

연구자료 21-04



북한 대외 채무의 쟁점과 과제: 국제 규범과 해외 사례를 중심으로

최유정
한하린

북한 대외 채무의 쟁점과 과제: 국제 규범과 해외 사례를 중심으로

최유정 · 한하린

연구자료 21-04

북한 대외 채무의 쟁점과 과제: 국제 규범과 해외 사례를 중심으로

인 쇄 2021년 7월 1일
발 행 2021년 7월 8일
발행인 김흥중
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 거목정보산업(주)(044-863-6566)

©2021 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-2476-3 94320
978-89-322-2064-2(세트)



북한은 세계 각국에 채무를 가지고 있지만 1984년 모라토리엄 선언 이후 이렇다 할 입장을 보이지 않았다. 채무 이자 누적으로 그 규모는 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 2012년에는 러시아가 북한의 구소련에 대한 대규모 채무를 개발 자원 전환 방식(Debt for Development)으로 탕감해 줌에 따라 북한의 대외 채무 문제에 대한 관심이 커졌다. 2018~19년 북미 관계가 급속도로 진전된 경험에 비추어 봤을 때, 북한이 개혁개방의 의지를 피력하고, 북·미 관계가 전환점을 맞이하는 경우 북한의 대외 채무에 대한 논의 역시 급속도로 진전을 보일 가능성이 있다.

이러한 측면에서 보았을 때, 북한의 대외 채무 문제는 2021년 한반도의 당면 과제는 아니지만 한국이 중장기적으로 결국 직면하게 될 주요한 경제·외교적 사안이다. 따라서 이 연구는 북한의 대외 채무 문제 현황을 파악하고, 대외 채무 관련 국제 규범과 해외 사례를 검토함으로써 한반도 상황 변화에 따른 다양한 시나리오하에서 북한의 대외 채무 문제 해결을 위한 정책 과제와 방향성을 제시하고자 하였다.

이 연구는 북한 대외 채무 문제 현황과 관련 국제 규범, 해외 사례, 그리고 해소 방안 및 정책 대안을 새로운 관점에서 검토·모색하고 관련 내용을 종합적으로 제시한다는 점에서 선행 연구와 차별점이 있다. 먼저, ① 북한의 대외 채무 규모 파악하고 ② 채무 해소에 관한 국제 규범을 살펴본 후 ③ 통일과 경제통합(남북한 공존)의 시나리오에 따른 북한 대외 채무 해결 방향 ④ 향후 북한의 체제전환과 남북한 경제통합 과정에서의 정책 과제 등을 체계적으로 정리하여 제시하였다. 2010년대 후반까지 북한 대외 채무에 관한 연구들은 대부분 통일

과 국가 승계의 관점에서 이루어졌기 때문에 이 연구는 국가 승계를 다루기는 하지만, 국가 공존의 상황에서 야기되는 이슈에 초점을 맞추어 진행하였다.

각 장별 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 북한 대외 채무 현황과 통계를 살펴보았다. 그동안 산발적으로 제시되어 온 북한의 대외 채무 규모를 다양한 통계 출처와 유형, 국가별로 정리하여 제시하였다. 제3장에서는 공적 채무와 상업 채무를 관장하는 국제 규범(파리클럽, 런던클럽)과 국가 승계에 대한 국제 법제를 살펴보았다. 제4장에서는 사례 연구를 진행하였다. 기존 연구들과 달리 사례 연구 대상 국가들을 ① 체제전환국(베트남, 미얀마) ② 국가 통합(독일, 예멘) ③ 중국으로 유형화하여 살펴보았다. 그중에서도 대북 채권을 가장 많이 보유한 동시에 최근 저소득·개발도상국의 최대 채권자로 부상한 중국의 사례를 ‘채권국가’의 관점에서 살펴본 점이 이 연구의 차별성이다. 마지막으로 제5장에서는 통일 혹은 남북한 공존 등과 같이 시나리오별 북한 대외 채무 문제 해결 방향과 이를 위한 정책 과제를 제시하였다.

연구를 종합하면, 북한 대외 채무 문제는 남북 관계의 변화 방향, 비핵화 논의의 진전과 북한의 국제금융기구 가입 여부, 대중국 채무 해소 방법에 따라 해결 방법이 달라질 수 있음을 확인하였다. 먼저 북한이 체제전환을 선언하고 자발적으로 대외 채무 해소를 시도하는 경우 대외 채무 문제 해결을 위해서는 북·미 관계 정상화와 북한의 IMF 가입이 선결되어야 한다. 파리클럽과 런던클럽을 통한 다자간 채무 조정 혜택을 받기 위해서는 IMF가 요구하는 개혁 프로그램 이행이 필수적이기 때문이다. 이때 북한이 IMF에 가입하기 위해서는 적성 국가의 국제금융기구 가입을 제한하는 미국의 제재가 해제되어야 한다. 이를 위해서는 북한의 적극적인 개혁 의지와 실질적 이행이 수반되어야 한다. 둘째,

급변상태로 인해 남북 통일이 이루어지는 경우 국제 규범과 관례에 따라 북한이 보유하고 있는 채권, 채무가 한국에 승계될 것으로 전망된다. 다만 그 규모와 처리 방식은 통일한국의 주변국 외교 전략에 따라 결정될 것이다.

북한의 대중국 채무는 대외 채무 해소 과정뿐만 아니라, 개혁개방 이후 자원 조달에 있어서도 주요한 영향을 미치는 요인임을 확인하였다. 최근 중국이 개발도상국에 대한 채권을 처리하는 방식으로 미루어 보았을 때, 북·미 관계 정상화 과정에서 북·중 간의 채권·채무 관계가 어느 시점에, 또 어떻게 해결되느냐에 따라 그 영향이 달라질 것으로 보인다. 이때 북·중 양자 협상을 통해 중국의 채무 조정 혹은 대북 신규 차관이 북한의 경제 상황을 현격하게 개선하는 경우 북한의 대중국 채무는 북한의 국제사회 편입을 저해하는 요소가 될 것으로 판단된다.

본 연구의 결과는 향후 남북 관계가 개선되고, 북핵 문제가 진전을 보이는 등 북한이 대외 관계 정상화를 통해 정상 국가화를 추진하는 상황에 대비하여 우리 정부가 대북 정책을 수립하는 데에 주요한 기초자료를 제공할 수 있을 것으로 사료된다.



차례

국문요약	3
제1장 서론	11
1. 연구의 배경과 목적	11
2. 선행 연구와의 차별성	15
3. 연구의 범위와 주요 내용	19
제2장 북한의 대외 채무 현황	21
1. 대외 채무의 개념과 유형	21
2. 북한의 대외 채무 현황	24
3. 북한 대외 채무 평가와 한계	50
제3장 대외 채무 관련 국제 규범과 쟁점	52
1. 다자간 채무 조정: 파리클럽과 런던클럽	52
2. 국가 승계와 채무 조정	71
3. 국제 규범과 관련된 쟁점	77
제4장 대외 채무 해소 사례	82
1. 체제전환국 사례: 베트남, 미얀마	82
2. 국가 통합 사례: 독일, 예멘	89
3. 채권국 사례: 중국	103
제5장 북한 대외 채무 해소와 과제	112
1. 북한에 주는 시사점	112
2. 북한 대외 채무 해소 시나리오와 과제	117

3. 요약 및 결론	126
참고문헌	127
Executive Summary	134



표 차례

표 2-1.	대의 채무의 유형	22
표 2-2.	OECD의 북한 대외 채무 규모 추정치(1988~97)	28
표 2-3.	OECD의 북한 대외 채무 규모 추정치(1998~2002)	30
표 2-4.	파리클럽 채권국이 갖고 있는 대북 채권 규모	31
표 2-5.	채권국이 밝힌 유형별 대북 채권 규모(BIS, WB, IMF, OECD)	34
표 2-6.	CIA가 제공한 2000년도 이후 북한의 대외 채무 추정치	36
표 2-7.	권역별 북한의 대외 채무 규모	37
표 2-8.	각 기관별 북한의 대외 채무 규모 최종 추정치 비교	39
표 2-9.	북한 정권 수립 이후 권역별 차관 실적	40
표 2-10.	한국정부의 대북 차관 현황	41
표 2-11.	한국정부의 대북 식량 지원(차관, 무상) 현황	42
표 2-12.	중국의 북한 자원 및 지역 개발 동향	46
표 2-13.	2010년 이후 북한의 대중 무역 추이	48
표 2-14.	소련 붕괴 전후 북한의 대러시아 채무 추이	49
표 3-1.	파리클럽 회원국 현황	53
표 3-2.	파리·런던 클럽 6대 원칙 비교	58
표 3-3.	파리클럽에서 나타나는 채무 스와프의 형태	62
표 3-4.	파리클럽 채무 조정 방식과 대상 국가, 수혜 조건	65
표 3-5.	채무국이 HIPC 이니셔티브 혜택을 받기 위한 조건	66
표 3-6.	채권국으로서 HIPC 이니셔티브에 참여하기 위한 과정	67
표 3-7.	국제법상 국가 승계의 형태에 따른 조약 승계 주요 원칙	72
표 4-1.	베트남 체제전환과 해외 자원 조달 관련 조치	84
표 4-2.	미얀마 체제전환과 해외 자원 조달 관련 조치	87
표 4-3.	통일 이후 예멘의 대외 채무 해소 과정	100
표 4-4.	중국의 패키지형 원조·경제협력 사례	104
표 4-5.	중국의 대개발도상국 차관 제공기관, 조건 및 비중	107



그림 차례

그림 1-1.	통일·경제 통합 각각의 경우 북한 대외 채무 문제 해결 구도 ...	16
그림 1-2.	연구의 구성	19
그림 3-1.	파리클럽의 채무 조정 방식	64
그림 3-2.	에비앙 접근법에 따른 채무 해소 절차	69
그림 4-1.	중국의 대외원조 개념도	105
그림 5-1.	채권자 측면에서 본 북한 채무 형태 및 국가 승계 시 채권국이 요구할 수 있는 신용 유형별 상환 형태	118
그림 5-2.	북미 정상화 단계별 북한 대외 채무 이슈와 정책 과제	119

1. 연구의 배경과 목적

최근 개발도상국의 국가 부채 문제가 악화되고 있다. 개발도상국들은 1990년대 후반과 2000년대 후반 두 차례의 국제 금융 위기를 겪으면서 국가 부채 급증을 경험하였다. 2014년부터는 중국의 일대일로 정책에 참여하면서 대규모 인프라 개발 비용을 차관으로 조달함에 따라 부채가 급증하였다. 2020년에는 코로나19 팬데믹으로 인해 세계 경제가 침체됨에 따라 국가를 막론하고 경제 침체와 재정 위기를 경험하고 있다.

일반적으로 채무 국가가 경제 위기에 직면한 경우 국제사회는 채무 상환 유예와 탕감을 통해 해당 국가의 경제 안정과 성장을 지원한다. 물론 개발도상국은 채무 유예와 탕감의 대가로 지속 가능한 발전을 위한 경제 개혁과 구조조정의 의무를 갖는다. 실례로 베트남과 미얀마의 경제 체제전환 과정에서는 국제사회의 채무 탕감이 개발 재원을 조달하는 데에 주요한 역할을 하였으며, 이러한 자원 조달 과정에서 국제금융기구가 제시하는 개혁 프로그램이 이들 국가에 신속하게 도입되었다. 최근 국제사회에서는 코로나19로 경제 위기를 경험하고 있는 개발도상국의 부채를 탕감해 줘야 한다는 주장이 제기되었다. 개발도상국들이 가진 대외 채무의 70% 이상이 중국에 진 빚이기 때문에 중국의 적극적인 대응을 요구하고 있는데, 실제로 최근 중국은 일부 국가의 채무를 유예 또는 탕감해 주었다.

북한은 세계 각국에 대외 채무를 가지고 있으며 미상환 채무의 이자 누적으로 그 규모가 지속적으로 증가하는 추세이다. 북한의 대외 채무는 1970년대부

터 누적되어 왔는데 중국과 러시아와 같은 구(舊)사회주의 국가를 비롯하여 영국, 일본, 핀란드 등 세계 각국에 외채를 보유하고 있다. 북한의 외채 규모에 대해서는 공식 통계가 부족하여 다양한 추정치들이 제시되어 왔는데, 추정 방식에 따라 그 규모가 달라진다. 양문수(2012)에 따르면 북한의 외채 규모는 2000년 기준 약 125억 달러 상당,¹⁾ 2008년에는 약 150억 달러이다. 그리고 최근 언론에서는 최대 180억 달러까지 증가한 것으로 보는 의견도 있다.²⁾ 이렇듯 누적 채무와 이자는 불어나고 있는데 북한은 1984년 모라토리엄 선언 이후 채무를 상환하지 않고 있다.

최근 북한의 대내외 경제 여건이 악화되고 있음에도 불구하고 북한의 대외 채무 문제는 해결의 기미가 보이지 않는다. 대북제재가 북한 경제에 직접적인 영향을 미침에 따라 북한의 대외 환경은 2017년부터 빠른 속도로 악화되었다. 국제사회의 대북 투자는 금지되었고, 북한의 수출도 사실상 중단되었다. 그나마 대중 수입이 유지되며 대외 경제 협력이 이루어졌으나, 2020년 창궐한 코로나19의 영향으로 2021년 2월 현재 북한의 수출입은 모두 사실상 중단 상태이다. 코로나19가 잠잠해지더라도 대북제재가 완화되지 않는 한 당분간 북한의 대외여건은 개선되기 어려울 것으로 보인다. 최근에는 북한이 경제 위기를 극복하기 위해 국내 채권을 발행한 것으로 추정된다는 언론 동향도 있었다.³⁾ 이러한 위기 상황에서도 외교적으로 고립되다시피한 북한은 인도적 지원 이외의 외부 재원을 조달하기가 어려운 실정이다. 추가 차관을 얻는 것은 당연히 불가능한 상황이고, 북한이 기존에 보유하고 있던 채무에 대해서도 묵묵부답으로 일관하고 있어, 북한의 획기적인 변화가 수반되지 않고서는 국제사회도 이렇다 할 채무 관계 조정의 여지가 없는 실정이다. 북한이 대외 채무문제를 해결하기 위해서는 경제 성장을 통해 자체적인 변제 능력을 갖게 되거나, 대외관계 정상

1) 양문수(2012), p. 25.

2) 「불보차 '떡튀' 40년...빛에 발목 잡힌 북한 경제」(2019. 8. 19), 온라인 기사(검색일: 2021. 1. 15).

3) 「전문가들 "북한, 경제 위기로 채권 발행...정권과 돈주들 간 갈등 양상 나타나"」(2020. 5. 14), 온라인 기사(검색일: 2021. 1. 15).

화를 통해 채무 조정을 받는 방안이 있는데, 두 가지 방안 모두 국제사회와의 협력이 필수적이다.

이 연구는 북한의 대외 채무 문제 현황을 파악하고, 대외 채무 관련 규범과 사례를 검토함으로써 남북한 경제 통합에 대비하여 북한 대외 채무 문제 해결을 위한 정책 과제와 방향성을 제시하는 것을 목적으로 한다. 남북한 모두 북한의 대외 채무 문제에 대해 주요한 이해관계를 가지고 있기 때문이다.

우선 우리 정부의 입장에서 북한의 대외 채무 문제 해결은 단기적으로는 새로운 남북관계 정립, 장기적으로는 원활한 남북한 경제 통합을 위한 주요 과제이다. 여기에는 세 가지 이유가 있는데 첫째, 우리 정부도 2000년부터 북한에 약 8,000억 원의 식량 차관과 약 1조 5,000억 원의 인프라 차관을 제공한 대북 채권 당사자이기 때문에 북한의 대남 채무 문제 해결이 필요하다. 최근 북한에 채무 상환을 요구해야 한다는 주장이 있었으나⁴⁾ 이에 대해서는 신중한 판단이 필요하다. 채무 규모에 따라 향후 국제사회에서 이루어지는 북한 대외 채무에 관한 논의의 주도권을 가져갈 수 있기 때문에 신속한 채무 상환 요청이 반드시 좋은 전략은 아닐 수 있기 때문이다.

둘째, 남북한 경제 통합 과정에서 북한의 대외 채무를 어떻게 해결할 것인지에 대한 구상이 필요하다. 현재 채권국의 다수가 남북 통일 시 북한의 외채를 남한이 해결해 줄 것을 암묵적으로 기대하고 있으며, 실제로 일부 국가는 북한의 채무를 탕감해 줄 계획이 없다고 밝힌 바 있어,⁵⁾ 이 문제에 대한 우리 정부의 정책 대안이 필요하다. 예컨대 영국은 북한의 채무를 탕감해 줄 계획을 세웠다가 남북 통일 후 회수 가능성을 고려하여 해당 계획을 취소했다는 사실을 공개하였다.⁶⁾ 영국 수출금융청은 대북 채권 회수 가능성의 근거로 독일과 예멘

4) 「태영호 “北에 1조1천억 퍼줘…김정은에 빛 갚으라 독촉해야”」(2020. 7. 21), 온라인 기사(검색일: 2021. 2. 15).

5) 「북한 부채 규모, 채무 불이행으로 계속 증가」(2018. 5. 12), 온라인 기사(검색일: 2021. 1. 15).

6) 「북한 부채 규모, 채무 불이행으로 계속 증가」(2018. 5. 12); 「북한이 영국에 진 빚 800만 달러, 한국이 대신 갚게 되나」(2018. 1. 9); 「[단독] 영국 “북한 부채, 남북통일 후 회수 위해 탕감 취소”」(2018. 1. 9), 온라인 기사(모든 자료의 검색일: 2021. 1. 15).

사례를 예시로 들었는데, 독일 통일과 예멘 통합 과정에서 해당 국가들이 지고 있던 대외 부채가 통일 독일과 통일 예멘에 승계되어 처리되었기 때문이다.

셋째, 일부 국가의 경우 북한과의 채무 관계를 대북 경제 협력의 지렛대로 활용하는 사례가 있어 우리 정부도 향후 남북 경제 확대에 대비하여 관련 이슈에 대한 검토가 필요하다. 가장 대표적인 사례가 러시아의 북한 채무 대규모 탕감 결정이다. 2012년 북한과 러시아는 10여 년간의 채무 협상 끝에 과거 북한이 구소련에게 진 채무를 대부분 탕감하고, 일부는 양국의 북한 개발 협력 사업에 북한의 기여분으로 대체하는 것에 합의하였다. 관련 협정은 2014년 러시아의 회에서 비준되었다. 당시 북한과 러시아는 구소련에 대한 북한의 채무를 110억 달러로 확정하였는데, 북한은 해당 합의를 통해 90%의 채무를 탕감 받았다. 러시아 재무부에 따르면 남은 11억 달러는 북한이 20년간 분할 상환하기로 하였는데, 필요에 따라 교육·의료·에너지 등의 분야에서의 협력을 통해 변제하는 방안을 고려한 것으로 알려졌다. 그동안 러시아는 북한의 채무 상환이 이루어지지 않는 한 추가적인 경제 협력을 진행하는 것에 대해 보수적인 입장을 보여 왔다. 하지만 북한이 보유하고 있던 구소련 채무의 대부분이 탕감됨에 따라 북한과 러시아의 경제협력을 위한 여건이 조성되었다.

한편 북한 입장에서 대외 채무는 원활한 대외 관계 정상화와 해외 자원 조달을 위해 선결되어야 하는 과제이다. 주요 국제기구와 국가로부터 개발 재원을 조달하기 위해서는 부채의 상환 혹은 조정이나 탕감이 이루어져야 한다. 예컨대 미얀마의 대외관계 정상화 과정에서는 대외 채무 조정이 대(對)미얀마 경제 개발 자원 조달에 유리한 환경을 조성하는 데 영향을 주었다. 미얀마는 파리기후 협약과 일본 정부로부터 대규모 부채 탕감을 받았으며, 이는 이후 미얀마가 World Bank, ADB, 일본국제협력은행(JBIC) 등의 저금리 개발 용자를 받는 데 주요한 역할을 하였다. 물론 북한은 World Bank와 IMF 비회원국이기 때문에 이들에게는 부채가 없으나, 북한이 소유한 여타 대외 채무가 주요 국제금융기구 회원 가입 및 자원 조달에 악영향을 미칠 수 있다.⁷⁾ 북한은 유엔 국제농

업개발기금(UN IFAD)과 같이 일부 국제기구에 대한 채무를 가지고 있다. 그리고 북한은 파리클럽 회원국은 아니지만 회원국인 영국, 독일, 프랑스, 스웨덴, 러시아, 일본, 대한민국 등으로부터 채무를 보유하고 있다. 대외 채무를 해소하기 위해서는 경제성장이 필수적이지만, 반대로 경제성장을 위한 재원을 효과적으로 조달하기 위해서는 대외 채무 문제 해결이 필수적이기 때문에 북한의 경제성장과 대외 채무 문제 해결은 상호의존적이라고 할 수 있다.

따라서 이 연구는 북한 대외 채무 문제의 현주소와 해결 방향을 모색하고자 한다. 먼저 북한의 대외 채무와 관련된 최신 동향을 규모별·대상별로 분석·추정하고, 관련 쟁점을 검토한다. 이를 통해 북한 대외 채무 문제가 직면한 현실과 북한의 체제전환 시 개발 자원 조달 환경을 점검한다. 또한 ① 체제전환국의 대외 채무 문제 조정 사례(북한의 채무 직접 상환·탕감의 경우)와 ② 통일 과정에서 채무 문제 해결 사례(국가 승계의 경우)를 검토하여 시나리오별 북한의 대외 채무 문제 해결의 방향성을 제시한다. 마지막으로 북한 경제가 국제사회로 편입되기 위한 과제를 도출하고, 한반도 경제의 미래를 전망하는 데 기초 자료를 제시함으로써 우리 정부의 대북 정책과 통일 정책에 기여하고자 한다.

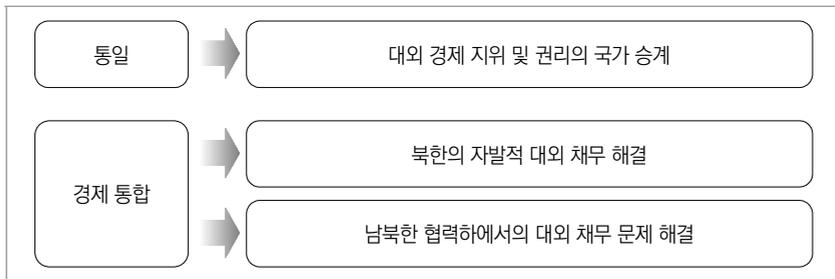
2. 선행 연구와의 차별성

남북관계 변화에 있어서 남북 통일과 남북한 경제 통합(공존)은 정치적으로 뿐만 아니라 북한 대외 채무 처리 방식에서 전혀 다른 접근을 필요로 한다. 전자의 경우 북한의 대외 채무를 국가 승계의 관점에서 바라봐야 한다. 후자의 경우에는 북한이 단독·자발적으로 대외 채무 문제를 해결하고자 할 때 남한은

7) World Bank 동아시아태평양 지역 담당 부총재 진(前)고문은 북한이 세계은행(World Bank)이나 국제통화기금(IMF) 등에서 지원을 받을 수 있는 환경이 조성돼도 이 같은 채무 불이행 기록이 상황을 어렵게 만들 수 있다고 지적한 바 있음. 「국제농업개발기금 “북한 미상환 대출금 4천만 달러”」(2020. 7. 21), 온라인 기사(검색일: 2021. 1. 15).

어떠한 역할을 할 수 있고 어떠한 권리와 책임을 가질 것인가에 대한 관점에서 바라봐야 한다. 공산주의권의 붕괴(1980년대 후반), 북한의 고난의 행군기(1990년대 후반), 대북제재 도입(2000년대 중반)과 대북제재 강화(2016~17년) 등 북한이 경제적 어려움을 겪는 때에는 줄곧 북한 경제의 붕괴와 함께 한반도 통일의 가능성을 접쳐 왔다. 그러나 북한이 고강도 대북제재를 5년째 버텨내고 있는 현시점에서는 남북한 경제가 장기간 공존할 가능성에 대해 생각하지 않을 수가 없다. 이러한 이유로 북한의 대외 채무 문제를 다각도로 검토하여 이 문제가 향후 남북한 경제에 미칠 영향을 분석하고, 관련 정책 대안을 마련할 필요가 있다. 하지만 이와 관련하여 공개된 선행 연구는 양적으로나 질적으로 풍부하지 않다.

그림 1-1. 통일·경제 통합 각각의 경우 북한 대외 채무 문제 해결 구도



먼저 북한의 대외 채무에 대한 연구 실적이 양적으로 미진한데, 여기에는 두 가지 원인이 있다. 첫째는 연구 주제의 민감성이고, 둘째는 연구 자료의 부족이다. 한 국가의 대외 채무 문제는 그 자체로도 민감한 주제이기 때문에 대외에 공개된 연구 실적이 부족할 수밖에 없다. 특히 북한의 대외 채무 문제는 남북 관계뿐만 아니라 해당 국가와의 경제·외교적인 관계에도 지대한 영향을 미친다. 또한 북한에 대한 대부분의 자료가 그러하듯이 북한의 대외 채무에 대한 공식 통계가 부족하다. 그리고 첫 번째 이유를 근거로 채권 국가에서도 관련 통계

나 자료를 구하거나 이 주제에 대한 명확한 입장과 설명을 듣기가 어렵다. 이 때문에 대외 채무를 단일 주제로 연구한 단행본이나 단독 보고서 실적이 미진하고 대부분이 짧은 논문이다. 게다가 북한의 대외 채무 문제를 단순히 북한의 대외 관계의 측면에서 검토하거나 남북통일의 관점에서 바라본 경우가 대다수이다. 한편 질적으로는 북한의 대외 채무문제를 국가 통일(국가 승계)의 관점에서 살펴보거나 채무 해결 방안, 남한의 대북 채권 등을 단편적으로 다룬 연구가 대다수이다.

종합하면 북한 대외 채무에 대한 연구 분야가 건설적으로 발전하기 위해서는 두 가지 작업이 필요한데, 첫째는 산발적으로 축적되어 온 연구들과 통계 데이터를 종합하고 업데이트하는 것이며, 둘째는 남북 경제의 공존이라는 새로운 관점에서 접근한 연구도 필요하다는 것이다.

북한 대외 채무 문제에 대한 선행 연구는 크게 북한 대외 채무의 규모를 추정하는 연구, 채무 문제 해결 방안에 대한 연구, 남한의 대북 채권에 대한 연구로 나누어 살펴볼 수 있다. 북한의 대외 채무 규모 추정에 대한 연구로는 양문수(2012)가 있으나, 2012년 발간된 것으로 최근 10년간의 동향을 파악하기 어렵다. 대외 채무 문제 해결 방안에 관한 연구로는 장형수, 박영곤(2000), 장형수, 김석진, 송정호(2009), 유욱 외(2011), 이규창(2016), 탁용달(2018) 등이 있다. 장형수, 박영곤(2000)과 장형수, 김석진, 송정호(2009)에서는 북한의 대외채무 현황과 처리 방안 문제를 다루고 있으나, 모두 북한 대외 채무를 단일 주제로 다룬 저작은 아니며, 해당 사항을 짧은 절로 다루고 있다. 한명섭(2012), 이규창(2016), 유욱 외(2011) 등의 연구는 통일과 국가 승계의 관점에서 북한 대외 채무 문제를 다루고 있어 남북한 공존 상황에서의 북한 대외 채무 해소 방안에 대한 내용은 부족하다. 탁용달(2018)은 비교적 최신 연구로 북한의 대외 채무 처리방안을 다루고 있는데, 공공채무 재조정과 유동화 채권 처리 방안을 다루고 있다. 하지만 남한의 대북 채권에 대한 연구는 배제되어 있다.

남한의 대북 채권에 대한 연구로는 임강택(2012), 이석 외(2012)가 있다. 임

강택(2012)은 남한의 대북 채권 실태와 해결 방안에 대해 다루고 있으며, 이석외(2012)는 남한의 대북 식량채권 처리문제를 다루고 있다. 이들 외에 최근 5개년 동안 남한의 대북 채권에 대한 연구 실적은 미진한 편이다.

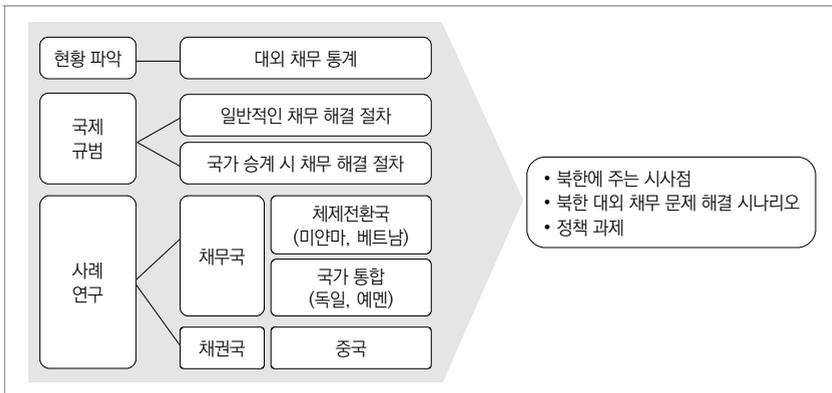
이 연구는 북한 대외 채무 문제 현황과 관련 규범, 해외 사례, 그리고 해소 방안 및 정책 대안을 새로운 관점에서 검토·모색하여 관련 내용을 종합적으로 제시한다는 점에서 선행 연구와 차별점이 있다. 북한의 대외 채무와 관련하여 ① 대외 채무 규모 ② 북한 대외 채무 관련 이슈의 최신 동향 ③ 통일과 경제 통합(남북한 공존)의 시나리오에 따른 북한 대외 채무 해결 방향 ④ 향후 북한의 체제전환과 남북 경제 통합과정에서의 정책 과제 등을 체계적으로 정리한다. 상술한 바와 같이 2010년대 후반까지 북한 대외 채무에 관한 연구는 통일과 국가승계의 관점에서 이루어졌기 때문에 이 연구는 국가 승계를 다루기는 하지만, 경제 통합(국가공존)의 관점에서 야기되는 이슈에 초점을 맞추고자 한다. 이 연구는 ① 최신 동향을 포함한 북한의 대외 채무 누적 금액을 추정하고 ② 국제 규범과 대외 채무 해결 사례를 검토한 후 ③ 북한 대외 채무 해결의 다양한 시나리오를 살펴보고 ④ 우리 정부의 정책 과제와 방향성을 제시한다. 사례 연구 파트에서는 기존 연구들과 달리 대상 국가를 ① 체제전환국(베트남, 미얀마) ② 국가 통합(독일, 예멘) ③ 중국으로 유형화하여 살펴본다. 특히 대북 채권을 가장 많이 보유하고 동시에 최근 저소득·개발도상국의 최대 채권자로 부상한 중국의 사례를 ‘채권국가’의 관점에서 살펴본다는 점에서 차별성이 있다.

이러한 연구 결과는 향후 남북 관계가 개선되고, 북핵 문제가 진전을 보이는 등 북한이 대외 관계 정상화를 통해 정상 국가화를 추진하는 상황에 대비하여 우리 정부가 대북 정책을 수립하는 데에 주요한 기초자료를 제공할 것으로 사료된다.

3. 연구의 범위와 주요 내용

연구의 범위는 북한의 대외 채무 규모 현황, 대외 채무 및 국가 승계에 대한 국제 규범, 채무 해소와 관련한 해외 사례 등을 검토하여 북한의 대외 채무 문제 해결 방향을 제시하고 이에 따른 정책 과제를 도출하는 것이다. 먼저 북한 채무 규모 통계와 관련해서는 OECD, 파리클럽, JEDH(Joint External Debt Hub) 등을 활용하였다. BIS, IMF, OECD, WB가 공동으로 개발한 대외 채무 통계로 채권 시장과 채무국 국가 통계를 집대성하여 제공한다. 그리고 한국정부와 OECD가 2000년까지 발표한 추정치도 고려하였다. 또한 선행 연구, 언론 동향, 전문가 간담회를 포함한 각종 자료들을 함께 활용하여 추정하였다. 국제 규범과 관련해서는 파리클럽과 런던클럽을 중심으로 살펴보았다. 해외 사례로는 체제전환국가인 베트남과 미얀마, 국가 통합의 사례인 독일과 예멘, 대표적인 채권국가인 중국의 사례를 살펴보았다. 연구 범위에 따른 연구의 구성은 [그림 1-2]와 같다.

그림 1-2. 연구의 구성



각 장별 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 북한 대외 채무의 현황 및 통계를 파악하였다. 또한 채권 당사자(국가, 기구)별 채무 규모를 파악하고 관련 쟁점을 정리하였다. 제3장에서는 대외 채무와 국가 승계 관련 국제 규범 및 상환 절차 등을 살펴보았으며, 제4장에서는 다른 국가들의 대외 채무 해소 경험을 분석하여 북한에 주는 시사점을 도출하였다. 먼저 베트남과 미얀마와 같은 체제전환국의 대외 채무 해소 사례를 살펴보았다. 베트남과 미얀마의 체제전환 과정에서는 World Bank와 IMF의 경제개발자금 지원을 받기 위해 채무 탕감과 상환이 선제적으로 이루어졌는데, 이들 국가의 채무 탕감의 배경, 상환 과정, 주요 경제적 영향 등을 살펴보았다. 국가 통합의 사례로, 독일 통일과 예멘 통일 과정에서 채권·채무의 승계·상환이 어떻게 이루어졌는지 살펴보았다. 다음으로 채권국의 입장에서 대외 채무 해소 경험을 살펴보았는데, 대북 채권을 가장 많이 보유하고 있는 것으로 알려진 중국의 사례를 살펴보았다. 과거 사회주의 국가에 대한 원조뿐만 아니라 최근 개발도상국에게 경제 개발을 위한 차관 지원 등 국제 채권시장에서의 중국의 역할이 점점 확대되고 있기 때문에 중국의 사례를 살펴보는 것이 북한의 대외 채무 문제에 있어서도 유의미한 시사점을 제공한다. 마지막으로 제5장 결론에서는 통일 혹은 남북한 공존 등과 같은 시나리오별 북한 대외 채무 문제 해결 방향과 이를 위한 정책 과제 등을 제시한다.

1. 대외 채무의 개념과 유형

대외 채무(외채)란 일정 시점에 일국의 거주자가 비거주자에 대해 미래의 특정 시점에 금융 원금 혹은 이자를 지급해야 하는 확정채무잔액을 뜻한다. 반면 대외 채권이란 일정 시점에 일국의 거주자가 비거주자로부터 미래 특정 시점에 원금 혹은 이자를 회수하게 될 확정채권잔액을 의미한다. 대외 채무와 대외 채권 관련 통계는 한 국가의 재정 건전성 등 대외지급능력 등을 판단하는 기초자료로 활용이 된다.

기본적인 대외 채무 관련 통계는 일정 시점을 기준으로 파악되기 때문에 플로우(flow)가 아닌 스톡(stock)의 개념으로 파악해야 한다. 즉 특정 시점 현재의 확정채무잔액으로 계산되는데, 기간에 따라 만기 1년 이내 단기, 1년 이상 장기로 구분된다. 따라서 통상 전년 말 대비, 전 분기 대비 증감으로 파악하고, 정부, 통화당국, 은행, 기타 부문별 증감을 통해 그 의미를 해석하게 된다. 대외지급능력을 나타내는 지표이기 때문에 통상 외환보유액 등과의 비교를 통해 해석에 활용한다.

일반적으로 국가가 지고 있는 채무는 여러 유형이 있다. 크기는 채무자(정부, 공기업, 민간 채무자)와 채권자(다자 채권자, 정부, 민간 채권자)에 따라 유형을 나눌 수 있다. 시간이 지나면서 민간 채무(민간 채권자에게 빚진 부채)의 비율과 민간 부문의 채권 청구 비율이 높아졌는데, 이는 산업 국가와 개발도상국 모두에서 민간 부문의 역할이 증대되었음을 방증한다.

대외 부채를 채무자의 유형에 따라 분류하면 다음과 같다. 먼저 채무자의 성

격에 따라 공공 혹은 민간 채무자로 나뉜다. 전자의 경우 공공 부채, 후자의 경우 민간 부채라고 한다. 민간 부문에서 진 빚이지만 공공 기관이 보증하는 부채는 공공 부채에 포함되며, 공공이 보증한 부채라고 부르기도 한다. 공공 부채의 경우 정부 혹은 공기업 등을 포함한 기타 공공 부문 기관이 지고 있는 채무를 뜻한다.

또한 채권자의 유형에 따라 대외 부채를 다자, 양자, 민간 채무로 나눌 수 있다. 다자 채권자로는 IMF, 세계은행 혹은 지역 개발 은행 등의 국제 금융 기관이 있으며 이들에게서 빌린 채무가 다국적(다자간) 채무인 것이다. 공식적인 양자 채권자로는 국가(정부 혹은 정부 기관, 공적 수출 신용 기관 등)가 있다. 공식적인 양자간 채권 청구는 두 가지 유형의 자금 조달에서 발생한다. 하나는 정부 혹은 정부 기관에서 보증하는 신용(credit)을 기반으로 한 채권이다. 해당 용자는 채무국의 수입 품목 대금 지불을 위해 승인된 것이다. 다른 하나는 정부 혹은 정부 기관으로부터 직접적으로 받은 대출이다. OECD에서 정의한 공적 개발원조(ODA) 조건에 맞추어 지급되며 채무국의 개발을 위해 저금리 용자로 제공된다.

전술한 다자 혹은 공식 양자 채권자를 제외한 모든 채권자를 민간 채권자로 간주한다. 공급 업체, 상업 은행, 채권 소유자가 포함된다.

표 2-1. 대외 채무의 유형

대외 채무				
채권자			채무자	
다자	양자	민간	공공*	민간
IMF, 세계은행 등 국제금융기구	정부, 정부 기관, 공적 수출 신용 기관	다자, 양자 채권자를 제외한 모든 채권자		

주: * 민간 기관에서 진 채무이나 공공 기관의 보증을 받은 경우도 공적인 채무에 포함된다.

자료: 저자 작성.

대의 채무는 개발도상국에게 있어 외부 자금 조달의 원천이 될 수 있다. 대외 채무 이외에도 외국인직접투자로부터 발생한 자본, 보조금, 그리고 근로자 송금 등이 이와 비슷한 역할을 할 수 있다.

개발도상국과 체제전환국은 국제 금융 시장으로부터 자금을 조달할 수 있으며 자본(특히 외국인직접투자) 유치, 공여국으로부터 받는 무상원조와 차관을 통해 개발 자금을 직접 조달할 수 있다. 세계은행에 따르면 2007년에 개발도상국과 신흥국이 받은 자본 순유입은 외국인직접투자 형태로 3,700억 달러, 자산 1,400억 달러, 신규 대출 1,600억 달러, 원조금 750억 달러에 달했다. 네 가지 형태의 자본 중 채무는 차용인이 '상환'이라는 미래에 책임져야 하는 의무를 발생시킨다. 이는 차용인이 향후 부채 상환에 사용될 소득을 창출할 수 있는지의 여부를 반드시 확인하게 한다. 이는 채무가 종종 개발을 위한 도구로 간주되는 이유다. 그러나 채무가 점층적으로 누적되어 있는 최빈국의 경우에 보유하고 있는 채무가 개발에 도움이 되기는커녕 오히려 발목을 잡을 수 있다. 이러한 문제를 해결하고 빈곤국이 개발을 통해 성장하는 선순환을 만들기 위해 국제 금융 시장은 고채무빈곤국(HIPC) 이니셔티브를 고안하였다.⁸⁾ 이후 대부분의 파리클럽 회원국 정부는 무상 원조를 통해 이들 국가에 자금을 제공하기로 결정하였다.

대의 채무와 관련해 주목해야 할 것은, 채무 수치를 집계하고 공표하는 주체에 따라 측정하는 방법이 다를 수 있다는 것이다. 북한의 경우 대외 채무와 외환보유액 모두 추정하는 데 어려움이 있어 재정 건전성과 관련된 해석에 제한이 따름을 미리 밝혀둔다.

일반적으로 만성적인 재정적자는 국가신용도를 하락시키고, 환율을 불안정하게 만들어 외국 투자자로 하여금 국채에 대한 매력도를 하락시킨다. IMF는 건전한 재정 정책 운용을 위해 선진국의 적정 GDP 대비 채무 비율은 60%, 신

8) 고채무빈곤국(HIPC: Heavily Indebted Poor Countries) 이니셔티브는 IMF와 세계은행이 빈곤국의 대외 채무 지속 가능성을 위해 처음 발족한 이니셔티브다. 자세한 내용은 제3장에서 서술하도록 한다.

홍국 혹은 개발도상국의 경우에는 40%라고 밝히고 있다.⁹⁾ 다만 이 비율은 가변적인 것으로, 각국 정부의 재정 운영에 있어 최적의 비율은 아니다.¹⁰⁾ 해당 국가가 기축통화국인지의 여부와 국가 경제의 대외의존도에 따라 GDP 대비 적정 채무 비율은 달라진다. 기축통화국의 적정 국가채무비율은 97.8~114%로 추정되며, 비기축통화국은 37.9~38.7%로 추정된다.¹¹⁾ 비기축통화국이면서 대외의존도가 높은 개방경제 국가인 한국의 경우, 적정 국가 채무비율은 40% 내외로 추정된다.

향후 남북 관계의 진전 및 발전 형태에 따라 북한의 대외 채무 문제 해결의 향방이 정해질 것이다. 북한의 대외 채무 해소 과정에서도 남북한의 경제 상황과 지표를 고려하여 적정 수준의 채무를 유지하는 방안을 강구해야 한다.

2. 북한의 대외 채무 현황

가. 북한 대외 채무 누적 배경

북한 대외 채무 누적의 배경에는 잘못된 자원 배분에서 기인한 저개발 경제 상태가 있다. 1970년대 북한이 중공업과 군수산업을 중심으로 한 자립적 공업화 건설을 추진함에 따라 자본재에 대한 수입 수요가 지속적으로 확대되었다. 하지만 수출이 이를 뒷받침하지 못함으로써 만성적인 무역수지 적자가 고착화되었다.¹²⁾ 이에 따라 1971년부터 차관수출대금의 지불 연체와 현금 차관의 미

9) IMF(2010).

10) Chowdbury and Islam(2012), p. 1.

11) 조정엽(2020), p. 16.

12) 구체적으로 무역수지의 만성적 적자는 ① 1971~76년의 6개년 계획 초기 달성에 따른 수입 수요 확대 ② 석유파동과 서방 국가의 세계 불황 및 스태그플레이션에 의한 수출 부진과 수입 원자재 가격 상승 ③ 수출상품의 대부분을 이루는 비철금속 등 일차 상품의 국제시세 하락 ④ 수출확대에 불가결한 운송 설비나 항만설비 등 인프라 부족 ⑤ 소맥 및 소맥분 등 대량의 곡물 수입 확대 ⑥ 국제경제·교역거래 및 국제금융시장에 대한 경험 부족으로 인해 누적되었다고 할 수 있다. 양문수(2012), pp. 22~24.

상환을 포함한 북한의 대외 채무가 점진적으로 확대·누적되었다. 1974년 말에는 채무 상황을 불이행하거나 연체하는 횟수가 더 빈번해졌다.

아울러 북한의 낮은 외환보유고가 북한의 대외 부채 누적에 기여하였다. 1974년 말 북한의 외환보유고는 약 3억~5억 달러에 불과했으며, 대외 결제 수단인 금 보유량은 5,674만 달러, 은은 6,314만 달러에 불과했다.¹³⁾ 이마저도 상당 부분은 정치적인 목적을 위한 외교 활동비에 지출되었기 때문에 교역 결제 및 외채 상환을 위한 외환보유고 및 금 보유량은 훨씬 적었을 것으로 추정된다. 이는 북한이 이미 1973년 7월 대일 결제 수단으로 외화 대신 철광석을 대용(代用)할 것을 일본에 제안한 사실이 방증하고 있다.¹⁴⁾ 이듬해 북한이 대일 철강재 수입계약금을 지불하지 못한 사실로 보아 일본이 이러한 제안을 받아들이지 않은 것으로 보이며 이때부터 북한의 대외 채무 관련 문제가 수면 위로 드러나기 시작했다.

일본 및 서유럽 국가들은 북한에게 플랜트 수입에 대한 대금 지불을 독촉하였고, 일부 서유럽 은행 대표는 평양을 직접 방문하여 대금 상환을 촉구하기도 하였다. 이에 대응하기 위해 북한은 국제 금융 시장에서 채권을 발행하거나 신규 차관을 도입하면서 자금을 조달하고자 하였으나, 서방 금융 기관으로부터 거절당해 결국 1975년 6월 이후 주요 채권국들과 직접 지불 연기에 대해 협상하게 되었다. 같은 해 7월 서독 수출보험회사인 헤르메스(Hermes)가 대북 수출보험의 인수정지 조치를 취함으로써 국제금융시장에 북한에 대한 부정적인 시그널을 주었다. 이러한 시장의 흐름을 읽은 일본 수출입은행은 북한에 대한 차관 공여를 거부하고, 통산성도 북한에 대한 수출 보험 업무를 사실상 중단했다. 이듬해 서유럽의 채권 은행들도 다양한 경로를 통해 북한에 채무 상황 압력을 가하기 시작했다.

1976년 북한은 일본, 스웨덴, 서독, 프랑스, 스위스, 오스트리아 등의 채권

13) 한명섭(2012), p. 165.

14) 경남대학교 극동문제연구소(1979), p. 520.

단으로부터 약 2년간의 채무상환유예(rescheduling) 조치를 받았다. 구체적으로 북한은 수출신용 3억 2,880만 달러 상환을 연기하되, 1978년 11월부터 1983년 11월까지의 기간에 연 21회에 걸쳐 상환할 것을 일본과 합의했다. 또한 금융 채권에 관해 프랑스 Société générale를 간사은행으로 하여 서독 Dresdner Bank, 프랑스 Banque de l'Union Europeene, 영국 Morgan Welsh의 4개 은행에 대한 부채액 약 1억 5,400만 달러 지불을 1984년 4월까지 연 21회에 걸쳐 상환할 것을 북한은 합의했다. 이자 지불에 관해서는 금융 채권과 수출신용 관계없이 3회에 걸쳐 지불할 것을 합의했다. 스웨덴에 대한 북한의 채무 상환 연기는 한때 대북 교역의 중단사태로 번졌으나 1976년 1월 스웨덴과 북한 간 협정에 의해 대(對)스웨덴 채무액 4,000만 달러의 장기차관에 대해 2년간 상환기간이 연장되었다. 그러나 북한이 1976년 스웨덴 상업회사들에게 상환하기로 되었던 단기 채무액 약 1,200만 달러 중에서 430만 달러만 지불하고 나머지 770만 달러를 미상환했기 때문에 스웨덴 정부가 대북 지불 보증을 중단하고 있어 스웨덴 상사의 대북한 연불 수출은 사실상 중단되었다.¹⁵⁾ 이외에도 스위스, 이탈리아, 네덜란드, 싱가포르 등이 1976년까지 연체액을 상환받지 못하고 있다. 서유럽 측은 1977년부터 여러 차례에 걸쳐 상환교섭을 벌였지만 북한은 채무 이행 의무를 성실히 이행하지 않고, 채무 이행의 조건으로 신규 차관 제공과 상환 조건 완화를 요구하였다. 1987년 7월 서구 은행채권단은 북한과의 교섭이 결렬된 이후 북한을 채무 불이행(default)국으로 선포하였다. 북한의 채무 불이행 상태는 계속되었으며, 일본 및 서구 채권단은 북한과 채무 상환 문제를 둘러싸고 여러 차례 협상을 개시했으나 가시적인 성과는 없었다.¹⁶⁾

결과적으로 북한은 1980년 중반 이후 채무 상환 능력을 상실하여, 원금뿐만 아니라 이자 또한 지불하지 못하는 지불 포기 상태에 이르렀다. 이후 북한의 대

15) 경남대학교 극동문제연구소(1979), pp. 524~525.

16) 양문수(2012), pp. 22~23.

외 채무는 원금보다 이자가 더 많은, 즉 빚이 빚을 낳는 악성 구조로 고착화되었다.¹⁷⁾

나. 북한 대외 채무 통계

북한은 대외 채무에 관련된 공식적인 통계를 발표하고 있지 않기 때문에 북한의 대외 채무를 분류하고 추정하기란 쉽지 않은 작업이다. 다만 국제기구 등이 자체적으로 분석한 추정치가 존재하긴 한다. 비교적 지속적이고 신뢰도가 높은 추정치를 발표하는 기관으로는 한국정부와 OECD가 있으나, 2000년 이후 북한 대외 채무에 대한 추정치를 발표하고 있지 않다. 특히 2000년 이후 북한의 대외 채무 규모에 대해서는 단편적이고 산발적인 보도와 추정이 대부분이다.¹⁸⁾ 이하에서는 지금까지 공개적으로 수집되고 축적된 북한 대외 채무 규모를, 집계한 기관별로 살펴보고, 주요 국가가 보유하고 있는 대북 채권의 규모와 특징을 살펴보고자 한다.

1) 기관별 북한 대외 채무 집계

가) OECD

OECD는 비록 2000년부터 북한의 대외 채무 추정치를 집계하고 발표하는 것을 중단하였으나, 2000년대까지의 북한 대외 채무 추정치는 다른 통계에 비해 가장 신뢰할 수 있는 수치다.

먼저 1988년도부터 1997년까지 OECD 채권국들이 밝힌 대북 채권 규모는 채권 기간에 따라 장기와 단기로 나뉘어 제시된다. 장기 채권의 경우 채권 보유

17) 위의 자료.

18) 탁용달(2018), p. 34.

대상국에 따라 OECD 회원국과 기타 자본주의 국가, 다자, 그리고 구소련으로 부터 독립한 신생국가들로 분류할 수 있다. 북한이 IMF 등 국제금융기구에 가입하고 있지 않아 다자간 채권·채무 관계는 수립되어 있지 않다고 할 수 있다.

표 2-2. OECD의 북한 대외 채무 규모 추정치(1988-97)

(단위: 백만 달러)

연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
채무 스톡										
장기										
1. OECD 회원국과 자본시장	377	295	312	299	299	378	354	506	440	362
ODA/공적 원조	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
공공/공공 보증	102	112	130	109	119	145	171	342	312	254
기타 공공 신용	6	4	14	13	119	111	117	280	260	235
보증된 공급자 신용	83	91	99	89	-	1	0	0	2	5
보증된 은행 신용	14	17	17	7	-	33	54	62	50	14
금융시장	274	183	182	190	180	232	182	164	80	64
은행	274	183	182	190	180	232	182	164	80	64
채권	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. 다자	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
중 앙하성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
비양하성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IMF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. 비OECD 회원국 및 기타	3,150	3,529	3,589	4,463	5,252	6,180	6,180	6,180	6,180	6,180
CEECs/NIS*	3,150	3,529	3,589	4,463	5,252	6,180	6,180	6,180	6,180	6,180
기타	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

표 2-2. 계속

연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
채무 스톡										
소계(장기)	3,527	3,824	3,901	4,762	5,551	6,558	6,534	6,686	6,622	6,545
중 양허성	3,150	3,529	-	-	-	0	0	0	50	47
비양허성	377	295	3,901	4,762	5,551	6,558	6,534	6,686	6,572	6,499
단기										
은행	215	331	451	334	275	201	316	413	341	330
수출 신용	438	449	527	531	762	784	865	753	709	602
소계(단기)	653	780	978	865	1,037	985	1,181	1,166	1,050	932
은행에 있는 비은행 예금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
총 부채	4,180	4,604	4,879	5,627	6,588	7,543	7,715	7,852	7,672	7,477

주: * 중앙/동부 유럽 및 소련으로부터 독립한 신생국가.
 자료: OECD(2000), p. 114 재인용.

한편 국내의 선행 연구 중 다수가 OECD의 추정치가 2000년 이후에는 발표되지 않는다고 하였으나, 2003년 OECD가 발간한 *External Debt Statistics 1998-2002*에는 2002년까지의 통계를 제공하고 있다. 해당 통계는 1년 이하의 채권도 기재했다는 점에서 기존의 통계와 차이점이 있다. 일반적으로 종합적인 채무 규모를 추산할 때 1년 이하의 채권은 가산하지 않는다. 또한 이번 OECD 추정치에서는 대외 채무를 분류할 때 기간에 따라 만기를 장기와 단기로 나누지 않고, 모든 만기 채무와 그 외의 1년 이하 채무에 대해 기술했다는 것도 차별점이다.

OECD는 1988년 북한의 대외 채무를 약 41억 8,000만 달러로 추정하였는데, 해당 금액은 소련 붕괴 이후 56억 3,000만 달러로 급증했다. 증가 추세는 1998년까지 지속되었으며, 1997년 북한의 대외 채무는 약 74억 7,000만 달러로 추산된다. 해당 수치는 2002년까지 소폭 증감을 반복하였다.

표 2-3. OECD의 북한 대외 채무 규모 추정치(1998~2002)

(단위: 백만 달러)

구분	1998	1999	2000	2001	2002
모든 만기					
공식 채무	1,063	1,185	1,035	988	835
다자	70	70	30	-	-
양허성	-	-	-	-	-
비양허성	70	70	30	-	-
양자*	43	58	52	47	52
ODA/OA	50	-	-	-	-
기타	43	58	52	47	52
수출 신용	950	1,057	953	942	783
비은행 신용	904	1,030	938	940	775
은행 신용	46	27	15	2	8
금융시장	226	201	235	397	320
은행 대출 및 예금	226	201	235	397	320
채무 증권	-	-	-	-	-
기타 확인된 채무	6,180	6,180	6,180	6,180	6,180
공식 대출 및 수출 신용	6,180	6,180	6,180	6,180	6,180
비은행권이 은행에 갖는 외부 채권	-	-	-	-	-
회사 간 대출	-	-	-	-	-
(총액) 대외 채무	7,469	7,566	7,450	7,566	7,335
1년 이하					
공식 채무	639	915	642	510	525
다자	-	41	30	-	-
양자	-	3	4	4	6
수출 신용	699	870	608	506	519
금융시장	152	129	123	252	285
은행 대출 및 예금	152	129	123	252	285
채무 증권	-	-	-	-	-
기타	-	-	-	-	-

표 2-3. 계속

	1998	1999	2000	2001	2002	
(1년 이하) 총 대외부채	791	1,043	764	762	709	
기 타	단기 수출 신용	6	205	1	1	0
	GDP 대비 대외 부채 (%)	-	-	-	-	-
	1인당 대외부채 (USD)	339	341	335	338	326

주: * 수출 신용 제외.

자료: OECD(2003), p. 96 재인용.

나) 파리클럽

파리클럽 공식 홈페이지는 2008년 이후 대북 공적 채권 규모를 제공한다. 해당 금액은 모두 원금 잔액과 연체 금액을 합친 것으로 지연 이자는 포함되어 있지 않다. 파리클럽에서 공개하는 대북 채권은 OECD와 달리 채권 성격에 따라 ODA 채권과 비ODA(NODA: Non-ODA)로만 분류하고 있는 것이 특징이다.

표 2-4. 파리클럽 채권국이 갖고 있는 대북 채권 규모

(단위: 백만 달러)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
채권 종류												
ODA	142	0	-	-	-	0	1	-	2	71	73	75
NODA	9,403	9,567	9,742	9,986	10,188	10,445	2,525	2,351	2,234	2,274	2,200	2,124
합계	9,544	9,567	9,742	9,986	10,188	10,445	2,526	2,351	2,236	2,345	2,274	2,199

자료: 파리클럽, 온라인 자료(검색일: 2021. 1. 31).

2008년 대북 채권의 총액은 약 94억 달러였으나, 연체금의 누적으로 인해 2013년에는 약 104억 달러에 달했다. 하지만 2014년 러시아가 소련 시절 북

한에 공여한 110억 달러의 차관 가운데 90%에 해당하는 100억 달러의 차관을 탕감해 주기로 결정한¹⁹⁾ 것이 반영됨에 따라 수치가 25억 달러로 급감하였다.²⁰⁾

다) Joint External Debt Hub(JEDH)

Joint External Debt Hub(이하 JEDH)는 BIS, IMF, OECD, WB(World Bank)가 공동으로 개발한 대외 채무 통계 사이트로 국제 채권국 시장과 채무국 국가 통계를 한데 모은 곳이다. JEDH는 28가지로 대외 채무를 분류하여 각 국가별 자료를 분기별로, 저량(스톡) 개념에 따라 제공하고 있다. 본고에서는 JEDH 자료 중 채권국들이 밝힌 대북 채무 28가지 종류 중 파악되지 않는 자료를 제외하고, 19개의 자료를 1990년부터 2019년까지 제시한다.

순서대로 보면, BIS 회원국의 은행이 북한 은행에 제공한 차관 대출액이 1995년부터 최근 2019년까지 제시되어 있으며, 은행 외의 기관에 대출한 금액도 함께 제시되어 있다. 또한 양자간 성립된 채무 관계에 따른 채권액도 나타나 있으나, 이는 총액만 파악할 수 있을 뿐 채권액의 성격을 파악하기는 어렵다. 아울러 북한이 국제기구, 특히 IMF의 회원국이 아니기 때문에 지금까지 다자간 채권·채무 관계는 수립되지 않은 것으로 보인다. 이외에도 BIS 은행에 대한 단기 채무 금액의 추이와 파리클럽의 대북 채권 추정치, 북한이 BIS 은행에 대해 갖고 있는 채무, 마지막으로 BIS 회원국의 대표 은행과 해당 회원국의 비(非)은행 기관이 북한에 갖는 채권 규모를 파악할 수 있다.

다만 주의해야 할 점은 JEDH 통계 일부에 대한 신뢰성 문제가 대두될 수 있

19) 「[이슈&한반도] “러시아, 북한 부채 탕감…북한식 ‘채무 외교’」(2014. 5. 17), 온라인 기사(검색일: 2020. 12. 3).

20) 참고로 나머지 10억 달러의 구조론 채무는 20년간 분할 상환하기로 합의하였으며, 일부는 한반도와 러시아를 잇는 천연가스관과 철도 건설 등의 부지 사용료나 인건비로 지불하는 방안에 대해서도 논의한 것으로 알려졌다. 위의 자료.

다는 것이다.²¹⁾ [표 2-5]에 따르면, 파리클럽 채권액의 합계에서 세계수출신용 보험기관연맹(Berne Union: 베른유니언)에서 밝힌 수출신용 보험액과 총 파리클럽 채권액 중 ODA 채권금액을 제함으로써 북한의 대외 채무 규모를 추정할 수 있다. 2017년 파리클럽의 대북 ODA·NODA 채권 규모는 총 약 23억 4,500만 달러이다. 이 금액에서 ODA 채권 금액과 베른유니언의 수출 신용 공여액인 7,100만 달러와 38억 2,700만 달러를 제하면 -15억 5,300만 달러로, 음(-)의 수치가 도출된다. 다시 말해 이는 북한의 대러시아 채무 규모가 -15억 5,300만 달러라는 뜻이다. 북한의 대러시아 채무 규모가 음의 값을 갖는 것은 2012년 러시아가 구소련에 대한 북한의 채무 90%를 탕감했다는 사실과 배치된다. 음의 수치가 도출된 원인으로는, 베른유니언의 수출신용 공여액이 전 분기 대비 급증한 것을 들 수 있다. 하지만 공여액이 급증한 이유에 대해서는 알려진 바 없다.

다음으로 JEDH 통계는 차관 금액과 채무 원금만을 제공하는데, 일국의 대외 채무에는 원금 이외에도 이자와 연체이자 등이 가산되어야 하기 때문에 JEDH 통계만 참고할 경우 대북 채권 규모가 과소 추정될 수 있다.

21) 전문가간담회(2021. 2. 4), 비공개 자료.

표 2-5. 채권국이 발한 유형별 대북 채권 규모(BIS, WB IMF, OECD)

(단위: 백만 달러)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총액	-	-	-	-	-	678	773	525	293	272	288	471	382	229	113	141	74	141	96	91	114	410	84.5	84	62.9	124.6	56.8	44.5	50.2	50.2
BIS	-	-	-	-	-	633	445	442	230	228	249	399	330	190	81	121	58	115	62	57	82	359	53.5	55.5	40	92.8	36.9	31.8	34.1	33.6
WB	-	-	-	-	-	45	45	83	63	44	39	72	52	39	32	20	16	26	33	34	32	51	31	28.5	22.9	31.8	19.9	12.7	16.1	16.6
IMF	-	-	-	-	-	48	43	43	43	58	52	47	52	88	24	47	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
공식 채무	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
비공식 채무 (차관 원조)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
기타 공식 채무	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
총액	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
채무 (IMF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
기타 다자 채무	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
수출 신용 보증	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,2631,564	1,5851,572	1,6161,626	1,7311,744	1,6621,662	1,4481,448	1,2621,262	1,4481,448	1,3973,827	1,534,726	-	-	-	-
(단기) 수출 신용 보증	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0	1	4	0	69	42	1	0	2	118	71	60	-	0

표 2-5. 계속

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
유형																															
DEBIS 은행 단기 채무	4050	320	294	215	334	440	346	315	255	100	123	133	95	93	239	82	684	1,365	731	32	35	37	24.2	832.1	28.8	33.8	24.04	26.71	28.08	25.28	
기 채무	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
다자 채무	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
북한 비거주 자가 보유한 대북 채무 증권	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,795	0	0	0	0	0.063	0.15	0	3.8	8.61	3.89	7.34	0	0.101	0	0.9	0	3.855	-	
파 리 채권	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	1	0	0	0	71	73	75	
클 럽 채권	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
채무, B I S 은 행 기 준	-	-	-	463	553	633	461	548	329	245	250	401	334	229	85	126	64	286	74	65	88	367	96.50	162.544	94.94	96.41	95.37	42	102.6	45.29	
S 은 행 기 준	568	507	468	431	480	639	471, 363,	371	176	217	210	167	247	283	132	724,	1,510	1,009	63	49	56	38.49	898.	138.	4682.	6427.	2328.	04.	29.	27	33.83
BIS 회원국 채무	-	-	-	-	-	84	153	170	172	128	326	278	282	217	274	259	375	398	141	107	111	103	81.5	38.91	38.	3692.	2991.	46	95.2	137.0	78.36
국 채 무	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
예 금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
비은행 기 간	-	-	-	-	-	51	46	63	47	50	63	77	68	74	157	77	69	58	41	65	46	2	30.50	29.37	26.87	69.05	72.79	78.1	56.71	17.15	

자료: Joint External Debt Hub, 온라인 자료(검색일: 2020. 11. 6)를 바탕으로 저자 재구성

라) CIA

이외에도 미국 중앙정보국(CIA)에서는 북한의 대외 채무 규모를 2000년부터 추정하여 제공해 왔다. 그러나 기타 국제기구나 파리클럽이 밝힌 채무액에 비해 단순화된 수치를 제공하고 있어 신뢰성은 다소 떨어진다고 할 수 있다. 아울러 2016년 이후의 수치에 대해서는 2016년과 동일한 추정치를 제공하면서 더 이상의 추산은 이루어지지 않고 있다.

표 2-6. CIA가 제공한 2000년도 이후 북한의 대외 채무* 추정치

(단위: 십억 달러)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2017	2018	2019
채무 총액	12	12	12	12	12	12	12	12	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	3	5	5	5	5

주: * 여기서 대외 채무란 비거주자에게 진 공공 및 민간 부문 부채를 합한 것으로, 국제적으로 통용되는 통화, 상품 또는 서비스로 상환 가능. 이 수치는 구매력 평가(PPP) 조건이 아닌 환율 기준으로 계산된 수치임.

자료: CIA World Factbook, 온라인 자료(검색일: 2020. 9. 7).

마) 통일원

통일원에서도 북한의 대외 채무 규모를 서구권과 사회주의 권역으로 구분하여 제시한 바 있다. 북한의 대외 채무는 1985년부터 점진적으로 증가하여 소련 붕괴 직후 1991년에는 92억 8,000만 달러에 달했다. 이 중 약 63%가 사회주의권 국가에 진 채무였다. 서구권에 대한 채무 규모도 꾸준히 확장되어 1991년에는 34억 6,000만 달러에 달했다. 1992년도부터는 북한의 대외 채무 총액만 추산되었을 뿐, 채무 상환 대상국의 지역별 구분은 어려워졌다.

수치 비교가 가능한 1988년부터 OECD의 추정치와 비교했을 때, OECD의 추정치가 약 10억 달러 과소 추정된 것을 알 수 있다. 1988년 이후의 수치에 대해서도 통일원이 추산한 수치가 훨씬 더 높음을 알 수 있는데, 이에 대한 합

당한 추론으로는 한국의 추정치에는 채무 원금과 이자, 연체이자 등이 가산되어 있을 수 있다는 것이다.

표 2-7. 권역별 북한의 대외 채무 규모

(단위: 억 달러)

구분	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
서구권	22.2	22.3	28.0	27.3	27.4	34.9	34.6	-	-	-
사회주의권	12.4	18.3	19.8	24.7	40.4	43.7	58.2	-	-	-
합계	34.6	40.6	47.8	52.0	67.8	78.6	92.8	97.2	103.2	106.6

자료: 한국개발연구원(1996), p. 161을 바탕으로 저자 재구성.

각 국제기구별로 북한의 대외 채무 추정을 실시한 최종 연도의 총액만 놓고 단순하게 비교하면 다음과 같다. 2002년 OECD 추정치는 약 73억 달러인데, OECD는 채권국에 대한 북한의 채무금 상환 기간에 따라 장·단기로 구분하였고, 해당 채권국을 OECD 회원국과 비회원국으로 나누어 추정치를 제공하였다. 한편 파리클럽의 최종 추정치는 2019년도로, 파리클럽 채권국의 대북 채권 총액은 약 22억 달러로 추정된다. 추정치가 OECD 추정치보다 상당히 적은 이유는 파리클럽이 ODA와 NODA 채권만 합산한 것으로 OECD가 기재한 항목의 일부만이 다뤄지고 있다. 그렇다 하더라도 50억 달러 이상 차이 나는 수치는 러시아가 2014년 북한에 대한 채무를 90% 이상 탕감해 주기로 하면서 NODA 채무가 급격하게 줄어든 데서 기인한다. CIA는 국제사회에서 다루고 있는 대외 채무의 2016년 50억 달러에 대한 추산 이후 더 이상의 추정치를 제공하고 있지 않다. 해당 수치 또한 2013~14년경에 대러 채무가 90% 이상 탕감된 사실이 반영된 것으로 보인다. 마지막으로 통일원이 추정한 북한 대외 채무의 규모는 최종적으로 약 106억 달러, 1991년 기준으로 사회주의권에 대한 채무가 약 63%에 해당되는 58억 달러, 나머지가 서구권에 대한 채무이다. 해당 통계가 작성될 당시에는 소련 붕괴 이후 러시아를 비롯한 사회주의권 채무

에 대한 처리 방안이 공개되지 않았기 때문에, 더 이상 지역별로 북한이 갖고 있는 대외 채무의 지역별 구분이 어려워졌기 때문에 1992년 이후에는 총액만 나온 것으로 추정된다. 최종적으로 통일원은 1994년의 106억 6,000만 달러에 달하는 북한의 대외 채무를 추정치로 제공한다.

하지만 각 기관별로 추정한 북한 대외 채무의 최종 산출액이 공개된 연도가 상이하기 때문에 단순히 수치만을 비교하기는 어렵다. 아울러 대외 채무로 간주하는 범위조차 기관별로 다르기 때문에 단순히 최종 연도에 나온 채무 금액을 비교하는 것은 유의미하지 않다. 따라서 [표 2-8]과 같이 제공하고 있는 최종 통계 연도가 유사한 기관끼리 묶어 북한의 대외 채무 규모를 비교하고자 한다.

먼저 OECD와 통일원은 각각 1994년도 북한의 대외 채무를 추정하였는데, 그 수치가 각각 77억 달러와 106억 달러로 상이하다. 앞서 밝힌 바와 같이 후자가 연체이자 등을 가산하고 있어 나타나는 차이로 추정된다. 파리클럽과 CIA의 경우 후자의 최종 추산치는 2016년도이기 때문에 파리클럽의 추산치 중 2016년의 수치를 함께 비교한다. 다만, 파리클럽은 CIA보다도 협의의 대북 채권을 다루고 있어, 단순 수치를 비교하기에는 무리가 따른다. 현재로서는 CIA의 추정치인 50억 달러 중 50%에 가까운 수치가 ODA와 NODA이며, 나머지 50%는 기타 채무일 것이라는 어렵짐작만 가능하다.

국제기구에서 밝힌 대북 채권 규모는 북한의 대외 채무 전체에 대한 수치라고 보기는 어렵다. 채권국별로 대북 채권 규모 관련 통계 집계를 중단한 후, 국제기구가 미처 파악하지 못한 북한과 상대국 간 생성된 채권·채무 관계를 차관 규모를 통해 추정해 보고자 한다. 따라서 이하에서는 국제기구가 추산한 북한의 대외 채무 외에 북한과 대외관계를 맺은 주요 국가가 북한에 공여한 차관 등 기타 북한의 대외 채무로 간주할 수 있는 부문에 대해 기술한다.

표 2-8. 각 기관별 북한의 대외 채무 규모 최종 추정치 비교

비교 연도	1994년		2016년	
	OECD	통일원	파리클럽	CIA
총 액	약 77억 달러	106억 달러	약 22억 달러	50억 달러
채무 대상	- OECD 회원국 - 비OECD 회원국 (사회주의권 포함)	- 서구권 - 사회주의권	파리클럽 회원국	확인 불가
이자 포함 여부	이자 미포함	이자 및 연체이자 포함 (추정)	연체이자 미포함	확인 불가
비 고	북한의 ODA 채무를 포함해서 광범위하게 대외 채무 규모를 추정	서구권과 사회주의권을 구분한 북한의 대외 채무 규모가 1991년까지 제공됨.	ODA와 NODA 채권만 합산한 수치	북한 대외 채무 전반에 대한 추정치

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

2) 국가별 대북 차관

먼저 한국개발연구원(1996)이 추산한 권역별 북한의 차관 실적을 검토해 보면, 북한 정권 수립 직후 소련이 북한에 제공한 차관은 약 5,300만 달러로 나타나 있다(표 2-9 참고). 이후 소련에 대한 채무는 1980년까지 증가하다가 소련 붕괴 직전인 1980년대에는 오히려 감소하였다. 주목해야 할 것은 같은 기간 중국에 대한 채무가 비슷한 금액으로 증가하였다는 점이다. 또한 동 기간 중 북한은 채무 상환 능력을 완전히 상실하여, 원금뿐만 아니라 이자조차 지불하지 못하는 지불 포기 상태에 놓여 있었던 것을 고려하면, 늘어난 대중국 차관은 추후 북한에게 더 큰 부담으로 작용할 것으로 예상된다.

표 2-9. 북한 정권 수립 이후 권역별 차관 실적

(단위: 백만 달러)

구분	1949년 이전	1953~60년	1961~70년	1971~80년	1981~90년	
OECD 국가	-	-	9	1,292.0	-	
사회주의권	소련	53	284	558.3	682.1	508.4
	중국	-	172.5	157.4	300	500
기타 사회주의 국가	-	0	159.0*	-	-	
소 계	53	456.5	883.7	2,274.1	1,008.4	

주: * 1953년부터 누적된 수치임.

자료: 한국개발연구원(1996), p. 161을 바탕으로 저자 재구성.

가) 한국

한국정부가 북한에 제공한 차관의 종류는 크게 인프라(경수로, 철도·도로 자재장비, 경공업·원자재)와 식량으로 구분된다. 1994년 10월 북·미 제네바 합의에 따라 북한이 핵무기 개발을 포기하는 대가로 북한에 경수로 2기를 건설해주는 사업을 진행하면서 북한에 차관을 제공했다. 해당 사업은 1995년 시작된 이래 12년간 약 1조 3,744억 원이 투입된 상태에서 중단되었으며, 2006년 5월 공식적으로 종료되었다. 한국정부가 한반도에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization)에 직접적으로 지원한 금액이 1조 3,744억 원이며, 이 자금을 마련하기 위해 발생한 이자 비용이 약 9,319억 원(2011년 10월 기준)이다.²²⁾ 이자 비용의 경우 한국정부가 일반회계에서 직접 집행한 것이 아니라, 경수로 건설비용 조달을 위해 국채 발행에 따른 금융 비용이다. 문제는 KEDO와 북한과의 계약 및 한국정부와 KEDO 간 계약 당시, 이자 금액에 대해 따로 명시하거나 합의한 바가 없다는 점이다. 따라서 이를 북한에 청구하기는 무리가 있다는 지적이 제기될 수 있다. 해당 이자가 한국정부가 현금으로 해당 금액을 지출했다면 발생하지 않았을 금융 비용이라는 점

22) 유재민(2012), pp. 1~2.

에서 국제관례에 비추어 보았을 때 북한에 청구하는 것은 타당성을 인정받기 어려울 수 있다. 아울러 KEDO는 경수로 건설 완공을 조건으로 북한에 건설 비용을 사후적으로 청구하기로 계약을 맺었으나, 핵개발 등 북한의 계약 불이행으로 경수로 건설이 중단되면서 현재로서 한국정부가 KEDO를 통해 경수로 비용을 북한에 청구하기는 어려울 것으로 판단된다.

이외에도 2007년부터 2년 간 북한에 섬유, 신발, 비누 제조용 원자재를 차관으로 제공하였는데 이에 북한은 2007년 12월 12일 북한산 아연피 500톤을 보내오는 등 차관 규모의 약 3%에 해당되는 현물을 상환하여 현재 남은 차관은 약 725억 원이다.²³⁾

표 2-10. 한국정부의 대북 차관 현황

구분	인프라			식량
	경수로 차관	철도·도로 자재장비 차관	경공업·원자재 차관	식량 차관
제공 시기	2000~06	2002~08	2007~08	2000~07
차관 규모	1조 3,744억 원 (이자 비용 9,319억 원)	1,494억 원	747억 원	8,230억 원
차관 내용	건설장비와 자재	굴착기, 트럭, 시멘트, 철근 등	섬유, 신발, 비누 제조용 원자재	쌀 240만 톤, 옥수수 20만 톤
상환 시기	미확정		2014년 3월 24일~	2012년 6월 7일~
차관 조건	사업 종료 후 3년 거치 17년 연 2회 분할 상환(무이자)	사업 종료 후 10년 거치 20년 분할 상환	5년 거치 10년 분할상환 연 이자율 1%	사업 종료 후 10년 거치 20년 분할 상환 연 이자율 1%, 연체율 2%

자료: 유재민(2012), p. 1; 임강택(2012), p. 39를 바탕으로 저자 재구성.

23) 임강택(2012), p. 40.

한국정부 차원에서 차관 형태로 제공한 식량은 국내산 쌀과 외국산 쌀의 혼용이 주를 이룬다. 중국산 옥수수가 2000년에 한 번 제공되었을 뿐, 이외의 기간에는 모두 쌀이 제공되었다. 무상으로 지원한 쌀의 금액은 차관으로 제공한 금액의 약 4분의 1 정도이며, 이마저도 2010년을 끝으로 정부가 북한에 직접적으로 제공한 식량은 없는 것으로 파악된다. [표 2-11]에 나타난 바와 같이 2018년까지의 대북 식량 지원(차관, 무상) 중 약 80%에 해당되는 8,728억 원은 차관으로, 20%에 해당되는 2,288억 원은 무상으로 제공되었다.

표 2-11. 한국정부의 대북 식량 지원(차관, 무상) 현황

형태	연도	금액	지원 내용
차관	2000	1,057억 원	- 외국산 쌀 30만 톤 - 중국산 옥수수 20만 톤
	2002	1,510억 원	- 국내산 쌀 40만 톤
	2003	1,510억 원	- 국내산 쌀 40만 톤
	2004	1,359억 원	- 국내산 쌀 10만 톤 - 외국산 쌀 30만 톤
	2005	1,787억 원	- 국내산 쌀 40만 톤 - 외국산 쌀 10만 톤
	2007	1,505억 원	- 국내산 쌀 15만 톤 - 외국산 쌀 25만 톤
	합 계	8,728억 원	- 국내산 산 쌀 240만 톤 - 중국산 옥수수 20만 톤
무상	1995	1,854억 원	- 국내산 쌀 15만 톤
	2006	394억 원	- 국내산 쌀 10만 톤
	2010	40억 원	- 국내산 쌀 0.5만 톤
	합 계	2,288억 원	- 국내산 쌀 25.5만 톤
무지급	2008-09	-	-
	2011-18	-	-

주: 국제기구를 경유한 사례를 제외한 직접 지원만 기재.

자료: 통일부 대북지원정보시스템 홈페이지(<https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalFood.do>, 검색일: 2021.

1. 22)를 바탕으로 저자 재구성.

나) 일본

누적되는 북한 대외 채무의 문제가 대두되기 시작한 것은 북한의 대외 경제 정책 기조가 변화한 1970년대부터였다. OECD 국가들로부터 도입한 차관도 급증하였으며, 이들과의 무역이 크게 늘어났기 때문이다. 다만 북한의 대 OECD 수출보다 수입이 많아, 무역 수지 적자는 점점 늘어났다. 이외에도 사회주의권 국가들과의 무역에서도 대규모 적자가 발생했고, 앞친 데 덮친 격으로 1973년 1차 오일쇼크의 영향으로 북한이 수입한 물품의 대금 규모가 확대되었다. 이와 동시에 일본과 서구권 국가들로부터 플랜트 기계 및 플랜트를 대규모로 수입하였으나 이에 대한 대금을 지불하지 못한 북한은 서독 수출보험회사로부터는 인수정지 조치를 받았으며, 일본 수출입은행으로부터는 차관 공여를 거부했다.

이에 따라 1977년 3월, 북일무역결제협의회가 구성되었으며, 채무문제에 대해 일본 무역업체가 공동으로 대응하기 시작했다. 북한은 1983년 6월까지 원금의 일부인 9,000만 서독마르크(당시 약 100억 엔)와 이자를 합쳐 약 300억 엔을 상환한 것을 마지막으로 일본에 대한 채무 상황이 중단되었다.²⁴⁾ 1986년 9월 일본 무역 회사들은 북한으로부터 받지 못했던 수출대금에 대해 정부에 구상권을 청구하였다. 이에 무역보험공사가 약 300억 엔을 손해를 보고 있는 무역회사에 지불하였다. 무역회사들은 북한으로부터 채권을 회수하여 일본 보험 당국에 갚아야 할 의무를 지니게 되었다. 2018년 일본의 대북 무역 채권액은 연체이자를 포함하면 8억 유로를 넘는다고 알려져 있다.²⁵⁾²⁶⁾

24) 2001년 당시 북한이 일본에 미결제 채무 원금은 약 6억 1,000만 서독 마르크로, 유럽연합의 화폐 통합 이후 약 3억 유로로 변환되었다.

25) 「[북한경제와 협동하자]③ 북한의 대외경제: 일본」(2018. 12. 4), 온라인 기사(검색일: 2021. 1. 15).

26) 연체이자에 대한 이자는 포함하지 않은 금액이다.

다) 중국

북한의 대중 채무 규모는 현재로서는 정확하게 파악하기 어렵다. 다만 영국의 Economist Intelligence Unit(EIU)는 1989년경 북한이 중국에 대해 9억 달러의 채무를 지고 있다고 밝힌 바 있다.²⁷⁾

2000년대 이전까지 중국의 대북 지원은 주로 무상원조 형태였으나, 2000년대 이후에는 산업, 인프라 개발을 위한 우대차관의 비중이 증가하였다. 중국은 1953년 북한의 사회주의 국가 건설을 지원하기 위해 원조를 제공했는데 이 원조가 중국 최초의 대외 원조라고 조동호, 남영숙(2013)은 밝히고 있다. 조동호, 남영숙(2013)에 따르면 일반적으로 중국의 대외 원조는 무상원조, 무이자 차관, 우대차관으로 구분된다. 무상 원조는 병원·학교 건설, 용수 공급 등 사회 인프라 건설과 인력 훈련, 기술협력 등에 지원된다. 무이자 차관은 중국이 1995년 이전에 많이 사용했던 원조 방식으로 주로 공공시설 및 경제기반 건설에 활용되었다. 중국 정부는 역사적으로 무이자차관에 대해서 거의 예외 없이 부채를 탕감해 주었다.²⁸⁾ 북한은 중국의 우대차관 대부분을 자국 기업의 대중 채무변제에 사용한 것으로 파악되며, 이 때문에 중국의 개발원조차관이 실질적으로 북한의 경제성장에 기여하는 정도는 매우 작은 것으로 알려져 있다.²⁹⁾

2010년 이후 북·중 간 교역 규모가 확대되고 북한의 중국 경제 의존도가 높아진 점을 고려하면 북한의 대중 채무 규모는 상당할 것으로 예상된다. 북한은 철강 원유, 식량, 기계 의약품, 일용품 등 전략 물자를 중국에 크게 의존해 왔다.³⁰⁾ 최우선 순위의 대북 원조 분야는 식량이다. 대북 식량 지원에서 중국이 차지하는 비중은 2007년 76%(28만 톤)으로 알려져 있으며, 석유 사용량에 있어서도 90%가량을 중국에 의존하고 있는 것으로 추정되고 있다.³¹⁾ 중국은 다

27) 이상산(1998), p. 165.

28) 조동호, 남영숙(2013), p. 42.

29) 위의 자료.

30) 위의 자료, p. 52.

양한 경로를 통해 북한에 식량, 비료, 원유 등을 '지원'하고 있는데 그 규모와 지원 형태에 대해서는 정확하게 밝혀진 바가 없다. 다만 북한은 중국으로부터 매년 원유³²⁾와 상당한 양의 식량을 공급받고 있는데 일반적으로 이 중 일부는 차관으로 추정하고 있다.³³⁾

최근에는 북·중 경협이 초점이 점차 일반 교역에서 대형 개발 프로젝트로 옮겨가고, 특히 나선이나 황금평 등 접경지역 공동개발을 추진하면서 인프라, 산업협력 분야의 개발지원 비중이 확대되었다. 특히 중국은 동북 지역 진흥계획을 수립하여 동북 지역을 대형 설비 생산기지로 발전시키고자 하였으며, 해당 지역의 자원 수요를 충족시키기 위해 북한 자원개발에 나섰다.³⁴⁾ 아울러 중국의 동북 개발과 연계된 대북 진출은 자원개발뿐만 아니라 철도, 도로, 항만 등 다양한 인프라 개발과도 연계되어 있다. 중국은 동북 지역 개발의 대표적인 랴오닝성의 연해경제개발프로젝트, 길림성의 장지투 개발계획, 랴오닝성과 지린성을 잇는 동변철도계획 등을 통해 북한에 대한 접근성을 높이고자 한다. 2010년 전후 중국의 북한 자원개발 및 지역개발의 동향을 연도별로 정리하면 다음과 같다.

31) 최명해(2010), p. 5.

32) 2005년 후 중국으로부터의 원유 수입량은 약 1만 500~1만 1,600b/d(약 50만 톤)에서 큰 변화가 없는 수준이며 석유제품 수입량은 그보다 많은 2만 5,000~3만 7,000b/d 수준으로 알려져 있다. 2013년에는 원유 수입량이 다소 증가했으나 석유제품 수입량은 감소한 것으로 나타났다. 2014년 이후 중국의 통계에는 대북 원유 수출이 잡히지 않고 있다. 다만, 중국은 한 해 약 1만 b/d(약 50만 톤)의 원유를 무상 지원해 오고 있는 것으로 전해지고 있다(정우진 2014, pp. 13~14).

33) 한명섭(2016), p. 696.

34) 유욱 외(2011), p. 18.

표 2-12. 중국의 북한 자원 및 지역 개발 동향

연도	주요 내용	비고
2005	나선국제물류합영공사 설립 계약	- 훈춘시 2개 기업의 나선시인민위원회 경제합작회와 지분 50:50 - 중국 정부 미인가
	평안북도 용등 무연탄 개발	- 북한 제1의 무연탄 광산 - 중국 우광그룹 개발 참여
	평안북도 용문 무연탄 개발	- 베이징구령주국제무역공사 합작 계약 - 설비투자 후 50년간 무연탄 상환 계획
	서한만 석유 개발	- 북·중 '해상 석유 공동개발에 관한 협정' 체결
2006	25년간 양강도 해산 동광 개발권 획득	- 중국 측 귀다향진 투자 800만 유로, 지분 50% 확보 - 북한 최대 동광산
	함경북도 회령 오룡 철광	- 중국 연변대원조철유한공사 합영 계약 - 20년간 50:50 합영 계약
2007	50년간 함경북도 무산 철광석 개발권 확보	- 중국 통화철광 투자금액 총 70억 위안 - 아시아 최대 노천광
	평안북도 의주군 덕현 철광	- 중국 산시성산천기업집단 산하 홍콩평항투자집단공사 합작 계약 - 6억 위안, 15년간 연간 철광석 50만 톤 상환
2008	10년간 북한 나진항 사용권	- 중국 다렌 창리그룹
	안주 지역 탄전 개발	- 중국 허난이마메이예집단유한공사가 북한과 안주탄전 합작 개발 의향서에 합의
2010	고건원탄광과 룡북청년탄광 공동 개발	- 중국 기업과 북한은 새별지구탄광연합기업소 산하 탄 광 2개 공동개발을 위한 합작 계약 체결
	함경북도 경원군 하면 탄광 개발	- 중국 연변천우국제무역유한공사 합작 계약 - 총 1,000만 유로 설비 투자, 15년 석탄 공급 계획
2012	함경북도 무산군 새골 철광	- 북경 신호홍달경무유한책임공사 합영 계약 - 50:50 합영 계약, 3억 1,624만 위안 투자 - 20년간 철광석 연간 100만 톤 상환
2013	함경북도 무산군 철광	- 중국 상무부와 오광그룹 합영 계약 후 투자 유보 - 50억 달러 투자 및 50년간 연간 2,000만 톤 철광석 상환

자료: 유옥 외(2011), p. 109 재구성; 최수영(2015), pp. 25-26; 『중국, 3200조원 잠재키치 北 광물개발 독식... 투자계약 87%』(2017. 10. 1), 온라인 기사(검색일: 2021. 3. 13)를 바탕으로 저자 작성.

북·중 경제 협력 과정에서 북한은 중국 정부 혹은 기업에 대해 천연자원 개발권, 철도·도로·항만 등의 인프라에 대한 사용권 등 여러 양허권을 부여하였다. 특히 중국의 엔벤티하이화그룹 관계자와 북한항만총회사는 ‘청진항 종합 이용 프로젝트’ 계약서에 서명했는데 이로써 나선(나진·선봉)항에 이어 북한의 청진항에 대한 운영권을 확보하게 되었다. 이 계약서에 따르면 양측은 청진항 해운항만합작경영회사를 공동 설립해 연간 물동량 최대 처리 능력이 700만 톤인 청진항 3·4호 부두를 30년간 공동 관리한다. 이를 위해 북한 측은 부두와 노천 화물적치장의 30년간 임대료에 해당하는 612만 유로(약 87억 원)를 합작경영회사의 자본금으로 출자했다. 아울러 중국 측은 하역설비, 운수도구, 항만 건설기재 등 943만 유로(130억 원)를 투자하는데 이는 전체 회사 자본금의 60.46%를 차지한다. 양측은 상호 합의하에 항구를 개발하고 운영하며, 이윤 분배, 노동자 관리 등 세부 규칙도 정했다.³⁵⁾

이외에도 북한은 중국으로부터 양허성 차관을 제공받은 것으로 추정된다. 일례로, 경제 활동에 필수불가결한 원유의 경우 상업적 거래가 아닌 중국으로부터의 양허성 차관 도입을 통해 결제하고 있을 가능성이 매우 높다고 알려져 있다.³⁶⁾ 북한은 중국으로부터 1990년부터 2012년까지 연평균 약 65만 톤의 원유를 헤이룽장성 다칭유전에서 송유관을 통해 도입하고 있다. 1991~2012년 북한의 대중 원유 수입액은 42억 달러로 추산되며, 이는 같은 기간 북한의 대외무역적자 179억 달러의 23.4%를 차지한다고 장형수(2013)가 밝힌 바 있다. 장형수(2013)에 따르면 북한이 중국으로부터 수입하는 원유의 양은 2004년부터 연간 52만~53만 톤으로 일정하게 유지되었다. 하지만 국제 원유 가격이 급등함에 따라 북한의 중국 원유 수입에 부담이 가기 시작했다. 사회주의권 붕괴 이전에는 중국이 북한에 원유를 우호가격으로 공급했으나, 국제 원유 가

35) 「중국 통해 출구전략 2단 북한 나선항 이어 청진항 운영권도 확보」(2012. 9. 11), 온라인 기사(검색일: 2021. 2. 18).

36) 장형수(2013), p. 174.

격이 변동됨에 따라 해관통계에서는 대북 원유수출액을 국제 가격으로 고시하고 있다. 중국으로부터 우호가격으로 공급받던 원유를 북한이 국제 가격으로 대금을 전액 지불했을 가능성은 매우 낮다. 북한의 원유 수입량이 거의 일정한 점도 이러한 판단의 근거가 된다.

상기 언급된 양허성 차관 이외에도 지속적으로 악화되는 북한의 무역 수지 또한 북한의 대외 부채 규모에 포함될 수 있다. 1970년대 일본 철강 대금 미지급으로부터 촉발되어 채무 불이행 선고를 받기까지의 과정을 생각하면, 누적되는 무역 적자를 경시할 수는 없을 것으로 보인다.

표 2-13. 2010년 이후 북한의 대중 무역 추이

(단위: 백만 달러)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
대중 수출	1,188	2,464	2,485	2,912	2,841	2,484	2,634	1,651	195	209	50
대중 수입	2,278	3,165	3,446	3,633	3,523	2,946	3,192	3,328	2,217	2,589	491
무역 수지	-1,090	-701	-961	-721	-682	-462	-558	-1,677	-2,022	-2,380	-441

자료: 2020년의 경우 1~7월은 한국무역협회(<https://stat.kita.net>), 8~12월 통계는 중국해관통계(<http://english.gov.cn/>)
참고함(모든 자료의 검색일: 2021. 1. 22).

라) 러시아

구소련의 붕괴로 북한의 대러시아 채무와 관련해 크게 두 가지 문제가 발생했다. 하나는 러시아의 구소련 대외 채권 승계 여부와 다른 하나는 채무액 산정 문제이다. 전자에 대해 북한은 러시아가 구소련을 승계했다고 보지 않는다.³⁷⁾ 후자에 대해서는 구소련의 대외 채권이 루블화로 표시되어 있던 점에 기인한다. 당시 루블화가 미화에 비해 고평가되어 있었지만 소련이 붕괴하고 1998년 러시아의 경제 위기로 루블화는 평가절하되었다. 이에 러시아의 대외 채권 달러가치 환산의 문제가 대두되었다.

37) 한명섭(2016), p. 695.

표 2-14. 소련 붕괴 전후 북한의 대러시아 채무 추이

(단위: 백만 달러)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
북한	3,529	4,463	6,180	6,180	6,180	6,180

자료: 장형수, 정여천(2005), p. 22 재인용.

이와 관련하여 1991년 소련 붕괴 이후 북한과 러시아는 협상을 지속해 왔으나 2007년까지 합의점을 찾지 못하다가 2011년 8월 김정일 국방위원장과 당시 러시아 메드베데프 대통령이 정상회담을 가진 뒤 협상이 빠르게 진행된 것으로 알려졌다. 협상 결과, 2012년 9월 17일 북한은 러시아와 구소련에 대한 채무를 109억 6,000만 달러(약 11조 3,797억 원)로 확정하고 이 중 90%를 탕감하고 나머지 10%인 10억 9,000만 달러는 20년 동안 6개월마다 분할 상환하기로 협정을 체결하였다.³⁸⁾ 해당 협정에는 북한의 채무 상환금 1조 1,379억 원을 러시아와 북한 영토 내 에너지 프로젝트에 재투자하는 내용을 담고 있다. 러시아의 재무차관은 당시 “이 상환금을 한국까지 연결되는 가스관이나 철도 건설을 위한 북한 내 토지를 확보하는 데 활용할 수 있기를 기대한다”고 설명한 바 있다. 또한 러시아 국영기업 가스프롬은 1990년대 중반부터 한국에 연간 100억 m³ 가스를 전달할 수 있는 파이프라인 건설 계획을 한국정부와 논의해 왔다. 2008년 한·러 정상회담 당시 북한을 통과하는 천연가스관 노선의 건설 경비는 약 30억 달러로, 북한이 받을 수 있는 통관 수수료는 연간 1억에서 1억 5,000만 달러로 추산되었다.³⁹⁾

38) 위의 책, p. 695.

39) 「러, 北 채무 90% 탕감할 듯」(2011. 9. 15), 온라인 기사(검색일: 2021. 2. 19).

마) 기타

이외에도 북한은 중동 지역과 기타 국제기구에도 차관을 받은 적이 있는 것으로 파악된다. 쿠웨이트, OPEC 국제개발기금 등은 북한에 소규모 양허성 차관을 제공하고 있다. 쿠웨이트는 2002년과 2008년 두 차례에 걸쳐 각각 약 2,100만 달러의 양허성 차관을 쿠웨이트 아랍경제개발기금을 통해 제공하였다. OPEC 국제개발기금은 1998년부터 2006년에 걸쳐 총 5회 이루어졌으며, 약 3,894만 달러의 양허성 차관이 공여되었다.⁴⁰⁾ 국제농업개발기금(IFAD)도 1996년부터 2008년까지 북한 주민을 상대로 소액대출 사업을 실시했으며, 조선중앙은행과 지방은행을 통해 총 5,049만 6,000달러를 북한에 양허성 차관으로 공여하였다. 이 중 1,053만 9,000달러는 상환되었지만 나머지는 여전히 미상환된 채무로 남아 있다.⁴¹⁾

3. 북한 대외 채무 평가와 한계

제2장에서는 본고에서 다루게 되는 대외 채무의 정의와 이러한 정의에 따라 여러 국제기구와 채권국들이 밝힌 북한의 대외 채무 현황을 살펴보았다. 국제기구와 대북 채권국이 각각 집계한 통계는 다음과 같은 한계가 존재하기 때문에 분석에 주의가 필요하다.

첫째, 북한의 대외 채무 규모와 상환 범위 등이 표준적인 대외 채무 측정 기준에 맞지 않다는 것이다. 채권국이 북한에 대해 갖고 있는 채권에 대해 밝히지 않는 이상, 국제기구의 통계라 하더라도 북한의 채무 규모와 성격은 가변적이

40) 장형수(2013), p. 175.

41) 「북한, 10년 전 국제농업개발기금 대출금 477억 원 미상환」(2020. 7. 22), 온라인 기사(검색일: 2021. 2. 19).

다. 아울러 각 국제기구별로 가입되어 있는 회원국이 다르고, 국가별로 공개하는 대북 관련 정보가 다르다. 특히 앞서 밝힌 바와 같이 집계 기관에 따라 북한의 대외 채무의 범위와 종류가 다르게 추산되었음을 알 수 있다. 이렇게 북한의 대외 채무 규모를 추정하기 위해 의존할 수 있는 정보가 입수 및 활용 가능한 통계에 국한되기 때문에 이를 분석·해석하는 데 많은 제한이 따른다.

둘째, 국가의 대외 채무 성격과 유형, 형태에 따라 적용되는 이자율, 연체이자 적용 여부에 따라 규모가 달라진다. 얼마만큼의 이자가 누적·연체되었는지 파악이 되고 있지 않기 때문에 이에 대한 대응 방안을 마련하기도 쉽지 않다.

마지막으로 2010년대 최대 교역 국가로 알려진 중국에 대한 채무에 대해서는 그 규모와 상환 방법 등에 대해 알려진 바가 거의 없고, 대북 채권 회수에 대한 중국의 공식적인 입장도 밝혀진 바가 없어 현시점에서 이를 예측하기는 어렵다. 기존 사회주의권 국가들은 소련의 붕괴와 함께 이들의 대외 채무 관련 통계가 거의 대부분 공개되었고 협상 과정을 거쳐 해소된 반면, 아직까지 북한이 중국에 대해 갖고 있는 채무 규모와 관련된 통계 자료를 파악하기란 쉽지 않다. 특히 중국이 북한에게 원조의 성격으로 제공한 물자나 지원금 또한 일부는 차관 형식으로 제공됐을 가능성이 제기되면서 그 규모와 금액을 추정하기가 어려운 상황이다.

제3장 | 대외 채무 관련 국제 규범과 쟁점

채무국은 채권국에 대해 갖고 있는 대외 채무를 계약에 명시한 기일에 맞춰 상환해야 하는 것이 원칙이다. 하지만 채무국의 재정 상황이 열악할 경우 상환 일에 맞추어 채무를 변제하는 것이 어려울 수 있다. 채권단의 적격 심사를 거친 후 통과하게 되면 대외 채무 상환 기일을 조정하거나 일부 탕감하는 방향으로, 채무로 인해 손상된 재정 건전성을 회복할 수 있다. 채무의 성격(공공, 민간)에 따라 각각 파리클럽과 런던클럽을 통해서도 채무 재조정 가능성 평가해 볼 수 있다.

아울러 국가의 형태가 변할 때 채무국이 보유한 대외 채무의 지위 또한 변할 수 있다. 이에 채무의 승계 과정과 승계 이후의 상환 및 해소에 관한 국제 규범을 살핀 후, 이와 관련된 북한의 대외 채무에 대한 평가를 제시하면서 본 장을 마무리한다.

1. 다자간 채무 조정: 파리클럽과 런던클럽

어떤 국가가 감당하기 어려울 정도의 대외 채무를 축적한 경우 파리클럽과 런던클럽 같은 비공식 다자 협의를 통해 채무 재조정을 신청할 수 있다.

파리클럽은 다자간 협상에 의해 ‘공적’ 채무 조정을 목적으로 1956년에 처음으로 결성된 채권자클럽(creditors' club)이다. 통상 국제기구라고 불리는 IMF나 OECD와 같은 영속적인 조직체는 아니며, 비공식적인 협의체이다.⁴²⁾

42) 1956년 7월 아르헨티나가 대외 채무 조정 협상을 쌍무적 협정에서 다자간 협정으로 변경할 것을 요구

파리클럽에 채무 재조정을 신청한 국가에 대해 0.25~100만 SDR⁴³⁾ 이상의 채권을 보유한 모든 관련 채권국들은 언제든지 해당 회의에 참여 의사를 밝힐 수 있다. 또한 상설기구가 아니기 때문에 조정을 희망하는 채무국은 주요채권국에 의사를 타진하여 채권국들이 동의하면 의장에게 회의 개최를 요구할 수 있으며, 이에 따라 각 채권국과 IMF, IBRD, OECD, UNCTAD와 관련 지역 개발 금융기구에 회의개최를 통지하고 참가초청장을 발송한다. 2021년 현재 총 22개 정회원국(permanents), 14개 임시 참석자와 옵서버(observers)로 구성되어 있다.

표 3-1. 파리클럽 회원국 현황

구분	국가
정회원국	호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 대한민국, 네덜란드, 노르웨이, 러시아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국
임시(ad hoc) 회원국	아부다비, 아르헨티나, 중국, 체코, 인도, 쿠웨이트, 멕시코, 모로코, 뉴질랜드, 포르투갈, 사우디아라비아, 남아프리카공화국, 트리니다드와 토바고, 터키
옵서버	1. 국제기구 - IMF, World Bank, OECD, UNCTAD, European Commission, African Bank of Development, Asian Bank of Development, European Bank for Reconstruction and Development, Inter-American Bank of Development 2. 채무 처리와 관련 없는 파리클럽의 영구 회원 대표 - 예를 들어, 최소 규정이 적용되는 채권자 또는 해당 채무국의 채권자는 아니지만 협상 회의 참석을 원하는 국가 3. 해당 채무국에 대한 청구권은 있으나, 영구 회원국과 채무국이 참석에 동의하는 경우 임시 참가자 - 파리클럽 합의안에 서명할 위치에는 있지 않은 비(非)파리클럽 국가

자료: 파리클럽 홈페이지(<https://clubdeparis.org/en/>, 검색일: 2021. 1. 10)를 바탕으로 저자 작성.

함에 따라, 프랑스 파리에서 프랑스 재무장관을 의장으로 개최된 채권국회의가 그 시초이다. 이후 다른 나라에서 채권국회의가 열리더라도 파리클럽으로 불리고 있다. 이러한 전통을 계승해 현재까지도 의장국은 프랑스이며, 의장은 프랑스 재무부 고위관료가 맡는다.

43) 특별인출권(SDR: Special Drawing Rights)은 IMF, 세계은행, 파리클럽에서 사용하는 회계 단위이며, 1SDR은 약 1.5달러의 가치와 같다.

파리클럽은 채무 상환에 어려움을 겪는 일부 채무국에 대해 채무 조정(restructuring)·완화(relief)·면제(cancellation) 등의 채무 처리 방안을 제공하는데, 파리클럽의 채무 조정의 특징은 다음과 같다.

첫째, 협상 방법과 내용이 비공식적이다. 파리클럽은 전적으로 비공식적인 조직으로 법적 지위와 효력을 갖는다. 협상의 결과물은 채권국과 채무국 간의 법적 구속력이 있는 합의안이 아니라 합의 의사록이라는 문서에 불과하다. 둘째, 채권국마다 각기 개별적으로 협상을 진행한다. 셋째, 채무 상환 부담 완화와 국제 수지 개선에 목적을 둔 채무 조정과 개도국의 경제개발 촉진에 목적을 둔 공적 개발원조를 구별하고 있다. 채무 조정을 개발원조의 수단으로 이용하지 않기 위한 것이다. 넷째, 채무 조정은 외채 위기로 채무국이 정치적·경제적 위기에 처할 가능성이 있는 경우에만 실시한다. 다섯째, 조정 대상 금액은 채무국이 신용을 회복하고 조속히 상환을 재개하는 데 필요한 최저 금액에 한한다. 마지막으로, 채무국에 대해 채권국 간 무차별원칙을 요구한다.⁴⁴⁾

파리클럽 합의 의사록(Agreed Minutes)에는 채무국을 대표하는 재무부 장관과 파리클럽 의장, 그리고 각 채권국 대표가 서명하고 파리클럽 채권국 정부와 채무국 정부에게 양자간 합의안을 마무리 짓고, 이를 이행할 수 있게 하는 권고안을 포함하고 있다. 양자간 합의안은 채무 재조정 협상 회의 중에 도달한 합의안에 법적 효력을 부여한다. 또한 양자간 합의안은 적용 가능한 이자율을 산정하는데, 이는 의사록이 정확한 이자율을 제공하지는 않고, 이를 산정하기 위한 방향만 제시하기 때문이다.⁴⁵⁾

또한 모든 외부 채권자에 의해 채무국의 부채를 균형 있게 처리하는 것을 목

44) 한국금융위원회, https://www.fsc.go.kr/know/wrd_list.jsp?menu=7420000&bbsid=BBS0026&sword=&s=13&e=14&page=5(검색일: 2020. 12. 29).

45) 통상적으로 파리클럽 합의 의사록에서 이자율이란 아래 두 가지를 지칭한다. 하나는 적정 시장 금리를 참조할 경우, 양자간 설정하는 이자율은 해당 통화의 표준 이자율에 관리 수수료를 더한 값을 기준으로 한다. 이 이자율은 고정되거나 가변적일 수도 있으며, 국가별 리스크 프리미엄은 포함하지 않는다. 다른 하나의 기준 양허 이자율 정도로 유리한 이자율로 기준점을 설정할 경우, 양자간 합의하는 이자율은 다음 두 이자율 중 낮은 것으로 설정한다. 하나는 합의 의사록에 따라 재조정된 특별 이자율이며, 다른 하나는 현재 시장 적정 이자율이다.

표로 하는 '동등 대우' 원칙이 포함되어 있다. 이 원칙에 따라 채무국은 파리클럽 회원국이 아닌 다른 공식 양자 채무국과 은행과 민간 채권 소유자와의 채무 상황과 관련해 합의 의사록에 기재된 조건과 유사한 조건으로 합의하도록 한다. 물론 파리클럽 채권자들은 민간 혹은 비(非)파리클럽 회원국가와의 채무 조정안이 파리클럽과 정확히 일치하는 조건으로 합의할 것을 기대하지는 않는다. 다만 채권국 혹은 채권 소유자의 다양성을 고려해 파리클럽에 준하는 조건을 적용할 것을 주문하는 것이다. 실질적으로 파리클럽은 채무국이 동등 대우 원칙을 준수했는지의 여부를 평가할 때 광범위한 접근 방식을 취한다. 평가 항목으로는 채권자의 유형, 명목 부채 상환액의 변화, 재조정된 채무의 순현재가치(net-present value)와 상환 기간이 있다. 이를 위해 파리클럽은 채무국으로 하여금 기타 채권자들과의 합의안을 파리클럽과 공유할 것을 요구하고 있다. 그 결과 파리클럽 비회원이면서 양자 채권국은 종종 파리클럽 내에서 합의된 것과 매우 유사한 조건으로 채무를 재조정하게 된다. 또한 해당 채권국들은 파리클럽에서의 채무 재조정 과정에도 참석할 수 있으며, 파리클럽 채권자가 적용한 동일한 조건을 상대 채무국에도 적용시킬 수 있다.

파리클럽이 동등 대우 원칙 준수를 고집하는 것은 회원국의 납세자 청구가 다른 채권자의 청구에 종속되지 않고, 그들의 재정적 이익이 보존되도록 하기 위함이다. 아울러 채무국의 채무 상황 부담을 지속 가능한 방법으로 해결하자는 의도가 담겨 있다.

다양한 채무 유형 중에 파리클럽은 일반적으로 다음 세 종류의 채무를 다룬다. 먼저 대외 채무 상황 의무를 이행하기 어려운 채무국 정부와 파리클럽이 동의한 합의안에 언급된 공공 채무다. 여기에는 민간으로부터 차용하였으나 공공 부문으로부터 보증을 받은 채무도 포함된다. 채권국 측면에서는 파리클럽 채무국 정부나 관계 기관에서 제공한 용자와 대출, 그리고 해당 정부와 기관이 보증하는 은행이 기업에 제공한 대출이 파리클럽 안건으로 올라올 수 있다. 두 번째로, 파리클럽은 중장기 채무를 다룬다. 만기가 1년 혹은 1년 이하인 부채에 대

해서는 채무국의 무역 조건을 현저하게 훼손시킬 수 있으므로 재조정 대상에서 제외된다. 마지막으로 파리클럽은 채무 조정 회의가 진행될 때 설정된 기산일, 혹은 컷오프(cut-off)일 이전에 발생한 채무를 다룬다.

한편 파리클럽 회의에서 다루는 채무는 개발도상국의 대외 채무 총액 중 일부에 불과하며, 논의 대상 선정 시에는 유량(flow) 방식과 저장(stock) 방식 모두를 포함한 채무의 종류와 상환 기간이 고려된다. 유량 방식은 IMF가 관련 프로그램을 실시하기 전 파악한 채무국의 재정 격차를 줄이는 것을 목표로 한다. 이 격차는 외부적인 요인(수출, 외화 준비금, 해외 자산 수입, 송금, 외국인직접투자, 차관과 공여금, 수입, 채무 상환, 외국인 직접투자로 창출된 배당금 송환)으로 인해 발생한 것이다. 파리클럽 합의안은 일반적으로 IMF 프로그램이 적용되는 기간과 일치하며, 해당 프로그램은 채무국의 채무 상황을 위해서는 채무 재조정이 반드시 필요하다는 증거로 작용한다. 프로그램이 적용되는 기간을 '대상 기간(consolidation period)'이라고 한다. 파리클럽 채권국 대상으로 갖고 있는 채무의 만기일과 그 이전 날짜에 만기가 도래하는 채무만을 대상으로 한다. 그러나 경우에 따라서는 '대상 기간' 시작 시점에 누적된 체납된 채무가 처리되기도 한다.

일부 파리클럽 채무 조정 방식은 주어진 기간 동안 상환해야 하는 금액뿐만 아니라 전체 채무에 적용되기도 한다. 전체 채무를 다루는 파리클럽 합의안의 목표는 파리클럽 채무 조정안의 최종본을 제공하는데, 이를 '출구(exit)' 채무 조정안이라고 한다. HIPC 이니셔티브에 따라 파리클럽 채권국은 저장 방식의 채무 조정안을 이니셔티브 완료 시점에 승인한다. 기타 경우에는 저장 방식을 통한 채무 조정안이 국가별로 다르게 허용되는데, 일반적으로 파리클럽과 IMF 프로그램을 충실히 이행한 국가에게 승인된다. 이는 채무국이 조정안에 기재된 대로 채무 상환에 대한 의무를 다할 것이라는 방증이기 때문이다. 파리클럽은 채무 조정안을 IMF 프로그램과 연계하면서 경제 정책 개혁이 거시 경제 건전성을 회복하고 미래 금융 및 재정난을 예방하고자 한다.

한편 채무국과 기타 민간 채권자들 간의 채무 조정을 담당하는 런던클럽의 채무 재조정 과정은 파리클럽에 비해 다소 복잡하다. 파리클럽과 달리 채무 상환 재조정에 대한 '조건'이 부재하기 때문이다. 또한 런던클럽을 통해 회의를 운영하는 원칙(principles)과 이에 대한 결과물이 담긴 합의문들의 내용에 일관성이 결여되어 있다. 이는 런던클럽 운영 원칙들은 전반적으로 부정확하게 정의되어 있으며, 서로 상충되기도 하고, 일관성도 결여되어 있기 때문이다. 일견 상업 채무 재조정과 관련된 제도나 원칙이 확립되어 있지 않아 보이는 런던클럽이지만, 채권 당사자들인 은행의 행동에 제약을 걸 수 있는 것은 런던클럽 회의 시간과 형식, 두 가지이다.⁴⁶⁾

기본적으로 은행은 기존 선례와 국제 관습에 거리끼거나 얽매이지 않는다. 이는 런던클럽 회의를 주재하는 위원회의 합의가 매번 유리한 쪽으로 선례와 관습을 채택하기 때문이다. 은행이 선례나 관습을 따르는 경우는 채권 은행 중 강경파는 당사자인 채무국에게 양허성 혜택 제공을 거부할 때뿐이다. OECD 회원국 정부나 IMF, WB와 같은 국제금융기구가 개입하지 않는 한 은행은 그들이 원하는 방향으로 선례를 바꾸었는데, 일례로 1983년 잠비아의 경우, 가장 엄격한 선례를 적용함으로써 8개월간 합의안 도출을 지연시켰다.

46) Martin(1991), p. 167.

표 3-2. 파리·런던클럽 6대 원칙 비교

	파리클럽		런던클럽	
	원칙	내용	원칙	내용
1	연대성	파리클럽의 모든 회원국은 해당 채무국 관련 결정 사안에 있어 공동으로 대응	은행의 비용 공동 부담	채무국에 대한 신규 차입 자금을 채권자인 은행들이 부담
2	합의	파리클럽의 모든 결정은 채권국의 합의로 이루어짐.	-	-
3	정보 공유	<ul style="list-style-type: none"> 파리클럽 회원국은 정기적으로 채무국의 상황에 대한 견해와 정보를 공유하고, IMF와 세계은행이 혜택 부여 생산적인 논의 과정을 위해 해당 내용은 비공개 	-	-
4	사례별 대응	파리클럽은 각 채무국의 개별 상황에 맞추어 조치를 취함. ¹⁾	사례별 대응	채무자의 경제 상황에 맞게 채무 조정안을 제공하고, 신규 차입 자금을 조성할 수 있게 함.
5	조건부	<ul style="list-style-type: none"> 채무 완화가 필요한 상황. 채무국은 본국의 경제 및 재무 상황을 정확하게 제공할 의무가 있음. 경제 및 재무 상황을 개선하기 위한 개혁 정책을 실행하고 이를 잘 실행하고 있으며, IMF 프로그램하에 개혁 정책 시행 일정 증명²⁾ 	보상	채무자가 채무 상황에 대한 약속을 지킨 데 대한 보상 제공
6	동등 대우	파리 클럽 채권국과 합의안을 만든 채무국은 비(非)파리클럽 회원국인 상업 채권자와 양자 채권국으로부터 덜 유리한 조건의 합의 조건을 수락하지 않아야 함.	비차별적 조항	다른 채권국보다 더 나은 채무 상황 우대조건을 채무국에게 제시하지 못하도록 함.

주: 1) 해당 원칙은 「에비앙 접근법」에 의해 확립되었는데, 「에비앙 접근법(Evian approach)」이란 기존의 표준적인 채무 재조정 구조에서 탈피한 맞춤형 채무 재조정 구조로 2003년 10월 도입되었다.

2) 실질적으로 해당 국가는 IMF로부터 적절한 조치를 받음(스탠바이 협약, 확대협약, 빈곤 퇴치 및 성장 협약, 정책 지원 도구 등) 상태여야 함을 의미한다. 채무 처리 정도는 IMF 프로그램을 통해 밝혀진 재정 격차(외환 부족액)에 따라 결정됨. 유량 방식으로 채무 재조정을 하는 경우, 대상 기간은 IMF 프로그램의 유효기간과 동일하게 설정됨. 해당 기간이 길어지게 될 경우(일반적으로 1년 이상), 파리클럽 합의안은 단계별로 설정된다. 첫 단계에서 지불해야 하는 금액은 합의안이 발표되는 즉시 처리된다. 합의된 회의록에 기재된 조건 충족 시 후속 단계에 진입하게 되는데, 연체금 상환 및 IMF로부터의 승인이 조건에 포함되어 있다.

자료: 파리클럽 홈페이지(검색일: 2021. 1. 10)와 Martin(1991); Brown and Bulman(2006), p. 275를 바탕으로 저자 작성.

런던클럽은 파리클럽과 비교했을 때 자유방임주의에 입각해 회의를 진행하는 것처럼 보이지만 공교롭게도 런던클럽 내에서 채무국은 파리클럽에서보다 채권자인 은행에 대해 상대적으로 더 큰 레버리지를 갖고 있다. 은행은 채무국의 채무 상황이 절실하고, 파리클럽 정부와 국제금융기구들은 은행에 대해 채무관계가 거의 없어 은행을 압박할 수 있기 때문이다. 또한 회의 시간이 길어지면 길어질수록 채무국에게는 그들의 입장과 진술을 재고할 시간이 충분히 부여된다. 물론 한편으로는 장기간 지속되는 회의가 은행에게 오히려 이득이 되는 경우도 있다. 상승적인 회의 지연은 채무국으로 하여금 더 많은 혜택을 포기하고, 경제 상황이 악화되기 이전 빠르게 합의할 것을 종용받게 하였기 때문이다. 또한 회의가 장기화되면, 은행가는 채무 당사자들이 이자를 계속 지불해야 한다고 주장할 수도 있다. 그러나 회담의 장기화로 채무국의 경제 상황이 악화되어 채무 상황이 어려워지면, 은행의 강경한 행동이 결국 OECD 국가나 국제금융기구와 같은 제3자의 개입을 초래하게 된다. 제3자의 개입이 채무국을 채권자인 은행으로부터 보호하는 것처럼 보이지만 이는 일시적인 현상이며 제3자의 개입으로 인해 협상이 지연되면, 채무국은 결국 채무 지불 능력을 상실하게 되므로 은행에게는 손해이다.

이러한 런던클럽 회담의 장기화는 런던클럽의 고질적인 문제이나, 원칙적으로 합의 전 8회의 사전 회의를 개최할 수 있고, 30개월의 시간을 가질 수 있기 때문에 이에 대한 반박은 어려운 상황이다. 또한 각 회의에 대한 합의 기한이나 시간제한이 전혀 없다. 합의는 IMF 혹은 파리클럽의 회담 지연, 혹은 채무국의 은행에 대한 체납금으로 인해 더욱 지연될 수도 있다. 은행이 제시한 채무 조정안 초안 중 수정 사항이 거의 없는 경우 합의를 얻는 데 걸리는 시간은 6~8개월 정도이다.

한편 OECD 채권국의 런던클럽 개입은 집단적으로도, 개별적으로도 이뤄진다. 공동의 이름으로 채무국과 은행 간 합의 과정에 개입할 시 은행이 파리클럽과 비슷한 조건을 제시하도록 요구하고, 합의안을 빠르게 도출하며 확정 기간

을 결정짓게 된다. 개별적으로 채권국 정부가 개입할 때는 당국 중앙은행과 재무부를 통해 위원회 회담에서 혹은 정기 회의에서 제3자로 개입한다. 각 정부가 가하는 압력의 세기와 방향은 채권국의 채무국에 대한 이해관계 정도에 따라 달라진다.

채권국가의 중앙은행은 상업은행을 압박하기 위해 서로 협조하기도 하는 반면, 상대적으로 WB와 IMF는 런던클럽 회담을 방관하는 경향이 있다. IMF는 상환 재조정을 위한 적용 조건을 어느 쪽에도 유리하게 조정하지 않는 경향이 있다. 다만 종종 IMF 프로그램이 잘 이행되고 있지 않을 때, 은행에 연체금을 납부하지 않았을 때에 한해 IMF가 채무국을 비공식적으로 압박하는 경우도 있었다. 양측을 압박할 때는 빠른 시일 내 런던클럽 합의안을 도출하기 위함이다. WB 역시 런던클럽의 문제에서의 역할을 최소화하려는 경향이 있는데 가장 중요한 이유는 WB가 상업은행에 대한 레버리지가 전혀 없기 때문이다. 다른 이유는 은행 소속 직원 대부분이 런던클럽에서의 문제를 다뤄본 경험이 없기 때문이기도 하다.

WB와 IMF의 공동 개입이 상당한 효과를 창출한 사례도 있다. 일례로 1986년 나이지리아는 채무국으로서 은행에 로비를 했고, OECD 회원국 정부로 하여금 신규 차입금을 적절한 조건에 따라 제공하도록 한 바 있다. 하지만 IMF와 WB는 잦은 논쟁으로 의견일치를 보기가 어려워 이들이 채무 조정 과정에 공동으로 개입하는 경우는 매우 드물다.

채무국의 대외 채무 조정 방안과 채무국의 경제 전망에 대한 런던클럽의 비일관적인 태도는 런던클럽 합의안에 대한 채무국의 신뢰를 저하시키는 주요 요인이다. 특히 은행이 채무국이 조정 가능한 범위 내에서 신규 자금을 투입하거나 채무 조정 조건을 완화하는 것을 꺼리면서 합의가 지연되고, 이는 채무국의 외화 부족 상황을 초래하게 된다. 런던클럽 내 협상 과정은 채무국의 상황이나 은행의 행정 능력을 고려하지 않은 채 이루어진 경우도 있었다.

런던클럽이 다루는 채무의 유형과 형태는 파리클럽처럼 일괄적으로 규정되

어 있지 않다. 여기에서는 사하라 이남 아프리카 국가들의 상업 채무 재조정 사례를 바탕으로 일반적으로 런던클럽의 채무 조정 대상이 되는 채무 유형에 대해서 간략하게 살펴보고자 한다.

먼저 중장기 공공 및 공공 기관이 보증하는 채무의 원금은 1980년대의 사하라 사막 이남 국가들의 채무 조정 합의안에는 대부분 조정 대상으로 간주되지 않았다. 민간 중장기 상업 채무 원금 또한 조정 대상이 되었던 적은 1986년부터 2년간 3회뿐이었다. 단기 채무 원금도 재조정 대상이 되었던 경우는 1980년대 총 6회에 불과했으며, 은행 간 대출은 포함되지 않았는데, 이는 채권자인 은행의 선호가 반영된 것으로 보인다. 이외에도 단기와 중장기 이자 또한 조정 대상에 포함되지 않았다.

다만 만기가 도래한 유예기간이 주어진 경우는 있었다. 하지만 저소득 국가에게 부여되는 유예기간에 대한 가이드라인이 부재했기 때문에, 기간 범위는 매우 넓었다. 단기 채무와 중장기 채무의 0~2년 연체금의 경우 5년의 유예기간이 주어졌다. 만기일이 3.5~15년 남았을 경우, 10년의 유예기간이 주어졌다. 일부 은행은 원금의 극히 일부만 유예 기간 직후 빠른 시일 내에 상환하고, 추후 채무국이 더 많이 갚도록 하였다.

채무국이 상환해야 할 상업 채무의 이자에 대한 이자율은 리보(LIBOR: London Interbank Offered Rates) 혹은 미국 은행의 우대 금리에 따라 결정되었지만, 프랑스어를 공용어로 사용하는 국가는 프랑스의 TMO(Paris Taux Moyen d'Offre)를 적용한다. 이외에도 일본의 엔화, 서독의 마르크, 스위스 프랑 등이 나이지리아와 코트디부아르의 사례에 적용된 바 있다.

1987년 모잠비크와 1986년 나이지리아의 사례에서 은행들은 재조정된 채무를 미국 달러나 당시 유럽공동체(EC) 화폐 단위로 전환하거나, 이자율을 LIBOR나 미국 우대 금리, 혹은 고정 금리로 바꿀 수 있었다. 이는 외환 및 이자 책정 방식에 따른 채무 금액의 변동성을 줄이고자 하는 데 목적이 있다.

가. 파리클럽을 통한 대외 채무 조정 절차

과거와 달리 현재 파리클럽은 다양한 방식으로 채무국에게 채무 재조정 안을 제시하고 있다. 기존에는 경제성장세가 뚜렷한 신흥시장이 누적된 채무로 곤란할 때 채무 조정안을 제시했다면, 이제는 빈곤을 탈피하고 경제성장 전략을 수립하는 빈곤국에게도 대외 채무 조정 가능성의 기회를 제공하고 있다. 파리클럽 채권국들은 제2차 세계대전 직후보다 훨씬 더 복잡한 채무 상황을 마주하고 기존의 원칙을 준수하면서 대외 부채와 저소득, 저성장을 겪고 있는 빈곤국을 포용하고자 한다.

이러한 맥락에서 파리클럽에서는 개발도상국에게 대외 채무 상환 방식을 전환함으로써 이를 통해 외부 자금을 조달할 수 있게 해주고 있다. 첫 번째 전환 방식으로는 채무 스와프(debt swap)가 있는데, 채권국은 채무 스와프가 가능한 조항을 파리클럽 합의안에 포함시킬 수 있다.⁴⁷⁾ 이외에도 자연보호채무상계(debt for nature), 원조채무(debt for aid), 출자전환(debt for equity), 혹은 현지 통화 채무 스와프 등이 있다.

전술한 채무 스와프는 일반적으로 다음과 같은 형태를 취한다.

표 3-3. 파리클럽에서 나타나는 채무 스와프의 형태

형태	내용
개발을 위한 채무 스와프 (Debt-for-development swaps)	채무국은 채무변제로 사용할 자금을 펀드로 돌려 개발 프로젝트를 위한 자금을 조달
출자 전환 혹은 현지 통화 채무 스와프	채권국 정부는 투자자에게 채무를 매각할 수 있고, 투자자는 다시 채무를 채무국에 팔면서 현지 회사 주식 혹은 현지 통화를 얻게 되고 이는 해당 국가 프로젝트에 사용될 수 있음.

47) 채권자와 채무자 간 완전한 투명성을 보장하기 위해 채권자들은 파리클럽 사무국에 이와 관련된 모든 거래에 대한 보고서를 제출해야 한다.

표 3-3. 계속

형 태	내 용
동등 대우 원칙 준수 및 채권국 간 연대 유지	- 비(非)ODA 채권에 대한 채무 스와프 가능 금액은 파리클럽 채권국의 청구 금액의 일정 비율로 제한됨. - ODA 채권 청구에 관한 채무 스와프 한도액은 없음.

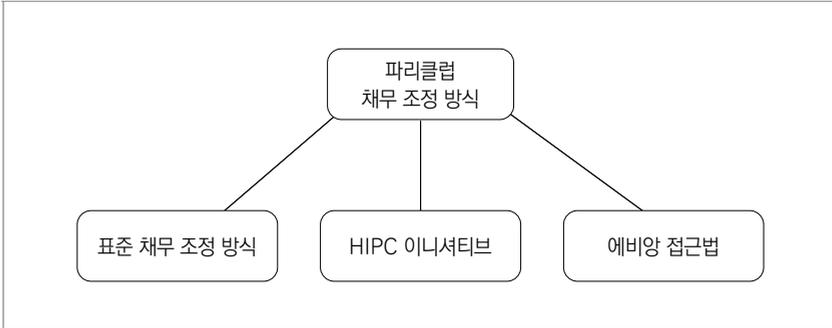
자료: 저자 작성.

파리클럽의 목표는 채무국의 채무 상황이 지속 가능한 수준으로 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 시간이 지나면서 이와 관련된 이론이 발전했으며 실제 사례도 발생하였는데, 이를 통해 파리클럽이 주관하는 채무 조정의 두 가지 추세를 읽을 수 있다.

첫째, 더 장기간의 상환 기간이 고려되고 있다는 점이다. 초기 파리클럽 합의 안에서는 상환 기간이 대상 기간에 대한 이자만 지불하는 유예 기간을 포함해서 10년을 넘지 않았다. 빈곤국의 경우 해당 기간이 지속적으로 연장되었다. 민간 상업 대출의 최장 상환 기간은 유예 기간 6년을 포함한 23년이고, 공적 개발 원조 차관의 경우 16년의 유예 기간을 포함해 40년이다. 둘째, 채무 면제 사례가 점점 더 늘어나고 있다는 점이다. 첫 양허 합의안은 1988년 말리에게 토론토 조건(채무의 33.33% 면제)을 적용하면서 탄생했다. 채무 면제율은 주기적으로 증가해 90% 혹은 그 이상에 달했는데 이는 고채무빈곤국(HIPC)의 채무 지속 가능성을 위한 것이었다.

파리클럽의 채무 조정 방식은 [그림 3-1]과 같이 표준 채무 조정 방식, HIPC 이니셔티브, 「에비앙 접근법」으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 이외에도 파리클럽은 위기 상황 시 예외적인 채무 조정안도 채택한다.

그림 3-1. 파리클럽의 채무 조정 방식



자료: 저자 작성.

먼저 표준적인 채무 조정안은 개별 국가의 상황에 따라 채권국의 합의하에 작성된다. 대부분의 조정안은 사전에 정의된 범주에 따라 정해지며 양허성의 정도가 증가함에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다.⁴⁸⁾ 채무 조정 대상 적격 여부는 파리클럽 채권국이 심사하며 파리클럽과 IMF의 다양한 조건, 특히 1인당 소득, 채무 보유 정도, 채무 원금 상환 정도 등을 평가한다. 적격 심사를 통과한 채무국이라 하더라도 파리클럽 채권국이 제안한 채무 조정안이 해당 국가의 신용도를 해칠 수 있다는 판단하에 거부할 수 있다. 파리클럽에서 채무를 조정하는 방식은 채무국의 채무 상황과 경제 상황에 따라 다르게 적용된다(표 3-4 참고). 이하에서는 고채무빈곤국에게 주로 해당되는 HIPC 이니셔티브를 먼저 집중적으로 살펴본다.

48) 상술된 일반적인 채무 조정 방식 외에도 과거 파리클럽 합의안에 나타난 조건들이 있다. 더 이상 사용하지 않는 조건이지만 채무국이 갖고 있는 미불 채무에 대해서는 토론토(후에 나폴리 조건), 런던(후에 나폴리 조건), 리옹(후에 쾰른 조건) 조건에 따라 처리된다.

표 3-4. 파리클럽 채무 조정 방식과 대상 국가, 수혜 조건

채무 조정 방식	대상 국가	조건
고전적 조건	일반적인 채무국	<ul style="list-style-type: none"> - IMF의 적격 심사 판정을 받은 채무국으로서, 파리클럽으로부터 면제받아야 할 당위성이 있는 국가는 모두 해당됨. - ODA·NODA 채무는 국가별로 상이한 상황 일정에 따라 적정 시장 가격으로 조정
휴스턴 조건	고채무 중하위소득 국가	<ul style="list-style-type: none"> - ODA 채무의 경우 최대 10년간의 유예 기간, 20년 동안 단계별 상환 - NODA 채무: 유예기간 2~3년, 상환 기간은 15년 이상으로 연장 - 채무 스와프 가능
나폴리 조건	고채무빈곤국	<ul style="list-style-type: none"> - ODA 채무: 16년 유예기간, 40년간 단계별 상환 - NODA 채무: 최대 67%까지 면제 가능, 나머지 미상환 금액은 6년간 유예기간, 23년간 단계별 상환(혹은 원리금과 이자를 분리하여, 전자만 33년간 단계별 상환) - 채무 스와프 가능
퀵린 조건	HIPC 이니셔티브에 해당하는 국가	<ul style="list-style-type: none"> - 전체 채무 최대 90%까지 면제 가능 - ODA 채무: 16년 유예기간, 40년간 단계적 상환 - NODA 채무: 최대 90%까지 면제 가능, 미상환 금액은 6년 유예기간, 23년간 시장금리에 따라 상환 - 채무 스와프 가능 - 상업적 채무 면제 가능

자료: 파리클럽 홈페이지(검색일: 2021. 3. 12)를 바탕으로 저자 작성.

고채무빈곤국(HIPC) 이니셔티브⁴⁹⁾는 아프리카 저소득 국가의 대외 부채 상황의 심각성 문제가 대두되면서 발족되었다. 국제 금융계는 1996년 아프리카에 있는 저소득 국가의 대외 채무 상황이 지속적으로 악화됨에 따라 해당국의 경제 발전 전망 또한 악영향을 받는다는 것을 깨달았다. 그리고 표준 채무 조정 방식으로 이 같은 상황을 개선할 수 없음을 파악했다. 양허성 대출을 지속적으

49) 1999년 HIPC 이니셔티브에 대한 종합적인 검토는 IMF로 하여금 더 빠르고, 심도 있으며, 광범위한 채무 경감 방안을 제시하고, 이를 통해 빈곤 퇴치라는 목적을 달성하고자 하였다. 2005년에는 유엔 밀레니엄 개발 목표(MDG)를 달성하기 위해 HIPC 이니셔티브가 보완되었다. 보완된 이니셔티브는 다자 채무 해소 이니셔티브(MDRI: Multilateral Debt Relief Initiative)이며, HIPC 이니셔티브 과정을 완료한 국가에 대해 국제기구가 대상 채무를 100% 해소할 수 있도록 허용하는 것을 주요 골자로 하고 있다. HIPC 이니셔티브는 그대로 진행되고 있으며, 2021년 2월에도 수단과 에리트리아가 결정 시점 이전 단계에 머물러 있다.

로 제공하고 건전한 경제 정책을 추구하는 것과 더불어 나폴리 조건에 따른 채무 경감 체제를 최대한 활용하더라도 이들 국가에서는 외부 지원 없이 대외 채무가 지속 가능한 수준을 달성하기 어려웠기 때문이다. 1996년 9월, IMF와 WB의 임시개발위원회는 고채무빈곤국의 상황을 타개하고자 고채무빈곤국(HIPC) 이니셔티브를 제안하였다.

HIPC 이니셔티브는 1999년에 한층 더 강화되어 다자간 채무 해소 과정을 빈곤 감소 전략과 항상 연계될 수 있도록 하였다. HIPC 이니셔티브는 건전한 경제 정책을 따르는 적격 국가에 예외적으로 원조를 제공함으로써 채무국이 보유한 대외 채무가 지속 가능한 수준으로 회복될 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 여기서 말하는 지속 가능한 수준이란, 수출입, 원조, 자본 유입을 통해 대외 채무를 처리할 수 있는 부채 비율로 정의된다. 예외적인 원조에는 장래 채무국에 청구될 순현재가치(NPV)의 경감도 포함된다. 이러한 형태의 지원은 투자를 위한 인센티브를 제공하며, 정책 개혁에 대한 국내 지원을 확장하는 데 도움이 된다.

HIPC 이니셔티브는 공식 양자 및 민간뿐만 아니라 모든 다자간 채권자의 참여를 요구한다. 채무국과 채권국이 이니셔티브에 참여하기 위해서는 각각 별개의 기준을 충족하고 과정을 거쳐야 한다. 먼저 채무국이 특별 지원을 받고자 하는 경우 일련의 조건을 충족해야 하는데 이는 다음과 같다.

표 3-5. 채무국이 HIPC 이니셔티브 혜택을 받기 위한 조건

조건	1. IMF와 WB의 양허성 원조 받을 자격을 충족한 경우 - 국제개발협회(IDA: International Development Association) 회원국 전용
	2. 저소득 국가의 비(非)ODA 대외 채무의 67%를 감소시켜 주는 나폴리 조건과 같이 기존 대외 채무 경감 체제를 완전히 사용한 이후에도 대외 채무가 지속 가능하지 못한 경우
	3. IMF 및 WB의 지원 프로그램을 통해 개혁 및 건전한 정책의 실적을 수립한 경우

자료: 파리클럽 홈페이지(검색일: 2021. 3. 12)를 바탕으로 저자 작성.

IMF와 WB는 HIPC 이니셔티브 시행 초기에 혜택을 받을 수 있는 국가를 39개로 선정했는데, 이들은 수혜국으로서의 적격 여부 심사를 모두 마친 국가들이다. 2015년 7월 1일 당시 36개 국가가 이니셔티브 완수 지점에 도달했으며, 2개국만 잠재적으로 이니셔티브에 참가할 자격은 있으나 이에 대한 결정은 미정된 채로 남은 경우가 있었다. 한편 수혜국이 아닌 채권국으로서 HIPC 이니셔티브에 참여하기 위해선 별도의 과정을 거쳐야 하는데 단계별로 다음과 같이 기술할 수 있다.

표 3-6. 채권국으로서 HIPC 이니셔티브에 참여하기 위한 과정

단계	내용
1 예비 기간	<ul style="list-style-type: none"> - HIPC 이니셔티브 참여 이전, 채무국은 IMF와 WB가 지정한 조정 및 개혁 프로그램을 시행하면서 실적을 쌓아야 함. - 적격 심사 통과 후 나폴리 조건을 활용해 예비 채무 경감을 받을 수 있음.
2 결정 시점	<ul style="list-style-type: none"> - 예비 기간이 끝나면, IMF와 WB는 채무국의 대외 채무 상황을 점검함. - 기존 채무 경감 메커니즘 적용 후 수출 대비 대외 부채의 현재 가치 비율이 150% 초과하면 해당 채무국은 이니셔티브로부터 지원 수혜¹⁾ 가능
3 과도기	<ul style="list-style-type: none"> - 채무국이 IMF 프로그램을 이행하면서 충분한 성과²⁾를 내보였을 때, 파리클럽 채권국은 채무국에 임시 구제 제공 가능
4 완료 시점	<ul style="list-style-type: none"> - 나머지 채무에 대한 해소는 두 번째 단계인 결정 시점에서 결정되며, 파리클럽으로부터 최종 채무 감소를 승인받게 됨. - 채권국의 균등한 부담 분배 원칙에 따라 다른 채권자들과 비슷하게 채권 조정 - 모든 파리클럽 채권국은 HIPC 이니셔티브에서 제공하는 것보다 더 많은 채무, 특히 ODA 채무, 면제 지원을 할 수 있음.

주: 1) 국제 사회는 결정 시점에서 계산된 대외 채무의 지속 가능성을 달성하기 위해 완료시점까지 충분한 지원을 제공할 것을 약속한다. 신탁 기금과 은행을 통한 지원은 다른 채권국의 충분한 채무 경감 보증이 있을 때만 가능하다.

2) 충분한 성과란 현재 채무국이 보유하고 있는 90%의 상업적 채무를 유량 방식을 통해 경감하고, 나머지 10%에 대해 채무 상황을 장기간 연기하며, 100%의 ODA 채무를 쉼 조건에 따라 상환하는 것을 의미한다.

자료: 파리클럽 홈페이지(검색일: 2021. 3. 12)를 바탕으로 저자 작성.

하지만 HIPC 이니셔티브만으로는 모든 빈곤국의 대외 채무를 해결해 주지 못했다. 이는 채무국의 채무 조정 방식을 결정할 때 해당 국가의 상황에 맞춤형 접근 방식을 취해야 할 필요성을 보여주었다. 이러한 수요에 대응하여 2003

년 10월 파리클럽 채권국들은 비(非)HIPC 국가들에게도 적용할 수 있는 ‘에비앙 접근 방식’을 고안하였다.

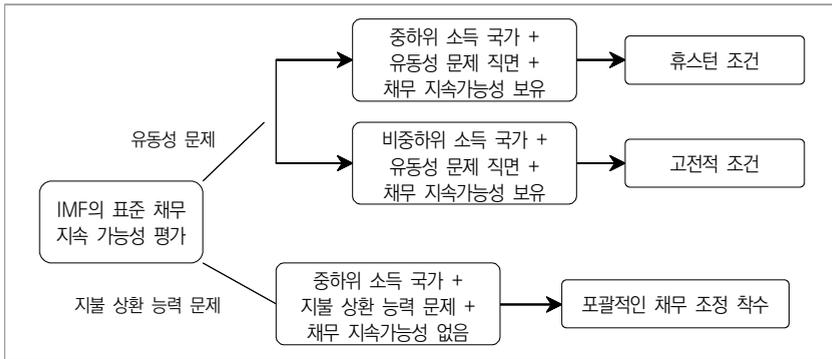
에비앙 접근 방식은 파리클럽 채권국이 채무 재조정을 위해 각 국가의 상황에 보다 맞춤형된 대안을 모색하는 것에 대한 합의이다. 파리클럽 채권국은 채무국이 보유한 대외 채무의 지속 가능성 여부를 고려하고, 채무국의 재정 상황에 대한 대안을 마련하며, 채무 관련 위기를 질서 있고 시의적절하며 예측 가능하게 해결해 나가기 위해 노력해야 한다. 파리클럽은 채무 불이행(디폴트)이라는 긴급 상황에 직면한 채무국에 한해 「에비앙 접근법」을 승인하였으며, 채무국으로부터 조정안이 더 비싼 자금 조달이 되지 않도록 할 것에 동의하였다. 아울러 채무국 채무의 장기간 지속 가능성을 보장해 주며, 그들의 재정적 요구를 반영해 주는 조정안을 제공하는 것에 합의하였다.

「에비앙 접근법」 적용에 있어 표준화된 조정안은 없다. 파리클럽은 각 채무국의 재정적 상황을 고려해 조정안을 제안하게 되는데, 파리클럽은 과거 조정 경험을 바탕으로 포괄적인 채무 조정안을 작성한다. 이러한 조정안은 채무 지속 가능성 분석 결과에 따라 다양한 형태의 방식을 포함하는데, 여기에는 유량 방식, 리프로파일링(reprofiling), 재고 감축(stock reduction) 등이 있다. 채무 경감 필요성이 명확하게 입증된 경우에는 원금 혹은 순현재가치(NPV) 경감을 통한 채무 경감 방식이 예외적으로 고려된다. 이때 파리클럽은 단계적 접근 방식을 통해 채무 경감의 필요성에 대해 충분히 검토할 시간을 부여한다. 또한 채무 환매, 스와프, 그리고 우발적 상황에 대비한 조항과 같은 수단이 채무 조정안에 포함될 수 있는데, 이는 시간이 지남에 따라 개선되는 채무국의 경제 상황을 반영하기 위함이다. 이를 통해 파리클럽은 예상치 못한 상황 호전에 대해 유연하게 대처할 수 있으며, 채무국 또한 좀 더 적극적인 채무 관리 정책을 펼칠 수 있다.

한편 파리클럽은 채무 국가가 보유한 채무의 지속 가능성 여부를 파악하기 위해 재정 정책을 조정하고자 하는 채무국의 노력, 외부 충격의 규모, 존재 여

부, 내구성, IMF 기본 시나리오 작성을 위한 가정과 변수들, 채무국의 과거 혹은 향후 파리클럽 의존 여부 등을 심사한다. 채무 누적 비율의 변화와 채무국의 경제적 잠재력도 평가 대상의 일부이다. 파리클럽 채권국은 IMF와 긴밀히 협력하여 채무의 지속 가능성 여부를 분석하고, 이와 관련된 견해를 제시하게 된다.

그림 3-2. 「에비앙 접근법」에 따른 채무 해소 절차



자료: 저자 작성.

이후 파리클럽의 채무 조정은 다음과 같이 3단계를 거쳐 이뤄진다. 첫째, 조정 대상 채무국은 IMF가 제시한 조건을 맞추도록 노력해야 하며, 이에 동의 시 파리클럽은 유량 방식을 승인한다. 채무국의 과거 실적에 따라 1년에서 3년까지의 시간 동안 IMF 프로그램을 성실히 이행하고 파리클럽 채권국에게 채무를 상환할 수 있도록 증명할 수 있다. 그다음으로, IMF로부터 두 번째 프로그램을 제안 받으며, 파리클럽으로부터 첫 번째 단계를 종료할 수 있는 승인을 받는다. 마지막 세 번째 단계에서 파리클럽은 채무국이 IMF의 후속 프로그램을 성실히 이행하는 것을 바탕으로 출구 처리 방안을 승인하게 된다. 채무국은 이후에도 실적을 유지할 때에만 지속적인 조정의 혜택을 누릴 수 있다.

채무국의 채무 조정 실적 유지를 위해서는 파리클럽과 민간 채권자 간 조정이 매우 중요한 역할을 한다. 파리클럽은 채무 조정 초기부터 민간 부문의 대표

들과의 지속적인 만남을 통해 채무 조정 과정의 투명성을 제고하는 데 노력한다. 특히 이러한 논의는 채무국이 갖는 민간 대외 부채 비율이 높고, 동등 대우 원칙 적용이 문제가 되는 국가에서 활발하게 이루어진다.

다음으로 파리클럽 합의안은 국가의 예외적인 상황(예를 들어, 구조적인 문제로 인해 단기간 자금 융통이 어려운 상황)을 고려하여 채무 재조정을 위한 구조 변경의 마지막 기회를 제공한다.

파리클럽은 자연재해 등과 같이 예기치 못한 위기나 외생적 충격이 발생했을 경우 채무 지속 가능성을 고려해 채무 상환·경감을 조정해 왔다. 이는 몬테레이 합의에 포함된 권고 사항과 맥락을 같이한다. 실제로 파리클럽은 1998년 온두라스와 니카라과에 허리케인 미치가 강타하자, 이들 국가에 대한 모든 채무 상환을 3년 연기해 주었다. 인도네시아와 스리랑카에 대해서는 2004년 쓰나미 피해를 고려하여 1년 상환 연기를 허용했다. 급등하는 식량과 석유 가격에 대해 파리클럽 회원은 2008년 금융위기로 인한 영향을 받은 5개 국가 중 하나인 토고를 도와, 같은 해 6월 예외적인 조건을 적용하여 양자 채무 상환을 3년간 연기해 준 바 있다.

이와는 반대로, 채무국의 경제 상황이 빠르게 호전될 때 인센티브가 제공되기도 하는데, 파리클럽에서 작성하는 채무 조기 상환에 대한 합의안이 바로 그러하다. 채무국은 역동적인 채무 관리를 위해 예정보다 일찍 채무를 상환하고 싶을 수 있다.⁵⁰⁾ 대부분 역동적인 채무 관리 체계는 채권국과 채무국 양측에게 이득이 되기 때문에 파리클럽은 이를 채무 조정안에 반영할 수 있게 한다. 파리클럽은 1997년부터 이 제도를 시행하면서 일부 채무국으로 하여금 채무를 조기 상환할 수 있도록 해주고 있다.

채무 조기 상환은 파리클럽 재조정안에 따른 리스크로부터 해방된 채무국에

50) 적극적인 채무 관리는 채무 구조를 바꾸는 것을 말하는데, 즉 채무 기간 등과 구성된 통화, 그리고 시장 리스크에 대한 노출 등을 바꾸는 것을 지칭한다. 채무국이 이렇게 하는 주된 이유는 다음과 같다. 특정 통화에 대한 노출을 줄이고, 국내 채권 시장을 발전시키고 싶거나, 채권 시장 유동성을 증가시키고 싶거나, 대외 부채를 국내 부채로 전환하거나 채무 원리금을 줄이고 싶기 때문이다.

한해 승인해 주는데 여기에는 모든 파리클럽 채권국의 동의가 필요하다. 또한 채무 조기 상환 제안은 각각의 파리클럽 채권 당사국들에게 동일한 조건으로 제시되어야 하는데, 채권국들은 채무 조기 상환에 대한 참여 여부를 결정할 수 있다. 채무 조기 상환은 다음 두 가지 체계 안에서 실현될 수 있다. 첫째, 채무국이 채무를 액면가로 상환할 것을 제안하는 것이며, 다른 하나는 채무국이 채무를 해당 시장 가치로 갚을 것을 제안하는 것이다. 시장 가치는 나머지 현금 흐름의 순현재가치로 결정된다. 순현재가치는 무위험 할인율과 국가 리스크 스프레드의 합인 할인율로 할인된 현금 흐름으로 계산된다. 채무의 시장 가치는 액면가보다 높거나 낮을 수 있다.

2. 국가 승계와 채무 조정

진술한 파리클럽과 런던클럽을 통한 채무 조정에 대한 국제 규범은 국가 형태와 무관하게 각국의 채무 상황을 고려하여 적용할 수 있는 반면, 국가 승계가 이뤄지면서 국가 형태가 변할 때 대외 채무의 지위 또한 변할 수 있다. 승계하는 채무의 형태, 규모, 성격에 따라 승계국의 채무 부담이 가중될 수도 경감될 수도 있는데, 이와 관련된 국제관례(규범)를 살펴보고자 한다.

규범을 살펴보기 이전, 국가 승계의 개념에 대해 기술하고자 한다. 일반적으로 국제사회에서 인정하는 국가 승계의 개념은 특정 영역에 대한 주권이 한 국가에서 다른 국가로 변경될 때 변경 전까지 주권을 선행하던 선행국의 조약, 국가 재산, 문서, 채무 등 제반 권리와 의무가 승계국에 승계되는 것을 의미한다.⁵¹⁾

국가 승계의 개념은 정부 승계와는 구별된다. 특히 정부가 반헌법적인 방법에 의해 변화하는 경우에도 국가는 연속성의 원칙에 따라 동일한 국가로 존재

51) 유옥 외(2011), p. 3.

하며, 해당 국가의 권리 및 의무 관계는 정부와는 무관하게 유지된다. 반면 국가 승계는 영토에 대한 주권이 변동하는 것으로, 기존 국가를 새 국가로 대체하는 것을 의미한다.

국가 승계는 주권관계가 변동함에 따라 이루어지는 것으로, 승계 형태 및 성격에 따라 승계국의 주변국에 대한 법적 효력과 영향이 달라질 수 있다. 국가 승계는 크게 ① 영토의 일부 이전 ② 신생 독립국 ③ 국가 결합 또는 분리로 구분할 수 있다. 이러한 승계의 형태에 따라 적용되는 관습법과 이에 따른 원칙이 다르게 적용된다. 이는 국가 승계 문제에 대해서는 아직까지도 조약법 등 국제성문법이나 국제관습법⁵²⁾이 확고하게 정립되어 있지 못한 상태이기 때문이다.

표 3-7. 국제법상 국가 승계의 형태에 따른 조약 승계 주요 원칙

원칙	주요 내용
조약 경계이동의 원칙 (Moving Treaty-Frontier Rule)	<ul style="list-style-type: none"> - 영토의 일부 이전: 현존하는 국가가 타국 영토의 일부를 획득하여 해당 영토의 범위가 확장되었을 시 적용되는 원칙 - 승계국이 과거에 체결해 기존 영토에 적용되던 조약이 새로 획득한 영토에 확대 적용됨. - 영토를 상실한 국가인 선행국이 체결했던 조약은 이전된 영토에 더 이상 적용되지 않는다.
백지의 원칙 (Clean State Rule)	<ul style="list-style-type: none"> - 신생독립국: 신생독립국의 영토에 대해 승계, 즉 독립 이전까지는 당해 영토에 대해 선행국이 그 대외관계를 수행함.
연속성의 원칙 (계속성)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 결합 또는 분할 시 적용되는 원칙 ① 국가의 결합: 기존의 국가(선행국)가 결합을 통해 새 국가를 형성하는 경우를 지칭하며, 이 경우 선행국에 적용되던 조약은 승계국에도 적용된다는 것이 계속성(연속성)의 원칙이다.* ② 국가의 분할은 국가의 결합과 대비하여 논의되는 경우로, 선행국의 존재 계속 여부와 관계없이 선행국 영토의 일부가 1개국 이상의 승계국을 형성하는 경우를 지칭한다. 일반적으로 선행국의 영토가 분할되어 새로운 국가를 형성하는 경우 선행국의 영토에 적용되던 조약은 계속성(연속성)의 원칙에 따라 승계국을 구속한다.

52) 국제법의 주요 연원으로는 조약과 국제관습, 법의 일반원칙 등이 있다(이규창 2016).

표 3-7. 계속

원 칙	주요 내용
기득권 존중의 원칙	- 선행국에 의해 부여된 양허권은 기득권 존중의 원칙으로 승계국에 의해 존중되어야 함.

주: * 다만 승계국과 제3국이 달리 합의하였거나 조약의 계속적인 적용이 조약 체결의 목적과 부합하지 않을 경우 선행국에 적용되던 조약이 승계국에 적용되지 않을 수 있다.

자료: 백진현(2004), p. 6; 유욱 외(2011), pp. 27~29를 바탕으로 저자 재구성.

다만 1950년대부터 식민지 해방운동이 활발해지면서 신생 독립국이 다수 등장하게 되었고, 이에 국가 승계에 대한 성문법 전환 작업이 논의되기 시작했다. 논의의 산물로 탄생하게 된 것이 유엔 국제법위원회가 1978년 채택한 「조약의 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, 이하 1978년 비엔나협약)」과 1983년 채택한 「국가 재산, 공문서 및 채무의 국가 승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives, and Debts, 이하 1983년 비엔나 협약)」이다. 「1978년 비엔나 협약」은 1996년 발효되어 2011년 당시 22개국이 체약 당사국으로 있지만 「1983년 비엔나 협약」은 가입국 수가 극히 적어 아직까지 발효되지 못하고 있다.

국가 승계와 관련된 포괄적인 사안을 다루고 있는 「1978년 비엔나 협약」은 유엔 국제법위원회가 우선적으로 채택하였다. 조약 이외의 사항에 관한 국가 승계를 나누어 심의하면서, 조약에 관한 국가 승계는 「1983년 비엔나 협약」을 채택함으로써 해당 국가에 적용하고자 하였으나 이에 포함되는 사항이 너무 광범위하여, 경제와 재무 관련 사항에 관한 국가 승계의 문제부터 해결해 나가기로 결정하였다. 이에 공적 재산, 공적 채무, 정부 계약, 양허권의 문제가 포함된다. 다만, 성문화를 위해 공적 재산과 채무 관련 국가 승계 문제만 「1983년 비엔나 협약」에 포함되었고, 양허권의 문제는 포함되지 않았다.

「1978년 비엔나 협약」의 경우 국가 간 조약이 승계될 경우에만 적용되고(제

1조), 국가 승계란 영토에 관한 국제관계상 책임이 한 국가에서 다른 국가로 대체되는 것을 말한다(제2조 제1항 (b)).⁵³⁾ 사회혁명에 의한 정권변경도 협약의 적용 범위에서 제외된다. 또한 국가 간 관계라 하더라도 적대행위, 군사점령의 경우 적용되지 않는다(제39조 및 제40조). 협약이 규율하는 승계의 대상은 국가 간 명시적인 합의인 조약만이고, 구두에 의한 합의나 다른 국제법 주체가 당사자인 합의에는 적용되지 않는다(제2조 제1항 (a)).⁵⁴⁾ 구두에 의한 합의나 국가 외의 다른 국제법 주체가 당사자인 합의에는 협약이 바로 적용되지는 않지만, 그렇다고 협약에 반영되어 있는 기존 국제법 원칙들까지 적용을 배제하는 것은 아니다(제3조).

국제기구의 기본조약이 승계되는지의 여부에 대해 협약은 국제기구의 회원 자격 획득에 관한 규칙 및 기타 관련 규칙을 침해하지 않는 범위에서 국제조직 기본조약이나 국제조직 내 채택된 조약에 대한 국가 승계에도 적용된다고 규정하고 있다(제4조 1항).⁵⁵⁾

「1978년 비엔나 협약」의 시간적 적용범위에 대해, 협약 발효 후 일어난 국가 승계에만 적용되는 것으로 규정되어 있다(제7조 제1항). 다만 승계국은 협약 가입 시 협약 발효 이전에 발생한 국가 승계에 대해서도 협약을 적용하겠다는 선언을 할 수 있다(제7조 제2항). 다만 선행국과 승계국이 특정 조약을 승계한다고 합의하더라도 그것만으로는 조약상 권리 의무가 선행국에서 승계국으로 이전되지 않는다(제8조). 아울러 승계국이 선행국의 조약을 승계하겠다고 일방적으로 선언하는 것만으로 선행국의 조약상 권리 의무가 이전되지도 않는

53) Article 1 Scope of the present Convention

The present Convention applies to the effects of a succession of States in respect of treaties between States.

54) Article 2.1

(a) "Treaty" means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments, and whatever its particular designation:

55) Article 4 Treaties constituting international organisations and treaties adopted within an international organisation.

다(제9조). 이러한 규정은 조약법에 관한 비엔나협약 제34조에 규정된 “조약은 제3국에 대하여 그 동의 없이는 의무 또는 권리를 창출하지 아니한다”는 조약법의 일반원리를 반영한 것으로 보인다.⁵⁶⁾ 즉 조약상 선행국의 권리의무는 타방당사국의 동의 없이 승계국에게 자동적으로 이전시킬 수 없다.

「1978년 비엔나협약」은 또 하나의 원칙으로 국가 승계 그 자체로 국경 조약이나 그에 따른 권리·의무에 영향을 미치지 않고(제11조), 기타 영토제도에 관한 조약상 권리·의무에도 영향을 미치지 않는다고 명시하고 있다(제12조).

정식으로 발효되지는 않았으나, 「1983년 비엔나 협약」은 국가 승계 중 조약 외 부분의 승계를 다루고 있어 본 절에서 다룬다. 해당 협약은 크게 6개 부분으로 나뉜다. 일반규정, 국가재산, 공문서, 국가채무, 분쟁 해결 및 종결조항으로 구성되어 있다.⁵⁷⁾

협약상 국가 재산은 선행국이 국내법에 의해 선행국이 소유하고 있던 재산, 권리 및 이익이라고 규정되어 있다(제8조). 국가 재산의 승계에 대해 종래 대륙법계 국가들은 공적 재산과 사적 재산을 구별하여 공적 재산은 승계국에 승계되지만, 사적 재산은 선행국이 존속하는 한 선행국이 소유한다고 해석해⁵⁸⁾ 왔으나, 「1983년 비엔나 협약」은 이를 인정하지 않고 있다.

국가재산의 승계에 관해 협약은 원칙적으로 선행국과 승계국의 합의에 의하며, 이러한 합의나 국제기구의 결정이 없는 경우 선행국의 재산은 무상으로 승계국에 승계된다고 명시되어 있다(제11조).⁵⁹⁾ 그러나 선행국 내 위치한 제3국의 재산, 권리 및 이익은 승계의 영향을 받지 않는다(제12조). 국가 통합의 경우에도 통합에 따라 하나의 승계국을 형성하게 되면 선행국의 재산은 승계국에게 승계된다(제16조).⁶⁰⁾

국가 문서는 협약상 선행국이 권한행사 중 작성, 접수 일자, 종류 모두 승계

56) 유욱 외(2011), pp. 33~34.

57) 위의 자료, pp. 46~49.

58) 정용태(1994), p. 145.

59) Article 11, Passing of State Property without Compensation.

60) Article 16, Uniting of States.

당시 선행국의 국내법상 선행국에 속하고, 선행국이 직접 또는 그 통제하에 보 관하고 있는 모든 서류를 지칭한다고 정의한다(제20조). 국가 문서의 승계에 대해 「1983년 비엔나 협약」은 국가재산과 같은 원칙을 규정하였다. 원칙적으로 관련 국가의 합의에 의해 결정하되 그러한 합의나 국제기구의 결정이 부재 할 시 승계 관련 영역에 관한 선행국의 공문서는 무상으로 승계국에 인도된다(제23조).⁶¹⁾ 또 제3국의 문서는 승계의 영향을 받지 않는다(제24조). 아울러 국가 통합 시 국가문서가 승계국에 이전되는 것도 국가 재산의 경우와 동일하다(제29조).

「1983년 비엔나 협약」에서 국가 채무는 한 국가가 다른 국가, 국제기구, 기타 국제법의 주체에 대해 부담하는 일체의 재정적 의무라고 정의되어 있다(제 33조). 이러한 국가 채무는 차관과 같이 명백한 것도 있으나, 국제적 불법 행위에 따른 손해배상 채무처럼 명백하지 않은 것도 있다. 우선 승계 대상이 되는 국가채무가 되기 위해서는 ① 국제법 원리에 따라 국가기관이나 그와 유사한 기관의 행위에 따라 발생한 채무로서 국가에 귀속되는 것이어야 하고 ② 채권자는 일반 사인(私人)이 아니라 다른 국가나 국제기구, 기타 국제법의 주체여야 한다. 물론 사인의 국제법 주체 여부를 비롯해 해당 요건에 대해서도 여러 국제 규범이 복잡하게 적용된다. 채무가 위 규정에 부합하는 국가 채무에 해당된다면, 국가 승계에 따른 채무 승계는 간단하고 명료하게 결정된다. 국가 채무에 대해 「1983년 비엔나 협약」은 국가 재산·문서와 달리 일반적인 승계 원칙 규정이 없다. 국가 승계의 유형에⁶²⁾ 따라 국가 채무 승계에 대한 내용을 구분하고 있다. 특히 국가 통합의 경우 선행국의 국가 채무는 승계국으로 이전된다고 규정하고 있을 뿐, 승계되는 국가 채무와 승계되지 않는 국가 채무를 분류하여 명시하고 있지는 않다(제39조).⁶³⁾ 국가 승계에 따라 채무 승계가 이루어지더

61) United Nations(1983), "Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts."

62) 국가 승계의 유형은 ① 영토의 일부 이전 ② 신생독립국 ③ 국가 통합 중 하나에 해당된다.

63) Article 39. Uniting of States.

라도 채권자의 권리, 의무에는 영향이 없다고 규정한 것은(제36조)⁶⁴⁾ 당연한 원리를 선언한 것에 불과하며, 구체적인 채무 처리에 규범적 효력이 있는 것으로 보기는 어렵다.

3. 국제 규범과 관련된 쟁점

지금까지 채무의 성격에 따라 다자간 협의 모임을 통해 대외 채무 조정·해소를 할 수 있는 파리클럽과 런던클럽의 유래와 절차를 알아보고, 채무 상환 주체 변동과 관련된 국제 규범에 대해 살펴보았다.

다자 협의를 통한 대외 채무 조정 방안과 국가 승계 형태의 변동에 따른 채무의 이동 및 이에 관련된 국제 규범을 통해 향후 남북 관계의 변화와 진전도에 따라 나타날 수 있는 쟁점에 대해 논의하고자 한다.

파리클럽은 고채무빈곤국 중 적격 심사를 통과한 채무국에게 HIPC 이니셔티브에 참여할 수 있는 자격을 부여하는데, 이러한 특별 지원의 혜택을 받기 위해서는 IMF와 WB로부터 북한의 대외 채무의 지속 가능성 심사를 받아야 한다. 북한이 지금과 같이 국가 통계 공개를 거부한다면, HIPC 이니셔티브 혹은 「예비양 접근법」에 따른 채무 조정안을 위한 적격 심사조치 받지 못하게 될 것으로 보인다.

남북 국가 통합 혹은 남북 경제 통합이 이루어지는 경우 국가 승계에 대한 국제관례에 따라 한국이 북한의 대외 채무를 승계해야 한다. 이 경우 채권자들은 채권 보상을 요구해 올 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 채권자(국)가 보유하고 있는 채권의 형태·성격·액수·보상 방식 등에 대한 유형별 검토와 해당 대책을 마련해야 할 것으로 보인다.

채권자 입장에서 볼 때 북한의 대외 채무는 사실상 회수가 불가능한 불량 채

64) Article 36. Absence of effect of a succession of States on creditors.

권이다. 이러한 사실을 인지하기 이전 서방 채권국들은 대북 채권을 회수하기 위해 다방면으로 노력했으나 실패했다. 대내적으로 보험 처리 내지 소각 조치를 취하거나 북한 자산을 동결하는 조치까지 취했으며, 대외적으로는 법률적 대응에서, 채권은행단결성(consortium)으로 공동상환협상 및 채권 발행(securitization) 등 다양한 방법으로 북한의 상황을 유도하고자 하였으나 성과를 거두지 못했다. 한국정부 또한 북한에 제공한 차관에 대한 자금을 집행한 수출입은행이 재판상 청구, 집행 및 보전 조치 등 채권자로서의 권리를 법률적으로 행사하기 어려운 상황에 놓여 있다. 이 경우, 해외 자산이 없는 북한에서 중재 판정을 집행하려면 북한 재판부, 재판소로부터 중재 판정에 대한 승인과 집행을 허가받아야 하는데, 북한은 외국 중재 판정의 승인 및 집행에 관한 UN 협약, 이른바 뉴욕협약에 가입되어 있지 않아 국제 중재 또한 어렵다. 국제사회에서 채무 관계가 성립된 이후, 채무국이 채무 상황을 하지 않는다 하여 중재 판정을 신청하고, 받아 강제 집행한다는 행위 자체가 현실적으로 매우 어렵다. 집행할 자산이 있는 국가라면 채무 불이행 상태에 빠지지 않았을 것으로 유추할⁶⁵⁾ 수 있는데, 채무 상황 능력이 있는 상황에서 파리클럽에 채무 재조정을 요청한다 하더라도, 이 같은 요구가 받아들여지기는 어려울 것으로 보인다.

또한 서방 채권국들이 발행한 채권(債券; securities)은 본래 무역신용(trade credit) 제공에 의해 발생했던 채권(債權)의 형질을 변형시킨 것이다.⁶⁶⁾ 채권자의 입장에 따라 북한 채무의 성격이 변했음을 알 수 있는 대목이다. 이와 같은 요구가 있을 때 우리 정부가 대응할 수 있는 방안 및 조건에 대해서도 면밀한 검토가 필요하다. 특히 북한이 갖고 있는 채무 형태에 상관없이 원금과 연체이자를 분리해서 다루어야 한다.

또 한 가지 쟁점으로는 남북이 통합·공존하게 될 때 북한의 대외 채무를 전

65) 「이슈&한반도」 「러시아, 북한 부채 탕감…북한식 '채무 외교」」(2014. 5. 17), 온라인 기사(검색일: 2020. 12. 3).

66) 이상산(1998), p. 185.

반적으로 승계할지의 여부이다. 남북 통합·공존 시 승계하게 되는 북한 대외 채무는 크게 계약 행위에 의해 발생한 채무와 불법행위에 따라 취득한 채무 두 종류로 나눌 수 있다. 전술한 북한 대외 채무 승계와 관련해 한국정부가 취할 수 있는 입장에 대한 것은 전자에 한해서였다. 그러나 북한의 합법적인 대외 채무를 한국정부가 자동적으로 승계하는 것은 아니기 때문에 이 또한 쟁점의 대상이 될 수 있다.⁶⁷⁾

국제관례상 불법행위를 통해 취득한 대외 채무는 국가 통합 자동적으로 승계되는 것은 아니나 이 또한 한국정부가 승계할지의 여부에 대해 고민할 필요가 있다. 특히 쟁점이 될 수 있는 채무로는 일본 납치자 배상금 채무 등 북한의 불법행위 채무나 미지급 국제기구 분담금 등이 있을 수 있다.⁶⁸⁾ 이외에도 북한이 보유하고 있는 대외 채무에 대해 소멸시효 중단이 이루어지고 있는지의 여부는 확인되지 않는 것으로 보인다.⁶⁹⁾

아울러 특별한 사정⁷⁰⁾이 없는 한 통일 한국은 선행국인 북한이 외국, 특히 중국, 기업과 체결한 광물 자원 개발 관련 양허 계약을 승계해야 하는데 이와 관련해서도 고민이 필요하다. 다만 북한 지역 주민의 최저 생존권 보장 및 북한 지역의 경제 재건과 같은 부분을 감안하여 통일 한국에 이익이 되는 방향으로 합의·조정 가능성은 존재한다. 국제법 원칙상 승계국이 외국인의 기득권을 존중할 의무가 있다고 하더라도, 국가는 국제법이 규정하는 조건에 따라 외국인의 기득권을 수용할 의무와 동시에 국유화의 권리를 행사할 수 있기 때문이다.⁷¹⁾ 주권 변경이라는 새로운 여건하에서 승계국은 공익 및 경제적, 사회적 발전에 대한 고려하에 양허권 개정의 권리를 갖는다.⁷²⁾ 따라서 북한이 체결한

67) 다만 국가의 전면 승계의 경우 국제법 연원과 상관없이 승계국은 선행국의 국가 채무를 모두 부담하는 것이 최근 국제관례다.

68) 유육 외(2011), p. 101.

69) 위의 자료, p. 100.

70) 여기서 특별한 사정이란 외국 기업이 한반도의 통일이 임박하였음을 악용하여 북한과 양허계약을 체결하거나 해당 광물 자원이 통일 한국의 필수 자원인 경우를 지칭한다.

71) 다만 승계국이 수용 혹은 국유화의 권리를 행사하는 경우 국제법이 요구하는 조건(공익의 원칙, 무차별의 원칙, 보상의 원칙 등)에 의하여야 하며, 그중 보상의 의무가 특히 중요하다고 할 수 있다.

양허권에 대한 국가 승계 시 통일 한국의 이해관계를 고려한 조정 작업이 필요할 것이다.

통일 한국은 「북·중 투자보호협정」이 국가 승계에 의해 그 효력을 상실하게 되는 것이라는 점을 들어 중국에 대해 「북·중 투자보호협정」에 규정된 투자자 보호조항의 규정을 원용할 수 없다고 주장할 수 있는지의 여부가 쟁점이 된다. 그러나 경제관계 조약의 경우, 조약의 타방 당사국의 이해관계를 고려해 타방 당사국의 동의가 있어야만 효력이 상실되고, 적어도 상당 기간에 있어서는 잠정적으로 그 효력을 유지하여야 한다고 볼 수 있다. 나아가 「북·중 투자보호협정」의 효력이 곧바로 상실된다고 보더라도, 이는 곧바로 중국의 투자가 위와 같은 보호 장치를 상실하게 된다는 것이 아님을 유의할 필요가 있다. 만약 「북·중 투자보호협정」의 효력이 상실된다고 볼 경우에는 전술한 ‘조약경계이동의 원칙’에 의해 「한·중 투자보호협정」이 북한 영토에도 적용되기 때문이다.

구체적으로 중국의 양허권을 수용할 수 있는지를 검토하기 위해서는 북·중 간 체결된 「투자보호협정」 및 한국과 중국 간 체결된 「투자보호협정」의 내용을 검토할 필요가 있다.⁷²⁾ 하지만 「북·중 투자보호협정」과 「한·중 투자보호협정」 중 어느 협정이 적용되는지와는 무관하게 각 협정의 제4조⁷⁴⁾에 규정된 수용 조항에 의거하여, 통일 한국이 북·중 간의 양허권 수용은 ① 공공 이익을 위해

72) 정용태(1994), p. 55, p. 144.

73) 유욱 외(2011), p. 114.

74) 북중투자보호협정의 제4조(수용)

1. 어떠한 계약당사자도 다른 한쪽 계약당사자 투자자의 자국 영역 내에서의 투자에 대해 수용·국유화하거나 수용·국유화에 상당하는 조치(이하 “수용”이라 한다)를 취하지 아니한다. 다만 다음의 조건이 충족되는 경우는 해당되지 아니한다.

가. 공공이익을 위하여

나. 국내법 및 국제 표준에 따른 적법절차에 의하여

다. 비차별적으로

라. 보상하는 경우

2. 제4조 제1항에 따른 보상은 수용되기 직전 또는 수용이 공공연히 미리 알려진 시점 선행하는 시점에 수용된 투자의 가치에 상응하여야 한다. 그 가치는 일반적으로 인정되는 가치 산정 방법에 의한다. 보상은 수용일부터 보상 지불일까지의 기간에 해당되는 적절한 이자를 포함한다. 보상은 지체 없이 지불되고, 유효하게 현금화되고, 자유롭게 송금되어야 한다.

② 국내법 및 국제 표준에 따른 적법절차에 의해 ③ 비차별적으로 ④ 보상이 이루어지는 경우에만 가능할 것이다. 「한·중 투자보호협정」의 제4조도 「북·중 투자보호협정」 제4조에 규정된 내용과 매우 유사한 내용을 담고 있다.⁷⁵⁾

75) 유옥 외(2011), pp. 114~122.

제4장 | 대외 채무 해소 사례

제4장에서는 국가 형태에 따라 달라지는 대외 채무의 해소 및 승계 과정을 해외 사례를 통해 살펴본다. 먼저 베트남과 미얀마 사례를 통해 체제전환국의 대외 채무 해소 과정을 살펴본 후, 독일과 예멘 사례를 통해 통일 과정에서의 대외 채무 승계 과정을 살펴본다. 마지막으로 북한의 최대 채권국으로 추정되는 중국의 대외 채권·채무 해소 과정을 살펴보면서 이 장을 마무리한다.

1. 체제전환국 사례: 베트남, 미얀마

가. 베트남

베트남은 자발적인 경제 개혁 조치로 해외 투자자들의 신뢰를 얻고, 해외 차관·대출 등의 재원을 효과적으로 조달하여 경제 발전을 이룩한 대표적인 사례이다.

우선 베트남의 외채 조정과 대외 원조 재개는 도이머이 경제 개혁 조치와 함께 1989년 베트남이 캄보디아에서 철수하면서 시작되었다. 베트남은 1978년 캄보디아 침공을 계기로 미국의 경제제재를 받고 있었다. 당시 베트남은 IMF에 2억 5,000만 달러의 차입금을 가지고 있었는데, 1984년 12월 IMF로부터 특별인출권(SDR) 사용금지 조치가 내려져, 1985년 1월부터 더 이상 IMF 용자 지원을 받을 수 없는 상황에 놓이게 되었다. 베트남은 프랑스와 일본 등의 지원으로 연체금을 상환하고, IMF 용자를 재개하려 하였으나, 미국의 반대로 실

패하였다.⁷⁶⁾ 게다가 소련의 원조 중단이라는 베트남의 우려 또한 금세 현실화되었다. 이러한 경제적 위기는 베트남의 자발적이고 본격적인 경제 개혁개방 정책 도입에 도화선이 되었다. 1986년 베트남은 도이머이를 통해 본격적으로 개혁개방 정책을 추진하였고, 1989년에는 결국 캄보디아에서 철수하면서 미국과의 관계를 빠르게 정상화하기 시작하였다.

베트남에 대한 융자 제한 조치는 1993년 7월 미국이 IMF에 대한 연체금 상환을 전제로 대베트남 융자 지원을 승인하겠다고 발표함에 따라 해제되었다. WB와 IMF는 대베트남 자금 지원의 필요조건으로 ① 기존 외채 상환과 더불어 ② 경제 실사 허용 ③ 개혁 정책 검토를 함께 요구하였다. 이에 따라 1992년 WB 주도로 표본가계조사가 이루어졌다. 동시에 프랑스, 이탈리아, 스웨덴, 일본 등 서방 국가들은 베트남의 경제 개발 계획을 지원하겠다는 의사를 지속적으로 밝혀왔다. 미국도 더 이상 이들 국가의 지원을 반대하지 않았다. 덕분에 1993년 10월 베트남은 이들 국가(프랑스, 일본, 스웨덴, 캐나다, 벨기에, 이탈리아, 핀란드 등 7개국)로부터 5,500만 달러를 무상 지원 받아 IMF 연체금의 일부를 상환할 수 있었다. 잔액 8,500만 달러는 프랑스 수출입은행(BFCE)의 주선으로 국제상업은행 협조융자를 받아 해결하였다. 그 결과 1993년 10월 2억 2,000만 달러 상당의 IMF의 융자 지원이 실행되었다. 구체적으로 IMF는 1억 4,500만 SDR의 스탠바이협약(SDR)을 승인하였으며, 베트남이 국제상업은행으로부터 대출받은 금액을 상환할 수 있도록 6,000만 SDR(약 8,500만 달러)의 차관을 집행하였다.⁷⁷⁾

76) 김성철(2000), p. 58.

77) 장형수, 박해식, 박춘원(2015), pp. 228~229; 김성철(2000), p. 58.

표 4-1. 베트남 체제전환과 해외 자원 조달 관련 조치

연도	주요 사건	원조·채무 관련 논의/조치
1986	도이머이 경제 개혁	- 1985 IMF 베트남에 추가 대출 불가 발표(베트남의 총 연체금: 약 1억 4,000만 달러)
1989	캄보디아 철수	- 1991 WB, UNDP 주도로 주변국들의 경제 정책 경험 전수
1991	- 미·베 관계 정상화 로드맵 발표(4월) - 캄보디아평화협정 체결	-
1992	미, 베트남 임시연락사무소 개설(12월)	- 1992~93 UNDP, SIDA, WB 주도로 표본가계 조사 실시
1993	- 미, 대베트남 국제금융기구 지원 재개 허용(7월) - WB 주관 국제자금공여자회의 개최	- 7개국*의 무상지원을 받아 IMF 연체금 상환(10월) - 미, 대베트남 금수조치(Embargo)해제 - IMF 스탠바이협약(SBA: Stand-by arrangement) 승인 및 집행, STF(Systemic Transformation Facility) 지원(1월) - 국제자금공여자회의 개최(하노이, 11월) - ADB 연체금 상환 - 파리클럽 재무재조정(12월)
1994	- 미, 상호 연락사무소 설치 발표(2월) - 무역제한 조치 해제	- 하노이 세계은행 사무소(5월) - IDA 융자 개시 및 확대
이후	- 미·베트남 수교(1995) - 무역협정 체결(1998) - PNTR 체결(2006) - WTO 가입(2007)	WTO 가입을 계기로 FDI 유입이 빠른 속도로 확대

주: * 7개국: 프랑스, 일본, 스웨덴, 캐나다, 벨기에, 이탈리아, 핀란드.

자료: 최장호, 최유정, 김범환(2019), p. 132; 장형수, 박해식, 박춘원(2015), pp. 226~238을 바탕으로 저자 작성.

베트남이 IMF 연체금을 상환하고, 경제 개혁·지원 프로그램이 가동되자 국제사회에서의 베트남 채무 조정 협상이 시작되었다. 베트남의 공공 부채는 파리클럽, 민간 부채는 런던클럽을 통해 해소되었으며, 구조론 부채는 러시아와의 양자 협상을 통해 해소되었다. 먼저 1993년부터 파리클럽 채권 국가들과의 양자 협상이 시작되었다. 1997년까지 4년 동안 지속된 협상의 결과, 베트남은 파리클럽으로부터 그동안 빌린 차관의 60%(7억 4,500만 달러)를 탕감받았다.

런던클럽으로부터는 상업 은행 부채의 53%(4억 4,500만 달러)를 경감 받는 대신, 5억 4,200만 달러의 브래디 채권(Brady bonds)⁷⁸⁾을 발행하고, 15~30년으로 상환기간을 조정하는 것에 합의하였다.⁷⁹⁾ 한편 베트남 채권을 가장 많이 보유하고 있었던 국가는 러시아였다. 1994년부터 2000년까지 6년여간의 협상 끝에 러시아는 베트남이 가지고 있던 구소련 채무의 85%(93억 달러)를 탕감해 주었으며, 잔액은 현물(수출품)로 23년 동안 상환하는 것에 합의하였다.⁸⁰⁾

베트남의 자발적이고 적극적인 개혁 정책은 베트남이 국제사회로부터의 신용을 회복하는 데에 많은 기여를 하였다. 이를 바탕으로 베트남은 신규 대출을 획득하여 추가 재원 조달의 장애물이었던 IMF 연체금을 상환할 수 있었으며, 잔여 채무를 파리클럽을 통해 조정, 탕감 받음으로써 경제 성장의 발판을 마련하였다.

이 과정에서 미국과의 관계 정상화, 미국의 제재 완화·해제 조치가 주요한 역할을 하였다. 미국의 신규 용자 금지 조치가 해제되지 않았다면, 베트남은 국제금융기구로부터의 신규 차관을 도입할 수 없었을 것이며, 이는 결국 파리클럽과 런던클럽으로 이어지는 채무 조정 논의가 시작될 수 없었음을 뜻한다. 미국과 베트남은 1970년대 후반부터 이미 ① 관계 정상화 ② 미군 전쟁포로 및 실종자 문제 ③ 미국의 대베트남 원조 문제 등에 대한 협상을 벌여 왔다. 특히 미국은 전쟁포로 및 실종자 문제를 조속히 해결하기를 원했는데 베트남은 미국이 기존에 약속한 경제 재건 비용을 지원하지 않는 한 관련 정보를 제공할 수

78) 브래디 채권은 브래디 계획에 따라 발행되는 채권을 말하는데, 1989년 3월 당시 미국 재무부 장관 니콜라스 브래디가 고채무 국가로부터 채무 상환을 받는 방법의 일환으로 처음 제안하였다. IMF와 World Bank를 포함한 채권자들의 채무 조정 방식으로도 널리 활용된다. 채무국의 은행 대출을 국제, 즉 브래디 채권으로 전환하는 방식인데, 이때 상환 기간은 25~30년을 적용하고, 이자율도 낮게 해준다. 브래디 채권은 제3국가가가 지급 보증을 해주거나, 그렇지 못한 경우에는 채무국이 이자로 보상해야 한다. 1980년대 중남미 지역의 채무 구조조정과정에서는 미국 정부가 지급 보증을 해주었다(Das, Papaioannou, and Trebesch 2012, p. 18).

79) 참고로 베트남은 이때 발행한 브래디 채권 중 1억 6,000만 달러를 2002년 다시 구매하였다.

80) 주베트남대사관(2006. 4. 7), 「[경제동향] 베트남 주간경제동향」, 온라인 자료(검색일: 2021. 2. 28).

없다는 입장이었다.⁸¹⁾ 이 문제는 미국과 베트남의 관계 정상화 과정과 이후에도 주요한 이슈로 작용하였다. 클린턴 행정부 당시 외교 보좌관들의 조언에 따라 미국은 대베트남 원조 재개 승인과 미군 포로와 실종자 정보를 교환하고자 하는 전략을 가지고 있었던 것으로 보인다. 원조 재개를 허용한 이후에도 미국은 이 문제에 대한 베트남의 협조 여부를 빌미로 다른 정상화 조치들을 단계적으로 단행해 나갔다.

한편 미국과의 관계 정상화가 베트남 외자 유입에 주요 역할을 한 것은 사실이나 미국의 직접적인 베트남 외자 투입 규모는 크지 않았다. 대표적인 민간 재원인 외국인직접투자는 베트남이 WTO에 가입한 2007년에서야 폭발적으로 증가하였다. 그런데 베트남으로 유입되는 외국인직접투자 중에서 미국이 차지하는 비중은 1995년 10%에서 2007년 2% 수준으로 감소하였으며,⁸²⁾ 최근에도 미미한 수준이다. 원조 금액 또한 유사한 경향을 보인다.

나. 미얀마

미얀마는 1952년 IMF와 WB에 가입하였고, 1973년 아시아개발은행에 가입한 회원국이었지만 국제사회의 제재로 인해 1990년부터 2008년까지 직접적인 자금 지원을 받지 못했다. 1990년 미얀마 군부 세력이 총선 결과에 승복하지 않고, 대규모 민주화 항쟁에도 불구하고 야당을 탄압한 것을 계기로 국제사회의 경제제재가 시작되었기 때문이다. 이런 상황에서 1998년 9월 미얀마는 WB와 ADB에 보유하고 있던 기존 대출금에 대한 원리금 상환마저 중단하게 되었다.

2008년 신헌법 채택과 2010년 국민총선거 실시, 아웅산 수치 가택연금 해제 등 미얀마에서 정치적으로 전향적인 조치들이 이루어지자 미국과 미얀마의

81) 통일연구원(2008), p. 28.

82) UNCTAD DB(검색일: 2021. 2. 10).

관계 정상화가 신속하게 이루어졌다. 2012년 EU가 먼저 미얀마에 대한 경제 제재를 1년 유예하는 조치를 취했고, 미국의 경제제재도 점진적이지만 신속하게 완화되었다. 같은 해인 2012년 국제금융기구의 미얀마 지원을 반대하는 규정을 미국이 유예함에 따라 WB와 IMF 사무소의 미얀마 내 활동이 재개되었다. 군부 세력이 집권하는 동안 축적된 미얀마의 외채 조정 협상도 이때부터 시작되었다.

먼저 파리클럽을 통한 채무 조정을 받기 위해서 국제금융기구에 체납하고 있던 금액을 해결하는 것이 선결 과제였다. 미얀마는 2013년 1월 일본국제협력은행(JBIC)이 제공한 브리지론(bridge loans)⁸³⁾을 활용하여 WB와 ADB에

표 4-2. 미얀마 체제전환과 해외 자원 조달 관련 조치

연도	주요 내용	원조·채무 관련 논의·조치
2012	<ul style="list-style-type: none"> · EU, 미얀마 제재 1년 유예(4월) · 금융 서비스 수출 허용(7월) · 대미얀마 투자 제재 완화(7월) <ul style="list-style-type: none"> - 미국기업의 신규 투자를 제한적으로 허용 · 미얀마 상품 수입 허용(11월) 	<ul style="list-style-type: none"> · 국제기구 원조 허용(10월) <ul style="list-style-type: none"> - 미국이 국제금융기구의 미얀마 지원을 반대하는 규정 유예 · 미얀마-일본 정상회담과 대규모 부채 탕감 합의
2013	<ul style="list-style-type: none"> · 4개 은행 금융거래 허용(3월) · EU, 경제제재 모두 해제(4월) <ul style="list-style-type: none"> - 무기 금수조치를 제외한 모든 경제제재 조치 전면해제 · EU, GSP 지위 재부여(6월) 	<ul style="list-style-type: none"> · 미얀마, 일본의 브리지론 도입 및 이를 활용한 WB, ADB 연체금 상환(1월) <ul style="list-style-type: none"> - ADB와 WB의 지원 재개 · 파리클럽 채무 조정(1월) <ul style="list-style-type: none"> - IMF 구조조정 프로그램 이행
2015	<ul style="list-style-type: none"> · 상품·기술·비금융 서비스 관련 미얀마 수출에 수반되는 거래, 미얀마 내 상품이동을 위한 거래 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 대미얀마 수출에 수반되는 거래를 6개월간 임시 허용 조치 	-
2016	잔존하던 모든 경제제재 해제(10월)	-

자료: 최장호, 최유정, 김범현(2019), pp. 129-130; 장형수, 박해식, 박춘원(2015), pp. 226-238을 바탕으로 저자 작성.

83) 일시적 자금난을 해소하기 위한 단기 대출임. 일본국제협력은행이 미얀마의 World Bank와 ADB 체납금에 상당하는 금액을 대출해 주면, 미얀마는 해당 체납금을 상환한다. 그러면 WB와 ADB는 미얀마의 연체금이 해소되었으니, 미얀마에게 차관 지원이 가능해진다. 결과적으로 WB와 ADB는 미얀마가 JBIC 대출금을 갚을 수 있도록 각각 4억 4,000만 달러, 5억 1,200만 달러를 지원하였다(장형수, 박해식, 박춘원 2015, p. 242).

채납하고 있던 연체금(약 9억 달러)을 상환하였다. 이에 따라 파리클럽 채무 조정과, WB와 ADB의 미얀마 지원 또한 재개되었다. ADB는 미얀마에 5억 1,200만 달러, WB는 4억 4,000만 달러를 저리로 대출해 주었다. 참고로 미얀마가 WB로부터 차관을 받은 것은 1987년 이후 처음 있는 일이었다.⁸⁴⁾

마침내 2013년 1월 파리클럽 대표단⁸⁵⁾은 미얀마의 공공부채에 대한 포괄적인 조정에 합의하였다. 미얀마에는 비HIPC 국가들에게 맞춤형으로 제공되는 「에비앙 접근법(특별 채무 감면)」이 적용되었다. 미얀마는 거시 경제 안정을 위한 개혁을 이행하고, IMF의 구조조정 프로그램(SMP: Staff Monitored Program)을 수용하고 IMF와 지속적인 협력을 이행한다는 것을 전제로 파리클럽으로부터 대규모 부채를 탕감받을 수 있었다. IMF는 2012년 당시 미얀마의 대외 부채 총액을 약 124억 달러로 추산하였는데,⁸⁶⁾ 파리클럽 조정 대상 채무는 약 98억 6,800만 달러였다. 파리클럽은 이 중 약 57%(약 56억 달러)를 즉시 탕감해주었으며,⁸⁷⁾ 나머지는 15년 동안 분할 상환하되, 7년의 유예기간을 두었다. 노르웨이는 이례적으로 미얀마에 대한 모든 부채(약 5억 3,000만 달러)를 탕감해 주었고, 일본 또한 대규모 탕감과 조정 조치를 취하였다.⁸⁸⁾ 2012년 미얀마·일본 정상회담 결과, 일본은 일본국제협력기구(JICA)에 대한 부채 일부와 채납금(지난 20년간 누적된 약 1,761억 엔)을 탕감해 주었으며, 이에 따라 미얀마의 대일본 부채는 약 125억 엔으로 경감되었다.⁸⁹⁾ 미얀마의 공공 채무 조정을 종합한 결과, 파리클럽 협상으로 미얀마가 보유하고 있던 대외 부채 중 약 60억 달러, 즉 총 60% 상당이 경감되었다.⁹⁰⁾

84) 「국제사회, 개혁 추진 미얀마에 부채 탕감 '화답」(2013. 1. 28).

85) 2013년 파리클럽 채무 조정 대표단에는 미국, 러시아, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 한국, 호주와 함께 IDA, IDB, IMF, UNCTAD 사무국 등이 참여하였다.

86) IMF(2012), p. 17.

87) Cheng, Diaze-Cassou, and Erce(2016), p. 15.

88) 「국제사회, 개혁 추진 미얀마에 부채 탕감 '화답」(2013. 1. 28).

89) Ministry of Foreign Affairs of Japan(2013. 5. 26), "Debt-Relief Measure for Myanmar," 온라인 자료(검색일: 2021. 3. 8).

90) Paris Club(2013), "Cancellation of the Debt of the Union of Myanmar," 온라인 자료(검색일: 2021. 3. 8).

체제전환 초기 미얀마로 유입된 재원을 유형별로 살펴보면, 양자간 무상 지원의 비중이 크고, 다자간 양허성 차관 비중은 제한적이었다. 이는 양자 지원은 양자 협상에 따라 비교적 간편한 방법으로도 대규모 자금 지원이 가능하지만, 다자간 금융 기구의 경우 자금 지원 시 엄격한 모니터링을 실시하기 때문이다. WB와 ADB는 미얀마에 양허성 차관을 제공하였으나, IMF는 자금 지원을 하지 않았다.

2. 국가 통합 사례: 독일, 예멘

가. 독일

원칙적으로 독일의 통일은 흡수 통일에 해당된다. 통일로 인해 동독은 국제법상의 주체가 소멸된 반면, 서독은 통일 이후에도 국가가 연속성을 유지하고 있기 때문이다. 「독일 통일 조약」 제11조 및 제12조 규정이 이를 방증한다.

실제로 동서독 통일 전후의 상황으로 보아 국가 간 대등한 결합이라기보다는 흡수 통일로 보는 것이 타당하다는 견해가 지배적이다. 동독의 헌법을 효력을 상실하고, 서독의 기본법 적용 범위가 동독 지역으로 확대되었다는 사실과 서독의 국가명칭, 기본법 및 국가 기관이 연속성을 지니게 된 반면, 동독의 국가명칭, 기본법 그리고 국가 기관은 모두 소멸되었다. 동서독은 통화·경제·사회통합조약을 통해 명시적으로 동독의 경제 및 사회질서를 서독의 사회적 시장 경제 체제로 전환하기로 합의하였다.⁹¹⁾

다만 동독이 체결한 양자 조약, 다자 조약, 국제기구 회원 자격 등의 승계 문제에 대해 「1978년 비엔나 협약」이나 국제법을 일률적으로 적용하지 않았으

91) 권세영(2020), p. 33.

며, 철저히 관련국이나 국제기구와의 협의를 통해 승계 문제를 결정하는 방식을 채택하였다. 이는 독일 통일 문제에 대해 영향력을 행사하던 구소련을 위시한 사회주의권 국가들과의 관계를 의식한 것으로 보인다.⁹²⁾

독일 통일과 관련해 국가 승계의 유형을 어떻게 규정할 것인가에 대해 크게 세 가지 논점이 있다. 먼저 독일 통일이 「1978년 비엔나 협약」 제31조의 ‘국가 통일’에 해당되며, 동독의 조약은 통일 이후에도 동독 지역에서 유효하다는 동독 정부의 공식 입장이 있다. 두 번째 입장은 독일 통일이 전형적인 흡수 통일에 해당되며, 동독이 통일과 함께 국제법상의 주체로서 소멸했기 때문에 첫 번째 유형은 성립하지 않는다는 것이다. 마지막으로, 독일 통일이 할양(cession)에 해당된다는 주장이 있으나, 이는 부분적 병합을 전제로 하는 것이므로 통일 독일에 적용하는 데 무리가 있다고 판단된다. 본고에서는 두 번째 입장을 수용하고, 이를 전제로 동독의 채무가 서독(통일독일)으로 승계되는 과정을 살펴본다.

먼저 조약 승계와 관련된 내용에 대해 살펴보고자 한다. 동독이 체결한 약 2,600개 조약의 80%에 달하는 2,200개의 조약은 통일과 함께 효력이 상실되는 것으로 확정되어 연방 법률 공보에 발표되었는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 통일 이전 동독이 체결한 많은 조약들의 효력이 종료·취소되었다. 또한 많은 조약들이 국제 조약으로서의 요건을 갖추지 못했다. 둘째, 「상호 우호와 원조에 관한 조약」 등 동독이 과거에 체결한 많은 조약이 통일 시 실효되도록 설정되어 있었다. 셋째, 조약의 적용 대상이 서독의 조약과 중복되어 있어 서독 조약이 확장 적용됨에 따라 자연스럽게 동독 조약은 실효되었다. 마지막으로, 서독은 이미 대부분의 국제기구와 다자 조약에 참여하고 있었기 때문에 양자 조약을 통해 동독의 조약 관계를 정리할 필요성이 크지 않았다.

채권과 채무의 승계에 대해 통일된 국제 규범은 존재하지 않으나 독일과 같이 일방이 다른 일방에게 완전히 흡수되어 통일되는 경우, 승계 국가가 모든 채권과 채무를 승계하게 된다. 이는 「1983년 비엔나 협약」 제39조에⁹³⁾ 나타나

92) 유욱 외(2011), p. 6.

있으며, 채무국이 완전히 흡수되어 소멸한 경우 동 국가의 채권·채무 관계는 이러한 원칙에 따라 승계되어 왔다. 다만 국가 채무에 동독이 불법적으로 몰수한 재산에 대한 보상 채권도 포함되어 있어, 동독이 거부한 보상을 통일독일이 실시해야 하는 점을 유념해야 한다. 이외에도 국가 승계 이후 채무 부담 주체를 통일독일로 명확하게 규정하여 제3국으로부터 이의 제기를 받은 일은 없었다.

통일독일은 동독의 채권과 채무를 모두 승계한다는 내용을 「통일 조약」 제23조에 명시하였다. 제23조는 통일독일이 동독 채무를 모두 승계한다고 규정하고 있으며, 이를 관리하기 위한 특별재산(Sondervermögen)을 설치하도록 규정하였다. 아울러 제24조는 외국이 동독에 갖고 있는 채권에 대해 통일독일의 재무부 장관에게 채권, 채무 조정에 관한 협상 권한을 부여하였으며, 상호경제원조이사회(CMEA: The Council for Mutual Economic Assistance)에 대한 자산과 채무에 대해 향후 협상을 통한 특별 해결 방안이 강구될 수 있는 여지를 마련하였다.

통일독일은 「독일 통일 조약」⁹⁴⁾ 제24조⁹⁵⁾에서 동독이 외국과의 업무 수행

93) Article 39 Uniting of States

When two or more States unite and so form one successor State, the State debt of the predecessor States shall pass to the successor State.

94) 정식 명칭은 「서독과 동독 사이의 통화·경제 및 사회통합을 이루기 위한 국가 조약(Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik)」, 체결일: 1990. 5. 16.

95) 「독일 통일 조약」의 대외 채무 승계 규정

제24조 독일연방공화국과 타국 간의 청구권 및 책임의 청산

- (1) 대외무역 및 외환 독점에서 발생했거나 1990년 7월 1일까지 타국에 대한 동독의 여타 국가 업무 수행 시 발생한 독일연방공화국과 외국 간의 청구권 및 책임(claims and liabilities)은 편입 발효 시 까지 유효할 경우 연방 재무장관의 지시와 감독하에 청산된다. 편입 발효 후 독일연방공화국과 체결될 채무조정협정에는 제1문에 명기한 청구권도 포함된다. 관련 청구권은 정산되는 한도에서 연방 재무장관에 의해 신탁되거나 혹은 연방국으로 양도된다.
- (2) 이 조약 제23조 제1항에 규정한 특별기금은 청산기간 동안 청구권 및 책임의 청산 처리를 담당하는 기관에 의해 발생한 것으로, 해당 기관이 기관의 자산으로 완제할 수 없는 필요 관리비와 이자 수수의 차액 및 기타 손실의 지급을 1993년 11월 30일까지 인수한다. 이후 연방국과 신탁공사가 전 제1문에 규정한 지출 및 비용을 절반씩 부담한다. 세부 사항은 연방법에 의해 규정한다.
- (3) 동독이 상호경제원조이사회(CMEA)의 회원으로서 혹은 당 이사회 기관에서 발생한 청구권과 채무는 독일연방공화국이 별도의 약정으로 정할 수 있다. 이 약정은 1990년 7월 30일 이후 발생했거나, 발생하는 청구권 및 책임에 관해 규정할 수 있다.

과정에서 발생한 채무의 승계 문제를 규율하고 있다.⁹⁶⁾ 제24조 제1항은 “대의 무역 및 외환독점에서 발생했거나 (동·서독 통일 시점인) 1990년 7월 1일까지 타국에 대한 동독의 여타 국가 업무 수행 시 발생한 독일연방공화국과 외국 간의 청구권과 채무는 편입 발효 시까지 유효할 경우, 연방 재무장관의 지시와 감독 하에 청산된다”고 규정하고 있다.⁹⁷⁾ 또한 통일독일은 해당 동독 채무가 통일독일로 양도되면서 채무 정리를 위한 특별기금제도를 도입하였다.⁹⁸⁾

통일 당시 동독은 74억 마르크에 달하는 채권과 386억 마르크에 달하는 채무를 갖고 있었다. 이 중 동독 정부와 공공 기관이 보유한 채권과 채무에 대해서는 독일수출입은행 등이 청산 작업을 담당하였으며, 민간 기업의 채권과 채무는 45개의 대외무역회사가 청산을 담당하였다. 제3세계와 동구권 국가에 대한 채권행사는 경제 상황과 경제 개혁 과정 등을 감안하여 유동성 있게 처리되었다. 청산작업을 수행하는 데에는 기존 채권과 채무를 마르크로 환산해야 하는데 환율은 서독 마르크 대 동독 마르크가 1:2이었다. 독일 통일 이후 채권 및 채무 이전 협정 체결 시에는 조약 승계에 관한 「독일 통일 조약」 제12조 제1항에 규정되어 있는 기본원칙⁹⁹⁾이 적용되었다. 서독과 동독의 마르크 환율이 1:2로 책정되어 채권과 채무가 현저하게 차이가 나는 국가에 대해 신뢰보호의 원칙을 적용하여 재무성이 차액을 보전해 주었다. 또한 해당 채권은 가치를 평가할 수 있는 한 재무성의 감독하에 신탁 공사에 의해 신탁 관리되거나 연방 재산으로 이전되었다. 동독이 회원국으로 있었던 국제기구나 다자간 조약 기구, 특히 코메콘(COMECON: Council for Mutual Economic Assistance)에 대해 지고 있던 채권과 채무는 독일 통일 이후 특별 관리 대상이 되었다. 기존 코메콘 국가들과의 대외 경제 관계는 참가국들의 시장경제로의 이행 과정과 해

96) 이규창(2016), pp. 63~64.

97) 한명섭(2016), p. 708.

98) 한명섭(2012), p. 179.

99) 「독일 통일 조약」 제12조 제1항은 동독이 체결한 조약의 계속 유효·조정 또는 효력 상실 여부 등을 결정함에 있어 5가지 기본원칙(신뢰보호, 관련 당사국들의 이해, 서독의 조약상 의무, 자유·민주·법치주의 기본원칙, 유럽공동체(EC)의 권한 존중)에 따르도록 하고 있다.

당 국가들 간의 지정학적 이해관계를 고려하여 유럽공동체(EC: European Community)와 긴밀히 협의하여 발전시켜 나가기로 하였다.¹⁰⁰⁾

「독일 통일 조약」은 대외 채무의 승계 문제 외에 제23조에서¹⁰¹⁾ 동독이 부담하고 있던 채무의 인수에 대해 기술하고 있다. 통일독일은 「독일 통일 조약」 발효 시점까지 누적된 동독 재정의 총부채를 인수하였는데, 통일독일은 채무

100) 이규창(2016), pp. 63~64.

101) 「독일 통일 조약」의 동독 채무 인수 규정

제23조 부채 규정

- (1) 편입효력의 발생과 동시에 편입 발효 시까지 누적된 동독 재정의 총부채는 행위 능력이 없는 연방 특별 기금에 의해 인수된다. 해당 특별기금은 부채관리 의무를 수행한다. 이 특별기금은 다음의 경우에 차입권을 부여받는다.
 1. 특별기금 부채의 청산
 2. 변제기에 도달한 이자 및 차입비용의 변제
 3. 시장개발육성을 위한 특별기금 채권의 구입
- (2) 연방재무장관이 이 특별기금을 관리한다. 특별기금은 재무장관 명의로 소송상 또는 소송 외의 행위를 할 수 있다. 특별기금의 법정 주소는 연방정부 소재지로 한다. 연방은 특별기금의 책임을 보증한다.
- (3) 편입 발효 시부터 1993년 12월 31일까지 특별기금에 의해 지급된 이자는 연방정부와 신탁공사가 각각 그 액수의 절반을 담당한다. 상기 특별기금이 지급한 이자는 그 지급이 있는 달의 다음 달 제1일에 연방과 신탁청에 의해 상환된다.
- (4) 서독과 동독 간의 통화·경제·사회통합 실시에 관한 1990년 5월 18일의 조약 제27조 제3항에 따라 연방과 이 조약 제1조에 열거한 주 및 신탁공사가 1993년 12월 31일까지 누적된 특별기금의 총부채를 1994년 1월 1일 부로 인수한다. 부채의 개별 할당 몫은 1990년 5월 18일의 조약에 의한 1990년 7월 25일의 입법 제34조에 따른 특별법에 의해 규정된다. 이 조약 제1조에 열거한 주의 개별 부담액은 서베를린을 제외하고는 편입 발효 시까지 각 주의 인구수에 따라 계산한다.
- (5) 특별 기금은 1993년 말로 해산한다.
- (6) 편입의 발효와 함께 독일 연방공화국은 동독이 통일 이전에 인수하고 그 예산에 부기된 보증 및 담보 채무를 인수한다. 이 조약 제1조 1항에 열거한 주와 베를린 주 중 지급까지 기본법의 적용을 받지 않았던 지역은 독일연방공화국이 보증·담보 채무의 형태로 인수한 총부채의 절반을 연대하여 연방정부에 대해 보증한다. 결손액은 서베를린을 제외하고는 편입 발효 당시의 인구에 비례하여 각 주에 할당한다.
- (7) 베를린 국립은행에 대한 동독의 지분은 이 조약 제1조에 열거한 주에게 양도될 수 있다. 베를린 국립은행에 대한 동독의 지분에 관련한 권리는 상기 제1문과 제2문에 따른 양도 시까지 연방에 귀속한다. 조약 당사자들은 독점금지법 상 심사에 상관없이 베를린 국립은행의 전부 또는 일부를 독일 연방공화국 내 공법상 신용기관으로나 여타 법인체로의 양도 가능성을 규정한다. 양도 시에 모든 자산 및 부채가 양도되지 아니한 경우, 베를린 국립은행의 잔여 부분은 청산된다. 베를린 국립은행에 대한 동독의 보증에 대한 책임은 연방이 인수한다. 이는 전 제1문에 따른 지분 양도와 제3문에 따른 양도 후에 발생하는 책임에는 적용하지 않는다. 전 제5문은 베를린 국립은행의 청산과정에서 발생하는 새로운 책임에 준용한다. 연방이 보증인으로 행동한 결과로 청구를 받은 경우, 이 부담은 편입 발효와 함께 동독 중앙예산의 총 부채에 계상되고 전 제1항에 명시된 행위능력 없는 특별기금에 의해 인수된다.

인수를 담당하도록 하기 위하여 특별기금제도를 만들어 운영하였다. 인수된 동독의 채무는 통일독일의 연방정부와 통일독일에 편입된 동독의 5개 주, 그리고 신탁 공사가 분할하여 승계하였다. 채무의 할당은 특별법에 의해 처리되었는데, 동독 지역 주민들 또한 일정 부분 채무 부담을 졌는데, 원칙적으로는 각 주의 인구수에 비례하여 채무 할당량이 배정되었다. 특별기금은 1993년 말로 해산되었다. 통일독일은 동독의 보증 채무 및 담보 채무도 인수하였는데 동독이 통일 이전에 인수하고 예산에 부기한 것을 대상으로 하였다. 동독 지역의 다섯 개 주와 베를린 주 가운데 기본법의 적용을 받지 않은 지역은 인수한 보증 채무 및 담보 채무의 절반을 독일연방정부와 연대하여 보증하였고, 결손액은 서베를린을 제외하고는 통일 당시 인구에 비례하여 각 주에 할당하였다. 또한 통일독일은 내부적으로 동독 지역에 경제 장려 조치를 위한 독일연방규정을 적용하고, 독일 통일 이후 동독 지역의 체제전환에 따른 구조조정을 반영하였다. 외부적으로는 대외 경제 관계¹⁰²⁾를 수립하는 데 있어 신뢰 구축을 중요시하였다. 관련 국가들의 이익과 시장경제 원칙, 그리고 유럽공동체(EC)의 관할권을 존중하면서 독일통일 이후의 대외 경제를 발전 및 형성시켰다.

동·서독 국가 간 승계 과정에는 전통적인 국제법적 규범이 그대로 적용되지 않았다. 이에 통일독일은 절차적인 측면에서 관련국과의 협상과 동의하에 국가 승계 문제를 처리하였다. 이는 원만한 통합 과정을 관리해 나가는 데 주변국과의 합의가 중요한 요소라고 평가할 수 있다. 특히 서독은 국가 승계 문제에 대한 국제법적 규범이나 질서가 확고하게 정립되어 있지 않은 상황을 정확하게 인지하고, 동독의 대외 관계 승계 문제가 통일 과정에서 걸림돌이 되지 않도록

102) 「독일 통일 조약」 제29조 대외 경제 관계

- (1) 동독의 기존 대외 경제 관계 중 특히 상호경제원조이사회(CMEA) 국가에 대한 현존하는 조약상의 의무는 신뢰 보호를 받는다. 이 대외 경제 관계는 모든 참가국들의 이익을 고려하고, 시장경제 원칙을 준수하며, 유럽공동체(EC)의 관할권을 존중하여 지속적으로 발전, 형성되어 갈 것이다. 통일독일 정부는 부문별 업무의 틀 내에서 이 대외 경제 관계가 적절하게 조직적으로 규정될 것을 보장한다.
- (2) 서독 연방정부 혹은 통일독일정부는 유럽공동체의 각 기관들과 앞의 제1항을 고려하여 과도기 간 대외 무역에 있어 어떠한 면제 조치가 필요한지 협의한다.

서독의 대외 관계를 적극적으로 활용하였다.

이외에도 통일독일은 동독이 기존에 갖고 있던 채권과 채무 관계를 모두 승계함으로써 동독과 채권·채무 관계로 인해 이해관계가 얽혀 있던 국가들과도 견고한 대외 관계를 맺을 수 있게 되었다. 특히 동독이 갖고 있던 채무의 성격에 따라 하나하나 대응 방안을 수립한 것은 동독과 기존에 채권·채무 관계에 있던 국가들의 통일 독일에 대한 지지와 신뢰를 구축하는 데 이바지했다.

마지막으로 국가 승계에 대한 일반적인 국제적 관례와 관습에 크게 얽매이지 않고, 동독과 서독이 철저히 주체가 되어 양국에 최대 이익이 될 수 있도록 하는 방향으로 나아간 것은 남북에 시사하는 바가 크다.

나. 예멘

남북으로 나뉘어 있던 예멘은 1972년 9월 무력충돌 이후 10월 28일 아랍연맹의 중재하에 「카이로 협정」을 맺고 단일국가를 수립하기로 합의하였다. 1989년 11월 30일 양국 정상은 마침내 통일헌법안에 서명하였고, 1990년 5월 22일 정오에 남예멘의 수도 아덴에서 통합을 선언하면서 예멘공화국 수립을 선포하였다. 1990년 5월 19일 남북 예멘 외무장관이 공동으로 UN 사무총장에게 보낸 서한에 따르면, 예멘공화국은 유엔에서 단일 회원국을 이루며 유엔헌장을 준수할 것이며, 1990년 5월 22일을 기점으로 기존의 두 예멘과 외국 간 또는 국제기구 간 체결되었던 국제법에 따른 모든 국제조약과 협정, 그리고 두 예멘의 국제관계 역시 유지된다고 명시되어 있다.

‘예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서’는 예멘 통일이 국제법상 합병 방식을 취했음을 보여 주고 있으며, 통일예멘이 국제법상 단일 주권국이라는 것과 한쪽의 법제도가 다른 한쪽을 흡수하지 않았다는 점을 분명히 하고 있다. 1991년 5월 15~16일 양일 간 이루어진 국민투표로 예멘공화국 헌법이 확정되었고, 「통일헌법」 제5조는 통일예멘이 유엔헌장, 국제인권선언, 아랍연맹

헌장 및 국제법의 일반원칙들을 준수할 것을 천명한다고 규정하고 있다. 이는 조약을 비롯한 제반 문제를 국제법이 인정하는 범위 내에서 승계하고자 하는 의지가 담겨 있는 것으로 평가할 수 있다.¹⁰³⁾

다만 예멘 통일과 관련 조약들은 채무의 승계에 관해서는 아무런 규정도 두고 있지 않다.¹⁰⁴⁾ 채무 관련 승계 외에 과거 남북 예멘 중 일방이 체결한 조약은 통일예멘에서 모두 존중되었으며, 다자 조약의 당사국으로서의 기산일은 남북 예멘 중 먼저 가입한 날로 정했다. 유엔은 최종적으로 예멘의 입장을 수용했다.

유엔이 승인한 통일예멘의 조약 승계와는 별도로 IMF는 통일예멘이 승계하게 될 채무에 대해 분석하고, 파리클럽을 통해 일부 채무는 상환 일정을 재조정하고, 다른 일부는 면제하는 방안을 모색하였다.

소련에 대해 남예멘이 갖고 있던 채무는 각각 통일예멘과 러시아로 승계되었다. 1990년 말 통일예멘의 중장기 대외 공공 부채는 99억 달러에 달하였으며, 이는 당시 GDP 대비 106%에 달하는 금액이었다. 이 중 64억 달러는 과거 CMEA 회원국에게 갖고 있는 채무였고, 이 중 97%에 달하는 62억 달러는 러시아에 대한 채무다.¹⁰⁵⁾

1991년 통일예멘 정부는 연체이자 문제를 해결하고 채무를 탕감받기 위한 가능성을 모색했다. 먼저, 1990년 일시적으로 중단되었던 지역 내 다자 기관에 대한 채무 상황이 재개되었다. 통일예멘 정부의 기본적인 방침은 계약상 발생한 채무에 대해서는 모두 상환하고 양자 및 지역 내 다자 채권국에 대해 보유한 채무 먼저 상환하는 것이었다. 이는 해당 채권국들이 예멘 개발을 위한 자금을 제공했기 때문이다.¹⁰⁶⁾ 과거 상호경제원조협의회(CMEA) 채권국에 대해

103) 권세영(2020), pp. 56~57.

104) 한명섭(2012), p. 179.

105) 이하 내용은 Enders *et al.*(20002), pp. 11-14 참고.

106) 이외의 예멘 정부의 대외 채무 처리 방침은 되도록 새로운 상업 채무를 생성하지 않고, 양허성 차관도 신중히 받아들이는 방향으로 정했다. 아울러 정부 보증은 식량 수입에 대한 공급자 신용만 제공하는 것으로 가닥을 잡았다.

남예멘의 군부 채무는 모두 탕감하고, 원금 상황에 대해서는 채무 재조정에 들어가며, 민간 부문에 대한 채무 이자는 탕감받고자 하였다.

1993년 독일은 예멘의 4,600만 달러에 달하는 동독 채무를 탕감해 주었다. 하지만 러시아를 제외한 기타 CMEA 국가나 중동 국가와는 채무 탕감이나 재조정과 관련된 협상이 진행되지 않았다. 러시아와는 같은 해 루블화로 표시된 채권 규모와 환율 문제에 대해 합의하였다. 1994년 말 러시아는 예멘 채무를 탕감해 주는 대신 전체 채무의 10%에 달하는 금액과 연체이자를 채무 발생 시점의 환율을 적용해 현금으로 지불해 줄 것을 요청했다. 예멘 정부도 이에 응하고 싶었으나, 당시 러시아가 제시한 조건을 맞출 수가 없을 정도로 재정 상태가 좋지 않았다.

1994년 다자 채권자들에 대한 채무는 상환되었지만, 양자간 채무 관계는 해소되지 못했다.¹⁰⁷⁾ 1995년 말 예멘의 공공 대외 채무는 110억 달러로 늘었으며, 이는 전체 GDP 대비 170%에 달하는 수치였다. 이 중 62%에 해당되는 68억 달러가 러시아에 대한 채무였다. 같은 시기에 대외 채무 연체이자는 64억 달러에 달했고, 48억 달러가 러시아에 대한 연체이자였다.

1996년 예멘 정부는 파리클럽에 양자 채권국에 대한 채무 탕감을 요청했고, 러시아를 비롯한 다른 양자 공적·민간 채권자들과 빠른 시일 내 합의안을 도출할 수 있도록 노력했다. 파리클럽 채권국들은 예멘에 나폴리 조건을 적용하여 채무 상환 기간을 연장시켰다.¹⁰⁸⁾ 중장기 공공 대외 채무 중 컷오프일 1993년 1월 1일 이전에 발생한 것과 차입금의 순현재가치 중 67% 감소와 미상환된 연체 채무, 그리고 1996년 9월 1일과 1997년 6월 30일 사이에 발생하는 상환 의무가 모두 면제 대상이 되었다. 1996년 하반기에는 약 9,300만 달러의 채무가 면제되었다. 파리클럽 조정안에 참여했던 채권국들은 1997년 6월 30일에

107) 1994년부터 1995년 사이 의무적으로 상환해야 하는 대외채무 금액은 약정 기준으로 18억 달러로 추산되었지만, 이 중 약 14%에 해당하는 2억 5,000달러만 상환되었다.

108) 당시 예멘의 채권국은 덴마크, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 영국, 미국이었다.

만기가 도래하는 예멘의 채무 상환 방안과 1993년 1월 1일 이전에 계약된 차관에 대해서도 합의했다. 당해 파리클럽 회의가 끝나고, 예멘 당국은 다른 양자 채권국과 파리클럽에 준하는 조건으로 채무를 조정하는 방안에 대해 합의하기 위해 노력했다. 특히 러시아와의 직접적인 교섭이 1996년 후반부터 진행되었다.¹⁰⁹⁾

1997년 9월 17일, 러시아의 파리클럽 가입이 승인되었고, 러시아는 파리클럽 합의안에 준하는 조건으로 예멘의 채무를 탕감해 주는 것에 합의하였다. 이 합의는 예멘에 대한 러시아의 모든 채무가 해당되었는데, 출자 전환의 이자 비용도 포함해서였다. 합의안에는 합의가 체결된 날짜부터 채무의 80%를 선할인하는 내용이 포함되었다. 1997년 11월에 작성된 합의 의사록에는 1993년 1월 1일 이전에 확정 공공 채무 중 67%의 채무 감소(순현재가치 기준)에 러시아를 포함한 파리클럽 채권국들과 합의했다. 채무 감소 대상으로는 아직 미지불된 1997년 10월까지 발생하는 채무 상황에 대한 잔금과 연체이자도 포함되고, 1997년 1월까지 상환해야 하는 원금은 2000년 10월 31일까지, 1999년 7월 1일부터 지불해야 하는 연체이자를 제외한 이자 지불도 포함해서다. 종합하면, 약 60억 달러에 달하는 채무 탕감이 이루어졌으며, 이 중 거의 대부분인 59억 달러는 연체금이었다.

예멘 정부는 파리클럽에 채무 탕감을 요청하기 이전인 1991년부터 상업 채무의 환매를 위해 국제개발협회(IDA: International Development Assistance) 채무 감축 위원회·기관에 지원을 요청했다. IDA의 채무 감축을 받을 수 있는 상업 부채는 총 6억 9,500만 달러였으며, 이 중 4억 1,500만 달러는 원금과 나머지 채납된 이자였다. 원금 중 3억 4,200만 달러는 러시아에 대한 채무였으며, 나머지는 51개국에 대한 채무였다. 환매 작업이 이루어짐에 따라 연체이자

109) 1996년 말, 예멘의 대외 채무 스톡은 111억 달러로, 이는 GDP 대비 173%에 달하는 수준이었다. 또한 채무 원금에 대한 연체금액만 70억 달러였다. 1달러당 0.6루블의 환율로 산정되었던 대러시아 채무는 예멘 채무 전체의 62%에 달했으며, 할부 상환액과 연체이자의 약 77%에 달했다.

는 모두 탕감되었다. 러시아가 파리클럽 가입 시 합의한 바에 따라 대러시아 원금 채납액 중 상업 채무의 80%가 1차적으로 탕감되었고, 이후 고정 가격으로 환매되었다.¹¹⁰⁾ 1999년 11월 1,510만 달러의 무상 원조가 승인되었으며, 미결제 원금 1달러당 10센트로 환매가 시작되었다.

1997년 파리클럽에 의한 채무 조정과 탕감은 예멘의 대외 채무 부담을 크게 경감시켰다. 1996년 당시 예멘의 공식 대외 부채 총액은 GDP의 173%에 달하는 111억 달러 수준이었는데, 1999년에는 GDP의 80%인 55억 달러로 축소되었고, 연체 이자와 분할 상환 금액 또한 70억 달러에서 12억 달러로 감소했다.¹¹¹⁾ 같은 기간 동안 의무 채무 상환 금액은 상품 및 기타 서비스 부문 수출의 32%에서 11%로 감소했다. 2000년 초반, 정부는 IMF 및 WB와 협력하여 대외 채무의 지속 가능성에 대한 분석에 착수했다. 이는 1999년 말 당시 미지불된 공공 채무 스톡을 기반으로 실시되었으며, 미상환된 채무에 대해 기본적인 채무 경감 메커니즘 중 하나인 나폴리 조건이 가까운 시일 내에 적용될 것으로 가정하였다. 분석 결과, 예멘의 대외 채무 상태는 중장기적으로 지속 가능하며, 채무 스톡과 상품 및 기타 서비스 부문 수출 대비 채무 상환 비율은 계속해서 감소할 것으로 예상되었다. 이는 신규 차입을 고려했을 경우에 해당된다. 최종적으로 2005년까지 대외 채무는 GDP의 64%에 해당되는 54억 달러로 감소하고, 상품 및 기타 서비스 부문 수출 대비 채무 상환 비율은 7.8%로 감소할 것으로 전망했다. 이에 따라 해당 보고서는 예멘은 강화된 HIPC 이니셔티브에 따른 특별 지원을 받을 수 없을 것으로 판단했다.

110) 이를 통해 통일예멘 정부는 러시아 정부에 대한 공식 채무에 대해 파리클럽 합의안에 준하는 조건으로 상환하게 되었다. 그 결과, 러시아 채무에 대한 유효 환매 가격은 적격 채무 원금 1달러당 2센트인 약 2%로 결정되었다.

111) 상업 채무 환매를 시작하면 대외 채무 상환 연체 금액을 7억 6,000만 달러로 감소시킬 것이다. 이는 예멘 당국이 파리클럽에서 받은 채무 경감 조건과 비슷한 조건으로 비파리클럽 채권 국가들에 대해 남아 있는 채무 상환 금액을 의미한다.

표 4-3. 통일 이후 예멘의 대외 채무 해소 과정

구분	1980	1991	1993	1994	1995	1996	1997	2000	2005
주요 사건	- 예멘 통일 - 남예멘의 채무가 통일예멘으로 승계	-	-	-	-	-	러시아가 파리클럽에 가입	IMF, WB와 공동으로 대외 채무의 지속가능성에 대한 분석 착수	-
대상 채권국	- CMEA (러시아 포함) - 기타	- (공공) CMEA 및 기타 국가 - (상업) 러시아 외 51개 국가	- 동독 - CMEA (러시아 포함) - 중동 - 기타	러시아 기타 국가	러시아	- (양자) 덴마크, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 영국, 미국	러시아	-	-
채무액	(총장기) 99억 달러	- (공공) 99억 달러 - (상업) 6억 9,500만 달러			110억 달러 ¹⁾	111억 달러 ²⁾	111억 달러	55억 달러 (1999년 기준)	54억 달러 (2002년 예상)
채무 성격	공공(다자, 양자)	공공, 군부 민간(상업)	공공	공공(다자, 양자)	공공			공공	

표 4-3. 계속

구분	1980	1991	1993	1994	1995	1996	1997	2000	2005
채무 해소	<ul style="list-style-type: none"> - (기본 방침) <ul style="list-style-type: none"> ① 새로운 상업 채무 생성하지 않음. ② 양허성 차관도 신중히 결정해서 수용 	<ul style="list-style-type: none"> - (공공) 다자 기관에 대한 채무 상환 재개 및 채무 원금 상환 재조정 - (상업) 채무에 대해 국제개발 협회(IDA)에 채무 감축 지원 요청 및 상업 채무 환매 - (군부) CMEA 채무국에 대한 군부 채무 탕감 - (민간) 채무 이자 탕감 요청 	<ul style="list-style-type: none"> - (동독) 4,600만 달러 채무 모두 탕감 - (러시아) <ul style="list-style-type: none"> ① 루블화로 표시된 채권 규모와 적용 환율에 대해 합의 ② 예멘 채무를 담보로 주는 대신 전체 채무의 10%에 달하는 금액과 연체이자 를 채무 발생 시점의 환율을 적용해 현금 지불 요청했으나, 예멘 은 지불 불가 통보 	<ul style="list-style-type: none"> - (공공) 다자 채권 자들에 대한 채무 상환 완료 - (상업) 의무 상환 금액은 약정 기준으로 18억 달러로 추산되었지만 이 중 약 14%에 해당하는 2억 5,000달러만 상환됨. 	<ul style="list-style-type: none"> - (러시아) <ul style="list-style-type: none"> ① 원금: 68억 달러 ② 연체 이자: 48억 달러 	<ul style="list-style-type: none"> - (양자) 파리클럽에 채무 탕감 요청하였으며 파리클럽은 나폴리 조건을 적용하여 채무 상환 기간 연장 - (러시아) 예멘 채무 전체의 62%에 달했으며, 할부 상환액과 연체자의 약 77%에 달함. 	<ul style="list-style-type: none"> - (러시아) <ul style="list-style-type: none"> ① 파리클럽 합의에 준하는 조건으로 채무 면제 ② 출자 전환 이자비용도 포함 해서 면제 합의 의식록이 체결된 날짜로부터 채무의 80%를 선불 할인 ④ 최종적으로 60억 달러(연체금이 59억 달러) 채무 면제 ⑤ 대러시아 상업 채무 80%를 1차로 감축, 이후 고정 가격으로 환매 	<ul style="list-style-type: none"> - (중장기) 연체 이자와 분할 상환 금액이 70억 달러에서 12억 달러로 감소 - 예멘 대외 채무는 지속 가능한 것으로 평가 - 강화된 HIPC 이니셔티브 수혜 지원 대상자로 선정되지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 채무 스톱 & 상품 및 기타 서비스 부문 수출 대비 채무 상환 비율은 7.8%로 감소할 것으로 전망하였으며 추가적으로 감소할 것으로 예상 - 강화된 HIPC 이니셔티브 수혜 지원 대상자로 선정되지 않음.

주: 1) 공공 대외 채무 총액이 GDP 대비 170%에 달하는 수치였음.

2) 일시적으로 채무가 증액된 것은 전체 예멘 채무의 62%를 차지하는 루블화로 표시된 러시아 채권에 대해 달러당 0.6루블로 고평가되어 있기 때문임.
 자료: Enders et al.(2002), pp. 11-14를 바탕으로 저자 작성.

그러나 그 후 체제 간 갈등으로 1994년 5월 남북 예멘 간에 내전이 발생하였으나 같은 해 10월 북예멘이 남예멘을 진압하여 재통일을 이루게 되었다. 대외 조약에 대한 과거 입장은 유지되었다.

남북 예멘의 통일은 상호 간 합의된 통일헌법을 기반으로 이루어졌다는 점에서 주목할 만하다. 특히 예멘은 오랜 기간 동안의 합의를 통해 통일헌법을 제정하고 통일헌법에 따라 통일을 이룩한 사례이기도 하며, 상이한 체제와 이념에도 불구하고 상호 간 신뢰를 바탕으로 통일헌법을 제정하기까지의 과정은 남북한에 시사하는 바가 크다. 또한 남북 예멘은 통일 과정에서 당사자 간 합의를 준수하려는 의지를 강력하게 피력한 것으로 평가된다. 1970년대 초, 남북 예멘 간 통일 기본 원칙에 대해 합의를 시작할 때만 하더라도 상호 간 상이한 체제의 간극을 좁히기 어려울 것이라 예상되었지만, 양국은 상호 간 합의를 최대한 존중하는 태도를 유지하고자 노력하였다.

형식적으로 남북 예멘은 국가 대 국가의 합병 방식의 통합을 지향한 것으로 보인다. 다만 인구와 경제력의 우위에 있던 북예멘에 의한 흡수 통합으로 보는 견해도 있다. 이는 통일 이후 5인으로 구성되는 최고 의사결정 기관인 대통령 위원회 중 3인은 북예멘 출신이며, 대통령직을 북예멘의 대통령이 그대로 승계하였으며, 통일 이후 남예멘이 시장경제 체제로 전환했기¹¹²⁾ 때문이다.

국가 통합에 이르기까지 남북 예멘의 의사 결정 과정 외에도 통일예멘의 대외 채무 해소 과정도 주목할 부분이 있다. 특히 독일과 비슷하게 통일예멘은 남예멘의 채무를 모두 승계하는 등 주변국에게 남북 예멘의 통일 과정에 대한 신뢰를 얻을 수 있었던 것으로 보인다. 하지만 채무를 승계하는 과정에서 채무 상환 능력이 부족함을 느꼈던 예멘 정부는 파리클럽을 적극적으로 활용하여 결과적으로 총 50%의 채무를 탕감받으며, HIPC 이니셔티브에 자격이 주어지지 않는 긍정적인 피드백을 받게 되었다. 통일예멘 정부의 열악한 재정 상황으로 받아들여지지 않는 않았으나 최대 채권국이었던 러시아의 일부 채무 현금 선불 지급

112) 권세영(2020), p. 59.

과 관련하여 과감한 제안도 향후 양자간 채무 해소 협상 과정에서 우호적으로 작용하였을 것으로 본다.

3. 채권국 사례: 중국

중국은 가장 큰 규모의 대북 채권을 가진 국가이기 때문에 향후 북한의 대외 채무 처리 과정에서도 많은 영향력을 행사할 가능성이 크다. 따라서 대북 채권 국가의 관점에서 중국 사례를 살펴볼 필요가 있다. 이 절에서는 특히 최근 중국이 개발도상국에서 펼치고 있는 원조 정책을 중심으로 대외 채권 문제를 어떻게 다루는지 살펴보고자 한다. 일반적으로 중국의 대북 원조 정책은 북·중 간의 특수한 관계에 기반하는 것으로 보지만,¹¹³⁾ 반대의 의견을 제시하는 연구도 있다. Park and Kim(2017)은 최근 중국의 대북 원조 정책은 북·중 간의 특수한 관계에 따른 ‘특별한 방식’으로 보기 어려우며, 최근 중국의 대아프리카 원조 정책과 유사한 경향을 보인다는 결론을 내렸다.¹¹⁴⁾ 이 연구에 따르면 최근 중국의 대외 원조는 무상지원보다는 자원과 인프라 개발을 매개로 한 우대차관 형태로 이루어지는데, 이러한 경향성 변화는 북한에서도 관측된다. 또한 식량, 에너지와 같은 무역 품목뿐만 아니라, 북한 내 대규모 인프라 건설에도 중국이 투자·지원하고 있다는 점이 최근 중국의 일대일로 정책을 위시한 아프리카·아시아 지역개발 원조와 유사한 점이 있다. 따라서 개발도상국에서의 중국의 원조 정책을 살펴보는 것은 중국의 대북 채권에 대한 입장을 유추하는 데에도 유의미한 시사점을 제공할 것이다.

중국의 대외 지원 규모가 세계에서 차지하는 비중에 비해 공개된 정보는 평

113) Reilly(2014)가 진행한 인터뷰에 따르면 중국 상무부(MOFCOM)에서도 다음과 같이 밝힌 바 있다.
“we have a long-term, special relationship with the DPRK, and so we must operate differently from other countries”(Reilly 2014, p. 1166).

114) Park and Kim(2017), p. 72.

장히 희박하다. 그 배경으로 첫째는 중국의 대외 차관이 IMF, BIS, World Bank 등 국제금융기구에 보고되지 않을 뿐더러, 자체적으로도 해외 개발 사업의 구체적인 대상 국가, 용처, 지원 유형 등을 공개하지 않기 때문이다. 둘째로 중국의 대외 지원은 다양한 방식의 원조와 차관을 복합적으로 활용하는 ‘원조 패키지(aid package)’ 방식을 활용하기 때문이다.¹¹⁵⁾ 예컨대 파키스탄의 Gwadar 항구 사업의 경우 무상원조, 무이자차관, 우대차관, 수출구매자신용 등 복합적인 자금이 패키지로 제공되었다(표 4-4 참고). 이러한 패키지 형식은 지원 사업의 세부 사항을 파악하고, 출구전략을 모색하는 데에 어려움을 가중시킨다.

표 4-4. 중국의 패키지형 원조·경제협력 사례

(단위: %, 달러)

사업명	패키지 구성
파키스탄의 Gwadar 항구 사업(2001년), 중국항만기술공사(China Harbour Engineering Company)	<ul style="list-style-type: none"> ·무상원조 4,900만 달러 ·무이자차관 3,100만 달러 ·우대차관 5,800만 달러 ·수출구매자신용 6,000만 달러 <hr/> <p>총 1억 9,800만 달러</p>
가나의 Black Volta River 수력발전소	<ul style="list-style-type: none"> ·수출구매자신용 2억 9,000만 달러 ·우대차관 2억 7,000만 달러(이자율 2%) <hr/> <p>총 5억 6,000만 달러</p> <ul style="list-style-type: none"> ·가나에서 코코아를 받는 조건으로 제공됨 (cocoa-based loan)

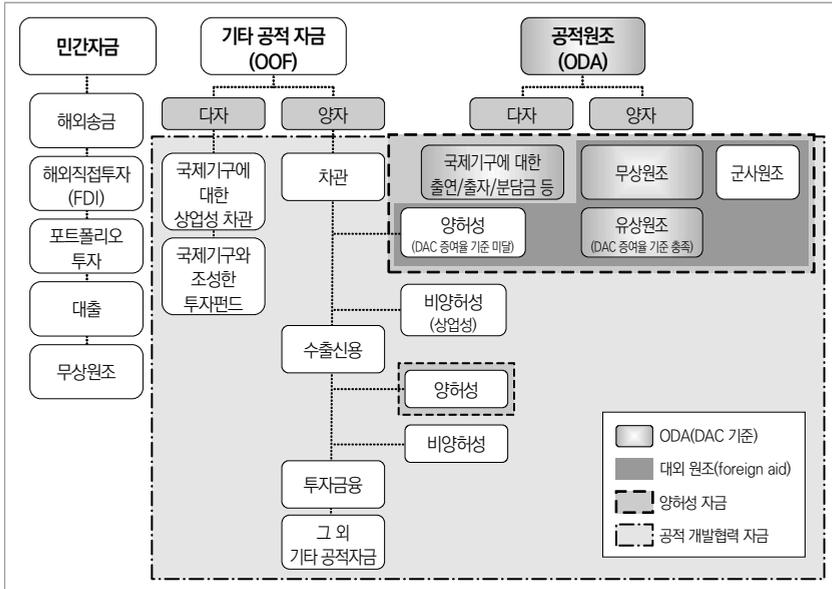
자료: 권율, 박수경(2010), p. 44.

[그림 4-1]은 개발도상국에 대한 중국 자금의 흐름을 보여 준다. 중국의 자금 흐름은 크게 민간 자금, 기타 공적 자금, 공적 원조로 구분할 수 있다. 이 중 기타 공적 자금과 공적 원조를 공적 개발협력 자금으로 볼 수 있다. 일반적으로 OECD DAC 기준에 따르면, ODA 자금은 증여율이 25% 이상인 양허성 자금

115) 권율, 박수경(2010), p. 48.

을 말하는데, 중국은 군사 원조와 더불어 이 양허성 기준을 충족하지 못하는 재원 역시 공적 원조로 구분하고 있다. 이러한 상업성 차관보다는 낮은 이자율을 제공하지만, OECD DAC 기준에는 미달하는 ‘우대차관’이 중국의 초기 대외 원조의 대부분을 차지하였다.

그림 4-1. 중국의 대외 원조 개념도



자료: 홍성창 외(2020), p. 10.

중국의 대외 자금 지원은 ① 공공 지원과 채무의 성격을 띠고 ② 그림에도 불구하고 기존의 선진 공여국과는 달리 자국의 경제적 이익을 추구하며 ③ 자원을 담보로 이루어진다는 점에서 특징이 있다. 중국은 기존의 선진 공여국 간에 합의된 정책 규범이나 원칙과는 다른 독자적인 방식을 통해 해외 진출 수단으로 원조와 차관을 적극적으로 활용한다. 한 가지 예로 중국은 남남 협력 차원에서 호혜 원조와 내정불간섭 원칙을 강조하기 때문에 권위주의적인 저개발국

가에도 적극적으로 차관을 제공하고 있다.

중국의 차관은 중국 수출입은행, 중국 상업 은행 등에 의해 독립적으로 이루어지지만, 이들 기관은 결국 중앙의 통제를 받는다는 측면에서 모든 재원이 공공 채무의 성격을 띤다. 중국 대외 원조의 역사는 사회주의 블록 시절부터 존재했으나, 최근의 원조 체계가 본격화된 1994년 중국 수출입은행을 설립한 후 낮은 이자율의 우대차관을 도입하면서부터이다.¹¹⁶⁾ 중국의 대외 원조를 접근 방식에 따라 세 가지로 구분하면, 첫째는 상환할 필요가 없는 무상원조, 둘째는 정부가 제공하는 무이자 대출, 마지막으로 우대차관으로 볼 수 있다. 우대차관은 수출입은행을 통해 제공하는데 시장금리와 우대금리와의 격차는 중국 정부가 보조하는 형식이다.

한편 중국의 대외 원조 정책의 목적은 개혁개방 이전 이념과 정치적 동맹 추구에서, 개혁개방 이후 경제적 이익을 추구하는 방향으로 전환되었다. 초기 중국의 대외 원조 정책은 사회주의 국가들의 정치적 지원을 확보하기 위한 무상 증여, 무이자 차관, 플랜트 사업 등의 방식으로 이루어졌기 때문에 경제적 이익보다는 정치적 이익이 우선시되었다. 그러나 최근에는 자원과 인프라 개발 사업을 매개로한 우대차관과 상업성 차관을 주로 제공함으로써 대외 원조의 목적이 경제협력, 즉 경제적 이익 추구로 바뀌었다.

중국의 대외 자금 지원이 국제사회에서 문제되는 이유는 중국으로부터 차관을 받는 국가 중 국제금융기구로부터 투자 부적격 판정을 받은 국가들이 상당수 포함되어 있기 때문이다. 즉 중국은 국제금융기구가 합의한 기준보다 상당히 느슨한 기준으로 대규모 차관을 제공하면서 경제적 이익을 창출하고 있는 것이다. 게다가 중국의 차관은 양허성 차관보다 거치기간과 상환기간이 상대적으로 짧은 상업성 차관 위주로 이루어지고 있어 상대국에 경제적 부담을 가중시킨다. [표 4-5]에 따르면 파악 가능한 중국의 대(對)개발도상국 차관의 59.6%가 상업성 차관으로 양허성 차관에 비해 비중이 훨씬 큰 것을 알 수 있다.

116) 권율, 박수경(2010), p. 3.

표 4-5. 중국의 대개발도상국 차관 제공 기관, 조건 및 비중

구분	제공기관	조건	비중
무이자 차관	상무부	· 이자율: 0% · 만기: 20년 · 거치기간: 5년	0.2%
양허성 차관	중국수출입은행	· 이자율: 2~3% · 만기: 20년 · 거치기간: 5년	15.8%
상업성 차관	중국수출입은행 국가개발은행 국유상업은행 국유기업	· 이자율: 리보금리*+가산금리 · 만기: 13년 · 거치기간: 0~5년	59.6%

주: 1) * 리보금리는 시장금리의 기준점으로 단기자금을 조달하는 이자율을 말함.

2) 전체 차관 샘플 중 24.4%는 세부 조건 파악 불가.

자료: 홍성창 외(2020), p. 11 재인용.

중국의 차관이 비판을 받는 또 한 가지 이유는 파리클럽 회원과 같은 서방 국가의 공공 채무와 달리 중국의 차관은 대출 담보를 요구하기 때문이다. 실제로 공개적으로 파악된 중국의 대개발도상국 채무 중에 60%는 담보가 설정되어 있는 것으로 파악된다.¹¹⁷⁾ 담보로는 주로 에너지 및 천연 자원, 항구 등의 시설 이용권이 활용된다. 이러한 방식은 개발도상국이 대중국 채무 상환에 문제를 겪을 시 중국 국유 은행과 기업이 자연스럽게 해당 담보에 대한 권리를 요구하는 빌미가 된다. 게다가 중국은 인프라 사업 추진시 자국 기업이 관련 사업을 수주하고, 자국 노동자 또한 사업에 투입할 것을 차관의 필요조건으로 내세운다. 이는 중국의 입장에서는 권위주의적 저개발 국가에서의 부정부패 혹은 위험 요소를 해소하는 방법이지만,¹¹⁸⁾ 수원국의 입장에서는 개발 사업의 경제적 파급효과를 축소하고, 대중국 의존도를 높인다는 측면에서 부정적인 요소이다.

종합하면, 중국의 개발도상국 차관은 공공 채무의 성격을 가지고 있으면서도 상업성이 짙고, 국제사회가 합의한 OECD DAC 기준과도 상이하며, 중국이

117) 한국은행(2020), p. 19.

118) 권율, 박수경(2010), p. 50.

파리클럽 비회원국이기 때문에 사실상의 공공 채무임에도 불구하고 채무 문제가 불거졌을 때 오직 양자간의 협상력에 따라 해결 방향이 좌우된다. 특히 대중국 차관을 도입한 국가들의 상당수가 부실 채권이 많은 저개발 국가이기 때문에 차관 상황이 어려운 경우 기존에 설정한 담보를 중국에 넘겨줌으로써 문제를 해소하는 사례가 다반사이다.

공공 채무 문제 해결에 있어 중국과 파리클럽의 협력이 전혀 불가능한 것은 아니다. 중국의 경우 중국인민은행이 현재 파리클럽의 임시회원(혹은 특별회원, ad hoc Participant) 자격을 가지고 있다. 임시회원은 파리클럽 정회원들의 만장일치 초청이 있을 때 회의에 참석하여 의사를 표현하거나 제한적이거나 의결권을 행사할 수 있다.¹¹⁹⁾ 위원회에서의 발언권이 채권 규모와 비례한다는 점은 중국이 임시 회원국을 지위를 넘어 정회원 지위 획득을 고려하는 긍정적인 요소가 될 수도 있다. 실제로 파리클럽은 공식·비공식적으로 국제사회의 채무 조정 논의에 중국이 참여할 것을 요구하고 있다. 최근 몇 년 동안 일대일로에 참여한 다수의 국가가 과잉 부채 문제로 중국과 분쟁을 겪고 있으며, 심지어는 기체결한 사업을 전면 재검토하거나 취소하는 경우가 속출하고 있기 때문이다.¹²⁰⁾ 2020년에는 코로나19로 인한 전 세계 경제 침체에 대응하여 고채무빈곤국가의 최대 채권국인 중국의 역할이 강조되었다. 실제로 중국은 잠비아, 콩고, 케냐 등 아프리카 국가들의 채무 상황을 유예해 주거나 탕감해 주기도 하였다. 2020년 11월 중국은 잠비아가 중국 수출입은행에 지고 있는 채무 1억 1,000만 달러에 대한 이자와 원금 상황을 유예해 주었으며, 2021년 1월에는 2,700억 원 상당의 케냐의 대중국 부채 상황 기한을 6개월 연장해 주었다. 동시에 콩고에게는 2020년 말까지 상황 예정이었던 무이자 차관을 탕감해 주었다.¹²¹⁾

119) 단 정회원들이 찬성한 안건에 대해 임시회원은 거부권을 행사할 수 없다.

120) 예컨대, 대표적인 친중 국가인 파키스탄에서도 과다 채무 문제로 인해 중국과 합작으로 추진하던 경제회랑과 다이메르-바샤람 건설이 전면 중단된 바 있으며, 말레이시아에서는 동부해안철도, 말레이-싱가포르 고속철 건설, 사바 주 천연가스관 건설이, 스리랑카에서는 합반토다 항공 건설 등으로 중국과 분쟁을 겪거나 사업이 취소되었다(최재덕 2018, p. 40).

하지만 문제는 개발도상국에 대한 중국 차관의 대부분이 절반 이상의 상업성 차관과 우대(양허성) 차관으로 이루어져 있다는 것이다. 그리고 중국은, 우대차관은 채무 조정의 대상이 될 순 있으나, 탕감의 대상은 아님을 명확히 하였다. 중국 상무부 산하 기관인 국제무역경제합작연구원(CAITEC)의 아프리카 담당자는 최근 아프리카의 채무 문제와 관련하여 ‘상환의 의무를 포기하는 것은 효과적인 해결책이 될 수 없으며, 관련 프로젝트를 재개하여 채무 상환을 위한 수익 창출을 지원하는 것으로 해결’될 수 있다고 밝혔다. 그리고 이러한 지원의 예로 ‘추가 대출, 출자전환, 중국 기업의 참여’를 제시하였다.¹²²⁾ 이는 다시 말해, 관련 개발 사업을 지속함으로써 추가적 이익을 창출하는 것을 해결책으로 제시한 것이다. 또한 중국 사회과학원 산하 국제전략연구소는 파키스탄의 채무 문제와 관련하여 우대차관이 무이자 차관 혹은 보조금으로 전환될 수는 있으나, 정부 부문에서의 이러한 유연한 대응이 상업 프로젝트와 혼동되어서는 안 된다고 강조하였다. 그 예시로 중국·파키스탄 경제회랑(CPEC) 사업을 언급하였는데, CPEC에 참여하는 민간 기업의 사기를 저하시켜서는 안 된다고 밝혔다.¹²³⁾ 하지만 앞서도 살펴보았듯이 중국은 차관 제공의 조건으로 자국 기업의 프로젝트 진출을 필요조건으로 제시하고 있다. 따라서 중국 정부의 우호적인 조치가 해당 국가의 채무 부담을 얼마나 경감시켜 줄 수 있을 것인지는 미지수이다.

중국은 모든 부채 문제는 양국의 논의를 통해 해결할 수 있으며, 이미 중국은 상대국의 상황을 고려하여 채무 상환 일정을 조정하고 있다는 입장을 가지고

121) 「잠비아, 中대은행과 채무 상환 유예 합의... 국가 부도 해결 실마리?」(2020. 11. 17); 신홍지역정보 종합지식포털(2021. 1. 29), 「[이슈트렌드] 재정난에 직면한 케냐, 중국과 부채 상환 연기에 합의」; 「중국, 민주공고 채무 일부 탕감...외교부장 방문 맞춰」(2021. 1. 7), 온라인 기사(모든 자료의 검색일: 2021. 2. 15).

122) "African debt to China may be solved through bilateral talks on the basis of equality"(2020. 4. 16), 온라인 기사(검색일: 2021. 2. 20). Global Times는 중국 공산당의 기관지인 『인민일보』의 자매지 『환구시보』의 영문 버전임.

123) "China could help Pakistan ease financial difficulties: experts"(2020. 4. 16), 온라인 기사(검색일: 2021. 2. 20).

있다. 또한 중국 전문가들은 이러한 채무 조정의 결과가 국제사회의 규범에서 크게 벗어나지 않는다고 평가한다.¹²⁴⁾ 王金强, 黄梅波(2020)는 중국은 파리클럽, World Bank, IMF와 공식적으로 채무 조정 계획을 조정·협상한 적은 없으나, 21세기 초 중국의 부채 탕감 시기는 고채무빈곤국(HIPC) 이니셔티브와 거의 일치한다고 분석하였다.

결국 개발도상국에 대한 중국의 과도한 채무 문제가 중국식 양자 조정에서 벗어나 파리클럽에서 논의되기 위해서는 첫째 중국이 우대·상업성 차관을 '채무 조정과 탕감의 대상이 되는 공공채권'으로 규정하고, 둘째, 중국이 파리클럽 정회원국이 되어야 한다는 결론에 이른다. 그리고 이는 중국의 입장에서 받아들이기 힘든 조건이다. 사실 이 문제의 맹점은 과도한 상업성 차관의 조정과 탕감 여부가 아니라, 애초부터 '우대 금리'라는 명목하에 투자 부적격한 국가에 과도한 차관을 제공했다는 데 있기 때문이다.

파리클럽에 대한 중국의 입장을 살펴보면, 비교적 최근까지도 중국 내에서는 파리클럽 가입에 회의적인 입장을 보여 왔다. 赵雅婧, 李瑞民(2017)은 중국의 파리클럽 가입을 시기상조로 보는 다섯 가지 이유를 다음과 같이 제시한다.¹²⁵⁾ 첫째, 중국 경제는 대외 채권에 잠재되어 있는 위험을 견딜 능력이 충분하며, 둘째, 채무 조정·탕감으로 인한 경제적 비용과 정치적 갈등으로 인한 비용이 파리클럽 가입의 혜택보다 크다. 셋째, 중국은 아직 개발도상국이기 때문에 내부 문제 해결에 집중해야 한다. 넷째, 러시아를 제외한 파리클럽 회원은 모두 OECD 회원국인 데 반해 중국은 OECD 회원국이 아니며, 심지어 파리클럽 가입국이 되면, —중국이 지금까지 자칭해 온— '개발도상국의 대변자'로서의 역할과 상충할 수 있다. 마지막으로 다섯째, 파리클럽은 원칙적으로 IMF 경제개혁프로그램 이행을 권고하기 때문에 이는 중국의 경제 정책과 의사결정에 반하는 여러 가지 압박으로 작용할 수 있다는 것이다.¹²⁶⁾ 그럼에도 불구하고

124) 王金强, 黄梅波(2020), pp. 20~35.

125) 赵雅婧, 李瑞民(2017), pp. 59~66.

126) 이러한 입장은 王金强, 黄梅波(2020)에서도 확인할 수 있는데, 저자는 국제사회의 채무 거버넌스를

저자는 중국의 글로벌 거버넌스와 다자간 협의에는 적극적으로 참여해야 함을 지적하고 있다. 중국 전문가들은 현재의 글로벌 채무 거버넌스는 개발도상국의 자원 조달 문제와 채무 문제를 효과적으로 해결할 수 없기 때문에 중국이 이러한 절차와 규범을 그대로 수용할 수는 없다는 의견이다.¹²⁷⁾ 그러나 중국이 글로벌 채무 거버넌스 개혁에 적극적으로 참여하고, 채무 조정과 감축 방안을 강구해야 한다는 점에서는 공감하고 있는 것으로 판단된다.

결론적으로 코로나19로 인한 경제 침체 상황에서 중국 역할론이 부상한 것처럼 국제사회의 요구와 규범을 마냥 경시할 수만은 없을 것이나, 그것이 중국의 파리클럽 가입으로 귀결되는 데에는 많은 시간이 필요할 것으로 보인다.

미·중 간의 전략적 경쟁의 축소판으로 보았다. 또한 국제사회가 개발도상국의 채무 탕감 문제에서 이들 국가에게 대중국 부채를 선제적으로 해결할 것을 요구하는 것은 중국의 부채 상환 위험을 증가시킬 뿐만 아니라, 중국과 개발도상국가 간의 관계를 악화시키며, 중국을 정치적으로 압박하는 하나의 수단으로 작용한다고 밝혔다. 또한 이러한 조치는 중국발 부채에 대한 차별적인 조치라고 밝혔다(王金强, 黄梅波 2020, pp. 20~35).

127) 위의 자료.

1. 북한에 주는 시사점

가. 체제전환국 사례가 주는 시사점

체제전환국의 사례에서는 대외 채무 처리 절차와 관련하여 북한에 주는 시사점이 존재한다.

베트남과 미얀마의 대외 채무 처리 절차는 기본적으로 '경제 또는 정치적 체제전환 → 경제제재 해제 → 국제금융기구 연체금 해소 → 국제금융기구 개혁 프로그램 이행 + 양허성 차관 도입 → 파리클럽 (공적) 채무 조정 → 런던클럽 (상업) 채무 조정'의 과정을 거쳤다. 이는 체제전환 국가가 대외 채무 조정을 받기 위해서는 체제전환의 가시적인 성과와 함께 이에 따른 경제제재 해제 조치가 필요함을 의미하고, 이는 결국 미국과의 관계 정상화가 필요하다는 것을 뜻한다. 따라서 북한의 경우 대외 채무를 해소하기 위해서는 비핵화 협상의 진전과 대북제재의 완화·해제가 필수불가결한 조건이 될 것이다.

미얀마와 베트남의 사례를 살펴보면, 이들 국가는 체제전환 당시 이미 IMF와 World Bank 가입국이었던 때문에 경제제재 해제와 연체금이 해소됨과 동시에 이들 기구로부터의 자원 조달이 가능했다. 파리클럽을 통한 대규모 채무 탕감도 이러한 배경에서 진행된 것이다. 북한은 국제금융기구 회원국이 아니기 때문에 이들 기구에게 지고 있는 연체금이 없는 것은 긍정적인 요소이지만, 개발 자원 조달을 위해서는 국제금융기구의 가입이 이루어져야 한다는 것이 베트남, 미얀마에 비해 복잡한 사안이다.

북한이 국제금융기구에 가입하기 위해서는 미국과의 관계 정상화는 물론 미국에서 적성 국가에게 취하고 있는 국제금융기구 원조 및 가입 금지 조치의 예외 또는 면제를 받아야 한다. 미국은 「대외 원조법」, 「무기수출통제법」, 「브레턴우즈 협정법」, 「국제금융기구법」 등을 통해 리스트에 해당하는 국가에 대한 국제금융기구의 원조를 금지하고 있다. 원조 금지 조항은 일반적으로 해당 기구에 대한 가입 금지 조치를 포함하는 것으로 해석한다.¹²⁸⁾ 또한 2009년 북한의 제2차 핵실험 이후 통과된 UNSCR 1874에서는 “모든 회원국들과 국제 금융·신용 기관들이 조선민주주의인민공화국 주민들의 필요를 직접 해소하는 인도주의 또는 개발상의 목적이나 비핵화 증진의 경우를 제외하고, 이 공화국에 대한 무상원조, 금융 지원, 양허성 차관 계약을 신규 체결하지 않고, 기존 계약은 줄여나가도록 주의를 강화할 것을 촉구(call upon)”하고 있다.¹²⁹⁾ 이후 강화된 제재 조치들로 인해 2021년 3월 현재 민간 재원의 대북 투자 또한 금지된 상황이다. 따라서 대북제재 해제는 물론 사실상 미국의 이러한 조치들로부터 자유롭지 못하면 IMF 가입이 불가능하고, 이는 결국 국제 규범에 의한 채무 조정·탕감 혜택을 받기 어렵다는 것을 뜻한다.

체제전환국 사례에 따르면 국제금융기구가 주도하는 개혁 및 지원 프로그램이 이행되고 나서야 비로소 파리클럽의 채무 조정 논의가 시작되었다. 그러나 우리식 경제 관리 방법을 주창하는 등 경제 주권 의식이 강한 북한은 이에 대해 부정적인 인식을 가질 개연성이 크다. 북한은 현재도 국제금융기구 가입 문제와 관련하여 이런 인식을 가지고 있는 것으로 파악된다. 따라서 개혁개방이 이루어진다 하더라도 북한이 이러한 인식을 타파하는 것은 어려울 수 있다. 특히 북한의 개혁개방 조치가 경제난이나 체제 불안으로 인한 것이 아니라, 경제적 도약을 위한 자발적인 개혁 조치에서 비롯된 것이라면 더더욱 그럴 개연성이 크다. 이러한 측면에서 베트남은 개혁개방 초기 해외 원조가 경제 주권을 해칠

128) 안광명(2007), p. 177.

129) 외교통상부(2009).

것이라 우려하여 원조에 방어적인 입장을 취한 바 있으며,¹³⁰⁾ 미얀마는 지금도 해외 차관에 대해 부정적인 시각을 가지고 있다. 설령 북한이 베트남과 같이 적극적인 태세를 취한다 하더라도 이미 오랜 시간 외부와 단절된 상황에서 경제 개혁 프로그램이 효과적으로 이행되기는 어려울 것으로 보인다. 하지만 채무 해소를 위해서는 북한의 전향적인 태도 전환 이외에는 별다른 해법이 없는 상황이다.

나. 국가 통합 사례가 주는 시사점

제3장에서 살펴보았듯이 과거 국제사회에서 발생한 다양한 형태의 국가 통합 혹은 분리, 국가 승계 등의 과정에서 나타나는 모든 문제에 일관되게 적용할 수 있는 국제법적 근거나 국제사회의 합의는 찾아보기 어렵다. 결국 기존 국제 사례에 의거한다면 국가 승계 문제는 당사국이 처한 지정학적 환경, 역사적 맥락, 정치적 상황, 주변국의 반응 등 외적인 요인들에 의해 결정되는 경향이 나타났다는 것을 파악할 수 있다.

국가 통합 과정에서는 ① 어디까지 승계할 것인가, 그리고 ② 승계한 채무를 어떻게 해소할 것인가의 문제에 대답해야 한다. 독일의 경우 서독이 동독의 모든 채권과 채무를 승계하는 방식으로 이루어졌다. 예멘의 경우에도 채무 승계에 관해서는 아무런 규정을 두지 않았으나, 원칙적으로 통일예멘이 남예멘의 채무를 모두 승계하였다. IMF가 통일예멘이 승계하게 될 채무를 분석하였고, 이와 관련하여 파리클럽에서 채무 조정이 이루어졌다.

만약 급변 사태에 의해 남북한 통일이 이루어진다면 국제 규범과 관행에 따라 북한의 모든 대외 채무는 원칙적으로 통일한국에 승계될 것으로 보인다. 규모의 측면에서 보면, 제2장에서 추정된 북한의 대외 채무 규모를 2021년 현재 한국의 외환보유고(4,400억 달러), 대외 채무(약 5,400억 달러) 규모에 비추어

130) 장형수, 박춘원(2018), p. 17.

봤을 때, 북한의 대외 채무가 우리 재정에 극심한 악영향을 줄 정도는 아니라고 판단된다. 하지만 비용 최소화의 측면에서 살펴보았을 때 남북통일의 가능성이 존재한다 하더라도 국가 승계가 이루어지기 이전에 북한의 대외 채무가 해소되는 것이 가장 바람직하다.

승계된 채무는 결국 통일독일, 통일에멘이라는 모든 권한을 위임받은 주권 국가의 관할하에 처리되었으나, 독일과 예멘의 채무 처리 방식은 상이했다.

독일의 경우 서독의 대외 관계를 적극적으로 활용하여 관련 국가와의 협상을 통해 국가 승계 문제를 처리하였다. 「1983년 비엔나 협약」이 발효되지 못하고 있는 데다가 양허계약상 권리 및 의무의 국가 승계에 대해서는 국제사회에서 획일적으로 적용되는 법규가 확립되어 있지 않다.¹³¹⁾ 이렇게 법이 불확실한 상황에서는 개별 국가의 주장과 이에 대한 제3국의 태도가 국가 승계 문제를 처리하는 데 중요한 지침이 될 수 있다. 서독은 이러한 상황을 정확하게 인지하고, 동독의 대외관계 승계 문제가 통일과정에서 걸림돌이 되지 않도록 서독의 대외관계를 적극적으로 활용하였다.¹³²⁾ 결과적으로 국가 승계 문제에 대해 신속하게 결정을 내리기보다 대외 여건 조성을 위한 협상에 적극적으로 임한 것이 독일통일에 대한 국제사회의 반감을 무마시키는 데에 큰 역할을 하였다. 한편 통일독일의 공공 채권 채무 청산 작업은 독일 수출입은행이 담당하였으며, 민간 채권 채무는 대외 무역 회사들이 담당하였다. 그리고 채무 청산을 위한 특별기금제도를 도입하여 운영하였다. 독일의 사례에서 착안하여 통일한국의 경우에도 승계된 채무 관리 기관을 지정하고 운용 기금을 마련할 필요가 있다.

동서독 화폐 가치 격차로 인한 문제는 통일한국에서 발생할 가능성이 낮을 것으로 보인다. 서독과 동독의 화폐 가치 격차에도 불구하고, 서독 마르크와 동독 마르크를 일정한 비율로 교환하는 원칙으로 인해 채권 국가들이 동독에 대한 과다 채무, 과소 채권 문제에 직면하게 되었다. 그래서 동독에 채무를 갖고

131) 정민정(2015).

132) 유욱 외(2011), p. 64.

있는 국가 중 환율에 따라 손해 보는 국가에 대해서는 재무성이 그 차액을 보전해 주었다. 하지만 북한이 보유한 대외 채권은 존재하지 않거나, 있다 하더라도 현저히 적을 것으로 예상되는바, 유사한 문제가 통일한국의 북한 채무 승계과정에서 큰 문제가 되지는 않을 것으로 예상된다. 대신 북한이 현물 또는 양허권을 활용하여 채무를 상환하기로 한 경우 통일 이후 해당 채권의 가치가 급상승할 수 있어 이러한 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 고민은 필요하다.

반면 예멘의 경우 파리클럽을 적극적으로 활용하였으며, 구소련에 대한 채무는 러시아와의 양자 협상을 통해 해결하였다. 양자 협상이 이루어지지 않은 채무에 대해서도 파리클럽에 준하는 조건으로 협상이 이루어졌다. 여기에는 예멘의 최대 채권 국가였던 러시아의 파리클럽 가입이 긍정적으로 작용하였다. 러시아는 예멘과의 채무 조정 협상에서 일부 채무와 연체이자에 한하여 현금 상환 시 채무 발생 시점의 가치로 할인해 주는 방안을 제시하였다. 이는 예멘의 사정을 고려한 우대적 차원의 조치였으나, 예멘의 재정 여건이 좋지 않아 이에 응할 수 없었다. 여기에 착안하여 통일한국도 북한의 대외 채무 상환 시 현금 또는 현물 상환을 활용하여 상환 조건을 조정하는 방안을 함께 고려할 필요가 있다.

아울러 국가 승계와 체제전환국 사례 모두 다자 채무를 먼저 상환하는 것을 원칙으로 하였다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 북한도 OPEC, 국제농업개발기금(IFAD) 등 다자 협력 기구의 채무를 보유하고 있기 때문에 이들 기관에 대한 채무를 먼저 상환할 방안을 마련해야 할 것이다.

다. 최근 중국과 개발도상국 경제 협력이 주는 시사점

중국의 채권은 중국 정부가 보증한다는 측면에서 모두 공공 채권의 성격을 띠고 있지만, 중국은 무이자 차관 혹은 우대차관과 상업 차관의 취급을 구분한다. 하지만 중국의 개발도상국 채무의 대부분은 상업성 차관이다.

파리클럽 채권국은 채무국의 대외 채무 조정안을 IMF 프로그램과 연계하는데, 이는 경제 정책 개혁이 거시 경제 건전성을 회복하고 미래 금융 및 재정난을 예방하고자 하는 목적이 있다. 반면 중국이 제공하는 차관은 경제성장과 이익 창출에 방점을 찍고 있다.

종합하면, 중국발 채무의 과중한 부담에도 불구하고 적극적인 조정과 탕감의 대상이 되지 않는다는 것이며, 개도국의 채무 위기에도 불구하고 ‘우대’ 차관이라는 명목으로 추가적인 채무 누적을 조장한다는 문제점을 가지고 있다. 만약 북한의 대중국 채무 구조가 최근 중국과 개발도상국의 채무 구조와 유사하다면, 상술한 문제점들이 북한의 대중국 채무 해소 과정에서도 발생할 것이다.

하지만 앞서 살펴본 바와 같이 중국이 파리클럽에 가입할 가능성은 낮다고 판단되며, 가입한다 하더라도 개발도상국에 제공된 상업성 차관을 파리클럽의 채무 조정 대상으로 취급할 것인가는 미지수이다. 따라서 북·중 간의 채무 조정은 양자 협상에 달려 있는데, 이는 결국 채무 조정 당시 북한의 경제력과 협상력이 얼마나 개선되었느냐에 달려 있을 것이다.

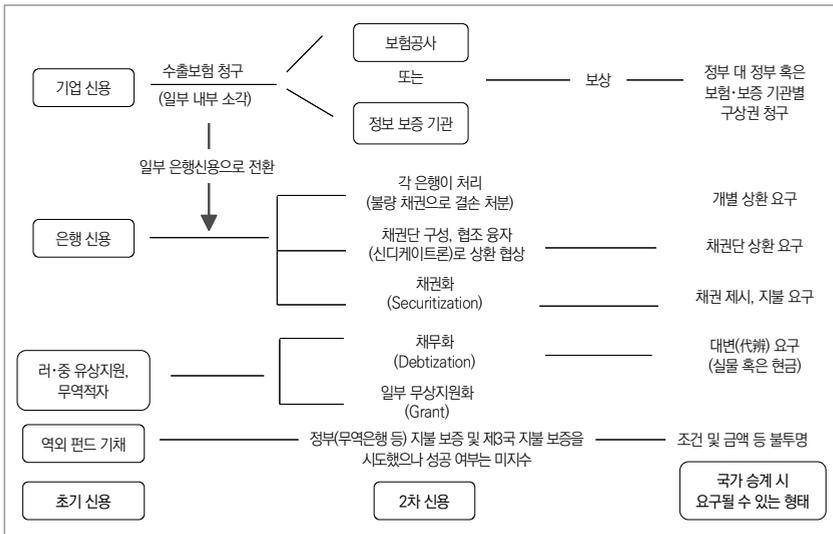
2. 북한 대외 채무 해소 시나리오와 과제

국가 승계는 사실상 북한 체제의 갑작스러운 변화로 인해 남북 통일이 이루어지는 경우를 전제로 한다. 이 경우, 북한의 대외 채무는 대부분 경제 개발을 위한 원조와 차관에서 발생한 것이므로 국제법과 관례상으로 보았을 때 승계가 불가피하다. 따라서 한국정부가 주도하여 기존 국제사회의 규범과 관례에 따라 채무 처리 방식에 따라 처리하면 될 것으로 사료된다. 다만 이 과정에서도 북한의 대외 채무액을 어떻게 상정할 것인가에 대한 논쟁은 남아 있다.

[그림 5-1]은 북한 대외 채무 승계 이후 통일한국정부가 고려해 볼 수 있는

채무 처리 방안을 제시한다. 먼저 직접적으로 부담해야 하는 채무 금액의 경감 방안을 강구하고, 채권자(국)가 보유하고 있는 채권의 성격에 따라 양허권을 제공하거나 현물 상환 등도 검토해 볼 수 있다. 서방 국가에 대한 채권은 파리클럽과 런던클럽을 통해 채무 경감 및 재조정을, 사회주의권 국가들에 대해서는 전술한 경감 조치뿐만 아니라 통일한국이 받을 채권과의 상쇄 혹은 현물 상환 방식을 함께 채택하는 것이 국가 재정 건전성을 유지하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

그림 5-1. 채권자 측면에서 본 북한 채무 형태 및 국가 승계 시 채권국이 요구할 수 있는 신용 유형별 상환 형태



자료: 이상산(1998), p. 187을 바탕으로 저자 작성.

문제는 국가 공존의 상황에서 북한이 정상 국가를 선언함에 따라 대외 채무를 해결하고자 하는 경우이다. 이 경우에는 우리 정부가 어떠한 입장을 취하고, 북한의 대외 채무 문제 해결에 있어서 어떠한 역할을 할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

국가 공존 상황에서의 북한 대외 채무 해소 시나리오와 정책 과정은 [그림 5-2]와 같이 제시할 수 있다. 먼저 북미 관계 정상화를 크게 1단계와 2단계로 구분하여 살펴본다. 이 단계를 구분하는 주요한 기준은 대북제재의 해제 여부이다. 이는 대북제재 해제 여부가, 북·미 관계 정상화가 돌이킬 수 없는 수준에 이르렀는지를 보여 주는 가장 명확한 기준이기 때문이다.

그림 5-2. 북미 정상화 단계별 북한 대외 채무 이슈와 정책 과제



자료: 저자 작성.

1단계에서는 북핵 협상이 개시되고 대북제재가 일부 완화된다. 이를 위해서 북한은 경제 개혁개방 조치가 필요하다. 제재가 일부 완화되기 때문에 민간 자원이 조달될 수는 있으나, 국제금융기구 또는 해외 국가로부터의 공적자금은 도입되기 어려울 것이다. 비핵화가 돌이킬 수 없는 수준에 이르기 전까지는 UNSCR 1874와 더불어 미국의 적성국가에 대한 제재 조치의 일환인 용자 지원 및 국제금융기구 가입 제한 조치가 해제되지 않을 공산이 크기 때문이다. 이에 따라 당연히 파리클럽에 의한 공적 채무 조정 또한 불가능하다. 체제전환국의 대외 채무 문제는 체제전환국이 IMF 혹은 World Bank와 같은 국제금융기구에 가입함에 따라 이들 기관이 중심이 되어 파리클럽에서 공공 채무를 해결

하는 것이 관례이다. 파리클럽 합의안은 일반적으로 IMF 프로그램이 적용되는 기간과 일치한다. 참고로 IMF 비회원국이 다른 국제금융기구에 가입한 선례는 없으므로 북한의 대외 채무가 파리클럽에서 조정을 받기 위해서는 IMF 가입이 선결 조건이다. 다만 이 단계에서도 2012년 러시아가 그러했듯이 양자간의 채무 조정이 이루어질 가능성은 있다.

북·미 관계 정상화가 2단계에 접어든 이후부터는 대북 자금 지원에 대한 제재 조치가 철회되고, 이에 따라 북한의 국제금융기구 가입, 이들 기관으로부터의 공적 자금 지원, 경제 개혁 프로그램 도입이 이루어질 것이다. 그리고 대외 채무 문제와 관련하여 최종적으로는 파리클럽과 런던클럽에 의한 채무 조정이 이루어질 것이다. 상술한 바와 같이 이 단계가 원활하게 진행되기 위해서는 북한의 IMF 가입이 선결되어야 한다.

한편 중국이 북한의 최대 채권자라는 측면에서 북·미 관계 정상화 과정에서 북·중 간의 채무 협상이 어느 단계에서, 또 어떻게 이루어지느냐가 북한 채무 문제 해결의 관건이 될 것으로 보인다.

북한의 대중국 채무 해결 시기는 ① 현재 상황 ② 북·미 관계 개선 이전(북·중 관계가 더 친밀해질 경우) ③ 북·미 관계 개선 이후(북한이 전략적 친미를 선택할 경우, 즉 국제사회의 규범을 받아들일 경우) 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 현재 상황에서는 사실상 채권 채무 해결을 위해 할 수 있는 일이 없다. 두 번째 상황에서도 중국은 현재와 같이 북한에 다양한 수단을 통해 차관을 제공하는 것 이외에는 채무를 탕감해 줄 유인은 존재하지 않는다. 사실 중국이 지금까지 북한에 유무상 원조를 지속하는 것 자체가 북한의 대중국 채무가 지속적으로 유예(Suspension), 조정(re-scheduling)되고 있는 것이라고 봐도 무방하다. 이 상황에서는 파리클럽으로 대표되는 서방 국가들 또한 대북 채무를 유예, 조정, 탕감해 줄 유인이 없다. 결국 북·중 채권 채무 관계의 국면 전환은 세 번째 상황에서만 이루어지는데 세 번째 상황의 필요조건은 북한의 ① 비핵화 노력 ② 경제 개혁개방이다. 비핵화에서의 가시적인 성과는 북한의 국제

사회 편입 의지에서 비롯된다는 점에서 이 상황에서는 필연적으로 북한 경제 개혁개방이 이루어진다고 볼 수 있다.

문제는 북·미 관계 진전 속도와 정도에 따라 중국에게 전략적 선택이 주어지는 점이다. 그리고 이 선택은 북한이 국제 규범을 수용하는 '정도'에 영향을 미칠 것이며, 이는 결국 북한의 대외 관계 정상화에 동력을 제공할 수도, 도리어 빼앗아 갈 수도 있는 요인으로 작용한다. 사례 연구에서 살펴보았듯이 중국은 무조건적인 채무 탕감보다는 채무 유예, 조정을 제안할 것으로 보인다. 그런데 중국의 대북 채권 조정과 채무 탕감 여부 및 절차도 문제이지만, 북한의 대외 채무 문제가 해결되는 과정에서 발생 가능한 중국발 대규모 신규 차관 문제에 어떻게 대응할 것인가에 대해서도 고민이 필요하다. 그동안 개발도상국의 채무 조정 과정에서 중국은 '추가적' 우대차관과 투자 등으로 채무 문제를 해결하려는 경향을 보였기 때문이다. 만약 대외 관계 정상화 과정에서 이러한 중국발 재원을 통해 북한의 경제 상황이 현격히 개선된다면, 북한이 개혁개방에 소극적으로 임하게 되는, 즉 부정적인 요인으로 작용할 수 있다. 실제로 중국은 2018년 북·미 관계 개선의 조짐이 보인 이후 북한에 대규모 지원을 통해 대북 영향력을 과시하였다. 2018년 평창 올림픽을 계기로 남북 관계 및 북·미 관계가 개선되자 북·중 관계도 신속하게 개선되었는데,¹³³⁾ 이후 중국은 북한에 대규모 비료를 지원하기도 하였다.

한편 북·중 간의 채무 조정 시기는 북·중 간의 협상이 파리클럽 규범과 얼마나 유사할 것인지의 여부에 영향을 미친다. 만약 북·미 관계 정상화가 2단계에 진입한 상황에서 파리클럽과의 대외 채무 협상이 북·중 간의 채무 협상과 동시에 이루어지는 경우 중국의 파리클럽 회원 자격과 관계없이 파리클럽의 동등 대우 원칙에 따라 북한의 대중 채무도 이와 유사한 조건으로 합의될 가능성도 존재한다. 파리클럽의 동등 대우 원칙은 채무국이 파리클럽 비회원국과 채무

133) 여러 차례 이어진 김정은 위원장의 방중 이후 2019년 6월 중국 최고지도자로는 14년 만에 처음으로 시진핑 주석이 방북하였다.

조정 시 파리클럽 회원과의 합의안과 유사한 조건, 혹은 준하는 조건으로 합의 하도록 권고하기 때문이다. 그러나 북·중 채무 관계가 양자 협상을 통해 선결된다면 이 과정에서 중국의 대북 채권이 북한 경제에 많은 영향력을 행사할 수도 있다.

중국이 북한에 제공한 무이자 차관은 정치적 필요에 의해 탕감받을 가능성이 큰 반면, 우대차관과 상업성 차관의 경우에는 중국과의 양자 협상을 통해 해결될 것으로 보인다. 이때 일대일로에 참여한 개발도상국가의 사례와 같이 북·중이 기체결한 협정에서 북한이 담보로 설정한 개발권 혹은 양허권이 있다면 이러한 것들이 채무 상환, 유예, 조정의 수단이 될 수 있다.

한편 파리클럽의 조정 대상인 북한의 공적 채무는 「에비앙 접근법」을 적용받을 수 있을 것으로 예상된다. 북한 경제가 현재와 같은 발전 수준을 유지한다면, 고채무빈곤국(HIPC) 이니셔티브의 적용을 받기 어려울 것으로 판단되기 때문이다. 그런데 공적 채무도 문제지만, 북한이 보유하고 있는 민간 채무를 어떻게 해결할 것인지도 주요한 쟁점 사안이다. 이때 북한의 대일본 채무의 경우 민간 채무임에도 불구하고 일본 정부가 구상권을 보유하고 있어 이를 정부 채널로 해결할 것인지, 혹은 민간 채널로 해결할 것인지에 대해서도 고민이 필요하다.

상업 채무는 각국의 상황에 따라 유동적으로 적용되기 때문에 예측이 어려운데, 러시아의 북한 채무 탕감 사례와 같이 개발을 위한 재원으로 전환(Debt for Development)하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 파리클럽 회원국들은 개발도상국의 부채를 개발 재원으로 전환하는 방식을 많이 활용하는데, HIPC 제외 국가에도 적용된다.¹³⁴⁾ 전제 조건으로는 ① 1인당 GDP가 낮은 저소득 국가

134) 이러한 채무 전환은 1987년부터 활용된 방안인데, 프랑스·이집트(1994), 스위스·이집트(1995), 독일·이집트(2001), 이탈리아·이집트(2001), 이탈리아·인도네시아(2005), 스페인·아르헨티나(2005), 스페인·엘살바도르(2005), 이탈리아·케냐(2006) 등 이미 다양한 국가에서 활용되고 있다. Buckley(2009)에서는 2007년까지 약 57억 달러의 부채가 36억 달러의 개발 자금으로 전환되었다고 추정하고 있다(Buckley 2009, pp. 620-645).

② 파리클럽과의 원활한 채무 조정(혹은 논의가)이 이루어진 경우 ③ 사회·경제 개혁 ④ 빈곤 감축 노력 의지 ⑤ 전쟁 포기 등이 있다. 이 방식에서는 채권국과 채무국 모두 긍정적인 이해관계를 갖는데, 채권국에는 어차피 상환 가능성이 낮은 부채를 이용하여 정치·경제적 영향력을 확대할 수 있다는 점에서 유인이 있고, 채무국의 입장에서는 개발 재원을 마련할 수 있다는 측면에서 유인이 있기 때문이다. 남한의 대북 채권 처리 방안으로도 생각해 볼 수 있는데, 특히 부채 탕감에 대한 정치적 비난에서 비교적 자유로울 수 있다는 점에서 고려할 만하다. 다만 채무국 입장에서 공여국이 어떤 식으로든 자원 사용의 통제권을 갖는다는 점에서 비판이 제기될 수 있다. 이는 중국의 개발도상국에 대한 채권이 받고 있는 비판과 일맥상통하는 부분이 있어, 상술한 바와 같은 명확한 전제 조건과 해당 조건 이행에 대한 모니터링하에서 채무 조정에 적용하는 것이 바람직하다.

[그림 5-2]에서 제시한 바와 같이 북·미 관계 정상화는 크게 두 가지 단계로 구분할 수 있는데, 각 단계에서의 정책 과제는 다음과 같이 제시할 수 있다.

먼저 첫 번째 단계에서는 북한의 대외 채무 문제보다는 지금과 같이 북·미 관계 정상화를 지원할 필요가 있다. 1단계에서는 공적 자금 지원과 관련한 대북제재가 해제되지 않았기 때문에 북한 대외 채무 문제가 양자간 조정은 가능하나, 다자간 협상 테이블에 오르기는 힘들 것이다. 따라서 북·미 관계 정상화가 2단계로 발전해 나갈 수 있도록 남북 관계 개선을 위해 노력하고, 비핵화 협상이 조속히 성과를 낼 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 북한이 북핵 문제 해결에 모멘텀이 될 수 있는, 즉 정치·경제적으로 가시적인 성과를 낼 수 있도록 해야 한다. 북핵 문제가 어느 정도 해결된다는 것은 국제사회의 경제제재가 지금보다는 완화된다는 것이고 이는 북한의 대외 무역과 국제사회의 대북 투자가 다시금 활로를 찾을 수 있다는 것이다. 이에 따라 남북 경협 및 투자 또한 재개될 것이다. 이 단계에서는 남북한 채권·채무 문제 해결은 보류해 두는 것이 적합하다. 이는 향후 북한의 대외 채무 문제가 다자간 협상 테이블에서 논

의될 경우 남한 역시 대북 채권 보유 국가로서 협상에 참여하기 위해서이다.

2단계에서는 단순히 파리기림을 비롯한 협상에 주도적으로 참여하는 것 이외에도 북한이 다자 협상에 참여하기 위한 기반을 마련하고 북한 경제 개혁과 성장을 지원할 필요가 있다. 그리고 이는 결국, 초기에는 북한의 국제금융기구 가입, 중기에는 북한의 개혁 정책 이행, 장기적으로는 대외 원조 및 민간 재원 조달을 지원하는 것이 될 것이다.

한 가지 고려해야 할 상황은 국제사회의 일원으로서 우리 정부의 입장(채권국)과 한반도 평화 공존을 지향하는 민족특수관계하에서의 우리 정부의 입장이 상충되지 않아야 한다는 것이다. 국제사회에서는 대북 채권국가이면서도 북한의 대북 채권을 해결해 줄 수 있는 주체로서의 역할을 요구할 것이기 때문이다. 둘 중 어떠한 역할에 주안점을 둘 것인가는 비단 대외 채무 문제뿐만 아니라 남북 관계가 개선되어 경제협력이 확장될수록 이와 같은 고민은 더 깊어질 것으로 예상된다. 실제로 북한의 대외 채무가 해결되기 이전에는 러시아가 대북 채권과 남북러 3각 협력에 소요되는 비용 상계를 요구할 수도 있다는 문제가 제기되기도 하였다.¹³⁵⁾ 북한의 대외 채무는 대부분 해소되었으나, 제3국에서도 북한의 대외 채무를 한국과의 경협 혹은 남북+제3국 협력과 연계하여 처리하고자 할 가능성이 있다. 그런데 관점을 달리하면 우리 정부는 북한 대외 채무 해소 과정에서 발생하는 이러한 요구를 오히려 북한이 참여하는 다자 협력 사업에 참여할 수 있는 계기로 만들 수도 있다. 따라서 우리 정부는 북한 채무와 관련한 주변 국가의 요구에 전략적 대응을 할 준비가 되어 있어야 한다. 우리 정부의 대북 채권은 대내적으로는 남북 경협의 레버리지로 활용할 수 있을 것이며, 대외적으로는 파리기림 등에서의 북한의 공공 채무 논의에서 한국의 발언권을 확보하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

같은 맥락에서 남한이 가진 대북 채권에 대해서는 국제사회보다 더 유연하게 대처함으로써 남북 관계에 입각한 특수한 지위를 확보하는 것이 바람직하

135) 「北, '러시아 빚', 남북러 협력에 걸림돌되나」(2007. 5. 29), 온라인 기사(검색일: 2021. 1. 15).

다. 먼저 대북 채권 중 일부는 차관 도입의 목적에 따라 탕감함으로써 남북 관계 개선의 계기를 마련할 수 있을 것으로 보인다. 대표적으로 대북 식량 차관이 그 대상이 될 수 있다. 일반적으로 식량 지원은 인도적인 목적하에서 이루어지기 때문에 무상으로 지원되나, 과거 우리 정부는 북한에 식량을 유상으로 지원하였다. 따라서 필요에 따라 식량 차관을 조정 및 탕감의 대상으로 고려할 수 있다. 이외의 대북 채권에 대해서는 탕감보다는 유연한 조정을 통해 해결하는 것이 바람직하다. 식량 차관을 제외한 나머지 대북 채권은 모두 북한의 인프라 개발을 위한 채권이기 때문에 개발 재원으로 전환하는 방식(debt for development)을 활용하여 조정할 수 있다. 구체적으로는 추후 관련 사업 재개와 추진에서 현물 상환 또는 (교통 인프라에 대한) 우선이용권, 통행료 면제, 관광특구에서의 숙박 시설 등 편의시설 이용료 면제 또는 할인 등의 방식으로 처리할 수 있다.

한편 사회적으로는 대북 지원 및 채무 조정은 비용이 아닌 투자의 개념으로 인식이 전환될 수 있도록 공감대 형성과 노력이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리 정부의 대북 채권 조정은 북한의 전향적인 태도 전환을 전제로 하기 때문에 관련 협상이 진행되는 시점에 북한에서는 이미 대부분의 경제제재가 해제될 정도의 개혁이 진행되고 있는 상황일 것이다. 이 시점에서 남북한의 경제적 협력은 이미 주변국과의 경쟁 관계에 놓여 있을 공산이 크고, 따라서 남북 채무 조정은 비용보다 남북 경험 활성화와 남북한 특수 관계 유지를 위한 투자의 성격이 클 것이다. 이러한 사실에 대한 국민적 공감대를 형성할 수 있도록 정부의 노력의 필요하다. 한편 제도적으로는 남한의 대북 유무상 지원에 대한 국제사회와의 차별화된 합의와 규범 마련이 필요하다. 이를 통해 장기적으로 북한이 개발 재원을 마련하는 과정에서 소위 말하는 불량 채권에 노출되는 것을 방지하고, 남북한 특수 관계하에서의 재정 협력을 제도화하여 추진하도록 한다.

3. 요약 및 결론

이 연구는 북한의 대외 채무 현황과 쟁점, 대외 채무 해소와 관련한 국제 규범과 해소 사례 등을 종합적으로 제시하고자 하는 목적하에 진행되었다. 이에 따라 제2장에서는 북한의 대외 채무 규모를 다양한 통계 출처와 유형, 국가별로 제시하였고, 제3장에서는 국제사회에서의 공적 채무와 상업 채무를 관장하는 규범과 국가 승계에 대한 국제 규범을 살펴보았다. 제4장에서는 베트남과 미얀마, 독일과 예멘, 중국의 사례를 살펴봄으로써 북한의 대외 채무 문제가 앞으로 어떻게 해결될 수 있을 것인지에 대한 시사점을 도출하였다.

연구 결과 북한의 대외 문제는 남북 관계의 변화 방향, 비핵화 논의의 진전과 북한의 국제금융기구 가입 여부, 대중국 채무 해소 방법에 따라 해결 방법이 달라질 수 있다. 특히 북한의 대중국 채무는 대외 채무 해소 과정뿐만 아니라, 개혁개방 이후 자원 조달에 있어서도 주요한 영향을 미치는 요인임을 확인하였다. 따라서 매우 어려운 작업이긴 하나, 북한의 대중국 채무의 규모 추정과 유형 파악, 중국의 대북 원조 방식과 변화 동향 등에 대한 후속 연구가 필요할 것으로 사료된다.

[국문자료]

- 권세영. 2020. 『한반도 통일과 조약 승계 - 독일 통일의 사례를 바탕으로』. 서울대학교 법학석사 학위논문.
- 권율, 박수경. 2010. 『중국의 대외원조정책과 추진체제』. 대외경제정책연구원. 경남대학교 극동문제연구소. 1979. 『북한무역론』.
- 김성철. 2000. 『베트남 대외경제개방 연구』. 통일연구원.
- 남영숙. 2013. 「중국의 아프리카에 대한 개발원조 연구: 가나의 사례를 중심으로」. 『국제지역연구』, 제17권 제1호.
- 백진현. 2004. 『한반도 통일시 남북한 체결조약의 승계에 관한 연구』. 통일학연구보고서 04-09. 서울대통일평화연구소.
- 안광명. 2007. 「북한 경제개발을 위한 국제협력 과제」. 제3회 북한개발과 국제협력을 위한 워크숍(11. 29).
- 양문수. 2012. 「북한의 대외채무 문제: 추세와 특징」. 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호. 한국개발연구원.
- 외교통상부. 2009. 안보리 결의 1874호 전문 및 국문번역.
- 유욱, 이찬호, 김준우, 김병필, 광필성. 2011. 『통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구』. 법무법인 (유한) 태평양. 통일부 용역 보고서.
- 유재민. 2012. 『대북차관 회수 관련 쟁점과 그 해결방안』. 『이슈와 논점』. 국회입법조사처.
- 이규창. 2016. 『남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계』. 통일연구원.
- 이상산. 1998. 「북한의 대외채무 해결방안 모색」. 『북한조사연구』.
- 이석, 김석진, 김영훈, 장형수, 조봉현, 한명섭. 2012. 「대북 식량채권 처리 문제」. 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호. 한국개발연구원.
- 임강택. 2012. 「남북경협과 대북채권: 실태와 해결방안의 모색」. 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호. 한국개발연구원.
- 장형수. 2013. 「북한의 외화수급 추정과 분석: 1991~2012년」. 『통일정책연구』,

제22권 2호.

- 장형수, 김석진, 송정호. 2009. 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』. 경제인문사회연구회 협동연구총서. 통일연구원.
- 장형수, 박영곤. 2000. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발지원 방안』. 대외경제정책연구원.
- 장형수, 박춘원. 2018. 『국제금융기구 투자지원 해외사례를 통한 북한 경제개발 정책적 시사점 연구』. 한양대학교 산학협력단.
- 장형수, 박해식, 박춘원. 2015. 『남북통일과정에서의 해외재원 조달: 주요 이슈와 정책방안』. 대외경제정책연구원.
- 장형수, 정여천. 2005. 『러시아의 舊소련 루블화 표시 대외채권 처리에 관한 연구』. 지역연구회시리즈 05-02. 대외경제정책연구원.
- 정민정. 2015. 『북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응 과제』. 국회입법조사처.
- 정우진. 2014. 「북한의 에너지 교역 실태 연구」. 『수시연구』, 14-12. 에너지경제연구원.
- 정용태. 1994. 「국제법과 국가승계 문제」. 청주대 『법학논집』, 제9집.
- 조경엽. 2020. 『국가채무의 국제비교와 적정 수준』. KERI Brief. 한국경제연구원.
- 조동호, 남영숙. 2013. 『중국의 정치경제 변화에 따른 북한경제의 진로와 남북경협의 방향』. 연구보고서 13-16. 대외경제정책연구원.
- 통일연구원. 2008. 『미국-적대국가간 관계정상화 과정 비교 분석 및 정책적 시사점』. 통일부 용역 보고서.
- 최명해. 2010. 『북한의 대중 '의존' 과 중국의 대북 영향력 평가』. 주요 국제문제분석, No. 2010-15.
- 최수영. 2015. 『북한의 지하자원 수출 실태 분석과 정책적 시사점』.
- 최장호, 최유정, 김범환. 2019. 『미얀마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점』. 대외경제정책연구원.
- 최재덕. 2018. 「일대일로 이론과 실제: 중국의 지역패권주의 강화와 일대일로 사업추진에서 발생한 한계점」. 『한국동북아논총』, 23(3). 한국동북아학회.
- 탁용달. 2018. 「북한의 대외채무 처리방안 연구」. 『북한연구학회보』, 22권 1호. 북한연구학회.
- 홍성창, 전인재, 이태연, 김현민, 이숙영, 김성재. 2020. 『중국의 국제개발협력 전략과 사례』. KDI 국제개발협력센터.
- 한국개발연구원. 1996. 『북한경제지표집』.
- 한국은행. 2020. 「중국 인프라투자의 특징과 시사점」. 『국제경제리뷰』, 제

2020-15호.

한명섭. 2012. 「남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰」. 『경희 법학』, 제47권 제4호. 경희법학연구소.

한명섭. 2016. 『통일법제 특강』. 한올아카데미.

[영문자료]

Brown, Richard P.C. and Timothy J. Bulman. 2006. "The Clubs: Their Roles in the Management of International Debt."

Buckley, Ross P. 2009. "DEBT-FOR-DEVELOPMENT EXCHANGES: AN INNOVATIVE RESPONSE TO THE GLOBAL FINANCIAL CRISIS." *University of New South Wales Law Journal*.

Chowdbury, Anis and Iyanatul Islam. 2012. "An Optimal Public Debt-To-GDP Ratio?" *G-24 Policy Brief*, No. 65.

Cheng, Gong, Javier Diaz-Cassou, and Aitor Erce. 2016. "From Debt Collection to Relief Provision: 60 Years of Official Debt Restructuring through the Paris Club." Working Paper Series. European stability Mechanism.

Das, Udaibir S., Michael G. Papaioannou, and Christoph Trebesch. 2012. "Sovereign Debt Restructurings 1950-2010: Literature survey, Data, and Stylized Facts." IMF Working Paper. IMF.

Enders, Klaus, Sherwyn Williams, Nada Choueiri, Yuri Sobolove, and Jan Walliser. 2002. *Yemen in the 1990s From Unification to Economic Reform*. IMF.

IMF. 2010. "From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies." Fiscal Affairs Department. (April 30)

IMF. 2012. "IMF Country Report: Myanmar," No. 12/104.

Martin, M. 1991. *The Crumbling Façade of African Debt Negotiations*.

OECD. 2000. *External Debt Statistics Historical Data 1988-1999*.

_____. 2003. *External Debt Statistics 1998-2002*.

Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, and Mahvash S. Qureshi. 2010. "Fiscal Space." IMF Staff Position Note, SPN/10/11.

- Park, Jiyoun and Eunsuk Kim. 2017. "China's Aid to North Korea, Is It Exceptional? A Comparative Analysis with china's Aid to Africa." *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 26, No. 2.
- Reilly, James. 2014. *The Curious Case of China's Aid to North Korea*. University of California Press.

[중문자료]

- 赵雅婧, 李瑞民. 2017. 「巴黎俱乐部：源起、规则与作用 —— 兼论对中国的启示」, 『国际金融』, 2017年01期 第59-66页.
- 王金强, 黄梅波. 2020. 「中美全球主权债务治理博弈及对策分析」, 『东北亚论坛』, 2020年 第5期.

[언론자료]

- 「국제사회, 개혁 추진 미얀마에 부채 탕감 '화답」. 2013. 『연합뉴스』. (1월 28일)
- 「국제농업개발기금 “북한 미상환 대출금 4천만 달러」. 2020. 『VOA』. (7월 21일).
<https://www.voakorea.com/korea/korea-economy/ifad-dprk-aid>
 (검색일: 2021. 1. 15).
- 「[단독] 영국 “북한 부채, 남북통일 후 회수 위해 탕감 취소」. 2018. 『VOA』. (1월 9일). <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/4198613>(검색일: 2021. 1. 15).
- 「러, 北 채무 90% 탕감할 듯」. 2011. 『매일경제』. (9월 15일). <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2011/09/595900/>(검색일: 2021. 2. 19).
- 「불보차 '떡튀' 40년...빚에 발목 잡힌 북한 경제」. 2019. 『아시아경제』. (8월 19일).
<https://www.asiae.co.kr/article/2019081908450073178>(검색일: 2021. 1. 15).
- 「北, '러시아 빚', 남북러 협력에 걸림돌되나」. 2007. 『Daily NK』. (5월 29일).
<https://www.dailynk.com/%E5%8C%97-%EB%9F%AC%EC%8B%9C%EC%95%84-%EB%B9%9A-%EB%82%A8%EB%B6%81%EB%9F%AC-%ED%98%91%EB%A0%A5%EC%97%90-%EA%B1%B8%EB%A6%BC%EB%8F%8C/>(검색일: 2021. 1. 15).
- 「북한, 10년 전 국제농업개발기금 대출금 477억 원 미상환」. 2020. 『중앙일보』.

- (7월 22일). <https://news.joins.com/article/23830598>(검색일: 2021. 2. 19).
- 「[북한경제와 협동하자⑬] 북한의 대외경제: 일본. 2018. 『LIFE IN 사회적 경제미 디어』. (12월 4일). <https://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=3072>(검색일: 2021. 1. 15).
- 「북한 부채 규모, 채무 불이행으로 계속 증가. 2018. 『VOA』. (5월 12일). <https://www.voakorea.com/korea/korea-economy/4390368>(검색일: 2021. 1. 15).
- 「북한이 영국에 진 빚 800만 달러, 한국이 대신 갚게 되나. 2018. 『중앙일보』. (1월 9일). <https://news.joins.com/article/22269073>(검색일: 2021. 1. 15).
- 「[이슈&한반도] “러시아, 북한 부채 탕감…북한식 ‘채무 외교’”. 2014. 『KBS』. (5월 17일). <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2864587>(검색일: 2020. 12. 3).
- 「잠비아, 중대은행과 채무 상환 유예 합의… 국가 부도 해결 실마리?». 2020. 『동아일보』. (11월 17일). <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20201117/104006903/1>(검색일: 2021. 2. 15).
- 「전문가들 “북한, 경제 위기로 채권 발행…정권과 돈주들 간 갈등 양상 나타나”. 2020. 『VOA』. (5월 14일). <https://www.voakorea.com/korea/korea-economy/dkpr-economic-crisis>(검색일: 2021. 1. 15).
- 「“중국, 3200조원 잠재가치 北 광물개발 독식… 투자계약 87%”. 2017. 『중앙일보』. (10월 1일). <https://news.joins.com/article/21987200>(검색일: 2021. 3. 13).
- 「중국 동해 출구전략 2단 북한 나선향 이어 청진항 운영권도 확보. 2012. 『중앙일보』. (9월 11일). <https://news.joins.com/article/9290207>(검색일: 2021. 2. 18).
- 「중국, 민주콩고 채무 일부 탕감…외교부장 방문 맞춰. 2021. 『연합뉴스』. (1월 7일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210107002500099>(검색일: 2021. 2. 15).
- 「태영호 “北에 1조1천억 퍼줘…김정은에 빚 갚으라 독촉해야”. 2020. 『아시아경제』. (7월 21일). <https://www.asiae.co.kr/article/2020072117345163911>(검색일: 2021. 2. 15).
- “African Debt to China May be Solved through Bilateral Talks on the Basis of Equality.” 2020. *Global Times*. (April 16). <https://www.glob>

altimes.cn/content/1185860.shtml(검색일: 2021. 2. 20).
“China Could Help Pakistan Ease Financial Difficulties: Experts.” 2020.
Global Times. (April 16). <https://www.globaltimes.cn/content/1185831.shtml>(검색일: 2021. 2. 20).
UNCTAD DB. <https://unctad.org/>(검색일: 2021. 2. 10).

[온라인 자료]

신홍지역정보 종합지식포탈(EMERiCs). 2021. 「[이슈트렌드] 재정난에 직면한 케냐, 중국과 부채 상황 연기에 합의.」 (1월 29일). https://www.emerics.org:446/issueDetail.es?brdctsNo=311996&mid=a10200000000&&search_option=&search_keyword=&search_year=&search_month=&search_tagkeyword=&systemcode=05&search_region=&search_area=¤tPage=1&pageCnt=10(검색일: 2021. 2. 15).
주베트남대사관. 2006. 「[경제동향] 베트남 주간경제동향.」 (4월 7일). http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4049/view.do?seq=279675&srchFr=&srchTo=&srchWord=%EB%B2%A0%ED%8A%B8%EB%82%A8&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=8(검색일: 2021. 2. 28).
중국해관통계. <http://english.gov.cn/>(검색일: 2021. 1. 22).
통일부 대북지원정보시스템. <https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalFood.do>(검색일: 2021. 1. 22).
파리클럽. <https://clubdeparis.org/>(검색일: 2021. 1. 10, 2021. 1. 31, 2021. 3. 12).
한국금융위원회. www.fsc.go.kr(검색일: 2020. 12. 29).
한국무역협회. <https://stat.kita.net>(검색일: 2021. 1. 22).
“African Debt to China May be Solved through Bilateral Talks on the Basis of Equality.” 2020. *Global Times*. (April 16). <https://www.globaltimes.cn/content/1185860.shtml>(검색일: 2021. 2. 20).
CIA World Factbook. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>(검색일: 2020. 9. 7).
Joint External Debt Hub. <https://www.jedh.org>(검색일: 2020. 11. 6).

- Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2013. "Debt-Relief Measure for Myanmar." Press Releases. (May 26). https://www.mofa.go.jp/press/release/press6e_000096.html(검색일: 2021. 3. 8).
- Paris Club. 2013. "Cancellation of the Debt of the Union of Myanmar." <http://www.clubdeparis.org/en/communications/press-release/cancellation-of-the-debt-of-the-union-of-myanmar-28-01-2013> (검색일: 2021. 3. 8).

Issues and Tasks Regarding External Debt of the DPRK: Centering around International Rules and Cases Abroad

Yoojeong Choi and Halin Han

The Democratic People's Republic of Korea (hereinafter DPRK) holds external debt against the rest of the world yet has not made its position clear on how to repay this after declaring moratorium in 1984. The magnitude of the debt subject for repayment is increasing annually as the interest for arrears has accumulated. The issues regarding approaches that the DPRK would take in regards to repayment of its debt were raised when Russia relieved it from its duties for repayment of external debt against the former Soviet Union in 2012. In light of the situation in 2018 and 2019, when rapprochement between the DPRK and the United States was burgeoning, once the former shows its willingness to open its economy and to enter the phase of reformation, it is reasonable to believe that the discussion on how to resolve the mounting external debt of DPRK would be expedited when US-DPRK relations enter this new phase.

Against this background, the external debt of DPRK will likely be one of the primary diplomatic and economic matters facing the Republic of Korea in the longer perspective, albeit not an imminent issue to be taken care of. Therefore, this study examines the current state of external debt incurred by the DPRK and international norms on how to manage this, as well as cases abroad to identify the tasks at hand for the Republic of Korea's government to respond to various scenarios on changes in circumstances on the Korean Peninsula.

More specifically, it analyzes international standards, cases in other countries, and policy measures to consider when resolving the DPRK external debt issue, separating itself from previous ones in the following four features. First, it covers the estimates of the magnitude of the external debt that the DPRK holds. Second, it delves into international rules on resolving debt. Third, it suggests means to relieve the external debt of DPRK under two different scenarios, one of which is when both Koreas are united, and the other where the two economies are integrated but not the countries themselves. And last but not least, it offers a systematic overview on tasks for both Koreas' administrations once the DPRK initiates transition to a market economy and the process of economic integration of the two Koreas. Most of the related literature prior to 2020 covered the measures to relieve external debt of the North Korea postulating a situation where the two Koreas are united. In this study, however, a scenario where the two Koreas are united is briefly reviewed, with the primary focus placed on the premise of the two Koreas coexisting with economic cooperation in progress.

The details of each chapter are as follows. First, Chapter 2 reviews all the statistics on the external debt of the DPRK. There are various sources of estimates on how much external debt the DPRK holds against its counterparts, showing different ranges and figures depending upon the source. This study aggregated statistics open to the public based upon the counterparts, sources and types of external debt. Chapter 3 covers the international rules that manage the relief/cancellation of public and private debt as well as the international laws on state succession. Chapter 4 examines cases abroad, categorizing the countries into three subgroups: ① countries in transition (Vietnam, Myanmar), ② united countries (Germany, Yemen), and ③ China. The case of China is extremely intriguing as it holds the largest claims against the DPRK and has become one of the biggest creditors for low-income and developing countries recently. This study, unlike the previous literature, takes China into account as one of the biggest creditors of the DPRK, a key variable to consider in the future. The final chapter, Chapter 5, discusses potential measures to relieve/cancel the DPRK's external debt

under two different scenarios for two Korea's geopolitical situation. It concludes with the policy tasks for the administration of the Republic of Korea, bearing in mind two different scenarios of geopolitical circumstances surrounding the Korean Peninsula.

This study confirms that the DPRK external debt can vary depending on the inter-Korean relationship, negotiations of denuclearization, its gaining membership at international financial institutions, and measures to relieve/cancel debt against China. First, if the DPRK finds itself in the transition process and tries to relieve the debt on its own, restoration of the US-DPRK relationship and joining the IMF will be prerequisites. This is because in order for the external debt to be rescheduled via the Paris or London Club, it is a must to go through programs imposed by the IMF. In order to do so, the US needs to lift its sanctions specifically prohibiting the DPRK from joining the international financial institutions, and the DPRK must be able to show its willingness to transform its country. Second, it is predicted that if the two Koreas are united under an extreme emergency, then it is most likely the Republic of Korea would succeed the external debt of the DPRK, in accordance with international rules and practices. However, the magnitude of the debt that the administration would take on and measures on how to deal with them would hinge upon the Republic of Korea's tactics towards its neighboring countries.

This study substantiates that the DPRK's external debt against China will be a major factor that would affect not only the process of relieving this debt but also on procurement of potential financial sources after it opens its economy. In light of recent examples of how China handled its claims against developing countries, it would be imperative to determine when to resolve the bilateral debt between China and DPRK within the process of restoration of the US-DPRK relationship. At that point, bilateral talks between the DPRK and China, which potentially would improve economic circumstances within DPRK thanks to a supply of new funds or drastic debt cancellation from China, would challenge the DPRK's attempt to reinstate its status as a normal nation.

It is believed that the outcomes of this study will be able to provide insights to the government of the Republic of Korea when there is significant progress in denuclearization of the DPRK and an attempt to normalize its relations with the rest of the world.

<책임>

최유정

서강대학교 경제학 학사

서강대학교 동아시아지역학 석사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구원
(現, E-mail: choiyj@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『2016년 대북제재 이후 북한경제 변화와 신남북협력 방향』(공저, 2019)

『동남아 CLMV 국가의 체제전환 평가와 북한에 대한 함의: 체제전환지수 개발과 적용』(공저, 2020) 외

<공동>

한하린

서강대학교 독일문화, 경제학 학사

런던정경대학교(LSE) 경제학 석사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구원
(現, E-mail: hlhan@kiep.go.kr)

저서 및 논문

“Evolution of Regional Value Chains and Logistics Networks in the Greater Tumen Region(GTR)”(공저, 2020)

『동남아 CLMV 국가의 체제전환 평가와 북한에 대한 함의: 체제전환지수 개발과 적용』(공저, 2020) 외

KIEP 연구자료 발간자료 목록

■ 2021년

- 21-01 유럽 친환경자동차산업 정책분석과 시사점: e-모빌리티를 중심으로 / 이현진 · 이철원 · 윤형준
- 21-02 디지털전환 시대의 국경간 전자조달 논의동향과 시사점 / 박지현
- 21-03 미 · 중 마찰의 주요 쟁점과 한 · 중 경제협력 방향 / 양평섭 · 최지원
- 21-04 북한 대외 채무의 쟁점과 과제: 국제 규범과 해외 사례를 중심으로 / 최유정 · 한하린

■ 2020년

- 20-01 중국 제조업 혁신 네트워크 구축과 사례연구 / 김홍원 · 김주혜
- 20-02 일본의 개방형 혁신전략: 산학협력을 중심으로 / 정성춘
- 20-03 중국의 사이버보안 정책 연구 / 박민숙 · 이효진
- 20-04 디지털세 논의에 관한 경제학적 고찰 / 이규엽 · 김현수
- 20-05 EU GDPR 위반사례의 분석과 시사점 / 이규엽 · 엄준현
- 20-06 대외자산 수익률 결정요인 분석 / 김효상 · 양다영 · 김소영

■ 2019년

- 19-01 일본 임금체제의 요인 분석과 정책적 시사점 / 정성춘 · 권혁욱
- 19-02 How to Position South Korea in a Dramatically Changing World / Danny Leipziger and Carl Dahlman
- 19-03 2000년 이후 러시아 경제성장 요인 분석과 지속성장을 위한 과제 / 정민현 · 민지영
- 19-04 상품공간 모형을 활용한 한·중·일 산업구조 분석 및 시사점 / 이보람 · 손원주
- 19-05 외화예금의 역할과 정책적 시사점 / 강태수 · 김경훈 · 양다영
- 19-06 미안마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점 / 최장호 · 최유정 · 김범환 · 김미립
- 19-07 한·중·일의 스마트시티 해외진출 전략 비교 연구 / 이형근 · 나수엽
- 19-08 한일 및 한중일 투자협정의 투자자-국가 분쟁해결제도: 국내법원판결에 관한 판정례를 중심으로 / 엄준현
- 19-09 주요 선진국 근로장려금 제도의 영향평가 및 시사점 / 조동희 · 윤여준 · 문성만

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가물 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
 대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀
 연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
 E-mail: sgh@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개 인 회 원 <input type="checkbox"/>		
연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



Issues and Tasks Regarding External Debt of the DPRK: Centering around International Rules and Cases Abroad

Yoojeong Choi and Halin Han

북한의 대외 채무 문제는 북한의 대외관계 정상화 과정에서 한반도가 직면하게 될 주요한 경제·외교적 사안이다. 본 연구는 북한의 대외 채무 현황을 파악하고 국제 규범과 해외 사례를 종합적으로 분석하여 시나리오별 대외 채무 해소 과정과 이에 따른 정책 과제를 도출하였다. 해외 사례를 체제전환국, 국가통합, 채권국가로 유형화하여 살펴보고, 북한 채무의 쟁점과 해결 방안을 통일과 통합의 두 가지 관점에서 분석한 것이 본 연구의 차별점이다. 연구의 결과는 남북 관계와 북미 관계가 개선되는 상황에 대비하여 우리 정부가 대북 정책을 수립하는 데 주요한 기초자료를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.



ISBN 978-89-322-2476-3
978-89-322-2064-2(세트)

정가 7,000원