 말하는 민생협력은 이와 대체로 비슷한 뜻이라고 할 수 있다. 통일부, “2020년도 세입·세출 예산 개요” (서울: 통일부, 2020), p. 38.

는 방식으로 이루어져야 의미를 가질 수 있다고 본다. 북한당국 입장에서든 민생 개선은 정치사회적 안정을 위해 꼭 필요하다. 민생협력의 혜택이 취약계층이 아닌 권력층에게 집중될 가능성을 우려하는 시각도 있으나 대규모 민생협력을 지속적으로 전개하면 취약계층을 포함한 대다수 주민에게 혜택이 돌아갈 가능성이 크다. 요컨대 민생협력은 국제사회의 보편적 가치와 북한당국의 통치상의 관심이 만나는 지점이라고 할 수 있다.

북한이 주요 국제기구와 기타 국제사회의 여러 지원기관으로부터 개발지원을 본격적으로 수용하게 되면, 초중기의 상당히 오랜 기간 민생협력이 주요 사업이 될 가능성이 크다. 북한처럼 소득수준이 낮고 제도와 정책이 미비한 나라에서는 경제적 기반시설 개발보다 민생협력에 더 많은 자원과 인력을 배정하는 것이 국제사회의 일반적 정책이기 때문이다. 현재 대북지원을 진행하고 있는 유엔 산하기구의 사업도 대부분 민생협력 범주 안에 들어가며, 비핵화 협상이 타결되어 더 많은 기관들이 참여하게 된다면, 그들 역시 민생협력을 우선적으로 추진할 것이다.

민생협력에서도 외부의 지원 공여자들이 사업을 주도하기보다는 북한당국 스스로 주도성을 발휘하고 공공서비스 공급 역량을 키우도록 유도하는 것이 바람직하다. 농업 부문에서는 단지 물자와 기술 공급의 증가만이 아니라 제도와 정책 개혁을 통해 농업 생산성을 향상시킬 수 있도록 해야 하며, 보건의료 부문에서는 의약품 및 의료장비 공급 증대와 함께 공공 보건의료제도 개선과 보건의료 인력 양성에 초점을 맞출 필요가 있다. 그 외의 민생 관련 부문에서도 행정제도 개선, 실무인력 양성 등 북한의 자체적 사업역량을 키워 북한이 자립적으로 민생 개선을 도모해 나갈 수 있는 여건을 만드는 것이 중요하다.

### (3) 경제적 기반시설 및 경제특구 개발

경제적 기반시설(교통, 통신, 전력 등)과 경제특구(경제개발구 포함) 개발에 대한 기본 구상은 문재인 정부 출범 당시 주요 국정과제로 설정된 ‘한반도 신경제(지도) 구상’으로 발표된 바 있다.<sup>138)</sup> 이 구상은 북한에서 ‘서해안 산업·물류·교통 벨트’, ‘동해안 에너지·자원 벨트’, ‘DMZ 환경·관광 벨트’라는 3대 권역별로 각종 기반시설과 경제특구를 연계 개발한다는 내용을 담고 있다. 이것은 아직 구체적인 내용이 확정되지 않은 추상적인 구상이고 북한당국과의 협의 및 내부적 사업성 검토도 거치지 않은 상태이므로, 비핵화 협상 타결 이후 전면적인 재검토가 필요할 것이다.

이 주제에 대해서는 많은 선행연구가 있으므로, 여기서는 세 가지 중요한 쟁점을 지적하는 것으로 그친다. 첫째는 북한당국이 스스로 기반시설 및 경제특구 개발계획을 세워야 할 뿐 아니라, 투자재원 마련, 건설사업 진행, 완공 이후 관리운영의 기본적인 책임을 져야 한다는 것이다. 남한과 국제사회는 북한당국이 진행하는 사업 중에서 필요한 부분에 한해 자원과 기술 및 인력을 지원하는 보조적 역할을 맡는 것이 현실적이다. 북한은 기본적으로 사회주의 경제제도를 채택하고 있고 국가적 통제력이 강한 나라여서 외부 행위자들이 경제 개발을 위한 공공사업을 주도하기는 어렵다.

둘째는 기반시설 및 경제특구 개발처럼 경제성장을 직접적 목표로 하며 대규모 자금을 필요로 하는 공공사업에서는 경제적 사업성 검토가 필수적이라는 점이다. 기반시설과 경제특구를 어떤 지역에서 어떤 방식으로 어떤 규모로 건설하느냐에 따라 경제적 성과와 비

---

138) 이 구상을 요약하고 해설한 필자의 선행연구 참조. 김석진, “한반도 신경제지도 구상 실현,” 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 90~99.

용 대비 효과성은 크게 달라질 수 있다. 극단적으로는 대규모 자금이 들어갔는데도 경제적 성과를 내지 못하고 사실상 낭비되는 사업이 있을 수 있으며, 지난 반세기 동안 국제개발지원원에서는 그런 낭비 사례가 적지 않았다. 특히 북한처럼 소득수준이 낮고 정책과 제도 개혁이 미흡한 나라에서는 사업이 실패할 가능성이 더 크다.

셋째, 장기적으로는 중국, 러시아, 일본 등 동북아 역내 주요국과의 협력 및 연계 개발이 무척 중요해질 것이다. 북한이 대외경제관계를 정상화하게 되면, 무엇보다 역내 인접국들과의 경제협력으로부터 큰 혜택을 입을 수 있다. 이를 위해서는 도로, 철도, 항만, 공항 등 각종 교통 기반시설이 주변국 기반시설과 잘 연결되어야 하며, 경제특구의 위치, 규모, 개발방식도 주변국 정부 및 기업과의 긴밀한 협의에 따라 결정하는 것이 바람직하다. 캄보디아 경제개발에서 메콩강 유역 개발 프로그램이라는 국제협력 체계가 중요한 역할을 했던 것은 북한에게 매우 중요한 참고 사례가 된다. 북한 기반시설의 국제적 연계 개발, 이를 통한 동북아 전체의 공동 번영을 도모하기 위한 역내 협력 체계 수립을 모색할 필요가 있다. 동북아 차원의 평화경제 협력체계와 사업계획은 별도의 상세한 후속 연구를 필요로 하는 주제이며, 역내 주요국과의 협의를 거쳐야 할 사안이라고 할 수 있다.

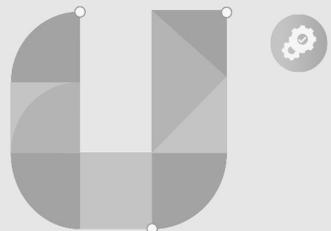
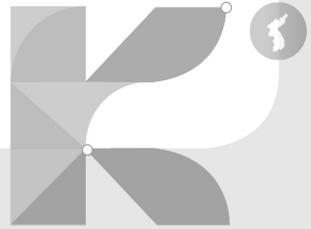
기반시설 및 경제특구 개발은 민생협력보다 훨씬 어려운 과제이다. 기업들이 잘 활용할 수 있는 여건이 갖춰지지 않으면 기반시설과 경제특구를 건설해 봤자 소용이 없기 때문이다. 기업활동을 위한 여건, 즉 비즈니스 환경은 다양한 차원으로 구성되며, 이를 포괄적으로 개선하는 데에는 지난한 노력과 오랜 시일이 필요하다. 결론적으로, 기반시설 및 경제특구 개발은 제반 여건을 보아가며 장기적, 단계적, 점진적으로 신중하게 진행하는 것이 바람직하다. 북한이 대외개발

관련 제도와 정책을 충분히 개혁하고 남한 및 외국기업을 위한 비즈니스 환경을 잘 갖추며, 남한 및 국제사회와 원만하게 협력하는 자세를 보여야 비로소 개발사업이 성과를 거둘 수 있을 것이다.



# VI. 결론과 시사점

김석진 통일연구원





## 1. 국제사회의 평화경제 정책

한반도 평화경제를 실현하려면 국제사회의 규범과 정책을 중시하면서 국제사회와의 협력을 모색할 필요가 있다. 평화경제의 결정적 저해요인인 북핵문제는 남북문제일 뿐 아니라 국제사회가 중대한 안보위협으로 간주하는 국제문제이므로 국제사회의 인정과 지원 없이는 평화경제 추진이 어렵기 때문이다.

국제사회는 취약·분쟁 상황(fragile and conflict-affected situations)에 놓여 있는 여러 개도국의 평화구축과 경제발전을 돕기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 국제사회가 평화경제 정책을 중시하는 것은 오늘날 세계의 폭력과 빈곤이 취약·분쟁국들에 집중되어 있어 이들 국가의 정상화 여부가 세계적 차원의 평화와 번영을 실현하는 데 핵심적 역할을 할 것이기 때문이다. 북한도 역시 가난하고 발전수준이 낮은 나라이며, 그렇게 된 중요한 이유 중 하나가 잠재적 분쟁 위협에 있으므로 국제사회가 추진하는 평화경제 정책의 대상이 될 수 있다. 장차 한반도 평화경제를 본격 추진할 수 있게 될 경우 국제사회는 취약·분쟁국에 적용하는 보편적 정책을 기준으로 북한에 대한 정책을 수립할 가능성이 크며 남북한 당국은 이와 잘 조화되는 방향으로 사업을 추진하는 것이 바람직하다.

평화구축과 경제발전이 선순환 효과를 낼 것이라는 기대는 흔히 자명한 진리처럼 여겨진다. 평화 분위기가 정착되면 군수에서 민수 부문으로 재원과 인력이 이동해 국민복지가 향상될 수 있고, 분쟁 위험 감소로 경제적 불확실성이 제거됨에 따라 투자가 활성화되어 경제성장이 촉진될 수 있다. 다른 한편, 교역과 투자로 국가 간 경제적 상호의존 관계가 발전하면, 여기서 얻는 상호이익이 분쟁과 전쟁을 억제하는 중요한 유인이 될 수 있다. 실제 국제사회의 경험에서

도 평화구축이 경제발전에 큰 도움이 되고, 역으로 경제발전, 특히 무역과 투자의 활성화가 분쟁을 억제하고 국가 간 선린우호 관계를 증진하는 데 기여한 사례를 많이 발견할 수 있다. 그러나 이런 기대와 달리 분쟁이 끝나고 평화 프로세스가 전개된 후에도 경제발전 성과가 저조하거나, 상호 교역 및 투자 거래가 활발해졌는데도 분쟁이 재발한 사례도 드물지 않게 나타난다. 학계의 연구에서도 평화구축과 경제발전의 선순환 효과 여부에 대해서는 충분한 합의가 이루어지지 않은 상태이다.

평화구축과 경제발전의 성과는 해당국 정부와 국제사회가 얼마나 현명한 정책을 펴느냐에 따라 크게 달라질 수 있다. 정부와 국제사회는 평화구축과 경제발전 각각을 위한 정책, 조직, 활동, 프로그램, 프로젝트 등을 긴밀하게 연계하여 선순환 효과가 잘 발휘되도록 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 오늘날 국제사회의 주류적 정책 중 하나가 된 평화경제론은 바로 이런 정책적 의미를 담고 있다고 할 수 있다.

국제사회의 평화경제 정책 중에서 한반도에 적용해 볼 만한 주요 내용은 대외경제관계 정상화와 개발지원이라는 두 차원으로 나누어 정리할 수 있다. 먼저 대외경제관계 정상화에서는 평화협정과 무역·투자협정을 통해 평화경제를 제도화하는 것이 중요하다. 국제적으로 평화 프로세스는 평화협정 체결에서 시작되는 것이 일반적이는데, 여기에 평화경제 실현방안을 반영할 필요가 있다. 평화협정에서 경제 조항은 당사국의 재건과 개발에 국제사회가 개입할 수 있는 중요한 통로와 수단을 마련해 준다는 점에서 의미가 깊다.

다음으로 대외경제관계 정상화는 세계 각국과 양자(bilateral) 또는 다자(multilateral) 차원의 무역·투자협정을 맺는 것으로 제도화된다. 무역협정은 모든 나라와 개별적으로 체결할 필요 없이 WTO 가입

으로 완결될 수 있는데, 그 과정에서 미국, EU 등 주요 회원국과 먼저 양자 협정을 체결하거나 또는 양자 및 다자 협상을 타결해야 WTO 가입을 승인받을 수 있다. WTO 가입에는 오랜 시일이 걸리지만, 가입 이전에 이미 무역 정상화는 실질적으로 진행된다. WTO 가입 과정 자체가 대외경제제도와 정책을 개혁하는 과정이고, 세계 각국과의 양자 무역관계를 정상화하는 과정이기 때문이다. 아울러 투자협정으로 외국인투자 유치를 도모할 수 있는데, 투자협정을 별도로 체결할 수도 있고 무역협정 안에 투자 관련 내용을 포함시킬 수도 있다.

다른 한편, 국제사회는 개발지원이라는 수단을 활용해 취약·분쟁국의 평화경제 추진을 돕고 있으며, 여기서는 여러 국제기구와 선진국 정부들이 함께 하는 국제협력 체계가 중요한 역할을 한다. 평화경제를 위해서는 외교, 안보, 개발 등 여러 차원의 국제협력이 함께 진행되어야 하므로 다양한 국제기구와 각국 정부가 함께 일하는 협력 체계가 만들어진 것이다. 유엔은 국제협력 체계의 중심이며, 그중 특히 평화구축 측면에서 안전보장이사회를 중심으로 핵심적인 역할을 수행한다. 평화구축의 중심 기관이 유엔이라면, 경제발전을 위한 지원은 선진국 정부와 여러 국제금융기구가 나눠 맡고 있다. OECD 회원국 대외원조기관들 간의 협력조직인 개발지원위원회(DAC)와 세계은행, 그리고 지역별 개발은행(아시아개발은행, 아프리카개발은행, 미주개발은행 등)이 국제개발지원의 중심 기관들이다. 오늘날 국제사회에서는 취약·분쟁국에 대한 국제적 개입이 성공하려면 이들 다양한 기관 간의 긴밀한 협력이 매우 중요하다고 보고 있는데, 이는 북한의 경우에도 마찬가지일 것이다.

개발지원의 부문별 우선순위도 중요한 문제이다. 흔히 개발지원이라 하면 경제 기반시설(발전소, 도로, 철도 등) 건설을 먼저 떠올리지만 취약·분쟁국에 대한 국제개발지원에서는 경제 기반시설 건설은

후순위로 설정된다. 극단적 취약국의 경우 인도적 지원(긴급구호)이 중심이 되며, 그보다 사정이 나은 일반적인 취약국에서는 민생과 직접 관련되는 사회 기반시설 및 공공 서비스 부문(보건의료, 교육, 환경, 공공행정 등)에 지원의 초점이 맞춰진다. 경제개발에 직접 관련되는 경제 기반시설 및 생산부문에 대한 지원은 사회경제 발전이 어느 정도 진행된 후에 서서히 늘리는 것이 일반적인 규범이다.

최근 국제개발지원에서는 지원절차와 관련한 규범의 중요성이 크게 강조되고 있다. 국제사회가 2005년에 합의한 ‘원조 효과성에 관한 파리 선언’이 가장 기본적인 규범이며, 취약·분쟁국에 대해서는 별도의 국제규범인 ‘취약국 및 취약상황에 대한 국제사회의 모범적 개입 원칙’이 2007년에 수립되어 실천되고 있다. 이들 규범에서 가장 중시하는 원칙은 수원국의 주도성이다. 즉 수원국 경제사회 개발의 기본적 주체는 수원국 정부라는 것, 외부의 지원기관이 일방적으로 개발사업을 기획하고 실행하기보다는 수원국 정부가 먼저 개발 전략을 수립하고 외부의 지원기관은 이와 조화되는 방향으로 지원을 실시해야 한다는 것, 개발사업을 실행할 때 수원국 정부조직이 주도적 역할을 수행해야 한다는 것이 가장 중요한 원칙이다. 문제는 취약·분쟁국 정부의 개발사업 수행 역량이 부족해 적어도 초기에는 외부 지원기관의 역할이 클 수밖에 없다는 것이다. 하지만 이런 경우에도 지원사업 과정에서 수원국 정부의 역량을 키움으로써 되도록 빠른 시일 내에 수원국 정부가 주도적 역할을 수행하도록 해야 한다. 향후 한반도 평화경제를 위한 북한 개발지원에서도 북한의 주도성을 얼마나 잘 이끌어낼 수 있느냐가 개발지원의 성패를 가름하는 관건이 될 가능성이 크다.

## 2. 국제협력을 통한 한반도 평화경제 실현방안

한반도 평화경제를 실현하려면 남북 양자협력만이 아니라 국제협력이 반드시 필요하다. 국제협력은 남한과 국제사회 간 협력만이 아니라 북한과 국제사회 간 협력까지 포함하며, 전자보다 후자가 더 중요하다. 북한이 국제사회와의 관계를 정상화하고 국제경제 속으로 진입해 들어가야 남북경협도 남북한 전체의 성장동력 역할을 할 수 있기 때문이다.

한반도 평화경제를 위한 국제협력은 다면적으로 전개될 수 있는데, 이 연구에서는 그중 두 차원의 협력 방안을 주로 다루었다. 하나는 한반도 평화경제를 국제적으로 제도화하는 수단으로서 평화협정과 무역·투자협정 체결이고, 다른 하나는 북한 개발지원을 위한 국제협력이다.

한반도 평화경제를 발전시키려면 먼저 비핵·평화 협상이 타결되어야 한다. 협상이 타결되어 한반도 평화 프로세스가 본격 출범하면, 그 출발점은 평화협정이 될 것이다. 비핵·평화 협상과 평화 프로세스에서는 여러 이름을 가진 여러 단계의 협정이 체결될 수도 있지만, 이들을 포괄해 한반도 평화협정으로 부를 수 있을 것이다. 여기에서 우선적으로 다룰 내용은 정치군사적 문제이지만, 평화경제 발전을 위한 남북협력 및 국제협력 전망까지 반영하는 것이 바람직하다.

평화협정의 경제적 내용은 두 가지 원칙을 기초로 작성할 수 있다. 첫 번째 원칙은 북한의 경제적 주권을 존중한다는 것이다. 즉 총괄적 경제개발계획, 각종 개발사업 기획, 각종 경제제도 개혁 등 중요한 의사결정은 북한 정부가 주도적으로 내려야 한다. 두 번째 원칙은 북한도 최소한 대외경제관계에 관해서는 국제규범과 관례를

존중하고 준수해야 한다는 것이다. 오늘의 국제경제에서는 각종 거래 조건과 방식에 대해 보편적인 국제규범과 관례가 확립되어 있으므로 북한도 이를 수용해야 대외경제관계를 발전시킬 수 있다. 무역·투자 같은 상업적 관계만이 아니라 개발지원 수용 같은 비상업적 관계에서도 국제규범의 준수는 매우 중요하다. 이런 원칙 위에서 북한의 경제발전을 위한 남한 및 국제사회의 지원, 민족경제공동체 형성을 위한 남북 경제협력, 북한의 대외경제관계 정상화 및 이를 위한 국제사회의 지원 등에 관한 내용을 평화협정에 포함시킬 수 있을 것이다. 비핵·평화 협상 타결을 위해서는 비핵화의 경제적 인센티브를 협정에 구체적으로 명시하는 것이 바람직해 보인다. 추상적으로 개발지원을 실시한다는 정도에 그칠 것이 아니라, 핵심 개발사업에 관해서는 사업 내용, 규모, 일정을 구체적·확정적으로 약속할 필요가 있다.

평화협정 체결 이후에는 북한의 대외경제관계 정상화, 즉 국제경제로의 진입을 국제사회가 제도적으로 보장해줄 필요가 있는데, 그 주된 수단은 무역·투자협정 체결이다. 오늘의 세계경제에서 무역·투자에 관한 기본 규범은 세계무역기구(WTO)가 규율하고 있으므로, 북한이 WTO에 가입하면 세계 각국과 무역·투자협정을 체결한 것과 같은 효과가 발생한다. 단, WTO에 가입하려면 먼저 미국, 유럽 등 주요국과의 양자 및 다자 협상을 통해 무역·투자협정을 체결하거나 WTO 가입을 승인받아야 하며, 여기에는 오랜 시일이 소요될 수 있다. 하지만 WTO 가입 이전에, 가입 절차를 밟고 있는 것만으로도 북한의 대외경제관계는 상당 부분 정상화될 수 있다. 남한과 국제사회는 북한이 되도록 빠른 시일 내에 대외경제관계를 정상화할 수 있도록 주요국과의 협상 과정에서 정치적 및 기술적 지원을 실시할 필요가 있다.

한반도 평화경제를 실현하기 위한 또 하나의 중요 수단은 개발지원, 즉 북한 경제사회 개발을 위한 남한 및 국제사회의 비영리적 지원이다. 북한 개발지원은 북한 비핵화를 위한 경제적 인센티브임과 동시에 북한 주민 생활 향상이라는 인도적 목적과 상업적 경험환경 정비라는 경제적 목적에 함께 기여할 수 있는 중요한 사업이다. 각종 개발사업을 통해 북한 경제가 안정적 기초를 마련하고 남한 및 외국 기업이 활동할 수 있는 비즈니스 환경이 정비되어야 북한의 대외무역과 북한에 대한 남한 및 외국기업의 투자가 잘 추진될 수 있으므로 개발지원은 한반도 평화경제의 필수적 구성요소라고 할 수 있다.

북한 개발지원을 효율적으로 추진하려면 국제협력 체계를 갖출 필요가 있다. 핵문제가 해결되면 우리 정부와 민간뿐만 아니라 각국 정부와 여러 국제기구가 북한 개발지원에 참여하려 할 것이며, 이렇게 많은 행위자들로 인해 자칫 개발지원이 난맥상을 보일 수도 있다. 국제개발지원에서도 다양한 공여기관들(donors) 사이의 효과적 협력이 개발지원의 중요한 성공요건으로 꼽힌다. 북한 개발지원의 경우 비핵화 프로세스와 병행한다는 특수성이 있으므로 국제협력은 ‘투 트랙(two-track)’으로, 그리고 여기에 남북협력까지 덧붙이면 ‘쓰리 트랙(three-track)’으로 사업을 진행하는 방안을 제안해볼 수 있다. 첫 번째 트랙은 비핵화의 확정적 대가로서 핵심 개발사업을 진행하는 일종의 국제기구(가칭 ‘한반도경제개발기구’)를 설립하는 것이고, 두 번째 트랙은 국제사회에서 많은 개도국에 대해 운영하고 있는 일반적인 개발협력체계(가칭 ‘북한개발협력포럼’)를 만드는 것이다. 세 번째로는 남북 당국이 함께 참여해 남북경협 및 북한 개발 지원을 담당하는 상설기구로 ‘(가칭) 남북경제협력청’을 설립하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 그리고 이들 세 조직은 서로 긴밀한 협력 관계를 맺어야 할 것이다.

북한 개발지원은 적어도 수십 년에 걸친 장기적 사업이 될 가능성이 크데, 비핵·평화 프로세스를 성공적으로 안착시키려면 초기 단계 사업을 효과적으로 추진하는 것이 중요하다. 초기 단계 개발지원의 핵심 과제는 조사·연구, 지식공유 및 전략 수립인데, 여기에서도 북한의 주도권을 존중하면서 북한당국이 개발사업 역량을 키울 수 있도록 지원할 필요가 있다. 동시에 북한 당국자들에게 국제규범과 관례를 이해시키고 이를 북한이 준수해야 개발사업이 순조롭게 진행될 수 있음을 납득시키는 것이 중요하다.

개발지원을 위한 국제협력에서는 일반적으로 세계은행을 비롯한 국제금융기구가 핵심 역할을 수행한다. 따라서 북한이 국제금융기구에 되도록 빨리 가입할 수 있도록 최대한의 정치적, 실무적 지원을 해줄 필요가 있다. 북한이 아직 국제금융기구에 가입하지 못한 상태에서 조사·연구와 지식공유 같은 준비작업과 관련해서는 국제금융기구의 지원을 받을 수 있으며, 여기에 소요되는 비용을 우리 정부가 지원하는 것 역시 가능하다.

중장기 개발지원의 주요 사업 내용은 ① 비핵화의 확정적 대가로서 핵심 개발사업, ② 북한 민생 개선을 위한 협력사업, ③ 핵심 사업 이외의 경제 기반시설 및 경제특구 개발로 요약해 볼 수 있다. 핵심 개발사업은 북한당국이 절실하게 원하는 사업으로 구성해야 하는데, 북한의 경제개발전략과 과거 협상 경험을 종합해 보면, 북한의 에너지 및 식량 문제 해결에 기여할 수 있는 사업이 유망하다. 민생협력, 즉 농업, 보건의료, 환경처럼 북한주민 민생 개선에 직접 기여할 수 있는 사업은 한반도 평화경제 또는 신경제 관련 논의에서 주목을 덜 받아온 부분이지만, 국제개발지원의 규범과 관례에서는 경제 기반시설 투자보다 우선적으로, 더 큰 비중을 두어 추진해야 할 사업으로 취급된다. 북한당국 입장에서도 민생 개선은 정치사회

적 안정을 위해 꼭 필요한 사업이므로 평화경제 실현을 위한 중요한 정책수단으로 중시하는 것이 바람직하다. 마지막으로, (핵심 사업 이외의) 경제 기반시설과 경제특구 개발은 북한의 경제개발과 대외경협환경 정비에 함께 기여할 수 있는 주요 공공사업이다. 이런 사업에는 많은 비용과 오랜 시일이 소요되고 사업 내용을 얼마나 잘 기획하느냐에 따라 비용 대비 효과가 크게 달라질 수 있으므로 사전에 경제적 사업성 검토를 실시해 효율적인 추진계획을 수립하는 것이 중요하다.

결론적으로, 한반도 평화경제는 북한 비핵화가 성사되기만 하면 자동적으로 실현될 수 있는 것은 아니다. 평화경제의 성패는 북한이 대외경제관계 정상화와 개발지원 수용 같은 핵심 과제에서 국제협력을 얼마나 잘 하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 정부와 기업은 한반도 평화경제를 위한 남북경협을 적극 추진함과 동시에 북한이 국제경제에 성공적으로 진입할 수 있도록 다각적인 지원을 실시해야 할 것이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강문성·김형주·박순찬·이만중·이영훈·이종화·이홍식·편주현. 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』. 세종: 대외경제정책연구원, 2014.
- 김상기·도경옥·구갑우·이혜정·이희옥·정옥식. 『한반도 평화협정문구상과 제안』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 김석진. 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』. 서울: 산업연구원, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『중국·베트남 개혁 모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김석진·홍제환. 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『남북경협 발전 잠재력과 정책 과제』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 리차드 로즈크랜스 저. 이태섭 역. 『무역이냐! 전쟁이냐! (Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*)』. 서울: 시사영어사, 1987.
- 문종열. 『경수로 사업 청산과 시사점』. 서울: 국회예산정책처, 2007.
- 이삼성. 『한반도의 전쟁과 평화: 핵무장국가 북한과 세계의 선택』. 파주: 한길사, 2018.
- 이승현. 『북핵 일괄타결 협상안과 6자회담: 추진현황과 정책과제』. 서울:

- 국회예산정책처, 2012.
- 이영환. 『미시경제학』. 서울: 율곡출판사, 2014.
- 임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 25년(개정증보판)』. 파주: 창비, 2015.
- 임수호·이효영·최장호·최유정·최지영. 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 윌리엄 J. 페리. 정소영 역. 『핵벼랑을 건다(My Journey at the Nuclear Brink)』. 파주: 창비, 2016.
- 장형수·김석진·임을출. 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 전봉근. 『비핵화의 정치』. 서울: 명인문화사, 2020.
- 정재완·권경덕. 『메콩강 유역 개발: GMS 프로그램 10년의 평가와 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 조성렬. 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』. 파주: 푸른나무, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보-안보 교환론』. 서울: 백산서당, 2019.
- 제성호. 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 접근을 중심으로』. 서울: 지평서원, 2000.
- 최장호·최유정. 『체제전환국의 WTO 가입 경험과 북한경제』. 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 통일부. 『통일백서 2004』. 서울: 통일부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『2009 통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『2014 통일백서』. 서울: 통일부, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『2018 통일백서』. 서울: 통일부, 2018.
- 평화·통일연구소. 『전쟁과 분단을 끝내는 한반도 평화협정』. 파주: 한울, 2010.

홍성국. 『평화경제론: 분단비용, 통일비용 그리고 평화비용』. 서울: 다해, 2006.

홍제환. 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.

홍제환·김석진·정은미. 『북한 민생 실태 및 협력방안』. 서울: 통일연구원, 2018.

Asian Development Bank. *Country Operational Strategy Study for The Kingdom Of Cambodia: Developing the Capacity for Reconstruction and Development*. Manila: Asian Development Bank, 1995.

\_\_\_\_\_. *Country Assistance Plan (2001~2003): Cambodia*. Manila: Asian Development Bank, 2000.

\_\_\_\_\_. *Greater Mekong Subregion: Twenty Years of Partnership*. Manila: Asian Development Bank, 2012.

\_\_\_\_\_. *The Greater Mekong Subregion at 20: Progress and Prospects*. Manila: Asian Development Bank, 2012.

Bonnitcha, Jonathan. *Assessing the Impacts of Investment Treaties: Overview of the Evidence*. IISD Report, Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development, 2017.

Collier, Paul, V. L. Elliott, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

Copeland, Dale C.. *Economic Interdependence and War*.

- Princeton: Princeton University Press, 2015.
- Corral, Paul, Alexander Irwin, Nandini Krishnan, Daniel Gerszon Mahler, and Tara Vishwanath. *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty*. Washington, D.C.: World Bank, 2020.
- European Commission. *Putting Partnerships into Practice: EU Trade and Investment with African, Caribbean and Pacific States*. Luxembourg: European Union, 2020.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford, California: Stanford University Press, 2017.
- Hoeffler, Anke, Syeda Shahbano Ijaz, and Sarah von Billerbeck. *Post-conflict Recovery and Peacebuilding*. World Development Report 2011 Background Paper. Washington, D.C.: World Bank, 2010.
- Institute for Economics and Peace. *Structures of Peace*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Positive Peace Report 2018*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2018.
- \_\_\_\_\_. *The Economic Value of Peace 2018: Measuring The Global Economic Impact of Violence and Conflict*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Business & Peace Report*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2019.
- \_\_\_\_\_. *Global Peace Index 2019:*

- Measuring Peace in a Complex World*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2019.
- 
- \_\_\_\_\_. *Positive Peace Index 2019*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2019.
- 
- \_\_\_\_\_. *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2020.
- KEDO. *2005 Annual Report*. New York: KEDO, 2005.
- Keynes, John Maynard. *The Economic Consequences of the Peace*. London: Macmillan, 1920.
- Markwell, Donald. *John Maynard Keynes and International Relations: Economic Paths to War and Peace*. New York: Oxford University Press, 2006.
- Molloy, Sean. *Business and Peace Agreements*. Edinburgh: Global Justice Academy, The University of Edinburgh, 2018.
- OECD. *International Engagement in Fragile States: Can't We Do Better?*. Paris: OECD, 2011.
- O'Hanlon, Michael and Mike Mochizuki. *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea*. New York: McGraw-Hill, 2003.
- Siphana, Sok. *Lessons from Cambodia's Entry into the World Trade Organization*. ADBI Policy Papers No. 7. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2005.
- UNCTAD. *World Investment Report 2019*. New York: United Nations, 2019.
- United Nations and World Bank. *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, D.C.: World Bank, 2018.

- United Nations Development Programme. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.
- United Nations Office for South-South Cooperation and the G7+. *South-South in Action: Fragile-to-Fragile Cooperation*. New York: United Nations Office for South-South Cooperation, 2017.
- World Bank. *The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda*. Washington, D.C.: World Bank, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Cambodia: Country Assistance Evaluation*. Report No. 21354. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- \_\_\_\_\_. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.

## 2. 논문

- 김석진. “대북 포괄협상안의 대차대조표.” 『LG주간경제』. 서울: LG경제연구원, 1999.8.25.
- \_\_\_\_\_. “정상회담 이후 ‘북한특수’의 5대 조건.” 『LG주간경제』. 서울: LG경제연구원, 2000.4.19.
- \_\_\_\_\_. “국제사회의 개발지원전략 연구.” 장형수·김석진·김정수. 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- \_\_\_\_\_. “북한 개발지원전략의 주요 내용과 부문별 추진방향.” 장형수·김석진·임을출. 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_. “경제정책.” 김갑식·홍민·박영자·김석진·오경섭·정성운 공저. 『북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망』. KINU 통일포럼

- 16-02. 서울: 통일연구원, 2016.
- \_\_\_\_\_. “한반도 신경제지도 구상 실현.” 이규창 외. 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2017.
- \_\_\_\_\_. “기존 개발협력 가이드라인 검토: 국제규범과 북한에의 적용.” 정구연·김석진·홍제환·이덕영. 『대북 개발협력의 경험과 새로운 패러다임』. 서울: 초록우산 어린이재단, 2018.
- 김성한. “한반도 평화체제 구축 방향과 평화협정의 내용.” 『전략연구』. 통권 제19호, 2000.
- 김연철. “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환.” 『북한연구 학회보』. 10권 1호, 2006.
- 류석춘·최진명. “메콩강 유역 개발사업을 통해 본 중국의 대동남아시아 지역협력 연구.” 『국제·지역 연구』. 21권 2호 여름호, 2012.
- 박명림. “남북평화협정과 한반도 평화: 잠정 초안의 원칙, 내용, 비전.” 『민주법학』. 제25권, 2004.
- \_\_\_\_\_. “정전체제에서 평화체제로: 평화협정 문제를 중심으로.” 한국 통일포럼 편. 『한반도 평화프로세스』. 서울: 건국대학교 출판부, 2005.
- 박영호. “북핵문제 해결을 위한 국제공조 추진방향.” 통일연구원 편. 『북핵 일괄타결 방안 추진방향』. 통일연구원 주최 학술회의 자료집, 2009.11.2.
- 양문수. “대외무역 체계의 개혁과 실태.” 이석기 외. 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 윤영환. “한반도 평화협정(안).” 평화재단 8차 전문가포럼. 『한반도 평화협정(안)을 제안한다』. 서울: 평화재단, 2007.
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화협정(안) 제1차 수정안.” 평화재단 11차 전문가포럼. 『한반도 평화협정(안)을 제안한다(2)』. 서울: 평화재단, 2007.

- 이영훈. “평화와 혁신의 관점에서 본 남북경협.” 『통일정책연구』. 28권 1호, 2019.
- 이흥식·조성택. “북한의 경제발전과 WTO 가입 효과.” 강성진·정태용 편저. 『가보지 않은 길, 가야 할 길: 김정은 북한 경제』. 서울: 해남, 2019.
- 임수호. “남북한 CEPA 체결의 의의와 추진방향.” 『INSS 전략보고』. 서울: 국가안보전략연구원, 2018.10.
- 임수호·동용승. “남북한 경제협력강화약정(CEPA)의 의의와 가능성.” 『Issue Paper』. 서울: 삼성경제연구소, 2007.8.
- 장형수. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은 북한경제』. 봄호 2008.
- \_\_\_\_\_. “국제금융기구의 개발지원 메커니즘과 북한 개발지원.” 한국수출입은행 북한개발연구센터 편. 『북한개발과 국제협력』. 서울: 오름, 2014.
- 정상률. “이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획.” 『글로벌정치연구』. 9권 2호, 2016.
- 조동호. “북한의 국제금융기구 가입: 가입 조건 및 혜택, 그리고 북한의 판단.” 『통일문제연구』. 제50호, 2008.
- 조 민. “평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀.” 『통일정책연구』. 15권 1호, 2006.
- \_\_\_\_\_. “북핵 일괄타결 방안: 의의 및 추진방향.” 통일연구원 편. 『북핵 일괄타결 방안 추진방향』. 통일연구원 주최 학술회의 자료집, 2009.11.2.
- 주성환. “교역을 통한 평화이론과 남북한 경제교류·협력.” 『동북아경제연구』. 14권 1호, 2002.
- 한명섭. “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토.” 『통일과 법률』. 제 37호, 2019.

- Aksu, Esref. “The UN in the Cambodia Conflict: UNTAC.” In *The United Nations, Intra-state Peacekeeping and Normative Change*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- Anderton, Charles H. and John R. Carter. “A Survey of Peace Economics.” In *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, edited by Todd Sandler and Keith Hartley. Amsterdam: North-Holland, 2007.
- Arms Control Association. “Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, 2003~2013.” Fact Sheets and Briefs, 2017.8.
- Asian Development Bank. “Greater Mekong Subregion: Maturing and Moving Forward.” ADB Evaluation Study, CAP: REG 2008-73. Manila: Asian Development Bank, 2008.
- Babson, Bradley O.. “A More Realistic Approach to the Economic Side of Nuclear Negotiations with North Korea.” 38 North, Henry L. Stimson Center, 2019.9.18.
- Barbieri, Katherine. “Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?.” *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 1, 1996.
- \_\_\_\_\_. “Theories of the Trade-Conflict Relationship.” *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- Bratanov, Dimitar. “An Overview of the WTO Accession Process.” Training course presentation, Geneva: WTO, 2017.
- Brauer, Jurgen and Raul Caruso. “Economists and Peacebuilding.” In *Routledge Handbook of Peacebuilding*, edited by Roger MacGinty. London: Routledge, 2013.
- Brown, Oil. “The Impact of EU Trade Agreements on Conflict and

- Peace.” Civil Society Dialogue Network Discussion Paper No. 2, European Peacebuilding Liaison Office, 2013.
- Brzoska, Michael. “Success and Failure in Defense Conversion in the ‘Long Decade of Disarmament’.” In *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, edited by Todd Sandler and Keith Hartley. Amsterdam: North-Holland, 2007.
- Chanboreth, Ek and Sok Hach. “Aid Effectiveness in Cambodia.” Wolfensohn Center for Development Working Paper No. 7. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2008.
- Chatagnier, J. Tyson and Kerim Can Kavaklı. “From Economic Competition to Military Combat: Export Similarity and International Conflict.” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61, no. 7, 2017.
- Chisadza, Carolyn and Manoel Bittencourt. “Globalisation and Conflict: Evidence from sub-Saharan Africa.” ERS Working Paper 634. 2016.
- Cooper, William H.. “The Jackson-Vanik Amendment and Candidate Countries for WTO Accession: Issues for Congress.” CRS Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012.
- Curtis, Grant. “Transition to What? Cambodia, UNTAC and The Peace Process.” UNRISD Discussion Papers. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 1993.
- De Coning, Cedric and Eli Starnes. “Introduction: Assessing the Impact of the UN Peacebuilding Architecture.” In *UN Peacebuilding Architecture: The First 10 Years*, edited by Cedric de Coning and Eli Starnes. Abingdon:

- Routledge, 2016.
- De Vries, Hugo, Paul Lange, and Leontine Specker. “Economic Provisions in Peace Agreements.” CRU Occasional Paper. Hague: Clingendael Institute[The Netherlands Institute of International Relations], 2009.
- Dorussen, Han and Hugh Ward. “Trade networks and the Kantian peace.” *Journal of Peace Research*, vol. 47, no. 1, 2010.
- Dunne, J. Paul and Mehmet Uye. “Defense Spending and Development.” In *The Global Arms Trade: A Handbook*, edited by Andrew T. H. Tan. New York: Routledge, 2014.
- European Parliament. “An Overview of the EU-ACP countries’ Economic Partnership Agreements: Building a New Trade Relationship.” Briefing. European Parliamentary Research Service, 2018.
- Gartzke, Erik and J. Joseph Hewitt. “International Crises and the Capitalist Peace.” *International Interactions*, vol. 36, no. 2, 2010.
- Gartzke, Erik and Jiakun Jack Zhang. “Trade and War.” In *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, edited by Lisa L. Martin. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Gazzini, Tarcisio. “The Economic Dimension of Peacebuilding: The UN Peacebuilding Commission in Search of its Identity.” *GCSP Strategic Security Analysis Series*, no. 2. Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2017.
- Gelpi, Christopher F. and Joseph M. Grieco. “Democracy, Interdependence, and the Sources of the Liberal Peace.” *Journal of Peace Research*, vol. 45, no. 1, 2008.
- Gilpin, Raymond. “Peace Economics in a Changing World.” *The*

*Economics of Peace And Security Journal*, vol. 12, no. 2, 2017.

Goenner, Cullen F.. “Simultaneity between Trade and Conflict: Endogenous Instruments of Mass Destruction.” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 28, no. 5, 2011.

Hearn, Sarah, Alejandra Kubitschek Bujones, and Alischa Kugel. “The UN Peacebuilding Architecture: Institutional Evolution in Context.” White Paper Series No. 16. New York: Centre for International Cooperation of New York University and Geneva Peacebuilding Platform, 2015.

Hegre, H., J. R. Oneal, and B. Russett. “Trade does promote peace: new simultaneous estimates of the reciprocal effects of trade and conflict.” *Journal of Peace Research*, vol. 47, no. 6, 2010.

High Level Forum. “Paris Declaration On Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability.” Paris: High Level Forum, 2005.

Hill, Hal and Jayant Menon. “ASEAN Economic Integration: Features, Fulfillments, Failures and the Future.” ADB Working Paper No. 69. Manila: Asian Development Bank, 2010.

Hör, Robert. “European Union-Cambodia Relations.” In *Cambodia’s Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, edited by Sok Udom Deth, Suon Sun, and Serkan Bulut. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

Hughes, Caroline. “Peace and Development Studies.” In *The Palgrave Handbook of Disciplinary and Regional Approaches to Peace*, edited by Oliver Richmond, Sandra

- Pogodda, and Jasmin Ramovic. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. "Peacebuilding and Statebuilding Indicators: Progress, Interim List and Next Steps." Documents 03 for Discussion, Third International Dialogue Global Meeting. 19 April 2013. Washington, D.C..
- Keshk, Omar M. G., B. M. Pollins, and R. Reuveny. "Trade still follows the flag: the primacy of politics in a simultaneous model of interdependence and armed conflict." *Journal of Politics*. vol. 66, no. 4, 2004.
- Kim, Duyeon. "Negotiating Toward a Denuclearization-Peace Roadmap on the Korean Peninsula." Center for a New American Security, June 2019.
- Lee, Jong-Wha and Ju Hyun Pyun. "Does Trade Integration Contribute to Peace?." *Review of Development Economics*. vol. 20, no. 1, 2016.
- Li, Quan and Rafael Reuveny. "Does Trade Prevent or Promote Interstate Conflict Initiation?." *Journal of Peace Research*. vol. 48, no. 4, 2011.
- Lum, Thomas. "Cambodia: Background and U.S. Relations." CRS Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2005.
- Lupu, Yonatan and Vincent A. Traag. "Trading Communities, the Networked Structure of International Relations, and the Kantian Peace." *Journal of Conflict Resolution*. vol. 57, no. 6, 2013.
- Martin, Philippe, Thierry Mayer, and Mathias Thoenig. "Make

- trade not war?." *The Review of Economic Studies*, vol. 75, no. 3, 2008.
- Merk, Jeroen. "10 Years of the Better Factories Cambodia Project." Phnom Penh and Amsterdam: Community Legal Education Centre & Clean Clothes Campaign, 2012.
- Noland, Marcus. "The Summit and the Economic Future of the Peninsula." *Speeches and Papers*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, May 1, 2000.
- OECD. "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations." Paris: OECD, 2007.
- Paganelli, Maria Pia and Reinhard Schumacher. "Do not take peace for granted: Adam Smith's warning on the relation between commerce and war." *Cambridge Journal of Economics*, vol. 43, issue 3, 2019.
- Parlow, Anton. "Does Trade promote Peace? Squared: A gravity equation in a rectangular panel world." MPRA Paper No. 36430, 2011.
- Path, Kosal. "Introduction: Cambodia's Political History and Foreign Relations, 1945~1998." In *Cambodia's Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, edited by Sok Udom Deth, Suon Sun, and Serkan Bulut. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017.
- Perry, William J.. "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations." Office of the North Korea Policy Coordinator Report. United States Department of State, October 12, 1999.
- Polachek, Solomon W.. "Conflict and Trade." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, no. 1, 1980.

- Polachek, Solomon W. and Carlos Seiglie. "Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute." In *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, edited by Todd Sandler and Keith Hartley. Amsterdam: North-Holland, 2007.
- Pregelj, Vladimir N.. "The Jackson-Vanik Amendment: A Survey." CRS Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2005.
- Sam Ath, Sambath Sreysour and Oum Sothea. "Cambodia in the ASEAN Context." In *Cambodia's Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, edited by Sok Udom Deth, Suon Sun, and Serkan Bulut. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017.
- Seo, Jungbae. "Here Are Some Economic Incentives That Could Help Move North Korea's Kim Toward Denuclearization." New Atlanticist Blog, Atlantic Council, 2019.2.26.
- Suhrke, Astri, Torunn Wimpelmann, and Marcia Dawes. "Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements." Report prepared for the World Bank and UNDP. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute, 2007.
- Sun, Suon. "Cambodia and the United Nations: A Multilateral Engagement." In *Cambodia's Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, edited by Sok Udom Deth, Suon Sun, and Serkan Bulut. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017.
- UN CDP. "List of Least Developed Countries as of December 2018." New York: United Nations, 2018.
- UNCTAD. "Generalized System of Preferences: List of Beneficiaries."

- New York and Geneva: United Nations, 2018.
- United Nations. “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping.” Report of the Secretary - General. New York: United Nations, 1992.
- \_\_\_\_\_. “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All.” Report of the Secretary-General. New York: United Nations, 2005.
- \_\_\_\_\_. “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development.” Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. New York: United Nations, 2015.
- Wennmann, Achim. “Economic Provisions in Peace Agreements and Sustainable Peacebuilding.” *Negotiations*, no. 11, 2009.
- Wetterberg, Anna. “Public-Private Partnership in Labor Standards Governance: Better Factories Cambodia.” *Public Administration and Development*, vol. 31, issue 1, 2011.
- World Bank. “A Country Assistance Strategy of The World Bank Group for The Kingdom of Cambodia.” Washington, D.C.: World Bank, 1995.
- You, Sokunpanha. “Cambodia’s Integration in Global Economic and Financial Systems.” In *Cambodia’s Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, edited by Sok Udom Deth, Suon Sun, and Serkan Bulut. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

### 3. 기타 자료

- 통일부. “2020년도 세입·세출 예산 개요.” 서울: 통일부, 2020.
- OECD. *States of Fragility 2018: Highlights*. Paris: OECD, 2018.

## [웹자료]

이명박 대통령. “제65주년 광복절 경축사.” 2010.8.15.

문재인 대통령. “제74주년 광복절 경축사.” 2019.8.15.

국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr>>.

세계은행 LSMS <<https://www.worldbank.org/en/programs/lsms>>.

세계은행 기업조사 <<https://www.enterprisesurveys.org>>.

세계은행 비즈니스 환경 <<https://www.doingbusiness.org>>.

세계은행 문서와 보고서 (documents and reports)

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/country/82560>>.

아세안 자유무역지대 아시아지역통합센터 (Asia Regional Integration

Center) <<https://aric.adb.org/fta/asean-free-trade-area>>.

유엔 새천년 발전목표 <<https://www.un.org/millenniumgoals>>.

유엔 평화구축위원회 <<https://www.un.org/peacebuilding/commission>>.

외교부 주요 문서 <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/list.do](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/list.do)>.

청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.

통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.

행정안전부 국가기록원 대통령기록관 <<https://www.pa.go.kr>>.

Arms Control Association <<https://www.armscontrol.org>>.

Cambodian Information Center <<http://www.cambodia.org>>.

G7+ <<http://g7plus.org>>.

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding

<<https://www.pbsdialogue.org>>.

OECD International Development Statistics Online Databases

<<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance/idsonline.htm>>.

OECD States of Fragility Platform <<http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility>>.

Peterson Institute for International Economics (PIIE) <<https://www.piie.com>>.

Regional Trade Agreements Database <<http://rtais.wto.org>>.

The Council for the Development of Cambodia (CDC) <<http://cambodianinvestment.gov.kh>>.

UN Comtrade Database <<https://comtrade.un.org/data>>.

UNCTAD International Investment Agreements Navigator <<https://investmentpolicy.unctad.org>>.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP) <<https://ucdp.uu.se/downloads>>.

World Bank. FY20 List of Fragile and Conflict-affected Situations <<https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations>>.

38 North <<https://www.38north.org>>.

### [유엔 문서]

UN Doc. S/2006/521 (13 July 2006).

\_\_\_\_\_. S/RES/1747 (24 March 2007).

\_\_\_\_\_. S/RES/2231 (20 July 2015).

### [외국 법령 및 조약]

「국제연합헌장 및 국제사법재판소규정」. 제1조, 제24조, 제25조.

### [합의문·선언문]

“남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서” (1991.12.13.).

“남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 제3장 남북 교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서” (1992.9.17.).

“6.15 남북공동선언” (2000.6.15.).

- “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언” (2007.10.4.).
- “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언” (2018.4.27.).
- “9월 평양공동선언” (2018.9.19.).
- “1991 Paris Peace Agreements” (23 October 1991).
- “Agreed Framework between The United States of America and The Democratic People’s Republic of Korea” (21 October 1994).
- “US-Cambodia Trade Relations and Intellectual Property Rights Agreement” (4 October 1996).
- “Agreement Relating to Trade in Cotton, Wool, Man-made Fiber, Non-Cotton Vegetable Fiber and Silk Blend Textiles and Textile Products Between the Government of the United States of America and the Royal Government of Cambodia” (20 January 1999).
- “Cooperation Agreement between the European Community and the Kingdom of Cambodia” *Official Journal of the European Communities* (19 October 1999).
- “United Nations Millenium Declaration” (8 September 2000).
- “Agreement between the European Community and the Kingdom of Cambodia on Trade in Textile Products” *Official Journal of the European Communities* (24 December 2002).
- “Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks” (19 September 2005).
- “Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement” (13 February 2007).

# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2018년도 연구보고서

#### <연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵: 평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

#### <정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
---------	----------------------	-------

2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

### 2019년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

#### <정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

#### <Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

## 2020년도 연구보고서

### <연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화 번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이, 이혜정	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	15,000원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식- 부록 1: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식- 부록 2: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

### <정책연구시리즈>

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

## 〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges  
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:  
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'  
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics  
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation  
Park, Juhwa et al.

## KINU Insight

- 2018-01 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-01 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-02 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로 정은미
- 2019-03 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 김주리
- 2019-04 '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점 이지순
- 2019-05 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의 이재영
- 2019-06 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향 서보혁
- 2019-07 신한반도 체제 구상의 이해 조한범
- 2019-08 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제 김갑식 외
- 2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로 장철운
- 2020-03 미국의 對北성국 관계정상화 프로세스와 대북정책 김유철
- 2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 최지영

## 북한인권백서

- 북한인권백서 2018 한동호 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2018 한동호 외 24,000원
- 북한인권백서 2019 김수경 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2019 김수경 외 24,500원
- 북한인권백서 2020 이규창 외 21,500원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2020 이규창 외 27,000원

## 연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

## 기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령	53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외	
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.	
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외	
2020	동서화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외	
2020	DMZ접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외	

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







평화경제 실현방안:  
국제협력을 중심으로