

[경제현안분석 95호]

# 북한 경제개발 자원조달을 위한 국제기구와의 협력방안

진익, 모주영, 박승호, 조은영



경제현안분석 제95호

## 북한 경제개발 자원조달을 위한 국제기구와의 협력방안

총괄 | 지동하 경제분석국장

기획·조정 | 진익 경제분석총괄과장

작성 | 진익 경제분석총괄과장

모주영 경제분석총괄과 경제분석관

박승호 경제분석총괄과 경제분석관

조은영 경제분석총괄과 경제분석관

지원 | 이하영 경제분석총괄과 행정실무원

이선구 경제분석총괄과 자료분석지원요원

「경제현안분석」은 국회가 관심 있게 다룰 재정 현안이나 정책 이슈에 대해 객관성 있는 분석정보를 적시성 있게 제공함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문의 : 경제분석국 경제분석총괄과 | 02) 788-3780 | eacd@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))를 통하여 보실 수 있습니다.

# 북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안

2018. 12

---

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라  
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의  
위원회」의 심의(2018. 11. 29)를 거쳐 발간되었습니다.

---

## 발 간 사

2018년은 남북·북미 정상회담과 수차례의 실무회담이 개최되고 다방면의 교류가 이루어지면서 북한의 개혁·개방에 대한 기대감이 높아진 해입니다. 최근의 언론 보도와 정부측 설명에 비추어 보면 남북한 양자협력 방안이 구체적인 단계에서 논의되고 있는 것으로 보이며 국회에서도 남북경제협력 관련 예산안 심의가 이루어지고 있습니다.

그러나 북한 사회기반시설 개발 수요, 조달 가능한 자원 유형 및 규모에 대해서는 여전히 논의가 부족하며 신중한 검토가 필요한 상황입니다. 한국이 북한에 대해 가지고 있는 정보는 제한적이며, 북한의 비핵화 진전에 대한 불확실성, 정부 재정의 유한성 등으로 인하여 국내에서도 남북한 양자협력에 대한 다양한 견해와 지향점이 공존하고 있기 때문입니다.

이에 북한의 경제동향과 사회기반시설 현황에 대한 정보를 조사하여 교통·에너지·금융 등 북한 사회기반시설 개발 수요를 파악하였으며, 북한의 사회기반시설 개발에 연계 가능한 자원의 유형별로 잠재적 규모, 활용 가능성 등을 살펴보았습니다. 특히, 베트남·중국 등 개혁개방국 사례를 조사함으로써 국제금융기구 중심 민간협력금융을 통한 자원 조달 방식과 절차에 대해 검토하였습니다.

북한에 대한 국제제재 완화, 국제금융기구 가입, 제도적 기반 마련 등의 여건이 조성된 이후에는 북한 사회기반시설 개발 관련 주도권을 확보하려는 경쟁이 심화될 수 있으며, 북한도 국제 민간자본을 유치하기 위해 국제금융기구와 적극적으로 협력할 가능성이 있습니다. 그 과정에서 한국이 선제적으로 북한 사회기반시설 개발의 잠재적 수요를 파악하고, 국제금융기구를 통한 다자협력에 주도적으로 참여한다면 북한 사회기반시설 개발에 따른 편익을 공유하고 장기적으로 한국의 재정 부담을 완화할 수 있을 것입니다.

본 보고서가 향후 남북 경제협력 사업을 추진함에 있어 다양한 가능성을 모색하는데 유용하게 활용되길 바라며, 앞으로도 전문적이고 객관적인 분석으로 의원님들의 의정 활동에 도움이 되도록 모든 노력을 다하겠습니다.

2018년 12월

국회예산정책처장 김 춘 순



## 요 약

### 1. 서론

- 최근 남북 정상회담, 북미 정상회담 등이 진행되면서 북한 사회기반시설 개발에 대한 관심이 커지고 있음
  - 남북 정상은 판문점 선언을 통해 2007년 10.4 정상선언에서 합의했던 사업들을 적극 추진하겠다고 밝혔고, 동해선 및 경의선 개발이 논의되고 있음
  - 북한 사회기반시설 개발에 활용될 수 있는 자원 유형, 잠재적 규모, 자원 조달 절차 등도 남북 경험의 본격화에 앞서 논의가 필요한 과제
  - 남북한 양자협력 과정에서 국제금융기구와의 연계 가능성에 주목함
    - 국제금융기구 중심 다자협력은 북한 개발에 활용 가능한 자원 유형 중 하나로, 다자협력을 통해 가용한 자원의 잠재적 규모 확대 가능
    - 김동연 경제부총리는 2018년 6월 ‘남북 경험과 관련, 국제금융기구 등 국제사회와의 협력방안을 강구하겠다’고 언급
- 국제금융기구를 통한 다자협력을 중심으로 북한 사회기반시설 개발사업에 연계 가능한 자원의 유형, 잠재적 규모, 활용 절차 등을 검토할 필요
  - 북한 경제 동향을 토대로 사회기반시설 개발에 대한 잠재적 수요를 검토함
    - 경제동향 조사는 경제성장률, 인구동향, 산업동향, 대외무역동향 등을 포함
    - 사회기반시설 조사는 교통부문(철도, 도로, 항만, 공항), 에너지부문(발전시설, 전력망), 금융부문(결제제도, 은행)으로 구분하여 살펴봄
  - 국제금융기구의 개혁개방국 지원 사례, 북한 개발협력 동향 등을 조사
    - 개혁개방 국가(베트남, 중국, 몽골 등)에 대한 지원 사례를 통해, 북한 사회기반시설 개발사업에 국제금융기구 자원 활용 가능성 검토

- 국제금융기구를 통해 국제 민간자본이 저개발국 사회기반시설 개발사업에 참여하는 절차를 조사
  - 국제금융기구 중심의 민관협력사업(Public Private Partnership: PPP)이 북한 사회기반시설 개발에 활용될 가능성과 한계를 점검

## 2. 북한의 경제동향 및 사회기반시설 현황

- 북한 경제는 1990년대 경제위기 이후 불황이 지속되고 있으나, 2011년 이후 시장 및 경제특구 등을 활용하여 경제발전을 추진 중임
  - 북한경제는 시장 활용을 통한 대외무역 증가, 경제특구 설립 등을 통해 2011~2017년 연평균 0.5% 성장
    - 북한의 GNI 규모는 2017년 36.6조원으로 한국의 1/50 수준
  - 김정은 위원장 출범이후 북한은 농업, 건설 및 서비스업에 대한 투자 증가 등으로 북한 산업내 서비스업 및 농림어업 비중이 증가세
  - 북한의 대외무역 규모는 2017년 56억 달러로 중국의존도가 90%를 상회하며, 무역총액은 한국의 1/190 수준
- 북한은 경제적 어려움에 따른 투자 부족, 기존 시설 노후화 등으로 교통 관련 사회기반시설 여건이 열악한 상황임
  - 북한의 도로 총연장이 26,176km 수준으로 한국 대비 1/4 수준이며, 도로 포장률은 8~10% 수준
    - 고속도로 연장의 경우 북한은 한국 대비 1/6, 자동차 보유는 1/77 수준
  - 북한의 철도 총연장은 5,226km로 한국의 1.3배 수준으로 북한 여객 수송의 60%, 화물 수송의 90%를 담당하고 있으나 노후화 등으로 운행에 어려움
    - 단선 구조, 부식 등에 따른 운행 차질로 인하여 철도 운행속도가 여객의 경우 50km/h, 화물 15~20km/h 수준

- 북한은 9개의 무역항만과 24개의 지방항을 보유하고 있으나 시설 노후화로 항만하역능력은 연 4,200만톤으로 한국 대비 3.6% 수준
  - 한편 북한은 52개로 추정되는 공항을 보유하고 있으며 민간항공기는 24대로 한국의 1/30 수준

□ 북한은 에너지 공급확대 정책을 지속적으로 강조하고 있으나 에너지 관련 사회 기반시설 부족으로 어려움을 겪고 있는 상황임

- 북한 정부는 에너지 문제 해결을 핵심 분야로 선정하고 정책적 노력을 기울이고 있으나 발전량 감소 등으로 경제적 어려움이 가중되고 있는 상황
  - 2008년 255억kWh 수준이었던 북한의 발전량은 2015년 190억kWh 수준으로 감소하였고, 북한의 1차 에너지 공급량은 한국 대비 3.4% 수준
- 북한의 에너지기반 악화는 장기간 지속되는 국제 제재로 인한 부품조달 어려움, 자원 및 기술 부족 등에 기인
  - 송배전 부문의 경우도 용량 부족, 설비 노후, 장거리 송전 제약 등으로 어려움을 겪고 있는 상황
- 북한의 전력생산은 석탄 및 수력 의존도가 70%를 상회하는 가운데 최근 열악한 전력 상황 극복을 위해 재생에너지 활용에 적극적

□ 북한 금융시스템은 금융 과정(자금공급, 신용창출, 화폐유통)이 정상적으로 기능하지 못하고 있어 북한 사회기반시설 개발을 감당하기 어려움

- 1987년 해외 은행 채권단이 북한을 채무불이행국으로 선고한 이후 외부로부터 사회기반시설 개발에 필요한 자금을 조달하기 어려운 상황
- 또한 북한 금융시스템은 중앙은행 중심의 단일은행제도를 유지하고 있어 북한 내부의 자금을 조달하여 사회기반시설 개발을 추진하기 어려움
  - 북한 화폐가치의 불안정성, 낮은 통화신뢰도, 실질적 상업은행 부재 등은 사회기반시설 개발에 필요한 자금조달을 제약할 요인

### 3. 북한 사회기반시설 구축에 활용 가능한 자원

- 국제사회의 대북제재 완화 등을 전제로 북한 사회기반시설 개발 재원으로 한국의 재정, 주변국 및 국제금융기구 자원, 민간자본 등이 활용 가능
  - 북한 사회기반시설 개발이 본격적으로 추진될 수 있는 여건이 조성되면 연계 가능한 자원들간에 다양한 형태의 조합이 시도될 수 있음
    - 남북관계의 특수성을 감안하면 북한의 사회기반시설 개발에 활용 가능한 재원으로서 한국 정부의 재정이 우선적으로 검토될 수 있음
  - 남북협력기금은 「남북협력기금법」에 따른 기금의 용도 및 기금운용계획에 대한 국회의 의결에 근거하여 경제협력 재원으로 사용 가능
    - 정부는 판문점 선언 이행(철도·도로 연결 및 현대화, 산림협력 등)에 따라 2019년 남북협력기금 사업비가 2,986억원 추가 소요될 것으로 추계
  - 개발도상국의 산업 발전을 지원하고 있는 한국 정부의 유·무상 공적개발원조 자금을 남북 경제협력과 연계하는 방안이 검토될 수 있음
    - 2019년 예산안 기준 한국 정부의 개발도상국에 대한 유상 공적개발원조 자금 규모는 약 1조 1,612억원, 무상원조 규모는 약 1조 4,723억원임
    - 북한의 독자적인 국가성을 인정하기 어려운 상황에서 북한에 대한 공적개발원조를 시행하기 위해서는 관련 법 개정이 선행될 필요
- 주변국과의 양자협력 재원으로서 대일청구권자금, 공적개발원조(ODA) 자금도 북한의 사회기반시설 개발에 활용될 수 있음
  - 대일청구권자금은 일본 식민지 정책에 따른 피해를 배상하기 위해 일본이 피해 당사국에 지불해온 배상자금으로 향후 상환의무가 없는 재원
    - 청구권 배상금액이 대일 부채와 상계되며 북한의 기대에 미치지 못할 수 있고, 일본이 자국 생산 현물로 그 금액을 충당할 가능성 존재
  - OECD의 통계에 따르면, 양자간 공적개발원조를 통해 수원국에 제공된 자금지원 규모는 2016년 기준 약 1,245억 달러 수준
    - 사회기반시설에 해당하는 경제인프라 서비스 부문에 대한 지원은 약 219.9억 달러로서 전체 양자간 공적개발원조 중 17.7% 수준임

- 2016년 기준 최대 수원국은 아프가니스탄(약 31.5억 달러), 시리아(약 24.7억 달러), 쿠바(약 22.8억 달러), 에디오피아(약 20.5억 달러) 등임
- 국제기구를 통한 북한에 대한 ODA 지원 실적을 보면 5년(2012~2016년) 누적 약 1.6억 달러 수준임

□ 북한이 국제금융체제 참여를 위한 정책 개혁을 추진하는 경우 국제금융기구 중심의 다자협력 재원도 북한 사회기반시설 개발에 활용될 수 있음

- 베트남 경우처럼 북한이 국제금융기구에 가입하기 전에도 국제금융기구가 운영하는 특별신탁기금을 통해 교육훈련 프로그램 등의 기술지원 제공이 가능
- 국제금융기구 가입 이후 북한은 회원국으로서 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB)으로부터 자금지원과 기술지원을 받을 수 있음
  - 북한이 회원국으로서의 의무를 충실히 이행하고, 정책 개혁을 적극적으로 추진 할수록 국제금융기구의 자금지원 규모는 커질 수 있음

□ 국제금융기구 중심의 민관협력사업(PPP)을 통해 북한 사회기반시설 개발사업에 대한 국제 민간자본 참여를 유인할 수 있음

- 국제금융기구, 주변국 개발금융기관 등으로부터 신용보강을 확보하는 경우 국제 민간자본의 참여가 확대될 수 있음
  - 북한이 채무상환불이행을 선언한 사례가 있는 만큼 북한의 자체 신용만으로 사회기반시설 개발에 국제 민간자본을 유치하기 어려운 상황
- 사회적 공감대 형성을 전제로 정책금융기관 채권 발행, 민관협력금융 등을 통해 국내외 민간자본을 유치하는 방안 검토 가능
  - 대외경제협력기금, 글로벌인프라펀드, 코리아해외인프라펀드, 해외건설특화펀드 등을 활용하여 북한 사회기반시설 개발사업에 참여 가능
  - 북한 사회기반시설 사업 중단에 대비한 위험관리수단이 제공되는 경우민관 협력금융을 통한 국제 민간자본 유치가 활성화될 수 있음

#### 4. 국제금융기구 재원의 북한 개발 연계 가능성

- 국제금융기구의 설립목적, 성격 등에 따라 개발자금 공여 조건이 상이
  - 북한 사회기반시설 개발을 지원할 수 있는 국제금융기구로 국제부흥개발은행(IBRD), 국제개발협회(IDA), 아시아개발은행(ADB) 등이 있음
    - IBRD와 IDA는 국제부흥개발을 목표로 하는 세계은행그룹에 속하며, ADB는 아시아-태평양 개발도상국의 경제발전 촉진을 목표로 하고 있음
  - 국제금융기구가 지원하는 재원의 유형은 융자, 보증, 기술지원, 무상원조, 기타(주식투자, 협조융자, 외채경감) 등으로 구분 가능
    - 보증은 국제기구가 개발도상국의 부족한 신용을 보강해 줌으로써 민간자본의 위험 부담을 감소시켜 사회간접자본 개발에 대한 참여를 촉진
    - 협조융자는 국제금융기구의 부족한 융자 재원을 보완하기 위하여 주요국의 공적재원, 국제 민간자본 등과 공동으로 융자를 제공
- 국제금융기구의 중국·베트남·몽골에 대한 지원 사례를 보면 초기에 교통, 에너지 등에서 시작하여 점차 산업, 금융 등으로 다각화
  - 세계은행(WB)의 중국 지원 사례를 보면, 22개년(1981~2002년) 동안 101개 사업에 대해 280억 달러의 차관을 지원
    - 다른 국가에 대한 지원에 비해 교통, 에너지(광업 포함), 통신에 대한 지원 비중이 높은 점(52%)이 특징
  - 국제개발협회(IDA)의 베트남 지원 사례를 보면, 8개년(1994~2001년) 동안 30개 사업에 대해 32억 달러(전체 해외 지원액의 17%)를 지원
    - 국제투자보증기구(MIGA)는 7개년(1995~2001년) 동안 0.61억 달러의 보증을 지원하고, 국제금융공사(IFC)는 중소기업 활성화를 위해 자금을 지원
  - 아시아개발은행(ADB)의 몽골 지원 사례를 보면, 11개년(1991~2001년) 동안 25개 사업에 대해 자금지원 5.51억 달러와 기술지원 0.49억 달러를 제공
    - 1995년까지 교통, 에너지, 통신을 포함한 사회기반시설, 농업, 산업 부문에 집중하였으며, 1996년 이후에는 사회, 금융 부문으로 지원이 다각화

- 국제금융기구가 제공하는 무상원조, 기술지원, 용자 등을 충분히 확보는 경우 북한 사회기반시설 개발이 촉진될 수 있음
  - 국제금융기구 회원 가입을 시도하면서 가입과 동시에 본격적인 사회기반시설 개발을 추진할 수 있도록 제도 마련 등의 사전 준비에 노력할 필요
    - 베트남의 경우, 세계은행(WB) 자금지원이 제공되기 전인 1986년에 도이머이(doi moi) 노선을 채택한 후 전면적인 경제개혁을 추진
    - 베트남은 선제적 제도 정비로서 가격 자유화, 외국인 투자법 제정, 금융시스템 개혁, 조세 및 회계정책 개혁, 거시경제통계 작성 등을 시행
  - 경제개발 우선순위를 토대로 북한, 공여국, 국제금융기구 간의 체계적이고 일원화된 협력을 위해 조정역할을 수행할 기구의 도입이 검토될 수 있음
    - 베트남의 경우, 1993년에 결성된 세계은행(WB) 주관 자문그룹이 공여국과 베트남 정부간 창구역할을 하면서 지원 대상사업 등을 조정
  - 사업 진행의 투명성, 입찰의 공정성 등을 확보하는 것이 북한 사회기반시설 개발에 국제 민간자본 참여를 유인하기 위한 선결조건이라 할 수 있음
    - 중국의 경우, 화교자본의 적극적 참여에도 불구하고 제도, 법규 불확실성 등이 위험요인으로 작용하여 국제 민간자본 참여가 기대에 미치지 못함
  - 국제 민간자본이 사업 참여 시 부담하게 될 위험에 대한 관리수단으로서 국제투자보증기구(MIGA)가 제공하는 보증을 활용할 수 있음
    - 베트남의 경우, 시설사용료 징수가 용이한 사회기반시설을 중심으로 MIGA의 보증을 활용한 BOT(Build-Operate-Transfer) 방식의 개발 추진

## 5. 시사점

- 한국은 남북한 양자협력과 병행하여 국제금융기구 중심의 다자협력에 주도로 참여할 수 있는 방안을 모색할 필요
  - 북한 사회기반시설 개발이 본격적으로 추진될 수 있는 여건이 조성되면 연계 가능한 자원들간 다양한 형태의 조합이 시도될 수 있음
    - 북한과 공여국간에 이해관계의 차이로 인해 양자협력이 지연되면 국제금융기구 중심의 다자협력의 비중이 보다 커질 가능성
  - 국제금융기구 중심의 다자협력, 북한과 주변국간 양자협력, 국제 민간자본 유치 과정에서 참여자들간 이해관계가 충돌할 위험이 있음
    - 공여국은 OECD 개발원조위원회(DAC)의 원칙을 참조하여 북한에게 구조조정을 요구하는 반면 북한은 해당 요구의 수용을 기피할 가능성
- 북한이 활용 가능한 자원의 잠재적 규모를 확대하고자 하는 경우 국제금융기구 중심의 민관협력금융을 통해 국제 민간자본의 참여를 유인할 수 있음
  - 국제금융기구가 보유하고 있는 자원이 제한적인 만큼 국제금융기구와 민간자본이 함께 참여하는 민관협력금융이 적극적으로 활용될 가능성이 높음
    - 국제금융기구(세계은행, 아시아개발은행) 중심의 다자협력을 통해 연간 약 4조원, 양자협력을 통해 연간 약 2조원 수준의 자원 조달 가능
    - 중국, 베트남 등의 사례를 참조할 때, 북한이 개혁개방을 적극적으로 추진하는 경우 연간 약 5조원 수준의 민관협력사업 추진이 가능
  - 북한이 양자협력 자원, 다자협력 자원, 국제 민간자본 등을 통해 조달할 자원의 실제 규모는 북한이 추진하는 개혁개방의 범위와 속도에 따라 달라질 것임
- 북한이 사회기반시설 개발을 위해 국제금융기구 중심의 다자협력 재원을 활용하려면 국제금융기구의 정형화된 절차를 숙지할 필요가 있음
  - 저개발국이 추진하는 사회기반시설 개발사업에 국제 민간자본의 참여가 부진한 이유는 투명성 문제와 지급 보증에 대한 불확실성 때문임

- 국제 민간자본의 신뢰가 낮은 중국의 민관협력사업 실적은 화교자본의 참여에도 불구하고 25년(1990~2014년)간 연평균 약 55.4억 달러 수준
- 국제금융기구가 개혁개방국, 저개발국 사회기반시설 개발사업을 지원하는 과정에서 통상적으로 활용해 온 민관협력금융 구조와 절차가 국제표준에 해당
  - 국제금융기구 주도의 민관협력사업 절차는 통상적으로 17여종의 조사보고서 작성을 수반하며 사업 준비에 최대 3년 정도 소요되고 있음

□ 남북한 양자협력은 북미간 정치적 협상 진전을 보아가며 추후 북한 사회기반시설 개발사업을 주도하기 위한 단계적 준비에 집중할 필요가 있음

- 북핵 포기, 북미 평화협정 체결 등을 통해 북한의 개혁개방이 가시화되기 이전에는 남북한이 상호 신뢰구축, 정보교류 등에 초점이 맞출 필요가 있음
  - 문화, 체육, 순수과학, 기후변화대응, 이산가족 상봉 등의 협력 확대를 모색하면서 북한 사회기반시설에 대한 기초통계를 수집할 필요
  - 국제금융기구와의 협력 경험을 보유한 관계기관 협의체를 통해 추후 국제금융기구 중심의 다자협력에 대한 주도적 참여 방안을 마련할 필요



# 차 례

## I. 서론 / 1

- 1. 검토배경 ..... 1
- 2. 검토방향 ..... 2

## II. 북한의 경제동향 및 사회기반시설 현황 / 5

- 1. 북한 경제동향 ..... 5
  - 가. 경제성장률 ..... 5
  - 나. 인구동향 ..... 7
  - 다. 산업동향 ..... 9
  - 라. 대외무역동향 ..... 11
- 2. 사회기반시설 현황 ..... 12
  - 가. 교통 기반시설: 도로, 철도, 항만, 공항 ..... 13
  - 나. 에너지 기반시설: 발전소, 전력망 ..... 23
  - 다. 금융 기반시설: 은행, 시장 ..... 27
- 3. 소결 ..... 32

## III. 북한 사회기반시설 구축에 활용 가능한 자원 / 35

- 1. 한국정부 재정 ..... 36
  - 가. 남북협력기금 ..... 36
  - 나. 공적개발원조(ODA) 자금 ..... 38
  - 다. 목적세 ..... 40
- 2. 주요국 양자협력 자원 ..... 41
  - 가. 대일 청구권자금 ..... 41
  - 나. 공적개발원조(ODA) 자금 ..... 42

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 3. 국제금융기구 재원 .....                        | 46 |
| 가. 개 요 .....                              | 46 |
| 나. 국제금융기구 현황 .....                        | 47 |
| 다. 국제금융기구 주요 사업 유형 .....                  | 51 |
| 4. 국내외 민간자본 .....                         | 61 |
| 가. 글로벌 민관협력사업 .....                       | 62 |
| 나. 북한 사회기반시설 관련 PPP에 활용 가능한 국내 금융수단 ..... | 66 |
| 다. 정책금융기관 중심 민관협력금융 가능성 .....             | 67 |
| 5. 소결 .....                               | 70 |

#### IV. 국제금융기구 재원의 북한 개발 연계 가능성 / 73

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| 1. 국제금융기구 개혁개방국 지원 사례 .....               | 73  |
| 가. 세계은행 베트남 지원 사례 .....                   | 73  |
| 나. 세계은행 중국 지원 사례 .....                    | 81  |
| 다. 아시아개발은행(ADB) 몽골 지원 사례 .....            | 86  |
| 2. 국제금융기구 재원과 북한 사회기반시설 개발 연계 가능성 .....   | 92  |
| 가. 국제금융기구 가입 전 단계의 지원 .....               | 92  |
| 나. 국제금융기구 가입 이후 단계의 지원 .....              | 96  |
| 다. 국제금융기구 지원 유형별 연계 가능성 .....             | 106 |
| 3. 소결 .....                               | 111 |
| 가. 국제자금 창구 및 조정채널 마련 .....                | 111 |
| 나. 민간투자 활성화 위한 국제투자보증기구(MIGA) 활용 준비 ..... | 112 |
| 다. 절차 투명성과 입찰 공정성 확보 .....                | 112 |

#### V. 시사점 / 115

#### 참고문헌 / 119

## 표 차례

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| [표 1] 남북한 경제 규모 비교 .....                 | 7  |
| [표 2] 북한의 경제특구 .....                     | 11 |
| [표 3] 북한의 SOC 확충 추이 .....                | 12 |
| [표 4] 남북한 도로 및 자동차 등록 현황 .....           | 14 |
| [표 5] 남북한의 철도 인프라 현황(2016년) .....        | 16 |
| [표 6] 북한의 철도 현황 .....                    | 17 |
| [표 7] 철도 인프라 개발 관련 남북 합의 내용 .....        | 18 |
| [표 8] 북한의 주요 무역 항만시설 현황 .....            | 20 |
| [표 9] 북한의 주요 공항 현황 .....                 | 21 |
| [표 10] 남북한 민간항공기 보유현황 .....              | 22 |
| [표 11] 북한 금융산업 정책 추진과정 .....             | 28 |
| [표 12] 북한 경제특구의 주요기능 및 지급결제 시스템 .....    | 31 |
| [표 13] 2019년 남북협력기금 지출 계획안 .....         | 37 |
| [표 14] 판문점선언 비준동의안에 대한 비용추계 내역 .....     | 38 |
| [표 15] 공적개발원조(ODA) 유형별 사업수 및 예산 현황 ..... | 38 |
| [표 16] 공적개발원조(ODA) 분류 .....              | 43 |
| [표 17] 주요 수원국 공적개발원조 현황 .....            | 44 |
| [표 18] 양자간 공적개발원조 부문별 현황 .....           | 45 |
| [표 19] 세계은행그룹 기구 비교 .....                | 48 |
| [표 20] 세계은행 지원 현황 .....                  | 49 |
| [표 21] 아시아개발은행(ADB) 지원 현황(지출액 기준) .....  | 50 |
| [표 22] 일반적인 자금지원 종류 및 내용 .....           | 51 |
| [표 23] 세계은행 투자사업용자 종류 .....              | 52 |
| [표 24] 세계은행 지원대상국 분류 .....               | 54 |
| [표 25] 아시아개발은행(ADB) 양허성 지원 대상국 .....     | 55 |
| [표 26] 일반적인 기술지원 종류 및 내용 .....           | 57 |
| [표 27] 민관협력 인프라투자 지역별 추이(투자건 기준) .....   | 62 |
| [표 28] 민관협력 인프라투자 지역별 추이(투자액 기준) .....   | 63 |

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| [표 29] 민관협력금융 현황(투자액 기준) .....                        | 64  |
| [표 30] 민관협력금융 현황(건별 평균투자액 기준) .....                   | 65  |
| [표 31] 한국수출입은행의 인프라 사업단계별 금융지원 내용 .....               | 70  |
| [표 32] 세계은행 지원 금액 .....                               | 74  |
| [표 33] 분야별 IDA 대출 사업 .....                            | 75  |
| [표 34] 분야별 대출 승인액 .....                               | 88  |
| [표 35] 아시아개발은행(ADB) 기술지원 규모(약정액 기준) .....             | 94  |
| [표 36] 주요 국제금융기구 신탁기금 지원 규모(약정액 기준) .....             | 95  |
| [표 37] 세계은행(WB) IBRD/IDA 신탁기금 .....                   | 95  |
| [표 38] 아시아개발은행(ADB) 신탁기금 규모 및 현황정리 .....              | 96  |
| [표 39] IDA 지원 수혜 상위 5개국 약정액 .....                     | 98  |
| [표 40] IBRD 지원 수혜 상위 5개국 약정액 .....                    | 99  |
| [표 41] 아시아개발은행(ADB) 무상공여지원 수혜 상위 5개국 약정액 .....        | 100 |
| [표 42] OCR 양허성 차관지원 수혜 상위 5개국 약정액 .....               | 100 |
| [표 43] OCR 일반용자 수혜 상위 5개국 약정액 .....                   | 101 |
| [표 44] 국제금융기구의 협력사업 추진 단계별 작성 문서 .....                | 103 |
| [표 45] 세계은행(WB)의 중국, 베트남, 몽골 지원 규모(10년간) .....        | 110 |
| [표 46] 아시아개발은행(ADB)의 베트남, 중국, 몽골 지원 규모(1987~2016) ... | 111 |

## 그림 차례

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| [그림 1] 북한의 GDP(1989=100) .....            | 5  |
| [그림 2] 북한의 경제성장률 추이 .....                 | 6  |
| [그림 3] 북한과 한국의 인구 추이 .....                | 8  |
| [그림 4] 북한과 한국의 합계 출산율 추이 .....            | 9  |
| [그림 5] 북한의 산업구조의 변화 .....                 | 10 |
| [그림 6] 북한의 대외무역 및 남북교역 추이 .....           | 12 |
| [그림 7] 북한 주요 도로축 .....                    | 13 |
| [그림 8] 북한의 해상교역량의 추이 .....                | 21 |
| [그림 9] 북한의 발전 전력량 .....                   | 23 |
| [그림 10] 북한의 1차 에너지 원별 구성 .....            | 24 |
| [그림 11] 북한의 발전 설비용량 .....                 | 25 |
| [그림 12] 한국 에너지 공급 대비 북한 에너지 공급 비율 .....   | 26 |
| [그림 13] 북한의 금융시스템 .....                   | 29 |
| [그림 14] 민관협력 인프라투자 부문별 추이 .....           | 63 |
| [그림 15] 정책금융기관 주도 PF 구조 예시 .....          | 69 |
| [그림 16] IBRD/IDA 중국 지원 약정액(회계연도 기준) ..... | 81 |



## I. 서론

### 1. 검토배경

최근 남북 정상회담, 북미 정상회담 등이 진행되면서 북한 사회기반시설 개발에 대한 관심이 커지고 있다. 남북 정상은 판문점 선언을 통해 10.4 정상선언에서 합의했던 사업들을 적극 추진하겠다고 밝혔고, 그에 따라 동해선 및 경의선을 비롯한 사회기반시설 개발사업 추진이 논의되고 있다. 또한 북미 정상회담의 성사는 북한이 핵병진 노선에서 벗어나 시장경제를 가미한 개혁개방을 모색할 수 있다는 기대감을 불러일으키고 있다. 과거 중국과 베트남의 경우 미국과의 정상회담 이후 수교를 맺고 그 후 본격적인 개혁개방을 추진하였던 전례가 그러한 기대를 뒷받침한다.

그러나 북한이 기존 체제의 유지를 고수하는 경우, 북한의 개혁개방이 단기간 내에 가시화되기 어려울 수 있다. 또한 북한 사회기반시설 개발에 활용될 수 있는 자원 유형, 잠재적 규모, 자원 조달 절차 등도 남북 경험의 본격화에 앞서 논의가 필요한 과제이다. 더욱이 북한 체제 전환이 한반도 주변국들의 이해관계에 적지 않은 영향을 미치는 만큼, 남북한은 주변국들의 지원을 이끌어 내면서도 개발방식과 속도에 관련한 주도권을 유지해 가야할 상황이다.

이와 같은 상황에서 북한에 대한 국제제재 완화, 국제금융기구 가입, 제도적 기반 마련 등 남북한 경제협력 확대를 위한 여건이 조성된 시나리오를 가정하고, 북한 사회기반시설 개발에 활용될 수 있는 자원의 유형, 잠재적 규모, 활용 절차 등에 대해 조사하는 것이 본 과제의 기본 방향이다. 예를 들어, 베트남, 중국, 몽골 등 개혁개방국들이 국제금융기구와 협력하였던 경험을 조사하는 것은 향후 북한의 개혁개방, 경제개발, 장기성장 등에 유의미한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 특별히 본 과제는 남북한 경제협력 과정에서 국제금융기구와의 연계 가능성에 주목하는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 국제금융기구를 통한 다자협력은 북한이 사회기반시설 개발에 활용할 수 있는 자원 유형 중 하나이기 때문이다. 북한이 국제사회에 편입되려면, 북한과 주변국들간 개

별적 양자협력과 병행하여 국제금융기구와의 협력도 중요하다. 북한이 특정 주변국의 영향력이 커지는 것을 경계하면서 국제 사회로의 점진적인 편입을 지향할 경우, 자국의 개발 과정에서 국제금융기구와의 협력을 적극적으로 활용할 수 있다. 유엔개발계획(UNDP)가 평양사무소를 유지하면서 두만강 유역 개발 사업(Great Tumen Initiative)에 참여한 사례, 유엔 아시아·태평양 경제사회이사회(UNESCAP) 등이 북한과의 환경 관련 개발사업을 추진한 사례 등이 그 예이다.

둘째, 국제금융기구와의 협력을 통해 가용한 재원의 잠재적 규모를 확대할 수 있기 때문이다. 국제제재의 완화, 북한의 IMF 가입 등이 선행되면 국제금융기구와의 협력을 통해 북한 사회기반시설 개발 재원을 확대하는 것이 가능하다. 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB) 등의 국제금융기구도 북미간의 협상 결과에 따라 북한 개발사업에 참여할 의향이 있음을 밝힌바 있다. 동 국제금융기구들은 이미 개혁개방국을 지원해 본 경험이 있고, 개발도상국 사회기반시설 개발에 소요되는 자금을 안정적으로 제공하고 있다. 따라서 국제금융기구와의 협력이 현실화되면 북한 사회기반시설 개설이 촉진될 수 있다.

셋째, 국제금융기구와의 협력은 이미 검증된 자원 조달절차에 따르므로 북한 사회기반시설 개발사업의 투명성과 신뢰성을 제고할 수 있기 때문이다. 경제발전 수준이 북한과 유사한 저개발국가들의 경험을 보면, 자기 재원으로 사회기반시설을 개발하거나 자력으로 국제 민간자본을 유치할 수 있는 역량이 제한적이다. 개혁개방국, 저개발국가들은 국제금융기구를 통해 국제 민간자본을 유치함으로써 사회기반시설을 구축하고 있다. 그러한 양상은 국제 민간자본 입장에서 국가신용위험이 높고 개발사업 진행 과정이 불투명한 저개발국가에 단독으로 투자하는 것을 기피함에 따른 것이다. 따라서 북한이 국제 민간자본의 참여를 원하는 경우 과거 개혁개방국의 경험을 참조하여 국제금융기구와의 협력을 적극 도모할 가능성이 높다.

## 2. 검토방향

본 과제는 국제금융기구를 통한 다자협력을 중심으로 북한 사회기반시설 개발사업에 연계 가능한 재원의 유형, 잠재적 규모, 활용 절차 등을 검토한다. 이를 위해 북한의 사회기반시설 개발에 대한 잠재적 수요 확인, 국제금융기구의 개혁개방국 지원 사례 조사, 향후

북한 사회기반시설 개발사업과의 연계 가능성에 대해 살펴본다. 각 내용을 개관하면 다음과 같다.

첫째, 우선적으로 북한의 경제 동향을 토대로 사회기반시설 개발에 대한 잠재적 수요를 검토한다. 경제동향 조사는 북한의 경제성장률, 인구동향, 산업동향, 대외무역동향 등을 포함한다. 북한은 경제 규모가 지속적으로 증가하고 있으나, 1990년대 경제위기 이후로 불황이 지속되는 가운데 국제사회의 제재까지 이루어지고 있다. 사회기반시설에 대한 투자가 제한적이었음을 감안하여 사회기반시설의 양적·질적 수준에 대해 조사한다. 사회기반시설 조사는 교통부문(철도, 도로, 항만, 공항 등), 에너지부문(발전시설, 전력망 등), 금융부문(결제제도, 은행 등)으로 구분하여 살펴본다.

둘째, 국제금융기구의 개혁개방국 지원 사례, 북한 개발협력 동향 등을 조사한다. 개혁개방 국가(베트남, 중국, 몽골 등)에 대한 국제금융기구의 지원 사례를 통해, 북한 사회기반시설 개발사업에 국제금융기구를 통한 다자협력 재원을 연계할 수 있는지 살펴본다. 또한 북한과 국제금융기구간 협력의 전초를 확인하는 차원에서 국제제재 이전에 이루어졌던 UN 기구와 북한간 개발협력 사례도 검토한다.

셋째, 국제금융기구를 통해 국제 민간자본이 저개발국 사회기반시설 개발사업에 참여하는 절차를 조사한다. 향후 북한 개발이 본격화되면 한국의 재정, 주변국과의 양자협력 재원, 국제금융기구를 통한 다자협력 재원 등의 공공 재원이 우선적으로 활용될 수 있다. 유한한 공공 재원을 마중물로 삼아 국제 민간자본의 참여를 유인하려는 경우, 국제 민간자본이 요구하는 개발사업 구조와 절차가 활용될 것이다. 국제 민간자본이 저개발국의 사회기반시설 개발사업에 참여할 때 활용되는 통상적 구조가 국제금융기구 중심의 민관협력사업(PPP: public private partnership)인 만큼, 민관협력사업이 북한 사회기반시설 개발에 활용될 가능성과 한계를 점검한다.

본 과제는 이상의 내용을 분석하기 위해 두 가지 방법을 활용한다. 우선, 문헌조사를 통해 국제금융기구가 개혁개방국의 사회기반시설(교통, 에너지, 금융 등) 개발에 참여하였던 사례를 조사한다. 다음으로, 대북 협력사업 지원 경험이 있는 국제금융기구 전문가, 국내 전문가 등으로부터 의견을 수집한다.



## II. 북한의 경제동향 및 사회기반시설 현황

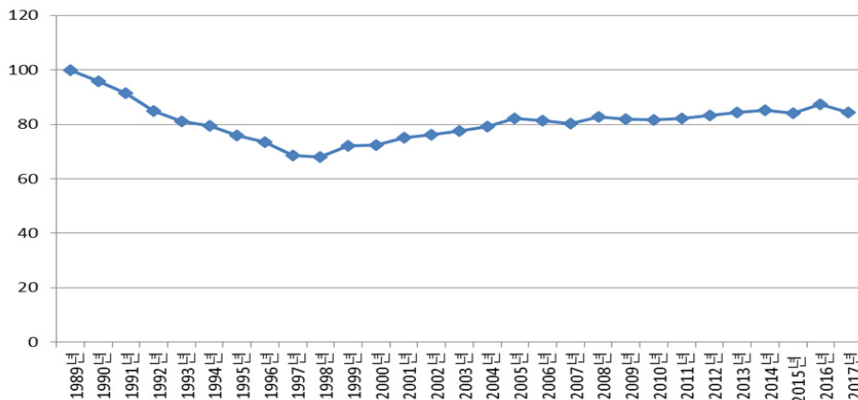
### 1. 북한 경제동향

이 장에서는 최근 북한 경제성장률, 인구동향, 산업동향 및 대중무역 등과 관련된 북한의 경제동향을 알아보고 교통 부문, 에너지 부문, 금융 부문 등의 사회기반시설 현황을 정리한다. 그 과정에서 북한 사회기반시설 개발에 대한 잠재적 수요를 살펴본다.<sup>1)</sup>

#### 가. 경제성장률

한국은행에서 1991년부터 UN의 국민계정체계(System of National Accounts)를 적용하여 북한의 국민 소득 및 경제성장률, 주요 거시경제 통계 등을 발표하고 있다. 한국은행의 자료를 기준으로 북한의 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product)추이는 다음 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 북한의 GDP(1989=100)

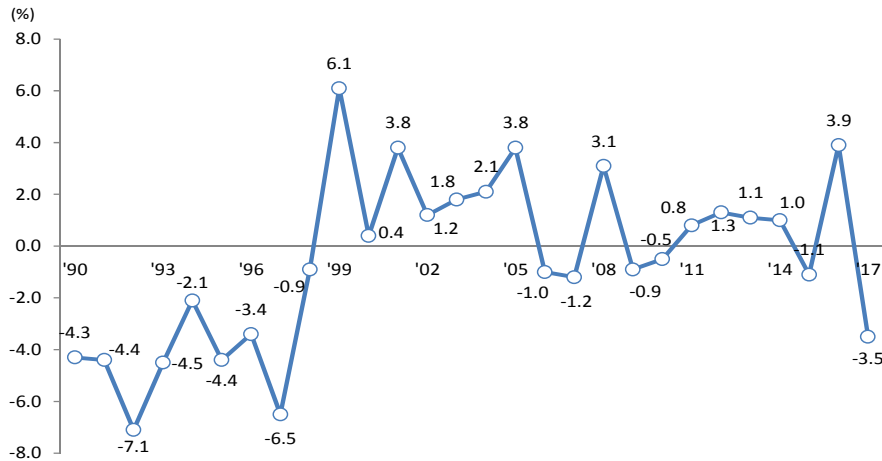


자료: 한국은행

1) 허가형, “우리나라 성장경로의 북한 경제성장률에 대한 시사점”, 『산업동향&이슈』, 2018년 9월호, 국회 예산정책처, 2018

[그림 1]을 보면 1989년 이후 GDP가 점차 감소하는 것을 알 수 있으며, 1997~1998년에 최저치를 기록했다. 이후 GDP가 증가세를 보였지만, 2004년도 이후에는 1989년보다 20%정도 낮은 GDP 수준에서 정체되어 있는 상황이다. 한국은행에서 제공한 자료를 바탕으로 정리된 북한의 경제성장률 추이는 다음 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 북한의 경제성장률 추이



자료: 한국은행

북한의 경제성장률을 보면 1990년대 사회주의 경제권의 붕괴 이후에 1990~98년까지 연평균 -4.2%의 성장률을 보였다. 1999년 북한경제성장률은 플러스(+) 성장으로 전환되며 1999~2005년까지 연평균 약 2.7%의 성장을 시험하였다. 이후 등락을 보이며 2006년부터 2010년까지는 연평균 -0.1%, 2011년부터 2017년까지는 연평균 0.5% 성장률을 보였다.

김정은 위원장 정권 이후에도 북한 경제는 등락을 지속하고 있다. 2016년 3.9% 성장률을 보였으나 2015년 -1.1%, 2017년 -3.5%의 성장률을 보였다. 최근 북한 경제는 서비스 및 유통 경제, 건설 부문에서 개선세를 보이고 있으나, 제조업·광업 등의 산업부문의 회복세는 지지부진한 상황이다. 한편 평양 중심의 발전으로 지방 경제 및 기초 인프라는 아직도 열악한 것으로 관찰되고 있다.

다음 [표 1]은 남북한 경제 규모를 비교한 내용이며, 명목 국민총소득(GNI: Gross National Income), 1인당 GNI, 무역총액 등이 나타나있다. 남북한 경제 규모 비교결과 전반적으로 많은 차이가 있는 것으로 나타났으며, 특히 한국과 북한의 무역 총액의 차이는 약 190배 수준으로 나타났다.<sup>2)</sup>

[표 1] 남북한 경제 규모 비교

|              | 북한(A)  | 남한(B)    | B/A   |
|--------------|--------|----------|-------|
| 인구(천 명)      | 25,014 | 51,446   | 2.1   |
| 명목 GNI(조 원)  | 36.6   | 1,730.5  | 47.2  |
| 1인당 GNI(만 원) | 146    | 3,364    | 23.0  |
| 무역총액(억 달러)   | 55.5   | 10,521.7 | 189.6 |

주: 무역총액은 남북교역을 포함하지 않은 수치임.

자료: 양문수(2018)

## 나. 인구동향<sup>3)</sup>

북한의 인구는 북한이 1989년 유엔인구기금(UNFPA)에 1946년부터 1987년 기간의 인구와 이와 관련된 사회 지표 등을 제출하면서 알게 되었으며 이후 UNFPA의 도움을 받아 인구조사가 이루어졌다. 북한의 인구는 2016년 2,490만 명으로 나타났으며, 한국의 5,125만 명 대비 1/2 수준으로 나타났다.<sup>4)</sup> 북한의 인구증가율은 1960년대에는 3.08%의 높은 수준을 보이지만 1970년대부터 점차 감소하여 1990년대 이후에는 1.02%, 2009년도부터는 0.5% 수준에 머물고 있다. 인구증가율이 낮아진 이유는 1960년대 사회주의 공업화 정책을 추진하면서 부족한 인력을 여성으로 보충하기 위해 출산제한정책을 펼쳤기 때문인 것으로 보인다. 이러한 결과로 1990년대 중반 이후부터 인구증가율이 둔화 되었다.

지역별로는 평양시 및 평안남·북도에 전체인구의 40% 이상이 거주하고 있으며, 이는 서부지역에 인구 밀집도가 높은 것을 나타낸다. 양강도·자강도가 존재하는 북부내륙지

2) 양문수, 「북한 비핵화에 따른 남북경협 활성화와 한국경제의 새로운 기회」, 국회 발표자료, 2018

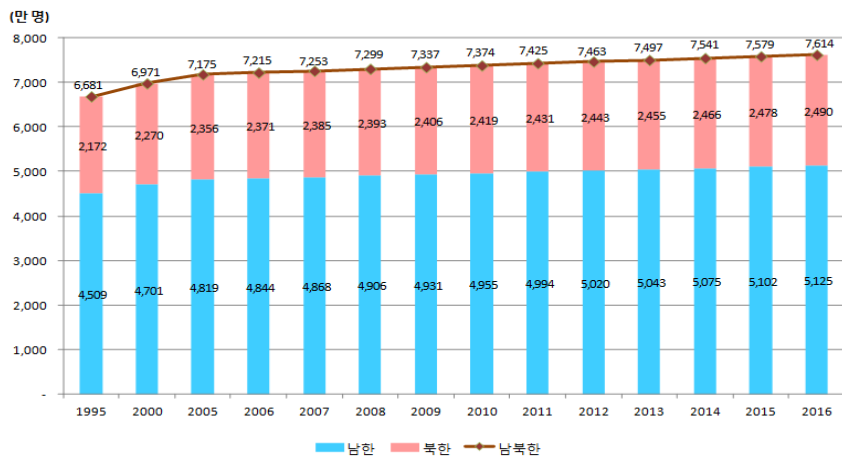
3) 인구동향은 통일부 북한정보포탈 자료를 주로 인용

4) 통계청, 「북한의 주요통계지표」, 2016

방에서는 11.9%가 거주하고 있는 것으로 나타나고 있으며 도시에 총인구의 61%가 집중되어 있는 것으로 보였다.

여성 100명당 남자수를 나타내는 남녀 성비는 2016년 기준 95.4로 북한은 여성이 더 많은 것으로 조사되었다.<sup>5)</sup> 한편 한국은 2018년 기준 100.5로 남성이 0.5명 많은 것으로 나타났다.

[그림 3] 북한과 한국의 인구 추이

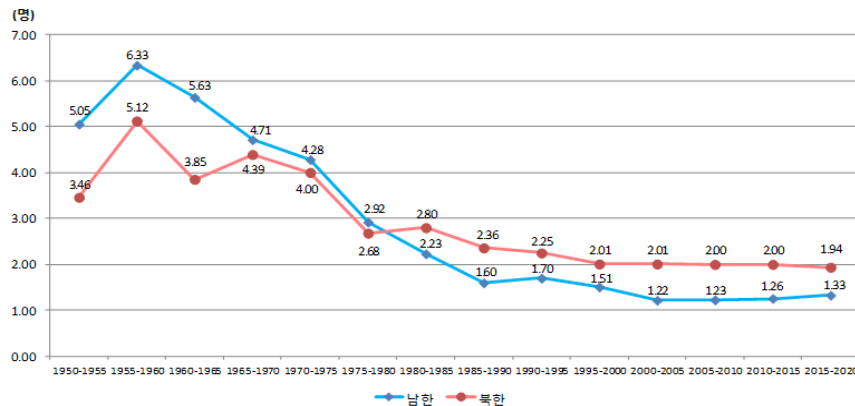


자료 : 통일부 북한정보포털

5) 통일부, 북한정보포털 <http://nkinfo.unikorea.go.kr>

[그림 4]는 북한과 한국의 합계 출산율 추이를 보여주고 있다. 최근 결과인 2015년부터 2020년까지를 보면 북한의 경우 출산율은 1.94명으로 나타났고 이는 한국의 1.33명 대비 0.61명이 더 많은 것으로 조사되었다.<sup>6)</sup>

[그림 4] 북한과 한국의 합계 출산율 추이



자료: UN

## 다. 산업동향

북한의 산업은 풍부했던 지하자원을 바탕으로 1980년대까지 공업화를 추진하여 2차 산업이 상대적으로 발달한 산업구조를 형성하고 있다. 수력, 석탄 및 철광석을 이용한 중화학공업을 우선적으로 발전시키고 여기에서 만들어진 설비 등을 사용하여 경공업 및 농업 분야에서 소비재와 식량을 생산하는 내부지향적 공업화 전략을 추진하고 있다.

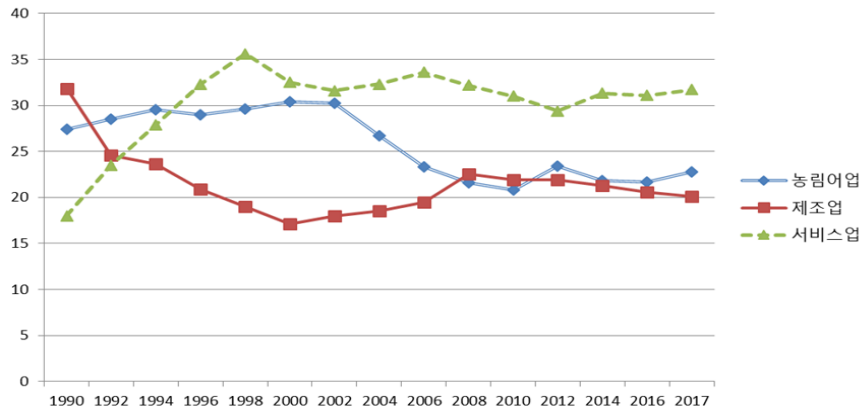
1990년 이전 북한의 산업구조는 중화학공업 위주의 제조업이 높은 비중을 차지하였으나 1990년에 있었던 경제난으로 인하여 제조업 비중이 전반적으로 하락세를 보였고, 서비스업 비중이 상승세를 보였다. 2000~2008년 제조업 및 광공업 분야 비중이 전반적으로 상승세를 보였으나 이후 정체 양상을 보이고 있다.

6) UN, 「World Population Prospects: The 2017 Revision」, 2016

다음 [그림 5]는 북한의 산업구조의 변화를 나타내며, 최근 제조업 비중 감소, 농업 및 서비스업 비중 증가 추이 등을 확인할 수 있다.<sup>7)</sup>

[그림 5] 북한의 산업구조의 변화

(단위: %, GDP=100)



자료: 양문수(2018)

북한의 시장은 1990년대 중반을 기점으로 본질적으로 변화되었으며, 2000년대에는 북한 당국에 의하여 제도적으로 수용되었다. 2000년까지는 인민시장·농민시장·암시장 형태로 존재해왔으나, 2002년 ‘7·1경제관리개선조치’ 이후 종합시장의 면모를 갖추게 되었다. 북한의 시장은 소비재시장·생산재시장·금융시장·노동시장으로 나뉘며, 여기에서 소비재시장이 가장 발달되어 있다. 금융시장과 노동시장은 아직까지 정부통제가 있어 발달 수준이 낮다.

북한의 경제특구는 중국의 사회주의 시장경제를 지향하며 경제특구 설립을 통해 경제개혁을 이루었던 선례를 이용하였으며, 중앙급 경제특구와 지방급 경제개발구로 구분되어진다. 다음 [표 2]는 북한의 경제특구를 보여주고 있으며 중앙급 경제특구는 2002년에 지방급 경제개발구는 2013년에 가장 많이 생긴 것을 볼 수 있다.

7) 양문수, 「북한 비핵화에 따른 남북경협 활성화와 한국경제의 새로운 기회」, 국회 발표자료, 2018

[표 2] 북한의 경제특구

| 경제특구             | 연도    | 지역                                                                                                                     |
|------------------|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 중앙급<br>경제<br>특구  | 1991년 | 나진-선봉 자유경제무역지대                                                                                                         |
|                  | 2002년 | 신의주 특별행정구, 개성공업지구, 금강산 관광지구                                                                                            |
|                  | 2011년 | 황금평·위화도 경제무역지대                                                                                                         |
|                  | 2015년 | 무봉국제관광특구                                                                                                               |
| 지방급<br>경제<br>개발구 | 2013년 | 만포경제개발구, 북청농업개발구, 송림수출가공구, 신평관광개발구, 압록강경제개발구, 어랑농업개발구, 온성섬관광개발구, 와우도수출가공구, 위원공업개발구, 청진경제개발구, 현동공업개발구, 혜산경제개발구, 홍남공업개발구 |
|                  | 2014년 | 강령국제녹색시범구, 숙천농업개발구, 은정첨단기술개발구, 진도수출가공구, 청남공업개발구, 청수관광개발구                                                               |
|                  | 2015년 | 경원경제개발구                                                                                                                |
|                  | 2017년 | 강남경제개발구                                                                                                                |

자료: 통일부, 산업은행

## 라. 대외무역동향

북한의 대외무역의 목적은 자체적으로 생산이 되지 않는 원자재 등의 수입 등에 필요한 외화 획득에 있으며, 수출을 고려한 ‘수입 중심의 대외무역 정책’을 추진하였다. 북한의 대외무역 규모는 1990년대 사회주의 국가들의 개혁개방 등으로 정체양상을 보였으나 2000년~2014년까지 남북경협 활성화, 중국과의 교역규모 확대 등으로 무역규모가 증가세를 시현하였다.

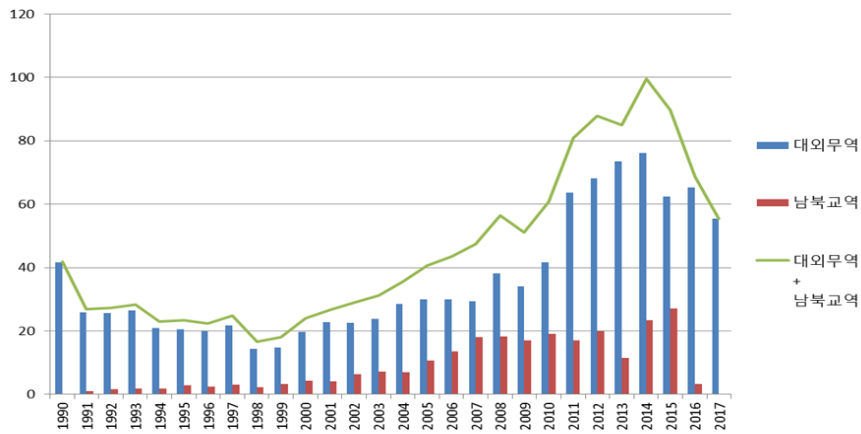
이후 2015년 북한의 미사일 실험, 2016년 개성공단 폐쇄 등으로 남북경협이 축소되며 북한의 대외무역 규모는 2015년 이후 감소세를 보였다.

2016년 이후 북한의 대외무역은 남북교역 위축, 북중교역 확대에 따라 중국에 대한 대외무역 의존도가 극단적으로 상승하였으며, 2016년, 2017년 중국에 대한 의존도가 92.5%, 94.8%로 90%를 상회하였다.<sup>8)</sup> [그림 6]은 북한의 대외무역 및 남북교역 추이를 나타낸다.

8) 양문수, 「북한 비핵화에 따른 남북경협 활성화와 한국경제의 새로운 기회」, 국회 발표자료, 2018

[그림 6] 북한의 대외무역 및 남북교역 추이

(단위: 억 달러)



자료: KOTRA, 통일부

## 2. 사회기반시설 현황

북한의 사회기반시설은 1970년부터 2014년까지 45년간 철도, 도로, 항만 부문에서는 1.2~1.3배, 발전설비용량은 2배 증가하였다. 에너지공급량은 1970년보다 감소하여 2014년 기준 에너지 공급량은 1970년 공급량의 60% 수준에 머물고 있다. 다음 [표 3]은 북한의 사회기반시설 확충 추이에 대해 보여주고 있다.

[표 3] 북한의 SOC 확충 추이

| 구분     | 단위          | 1970   | 1980   | 1990   | 2000   | 2005   | 2010   | 2014   | 2015   | 2016   | 비율<br>(2016/1970) |
|--------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------|
| 철도연장   | km          | 4,043  | 4,370  | 5,045  | 5,214  | 5,235  | 5,265  | 5,302  | 5,304  | 5,226  | 1.29              |
| 도로연장   | km          | 20,000 | 21,000 | 23,000 | 23,633 | 25,495 | 25,950 | 26,164 | 26,183 | 26,176 | 1.31              |
| 항만하역능력 | 천톤          | N/A    | 30,980 | 34,900 | 35,500 | 37,000 | 37,000 | 41,560 | 41,560 | 41,570 | 1.34              |
| 발전설비용량 | 천kW         | 3,550  | 5,010  | 7,142  | 7,552  | 7,822  | 6,968  | 7,253  | 7,427  | 7,661  | 2.16              |
| 에너지공급량 | 천TCE<br>TOE | 18,095 | N/A    | 27,292 | 15,687 | 17,127 | 15,662 | 11,050 | 8,700  | 9,910  | 0.55              |

자료: 통계청, 「2017 북한의 주요통계지표」

## 가. 교통 기반시설: 도로, 철도, 항만, 공항

### (1) 도로 기반시설 현황

북한의 도로는 철도를 보조하는 운송수단으로 150~200km 내 단거리 수송을 중심으로 하며 수송분담률이 약 12% 정도이다.

북한의 도로망은 H자형 간선망을 가지고 있고, 서해안, 동해안, 동서연결, 북부내륙축, 동서국경축 등 5개의 축으로 구분된다. 서해축은 개성, 평양, 신의주 등 대도시를 따라 조밀하게 구성되어있으며 단동~심양까지 연계가 가능하고, 동해축은 청진~라선~블라디보스토크로 연계가 가능하다<sup>9)</sup>.

[그림 7] 북한 주요 도로축



자료: 백승걸, 2018, 「북한 간선도로망 추진방향 및 고려사항」, 도로교통연구원

9) 이백진, 「북한의 도로인프라 현황과 개발협력과제」, KDB북한개발 통권4호, 2015

북한의 도로는 고속도로와 6급 도로<sup>10)</sup>로 구분되며, 2016년 기준 북한의 도로 총 연장은 26,176km으로 한국(108,780km) 대비 약 24% 수준이다. 그러나 포장률을 고려할 때 남북한 도로시설의 격차는 더욱 클 것으로 평가된다.<sup>11)</sup> 실제로, 평양~원산, 평양~개성, 평양~향산, 평양~남포, 원산~은정리, 평양~강동 등 주로 평양을 중심으로 하는 고속도로의 경우 4차로 이상으로 포장률이 100%인 것으로 나타나지만, 전체적으로 도로 포장률은 8~10%로 매우 열악하며, 주행속도는 시설낙후로 인하여 50km/h로 제한적이다<sup>12)</sup>.

남북한 도로 및 자동차 보유 현황을 비교하면, 다음 표와 같다. 도로연장의 경우 한국이 북한의 4배 수준, 고속도로의 경우 6배 수준에 이르며 자동차의 경우 한국이 북한의 약 77배에 이르고 있는 것으로 파악된다.

[표 4] 남북한 도로 및 자동차 등록 현황

(단위: km, 천대)

|      | 도로총연장   |        | 고속도로 길이 |     | 자동차등록    |       |
|------|---------|--------|---------|-----|----------|-------|
|      | 남한      | 북한     | 남한      | 북한  | 남한       | 북한    |
| 2000 | 88,775  | 23,633 | 2,131   | 724 | 12,059.3 | 261.9 |
| 2005 | 102,293 | 25,495 | 2,968   | 724 | 15,396.7 | 249.7 |
| 2010 | 105,565 | 25,950 | 3,859   | 727 | 17,941.4 | 257.0 |
| 2011 | 105,931 | 26,110 | 3,913   | 727 | 18,437.4 | 262.0 |
| 2012 | 105,703 | 26,114 | 4,044   | 727 | 18,870.5 | 266.1 |
| 2013 | 106,414 | 26,114 | 4,111   | 727 | 19,400.9 | 271.9 |
| 2014 | 105,673 | 26,114 | 4,139   | 729 | 20,118.0 | 275.8 |
| 2015 | 107,527 | 26,183 | 4,193   | 729 | 20,989.9 | 278.4 |
| 2016 | 108,780 | 26,176 | 4,438   | 774 | 21,803.4 | 285.0 |

자료: 통계청, 「북한의 주요통계지표 2017」

10) 1급도로는 중앙의 수도와 도 사이를 연결, 2급도로는 도와 도 사이를 연결하는 도로, 3급도로는 도와 군, 군과 군 사이, 4급도로는 군과 리 사이, 5급도로는 리와 리 사이를 연결하는 도로, 6급도로는 리 안의 마을과 마을을 연결하는 도로를 의미. 도로관리 주체도 고속도로는 중앙정부가 관리하고, 1급도로, 2급도로, 3급도로는 도가 관리하고, 4급도로와 5급도로는 군이 관리, 6급도로는 마지막 행정단위인 리에서 관리

11) 김영윤, 「북한 교통인프라 개발과 남북한 연결」, KDB 북한개발 2016년 겨울호, 2016

12) 백승걸, 「북한 간선도로망 추진방향 및 고려사항」, 도로교통연구원, 2018

남북간 도로 협력은 낙후된 북한 도로의 현대화와 남북한 도로연결이라는 두 가지 측면에서 진행되고 있다. 대표적으로 거론되는 사업은 국토교통부와 한국도로공사의 문산~개성 고속도로 건설이다. 한국의 문산과 북한의 개성 구간을 이으면 서울에서 평양까지 고속도로로 갈 수 있는 도로망이 구축되는 효과가 있다. 개성~평양 간에는 이미 고속도로가 있고, 서울~문산 고속도로는 2020년 완공 예정으로 공사 중이기 때문에 도로를 새로 놓아야하는 구간은 문산~남방한계선 약 12km에 해당하여 현실성이 높기 때문에 구체적으로 준비되고 있었으나, 2016년 1월 북한의 핵실험으로 인해 중단되어 현재에 이르고 있다. 또한, 최근 판문점 선언으로 분위기가 반전되면서 경의선 도로의 개성~평양 구간과 동해선 도로의 고성~원산 구간을 현대화하기로 합의한 바 있다.

## (2) 철도 기반시설 현황

북한의 교통체계에서 철도 수송 부담률은 여객이 약 60.0%, 화물이 90.0%로 높다. 이는 산악지역에서 저렴한 비용으로 대량의 자원을 운송할 수 있다는 점에서 일제 강점기 이후 철도 인프라가 발달해 왔기 때문이다. 북한의 철도 총연장 길이는 2016년 기준으로 5,226km로 한국(3,918km)의 1.3배 수준이다.<sup>13)</sup> 북한의 철도망은 남립산맥을 경계로 동서로 양분되어 있었으나 1970년대 이후 철도망이 동서지역을 연결하였으며 전철화가 적극 추진되어 전체 구간의 80.0%(4,232km)를 전철화하였다.<sup>14)</sup>

13) 참고로 북한의 도로 길이는 약 2.6만km로 한국(10.6만km)의 24.6% 수준이다.

14) 북한은 6.25 전이후 경제기반을 재건하기 위한 일환으로 철도 구간을 연장하거나 일부 구간의 전철화를 실시하였다. 1961~1970년에는 총 1,000km에 달하는 평의선과 평라선 구간을 전철화하였고 1971~1976년에는 북한의 동서를 가로지르는 주요 간선인 이천~세포 구간을 건설하였다. 또한 강계~혜산~무산 구간의 협궤를 표준궤(#로 교체하는 등 설비와 운수장비의 기계화 수준을 높여왔다. 또한 1973년에는 평양에 지하철(20km)을 개통하였으며 평양~마동 지역(160km)를 전철화하였다. 또한 420km가 넘는 덕현선(남신의주~덕현)과 은률선(은파~철광)을 부설하였다. 1978~1984년에는 평양~남포, 고원~봉산, 길주~혜산간 1,500km 구간을 전철화하였으며 전기차와 화물차 등 운송차량을 증가시켰다.

[표 5] 남북한의 철도 인프라 현황(2016년)

(단위: 천명, km<sup>2</sup>, km, %, 대)

|       |                      |     | 남한      | 북한      |
|-------|----------------------|-----|---------|---------|
| 시설    | 총연장(km)              |     | 3,918   | 5,226   |
|       | 지하철 총연장(km)          |     | 674     | 34      |
|       | 전철화구간(km)            |     | 2,873   | 4,232   |
|       | 전철화율                 |     | 73.0    | 80.0    |
|       | 복선화율                 |     | 58.0    | 2.9     |
| 수송분담율 | 여객                   |     | 20.9    | 60.0    |
|       | 화물                   |     | 10.1    | 90.0    |
| 차량보유  | KTX                  |     | 1,740   | -       |
|       | 일반열차                 | 동력차 | 3,207   | 1,190   |
|       |                      | 객차  | 921     | 2,213   |
|       |                      | 화차  | 11,031  | 24,113  |
| 기타    | 인구(천명)               |     | 50,220  | 24,545  |
|       | 면적(km <sup>2</sup> ) |     | 100,003 | 123,138 |

주: 복선화율은 한국의 경우 2014년, 북한의 경우 2016년을 기준으로 작성

자료: 한국철도공사 「철도통계연보」, 국토부 「철도업무편람」, 통계청 「북한통계」, (북)통계청

참고로 북한의 철도 전철화 비율이 높은 이유는 전철화된 기관차를 도입할 경우 열차 편당 수송능력이 2배 이상 증가할 뿐만 아니라 구하기 어려운 석유 연료가 아닌 수력 등을 통해 자체 조달 가능한 전력을 에너지원으로 사용할 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 이에 북한은 신규 철도 건설이나 복선화보다 투자비와 공사기간을 줄일 수 있는 전철화 작업을 집중적으로 실시하였다.

[표 6] 북한의 철도 현황

|                       | 노선              | 구간           | 연장(km) | 비고               |
|-----------------------|-----------------|--------------|--------|------------------|
| 서<br>해<br>안<br>축      | 경의선             | 개성 ~ 신의주     | 411.3  | 평의선 평부선          |
|                       | 황해<br>청년선       | 사리원 ~ 해주     | 100.3  | 1982년 전구간<br>전철화 |
|                       | 평남선             | 평양 ~ 평남온천    | 89.6   |                  |
|                       | 평덕선             | 대동강~덕천~구장청년  | 192.3  |                  |
|                       | 평북선             | 정주 ~ 청수      | 120.7  |                  |
|                       | 만포선             | 순천 ~ 만포국경    | 303.4  |                  |
|                       | 평원선             | 평양 ~ 고원      | 212.7  |                  |
| 동<br>서<br>횡<br>단<br>축 | 청년<br>이천선       | 평산 ~ 세포청년    | 140.9  | (구) 지하리선         |
|                       | 해산<br>만포<br>청년선 | 해산 ~ 만포국경    | 250.2  |                  |
|                       | 금강산 청년선         | 안변 ~ 금강산     | 102.5  | 1997년 개통         |
|                       | 평라선             | 간리 ~ 나진      | 781.1  | 전철화              |
|                       | 강원선             | 고원 ~ 평강      | 145.1  |                  |
| 동<br>해<br>안<br>축      | 신흥선             | 함흥 ~ 부전      | 91.5   | 1992년 전철화        |
|                       | 허천선             | 단천 ~ 홍군      | 80.3   |                  |
|                       | 금골선             | 여해진 ~ 금골     | 63.4   | (구) 함남선          |
|                       | 백두산청년선          | 길주 ~ 해산      | 141.6  | (구) 길혜선          |
|                       | 함북선             | 반죽 ~ 회령 ~ 나진 | 326.9  | 무산광산 철광<br>수송용   |
|                       | 무산선             | 고무산~무산       | 57.9   |                  |

자료: 한국철도공사

북한의 철도는 교통축에 따라 서해안축, 동서횡단축, 동해안축의 세 개 영역으로 나뉜다. 서해안축으로는 개성과 신의주를 잇는 경의선, 순천과 만포국경을 잇는 만포선 등이 있다. 동해안축으로 간리에서 나진까지 연결되어 있는 평라선, 반죽에서 회령을 거쳐 나진까지 연결된 함북선 등이 있다. 동서횡단축에는 국경 지역인 해산과 만포를 잇는 해산만포청년선, 평양과 고원을 잇는 평원선 등이 있다. 한편 북한의 철도는 중국(TCR), 러시아(TSR), 몽골(TMR) 횡단철도와 연결이 되어 있다.

비록 북한의 철도 구간이 한국 보다 길지만 98%가 단선이고 우회로가 없는 노선 구조로 사고나 재난시 열차가 대체노선으로 운행이 곤란한 상황이다. 선로의 궤도가 표

준궤 뿐 아니라 협궤와 광궤를 병용하고 있고 궤마다 다른 규격의 강철궤를 사용하고 있다. 약 20%의 궤도 침목만이 콘크리트 침목이며 나무 침목의 경우 부식이 많고 하중 부담과 궤간 유지에 문제가 있을 수 있다. 또한 선로의 경사도가 높은 구간이 많아 열차 운행 속도가 느리고 안정성이 떨어지는 것으로 나타났다. 참고로 운행속도는 여객의 경우 50km/h, 화물의 경우 15~20km/h로 낮은 편이다.

이로 인해 북한의 철도를 이용한 화물운송은 단거리 수송에 치중하는 것으로 보인다. 1993년을 기준으로 북한의 화물평균운송거리는 197.0km로 추정되는데 이는 UN ESCAP에서 제시하는 국제철도망의 조건(1일 1,000km 주행)에 크게 미달되는 것으로 나타났다.<sup>15)</sup>

참고로 한국과 북한간의 철도 및 도로 연결은 2000년 7, 8월 남북장관회담 이후 최근에 이루어진 2018년 4월 27일 판문점 선언에서도 주요 논의 사항이었고 합의도 이루어졌으나 뚜렷한 진척이 이루어지지 못한 상황이었다. 그러나 2018년 11월 23일 남북 철도 연결 및 현대화를 위한 공동조사에 대해 유엔 안전보장이사회의 대북제재 면제 조치가 승인됨에 따라 11월 30일부터 경의선(개성~신의주)과 동해선(금강~두만강)에 대한 공동조사가 진행될 예정이다.

[표 7] 철도 인프라 개발 관련 남북 합의 내용

| 시기                  | 내용                                                                                                                    |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2000년 7, 8월 남북장관회담  | - 경의선 철도 및 도로 연결 합의                                                                                                   |
| 2002년 4월 임동원 특사 방북  | - 동해선 철도 및 도로 연결 합의                                                                                                   |
| 2007년 10.4 공동선언     | - 철도(개성~신의주) 고속도로(개성~평양) 공동이용을 위한 개보수 문제 협의 및 추진<br>- 백두산 관광 실시와 백두산~서울 직항로 개설 추진<br>- 개성공업지구 2단계 개발과 문산~봉동 간 철도 화물수송 |
| 2018년 4.27 판문점 선언   | - 동해선과 경의선 철도와 도로 연결 및 현대화<br>- 6.15 공동선언 시 남북 단절구간 연결 및 10.4 공동선언에 포함된 개성 ~ 평양으로 한정                                  |
| 2018년 11.28 공동조사 합의 | - 경의선과 동해선에 대해 남북 공동조사 시행                                                                                             |

자료: 한국교통연구원 내부자료

15) 안병민·성원용, 「북한 교통인프라 현대화를 위한 재원조달 방안 연구 : 프로젝트 파이낸싱을 중심으로」, 2006

북한에서의 국제철도망은 중국에 3망, 러시아와 1망, 한국과 2망으로 연결되어있다. 중국은 신의주·단동(丹東), 만포·집안(集安), 남양·도문(圖們) 구간이며, 러시아는 홍의·두만강, 핫산·나진간 구간이다. 한국은 남북경협 차원으로 진행된 경의선(문산·개성)과 동해선(고성·온정리) 구간이며, 경의선은 27.3km, 동해선은 25.5km 편도 구간이다.

북한의 지하철은 평양시에 1973년 9월에 남북노선으로 봉화역·붉은별역간 12km로 개통되었으며, 이후 1978년 9월에 동서노선으로 낙원역·광복역간 20km를 개통하였다. 이후 1987년 연장공사가 진행되어 현재 2개 노선 34km로 되어있다. 북한의 지하철은 지하 150~200m에 건설되어 깊은 것으로 알려져 있으며, 이는 전시에 방공호의 목적과 폭격에 영향을 받지 않기 위함이다.<sup>16)</sup>

### (3) 항만 기반시설 현황

북한은 약 3,000km의 해안선을 보유하고 있으나 남북분단으로 동해안과 서해안이 분리되어 있고 서해안의 경우 수심이 얕고 조수간만의 차이가 심해 동해에 비해 항만개발이 불리한 상황이다. 그럼에도 불구하고 북한은 청진, 나진, 선봉, 남포 등 9개의 무역 항만과 24개의 지방항을 보유하고 있다. 북한의 항만시설 및 하역능력은 1970년대까지는 일제시대 이후 사용되어 온 기존 시설의 복구 및 정비 등 현상유지에 그쳐 매우 빈약하였으나, 1980년대 들어와서 대외무역 증대방침에 따라 주요 무역항인 나진, 청진, 남포, 해주, 송림항 등을 확장하였다. 특히 1991년 12월 정무원결정 74호에 따라 나진, 선봉지역을 자유경제무역지대로 설정하면서 나진, 선봉, 청진 등 3개항을 자유무역항으로 지정하였다. 2012년에 석탄 등 지하자원 수출을 목적으로 단천항을 준공하고 나진항 등을 현대화 하였으나 대부분의 항만시설이 노후화되어 있어 북한의 항만하역능력은 2016년 기준으로 연간 약 4,200만 톤으로 한국의 1/30수준이다.

16) 통일부, 북한정보포털 <http://nkinfo.unikorea.go.kr>

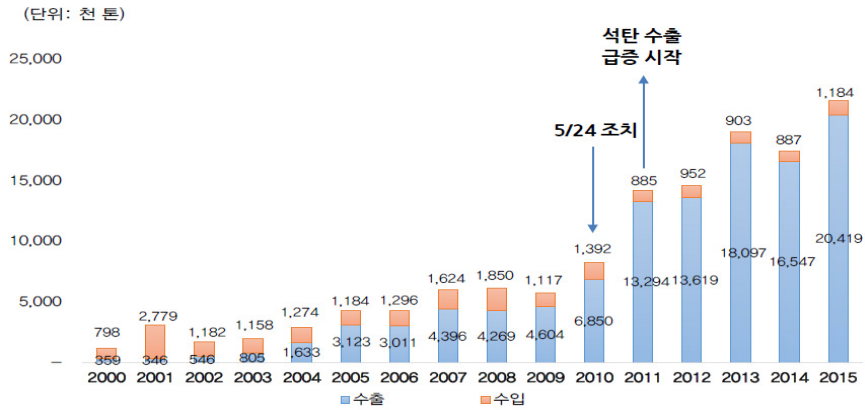
[표 8] 북한의 주요 무역 항만시설 현황

| 항명 | 하역능력<br>(만톤) | 부두길이<br>(m) | 비고                                                                     |
|----|--------------|-------------|------------------------------------------------------------------------|
| 청진 | 1,090        | 2,870       | - 1974년 시설과 장비 보강, 1983년 중국의 대일<br>중개무역<br>- 동항, 중항, 서항, 김책제철소 전용으로 구분 |
| 흥남 | 350          | 1,737       | - 1960년 무역항으로 개항<br>- 10톤 캔트릭크레인 보유 석유화학공업지원 항만                        |
| 나진 | 680          | 2,515       | - 1974년 무역항으로 개항<br>(소련의 대동남아 수출창고), 중계무역항                             |
| 원산 | 90           | 900         | - 1976년 무역항으로 개항, 군항으로 이용되고<br>있음<br>- 원산지역 지원 및 시멘트, 석탄 처리            |
| 남포 | 1,050        | 2,726       | - 평양과 고속도로 전기철도로 연결, 동항은 석탄부<br>두로 이용                                  |
| 해주 | 195          | 570         | - 1974년 무역항으로 개항, 시멘트 중심항                                              |
| 송림 | 198          | 300         | - 1975년 무역항으로 개항, 송림제철소 전용부두                                           |
| 선봉 | 300          | 455         | - 석유 도입항으로 개발                                                          |
| 단천 | 300          | 690         | - 지하자원 수출 지원 항만                                                        |
| 합계 | 4,253        | 12,763      |                                                                        |

자료: 한국해양수산개발원 내부자료

참고로 북한의 해상교역량은 2015년 기준으로 2,160만 톤으로 전체 교역량의 84%으로 추정된다. 2011년 이후 석탄수출이 3.5억 달러에서 10.1억 달러로 증가하면서 가파른 상승세를 보였으나 2016년에는 경제 제재로 인해 하락되었을 것으로 추정된다.

[그림 8] 북한의 해상교역량의 추이



자료: 한국해양수산개발원

#### (4) 항공 기반시설 현황

북한은 약 52개로 추정되는 공항을 보유하고 있으며 이 중 포장 활주로를 보유하고 있는 공항은 31개소, 나머지 21개소는 비포장 활주로로 파악되고 있다<sup>17)</sup>. 북한의 대표적인 공항으로는 순안, 어랑, 삼지연, 황주, 갈마, 선덕공항이 있다.

[표 9] 북한의 주요 공항 현황

| 공항  | 소재지     | 활주로(m)                   | 주변 주요지명   | 비고                                  |
|-----|---------|--------------------------|-----------|-------------------------------------|
| 순안  | 평양 순안구역 | 구)4,000×60<br>신)3,500×70 | 평양에서 22km | 평양-순안간 4차선 고속도로                     |
| 어랑  | 함북 어랑군  | 2,500×61                 | 청진에서 40km | 라진까지 1시간 30분                        |
| 삼지연 | 양강 삼지연군 | 3,315×60                 | 백두산       | 2005년 한국에서 활주로 포장 지원,<br>백두산 관광과 연계 |
| 황주  | 함북 황주군  | 2,500×49                 | 평양에서 40km | 북한 3대 군용비행장                         |
| 갈마  | 강원 원산시  | 2,438×52                 | 원산시 5km   | 금강산 관광과 연계                          |
| 선덕  | 함남 정평군  | 2,500×50                 | 함흥, 신포    | 신포경수로 사업으로<br>양공항과 직항로 운행           |

자료: 이영균 외(2001)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

17) 권영인·홍석진, “남북 항공분야 협력과제”, 『월간교통』, 한국교통연구원, 2018

북한의 국내노선은 순안~삼지연, 순안~어랑, 순안~선덕, 순안~원산 등의 구간이 운영되고 있으나 승객이 적고 비용이 비싸 부정기적으로 운행되고 있다. 국제선은 1959년 2월 평양~모스크바 노선이 최초로 개설되었으며 그 외 중국(북경, 대련, 심양), 러시아(블라디보스토크), 태국(방콕) 등의 국제노선을 운영<sup>18)</sup>한 바 있다.

2016년 기준 북한은 24대의 민간 항공기를 보유하고 있는 것으로 파악된다. 한국의 경우 민간 항공기는 2000년 133대에서 2016년 685대로 증가한 반면, 북한의 경우에는 2000년 20대에서 2016년 24대로 증가한 것으로 나타났다. 또한, 항공기 노후화로 인하여 비행지역이 제한적이라는 평가가 있다.

[표 10] 남북한 민간항공기 보유현황

(단위: 대)

| 연도   | 남한  | 북한 |
|------|-----|----|
| 2000 | 133 | 20 |
| 2005 | 244 | 20 |
| 2010 | 424 | 22 |
| 2011 | 465 | 22 |
| 2012 | 512 | 22 |
| 2013 | 546 | 23 |
| 2014 | 582 | 23 |
| 2015 | 649 | 24 |
| 2016 | 685 | 24 |

자료: 통계청, 「북한의 주요통계지표 2017」

김정은 집권 이후 북한은 공항 현대화 사업에 적극적인 모습을 보이고 있다. 2013년 김정은 국무위원장의 지시에 따라 군사비행장이었던 원산(갈마)공항은 확장공사를 거쳐 2015년에는 국제공항으로 발전하였고, 2014년 11월에는 평양(순안)국제공항 현지 지도에서 ‘지금 건설하고 있는 평양국제비행장 맞은 편에 앞으로 새로운 항공역사와 활주로를 더 건설하고, 수도 중심으로부터 항공역까지 고속도로와 도로를 연결시켜 세계적인 비행장으로 전별시킬 구상’을 시사<sup>19)</sup>하였다. 열악한 북한 육상교통로의 현실과 남북 간 휴전선 통과에 따르는 유무형의 지출을 감안할 때 향후 북한이 개방과 경제협력에 나설

18) 이영균 외, 「남북한간 교통물류체계 정비 확충방안 1단계」, 교통개발연구원, 2001

19) 권영인·홍석진, “남북 항공분야 협력과제”, 「월간교통」, 한국교통연구원, 2018

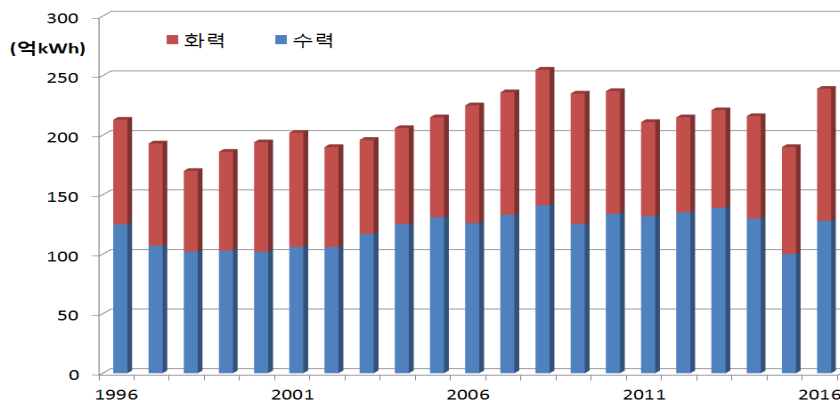
경우 항공에 대한 개발 수요는 향후에도 지속적으로 증가<sup>20)</sup>할 것으로 예상된다.

## 나. 에너지 기반시설: 발전소, 전력망<sup>21)</sup>

### (1) 북한의 에너지 공급 현황

한국은행 추정치에 의하면 1990년대 북한 에너지 공급량은 1988년 279억kWh에서 1998년 170억kWh까지 감소하였다. 2000년대 북한의 에너지 공급 상황은 다소 개선되어 1998년~2008년 발전량은 170억kWh에서 255억kWh까지 회복되었다. 2009년 이후로는 기간 석탄 생산량이 증가하는 가운데 발전량은 감소하였다. 한국은행 추정에 따르면, 2014년의 전력 공급량이 2008년에 비해 15% 이상 감소하였고, 2015년의 발전량은 190억kWh로서 2002년 수준으로 낮아졌다.

[그림 9] 북한의 발전 전력량



자료: 통계청 2017 북한의 주요통계지표를 바탕으로 국회예산정책처 작성

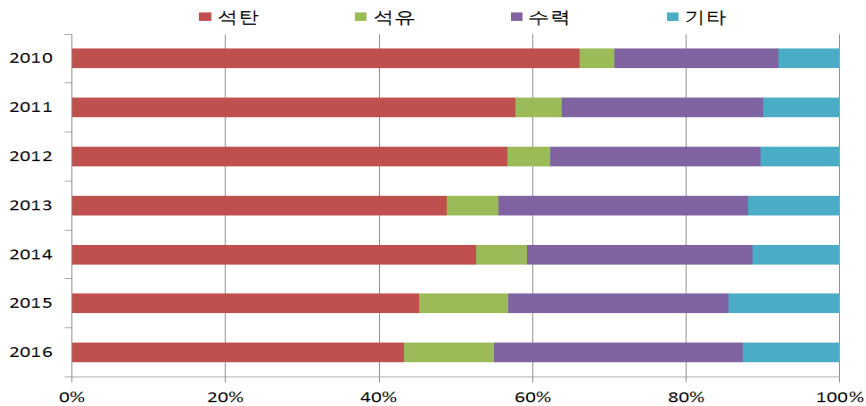
북한의 주요 전력 생산원별로 구분해 보면 화력발전은 주로 수급조절용, 수력발전은 기저부하용 전원으로 사용해 왔으나, 최근 전력난으로 그 구분이 모호해진 상황이다. 2010년 이후 북한의 1차 에너지 공급 추이를 보면, 석탄과 석유의 공급 감소를 수력과 기타 에너지가 대체하는 양상이다. 통계청 자료에 의하면, 2010년 15,662천TOE이던 북한의 1차 에너지 공급량은 2016년에는 9,910천TOE로 해당 기간 연평균 7.34%씩

20) 최성원, 「남북 항공협력에 대비한 북한의 비행장 분포 실태 파악」, 한국교통연구원·유라시아북한인프라연구소, 2017

21) 빙현지·이석기, 「북한 재생에너지 현황과 시사점」, 산업연구원, 2017 중 관련 내용을 재구성한다.

감소하였다. 해당 기간 중 석탄을 통한 에너지 공급은 지속적으로 감소하여, 에너지공급원에서 석탄이 차지하는 비중이 2010년 66.1%에서 2015년 45.2%까지 감소하였다. 북한의 석탄생산량은 2010년 2,500만M/T, 2014년 2,709만M/T로 약 200만M/T 증가하였으나, 북한의 대중 무연탄 수출은 2010년 이후 1,000만톤 이상 증가한 것이 영향을 주었을 수 있다.

[그림 10] 북한의 1차 에너지 원별 구성



자료 : 통계청 2017 북한의 주요통계지표를 바탕으로 국회예산정책처 작성

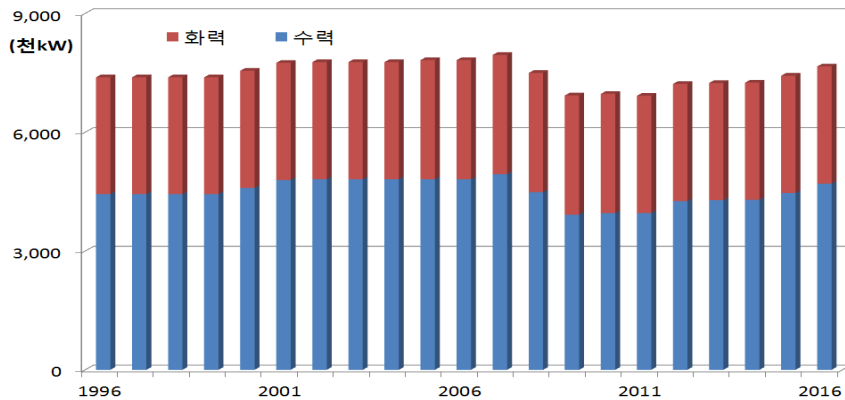
## (2) 북한 에너지 기반시설 상황

전력 공급을 위해 북한 정권이 가장 최우선으로 추진한 정책은 수력발전소의 신규 건설, 화력발전소 개보수 및 석탄 생산량의 제고이다. 1998년~2008년 사이에 북한 중앙정부의 투자가용 재원의 많은 부분이 수력발전소 건설, 수력 및 화력발전소 개보수 등에 투자되었던 것으로 보인다.

우선 수력부문의 경우, 발전 위주 수자원 개발이 지속되어 온 결과로 국토 전반에 걸친 종합 개발이 없는 상태이며, 유역변경식 발전, 공유 수계 문제 등에 노출되어 있다. 북한은 풍부한 수자원에 기초하여 수력발전소를 건설해왔으나, 1995년, 1996년 대홍수로 수력발전소 설비의 85%가 훼손되고, 1998년 대홍수로 소수력 설비가 파손되어 수력발전 여건이 악화되었다. 북한 수력 발전설비는 중소 규모 위주로 구성되어 있으며, 한 동안 폐기되었다가 최근 다시 증설이 추진되고 있다. 예를 들어, 1990년대 말부터 중소형 발전소 건설을 통해 각 군단위로 에너지 자급자족을 적극 추진하고 있다. 1지역 1발전

소 정책에 따라 지역 내의 전력수요를 충당하기 위해 1990년 이후 중소형 발전소 건설을 집중적으로 독려하고 추진하였으며, 이를 통해 40여개 시·군들이 자체적으로 전력수요를 충족하고 있다. 2008년 기준, 약 7,000개의 중소형 발전소를 건설하여 총 48만kW 이상의 발전용량을 조성하였다. 한편 북한도 대형 발전소를 신규로 건설함으로써 수력 발전 용량을 확대하고자 도모하고 있으나, 기술과 재정 부족, 기계적 문제, 비효율 등이 장애요인으로 지적되고 있다. 2016년 기준 발전설비 용량은 수력 4,701천KW으로서, 2015년 대비 수력이 234천KW 증가하였다.

[그림 11] 북한의 발전 설비용량



자료 : 통계청 2017 북한의 주요통계지표를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다음으로 화력발전부문의 경우, 구소련과 중국이 건설해 준 화력발전소 위주이며 준공으로부터 30~40년 이상 경과된 설비가 대부분이다. 이에 북한 정부는 기존 화력발전소의 개보수를 통한 발전 효율 제고를 주로 추진하였다. 그런데 설비 노후화가 심각한 상태이고 국제 제재로 인해 부품 공급이 어려운 가운데 정비수준, 기술력, 자원, 건설능력 등도 부족한 상태이다. 2016년 기준 화력 발전설비 용량은 2,960천KW이다.

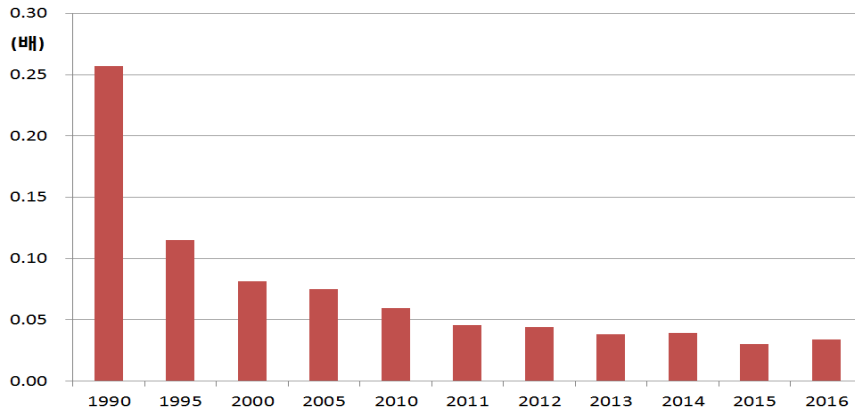
다음으로 송배전부문의 경우, 용량 부족, 장거리 송전 제약, 전쟁 대비 지하 매설 등의 문제에 직면해 있다. 설비 노후가 심하여 손실 저감을 위해 계통을 분리 운영하고 있으며, 배전 설비도 낙후된 상태이다. 급전시스템도 낙후된 상태로 전화나 팩스를 급전지령에 사용하고 있으며, 변전소도 직접 전송이 불가능한 상태이다.

### (3) 북한의 에너지 정책

통계청 자료에 의하면, 1990년 북한의 1차 에너지 공급량(23,946 천TOE)은 한국 1차 에너지 공급량(93,192 천TOE)의 약 1/4 수준이었다. 이후 남북한 사이의 격차가 지속적으로 확대되어, 2016년 북한의 1차 에너지 공급량(9,910 천TOE)은 한국 1차 에너지 공급량(294,232 천TOE)의 1/30 수준으로 낮아졌다.

북한의 에너지 정책은 공급 위주였으나, 전력상황이 나빠진 1990년대 초반 이후 2000년대 중반부터 전력 수요 통제를 통한 수요 억제 정책을 실시하고 있다. 북한 에너지관리법을 통해 알 수 있는 북한 에너지 정책의 기본 원칙은 ‘자력갱생’, ‘전력 생산의 정상화’, ‘소비 관리’이다. 북한은 전력 상황이 나빠진 1990년대 초반 이후 신년사에서 전력과 석탄과 같은 에너지 문제를 빼지 않고 매년 언급하고 있다. 예를 들어, 과학기술발전 5개년계획은 1998년부터 수립되고 있는데 에너지 문제 해결을 반복해서 강조하고 있다. 제4차 5개년계획(2013~2017년)에서는 인민경제 4대 선행부문을 모두 강조하던 기존 대비 에너지 문제 해결을 핵심 분야로 선정하고 더욱 강조하였다.

[그림 12] 한국 에너지 공급 대비 북한 에너지 공급 비율



자료 : 통계청 2017 북한의 주요통계지표를 바탕으로 국회예산정책처 작성

재생에너지 개발 및 보급 노력은 이러한 전반적인 에너지 공급 확대 정책의 일환으로 지속적으로 강조되고 있다. 김정은 위원장 집권 이후 에너지 문제가 강조되면서 재생에너지(북한식 표현은 자연에너지)의 개발 및 활용이 더욱 강조되고 있다.

## 다. 금융 기반시설: 은행, 시장<sup>22)</sup>

### (1) 금융제도 및 정책

북한에서는 금융을 실질적인 가치를 창출해내지 못하는 비생산적인 경제활동으로 인식하고 있어, 북한 내 금융은 경제계획에 따라 수행되는 실물부문의 목표달성을 위한 보조적인 수단으로 활용되고 있다.

금융은 자금이동이 이루어지는 지역적 범위에 따라 국내금융부문과 국제금융부문으로 구분할 수 있는데 북한의 국내금융은 북한원화의 유통에 기초하여 중앙은행을 중심으로 기관·기업소·주민 간에 이루어지는 자금이동 형태로, 자금공급, 신용, 화폐유통을 포함한다. 북한의 국제금융은 외화의 유통에 기초하여 국가 간에 이루어지는 자금이동 형태로서 외국환거래, 국제신용, 국제결제, 국제보험으로 구분된다.

북한은 1970~1990년대 단일은행체제 확대와 외자도입을 위한 금융제도 변화를 도모하였다. 1976년 은행제도를 개편하여 조선중앙은행으로 하여금 중앙은행 고유 업무와 상업은행 업무까지 모두 담당하게 하였는데, 이는 북한 내 단일은행체제가 정립된 것으로 현재까지도 이 체제가 유지되고 있다. 한편 1975년 외채상환불능 사태 발생으로 신규 차관도입이 어려워진 북한은 외국과의 금융부문 협력을 확대하고 자유경제무역지대에 외자와 기술을 유치하기 위해 1993년 「외국투자은행법」을 제정 외국투자은행의 법적 근거를 마련하였다. 다만 북한 내 영업환경 미비 등으로 인하여 북한의 외국계 은행 유치는 어려움을 겪고 있다.

북한은 2000년대 들어와 금융업무 다각화 및 은행제도 개편 등을 시도하였다. 이를 위해 조선중앙은행의 모든 은행업무 전산화 실현을 위해 본점에 컴퓨터망을 구축하였으며 이어 평양시 은행지점들의 업무를 전산화하기 위한 작업을 추진하였다. 2002년 7.1 조치 이후 임금 및 물가가 대폭 인상되어 통화량이 급증하면서 이에 대응하기 위해 200원권, 1천원권, 5천원권 등의 고액권 지폐를 새로 발행하였고 2004년 9월에는 「중앙은행법」을, 2006년 1월에는 최고인민회의 상임위원회 정령 제1529호로 「상업은행법」을 채택하고 예금·대부·결제업무를 전문으로 하는 금융기관의 설립을 발표하였다. 상업은행법으로 일원화된 금융시스템에서 이원화된 금융시스템으로 금융구조가 변화할 수 있는 법적근거가 마련되었으나 상업은행의 설립은 진행이 미진한 상황이다.

22) 통일부 북한정보포털(<http://nkinfo.unikorea.go.kr>) 중 관련 내용을 재구성한다.

[표 11] 북한 금융산업 정책 추진과정

| 구 분             | 금융 정책                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1970~<br>1990년대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 단일은행체제 확대와 외자도입 추구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업은행의 조선중앙은행으로의 통합(1976년)</li> <li>- 무역은행을 통하여 서방권으로부터 차관 도입</li> <li>- 대성, 금성은행 설립(1978년)</li> </ul> </li> <li>▶ 산업자금 조성을 위한 제3차 화폐개혁(1979년)</li> <li>▶ 대외개방에 대비한 금융제도의 변화 시도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1984년합영법제정 전후 외국자본 및 기술도입을 위한 조선합영은행(1983년), ING동북아은행(1995), 페레그린-대성은행(1996), 화려은행(1997) 설립</li> <li>- 산업자금 조성을 위한 제4차 화폐개혁(1992년)</li> </ul> </li> </ul> |
| 2000년이후         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 금융업무 다각화 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조선중앙은행 전산망 구축 개시(2001년)</li> <li>- 조선무역은행 외화정기예금 취급 개시(2005)</li> <li>- 화려은행 투자신탁업무 도입(2005년)</li> <li>- 동북아은행 IC카드 서비스 개시(2005년)</li> </ul> </li> <li>▶ 인민생활공채 발행(2003년)</li> <li>▶ 중앙은행법 채택(2004년)</li> <li>▶ 금융시스템 이원화 제도 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상업은행법 채택(2006년)</li> </ul> </li> </ul>                                                                          |

자료: 산업은행 『북한의 산업』

## (2) 금융기관 현황

북한의 대표적 금융기관으로는 금융 사업을 총괄 지도하는 기관으로서 조선중앙은행과 대외결제지도 기관으로서 조선무역은행이 있다. 조선중앙은행 산하에는 저축기관으로서 은행저금망, 체신저금망이 있으며 기타 금융기관으로는 협동신용기관과 보험기관이 위치하고 있다. 조선무역은행 산하에는 당과 군 등의 특정부분 외환거래를 담당하는 외환전문은행과 외자합작 합영은행이 있다.

### (가) 중앙은행

북한 조선중앙은행은 본점(평양소재), 12개의 도(시)총지점(9개의 도와 평양·나선·남포 특급시 소재)과 220개의 지점(시·군·구역단위 소재) 으로 구성되어 해당지역의 금융

사업을 관장하고 있다. 중앙은행 지점(도총지점)의 행정책임자는 지배인(은행장)이며, 대리역할을 할 수 있는 부지배인이 있고 12개의 도총(시총)지점에는 건설자금 및 고정재산 감독처, 대부자금처, 저금보험처 등 10여개의 업무 영역별 처가 있으며, 220개의 시, 군(구역)지점에는 지점의 특성에 따라 5~8개 정도의 업무영역별 과가 위치해 있다. 해당 부서장(처장 혹은 과장)은 해당과의 모든 업무에 대한 결재 등을 총괄하며, 실무집행자인 은행지도원은 기관·기업소 및 개인과의 거래 등 해당업무를 집행한다.

[그림 13] 북한의 금융시스템



자료: 산업은행 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

조선중앙은행은 내각 직속 기관으로 주요 기능은 발권, 통화조절, 지급결제제도 운영, 국고금 관리 등이 있다. 북한 은행제도의 주요한 특징 중 하나는 중앙집권적 결제제도의 운영을 중앙은행을 통해 수행한다는 것이다. 또한 중앙은행은 예대업무 등의 신용 기능 등을 수행한다.

#### (나) 상업은행

북한은 2006년 상업은행법을 제정하였으나 최근까지 상업은행이 설립되었거나 기존은행으로 관련 기능이 이관되지 않은 것으로 추정된다. 기관·기업 등에 대한 실질적인 금융 서비스를 제공하게 되는 상업은행의 설립신청 자격은 기관·기업으로 한정하고 있으며 조선중앙은행의 승인이 필요하다. 최근 국가의 공급자금 감축으로 기관·기업의 은행 이용이 감소하고 북한 주민들은 은행에 대한 불신으로 저금 대신 현금으로 보유하려는 관행이 지속되고 있어 상업은행의 신설 필요성은 크지 않은 상황으로 추정된다. 상업은행의 설

립자금과 운영기법 부재 등도 상업은행 설립이 미진한 이유 중 하나로 작용하고 있다. 한편 통상적 상업은행은 아니나 북한 내 조선상업은행, 류경상업은행, 고려상업은행 등 상업은행 명칭을 사용하는 은행은 존재한다.

#### (다) 특수은행

북한 특수은행의 전체 현황 파악은 어려우나 국가의 대외무역결제·외화관리업무는 조선무역은행이 담당하고 있다. 조선무역은행(각 도에 지점 운영)은 기관·기업의 무역결제를 전담하고 외화예금, 대부, 송금, 환전, 환율고시, 외환 금리, 취급수수료 결정 등을 수행하고 있다. 조선무역은행은 1959년 조선중앙은행으로부터 대외결제업무를 이관 받아 설립되었으며 세계 50여 개국의 100여개 은행과 환거래계약을 체결하고 외환업무를 수행하고 있다. 조선무역은행은 내각이 관장하는 국가 경제계획에 따른 외환관리만 담당한다.

당·군 등 특정부문의 외화관리와 대외결제는 별도의 전문은행을 설립하여 독자적으로 수행하고 있다. 조선대성은행은 통치자금 및 혁명자금을 관리하는 노동당 39호실이 직접 경영하는 대흥지도국(수산물 수출), 금강지도국(금 수출), 락원지도국(백화점 운영), 경흥지도국(외화상점, 외화식당) 등의 대외결제 및 외화관련 업무를 전담하고 있다.

외국인 투자유치와 대외결제는 합영은행이 담당하고 있는데 합영은행의 경우 북한의 자본과 중국·미국·일본 등 해외 자본이 합작하여 설립되어 운영 중이나 활동 수준은 공개되지 않고 있다.

#### (라) 기타 금융 기관

북한의 기타 금융기관으로는 북한 주민대상 대부기관으로 협동농장신용부와 보험기관으로 재정성 산하 조선민족보험총회사가 있다. 협동농장신용부는 협동농장과 수산협동조합의 농어민 출자금이나 신용사업이익금으로 재원을 조달하여 구성원에게 부업생산자금과 소비자금을 대부하는 역할을 수행하며 조선민족보험총회사는 북한 유일의 국가보험기관으로 기관·기업이 의무적으로 가입하는 재산보험과 대외거래 관련 국제보험 등을 취급한다.

### (3) 북한의 자금결제 시스템

#### (가) 북한 국내 결제

북한에서는 무현금융통수단을 이용하는 기관·기업의 거래은행이 조선중앙은행이고 당사 자간 계좌이체방식으로 처리되어 금융기관간 결제는 불필요한 상황이다. 북한의 중앙은행 법에서는 금융기관간 자금결제는 차액결제방식으로 처리하도록 규정하고 있다. 북한의 당·군 등의 소속 무역회사가 해외에서 수입한 생산재 등을 국내 기관·기업에 판매하는 경우에도 모든 기관·기업이 조선중앙은행에 계좌를 보유하고 있어 동일 은행 내에서 처리가 가능하다.

조선무역은행과 외환전문은행 그리고 합영은행 모두 조선중앙은행에 북한 원화계좌 및 외화계좌를 보유하고 있어 은행 결제가 필요한 경우 조선중앙은행내 계좌에서 결제가 가능하고 정산이 필요한 경우 차액결제방식을 적용한다.

북한의 5대 경제특구내에서는 현금과 신용카드 사용하여 결제 가능하며 국내외 기관·기업간 자금결제는 외화인 경우 조선중앙은행이나 조선무역은행을 통해 결제한다. 다만 북한원화인 경우 조선중앙은행을 통해 결제한다.

[표 12] 북한 경제특구의 주요기능 및 자금결제 시스템

| 구분   | 나선(나진·선봉)                                             | 신의주                                        | 개성                           | 금강산     | 황금평·위화도                      |
|------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------|---------|------------------------------|
| 위치   | 함경북도                                                  | 평안북도                                       | 황해남도                         | 강원도     | 평안북도                         |
| 지정년  | 1991년                                                 | 2002년                                      | 2002년                        | 2002년   | 2010년                        |
| 유형   | 경제무역지대                                                | 홍콩식특별행정구                                   | 공업단지                         | 관광특구    | 경제무역지대                       |
| 주요기능 | 첨단기술산업,<br>국제물류업,<br>장비제조업,<br>무역·중계수송,<br>수출가공, 금융 등 | 금융, 무역, 상업,<br>공업, 첨단과학,<br>오락, 관광지구<br>개발 | 공업, 무역,<br>상업, 금융,<br>관광지 개발 | 국제 관광지  | 정보,<br>관광문화,<br>현대농업,<br>경공업 |
| 사용화폐 | 북한원화·외화                                               | 외화                                         | 외화·신용카드                      | 외화·신용카드 | 북한원화·외화                      |

자료: 정주봉(2018)을 기반으로 재구성

#### (나) 국가 간 결제

북한은 국가 간 자금결제에 송금(현금)결제방식을 이용하고 있다. 국가간 자금결제는 통상적으로 신용장방식<sup>23)</sup>, 추심방식<sup>24)</sup>, 송금방식 등을 이용하는데 북한은 1987년 채무상

환불이행 선언이후 신용장 방식을 이용하기 어려운 상황이다. 북한과 중국은 2004년 중앙은행간 지불결산협의를 체결해 북한은 중국 단둥의 조선광선은행, 2006년 중국건설은행 단둥지점에 전용계좌를 설치하여 외화로 결제한다. 북중간 광물무역에서는 신용장 방식 대신 위안화 송금방식으로 처리하고 있으며 현물결제 방식도 이용된다. 남북 간 자금결제는 제3국의 은행을 통한 송금(현금)결제방식을 이용하며 개성공단사업의 경우 개성 현지에서 미 달러로 현금을 지급하였다.

한편 남북한은 2000년 12월 남북한 청산결제에 관한 협의를 체결하고 한국수출입은행과 북한의 조선무역은행을 청산은행으로 지정해 미화 3천만 달러 범위 내에서 결제하는 방식으로 2003년 8월부터 적용하기로 합의하였으나 실질적인 청산거래는 발생하지 않았다.

### 3. 소결

북한은 1990년대 경제위기 이후 불황이 지속되는 가운데 국제사회의 경제제재까지 더해져 경제적 어려움을 겪고 있다. 이 과정에서 투자 자금 부족 등의 제약으로 사회기반시설에 대한 보완 및 신규 투자가 제대로 진행되지 못하며 경제 발전에 필수적인 철도, 도로, 항만 등 교통 기반시설과 발전소, 송배전망 등 에너지 관련 기반시설 여건이 열악한 상황이다. 특히 전력 등의 경우 공급량이 한국의 1/30 수준으로 매우 부족한 상황이다. 이러한 북한의 사회기반시설 개발에 필요한 자금에 대해 금융위원회(2014)<sup>25)</sup>는 1,400억 달러가 소요된다고 추정한 바 있다.

이러한 북한 사회기반시설 여건의 개선을 위해 대규모 자금이 소요될 것으로 전망되며 북한의 자체 재원, 주요국과의 양자협력 재원, 국제금융기구 중심의 다자협력 재원, 한국 정부의 재정, 국제 민간투자 등 다각적이고 복합적인 재원 조달 방안이 필요할 것으로 예상된다.

23) 수입업자는 거래 은행에 의뢰하여 자신의 신용을 보증하는 증서를 작성하게 하고, 이를 상대국 수출업자에게 보내어 그것에 의거 어음을 발행하게 하면 신용장 발행은행이 그 수입업자의 신용을 보증하고 있으므로 수출자의 은행은 안심하고 어음을 매입할 수 있으며 수출업자는 수입업자의 신용상태를 직접 조사·확인하지 않더라도 확실하게 대금을 받을 수 있음

24) 어음이나 수표소지인이 거래은행에 어음과 수표의 대금 회수를 위임하고, 위임을 받은 거래은행은 어음과 수표의 발행점포 앞으로 대금의 지급을 요청하는 일련의 절차를 의미함

25) 금융위원회(2014), 「한반도 통일과 금융의 역할 및 정책과제」

북한내 사회기반시설 개발시 가장 중요한 역할을 담당해야 하는 북한 정부 및 북한 금융시스템의 경우 자금조달 및 자금배분 등에서 역할이 제약될 가능성이 높은 상황이다. 과거 대외채무불이행으로 인해 자체신용으로 외부 자금조달이 어려운 여건이며 북한 금융시스템은 중앙은행 중심의 단일은행제도를 고수하고 있어 실질적 상업은행이 존재하지 않은 상황으로 자금을 조달할 금융 기반시설도 미흡한 상황이다. 실제 북한은 은행시스템을 통한 여신 및 수신기능이 작동하지 않고 있어 내부 자금 조달 및 배분이 어려우며 중앙집권적 결제제도에 의한 통제를 진행하고 있어 자금결제 등이 제한적이다. 이러한 여건으로 북한의 금융시스템은 1990년대 중반을 전후하여 자금공급, 신용, 화폐유통 등 금융의 전 과정에서 그 기능을 상실한 상황이다.

북한 화폐가치 불안정성, 낮은 통화신뢰도 등 또한 금융거래 및 자금조달을 제약할 요인이다. 과거 인플레이션이 발생하면 북한은 가격조정보다는 강제적인 저축과 화폐개혁과 같은 강제적인 통화환수 조치를 취해왔기 때문에 외형상으로는 인플레이션이 나타나지 않으나 잠재적 인플레이션 압력이 높은 상황이다. 북한 금융은 전체적으로 중앙은행이 금융기관 또는 기업소간의 거래를 점검 또는 통제하기 때문에 자율적인 금융이 존재하지 않으며 금융기관의 자동화와 전산화도 부진한 상태로 이러한 금융환경도 원활한 사회기반시설 개발을 위한 자금조달 및 집행을 제약할 것으로 보인다. 따라서 북한의 사회기반시설 개발 자금 조달의 경우 북한 금융시스템을 통한 자금조달이 어려운 상황이며 외부로부터의 자원 조달에 의존할 가능성이 높다.



### III. 북한 사회기반시설 구축에 활용 가능한 자원

국제사회의 대북제재 완화 등을 전제로 남북관계의 특수성을 고려하면 북한의 사회기반 시설을 재건하는 과정에서 한국 정부가 조달하는 재원이 우선적으로 고려될 수 있다. 북한 사회기반시설이 개발되면 통일비용을 절감할 수 있다는 장기적 관점에서 보면, 필요한 재원의 일부를 한국의 재정을 통해 지원하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 남북 양자협력을 통한 자원 조달은 여러 가지 한계에 직면할 수 있다. 지속적인 자원 확보를 위한 국민적 합의 도출이 필요한데, 현 시점에서 한국 사회 내에 다양한 이견이 존재하는 만큼 장기적으로 소요될 막대한 통일비용의 조기집행에 해당하며 상호호혜적인 경제적 이익 창출이 가능하다는 공감대 형성에 상당한 시간이 걸릴 수 있다.

북한에 대한 국제제재 완화, 국제금융기구 가입, 제도적 기반 마련 등이 추진되는 시나리오를 가정하면, 한국 정부 재정 지원 가능성, 규모 등이 불확실한 만큼 북한 사회기반시설 개발에 활용 가능한 다른 재원을 함께 검토할 필요가 있다. 북한경제가 자생적인 성장경로에 도달하기 위해 필요한 사회기반시설 구축에는 대규모 재원이 요구될 것이다. 따라서 북한이 활용 가능한 다양한 유형의 자원, 다른 저개발국의 경제개발에 보편적으로 사용되고 있는 자원 조달 방식, 북한이 향후 직면할 수 있는 한계 등을 살펴보고자 한다. 이하에서는 북한에 대한 경제제재가 완화된 상황을 전제로 북한이 사회기반시설 개발을 위해 활용 가능한 재원을 유형별로 검토한다. 주요 자원 유형으로서 ① 한국 정부의 재정, ② 주요국의 양자협력 자원(대일청구권배상자금 포함), ③ 국제금융기구 중심의 다자협력자원, ④ 국제 민간자본 등의 특징, 활용상 제약요인 등을 살펴본다.

## 1. 한국정부 재정

### 가. 남북협력기금

「남북협력기금법」<sup>26)</sup>은 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 지원, 문화·학술·체육 분야 협력 사업에 필요한 자금의 지원, 교역 및 경제 분야 협력 사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자 등 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업 지원에 남북협력기금을 사용하도록 규정하고 있다. 따라서 남북협력기금의 경우 기금의 용도에 관한 법률 조항 및 기금운용계획에 대한 국회의 의결에 근거하여 남북 경제협력의 재원으로 사용 가능하다. 동 기금을 재원으로 남북한 철도·도로 연결 및 현대화 등의 사업을 추진하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보인다.

2019년 정부 예산안 기준, 남북협력기금의 지출 규모는 1조 5,902억 9,800만원으로 2018년 1조 6,182억 4,200만원 대비 △279억 4,400만원(△1.7%) 감소하였다. 세부사업별로 살펴보면, 구호지원 사업에서 2,708억 9,900만원이 감소한 반면, 민생협력지원 사업, 경험기반(무상) 및 경험기반(융자) 사업이 각각 2,203억 500만원, 613억 300만원, 996억 5,500만원이 증가한 것으로 나타났다.

---

26) 「남북협력기금법」 제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원
2. 문화·학술·체육 분야 협력 사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원
3. 교역 및 경제 분야 협력 사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 지원
4. 교역 및 경제 분야 협력 사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험
5. 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수
6. 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원
7. 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
8. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

[표 13] 2019년 남북협력기금 지출 계획안

(단위: 백만원)

| 구 분                     | 2017<br>결산 | 2018년<br>예산<br>(A) | 2019년<br>예산안<br>(B) | 증 감      |       |
|-------------------------|------------|--------------------|---------------------|----------|-------|
|                         |            |                    |                     | B-A      | %     |
| 총 계                     | 1,196,699  | 1,618,242          | 1,590,298           | △27,944  | △1.7  |
| 1000 통일정책               | 4,193      | 6,341              | 6,341               | -        | -     |
| 2000 남북사회문화교류           | 3,673      | 12,942             | 20,530              | 7,588    | 58.6  |
| 2100 인도적문제해결            | 2,010      | 595,414            | 566,478             | △28,936  | △4.9  |
| 2140 이산가족교류지원           | 689        | 11,985             | 33,643              | 21,658   | 180.7 |
| 2141 대북 인도적 지원          | 1,321      | 583,429            | 532,835             | △50,594  | △8.7  |
| - 구호지원                  | -          | 352,438            | 81,539              | △270,899 | △76.9 |
| - 민생협력지원                | 1,321      | 230,991            | 451,296             | 220,305  | 95.4  |
| 3000 개성공단 등 남북경제협력      | 58,521     | 344,569            | 504,367             | 159,798  | 46.4  |
| 3040 남북경제협력기반조성         | 40,468     | 313,378            | 473,176             | 159,798  | 51.0  |
| - 경제교류협력보험              | 97         | 10,000             | 9,500               | △500     | △5.0  |
| - 경험기반(무상)              | 40,370     | 247,978            | 309,281             | 61,303   | 24.7  |
| - 경험기반(유자)              | -          | 20,000             | 119,655             | 99,655   | 498.3 |
| - 경제교류협력대출              | -          | 25,000             | 23,750              | △1,250   | △5.0  |
| - DMZ생태·평화안보<br>관광지구 개발 | -          | 10,400             | 10,990              | 590      | 5.7   |
| 3041 개성공단 조성            | 18,053     | 31,191             | 31,191              | -        | -     |
| 7100 남북협력기금 운영비         | 2,460      | 3,134              | 2,739               | △395     | △12.6 |
| 9100 기금간거래              | 846,962    | 375,241            | 303,873             | △71,368  | △19.0 |
| 9700 여유자금 운용            | 278,880    | 280,601            | 185,970             | △94,631  | △33.7 |

자료: 통일부

예산이 증가한 민생협력지원 사업, 경험기반 사업의 구체적 내용은 2018.9.11. 정부가 국회에 제출한 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 비준동의안」에서 일부 확인할 수 있다. 정부는 판문점 선언 이행에 따른 남북 간 협력사업 비용으로 2019년 남북협력기금 사업비가 2,986억 원 추가 소요될 것으로 추계하면서 구체적인 내용으로 철도·도로 연결 및 현대화, 산림협력 등의 사업을 명시하고 있다.

[표 14] 판문점선언 비준동의안에 대한 비용추계 내역

(단위: 억원)

| 사업명                | '18년 예산 | '19년 예산안 | 추가확보  |
|--------------------|---------|----------|-------|
| 철도·도로 연결 및 현대화(무상) | 1,097   | 1,864    | 767   |
| 철도·도로 연결 및 현대화(유자) | 80      | 1,087    | 1,007 |
| 산림협력               | 300     | 1,137    | 837   |
| 사회문화체육교류           | 129     | 205      | 76    |
| 이산가족상봉             | 120     | 336      | 216   |
| 남북공동연락사무소 운영       | -       | 83       | 83    |
| 합 계                | 1,726   | 4,712    | 2,986 |

주: 추가확보란 '19년 예산 중 판문점선언 이행을 위해 추가로 편성된 비용을 말함.

자료: 국회의안정보시스템

## 나. 공적개발원조(ODA) 자금

한국의 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 규모는 2019년 예산안 기준으로 2조 9,157억원이다. 양자원조 가운데 대외경제협력기금을 통한 유상원조 자금은 1조 1,612억원, 무상원조에 해당하는 자금은 1조 4,723억원이다.

[표 15] 공적개발원조(ODA) 유형별 사업수 및 예산 현황

(단위: 건, %, 억원)

| 구분  |                 | 사업시행기관            | 2018년도<br>ODA 예산 | 2019년도<br>ODA<br>예산안 | 비중   | 사업수<br>(‘19년) | 비중   |
|-----|-----------------|-------------------|------------------|----------------------|------|---------------|------|
| 양자  | 유상              | 기재부(수출입은행)        | 10,581           | 11,612               | 39.8 | 159           | 11.6 |
|     | 무상              | 외교부<br>(한국국제협력단)  | 9,178            | 9,886                | 33.9 | 597           | 43.4 |
|     |                 | 외교부 이외 기관<br>31개* | 4,118            | 4,837                | 16.6 | 557           | 40.5 |
| 다자  | 국제금융기구          | 기재부               | 1,066            | 1,227                | 4.2  | 14            | 1.0  |
|     | UN 등 기타<br>국제기구 | 외교부 등 16개**       | 1,498            | 1,595                | 5.5  | 49            | 3.5  |
| 총 계 |                 |                   | 26,564           | 29,157               | 100  | 1,376         | 100  |

주: 1. (2019년) 국무조정실, 기재부, 교육부, 과기정통부, 법무부, 행정안전부, 문체부, 농식품부, 산업부, 복지부, 환경부, 고용부, 여가부, 국토부, 해수부, 인사처, 식약처, 관세청, 조달청, 통계청, 경찰청, 문화체육관광부, 농림청, 산림청, 특허청, 기상청, 공정위, 국민권익위, 지방자치단체, 현재, 중앙선관위  
2. (2019년) 과기정통부, 외교부, 문체부, 농식품부, 산업부, 복지부, 환경부, 고용부, 여가부, 국토부, 관세청, 농진청, 산림청, 특허청, 기상청, 지방자치단체

자료: 「2019년도 예산안 총괄분석 III」에서 재인용

### (1) 유상 공적개발원조(대외경제협력기금)

대외경제협력기금은 한국이 개발도상국에 제공하는 유상 ODA 자금이다. 기획재정부에서 5개년 기본계획안과 연간 시행계획안을 작성하고 이행을 점검하며, 동 기금의 사업시행 기관은 한국수출입은행이다. 정부가 제출한 2019년 대외경제협력기금 지출 계획안에 따르면, 2019년 개발도상국에 대한 유상 ODA 규모는 1조 1,612억 3,100만원으로 2018년 1조 581억 100만원 대비 1,031억 3,000만원(9.7%) 증가한 것으로 나타났다.

최근 논의되고 있는 북한과의 경제협력 방안은 사회기반시설 건설 등을 통해 개발도상에 있는 북한의 산업발전을 지원하고 남한과의 경제 교류를 증진하기 위해 추진된다는 점에서 대외경제협력기금의 설치목적<sup>27)</sup>과 실질적인 유사성이 있으며, 이 때문에 최근 남북 경제협력에 있어 유력한 자원방안으로 대외경제협력기금이 언급<sup>28)</sup>되고 있다. 유상 ODA는 장기 저리이지만 차관의 형식으로 자금이 지원되므로 수원국의 자조노력을 촉구하고 도덕적 해이를 방지할 수 있으며, 자국기업의 해외시장 진출을 지원한다. 북한 사회기반시설 공동 개발을 통해 국익에 부합하는 호혜적 경제협력이 가능하기 때문에 유상원조를 통한 북한과의 경제협력 역시 가능한 자원방안으로 검토할 수 있다.

다만, 대외경제협력기금을 북한과의 경제협력에 직접적으로 사용하기 위해서는 법 개정이 필요할 수 있다. 헌법 제3조는 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다고 규정하고 있고 대법원과 헌법재판소 판례는 북한의 국가성을 부정하는 입장을 유지<sup>29)</sup>해 왔다. 때문에 현행 법 체계에서 북한을 독자적인 국가로 인정하여 대외경제협력기금을 북한과의 경제협력 사업에 지원하기는 어려울 수 있다. 따라서 교류협력 동반자로서의 지위를 인정하기 위해 관련법의 개정, 제도 개선 등을 검토할 필요가 있다.

27) 「대외경제협력기금법」 제1조(목적) 이 법은 개발도상에 있는 국가의 산업 발전 및 경제 안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제 교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진하기 위하여 대외경제협력기금을 설치하고 그 운용·관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

28) 김영윤, 「북한 교통인프라 개발과 남북한 연결」, KDB 북한개발 2016년 겨울호, 2016 중앙일보, “불핵 해체는 결국 돈, 누가 지갑 열까”, 2018.7.22

29) 이상훈, 「헌법상 북한의 법적 지위에 대한 연구」, 법제처, 2004

## (2) 무상 공적개발원조

양자협력 재원 가운데 무상 ODA에 해당하는 1조 4,723억원은 1,154개 사업에 집행될 계획이다. 북한은 대부분의 국제기구가 적용하고 있는 원조대상 국가 기준을 충족하기 때문에 무상 ODA 역시 북한과의 경제협력 재원으로 검토될 가능성이 있다. 그러나 무상 ODA의 경우에도 대외경제협력기금과 마찬가지로 「국제개발협력기본법」 등 현행법 체계에서 북한을 지원대상으로 포함하고 있지 않기 때문에 동 자금을 북한의 사회기반시설 개발에 활용하기 위해서는 입법적 논의가 선행<sup>30)</sup>되어야 할 것으로 보인다.

## 다. 목적세

한국보다 앞서 통일을 경험한 독일의 사례를 살펴보면, 통일 이전에는 별도의 세금을 부과하지 않고 통행료, 동독방문 비자수수료, 환경폐기물 처리비용 등으로 동독지원 재원을 충당하였다. 그러나 급작스럽게 흡수통일 방식으로 통일이 이루어지면서 독일은 필요한 재원을 충당하기 위하여 독일통일기금(Fonds Deutsche Einheit)을 형성하여 총 822억 유로를 지원하였다. 또한, 이후 통일비용이 예상보다 늘어나자 통일세 성격의 통일연대부가금(Solidaritätszuschlag)<sup>31)</sup>을 신설하여 소득세·재산세·법인세 등 기존의 세금에 추가부과금을 부가하는 방식으로 매년 100억~120억 유로 상당의 재원(총 1,850억 유로)을 확보하였으며, 2019년까지 총 2,700억 유로를 지원할 계획으로 알려져 있다<sup>32)</sup>.

이와 같은 독일의 사례에 비추어 한국 역시 상당한 재원이 소요되는 통일에 대비하여 통일세를 신설하자는 논의가 진행된 바 있으며, 최근 남북 경제협력이 활성화될 기미가 보이자 그 비용과 재원조달방안을 사회적으로 논의하는 과정에서 다시 통일세가 언급<sup>32)</sup>되고 있다. 통일세는 정부의 입장에서 남북 경제협력과 이후 통일에 수반될 것으

30) 참고로, 북한을 ODA 지원대상에 포함되도록 하려는 「국제개발협력기본법 일부개정법률안」(김병욱 의원 대표발의, 2018.9.21.)이 제출되어 소관 상임위원회에 계류 중임.

31) 염명배·유일호, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구”, 「재정학연구 4권2호」, 한국재정학회, 2011

32) 서울신문, “통일세 도입엔 아직 냉랭...75% 지갑 연다면 연10만원 이하”, 2018.7.18.  
17일 서울신문과 엠브레인의 설문조사 결과를 보면 통일비용 조달을 위한 세금 인상은 반대(36.1%)가 찬성(29.5%)을 웃돈다. 찬성하는 쪽도 통 크게 지갑을 여는 데는 난색을 보인다. ‘연 1만~10만원 이하’(61.5%)가 대다수다. 한 달로 따지면 1만원이 채 되지 않는다. ‘연 1만원 이하’(13.7%)도 있다. 둘을 합치면 4명 중 3명(75.2%)이 연 10만원 이하를 고른 것이다. ‘연 11만~50만원’(19.4%)과 ‘연 51만원 이상’(5.4%)은 24.8%에 그쳤다.

로 예상되는 비용을 가장 실효적으로 마련할 수 있는 방안으로 평가<sup>33)</sup>된다. 그러나 독일의 사례<sup>34)</sup>에서도 보듯이 통일세 징수와 관련한 조세저항은 적지 않을 수 있다. 또한, 독일의 경우에도 통일세는 최종적으로 통일이 발생한 이후 급증하는 재정적 부담을 감당하기 위해 불가피하다는 것을 확인한 이후에 도입되었다는 점을 고려할 때, 남북 경제협력 논의가 시작되려고 하는 단계에서 통일세를 재원조달방안으로 본격적으로 논의하기는 어려울 것으로 보인다.

## 2. 주요국 양자협력 재원

### 가. 대일 청구권자금

북한 입장에서 먼저 활용 가능한 주요국 재원은 대일 청구권자금이다. 동 자금은 일본 식민지 정책에 의해 발생한 피해를 배상하기 위해 2차 세계대전 이후 일본이 피해 당사국에 지불하여온 배상자금이다. 무엇보다도 동 재원은 향후에 상환할 의무가 발생하는 차입이 아닌 만큼 북한에게 유리한 재원이다.

그러나 동 재원을 활용하여 사회기반시설을 재건하는 방안이 쉽게 현실화되지 못할 수도 있다. 우선 현재 교착상태에 있는 북핵문제의 순조로운 해결과 북·일 국교 정상화가 지연되면 북한의 청구권자금 활용도 지연될 수밖에 없다. 또한, 북한이 동 청구권자금을 체제유지를 위한 군사·정치부문에 사용하리라는 우려가 지속되는 경우 북한의 청구권 자금 활용은 쉽지 않을 것이다. 그러한 불신을 타개하기 위해 북한이 청구권자금 활용 계획을 마련하여 국제사회로부터 해당 재원 활용의 투명성을 인정받고자 노력할 것으로 보인다.

33) 이효원, 「통일비용의 법률적 쟁점」, 한국법제연구원, 2011

34) 염명배·유일호, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구”, 「재정학연구 4권2호」, 한국재정학회, 2011  
1995년 통일세(통일연대부가금)를 재도입 할 당시 독일 일간 빌트지는 “월급봉투의 충격”이라고 표현할 정도로 독일 내에서 저항이 적지 않았으며(한국경제, 2010. 8. 30), 독일 각급 법원에서 통일세의 위헌 논란이 계속되고 있다. 독일 납세자연맹은 2006년 연방헌법재판소에 ‘통일세’의 위헌소송을 냈고, 헌법재판소는 “구체적인 사용계획이나 내역 없이 통일세를 거두는 것은 적합하지 않으며, 통일세는 한시적 조치”라는 판결을 내린 바 있으며, 이후 니더작센주 금융법원은 “일시적 성격의 통일세가 장기적 세금으로 성격이 바뀌었다면 장기적인 추가부담을 금지하고 있는 헌법에 위배된다”고 위헌판결을 내렸다.

또 하나 고려할 사항은 청구권 배상금액이 북한의 기대에 미치지 못할 수 있다는 점이다. 북한과 일본 사이의 협상 과정에서 청구권자금 일부가 대일 부채와 상계될 가능성이 있다. 그 경우 북한이 대일 청구권자금을 통해 사회기반시설 재건에 필요한 재원을 확보하는 것이 어려워질 수 있다. 또한, 일본이 자국 생산 현물로서 청구권 배상금액을 충당하려 할 가능성이 있다. 이 경우 북한과 일본 사이에 현물배상 물품에 대한 협상이 선행될 것인데, 북한은 경제 재건에 시급하다고 판단하는 부문을 중심으로 대일청구권 협상전략을 수립할 수 있다.

나아가 대일 청구권자금은 상당기간동안 분할 제공될 가능성이 높다. 한국의 경우 10년간 300백만 달러의 무상자금을 공여 받았으며, 일본은 버마·필리핀·인도네시아·베트남에 대하여 국가에 따라 5년~20년간 39백만 달러~550백만 달러에 이르는 자금을 공여한바 있다.<sup>35)</sup> 그와 같은 전례를 참조하여 북한도 청구권자금의 연차적 활용을 전제로 해당 자원 활용계획을 수립할 것으로 보인다.

## 나. 공적개발원조(ODA) 자금

ODA는 중앙 및 중앙정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개발도상국이나 국제기구, 개발NGO에 경제개발 및 복지증진을 주목적으로 자금을 제공하는 것을 말한다. ODA는 수원국에 직접 자금을 제공하는지에 따라 양자간 ODA와 다자간 ODA로 구분된다. 양자간 ODA는 수원국에 직접 자금 등을 제공하는 것으로, 상환의무에 따라 무상원조와 유상원조로 구분되며 무상원조는 프로젝트 및 프로그램 원조, 기술협력, 예산지원, 긴급지원 등을 포함한다. 이에 반해 유상원조는 이자율, 상환기간 및 거치기간 등에 있어서 수원국이 국제 자본시장에서 자금을 상업적 조건으로 차입할 수 있는 것보다 유리한 조건으로 현금, 현물 등을 제공하는 것으로 상환의무가 있는 차관과 주식취득이 그에 해당된다. 다자간 ODA는 수원국에 직접 자금을 제공하는 대신 세계은행(World Bank), 유엔개발계획(UNDP) 등 국제개발기구에 대한 출자 및 출연(분담금) 등을 통해 간접 지원하는 것을 의미한다.

---

35) 경제기획원, 「청구권 자금백서」, 1976 자료를 김정식, 「대일 청구권자금의 활용사례 연구」에서 재인용, 2000

[표 16] 공적개발원조(ODA) 분류

| 사업<br>주체 | 상환조건                                                            | 원조형태                                                                 |
|----------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 양자간      | 무상<br>(Grants)                                                  | 프로젝트 및 프로그램 원조 (Project and Program aid)                             |
|          |                                                                 | 기술협력 (Technical Co-operation)                                        |
|          |                                                                 | 예산지원 (Budget Support)                                                |
|          |                                                                 | 부채경감 (Debt Relief)                                                   |
|          |                                                                 | 식량원조 (Food Aid)                                                      |
|          |                                                                 | 긴급지원 및 고통경감 (Emergency and Distress Relief)                          |
|          |                                                                 | NGO에 대한 지원 (General Support to NGOs)                                 |
|          |                                                                 | 공공-민간 파트너십에 대한 기부금<br>(Contributions to public-private partnerships) |
|          |                                                                 | 개발에 대한 인식환산을 위한 기금<br>(Promotion of development awareness):          |
|          |                                                                 | 공여국의 개발원조에 대한 대중적 지지기반 형성을 위해 ODA<br>수행기관이 사용하는 비용                   |
|          |                                                                 | 행정비용 (Administrative costs): 원조전담 및 집행기관의 행정비용                       |
|          | 유상<br>(Non-grant)                                               | 차관 (Loans by government or official agencies)                        |
|          |                                                                 | 주식취득 (Acquisition of equity)                                         |
| 다자간      | 국제기구 출연(분담금) 및 출자 (Grants and capital subscriptions)            |                                                                      |
|          | 국제기구에 대한 양허성 차관 (Concessional lending to multilateral agencies) |                                                                      |

자료: ODA 정보포털

OECD 통계를 기준으로 2016년 ODA의 국가별 지원 규모를 살펴보면, 미국이 352.6억 달러(24%), 독일 246.8억 달러(16.8%), 영국이 178.4억 달러(12.2%), 일본이 114.8억 달러(7.8%) 등의 순이며 한국은 22.1억 달러(1.5%)로 15번째로 지원 규모가 큰 것으로 나타났다. GNI 대비 공적개발원조 규모를 비교해 보면, 스웨덴 (1.01%), 노르웨이(0.99%), 덴마크(0.72%), 영국(0.70%), 독일(0.66%), 네덜란드 (0.60%) 등의 순으로 나타났으며 한국은 0.14%로 OECD 평균인 0.31%를 하회하는 것으로 나타났다.

개별 수원국 중 아프카니스탄이 31.5억 달러, 시리아가 24.7억 달러, 쿠바가 22.8억 달러, 에디오피아가 20.5억 달러 순으로 수혜한 것으로 나타났으며 북한의 경우 0.3억 달러 수혜한 것으로 나타났다.

[표 17] 주요 수원국 공적개발원조 현황

(단위: 달러, 억 달러)

|        | 1인당 GNI | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------|---------|------|------|------|------|------|
| 아프카니스탄 | 580     | 52.9 | 40.1 | 38.0 | 35.9 | 31.5 |
| 시리아    | -       | 4.7  | 16.2 | 14.7 | 17.9 | 24.7 |
| 쿠바     | -       | 0.5  | 0.5  | 0.6  | 1.7  | 22.8 |
| 에디오피아  | 660     | 16.9 | 17.8 | 17.5 | 18.1 | 20.5 |
| 이라크    | 5,430   | 10.4 | 12.9 | 10.7 | 12.3 | 18.9 |
| 베트남    | 2,050   | 21.6 | 21.8 | 23.2 | 19.4 | 18.7 |
| 요르단    | 3,920   | 8.5  | 7.4  | 14.9 | 15.0 | 18.3 |
| 파키스탄   | 1,510   | 14.7 | 16.2 | 16.5 | 16.5 | 17.2 |
| 인도     | 1,680   | 12.7 | 16.6 | 17.2 | 21.9 | 16.6 |
| 탄자니아   | 900     | 16.2 | 18.1 | 13.4 | 14.3 | 14.5 |
| 케냐     | 1,380   | 16.0 | 19.1 | 15.0 | 15.0 | 13.9 |
| 남부수단   | 820     | 9.6  | 10.4 | 15.1 | 13.6 | 12.7 |
| 나이지리아  | 2,450   | 8.6  | 10.9 | 9.9  | 11.0 | 12.3 |
| 방글라데시  | 1,330   | 11.5 | 13.0 | 12.6 | 12.2 | 12.2 |
| 미얀마    | 1,190   | 2.9  | 32.9 | 10.3 | 9.0  | 10.7 |
| 우간다    | 660     | 8.7  | 9.0  | 9.6  | 9.5  | 10.6 |
| 북한     | 1,295   | 0.3  | 0.3  | 0.4  | 0.3  | 0.3  |

주: 1. 총지출 기준

2. 1인당 GNI는 2015년 또는 2016년 자료, 북한은 2017년 기준 한국은행의 추정치

자료: OECD Statistics, 한국은행

양자간 ODA를 부문별로 살펴보면 2016년 약정액 기준으로 사회 인프라 및 서비스 부문이 421.4억 달러(33.8%)로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 경제 인프라 및 서비스 부문이 219.9억 달러(17.7%), 인도적 지원이 153.6억 달러(12.3%), 다부문이 120.1억 달러(9.6%), 생산부문이 61.5억 달러(4.9%) 등의 순으로 나타났다.

[표 18] 양자간 공적개발원조 부문별 현황

(단위: 억 달러, %)

|                                   | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 비중    |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| 사회인프라 및 서비스(A)                    | 419.9   | 418.7   | 430.2   | 406.4   | 421.4   | 33.8  |
| 교육                                | 84.2    | 82.3    | 91.5    | 80.5    | 86.4    | 6.9   |
| 수자원 및 위생                          | 66.0    | 55.1    | 45.4    | 51.0    | 44.8    | 3.6   |
| 경제인프라 및 서비스(B)                    | 174.9   | 208.0   | 221.6   | 222.2   | 219.9   | 17.7  |
| 에너지                               | 56.7    | 73.4    | 87.9    | 91.7    | 74.2    | 6.0   |
| 교통 및 물류                           | 88.0    | 97.1    | 82.7    | 91.4    | 113.2   | 9.1   |
| 생산부문(C)                           | 76.8    | 76.1    | 78.4    | 76.4    | 61.5    | 4.9   |
| 농업·임업·어업                          | 52.9    | 51.6    | 55.4    | 51.7    | 46.2    | 3.7   |
| 산업·광업·건설                          | 15.6    | 14.5    | 14.5    | 18.0    | 8.9     | 0.7   |
| 통상 및 관광                           | 8.2     | 9.9     | 8.4     | 6.7     | 6.4     | 0.5   |
| 다부문(D)                            | 97.2    | 103.3   | 109.6   | 117.7   | 120.1   | 9.6   |
| 프로그램 지원(E)                        | 31.5    | 53.2    | 24.2    | 25.6    | 23.5    | 1.9   |
| 식량지원                              | 12.0    | 9.8     | 9.7     | 12.3    | 13.4    | 1.1   |
| 부채 관련 지원(F)                       | 28.8    | 39.1    | 6.4     | 4.2     | 24.3    | 2.0   |
| 인도적 지원(G)                         | 87.0    | 107.5   | 140.0   | 132.7   | 153.6   | 12.3  |
| 기타(H)                             | 122.8   | 120.6   | 138.9   | 198.2   | 220.9   | 17.7  |
| 양자간 공적개발원조 합계<br>(=A+B+C+D+E+F+G) | 1,038.8 | 1,126.5 | 1,149.4 | 1,183.4 | 1,245.3 | 100.0 |

주: 약정액(commitments) 기준

자료: OECD Statistics

### 3. 국제금융기구 자원

#### 가. 개 요

본 절에서는 국제금융기구 중심의 다자협력 재원에 주목하고자 한다. 양자협력 재원은 공여국의 정치, 외교, 경제적 국익과 연계되어 지원 결정이 공여국 정부의 정치적 판단에 의존한다. 따라서 북한 개발에 양자간 원조가 연계될 수 있지만, 개별 공여국의 이해관계에 따라 상황이 바뀔 수 있어서 그 활용 가능성에 대해 불확실성이 크다. 반면 공여국이 국제금융기구에 출연·출자를 통해 수원국을 지원하는 다자간 원조의 경우<sup>36)</sup> 수원국의 개발사업 지원을 목적으로 하며 국제금융기구가 공여국의 간섭을 받지 않고 재원을 독립적으로 사용할 수 있다.<sup>37)</sup>

다자간 원조를 수행하는 국제기구의 대표적인 예는 UN기구라고 할 수 있다.<sup>38)</sup> 베트남의 경우에서처럼 국제금융기구의 자금지원이 본격적으로 시작되기 이전 단계에서 UNDP가 제도 마련, 담당 공무원 교육 등의 기술지원을 제공할 수 있다. 실제로 UN기구는 1995년부터 대북 지원을 시작하여 주로 인도적 차원 지원, 긴급 구호 성격의 식량 지원, 비료 지원 등을 실행해 왔다. 다만 UN기구는 보통 빈곤 퇴치, 교육, 보건 및 영양, 식수 및 공중위생 등의 사회개발 분야에 무상원조의 형태로 지원하므로 북한 사회기반시설 개발과의 연계 가능성은 상대적으로 낮다.

따라서 이하에서는 다자간 개발은행(MDB: Multilateral Development Bank) 위주의 국제금융기구의 역할에 주목한다. MDB는 가입 제한 없이 다수의 공여국(선진국)과 다수의 수원국(개발도상국)이 참여하는 국제금융기구로서 회원국의 경제개발 자금을 지원하는 것을 목표로 한다. 대표적 MDB인 세계은행(IBRD, IDA)와 아시아-태평양지역 개발은행인 ADB가 주요 조사 대상이다. 해당 MDB들은 동아시아 개혁개방국가인 베트남, 중국, 몽골의 사회기반시설 개발을 대상으로 자금지원, 기술지원 등을 제공한 경험이 있어 북한 경제개발 지원에 대해 유의미한 시사점을 제공할 것으로 기대한다.

36) 출연금은 국제기구에 대한 분담금 및 기여금, 국제금융기구 신탁기금, 양허성 자금출연 등으로 상환이 불가하다. 출자금은 국제기구 신규 가입, 개발은행 등에 대한 정기 재원보충을 위해 공여국이 납입하는 자금으로 자본금 형식이기에 탈퇴 시 상환가능하다.

37) 한국수출입은행 대외경제협력기금, “숫자로 보는 ODA”, 2017

38) 최춘음 외, “UN기구의 지원체계와 대북 활동” 통일연구원, 2008

## 나. 국제금융기구 현황<sup>39)</sup>

북한이 세계은행(IDA, IBRD), 아시아개발은행(ADB) 등 MDB<sup>40)</sup>에 가입하여 지원을 받으면, 북한의 사회기반시설 개발이 본격화될 수 있으며 향후 국제 민간자본 유치에도 도움이 될 것이다. 해당 국제금융기구별 개요, 지원규모, 주요 업무 등을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 세계은행(World Bank)

#### (가) 개요

세계은행그룹(WBG: World Bank Group)을 구성하는 5개 기구는 국제부흥개발은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development), 국제개발협회(IDA: International Development Association), 국제금융공사(IFC: International Finance Corporation), 국제투자보증기구(MIGA: Multilateral Investment Guarantee Agency), 국제 투자분쟁해결본부(ICSID: International Centre for Settlement of Investment Disputes)이다. 이들 중 브레튼우즈 체제의 한 축으로서 IMF와 함께 1945년에 설립된 IBRD와 1960년에 설립된 IDA를 함께 세계은행(WB: World Bank)이라 부른다.

IBRD 가입자격은 IMF 회원국에게만 주어지며, IBRD 회원국 수는 1945년 38개국에서 2017년 189개국으로 증가하였다. 각 회원국의 투표권은 각 회원국에게 균등하게 배분되는 기본표와 출자주식 1주당 1표씩 배분되는 비례표로 구성된다. 2017년 6월 말 기준 투표권 비중은 미국(16.32%), 일본(7.04%), 중국(4.55%), 독일(4.12%), 프랑스(3.86%), 영국(3.86%), 한국(1.62%) 등이다.

IDA 가입자격은 IBRD 회원국에만 부여되며 가입절차는 IBRD와 동일하다. 회원국은 선진국으로 구성된 제1부국(Part I Countries)과 개발도상국으로 구성된 제2부국(Part II Countries)으로 구분되어 있다. 회원국 수는 1960년 68개국(제1부국 17개국, 제2부국 51개국)에서 2017년 173개국(제1부국 31개국, 제2부국 142개국)으로 증가하였다. 각 회원국의 투표권은 가입 시 기본 표(500표), 비례표(출자액 5,000달러마

39) 한국은행, 「국제금융기구」, 2018 중 관련 내용을 재구성한다.

40) 다자간 개발은행(MDB: Multilateral Development Bank)이란 국제금융기구 중에서 경제개발자금을 지원하는 은행으로서 가입 제한이 없어 다수의 차입국 또는 개도국과 다수의 재원공여국 또는 선진국이 참여하는 은행을 일컬으며 일반적으로는 세계은행그룹·아프리카개발은행그룹·아시아개발은행·유럽부흥개발은행 및 미주개발은행그룹을 가리킨다.

다 1표) 등으로 구성된다. 2017년 6월 기준 투표권 비중은 미국(10.21%), 일본(8.45%), 영국(6.23%), 독일(5.46%), 한국(0.90%) 등이다.<sup>41)</sup>

[표 19] 세계은행그룹 기구 비교

|                      | IBRD                            | IDA                                         | IFC                                         | MIGA                                             |
|----------------------|---------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 설립목적                 | 전쟁 복구 및<br>개도국에 대한<br>장기개발자금 지원 | 저소득 개도국에<br>대한 양허성자금<br>지원                  | 개도국 민간기업에<br>대한 투융자                         | 개도국에 대한<br>직접투자의 위험에<br>대한 보증                    |
| 설립연도                 | 1945                            | 1960                                        | 1956                                        | 1988                                             |
| 회원국 수                | 189                             | 173                                         | 184                                         | 181                                              |
| 조직 및<br>IBRD와의<br>관계 | 총회, 이사회,<br>총재 등                | IBRD의 총회 의원,<br>이사 및 총재가<br>IDA의 해당직을<br>겸임 | IBRD의 총회 위원,<br>이사 및 총재가<br>IFC의 해당직을<br>겸임 | 대부분의 IBRD<br>총회 위원, 이사 및<br>총재가 MIGA의<br>해당직을 겸임 |
| 우리나라                 |                                 |                                             |                                             |                                                  |
| 가입연도                 | 1955                            | 1961                                        | 1964                                        | 1988                                             |
| 출자금액                 | 3.8억 달러                         | 19.3억 달러                                    | 28.1백만 달러                                   | 8.6억백만 달러                                        |
| 투표권                  | 1.62%                           | 0.90%                                       | 1.07%                                       | 0.47%                                            |

자료: 한국은행(2018)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

#### (나) 지원 현황

일반용자를 제공하는 IBRD의 경우, 1950년대까지는 전쟁 복구를 중심으로 서유럽국가에 대부분의 자금을 지원하였으나 그 후에는 개도국의 경제개발자금 지원에 중점을 두었다. 1960~1970년대에는 한국·유고슬라비아 및 라틴아메리카를, 1980년대에는 중국·필리핀 등 동아시아지역을, 1990년대 이후 동유럽 및 구소련 국가를 지원하였으며, 2000년대부터는 금융위기로 인하여 타격을 입은 개도국, 분쟁지역이 많은 아프리카 등에 대한 지원을 강화하고 있다. 양허성 용자를 제공하는 IDA의 경우, IMF와 WB가 요구하는 구조조정 프로그램을 성실히 이행하는 조건으로 회원국에 자금을 지원한다.

약정액 기준으로 WB 지원의 최근 5년(2013~2017년) 현황은 다음과 같다. IBRD의 지원 규모는 2017년 기준 226억 달러이며 최근 5개년 평균은 219억 달러이다. IDA의

41) 2017년 6월 기준 제1부국이 54.64%를, 제2부국이 45.36%를 차지하고 있다.

지원 규모는 그보다 작아 2017년 기준 195억 달러이며 최근 5개년 평균은 186억 달러이다.

[표 20] 세계은행 지원 현황

(단위: 억 달러)

| 기구   | 구분  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 평균  |
|------|-----|------|------|------|------|------|-----|
| IBRD | 약정액 | 152  | 186  | 235  | 297  | 226  | 219 |
|      | 지출액 | 160  | 188  | 190  | 225  | 179  | 188 |
| IDA  | 약정액 | 163  | 222  | 190  | 162  | 195  | 186 |
|      | 지출액 | 112  | 134  | 129  | 132  | 127  | 127 |

자료: WB Annual Report 2017을 바탕으로 국회예산정책처 작성

## (2) 아시아개발은행(Asian Development Bank)

### (가) 개요

아시아개발은행(ADB)은 아시아·태평양지역 내 국가들의 경제개발을 지원하는 지역개발 금융기구로서 1966년에 설립되었다. ADB에 가입할 수 있는 자격은 기본적으로 UN의 아시아 태평양 경제사회위원회(ESCAP: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) 회원국(준 회원국 포함)이며, 그 이외의 국가는 UN(UN 전문기구 포함)의 회원국이면서 선진국에 해당할 경우에만 가입 자격이 부여된다. 회원국 수는 1966년 15개국에서 2017년 62개국으로 증가하였다. 회원국들의 투표권은 기본표(총 투표권의 20%, 모든 회원국에 균등 배분)와 비례표(출자액 10,000 SDR당 1표)로 구성되어 있다. 2017년 기준 투표권 비중은 일본(12.78%), 미국(12.78%), 중국(5.45%), 인도(5.36%), 한국(4.33%) 등이다.

ADB의 재원은 일반재원(OCR: Ordinary Capital Resources)과 아시아개발 기금(ADF: Asian Development Fund)으로 구분할 수 있다. OCR은 일반적인 자금 지원방식을 준용하는 반면 ADF는 양허성 자금지원을 전담하고 있다. 2017년 이후로 ADF에서는 무상원조만을 취급하고, 양허성융자는 일반재원에서 일반융자와 동일한 방식으로 제공하고 있다. WB가 IBRD와 IDA의 독립된 기구로 이루어져 있는 것과 달리 ADB는 일반융자와 양허성융자를 모두 하나의 기구 내에서 시행하고 있다.

### (나) 지원 현황

OCR은 역내 중소득 개발도상 회원국의 사업을 지원하며 융자조건은 WB의 IBRD과 비슷하다. OCR의 경우 원칙적으로 역내 개발도상 회원국이 수혜를 받을 수 있으며, 정부 뿐만 아니라 산하 정부기관 및 민간기업 등이 시행하는 개발 사업을 지원한다. 융자/지급보증/주식투자 규모는 약정액 기준으로 자본금·준비금·잉여금의 합계액을 초과할 수 없다.

ADB는 협정문에 근거하여 특별기금으로 설립한 ADF는 1인당 국민소득이 낮고 부채상환능력이 제한된 회원국들에게 개발자금을 지원하는 것을 목표로 1974년에 설립되었다. 최빈 개발도상 회원국의 사업을 대상으로 양허성(concessional: soft-window) 조건으로 제공하여, WB의 IDA 자금지원과 비슷한 성격이다. 그런데 ADF는 독립적인 법적 실체를 갖고 있지 않아 자금 차입을 통한 레버리징(leveraging)이 불가능하므로 대출여력을 증대하는 데 한계가 있었다. 그에 따라 ADB는 2014년 일반재원(OCR: Ordinary Capital Resources)과 ADF를 통합하고 2017년부터 ADF의 대출자산을 일반재원으로 이관하였다.

약정기준으로 ADB 지원의 최근 5년(2013~2017년) 현황은 다음과 같다. OCR의 지원 규모는 2017년 기준 87억 달러이며 최근 5개년 평균은 83억 달러이다. ADF의 지원 규모는 그보다 작아 2017년 기준 24억 달러이며 최근 5개년 평균은 25억 달러이다.

[표 21] 아시아개발은행(ADB) 지원 현황(지출액 기준)

(단위: 억 달러)

| 구분  | 성격  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 평균 |
|-----|-----|------|------|------|------|------|----|
| OCR | 융자  | 60   | 74   | 97   | 98   | 87   | 83 |
| ADF | 양허성 | 20   | 22   | 20   | 20   | 19   | 20 |
|     | 무상  | 6    | 4    | 5    | 5    | 5    | 5  |

자료: ADB Annual Report 2017을 참조하여 국회예산정책처에서 작성

## 다. 국제금융기구 주요 사업 유형<sup>42)</sup>

국제금융기구는 중소득(middle-income) 회원국, 국제신인도가 있는 저소득(lower-income) 회원국 등을 대상으로 빈곤 완화와 공동번영 증진을 목표로 자금지원과 기술지원(TA: Technical Assistance)을 제공하고 있다.

### (1) 자금지원

회원국에 대한 자금 지원은 개발 사업에 대한 평가, 이사회의 승인 등을 거쳐 이루어진다. 주요 자금지원 방식은 융자(loans), 지급보증(guarantees), 무상원조(grants), 지분투자(equity investments), 협조융자(co-financing) 등으로 다양하다. 자금지원을 위한 재원은 회원국 출연·출자, 자본시장 차입 등으로 조성되는 일반재원과 회원국의 특별출연금으로 조성되는 신탁기금(TF: Trust Fund)으로 구분될 수 있다. 재원별로 지원하는 방식이 다른데, 일반재원으로는 융자, 지급 보증, 지분투자 등 대부분의 방식을 포함하는 반면 개혁개방은 융자, 기술지원, 무상원조 등에 집중하는 경향이 있다.

[표 22] 일반적인 자금지원 종류 및 내용

| 종류                     | 설명                                                                                                                                                         |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 무상공여<br>(grants)       | 자금 상환 능력이 떨어지는 빈곤국 또는 최빈국에 대해 지원. 보통 전체 자금지원 중 일부에 해당함                                                                                                     |
| 양허성<br>융자              | 기구별 일정 기준 이하의 빈곤국을 대상으로 무이자로 제공하고 매년 수수료를 부과함. 상환기간은 거치기간을 포함하여 35-40년으로 순현재가치 대비 약 80% 정도의 무상지원효과가 있음<br>(세계은행그룹의 IDA 및 아시아개발은행 내 ADF 제공 <sup>43)</sup> ) |
| 일반 융자<br>(loans)       | 상업성을 고려하여 제공되며 금리는 수원국 특성을 고려하여 차등화(LIBOR+spread). 상환기간은 거치기간을 포함하여 15-20년 정도임<br>(세계은행그룹의 IBRD 및 아시아개발은행 내 OCR이 이에 해당)                                    |
| 협조융자<br>(co-financing) | 동일 사업에 대해 복수의 기관이 자금을 분담하여 융자하는 방식으로 협조<br>융자 주체는 양자간, 다자간, 민간기관 등 다양함 (IBRD, ADB)                                                                         |
| 기타                     | 지급보증(IBRD, ADB), 외채경감(IDA), 주식투자(ADB)                                                                                                                      |

자료: 장형수 외(2009), 한국은행(2018)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

42) 장형수 외, 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」, 대외경제정책연구원, 1998 중 관련 내용을 재구성한다.

43) IDA는 세계은행그룹 중 최빈국에 대한 양허성 자금지원을 목적으로 하는 기구이고, ADF(Asian Development Fund)는 아시아개발기금으로 ADB 내에서 IDA와 같은 역할을 하고 있다.

### (가) 세계은행

IBRD는 주로 차관, 지분투자, 지급보증을 통해서 중소득 개도국을 지원하는데, 차관의 경우는 주로 상환 전망이 확실하며 수익성 있는 사업만을 지원하는 것을 원칙으로 한다. IBRD는 수원국 정부지급보증의 공공부문차관(public sector loans with government guarantee)과 함께 민간부문에 대한 무보증 차관(private sector loans without government guarantee)도 지원한다. IDA는 주로 차관, 무상공여 등을 통해 저소득 개도국을 지원하고 있으며, 차관의 경우에는 수원국 정부에 대한 차관과 수원국 정부지급보증 부의 공공부문에 대한 차관만 제공한다. IBRD의 용자는 크게 투자사업용자(IPF: Investment Project Financing), 개발정책용자(DPF: Development Policy Financing), 목표성과용자(PforR: Program-for-Results) 등 세 가지로 구분된다.

첫째, IPF는 빈곤 완화나 경제발전을 위한 특정 사업 수행에 소요되는 자금을 제공하는 것으로 보통 5-10년간에 걸쳐 공여된다. 최근 5년간 지원 실적을 보면 전체 IBRD 용자액의 38~66%를 차지한다. IBRD는 민간부문 활동의 기초가 되는 사회기반시설 구축사업에 우선적으로 재원을 배분하고 있다. IBRD는 기존 IPF가 급변하는 각국의 정책 환경에 제대로 대응할 수 없다는 문제의식 하에, 2012년 관련 규정을 정비하여 투자사업에 대한 경제성 분석이 차입국의 여건 등을 반영할 수 있도록 하였다. IPF의 종류는 다음 표와 같다.

[표 23] 세계은행 투자사업용자 종류

| 구분                                                      | 특징                                                                                          |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 특정투자용자<br>(Specific Investment Loan)                    | 신규 생산시설 및 경제·사회·제도적 인프라 구축을 지원하기 위한 용자                                                      |
| 부문투자·관리 용자<br>(Sector Investment and Maintenance Loans) | 경제적 우선순위에 따른 특정부문의 투자 및 정책 실행을 지원하기 위한 용자                                                   |
| 장기프로그램 용자<br>(Adaptable Program Loans)                  | 일련의 연속사업으로 구성된 장기 개발프로그램을 지원하기 위한 용자                                                        |
| 예비용자<br>(Learning & Innovation Loans)                   | 소규모의 시험적 프로그램을 통해 사전학습 및 모니터링 능력 배양을 지원하기 위한 용자                                             |
| 기술지원용자<br>(Technical Assistance Loans)                  | 정책·전략·제도개혁을 담당하는 기관의 능력 강화, 투자 준비·실행의 지원, 공기업·행정서비스·사법제도·예산관리제도 개혁, 정책입안능력 강화 등을 지원하기 위한 용자 |

자료: 한국은행(2005), 장형수 외(2008) 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

둘째, DPF는 개발목적을 달성하기 위한 특정 국가의 정책·제도 개혁을 지원하기 위해 제공되는 것으로 보통 1~3년 동안 공여된다. 최근 5년간 지원실적을 보면 전체 IBRD 용자액의 30~48%를 차지한다. DPF 수혜를 위해 차입국은 정책, 제도개혁, 거시경제 목표, 부문별 개발 성과 등과 관련하여 구조조정 프로그램 수행을 IBRD와 사전에 협의하며, 일반적으로 국제수지나 정부예산 지원의 형태를 갖는다. 차입국이 법률 제정이나 제도 변경 등 IBRD와 합의한 개발정책을 이행하여 자금지원조건(conditionality)이 충족될 때 용자금이 단계별로 지급되는 구조이다.<sup>44)</sup>

셋째, IPF와 DPF를 보완하기 위해 2012년 도입된 PforR은 용자수혜국이 개발 프로그램 추진 과정에서 특정 성과를 달성했을 때 자금을 지원하는 제도로 최근 5년간 IBRD 용자액의 17% 이내를 차지하고 있다. 차입국은 IBRD와 협의하여 사전에 달성해야 할 핵심 성과(key results)를 설정하고 자체 제도와 절차를 활용하여 개발프로그램을 수행한다.

한편, IBRD는 2016년 기준 1인당 GNI가 6,895달러 이하인 중소득 개발도상국을 지원하고 있다.<sup>45)</sup> IBRD 차관의 금리는 변동시장금리에 일정 마진을 더하여 결정되며, IBRD 차관의 상환기간은 수원국의 1인당 GNI 수준에 따라 달라지는데 대체로 15-20년(거치기간 3-5년 포함)이다. 반면, IDA는 2016년 기준 1인당 GNI가 1,165달러 이하인 저소득·최빈 개발도상국을 지원하고 있다. IDA 차관은 이자가 없으며, 무상공여도 제공한다. 차관의 상환기간은 IDA는 양허성 차관을 공여하므로 IBRD에 비해 훨씬 장기이다. IDA의 차관 상환기간은 IDA 지원만 받을 수 있는 'IDA-only 국가'의 경우 40년, 두 기구의 지원을 모두 받을 수 있는 'Blend 국가'의 경우 35년(각각 거치기간 10년 포함)이다. IDA 자금의 경우, 원금에 대한 이자는 없으나 0.5~0.75%의 수수료(service charge)가 부과된다.

44) 장형수 외, “대북 개발지원 관련 국제기구 개요”, 2008

45) 한국은행, 「국제금융기구」, 2018

[표 24] 세계은행 지원대상국 분류

| 그룹              | 특성                    | 설명                                                                                        |
|-----------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| IBRD-only<br>국가 | IBRD<br>지원만 가능        | 1인당 GNI가 1,165~6,895달러인 국가로서 신용도가 높아 국제금융시장에서 자금차입이 어느 정도 가능한 국가. 중국, 베트남, 인도네시아 등 총 69개국 |
| Blend<br>국가     | IBRD와 IDA<br>모두 지원 가능 | 1인당 GNI가 1,165달러 이하이지만 신용도가 높아 IBRD 자금 이용도 가능한 국가. 몽골, 파키스탄 등 총 16개국                      |
| IDA-only<br>국가  | IDA<br>지원만 가능         | 1인당 GNI가 1,165달러 이하이고 신용도도 낮아 국제금융시장에서 자금차입이 불가능한 국가. 미얀마, 캄보디아, 라오스 등 총 59개국             |

자료: 장형수 외(2008), World Bank 홈페이지, 신경남 외(2018)

#### (나) 아시아개발은행

ADB 자금지원의 주력 상품은 차입국의 환위험, 이자율위험 등을 관리하기 용이한 리보 기반융자(LBL: LIBOR-Based Loan)이다. LBL은 차입국이 ① 통화 및 이자율 기준을 선택할 수 있고 ② 용자금 상환일정 조정이 가능하고 ③ 용자기간 중 언제든지 통화 및 이자율 기준 변경이 가능하고 ④ 변동금리의 경우 용자기간 중 언제든지 옵션을 이용하여 이자율위험을 대비할 수 있다. 그 이외 상품은 현지통화 융자(LCL: Local Currency Loan)이다. LCL은 외화표시 부채와 자국통화표시 자산 간 불일치(통화불일치)에 따른 환위험을 완화해주기 위한 것으로서, 환위험에 대비할 역량이 부족한 개발도상국을 위하여 2005년 도입되었다.

양허성 융자(CA: Concessional Assistance)의 조건을 보면, 사업융자의 경우 상환기간은 거치기간 8년 포함하여 32년이다. 거치기간 동안에는 연 1%의 수수료를 부과하고 나머지 상환기간에는 연 1.5%의 수수료를 부과한다. 프로그램융자의 경우에는 상환기간이 24년이며 나머지 조건은 사업융자와 동일하다.

한편, ADB는 WB에서 발표하는 1인당 GNI와 채무상환능력을 기준으로 융자대상국을 선정하고, 부채 수준에 대한 위험평가결과를 토대로 자금수혜대상국을 3개의 그룹(A, B, C)으로 구분하고 있다. A-그룹에 속하는 개발도상 회원국들은 ADF 자금을 지원받을 수 있다.<sup>46)</sup> B-그룹(blend countries)에 속하는 개발도상 회원국들은 OCR

로부터도 지원받으며 ADF 자금 지원에 제한이 존재한다.<sup>46)</sup> C-그룹에 해당하는 개발도상 회원국들은 ADF 자금을 지원받을 수 없으며 OCR 자금만 지원받을 수 있다.<sup>48)</sup> 2016년 말 기준 용자대상국은 27개국이며, 17개국이 양허성 지원만 받을 수 있는 그룹에 속한다. 또한 부채 수준에 대한 위험평가 결과에 따라 17개국에 대한 무상원조 비율을 3단계로 구분하고 있다. 부채 수준에 대한 위험평가 결과가 높으면 100% 무상원조(Grant-Only) 대상, 중간이면 50% 무상원조(ADF Blend) 대상, 낮으면 양허성 대출만 지원(COL-Only) 대상이다.

[표 25] 아시아개발은행(ADB) 양허성 지원 대상국

| CA-Only (양허성 지원만 가능한 그룹)                        |                                          |                       | OCR Blend<br>(양허성 대출+일반대출)                                           |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Grant-Only<br>(무상원조)                            | ADF Blend<br>(무상원조+양허성 대출)               | COL-Only<br>(양허성 대출)  |                                                                      |
| 몰디브, 사모아,<br>키리바시, 마셜군도,<br>나우루, 투발루,<br>아프가니스탄 | 부탄, 키르기스스탄,<br>타지키스탄, 통가,<br>바누아투, 솔로몬제도 | 캄보디아, 라오스,<br>네팔, 미얀마 | 방글라데시, 몽골, 파키스탄,<br>스리랑카, 동티모르, 우즈베크,<br>베트남, 파푸아뉴기니,<br>미크로네시아, 팔라우 |
| 7개                                              | 6개                                       | 4개                    | 10개                                                                  |

자료: 한국은행 (2018)

#### (다) 국제통화기금

국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)은 국제통화 및 금융제도의 안정을 도모하기 위한 국제금융기구이다. IMF는 가입희망국의 자격에 관하여 특별한 제한을 하고 있지 않으며 질서 있고 안정적인 환율제도 운용을 통해 국제통화문제에 협력할 의사가 있는 모든 나라에 대해 가입을 허용하고 있다. IMF의 회원국 수는 1945년 출범 시 29개국에서 시작하여 1989~1991년(베를린 장벽 붕괴이후 소련 해체까지) 3개년

46) 아프가니스탄, 부탄, 캄보디아, 키리바시, 키르기스 공화국, 라오인민공화국, 몰디브, 마셜 군도, 미크로네시아 연방공화국, 미얀마, 나우루, 네팔, 사모아, 솔로몬 제도, 타지키스탄, 통가, 투발루, 바누아투 등이다.

47) 방글라데시, 인도, 몽골, 파키스탄, 팔라우, 파푸아 뉴기니, 스리랑카, 동티모르, 우즈베키스탄, 베트남 등이다.

48) 아르메니아, 아제르바이잔, 중화인민공화국, 쿡 제도, 피지, 그루지야, 인도네시아, 카자흐스탄, 말레이시아, 필리핀, 태국, 투르크메니스탄 등이다.

사이에 151개에서 178개로 증가하였고, 2017년 말 기준으로 189개국이다.

IMF 역시 회원국들의 다양한 상황에 맞추어 여러 가지 용자제도를 운영하고 있다. 우선 일반적인 국제수지 문제해결을 지원하기 위하여 전통적 용자제도인 스탠드바이협약(SBA: Stand-by Arrangements), 확대신용제도(EFF: Extended Fund Facility) 등이 있다. SBA는 회원국이 단기적인 국제수지 문제 발생 시 한도의 600%까지 신용을 인출할 수 있는 용자로서 1952년에 도입되었다. EFF는 생산 및 교역패턴이 비교우위를 적절히 반영하지 못하여 국제수지상 어려움을 겪고 있는 회원국의 근본적인 경제구조 개혁을 지원하기 위해 1974년에 신설되었다. 회원국이 일반용자를 이용하려면 IMF와 협약을 체결하고 신용공여조건을 이행해야 한다. 용자한도는 이들 두 가지 용자의 합계액으로 제한되고 있는데 연간 한도의 200%이고 총 인출한도는 600%이지만 특별한 경우에는 이사회의 승인으로 해당 한도를 초과할 수 있다.

다음으로 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 도입된 위기에방(crisis prevention) 용자로서 탄력적 크레딧라인(FCL: Flexible Credit Line), 예방적 크레딧라인(PCL: Precautionary Credit Line) 등이 있다. FCL은 거시경제여건 및 경제정책 등이 매우 건실한 회원국에 대하여 사전심사를 통해 필요시 즉시 사용가능한 크레딧라인을 지원하는 위기에방 용자제도로써 2009년에 도입되었다. PCL은 IMF가 건전한 거시경제정책을 시행중이나 일부 부문에 취약성이 남아있어 FCL 수혜자격에 미달하는 회원국에게 FCL과 같이 필요시 즉시 사용가능한 크레딧라인을 지원하기 위해 2010년에 도입하였다. 2011년에는 경제 여건이 양호하나 글로벌 위기 발생 시 큰 영향을 받는 회원국에게 효과적으로 유동성을 공급하기 위해 PCL을 예방적·유동성지원라인(PLL: Precautionary and Liquidity Line)로 확대 개편하였다. 동 용자는 기존의 용자가 회원국에서 위기가 발생한 이후 지원하여 위기해결(crisis resolution) 역할을 하는 것과는 달리 위기발생 이전이나 초기에 신속한 지원을 통하여 위기의 발생이나 악화를 방지하는 것을 목표로 한다. 사전적 신용공여조건(ex ante conditionality)이 적용되어 건전한 경제 여건 및 정책을 갖춘 회원국들이 위기발생 이전에 수혜자격을 승인받고 향후 필요시 즉시 자금을 인출할 수 있도록 설계되어 있다.

한편, IMF는 특별용자로서 자연재해 및 전쟁 피해 회원국의 재건을 지원하기 위하여 긴급지원금융(emergency assistance)을 제공하고 있다. 동 용자는 자연재해나 전쟁으로 인해 국제수지상 어려움을 겪고 있는 회원국을 지원하기 위한 것이다. 1962년 설치된 긴급자연재해지원금융(ENDA: Emergency Natural Disaster Assistance)과

1995년 설치된 긴급분쟁종식지역지원금융(EPCA: Emergency Post-Conflict Assistance)을 통합하여 2011년에 신속금융제도(RFI: Rapid Financing Instrument)를 도입하였다. 또한 IMF는 저소득 개도국의 구조조정을 돕기 위해 장기로 저리의 자금을 지원하는 양허성 용자로서 빈곤감축 및 성장지원기금(PRGT: Poverty Reduction and Growth Trust)을 운용하고 있다. 더 나아가 IMF는 세계무역 자유화로 인해 국제수지 악화가 예상되는 회원국을 돕기 위한 용자로서 무역통합메커니즘(TIM: Trade Integration Mechanism)을 도입하였다.

## (2) 기술지원

국제금융기구는 자금지원과 함께 기술지원을 제공함으로써 용자수혜국이 개발프로그램을 수립하고 관련 분석업무를 수행하며 인적역량을 강화할 수 있도록 지원한다. 다만 기술 지원 시에는 대상국가에서 프로그램을 설계하고 이행하는데 적극 참여하도록 독려하고 있다. 국제금융기구의 기술지원은 교육훈련 지원, 보고서 작성 지원, 장단기 자문관 지원 등을 포함한다.

[표 26] 일반적인 기술지원 종류 및 내용

| 기술지원 종류    | 예시                                                               |
|------------|------------------------------------------------------------------|
| 교육 훈련 지원   | 경제개혁을 이해하고 지지하는 인적자원 지원 교육 및 훈련<br>경제지표 및 기초자료 작성을 위한 관료 교육 및 훈련 |
| 보고서 작성 지원  | 가계별 설문조사(household survey) 진행 지원<br>종합보고서 작성관련 기술지원 (거시 및 산업분야별) |
| 장단기 자문관 지원 | 사업에 대한 정책분석과 실현성 연구, 사업 준비 및 수행방법, 사업 관리 등 지원 및 지식 전수            |

자료: 장형수 외(1998), 신경남 외(2018)을 기반으로 국회예산정책처 재작성

### (가) 세계은행

세계은행의 기술지원은 용자나 무상공여의 방식으로 제공된다. 기술지원을 용자의 형태로 지원하는 경우는 대개 사업 준비, 실행과 관련된 기술지원인 경우가 많다. 또한 양자간 원조기관의 협조 하에 TF를 통해 기술지원이 이루어지는 사례가 최근 증가하고 있다.<sup>49)</sup>

세계은행은 기술지원이 이루어지기 전에 먼저 기술지원 수원국과 기술지원의 목적을 정하고 수원국 사업 참여자들의 사업 입안역량, 실행역량, 사업 실행을 위한 재정, 법적 절차 등을 평가한다. 그리고 기술지원활동을 위한 투여자원을 결정한 후 기술지원으로 예상되는 개발효과를 측정하고 사업에 대한 역할을 수원국과 분담한다. 또한 수행하고자 하는 기술지원과 관련된 과거 기술지원 사례가 있는지 조사하고, 과거 사례가 있는 경우에는 해당 경험을 검토한 후 기술지원을 수행한다.<sup>50)</sup>

기술지원은 자문관 자문, 회원국들간 지식공유, 훈련 프로그램들을 제공하며 기술지원 시행 이전에 수원국에서 가장 필요로 하는 사업 개발에 대한 조사가 선행된다. 자문관은 해당 사업 전문가, 현지에서 기술지원에 필요한 전문지식을 보유한 전문가 등으로서 사업에 대한 정책분석, 타당성 조사, 사업 준비, 사업 관리 등에 대해 수원국의 관리들을 훈련시킨다.<sup>51)</sup>

### (나) 아시아개발은행

ADB의 기술지원은 역내 개발도상국의 경제개발 능력을 제고하고 용자활동을 보완하기 위해 사업계획 수립, 집행, 자문용역, 학술연구 등을 대상으로 한다. 유상 기술지원의 경우 OCR, ADF 등의 자체 재원, 협조용자 형식에 의한 외부재원 등을 토대로 이루어진다. 용자조건은 OCR과 ADF의 용자조건을 준용하며, 유상 기술지원 실적은 별도 집계하지 않고 전체 용자 실적에 포함시키고 있다. 무상 기술지원은 특별기금인 기술지원특별기금(TASF: Technical Assistance Special Fund), 일본특별기금(JSF: Japan Special Fund), OCR로부터의 이전분, 선진국의 공여재원 등을 토대로 이루어진다.

기술지원의 대표적인 유형은 사업준비기술지원(PPTA: Project Preparatory

49) IBRD, "Annual Report," International Bank for Reconstruction and Development, p.38, 2018

50) 장형수 외, 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」, 대외경제정책연구원, p.83, 1998

51) IBRD, "Annual Report," International Bank for Reconstruction and Development, p.84, 2018

Technical Assistance), 사업집행기술지원(PITA: Project Implementation Technical Assistance), 자문기술지원(ADTA: Advisory Technical Assistance) 등이다. PPTA는 ADB의 자금조달이 가능한 개발사업을 준비하는 단계에서 수행되는 활동(개발사업 선정, 세부계획 수립 등)을 지원하는 것이다. PITA는 개발사업의 집행과정에서 수행되는 활동(개발사업/프로그램에 대한 개발도상국의 입찰평가역량 향상, ADB가 지원하는 사업의 운영에 대한 자문/관리/집행 등)을 지원한다. ADTA는 개발도상 회원국이 원하는 특정 부문에 집중하여 개발사업과 관련된 연구/정책 수행역량을 강화시키는 것을 지원한다.

### (3) 기타 지원

#### (가) 지급보증

IBRD는 지급보증을 통하여 위험을 부담함으로써 민간자본이 사회기반시설 개발 사업에 참여하도록 지원하고 있다. 민간자본이 신흥개도국으로 유입되는 촉매역할을 하는 IBRD 지급보증의 주요 유형은 세 가지이다. 사업보증(Project-based guarantees)은 정부가 민간사업에서 계약 또는 법규상의 의무를 이행하지 않아 발생하는 채무불이행 위험에 대한 것이다. 정책보증(Policy-based guarantees)은 회원국 정부가 정책 집행을 위해 민간에서 조달하는 채무의 상황에 대한 것이다. 특별보증(Guarantees for enclave operation)은 일부 IDA 용자수혜국의 개발사업에 대한 것이다.

ADB도 개발도상국이 상업 금융기관이나 자본시장 투자자로부터 차입하여 개발사업을 수행할 때 부족한 신용을 보강해 주는 지급보증을 제공하고 있다. ADB는 민간자본의 위험노출을 경감시킴으로써 협조용자를 수월하게 진행하는 것을 목표로 한다. 통상적으로 ADB가 직간접적으로 용자, 지분투자, 기술지원 등을 통해 참여하고 있는 개발사업에 대해 지급보증을 제공한다. ADB가 제공하는 지급보증의 유형은 크게 신용보증(credit guarantee)과 정치위험보증(political risk guarantee)으로 구분된다. 신용보증은 사업 위험의 일부를 흡수할 수 있도록 신용을 보강하는 것이며, 정치위험보증은 사전에 세부적으로 규정된 기준에 따라 정치적 위험을 흡수해준다.

#### (나) 지분투자

ADB는 회원국의 경제발전 및 자본시장 육성을 목적으로 지분투자를 할 수 있다. 다만 원금 회수 및 수익에 대한 보장이 없고 투자 대상국의 통화가치 변동에 따른 환위험도

있다는 점을 감안하여 투자액을 엄격히 제한하고 있으며 그 실시도 총회에서 총 투표권의 1/2 이상을 대표하는 1/2 이상 위원의 찬성을 받아야 가능하다. 지분투자는 사업의 경제적 타당성이 충분히 인정되지만 민간자본으로는 소요 재원을 충당할 수 없을 정도로 거액의 자본이 소요될 경우 동 부족분을 ADB가 보완하는 형식으로 이루어진다.

#### (다) 협조융자(cofinancing)

ADB는 역내 회원국의 자금수요에 비해 매우 부족한 융자 재원을 보완하기 위하여 1970년부터 협조융자 제도를 도입하였다. 협조융자 주체는 ADB가 위탁관리 하는 TF를 비롯하여 양자간, 다자간, 민간기관 등 매우 다양하며, 이들과의 협조융자를 통해 확보된 재원으로 융자, 무상원조, 기술지원 등의 사업을 시행한다. 협조융자는 유형에 따라 크게 사업융자와 기술지원융자로 구분할 수 있다. 사업융자의 경우 선진국의 공적 재원 뿐만 아니라 상업은행·신탁회사·보험회사 등 민간재원도 참여한다. 융자 금리는 공적재원의 경우 대부분 양허성 자금으로서 저리가 적용되는 반면 민간재원의 경우에는 국제금융시장 금리가 적용된다.

#### (라) 신탁기금

IBRD는 선진국 등이 출연한 TF를 관리하고 있다. 동 기금은 주로 IBRD 사업에 대한 협조융자, 채무변제, 기술지원, 조사·연수프로그램 등 특정한 목적의 개발수요를 지원하는 데 사용되고 있다. ADB의 신탁기금인 ADF는 ADB가 제공하는 대부분의 무상원조를 담당하고 있다. 그 외 신탁기금인 아시아-태평양 재해대응기금(Asia Pacific Disaster Response Fund), 기후변화기금(Climate Change Fund) 등도 무상원조를 시행하고 있다.

#### (마) 외채경감

IMF는 외채가 과다한 빈곤국(HIPCs: Heavily Indebted Poor Countries)의 채무 부담을 덜어주기 위한 종합적인 방안으로 1996년에 세계은행, 아프리카개발은행(AfDB: African Development Fund)과 공동으로 'HIPC 외채경감구상(HIPC Initiative)'을 수립하였다. 동 구상에는 이들 기관 외에 각국 정부 및 다자간 기구 그리고 상업금융기관도 참여하고 있다. 수혜적격국 39개국을 지원하는데 소요되는 비용은 2014년 기준 총 750억 달러로 추정된다. 해당 소요재원 중 44%는 IMF와 여타 다자간 기구

(multilateral institutions)가, 나머지는 양자 간 채권자(bilateral creditors)가 부담하기로 하였다. IMF의 재원은 주로 1999~2000년 IMF 보유 금 장외매도 수익과 일부 회원국의 출연으로 구성된 PRGF-HIPC 신탁기금에 의해 충당되고 있다. 한편 IMF, IDA, AfDF의 3개 기관은 2005년 'HIPC 외채경감전략'을 완료한 국가의 적격 채무(eligible debts) 전액을 탕감해주기 위한 '다자간외채경감구상(MDRI: Multilateral Debt Relief Initiative)'을 수립하였다.

WB도 IMF와 함께 과도한 채무를 보유하고 있는 국가들의 외채 경감을 위해 1996년부터 HIPC 외채경감구상에 참여하고 있다. IDA는 2000년 승인된 HIPC Framework에 따라 만기가 돌아오는 IDA 부채를 부분적으로 탕감해주고 IBRD에 채무가 있는 국가에 대해서는 IDA의 재원으로 재융자해 주고 있다. 2006년에는 MDRI에도 참여하여 HIPC의 완료시점에 도달한 적격채무국의 외채원리금 부담 경감을 위해 자금을 지원하고 있다.

#### 4. 국내외 민간자본

북한 사회기반시설 개발에 소요되는 대규모 재원을 조달하려면 국제 민간자본의 참여를 유인할 필요가 있다. 그런데 북한은 조선중앙은행 중심의 금융통제를 진행하고 있어 시장에서 자금을 조달·공급하는 금융시스템이 제대로 작동하지 않고 있다. 또한 1987년 채무상환불이행을 선언한 적이 있어 북한의 자체 신용을 바탕으로 사회기반시설 개발 자금을 조달하기는 어려운 상황이다. 그에 따라 북한 사회기반시설 개발에 국제 민간자본을 유치하려면 국제금융기구, 주변국 개발금융기관 등에 제공하는 신용보강이 필요한 상황이다. 최근 국제 민간자본이 저개발국의 사회기반시설 개발사업에 참여하는 주요 방식은 민관협력사업(PPP: Public-Private Partnership)<sup>52)</sup>이므로 이하에서는 글로벌 민관협력사업

52) PPP는 공공자산 또는 서비스 제공을 위해 정부와 민간이 체결하는 장기계약을 총칭하는 개념으로 여기서 공공자산 또는 서비스는 도로, 교량, 철도, 공항, 상하수도 등 경제적인 인프라 뿐 아니라 병원, 학교, 교도소 등과 같은 사회적인 인프라까지 포함하는 개념이다. 하지만 상업적인 글로벌 인프라 투자의 대상이 되는 것은 주로 경제적인 인프라 분야이다. PPP는 정부 입장에서 국채발행과 같은 추가적인 경제적인 부담 없이 인프라에 투자를 할 수 있고 민간부문이 관리에 참여함으로써 운영의 효율성도 제고할 수 있다는 장점이 있다. 민간 입장에서 PPP 사업 구조를 통해 과거에는 민간 금융회사의 투자대상이 아니었던 인프라 분야가 영역이 아니었던 분야에서 새로운 수익을 창출할 수 있는 기회가 된다.

의 동향을 살펴보고 국내에서 조달 가능한 민간자본 규모, 관련 위험 등을 검토한다.

## 가. 글로벌 민관협력사업

### (1) 투자 동향

WB의 통계에 따르면, 지역적으로는 동아시아태평양 지역과 라틴아메리카 지역에서, 부문별로는 투자자금 회수가 용이한 에너지 부문에서 상대적으로 많은 PPP가 진행되었다.

[표 27] 민관협력 인프라투자 지역별 추이(투자건 기준)

(단위: 건)

| 지역          | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 동아시아및태평양    | 122  | 150  | 109  | 70   | 96   | 89   | 109  |
| 유럽및중앙아시아    | 133  | 90   | 36   | 28   | 14   | 20   | 24   |
| 라틴아메리카및카리브해 | 153  | 152  | 166  | 171  | 149  | 113  | 71   |
| 중동및북아프리카    | 4    | 6    | 5    | 6    | 15   | 11   | 36   |
| 남아시아        | 148  | 166  | 65   | 55   | 44   | 37   | 58   |
| 사하라이남아프리카   | 24   | 56   | 29   | 9    | 23   | 16   | 23   |
| 총합계         | 584  | 620  | 410  | 339  | 341  | 286  | 321  |

자료: Worldbank Private Participation in Infrastructure DB

사회기반시설 관련 PPP 건수의 2015~2017년 기준 지역별 분포를 보면, 라틴아메리카 및 카리브해가 333건으로 전체의 35.1%를 차지한다. 동아시아 및 태평양지역은 294건으로 총 31%를 차지하며, 남아시아(139건), 중동 및 북아프리카(62건), 유럽 및 중앙아시아(58건), 사하라 이남 아프리카 (62건) 순이다. 투자금액 기준으로 보면, 동아시아 및 태평양지역이 2015~2017년 연평균 297억 달러로 전체 중 31.7%비율을 차지한다. 다음으로 라틴아메리카 및 카리브해지역이 284억 달러로 전체 중 30.4%를 차지하며, 유럽 및 중앙아시아(194억 달러, 20.7%), 남아시아(79억 달러, 8.4%), 사하라 이남 아프리카(46억 달러, 4.9%), 중동 및 북아프리카(36억 달러, 3.8%) 순이다.

[표 28] 민관협력 인프라투자 지역별 추이(투자액 기준)

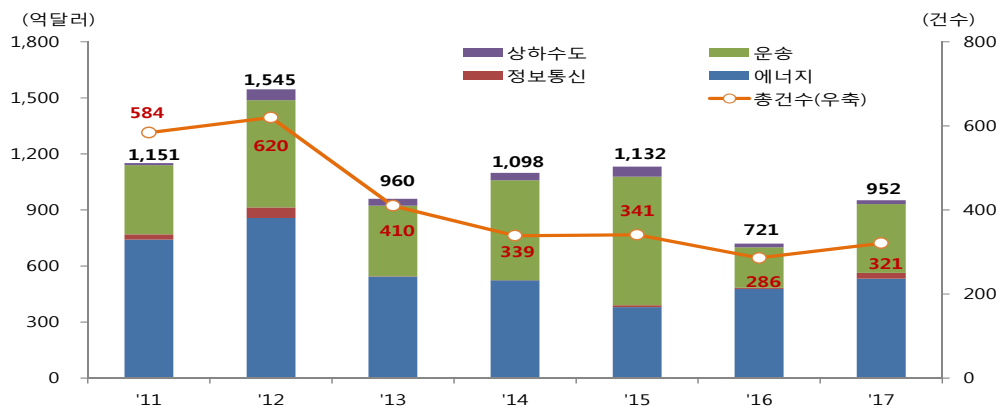
(단위: 억달러)

| 지역          | 2011  | 2012  | 2013 | 2014  | 2015  | 2016 | 2017 |
|-------------|-------|-------|------|-------|-------|------|------|
| 동아시아및태평양    | 111   | 205   | 156  | 159   | 175   | 227  | 488  |
| 유럽및중앙아시아    | 268   | 144   | 180  | 186   | 485   | 41   | 54   |
| 라틴아메리카및카리브해 | 332   | 661   | 405  | 632   | 327   | 323  | 201  |
| 중동및북아프리카    | 3     | 28    | 29   | 29    | 27    | 20   | 60   |
| 남아시아        | 413   | 357   | 87   | 65    | 57    | 62   | 118  |
| 사하라이남아프리카   | 24    | 151   | 104  | 27    | 60    | 48   | 31   |
| 총합계         | 1,151 | 1,545 | 960  | 1,098 | 1,132 | 721  | 952  |

자료: Worldbank Private Participation in Infrastructure DB

2017년 기준 사회기반시설 관련 PPP의 규모(952억 달러)에 대한 부문별 분포를 보면, 에너지분야가 532억 달러로 56%를 점유하고 다음으로 운송(370억 달러, 38%), 정보통신, 상하수도 순으로 비중이 높다.

[그림 14] 민관협력 인프라투자 부문별 추이



자료: Worldbank Private Participation in Infrastructure DB

## (2) 북한 사회기반시설 개발과의 연계 가능성

사회기반시설 관련 PPP는 참여하는 민간자본이 위험을 공유해야 하는 만큼, 사업의 안정적 진행, 수익성 등이 사업 참여에 중요한 요인으로 작용한다. 그러한 특징을 반영하여 사업 관련 기반이 부족하고 신용도가 낮은 27개 저소득국가(LIC: Low Income Country)에서 진행된 사회기반시설 관련 PPP 규모는 2017년 기준 31억 달러로서, 해

당 연도에 진행된 전체 사회기반시설 관련 PPP 대비 비중이 3.2%이다.

LIC 중 캄보디아 10억 달러로 전체 사회기반시설 관련 PPP 규모 중 1.1%를 차지한다. 2017년 49개 중소득하위국가(LMIC: Lower Middle Income Country)에서 진행된 사회기반시설 관련 PPP 규모는 406억 달러로 전체 대비 42.7%를 점유한다. LMIC 중에서는 인도네시아가 154억 달러로 전체 사회기반시설 관련 PPP 규모 중 16.1%를 점유하며 파키스탄 (59억 달러 6.2%), 인도 (48억 달러, 5.1%) 순이다. 2017년 기준 49개 중상위소득국가(UMIC: Upper Middle Income Country)에서 진행된 사회기반시설 관련 PPP 규모는 515억 달러로 전체 대비 비중이 54.1%이다. UMIC 중에서는 중국이 170억 달러로 전체 중 17.9%를 차지하며, 멕시코, 브라질도 86억 달러, 73억 달러로 각각 9.0%, 7.7%를 순이다.

[표 29] 민간협력금융 현황(투자액 기준)

(단위: 억달러)

| 구분                                | 국가명   | 2012  | 2013 | 2014  | 2015  | 2016 | 2017 |
|-----------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|------|------|
| 저소득국가<br>(Low income)             | 캄보디아  |       |      |       |       |      | 10   |
|                                   | 네팔    | 10    |      | 2     | 4     | 0    | 3    |
|                                   | 르완다   | 0     |      | 0     |       |      | 4    |
|                                   | 소계    | 31    | 2    | 6     | 4     | 1    | 31   |
| 중소득하위 국가<br>(Lower middle income) | 인도    | 314   | 84   | 57    | 42    | 43   | 48   |
|                                   | 인도네시아 | 32    | 21   | 17    | 2     | 87   | 154  |
|                                   | 파키스탄  | 14    | 3    |       | 9     | 17   | 59   |
|                                   | 필리핀   | 12    | 12   |       | 62    | 54   | 24   |
|                                   | 베트남   | 3     | 3    | 18    |       | 3    | 24   |
|                                   | 소계    | 561   | 222  | 179   | 178   | 247  | 406  |
| 중소득상위 국가<br>(Upper middle income) | 브라질   | 566   | 231  | 457   | 94    | 157  | 73   |
|                                   | 중국    | 54    | 85   | 69    | 68    | 76   | 170  |
|                                   | 멕시코   | 38    | 60   | 62    | 48    | 40   | 86   |
|                                   | 태국    | 20    | 17   | 35    | 17    | 4    | 46   |
|                                   | 소계    | 953   | 735  | 914   | 950   | 473  | 515  |
| 총합계                               |       | 1,545 | 960  | 1,098 | 1,132 | 721  | 952  |

자료: Worldbank Private Participation in Infrastructure DB

LIC에 대한 사회기반시설 관련 PPP의 건별 평균 투자액은 2017년 기준 1.6억 달러로 LMIC의 3.4억 달러 대비 절반 수준을 하회한다. UMIC에 대한 사회기반시설 관련 PPP의 건별 평균 투자액은 2.8억 달러 수준이다. 인도네시아 건당 평균 14억 달러, 베트남

12.2억 달러, 파키스탄 11.8억 달러로 LMIC의 건당 평균투자금액이 여타 국가대비 높게 나타났다. 이는 소득 수준이 향상되었으나 상대적으로 사회기반시설이 부족한 LMIC에서 대규모 사회기반시설 투자에 대한 수요가 높고 그에 대한 민간자본의 참여도 높았던 것으로 해석할 수 있다.

[표 30] 민관협력금융 현황(건별 평균투자액 기준)

(단위: 백만달러)

| 구분                                | 국가명   | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 저소득국가<br>(Low income)             | 캄보디아  |      |      |      |      |      | 506  |
|                                   | 네팔    | 139  |      | 40   | 350  | 26   | 64   |
|                                   | 르완다   | 12   |      | 24   |      |      | 141  |
|                                   | 소계    | 208  | 53   | 70   | 132  | 21   | 161  |
| 중소득하위 국가<br>(Lower middle income) | 인도    | 243  | 135  | 125  | 112  | 135  | 110  |
|                                   | 인도네시아 | 247  | 518  | 845  | 191  | 1092 | 1397 |
|                                   | 파키스탄  | 127  | 132  |      | 177  | 563  | 1181 |
|                                   | 필리핀   | 95   | 295  |      | 474  | 680  | 611  |
|                                   | 베트남   | 23   | 276  | 895  |      | 98   | 1224 |
|                                   | 소계    | 214  | 229  | 229  | 215  | 352  | 339  |
| 중소득상위 국가<br>(Upper middle income) | 브라질   | 497  | 246  | 431  | 103  | 231  | 303  |
|                                   | 중국    | 79   | 104  | 121  | 100  | 116  | 237  |
|                                   | 멕시코   | 377  | 240  | 442  | 476  | 308  | 428  |
|                                   | 태국    | 755  | 240  | 362  | 756  | 95   | 440  |
|                                   | 소계    | 96   | 143  | 590  | 129  | 145  | 761  |
| 총합계                               |       | 278  | 238  | 361  | 372  | 226  | 283  |

자료: Worldbank Private Participation in Infrastructure DB

북한은 LIC이면서, 대외채무불이행에 따른 낮은 신용도, 정치적 위험에 따른 사업 중단 위험 등으로 국제 민간자본의 사회기반시설 개발사업에 참여하기 어려운 상황이다. 따라서 북한 사회기반시설 개발사업에 국제 민간자본의 참여를 유인하려면 국제금융기구, 주변국 정부 등으로부터의 신용보강을 확보하여 사업 위험을 축소해야 할 것으로 보인다.

## 나. 북한 사회기반시설 관련 PPP에 활용 가능한 국내 금융수단

### (1) 민간협력금융 기구<sup>53)</sup>

위험이 큰 북한 사회기반시설 관련 PPP에 참여하기 위해 한국 정부의 ODA와 민간자본을 연계한 민간협력금융 기구가 중요한 역할을 담당할 수 있다. 예를 들어, 저개발 국가의 사회기반시설 개발사업을 지원하고 있는 EDCF는 민간협력금융을 통해 ODA 사업의 운영과 사후관리에 민간부문의 효율성을 접목할 수 있다. 민간협력금융에 참여하는 기업은 안정적인 양허성 자금이 참여하는 PPP에 동참함으로써 국가위험을 경감하고 사업성을 제고할 수 있다. 투자대상 국가 정부가 특수목적법인(SPC: Special Purpose Company)에 투자하는 출자금, 국고보조금 등을 EDCF가 지원하는 방식, EDCF가 해당 SPCC에 직접 대출·출자하는 방식, 참여하는 민간자본에 대해 대출·보증을 제공하는 방식 등을 검토해 볼 수 있다.

민간협력금융 기구의 일례로서 2009년 국토교통부 주도로 조성된 글로벌인프라펀드(GIF: Global Infra Fund)를 들 수 있다. GIF는 해외투자개발형 인프라 사업 진출 활성화를 위해 민관 공동으로 조성한 펀드로서 총 3,500억 원 규모이다. 한국 기업의 해외 투자개발 사업 시 지분투자, 후순위 대출 등으로 참여함으로써 민간금융기관의 선순위 대출 제공을 유도하려는 것이다. GIF는 국토교통부 지원 타당성조사 사업, 공기업 해외진출 사업, 자산운용회사 등을 통해 사업을 발굴하고 있다. 국토교통부가 사업을 발굴하여 투자구조를 협의한 이후에 펀드 투자자들로 구성된 투자자문위원회에서 해당 사업을 사전심의하고, 자산운용회사 내부 승인을 거쳐 최종 결정되는 절차를 거친다.

민간협력금융 기구의 다른 예는 기획재정부가 20억 달러를 위탁하여 한국투자공사(KIC: Korea Investment Corporation)에 조성한 코리아해외인프라펀드(KOIF: Korea Overseas Infrastructure Fund)이다. KOIF는 한국 기업이 사업개발, 건설, 시설운영, 기자재공급 중 하나 이상에 참여하는 해외 인프라 개발사업에 지분투자를 한다. KOIF는 대규모 정책성 펀드로서 다양한 규모의 중·장기 사업에 투자하면서, 상대국 정부·발주기관과의 조건협상, 해외국부펀드·MDB와의 투자협상 시 교섭력을 확보하는 것을 목표로 한다. 또한 투자 시 화폐교환 비용, 환율변동성 위험을 줄이기 위해 미국 달러로 조성되었으며, 투자대상 범위 확대를 위해 투자제한 국가를 설정하지 않고 있다.

53) 정창구, “국제 개발 효과성 제고를 위한 민간협력 개발금융 활용 방안,” 「물 정책·경제」 제26호, 2016 중 관련 내용을 재구성한다.

## (2) 해외건설집합투자기구<sup>54)</sup>

한국 정부는 2016년 「해외건설촉진법」을 개정하여 해외건설특화펀드(해외 부동산·인프라 등에 투자하는 집합투자기구)의 설립, 운용 등에 관련된 규정을 정비하였다. 동 개정은 자본시장법 규정에 해외건설 투자의 특수성을 반영함으로써 해외건설사업의 투자효율성을 제고하고 민간자본의 참여를 유도하는 것을 목표로 하였다. 주요 개정내용은 해외건설 특화펀드가 해외건설사업의 시행을 목적으로 하는 SPC의 지분 이외에 채권도 취득할 수 있도록 허용한 것이다. 그에 따라 해외건설특화펀드는 타기관의 대출채권을 매입하는 우회적인 방식에서 벗어나 SPC에 직접 대출을 제공하는 것이 가능해졌다.

## 다. 정책금융기관 중심 민관협력금융 가능성

북한은 1987년 채무불이행 등으로 자체신용을 통한 국제 민간자본 유치는 쉽지 않은 상황이다. 북한 사회기반시설 개발사업에 국내 민간자본의 참여를 유도하려면 정책금융기관의 신용보강을 포함하는 민관협력금융을 설계해야 하는 상황이다. 이하에서는 정부 위탁사업으로서 대외협력기금, 남북협력기금 등을 관리하고 있는 한국수출입은행(KEXIM: The Export-Import Bank of Korea)<sup>55)</sup> 중심의 민관협력금융 설계 가능성을 검토한다.

### (1) 채권발행을 통한 자원 조달

KEXIM이 채권을 발행하여 재원을 마련하고, 해당 재원을 바탕으로 북한 사회기반시설 개발사업에 참여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. KEXIM은 수신기능이 없어 정부출자, 수출입금융채권 발행, 은행차입금 등을 통하여 자금을 조달하고 있다. 정책금융기관으로서 양호한 대외 신인도를 토대로 국내외 채권시장에 대해 접근할 수 있어 시장조달 비중이 높은 상황이다.<sup>56)</sup> KEXIM 발행채권에 대해 한국 정부가 보증을 제공하면,

54) 정창구, “국제 개발 효과성 제고를 위한 민관협력 개발금융 활용 방안,” 「물 정책·경제」 제26호, 2016 중 관련 내용을 재구성한다.

55) 수출입은행은 한국수출입은행법에 따라 1976년 설립되었으며, 수출입, 해외투자, 해외자원개발 등 대외경제협력에 필요한 금융서비스를 제공하는 공적 수출신용기관이다. 고유 업무인 수출입 금융지원 업무 외에 대외경제협력기금과 남북협력기금 업무를 정부로부터 위탁 받고 있으며, 대한민국 정부가 직·간접적으로 100% 지분을 보유하고 있다. 한국수출입은행법 상 정부는 결손으로 인한 적립금 부족액을 보전할 의무(제37조), 수출입금융채권의 발행 및 정부의 보증기능(제20조) 조항 등 다양한 지원근거를 두고 있다. 실제로 정부는 지속적인 현금 또는 현물 출자를 통해 자본 확충 지원을 해오고 있는 상황이다.

56) 2018년 3월 말 기준 KEXIM의 조달금액 대비 재정지원비율은 15.0% 수준이다.

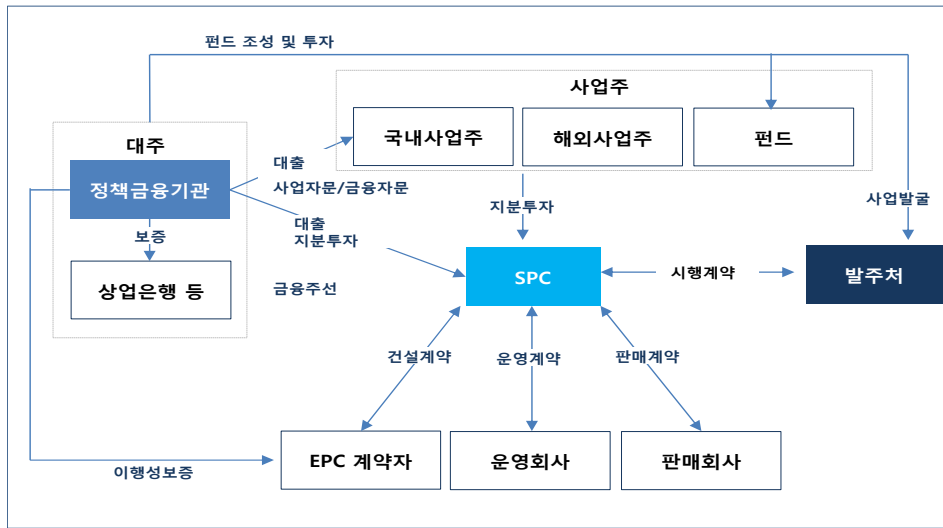
한국 정부의 양호한 신용등급을 바탕으로 상대적으로 낮은 이자율로 자금 조달이 가능하다. 또한 정부로부터의 출자, 정책자금 차입 등의 대체적인 조달원이 확보되어 있어, 민간자본이 KEXIM 발행채권에 투자할 때 직면하는 유동성 위험이 낮은 수준이다.

KEXIM은 법률상 자본금과 납입금의 30배까지 채권을 발행할 수 있는데, 2018년 8월 기준 자기자본 규모는 약 12조원이고 2017년 말 기준 기발행 채권 규모는 약 61조원이다. 따라서 해당 규정만 고려하면 KEXIM이 최대 300조원 내외의 채권을 추가 발행하는 것이 가능하다. 다만 KEXIM 채권 발행금리가 한국 금융기관의 채권발행에 대해 벤치마크 역할을 하고 있는 상황에서, KEXIM 채권발행 규모가 단기간에 급격히 증가하는 경우 한국 금융기관 채권의 발행금리가 전체적으로 상승할 수 있다. 따라서 KEXIM이 발행하는 채권의 실제 규모는 한국 정부의 정책의지, 국내 채권시장의 여건, 글로벌 금융시장에서 한국채권 발행금리에 미치는 영향, KEXIM의 재무건전성에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 결정해야 할 것이다.

## (2) 추진방식 및 주요 위험

저개발국의 대규모 사회기반시설 개발에 국제 민간자본이 참여하는 방식은 프로젝트금융(PF: Project Finance)이다. 북한 사회기반시설 개발에도 PF 방식이 활용될 가능성이 높으며, 국내 민간자본의 참여를 유도하려면 PF에 대한 위험관리방안 마련이 관건일 것으로 보인다.

[그림 15] 정책금융기관 주도 PF 구조 예시



자료: 한국수출입은행 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

북한 사회기반시설 개발사업 경우에도 관련 위험의 측정, 위험관리수단, 사업참여 자간 위험분담 등이 필요하다. 북한 사회기반시설 개발사업의 경우 예측 불가능한 위험이 큰 상황이므로, 민간자본의 사업 참여를 위해 관련 위험에 대비한 관리방안 마련이 중요하다. 예를 들어, 사업 중단 시 참여자의 투자자금 회수 안정성을 제고할 수 있는 방안이 요구된다. 그런데 정책금융기관이 보증을 제공하면 다른 사업참여자들이 부담하는 위험수준이 감소할 수 있다. 예를 들어, KEXIM이 한국 정부와 함께 위험분담, 책임분담 등을 조율하며 북한 사회기반시설 개발사업의 안정성을 제고하는 방안이 검토 가능하다. 사업 추진주체인 북한 정부의 적극적인 위험분담도 이끌어낼 필요가 있다. 일례로 교통 기반 시설 개발사업의 경우, 관련 토지사용료의 자본금 출자, 해당 출자금 우선 집행 등에 대해 북한의 능동적인 참여를 유도하는 것이 중요하다. 특히, 정치적 사건 발생으로 인해 개발 사업이 중단되는 경우 사업참여자의 투자자금 회수를 보장할 수 있는 방안의 마련이 요청된다. 통상적으로 정치적 위험이 큰 저개발국가의 사회기반시설 개발사업의 경우 MIGA를 활용하는데,<sup>57)</sup> 한국 정책금융기관의 위험분담도 활용 가능하다.<sup>58)</sup>

57) 對개도국 외국인 직접투자와 관련한 비상업적 위험에 대한 손실보상을 보증함으로써 가맹개발도상국에 대한 투자를 촉진하는 국제금융기구로 다음의 정치적 위험을 보증 ① 현지통화의 환전·송금 제한, ② 전면적 국유화, 재산 몰수, 간접수용 등 정부의 조치, ③ 전쟁·테러·내란으로 인한 유형 자산 파손, 파괴, 사업 중단, ④ 현지정부의 계약 위반이나 계약 이행 거부, ⑤ 국가의 재정적 지불의무 또는 보증의무 불이행

58) 이영석, “북한 내 인프라개발 추진시 민간재원 조달 방안”, Weekly KDB Report, 2018

[표 31] 한국수출입은행의 인프라 사업단계별 금융지원 내용

| 건설단계           | 입찰                                                 | 계약체결       |             | 시공                | 준공         | 운영 |
|----------------|----------------------------------------------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|
| 국내 건설사<br>금융지원 | 입찰보증                                               | 계약이행<br>보증 | 선수금환급<br>보증 | 제작자금              | 하자보수<br>보증 |    |
| 해외 발주처<br>금융지원 |                                                    |            |             | 건설공사 결제자금 대출/채무보증 |            |    |
| 투자개발형<br>사업    | 해외투자 및 사업 지원(금융자문·주선/시설·운영자금), 지분투자<br>(지분출자·펀드투자) |            |             |                   |            |    |

자료: 한국수출입은행

## 5. 소결

이상에서 북한의 사회기반시설 개발을 위해 조달 가능한 다양한 재원의 형태에 대해 검토하였다. 우선 한국 정부의 재정은 남북 양자협력 초기에 신속하고 직접적인 지원이 가능하다는 점에서 장점이 있으나, 국민적 공감대 형성 여부에 따라 지원 규모가 제약될 수 있다는 어려움이 존재한다. 다음으로 주요 주변국과의 양자협력 재원도 당사국가간 합의만 이루어지면 비교적 절차가 단순한 것으로 보이나, 북한의 개발과정에서 공여국의 영향력이 강하게 작용할 가능성이 높아서 한국의 이해관계가 반영되기 쉽지 않다. 다음으로 국제금융기구 중심의 다자협력 재원은 본격적인 지원에 이르기까지 국제금융기구 가입, 북미간 협상, 국제제재 완화 등 정치적 상황 개선이 전제되어야 한다. 그럼에도 불구하고 국제금융기구의 지원을 받게 되면 베트남·중국에 대한 지원 사례에서 축적된 노하우를 충분히 활용할 수 있는 장점이 있다. 또한 자금지원, 기술지원, 자문, 외채탕감 등의 다양한 형태의 지원이 가능하다. 마지막으로 국제 민간자본을 북한의 사회기반시설 개발사업에 유치할 수 있는 방식으로 PPP, PF 등이 검토될 수 있다. 북한의 낮은 신용도, 정치적 리스크 등을 고려 시 국제 민간자본 단독으로 참여하는 북한 사회기반시설 개발사업이 활성화되기 어려운 여건이다. 다만 국제금융기구, 주요 주변국 정부 등이 신용보강을 제공하면서 개발사업을 주도하는 경우 국제 민간자본의 참여를 유인할 수 있다. 북한 사회기반시설 개발사업의 경우, 대규모 소요자금, 긴 투자기간, 큰 위험 등으로 인해 전통적 금융방식으로는 필요한 자금을 조달하기 어려운 상황이다. 그런데 국제금융기구, 주요 주변국의 개발금융기관 등이 주도하여 안정적인 현금흐름과 합리적인 위험분담을 제공하

는 민관협력금융 설계하는 경우, 국제 민간자본의 북한 사회기반시설 개발사업 참여가 촉진될 수 있다.

요컨대, 북한의 개혁개방 의지, 주변국과의 정치적 협상 상황 등에 따라 북한 사회기반시설 개발사업에 활용 가능한 재원의 형태, 조달 가능한 재원의 잠재적 규모, 활용 방식 등이 달라질 수 있다. 따라서 한국 정부의 재정, 주변국과의 양자협력 자원, 국제금융기구 중심 다자협력 자원, 국제 민간자본 등 주요 자원 유형별로 북한 사회기반시설 개발사업에 대한 연계 가능성, 한계, 합리적 조합에 대한 검토가 필요하다.



## IV. 국제금융기구 재원의 북한 개발 연계 가능성

세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB) 등의 국제금융기구는 과거 개혁개방국을 지원했던 경험을 가지고 있어 북한 사회기반시설 개발에 참여할 가능성이 높다. 국제금융기구는 시장경제에 대한 경험이 거의 없는 개혁개방국을 대상으로 해당국의 요청에 따라 민영화, 금융제도, 조세제도 등 광범위한 경제문제에 대한 기술지원과 금융지원을 병행한 바 있다. 그러한 맥락에서 본 장에서는 WB와 ADB를 중심으로 개혁개방국 지원 사례를 살펴 보면서 북한의 사회기반시설 개발에 대한 시사점으로 얻고자 한다.

### 1. 국제금융기구 개혁개방국 지원 사례<sup>59)</sup>

본 절에서는 북한이 개혁개방 초기에 지원받을 수 있는 국제금융기구의 재원규모, 지원절차 등을 가늠해 보기 위해 국제금융기구의 개혁개방국에 대한 초기 지원 사례를 살펴본다.

#### 가. 세계은행 베트남 지원 사례

##### (1) 개요<sup>60)</sup>

WB는 1988~1993년 동안 전자문서교환(EDI: Electronic Data Interchange) 코스, UNDP 사업, 부문별 사업 준비 등 다양한 기술지원을 제공하였다. 또한 WB는 해당 시기에 베트남 정부에 대한 공식적인 채널을 확보하고 대출을 위한 기반을 마련하는 것에 주력하였다.<sup>61)</sup> 1990~1993년 사이에 WB는 베트남에 대해 세 개의 국가경

59) 신경남 외, 「국제협력체제와 연계한 민간자본의 북한개발 참여 방안」, 녹색기술센터, 국회예산정책처 2018년도 연구용역보고서 중 관련 내용을 재구성한다.

60) World Bank, 「Vietnam Country Assistance Evaluation Report」, No. 23288, 2001

61) 통일 전에 베트남공화국(또는 남베트남)은 1956년 세계은행의 회원국으로 가입하였다. 1976년 통일 후에 베트남사회주의공화국은 남베트남의 회원국 자격을 인계하였고, 1978년 메콩 델타 지역의 수리관개 시설 복원 사업에서 IDA 첫 지원을 받았다. 하지만 1980년대에는 주요 주주들의 반대로 기술 지원의 형태로만 지원이 제공되었다. 세계은행은 1987년에 대출 업무 재개를 베트남 정부로부터 요청 받은 뒤, 1988년 베트남의 주요 정책 변화에 대해 알아보려고 경제자문단을 파견하였다. 하지

제보고서 및 네 개의 부문보고서(에너지, 교통, 보건, 금융 부문)를 작성하였다. 대출에 대해서는 불안감이 있었던 시기였지만, 비대출 지원은 WB와 베트남 간에 관계를 공고히 하는데 중요한 역할을 하였다. 1993년에 WB는 처음으로 지원기관 컨퍼런스를 열었는데 지원기관들간 이해관계를 조율하는데 중요한 역할을 하였다.

WB 대출 지원은 1994년에 시작되었는데, 사회기반시설 구조개혁, 빈곤 감소에 초점을 맞추어 진행되었다. 1994년에서 2001년 사이에 IDA에서 미화 32억 달러 상당의 30개 활동에 대한 승인이 이루어졌다. 1993-1995년 동안 WB의 대출 전략은 베트남 정부의 자체개발 계획과 일치하였기에 베트남은 포괄적인 개발 프레임워크(Comprehensive Development Framework)의 원칙을 대부분 이행할 수 있었고, 베트남에 실제 대출된 금액은 약정액과 거의 같은 수준이었다. 다만 국가협력전략(CPF: Country Partnership Framework) 작성 기간에는 예산 제약과 커뮤니티 기반 사업 준비 기간으로 인해서 약정액의 70% 정도만 실제 지원되었다. 베트남은 약정액으로 보면 'IDA-only 국가' 중에 방글라데시 다음으로 두 번째로 큰 상대이나, 인당 약정액은 연간 미화 5달러로 'IDA-only' 국가들 평균인 미화 7.6달러와 유사한 수준이다. IDA의 지원액은 베트남 전체의 ODA 지원액의 17%에 달하며 이는 일본의 지원금 다음으로 두 번째로 큰 금액이다.

[표 32] 세계은행 지원 금액

(단위: 억 달러)

|       | 대상 기간     | 지출 계획       | 실제 지출 |
|-------|-----------|-------------|-------|
| CSP93 | 1994      | 3.5         | 3.25  |
| CPF94 | 1995      | 3.50-4.20   | 4.15  |
| CPF95 | 1996~1998 | 10.00-12.60 | 12.47 |
| CPF98 | 1999~2001 | 8.56-23.33  | 12.23 |

자료: 신경남 외(2018)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

구조조정, 시장경제로의 전환 등과 관련하여 구조조정융자(SAC: Structural Adjustment Credit)가 1995년에 제공되었고, 이는 1994~2000년 동안 약정된 금액의 6%에 해당된다. 이후에는 베트남 정부가 구조조정융자를 받는 것을 꺼려하였으나

만 대출은 베트남이 캄보디아에 군사 행동을 줄이게 되고 (1988~89년) IMF 가입 납입금을 뒤늦게 처리한 1993년 후반에야 가능하게 되었다.

WB에서는 비대출활동을 통해서 무역, 은행, 국유 기업, 민간 부문 기반, 공공 부문 지출 관련한 지원을 계속 이어나갔다. 사회기반시설, 에너지, 농촌개발은 전체 약정된 금액의 약 2/3를 차지한다. WB 지원국 중 다른 곳에서는 사회기반시설에 대한 지원을 줄여가고 있던 시기에 베트남에서의 대출은 사회기반시설 분야에 초점을 맞추어 지원을 유지했다. 교통 부문에서 다른 공여기관들이 고속도로 투자를 계속적으로 지원할 때, WB는 주요 고속도로 복구에서 지역 운송과 지선도로 개선으로 지원을 확대하였다. 또한, 에너지 부문에서 전력 생산을 공공 부문에서 민간 부문으로 확대하였으며 농촌 지역의 빈곤이 사회기반시설 부족에 따른 것이라는 분석 하에 농촌 지역에 대한 에너지 지원으로 초점을 전환하였다.

[표 33] 분야별 IDA 대출 사업

(단위: 개, 억 달러, %)

| 섹터         | 대출 사업 수 | 지원 금액 | 전체 금액 대비 비율 |
|------------|---------|-------|-------------|
| 농업 및 환경    | 8       | 6.42  | 20          |
| 교육         | 2       | 1.53  | 5           |
| 금융         | 1       | 0.49  | 1           |
| 거시경제/다분야   | 3       | 4.35  | 14          |
| 인구, 보건, 영양 | 2       | 1.51  | 5           |
| 발전         | 4       | 6.94  | 22          |
| 교통         | 7       | 7.39  | 23          |
| 식수 공급 및 위생 | 3       | 3.45  | 11          |
| 총합         | 30      | 32.08 | 100         |

주: 1. 1994~2001년 기준

2. 거시경제/다분야는 두 개의 구조조정 사업과 부채 및 부채 서비스 절감 사업임

자료: 신경남 외(2018)

한편, 국제투자보증기구(MIGA)는 1995년부터 2001년까지 은행, 수출 커피 가공, 발전소, 통신 등에 대해 외국인 직접 투자(FDI: Foreign Direct Investment)를 지원하기 위해 총 6,100만 달러에 해당하는 5개의 보증을 실시하였다. 이에 대한 FDI 총액은 약 4.6억 달러에 이른다. 1997년에 MPDF(the Mekong Project Development Facility)가 설립되었고, 국제금융공사(IFC)는 베트남, 캄보디아, 라오스에서 운영되고 있는 지역 중소기업의 개발과 활성화를 위한 환경 및 자금 지원 계획 수립을 지원하였다.

## (2) 부문별 사례(1994년~2001년 초기 대출 시기에 시작한 사업 중심)

### (가) 교통 부문

WB의 교통 부문 지원은 대부분 도로를 위주로 진행 되었으며, 베트남 3개 대도시뿐만 아니라 주요 도시에서의 도시 교통을 개발하는 등 국가 고속도로 정비, 도로망 정비, 고속도로 개발, 메콩 델타 지역의 지방 교통망 개발 등 다양한 교통 부문이 포함되었다. 한편 메콩 강 유역의 수로가 중요한 역할을 하는 관계로 베트남의 내부 운하 및 항구 정비에 의한 지원이 이루어졌고, 이후에 메콩강 유역에 대한 개발 지원도 이루어졌다. 그러나 철도 및 공항에 대해서는 WB의 지원이 이루어지지 않았다.<sup>62)</sup> WB는 2000년대 중반에 들어서 베트남이 교통 분야에 적용할 수 있는 민관협력사업(PPP)을 연구하고 제도화하는 기술 지원이 이루어졌다. 또한 WB는 정부가 사회기반시설 관련 PPP에 대한 지침 문서를 연구하고 공식화할 수 있도록 지원하였다.<sup>63)</sup> 교통 분야에서 WB가 역점을 두었던 사업을 살펴보면, 1번 국도의 개·보수사업을 들 수 있다. 1번 국도는 베트남의 북부와 남부를 연결하는 간선도로로서 WB는 남북교통의 동맥역할을 하는 국도 보수 및 확장공사에 총 4억 달러를 지원하였다. 다음 표는 1차 사업의 개요를 보여준다.

---

62) 이는 베트남 뿐 아니라 WB IBRD/IDA가 교통 분야에 1995-2006년 지원한 데이터를 통해서도 확인 되었는데 모든 대상국에 대해서 도로에 대한 지원이 73%로 압도적으로 많았고, 철도는 8-9% 정도의 지원이 된 것을 볼 수 있었다. (자료: World Bank. (2007). A Decade of Action in Transport - An Evaluation of World Bank Assistance to the Transport Sector, 1995-2005.)

63) World Bank, 「Vietnam-World Bank: long-term companions in development」, 2012

(사례) 고속도로 개선: Highway Rehabilitation Project

본 사업은 세계은행이 베트남에서 최초로 진행한 교통 프로젝트로, 고속도로 중요 구간을 개선하여 전반적인 경제 효율성을 제고하는 목적으로 1993~2001년 동안 지원하였으며 총 비용은 1억 7,600만 달러 소요되었다. 참고로 베트남의 운수통신부는 공개입찰을 통해 사업발주기업을 선정하였으며 한국 건설기업의 수주도 활발히 진행된 바 있다.

| 구분    | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 기간    | 1993년 승인 ~ 2001년 종료                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 비용    | 1억 7,600만 달러                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 상환 조건 | Standard IDA 조건, 매년 0.5% 운영비(fee), 10년 유예 / 40년 만기                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 지원목적  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국 고속도로망의 중요 구간을 업그레이드하여 전반적인 경제 효율성을 높이고 경제회복을 지원</li> <li>• 기술 지원 및 교육을 통해 현대 도로 기술을 관련 기관에 이전</li> <li>• 기술 지원 및 장비 제공을 통한 고속도로 유지관리 역량 강화</li> <li>• 운송 부문에서 베트남과 IDA간의 장기적인 협력을 위한 토대를 마련하기 위함</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 지원내용  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hanoi 남부에서 Vinh 까지와 (279km) Ho Chi Minh 시부터 Can Tho 까지 (151km) 고속도로 1A의 두 구간을 재건하는 작업. (총 1억 1,240만 달러)</li> <li>• 새로운 페리 공급과 기존 페리 복구 및 메콩 델타 지역 My Thuan과 Can Tho 두 지역 간의 페리 운영 개선 (1,490만 달러, DANIDA 지원)</li> <li>• 지방도로관리조합(Regional Road Management Unions)용 장비 유지 및 도로 건설과 유지에 필요한 설계와 품질관리 장비 유지 관리 (1,030만 달러)</li> <li>• 지방도로관리조합에 대한 제도적 강화/개선 (320만 달러) 및 교육, 고속도로 관리원 훈련 (180만 달러)</li> <li>• 교통 부문 개선 및 향후 프로그램 선정과 준비에 관한 연구 (60만 달러)</li> </ul> |
| 특징    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 파트너로 덴마크 DANIDA에서 부분적으로 참여함</li> <li>• WB에서 베트남에 최초로 진행한 교통 부문 프로젝트임</li> <li>• 기술지원 컴포넌트가 많이 포함됨</li> <li>• 후에 1997년부터 2010년에 걸쳐 Highway Rehabilitation II 프로젝트도 진행됨 (총 1억9,560만 달러 상당, Highway No. 1의 Vinh-Dong Ha 구간)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                            |

자료: World Bank website,

<<http://projects.worldbank.org/P004832/highway-rehabilitation-project>>

## (나) 에너지 부문

WB의 에너지 부문 지원은 발전 시설, 배전 및 송전사업 개발에 초점을 두었다. WB는 전력법 개정 협의 등 전력 분야 개혁 과정에서 정책 및 제도 발전에 관한 기술 지원과 농촌 지역 주민들에게 전력을 공급하기 위한 농촌 전기 정책 수립에도 기여하였다. 또한 전력 산업에 민간 부분의 참여를 유인하기 위한 정책 및 제도적 환경을 조성하는 것도 지원하였다.<sup>64)</sup> 베트남의 발전소 건설 수요가 있으나 베트남 정부의 투자재원 부족으로 발전소 건설 추진이 계획대로 진행되지 못한 실정이었다.<sup>65)</sup> 이에 베트남 정부는 발전부문에 대한 투자 확대를 위하여 발전소 건설 및 운영 부문을 FDI가 가능하도록 허용하여 국제 민간자본 유치를 적극적으로 추진하였다. 발전부문에 대한 외국인직접투자는 대부분 BOT 방식<sup>66)</sup>으로 이루어졌으며 WB 사업으로 건립된 Phu My(푸미) 2 발전소는 발전 부문에서 FDI의 최초 사례였다.

### (사례) 발전 및 전력 분야 개선: Power Development

|                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 본 사업은 베트남 남부의 전력수요를 충당하기 위해 발전용량과 전압 변압 능력을 확대한 사업으로 1996~1999년 동안 시행되었고 총 비용은 2억 3천만 달러가 최초의 민간투자 방식 중 하나인 BOT방식으로 진행되었다. |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 구분                                                                                                                         | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 기간                                                                                                                         | 1996년 승인 ~ 1999년 종료                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 비용                                                                                                                         | 2억 3,000만 달러                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 파트너                                                                                                                        | ADB, Danish Government Consultant Trust Fund, Danish Government Environment Fund, Japanese Grant Fund, ESMAP, ASTAE, OECF                                                                                                                                           |
| 지원목적                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 새로운 가스 화력 발전 용량의 추가를 통해 베트남 남부의 전력 수요의 급격한 증가를 충족시킬 수 있도록 지원</li> <li>• 베트남의 고전압 (HV) 변환 능력을 강화</li> <li>• 정부가 민간 전력을 도입하도록 지원</li> <li>• 기술 지원 (TA) 및 훈련을 통해 베트남 전력공사(Electricity of Vietnam; EVN)의 제도적 역량을 강화</li> </ul> |

64) World Bank, 「Vietnam-World Bank: long-term companions in development」, 2012

65) 손승호, “베트남 전력산업의 최근 동향과 진출방안” 수은해외경제, 2012

66) Build-Operate-Transfer(BOT)는 민간부분이 자체 자금으로 해당 시설을 건설한 후 일정 기간 동안 운영한 뒤에 국영기관에 이전하는 민간투자 방식이다.

| 구분   | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방 전력 공급을 위한 국가 전략 및 마스터 플랜 수립을 지원</li> </ul>                                                                                                                                                                                          |
| 지원내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Phu My(푸미) 2 발전소에 2x150 MW 가스 터빈 설치 (1억 900만 달러)</li> <li>• 베트남 남부에 있는 기존 변전소에서 약 900 MVA의 고전압 변전소 용량을 추가 하고, 다른 지역에서 약 1,350 MVA를 추가 (7,200만 달러)</li> <li>• Phu My 발전소 피해자의 정착 및 보상 (100만 달러)</li> <li>• 컨설팅 서비스 (650만 달러)</li> </ul> |
| 특징   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• BOT 방식<sup>67)</sup>으로 진행된 최초의 프로젝트로 민간자본을 유치하였다는 의의가 있음</li> </ul>                                                                                                                                                                    |

자료: World Bank website,  
<http://projects.worldbank.org/P042236/power-development?lang=en&tab=documents&subTab=projectDocuments>

#### (다) 금융 부문

WB는 1994년부터 1차 구조조정신용(SAC: Structural Adjustment Credit)을 통해서 구조조정을 지원했으나 베트남 정부가 2차 구조조정을 위한 조건을 받아들이지 않으면서 2차 지원은 이루어지지 않았다. 1994년 IMF도 구조조정 관련하여 ESAF(Enhanced Structural Adjustment Facility) 프로그램을 지원하였으나 ESAF 역시 2차까지 진행된 상태에서 3차에 대한 합의가 이루어지지 않아 1997년에 중단되었다. 베트남 정부가 구조조정에 대한 직접적인 지원을 꺼리면서 WB는 빈곤감소지원 신용(PRSC: Poverty Reduction Support Credit)을 활용하여 정책 개선이 이루어지도록 지원하였다.<sup>68)</sup>

67) Build-Operate-Transfer(BOT)는 민간부분이 자체 자금으로 해당 시설을 건설한 후 일정 기간 동안 운영한 뒤에 국영기관에 이전하는 민간투자 방식이다.

68) World Bank, 「Vietnam-World Bank: long-term companions in development」, 2012

(사례) 경제구조조정: Structural Adjustment Credit

본 사업은 세계은행이 베트남의 거시경제 안정화를 목표로 1994~1996년 동안 시행하였으며 총 비용은 1.5억 달러로 이 중 스웨덴, 네덜란드, 덴마크가 사업협력자로 0.3억 달러를 지원하였다. 본 사업은 세계은행이 제공한 1차 구조 조정 차관으로 이루어졌으며 베트남 정부가 사업 성공에 중요한 역할을 한 것으로 평가를 받고 있다.

| 구분   | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 기간   | 1994년 승인 ~ 1996년 종료                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 비용   | 1억 5,000만 달러                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 파트너  | The Netherlands Ministry for Development Cooperation, the Danish International Development Agency (DANIDA), the Swedish International Development Agency (SIDA)                                                                                                                                                                                                       |
| 지원목적 | <ul style="list-style-type: none"> <li>거시 경제 안정화를 목표로 1) 재정 관리, 2) 국영 기업, 3) 금융 부분, 4) 대외 무역 정책의 구조 개혁 분야를 지원함</li> <li>예산 및 국영 기업의 관리 개선에 중점을 둠</li> <li>재정 관리를 통해 공공 저축을 제고하고 지출 항목 개선을 이룸</li> <li>은행 및 금융 부분과 대외 무역의 개혁을 통하여 민간 저축, 저축 활성화 및 투자에 대한 인센티브를 강화함</li> </ul>                                                                                          |
| 지원내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>예산 관리 부문: ① 예산 준비 및 관리 프로세스 수립을 위한 예산법을 국회 제출하도록 함, ② 공공 지출 검토서 (Public Expenditure Review, PER)를 작성하여 지출 우선순위와 취약한 분야를 파악하여 개선할 수 있도록 함, ③ 다년 공공 투자 프로그램 (multi-year Public Investment Program, PIP) 준비하도록 함</li> <li>금융 부문 개혁: 1) 불량 추심(collection)이 이루어진 것을 확인한 두 개의 국영은행에 대해서 감사를 준비함, 2) 은행 거래에 대한 거래세 면제를 권고함</li> </ul> |
| 특징   | <ul style="list-style-type: none"> <li>스웨덴, 네덜란드, 덴마크 파트너들이 각각 1,000만 달러씩 추가 지원 (cofinancing 총 3,000만 달러)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                  |

자료: World Bank website,

<<http://projects.worldbank.org/P004829/structural-adjustment-credit?lang=en&tab=overview>>

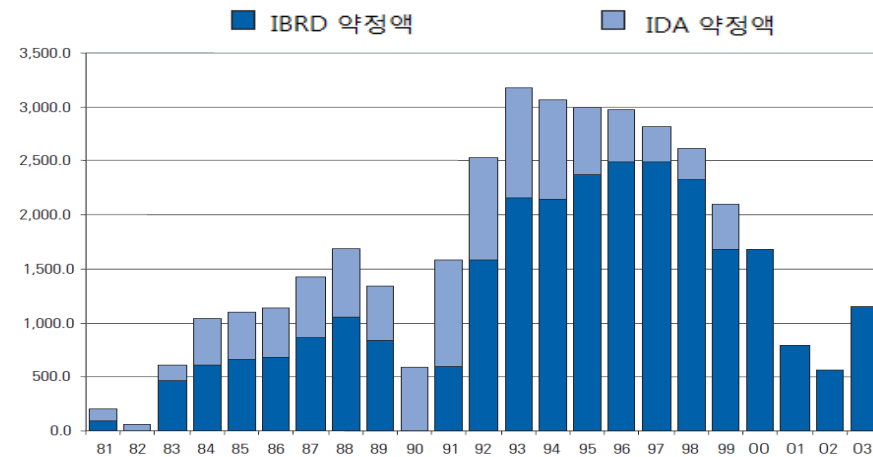
## 나. 세계은행 중국 지원 사례

### (1) 개요<sup>69)</sup>

중국은 WB에서 가장 큰 금액을 지원받은 나라 중 하나이다. 중국은 1981~2002년 동안 IBRD 차관 184억 달러와 IDA 신용 대출 96억 달러를 받았고 이를 통해 101개의 사업을 진행하였다. WB 차관은 동부지역에서 중서부지역으로 비중을 이동하여 1981~1992년 37%에서 1993~1997년 43%로, 또한 1998~2002년 56%로 점진적으로 증가 하였다. 그와 같이 연안 지역에서 빈곤한 내륙 지역으로의 대출지역 변화에도 불구하고 은행의 전반적인 대출은 1인당 지방 소득이 높은 지역에 주로 이루어졌다. 중국에 대한 대출은 다른 국가들과 다른 양상을 보였는데, 가장 중요한 차이점은 1988년 농촌부문조정대출(the Rural Sector Adjustment Loan)을 제외하고는 중국에서 구조 조정과 관련된 대출이 없었다는 것이다. 중국에 대한 대출은 사회기반시설 개발에 초점을 두어 교통, 에너지 및 광업, 통신에 대한 점유율이 항상 다른 국가들에 비해 높아 1998~2002년에는 그 비중이 52%에 달했다.

[그림 16] IBRD/IDA 중국 지원 약정액(회계연도 기준)

(단위: 백만 달러)



자료: World Bank

69) World Bank, 「China Country Assistance Evaluation Report」 No. 23734, 2004

중국에서 1990년대 초중반 사회기반시설 개발은 인플레이션 없이 높은 성장을 지속하고 개혁을 위한 여건을 마련하는데 필요한 것으로 여겨졌다. 중국은 내륙의 개발과 제도 개혁을 중요한 목표로 삼았으며, 일련의 사업에서 개별 개혁 요소를 시범적으로 추진하였다. 또한 중국은 금융뿐만 아니라 새로운 기술과 관리 방법을 제공하기 위해 은행의 기반시설에 대한 지원에 높은 우선순위를 두었다. 사회기반시설 개발과 관련하여 1993~2002년 동안 에너지와 교통 부문에 전체 대출의 절반에 달하는 11억 달러의 대출이 이루어졌다. 고속도로 건설 계획만 전체 차관의 20.9%를, 전력 사업은 17.2%를 차지했다. 기타 사회기반시설 대출은 철도와 도시 교통(3.1%) 항구와 내륙 수로, 천연 가스에 걸쳐 이루어졌다.

## (2) 부문별 사례 (1983년~2001년 사업 중심)

### (가) 교통 부문

WB는 1983~2001년 동안 58개 교통 사업에 대해 105억 달러 차관을 승인했다. 전반적으로, 고속도로 관련 사업이 대출의 가장 큰 부분을 차지했고, 철도(23%), 항구와 수로(11%), 도시 교통(7%)이 그 뒤를 이었다.<sup>70)</sup>

중국의 WB 고속도로 사업은 개발 잠재력이 뛰어나지만 교통량 부족으로 민간 금융기관에 매력적이지 않은 도로에 중점을 두었다. WB는 철도 부문에서는 주로 내륙 개발, 수로에서는 주요 하천에 대한 접근 개선을 목표로 자금을 지원하였다. 도시 교통 사업은 순환도로 건설에서 교통 관리, 대중교통으로 범위를 확대하였다.<sup>71)</sup>

70) World Bank, 「China Country Assistance Evaluation Report」 No. 23734, 2004

71) World Bank Projects & Operations website <http://projects.worldbank.org/>

(사례) 고속도로 개선: Henan Highway Project

본 사업은 초기에 승인된 것으로 허난성의 Zhengzhou와 Luoyang 사이 고속도로 건설로 중국 동·서부를 연결하고, 유료도로 시스템이 처음으로 도입한 사례다. 고속도로 건설 때 제도 및 역량 강화 기술지원도 같이 이루어졌다. 허난성의 도로망을 개선하기 위한 목적으로 1992~2000년 동안 지원되었으며 총 비용은 3.7억 달러로 이 중 1.12억 달러가 차관으로 지원되었다.

| 구분   | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 기간   | 1992년 승인 ~ 2000년 종료                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 차관   | 1억 1,200만 달러 (승인액, 총 비용 3억 70만 달러)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 지원목적 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Henan의 도로망 개선</li> <li>• 고속도로의 계획 및 관리 분야에서 Henan Provincial Communications Department (HPCD)와 5개의 HPCD 핵심 기관의 역량을 강화하고, Kaifeng-Zhengzhou 고속도로의 고속도로망과 운영을 위한 장비 유지 보수 제공</li> <li>• 높은 비용, 적은 경쟁 및 부적절한 산업 구조로 특징지어지는 도로 운송 서비스의 효율성과 품질을 개선하기 위한 권장 사항을 마련</li> </ul>                                                                                                                                                                             |
| 지원내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스 시설과 통행료를 포함한 Zhengzhou와 Luoyang 사이의 120km 단일 차도, 2개 차선으로 통제되는 고속도로의 건설</li> <li>• 지방의 가장 가난한 지역 중 일부가 집중된 북서 Henan의 5개 지방 도로(180km) 및 6개 시골 도로(112km)의 복구 및 개선</li> <li>• 국가, 성(province) 및 지방도로의 740km로 구성된 지방 도로 개선 프로그램</li> <li>• 환경 모니터링을 포함한 고속도로 유지 보수 및 운영을 위한 장비 제공</li> <li>• HPCD 직원 및 HPCD와 관련된 5개 기관의 제도적 강화</li> <li>• 고속도로 건설공사(HGHCA) 및 고속도로 관리국(HAB)과 지방 단위 부서 직원 훈련</li> <li>• 효율성 개선을 위한 Henan 지방의 트럭 운송 산업에 관한 연구</li> </ul> |
| 특징   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zhengzhou-Luoyang Expressway의 건설로 중국 동부와 서부를 연결할 수 있게 됨</li> <li>• 유료도로 시스템이 처음으로 도입됨</li> <li>• 총 740km의 도로 개선이 예정되었지만, 491.5km의 지역도로만 개선이 되었음</li> <li>• 교통 공학 시스템 (traffic engineering system) 설치 지연으로 2년 정도 프로젝트가 지연됨</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                 |

자료: World Bank website,

<http://projects.worldbank.org/P003581/henan-highway-project?lang=en>

## (나) 에너지 부문

중국은 1983~2002년 동안 에너지 부문에서 WB로부터 가장 많은 차관을 받았다. 해당 기간 WB의 에너지 부문 대출액 70억 달러 중 중국에 대한 대출이 약 20%를 차지했다. 그 중 전력 발전이 86%로 가장 많고, 석유 및 가스(10%), 에너지 효율 및 재생 에너지(2%), 석탄(2%) 순으로 지원 받았다. 그럼에도 중국이 외부로부터 받은 전체 지원액 대비 WB로부터의 지원 비중은 5% 이하였으며 석탄과 석유에만 제한적으로 지원되었다.<sup>72)</sup>

### (사례) 발전 및 전력 분야 개선: Zouxian Thermal Power Project

본 사업은 초기에 시작된 것으로 산동성 전력부족 완화에 도움이 되기 위해 도입된 전력 개발 사업이다. Zouxian 발전소는 석탄을 원료로 하여 운영되는 화력발전소이고 초기 풍부한 석탄 자원 활용을 원하는 중국의 국가 정책에 발맞추어 진행되었던 사례이다. 산동성 전력부족 완화를 목적으로 1992~1990년 동안 시행되었으며 총 비용은 7.95억 달러로 이 중 3.1억 달러가 차관으로 지원되었다.

| 구분   | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 기간   | 1992년 승인 ~ 1999년 종료                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 차관   | 3억 1,000만 달러 (승인액, 총 비용 7억 9,500만 달러)                                                                                                                                                                                                                                             |
| 파트너  | Japan                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 지원목적 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 산동성 전력 부족 완화에 도움이 되도록 함</li> <li>• 광산용 석탄화력 발전소 개발을 위한 중국의 정책을 지지</li> <li>• 600MW 장치에 대한 발전소 설계 및 건설에 현대 기술을 도입</li> <li>• 플랜트 운영, 환경 계획 및 재무 관리에서 지방 전력 유틸리티(SPEPB) 용량을 강화</li> <li>• SPEPB의 전력 과세를 재구성</li> </ul>                     |
| 지원내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zouxian 석탄화력 발전소 확장(2,400MW)</li> <li>• 연관된 500 및 220 kv 변속기 라인 및 변전소의 설립</li> <li>• (a) 프로젝트 엔지니어링 및 조달에 대한 컨설팅 서비스 (b) 연안 석탄 화력 발전소에 대한 대기 오염 통제에 대한 연구, (c) 과세 조사 및 과세 조치 계획의 이행 및 (d) 환경 모니터링 프로그램</li> <li>• SPEPB 직원 교육</li> </ul> |
| 특징   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 요금체계 개선 효과</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                    |

자료: World Bank website,  
<http://projects.worldbank.org/P003503/zouxian-thermal-power-project?lang=en>

72) World Bank, 「China Country Assistance Evaluation Report」 No. 23734, 2004

#### (다) 금융 부문

WB는 1980년대에 중국에게 다른 분야와 마찬가지로 은행 부문에서 시장 경제에 대한 조언을 제시하였다. 중국 당국은 WB의 전문가들을 통해 일반적인 조언을 받아들였다. 하지만 해당 기간 중 WB는 은행의 건전성이나 대출 포트폴리오의 전반적인 질 개선이라는 목표를 달성하지 못했다. 해당 사업들 중 마지막은 1990년에 승인되었고 1996년에 마감되었다.<sup>73)</sup>

(사례) 금융 분야 기술 지원: Financial Sector Technical Assistance Project

| 본 사업은 금융시스템의 인프라 구축을 돕기 위한 목적으로 1992~2002년 동안 시행되었으며 총 비용은 0.6억 달러가 소요되었으며 대부분 차관으로 지원되었다. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 구분                                                                                         | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 기간                                                                                         | 1992년 승인 ~ 2002년 종료                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 차관                                                                                         | 6,000만 달러 (Cofinancing 549만 달러)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 파트너                                                                                        | Japanese Grant Facility, Government of China                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 지원목적                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 프로젝트는 통화 정책의 실행, 은행의 신중한 감독, 회계 및 재무 보고, 정부 부채 관리, 현대적 지불 시스템 등 특정 분야에서 필요한 금융 시스템 인프라를 구축하는 것을 돕기 위함</li> <li>• 중국 중앙은행 (People's Bank of China, PBC) 기능 개선</li> <li>• 회계 프레임워크 개선</li> <li>• 정부채권시장 개선 및 기능 개발 및 국가지불시스템 현대화</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                     |
| 지원내용                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙은행 기능 개선: 1) 리스크 평가 및 관리에 초점을 맞춘 사전 예방적 규제 및 감독체계를 개발, 2) 개방 시장 운영 개발을 지원하고, 단기 예비금 예측 능력을 강화, 3) PBC의 연구통계기능을 강화하여 정책결정을 위한 보다 견고한 토대를 제공, 4) 중앙은행 및 상업은행법의 추가 개발 및 확산을 지원, 5) PBC 본사내에서 사무실 자동화 및 컴퓨터 기반 도구를 보다 효율적으로 사용할 수 있도록 함, 6) PBC 대학원에 물리적 자원을 제공하고 교육의 질을 강화함</li> <li>• 회계 프레임워크 개선: 1) MOF의 28-30개의 일반회계기준, 회계도표 및 재무보고서식 설계 및 작성에 있어 조언 및 지원, 2) 중앙은행을 포함한 금융부문의 회계기준을 설계 및 초안을 작성하고, 이 기준서의 시행을 위한 실행 계획을 작성, 3) PBC 본사와 선정된 지점에서 조직연구를 실시하고, 회계부</li> </ul> |

73) World Bank, 「China Country Assistance Evaluation Report」 No. 23734, 2004

| 구분                                                                                                                                                                                                                                        | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                           | <p>서에 가장 효과적인 조직배치를 권고, 4) 새로운 회계기준과 실무관행을 통합한 모델 관리정보시스템을 설계, 시행하고, PBC와 금융기관의 회계매뉴얼과 도표를 작성, 5) 심사표준서 초안 및 심사매뉴얼 개요 작성, 6) 워크샵 및 연구투어를 통해 3개 기관의 직원에게 교육을 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부채권시장 개선: MOF와 PBC 두 기관 모두에 지원 제공</li> <li>• 국가지불시스템 현대화: PBC의 지불, 통관 및 결제시스템 개선</li> </ul> |
| <p>자료: World Bank website,<br/> <a href="http://projects.worldbank.org/P003623/financial-sector-technical-assistance-project?lang=en">http://projects.worldbank.org/P003623/financial-sector-technical-assistance-project?lang=en</a></p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

## 다. 아시아개발은행(ADB) 몽골 지원 사례

### (1) 개요<sup>74)</sup>

#### (가) 지원배경

몽골이 ADB에 가입한 1990년대 초, 소련 연방의 주도 하에 동유럽 국가를 중심으로 형성된 공산주의 경제협력기구 경제상호원조회의(CMEA: Council for Mutual Economic Assistance)가 해체되면서 몽골은 극심한 경제난을 겪었다.<sup>75)</sup> 그러한 상황에서 ADB는 1991~2001년 사이 25개 사업을 대상으로 약 5.5억 달러의 자금지원, 약 0.5억 달러의 기술지원을 제공하였다. 당시 ADB 회원국 중에서는 몽골이 개혁개방에 직면한 첫 개발도상 회원국(DMC: Developing Member Country)이었다. 다른 소련 연방 국가들은 1990년대 이후에 ADB에 가입하였으며 1991년에는 ADB도 개혁개방국에 대한 경험이 부족한 상황이었다. 개혁개방은 정부 정책, 경제 구조, 금융 제도 등의 개혁을 수반하여, 개혁개방 지원에는 역량강화, 정책·제도 개혁과 관련된 활동이 포함되었다.

ADB는 몽골을 대상으로 1991~2001년 동안 총 25개의 사업에 대해 약 5.5억 달러에 이르는 양허성 자금을 제공했다. 1995년까지는 에너지, 운송 및 통신을 포함하는 사

74) ADB, "Country Assistance Evaluation: Mongolia", 2002

75) 경험프로젝트와 연계한 한-몽골 에너지 협력방안 연구

[http://www.keei.re.kr/web\\_keei/d\\_results.nsf/0/E88D742038480C9149257579002E7732/\\$file/%EC%A0%95%EC%B1%8508-93.pdf](http://www.keei.re.kr/web_keei/d_results.nsf/0/E88D742038480C9149257579002E7732/$file/%EC%A0%95%EC%B1%8508-93.pdf)

회기반시설에 지원을 집중하였으며 1996년 이후로 사회 부문과 금융 부문에 대한 지원이 포함되었다. 에너지 부문에 대한 지원은 1997년까지 계속되었으며, 도로 부문 사업은 이후에도 진행되었다. 2000~2001년 동안 농업, 금융, 사회보장, 도시개발 부문에 대한 대출이 이루어졌으며 1991~2001년 사이에 가장 많은 비중을 차지하는 부문으로는 교통(21.8%), 에너지(18.6%)와 농업(14.6%) 등이다. 사회 부문 전반에 대한 지원은 총 지원액의 약 12.9%에 달하며, 금융 부문은 10.5%, 나머지 21.6%는 정부 개혁, 각종 산업 전반의 개선, 특별 지원, 통신 등으로 배분되었다. 연간 대출 수준은 1995년에 8,400만 달러로 최고치를 기록했으나, 1990년대 전반적으로 6,000~7,000만 달러, 2000년에는 3,200만 달러, 2001년에는 3,600만 달러에 달했다. 그 시기에 지원액 감소는 아시아개발 펀드(ADF)재원의 한정된 규모로 인해 몽골(기타 개도국 포함)에 대한 유도계획(indicative planning) 지원액을 감액한데 기인한다. 1998년에는 몽골의 정치적 상황의 불안정으로 자금지원이 이루어지지 않았다. 총 대출 규모 대비 프로그램 대출 비중은 1991~1994년 동안 35.9%였으며 1995~2001년에는 40.1%까지 증가하였다. 동 비율은 동남아시아 지역의 개혁개방국(캄보디아, 라오스, 베트남)과 비교하여 높은 수준이며, 기타 중앙아시아 공화국(카자흐스탄, 키르기스스탄)과 비교 시에는 비슷한 수준이다. 1992~2000년 동안 대출 사업의 대부분은 경제성장, 인적 개발, 빈곤 개선 등의 목적 달성에 초점이 맞춰져 있었다. 분야별 개발 프로그램은 1996년부터 시작되었으며 정책개혁 프로그램 대출, 투자사업 대출 등으로 구성되었으며, 교육, 보건, 농업, 사회 안전망 개선 등의 부문이 포함되었다.

[표 34] 분야별 대출 승인액

(단위: 백만 달러)

|      | 1991 | 1992 | 1993 | 1994  | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 합계    | 비중   |
|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| 농업   |      |      | 3.0  |       | 35.0 |      |      |      | 9.9  | 17.0 | 8.7  | 73.6  | 14.6 |
| 교육   |      |      |      |       |      | 15.5 |      |      |      |      |      | 15.5  | 3.1  |
| 에너지  |      | 3.8  |      | 40.0  |      | 10.0 | 40.0 |      |      |      |      | 93.8  | 18.6 |
| 금융   |      |      |      |       |      | 38.0 |      |      |      | 15.0 |      | 53.0  | 10.5 |
| 정부개혁 |      |      |      |       |      |      |      |      | 25.0 |      |      | 25.0  | 4.9  |
| 의료   |      |      |      |       |      |      |      | 15.9 |      |      |      | 15.9  | 3.1  |
| 산업   |      |      | 30.0 |       |      |      |      |      |      |      |      | 30.0  | 5.9  |
| 사회보장 |      |      |      |       |      |      |      |      |      |      | 12.0 | 12.0  | 2.4  |
| 특별지원 | 30.0 |      |      |       |      |      |      |      |      |      |      | 30.0  | 5.9  |
| 통신   |      |      |      | 24.5  |      |      |      |      |      |      |      | 24.5  | 4.9  |
| 교통   |      |      | 36.0 | 49.0  |      |      |      |      | 25.0 |      |      | 110.0 | 21.8 |
| 지역개발 |      |      |      |       |      |      | 6.8  |      |      |      | 15.0 | 21.8  | 4.3  |
| 합계   | 30.0 | 3.8  | 69.0 | 113.5 | 35.0 | 63.5 | 46.8 | 15.9 | 59.9 | 32.0 | 35.7 | 505.1 |      |
| 대출   | 30.0 | -    | 30.0 | -     | 35.0 | 41.5 | 4.0  | -    | 25.0 | 22.0 | 8.0  | 195.5 |      |

자료: ADB

한편 기술지원 총액은 1991~2001년 동안 약 4,900만 달러 수준이었다. ADB 지원이 이루어졌던 기간 전체를 통틀어서 기술지원의 비중이 높았는데, 연간 기술지원 승인액은 100~500만 달러 범위에서 이루어졌으며 1990년대 중반에 연평균 300만 달러 수준이었다. 사업준비지원자금(PPTA: Project Preparatory Technical Assistance)은 1991년과 1998년을 제외하고 모두 지급되었으며 매년 약 150만 달러 이상이 투입되었다. 정부 및 정책 개혁과 관련한 활동에 가장 많은 지원(26.4%)이 이루어졌으며, 농업(14.3%)과 금융 분야(14.0%) 순으로 지원액이 투입되었다.

## (2) 부문별 사례 (1991년~2001년 사업 중심)

### (가) 교통 부문

1991년 ‘Country Programming Mission’이 수립될 당시, 몽골 정부는 도로교통 부문 개선을 위해 ADB에 지원을 요청하였다. 이에 따라 1992년 12월 ADB는 몽골을 대상으로 PPTA<sup>76)</sup>를 최초로 승인하였다. 기술지원은 ① 도로 및 교통 분야의 사업개발, ② 국가 주요 도로망을 중심으로 한 중장기 도로 마스터플랜 수립, ③ 도로 연결망 우선순위 설정을 위한 타당성 조사 실시, ④ 우선순위 대상도로구간의 기본시공계획 설계

76) TA 1820-MON: Road Master Plan and Feasibility Study, \$600,000, 1992년 12월 23일 승인.

및 환경영향평가 수행 등을 목적으로 집행되었으며 1994년 9월에 종료되었다. 동 사업을 대상으로 사후 평가를 거쳐 ‘도로개발프로젝트(Roads Development Project)’ 추진을 위한 ADB의 특별자금(SF: Special Fund)<sup>77)</sup>승인이 이루어졌으며, 당해 12월부터 자금이 집행되었다.

동 사업은 몽골의 교통 부문에 대한 ADB의 첫 지원 사례라는 점에서 의미가 있다. 사업의 주요 목적은 1) 중장기 도로 마스터플랜 수립을 바탕으로 한 도로 연결망의 개선, 도로 정책, 2) 프로그램 및 프로젝트 집행을 위한 정부의 계획, 관리, 집행 및 실행 역량 향상이었다. 또한 장기적으로는 안정적이고 효율적인 도로망 구축을 통해 국내외 무역을 증진시키기 위한 목적이 있었다.

(사례) 고속도로 개선: Roads Development Project

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 본 사업에 투입된 실제 비용(actual cost)은 약 2천 7백만 달러(약 305억 원)로 평가 당시 추정했던 비용 3천 1백만 달러보다 약 13% 낮게 추정되었다. 이는 당시 특별인출권(Special Drawing Rights: SDR) <sup>78)</sup> 의 가치하락으로 인한 것으로 보인다. 사업비용 구조는 ADB의 특별 자금(Special Fund) 약 2천 5백만 달러이며(총 프로젝트 비용의 약 79%에 해당), 추가적으로 약 6백 50만 달러에 이르는 몽골 정부 출자액이 동원되었다. 일부 도로망을 개선을 목적으로 2000~2007년 동안 시행되었으며 총 비용은 0.25억 달러 소요되었으며 차관으로 지원되었다. |                                                                                                                                                                                                      |
| 구분                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 내용                                                                                                                                                                                                   |
| 기간                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 2000년 03월 승인 ~ 2007년 02월 종료                                                                                                                                                                          |
| 차관 금액                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2,500만 (USD)                                                                                                                                                                                         |
| 상환 조건                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 연 1% 이자율(Interest Rate), 10년 유예 / 40년 만기                                                                                                                                                             |
| 지원목적                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• MRMP의 우선순위에 따라 도로망의 선택된 부분을 복구</li> <li>• 도로 부문 정책, 프로그램 및 프로젝트를 구현하기 위한 정부의 계획, 관리 및 역량 강화</li> <li>• 효율적인 도로 교통을 건설함으로써 효율적인 국내 및 국제 무역 서비스 제공</li> </ul> |
| 지원내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정기 유자보수 위한 토목공사: Ulaanbaatar-Altanbulag road(312km), Darhan-Erdenet road 교량 설치</li> </ul>                                                                   |

77) Loan 1364-MON(SF): Roads Development Project, for SDR16.05 million (\$25 million equivalent), approved on 22 August 1995.

| 구분                                                    | 내용                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로 관리 및 기술 지원 장비</li> <li>• 상세설계 컨설팅, 프로젝트 도로 시공 감독</li> <li>• Nalaih-Maant road(70km) 에 대한 상세 시공 설계</li> </ul>       |
| 특징                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ADB에서 몽골에 최초로 추진한 교통 인프라 건설 프로젝트</li> <li>• 도로 마스터플랜 수립 및 타당성 조사 명목으로 기술지원 자금 제공 (1992-1994)<sup>79)</sup></li> </ul> |
| 자료: ADB, Loan 1364-MON(SF): Roads Development Project |                                                                                                                                                                |

#### (나) 에너지 부문

몽골 에너지부문 기술지원은 1992~1999년 사이 최초로 시행되었다. 당시 몽골은 에너지 사용량에 있어 석탄 의존도가 높았으며, 에너지 기술 부문에서도 대 러시아 의존도 해소를 위해 시장경제체제 전환이 필요한 시점이었다. 몽골의 1차 에너지 공급원은 국내 생산 석탄과 러시아에서 수입한 디젤유에 집중되어 있어 에너지 효율 증대를 위한 개선이 필요했다. ADB는 몽골에 전문가단을 파견하여 에너지 종합개발계획인 ‘몽골 에너지 시스템 마스터플랜’ 수립을 지원하였다. 동 마스터플랜 수립을 기반으로 4개의 차관 후속사업을 추진하게 되었으며, 에진 수력발전소(0.04억 달러), 전력 복구(0.4억 달러), 에너지 보존(0.1억 달러), 울란바토르 난방복구(0.4억 달러) 지원 등이 포함되었다. 또한 11건의 에너지 관련분야 기술지원도 동시에 시행되었으며, 에너지 부문 자문 및 연구, 에너지 시스템 마스터플랜 수립 연구, 관련 회계 및 금융관리 제도 개선 지원 등에 대한 무상원조가 이에 해당한다.

78) 특별인출권(SDR)은 국제통화기금(IMF) 회원국이 외환위기 등 달러 유동성이 부족해질 때 담보 없이 필요한 만큼 외화를 인출할 수 있는 권리다. SDR은 IMF가 1969년 브레튼우즈 체제의 고정환율제를 보완하기 위해 도입한 가상 통화이다. IMF는 1974년 SDR 가치를 세계무역의 1% 이상인 상위 16개국 통화와 연계해 산출하면서 도입됐다. 그러나 구성통화가 많아 계산이 복잡하고 변동성이 심해지면서 달러, 유로, 파운드, 엔 등 현행 4개 통화 체제로 바뀌었다.

79) TA 1820-MON: Road Master Plan and Feasibility Study, for \$600,000, approved on 23 December 1992

(사례) 에너지 효율 개선: Ulaanbaatar Heat Efficiency Project

|                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 본 사업은 울란바토르시 난방시스템을 개선할 목적으로 1997~2007년 동안 시행되었으며 총 비용은 0.4억 달러로 차관으로 지원되었다. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 구분                                                                           | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 기간                                                                           | 1997년 05월 승인 ~ 2007년 03월 종료                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 차관 금액                                                                        | 4,000만 (USD)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 상환 조건                                                                        | 연 1% 이자율(Interest Rate), 5년 유예 / 25년 만기                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 지원목적                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 구역 난방 및 열 시스템 운영 정비</li> <li>• 최종 소비자 에너지 효율 향상</li> <li>• 울란바토르시 난방시스템의 안정성 개선</li> </ul>                                                                                                                                                                                             |
| 지원내용                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• District Heating System Conversion (32.17million)</li> <li>• Customer System Improvement</li> <li>• Steam System Rehabilitation</li> <li>• Consulting Services                      • Physical Contingency</li> <li>• Price Contingency                          • Interest</li> </ul> |
| 주: ADB, Loan-MON 1548                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

(다) 금융부문

1990년대에는 기존 구소련에서 유지되었던 상업금융 기능이 수출·개발은행에서 투자·기술은행으로 이전되었다. 1991년 신규 은행법의 적용으로 몽골중앙은행(the Bank of Mongolia), 농업은행, 인민은행(일반 예금)이 설립되었다. 그러한 구조적인 변화와 더불어, 진입장벽을 낮추어 상업은행에 대한 접근과 금융 서비스의 활성화를 진척시키기 위한 목적으로 초기 규제 장치가 마련되었다. 1996년 은행 분야에서 주요한 구조 개선은 ADB의 금융분야프로그램(FSP: Financial Sector Program)<sup>80)</sup>을 통해 이루어졌다.

80) Loan 1509-MON(SF): Financial Sector Program, for \$35 million, approved on 17 December 1996.

## 2. 국제금융기구 재원과 북한 사회기반시설 개발 연계 가능성

본 절에서는 국제금융기구의 재원이 북한 사회기반시설 개발에 연계될 수 있는 가능성을 살펴본다. 북한이 국제금융기구에 가입하기 전후 단계와 국제금융기구가 제공하는 지원을 자금지원과 기술지원으로 구분하여 검토한다.

### 가. 국제금융기구 가입 전 단계의 지원

북한은 국제금융기구로부터 지원을 받기 위해 여러 차례 회원 가입을 시도하였으나 현재 어느 기구에도 가입하지 못한 상황이다. 북한은 1997년과 2000년에 ADB에 정식으로 가입을 신청한 적이 있으나 미국과 일본 등 주요 주주의 반대로 가입 신청 건이 ADB 총회에 상정되지 못하였다.<sup>81)</sup> 또한 북한은 IMF와 세계은행 가입에도 관심을 표시하여 1997년 IMF 조사단이 평양을 방문하였고 당시 북한이 IMF 가입을 비공식적으로 타진한 것으로 알려지고 있다.

한편 국제금융기구에 가입하기 이전에도 일정한 조건이 충족되면 국제금융기구의 기술지원을 제공받을 수 있다. 다만 미국의 대북 경제제재 완화가 선행되는 경우에만 북한이 국제금융기구로부터 본격적인 기술지원을 받을 수 있을 것으로 보인다.

#### (1) 기술지원

국제금융기구는 북한에 제공할 수 있는 주요 지원 중 하나로서 개발사업의 설계와 실행에 필요한 전문가 고용, 개혁 프로그램 개발, 교육 제공, 역량 구축 등 기술지원을 위해 자금을 지원한다. 기술지원은 그 지원 규모가 투자사업용자나 개발정책용자에 비해 상대적으로 작지만 투자사업과 개혁 프로그램 등의 결과에 크게 영향을 미친다. 중국과 베트남의 사례에서도 기술지원이 광범위하게 활용되었다. 국제금융기구는 북한에 대한 기술지원에서 소기의 성과를 거두려 할 것이므로, 수원국인 북한의 수요에 대응하고 현지 역량 구축에 기여하고자 노력할 것으로 보인다.

이를 통해 북한은 국제사회에 적응하기 위해 필요한 제도, 지식, 노하우 등을 무상으로 습득할 수 있을 것이다. 북한은 국제사회에 성공적으로 편입되기를 원할 것이므로, 국제금융기구 가입 이전에 시장경제에 대한 제도, 경험 등에 대한 기술지원을 적극적

---

81) IBRD, "Annual Report," International Bank for Reconstruction and Development, 2018

으로 수용할 것으로 보인다. 베트남이 국제금융기구 가입 이전에 기술지원을 활용하였던 사례를 통해 북한이 국제금융기구 가입 이전에 제공받을 수 있는 기술지원의 대표적인 예는 교육훈련 프로그램이다.

한편 북한은 어려운 경제상황을 극복하고자 혼합경제로의 개혁개방을 모색할 것으로 보인다. 예를 들어, 나진·선봉 자유무역지대를 중심으로 외국기업과의 합작투자를 확대하고, 외국과의 교역 및 투자활동을 활성화 시키고자 노력할 것으로 보인다. 또한 가격, 비용, 이윤과 같은 시장경제의 개념들을 국가경제관리에 적용하고 사유화 및 잉여농산물거래를 인정하는 범위를 점차 확대해 나갈 가능성도 있다. 만약 혼합경제로의 개혁개방 시도가 확대되고 교역, 투자 등을 통한 외국과의 접촉이 빈번해지면 북한의 시장경제교육에 대한 관심 역시 보다 커질 수 있다. 주요 경제부서에 경제개혁을 이해하고 지지하는 인적자원이 많을수록 경제개혁이 성공할 가능성이 높기 때문이다. 베트남의 사례를 참조할 때, 북한도 정부 관료를 위한 교육프로그램을 평양에서 개최할 수 있다. 그 외에도 북한이 국제금융기구에게 다양한 방식의 교육훈련 프로그램을 포괄하는 대규모 기술지원을 요청할 것으로 보인다. 미국 국내법상의 적대국 조항을 감안할 때, 미국 주도의 대북 경제재제가 완화되기 이전에 IMF, WB 등의 국제금융기구가 다자간 기술지원을 대규모로 제공할 여지는 크지 않아 보인다. 특히 미국, 일본 등 북한과의 관계 개선이 지연되고 있는 국가를 제외한 기타 선진국의 경우 양자간 기술지원에 보다 적극적일 수 있다. 예를 들어, 중국, 러시아, EU 등이 양자간 기술지원에 나서는 경우 다자간 기술지원으로 넘어가기 위한 징검다리 역할을 담당할 수 있을 것으로 보인다.

참고로, IBRD와 IDA는 기술지원 규모를 별도로 구분하지 않고 용자 지원에 포함하여 공시하는 반면, ADB의 경우 연차보고서에서 기술지원 규모를 구분하여 보여주고 있다. 기술지원 규모의 최근 5개년 평균은 1.66억 달러이며, 2017년 기준 규모는 2.01억 달러에 달한다.

[표 35] 아시아개발은행(ADB) 기술지원 규모(약정액 기준)

(단위: 억 달러)

|     | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 평균   |
|-----|------|------|------|------|------|------|
| ADB | 1.54 | 1.46 | 1.51 | 1.80 | 2.01 | 1.66 |

자료: 아시아개발은행 연차보고서

## (2) 신탁기금

주요국이 예탁한 신탁기금을 통해 비회원국에 대한 기술지원을 제공하였던 전례를 볼 때, 북한도 국제금융기구 가입 이전에 신탁기금으로부터 지원을 받을 수 있을 것으로 보인다. 예를 들어, WB의 제도개발기금, ADB의 기술지원신탁기금(TASF) 등은 회원국을 지원하는 것이 원칙이지만 국제금융기구 이사회 또는 총회 의결을 거쳐 가입 이전 비회원국에 대한 지원도 가능하다. 또한 다자간 특별신탁기금(STF: Special Trust Fund)을 설립하여 기술지원을 본격적으로 지원하는 방식도 활용될 수 있다. 다자간 STF는 제도개발기금(IDF)과 유사하게 개발사업에 대해서도 양허성 자금을 지원하기도 하였다. 예를 들면, 팔레스타인(Palestine), 동티모르(East Timor), 보스니아-헤르체고비나(Bosnia and Herzegovina), 코소보(Kosovo) 등이 비회원국 자격으로서 지원을 받은 바 있다. 세계은행에 가입하지 못하고 있던 팔레스타인, 보스니아-헤르체고비나가 STF로부터 각각 4.1억 달러, 1.5억 달러를 지원받았다. 김영근(2008)은 이러한 사례를 참조하여 북한이 세계은행 가입 전에 STF를 통해 조달 가능한 규모를 0.25~8억 달러로 추정하였다.<sup>82)</sup>

주요 국제금융기구인 IBRD, IDA, ADB가 관리하고 있는 신탁기금의 지원 규모는 아래와 같다. 최근 5개년(2013~2017) 평균을 보면, IBRD 약 5억 달러, IDA 약 3.8억 달러, ADB 약 2.5억 달러 수준이다. 3개 기구가 신탁기금을 통해 지원한 합계의 5개년 추이를 보면, 2014년 약 9.5억 달러로 가장 적었고 2016년 약 13.4억 달러로 가장 많았으며 평균은 약 11.2억 달러이다.

82) 김영근, “북한 경제 재건을 위한 국제 공적개발원조(ODA) 지원 규모 추정”, 『국제·지역연구』 17권 4호, 2008

[표 36] 주요 국제금융기구 신탁기금 지원 규모(약정액 기준)

(단위: 억 달러)

|      | 2013  | 2014 | 2015  | 2016  | 2017  | 평균    |
|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| IBRD | 4.09  | 4.37 | 5.15  | 5.42  | 5.95  | 5.00  |
| IDA  | 3.54  | 3.26 | 3.40  | 4.00  | 4.60  | 3.76  |
| ADB  | 3.17  | 1.90 | 1.87  | 3.97  | 1.46  | 2.47  |
| 합계   | 10.80 | 9.53 | 10.42 | 13.39 | 12.01 | 11.23 |

주: IBRD, IDA는 2014~2018년 6월 말 기준임.

자료: 세계은행, 아시아개발은행 연차보고서

세계은행의 IBRD와 IDA는 2017년 기준으로 751개의 신탁기금을 운영하고 있으며, 자산 규모는 약 89억 달러이다.<sup>83)</sup> 2017년 기준 공여국으로부터의 출연 규모는 약 28억 달러이고, 수원국에 대한 지원 규모는 약 39억 달러이다. IBRD와 IDA가 운영하고 있는 신탁기금의 대표적인 예는 다음 표와 같다.

[표 37] 세계은행(WB) IBRD/IDA 신탁기금

(단위: 억 달러)

| 기금                              | 최초 조성액 | 조성연도 |
|---------------------------------|--------|------|
| 아프가니스탄 재건 신탁 기금                 | 100.0  | 2002 |
| 이라크 재건 신탁 기금                    | 551.0  | 2004 |
| 팔레스타인 개혁 및 발전 계획<br>다자 공여 신탁 기금 | 1.2    | 2008 |
| 수단 다자 공여 신탁 기금                  | 5.5    | 2005 |
| 동 티모르 신탁 기금                     | 42.0   | 2000 |

자료: 세계은행 보고서

([http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/TrustFunds/21893061/TF\\_ProgramDirectory.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/TrustFunds/21893061/TF_ProgramDirectory.pdf))

ADB도 조성 규모는 세계은행에 비해 상대적으로 작지만 다수의 신탁기금을 운영하고 있다. 대표적인 예는 다음 표와 같다.

83) World Bank, 「2017 Trust Fund Annual Report」, 2017

[표 38] 아시아개발은행(ADB) 신탁기금 규모 및 현황정리

(단위: 백만 달러)

| 기금명                                  | 최근 조성액 | 조성연도 |
|--------------------------------------|--------|------|
| 일본 빈곤 퇴치 기금                          | 47.4   | 2000 |
| 대한민국 e-아시아 및 지식 파트너십 펀드              | 14.5   | 2006 |
| 청정 에너지 파이낸싱 파트너십 펀드에<br>따른 청정 에너지 기금 | 2.3    | 2007 |
| 아프가니스탄 인프라 신탁 기금                     | 216    | 2010 |
| 일본 공동 신용 메커니즘 기금                     | 10.6   | 2014 |

자료: 아시아개발은행 연차보고서

## 나. 국제금융기구 가입 이후 단계의 지원

북한이 국제금융기구에 가입하고 IMF, WB 등과의 정책협의를 성공적으로 이행하는 경우, 회원국으로서 본격적인 자금지원과 기술지원을 받을 수 있다. WB, ADB 등의 국제금융기구가 회원국을 지원하는 자금은 그 성격에 따라 일반 자금과 양허성 자금으로 구분되는데, 양허성 자금은 일정한 요건을 갖춘 회원국에 대해 상대적으로 유리한 조건으로 지원한다. 베트남의 경우, WB, ADB 등의 국제금융기구에 가입한 이후 지원받은 재원 규모는 승인액 기준으로 연평균 16억 달러로서 2018년 8월 기준 누적 400억 달러 수준이다.<sup>84)</sup>

### (1) 자금지원<sup>85)</sup>

#### (가) 세계은행

북한이 WB에 가입한 후 지원받을 수 있는 자금은 IBRD 자금과 IDA 자금으로 구분된다. IDA 자금은 순현재가치(net present value) 대비 약 80% 정도의 무상지원효과(grant equivalents)가 있다.<sup>86)</sup> 세계은행의 2018 회계연도 업무지침에 따르면, 1인

84) 신경남·송재령·문주연, 「국제협력체제와 연계한 민간자본의 북한개발 참여 방안」, 녹색기술센터, 국회예산정책처 2018년도 연구용역보고서, 2018

85) 장형수·송정호·임을출, 「다자간 개발기구의 체계 및 활동」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-06, 통일연구원, 2008 중 관련 내용을 재구성한다.

86) WB IDA Borrowing Countries <http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>.

당 GNI가 1,165달러를 넘지 않는 회원국이 IDA 자금을 받을 수 있다.<sup>87)</sup> 아시아 지역에서는 현재 아프가니스탄, 방글라데시, 부탄, 라오스, 미얀마, 캄보디아, 네팔, 타지키스탄이 'IDA-only 국가'에 속해있다.<sup>88)</sup> 그런데 한국은행 통계에 따르면 2017년 기준 북한의 1인당 GNI는 1,295달러로 추정된다. 해당 통계가 정확하다면, 북한은 WB 가입 이후 'IBRD-only 국가'로 편입될 가능성이 높다. 다만 북한의 채무상환능력을 고려할 때 IBRD 자금과 IDA 자금을 모두 지원받을 수 있는 'Blend 국가'로 편입될 가능성도 존재한다.

김영근(2008)은 북한이 IDA로부터 지원받을 수 있는 자금지원 총 규모가 99~184억 달러 수준일 것으로 추정하였다. IDA가 16개년(1990-2005년) 동안 개혁개방국에 대해 제공한 자금지원이 누적으로 베트남 99.2억 달러, 중국 184.4억 달러, 아시아 1,075.4억 달러였던 것을 참조한 결과다. 연간으로는 IDA로부터 0.46~1.38억 달러 규모의 재원조달이 가능하다고 보았다. 1인당 최소 2~3달러에서 최대 5~6달러를 기준으로 설정하고 당시 인구인 2,300만을 곱하여 추정한 것이다. 또한 장형수 외(2008)는 IDA가 북한에 공여할 수 있는 연간 최대 금액을 4.65억 달러로 추정하였다. 북한의 인구를 2,300만 명으로 가정하고 IDA가 공여하는 한도(1인당 20달러)를 적용하여 추정한 것이다. 다만 IDA가 양허성 재원 배분 시 고려하는 주요 변수인 실적평가점수를 감안하는데, 북한의 해당 점수가 높지 않으면 IDA으로부터의 자금지원이 연간 0.5~2억 달러(1인당 2~8달러) 수준일 수 있다고 보았다. 그런데 최근 3개년(2015~2017년) 기준으로 IDA 지원 수혜 상위 5개국을 다음과 같다. 연간 기준으로 최대 지원 사례는 2015년 방글라데시의 19.2억 달러이며, 최대 지원액의 3개년 평균은 18.0억 달러이다. 연도별 상위 5개국의 평균을 보면 2015년 15.3억 달러, 2016년 15.2억 달러, 2017년 12.7억 달러이다. 그와 같은 지원 실적을 참조할 때, IDA가 북한에게 제공할 수 있는 잠재적 지원 규모는 연간 최대 약 18.0억 달러 수준에 이를 수 있다. 다만, IDA의 북한에 대한 실제 지원 규모는 GNI, 인구, 정책성과 등 상황에 따라 결정될 것이고, 특별 배분을 통한 지원도 가능하다

87) WB New country classifications by income level: 2018-2019 <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2018-2019>.

88) World Bank 웹사이트  
<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

[표 39] IDA 지원 수혜 상위 5개국 약정액

(단위: 억 달러)

| 2015  |      | 2016  |      | 2017  |      |
|-------|------|-------|------|-------|------|
| 방글라데시 | 19.2 | 에티오피아 | 18.6 | 나이지리아 | 16.0 |
| 인도    | 16.9 | 베트남   | 16.7 | 베트남   | 15.1 |
| 에티오피아 | 14.0 | 방글라데시 | 15.6 | 탄자니아  | 12.1 |
| 파키스탄  | 13.5 | 파키스탄  | 14.6 | 방글라데시 | 11.5 |
| 케냐    | 13.1 | 나이지리아 | 10.8 | 에티오피아 | 9.0  |
| 평균    | 15.3 | 평균    | 15.2 | 평균    | 12.7 |

자료: World Bank Annual Report 2015, 2016, 2017

한편, 북한이 WB에 가입 후 주변국의 협조를 통해 신용도를 개선하면 IBRD의 자금도 지원받을 수 있다. 예를 들어, 에리트리아(Eritrea)가 IMF·세계은행 가입 이전에 에티오피아(Ethiopia)의 보증을 토대로 비상경제재건자금(Economic Recovery Credit)을 지원받았던 바 있다. 동 방안은 미국을 포함한 WB 주요 회원국의 동의가 선행되어야 하고 신용보강을 제공하는 주변국이 상당한 위험을 부담할 의향이 있어야 가능하다. 최근 3개년(2015-2017년) 기준으로 IBRD 지원 수혜 상위 5개국은 다음과 같다. 연간 기준으로 최대 지원 사례는 2016년 페루의 28.5억 달러이며, 최대 지원액의 3개년 평균은 24.6억 달러이다. 연도별 상위 5개국의 평균을 보면 2015년 16.1억 달러, 2016년 22.8억 달러, 2017년 18.2억 달러이다. 그 지원 실적을 참조할 때, 북한이 IBRD 지원을 받을 수 있게 되면 IBRD가 북한에게 제공할 수 있는 잠재적 지원 규모는 연간 최대 약 24.6억 달러에 이를 수 있다. WB로부터 제공받을 수 있는 전체 지원의 잠재적 규모는 북한이 가입한 이후 연간 최대 IDA 양허성 용자 18.0억, IBRD 일반용자 24.6억 달러 등이라 할 수 있다.

[표 40] IBRD 지원 수혜 상위 5개국 약정액

(단위: 억 달러)

| 2015  |      | 2016  |      | 2017  |      |
|-------|------|-------|------|-------|------|
| 인도    | 21.0 | 페루    | 28.5 | 중국    | 24.2 |
| 중국    | 18.2 | 인도    | 28.2 | 인도    | 17.8 |
| 콜롬비아  | 14.0 | 카자흐스탄 | 20.6 | 인도네시아 | 16.9 |
| 이집트   | 14.0 | 중국    | 19.8 | 콜롬비아  | 16.9 |
| 우크라이나 | 13.5 | 인도네시아 | 17.0 | 아르헨티나 | 15.3 |
| 평균    | 16.1 | 평균    | 22.8 | 평균    | 18.2 |

자료: World Bank Annual Report 2015, 2016, 2017

#### (나) 아시아개발은행

ADB의 경우에도 북한이 가입 이후 일반채원 OCR 자금과 양허성 ADF 자금을 동시에 지원받을 가능성이 있다. 김영근(2008)은 2003년 기준 ADF의 국가별 평균 지원 규모가 6억 달러(유상 1.8억 달러와 무상 4.8억 달러)였음을 참조하여 북한에 대한 지원 가능 규모도 6억 달러로 추정하였다.<sup>89)</sup> 다만 해당 지원수혜국들 대부분이 북한보다 많은 인구를 보유한 점을 감안하면, 북한에 대한 ADF의 연간 자금지원 범위는 0.3~1억 달러 수준일 것으로 보았다. 그와 관련하여 최근 3개년(2015~2017년) 기준 ADB 무상공여지원(ADF, 파키스탄 지진 기금, 기후변화기금, 아시아태평양 재난 대응 기금 등으로부터의 공여금) 수혜 상위 5개국은 다음과 같다. 연간 기준으로 최대 지원 사례는 2017년 나이지리아의 1.88억 달러이며, 최대 지원액의 3개년 평균은 1.81억 달러이다. 연도별 상위 5개국의 평균을 보면 2015년 0.82억 달러, 2016년 0.80억 달러, 2017년 0.78억 달러이다. 그와 같은 지원 실적을 참조할 때, ADB가 북한에게 재공할 수 있는 양허성 융자의 잠재적 규모도 연간 최대 약 1.81억 달러에 이를 수 있다.

89) 김영근, “북한 경제 재건을 위한 국제 공적개발원조(ODA) 지원 규모 추정”, 「국제·지역연구」 17권 4호, 2008

[표 41] 아시아개발은행(ADB) 무상공여지원 수혜 상위 5개국 약정액

(단위: 억 달러)

| 2015    |      | 2016    |      | 2017    |      |
|---------|------|---------|------|---------|------|
| 타지키스탄   | 1.81 | 아프가니스탄  | 1.75 | 아프가니스탄  | 1.88 |
| 아프가니스탄  | 1.13 | 타지키스탄   | 1.10 | 타지키스탄   | 0.77 |
| 라오스     | 0.40 | 네팔      | 0.47 | 키르기스공화국 | 0.57 |
| 네팔      | 0.40 | 라오스     | 0.34 | 네팔      | 0.36 |
| 키르기스공화국 | 0.34 | 키르기스공화국 | 0.35 | 라오스     | 0.31 |
| 평균      | 0.82 | 평균      | 0.80 | 평균      | 0.78 |

자료: ADB Data Library, 「Net Transfer of Resources, 2015-2017」(Accessed on 2018.11.01.)

또한 북한은 ADB 가입 후 일반재원(OCR)의 양허성용자도 지원받을 수 있다. 2007년 기준으로 베트남은 세계은행에서는 'IDA-only 국가'였고 ADB에서는 ADF와 OCR 용자를 모두 수혜할 수 있는 'Blend 국가'였다. 최근 3개년(2015-2017년) 기준 OCR 양허성 차관지원<sup>90)</sup> 수혜 상위 5개국은 다음과 같다. 연간 기준으로 최대 지원 사례는 2015년 방글라데시의 2.81억 달러이며, 최대 지원액의 3개년 평균은 2.14억 달러이다. 연도별 상위 5개국의 평균을 보면 2015년 1.30억 달러, 2016년 1.06억 달러, 2017년 0.85억 달러이다. 이와 같은 지원 실적을 참조할 때, ADB가 북한에 제공할 수 있는 OCR 양허성 용자의 잠재적 규모는 연간 최대 2.14억 달러에 이를 수 있다.

[표 42] OCR 양허성 차관지원 수혜 상위 5개국 약정액

(단위: 억 달러)

| 2015   |      | 2016 |      | 2017   |      |
|--------|------|------|------|--------|------|
| 베트남    | 2.81 | 베트남  | 2.00 | 우즈베키스탄 | 1.60 |
| 우즈베키스탄 | 1.10 | 조지아  | 1.14 | 네팔     | 1.42 |
| 조지아    | 1.08 | 캄보디아 | 0.91 | 캄보디아   | 0.78 |
| 아르메니아  | 0.84 | 파키스탄 | 0.68 | 파키스탄   | 0.23 |
| 파키스탄   | 0.66 | 네팔   | 0.57 | 조지아    | 0.20 |
| 평균     | 1.30 | 평균   | 1.06 | 평균     | 0.85 |

자료: ADB Data Library, 「Net Transfer of Resources, 2015-2017」(Accessed on 2018.11.01.)

한편 북한이 ADB 가입 후 일정한 조건을 충족하면 일반재원(OCR)의 일반용자도 지원받을 수 있다. 최근 3개년(2015-2017년) 기준 일반재원(OCR)의 일반용자 수혜

90) 원금 상환액/이자/수수료를 차감한 대출을 의미하며, 2017년부터 ADF는 OCR로 이관되었다.

상위 5개국은 다음과 같다. 연간 기준으로 최대 지원 사례는 2015년 방글라데시의 12.59억 달러이며, 최대 지원액의 3개년 평균은 9.74억 달러이다. 연도별 상위 5개국의 평균을 보면 2015년 8.10억 달러, 2016년 5.72억 달러, 2017년 3.99억 달러이다. 이와 같은 지원 실적을 참조할 때 북한도 연간 최대 9.74억 달러 수준의 OCR 일반용자를 지원받을 수 있다. ADB로부터 제공받을 수 있는 전체 지원의 잠재적 규모는 북한이 가입한 이후 연간 최대 무상공여지원 1.81억, 양허성 용자 2.14억, 일반용자 9.74억 달러 등에 이를 수 있다.

[표 43] OCR 일반용자 수혜 상위 5개국 약정액

(단위: 억 달러)

| 2015  |       | 2016   |      | 2017   |      |
|-------|-------|--------|------|--------|------|
| 카자흐스탄 | 12.59 | 아제르바이잔 | 8.05 | 인도     | 8.59 |
| 인도    | 10.71 | 인도     | 6.70 | 파키스탄   | 3.80 |
| 필리핀   | 5.95  | 중국     | 6.31 | 방글라데시  | 3.13 |
| 인도네시아 | 5.87  | 필리핀    | 3.84 | 아제르바이잔 | 2.36 |
| 중국    | 5.36  | 방글라데시  | 3.69 | 몽골     | 2.08 |
| 평균    | 8.10  | 평균     | 5.72 | 평균     | 3.99 |

자료: ADB Data Library, 「Net Transfer of Resources, 2015-2017」(Accessed on 2018.11.01.)

## (2) 기술지원<sup>91)</sup>

### (가) 세계은행

베트남 사례에 비추어 볼 때, WB는 우선적으로 북한 경제상황에 대한 파악을 목적으로 전국적, 부문별, 가계별 경제 분석을 수행하고 그 결과를 보고서로 발간하는 사업을 수행할 것으로 보인다. WB는 지금까지 다수의 개발도상국과 개혁개방국을 대상으로 경제 부문별 보고서를 작성한 경험과 전문지식을 북한에도 적용할 것으로 보인다.<sup>92)</sup> 해당 보고서들은 국제금융기구, 북한에 자금을 지원하는 국가, 북한 등이 투자 우선순위를 선택하는데 기초자료로 활용될 것이다. 예를 들어, 북한의 에너지, 식량 사정이 좋지 않은 만큼 가

91) 장형수·이창재·박영곤, 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」, 대외경제정책연구원, 1998 중 관련 내용을 재구성한다.

92) III장 3절 참조

계별 설문조사(household survey)를 통해 빈곤의 정도를 파악하려는 시도가 이루어질 수 있다. 또한, 국제금융기구가 제공하는 교육프로그램을 통해 축적된 인적자원을 토대로, 북한이 자체적으로 작성하는 경제 실태보고서에 대해 기술지원이 제공될 수도 있다. WB는 다수의 개발도상국, 개척개발국 등을 대상으로 경제 부문별 보고서를 작성해 온 경험과 전문성을 보유하고 있다. 향후 국내에 축적되어 온 북한관련 연구역량을 WB의 경험과 접목시키려는 시도가 있을 수 있다. WB의 북한 종합보고서 작성을 위한 재원은 한국과 주변국들이 WB에 위탁해 놓은 신탁기금이 활용될 수도 있다. 참고로, 한국 기획재정부가 WB에 설정한 신탁기금은 6개로서 2019년 예산안 기준 약 637억원 규모이다.<sup>93)</sup>

#### (나) 아시아개발은행

ADB는 역내 개발도상국의 경제개발 능력을 제고하고 용자활동을 보완하기 위해 사업 계획의 수립 집행, 자문용역 및 학술연구 등의 분야에 무상 유상 또는 유무상 혼합 형태로 기술지원을 제공하고 있다. WB의 경우에서와 같이 ADB에서도 초기에는 북한에 경제 개발 계획, 경제개발기관 설립 또는 기능 보강, 경제개발관련 연구활동 등 자문 비용을 지원하는 형태의 무상 자문 기술지원이 제공될 수 있다. 추후 개발예정사업의 예비조사, 기초조사, 타당성조사 및 세부 기술계획 수립 등 사업준비단계에 소요되는 전문 용역비를 지원하는 사업준비 기술지원도 이루어질 수 있다. 참고로, 한국 기획재정부가 ADB에 설정한 신탁기금은 1개로서 2019년 예산안 기준 약 198억원 규모이다.

#### (3) 국제금융기구 지원절차 (project cycle)<sup>94)</sup>

국제금융기구의 자금지원은 국가협력전략(CPF: Country Partnership Framework) 작성으로부터 시작하여 사후평가로 마감되는 것이 일반적이다.<sup>95)</sup> 사업의 발굴에서 심사하는 단계까지 아래 표와 같이 다양한 조사와 문서 작성이 이루어지며 이에 따라 자금지원이 실제 이루어지기까지 수개월에서 몇 년이 소요된다.

93) 2019년 정부 예산안 기준, 한·WB 협력기금 330억원, 녹색성장기금 143억원 등으로 구성되어 있으며 동 신탁기금을 통해 비회원국인 북한의 사회기반시설 개발을 지원하려면 WB 이사회의 의결이 필요하다.

94) 장형수·이창재·박영곤, 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」, 대외경제정책연구원, 1998 중 관련 내용을 재구성한다.

95) 국가협력전략(CPF)은 WB에서 사용되는 개념으로서 ADB의 국가파트너십전략(CPS: Country Partnership Strategy)에 상응하는 개념이다.

[표 44] 국제금융기구의 협력사업 추진 단계별 작성 문서

| 단계      | 작성 문서           | 비고                                   |
|---------|-----------------|--------------------------------------|
| 사업발굴    | 국가협력전략(CPF)     | 수원국과 함께 작성                           |
|         | 사업개념문서(PCN)     |                                      |
|         | 사업정보문서(PID)     | 외부 공개                                |
|         | 빈곤축소전략보고서(PRSP) | IDA 적격국인 저소득국가가 IDA 양허성 차관을 받는 경우 작성 |
|         | 통합환경통계자료        | 외부 공개                                |
| 사업준비    | 환경평가보고서         | 수개월에서 최대 3년 소요                       |
|         | 현지주변개발계획        |                                      |
|         | 환경실행계획 등        |                                      |
| 심사      | 사업심사보고서(PAD)    | 투자사업에 해당                             |
|         | 프로그램 문서(PD)     | 개발정책사업에 해당                           |
|         | 사업정보문서(PID)     | 수정 후 외부 공개                           |
| 실시 및 감독 | 실행상황보고서         | 매년 작성                                |
|         | 수행완료보고서         | 사업 완료시 작성                            |
| 사후평가    | 사업완료보고서         |                                      |
|         | 감사보고서           |                                      |
|         | 사업평가보고서         |                                      |
|         | 영향평가보고서         | 사업완료 5~8년 후 작성                       |

자료: 국회예산정책처

사업 발굴(identification) 단계에서 작성되는 CPF는 국제금융기구가 평가한 수원국의 정책우선순위를 바탕으로 국제금융기구의 지원전략을 상술하고 자금지원 규모와 구성을 제시하는 문서이다. 국제금융기구가 CPF를 작성하는 과정에 수원국 정부가 함께 참여하며, CPF를 국제금융기구 상임 이사회에 제출하기 전에 주요 사항에 대해 수원국 정부와 협의한다. 또한 국제금융기구와 수원국 정부가 공동으로 작성한 CPF를 바탕으로 개별 사업의 기본 요소, 제안 목적, 예상 위험요인, 예상 일정 등을 포함하는 사업개념문서(PCN: Project Concept Note)를 작성한다. PCN은 국제금융기구 내부의 검토를 거친 후 가능한 경우에는 주요내용을 사업정보문서(PID: Project Information Document)로 작성하여 외부에 공개한다. IDA 적격국인 저소득국 국가가 IDA의 양허성 차관을 받기 위해서는 빈곤축소전략보고서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)를 작성하여 CPF에 반영하고 국가 우선순위를 설정한 뒤 그에 부합하는 원조프로그램을 작성한다. 최근에는 국제금융기구가 지원하는 사업이 환경에 미치는 영향과 사회적 이

슈를 분석하여 통합환경통계자료(Integrated Safeguards Data Sheet)도 작성하여 외부에 공개하고 있다.

사업준비(preparation) 단계에서 국제금융기구는 환경평가보고서(Environmental Assesment Report), 현지주민개발계획(Indigenous People Development Plan), 환경실행계획(Environmental Action Plan) 등을 작성하기도 한다. 사업 준비 기간은 짧게는 수개월에서 길게는 3년까지 걸린다.

사업심사(appraisal) 단계에서 국제금융기구는 수원국에 대한 현지 실사 출장을 통하여 사업의 타당성, 경제성 등을 조사하여 사업심사보고서를 작성하여 국제금융기구 상임이사회에 보고한다. 투자사업의 경우에는 사업심사보고서(PAD: Project Appraisal Document)를, 개발정책사업의 경우에는 프로그램문서(PD: Program Document)를 작성하며, 사업 발굴 단계에서 작성되었던 PAD를 수정 보완하여 외부에 공개하기도 한다. 사업이 상임이사회에서 승인되면 PAD와 PD를 외부에 공개하는 것이 원칙이다.

협의 및 승인 단계(negotiation & approval)에서 국제금융기구는 PAD, 수원국 정부와의 협의 결과, 총재의 서한(MoP: Memorandum of the President), 기타 법률서류 등을 상임이사회(Board of Executive Directors)에 제출하여 승인을 요청한다. 용자 사업과 연결되지 않은 기술지원의 경우에는 PAD를 작성하지 않고 MoP의 기술적 첨부 문건(Technical Annex) 형태로 상임이사회에 승인을 요청한다. 사업에 대한 상임이사회 승인이 나면 국제금융기구는 수원국 정부와 융자계약(L/A: Loan Agreement)을 체결한다.

실시 및 감독(implementation & supervision) 단계에서 국제금융기구는 매년 진행중인 사업의 상황을 요약한 사업실행상황보고서(Report on the Status of Project in Execution)를 작성하여 공개한다. 국제금융기구는 사업의 자금인출이 완료되면 사업의 성과, 문제점, 교훈 등을 담은 수행완료보고서(Implementation Completion Report)를 작성하여 상임이사회에 보고한다.

사업 완료 후 사후평가(evaluation) 단계에서 국제금융기구의 업무평가국(OED: Operations Evaluation Department)은 사업완료보고서(Project Completion Report)와 해당 보고서를 검증하는 감사보고서를 작성한다. OED는 작성된 두 보고서를 국제금융기구 상임이사회와 수원국 정부에 전달하며, 동 보고서들은 외부에 공개하지 않는 것이 원칙이다. 한편 국제금융기구 전체 사업의 약 1/4(연간 약 70개) 정도는 OED가 정밀감사를 실시한 뒤 사업성과평가보고서(Project Performance Assessment

Report)를 작성한다. 그리고 사업이 완료된 지 5~8년 후에는 경제적 가치, 인간과 환경에 대한 장기적 영향 등을 재평가하는 영향평가보고서(Impact Evaluation Report)도 작성한다.

#### (4) 국제금융기구 중심 민관협력금융 규범

향후 북미간 정치적 합의, 국제적 경제제재 해제 등이 선행된 이후에는 북한 사회기반시설 개발 사업에 국제 민간자본이 참여하는 공사혼합금융이 적극적으로 활용될 것으로 예상된다.<sup>96)</sup> 공사혼합금융은 민간자본이 단독으로는 참여하지 않을 조건의 개발사업에 대해 공공자금과 함께 참여하는 형태의 금융이라고 할 수 있다. 개발도상국으로의 민간자본 참여가 어려운 이유는 투명성 문제와 지급 보증에 대한 불확실성 때문이라고 할 수 있다. 따라서 국제금융기구는 북한 사회기반시설 개발 사업에 국제 민간자본의 참여를 유인하는 경우, 해당 사업의 위험-수익 구조를 개선할 수 있는 전제로서 일정한 공사혼합금융 규범의 준수를 요구할 것으로 보인다.

북한 사회기반시설 개발 사업에 민간자본 참여를 유인할 때 적용될 규범 중 대표적인 예는 2017년 OECD 개발원조위원회(DAC)의 각료급회의(HLM: High Level Meeting)가 제시한 공사혼합금융(Blended Finance) 원칙이다. 동 원칙은 5가지 원칙(개발목적성, 민간재원 동원, 현지 개발환경에 대한 고려, 효과적 파트너십, 모니터링)으로 구성되어 있으며, 지속개발목표(SDGs) 달성을 위해 민간자본을 활용할 수 있는 잠재력을 강조하고 있다. 이윤추구를 목적으로 하는 민간자본을 활용하여 추진되는 공사혼합금융 사업의 개발효과성을 담보할 필요성, 양허성 재원 지원에 따른 시장왜곡, 사업 환경, 사회적 영향 등에 대한 우려가 제기되는 상황에서 해당 원칙은 국제금융기구가 자금지원을 제공할 때 고려하는 기본원칙이라고 할 수 있다.

이 원칙들은 북한 사회기반시설 개발 사업에 바로 적용되기 어려울 수도 있으나 기본적으로 민간자본의 참여를 유인하고자 할 때 참조할 수 있는 원칙이라 할 수 있다. 주요 내용을 개관하면 다음과 같다. 첫째, 개발목적성은 수원국의 사회/환경/경제적으로 지속 가능한 개발에 기여하려는 국제금융기구의 설립목적에 부합하도록 공사혼합금융을 지원하도록 권고하고 있다. 둘째, 공사혼합금융에 참여하는 전체 개발자금의 성과를 극대화하는 방향으로 전체 자금 중 민간자본의 비중을 최적화할 것을 권고하고 있다. 셋째, 현지 개발환경(local context)을 충실히 고려함으로써 공사혼합금융에 참여하는 개발자금

96) 김잔디, “SDGs 달성을 위한 민간재원 동원: 혼합금융 지원수단 및 구조화 기법,” 『EDCF 이슈페이퍼』 Vol.6 No.1, 2017

이 현지 개발수요, 우선순위, 역량축적 등을 지원하고, 현지금융시장 발전에 기여할 것을 권고하고 있다. 넷째, 효과적인 파트너십을 토대로 공사혼합금융에 대한 민간자본의 참여 동기를 제고함과 동시에 국제금융기구에 적용되는 현행 기준과 원칙을 준수할 것을 권고하고 있다. 마지막으로 공사혼합금융의 책무성 확보를 위해 자금 흐름, 수익성, 개발효과 등에 대해 측정하고 보고하는 성과평가체계를 구축하고, 사업 이행을 모니터링할 것을 권고하고 있다. 결과적으로 동 원칙들은 금융에 대한 논의뿐 아니라 북한 개발에 있어 성공 조건과 국제적 수준의 규범에 대한 시사점을 제공한다.

## 다. 국제금융기구 지원 유형별 연계 가능성<sup>97)</sup>

국제금융기구로부터의 자금지원은 투자사업용자(IPF)와 개발정책용자(DPF)로 구분하여 살펴볼 수 있다. IPF는 별도의 물리적 작업, 관련 제도 개발 등에 대한 자금을 제공한다. 예를 들어, 국제금융기구는 도로, 관개 수로, 의료 시설 건설 등에 자금을 제공할 수 있다. DPF는 구조조정차관이라고 불리던 것으로 사전에 정의된 일련의 정책과 제도 개혁의 시행을 조건부로 하여 자금을 지원한다. 자금의 실제 용도는 명시되지 않는다. 북한과 국제금융기구간의 관계가 형성되는 초기에는 IPF 위주로 지원이 이루어질 것이다. 추후 북한이 경제개혁을 이행하기 위한 진지하고 지속적인 노력을 보여주는 경우, 국제금융기구가 DPF의 제공을 검토할 것으로 보인다.

### (1) 투자사업용자 활용 가능성

북한이 가입 이후에 국제금융기구가 제공하는 IPF를 활용할 가능성은 높다. 다만 국제금융기구로부터 지원을 받고자 하는 경우 북한은 국제금융기구가 제시하는 기준을 준수하도록 요구받을 것이다. 첫째, 국제금융기구는 수원국의 공공부문이 담당하기에 적절하다고 판단되는 경제활동에 대해서만 자금을 제공할 것이다. 이런 경제활동에는 사회기반시설 개발, 사회서비스 제공, 민간부문에 대한 규제 등이 포함된다. 반면 이익 창출을 직접적인 목표로 설정한 산업 활동, 영리 목적으로 운영되는 민간기업 활동 등은 포함되지 않는다. 둘째, 국제금융기구는 자금의 집행 상황을 정확하게 파악할 수 있는 여건을 갖추도록 요구할 것이다. 자금지원 대상이 되는 사업이 사전적으로 명확하게 준비되고, 사업의 기술적

97) Morrow, "Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and Challenges," Asian Perspective Vol. 30, No. 3, 2006 중 관련 내용을 재구성한다.

/경제적/재정적 실행가능성, 사업 수행에 따른 환경적/사회적 영향 등을 사전에 평가하도록 요구하는 것이 통상적이다. 이에 따라 자금지원이 승인되기 전에 사업 구조, 관련 비용 추정 등에 대한 구체적인 설계가 완료되는 것이 일반적이다. 셋째, 국제금융기구는 지원 대상 사업이 자본재 건설비용과 함께 신규 자본의 효율적 활용/유지를 위해 필요한 정책/제도적 개혁도 요구할 것으로 예상된다. 예를 들어, 국제금융기구가 관개시스템(irrigation system)의 확장을 위해 자금을 지원할 경우 해당 시스템의 효율적으로 사용을 위해 필요한 유지보수 제도의 준비, 농업부문 정책, 가격정책 등에 대해 수원국 정부가 준비되어 있는지 살펴볼 것이다. 넷째, 국제금융기구는 지원 대상 사업과 관련된 모든 조달활동이 상세하게 규정된 조달지침을 따를 것을 요구한다. 해당 조달지침은 관련 상품/서비스를 조달하는 비용을 절감하고 부패 가능성을 통제할 수 있는 경쟁입찰 방식을 포함하게 될 것이다. 대부분의 공여국과 마찬가지로, 국제금융기구는 조달지침을 엄격하게 시행하려 할 것이다. 마지막으로, 국제금융기구는 지원 대상 사업의 실행과 관련하여 투명성을 강조할 것이다. 이에 따라 정기적 감사, 자금 사용에 대한 책임성 확보, 사업 효과를 측정/평가 등을 위해 수원국 정부가 합리적인 노력을 기울이도록 요구할 수 있다.

북한이 국제금융기구에 가입한 후 당분간은 국제금융기구가 요구하는 조건을 수용하는 것이 어려울 수 있다. 국제금융체제로부터 오랜 기간 고립되어 왔고 북한 정부의 비밀유지 규범을 고려할 때, 북한은 국제금융기구의 조건을 지나치게 엄격하다고 여길 수 있다. 과거에 북한에 식량원조를 제공하였던 공여국들은 북한의 상황에 대해 실망감을 표현하고 있다. 북한 정부가 공여자 공동체를 가로막고 있으며, 절반 정도의 구호품이 의도된 수령인에게 전달되지 않는 등 구호활동의 투명성과 유효성이 국제적 기준에 미치지 못하였기 때문이다.<sup>98)</sup>

한편 국제금융기구의 지원을 받는 과정에서 북한이 사업 설계/실행에 관해 국제금융기구와 협력하는 것이 중요한 학습경험이 될 수 있다. 북한 내부의 계획수립 관행을 개선하고, 정책/제도 문제에 대한 새로운 통찰력을 얻을 수 있으며, 조달/금융 책임성에 관한 관행을 개선할 수 있다. 다만 북한이 투자사업의 준비/실행에 있어 국제금융기구와의 협력을 간섭이 아닌 기회로 여기고 개혁개방 활동에 대한 학습기회로 수용할 때, 국제금융기구와의 협력을 통한 긍정적 효과가 실현될 수 있을 것이다.

98) Haggard, Stephen and Marcus Noland, "Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea," Report by the U.S. Committee on Human Rights in North Korea, Washington, D.C., 2005

## (2) 개발정책용자 활용 가능성

국제금융기구가 제공하는 개발정책용자는 상대적으로 엄격한 지원조건을 수반하는데, 1997-1998년 외환위기 시점에서 한국이 제공받았던 것이 개발정책용자의 대표적 사례이다. 투자사업용자가 특정 투자사업의 실행을 위한 것임에 비하여, 개발정책용자는 수원국의 정책개혁 이행을 위한 것이다. 수원국 정부가 국제금융기구와 합의한 일련의 정책/제도 개혁을 이행하는 것에 대응하여 국제금융기구가 수원국 정부 예산에 대해 자금을 지원한다.

수원국 정부는 국제금융기구의 개발정책용자에 수반되는 조건에 대해 부정적인 견해를 가질 수 있다. 해당 용자 조건을 수원국 정부의 고유권한에 대해 국제금융기구가 지나치게 간섭하는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 특히 수원국의 단기 유동성 위기를 극복하고 국제금융체제 내에서 수원국의 신뢰를 회복하고자 하는 경우 수원국의 거부감은 보다 커질 수 있다. 위기극복을 위해 단기간 내에 정책 개혁 방안이 마련되어 신속하게 이행될 필요가 있는데, 자금지원 이전에 수원국 내에서 관련 개혁에 대한 이해와 광범위한 합의를 도출하는 것이 어렵기 때문이다. 국제금융기구가 북한에 대한 자금지원에 구체적으로 어떤 용자 조건을 적용할지는 북한과의 관계에 따라 달라질 수 있다. 만약 북한이 국제금융기구의 회원국이 된 시점에서 심각한 인플레이션을 경험하면, 국제금융기구는 자금지원 시 인플레이션을 낮추기 위한 강력한 조치로서 재정/통화/환율 정책의 개혁 이행을 요구할 것이다. 북한 정부의 이전 실적과 자금제공 시점에서의 상황에 따라, 국제금융기구가 요구하는 정책 변화의 수준과 속도가 달라질 것이다.

중국과 베트남의 사례를 보면, 국제금융기구가 북한에 대해 개발정책용자를 제공할 가능성에 대해 추론해 볼 수 있다. 중국은 1981년에 WB로부터 자금 지원을 받기 시작하였고 오래지 않아 WB의 최대 차입국 중 하나가 되었다. 중국은 해당 기간 동안 정책 개혁을 지향하는 프로그램을 시행하였으나, 국제금융기구로부터 개발정책용자는 받지 않고 투자사업용자와 기술지원만을 활용하였다. 베트남의 경우, 1986년에 도이모이(doi moi) 경제개혁 프로그램을 시작하였고, 1990년까지 WB와 경제 정책에 대한 대화를 지속하였다.<sup>99)</sup> 투자사업용자는 1993년에 시작되었으며, 개발정책용자는 베트남이 개혁개방과 관련된 성과를 보인 이후인 1994년부터 제공받았다. 초기에는 개발정책용자에 비해 투자사업용자가 보다 적극적으로 활용되었으며, 베트남 정부의 정책 개혁 이행에 대한 신뢰가 축적되고 국제금융기구와의 관계가 15년 이상 지속된 이후인 2001년부터 개발정책용자의

99) 조은영·김상미, “중국과 베트남 사례의 북한 경제성장에 대한 시사점”, 「산업동향&이슈」, 2018년 10월호, 국회예산정책처, 2018

역할이 커지기 시작하였다. 북한의 경우에도 개발정책용자는 북한의 정치적 상황이 안정적으로 유지되는 경우에 활용될 수 있는 만큼 북한이 국제금융기구에 가입한 초기 단계에서 본격적으로 검토되기는 어려울 수 있다.

### (3) 단계적 접근 가능성

북한이 국제금융기구에 가입한 이후 초기 단계에서 국제금융기구로부터 개발정책용자를 받을 가능성은 낮아 보인다. 중국과 베트남에서의 경험을 고려해 볼 때, 북한이 정책 개혁에 대해 국제금융기구와 긴밀한 협력관계를 확립하고 해당 개혁에 대해 일정한 이행 성과를 보인 이후에 개발정책용자 지원을 기대할 수 있을 것이다. 따라서 북한이 초기에 실행하는 사회기반시설 개발에 대해서는 투자사업용자, 기술지원 등을 활용하고, 정책 개혁을 위해 국제금융기구와의 대화를 지속하면서 개발정책용자 활용 기회를 탐색할 것으로 예상된다.

국제금융기구는 개발정책용자와 관련하여 정책 개혁에 대한 북한의 전반적인 진행 이행에 따라 자금지원 규모가 달라지는 국가선택주의(country selectivity) 원칙을 적용할 것으로 보인다. 만약 북한 정부가 미래 개혁에 대해 신뢰할 만한 계획을 제시한다면, 국제금융기구로부터 상당한 규모의 자금지원을 제공받을 수 있을 것이다. 다만 국제금융기구는 해당 자금지원을 정당화하기 위해 수원국 정부가 상당한 폭의 정책 개혁을 이행하도록 요구할 것이다. 그에 따라 국제금융기구가 북한의 정책 변화를 보다 적극적으로 유인하기 위해 목표성과용자(PforR)를 선호할 수 있다. 북한이 정책 개혁의 이행에서 사전에 합의한 성과를 달성하면, 해당 성과를 확인한 이후에 국제금융기구가 그에 상응하는 자금을 제공하는 것이다.

요컨대 북한이 국제금융기구로부터 지원받을 수 있는 자금의 규모와 조건은 북한과 국제금융기구간 형성되는 협력관계에 따라 달라질 수 있다. 그러한 가능성은 지금까지 국제금융기구로부터 자금지원을 받았던 중국, 베트남, 몽골 등의 사례에서 확인할 수 있다. 중국은 WB로부터 10년(1987~1996년) 동안 연평균 약 12.86억 (IBRD로부터 6.38억 + IDA로부터 6.48억) 달러를 지원받았으며, IBRD로부터는 최대 11.07억 달러, IDA로부터는 최대 8.65억 달러까지 지원받은 경험이 있다. 베트남의 경우에도, WB의 IDA로부터 10년(1999~2008년) 동안 연평균 약 3.83억 달러, 최대 7.18억 달러까지 지원받은 적이 있다. 반면 몽골에 대한 IDA의 자금지원은 10년(1997~2006년) 동안 연평균 약 0.21억 달러, 최대 0.47억 달러 수준에 그쳤다. 몽골에 자금지원 규모가 중국

이나 베트남에 비해 상대적으로 적은 이유는, 몽골 정부가 사전에 국제금융기구와 합의하였던 정책 개혁 이행 성과를 보여주지 못하였기 때문인 것으로 알려지고 있다.

[표 45] 세계은행(WB)의 중국, 베트남, 몽골 지원 규모(10년간)

(단위: 억 달러)

| 국가   | 중국        | 중국        | 베트남       | 몽골        |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 지원기구 | IBRD      | IDA       | IDA       | IDA       |
| 지원기간 | 1987-1996 | 1987-1996 | 1999-2008 | 1997-2006 |
| 합계   | 63.80     | 64.83     | 38.33     | 2.06      |
| 평균   | 6.38      | 6.48      | 3.83      | 0.21      |
| 표준편차 | 3.12      | 1.56      | 1.84      | 0.12      |
| 최소   | 2.06      | 3.99      | 1.56      | 0.10      |
| 최대   | 11.07     | 8.65      | 7.18      | 0.47      |

자료: World Bank website

중국, 베트남, 몽골 등의 수원국별로 국제금융기구로부터 받은 자금지원 규모가 다랐던 점은 ADB의 경우에서도 확인할 수 있다. ADB가 지난 30년(1987~2016년) 동안 지원한 자금지원의 연평균 규모를 보면, 중국이 12.13억 달러, 베트남이 5.36억 달러였던 것에 비해 몽골은 0.61억 달러로 상당한 차이가 존재한다.

[표 46] 아시아개발은행(ADB)의 베트남, 중국, 몽골 지원 규모(1987~2016)

(단위: 억 달러)

| 국가  | 1987-1996 | 1997-2006 | 2007-2016 | 합계     | 평균    |
|-----|-----------|-----------|-----------|--------|-------|
| 중국  | 63.46     | 119.69    | 180.76    | 363.91 | 12.13 |
| 베트남 | 9.67      | 31.38     | 120.19    | 161.24 | 5.39  |
| 몽골  | 3.15      | 3.53      | 11.55     | 18.23  | 0.61  |

주: 지원기간을 1987년부터 2016년까지 30개년으로 가정하여 평균을 산정

자료: ADB Data Library, 「Operational Approvals by Member and by Decade, 1967-2016」(Accessed on 2018.11.01.)  
<https://data.adb.org/dashboard/adb-operational-approvals-through-decades-1967-2016>

### 3. 소결

#### 가. 국제자금 창구 및 조정채널 마련

북한이 공여국과 국제기구와의 경제개발 우선순위에 근거한 체계적이고 일원화된 협력을 기대하는 경우, 조정역할을 수행할 채널을 마련해야 할 것이다. WB는 베트남과의 협력 초기부터 원조 조정과 파트너십 육성 필요성에 중점을 두고 활동하였다. WB는 대출이 이루어지기 전 UNDP와 긴밀히 협력하여 UNDP가 지원한 사업을 함께 수행하였다.<sup>100)</sup> 또한 WB가 주관하는 자문그룹(Consultative Group: CG)이 1993년 결성되어 원조 공여국과 베트남 정부간 창구역할을 하면서 원조사업 및 주요 지원프로그램에서 조정역할을 담당한 바 있다.<sup>101)</sup>

베트남에서 활용되었던 WB가 주관하는 자문그룹 방식이 개발재원 규모, 다자간 협력 유도 가능성 등에서 보다 유리할 수 있으나 북미간 관계, 개혁노선에 대한 북한의 입장 등에 따라서는 라오스의 원탁회의 방식이나 특정 목적을 위해 신탁기금방식 등도 활용될 수도 있을 것으로 보인다.<sup>102)</sup> 한편, 북한의 경제개발자금 도입을 신속하고 효율적으로 추진할 수 있는 국제적 조정이 지연되는 경우, 한국 주도로 ‘(가칭) 대북 경제 지원협의체’를 구성하는 등 방안도 검토될 수 있다.<sup>103)</sup>

100) World Bank, 「Vietnam Country Assistance Evaluation. Report」, No. 23288, 2001

101) 권율 · 김미림, “베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점,” 대외경제정책연구원,

「KIEP 오늘의 세계경제」 Vol. 18 No. 24, 2018

102) IBRD, “Annual Report,” International Bank for Reconstruction and Development, 2018

103) 기획재정부, 「해외사업개발협의체 설립 관련 토론회 계획(안)」(2018) 등에 따르면, 2018년 국무조정실, 기획재정부, 외교부 등이 참여하는 ‘해외사업개발협의체’가 구성되었는데, 동 협의회에서 북한 사회

## 나. 민간투자 활성화 위한 국제투자보증기구(MIGA) 활용 준비

북한 사회기반시설 개발사업과 관련된 민간투자의 불확실성을 축소하려면 WBG의 국제투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA)를 활용하는 것이 필요해 보인다. WB는 북한 개혁개방 초기에 IDA를 통하여 교통, 에너지, 금융 등의 사회기반시설 개발을 지원하고 경제성장에 중요한 역할을 수행할 수 있다. 특히 국제투자보증기구(MIGA)는 BOT(Build-Operate-Transfer)<sup>104)</sup> 방식의 사회기반시설 개발에 민간자본 참여를 유인함으로써 외국인직접투자 확대에 기여할 수 있다. 베트남 사례에서 확인할 수 있듯이, BOT(Build-Own-Transfer) 방식은 주로 사용자 회수가 용이한 도로, 철도, 항만 등의 교통 부문과 전력 부문에서 활용될 가능성이 높다.<sup>105)</sup> 예를 들면, 국제투자보증기구(MIGA)는 베트남에서 1995년부터 활동하였고 Phu My 3 차 발전소 사업에서 보증을 실시하였다. 북한의 경우에도, 민간투자 활성화를 위한 제도적 준비 중 하나로서 사회기반시설 개발사업에 대해 MIGA가 제공하는 보증을 활용할 수 있을 것이다.

## 다. 절차 투명성과 입찰 공정성 확보

투자과정의 투명성과 입찰과정의 공정성 등이 제고되는 경우, 북한의 사회기반시설 개발 사업에 국제 민간자본의 참여가 확대될 것으로 보인다. 베트남에서는 국제금융기구 주도로 민간투자 사업이 활성화된 반면, 1980년대 발전소 건설을 비롯한 사회기반시설에 대한 민간투자가 활성화되었던 중국에서는 홍콩 자본의 역할이 컸다.<sup>106)</sup> 중국에서 민간자본이 최초로 투자된 사업은 1984년 BOO(Build-Own-Operate) 방식<sup>107)</sup>으로 설립된

기반시설 개발사업 참여 방안을 논의하는 것이 가능하다. 동 협의회는 한국 기업들이 보유한 기술의 해외현지화 지원, 해외사업개발 정보공유의 체계적인 플랫폼 구축 등을 목적으로 한다. 해외사업개발협의회에는 회장기관인 한국국제협력단(KOICA), 부회장기관인 수출입은행(KEXIM), 간사기관인 녹색기술센터(GTC), 한국산업기술진흥원(KIAT), 한국해외인프라도시개발지원공사(KIND) 등을 포함하여 18개 유관기관이 참여하고 있다.

104) BOT 방식은 사업주가 자금을 직접 조달하여 프로젝트를 건설 (Build)하고, 일정기간 운영 (Operate)하면서 그 사업수익으로 운영자금 충당, 부채 상환, 배당 지급 등에 활용하고, 운영기간 종료 후, 해당국의 정부 등 관련기관에 양도 (Transfer)하는 방식이다.

105) 한국무역협회 해외시장 뉴스,

〈<http://www.kita.net/trade/global/overmarketing/00/index.jsp?sCmd=VIEW&nPostIndex=1774302>〉

106) 한국수출입은행, “중국 민간투자사업의 추진현황 및 전망”, 해외경제·투자정보 해외경제연구소 동북아팀, 2008

107) BOO 방식 (Build-Operate-Ownership)은 민간이 주도하여 소요자금을 조달하여 건설(Build)하고 소유권(Own)을 갖고 운영(Operate)하는 방식으로 대규모 민간 자금의 조달이 가능하다.

〈<http://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=86299>〉

포산시 디젤발전소 건설 사업이었다. 이후 광둥성 Daya Bay 원자력 발전소, 선전 Guang-Shen Shajiao B 발전소 등이 BOT 방식으로 건설되었다. 문제는 사업이 진행되는 과정에서 복잡한 규제, 급작스런 규정 변경, 인허가 일정 지연, 법규의 불확실성 등이 위험요인으로 지적되었다는 점이다.<sup>108)</sup> 참고로, 중국 내 사회기반시설 개발사업에 국제금융기구로부터 지원을 받는 경우 우선적으로 국제금융기구의 규정이 적용되었다. 외국 건설회사가 해당 사업을 통해 중국 정부의 조달시장에 접근할 때<sup>109)</sup> 투명하고 공정하며 공개된 입찰 과정을 거쳐야 했다.

지금까지 중국·베트남·몽골의 사례를 통해 보면, 개발도상국들은 사회기반시설을 개발할 수 있는 자체 재원이 적기 때문에 BOT나 BOO 방식이 많이 활용되었음을 알 수 있다.<sup>110)</sup> 그럼에도 불구하고 BOT 방식을 포함하는 중국의 민관협력사업(PPP)의 규모는 25년(1990~2014년) 누적으로 1,386억 달러, 연평균 약 55.4억 달러에 불과했다.<sup>111)</sup> 만약 제도 미비, 불투명한 절차 등의 제약요인이 없었더라면 중국의 민관협력사업(PPP)은 보다 활성화될 수 있었을 것이다. 북한이 사회기반시설 개발사업에 국제 민간자본을 유치하고자 하는 경우, 관련 제도, 규정, 사업 계획, 자금조달방식 등에 대한 개선 노력이 선행되어야 할 것이다.

108) 한국건설경제산업학회, 「중국건설시장 진출전략 연구」 국토교통부 최종보고서, 2015

109) IBRD, "Annual Report," International Bank for Reconstruction and Development, 2018

110) 민간투자사업 운영 매뉴얼에 따르면 BOT 프로젝트는 비교적 공사기간이 길고 정치적 안정성에 위험이 크며, BOO 방식은 시간과 비용이 많이 소요되고 금리수수가 발생한다는 문제가 있다고 한다.

한국민간위탁경영연구소, 「지방자치단체 민간투자사업 매뉴얼」, 2015

111) 이은영, 「외자기업의 중국 민관협력사업 기회 및 리스크 요인 분석」 산은조사월보 제734호, 2017



## V. 시사점

지금까지 교통, 에너지, 금융 현황을 통해 북한 사회기반시설 개발에 대한 잠재적 수요를 가늠해 보았다. 북한 사회기반시설 개발사업에 연계 가능한 재원의 유형으로서는 한국 재정, 주변국과의 양자협력 재원, 국제금융기구 중심의 다자협력 재원, 국제 민간자본 등을 살펴보았다. 또한 개혁개방국, 저개발국 사회기반시설 개발에 국제금융기구를 통한 다자협력이 널리 활용되고 있음을 참조하여 국제금융기구가 지원할 수 있는 재원의 유형, 잠재적 규모, 활용 절차 등을 조사하였다. 더 나아가 북한 사회기반시설 개발사업에 국제 민간자본의 참여를 유인할 수 있는 재원조달 구조로서 국제금융기구 중심의 민간협력사업을 검토하였다. 특히 국제금융기구가 중국, 베트남, 몽골 등 개혁개방국의 사회기반시설 개발사업을 지원하였던 사례를 통해 얻을 수 있는 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 북한 사회기반시설 개발이 본격적으로 추진될 수 있는 여건이 조성되면 국제금융기구 중심의 다자협력 재원, 주변국의 양자협력 재원, 국제 민간자본, 한국의 재정 등이 다양한 형태의 조합을 이룰 것이다. 북한이 국제금융체제로 편입되는 과정에서 남북 경협, 북미 경협, 북중 경협, 북러 경협, 북일간 전범 피해보상 차원의 협력 등 북한과 주변국간 양자협력이 다각도로 추진될 수 있다. 문제는 공여국이 OECD 개발원조위원회(DAC)가 제시한 원칙을 참조하여 북한에게 구조조정을 요구하고 북한이 해당 요구를 수용하지 않는 경우, 공여국과 수원국간 이해관계가 충돌할 위험이 있다는 점이다. 예를 들어, 북한은 가능한 유리한 조건의 양허성 자금을 확보하려고 노력하는 반면 구조조정을 수반하는 조건의 지원은 수용하지 않을 수 있다. 이러한 가능성은 과거 베트남, 중국 등이 국제금융기구의 지원을 받는 과정에서 구조조정 지원의 연장을 거부하였던 사례에서 확인할 수 있다. 북한과 공여국간 이해관계의 차이로 인해 양자협력이 지연되면, 국제금융기구 중심의 다자협력의 비중이 보다 커질 것이다. 따라서 한국도 남북한 양자협력과 병행하여 국제금융기구 중심의 다자협력에 주도적으로 참여할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 북한이 활용 가능한 재원의 잠재적 규모를 확대하고자 하는 경우 국제금융기구를 통해 국제 민간자본의 참여를 유인할 수 있다. 국제금융기구가 개혁개방국, 저개발국을 지원하였던

전례를 참조할 때, 북한이 주요 국제금융기구(세계은행, 아시아개발은행) 중심의 다자협력을 통해 조달할 수 있는 잠재적 자원 규모는 연간 약 4조원 수준이다. 또한 OECD DAC의 통계를 참조할 때 북한이 양자협력을 통해 조달 가능한 잠재적 자원 규모는 연간 약 2조원 수준이다. 북한 사회기반시설 개발이 본격화되어 그 이상의 재원을 조달하려면, 국제금융기구 중심의 민관협력사업을 통해 국제 민간자본을 유치하려 할 수 있다. 중국과 베트남의 사례를 볼 때, 북한 개발사업의 위험-수익 구조가 분명해지고 공공부문에서 성공사례가 축적되면 연간 약 5조원 수준의 민관협력사업 추진이 가능하다. 다만 북한이 양자협력 자원, 다자협력 자원, 국제 민간자본 등을 통해 조달할 자원의 실제 규모는 북한이 추진하는 개혁개방의 범위와 속도에 따라 달라질 것이다.

셋째, 북한 사회기반시설 개발을 위해 국제금융기구 중심의 다자협력 재원을 활용하려면 국제금융기구의 정형화된 절차를 숙지할 필요가 있다. 저개발국이 추진하는 사회기반시설 개발사업에 국제 민간자본의 참여가 부진한 이유는 투명성 문제와 지급 보증에 대한 불확실성 때문이다. 사업구조, 절차 등에 대해 국제 민간자본의 신뢰를 얻지 못하고 있는 중국의 경우, 화교자본의 적극적인 참여에도 불구하고 민관협력사업의 실적은 25년(1990~2014년)간 1,386억 (연평균 약 55.4억) 달러 수준이었다. 북한 역시 공식적인 통계의 부재로 사회기반시설 개발사업에 대한 위험(정치적 불확실성, 자금회수 위험)이 높고, 해당 위험을 관리할 수 있는 수단이 부족한 상태이다. 따라서 사업성과, 자금흐름, 수익성, 개발효과 등을 정확하게 평가할 수 있도록 북한의 금융·법·제도·행정 시스템이 선제적으로 개선되어야 한다. 특히 국제금융기구가 개혁개방국, 저개발국 사회기반시설 개발사업을 지원하는 과정에서 통상적으로 활용해온 민관협력사업 구조와 절차에 대한 숙지가 필요하다. 즉 북한 사회기반시설 개발사업에도 국제금융기구 중심의 민관협력사업 구조가 활용될 가능성이 높다. 한 예로, 2015년 조선민주주의인민공화국 동해철도련운회사가 국제표준에 부합하는 투자 제안서를 토대로 철도 개량사업을 추진하였던 적이 있다.

넷째, 남북한 양자협력은 북미간 정치적 협상 진전을 보아가며 추후 북한 사회기반시설 개발사업을 주도하기 위한 단계적 준비에 집중할 필요가 있다. 지금과 같은 국제적 제재 국면에서 북한 사회기반시설 개발사업을 본격적으로 추진하는 것은 현실적으로 어렵다. 비록 동해선, 경의선 등 일부 상징성이 큰 사업은 초기에 시작할 수 있을지 모르나, 북한 사회기반시설 개발을 위한 본격적 협력은 경험 재개기, 경험 활성화, 경험 성숙기 등의 단계를 거쳐 진행될 가능성이 높다. 따라서 북핵 포기, 북미 평화협정 체결 등을 통해 북한의 개혁개방이 가시화되기 이전에는 남북한이 상호 신뢰구축, 정보교류 등에 초점이 맞출 필요가 있

다. 예를 들면 문화, 체육, 순수과학, 기후변화대응, 이산가족 상봉 등과 관련한 교류·협력의 확대를 모색할 수 있다. 또한 추후 북한 사회기반시설 개발사업이 본격적으로 추진될 때 한국의 영향력을 확보하려면, 현 단계에서 한국이 북한과의 특수관계를 토대로 북한 사회 기반시설에 대한 기초통계를 수집할 필요가 있다. 마지막으로 국제금융기구와의 협력 경험을 보유한 관계기관들간 협업체를 통해 추후 북한 사회기반시설 개발에 국제금융기구 중심의 다자협력을 주도적으로 활용할 수 있는 방안을 선제적으로 마련해야 할 것이다.



## 참고문헌

- 권영인·홍석진, “남북 항공분야 협력과제”, 「월간교통」, 한국교통연구원, 2018
- 권율·김미림, “베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점,” 대외경제정책연구원, 「KIEP  
오늘의 세계경제」 Vol. 18 No. 24, 2018
- 김성욱, 「북한의 도로법에 관한 연구」, 법제처, 2008
- 김영근, “북한 경제 재건을 위한 국제 공적개발원조(ODA) 지원 규모 추정”, 「국제·지역연구」  
17권 4호 2008 겨울, 2008
- 김영윤, 「북한 교통인프라 개발과 남북한 연결」, KDB 북한개발 2016년 겨울호, 2016
- 김잔디, “SDGs 달성을 위한 민간재원 동원: 혼합금융 지원수단 및 구조화 기법,” 「EDCF 이슈  
페이퍼」 Vol.6 No.1, 2017
- 김정식, 「대일 청구권자금의 활용사례 연구」, 2000
- 남정희, “북한도로 현황”, 「한국도로학회지」 제19권제1호, 2017
- 박재하, “아시아 인프라 투자금융 수요 확대와 대응방안,” 주간 금융브리프 24-24, 2015
- 박형중 외, 「국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색」, 통일연구원, 2008
- 백승걸, 「북한 간선도로망 추진방향 및 고려사항」, 도로교통연구원, 2018
- 손승호, “베트남 전력산업의 최근 동향과 진출방안,” 수은해외경제, 2012
- 신경남·송재령·문주연, 「국제협력체제와 연계한 민간자본의 북한개발 참여 방안」, 녹색기술센터,  
국회예산정책처 2018년도 연구용역보고서, 2018
- 안병민, 「성원용, 북한 교통인프라 현대화를 위한 재원조달 방안 연구 : 프로젝트 파이낸싱을 중  
심으로」, 2006
- 양문수, 「북한 비핵화에 따른 남북경협 활성화와 한국경제의 새로운 기회」, 국회 발표자료,  
2018
- 양의석, 「북한 에너지산업 재건 및 개발을 위한 투자재원 조달 방안 연구」, 에너지경제연구원,  
2004
- 염명배·유일호, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구”, 「재정학연구 4권2호」,  
한국재정학회, 2011
- 원동욱, 「한반도 폐쇄형 고속도로망 구축을 위한 국제협력방안」, 국토연구원, 2012
- 이백진, 「북한의 도로인프라 현황과 개발협력과제」, KDB북한개발 통권4호, 2015

- 이상훈, 「헌법상 북한의 법적 지위에 대한 연구」, 법제처, 2004
- 이영균 외, 「남북한간 교통물류체계 정비 확충방안 1단계」, 교통개발연구원, 2001
- 이영석, “북한 내 인프라개발 추진시 민간재원 조달 방안”, Weekly KDB Report, 2018
- 이윤석·지만수, “글로벌 인프라 투자환경 변화와 우리나라에의 시사점”, 한국경제포럼, 제 10권 제 4호, 2018
- 이은영, 「외자기업의 중국 민관협력사업 기회 및 리스크 요인 분석」 산은조사월보 제734호, 2017
- 이효원, 「통일비용의 법률적 쟁점」, 한국법제연구원, 2011
- 장형수·이창재·박영곤, 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」, 대외경제 정책연구원, 1998
- 장형수·송정호·임을출, 「다자간 개발기구의 체계 및 활동」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-06, 통일연구원, 2008
- 장효선·김재우·이명준·이은수, 「한반도 대변혁, 금융업 역할에 대한 소고」, Sector Update 금융, 삼성증권, 2018
- 전응철·정창구 외, “해외 PPP사업 확대를 위한 한국형 금융모델 연구”, 해외건설협회, 2016
- 정주봉, “북한의 지급결제 현황 및 발전방향 고찰”, 한국지급결제학회지 [제10권제1호], 2018
- 정창구, “국제 개발 효과성 제고를 위한 민관협력 개발금융 활용 방안,” 「물 정책·경제」 제26호, 2016
- 조은영·김상미, “중국과 베트남 사례의 북한 경제성장에 대한 시사점”, 「산업동향&이슈」, 2018년 10월호, 국회예산정책처, 2018
- 최성원, 「남북 항공협력에 대비한 북한의 비행장 분포 실태 파악」, 한국교통연구원·유라시아 북한인프라연구소, 2017
- 최춘음·김영운·최수영, 「UN기구의 지원체계와 대북 활동」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-04, 통일연구원, 2008
- 허가형, “우리나라 성장경로의 북한 경제성장에 대한 시사점”, 「산업동향&이슈」, 2018년 9월호, 국회예산정책처, 2018
- 경제기획원, 「청구권 자금백서」, 1976
- 통일부, 북한정보포털 <http://nkinfo.unikorea.go.kr>
- 한국건설경제산업학회, 「중국건설시장 진출전략 연구」 국토교통부 최종보고서, 2015
- 한국민간위탁경영연구소, 「지방자치단체 민간투자사업 매뉴얼」, pp.11~12, 2015
- 한국수출입은행 대외경제협력기금, “숫자로 보는 ODA”, 2017

- 한국수출입은행, “중국 민간투자사업의 추진현황 및 전망”. 해외경제·투자정보. 해외경제연구소  
동북아팀, 2008
- 한국은행, 「국제금융기구가 하는 일」, 2005
- 한국은행, 「국제금융기구」, 2018
- ADB, “Annual Report,” Asian Development Bank, 2018
- ADB, “Country Assistance Evaluation: Mongolia,” Asia Development Bank,  
2002
- Daniel Morrow, “Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and  
Challenges,” Asian Perspective Vol. 30, No. 3, 2006, pp. 37-67
- Haggard, Stephen and Marcus Noland, “Hunger and Human Rights: The  
Politics of Famine in North Korea,” Report by the U.S. Committee on  
Human Rights in North Korea, Washington, D.C., 2005
- IBRD, “Annual Report,” International Bank for Reconstruction and  
Development, 2018
- IDA, “Annual Report,” International Development Association, 2018
- IMF, “Annual Report,” International Monetary Fund, 2018
- UN, 「World Population Prospects: The 2017 Revision」, 2016
- World Bank, 「Annual Report 2017」, 2018
- World Bank, 「China Country Assistance Evaluation Report」, No. 23734,  
2004
- World Bank, 「Vietnam Country Assistance Evaluation Report」, No. 23288,  
2001
- World Bank, 「Vietnam-World Bank: long-term companions in develop-  
ment」, 2012
- World Bank, 「2017 Trust Fund Annual Report」, 2017



## 경제현안분석 목록

|    | 제 목                                | 집 필                   | 발 간      |
|----|------------------------------------|-----------------------|----------|
| 94 | 우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향               | 김경수, 허가형<br>김윤수, 김상미  | 2018. 10 |
| 93 | 내수활성화 결정요인 분석                      | 김윤희, 진익               | 2017. 12 |
| 92 | 주택가격 변화가 가계부채와 금융 안정성에 미치는 영향      | 현영진                   | 2016. 11 |
| 91 | 아동 관련 복지분야의 조세지출과 재정지출 지원 현황 및 시사점 | 채은동                   | 2016. 6  |
| 90 | 일본의 장기침체기 특성과 정책대응에 관한 연구          | 김윤기, 유승선,<br>황종률, 오현희 | 2016. 4  |
| 89 | 조세지출제도 국내외 동향 및 시사점                | 채은동·이영숙               | 2015. 9  |
| 88 | 글로벌 금융위기 이후 OECD 국가들의 세계개편 동향 연구   | 이영숙                   | 2015. 2  |
| 87 | 취득세율 인하가 주택거래 및 지방재정에 미치는 영향       | 채은동·태정림               | 2015. 2  |
| 86 | 북유럽 국가의 금융·재정위기 극복과 시사점            | 조은영                   | 2014. 4  |
| 85 | 우리나라 투자지원 조세제도 현황과 주요국 제도와 비교 연구   | 이영숙                   | 2013.12  |
| 84 | 해외 주요국의 재정준칙 운용동향과 정책시사점           | 김정미·이강구               | 2013. 9  |
| 83 | 담배가격 인상에 따른 재정 영향 분석               | 신영임·서재만               | 2013. 7  |
| 82 | 가계부채의 현황 및 대응방안                    | 신동진                   | 2013. 7  |
| 81 | 소액주주 주식양도소득세 도입방안 및 세수효과분석         | 채은동                   | 2013. 5  |
| 80 | 남부유럽재정위기가 국내외 경제에 미치는 영향           | 신후식·유승선               | 2012.10  |
| 79 | 고령화가 근속 및 연공임금체계에 미치는 영향과 정책 시사점   | 장인성                   | 2012. 9  |
| 78 | 고령자 일자리 현황과 정책과제                   | 서재만                   | 2012. 9  |
| 77 | 파생금융상품에 대한 거래세 도입에 관한 연구           | 채은동                   | 2012. 8  |
| 76 | 국민연금 장기 지속가능성 확보방안                 | 김대철·심혜정               | 2012. 8  |
| 75 | 공적자금 상환대책의 현황 및 개선방안               | 신동진                   | 2012. 8  |
| 74 | 세무조사 운영실태의 문제점과 개선방안               | 심혜정                   | 2012. 7  |
| 73 | 2012 근로장려세제 확대시행의 소요재정과 분배 효과      | 장윤정                   | 2012. 7  |
| 72 | 출산·보육지원 재정소요 추계와 정책과제              | 조은영                   | 2012. 6  |
| 71 | 발생주의 회계제도 도입이 세입 결산에 미치는 영향        | 신영임·장윤정               | 2012. 6  |
| 70 | 외국자본의 조세회피 방지를 위한 합리적 과세방안         | 최천규                   | 2012. 5  |
| 69 | 신용카드 소득공제의 소득계층별 귀착 및 세수효과와 시사점    | 성명기                   | 2011.12  |

|    | 제 목                                       | 집 필                           | 발 간     |
|----|-------------------------------------------|-------------------------------|---------|
| 68 | 경제성장률 단기예측 모형<br>- 베이지언 VAR 접근방식에 의한 예측 - | 황종률                           | 2011.12 |
| 67 | 재정통계 개편의 주요 쟁점과 과제                        | 윤용중, 이강구,<br>윤준승, 서재만,<br>김정미 | 2011.11 |
| 66 | 소득계층별 물가지수의 차이가 체감물가에 미치는 영향              | 장인성                           | 2011.11 |
| 65 | 자영업자 현황 및 정책 방향                           | 서재만                           | 2011. 9 |
| 64 | 통일비용에 대한 기존연구 검토                          | 신동진                           | 2011. 8 |
| 63 | 2010년 결산상 재정통의 문제점과 개선방안                  | 윤준승                           | 2011. 8 |
| 62 | 재정의 경제안정화 효과 분석<br>- 자동안정화장치를 중심으로 -      | 박승준·이강구                       | 2011. 6 |
| 61 | 한·중 신재생에너지 정책 비교와 시사점                     | 원동아                           | 2011. 2 |
| 60 | 고령화가 생산성 및 경제성장에 미치는 영향                   | 장인성                           | 2010.12 |
| 59 | 위안화 절상의 영향과 시사점                           | 신후식·유승선                       | 2010.12 |
| 58 | 재정정보 공개 현황 및 개선방안                         | 서재만                           | 2010.12 |
| 57 | 2010년 세법개정안의 세수효과                         | 이영환·신영임                       | 2010.10 |
| 56 | 조세법률주의 위반 사례 및 개선방향                       | 윤준승, 정지은,<br>이남수              | 2010. 9 |
| 55 | 가계부채의 문제점과 정책개선방안                         | 신동진                           | 2010. 7 |
| 54 | 경기선행지수의 향후 경기에 관한 시사점                     | 유승선                           | 2010. 7 |
| 53 | 남유럽 재정위기와 정책시사점                           | 김정미                           | 2010. 7 |
| 52 | 외평기금 이자비용 처리문제로 본 통합재정통계의 문제점 및 개선방안      | 심혜정                           | 2010. 6 |
| 51 | 경제위기와 각국의 조세정책 동향 및 시사점                   | 신영임·이영환                       | 2010. 5 |
| 50 | 외화예산의 환위험 관리방안                            | 연훈수                           | 2010. 2 |
| 49 | 국가재정운용계획의 평가 및 과제                         | 나아정·박승준                       | 2009.12 |
| 48 | 소득격차의 확대와 재분배 정책의 효과                      | 장인성                           | 2009.12 |
| 47 | 금융위기와 한국의 잠재성장률                           | 황종률                           | 2009.12 |
| 46 | 사회복지 기능 확대에 따른 지방재정 영향 분석                 | 심혜정                           | 2009.12 |
| 45 | 2009년 말 일몰도래 비과세·감면항목 운용현황                | 정지은                           | 2009.11 |
| 44 | 비과세·감면제도 운용현황 및 개선과제                      | 정지은                           | 2009.11 |
| 43 | 지방소득세·지방소비세 도입과 향후 과제                     | 이영환,<br>황진영,신영임               | 2009.11 |
| 42 | 금융안정화대책의 정책효과와 출구전략의 방향                   | 신동진                           | 2009.11 |
| 41 | 2008년 이후 세계개편의 세수효과                       | 이영환·신영임                       | 2009. 8 |
| 40 | 글로벌 금융위기 극복을 위한 금융정책 분석                   | 신동진                           | 2009. 7 |
| 39 | 재정확대의 거시경제적 효과분석                          | 박승준                           | 2009. 4 |

|    | 제 목                                                   | 집 필              | 발 간     |
|----|-------------------------------------------------------|------------------|---------|
| 38 | 경제위기의 전개와 대응                                          | 신후식, 유승선,<br>연훈수 | 2009. 3 |
| 37 | 우리나라 외환금융시장 취약성 비교 분석                                 | 신후식, 유승선,<br>연훈수 | 2008.12 |
| 36 | 중국의 기업소득세법 제정에 따른 입법적 시사점 검토                          | 황진영              | 2008.12 |
| 35 | 지방정부 재정자주권의 국제비교와 정책적 시사점                             | 심혜정              | 2008.12 |
| 34 | 2008년 세제개편안 분석<br>: 목적세 정비안을 중심으로                     | 이영환·정지은          | 2008.11 |
| 33 | 2008년 세제개편안 분석<br>: 비과세·감면제도를 중심으로                    | 정지은              | 2008.11 |
| 32 | 2008년 세제개편안 분석<br>: R&D지원 강화를 중심으로                    | 이상훈              | 2008.11 |
| 31 | 2008년 세제개편안 분석 : 종합부동산세                               | 이영환·신영임          | 2008.11 |
| 30 | OECD 주요국가 초과세수 발생과 재정규율 사례                            | 이남수·이성규          | 2008. 9 |
| 29 | 유가환급금 지급(안) 평가                                        | 정지은, 홍인기,<br>전승훈 | 2008. 9 |
| 28 | 청년층 고용현황과 시사점                                         | 정상훈·이충언          | 2008. 8 |
| 27 | 환율변동이 국내물가에 미치는 영향                                    | 연훈수              | 2008. 4 |
| 26 | 목적세와 특별회계의 문제점과 개편방향                                  | 이영환, 이성규         | 2008. 1 |
| 25 | 은행산업의 경쟁도 분석과 정책적 시사점                                 | 신동진              | 2007.12 |
| 24 | 「강제집행등과 체납처분의 절차조정법」의 입법<br>필요성 검토                    | 황진영              | 2007.12 |
| 23 | 원화가치 변동이 수출가격에 미치는 영향                                 | 성명기              | 2007.11 |
| 22 | 한국의 실질 GDP 장기 예측 : 2007~2050년                         | 장인성              | 2007.11 |
| 21 | 세법체계 개편작업의 동향분석                                       | 황진영              | 2007. 9 |
| 20 | 중소기업 신용보증제도의 운영성과와 개선방안                               | 정상훈              | 2007. 9 |
| 19 | 과세정보 공개제도의 현황                                         | 문성환              | 2007. 8 |
| 18 | 구조조정 이후 은행산업의 효율성 분석                                  | 신동진              | 2007. 8 |
| 17 | 한국의 잠재성장률과 자연실업률 추정                                   | 황종률              | 2007. 7 |
| 16 | 유가 상승의 원인 및 유류세 인하를 둘러싼 쟁점 분석                         | 이영환·전승훈          | 2007. 7 |
| 15 | 미국 기준선전망의 의의와 우리 예산과정에 대한<br>시사점                      | 정문종              | 2007. 6 |
| 14 | 최근 일본의 재정개혁과 시사점                                      | 이남수·서세욱          | 2007. 6 |
| 13 | 물가상승에 의한 소득세 부담 증가 완화를 위한 정책<br>대안 : 소득세 물가연동제에 대한 검토 | 전승훈              | 2007. 5 |
| 12 | DDA 농업협상의 논의동향 및 영향에 대한 고찰                            | 송원근              | 2006. 6 |

|    | 제 목                                  | 집 필              | 발 간     |
|----|--------------------------------------|------------------|---------|
| 11 | 미국의 재정개혁 논의동향과 시사점                   | 정문종              | 2006. 6 |
| 10 | 2000~2005년 경제예측의 경험과 단기예측 방식의 개선방향   | 유승선              | 2006. 5 |
| 9  | 퇴직연금세제 관련 현안분석과 개선방향                 | 문성환              | 2006. 5 |
| 8  | 자영업 진출 결정요인과 정책적 시사점                 | 김기승              | 2006. 2 |
| 7  | 분야별 자원배분에 대한 국제비교 연구                 | 전승훈              | 2006. 1 |
| 6  | 주택가격 안정을 위한 정책현황 및 과제                | 송원근              | 2005.12 |
| 5  | 국세행정에 대한 새로운 감독체제의 모색                | 문성환              | 2005. 7 |
| 4  | 재정 건전성 강화를 위한 재정규율의 확립- 지출 상한선을 중심으로 | 정문종              | 2005. 6 |
| 3  | 일자리 창출정책의 현황과 과제                     | 김기승              | 2005. 5 |
| 2  | 조세지출예산제도와 정책과제                       | 전승훈              | 2004.12 |
| 1  | 재정지출 확대와 감세의 경제적 효과 분석               | 김기승, 임일섭,<br>전승훈 | 2004.10 |

## 북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안

---

|     |                                                            |
|-----|------------------------------------------------------------|
| 발간일 | 2018년 12월 6일                                               |
| 발행인 | 김춘순 국회예산정책처장                                               |
| 편 집 | 경제분석국 경제분석총괄과                                              |
| 발행처 | <b>국회예산정책처</b><br>서울특별시 영등포구 의사당대로 1<br>(tel 02·2070·3114) |
| 인쇄처 | (주)명문기획 (tel 02·2079·9200)                                 |

---

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 경제분석총괄과로 연락  
해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3780)

---

ISBN 978-89-6073-160-8 93350

© 국회예산정책처, 2018

건전한 재정  
희망한 미래

