

# 재원 조달 방안과 추진 방식

장형수 / 한양대학교 경제학부 교수

**지**난 6월 남북정상회담의 성공적 개최 이후 남북 경협 논의가 본격화되고 있다. 그동안 두 차례의 남북당국자회담이 서울과 평양에서 열려 남북의 장·차관들이 실무 차원의 경제 협력 논의를 진행하였다. 정부는 경의선 철도 연결 등 비교적 자금이 적게 소요되면서 단기간에 성과를 볼 수 있는 사업을 시범 사업으로 선정하고 있다. 경의선·경원선 철도 연결 등과 같은 소규모 시범 사업은 남한에도 즉각적인 경제적 이익을 가져다 줄 수 있으며, 또한 현재의 남북경협 자금으로도 재원 조달이 가능한 수준이기 때문에 그 수행에 큰 문제가 없다. 그러나 낙후한 북한의 사회간접자본을 본격적으로 확충하는 데는 천문학적인 재원이 소요될 것으로 추정되고 있다. 이러한 비용을 누가 얼마나, 어떻게 부담해야 하는가가 초미의 관심사인 것이다. 본고는 남북 철도 연결 사업이 남북경협의 초석이 되어 본격적인 북한의 사회간접자본 확충이 현안이 될 경우에 대비하여, 이를 위한 재원 조달 방안과 추진 방식을 검토해 보기로 한다.

## 대북 지원 재원 조달의 방향

남북 경협을 위한 재원 조달과 관련하여 그동안 제시된 방안들은 국내 재원 조달과 해외 재원 조달로 크게 나뉘어지며, 해외 재원 조달은 국제 민간 상업 베이스에 의한 조달과 원조국 지원 자금, 국제 금융 기구의 장기 저리 자금 등 국제 공적 자금을 통한 조달로 대별해 볼 수 있다.

북한이 처해있는 경제적 현실을 살펴보면 북한 자체의 재원 조달 가능성은 극히 제한적이라는 것이 자명해진다. 한국도 금융 구조 조정에 따른 막대한 재정 부담으로 인해 대북 지원 자금의 정부 재정을 통한 조달은 한계가 있다. 또한 기업들도 재무 건전성을 위협할 정도의 대규모 대북 투자는 위험 부담이 너무 크기 때문에 선뜻 나서기에는 현실적으로 어려운 상황이며, 본격적인 금융 구조 조정을 앞둔 은행들도 위험 부담이 큰 대북 투자 기업에 대한 지원은 당분간 생각하기 힘들 것이다. 이에 따라 남북한 철도 연결 사업을 비롯한 북한 경제 재건 자금의 해외 조달 문제가 매우 중요한 현안으로 부상

북한에 대한 투자자금 조달을 위해 국내 은행을 중심으로 컨소시엄을 구성하여 국제 금융 시장에서 상업 차관을 빌려오고, 필요하다면 한국 정부가 이에 지급 보증을 서는 방안이 제기될 수 있을 것이다.

하고 있는 것이다.

먼저 국제 민간 상업 베이스에 의한 재원 조달 방안을 검토해 보자. 이는 해외 금융 기관으로부터의 상업 차관 도입, 외화 채권 발행 등의 방식이 될 것이다. 북한은 70년대 중반 이후 서방 차관에 대한 실질적인 디폴트(default) 상태에 있기 때문에 북한의 신용으로 국제 금융 사회에서 새로운 상업 차관을 공여 받는 것은 현실적으로 어렵다. 일반적으로 신규 상업 차관은 약 120억 달러로 추정되는 북한의 외채 문제 해결을 위한 신뢰성 있는 외채 구조 조정 협상이 진전되고, 이를 국제 금융 사회가 받아들여야 고려될 수 있을 뿐이다. 또한 IMF, 세계은행의 업무 지침에 따르면 외채 지불을 정지하고 있는 나라는 단기 무역 신용 외에는 어떠한 비양허성 차관(예: 상업 차관)을 도입할 수 없도록 되어 있다. 따라서 이들 국가에 설혹 상업 차관을 빌려주는 국가가 있어도 IMF 프로그램은 이의 도입을 금지하게 되어 있다. 따라서 상업 차관은 북한의 외채 문제가 진전을 보이고 북한 경제가 상당히 회복되기 전에는 제공되기 힘든 것이 현실이다. 아마도 1~2년 내에 이런 변화는 일어나기는 힘들 것이다.

## 상업 베이스의 자금 조달은 시기 상조

그렇다면 한국이 나서면

어떻게 될까? 북한에 대한 투자자금 조달을 위해 국내 은행을 중심으로 컨소시엄을 구성하여 국제 금융 시장에서 상업 차관을 빌려오고, 필요하다면 한국 정부가 이에 지급 보증을 서는 방안이 제기될 수 있을 것이다. 이 방안을 제시하는 논거로서는 1983~84년에 서독 정부가 당시 외환 유동성 위기에 빠진 동독의 해외 자금 조달을 도운 사례를 많이 들고 있다. 당시 서독 정부는 서독은행의 자회사가 20억 마르크에 달하는 거액의 상업 차관을 유럽 금융 시장에서 조달하여 동독 금융 기관에 제공할 수 있도록 지급 보증을 썼던 적이 있다. 하지만 당시의 동서독 경제와 지금의 남북한 경제를 단순 대비시키는 것은 무리가 있다. 80년대 초의 동독 경제는 구동구권 경제의 선두 주자였으며, 80년대 초 당시 전세계를 강타한 글로벌 외환 위기의 영향을 받기 전까지는 자체 신용으로도 국제 금융계에서 자금을 조달할 수 있었던 상황이었다. 즉, 당시 동독 경제는 일시적인 유동성 위기(liquidity crisis)에 빠졌다고 국제 금융계는 판단하였던 것이다. 근본적 경제 위기(solvency crisis)에 빠져 있는 지금의 북한 경제와는 차원이 달랐던 것이다. 서독 경제와 한국 경제의 비교는 독자의 판

단에 맡긴다.

우리는 현 단계에서는 상업 차관을 통한 대북 지원 자금 조달 방식에는 매우 조심스럽게 접근해야 한다. 남북정상회담 등 남북 관계의 진전으로 북한에 대한 국제 경제계의 시각이 변화할 조짐이 보이는 하지만 국제 자본의 논리는 냉정한 것이다. 현 단계에서는 국제 금융 시장은 대북 투자 자금 조달을 위한 국내 기업 및 은행의 대출에 대해 높은 가산 금리를 요구할 것이다. 아직 북한에는 경제 논리에 투철한 국제 금융계를 안심시켜 줄 만한 변화는 일어나지 않고 있다. 한국 정부의 지급 보증이 있으면 가산 금리는 낮아지겠지만 이는 이제 막 살아나고 있는 국가 신인도에 심대한 악영향을 미칠 가능성이 매우 높다. 국제 금융 시장에서 국내 은행이 외화 채권을 발행하는 경우도 마찬가지다. 한국 정부도 이러한 위험 요인을 잘 인식하고 있는 것으로 보인다.

한편, 국제 민간 베이스에 의한 재원 조달과 관련하여 일각에서 검토되고 있는 프로젝트 파이낸싱(project financing) 방식도 아직은 북한에 대한 투자에 적용하기에는 시기상조인 것으로 보인다.<sup>1)</sup> 프로젝트 파이낸싱 방식은 그 장점에도 불구하고 사업성이 보장

아직 북한에는 경제 논리에 투철한 국제 금융계를 안심시켜 줄 만한 변화는 일어나지 않고 있다. 한국 정부의 지급 보증이 있으면 가산 금리는 낮아지겠지만 이는 이제 막 살아나고 있는 국가 신인도에 심대한 악영향을 미칠 가능성이 매우 높다.

되지 않는 경우에는 투자자를 찾을 수가 없는 것이다. 현재 한국에서도 프로젝트 파이낸싱 방식이 초보적인 단계에 있다는 것은 시사하는 점이 크다 할 것이다.

### 양허성 국제 공적자금 조달에 중점을

따라서 북한의 경제 재건을 위한 재원 조달은 북한에 대한 국제 사회의 무상 지원(grants) 또는 양허성(concessional) 자금 지원 등 국제 공적자금 조달이 중심이 될 수밖에 없는 것이다. 북한은 한국이 1953년 이후 70년대 중반까지 경제 재건에 필요한 수입의 대부분을 국제 사회의 지원에 의존했던 단계에 아직 머물러 있는 것이다. 안타깝게도 국제 공적자금 조달을 제외한 다른 대안은 현 단계에서 가능성이 낮다.

장기적인 관점에서의 국제 민간 자금의 조달 가능성과 그 방식에 대한 연구·검토가 반드시 필요하다. 그러나 이런 논의가 혹시 북한이나 국제 사회에 한국이 상당한 부담을

1) 북한과 같은 개발도상국에 이 방식을 적용하기 위해서는 세계은행 그룹의 국제금융공사(IFC: International Finance Corporation)가 함께 참여하는 프로젝트 파이낸싱 방식이어야 현실성(feasibility)이 있다. 그러나 이를 위해서는 북한이 IFC에 가입한 연후에야 본격적인 지원이 가능하다. 비회원국에 대한 IFC의 프로젝트 파이낸싱 참여는 아직 전례가 없다.

남북한 철도 연결 사업과 북한 경제 개발을 위한 재원을 확보하는 데 있어서 상업 차관을 비롯한 국제 민간 자본 조달이 장기적으로 중심이 되어야 하는데, 이를 위해서도 북한의 국제 금융 기구 가입은 필수 조건이다.

보다도 중요한 것은 북한이 국제 금융 기구에 가입하지 않으면 북한 개발에 필요한 대규모 국제 민간 자본 유치가 현재의 국제 경제 질서

감수하고서라도 북한에 대한 상업 베이스 차원의 지원을 현 단계에서 심각하게 고려하고 있지 않나 하는 잘못된 시그널을 주지 않을까 염려된다. 오히려 우리는 북한 경제 재건이 후진국 경제 발전 차원에서 국제 사회가 접근하도록 유도하여 우리 경제 여력을 벗어나는 지나친 부담을 피해야 할 것이다. 이는 또한 한반도 안정과 평화 공존이 세계 경제에 가져다주는 혜택에 대한 국제 사회의 비용 분담을 당당히 요청하는 논리의 뒷받침을 받을 수 있다.

국제 공적 자금의 조달에는 국제 협력이 필수적이다. 국제 협력의 초점은 북한의 국제 금융 기구 가입이다. 국제 민간 자본은 국제 공적 사회의 'GO' 사인이 날 때까지는 움직이지 않는다. 이 사인을 내는 곳이 바로 IMF, 세계은행 등 국제 금융 기구이다. 무엇

하에서는 불가능하다는 것이다. 남북한 철도 연결 사업과 북한 경제 개발을 위한 재원을 확보하는 데 있어서 상업 차관을 비롯한 국제 민간 자본 조달이 장기적으로 중심이 되어야 하는데, 이를 위해서도 북한의 국제 금융 기구 가입은 필수 조건이다.

### 북한의 국제 금융 기구 가입은 선택이 아니라 필수

북한이 국제 금융 기구에 가입한다면 IMF로부터는 빈곤 감소 및 성장지원제도 (PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility) 자금<sup>2)</sup>을, 세계은행으로부터는 국제개발협회(IDA: International Development Association) 자금<sup>3)</sup>을, 아시아개발은행으로부터는 아시아개발기금(ADF: Asian

2) PRGF는 저소득 회원국의 만성적인 국제수지 적자 및 외채 문제를 해결하기 위해 IMF가 양허적으로 지원하는 자금으로 1996년 기준으로 1인당 GNP가 925 달러 이하의 최빈 회원국을 대상으로 지원된다. 한국은행의 추정치에 의하면 1998년 북한의 1인당 GDP는 573 달러로 북한이 IMF에 가입시 충분히 PRGF 자금을 받을 수 있을 것으로 보인다.

3) IDA 자금은 IMF와 세계은행의 구조 조정 프로그램을 성실히 수행하는 조건으로 제공되는 것으로, 연리 7% 수준인 IBRD 용자와는 달리 원금에 대한 이자는 없으며 다만 0.5~0.7%의 수수료가 부과되며, 상환 기간은 거치 기간을 포함하여 35~40 년이다. IDA 자금은 순현재 가치(net present value) 대비 약 80% 정도의 무상 지원 효과(grant equivalents)가 있다. IDA 자금도 IMF의 PRGF와 같이 1996년 기준으로 1인당 GNP가 925 달러 이하의 최빈 회원국을 대상으로 지원되고 있다.

Development Fund) 자금<sup>4)</sup> 등 양허성 자금 지원을 받을 수 있을 것으로 예상된다. 이들 국제 금융 기구의 양허성 자금 지원은 무상 지원 환산율(grant element)이

80% 이상이고 최장 40년 정도에 걸쳐 분할 상환한다는 조건이다. 즉, 지원금의 80% 이상은 순현재 가치(net present value) 기준으로 볼 때 무상 지원하는 것과 같으므로 경제가 어려운 북한에 큰 도움이 될 것이다.

그러나 경제계 일각에서는 북한이 국제 금융 기구에 가입하더라도 실제 자금 지원을 받기까지는 5~7년이 걸리며, 북한의 막대한 사회간접자본 건설 자금을 충당하기에는 지원 규모가 미미할 것이라는 견해가 있다. 그래서 국제 금융 기구로부터의 자금 지원이 단기적 자원 조달 방안이 아니라는 의견을 제시하는 경우도 있다. 또한 북한이 국제 금융 기구에 대한 통계 제공 등의 까다로운 가입 조건때문에 국제 금융 기구 가입을 주저할 것이라는 견해도 있다. 본 고에서는 북한이 국제 금융 기구에 가입하는 경우에 가능한 국제 공적자금 지원 규모, 시기,

경제계 일각에서는 북한이 국제 금융 기구에 가입하더라도 실제 자금 지원을 받기까지는 5~7년이 걸리며, 북한의 막대한 사회간접자본 건설 자금을 충당하기에는 지원 규모가 미미할 것이라는 견해가 있다. 그래서 국제 금융 기구로부터의 자금 지원이 단기적 자원 조달 방안이 아니라는 의견을 제시하는 경우도 있다.

조건 등에 대한 검토를 통하여 국제 금융 기구의 업무에 대한 일반의 이해를 증진시키고자 한다.

### 북한의 체제 전환이 IMF의 가입 조건은 아니다

먼저 IMF의 가입 조건은 간단하다. 안정적인 환율 운용을 통해 국제 통화 문제에 협력할 의사가 있는 국가가 IMF 협정문(Articles of Agreement)에 의거한 가맹국의 제반 의무 사항을 준수한다는 의사를 표명하면 된다. 세계은행의 가입 조건은 더욱 간단해서 IMF 회원국이면 된다. 가입 조건과 관련하여 일각에서는 시장 경제로 경제 체제를 바꾸는 국가만이 가입할 수 있다거나 시장경제제도를 도입할 의사가 확고하여야 한다는 견해도 있으나, 이는 어디까지나 IMF 가입 조건을 상당히 확대 해석한 것이다. 1980년 중국이 IMF, 세계은행에 가입할

4) ADF 자금은 IDA 자금과 유사한 양허성 자금 지원으로 원금에 대한 이자가 없고 다만 원금의 1%에 해당하는 수수료를 부과하며, 상환 기간은 거치 기간을 포함하여 35~40년이다. ADF 자금은 수혜 대상국을 GDP, 채무 상환 능력 및 경제 수준 등을 고려하여 그룹 A, B, C 3개의 그룹으로 구분하여, 대체로 1인당 GNP가 1,618 달러 이하인 그룹 A, B에 해당하는 회원국만을 대상으로 지원되고 있다.

북한의 국제 금융 기구 가입 후 이들 국제 금융 기구에 경제 전반에 대한 통계를 제출해야 한다는 것이 북한에 부담일 수가 있다. 하지만 국제 금융 기구는 회원국이 자국의 통계를 추정해낼 능력이 없는 경우에는 통계 산정 능력이 생길 때까지 상당 기간 유예 기간을 두고 있다.

당시에 중국은 시장경제체제로 이행한 국가가 아니었음을 상기할 필요가 있다.

다만 북한의 국제 금융 기구 가입 후 이들 국제 금융 기구에 경제 전반에 대한 통계를 제출해야 한다는 것이 북한에 부담일 수가 있다. 하지만 국제 금융 기구는 회원국이 자국의 통계를 추정해낼 능력이 없는 경우에는 통계 산정 능력이 생길 때까지 상당 기간 유예 기간을 두고 있다. 이 기간 동안 국제 금융 기구는 기술 지원을 제공하고 불충분한 통계도 받아들이고 있다. 예로서 동구 체제 전환국들의 경우 IMF 가입 후 5년 이상 지난 90년대 중반까지도 IMF 출장팀의 주요 업무는 이들 국가의 실무 관리들에게 이차율, 중앙은행 계정, 통합 재정수지 등 IMF가 필요로 하는 통계 항목의 개념 교육과 통계표 작성 방법을 지도하는 것이었다. 또한 아프리카 국가 등 대부분의 저개발국은 국제 금융 기구의 통계 관련 기술 지원을 받았음에도 불구하고 교통·제도의 미비 등으로 실제로는 정확한 경제 상황 파악이 불가능한 경우가 많다. 이 경우 통계 미제출로 강제로 회원국이 축출된 경우는 없다.

## 국제 금융 기구의 조기 자금 지원은 가능하다

세계은행의 자금 지원에는 인프라 건설 등 자금 집

행(disbursement)에 있어서 비교적 시일이 많이 걸리는 프로젝트 차관(project loan)과 단기간에 지원되는 프로그램 차관(program loan)이 있다. 프로젝트 차관이 완결되는 데는 5~7년이 걸리는 것은 사실이다. 그러나 이는 프로젝트의 특성에 기인한 것이지 국제 금융 기구의 자금 지원 속도가 느린 때문은 아니다. 한편, 세계은행에 신규 회원국으로 가입하는 경우, 초기에는 긴급 경제 복구 차관(Emergency Recovery/ Rehabilitation Credit)의 형태로 긴급한 수입 대금을 대신 결제해 주는 방식으로 조기 지원하는 경우가 많다. 또한 개혁 의지가 확실하다고 판단되는 경우에는 국제 금융 기구에 가입 후 개혁 프로그램을 본격적으로 수행하기 전에 사전 지원 조건없이(up-front loading) 국제 금융 기구의 개혁 프로그램을 수행하기 전에 미리 자금 지원을 하는 경우도 종종 있다. 단기 프로그램 차관을 조기에 제공하는 것이 주 업무인 국제통화기금(IMF) 자금 지원의 경우는 일반적으로 세계은행보다 지원 속도 면에서 더 빠르다.

다음으로 국제 금융 기구의 북한 지원 가능 규모를 살펴보자. 회원국에 대한 자금 지

원은 국가별로 편차가 워낙 크기 때문에 일반적인 기준을 제시하는 것은 불가능하다. 북한의 경우에 참조할 수 있는 사례로는 팔레스타

인(West Bank and Gaza)을 들 수 있다. 국제 사회는 중동의 평화를 유지하기 위해서 세계은행으로 하여금 '특별' 신탁기금을 조성토록 하여 비회원국인 팔레스타인에 1994년부터 5년간 약 7억 달러를 지원하였다. 또한 양자간(bilateral) 원조 약속액(pledge)도 27억 달러를 넘고 있다. 팔레스타인 인구가 200만 명에 불과한 반면 북한 인구가 2,400만 명인 것을 감안하여 단순 비교할 경우, 북한에 대한 특별 신탁기금 설립 시 향후 5년간 약 84억 달러 이상에 달하는 자금 조달을 기대할 수 있을 것이다. 이 숫자는 양자간 자금 지원액을 더하면 훨씬 커질 것이다. 세계은행이 참여한 팔레스타인 신탁기금 가운데 긴급 경제 회복을 위한 조기 지원 자금이 전체의 50% 이상이었다.

이러한 조기, 대규모 자금 지원은 국제 금융 기구의 주요 의사 결정국(major stakeholders)이 수혜국의 개혁 '의지'를 어떻게 '평가' 해주느냐에 많은 부분 의존한다. 즉, 그 평가에 있어서 국제 정치, 외교적인 고려가 큰 비중을 차지하고 있는 것이다. 예를 들어 세계은행에 가입도 하지 않고 엄청난 규모의 자금 지원을 받고 있는 팔레스타인의

북한의 경우도 동북아의 안정에 중요한 지역으로서 국제 정치, 외교적인 고려가 가능하다. 1992~93년에 오슬로에서 열린 역사적인 팔레스타인과 이스라엘간 회담 이후 팔레스타인 신탁기금이 세계은행에 설립된 전례가 참고가 될 수 있다.

국제 정치적 중요성은 새삼 언급할 필요가 없다. 북한의 경우도 동북아의 안정에 중요한 지역으로서 국제 정치, 외교적인 고려가 가능하다. 1992~93년에 오슬로에서 열린 역사적인 팔레스타인과 이스라엘간 회담 이후 팔레스타인 신탁기금이 세계은행에 설립된 전례가 참고가 될 수 있다.

#### (가칭) 동북아개발은행은 북한 지원에 부적합

북한 지원을 위한 국제 공적 자금 조달의 한 통로로서 (가칭) 동북아개발은행을 설립 하자는 구상이 제시되고 있다. 즉, 아시아개발은행이 세계은행과 병존하여 아시아 지역 국가의 경제 개발 자금을 지원하듯이 중국 동북부, 연해주, 몽고, 북한 등을 대상으로 하는 별도의 지역개발은행을 설립하자는 제안이다. 그러나 이 제안은 실현 가능성은 차치하고라도 북한에 대한 지원에는 부적합하다. 그 이유는 (동북아)개발은행의 일반 융자 조건(현재 연리 약 7.8%)은 북한이 감내할 수 있는 수준을 넘는 것이기 때문이다. 북한의 소득 수준은 세계은행의 업무 지침에 따르면 개발은행(예: IBRD, ADB)이 제공하

일정 지역 중심의 국제 금융 기구를 만드는 것은 오히려 지역 국가인 북한에 대한 지원을 거의 전적으로 동북아 국가, 특히 한국이 책임질 것이라는 잘못된 시그널을 국제 사회에 주게되는 역효과를 가져올지도 모른다. 개발 초기의 사회간접자본 건설은 국제 금융 기구의 기술 및 자금 지원 하에 필요에 따라 국제 민간 부문이 협력하는 방식이 일반적이다. 개발 초기에는 무상 지원 또는 양허성 자금 지원 등 국제 공적 자금이 투입되는 것이다. 한국의 역할은 개발 초기에 북한 지원을 위한 국제 공적 자금을 최대한 조성할 수 있도록 다자간 국제 협력의 틀을 짜는 일이다.

는 정규 차관을 받을 수 없고 세계은행의 IDA, 아시아개발은행의 ADF 자금 지원 등 양허성 자금 지원(soft-window loan)만 받을 수 있는 국가에 속한다('IDA-only country'). 즉, 북한과 같은 저소득국에는 개발은행의 일반 용자를 공여하지 않는 것이 관례이다. 따라서 동북아개발은행이 설립될 경우 최대 수혜국은 중국 동북부 지방과 러시아 연해주, 시베리아이며, 북한의 편익은 현 단계에서는 거의 없다. 그럼에도 불구하고 일정 지역 중심의 국제 금융 기구를 만드는 것은 오히려 지역 국가인 북한에 대한 지원을 거의 전적으로 동북아 국가, 특히 한국이 책임질 것이라는 잘못된 시그널을 국제 사회에 주게되는 역효과를 가져올지도 모른다.

### 다자간 국제 협력의 틀이 필요

지금 북한이 필요로 하는 것은 양허성 국제 공적 자금 지원이다. 지금 한국이 필요한

것은 우리의 주 관심사인 북한 경제 재건을 위한 재원 조달의 큰 그림을 그리는 것이다. 남북한 철도 연결을 비롯한 북한의 사회간접자본 건설 지원은 어느 한 국가가 전적으로 담당할 수 없다는 것은 자명하다. 이 문제에

대한 접근 방식은 개발(development)의 관점에서 접근할 필요가 있다. 북한도 거의 모든 개발도상국이 겪었던 개발 과정을 거쳐갈 것이다. 개발 초기의 사회간접자본 건설은 국제 금융 기구의 기술 및 자금 지원 하에 필요에 따라 국제 민간 부문이 협력하는 방식이 일반적이다. 개발 초기에는 무상 지원 또는 양허성 자금 지원 등 국제 공적 자금이 투입되는 것이다. 상업 베이스에 의한 재원 조달은 국제 공적 부문의 개발 성과가 일정 부분 나타나고 경제가 어느 정도 궤도에 올라야 본격화되는 것이다. 경제적인 측면에서 볼 때 북한도 예외는 아니다. 한국의 역할은 개발 초기에 북한 지원을 위한 국제 공적 자금을 최대한 조성할 수 있도록 다자간 국제 협력의 틀을 짜는 일이다. 