

남북통일 소요재원의 효율적 조달 및 활용에 관한 연구

-남북협력기금과 국제민간자본을 중심으로-

- 2020. 11. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

한국의회학회 문 경 연

남북통일 소요재원의 효율적 조달 및 활용에 관한 연구

-남북협력기금과 국제민간자본을 중심으로-

2020. 11.

연구책임자 문 경 연(전북대학교 교수)

연구자 강 장 석(전,국민대학교 교수)

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 정책연구과제
「남북통일 소요재원의 효율적 조달 및 활용에 관한 연구」의
최종 보고서로 제출합니다.

2020. 11.

전북대학교 교수 문 경 연

목 차

제1장. 연구개요	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구내용 및 방법	3
제2장. 북한의 경제동향 및 사회기반시설 현황	5
1. 북한의 경제동향	5
2. 북한의 사회기반시설 현황	16
3. 남북한의 통일비용 추정과 북한 인프라 개발의 경제적 효과	30
제3장. 국가 재정을 통한 북한개발	37
1. 남북협력기금 사업 규모 및 집행 현황	37
2. 북한의 독자적 수입원 개발	41
3. 북한의 체제전환 국면에서의 국가재정 조달 추정	65
제4장. 북한 개발을 위한 국제 민간자본 조달 및 활용	68
1. 과거 체제전환국의 민간자본 조달 사례 조사 분석	68
2. 국제 민간자본 시장에서 조달 가능한 자원의 종류와 규모	81
3. 국제 민간자본 조달을 위한 선결조건	87
4. 국제 민간자본 조달을 위한 북한의 준비 및 남북협력방안	95
5. 북한의 체제전환 국면에서의 민간자본 조달 추정	103
제5장. 결론 및 시사점	108

<표 목차>

[표 1-1] 북한 개발재원에 대한 연구 현황	1
[표 2-1] 남북한 경제 규모 비교 (2019)	7
[표 2-2] 경제개발구 관련 주요 정책	15
[표 2-3] 북한의 주요 SOC 발전 추이	16
[표 2-4] 북한의 간선도로망 현황	17
[표 2-5] 남북한 철도 인프라 현황 (2016년)	19
[표 2-6] 북한의 주요 무역 항만시설 현황	21
[표 2-7] 북한의 주요 공항 현황	22
[표 2-8] 남북한 민간항공기 보유현황	23
[표 2-9] 북한 금융산업 정책 추진과정	28
[표 2-10] 북한의 경제자유화 수준 평가	32
[표 2-11] 통일비용 논의 용어	33
[표 2-12] 홍익표 외(2011) 남북한의 통일비용 편익 추계	33
[표 2-13] 이상준 외(2013) 한반도 개발협력 핵심프로젝트	34
[표 2-14] 통일비용 추계 연구 정리	36
[표 3-1] 연도별 남북협력기금 조성 현황	37
[표 3-2] 최근 5년간 남북협력기금 집행 현황	38
[표 3-3] 2020년 8월 남북협력기금 지출내역	39
[표 3-4] 개발재원 분류	42
[표 3-5] 북한의 인구, 명목 GNI, 경제성장을 변화 추이	43
[표 3-6] 북한의 재정규모 추이	44
[표 3-7] 북한주민 중국 입국자 수 추이	45
[표 3-8] 2014 - 2015년 중국 동북지방 주요 지역별 최저임금	46
[표 3-9] 2011년 러시아 소재 외국인 노동자 출신국별 임금	46
[표 3-10] 가상적 상황별 해외 노동자 연간 외화수입 시뮬레이션	47
[표 3-11] 국제사회의 공적개발원조 자금지원 형태	48
[표 3-12] 한국의 공적개발원조 유형별 사업 수 및 예산 현황	49
[표 3-13] 2014-2018년 한국의 양·다자간 공적개발원조(ODA)	50
[표 3-14] 2015-2017년 양자간 공적개발원조 주요 수원국 현황	51

[표 3-15]	2014-2018년 OECD DAC 회원국 총 ODA 규모 비교	52
[표 3-16]	2018년 OECD DAC 회원국의 국가분류별 ODA 재원 규모 비교	53
[표 3-17]	2018년 OECD DAC 회원국의 지역별 ODA 재원 규모 비교	53
[표 3-18]	2018년 OECD DAC 회원국의 분야별 ODA 재원 규모 비교	53
[표 3-19]	DAC 회원국의 양자간 대북 ODA 지원 규모	54
[표 3-20]	국제기구 현황	55
[표 3-21]	국제금융기구 자금지원 형태 및 내용	56
[표 3-22]	IMF의 스텐바이협력과 확대신용지원금융 비교	57
[표 3-23]	세계은행의 자금지원 대상국 분류	58
[표 3-24]	WB의 IDA와 IMF의 확대신용지원금융제도(ECF) 양허성 자금지원 비교	58
[표 3-25]	2016년-2017년 IDA 및 IBRD 지원 수혜 상위 5개국 약정액	59
[표 3-26]	ADF 용자대상국 분류	60
[표 3-27]	2016년-2017년 ADF 및 OCR 수혜 상위 5개국 약정액	61
[표 3-28]	OECD 공적개발원조 정의와 중국의 대외원조 개념 비교	61
[표 3-29]	중국과 국제원조체제 원조모델 비교	63
[표 3-30]	2008-2012년 러시아의 ODA 규모	64
[표 3-31]	향후 10년간 북한의 국제협력자금 조성 전망	66
[표 4-1]	중국의 개발재원 이용 상황	69
[표 4-2]	중국의 국가별 FDI 유입 현황	72
[표 4-3]	중국 민간부문의 차관 상황	75
[표 4-4]	베트남의 외국인투자 유치전략	78
[표 4-5]	외국인투자법 제정 후 1990년대 베트남 FDI	79
[표 4-6]	1992년 전후 베트남 부문별 FDI 집행액	80
[표 4-7]	민관협력사업 유형	84
[표 4-8]	민관협력 인프라투자 지역별 추이	85
[표 4-9]	WTO 가입신청 당시 체제전환국의 주요 경제지표 동향	92
[표 4-10]	체제전환국의 WTO 가입신청 전후 무역통계	92
[표 4-11]	국제금융기구 가입 조건 및 체제전환국의 가입 현황	96
[표 4-12]	국제 금융기구의 일반적인 기술지원 종류 및 내용	98
[표 4-13]	유엔 및 미국의 대북제재 완화/해제 수준에 따른 남북경제협력 환경변화 전망	101
[표 4-14]	향후 10년간 북한의 국제협력자금 조성 전망	104

[표 4-15] 개성공단 투자규모·····	105
[표 4-16] 개성공단 입주기업 조달자금 수요·····	106
[표 5-1] 북한 인프라 개발을 위한 단계적 자원조달 방안·····	110

<그림 목차>

[그림 2-1] 북한 국민총소득 추이·····	5
[그림 2-2] 북한의 경제성장률 추이·····	7
[그림 2-3] 북한과 한국의 인구 추이·····	8
[그림 2-4] 북한과 한국의 합계 출산율 추이·····	9
[그림 2-5] 북한의 주요 산업성장률 추이·····	11
[그림 2-6] 북한의 산업구조 변화·····	12
[그림 2-7] 북한의 대외무역 및 남북교역 추이·····	13
[그림 2-8] 북한 주요 도로축·····	18
[그림 2-9] 북한 주요 항만 위치도·····	20
[그림 2-10] 북한의 해상교역량 추이·····	21
[그림 2-11] 북한의 발전 전력량·····	24
[그림 2-12] 북한의 1차 에너지 공급 및 구성요소 추이·····	25
[그림 2-13] 북한의 발전 설비용량·····	26
[그림 2-14] 생산성 증가율 차이에 따른 북한 1인당 GDP 성장효과 시나리오·····	31
[그림 3-1] 개발도상국 대외 유입액 추이·····	45
[그림 3-2] 중국의 대외원조 정책결정과 집행·····	62
[그림 4-1] 중국의 FDI 연도별 추이·····	72
[그림 4-2] 베트남의 FDI 및 ODA 유입 추이·····	76
[그림 4-3] 베트남의 FDI 유입 추이·····	79
[그림 4-4] 국제 민관협력 인프라투자 부문별 추이·····	85
[그림 4-5] 중국 및 베트남의 비즈니스 환경 주요 구성요소 (2019)·····	88
[그림 4-6] WTO 가입 전후 체제전환국의 FDI 유입 추이·····	93
[그림 4-7] 체제전환국의 WTO 가입 과정에서의 GDP와 GDP 성장률 추이·····	93
[그림 4-8] 베트남에 대한 민관협력 인프라투자 (2000-2016)·····	105
[그림 4-9] 체제전환 이후 북한개발비용으로 조달 가능한 국제 민간자본 추정·····	107

제1장. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적

북한은 현재 체제전환의 과정상에 있다고 평가해도 무리가 아니다. 김정은 정권이 수립된 2012년 이후 북한은 시장의 기능을 일관되게 확대하고 경제 시스템에서의 국가 개입을 줄이려고 노력하고 있다. 이러한 행보는 과거 정권보다 북한의 개방·개혁의지가 강하다는 평가를 가능하게 하면서, 경제발전과 정상국가화와 함께 한반도의 군사적 긴장 완화 등을 동시 추진할 것으로 전망되고 있다. 이러한 맥락에서, 본격적인 북한의 경제 개발에 앞서 기초적인 사회·경제 인프라 개발이 초기 단계에 신속히 갖춰져야 할 필요가 있으나, 적절한 수준의 인프라를 건설하기 위해 필요한 천문학적 비용 마련이 북한 개발의 주된 도전과제가 될 것이다.

비록 현재 북-미 간의 관계가 소강상태이며 남북관계도 경색국면에 있으나 북한이 내부적으로 시도하고 있는 경제개선 조치 및 개혁정책들은 결국 시간이 흐르면서 다른 체제전환국과 유사하게 전반적인 시장개방 체제로 이어지고, 국제사회와의 협력이 불가피하게 될 것으로 예측된다.

한편 북한 체제전환 시 국가재정 만으로 북한의 인프라 및 자원 개발 등 대규모 투자가 필요한 사업을 추진하기 어려운 바, 북한의 경제 개방과 개혁 수요에 맞춰 다양한 자원 확보가 필요한 실정이다. 현재 북한 경제 및 인프라 개발에 필요한 자원 마련에 대한 부담감과 함께 자원 조달 방안에 대한 다양한 연구가 수행된 바 있다.

[표 1-1] 북한 개발재원에 대한 연구 현황

저자명/기관	제 목	연 도	출판사/연구기관
국회예산정책처	북한 인프라 개발의 경제적 효과	2019	국회예산정책처
권율·이주영	국제사회의 다자 ODA 추진 현황과 북한지원 정책과제	2019	KIEP
김현정·박선화	중국의 대외원조정책에 대한 고찰과 변화전망	2016	한중법학회
삼성KMPG 대북비즈니스 지원센터	북한 비즈니스 진출 전략	2018	두앤북/삼성KMPG
윤병수	동아시아 체제전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여방안	2019	하나금융경영연구소

장형수·김석진· 송정호	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	2009	통일연구원
장형수·박해식· 박춘원	남북통일과정에서의 해외재원 조달: 주요이슈와 정책방안	2015	KIEP
조명철·권율· 이철원·김은지	체제전환국의 경제개발비용 조달	2000	KIEP
진익·모주영· 박승호·조은영	북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안	2019	국회예산정책처
최장호·최유정	체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제	2018	KIEP

한편 우리나라의 경우 남북 통일 대비를 위해 1990년부터 지난 30년 동안 남북협력기금을 조성하고 있지만, 매년 기금의 규모나 사용 방안이 다르고, 국제 사회의 ODA가 북한이 경제성장을 리드 하기까지는 재원의 규모 측면이나 제도, 환경적 측면에서 넘어야 할 장애요소가 많기만 하다.

이에 따라 국가재정과 국제 민간자본의 역할을 비교분석하여 북한 경제개발 시 활용 방안을 분류할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 점을 감안하여 북한의 비핵화 선언 이후 북한의 체제전환 국면에서 조달 가능한 재원을 국가재정과 국제 민간 자본 등 크게 두 가지 축으로 나눠 분석하고, 국가재정을 보완하는 역할을 하는 국제 민간자본을 활용하기 위한 우리 정부의 제도적 방안에 대해 연구한다.

본 연구는 북한이 경제체제 전환 시 조달 가능한 국가재정과 국제 민간자본의 규모 및 활용 가능성에 초점을 맞춰 분석함으로써 향후 북한의 체제전환 시 우리 정부의 통일 비용의 부담 완화를 위한 국제 민간자본 활용 방안을 모색 한다는 점에서 의의를 가진다. 또한 현 남북협력기금의 한계를 보완하여 북한 체제전환 시 필요한 소요재원에 대한 우리 정부의 선제적인 재정전략 수립 방안도 도출 가능하다. 마지막으로, 남북 통일 이전 장기적 측면에서 남북 교류·교역 협력의 필요성에 대한 단서를 제공함으로써 우리 정부의 제도적 기반을 형성 하는 데 도움이 될 수 있다.

2. 연구 내용 및 방법

본 연구는 북한의 체제전환 국면에서 남북통일 소요재원으로 국가재정과 국제 민간자본의 활용가능성 등을 검토한다. 이를 위해 북한의 사회기반시설 개발에 대한 잠재적 수요 확인, 북한 개발 비용으로 사용 가능한 국가재정 및 해외 민간자본을 검토하고 이를 위한 북한 및 우리 정부의 준비 방안을 도출한다. 특히 과거 체제전환국 사례를 분석하여 국제 민간자본에 중점을 두었다. 본 연구에 대한 세부내용은 다음과 같다.

첫째, 제2장은 우선적으로 북한의 경제 동향 분석을 토대로 사회기반시설에 대한 잠재적 수요를 검토한다. 경제동향으로는 북한의 경제성장률, 인구, 산업, 대외무역 동향 등을 위주로 조사하였으며, 사회기반시설 조사는 교통부문, 에너지부문, 금융부문으로 구분하여 분석하였다. 북한은 2011년 이후 시장 및 경제특구 등을 활용하여 경제발전을 추진하였으나, 최근 대북제재 및 코로나 쇼크로 마이너스 성장세를 보여주고 있다. 이러한 경제적 어려움은 사회기반시설의 투자 부족, 기존 시설 노후화 등의 원인이 되었고, 이로 인해 사회기반시설이 전반적으로 열악한 상황을 보여준다.

제3장에서는 북한의 체제전환 국면에서의 대북 지원 및 통일 비용을 부담하는데 있어 국가재정의 역할을 분석한다. 북한 개발을 위해 활용 가능한 국가재정으로 남북 협력기금, 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA), 국제금융기구, 중국 및 러시아 등 우방국으로부터 지원 등이 있으며, 해당 재원에 대한 규모 및 현황 조사를 통해 북한 개발에 있어 활용 가능한 다양한 개발재원에 역할을 검토한다.

제4장은 국제 민간자본 활용방안으로, 기존 연구가 국가재정, 국제 금융기구, 해외 공여국의 ODA 활용방안에 집중한 측면이 있다는 점에서 본 연구의 4장은 ‘국제 민간자본 조달 및 활용’에 대해 집중하였다. 북한 인프라 개발에는 천문학적인 개발 재원이 필요할 것으로 예상되는 바, 국가재정 외 국제 민간재원의 동원이 필수적이다. 중국, 베트남 등 문화적으로 유사한 과거 아시아 체제전환국 중 해외 민간자본이 조달된 사례를 검토함으로써 조달 가능한 해외민간재원 종류와 선결조건 등을 분석한다. 이에 따라 북한의 준비 및 남북협력방안을 도출하고자 하였다.

마지막으로, 제5장에서는 북한 경제개발을 위한 국가재정 및 국제민간자본의 역할을 비교·분석함으로써 두 종류의 자원 활용에 있어 고려되어야 할 요소들을

분석하였다. 이를 통해 북한의 체제전환 시 우리 정부가 통일 비용 재원 마련을 위해 국가재정을 보완할 수 있는 국제 민간자본 조달 관련 정책적 제언을 도출하고자 하였다.

해당 연구 내용을 분석하기 위해 두 가지 방법을 활용한다. 우선, 문헌조사를 통해 남북협력기금, 통일비용, 해외직접투자(FDI) 현황 및 과거 체제전환국에 대한 국제 민간자본 종류와 활용 방안 사례를 조사한다. 또한 대북지원 분야 전문가, 활동가 및 정책가 등으로부터 의견 수집을 통해 이론과 실제간 간극 해소 방안을 모색하였다.

제2장. 북한의 경제동향 및 사회기반시설 현황

1. 북한의 경제동향

본 장에서는 최근 북한 국민총소득, 경제성장률 등 북한의 경제동향을 분석하고 분야별 사회기반시설 현황을 살펴보고자 한다. 이를 통해 북한과의 통일 준비 시 필요한 개발재원 혹은 통일비용의 규모를 추정하고자 한다.

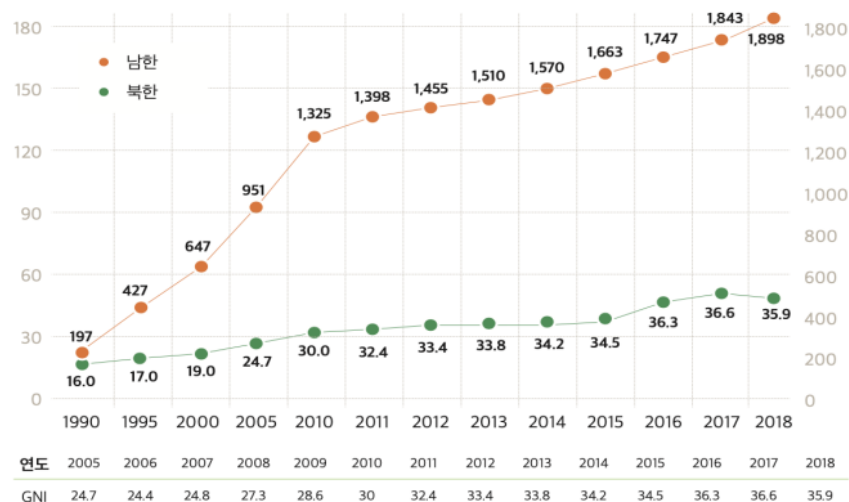
가. 북한의 경제성장률¹⁾

한국은행은 1991년부터 북한의 경제력을 우리의 산업연관표와 UN의 국민계정 체계(System of National Accounts)를 적용하여 국민소득 및 경제성장률 등의 주요 통계들을 추정하여 발표하고 있다.

2018년 기준 한국은행이 추정한 북한의 국민총소득 명목 GNI 규모는 35조 9,000억 원이며, 1인당 국민총소득 수준은 142.8만 원이다. 북한의 국민총소득은 1990년대 중반 경제난 이후 2000년대부터 지속적인 증가세를 보이고 있으나, 남한의 GNI(1,898조 5,000억 원)와 비교할 때 52.9배의 격차를 보이며, 남한의 1인당 국민총소득(3,679만 원)과 25.8배의 격차를 보이고 있다.

[그림 2-1] 북한 국민총소득 추이

(단위: 조 원)



출처 : 한국은행. 2019. 「북한 경제성장률 추정결과」, 각 연도 (단위: 조 원)

1) 통일연구원(2020), 북한의 이해 자료를 주로 인용

흔히, ‘고난의 행군’ 이라고 불리는 북한의 1990년대 경제 성장률은 -4.3%를 기록한 후 1995년 -4.4%로 지속적인 마이너스 경제성장을 보였다. 이는 사회주의 경제권의 붕괴의 결과로 1980년대와 비교하였을 때 절반 이상 감소한 수치이다. 군수산업을 제외한 전반적으로 붕괴되었고, 동시에 구소련 등 사회주의 국가와의 대외교역이 위축·중단 되면서 경제적 위기가 더욱 심화되었다.

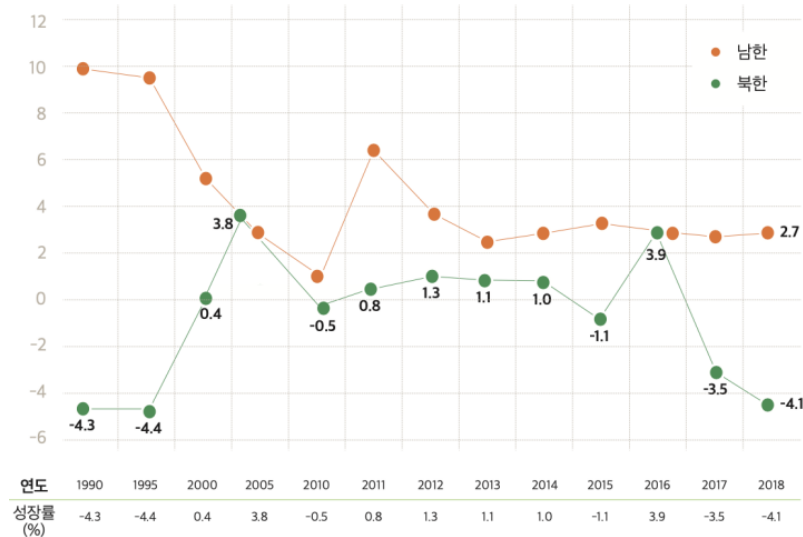
이후 2000년 북한의 거시경제는 4%p 증가한 0.4% 성장률을 기록하고 뒤이어 2005년대 3.8%로 증가하면서 마이너스 성장에서 벗어나는 것처럼 보였다. 그러나 2010년 -0.5%, 2011년 0.8%를 시작으로 2014년까지 평균 1%대 성장률을 보였고 2015년은 -1.1%로 다시 마이너스 성장세를 기록하며 다시 경제적 위기를 맞이하였다.

김정은 집권 이후, 새로 실시한 시장정책과 대외무역정책을 통해 2016년 3.9% 성장을 보이며 성공적인 경제 도약이 시작되었다. 그러나 지속적인 핵실험으로 인해 대북 제재가 심화되었고, 대부분 핵이나 대량 살상무기에만 집중되던 제재는 2016년 이후 경제 일반 부문 대상까지 확장되었다. 이러한 제재는 북한의 주요 수출품에 대해 단계적으로 이루어졌으며 북한의 경제성장에 큰 손실을 입히게 되었다. 이에 대한 결과로, 북한의 경제 성장은 2017년 -3.5%, 2018년 -4.1%로 다시 마이너스 성장세로 돌아서게 되었다가, 2019년 전년에 비해 0.4%로 증가한 -3.7% 수치를 기록하였다.

이러한 가운데 김정은 정권은 분권화, 시장화, 대외관계를 목표로 국가 경제 정책을 세우며 국가 재정을 확보하고 체제를 유지시키기 위한 정책을 추진하고 있는 것으로 알려졌다. 해당 경제 정책은 대부분 비공식 경제 부문에만 초점을 맞춘 방안이었기 때문에 이러한 정책에도 불구하고 실물 산업경제에서는 뚜렷한 성과가 나타나지 않고 있으며, 평양을 제외한 지방경제와 전반적인 기초 인프라 상황 및 개발은 여전히 열악한 실정이다.

[그림 2-2] 북한의 경제성장률 추이

(단위: 전년대비 증감률, %)



출처 : 한국은행. 2019. 「북한 경제성장률 추정결과」, 각 연도 (전년대비 증감률, %)

[표 2-1] 남북한 경제 규모 비교 (2019)

	북한(A)	남한(B)	B/A
인구(천 명)	25,250.4	51,709.1	2.0
명목 GNI(조 원)	35.6	1,935.7	54.4
1인당 GNI(만 원)	140.8	3,743.5	26.6
무역총액(억 달러)	32.4	10,455.8	322.2

출처: 한국은행. 2019. 「남북한의 주요경제지표 비교」

www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200090 (접속일: '20년 9월 14일)

나. 북한의 인구 동향

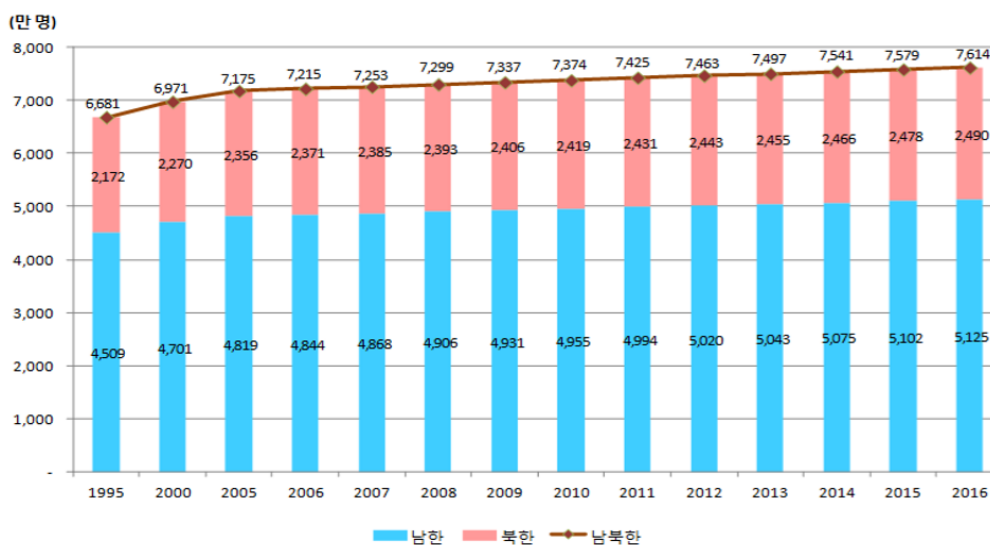
북한의 인구 통계는 1989년 유엔인구기금(UNFPA)에 북한이 1946년부터 1987년 동안의 인구와 관련된 사회 지표를 제출하며 알려지게 되었다. 이후 UNFPA의 도움을 통해 인구조사가 이루어졌다. 가장 최근 자료에 의하면 2019년 기준 북한 인구는 2,525만 명으로 기록되었으며 한국의 5,171만 명과 비교하였을 때 절반에 미치는 수준이다.²⁾ 북한은 1960년대 3.08%의 높은 인구증가율을 보였다. 그러나

북한 정부가 1960년대부터 실시한 사회주의 공업화 정책을 추진하면서 부족한 인력에 대한 대체인력으로 여성을 보충하기 위해 출산 제한정책을 실시하게 되었다. 그 결과 북한의 인구증가율은 1970년대 이후 점진적으로 낮아졌으며, 1990년대에는 1.02%, 2009년도부터는 0.5%를 웃도는 등 둔화 되었다.

지역별로 북한의 인구를 살펴보았을 때, 서부지역이 인구 밀집도가 가장 높았으며 수도인 평양시와 평안남·북도에 40% 이상의 인구가 거주하고 있는 것으로 나타났다. 북부 내륙 지방(양강도·자강도)에는 11.9%가 거주하고 있으며, 북한 총 인구의 절반이 넘는 수치인 61%가 도시에 집중되어 있음을 알 수 있다.

북한의 남녀성비(여성 100명당 남자 수)를 살펴보면, 2019년 기준 95.6명으로 여성이 남성보다 더 많은 것으로 나타났다. 한편 한국은 2019년 남녀성비가 100.5명으로 여성에 비해 남성이 많은 것으로 조사되었다.³⁾ 또한 북한의 출산율 추이를 살펴보면, 2015년부터 2020년까지 1.94명으로 1.33명인 한국과 비교하였을 때 0.61명이 더 많은 수치이다.

[그림 2-3] 북한과 한국의 인구 추이

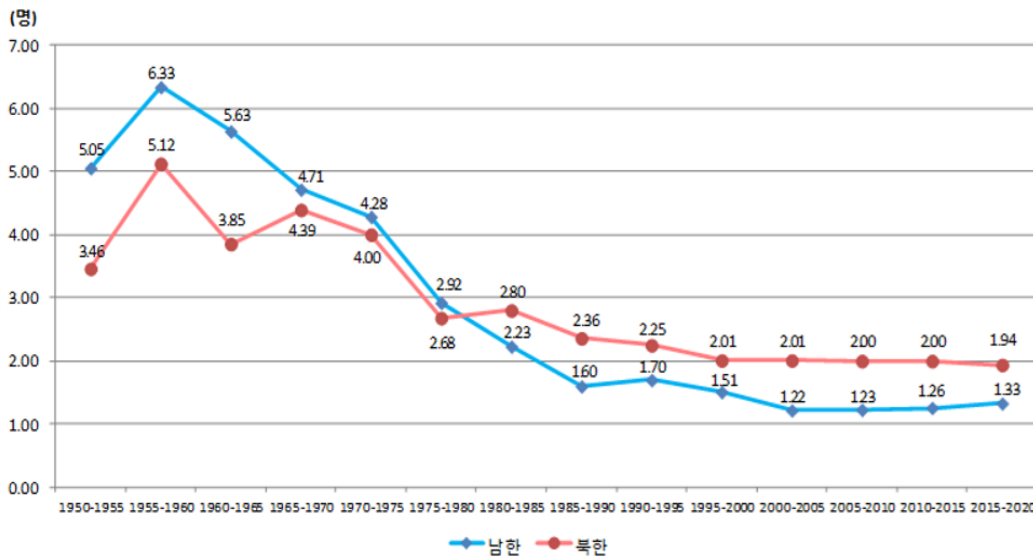


출처: 통계청. 2020. 「북한통계포털」 <https://kosis.kr/bukhan/index.jsp> (접속일: '20년 9월 15일)

2) 통계청(2020), 북한의 주요 통계지표

3) 통계청(2020), 북한통계포털, <https://kosis.kr/bukhan/index.jsp> (검색일: '20년 9월 21일)

[그림 2-4] 북한과 한국의 합계 출산율 추이



출처 : UN. 2016. World Population Prospects: The 2017 Revision.

다. 북한의 산업 동향4)

1980년대 북한의 산업은 부족한 기자재 투자와 낙후된 기술로 인해 효율성과 생산성이 모두 열악한 실정이었다. 그럼에도 불구하고 대부분의 산업들이 서로 연관되어 있어 재생산의 구조를 갖추고 있었으며 지속적인 산업 발전을 이룩할 수 있었다. 그러나 1990년대 초부터 원유 도입량이 급격히 감소하였고 이로 인해 북한은 산업 위기를 맞는다. 북한의 원유 도입량은 1980년대와 비교하였을 때 1/5 수준에 불과하였고 이는 전력난·원자재난 등을 발생시켰다. 전력과 원자재의 공급 부족은 곧바로 중간재 생산 공급에 영향을 끼쳤으며 이는 소비재 제품의 공급 감소로 이어졌다. 결과적으로 급격한 원유 감소는 북한의 전반적인 산업 연관관계를 단절시킴으로써 산업 재생산의 단계를 막아버렸다.

[표 2-5]을 살펴보면, 1990년~1997년 북한의 서비스업 분야를 제외한 모든 산업 부문에서 마이너스 성장률을 기록하였음을 알 수 있다. 1997년 최저 마이너스 성장률을 기록하였는데, 대표적으로 광업 성장률 -17.8%, 제조업 성장률 -18.3%, 건설업 성장률 -10.0%로 조사되었다. 당시 북한의 제조업의 가동률은 절반에도 못 미치는 평균 20%로 평가되기도 하였다.

4) 통일연구원(2020), 북한의 이해 자료를 주로 인용

이러한 상황을 극복하기 위해 김정일 정권은 단절되었던 산업 간 연간관계를 복원하기 위해 ‘기술개건 정책’을 펼치게 되었다. 먼저, ‘고난의 행군’ 시기로 인해 노후화된 공장·기업들을 기술개건 대상 혹은 신설 대상으로 나누었으며 이를 통해 혁신적으로 산업을 구조 조정과 정비를 실시하였다.

해당 정책의 시행에도 불구하고, 북한은 이를 실행하기 위한 자본이 부족한 상황에 처하게 된다. 이로 인해, 기초 에너지 부문 같은 산업 연관 관계 복구하는데 있어 핵심인 산업에 대한 투자도 현실적으로 어렵게 되었다. 이를 해결하기 위해 당시 보유하고 있는 자본을 최대한 합리적으로 투자하기 위해 ‘4대 선행 산업 부문’ 정상화를 위해 우선적으로 투자하는 방안을 고안해냈다. 4대 선행 산업으로 전력, 석탄, 철도·운송, 기계 산업을 선정하였고 결과적으로 2000년대 이후 북한의 광업과 제조업 분야는 1990년대의 극심한 산업 생산력 붕괴 상황에서 겨우 벗어나는 모습을 보이게 되었다.

북한은 2000년대 이후 2003년까지 지속적으로 마이너스 산업 성장률을 보였으나, 2004년 평균적으로 1% 성장률을 기록했으며 평균 -2%대를 3-4년 주기로 반복하는 추이를 보였다. 김정은 정권이 출범한 2012년 이후 2015년 광업과 제조업 부문이 마이너스를 기록하였다. 2016년 각각 8.4%와 4.8%를 기록하며 다시 높은 성장률을 보였으나, 2017년 다시 하락세로 접어들었으며 2018년 또한 감소세를 보였다.

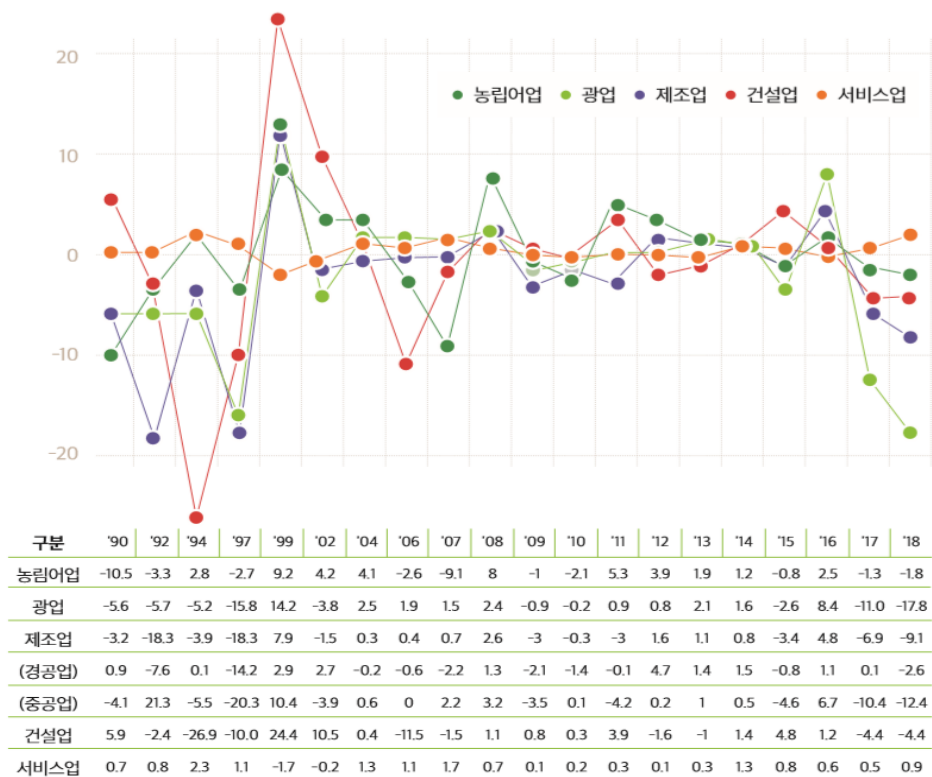
한편 제조업 부문에서는 부분적인 진전을 보였는데, 이는 북한이 지난 과거에 비해 실용적인 산업 정책을 취한 결과로 평가되어진다. 대표적인 사례로 기계류 및 설비 자재의 수입을 증가시켜 일부 공장기업소의 생산 기반을 늘리고 국산화 정책을 과학기술중시정책과 결합한 것을 들 수 있다. 또한, 이 당시 김정은 정권은 단기적으로 성과를 낼 수 있는 건설 사업을 다수 추진하였으며 화장품, 문구류, 신발류 등 일부 경공업 공장의 기술 개선을 위한 사업을 실행하였다.

이후 2016년 5월 김정은 정권은 ‘국가경제발전 5개년 전략’ (2016-2020)을 발표하였다. 김정은 정권은 산업경제 활성화를 도모하기 위해서는 기초 에너지와 소재 분야의 정상화가 선행되어야 한다고 인식하였다. 이를 위해 5개년 전략은 사회주의 강성국가 성취를 중심으로 기간산업 정상화, 에너지 문제해결에 초점을 두었다.

이러한 정책에도 불구하고, 김정은 정권의 지속적인 핵실험과 미사일 발사로 인해 국제사회의 대북제재가 더욱 심화되었고 이로 인해 향후 미래에도 북한의 산업 경제 발전은 어려울 것으로 판단된다. 실제로 북한은 뚜렷한 경제 성장을 보이지 못하였고 2017년 기준 광업 분야 -11%, 제조업분야 -6.9%로 다시 감소하였고 2018년 이러한 성장률은 광업 -17.8%, 제조업 -9.1%로 더 심화되었다. 북한은 ‘자강력 제일주의’, ‘내부 예비 동원’을 주장하며 북한 주도적으로 혹은 자체적으로 문제를 극복하려 하고 있으나 근본적인 문제인 자본과 투입의 부족을 스스로 해결하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

[그림 2-5] 북한의 주요 산업성장률 추이

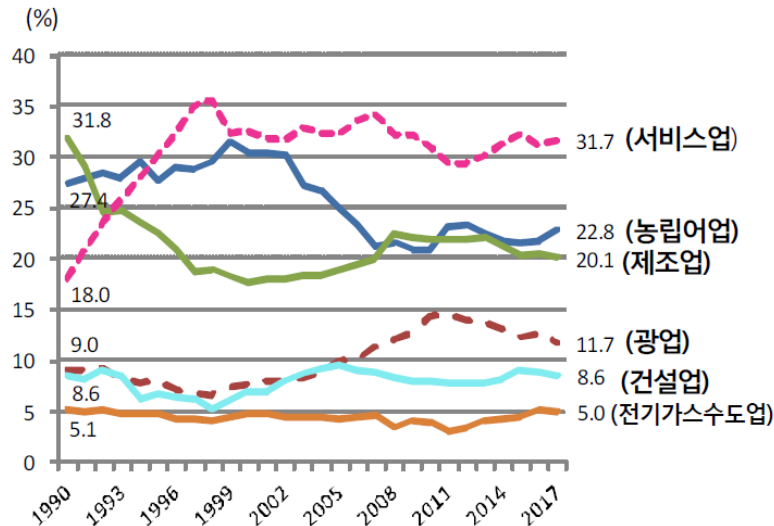
(단위: 전년대비 증감률, %)



출처 : 한국은행, 「북한 경제성장률 추정결과」, 각 연도 (전년대비 증감률, %)

[그림 2-6] 북한의 산업구조 변화

(단위: %)



출처: 윤병수. 2019. 동아시아 체제 전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여방안, p.42.

라. 대외무역동향

북한의 대외무역 정책은 수출을 고려한 수입 중심의 대외무역의 특징을 보인다. 이러한 정책은 북한 내에서 자체적으로 생산이 불가능한 원자재 등의 수입에 필요한 외화를 얻기 위한 것으로 고려된다. [그림 2-7]은 북한의 대외무역 및 남북교역 추이를 나타낸다. 이를 살펴보면 1990년대부터 2000년까지 북한의 대외무역의 규모가 줄어들었는데 이는 다른 사회주의 국가들의 개혁개방으로 인한 결과이다. 그러나 2000년대로 들어서며 남북 교역이 확대되고 중국과의 교역 규모 증가로 2000~2014년까지 북한의 무역 규모가 꾸준히 증가하였다.

이러한 성장세에도 불구하고 북한의 핵실험 단행(2015년)으로 인한 개성공단 폐쇄(2016년) 및 대북제재의 강화로 인해 2015년을 기준으로 북한 대외무역의 규모가 감소하게 된다. 대북제재 강화로 북한의 대외무역은 지속적으로 감소할 수 밖에 없었으며 이러한 상황 속에서 북한의 중국에 대한 의존도는 급증하게 된다. 이러한 현상이 뚜렷한 시기는 2018년으로 북한의 중국에 대한 의존도가

95.8%까지 증가하게 되었다. 2018년 이전에도 2016년 94.8%, 2017년 90%였으며 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다.

[그림 2-7] 북한의 대외무역 및 남북교역 추이



출처 : 통일부, KOTRA

마. 북한의 민간자본 유치를 위한 제도 현황

북한은 2000년대 이후 외국인투자를 적극 유지하는 정책을 추진하면서 관련 제도를 지속적으로 개선해왔다. 1990년대의 심각한 경제난을 타개하기 위해 2000년대 들어 북한은 경제정책의 일대 전환을 시도하였다. 2002년 7.1 경제관리개선조치(7.1 조치)를 통해 대내적으로는 기업 운영의 자율성을 확대하고 시장매커니즘을 체제 내부로 수용하는 한편, 대외적으로 국내 부족한 생산설비와 재원을 외국인투자로 충당하고자 계획하였다. 특히 기존의 나선특구와 함께 황금평·위화도, 신의주, 금강산 경제특구, 개성공단을 추가로 신설하여 외자 유치정책에 박차를 가하기 시작했다.

법적으로는 외국인투자법, 외국인기업법, 합작법, 합영법, 외국인투자기업법, 외국투자기업 및 외국세금법, 외국인투자기업재정관리법, 외국투자기업회계법 등이 지속적으로 제·개정하였다(임수호 외, 2016). 외국인 대북투자로는 합작투자, 합영투자, 특구에서의 단독투자 등 크게 3가지 방식으로 이루어진다. 임수호 외(2016)에 따르면, 실제 대부분의 투자는 합작 또는 합영투자로 이루어지며, 북한은 경영권을 자국이 갖는 합작투자 방식을 선호하는 것으로 관찰된다.

현재 북한의 대외무역의 대부분은 중국과 이루어지고 있다. 북한의 중국에 대한 경제적 의존성이 급격히 증가한 것은 2000년대 들어서이다. 1998년 북·중 무역 규모가 북한 전체 대외무역의 28% 정도에서, 2000년대 들어 연평균 23%에 달하는 증가율을 보이며 2005년 전체 규모의 50%를 넘어섰고 최근, 2016년 기준, 그 비중이 90%에 가까운 수준에 이르고 있다(임수호 외, 2016). 북한의 외국인 투자 유치 부문 또한 대중 의존도 수준이 중국에 대한 대외무역 의존 비중과 유사한 수치일 것으로 추정된다. 북한의 2차 핵실험 이후 독일 등 국제사회로부터의 투자가 전무한 상황에서, 중국의 북한 인프라 개선에 대한 국가적 관심 아래 동부진흥계획 실시가 북한의 높은 대중의존에 영향을 미친 것으로 보인다.

특히 김정은 정권이 들어선 2012년 이후, 북한은 동시다발적으로 경제특구 건설 전략을 추진하면서 관련 법안을 대거 신설 및 정비하였다. 과거 북한의 외국인 투자제도가 특구 부문과 외국인투자 부문으로 분리되어 운영된 것과 달리, 최근 특구 운영에서의 경험을 바탕으로 특구 이외 지역에서의 외국인 투자 제도에도 반영하려는 경향이 관찰되고 있다.

[표 2-2]는 2012년 이후 경제개발구 제정된 정책들로 북한당국이 외자 유치에 전보다 전향적인 태도를 확인할 수 있다. 경제개발구에서는 관세 감면, 기업 소득세 14%까지 하향 조정 해주며, 첨단기술·인프라·IT기업 투자의 경우 10% 추가 감세 혜택을 준다. 또한 기업운동을 통한 주식배당금 등 수입 발생시, 개발구 이외 지역의 경우 세금 감면 혜택이 20%인데 반해 개발구 내에서는 10%로 감면해주는 제도를 신설하였다. 그 외에도 기업 설립·분할 자유화, 공장부지 우선선택권 부여, 최장 50년 기간 토지임차권 부여 등 우대정책을 선보이고 있다.

향후 북한은 경제특구 중심으로 외국인투자 관련 법규와 제도를 재정비해 나갈 것으로 보인다. 이를 위해서는 투자주체의 수익을 담보할 수 있는 메커니즘 구축, 외국인 투자자 재산권 보호, 안정적인 노사관계 확립을 통해 대북투자 유인을 높이는 작업이 필요할 것으로 보인다. 또한 북한은 외국기업이 북한 내 기업 활동하는 데 있어 위법활동을 제어할 수 있는 조세 및 회계기준 등 관련 제도를 마련할 필요가 있다.

[표 2-2] 경제개발구 관련 주요 정책

사 항	주요 내용	
기본 원칙	① 단계적 개발 ② 외자유치 다원화 ③ 자연생태환경 보호 ④ 토지 등 자원의 합리적 이용 ⑤ 생산, 서비스 국제경쟁력 제고 ⑥ 경영활동 편익을 제공하는 동시에 사회공공이익 보장 ⑦ 경제개발기구의 지속가능한 균형발전 보장	
건설 및 운영 원칙	·경제개발구 건설·운영은 국가경제 발전전략에 부합하고, 대외경협·교류에 유리해야 함 ·국가경제, 기술발전, 거주민과 일정 거리 확보 및 국가 지정 보호지역 훼손 금지 ·경제개발구 권리권한을 국가급과 지방급으로 나누고, 설립은 중앙특수경제지역 지도기관이 담당 ·경제개발구는 중앙특수경제지역 지도부문과 도(직할시) 인민위원회 지도·관리를 받아야함	
기업 활동 관련 혜택	기업경영 보장	·투자 기업의 권익 보장 및 자유로운 경영활동 보장
	기업활동 우대정책	·자유로운 기업 설립, 분할, 업무처리 가능 ·토지, 노동력, 세수 등 국가의 우대정책 수혜 가능 ·인프라 건설, 첨단기술, 국제경쟁력을 갖춘 생산·투자에 혜택 부여 ·입지가 좋은 토지의 우선선택권 부여 및 일정 기간 토지 이용 시 면세혜택 적용 ·기업별 해당 영역 재투자 시 기납부 소득세 전액 반환
	소득세 감면	·경제개발구 기업소득세 세율 14%, 국가 장려 분야 10% (타 지역 외자기업 소득세 25%) ·경제개발구 내 10년 이상 운영·존속 기업은 소득세 감면 혜택 ·이윤 재투자, 신규기업 설립을 통해 5년 이상 운영한 기업은 재투자 부분 소득세 50% 감면
	수입 관련 세금 감면	·주식배당금·이자·임차·특허수입에 대해 10% 세율 적용(타 지역 20%)
	개발형 기업 혜택	·여행·여관업 경영권 우선획득 가능, 인프라·사회공공시설 운영 관련 세금혜택 부여
	개발구 내 관세혜택	·비관세 혜택 및 자유 수출입 가능한 경우: ① 경제개발구 건설 자재 및 위탁가공·중계·보상무역 관련 자원 ②기업생산 수출 물품 ③기업활동에 필요한 생활용품, 국가 규정 자원
기타 혜택	·개발구 내 토지임대는 최고 50년 한도, 임대기간 종료 후에는 임차권 매매 가능 ·자유로운 외환 휴대, 합법적인 이윤 및 기타 소득의 자유로운 송금 보장	

출처 : 임수호 외 2인, 2016, 2000년대 이후 중국의 대북투자 추정, p. 21.

2. 북한의 사회기반시설 현황

북한의 사회기반시설 현황을 살펴보면 지난 1970년부터 2014년까지 철도, 도로, 항만 부문에서 1.2배 성장을 보였고 발전설비용량에서 2배의 성장을 이룩했다. 하지만 이와 반대로, 2014년 에너지 공급량은 1970년 보다 감소하여 1970년대 공급량의 60%에 미치는 수준이었다. 북한의 사회기반시설 확충 추이는 다음과 같다.

[표 2-3] 북한의 주요 SOC 발전 추이

구분	단위	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017	비율(배수) 17/19
철도연장	km	4,043	4,370	5,045	5,214	5,235	5,265	5,302	5,304	5,226	5,287	1.31
도로연장	km	20,000	21,000	23,000	23,633	25,495	25,950	26,114	26,183	26,176	26,178	1.31
항만하역능력	천톤	NA	30,980	34,900	35,500	37,000	37,000	41,560	41,560	41,570	41,760	1.35
발전설비용량	천kw	3,550	5,010	7,142	7,552	6,968	6,968	7,253	7,427	7,661	7,721	2.17
에너지공급량	천TOE	18,095	NA	27,292	15,687	15,662	15,662	11,050	8,700	9,910	11,240	0.62

출처: 윤병수, 2019. 「동아시아 체제 전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여방안」, p. 47.

가. 교통 기반시설 : 도로, 철도, 항만, 공항

(1) 도로 기반시설 현황

북한은 1964년 김일성 교시에 의해 일반도로를 1~6등급으로 분류하는 체계를 마련하였다. 평양-원산고속도로가 건설된 1973년 이후 도로등급은 일반 1~6급 도로와 고속도로인 특급을 포함한 총 7등급으로 정비되었다. 이 중 중앙정부가 특급~3급을 관리하고, 도는 4급도로, 군은 5급도로, 리는 6급도로를 관리하도록 규정하였다. 남한의 도로와 비교할 경우, 일반 1~3급 도로는 남한의 국도 및 국가지원지방도에 해당한다고 볼 수 있다(남성욱, 2019).

한국 교통연구원(2005)에서 수행된 ‘북한의 도로체계분석 및 수치지도 작성방안 연구’에 따르면, 북한의 도로망은 크게 서해축, 동해축, 동서연결축, 북부내륙축, 동서국경축 등 5개 축으로 구분할 수 있다. 서해축은 평양-신의주 간 연결된 도로로 길이가 약 228.8km 정도이다. 이 도로는 북한의 중심 교통축으로 중국의 국경까지 이어지는 대 중국도로의 역할을 한다. 동해축에 위치한 원

산-나진간 연결된 도로는 660km에 달하며, 중국 동북부와 러시아를 연결하는 동해안의 중추도로로, 군사, 경제적인 성격이 강한 도로이다. 압록강을 따라 신의주-고무산간을 연결하는 동서국경축은 압록강이 흐르는 신의주-고무산간 등 동서부를 연결하여 국경지대와 산악지대의 연계 기능이 주된 역할이다. 특히 중국과 러시아를 연결하는 국제노선 도로와 동서간을 연결하는 횡단도로망 등은 모두 평양에 집중되는 형태를 보이고 있으며, 러시아와는 1개 지점, 중국과는 6개 지점에서 교량이 연결되어있다(권영민 외, 2005).

[표 2-4] 북한의 간선도로망 현황

구 분	내 용
서해축	남한의 국도1호선과 연결되어 있으며, 서해안고속도로와 연결 가능한 노선으로 중국과 연계됨. 판문점~개성~평양~신의주 연결노선과 해주~남포~평원 연결노선이 있음
동해축	남한의 7번국도와 연결되는 노선으로 북부내륙축 노선이 분기되며, 나진, 선봉지역과 신포 경수로 사업지, 금강산지역을 지나는 노선으로 중국 동북구와 러시아와 연계
동서 연결축	북인 동성을 연결하며 평양~원산간 고속도로와 장산곶~남포~평양~양덕~덕원간을 연결하고, 북한 중앙부를 낭림산맥이 관통하고 있어 도로가 협소하며 구배가 심함
북부 내륙축	북한이 자원개발을 위해 개발한 노선으로 대부분이 비포장도로이며, 국도 3호선과 연결되는 평강~초사, 평강~후창, 반북청~혜산, 용잠리~무산 도로가 있음
동서 국경축	북중 국경을 따라서 가는 신의주~초산~혜산~온성간 도로는 산악지역과 국경지역을 연결하는 기능을 갖고 있으며, 대부분 비포장도로로 도로 폭은 4~8m, 차로는 1~2차로 구성됨

출처: 한국교통연구원. 2005.

북한의 도로시설은 철도에 비해 노후화 정도가 심한 것으로 파악되고 있다. 북한의 도로축은 평양이 중심이 되는 방사선형(H자형)의 도로체계가 특징이다. 또한 동해안은 산악지대가 많아 도로교통체계가 발달하지 못하였으며, 북한 전체적으로 사업입지 및 인구밀집지역을 중심으로 발달되어 있다. 도로의 운용과 관련해서는 단거리 운행위주로 철도의 보조교통수단으로 이용함으로써 도로이용률이 높지 않다. 자동차 등록 수는 2003년 기준 남한의 1/60 수준인 24만 대 정도이며 도로연장은 약 1/3 수준이다. 이는 도로의 이용 정도나 통행차량이 극히 미미하다고 볼 수 있다.

북한의 도로총연장은 1965년 20,000km에서 2017년 26,178km까지 서서히 증가하여 2017년 남한 도로총연장 110,09km의 24% 수준이다. 또한 북한 고속도로연장은 1975년 15km에서 2016년 774km까지 증가하여 이는 2017년 남한 고속도로연장 4,717km의 16.4% 수준이다(이성수, 2002).

[그림 2-8] 북한 주요 도로축



출처 : 백승걸, 2018. 「북한 간선도로망 추진방향 및 고려사항」, 도로교통연구원: 서울.

(2) 철도 기반시설 현황

북한은 지리적 제약으로 모든 화물과 여객수송을 철도에 의존할 수밖에 없으므로 인해 정권 초기부터 철도를 중요한 육상운송기관으로 하는 주철중도의 정책을 전개하였으며 전철화를 추진하였다. 북한의 철도는 지하자원 개발 및 인구 밀집지역을 중심으로 크게 서해안축, 동해안축, 동서횡단축으로 형성되었으며 이를 북한철도의 주요 3대축이라 하며 H자 형태를 보이고 있다.

북한의 철도는 화물수송의 90%와 여객수송의 60%를 맡고 있다. 북한철도의 총연장은 2014년 기준 5,302km이며 전철화 비율은 79.3%이며 남한(전철화율 68%)보다 높다. 그러나 전철화율은 높지만 노선의 985가 단선이고, 통신 및 신호체계도 대부분 반자동이며 매우 낙후되어있다. 1990년대 들어 경제적으로 어려워진 북한은 철도 등 여러 시설에 적극 투자하지 못한 것으로 보인다(이현하 외, 2016).

북한의 국제철도망은 중국과 3곳, 러시아와 1곳이 연결되어 있다. 중국과는 1954년 1월에 체결한 조·중 직통철도운행 협정에 의해 같은 해 6월 3일부터 평양-베이징 간 여객 열차가 운행하기 시작했다. 평양-베이징을 연결시켜주는 철도는 총 운행거리 1,349km, 소요시간 22시간, 주 4회 왕복으로 운행하고 있다. 남양-도문 간 철도는 연변지역 주민들의 친선교류를 보장하기 위해 중국과 협정을 체결하고 운행하였으나 북한 주민들의 국경열차를 이용한 탈북이 잦아지자 북한 측이 일방적으로 중단하였다(이현하 외, 2016). 러시아와는 홍의-두만강의 두만강 철교를 건너 시베리아 극동 종착역인 하산에 연결되어있고 이는 시베리아 횡단철도와 연결되어 있다. 평양-모스크바를 연결하는 철도는 총 10,214km이고 주 2회 왕복운행하고 있으며 8-9일 정도가 소요된다.

한국과 북한의 철도를 비교해 보자면, 철도 역시 규격 및 시스템 등 상당히 많은 차이가 발생하였다. 한국의 국유철도 건설규칙에서는 선로등급을 열차의 속도, 곡선 및 기울기 등에 따라 1~4급선으로 구분하는 반면, 북한의 철길관리기준에서는 정치, 경제적 의의와 기술 장비수준에 따라 1~4급선으로 분류하고 기술수준에 따라 가~마 5가지로 다시 분류한다(이현하 외, 2016). 선로등급에 따라 차이가 크게 발생하는 기준항목은 열차의 속도, 곡선반경, 완화곡선길이 등이다. 따라서 앞으로 건축한계, 차량한계, 궤도시스템 등의 철도건설, 신호설비, 운영, 유지관리 등에서 기준의 단일화가 요구된다.

[표 2-5] 남북한 철도 인프라 현황 (2016년)

(단위: 천명, km², km, %, 대)

구 분			남 한	북 한
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 ²)		100,003	123,138

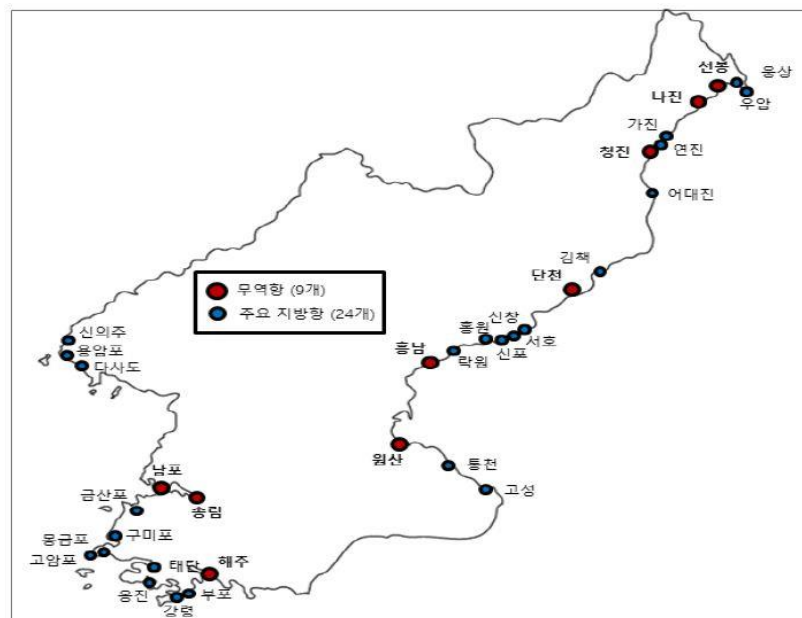
출처 : 국회예산처. 2019. 북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안

(3) 항만 기반시설 현황

북한은 서해안에 137개(평남 27개, 평북 55개, 황남 54개, 황북 1개), 동해안에 152개(함남 53개, 함북 65개, 강원 34개)의 항만을 보유하고 있다. 이중 국제 무역을 담당하는 항만은 대외해상운수항(무역항 기능) 9개(흥남, 청진, 나진, 원산, 선봉, 남포, 해주, 송림)이고 지방항은 연안화물을 주로 처리하며, 총 24개가 있다. 나머지 작은 항만들은 항만시설이라기보다는 어항, 포구의 형태를 갖추고 있어 어선들이 주로 이용하는 실정이다.

북한은 전후복구기인 1950~1960년대에 전쟁으로 파괴된 나진, 청진, 흥남항을 복구하였고, 이후 해주, 송림, 단천항등 신규항만을 건설하였다. 1차 항만현대화시대인 1970~80년대에 남포, 청진, 해주항 등에 대한 본격적인 현대화를 추진하였으나, 1990~2010년까지는 나진항을 제외하고는 신규 투자를 거의 하지 못해 노후화되었다. 2010년 이후 나진항에 대한 러시아의 투자를 받아 남포항 일부를 개보수 하였으며, 자원수출항만인 단천항을 2012년 현대화하여 대외해상운수항 기능을 부여하였다(이기열 외, 2018). 이렇듯 북한의 대부분 항만들은 1980년대 이후 현재까지 신규 투가 없다보니 정상적인 기능을 수행할 수 있는 항만이 거의 없을 만큼 열악한 상황이다.

[그림 2-9] 북한 주요 항만 위치도



출처: 이성우. 2018. 한반도 물류통합과 확장을 위한 북한 항만개발 방향.

[표 2-6] 북한의 주요 무역 항만시설 현황

항명	하역능력(만톤)	부두깊이(m)	비고
청진	1,090	2,870	- 1974년 시설과 장비 보강, 1983년 중국의 대일 중개무역 - 동향, 중향, 서향, 김책제철소 전용으로 구분
흥남	350	1,737	- 1960년 무역항으로 개항 - 10톤 켄트릭레인 보유 석유화학공업지원 항만
나진	680	2,515	- 1974년 무역항으로 개항 (소련의 대동남아 수출창고), 중계무역항
원산	90	900	- 1976년 무역항으로 개항, 군항으로 이용되고 있음 - 원산지역 지원 및 시멘트, 석탄 처리
남포	1,050	2,726	- 평양과 고속도로 전기철도로 연결, 동향은 석탄부두로 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	-

출처 : 한국해양수산개발원 내부자료

[그림 2-10] 북한의 해상교역량 추이



출처 : 한국해양수산개발원 내부자료

40년간 북한의 해상 무역의존도를 보면 1970년대는 홍콩과 일본이 주요 대상국이었으나 1990년대 말 이후 남북화해 분위기와 6자 회담 시작 등으로 한국, 중국, 일본, 러시아가 주요 해상 교역국으로 등장하였다. 그러나 2006년 북한의 핵실험과 이어진 도발로 2010년 5.24 조치 등 강력한 대북 제재가 지속되면서 북한의 해외 해상무역 의존도는 급격히 중국과 러시아로 기울어지게 되어 오늘에 이르고 있다(이성우, 2018).

정리하자면, 북한의 항만시설은 1980년대까지는 투자가 진행되어 일부 항만들에 대한 현대화가 진행되었으나, 1990년대 경제위기로 인해 인프라에 대한 투자가 거의 이루어지지 못하고 낙후되었다. 2010년 이후 항만들에 대한 시설 투자가 일부 있었으나 전국 항만능력 제고에는 큰 영향을 주지 못했다. 한편, 북한 항만 물동량 증진에 기여했던 러시아 및 동유럽은 1990년대 동구권 붕괴 이후 중국과 한국에 의존하는 해상무역 구조로 바뀌게 되었다. 그 후 경제 붕괴 및 대북제재로 인해 대외수출입이 급격히 축소되어 항만이용률은 큰 폭으로 감소하였다. 특히 중국에 대한 무역의존도가 높아졌으나 이는 북 중 국경무역을 위한 육상수송에 의존하는 계기가 되어 다시 북한의 열악한 북한 항만 시설 문제를 심화시켰다.

(4) 항공 기반시설 현황

북한의 공항은 약 54개로 추정되고 있으며, 순수 민간공항은 전무하고 모두 군용 및 민군겸용, 김정은 위원장의 전용비행장으로 이용 중이다(홍성진·홍성호, 2018). 이 중 포장 활주로를 보유하고 있는 공항은 31개소, 비포장활주로를 보유하고 있는 공항은 나머지 21개소로 파악되고 있다. 북한의 대표적인 공항으로는 평양, 원산(갈마), 어랑, 선덕, 삼지연 등이 있다.

[표 2-7] 북한의 주요 공항 현황

공 항	소재지	활주로(m)	주변 주요지명	비 고
순안	평양 순안구역	구) 4,000 × 60 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.

				백두산 관광과 연계
항주	함북 항주군	2,500 × 49	평양에서 40km	북한 3대 군용비행장
갈마	강원 원산시	2,483 × 52	원산시 5km	금강산 관광과 연계
선덕	함남 정평군	2,500 × 50	함흥, 신포	신포경수로 사업으로 양 공항과 직항로 운행

출처 : 이영균 외, 2001. 남북한간 교통물류체계 정비 확충방안 1단계.

김정은 집권 이후 북한은 공항 현대화 사업에 적극적인 모습을 보이고 있다. 이러한 관심은 북한의 육상교통수단이 발달되지 않은 상황에서 북한 내부 및 외부의 이동에 항공수단이 타 수단 대비 저렴한 비용으로 빠르게 구축 가능하다는 점에서 비롯된 것으로 보인다. 북한의 국내선 운항은 2016년 기준 평양-어랑노선, 평양-선덕, 평양-삼지연 등 구간이 운행되고 있다. 비싼 요금과 낮은 접근성으로 승객 수가 감소하면서 2014년 보다 운항회수 또한 점차 감소되었다. 국제선으로는 1959년 2월 평양-모스크바 노선이 최초로 개설되었으며, 그 외 러시아(블라디보스톡), 중국(베이징, 심양, 대련), 태국(방콕) 등의 국제노선을 운영한 바 있다(진익 외, 2018). 그러나 아직까지 국제선 정기항공편은 아직 미운항 중이다.

2016년 기준 북한은 24대의 민간 항공기를 보유하고 있는 것으로 파악된다. 한국의 경우 민간 항공기는 2000년 133대에서 2016년 685대로 약 6배 증가한 반면, 북한의 경우에는 2000년 20대에서 2016년 24대로 크게 증가하지 않은 것으로 나타났다. 또한, 항공기 노후화로 인하여 비행 지역이 제한적이라는 평가가 존재한다.

[표 2-8] 남북한 민간항공기 보유현황

(단위 : 대)

연 도	남 한	북 한
2000	133	20
2005	244	20
2010	424	22
2011	465	22
2012	512	22
2013	546	23
2014	582	582
2015	649	649
2016	685	24

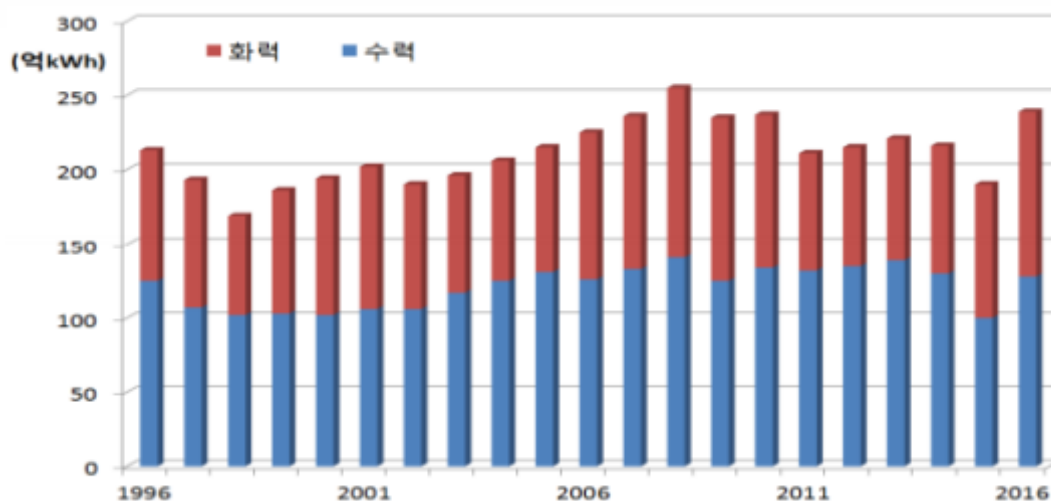
출처 : 통계청, 2017. 북한의 주요 통계지표.

나. 에너지 기반시설 : 발전소, 전력망

(1) 북한의 에너지 공급 현황

한국은행 추정치에 따르면, 1990년대 북한 에너지 공급량은 1988년 279억kWh에서 1998년 170억kWh으로 약 100억kWh 감소하였다. 2000년대 들어서 북한의 에너지 공급 상황은 다소 개선되어, 1998년~2008년 발전량은 170억kWh에서 255억kWh까지 회복되었다. 그러나 다시 2009년 이후로는 석탄 생산량이 증가하는 가운데 발전량은 감소하였다. 2014년의 전력 공급량이 2008년에 비해 15% 이상 감소하였고, 2015년의 발전량은 190억kWh로써 2002년 수준으로 낮아졌다(김경술, 2015).

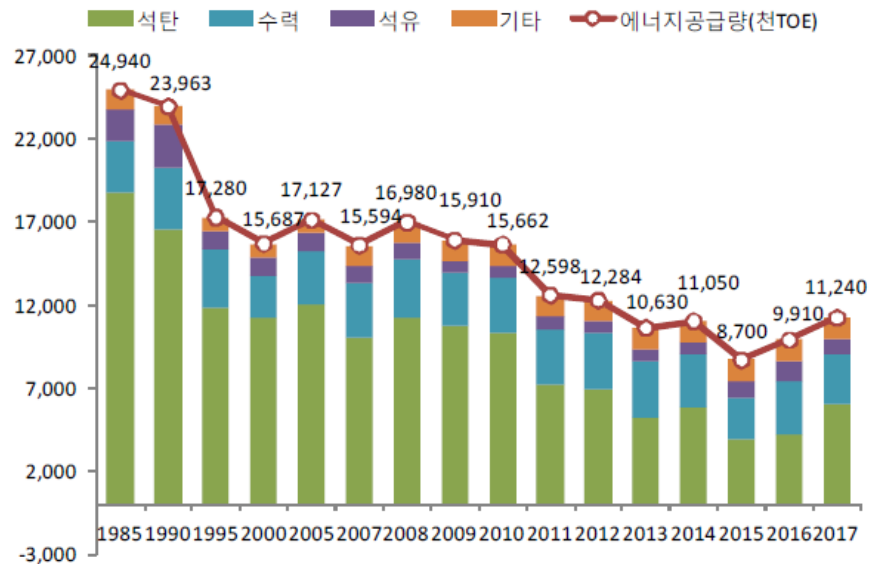
[그림 2-11] 북한의 발전 전력량



출처 : 통계청, 2017. 북한의 주요 통계지표.

북한의 1차 에너지 공급은 자력갱생 정책에 따라 석탄과 수력 위주로 구성되었으며, 현재 에너지 생산설비의 가동률이 저하되고 있음에 따라 2017년 기준 에너지 공급 규모는 1,124만TOE로 1990년의 47% 수준(2,396만TOE)에 불과하다. 또한 북한의 2017년 총 공급량은 한국의 3.7%(30,206만TOE) 정도이다.

[그림 2-12] 북한의 1차 에너지 공급 및 구성요소 추이



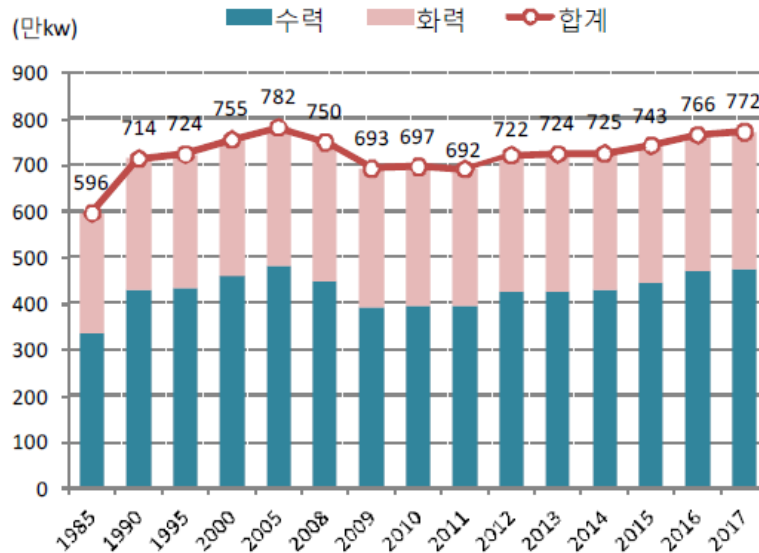
출처 : 윤병수. 2019. 동아시아 체제 전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여방안, p. 69.

(2) 북한 에너지 기반시설 현황

북한은 전력 문제 해결을 최우선 과제로 제시하며 기존의 발전소 시설정비 및 수력발전소의 신규 건설, 화력발전소 개보수 등 다양한 에너지원 활용하려고 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 제조업을 비롯한 산업회복에 따른 에너지 수요 증가로 에너지 수급 상황이 크게 개선되지는 못하고 있다.

북한의 수력발전설비용량은 2017년 기준 476만kw로 전년대비 0.3% 증가한 61.7%의 비중을 차지한 반면, 화력발전설비용량은 296만kw로 38.3% 비중을 차지하여 수력발전설비용량 비중이 2009년 이후 꾸준히 증가하며 수력중심의 전력체계가 심화되었다.

[그림 2-13] 북한의 발전 설비용량



출처 : 윤병수. 2019. 동아시아 체제 전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여방안. p. 70.

북한의 발전설비용량은 2017년 기준 772만kw로 남한의 11,716만kw에 비해 6.6% 수준에 머물고 있으며, 총발전량은 236억kwh(수력 119억kwh (50.6%), 화력 116억kwh(49.4%))로 남한의 총발전량 5,535억kwh의 4.2% 수준에 불과하다.

(3) 북한의 에너지 정책

북한의 에너지 정책은 공급 위주였다가 1990년대 초반 이후 전력상황이 나빠지면서 전력 수요 통제를 통한 수요 억제 정책을 실시하고 있다. 현재 전력생산 증대를 최우선 과제로 삼고 화력수력 발전 정상화를 위한 설비개보수 및 송배전망 정비, 신규 수력발전소 건설과 조력, 원자력 발전능력 조성에 투자를 집중하고 있다. 북한은 1990년대 초반부터 전력상황이 나빠지기 시작하면서, 이후 신년사에서 매해 석탄과 전력과 같은 에너지 관련 문제를 언급하고 있다. 1998년부터 수립된 과학기술발전 5개년계획서는 에너지 문제 해결을 반복해서 강조하고 있다. 제4차 5개년계획(2013~17년)에서는 인민경제 4대 선행부문을 모두 강조하던 이전과 비교하여 에너지 문제 해결을 주요 핵심 분야로 선정하고 더욱이 강조하는 모습을 보였다(빙현지·이석기, 2017). 최근 2019년 신년사에서 전력 문제 해결을 2018년에 이어 최우선 정책과제로 제시하며 국가적 투자를 집중할 것을 강조하면서 북한 최대 화력발전소인 북창화력발전소의 전력생산 정상화를 중점 과업으로 제시하였다. 또한 재생에너지 개발 및 보급 노력은 이러한 전반적인 에너지 공급 확대 정책의 일환으로 지속적으로 강조되고 있다.

다. 금융 기반시설 : 은행, 시장

(1) 금융제도 및 정책

북한은 그동안 북한 금융을 실질적인 가치 창출을 하지 못하는 비생산적인 경제활동으로 인식하며, 북한 내 금융은 경제계획에 따라 수행되는 실물부문의 목표달성을 위한 보조적인 수단으로 활용되고 있다.

북한의 금융은 국내 금융부문과 국제 금융부문이 있으며, 이는 자금 이동의 지역 범위에 따라 구분된다. 국내금융의 경우 중앙은행을 중심으로 기업소·기관·주민 간 이루어지는 북한 원화의 유통을 기초로 한 자금이동 형태이다. 국내 금융의 종류로는 신용, 자금공급, 화폐유통이 있다. 북한의 국제금융은 외화의 유통에 기초하여 국가 간에 이루어지는 자금이동 형태로서 외국환거래, 국제신용, 국제결제, 국제보험으로 구분된다.

북한은 1970~1990년대 외자도입을 목적으로 둔 금융제도 변화와 내부적으로는 단일은행체계로부터의 확대를 위해 노력하였다. 1976년 은행제도를 개편하여 조선중앙은행으로 하여금 중앙은행 고유 업무와 상업은행 업무까지 모두 담당하게 하였는데, 이는 북한 내 단일은행체계가 정립된 것으로 현재까지도 해당 체계가 유지되고 있다. 한편 북한은 1975년 외채상환불능 사태 발생으로 신규 차관도입이 어려워지자 외국과의 금융부문 협력을 확대하고 자유경제무역지대에 외자와 기술을 유치하기 위해 1993년 「외국투자은행법」을 제정 외국투자은행의 법적 근거를 마련하였다. 그럼에도 불구하고 북한 내 영업환경 미비 등 북한의 열악한 상황으로 인하여 외국계 은행 유치하는 데 어려움을 겪고 있다 (김정만, 2019).

북한은 2000년대 들어 은행제도 개편과 금융업무 다각화 등을 시도하기 위해 금융시스템 이원화 및 은행전산화를 위한 정책을 추진하였다. 특히 2002년 7.1조치 이후 국내 물가 및 임금이 대폭 인상은 통화량이 급증하는 결과를 낳았으며, 이를 해결하기 위해 200원권을 포함한 1천원권, 5천원권 등 고액권 지폐를 새로 발행하였다. 또한 2009년 12월 1:100 비율의 화폐 교환이라는 화폐개혁을 실시하였으나 인플레이션 심화로 실패하였다. 그 외에도 2004년 9월 「중앙은행법」 실시, 2006년 1월 최고인민회의 상임위원회 정령 제1529호로 「상업은행법」 채택, 예금·결제·대부 업무 전담을 한 금융기관의 설립 발표 등을 통해 법적인 제도를 마련하였다(윤병수, 2019). 결과적으로 상업은행법을 통해 일원화된 금융시스템이

이원화된 금융시스템으로 금융구조가 변화할 수 있는 법적근거를 마련하였다. 또한 외자유치를 위해 2010년 산업화 추진과 인프라 개발을 위한 국가개발은행 설립을 추진하였으나, 북한이 외자유치에 실패한 이후 관련 은행에 대한 설립이 현재 보류되었다.

[표 2-9] 북한 금융산업 정책 추진과정

구 분	금융 정책
1970-1990년대	▶ 단일은행체제 - 산업은행의 조선중앙은행으로의 통합(1976) - 무역은행을 통하여 서방권으로부터 차관 도입 - 대성, 금성은행 설립(1978) ▶ 산업자금 조성을 위한 제3차 화폐개혁(1979) ▶ 대외개방에 대비한 금융제도의 변화 시도 - 1984년(합영법)제정 전후 외국자본 및 기술도입을 위한 조성합영은행(1983년), ING동북아은행(1995), 패레그린-대성은행(1996), 화려은행(1997) 설립 - 산업자금 조성을 위한 제4차 화폐개혁(1992)
2000년 이후	▶ 금융업무 다각화 추진 - 조선중앙은행 전산망 구축 개시(2001) - 조선무역은행 외화정기예금 취급 개시(2005) - 화려은행 투자신탁업무 도입(2005) - 동북아은행 IC카드 서비스 개시(2005) ▶ 인민생활공제 발행(2003) ▶ 중앙은행법 채택(2004) ▶ 금융시스템 이원화 제도 마련 - 상업은행법 채택(2006)

출처 : 산업은행. 2018. 북한의 산업.

(2) 금융기관 현황

북한의 대표적 금융기관으로는 금융 사업을 총괄 지도하는 기관으로 조선중앙은행과 대외결제지도 기관으로서 조선무역은행이 있다. 조선중앙은행 산하에는 저축기관의 역할을 하는 체신저금망, 은행저금망이 있으며 기타 금융기관으로 보험기관과 협동신용기관이 존재한다. 조선무역은행 산하에는 외자합작 합영은행과 당과 군 등 특정 외환거래를 주관하는 외환전문은행이 있다(김석진, 2019).

가. 중앙은행

북한 조선중앙은행의 기구 체계는 평양 본점, 12개의 도, 시 소재의 총지점(9개의 도와 평양 나선, 남포 특급시 소재)과 220개의 지점(군, 구역 소재)으로 구성되어 있다. 중앙은행은 내각 직속 기관으로 주요 업무로는 통화조절, 발권, 지급결제 업무 등과 함께 외화관리와 교환이 있으며, 현재 국가금융지도기관으로 북한 내 금융 시스템에서 여전히 중추적 역할을 수행 중에 있다(KDB, 2018).

나. 상업은행

북한은 2006년 상업은행법을 제정 후 현재 상업금융 수요증대에 따라 2015년 개정하였으며, 조선중앙은행 총지점, 조선무역 은행, 합영은행 등의 상업금융 업무를 확대하고 있는 추세이다. 조선중앙은행 총 지점은 주로 지방의 기관 및 기업체가 이용하는 지방 상업금융기관의 역할을 담당하고 있다. 조선무역은행은 외화대출, 대외무역 결제, 개인외화 저축, 북한주재 해외공관 외국인 금융 서비스 등 상업금융 역할을 담당하고 있다. 합영은행의 경우, 주로 북한에서 무역, 고리대금업, 부동산업 등을 통해 부를 축적한 신흥부유층인 돈주와 외국인이 합작하여 설립한 은행으로 대부분 평양에 소재하며, 일반 상업금융의 업무를 수행 중에 있다(KDB, 2018).

다. 기타 금융 기관

북한의 기타 금융기관으로는 북한 주민대상 대부기관으로 협동농장신용부와 보험기관으로 재정성 산하 조선민족보험총회사가 존재한다. 협동농장신용부의 경우 농장 및 수산협동조합의 신용사업이익금 및 농어민 출자금을 통한 재원 조달로 구성원들에게 소비자금과 부업생산자금을 대부해 준다. 조선민족보험총회사는 북한 유일의 국가보험기관으로 기관과 기업이 의무적으로 가입하는 재산보험과 대외거래를 위한 국제보험을 취급하는 북한 유일 국가보험기관이다.

3. 남북한의 통일비용 추정과 북한 인프라 개발의 경제적 효과

남북한 경제력 격차 축소를 통한 남북 통일의 경제·사회적 부담을 최소화하며, 북한의 장기 경제성장 기반을 마련하기 위하여, 북한 지역의 인프라 투자가 필요한 실정이다. 과거 남한에 대한 인프라 투자를 반영하여 2050년 북한 경제의 운용에 필요한 인프라 9개 분야의 투자 규모를 추산한 결과, 약 324조 원으로 추계되었다(국회예산처, 2019). 동 금액을 남한과 국제사회가 차관으로 30년 간 북한에 제공하여 북한 인프라를 개발하고 이후 남북 자본통합(2051년)을 실시할 경우, 2060년 북한 1인당 GDP는 남한의 약 54% 수준까지 상승이 가능한 것으로 분석되었다(진익 외, 2019).

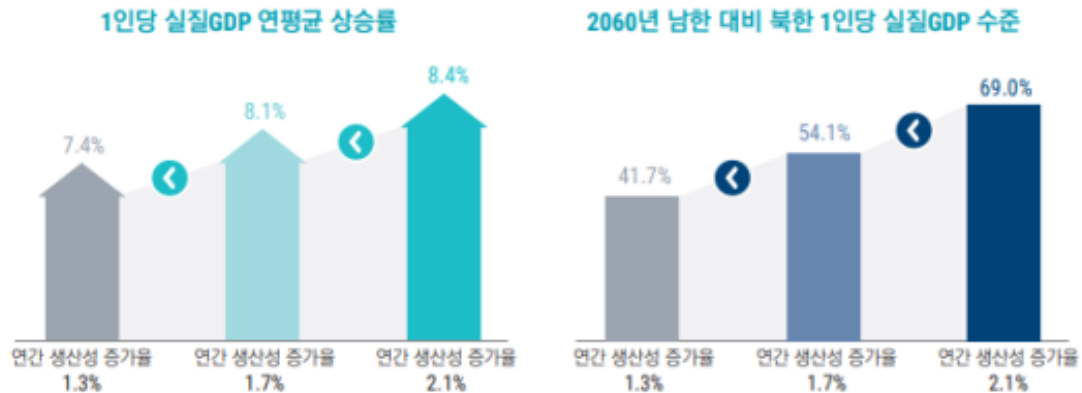
북한 인프라 개발은 북한의 1인당 GDP 성장 효과를 가져올 것으로 예측된다. 북한 인프라 투자와 함께 남북 자본 통합시 2060년 북한의 1인당 실질 GDP는 4,747만 원으로, 이는 기준 시나리오 추계치⁵⁾ 대비 1,306% 상승한 수치이다⁶⁾. 이러한 북한의 전반적인 경제 성장은 남한과 국제사회의 차관 조달을 통해 북한 인프라 투자, 북한 생산성 증대, 국제민간투자 등 다양한 효과의 상호작용의 결과로 예상된다.

한편 북한 1인당 GDP 성장효과는 인프라 투자로 인한 생산성 향상 정도에 따라 상이할 것으로 예측된다. 아래 [그림 2-14]에 따르면 북한의 연간 생산성 증가율이 1.3%일 경우, 당국 1인당 실질GDP 연평균 상승률은 7.4%이며, 2060년 남한 대비 북한 1인당 GDP 수준은 41.7%로 추정된다. 만약 북한의 연간 생산성 증가율이 0.4%p 증가할 경우, 1인당 실질GDP 연평균 상승률은 8.1%로 증가할 것으로 예측되며, 이는 남한 대비 북한 1인당 실질 GDP 수준이 54.1% 정도이다. 마지막으로 연간생산성 증가율이 2.1%일 때, 북한의 1인당 GDP는 8.4% 정도이며, 남한 대비 2060년 69.0%까지 따라 잡을 것으로 추정된다. 이와 같이 북한 1인당 GDP 성장률을 높이기 위해서는 인프라 개발뿐만 아니라 내부적 제도개선 등 생산성 향상을 위한 노력 병행이 요구된다.

5) 기준 시나리오 추계치 : 북한의 현 경제체제 및 대북제재 유지로 북한 인프라 개발이 이루어지지 않는 경우 1인당 GDP 등 거시경제변수 추계치

6) 동 시나리오는 다음과 같은 가정을 두고 있다. 가정 1. 2021-2050년(30년간) 북한 인프라 투자액이 약 324조원인 경우, 가정 2. 투자재원은 남한과 국제사회가 50%씩 분담하여 차관으로 조달, 가정 3. 북한은 10년 후(2031년)부터 차관 상환 시작, 가정 4. 2051년 남북 자본통합 달성, 가정 5. 북한 연간 생산성 1.7% 증가(1966-1990년 남한 연간 생산성 증가율). 진익 외 3인(2019).

[그림 2-14] 생산성 증가율 차이에 따른 북한 1인당 GDP 성장효과 시나리오



출처 : 국회예산정책처. 2019. 북한 인프라 개발의 경제적 효과.

사회주의국가들이 체제를 전환하여 시장경제시스템으로 진입한다는 것은 소유형태를 새롭게 변화시키고 경제주체들에게 활동의 자유를 보장해주며, 경쟁적 시장인프라를 구축해 나간다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 체제전환국에서는 특히 소유제 변화, 자율화 인정, 시장인프라 구축이라는 세 가지 요소에서 근본적 변화를 추구한다. 특히 상기 세 가지 요소는 국내경제의 효율화 과정이면서 동시에 다른 한편으로는 해외의 개발자원이 들어올 수 있는 환경을 만드는 과정을 결정하기 때문에 세 가지 요소에 의해 해외자본유입 수준이 결정된다. 따라서 심각한 경제난을 극복하기 위하여 어느 때보다 경제개발자금을 절실히 필요로 하는 북한에게 개혁과 개방에 대한 정책의지가 가장 중요한 변수임을 시사한다.

아래 [표 2-10]을 통해 북한의 경제자유화 수준을 가늠할 수 있는 것처럼, 현재의 북한은 중국에 비해 시장경제의 많은 요소들을 중앙당국에 의해 통제받고 있다. 노동력 채용권, 생산에 대한 선택권, 물자구입 및 생산판매권, 재정자립권, 무역권, 가격 결정권 모두 현재의 중국은 어느 정도 자유화되었으나 북한은 중앙당국에 의해 결정되는 구조를 유지하고 있다.

[표 2-10] 북한의 경제자유화 수준 평가

평가항목	중 국	북 한
노동력 채용권	자유	중앙 및 지방노동당국
생산에 대한 선택권	계획과 자유 배합	중앙계획당국
물자구입 및 생산판매권	계획과 자유 배합	중앙 및 지방계획 당국
재정자립권	- 국영기업: 국가예산+자체수입 - 개인기업: 자유	- 중앙기업: 국가예산에 의존 - 협동기업 - 83기업
무역권	자유로 선택	특정기업에 한하여 허용
가격결정권	- 국영기업: 반자유적 - 민간기업: 완전자유	국영기업: 중앙가격당국 협동농장 협동기업: 반자유적

출처: 조명철 외 3인. 2000. 체제전환국의 경제개발비용 조달. p. 164.

이러한 북한의 특성을 고려하면서 통일비용을 추산하기 위해서는, 우선 통일비용에 대한 범주를 설정해야 한다. 통일비용은 일반적으로 ‘통일 이후 일정 기간 동안 양측 간의 격차를 좁히고, 각 분야의 통합을 추진하는데 투입되는 제반 비용’으로 정의한다. 한국에서도 1990년 독일 통일 이후 막대한 통일비용이 소요되고 이로 인해 상당한 어려움에 직면할 수 있다는 전망이 나오면서 공론화되었다.

통일비용에 대한 논의는 분담이 지속되면서 계속 부담하게 되는 ‘분담비용’, 통일을 함으로써 얻게 되는 ‘통일편익’논의가 함께 전개되면서, ‘통일비용’을 통일의 장애요인으로 보는 것을 넘어선 균형 잡힌 접근이 이루어지고 있다. 통일비용에 대해서는 많은 논의가 이뤄지고 있으나, 하나의 정리된 개념은 쉽지 않다. 각 논의마다 통일비용의 범위, 대상 등에 대해 다르게 접근하고 있기 때문이다. 이로 인해 통일비용에 대한 추산 방법도 연구방법에 따라 크게 다르다.

통일비용 투입 대상은 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 통일 직후에 사회, 경제적 충격과 불안정을 완화시키는데 필요한 ‘초기관리비용’ 투입이 1차적으로 필요하다. 그러면서 정치, 경제, 사회보장, 교육, 군사 등 제 분야의 제도와 인력, 운영체계 등을 자유민주주의와 시장경제에 맞춰나가는 ‘제도통합

비용'이 일정기간 투입될 것이다. 이와 함께 북한지역의 사회간접자본을 확충하고, 산업부문과 유통시설 등을 개발하는 데 필요한 '경제투자비용'투입이 필요할 것이다. 통일비용에는 이러한 비용 이외에 무형의 비용도 포함된다. 다만 무형의 비용을 추정하기에는 무리가 있다.

[표 2-11] 통일비용 논의 용어

용 어	의 미
분담비용	분담이 지속되면서 계속 부담하는 비용
통일편익	통일을 함으로써 얻게 되는 편익
통일비용	분담비용에서 통일편익을 제한 결과 '초기관리비용', '제도통합비용', '경제투자비용'을 포함

출처: 저자 작성

선행 연구결과를 바탕으로 통일비용을 계상해보면, 홍익표 외(2011)는 통일비용을 위기관리 비용, 제도통합비용, 경제적 투자비용으로 나누어 추계하였으며, 인프라에는 철도, 도로, 항만, 전기통신, 주택 등을 포함시켰다. 동 연구는 통일비용을 추계하는데 있어 독일 정부의 재정지출을 기준으로 두었다. 구체적으로 독일의 통일과정에서 독일정부의 재정지출 규모를 한국의 소득수준, 예상성장률, 경제 등을 고려하여 한국의 통일비용으로 환산하는 비용을 적용했다. 한국의 통일과정에서 독일 통일비용에 준하는 비용(GDP 3~5%)이 투입된다는 가정 하에, 통일비용은 평균적으로 연간 477억 달러가 소요될 것으로 추산되며, 20년 동안 9,540억 달러의 재원이 필요할 것으로 추정하였고, 전체 비용 중 북한지역의 인프라 재건을 위한 지출은 1,193억 달러(약 12.5%)로 예측되었다(홍익표 외, 2011).

[표 2-12] 홍익표 외(2011) 남북한의 통일비용 편익 추계

(단위: 십억 달러, %)

구 분	사업내역	금 액	비 중
인프라 재건지출	도로, 철도, 수로개선, 자치단체교통, 주택, 도시건설개선	119.3	12.5
경제(기업)활성화 지원지출	지역경제 활성화, 농업구조 및 해안보존, 투자보조, 이자보조, 전철 등 근거리 교통보조	66.8	7.0
사회보장성 지출	연금, 노동시장보조, 육아보조, 교육보조	469.7	49.2

임의기부금지출	-	219.6	23.0
기타지출	-	78.3	8.2
총이전지출(A)		954.6	100.0
북한지역으로부터의 수입(B)		223.4	23.4
순이전지출(A-B)		731.2	76.6

출처: 홍익표 외(2011, p.494)

이상준 외(2013)는 한반도 개발협력 핵심프로젝트 11개의 북한 개발 사업을 거시적·미시적 접근을 통해 선정하였다. 거시적 접근에는 동북아 지역과 한반도 간의 연계성과 동방성장 가능성, 남북한의 경제통합 촉진 측면을 고려하였으며, 미시적인 접근에서는 남북한 정부의 기존 계획 등에서 218개의 후보과제에 대해 AHP 분석을 통해 검토하였다. 11개 프로젝트의 개발 사업들을 SOC 유형별로 구분하여, 관광특구 건설비 5.1조원, 공단특구 건설비 3.0조원, 에너지 분야 건설비 25.8조원, 도로 건설 34.1조원, 철도 23.5조원, 항공 6천억원, 항만 1.4조원 등 93.5조원의 건설비용을 추계하였다(이상준 외, 2013).

[표 2-13] 이상준 외(2013) 한반도 개발협력 핵심프로젝트

구 분	주요사업내역
서울-신의주 인프라 네트워크	- 서울-신의주 간 도로 철도 개보수 및 현대화 - 해주-남포-평양-신의주의 서해안 고속도로 건설 - 서울-신의주 간 경의선 고속철도 건설
서울-나선 인프라 네트워크	- 경원선 연장
개성-해주 프로젝트	- 해주 지역 경제특구 조성 - 개성공단 2단계 사업 추진 - 개성-문산 간 철도 및 도로 확충 - 개성-해주 간 철도 및 도로 현대화, 신설 - 개성-해주 고속도로 신설 - 해주항 항만시설 현대화 - 문산 평화변전소 시설 확장
평양-남포 프로젝트	- 남포특구 개발 - 평양-남포, 평양-개성, 평양-원산, 평양-안주 도로 및 철도 현대화 - 남포항 현대화, 순안공항 현대화 - 평양화력발전소 등 기존 발전소 현대화 및 신설
신의주-단둥 프로젝트	- 신의주 특구 개발 - 신의주-단둥 연결철도 및 도로 확충 - 신의주-안주 고속도로 신설 - 수봉 수력발전소, 청천강 화력발전소 현대화

	- 압록강 유역 수해방지시설 확충
설악-금강-원산 프로젝트	- 원산특구 개발 - 고성-원산 간 도로 및 철도 현대화 - 제진-강릉 간 철도 연결 - 원산항 현대화, 갈마공한 현대화 - 안변청년수력발전소 현대화
함흥-부전고원 프로젝트	- 함흥 주변 도로 및 철도 현대화 - 흥남항 현대화 - 장진강 수력발전소 - 부전강 수력발전소 현대화 - 부전-장전 관광지대 조성 - 함흥 선덕공항 현대화
신포-단천 프로젝트	- 신포 에너지 특구 개발 - 단천 자원특구 개발 - 신포 및 단천 도로, 철도, 항만 현대화 - 신포 화력발전소 신설, 하천강 수력발전소 현대화
백두산-개마고원 프로젝트	- 혜산-삼지연 연결 철도, 도로 확충 - 삼지연 공항 시설 확충 - 서두수 수력발전소 현대화 - 백두산 관광지구 개발 - 개마고원 생태관광 개발 - 백두산-개마고원-중국-러시아 연계관광루트 개발
나선·청진-훈춘-하산 프로젝트	- 나진역-두만강역-하산역의 철도시설 현대화 - 청진-나선-훈춘 고속도로 신설 - 청진-투먼 철도 현대화 및 고속도로 신설 - 나진항, 청진항 현대화 - 나선 및 청진 주변 도로, 철도 현대화 - 나선-칠보산 국제관광 루트 개발 - 나선-청진 송전망 현대화 - 청진화력발전소 현대화 - 선봉화학공장 현대화 - 청진 어랑공항 현대화
평화지대 프로젝트	- 임진강, 북한강 남북공유하천 공동관리사업 - 경원선, 금강산선 철도 단절구간 연결 및 복선화 - 국도 3, 5호선 연결 - DMZ 생태관광사업 - 세계평화공원조성사업

출처: 이상준 외(2013, pp. 112-129)를 저자 재구성

국회예산정책처(2014)는 한반도 통일의 경제적 효과의 일부로서 통일비용을 추계하였다. 통일비용은 행정, 사회보장, 투자, 교육 및 기타 재량지출 등 5개 분야로 구분지어, 재정지출의 성격에 맞게 재량지출과 의무지출을 나누어 추계하였다. 이 중 투자 분야를 북한의 지역개발에 필요한 사회인프라(SOC) 등 투자성 지출로 간주하였다. 북한 지역 개발에 필요한 SOC 등 투자성 지출은 통

일 후 20년(2016~2035년)간은 남한지역 GDP 대비 1%, 이후 10년간(2036~2045년)간은 연차적으로 0.1%씩 축소된다고 가정하였다. 45년간(2016~2060년) 불변가격으로 4.657조원 수준으로 통일비용을 추계하였고, 통일 후 30년간 발생하는 것으로 가정한 투자성 지출은 769.6조원(16.5%)으로 연평균 26.5조원으로 추계하였다(국회예산정책처, 2014).

[표 2-14] 통일비용 추계 연구 정리

	추계 범위	추산 통일 비용
홍익표 외 (2011)	한국의 통일과정에서 독일 통일비용에 준하는 비용(3~5%)이 투입된다는 가정	연간 477억 달러 20년 동안 9,540억 달러
이상준 외 (2013)	한반도 개발협력 핵심프로젝트 11개의 북한 개발사업을 거시적·미시적 접근을 통해 선정	11개 SOC 개발프로젝트 93.5조원
국회예산정책처 (2014)	통일비용을 사회보장, 행정, 교육, 투자 및 기타 재량지출 5개 분야로 구분	- 45년간 불변가격으로 4,657조원 - 통일 후 30년간 769.6조원 - 연평균 26.5조원

출처: 저자 작성

제3장. 국가 재정을 통한 북한개발

1. 남북협력기금 사업 규모 및 집행 현황

가. 남북협력기금 사업 규모

남북협력기금은 1990년 8월 1일 제정된 「남북협력기금법」을 근거로 남북교류 협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 설치되었으며, 1991년 3월에 최초로 정부출연이 이루어지면서 시작되었다. 이후 남북협력기금은 정부의 대북정책 추진을 실질적으로 뒷받침함으로써 남북관계 발전의 견인차 역할을 수행해왔다. 그동안 기금을 통해 대북지원(식량, 비료 등)으로 남북 간 신뢰회복과 관계개선의 토대를 마련했으며, 인적왕래 활성화 및 경제·사회교류 확대를 지원하며 남북관계를 진전시키는데 기여한 것으로 평가되고 있다.

「남북협력기금법」상 남북협력기금은 정부출연금, 민간출연금, 운용수익금, 공공자금관리기금예수금 등을 조성 재원으로 명시하고 있으나, 대부분 정부출연금, 공공자금관리기금예수금으로 조성된다. 1991년 조성한 이래 2019년 말까지 정부출연금 5조 2,405억 원, 민간출연금 27억 원, 운용수익금 7,515억 원, 공공자금관리기금예수금 8조 2,477억 원, 기타 수익금 2,351억 원 등 총 14조 4,776억 원이 조성됐다. 아래 [표 3-1]에서 보여주고 있듯이 2019년 남북협력기금의 총 조성액은 309,574백만 원이며, 전년대비 44,701백만 원 감소하였다.

[표 3-1] 연도별 남북협력기금 조성 현황

(단위: 백만 원)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
정부출연금	105,500	93,400	93,203	92,500	183,000	63,711	100,000
정부외출연금	3	0	238	1	1	11	0
공공자금관리기금예수금	503,000	228,600	90,500	207,000	765,000	278,400	203,000
운용수익	40,731	31,351	7,691	24,970	3,489	8,179	1,953
기타수입	121,569	15,953	12,172	2,429	6,142	3,974	4,621
총 조성액	797,803	369,304	203,804	326,900	957,362	354,275	309,574

출처: 통일부. 2020. 남북협력기금통계.

나. 남북협력기금 집행 현황

남북협력기금의 최근 5년간 집행현황은 아래 [표 3-2]와 같다. 남북협력기금은 크게 경상사업과 융자사업으로 나누어 시행되고 있으며, 경상사업은 남북교류협력지원과 민족공동체회복지원으로 구성되고, 융자사업은 남북교류협력지원과 경수로사업으로 구성된다. 하위 항목으로는 남북교류협력지원은 인적왕래지원, 사회문화협력지원, 경제교류협력보험으로 구분하고, 민족공동체회복지원은 한반도통일미래센터, 이산가족교류지원, 인도적지원과 경험기반조성으로 구분된다. 남북교류협력지원은 교역경험자금대출과 경험기반조성이 있으며, 경수로사업으로는 경수로 사업대출이 있다. 최근 5년간(2020년 3월 말 기준) 기금 집행은 경상사업의 경우 남북교류협력지원 3,324억 원, 민족공동체회복지원 5,262억 원 및 융자사업 총 880억 원으로 모두 9467억 원이 집행되었다.

[표 3-2] 최근 5년간 남북협력기금 집행 현황

(단위 : 백만 원)

구분		자금 종류	'15	'16	'17	'18	'19	'203월	합계
경상 사 업	남북교류 협력지원	인적왕래지원	-	-	74	2,496	11	-	2,581
		사회문화협력지원	6,135	2,303	3,599	7,481	3,673	745	23,936
		경제교류협력보험	77	295,353	97	9,604	828	-	305,959
		소 계	6,212	297,656	3,770	19,581	4,512	745	332,476
	민족공동체 회복지원	한반도통일미래센터	4,781	4,122	4,193	4,154	7,020	658	24,928
		이산가족교류지원	5,241	1,620	689	5,097	4,443	43	17,133
		인도적지원	12,127	633	1,322	2,661	31,394	476	48,613
		경험기반조성(무상)	23,440	149,413	55,767	177,659	25,082	4,186	435,547
		소 계	45,589	155,788	61,971	189,571	67,939	5,363	526,221
	합계		51,801	453,444	65,741	209,152	72,451	6,108	858,697
융 자 사 업	인도적사업(융자)		-	-	-	-	-	-	-
	남북교류 협력지원	교역경험자금대출	-	72,806	-	-	-	-	72,806
		-교역대출	-	-	-	-	-	-	0
		-경험대출	-	72,806	-	-	-	-	72,806
		경험기반조성(유상)	3,556	3,201	2,656	2,574	2,574	651	15,212
	경수로사업	경수로사업대출	-	-	-	-	-	-	-
	합 계		3,556	76,007	2,656	2,574	2,574	651	88,018
총 계			55,357	529,451	68,397	211,726	75,025	6,759	946,715

출처: 통일부. 2020. 남북협력기금통계.

2020년 8월 남북협력기금기금의 지출내역을 살펴보면, 통일정책으로 한반도통일미래센터 운영경비 지원 34건으로 19억 원을 지출하였으며 남북사회문화교류 총 7건 지원으로 29억 원을 지출했다. 이산가족교류지원으로 이산가족 교류촉진 외 6건으로 4억 원, 인도적 지원 14건으로 136억 원을 지출하였다. 경험기반조성 100건으로 67억 원을 지출하였고, 개성공단 개성공업지구지원재단 운영경비 지원 3건으로 46억 원을 지출하여 무상지원 164건으로 총 304억 원을 지출하였다. 유상지원으로는 개성공단 개성공업지구지원재단 운영경비 지원 3건으로 19억 원을 지출하여 총 3건, 19억 원을 지출하였다. 이에 무상지원과 유상지원을 합쳐 총 167건을 지원했으며 모두 324억 원을 지출하였다.

[표 3-3] 2020년 8월 남북협력기금 지출내역

(단위: 백만 원)

구분	내역		금 액
무 상 지 원	통일정책	2020년 한반도통일미래센터 운영경비 지원 34건	1,920
	남북사회 문화교류	2020년 거래말큰사전 남북공동편찬사업 지원 4건	2,492
		2020년 개성 만월대 남북공동발굴 디지털기록관 구축사업 지원 1건	344
		개성만월대 열두해의 발굴전 순회 전시 지원 2건	142
	이산가족 교류지원	2020년 이산가족 교류촉진을 위한 남북협력기금 지원 1건	43
		2020년 남북 이산가족 유전자 검사 사업 지원 2건	338
		2020년 남북 이산가족 영상편지 제작 사업 지원 3건	110
	인도적지원	WFP 북한 영유아 여성 사업 지원 1건	11,838
		남북 방역협력사업(ASF) 지원 등 10건	1,259
		대북지원사업 통합관리체계 구축·운영 사업 지원 3건	545
	경험기반조성 (무상)	2020년 남북공동연락사무소 운영경비 지원 27건	1,551
		2020년 남북교류협력지원협회 위탁사업 지원 등 9건	3,788
		판문점 견학 통합 관리 운영을 위한 남북협력기금 지원 등 64건	1,451
	개성공단	개성공업지구지원재단 운영경비 지원 3건	4,658
소 계 (164건)		30,479	
유 상 지 원	개성공단	개성공업지구지원재단 운영경비 지원 3건	1,938
	소 계 (3건)		1,938
총 계 (167건)			32,417

출처: 통일부. 2020. 남북협력기금통계.

다. 남북협력기금 개편 방안

앞서 남북협력기금의 조성 현황을 살펴본 것처럼, 남북협력기금은 사실상 별도의 수입원 없이 국가재정에 전적으로 의존하고 있다. 그 결과 매년 필요한 자금을 국회 의결을 거쳐 확보해야하고, 남북관계의 중장기적인 비전에 입각하여 정책자금으로서 역할을 수행하기에 많은 어려움이 따른다. 뿐만 아니라 남북관계의 온도에 따라 사업 진행속도가 달라지는 등 남북관계의 특수성으로 인한 구조적인 한계도 안고 있다.

이와 같은 이유로 남북협력기금은 계획 대비 집행실적이 60~70% 수준 밖에 미치지 못하며, 남북관계 경색국면에서는 이마저도 어려운 실정이다. 정부는 이러한 점을 고려하여 남북협력기금이 남북관계를 안정적으로 회복시키는 역할을 적극적으로 추진할 수 있도록 중장기적인 계획 하에 남북협력기금의 개편 방안을 논의하는 노력을 요구받고 있다. 남북협력기금의 역할이 확대되고 있는 만큼 기금의 사업 효과성 증대 및 기금 확충 측면에서 체계적인 논의가 필요한 것이다.

먼저, 남북협력기금은 지원 사업에 대한 통합된 평가체계가 부재하다. 지금까지는 기금지원 사업에 대한 재정효율성 평가 위주로 추진되었다. 따라서 앞으로는 기금평가 및 지원시스템을 구축하여 기금지원 사업에 대한 투명성과 책임성을 강화하는 동시에 기금업무 전반의 정보화를 통해 기금관리체계의 효율도 갖추어 나가는 것이 필요하다.⁷⁾ 기금에 대한 평가를 회계검증에 초점을 맞추지 않고 기금 사업에 대한 정책적 함의를 분석하는 작업 또한 남북협력기금이 보다 거시적인 전망을 가지고 정책을 추진하는데 일조할 수 있을 것으로 판단한다.

다음으로는 기금 마련과 관련한 다양한 방안이 강구되어야 한다. 남북협력기금 확충을 위해서는 중장기적으로 특수 목적세(예. 통일세)를 신설하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 목적세 신설은 재원조달의 가장 용이한 방법 중 하나이다. 그러나 세목신설은 정치적 합의를 바탕으로 하는 특별법 제정이 필요하고 도출하기가 쉽지 않다. 조세 저항이 상당하다는 점을 고려할 때 현실적인 어려움이 있다. 일반 국민을 대상으로 하는 목적세의 일환으로 통일세 신설이 어려울 경우 특정 대상이나 분야에 세금을 부여하는 방법을 고민할 수 있다. 예를 들어 담배나 인삼 판매, 주류세에 통일세를 부과하는 방식이나, 주택 및 자동차 거래

7) 이무일, 2009. 남북협력기금의 현황과 과제, 수은 북한경제: 서울.

에 통일세를 부과하는 방식도 고려해 볼 수 있을 것이다. 아울러 투기성 목적의 주식 거래에 세금을 부과하는 방식과 ODA 분야에서 적용하고 있는 바와 같이 해외출국 시 빈곤퇴치기금이 항공료에 부과되는 방식 등 조세 저항이 크지 않는 대상, 분야, 사업에 통일세를 부과하는 방식을 적극 고려할 필요가 있다.

하지만 본 연구에서는 우리 국가 내 세금을 바탕으로 하는 국가재정에 초점을 맞추기 보다, 국제 민간시장에서의 통일비용 조달을 다룬다는 점에서, 다음 장에서부터는 북한의 독자적 수입원 개발 등 북한 내부와 외부에서 확보할 수 있는 개발재원의 종류와 특징을 분석하여 남북협력기금 외 개발자원 확보에 대한 실현가능성을 확인한다.

2. 북한의 독자적 수입원 개발 등 자원구조

북한 개발재원은 여러 가지 원천을 통해 조달할 수 있을 것이다. 그러나 UN의 경제제재 등 현 상황에서 북한 독자적으로 개발재원을 마련하는 것은 한계가 있어 보인다. 더불어 한국이 북한과의 통일 시를 대비해 마련한 남북협력기금 예산 또한 2019년 말 기준 3천억 원 정도에 불과하여 통일비용으로 추산되는 규모에 미치지 못한다. 따라서 이번 장에서는 북한이 독자적으로 확보할 수 있는 개발재원의 수준과 해외송금, 양·다자간 ODA, 중국·러시아 우방국 지원 등 남북협력기금 외 활용할 수 있는 개발재원의 규모와 실현가능성을 분석한다.

개발재원은 아래 [표 3-4]과 같이 일반적으로 국내재원과 국외재원으로 구분할 수 있다. 국내 공적자금으로는 북한 재정 당국이 통일 시 북한개발을 목적으로 활용 할 수 있는 재원이 될 것이다. 따라서 국내재원의 규모는 북한이 현재 운영하고 있는 조세 확보 규모에 달려있다고 볼 수 있다. 북한 내에서 확보할 수 있는 민간자금으로는 대표적으로 해외송금을 고려할 수 있다. 현재 북한은 여러 국가에서 자원확보를 위해 많은 수의 노동자를 파견하여 국가차원의 수입원을 관리하고 있는 실정이므로 해외에서 북한 당국으로 보내지는 재원은 북한 개발을 위한 공적자금 중 상당한 규모를 차지할 수 있을 것으로 유추된다.

국외 공적자금으로는 한국을 포함하는 OECD DAC 회원국이 북한의 발전을 위해 제공되는 ODA(공적개발원조)가 주로 활용될 수 있을 것이다. 다만 한국은 국내법 등의 이유로 직접적인 지원에는 제도적 보완이 필요해 보인다. 반면

한국 외 OECD DAC 회원국, 국제기구 및 다자금융기구들은 북한이 국제금융 질서에 편입된다면 경제상황을 고려하여 장기간에 걸친 개발재원을 제공할 수 있을 것이다. 마지막으로 전통적인 북한의 우방국인 중국과 러시아 역시 북한의 개발을 위한 재원을 제공할 수 있을 것이다.

[표 3-4] 개발자원 분류

	국 내	국 외
공적자금	- 북한 당국 재정	- 양·다자간 ODA - 중국·러시아 우방국 지원 등
민간자금	- 해외 송금	- 해외직접투자(FDI) - 민관협력자금(PPP) 등

출처: 저자 작성

가. 북한 내 개발자원

우선 개발의 주체가 북한이므로 북한 내부의 재원을 먼저 투입할 수 있을 것이다. UN 경제제재 등 북한 내부 경제가 어려운 상황이지만, 지금까지도 관광단지, 산업특구, 의료시설 등 건설 활동이 이루어지고 있는 것을 볼 때, 북한 내부에서 어느 정도 재원이 마련되고 있음을 유추할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 북한 내부의 재원은 빠르게 고갈되어 가고 있으며, 통일 시에도 대부분의 개발재원은 외국에서 유입되어야 할 것이다.⁸⁾ 앞서 확인한 [표 3-4]처럼, 외국에서 유입된 개발재원은 대부분 국제사회의 원조 및 민간 자원이다. 반면 이번 절에서는 북한 내부에서 개발재원으로 활용할 수 있는 재원을 원천별로 구별해 분석하고, 북한 개발과정에 어느 정도 투입이 될 수 있는지 확인해 본다.

북한 개발에 있어 가장 시급한 개발재원은 북한 당국의 자원조달 역량에 달려 있을 것이다. 이러한 측면에서 북한 당국의 재정 능력이 곧 국내 개발자원 조달 규모라고 평가할 수 있다. 아래 [표 3-5]은 2015년부터 2019년까지의 북한 경제성장률 변화 추이를 보여준다. 북한의 명목 GNI는 2015년 34조 원에서 2019년 35조 원으로 소폭 증가하였음에도 불구하고 1인당 GNI는 2015년 139만 원에서 2019년 140만 원으로 거의 동일하다. 경제성장률은 대체로 마이너스 성장을 기록하고 있는데 이는 국제사회의 북한에 대한 경제제재 때문인 것으로 풀이된다. 이에 북한 내 개발재원의 대부분은 북한 당국이 보유한 경제력

8) 하세정. 2019. 체제전환국의 자원조달 경험과 북한에 대한 시사점. 한국조세제정연구원: 세종.

과 외국에서 북한으로 유입되는 해외송금에서 출연될 것으로 예상된다. 2019년 기준 북한의 경제력은 인구 2천 5백만 명, 명목 GNI 35조 원, 1인당 GNI 140만 원 수준이다.

[표 3-5] 북한의 인구, 명목 GNI, 경제성장률 변화 추이

	단위	2015	2016	2017	2018	2019
인구	천 명	24,779.4	24,896.6	25,014.2	25,132.3	25,250.4
명목 GNI	십억원	34,512	36,373.3	36,630.8	35,895.1	35,561.6
1인당 GNI	만원	139.3	146.1	146.4	142.8	140.8
경제성장률	%	-1.1	3.9	-3.5	-4.1	0.4

출처 : 통계청. 2019. 북한의 주요통계지표.

[표 3-6] 북한의 재정규모 추이

연도	달러(억 달러)	북한원화(억 원)	대미환율(원)
2010	52.2	5,215	101.6
2011	57.7	5,677	98.3
2012	62.2	6,238	101.5
2013	66	6,583	99.2
2014	71	6,990	99.8
2015	68.1	7,366	108.8
2016	71	7,769	109.4
2017	74.5	8,179	107.3
2018	83.1	8,581	103.3

출처 : 국회예산정책처. 2018. NABO 재정동향 & 이슈.

위 [표 3-6]을 통해 2010년부터 2018년까지 북한 당국의 재정규모 변화 추이를 확인할 수 있다. 2010년 이래로 북한의 재정 규모는 소폭이지만 꾸준히 증가하고 있는 추세를 보이고 있으며, 2018년 북한의 재정규모는 81.7억 달러로 추정된다. 그러나 북한의 재정수입 중 인프라 건설 등 사회간접자본에 어느 정도 지출하고 있는지에 관한 연구가 향후 추가되어야만 어느 정도의 개발재원

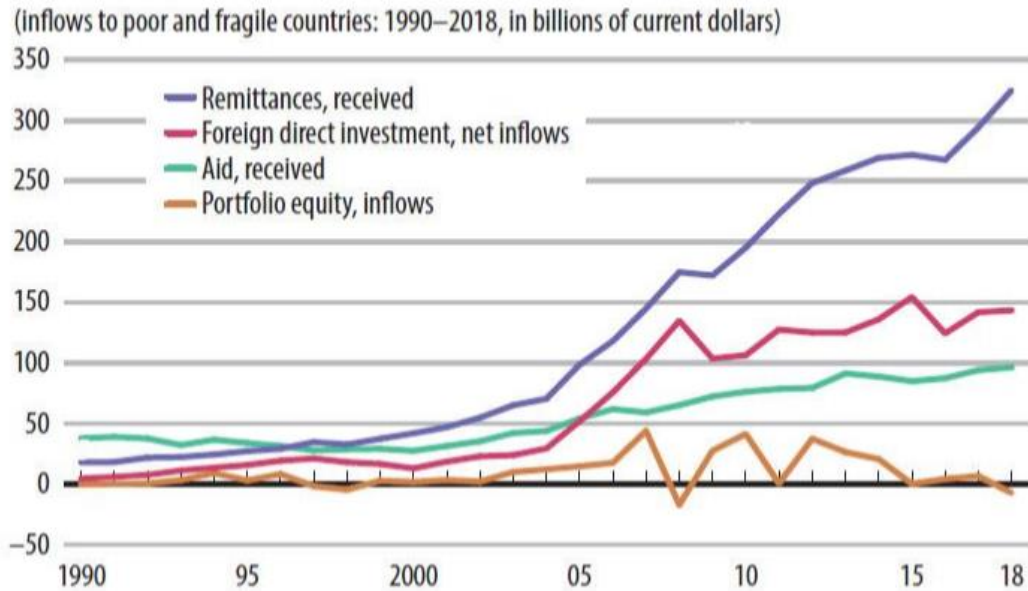
을 북한 정부가 감당할 수 있을지 정확히 파악할 수 있을 것으로 보인다.

차선택으로 우리나라 전체 예산을 기준으로 북한의 사회간접자본(SOC) 필요 예산을 추정해보면, 우리나라 전체 예산 중 SOC가 차지하는 예산 비중이 2019년 약 4.2%이므로 만약 북한이 유사한 규모로 지출한다면 3.4억 달러, 약 4,000억 원에 해당한다. 최근 박용석(2019)이 10년 동안 연간 약 30조원에 해당하는 개발 비용이 필요할 것이라는 예측과 비교하면 매우 낮은 규모라고 할 수 있다. 현재 우리나라에서 가장 예산 비중이 큰 보건·복지 분야 예산의 비중대로 계산해도 3조 2천억 원 규모에 머무른다. 북한 정부의 추정 재정 규모가 8조 원에 불과하기 때문에 북한 정부의 재정만으로 북한 SOC개발비용을 충당하기에는 무리가 따를 것이라는 전망이 가능하다. 재정수입 외에도 국채 발행 등 정권 차원의 자원 출연 방안이 있겠으나, 북한의 국가신용도를 감안하면 이마저도 큰 경제적 효과는 없을 것으로 평가된다.

나. 해외송금

개발도상국으로 유입되는 해외송금은 2012년 3,500억 달러를 돌파하였으며, 오늘날 FDI, 대외원조, 포트폴리오 투자 규모를 능가하는 것으로 추정되고 있다. 해외송금은 개발도상국의 빈곤 감소에 긍정적인 역할을 하고 있다는 점이 여러 연구를 통해 인정받으면서 개발재원으로서 활용에 대한 논의가 활발해지고 있다. 아래 [그림 3-1]을 보며 알 수 있듯이, 개발도상국으로 유입되는 자금 중 해외송금이 차지하는 비중이 2000년을 기점으로 가파르게 상승하여 현재는 다른 재원을 압도하는 큰 비중을 차지하고 있다. 북한개발 자원 마련에 있어서도 해외송금은 유의미한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

[그림 3-1] 개발도상국 대외 유입액 추이



출처 : World Bank. 2019. World Development Indicators.

북한의 해외 노동자 수에 대해서는 5~6만 정도라는 추정이 일반적이다. 2013년 외교부가 4만 6천 명이라는 조사 결과를 국회에 보고한 바 있고, 미 의회조사국의 보고서는 5만 내지 6만 5천명이라고 말하고 있다. 그러나 최근 해외 노동자 송출이 크게 증가하여 9만 내지 10만 가까이 된다는 주장도 제기되고 있다. 북한 노동자가 가장 많이 활동하고 있는 중국과 러시아의 최근 정보를 보면, 해외 송출 북한 노동자가 과거에 비해 크게 증가하여 기존 추정치인 5만~6만 보다 많을 가능성이 높아 보인다(김석진, 2015).

[표 3-7] 북한주민 중국 입국자 수 추이

(단위: 만 명)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 상반기
입국자 수	11.4	10.2	10.4	11.6	15.2	18.2	20.7	18.4	9.0
입국자 중 취업 목적	5.4	4.7	5.2	5.4	7.5	8.0	9.3	8.9	4.7

출처: 통일연구원. 2015. 북한 외화벌이 추세와 전망.

해외 송출 노동자들이 벌고 있는 외화수입을 추산하기 위해서는 이들이 받는 임금수준과 현지소비율을 계상할 수 있어야 하나, 이에 대한 정확한 정보를 수

집하기에는 한계가 있다. 북한 노동자들이 대부분 단순 생산직이나 건설현장 등 저임금 직종에서 일하고 있는 만큼 임금수준 또한 현지 국가 평균에 훨씬 미치지 못할 것으로 추정된다. 뿐만 아니라, 현지 통화 및 달러 환율의 변동에 따라 임금수준은 변하지 않더라도 외화 수입 수준이 달라질 수 있다.

[표 3-8] 2014 - 2015년 중국 동북지방 주요 지역별 최저임금

	랴오닝			지린			평균
	다롄, 선양	단둥, 안산	차오양, 푸신	창춘, 지린	훈춘, 시핑	바이청 등	
위안	15,600	12,600	10,800	15,840	14,640	13,440	13,820
달러	2,539	2,051	1,758	2,579	2,383	2,188	2,250

출처: 통일연구원. 2015. 북한 외화벌이 추세와 전망.

먼저 중국에서 북한으로 유입되는 해외송금 규모를 추산해보면, 위 [표 3-8]를 통해 알 수 있는 것처럼 동북지방의 최저임금은 연 평균 2,250불 내외이다. 다만 북한의 노동자들의 경우 초과근무를 통해 최저임금보다 많은 급여를 받고 있을 가능성이 높아 보인다. 따라서 중국 지역에서 북한의 노동자가 벌고 있는 수입을 단순 계산했을 경우, 2013년 약 9.3만 여명의 노동자가 2억 9백만 달러, 2014년 8.9만 여명의 노동자가 2억 달러, 2015년 상반기 4.7만 여명의 노동자가 1억 5백만 달러의 수익을 벌 수 있었음을 예상할 수 있다. 이는 같은 해 북한당국의 재정규모에 2.8%에서 4.5% 해당하는 금액이다.

[표 3-9] 2011년 러시아 소재 외국인 노동자 출신국별 임금

(단위: 달러)

출신국	우크라이나	아제르바이잔	아르메니아	키르기즈스탄	타지키스탄	우즈베키스탄	평균
월평균 임금	820	798	780	602	592	588	697

출처: 통일연구원. 2015. 북한 외화벌이 추세와 전망.

러시아에서 일하는 외국인 노동자들이 받는 임금은 출신 국가에 따라 상당한 차이가 있다. 러시아의 경우 2011년 러시아 소재 외국인 노동자의 월평균 임금은 약 697달러 수준이다. 위 [표 3-9]에서 볼 수 있는 것처럼, 소득수준이

낮은 나라 출신이 노동자들은 임금 역시 상대적으로 적은 것을 알 수 있다. 북한 노동자의 임금 또한 외국인 노동자 중에서도 적은 편에 속할 것으로 추측된다. 2011년에는 러시아에서 벌 수 있는 수입이 중국 보다 훨씬 많았으나 현재는 중국과 러시아의 임금격차가 크게 나지 않을 것으로 예상된다.

이러한 사정을 모두 종합해볼 때, 북한의 해외 노동자가 벌 수 있는 수입을 정확하게 계상할 수 없으므로, [표 3-10]처럼 가상적 상황을 설정하여 계략적 범위를 추측해 볼 수 있다. 이 표를 보면 최근 몇 년간 북한의 해외 노동자가 벌어들인 외화수입은 연간 수억 달러 정도였을 것으로 예측된다. 해외 노동자 수를 5만~10만으로 예상했을 때, 순 외화수입은 연간 수천 달러 정도로 추정된다. 이는 개성공단 사업에서 버는 수입보다는 훨씬 많은 규모이지만 광산물 수출을 통해 벌 수 있는 자금보다는 적은 규모이다(김석진, 2015).

[표 3-10] 가상적 상황별 해외 노동자 연간 외화수입 시뮬레이션
(단위: 명, 달러)

		1인당 연간 순외화수입(= 임금총액 - 현지소비액)				
		2천	3천	4천	5천	6천
해외체류 노동자 수	5만	1억	1.5억	2억	2.5억	3억
	10만	2억	3억	4억	5억	6억
	15만	3억	4.5억	6억	7.5억	9억
	20만	4억	6억	8억	10억	12억
	25만	5억	7.5억	10억	12.5억	15억

출처: 통일연구원. 2015. 북한 외화벌이 추세와 전망.

다. 양·다자간 공적개발원조

공적개발원조(ODA, Official Development Assistance)는 정부를 비롯한 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 사회복진 증진을 목표로 제공하는 원조를 의미한다. 개발재원의 지원방법에 따라 양자간 원조와 다자간 원조로 구분하며, 양자간 원조는 공여국에서 협력국으로 원조자금 및 물자를 직접 지원하는 방식을, 다자간 원조는 공여국이 국제기구를 통해 출연금 또는 출자금은 수원국에 간접적으로 지원하는 방식을 일컫는다.

아래 [표 3-11]은 국제사회의 공적개발원조 자금지원 형태를 보여준다. 이 중

ODA는 수원국에 직접 자금 등을 제공하는 방식으로, 상환의무에 따라 무상원조와 유상원조로 구분한다. 무상원조는 프로젝트 및 프로그램 지원, 기술협력, 예산지원, 긴급지원, 식량원조, 부채경감 등을 포함한다. 반면 유상원조는 상환의무가 있고 이자율, 상환기간 및 거치기간 등에서 국제 자본시장보다 유리한 조건으로 제공하는 현금, 현물 등 차관과 주식취득이 이에 해당한다.

[표 3-11] 국제사회의 공적개발원조 자금지원 형태

구 분	지원방법	지원형태	내 용
공적개발원조(ODA)	양자간	무상	증여, 기술협력, 프로그램·프로젝트 원조, 식량원조, 부채경감, 긴급재난구호, NGO 지원 등
	양자간 or 다자간	유상	양허성 공공차관, 주식취득
	다자간	-	국제기구 출연금

출처: ODA KOREA. 2020. ODA 개요.

양자간 ODA로 한국의 공적개발원조를 통해 수원국에 제공된 자금지원 규모는 2019년 기준 약 25억 달러이며 다자간 ODA를 통해 한국에서 수원국으로 지원되는 자금은 62백만 달러 수준이다. 북한개발을 위한 재원으로써 다자간 ODA를 활용할 수 있는 기관은 대표적으로 국제통화기금(IMF, International Monetary Fund), 세계은행(WB, World Bank), 아시아개발은행(ADB, Asian Development Bank) 등이 있다.

(1) 한국의 공적개발원조

양자간 ODA 자금지원 방안을 살펴보면, 먼저 한국의 재정을 통하여 북한을 지원하는 방안이 통일비용 절감 측면에서 가장 우선시 고려될 수 있다. 아래 [표 3-12]을 통해 한국의 공적개발원조 유형별 사업 수 및 예산 현황을 보면, 한국의 양자간 ODA는 유상원조는 기재부, 무상원조는 한국국제협력단 외 31개 기관이 함께 수행하고 있다. 우리나라의 2019년 ODA 예산 규모는 2018년 23억 6천만 달러에서 1억 6천만 달러 증가한 25억 2천만 달러이다.

한국 ODA 재원 중 북한개발을 위해 활용할 수 있는 재원을 살펴보면, 2019년도 한국의 ODA 예산 2조 9,157억 원 중 대외경제협력기금(EDCF)을 통한 유상원조 재원은 1조 1,612억 원, 무상원조 재원은 1조 4,723억 원이 배정되었다. 그 중 대외경제협력기금의 재원은 북한의 산업발전을 지원하고 남한과의 경제교류를 증진한다는 점에서 기금의 설립 취지와도 부합하여 남북 경제협력의 유력한 재원방안으로 논의 되고 있다.

그러나 북한의 독자적인 국가성을 인정하기 어려운 상황⁹⁾에서 북한에 대한 ODA를 직접 시행하기 위해서는 법 개정이 선행되어야한다. 무상원조 역시 북한이 국제기구가 적용하고 있는 원조대상국 기준을 충족하기 때문에 북한과의 경제협력 재원으로 검토될 수 있으나, 「국제개발협력기본법」등 현행법 체계에서 북한을 지원 대상에 포함하지 않기 때문에 한국의 ODA를 북한의 사회기반 시설에 활용하기 위해서는 입법적 논의가 먼저 필요하다.

[표 3-12] 한국의 공적개발원조 유형별 사업 수 및 예산 현황
(단위: 억 원, %)

구분		사업시행기관	2018년 ODA 예산안	2019년 ODA 예산안	2019년 ODA 예산안 비중
양자	유상	기재부(수출입은행)	10,581	11,612	39.8
	무상	외교부(한국국제협력단)	9,178	9,886	33.9
		외교부 이외 31개 기관	4,118	4,837	16.6
다자	국제금융기구	기재부	1,066	1,227	4.2
	UN등 기타 국제기구	외교부 등 16개 부처	1,498	1,595	5.5
총계			26,564	29,157	100

출처: 진익·모주영·박승호·조은영. 2008. 북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안.

9) 헌법 제3조는 '대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다'고 규정하고 있으며, 대법원과 헌법재판소 판례는 북한의 국가성을 부정하는 입장을 유지해왔다.

[표 3-13] 2014-2018년 한국의 양·다자간 공적개발원조(ODA)

(단위: 백만 달러, %: 순지출 기준)

연도	총 ODA	양자간 원조		다자간 원조	
		규모	비중	규모	비중
2014	1,856.73	1,395.77	75.17	460.96	24.83
2015	1,915.39	1,468.79	76.68	446.60	23.32
2016	2,246.16	1,548.74	68.94	697.69	31.06
2017	2,201.35	1,615.02	73.36	586.33	26.64
2018	2,419.97	1,796.17	74.22	623.80	25.78

출처: 한국수출입은행 대외경제협력기금. 2019. 숫자로 보는 ODA.

남북협력기금을 이원화하여 ODA로 활용하는 방안도 논의되고 있다. 대북 경험기반 조성 및 인프라 지원사업부문은 ODA 방식으로 북한에 지원하는 방안을 검토하는 것이다. 위 [표 3-13]에서 확인할 수 있는 것처럼 최근 5년 간 한국의 ODA 다수가 양자간 원조를 통해 집행되었다. 이를 통해 북한을 한국 ODA 수원국으로 포함시켜 남북협력기금의 대북개발협력 지원을 ODA 방식으로 이끌어낸다는 것이 핵심이다. 이러한 방안은 북한의 취약성을 치유하고, 북한이 국제사회의 일원으로 등장하는데 도움이 될 것이라는 평가가 있다. 또 기존의 대북지원의 한계를 극복할 수 있다는 점에서 설득력을 얻고 있다. 남북협력기금을 ODA로 활용할 수 있다면 남북의 대화 국면에서도 지렛대로 활용할 수 있을 것이라는 기대가 있다.

정리하자면, 한국의 재정을 통한 북한개발지원은 통일비용 절감차원에서 우선 논의될 수 있다. 한국은 유·무상의 공적개발원조를 수출입은행과 한국국제협력단 외 정부부처에서 수행하고 있으며 그 규모는 매년 증가하는 추세이며 2020년 4조원을 넘는 재원이다. 그러나 현재 한국 정부는 북한의 국가성을 인정하고 있지 않는 바, 현재도를 통해 북한을 공적개발원조를 통해 지원할 수 있는 방법은 요원하다. 따라서 양자간 ODA를 활용하자면 법 개정이 선행되어야 하며 최근 남북협력기금을 ODA로 인정하여 개발재원으로 활용하자는 논의가 제기되고 있는 이유이기도 하다.

(2) OECD DAC 주요국의 양자간 공적개발원조

1961년 출범한 OECD 개발원조위원회(DAC)는 OECD 산하 25개 위원회 중 하나로, 현재 한국을 포함하여 30개 회원국이 활동하고 있다. OECD DAC는 공적개발원조에 관한 국제적 담론을 주도하고, ODA 관련 국제적 규범을 논의, 제정하며 ODA 정책 전반을 모니터링 하는 등 국제사회의 공적개발재원을 논의하는데 중요한 역할을 수행한다.

OECD DAC는 수원국을 1인당 GNI를 기준으로 하여 최빈개도국(LDCs), 기타 저소득국(LICs), 하위중소득국(LMICs), 상위중소득국(UMICs)으로 구분한다. 현재 북한은 2019년 기준 1인당 GNI가 1,231 달러 수준으로 최빈개도국 수준이나 현재 정보 공개 수준 등을 이유로 기타저소득국으로 분류되고 있다. 향후 북한이 개방 또는 통일이 된다면 북한은 최빈개도국으로 분류될 수 있을 것이다. [표 3-14]을 통해 확인할 수 있는 것처럼, 2015년부터 2017년간 북한이 수원 받은 양자간 공적개발원조 연평균은 250 백만 달러에 불과하다. 북한과 비슷한 1인당 GNI를 기록하고 있는 파키스탄의 경우 같은 기간 2,996 백만 달러를 제공 받았다. 이는 향후 북한이 얼마나 국제사회에 편입될 수 있을 것인가에 따라 제공받을 수 있는 개발재원의 규모가 변화할 수 있음을 보여준다.

[표 3-14] 2015-2017년 양자간 공적개발원조 주요 수원국 현황
(단위 : 백만 달러)

순위	국가명	1인당 GNI (2019)	2015	2016	2017	3년간 평균
1	시리아	-	4,920	8,900	10,361	8,060
2	아프가니스탄	540	4,267	4,069	3,804	4,047
3	에티오피아	850	3,235	4,074	4,117	3,809
4	파키스탄	1,530	3,754	2,950	2,283	2,996
5	인도	2,130	3,174	2,679	3,094	2,982
6	터키	9,610	2,145	3,613	3,142	2,967
7	방글라데시	1,940	2,570	2,505	3,740	2,938
8	베트남	2,540	3,157	2,895	2,376	2,810
9	나이지리아	2,030	2,432	2,498	3,359	2,763
10	요르단	4,300	2,152	2,738	2,921	2,604
	북한	1,231	300	210	240	250

출처: OECD, 2019. OECD stats.

아래 [표 3-15], [표 3-16], [표 3-17], [표 3-8]을 통해 OECD DAC 회원국의 원조 특징과 동향을 살펴보면, 우선 DAC 회원국의 ODA 총액은 2014년 125.48 백만 달러에서 2018년 143.22 백만 달러로 증가하였으나, GNI 대비 ODA 비율은 2014년 0.30%에서 2018년 0.31%로 정체하고 있다. ODA가 근소하게 증가하고 있는 추세이나 여전히 국제개발 관련 문제 해결을 위한 공동대응을 강조한 2030 아젠다를 이행하기에는 역부족일 것으로 보인다.

OECD DAC 회원국의 국가분류별 ODA 재원을 비교하면 기타(Unallocated) 49,898 백만 달러를 제외하고, 최빈개도국(LDCs)에 대한 지원이 전체 ODA 중 23.6%에 해당하는 28,255 백만 달러로 가장 많으며 이후 저중소득국(LMICs), 고중소득국(UMICs), 기타 저소득국(Other LICs) 순이다. 2000년대 초까지 고중소득국에 지원되는 비율이 가장 높았으나, 이는 지속적으로 감소하여 오늘날 11.8%에 불과하다. 반면 최빈국에 대한 지원은 지속적으로 증가하는 추세이다.

다음은 지역별 ODA 재원 규모 현황이다. 특정할 수 없음(33.5%)를 제외하고 사하라 이남 지역이 2018년 기준 27,484 백만 달러를 지원 받아 가장 비중 높았으며(23%), 남·중앙 아시아 지역이 12.2%를 차지하여 뒤를 잇는다. 그 이후로는 중동·북아프리카(12%), 기타 아시아 및 오세아니아(9.6%), 라틴아메리카 및 카리브(6.3%), 유럽(3.4%) 순이다.

마지막으로 분야별 ODA 규모를 살펴보면, 교육·보건·인구 사업에 원조가 집중되고 있으며, 최근 환경·기후변화 분야 지원이 지속적으로 증가세를 보이고 있다.

[표 3-15] 2014-2018년 OECD DAC 회원국 총 ODA 규모 비교

연도	총 ODA 규모(백만 달러)	GNI/ODA 비율(%)
2014	125.48	0.30
2015	133.23	0.30
2016	147.55	0.32
2017	147.16	0.31
2018	143.22	0.31

출처: OECD, 2019. OECD stats.

[표 3-16] 2018년 OECD DAC 회원국의 국가분류별 ODA 자원 규모 비교

분류	총 ODA 규모(백만 달러)	비율(%)
최빈국(LDCs)	28,255	23.6
기타 저소득국(Other-Low Income)	496	04.
저중소득국(Lower Middle-Income)	29,789	24.9
고중소득국(Upper Middle-Income)	14,071	11.8
기타(Unallocated)	49,898	39.2

출처: OECD. 2019. OECD stats.

[표 3-17] 2018년 OECD DAC 회원국의 지역별 ODA 자원 규모 비교

분류	총 ODA 규모(백만 달러)	비율(%)
사하라 이남	27,484	23.0
남·중앙 아시아	14,531	12.2
기타 아시아 및 오세아니아	11,437	9.6
중동·북아프리카	14,398	12.0
라틴아메리카 및 카리브	7,544	6.3
유럽	4,117	3.4
특정할 수 없음	40,006	33.5

출처: OECD. 2019. OECD stats.

[표 3-18] 2018년 OECD DAC 회원국의 분야별 ODA 자원 규모 비교

분야	비율(%)
교육, 보건, 인구	18.2
사회 인프라	17.1
경제 인프라	17.3
생산	6.9
다분야	8.1
프로그램 지원	2.6
부채 구제	0.3
인도주의	12.5
특정 할 수 없음	17.0

출처: OECD. 2019. OECD stats.

[표 3-19] DAC 회원국의 양자간 대북 ODA 지원 규모

(단위: 백만 달러)

	2015	2016	2017	2015-2017 평균
DAC 회원국 평균	32.2	25.9	19.4	25.8
스위스	9.9	11.8	8.3	10.0
스웨덴	4.0	3.7	2.5	3.4
독일	3.4	2.9	2.7	3.0
캐나다	2.1	2.0	1.6	1.9
호주	4.5	0.0	0.0	1.5
노르웨이	1.9	1.2	1.2	1.4
미국	2.0	2.1	0.0	1.4
프랑스	1.3	0.9	1.6	1.3
핀란드	0.7	0.4	0.7	0.6
아일랜드	0.7	0.4	0.7	0.6

출처: 권율·이주영, 2019. 국제사회의 다자 ODA 추진 현황과 북한지원 정책과제.

2015년부터 2017년까지 3년간 DAC 회원국이 북한에 지원한 ODA 규모는 7,750만 달러이며, 3년간 연평균 2,580만 달러가 공여되었다. 국별로 살펴보면, 2017년 경우 스위스(830만 달러), 스웨덴(250만 달러), 독일(270만 달러), 캐나다(160만 달러), 노르웨이(120만 달러) 등이 장학생 지원, 연수 등 인력교류사업을 포함한 양자간 대북 ODA 지원을 추진하고 있다. 스위스의 경우 개발협력청을 통해 대북한 지원 사업을 지원하고 있으며, UNDP와 함께 농업 및 전력지원을 추진한 바 있다(권율·이주영, 2019).

통일 이후의 양자간 대북 ODA로 활용할 수 있는 재원을 살펴보면, 먼저 주요국과의 양자협력 재원으로서 대일청구권자금 활용 가능성이 가장 높다. 대일청구권자금은 일본의 식민지 정책에 따른 피해를 배상하기 위하여 일본이 피해 당사국에 지불해온 배상자금으로, 상환의무가 없는 재원인만큼 북한이 조달할 수 있는 가장 유리한 재원이다. 그러나 대일청구권자금은 북일 국교 정상화가 가능한 상황에서만 논의 될 수 있으며, 재원활용의 투명성이 보장되는 조건에서 청구가 가능할 것으로 예상되는 만큼 재원조달이 수월하지 않을 것으로 예상된다. 또한 청구권 배상금액이 기대보다 적을 가능성이 있고, 청구권자금이 상당기간 분할 제공될 가능성 역시 존재한다.

(3) 다자간 공적개발원조

다자간 원조는 국제기구가 기구에 가입한 공여국으로부터의 출연금을 통해 수원국을 지원하는 재원을 의미한다. 아래 [표 3-20]에서 국제기구를 다섯 가지로 분류한 국제기구 현황을 보여준다. 아래 명시된 국제기구 중 개발재원을 조달할 수 있는 대표적인 기구는 다자간 국제금융기구이다.

다자간 국제금융기구(국제개발은행)는 금융기능을 갖춘 국제기구로, 개발도상국의 재건과 개발에 필요한 자금을 차관의 형태로 지원하거나 전문적인 기술협력을 제공하고, 다수의 국가들이 국제규범에 부합하도록 조정 또는 지원하는 제도적인 장치이다. 북한개발에 지원할 수 있는 대표적인 국제금융기구는 IMF, WB, ADB 등이 있다.

[표 3-20] 국제기구 현황

구분	국제기구(기금)
국제연합(UN)	UNDP, UNICEF, UNFPA, WHO, UNHCR, FAO, UNESCO 등
세계은행그룹(WBG)	IBRD, IDA, IFC, MIGA, ICSID
지역개발은행(RDB)	ADB, IDB, AfDB, EBRD 등
유럽연합 집행위원회(ECA)	EDF, EIB 등
기타기구(Other Agencies)	IMF, GCF 등

출처: 외교부. 2020. 주요국제기구현황.

국제금융기구가 재원을 조달하는 방법으로는 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다. 먼저 무상공여는 자금 상환 능력이 부족한 개도국에 대해 상환의 의무가 없는 재원을 제공하는 형태다. 다음 양허성 용자는 빈곤국을 대상으로 무이자로 재원을 조달하되 매년 수수료를 부과한다. 이러한 재원은 80% 수준의 무상지원효과가 있다고 평가된다. 일반 용자는 상업성을 고려하여 재원을 제공하지만 금리는 수원국 특성을 고려하여 차등화하며 상환기간은 거치기간을 포함하여 15~20년 정도의 장기간 유치가 가능하다. 그 외에도 지급보증 외채경감, 주식투자 등의 방식으로 국제기구는 수원국의 개발재원을 제공한다.

[표 3-21] 국제금융기구 자금지원 형태 및 내용

형태	주요 내용
무상공여 (grants)	- 자금 상환 능력이 떨어지는 빈곤국 또는 최빈국에 대해 지원 - 보통 전체 자금지원 중 일부에 해당
양허성 융자	- 빈곤국을 대상으로 무이자로 제공하며 매년 수수료 부과 - 거치기간 포함 상환기간 35~40년으로 순 현재가치 대비 약 80% 정도 무상지원효과(IDA, ADF)
일반 융자 (loans)	- 상업성을 고려하여 제공되며 금리는 수원국 특성을 고려하여 차등화 - 상환기간은 거치기간을 포함하여 15~20년 정도(IBRD)
협조 융자 (co-financing)	- 동일 사업에 대해 복수의 기관이 자금을 분담하여 융자하는 방식으로 협조융자 주체는 양자간, 다자간, 민간기관 등 다양
기타	- 지급보증(IBRD, ADB) - 외채경감(IDA) - 주식투자(ADB)

출처: 한국은행. 2018. 국제금융기구.

(가) 국제통화기금(IMF)

북한과 쿠바를 제외한 거의 모든 UN 회원국이 가입하고 있는 국제통화기금(IMF)은 일시적 긴급자금을 지원한다. 비록 IMF로부터 자금을 수원하면 까다로운 정책이행조건(conditionality)을 이행해야 하는 단점이 있지만 낮은 금리로 긴급자금을 수혈 받을 수 있다. IMF의 회원국에 대한 긴급자금지원 프로그램은 스텐바이협약(Stand-by Arrangements)과 확대금융제도(Extended Fund Facility)로 구분한다. 스텐바이협약은 회원국이 IMF와 합의한 차입한도액 내에서 회원국이 정책이행조건을 충족하면 IMF와 추가적인 협의 없이 일정 기간마다 자금인출이 가능한 제도다. 반면 확대금융제도는 스텐바이협약보다 장기간 신용인출기간과 대규모 자금이 필요한 경우 이용할 수 있는 신용공여제도이다.

[표 3-22] IMF의 스탠바이협력과 확대신용지원금융 비교

	스탠바이협약 (Stand-by Arrangement)	확대신용지원금융 (Extended Fund Facility)
기능	단기적인 국제수지 악화를 겪고 있는 회원국에 대한 자금지원	저소득 개발도상국가에 양허성 자금지원
인출한도	IMF 쿼터의 300%(+무제한)	IMF 쿼터의 140~185%
상환기간	4년 6개월 ~ 10년	5년 6개월 ~ 10년
이자율/수수료	SDR 금리 적용	현재 0%, 인출수수료 없음

출처: 장형수 외 2인, 2015. 남북통일과정에서의 해외재원 조달.

IMF는 저소득국에 대해 장기·저리로 구조조정자금을 지원하는 양허성 자금지원 기제로서 ‘빈곤감축 및 성장지원기금’(PRGT: Poverty Reduction and Growth Trust)을 운영하고 있다. 이는 구조적인 국제수지 적자, 과다한 채무문제 등 경제 전체의 구조조정을 필요로 하는 저소득국을 지원하기 위한 목적으로 만들어진 자금공여제도이다. IMF의 PRGT 자금지원을 받을 수 있는 국가 여부는 1인당 소득, 대외채무 상환능력, 국가신용도 등이 낮은 국가가 유리하다. 향후 통일이 임박할 경우 만약 국제금융시장이 불안정하고 북한의 경제가 매우 취약할 우려가 있을 때 우리 정부가 선택할 수 있을 것으로 보인다(장형수 외, 2015).

(나) 세계은행(WB)

세계은행은 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA)라는 독립된 두 국제 금융기구로 구성되어 있다. IBRD와 IDA는 각각 다른 자금지원 기준으로 개발도상국을 지원한다. IBRD는 일반적으로 1인당 GNI가 2012년 기준 1,175달러 이상 6.925달러 이하인 중소득 개발도상국을 위주로 지원하는 반면, IDA는 2012년 기준 1인당 GNI가 1,175달러 이하의 저소득 개발도상국을 지원한다. 1인당 소득이 1,175달러 이하여도 국가 신용도가 양호한 경우 IDA와 IBRD 모두에서 자금지원을 받을 수 있으며, 인도와 파키스탄의 사례가 존재한다.

[표 3-23] 세계은행의 자금지원 대상국 분류

그룹	특성	설명
IBRD-only 국가	IBRD만 수혜 가능	국가신인도가 높아 국제금융시장에서 자금 차입이 어느 정도 가능한 국가
Blend 국가	IBRD와 IDA 모두 수혜 가능	-
IDA-only 국가	IDA만 수혜 가능	국가신인도가 매우 낮아 국제금융시장에서 자금 차입이 거의 불가능한 국가

출처: 장형수 외 2인. 2015. 남북통일과정에서의 해외재원 조달.

만약 북한이 현재 세계은행에 가입한다면, 북한의 1인당 국민소득이 약 500달러로 추정되므로 IDA 자금지원만 받을 수 있는 국가군(IDA-only)에 소속될 것이다. IMF의 자금지원창구인 PRGT가 저소득국에 비교적 단기성 구조조정자금을 지원하는 반면, 세계은행의 IDA는 저소득국에 대한 35~40년 만기의 장기적 경제·사회 개발자금을 공여한다. IDA의 자금지원은 무이자이며, 그 외 추가부담은 미미한 수준이다. IDA는 무이자 양허성 자금지원 외에도 무상지원(grant)도 공여하는데, 현재 그 비율이 전체 IDA 자금지원 중 30% 초과하는 등 증가추세이다. IDA-only 국가의 경우 무이자 자금지원의 상환기간은 거치기간 10년 포함 40년이다.

[표 3-24] WB의 IDA와 IMF의 확대신용지원금융제도(ECF) 양허성 자금지원 비교

	IDA	IMF
기능	저소득국에 양허성 자금지원	저소득국에 양허성 자금지원
자금지원 한도	국별 기본배분액 + 성과배분액	수원국 IMF 쿼터의 140~185%
상환기간	30~40년	5년 6개월~10년
이자율 / 수수료	무상지원 또는 이자율 0%	현재 0%

출처: 장형수 외 2인. 2015. 남북통일과정에서의 해외재원 조달.

IDA 자금지원은 IMF의 양허성 자금지원제도인 확대신용지원금융제도(ECF) 보다 더 완화된 조건을 가지고 있으며, 자금지원을 받기 위한 정책이행조건(conditionalities)도 덜 엄격하기에 모든 저소득국은 가능하면 IDA의 자금지원을

원한다. 그러나 IDA의 자금액은 기본적으로 주요 선진국으로부터의 기부나 출연을 통해 조달되는 만큼 자금지원을 어떻게 공정하고 투명하고 분배하는지가 매우 첨예한 이슈이다(장형수 외, 2015).

이러한 문제에 대해 IDA는 회원국의 개발업적에 따라 성과가 분배되는 ‘실적 기준배분제도’를 채택하고 있다. 과거 IDA는 인구가 많고 1인당 소득이 낮을 수록 분배를 더 많이 하였으나 최근에는 경제운용 및 구조조정 정책, 공공부문 관리 및 제도 등 개발도상국의 개발성과에 따라 차등 분배하는 경향을 보인다. 따라서 북한이 국제금융기구에 가입할지라도 금융기구의 정책에 적극적으로 협조하지 않을 것으로 예상되는 바, IDA 자금지원은 북한이 지원 받기 어려울 것으로 보인다(장형수 외, 2015).

[표 3-25] 2016년-2017년 IDA 및 IBRD 지원 수혜 상위 5개국 약정액
(단위: 억 달러)

IDA				IMF			
2016		2017		2016		2017	
에티오피아	18.6	나이지리아	16.0	페루	28.5	중국	24.2
베트남	16.7	베트남	15.1	인도	28.2	인도	17.8
방글라데시	15.6	탄자니아	12.1	카자흐스탄	20.6	인도네시아	16.9
파키스탄	14.6	방글라데시	11.5	중국	19.8	콜롬비아	16.9
나이지리아	10.8	에티오피아	9.0	인도네시아	17.0	아르헨티나	15.3
평균	15.2	평균	12.7	평균	22.8	평균	18.2

출처: WB. 2018. WB annual report.

(다) 아시아개발은행(ADB)

아시아개발은행은 아시아지역에 특화된 지역개발은행이지만, 세계은행과 비슷한 기능을 수행한다. 아시아개발은행은 IDA와 IBRD의 자금지원 기능을 함께 수행하는 단일 기구이다. 아시아개발은행은 일반재원(Ordinary Capital Resources, OCR)으로 조달된 자금으로는 세계은행의 IBRD와 비슷한 조건으로 아시아의 중소득 개발도상국에 자금을 공여한다. 또, 아시아개발기금(Asian Development Fund, ADF)를 조성하여 세계은행의 IDA 양허성 자금지원과 유사한 조건으로 중장기 개발자금을 아시아의 저소득개발도상국에 공여한다.

[표 3-26] ADF 용자대상국 분류

그룹	분류기준	수혜내용	국가
A그룹	2010년 기준 1,135달러 미만	ADF 재원만 수혜 가능	아프가니스탄 부탄 캄보디아 키리바시 키르기스스탄 라오스 몰디브 나우루 네팔 사모아 솔로몬 군도 타지키스탄 동티모르 통가 투발루 비누아투 16개국
B그룹	2010년 기준 1,135달러 이상	ADF 재원과 일반재원 수혜 가능	아르메니아 방글라데시 조지아 마셜군도 마크로네시아 몽골 파키스탄 팔라우 파푸아뉴기니 스리랑카 우즈베키스탄 베트남 12개국

출처 : 장형수 외 2인, 2015. 남북통일과정에서의 해외재원 조달.

ADF 자금지원조건은 프로젝트용자(project loan)의 경우 상환기간은 거치기간 8년 포함, 32년이다. 거치기간 동안 수수료는 연 1%이지만, 거치기간 이후부터는 연 1.5% 수수료를 부과함으로써 프로젝트의 지연을 방지하도록 유인하도록 한다. 경제정책을 지원하거나 각 부문 개발을 지원하기 위한 긴급자금을 제공하는 프로그램 용자(program loan)의 상환기간은 24년이며 기타 조건은 프로젝트 용자의 조건과 동일하다. ADF 또한 IDA와 마찬가지로 최빈개도국에는 무상지원(grant)제도를 도입하고 있다. 북한이 아시아개발은행에 가입하면 ADF 자금지원만 수혜할 수 있는 A그룹에 포함될 것이다(장형수 외, 2015).

[표 3-27] 2016년-2017년 ADF 및 OCR 수혜 상위 5개국 약정액
(단위: 억 달러)

ADF				OCR			
2016		2017		2016		2017	
아프가니스탄	1.75	아프가니스탄	1.88	베트남	2.00	우즈베키스탄	1.60
타지키스탄	1.10	타지키스탄	0.77	조지아	1.14	네팔	1.42
네팔	0.47	키르기스 공화국	0.57	캄보디아	0.91	캄보디아	0.78
라오스	0.34	네팔	0.36	파키스탄	0.68	파키스탄	0.23
키르기스 공화국	0.35	라오스	0.31	네팔	0.57	조지아	0.20
평균	0.82	평균	0.78	평균	1.06	평균	0.85

출처: ADB. 2018. ADB data library.

라. 우방국지원

(1) 중국

중국은 자국의 이익에 중요한 개발도상국에 대해 상당한 규모의 원조를 공여하고 있다. 지난 약 60여 년간, 중국은 166개의 국가와 국제조직에 약 4,000억 위안의 원조를 제공하였으며 약 2,700여개 프로젝트 사업을 완료하였다(김현정·박선화, 2016).

중국의 대외원조는 OECD 국가의 공적개발원조가 추구하는 이념과 차이가 있다. 아래 [표 3-28]에서 볼 수 있듯이, 중국의 대외원조는 OECD와 비교했을 때 개발원조기관을 통해 금융지원을 하지 않고, 최소 25%의 무상증여를 포함하지 않으며, 수원국 경제에 깊이 연계하고, 상환 시 현물 결제가 가능하다. 이러한 특징을 앞세워 중국은 대외원조를 통해 우방국에 대한 영향을 확대를 추진하고 있다.

[표 3-28] OECD 공적개발원조 정의와 중국의 대외원조 개념 비교

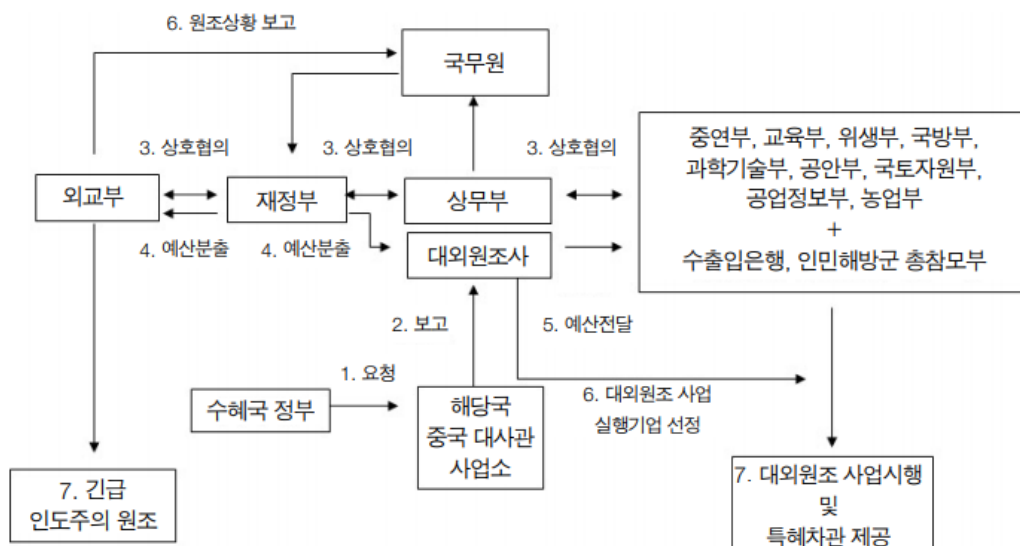
	정부 對 정부	개발원조기관을 통한 금융지원	수원국 경제에 깊이 연계	우대적인 금융지원 조건	상환 시 현물로 결제가능	최소 25% 무상증여 포함	사적 또는 기업 금융
OECD	○	○	x	○	x	○	x
중국	○	x	○	○	○	x	x

출처 : 김현정·박선화. 2016. 중국의 대외원조정책에 대한 고찰과 변화전망.

2014 중국대외원조 백서에 따르면, 중국의 대외원조는 지역적으로 아프리카 지역에 집중되어 있다. 지역적 비중을 살펴보면 아프리카 51.8%, 아시아 30.5%, 중남미·카리브 8.4%, 오세아니아 4.2% 등이다. 분야별 원조의 분포를 보면 경제기반시설 44.8%, 공공시설 27.6%, 물자 15% 등이다. 중국의 대외원조는 대부분 아프리카 지역 및 아시아 지역에 편중되어 있으며 경제기반시설 및 공공시설 지원에 집중하고 있음을 알 수 있다. 북한에 대한 중국의 원조 역시 북한 내 경제기반시설을 중점으로 이뤄질 것으로 전망된다.

중국의 대외원조 집행 구조를 살펴보면, 대외원조는 상무부(대외경제협력부)의 대외원조처에 의해 주로 수행되고 있다. 이외에도 외교부, 건설부, 과학기술부 등 여러 부처에서 국무원의 승인아래 산발적으로 대외원조 성격의 자금을 공여하고 있다. 최근에는 중국수출입은행이 통상적인 수출금융 이외에도 대외특혜차관을 전담하는 부서를 두고 중동, 아프리카 지역 43개국 등 해외신흥시장에 진출하는 중국 기업을 지원하는 양허성 차관을 수원국에 제공한다. 중국은 중국수출입은행이 집행한 승인액과 진행액 등 지원규모를 공개하지 않고 있으나 최근 지원건수가 증가하고 있는 것으로 추정된다(여유경, 2016). 중국의 정부원조는 무상원조, 물자원조형태로 상환기관이 보통 20~30년 정도로 길고 이자가 낮거나 없다.

[그림 3-2] 중국의 대외원조 정책결정과 집행



출처 : 여유경. 2016. 중국식 개발원조의 등장.

[표 3-29] 중국과 국제원조체제 원조모델 비교

	중국	국제원조체제
공여국간 관계	독자적, 양자공여 중심	OECD DAC, 공여국 간 조화 강조
원조공여형태	프로젝트 중심	프로그램, 일반예산지원 중심
자금지원방식	중국수출입은행을 통한 우대차관, 수출신용 보조 중심	무상원조 중심
사업주체	중국 국영기업과 수원국 기업 간 협력 중심	수원국 정부의 권한 강화
구속성 여부	구속성 원조 중심	비구속성 원조로 이동
원조의 조건	내정불간섭 원칙	조건성, 거버넌스 개혁
원조사업 형태	무역·투자·원조 패키지형 경제협력	원조와 상업적 활동 분리
원조의 초점	경제발전을 위한 인프라 건설, 개발경험 전수	제도 및 거버넌스 개혁, 빈곤퇴치

출처: 김현정·박선화, 2016. 중국의 대외원조정책에 대한 고찰과 변화전망.

대외원조 중 중국수출입은행이 공여하는 대외특혜차관은 중국수출입은행이 직접 채권을 발행하여 조달하며 채권금리와 차관의 금리 갭을 정부가 보전하여 제공하는 대외원조의 일종이다. 대외특혜차관은 유상원조이며, 사업성이 있고 경영현황이 양호한 수원국 기업에게도 대출하고 있다. 최근에는 자연자원은 풍부하지만 경제여건이 열악한 개발도상국을 중심으로 자연자원 개발성 지원에 집중하고 있으며, 대출기간은 10년(최장 15년)이내 이며, 최저대출금액은 2백만 달러 이상에 해당하는 위안화이다

중국은 북한과의 관계를 전통적인 혈맹관계에서 일반적인 국가간 호혜관계로 재정립하고 있다. 중국의 민간부문은 철저한 상업성 원칙에 따라 대북 투자 및 교역을 추진하고 있으며, 중국 동북3성 정부의 경우 간접적인 지원 형식으로 대북 경험 방침을 보이고 있다. 정리하자면, 현재 중국 정부는 중앙정부 차원에서 대북한 원조에 과감한 확대를 계획하고 있지는 않다. 그러나 만약 북핵 폐기에 상당한 진전이 있고 무엇보다 일본이 막대한 경제협력자금을 북한에 투입하게 된다면, 중국은 일본의 북한에 대한 영향력을 견제하는 차원에서 대북한 원조에도 큰 변화가 있을 것을 예상 된다(여유경, 2016).

(2) 러시아

러시아는 소련 시절 세계에서 가장 큰 원조국가 가운데 하나였지만 소련 해체 이후 원조를 수혜 받았다. 최근 러시아 경제가 부활하면서 2000년대 중반 이후 다시 원조 공여국으로 복귀하였다. 소련 시절 공적개발원조 규모는 연평균 국민소득(GNI) 대비 0.2 ~ 0.25%를 집행한 것으로 추정하고 있으며 이를 토대로 1954년부터 1991년까지 총 780억 달러 가량을 원조했을 것으로 추정한다.

[표 3-30] 2008-2012년 러시아의 ODA 규모

(단위: 백만 달러)

	ODA	GNI	GNI/ODA 비율
2008	220	1,626,045	0.01
2009	785	1,182,452	0.07
2010	472.39	1,431,766	0.03
2011	513.9	1,640,478	0.03
2012	458	1,822,654	0.03

출처: OECD DAC. 2013. OECD stats.

현재 러시아는 연방재정법 제4조에 따라 북한이 러시아의 대외채무를 불이행함에 따라 더 이상 원조성 지원을 할 수 없게 되어있다.¹⁰⁾ 현재 북한은 러시아에서 정제유 등을 도입하고 있는데 채무문제가 해결되지 않아서 전액 현금으로 지불하고 있는 실정이다.

만약 북한과 러시아 간의 채무 불이행 문제가 해결된다면 한반도종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 연결사업, 나진~하산 광궤철도 현대화 사업 및 나진항 개발사업 등에 러시아 연방정부가 직접 참여하거나 참여하는 기업에 대한 연방정부의 양허성 제정지원이 가능해 질 것으로 예상된다. 특히 한·러 간 합의한 북한통과 가스관사업에도 러시아 정부의 지원이 가능해져 남·북·러 경제협력사업도 가능해질 수 있을 것으로 보인다.

10) 러시아 연방재정법 제4조는 “2003년 1월 이후 대외 차관은 과거 제공된 차관에 대한 원금 및 이자 상환의무를 이행하고 있는 조건하에 제공 한다고 규정하고 있다.

3. 북한의 체제전환 국면에서의 국가재정 조달 추정

결과적으로, 남북한 통일과 관련된 개발재원의 조달과 운용에서 국가재정은 중추적인 역할을 수행한다. 특히 북한이 개방되고 세계질서에 편입되는 과정 및 남북한 통일 초기에 국가재정의 중요성이 민간재원을 능가할 것으로 파악된다. 따라서 국가재정을 증대·강화하여 남북한의 평화관계를 촉진하고 통일 준비 단계에서부터 개발격차를 줄일 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 남북한 통일과정에서 활용 가능한 국가재정으로는 남북협력기금, 공적개발원조, 국제금융기구, 중국·러시아 우방국 지원이 있으며 자원별로 구분하여 그 특징을 분석할 수 있다.

남북협력기금은 현재까지는 주로 인도적 차원의 사업에 투입되고 있다. 주로 쌀이나 비료 제공 등에 투 비료 제공 등 인도적 차원의 사업에 투입되었다. 또 교육 경험자금 용자는 개성공단 기업을 위한 대출에 상당 부분 사용되고 있다. 그러나 앞으로 남북관계가 우호적으로 변하게 되면 일회성 지원에서 벗어나 협력대상사업에 대한 투자로 이어질 수 있을 것이다. 그런 차원에서 ‘국책 기관의 신용 공여’는 민간기업의 북한 투자 시 보험의 역할을 수행할 수 있다. 남북협력기금은 일회성·소모성 집행에서 지속적 부가가치를 창출하는 인프라사업에 대한 투자로 이어져야 하므로, 북한의 인프라 개발과 남한 기업의 발전을 모두 고려하는 방법으로 활용되어야 한다(삼정 KPMG, 2018).

공적개발원조는 북한의 국제관계 개선의지나 대외관계에 따라 편차가 크기 때문에 대북제재 국면에서는 적합하지 않을 우려가 있다. 그러나 대가성 측면에서 보면 북한에 가장 유리한 자원조달 방식이다. 북한의 의지만 있다면 자원조달에서 큰 비중을 차지할 수도 있는 자원이다. 또 북한이 개방된다면 한국·일본·중국 간 개발 주도권을 두고 경쟁이 심화될 것이라고 예상되는 바, 북한의 개방 시기 및 단계에 따라 개발재원의 규모가 변동될 수 있다.

북한개발에 재원을 조달할 수 있는 국제기구로는 IMF, 세계은행, 아시아개발은행(ADB)이 가장 대표적이다. 현재 북한의 경제상황을 고려해 봤을 때, IMF로부터는 성장지원기금(PRG), WB로부터는 IDA, ADB로부터는 A그룹에 상응하는 재원지원을 수혜받을 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 국제기구 또한 재정적 지원의 대가로 정책이행조건의 이행을 요구하므로 북한의 개방정도에 따라 재원의 수준은 변동될 가능성이 높다.

마지막으로 북한의 우방국인 중국과 러시아로부터 경제적 지원을 받을 수 있을 것으로 예상된다. 중국의 경우 OECD DAC에 비해 수월한 조건으로 원조를 지원하는 정책에 입각하여 북한에 대해서도 장기저리의 금융적 지원을 제공할 것으로 보인다. 이는 북한을 국제 정치·경제적으로 중국과 연계되는 효과를 거둘 것으로 보인다. 반면 러시아의 경우 북한에 대한 직접적 재원 지원보다는 과거 북한과 러시아 간의 부채에 대한 탕감 또는 가스관 현대화 사업 등 북한의 경제 발전에 필요한 환경에 대해 간접적으로 지원할 개연성이 큰 것으로 파악된다.

[표 3-31] 향후 10년간 북한의 국제협력자금 조성 전망

(단위: 억 달러)

시나리오		중립적 시나리오			낙관적 시나리오		
재원조달 방안		전반 5년	후반 5년	합계	전반 5년	후반 5년	합계
국제 공적자금	국제금융기구	4	10	14	8	20	28
	기타 국제기구	3	7	10	5	14	19
	일본 ODA	1	50	51	36	60	96
	기타 ODA	30	40	70	38	85	123
	국제공적 소계	38	107	145	87	179	266
국제 민간자본	FDI	8	26	34	14	75	89
	상업차관	1	8	9	4	22	26
	국제민간 소계	9	34	43	18	97	115
국제협력자금 합계		47	141	188	105	276	381

출처 : 장형수 외 2인, 2009. 북한개발지원을 위한 국제협력 방안.

국가재원과 민간재원 간의 연관성을 살펴보면, 위 [표 3-31]에서 보여주고 있는 것처럼, 향후 10년간 북한의 국제협력자금 조성 단계에 있어 공적자금은 전반 5년에 더 많은 재원을 요하지만 향후 시간 지나 후반 5년이 되면 민간자본이 국가재원을 능가하는 것을 볼 수 있다. 이는 국가재원이 북한의 개발초기에 더 중요한 역할을 수행함을 보여주는 것으로, 투입 대비 효과가 낮더라도 국가재원의 규모를 증가시키는 것이 선행되어야 함을 보여준다고 할 수 있다.

앞서 살펴본 자료를 바탕으로 향후 10년간 북한의 국제협력자금 중 국내 공적자금의 규모를 살펴보면, 대표적인 국내 공적자금으로 남북협력기금과 해외송금이 있다. 먼저 남북협력기금은 2019년 수준으로 조성된다고 가정했을 때,

정부출연금으로 1천억 원, 공공자금관리기예수금으로 2천억 원이 조성되어 매년 3천억 원 가량의 재원이 조성된다고 가정할 수 있다. 비슷한 추세로 남북 협력기금이 조성된다면 향후 10년간 3조 원 가량의 재원이 마련될 수 있을 것이다. 해외송금의 경우 북한 해외 노동자들의 수와 주로 근무하는 중국과 러시아 지역의 임금 수준을 정확히 파악하기 어렵지만, 낙관적인 시나리오로 봤을 때, 1인간 연간 외화수입이 6천 달러, 노동자 수는 25만으로 추정할 수 있다. 이때 북한 당국이 해외송금으로 조성하는 외화의 규모는 15억 달러, 약 1조 6천억 원 가량의 재원이 조성된다고 볼 수 있다. 향후 10년간 해외송금으로 조성할 수 있는 재원의 규모는 16조 원 가량으로 추정할 수 있다.

더불어, 장형수 외(2009)은 10년간 북한의 조성 가능한 국제협력자금 규모를 추정하였다. 이 중 국제 공적자금을 국제금융기구, 기타 국제기구 및 외국정부의 ODA로 구분하였으며, 중립적 시나리오로서 북한은 전반 5년에 38억 달러, 후반 5년에 107억 달러로 총 145억 달러 조성이 가능한 반면, 낙관적 시나리오에서는 87억 달러, 후반 5년 179억 달러로 총 266억 달러가 조성 가능한 것으로 추산하였다. 현실적 시나리오로는 북한의 전반 5년은 중립적 시나리오로 흘러가고, 후반 5년은 북한의 국제사회로의 편입 여부와 우리 정부의 국제협력 재원조달을 위한 추진 노력이 성과를 거둘 경우 낙관적 시나리오로 전환 가능성이 있다고 예측하였다(장형수 외, 2009). 이러한 경우 전반기는 38억 달러, 후반기는 179억 달러로 총 217억 달러의 국제협력자금 조성이 가능한 것으로 전망한다(장형수 외, 2009).

제4장. 북한 개발을 위한 국제 민간자본 조달 및 활용

체제전환 국가들은 국가재원의 부족으로 개발재원을 해외조달에 의존하는 경향을 보여왔다. 특히 해외 자금조달 중 공적자금 보다 민간자금이 차지하는 비중이 상대적으로 높다고 분석된다. 앞서 분석한 바와 같이 북한 경제 개발을 위해 천문학적인 비용이 예상됨에 따라, 남북 통일을 상정할 때 국가재정 뿐만 아니라 민간재원의 도입 또한 필수적이라고 하겠다.

본 장에서는 과거 체제전환국들의 국제 민간자본 조달 사례를 분석하고, 북한이 체제전환 시 유인 가능한 자금 종류와 선결조건, 이에 대한 북한과 우리 정부의 준비 방안에 대해 분석하고자 한다.

1. 과거 체제전환국의 민간자본 조달 사례 조사 분석

이 절에서는 과거 체제전환국의 국제 민간자본의 유입 현황을 분석 한다. 과거 체제전환국들 중 해외 민간자본을 효과적으로 조달한 사례와 이를 유인하는 사회·경제적 정책 환경을 분석하여 북한의 체제전환 시 적용가능성에 대한 실마리를 도출 하고자 한다.

특히 과거 체제전환국 중 북한과 유사한 정치경제 구조를 가진 중국, 베트남을 대상으로 국제 민간자본이 효과적으로 조달된 사례와 이를 유인하는 사회·경제적 정책 환경을 분석함으로써 체제전환국의 국제 민간자본 유입의 결정요인을 분석하고, 북한에 대한 적용가능성 여부를 확인하고자 한다.

가. 중국

중국의 1978년 제11기 삼중전회는 개혁·개방 노선을 표방하여 시장경제체제로 전환하였다(장형수 외, 2015). 중국이 개방 초기 해외에서 조달한 외화 형태는 크게 외국인직접투자와 대외차관으로 나눌 수 있다.

중국의 해외 개발자원 조달의 특징은 외국인직접투자(FDI) 비중이 상당히 높다는 것이다. 중국에 유입된 FDI는 개방 초기인 1979년부터 사회주의의 시장경

제체제 이행이 본격화된 1995년까지 1,331억 5,000만 달러의 규모로 중국의 총 외자조달 중 약 52%에 달한다(장형수 외, 2015). 해당 기간 동안 중국에 도입된 총 외자의 구성은 양자간 공공차관 11.9%, 다자간 공공차관 8.6%, 상업차관이 15.5%로 FDI가 가장 큰 비중을 차지하고 있다(장형수 외, 2015). [표 4-1]을 살펴보면, 시기별로 개방 초기 1978~82년 중에는 다른 외화자금보다 대외차관이 압도적으로 많이 차지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 외국인 직접투자 규모가 1995년부터 급증하기 시작하였고, 그 규모는 해당연도 대외차관의 3배에 달하였다. 이는 체제전환의 단계가 깊어짐에 따라 중국의 개발재원 조달방식이 공적재원에서 상업차관을 거쳐 FDI 형태의 민간재원 방식으로 옮겨간 것으로 평가할 수 있다.

[표 4-1] 중국의 개발재원 이용 상황

(단위: 억 달러; 실행기준)

	1979~82	1985	1990	1995	1979~95	(%)
대외차관	108.7	25.0	65.3	103.2	914.3	46.1
외국정부	14.7	4.8	25.2	27.7	234.8	11.9
국제금융기구	9.3	6.0	10.6	27.0	162.3	8.6
무역신용	3.9	1.2	8.9	26.6	120.7	6.8
민간은행	75.6	5.2	20.4	13.9	297.7	15.5
채권발행 등	5.0	7.6	-	7.8	98.6	3.3
외국인직접투자	11.6	16.5	34.8	375.2	1331.5	51.8
기타	6.0	2.9	2.6	2.8	45.4	2.1
계	126.4	44.6	102.8	481.3	2291.3	100.0

출처: 장형수 외 2인, 2015. 남북통일과정에서의 해외재원 조달: 주요이슈와 정책방안, p. 219.

중국은 경제 개혁·개방정책 시행 전에는 국제 금융기구 및 외국정부의 자금과 외국직접투자 활용에 소극적인 모습을 보였다. 그러나 체제전환 이후 국내 자본 및 기술만으로는 자국의 경제발전에 한계를 인지함에 따라, ‘시장환기술(市場換技術)’ 전략을 통해 외국인투자를 적극 유치하게 되었다. 이를 위해 중국은 개혁·개방 이후 40년 동안 점진적으로 다양한 법적·제도적 투자환경을 정비

함으로써 대규모의 외국인투자 유치가 가능하였고, 그 결과 세계 최대 외국인 투자 유치국으로 탈바꿈 하였다.

한편 중국 정부는 체제전환 이후 영국, 일본, 프랑스, 이탈리아 등 선진 국가들과 차관 거래를 실시하였다. 이후 보다 많은 차관 도입을 위해 IMF(1980년 4월), 세계은행(1980년 5월), 아시아개발은행(1986년 2월) 등 다자금융기구에 가입함으로써 국제금융기구로부터 지원받을 수 있는 모든 형식적 요건을 갖추게 되었다(조명철 외, 2000).

이와 함께 중국은 국제 민간자금의 주요 원천인 외국인직접투자를 적극 유치하기 위해 법적·제도적 투자환경 정비 등에 많은 노력을 기울였다. 1979~84년 동안 외자정책, 법률, 제도 등 기본적인 투자 환경을 정비한 이후, 3차 개정을 거치면서 1980년대 후반까지 FDI의 양과 질 모든 측면에서 활성화를 위해 노력하였다. 우선 점진적 개혁노선에 따라 외국인직접투자 유치할 수 있는 환경을 조성하기 위해 선전, 주하이, 산토우, 샤먼 등 일부 연해지역을 경제특구로 지정하여 대외개방을 전개하는 정책을 실시하였다. 연해지역에 대해서 중국정부는 집중적으로 사회간접자본을 투자하였고, 세제 등 우대조치¹¹⁾를 우선적으로 시행하였다. 이러한 중국정부의 적극적인 외국인투자 유치정책과 힘입어 전면적인 대외개방정책이 추진된 1984년부터 외국인직접투자가 급격히 증가하기 시작하였다(장형수 외, 2015).

그러나 1989년 천안문사건 이후 미국, 유럽, 일본 등이 중국에 대한 정부차관 및 경제협력 취소 및 중단 등 제재를 가하게 되었고, 이와 함께 FDI 유입의 상승추세 또한 주춤하게 되었다. 이를 계기로 중국은 외자도입의 방식에서 외교적 요소에 영향을 받는 공공차관 보다는 민간의 FDI 비중을 확대해 나가는 것이 바람직하다는 인식을 가지게 되었다. 그 결과, 1991년 이전에는 중국 경제개발 재원에서 FDI 보다 대외차관의 비중이 높았으나, 1992년부터 FDI의 비중이 대외차관보다 앞서게 되었다. 이후 1993년에는 중국의 FDI 유치 정책에서 지역별 우대정책을 산업별 우대정책으로 전환함으로써 선진기술 위주의 하이테크 산업 도입을 확대하는데 중점을 두었다.

11) 경제특구에서는 다양한 특혜가 부여되는데, 먼저 신속한 인가수속으로 인한 외국인 투자 기업의 설립이 용이하게 하는 것이다. 또한 소득세율은 통일하여 15%의 적용을 받고, 관세 및 공상통일세의 감면 범위가 넓게 하였다. 그러나 제조업의 경우 해당 정부가 기업의 생산량의 70% 이상을 수출할 것을 요구하는 경우가 많았다(조명철 외, 2000).

중국의 연도별 FDI 도입 추이는 크게 3단계로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 1 단계는 1978년 개혁개방 정책이 시작된 이후로 10년이다. 이 시기에는 적은 규모에도 불구하고 FDI 종류의 비중이 계속적으로 바뀌는 등 FDI의 유입실적에 있어 변화가 많았던 시기이다.¹²⁾

2단계는 1990년 이후부터 1994년까지로 중국이 대중 투자유치를 촉진한 결과 본격적인 FDI 유입이 시작되면서 총외자 유입의 중심이 차관에서 FDI로 전환되었던 기간이다. 그 당시 중국은 WTO 가입 준비로 외국인 투자 환경을 개선하기 위해 각종 법률과 제도를 정비하기 시작하였다. 외국인 투자 붐이 최고조에 이르렀던 시기로, 중국 전체 외자도입액 중에서 FDI가 차지하는 비중은 1992년 57.3%에서 1993년 70.6%로 증가하였고, 계약기준 처음으로 연간 FDI 유입 금액이 1,000억 달러를 초과함으로써 중국의 최대 외자 도입원으로 부상하였다.

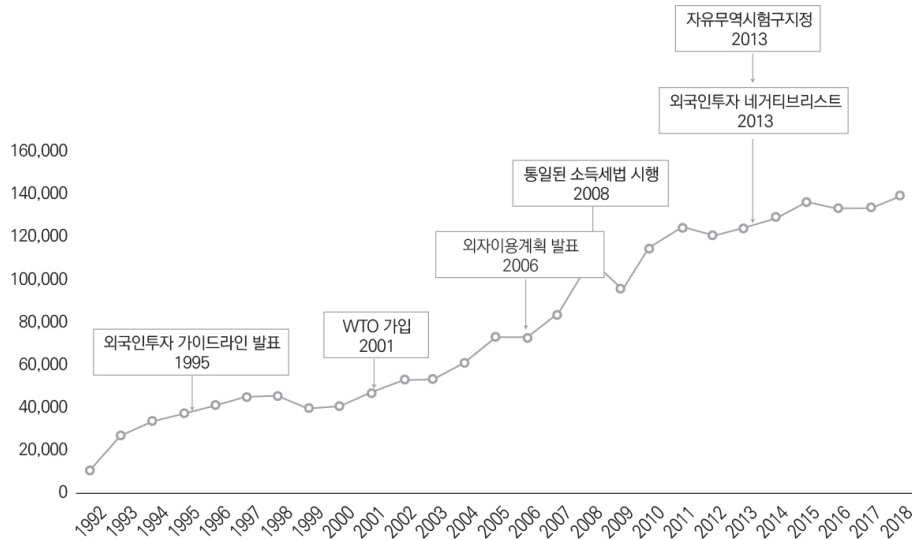
3단계는 중국정부가 초기에 대규모로 유입된 FDI의 구조조정을 목적으로 선별적인 외국인투자 정책을 실시하기 시작한 1994년 이후부터 최근까지이다. 중국은 특히 첨단산업, 신에너지, 에너지 절약 및 보호 등 분야에 대해 외국인투자를 장려하는 동시에 전통 제조업에 대한 FDI 혜택을 축소하는 정책을 병행하였다. 이후 중국은 사실상 외자기업의 우대혜택을 폐지하고(2008년), 외자기업과 내자기업에 동일한 규정을 적용하는 법인 신기업 소득세법을 시행하였다. 이후 FDI 기업에 대해 ‘외상투자지도 목록’과 ‘네거티브 리스트’를 통해 분야를 제한하였다.

트럼프 행정부 출범 이후 격화된 미·중 무역 분쟁의 영향으로 중국은 대외개방을 더욱 확대 중에 있으며, 기설정된 분야 제한 항목을 축소하고, 2020년부터 통일된 ‘외국인투자법 시행’을 통해 투자 환경을 지속적으로 개선하고 있다(정형곤 외, 2019).

12) 1985년까지 중국의 FDI 종류 중 합작기업이 계약금액 기준으로 전체의 52%를 차지하였고, 그 다음으로 합작개발이 26%를 차지하였으며, 합작기업과 독자기업의 비율은 상대적으로 적게 나타났다가 다시 증가하는 모습을 보였다(조명철 외, 2000).

[그림 4-1] 중국의 FDI 연도별 추이

(단위 : 백만 달러)



출처 : 정형곤 외 3인. 2019. 체제전환국의 FDI 유입 결정요인과 북한에 대한 시사점, 57p.

[표 4-2]와 같이 중국의 국가별 FDI 유입현황을 살펴보면 홍콩·마카오, 대만 등 화교 자본이 총 FDI 중 55.5%를 차지하고 있으며, 주 투자대상지역은 연해 개방지역이다. 그 다음으로 일본과 미국 기업에 의한 투자가 각각 8.2%, 8.0%로 2위, 3위를 차지하고 있다. 일본의 경우 초기에는 서비스 업종에 대한 투자가 이루어졌으나, 1988년 이후 연해 개방지역을 중심으로 제조업에 대한 투자가 점차 증가하였다. 반면 미국기업들의 경우 다른 국가들에 비해 중국의 내수시장을 겨냥하는 투자가 상대적으로 많은 편이다. 대만과 한국은 1980년대 후반부터 임금인상과 평가절상 등 국내여건이 급격하게 악화되자 노동집약적인 업종을 중심으로 중국 투자를 증가시킨 후발주자이며, 영국, 독일, 프랑스 등 유럽 국가들은 주로 차관형태의 자본협력을 이룸으로써 총 FDI 중 평균 2% 이하로 아시아·태평양지역보다 저조한 실적을 보였다.

[표 4-2] 중국의 국가별 FDI 유입 현황

(단위 : 만 달러; 실행금액 기준)

	일본	홍콩 마카오	대만	한국	싱가포르	독일	프랑스	영국	미국	합 계
1984	22,458	74,753	-	-	120	756	2,016	9,797	25,625	141,885
1985	31,507	95,568	-	-	1,013	2,414	3,254	7,135	35,719	195,615
1986	20,133	113,237	-	-	1,300	1,928	4,230	2,638	61,490	187,489
1987	21,970	159,821	-	-	1,300	1,928	4,230	2,683	31,490	231,353

1988	51,453	209,520	2,244	-	2,782	1,490	2,267	3,416	23,596	319,368
1989	35,634	207,759	15,479	402	8,414	8,139	460	2,848	28,427	339,257
1990	50,338	191,342	22,240	1,267	5,043	6,425	2,106	1,333	45,599	348,711
1991	53,250	248,687	46,641	3,960	5,821	16,113	988	3,539	32,320	436,634
1992	70,983	770,907	15,050	11,948	12,231	8,857	4,493	3,833	51,105	1,100,751
1993	132,410	1,786,125	313,859	37,381	49,004	5,625	14,141	22,051	206,312	2,751,495
1994	207,529	2,017,481	339,104	72,283	117,961	25,889	19,204	68,884	249,080	3,376,650
1995	310,846	2,050,019	316,155	104,289	185,122	38,635	28,702	91,414	308,301	3,752,053
1996	367,935	2,125,771	347,484	135,752	224,356	51,831	42,375	130,073	344,333	4,172,552
1997	432,647	2,102,655	328,939	214,238	260,641	99,263	47,465	185,756	323,915	4,525,704
합 계	1,809,093	12,153,645	1,747,195	581,520	875,108	269,293	175,931	534,440	1,767,312	21,879,517

출처: 조명철 외 3인. 2000. 체제전환국의 경제개발비용 조달, p. 52.

중국에 도입된 해외 민간자본의 종류 중의 외국은행의 상업차관이 있다. 중국은 개방 초기에 국제 금융시장에서 외국 민간은행으로부터 상당 규모의 상업차관을 도입하였다. 그러나 외자에서 상업차관이 1991년까지 매우 큰 비중을 차지한 것과 달리, 외국인직접투자자금이 급증하기 시작한 1992년 이후부터는 상업차관의 비중이 줄어들기 시작했다.

중국이 차입한 상업차관은 1985년 5억 2,600만 달러에서 3년 후인 1988년 약 5배인 24억 3,500만 달러로 급증하였다(조명철 외, 2000). 이러한 현상은 중국의 해외자금에 대한 수요의 증가를 반영한 것이기도 하지만, 중국정부의 민간차관에 대한 통제가 약화된 것과도 관련이 있다. 1980년대 국가전문외환은행인 중국은행뿐만이 상업차관을 받아들일 수 있었으나, 이후 각종 전문은행 및 국제신탁투자공사도 대외로부터의 차관도입이 가능하게 되는데 기인한 것이다. 따라서 이 시기에 시행된 대형 프로젝트는 외국은행으로부터의 민간 차관을 통해 이루어진 경우가 많았다.

이후 상업차관 도입의 지속해서 증가추세가 유지되어 1993년 실행기준으로 32

억 7000만 달러에 달하였다. 이에 대하여 중국정부는 코스트가 높은 상업차관 도입을 억제하였고, 그 결과 1994~1996년 동안 다소 감소하게 되었다. 그러나 중국의 FDI에 대한 관리가 점차적으로 강화되어 계약기준 FDI 총액이 크게 줄고, 공공차관 도입에 어느 정도 한계가 있음에 따라 비교적 단기간에 외자 확보가 용이한 상업차관도입이 선호되어 1997년부터 다시 2배 이상으로 갑자기 증가하는 모습을 보였다.

중국의 상업차관 도입 과정에서 나타난 특징 중의 하나는 미국계 은행이 큰 역할을 차지했다는 것이다. 미국은 중국에 정치자금을 소프트론 형태로 제공하는 공적 차관은 거의 제공하지 않았지만, 상업은행을 통한 차관 프로젝트에의 자금 투입에는 적극적인 모습을 보였다.

또한 중국이 개혁정책의 촉진을 위한 투자에 집중한 결과 국가 재정이 감소함에 따라 정부 운영의 국영기업의 적자 보전을 위한 새로운 자금원을 필요로 하게 되었고, 이것이 직접금융시장을 설립하게 된 계기가 되었다. 1987년부터 주식·채권을 통한 외자를 도입하기 시작하여, 그 규모가 1998년까지 140억 3,200만 달러로 총 외자의 3%에 해당한다.

중국은 정부가 주도하여 주식시장의 발전을 이루고 있다. 중국정부는 경제의 고도성장에 따라 증대하는 자금수요를 충족시키기 위하여 기업들의 해외증시 상장을 적극적으로 추진하였다. 외국인 전용 국내 주식과 함께 해외 상장된 외국인투자 전용주식은 중국의 외자를 조달하는 하나의 창구로 활용되고 있다(조명철 외, 2000). 해외상장 주식으로는 홍콩, 뉴욕, 도쿄, 런던 증권거래소에 상장된 주식들이 존재하며, 그 중 중국기업들은 홍콩의 투자자들이 중국기업에 대한 관심이 크고 정보수입도 수월하며, 동일한 시차, 같은 경제 및 언어권에 속한다는 점에 따라 가장 선호하고 있다.

마지막으로 국제 자본시장에서의 채권 발행은 중국의 외자도입의 중요한 방식의 하나이다. 중국은 채권발행 자금을 사회주의 현대화 건설을 위한 필요 자금을 위해 조달하였으며, 주로 국제투자신탁공사(CITIC)가 참가하는 프로젝트의 투·융자 및 수출입거래에 필요한 자금으로 활용되었다(조명철 외, 2000). 1982년 일본 도쿄시장에 최초로 채권 발행 이후부터 상하이, 광저우, 텐진의 CITIC가 해외에서 채권발행을 시작함으로써 본격적인 해외채권발행이 추진되었다.

[표 4-3] 중국 민간부문의 차관 상황

(단위 : 억 달러, %)

	상업차관	구성비*	채권 주식	구성비*	무역신용	구성비*
1979-82	75.6	60.7	-	-	-	-
1983	-	-	-	-	1.1	5.4
1984	-	-	-	-	1.3	4.9
1985	5.3	11.3	-	-	1.3	2.7
1986	15.0	20.6	-	-	1.8	2.5
1987	25.8	30.5	12.4	14.7	4.7	5.6
1988	24.4	23.8	8.6	8.4	8.9	8.7
1989	22.7	22.6	1.4	1.4	6.4	6.4
1990	20.4	19.9	0.3	0.3	9.0	8.7
1991	24.4	21.1	1.1	0.9	11.6	10.1
1992	17.8	9.3	12.7	6.6	9.9	5.2
1993	32.7	8.4	13.9	3.6	12.2	3.1
1994	13.6	3.2	14.0	3.2	22.4	5.2
1995	14.0	2.9	7.8	1.6	26.7	5.5

* 총외자 도입에서 차지하는 구성비.

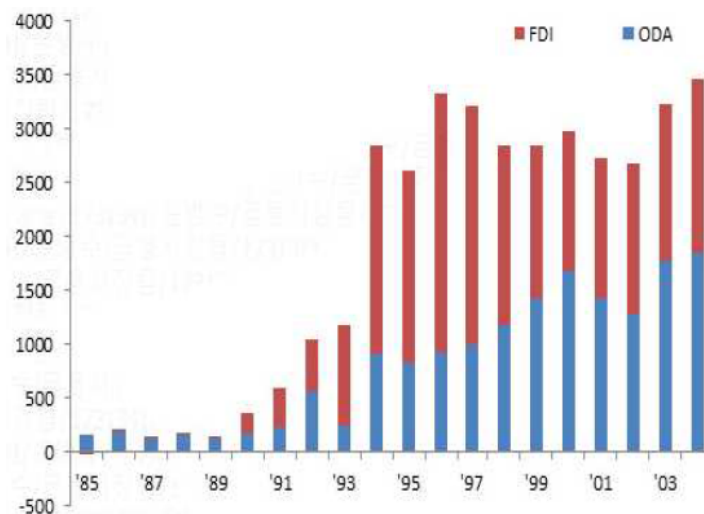
출처 : 조명철 외. 2000. 체제전환국의 경제개발비용 조달, p, 70.

나. 베트남

베트남 또한 해외 민간자본이 국내 경제성장을 일조한 대표적인 국가이다. 베트남은 전형적인 농업국가로 중국과 경제적 초기조건이 매우 유사하였지만, 개혁초기부터 가격자유화와 재정개혁과 함께 대외 개방정책을 적극 추진하였다. 그 결과, FDI가 본격적으로 유입된 90년대 부터는 ODA 보다 높은 FDI 비율을 보여주었다.

[그림 4-2] 베트남의 FDI 및 ODA 유입 추이

(단위 : 백만 달러)



출처 : 윤병수. 2019. 동아시아 체제전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여방안, p. 100.

베트남의 외국인 투자 규모의 단계적인 증가의 특징은 총 3단계로 구분된다. 1단계는 베트남이 시장경제체제로 전환한 직후인 1986년부터 1994년까지의 시기이다. 당시 베트남은 1970년 1차 경제개혁(신경제개혁)을 시도한 이후 인플레이션, 재정적자 심화 등으로 국가적 경제위기를 겪고 있었으며, 주변국인 라오스, 인도네시아, 태국과 비교하였을 때도 경제성장률과 1인당 GDP가 낮은 수준이었다.¹³⁾ 또한 대외적으로 1978년 캄보디아 침공 후 구소련으로부터 해

13) 1984~86년 연평균 경제성장률(%)의 경우 베트남 3.3%, 태국 5.1%, 인도네시아 4.7%, 라오스 5.0%였으며, 1인당 GDP는 베트남 338\$, 태국 780\$, 인도네시아 501\$, 라오스 557\$로 가장 낮다. 또한 1985년 기준 베트남의 인플레이션율은 390.6%인 반면, 태국 4.1%, 인도네시아 9.4%, 라오스 30.5%를 기록했다 (정형곤 외 3인, 2019).

마다 GDP의 10%에 해당하는 재원을 제공받았다(삼정KPMG, 2018). 하지만 1980년대 베트남은 미국을 포함한 서방 국가의 제재와 침체된 경기 등으로 인해 심각한 재정적 위기가 발생하자 베트남 정부는 1986년 도이모이(Doi Moi) 경제개혁을 통해 시장경제로 전환하였고, 1986년 캄보디아에서 철수하여 국제 사회의 일원으로 복귀하며 서방 국가들과의 관계 개선에 나섰다.

또한 베트남은 「외국인투자법」 제정(1987년)과 이후 2번의 개정을 거쳐 베트남 내 합작·독자 형태로 외국인직접투자 유치가 가능한 법적·제도적 기반을 마련하였다. 뿐만 아니라 1992년 시장경제 도입을 명시한 개정헌법을 승인함으로써 자국 내 투자 환경을 제도적으로 개선하였다.

이러한 정부의 FDI 유치를 위한 제도적 기반 마련에도 불구하고, 동 기간 동안에는 베트남의 외국인 직접투자 규모는 크게 증가되지 않았다. 1988년부터 1990년까지 국내로 유입된 FDI는 총 4억 7,600만 달러 정도에 그쳤으며, 투자 부문 또한 석유, 가스 등 자원 분야에만 치우쳤다. 그러나 1994년 미국의 베트남에 대한 경제제재 조치가 전면 해제되고 국교 정상화를 맺음으로써 신흥시장으로 크게 부각되어 베트남 내 FDI 유입이 크게 증가될 수 있었다. 특히 미국의 금수조치 해제된 1994년 FDI 약정액이 전년 대비 84% 증가하였다([표 4-5] 참고). 1995년 미·베트남 국교수립은 IMF, 세계은행 등 국제기구들을 통한 공적개발원조(ODA)의 본격적으로 시작하는 계기가 되었으며, 외자가 교통, 통신, 에너지 등 사회간접 분야로 대규모 유입될 수 있었다(정형곤 외, 2019).

2단계는 미국과 국교정상화가 시작된 1995년부터 WTO 가입 전인 2006년까지 기간으로 외국인투자가 본격적으로 유입되기 시작하였다. 베트남 정부는 대내적으로 민영화 정책 추진을 가속화하면서 국영기업의 구조조정을 통해 기존 국영기업 개혁과 경쟁력 강화를 위한 조치를 단행함으로써 시장경제체제로의 이행을 지속하였다. 또한 베트남은 연이어 ASEAN(2015), APEC(1998년) 등 국제기구 가입과 양자간 무역협정 체결 등을 통해 주요국과의 외교관계 정상화를 추진하였다.

한편 「외국인투자법」은 3차와 4차 개정(1996년, 2000년)을 거쳐 투자절차 간소화, 토지이용관련 정보 명확화, 외환분야의 통제 자유화 등이 시행되었다. 이와 함께 베트남 정부는 외국투자기업의 직접고용을 허가하는 「노동법」 개정(2002년)과 국영, 민영, 외자기업에 포괄적으로 적용하는 「기업법」, 「투자법」 제정(2005년)함으로써 외국인투자자들이 베트남 내 평등하게 경쟁할 수 있는

환경을 마련하였다.

3단계는 2007년 WTO 가입 이후 현재까지로 베트남이 국제 경제체제에 편입된 시기이다. 1, 2단계를 거쳐 국제기준에 맞게 산업 및 경제 제도를 정비해온 베트남은 2006년 150번째 WTO 회원국으로 확정되면서 대외적으로 교역 및 투자여건에 대한 불확실성을 해소하며 외자규모를 확대할 기회를 마련하였다. 베트남의 WTO 가입 확정으로 같은 해 미국 의회에서 베트남을 항구적 정상 무역관계(Permanent Normal Trade Relations, PNTR)로 승인하였다. 그 결과 베트남의 FDI 투자등록금은 2006년 120억 500달러에서 2007년 213억 4,880만 달러로 78% 증가하였으며, 2008년에는 대폭 증가한 717억 2,680만 달러(234%)에 달하게 되었다(정형곤 외, 2019). 이후 2015년 베트남-한국 FTA가 발효되었고, 2019년 EU와도 FTA를 체결하였다.

[표 4-4] 베트남의 외국인투자 유치전략

발전단계	주요 조치
1단계: 1986-94년	- 도이모이 정책 시행(1986년) - 「외국인투자법」 제정(1987년) - 외국인투자감독청(국가투자협력위원회, SCCI) 설치(1989년) - 「외국인투자법」 1차 개정(1990년) - 수출가공지역(EPZ) 설치(1991년): 호치민, 하이퐁 - 개정헌법 승인(1992년): 시장경제 도입 명시 - 「외국인투자법」 2차 개정(1992년) - 미국의 경제제재 해제(1994년)
2단계: 1995-2006년	- 미국 베트남 국교수립(1995년) - ASEAN 가입(1995년) - 「외국인투자법」 3차 개정(1996년): 투자절차 간소화 등 - APEC 가입(1998년) - 「외국인투자법」 4차 개정(2000년): 토지이용권 명확화, 외환통제 자유화 - 미국과 베트남 상호무역협정 발효(2001년) - 「노동법」 개정(2002년): 외국투자기업의 직접고용 허가 - 「기업법」, 「투자법」 제정(2005년): 국영, 민영, 외자기업에 포괄적 적용 - 미의회 항구적 정상무역관계 승인(2006년)
3단계: 2007년-현재	- WTO 가입(2007년) - 「기업법」, 「투자법」 개정(2014년) - 베트남-한국 FTA 발효(2015년) - 베트남-EU FTA 서명(2019년)

출처: 정형곤 외 3인. 2019. 체제전환국의 FDI 유입 결정요인과 북한에 대한 시사점, p. 54.

[표 4-5] 외국인투자법 제정 후 1990년대 베트남 FDI

(단위 : 개, 백만 달러, %)

구 분	1988-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	합계
프로젝트 수	211	152	195	275	368	411	366	330	280	2,588
FDI 약정액	1,558	1,040	1,659	1,659	4,044	7,437	8,299	5,443	2,356	34,558
FDI 실행액 (실행률)		213 (20.5)	394 (23.7)	1,099 (40.4)	1,946 (48.1)	2,671 (35.9)	2,646 (31.9)	3,250 (59.7)	1,956 (83.0)	14,175

출처: 삼정KPMG. 2018. 북한 비즈니스 진출 전략, p. 323.

[그림 4-3] 베트남의 FDI 유입 추이

(단위 : 백만 달러)



출처: 정형곤 외 3인. 2019. 체제전환국의 FDI 유입 결정요인과 북한에 대한 시사점, p. 55

개혁 개방초기(1986~1994년), 베트남은 1차 산업 중심 경제구조를 가지고 있었으며, 이 시기 외국인 투자는 농림수산업, 건설업 등을 중심으로 시작되었다. 이후 1995~2002년 건설업 등 인프라 분야에 대한 투자가 총 FDI의 85% 비중을 차지한 이후, 제조업으로 유입되기 시작하였다. 그 당시 베트남은 석유, 가스 등 풍부한 천연자원을 보유하여 천연자원 개발 분야에도 FDI가 꾸준히 유입되었다.

2013년부터 본격적으로 제조업으로의 FDI가 본격적으로 유입되면서 베트남의 대부분 FDI는 제조업에 집중 투자되고 있다. 2018년 기준 베트남의 제조업 누적 FDI 투자금액은 1,886억 달러(52.3%)로, 유량기준 역시 FDI의 53.3%인 193억 7,800만 달러가 제조업에 투자되었다. 그 다음으로 부동산 분야에 82억 5,330만 달러, 전력

및 가스 공급업이 18억 1,740만 달러 순으로 많이 투자 되었다(정형곤 외, 2019).

[표 4-6] 1992년 전후 베트남 부문별 FDI 집행액

구 분	1988-91	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	합 계
석유/가스	227 (1.5)	180 (1.2)	257 (1.7)	715 (4.6)	561 (3.6)	339 (2.6)	261 (1.7)	354 (2.3)	2,954 (19.1)
중공업	81 (0.5)	28 (0.2)	91 (0.6)	373 (2.4)	344 (2.2)	534 (3.5)	716 (4.6)	420 (2.7)	2,586 (16.7)
경공업	25 (0.2)	23 (0.1)	126 (0.8)	187 (1.2)	279 (1.8)	429 (2.8)	569 (3.7)	159 (1.0)	1,798 (11.6)
숙박시설	28 (0.2)	61 (0.4)	144 (0.9)	319 (2.1)	286 (1.8)	318 (2.1)	453 (2.9)	158 (1.0)	1,767 (11.4)
주거시설	18 (0.1)	18 (0.1)	50 (0.3)	123 (0.8)	280 (1.8)	267 (1.7)	268 (1.7)	293 (1.9)	1,264 (8.2)
건설업	1 (0.0)	8 (0.1)	62 (0.4)	56 (0.4)	156 (0.1)	324 (2.1)	457 (3.0)	199 (1.3)	1,264 (8.2)
식음료	4 (0.0)	21 (0.1)	181 (1.2)	145 (0.9)	182 (1.2)	81 (0.5)	250 (1.6)	123 (0.8)	987 (6.4)
농업	20 (0.1)	20 (0.1)	65 (0.4)	60 (0.4)	138 (0.9)	111 (0.7)	306 (2.0)	105 (0.7)	825 (5.3)
교통/통신	37 (0.2)	32 (0.2)	37 (0.2)	75 (0.5)	266 (1.7)	106 (0.7)	90 (0.6)	68 (0.4)	712 (4.6)
금융	10 (0.1)	110 (0.7)	71 (0.5)	3 (0.0)	89 (0.6)	89 (0.6)	186 (1.2)	2 (0.0)	560 (2.5)
공단 조성	0 (0.0)	4 (0.0)	3 (0.0)	21 (0.1)	57 (0.4)	136 (0.9)	120 (0.8)	44 (0.3)	386 (2.5)
문화/교육	1 (0.0)	8 (0.1)	9 (0.1)	13 (0.1)	15 (0.1)	13123 (0.8)	60 (0.4)	40 (0.3)	159 (1.0)
어업	22 (0.1)	9 (0.1)	10 (0.1)	9 (0.1)	16 (0.1)	13 (0.1)	16 (0.1)	12 (0.1)	107 (0.7)
서비스	1 (0.0)	1 (0.0)	2 (0.0)	22 (0.1)	10 (0.1)	3 (0.0)	12 (0.1)	3 (0.0)	54 (0.3)
합 계	476 (3.1)	523 (3.4)	1,107 (7.2)	2,122 (13.7)	2,680 (17.3)	2,823 (18.2)	3,765 (24.3)	1,980 (12.8)	15,477 (100.0)

* () 안 숫자는 총지원액(154억 7,700만 달러) 중 개별 집행액의 비율.

출처: 장형수 외 2인. 2015. 남북통일과정에서의 해외재원 조달: 주요이슈와 정책방안, 235p.

2. 국제 민간자본 시장에서 조달 가능한 자원의 종류와 규모

앞서 과거 체제전환국들의 국제 민간자본 도입 배경과 유입 방법에 대해 분석하였다. 국제 민간자본시장에서 조달 가능한 해외민간자본의 종류로는 크게 외국인직접투자(FDI), 상업차관, 민관협력사업(Public-Private Partnership), 이슬람 차관 등이 있다. 각 자원의 특징과 북한의 경제 개발을 위해 활용 가능성에 대해 살펴본다.

가. 외국인직접투자(FDI)

북한이 국제 민간자본으로 끌어들이 수 있는 대표적인 자원은 외국인직접투자(FDI)이다. FDI는 북한처럼 자본과 기술이 부족한 저소득 국가의 경제성장에 결정적인 역할을 한다(KIEP, 2019). 외국인직접투자는 외국인 또는 국내 비거주자가 해당 국가의 국내기업에 대한 경영권 참여를 목적으로 자본, 생산기술, 경영기술, 해외인력 등 생산요소를 해외로부터 국내로 이전시키는 행위를 뜻한다. 외국인직접투자는 크게 신규법인을 설립하는 형태로 투자대상국에 진출하는 그린필드투자(Green field investment)와, 투자대상국에 존속하고 있는 기업의 지분 확보 및 경영권 인수하는 형태인 M&A, 마지막으로 외국인과 내국인이 공동 자본 출자하여 법인을 설립하는 합작투자(joint venture) 등 세 종류로 나눌 수 있다.

FDI는 현재 북한의 자금조달에서 가장 큰 부분을 차지한다. 북한은 2000년대 이후 외국인투자 관련 법들을 지속적으로 제·개정 해왔다. 현재 북한의 외국인투자 유치에 있어 우호관계에 있는 중국과 러시아에 대한 의존도가 높은 것으로 추정되고 있다. 실제로 중국과 러시아는 북한의 인프라 분야와 나선을 포함한 특구 및 경제개발구에 대한 여러 분야에 직접투자를 해오고 있으며, 앞으로도 지속될 것으로 예상된다(삼정KMPG, 2018).

외국인직접투자를 통해 북한은 다양한 경제적 혜택을 기대할 수 있을 것이다. FDI는 국제수지 분류상 외채로 분류되지 않아 북한의 외채부담 증가에 따른 비용이 수반되지 않는다. 또한 북한에 진출하려는 외국인투자자들은 장기적인 영업활동을 통한 수익 창출을 목적으로 두고 있기 때문에, 외국인직접투자는 북한의 장기적이고 안정적으로 해외자금을 조달할 수 있는 수단이 될 수 있다.

외국인직접투자 자금유입은 생산증대, 수출확대 등을 통해 북한의 경제성장을 촉진할 수 있으며, 투자 유치는 외국의 선진기술 이전을 통한 장기적인 성장기반 구축이 가능할 수 있다.

한편 투자대상국에 진출하는 외국인직접투자가 국내시장 내 경쟁심화로 인한 국내기업의 퇴출, 이로 인한 고용과 소득 감소 등 부정적인 영향을 가져오는 경우를 우려하는 시각이 존재한다. 특히 외국인직접투자 중 M&A가 국내 진입할 경우 구조조정 등을 통해 고용이 더욱 감소하여 경제 불안이 가중될 수 있다는 우려도 있다. 그러나 북한의 경제 상황을 고려할 경우, 사회주의 경제체제 붕괴 이후 장기간 경기침체 등으로 인해 가동중인 기업이 거의 없다고 판단됨에 따라, M&A 형태로 북한에 진입하는 외국인직접투자는 거의 불가능할 것으로 보인다. 오히려 북한에서는 고용창출을 동반하는 그린필드 투자 또는 합작투자 형태의 투자가 진출할 가능성이 높다. 또한 북한은 영업활동을 영위하는 기업이 거의 존재하지 않기 때문에 외국인직접투자 확대에 따른 국내 기업들의 경쟁심화도 상상하기 어렵다. 결과적으로 북한에서의 외국인직접투자는 부정적 영향 보다 긍정적 영향이 더욱 클 것으로 판단된다.

나. 상업차관

상업차관 또한 북한이 국제 민간자원을 조달할 수 있는 수단이다. 차관은 대표적으로 공공차관과 상업차관이 존재한다. 유상원조 중 양허성을 띤 공공차관과 달리, 상업차관은 상업적 동기로 인해 도입되며 높은 금리와 짧은 상환기간을 가지고 있기 때문에 원리금 상환에 대한 부담이 존재한다.

구체적으로 두 차관을 구분할 경우, 공공차관은 금리 및 상환 조건이 상업차관에 비해 유리하여 회수기간이 오래 걸리고, 대규모 자본이 필요한 전력, 철도, 항만 등 사회 인프라 확충에 주로 도입되는 경향이 있다. 반면 상업차관의 경우 사업의 수익성과 생산성이 높으면서 회수기간이 비교적 단기간인 제조업, 서비스업 등 일부 사회간접자본에 집중된다(조명철 외, 2000). 그러나 공공차관의 경우, 국제사회와의 관계 정상화 이후에 조달 가능하기 때문에 체제전환 국들은 체제전환 직후 공공차관의 조달은 어려운 실정이다.

일반적으로 상업차관은 국제금융시장에서 활동하는 외국계 은행의 대출을 통해

이루어지지만, 북한의 경우 1987년 채무상환불이행을 선언한 적이 있다. 이러한 국제금융시장에서 채무불이행국가라는 낙인효과 때문에 독자적으로 상업차관을 통해 외화자금을 차입하는 것은 거의 불가능할 것으로 보인다. 그에 따라 북한이 상업차관을 통한 독자적인 외화자금을 조달하기 위해서는 기존에 보유하고 있는 외채의 상환 등을 통해 낙인효과를 우선적으로 해결할 필요가 있다. 국제금융기구, 주변국 개발금융기관 등에 제공하는 신용보강이 필요하기 때문이다(진익 외, 2019). 또한 우리 정부 또는 국제기구가 북한에 제공하는 상업차관을 지급 보증할 경우, 북한에 외화자금을 대출하고자 하는 외국계 은행이 나타날 수 있을 것으로 본다.

다. 민관협력사업(Public-Private Partnership)에 기반한 프로젝트 파이낸스(PF)

북한의 사회기반시설 개발에 국제 민간자본을 유치하기 위해서는 민간기업이 개발도상국의 사회기반시설 개발 사업에 참여하는 주요 방식인 민관협력사업을 살펴볼 필요가 있다. 장형수 외(2015)에 따르면, 민관협력사업(PPP, Public Private Partnership)은 민간 부문은 정부를 대신하여 인프라, 서비스 등을 제공하고 사업 수행 시 발생 가능한 건설 및 운영위험을 부담하고, 공공부문이 민간의 통제가 어려운 시장위험을 기업 대신 부담하여 상호 협력하는 사업을 말한다. 이를 통해 공공과 민간이 각자 소기의 목적, 즉 공공서비스의 제공과 수익을 달성할 수 있다.

PPP는 최근 국제 개발협력에서 개발도상국의 대규모 인프라 구축 사업에 있어 협력국 정부와 민간자본 간의 협력방식으로 자주 활용되고 있다. 대표적으로 철도 및 도로, 전력 발전 및 송전, 용수 및 위생시설 등이 있다. 특히 신용 상 문제가 있는 개발도상국의 경우, 국제금융기구나 공여국이 수원국 정부에 보증을 제공하여 해외 민간자원을 끌어들이 수 있다. 이러한 점에서 독자적인 외화자금을 조달하기에 어려운 실정인 북한이 PPP를 자국 사회 인프라 개발을 위해 사용이 가능하다는 시사점을 제공한다.

[표 4-7] 민관협력사업 유형

유 형	특 징
서비스 계약 (Service Contract)	- 정부가 민간기업에 하나 이상의 특정 서비스를 일정 기간(1~3년) 제공 - 정부가 인프라 서비스 원 공급자이며 민간파트너는 서비스 운영만을 맡음 - 예) 검침, 청구서 발송 등
관리 계약 (Management Contract)	- 설비, 공항, 병원 등 관리 및 운영을 포함 - 서비스 제공의 최종 책임자는 공공부문이며, 일상적인 관리감독은 민간업자 및 계약자가 맡음 - 민간파트너는 운영자금만 제공하며, 투자자금은 조달하지 않음 - 예) 가족계획, 보건소의 예방접종 등
임대 계약 (Lease Contract)	- 공공부문이 신규시설 및 시설교체를 담당하지만, 민간업자가 자신이 제공하는 서비스의 질과 기준에 대해 책임짐 - 기간은 평균적으로 10년이며, 보다 장기간(예: 20년)으로 갱신 가능 - 예) 항만시설, 공항 임대 등
양허 (Concession)	- 양허권 소유자인 민간운영자가 특정 분야의 서비스 제공(운영, 유지보수, 수금, 관리, 시공 및 복구 등)에 대해 완전히 책임짐 - 시설 제공의 의무는 민간운영자에게 있으나, 공공부문이 시설의 소유권을 가짐 - 예) 민자철도
시공·운영·이전(BOT) 및 유사계약	- 일종의 특수한 형태의 양허로서 민간기업은 정부가 정한 이행기준에 따라 자금을 조달하여 새로운 인프라 설비를 개발함 - 예) 고형폐기물 이송설비
합작투자	- 인프라 설비에 대해 공동 소유 및 운영 - 합작투자에서는 공공 및 민간 부문이 새로운 회사 설립 하거나 기존의 회사의 지분을 민간투자자에게 매각하여 공동소유형태를 취하는 것이 가능함 - 해당 회사는 증권거래소에 상장 또한 가능 - 양호한 기업지배구조를 가지는 것이 핵심이며 민간 부문은 정부로부터 독립성을 확보할 수 있어야함 - 예) 전력 생산 및 송전
하이브리드 계약	- 위 다양한 계약들의 특성을 합성한 계약 - 특정 프로젝트에서 요구되는 제반 및 운영조건 충족하는데 적합 - 사업범위, 리스크 분담 등 관련 맞춤형 해결방안 제시

출처 : 장형수 외 2인, 2015. 남북통일과정에서의 해외재원 조달 p. 80~81을 참고하여 재구성.

개발도상국 대상 민관협력은 21세기 들어 건수와 금액이 꾸준히 상승 추세를 보이다가 2014년 이후 1,074억 달러 수준에 머무르고 있다. 민관협력의 인프라 투자 추이를 살펴보면, 지역적으로는 동아시아·태평양 지역과 라틴 아메리카 지역을 많이 투자가 이루어지는 것을 알 수 있다. [표 4-8]과 같이 민관협력 투자 건수는 2018년 기준 동아시아 및 태평양 지역에 109건이 발생하여 전체 건수의 약 32.9%를 차지하고, 중남미 지역이 그 뒤를 이어 83건으로 25.1%, 남아시아가 65건으로 19.6%를 차지하는 것으로 나타난다(하세정, 2019).

부문별로는 투자자금 회수가 용이한 에너지 부문과 운송 부문에 대부분 투자가 되고 있다. '17년 기준 에너지 부문은 전체 민관협력 인프라 투자 중 약 56%를 점유하고, 운송은 38%의 비중을 차지하며, 그 다음으로 정보통신, 상하수도 순으로 비중이 높다([그림 4-4] 참고).

[표 4-8] 민관협력 인프라투자 지역별 추이

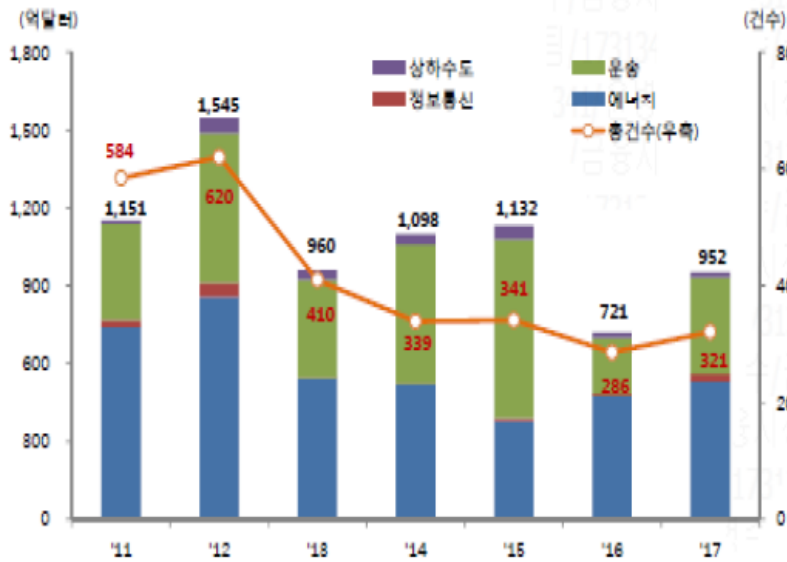
(단위: 건; 투자 건 기준)

지 역	2014	2015	2016	2017	2018
동아시아 및 태평양	70	96	89	109	109
유럽 및 중앙아시아	28	14	20	24	33
라틴아메리카 및 카리브해	171	149	113	71	83
중동 및 북아프리카	6	15	11	36	5
남아시아	55	44	37	58	65
사하라 이남 아프리카	9	23	16	23	36
총합계	339	341	286	321	331

출처 : 하세정. 2019. 체제전환국의 재원조달 경험과 북한에 대한 시사점: 베트남을 중심으로

[그림 4-4] 국제 민관협력 인프라투자 부문별 추이

(단위: 건)



출처 : 윤병수. 2019. 동아시아 체제전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여방안, p. 10.

북한에 대한 대북제재가 해제되고 자국 경제 개방 및 개혁이 단행될 경우, 국제 금융기구의 자금 지원을 바탕으로 한 PPP 방식에서의 민간자본 유입을 기대할 수 있다(하세정, 2019). 그러나 북한의 개혁·개방 이후에도 저소득국가(Low-Income Country, LIC)이자 대외채무불이행에 따른 낮은 신용도, 정치적 위험에 따른 사업 중단 위험 등의 상황으로 인해 국제 민간자본의 인프라 개발사업에 참여하기 어려운 상황이다. 따라서 이를 위한 국제 민간자본의 참여를 유인하려면 국제 금융기구, 주변국 정부 등으로 부터 신용보강을 확보하여 사업 위험을 축소해야 할 것으로 보인다.

라. 이슬람금융

이슬람자금도 북한이 통일 이전에 활용 가능한 외국자본 중 하나이다(장형수 외, 2015). 서방국가들과 달리 북한은 동남아, 아프리카, 중동 등 이슬람국가들과 우호적인 관계를 맺고 있다. 이슬람자금이 실물거래를 수반하는 이슬람 율법에 부합해야 함으로, 북한에 조달된 자금이 경제재건을 위한 용도로 사용한다는 전제 하 이슬람 차관은 북한이 국제 금융시장에서 접근하기 용이한 자금으로 사용이 가능하다.

한국수출입은행(2014)에 따르면, 이슬람금융시장의 규모는 연평균 20% 수준의 성장률을 기록하며, 1조 5,000억~2조 달러 수준으로 확대된 것으로 추정되고 있다. 이슬람금융시장 내 이슬람은행의 자산은 전체 자산의 75~80%를 차지하여 높은 비중을 차지하고 있으며, 이슬람채권인 수쿠크의 비중은 전체 이슬람 금융자산의 15~20%, 보험상품인 타카풀의 비중은 1~2%를 기록하고 있다. 과거 아랍에미리트(UAE)와 말레이시아 등이 이슬람금융을 선도해왔다면, 최근에는 중동, 아프리카 지역 이슬람국 뿐 아니라 일본, 영국, 홍콩 등 비이슬람지역 국가들로도 확산되고 있다(한국수출입은행, 2014).

북한은 최근 이슬람은행의 시행하는 프로젝트 파이낸스를 북한에서의 해당 자본에 대한 활용 가능성을 보여주고 있다. 최근에 이슬람은행들은 공동으로 자금을 출자하여 중동 및 아프리카 지역의 농업부문 및 인프라 건설에 집중 투자하기 위한 기금을 조성하였으며, 이 규모는 약 20억 달러 정도이다.¹⁴⁾ 이처럼 이슬람은행의 실물투자 확대는 경제성장을 위한 제반 인프라가 절대적으로 부족한 북한에 유용한 기회가 될 수 있다.

14) 2008년 8월 중동지역의 3개 이슬람은행들은 약 15억 달러의 자금을 출자하여 중동 및 북아프리카 지역의 인프라 건설에 투자하는 Infra Capital Fund를 설립하였다. 또한 이 3개 은행들은 중동, 북아프리카, 남아시아 지역의 식량자원 확보를 위해 농업무문에 투자하는 10억 달러 규모의 Agri Capital Fund를 조성하였다(장형수, 2015).

3. 국제 민간자본 조달을 위한 선결조건

가. 국제 민간자본유치를 위한 법제도적 환경 조성

체제전환 초기에 있어 개혁의 속도와 개방의 폭은 가장 중요한 민간자본 투자 유치 성공요인이다(정형곤 외, 2019). 두 국가 모두 체제전환 이후 국제 민간자본 조달을 위해 점진적으로 법제도적 환경을 조성하였다.

중국 정부는 1979~1998년 개혁개방 초기 FDI 유치에 주력하기 위해 외자정책, 법률, 제도 등 다양한 법적·제도적 투자 환경을 정비함으로써 대규모 외국인투자를 유치할 수 있었고, 그 결과 세계 최대 외국인투자 유치국이 될 수 있었다. 대표적인 ‘시장환기술’ 전략은 중국은 체제전환에 있어 외화자금 유입이나 국제기구 차관 보다는 친중국 화교자본을 비롯한 FDI를 통한 기업유치에 주력함으로써 베트남과 차별화되었다. 그 결과, 중국 정부의 제조업 중심의 FDI 유치는 노동집약적 생산품 분야에서 우위를 차지하고, 수출을 통해 대규모 외화를 확보하였으며, 순외화자산이 급증하면서 환율정상을 방지하고 물가안정 속에 연평균 8%의 고성장과 금융시장의 안정적 발전을 견인이 가능하였다.

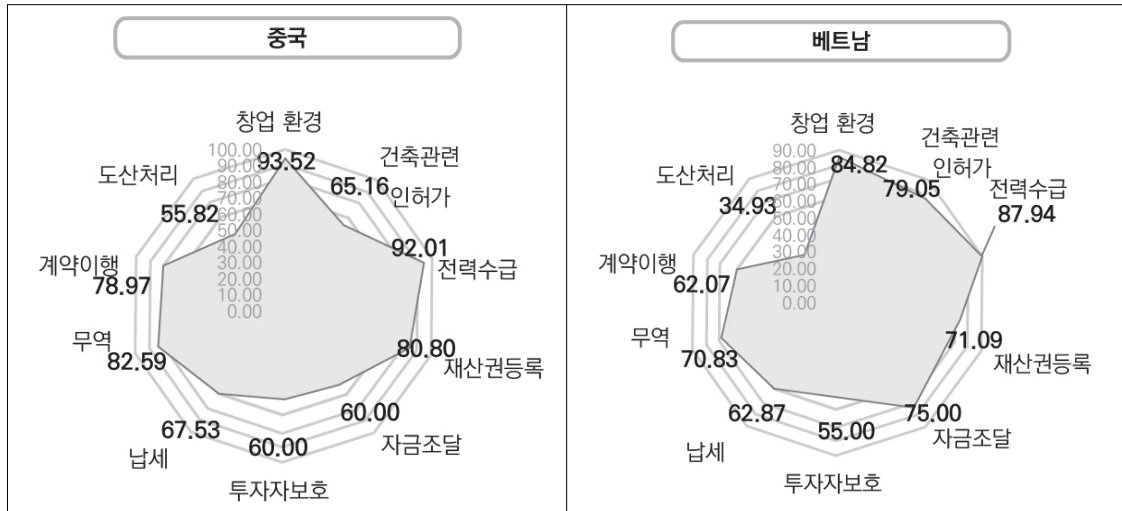
베트남은 1986년 도이모이를 통한 개혁·개방 정책을 채택한 이후 경제개혁의 제도화와 시장경제 활성화를 위해 적극 추진하였으며, 시장경제요소 도입을 통한 경제분권화를 추진하여 국영부문과 민영부문이 공존하는 경제체제를 구축하였다. 이후 1987년 ‘외국인투자법’을 제정하였고, 이후 FDI를 적극 유치하기 위해 각종 투자유인정책과 제도적 개선을 통한 법제 환경 조성에 주력하였다(윤병수, 2019).

한편 경제 개혁과 개방 이외에도 비즈니스 환경 개선은 민간자본 투자 유치에 있어 중요한 성공요인으로 고려된다(정형곤 외, 2019). 중국은 점진적인 개혁과 부분 개방과 함께 비즈니스 여건을 개선하였으며, 베트남은 개혁 초기에 가격자유화 등 급진적인 정책노선을 선택한 이후 점진적인 노선을 채택함으로써 FDI 투자 유치 성공이 가능하였다.¹⁵⁾ 그 결과, 중국은 동아시아 국가 중 최근 5년간 비즈니스 여건 개선이 두드러진 국가가 되었으며, 베트남 또한 2005년 대비 비즈니스 환경이 크게 개선되었다. 중국은 전력수급과 창업 환경 분야에서 상당히 양호한 비즈니스 여건을 보였으며, 그에 미치지 못하지만 무역, 재산권 등록 측면에서도 비교적 양호한 평가를 받았다. 베트남은 창업 환경과 전

15) 체제전환국의 FDI 유입 결정요인 중 비즈니스 환경에 대한 자세한 분석은 정형곤 외(2019)를 참조하길 바람.

력수급 측면에서 비교적 양호한 평가를 받았으며, 건축 관련 인허가 여건 또한 나쁘지 않게 평가받은 것으로 나타났다(정형곤 외, 2019).

[그림 4-5] 중국 및 베트남의 비즈니스 환경 주요 구성요소 (2019)



출처: 정형곤 외 3인. 2019. 체제전환국의 FDI 유입 결정요인과 북한에 대한 시사점, p. 85

마지막으로 베트남 정부는 최근 '20년 6월 민관협력사업(PPP) 법을 제정하였다. 베트남은 급격한 경제성장으로 인프라 확충에 대한 개발 수요가 증가하게 되었고, 따라서 해외 투자자들을 인프라 건설에 적극 참여시킴으로써 부족한 자금을 충당하는 동시에 외국 기업들의 높은 기술력을 이용하기 위한 전략으로 풀이된다(KOTRA, 2020.07.16). 이번 베트남 정부의 PPP 법 제정으로 자국 인프라 구축 사업 관련 외국기업들의 투자 여건이 개선될 것으로 예측된다.

나. 국제 금융기구를 통한 사회간접자본 확충 및 경제개발계획 추진

한편 중국과 베트남 체제전환국은 시장 체제를 위한 법적 제도적 기반을 형성함과 동시에 국제 금융기구를 통한 사회 인프라 개발을 중점으로 개발하는 데 노력하였다.

중국 정부는 체제전환 초기에 FDI 유치에 주력하는 동시에 국제기구의 차관을 통해 기술지원에 집중하였다. 세계은행의 IBRD, IDA와 ABD 등 다자개발은행(MDB)이 중국에 제공한 차관규모는 216.7억 달러로 주로 사회기반시설 자금 지원에 집중되었으며, 이는 국제기구 차관의 89%를 차지하였다.

한편 UNDP는 동 기간 동안 국제기구 차관 총액의 약 2%를 차지하여, 금액은 적지만, 중국의 기존산업의 기술변화, 선진기술의 개발, 인적자원 개발 등 기술 지원에 집중하였다. 특히 인적자본 개발에 최우선 집중 하였으며 국제 민간자본 유입을 위한 합작기업법 실행규칙과 운용가이드라인, 외국인투자정책, 공무원 및 국영기업 직원 대상 경영관리 및 행정관리 정책 수립 등이 이에 포함된다.

또한 중국은 세계은행의 최대 지원국가 중 하나로 1981~2002년 동안 IDA로부터 신용 대출을 96억 달러, IBRD로부터 차관 184억 달러의 지원받았다(윤병수, 2019). 세계은행은 다른 수원국에 지원한 것과 달리 중국에 대해 구조조정 관련 대출이 거의 없었으며, 에너지, 교통 및 광업, 통신 분야에 대한 규모가 WB 대출의 약 52% 차지하는 등 사회기반시설 개발 대출 비용이 높은 것이 특징 중 하나이다.

베트남은 시장경제 체제에 대한 국내 법제도적 환경을 마련한 이후, 국제사회의 경제제재 조치 해제 이후 주요 선진국들 및 국제 금융기구로부터 공공차관을 도입하여 사회간접자본을 확충하였고, IMF, ADB, IBRD 등 국제 금융기구로부터 자금 융자 차입으로 경제개혁과 경제개발 자금 조달계획을 적극 추진할 수 있었다.

특히 세계은행은 베트남 개혁·개방 초기단계인 1988~1993년 동안 베트남에 대한 다양한 기술지원을 제공함과 동시에 용자기반을 마련할 수 있도록 주력 하였고, 1994년부터 용자지원을 통해 사회기반시설 및 구조 개혁과 빈곤감소에 초점을 맞추었다. 이후 IDA는 1994년~2001년 동안 30개 활동을 통해 32.8억 달러 지원을 승인하였다(윤병수, 2019). 이는 베트남이 제공받은 ODA 지원액의 17%에 달하며, 최대 지원금인 일본 ODA 다음으로 큰 규모이다.

한편, 국제투자보증기구(MIGA)는 베트남에 대한 FDI를 지원하기 위해 1995~2001년까지 은행, 발전소, 수출 커피 가공, 통신 등 분야에 대해 총 6,100만 달러에 해당하는 5개의 보증을 실시하였다. 당시 MIGA가 보증한 FDI 총액은 약 4.6억 달러의 규모이다.

다. 미국과의 관계 정상화 및 국제 금융기구 가입

미국과의 관계 정상화는 체제전환국의 국제금융기구 가입에 큰 영향을 미친다. 국제금융기구의 최대 주주인 미국은 경제제재 국가에 대한 국제금융기구의 금융지원에 대한 거부권을 행사할 수 있다.

중국은 미국과의 관계 개선이 국제금융기구의 회원국 자격 획득을 위한 국제적인 요건 중 하나였다. 중국의 UN 가입(1971년)과 1972년 상해 공동성명을 통해 미중 관계가 급진전 될 수 있었다. 중국의 회원국 자격 획득을 위한 개혁 개방 추진을 결정함으로써 국내적 요건이 갖춰진 직후, 1979년 1월 미-중관계 정상화가 중국의 국제금융기구 회원국 자격을 획득할 수 있었던 주요 계기가 되었다(김성철, 2001).

한편 국제금융기구를 가입하더라도 국제사회와의 관계 악화는 해당 국가의 정부차관 및 경제협력이 중단 될 수 있다. 중국의 1989년 천안문사건 이후로 미국을 포함한 외국 정부들에 의해 경제제재 조치가 시행되었다. 이는 중국의 외자도입방식에 있어 공공차관 보다 민간 FDI 비중을 중점적으로 늘리기 시작한 계기가 되었다.

베트남 사례를 통해 미국과의 관계 정상화가 국제금융기구 가입에 큰 영향을 미친다는 것을 확인이 가능하다. 베트남 정부는 대외개방 방침 결정 이후 국제금융기구와의 관계 정상화가 필수적이라고 판단하였다. 베트남전 종전 이후 1976년 과거 남베트남이 보유하던 세계은행과 IMF 회원국 자격(1956년 가입)을 인계받았으나, 베트남의 캄보디아 침공(1978) 및 IMF 납부금 지연 등으로 금융지원의 혜택을 받을 수 없었다. 특히 국제금융기구의 지원을 받지 못한 가장 큰 요소는 미국과 전쟁으로 인한 관계 악화에 의한 경제제재 때문이다. 미국의 베트남에 대한 경제제재는 베트남의 캄보디아 침공(1978년)부터 1990년대 초반까지 이어졌다. 이후 1994년 미국과 베트남의 수교가 이루어지고 나서 중단된 대출 지원이 재개되었으며, 이후 국제투자보증기구(MIGA)는 베트남에서 1995년부터 활동하였고 Phu MY 3차 발전소 사업에서 보증을 실시하였다. 이처럼 미-베트남 관계의 진전은 국제금융기구로부터의 베트남에 대한 경제적 지원 재개의 결정적인 요인이었다.

라. WTO 가입을 통한 국제무역 질서로의 편입

중국과 베트남은 체제전환국의 WTO 가입을 통한 무역과 투자를 촉진시킨 대표적인 참고사례로 볼 수 있다. 중국, 베트남 이외에도 라오스 등 주요 체제전환국들은 WTO 가입 당시 낮은 1인당 GDP 및 낮은 경제성장률, 만성적인 상품의 무역적자, 높은 인플레이션 등의 경제적 어려움에 직면해 있었다. 1980년대 후반 체제전환국은 국내 경제성장 침체로 인해 해외 선진경제와의 경제격차가 심화되었고, 공식-비공식무역 간 격차 또한 극대화됨에 따라 정부의 경제에 대한 통제력도 약화된 상황이었다.

이러한 상황에서 1991년 소련 붕괴와 동시에 1995년 WTO 체제 출범함에 따라 WTO 가입을 통한 시장경제국과의 대외관계 정상화가 불가피한 상황에 이르렀다. 특히 계획경제 국가들은 체제전환과 경제성장을 추구하는 과정에서 대외무역의 대규모의 확대가 필요하였다. 체제전환국들이 WTO에 가입할 경우, 다자무역 협정체제의 기반을 제공 받을 수 있으며, 다른 국가 간 다양한 이해관계에 대한 효율적인 조율이 가능함에 따라 가입의 중요성을 인지하게 되었다.

중국은 1978년 개혁개방 노선을 채택한 이래 IMF, 세계은행, ADB와 같은 국제 금융기구에 가입하는 등 적극적인 개방정책을 펼쳤다. 그러나 중국의 1인당 GDP는 WTO 가입 신청 당시 600달러 이하의 수준이었다. 무역수지의 경우 100억 달러 이상의 적자인 상황이었으며, 물가상승률 또한 1986년 당시 20%까지 치솟았다(최장호·최유정, 2018).

베트남의 경우, 1986년 도이모이 정책을 채택하고 경제 개혁·개방 정책을 추진하였다. 1990년 「회사법」을 제정하고 가격통제 폐지 및 직접적인 보조금, 무역자유화 정책 및 변동환율제를 도입하였다. 당시 베트남은 재정적자의 보전을 목적으로 무분별하게 발행한 화폐로 인해 심각한 인플레이션을 겪는 중이었다. 국가 재정은 국영기업 보조금과 이중가격제도를 유지하기 위한 보조금 등에 지출이 큼에 따라 재정적자를 면치 못하고 있었다. WTO 가입신청 당시 베트남의 인플레이션은 5.7% 수준이었다(최장호·최유정, 2018).

[표 4-9] WTO 가입신청 당시 체제전환국의 주요 경제지표 동향

국가명	WTO 가입신청	실질 GDP (백만 달러)	1인당 GDP (달러)	GDP 성장률 (%)	무역수지 (10억 달러)	소비자 물가상승률 (%)
중 국	1986	614,473	563.6	8.9	-11.9	18.8*
러 시 아	1993	1,049,899	7073.3	-8.7	17.3	874.6
베 트 남	1995	42,924	570.8	8.2	-2.7	5.7**
라 오 스	1997	50,759	655.4	6.9	-0.2	27.5

*1988년 기준, **1996년 기준.

출처 : 최장호·최유정. 2018. 체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제, p. 23.

[표 4-10] 체제전환국의 WTO 가입신청 전후 무역통계

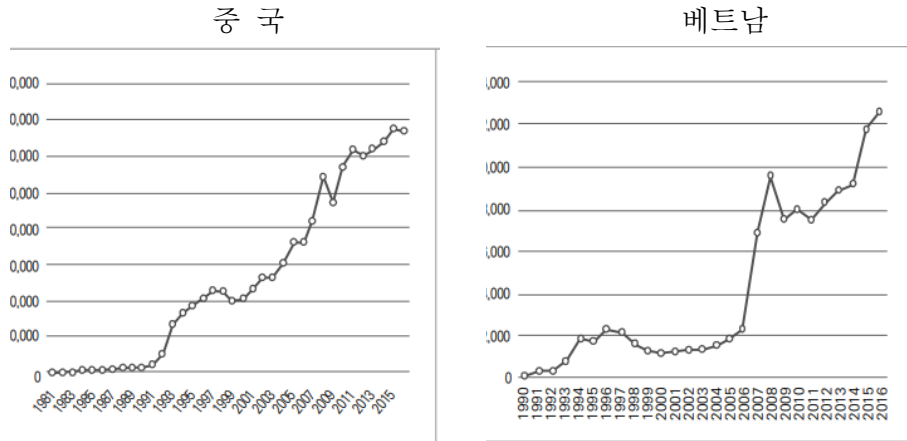
중 국	1985	1986	1987	베트남	1994	1995	1996
수 출	27.33	31.37	39.46	수 출	4.05	5.62	7.46
수 입	42.48	43.28	43.22	수 입	5.83	8.36	11.28
무역총액	69.81	74.64	82.68	무역총액	9.88	13.98	18.75
무역수지	-15.2	-11.9	-3.8	무역수지	-1.8	-2.7	-3.8

출처 : 최장호·최유정. 2018. 체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제, p. 23.

이러한 상황에서 체제전환국들의 WTO 가입 전후 FDI 유입 추이를 살펴보면, WTO 가입 신청 이후 중국(1986년), 베트남(1995년)의 FDI 유입이 증가하는 모습을 보여준다. 특히 베트남의 경우 WTO 가입 당해 연도인 2007년과 2013년 기준으로 FDI 유입 속도가 급격하게 증가하였음을 알 수 있다.

[그림 4-6] WTO 가입 전후 체제전환국의 FDI 유입 추이

(단위: 달러)

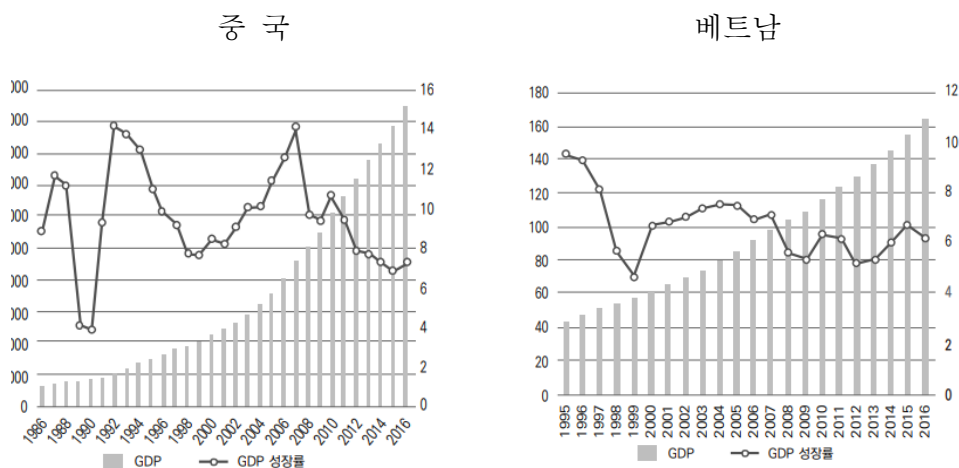


출처 : 최장호·최유정. 2018. 체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제, p. 29.

WTO 가입신청 해부터 해당 체제전환국들의 실질 GDP와 GDP 성장률 또한 꾸준히 성장하는 모습을 보여주었다.¹⁶⁾ 뿐만 아니라 WTO 가입 혜택은 해외투자 유치와 경제성장 동력을 확보할 수 있도록 하며, 제한된 시장에 국한되지 않고 세계시장으로부터 자본을 창출할 수 있기 때문에 규모의 경제를 실현할 수 있다는 점이 WTO 가입의 이점으로 풀이된다.

[그림 4-7] 체제전환국의 WTO 가입 과정에서의 GDP와 GDP 성장률 추이

(단위: 백만 달러, 실질)



출처 : 최장호·최유정. 2018. 체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제, p. 30.

16) WTO 가입이 해당 국가의 경제성장에 긍정적인 효과를 가져왔을 것으로 기대되나, GDP의 성장이 무역자유화 이외에도 많은 변수의 영향을 받으므로 이들 국가의 GDP 성장률이 WTO 가입신청·승인 등의 이벤트와 무관한 결과라고 주장되는 의견들 또한 존재한다 (최장호·최유정, 2018).

하지만 WTO를 가입하는 데 있어 10년 정도의 시간 소요가 예상되는 바, WTO 가입은 북한의 대외관계 정상화에서 가장 최종 단계가 될 것이다. WTO 가입은 경제 전반의 경제·무역 제도를 개혁·개방 하는 완전한 시장경제로의 체제전환을 목표로 두기 때문이다. 북한은 비시장경제국 지위로서 WTO 가입이 가능할지라도, 시장경제지위를 획득하기 전까지는 대외무역에서의 불리한 지위를 벗어날 수 없으므로 WTO 회원국으로서 완전한 지위를 누리는 데에는 시간이 걸릴 것으로 예상된다(최장호·최유정, 2018).

4. 국제 민간자본 조달을 위한 북한의 준비 및 남북협력방안

가. 북한의 준비

(1) 비핵화를 통한 국제사회와의 관계 회복 및 북미관계 정상화

우선적으로 북한은 비핵화를 통해 국제사회와의 관계를 회복할 필요가 있다. 북한의 핵문제는 북한이 국제사회에 편입되는 데 있어 강력한 장애물이다. 미국과 일본, EU 회원국들 대부분은 강력한 대북 제재의 일환으로 북한과의 경제 교류를 단절하고 있다. 북한이 최근 2년 동안 국제사회의 관계개선을 위해 남북정상회담 등을 통해 그러한 의지를 보여주었음에도 불구하고, 현재 국제사회에 대한 재도발은 다시 북한을 국제사회에서 스스로 단절시키고 있다. 북한이 국제 민간자본을 도입하기 위해서는 북한이 우선적으로 국제사회에 편입되어야 하며, 이를 위해서는 핵문제를 해결할 필요가 있다. 한반도의 최대 현안인 북핵 문제 해결에 상당한 진전이 없다면, 북한의 국제금융기구 가입이 이루어질 가능성은 높지 않기 때문이다.

특히 북한은 국제사회 중 미국과의 관계 정상화를 위한 노력이 필요할 것으로 보인다. 국제 민간투자의 경우 해당 국가의 정치적 위험에 민감한 편이다. 북미관계의 정상화는 북한의 정치적 위험을 낮추는 데 기여할 것으로 보인다. 미국은 자국법에 따라 테러지원국에 대해 국제 금융기구 가입·사업 지원 등의 표결 시 무조건 반대표를 던지는 입장을 고수하고 있기 때문이다(최장호·최유정, 2018). 북한은 국제 금융기구로부터 지원 받기 위해 수차례 ADB, IMF 등에 회원가입을 시도하였으나, 미국과 일본, EU 회원국 등 주요 주주들의 반대로 실패하였다(윤병수, 2019).

실제로 국제 금융기구의 최대 주주인 미국과의 적대관계가 북한의 국제 금융 가입의 가장 큰 실패 원인으로 인식된다. 북한의 테러지원국 지정이 해제되지 않는 한 북한이 미국과 일본 등이 최대 지분을 행사하고 있는 국제 금융기구에 가입하는 것은 불가능하다. 따라서 북미 비핵화 타결 이후 북미관계가 개선되고 IMF 회원가입을 우선적으로 추진할 필요가 있어 보인다. 한편 일본과의 정상화는 북미관계 정상화에 이후에 이루어질 가능성이 크다.

앞서 베트남 사례에서 확인할 수 있듯이 통일 이전 남베트남이 1956년 세계은행에 가입하고 회원국 자격이 인정되었으나, 남베트남의 캄보디아 침공 및 IMF 가입 납입금 지연으로 1987년 대출업무 재개요청이 거부된 사례가 존재한다. 중단된 대출지원은 1994년 미-베트남 수교에 따라 재개되었다. 결국 북한의 재원조달 또한 경제적 해법도 중요하지만, 정치적 국제관계의 회복이 선행되어야 하는 이유이다.

[표 4-11] 국제금융기구 가입 조건 및 체제전환국의 가입 현황

구 분	IMF	World Bank (IBRD, IDA)	ADB
가입조건	•특별한 가입 제한 없음. •단 회원국은 안정적인 환율 제도 유지, 경상지급에 대한 제한 철폐 등의 의무를 가짐.	•IBRD 가입 자격은 IMF 회원국에만 부여됨. •IDA 가입 자격은 IBRD 회원국에만 부여됨.	•역내의 경우 ESCP, UN 혹은 UN 전문기구 회원국으로 제한함.
중 국	1980년	1984년	1986년
러시아	1992년	1992년	-
베트남	1956년, 1993년	1993년	1966년
라오스	1960년	1960년	1966년
북 한	가입시도 (1997년)	2001년 IMF 관계자 인터뷰 및 가입 의사 표명	가입시도 (1993년, 1997년, 2000년)

출처 : 최장호·최유정. 2018. 체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제, p. 77.

(2) 국제 금융기구 가입 및 본격적인 자금지원 수혜

북한의 경제 개발에 국제 민간자본의 유입하기 위해서는 먼저 북한이 국제사회에 편입되어 민간 자본 유치를 위한 토대를 쌓을 필요가 있다. 북한이 해외에서 재원을 조달받을 수 있는 현실적 방안은 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 아시아인프라투자은행(AIIB), 아시아개발은행(ADB) 등 국제 금융기구를 활용하는 것이다. 현재까지의 국제 금융질서와 북한의 열악한 투자환경을 고려하면, 국제 금융기구로부터 본격적인 자금 도입 전 북한 내 의미 있는 민간자본의 유입을 기대하기는 어려운 실정이다. 국제 금융사회에 편입되기 위해서는 북한이 여타 국제 금융기구의 가입 전제조건인 IMF에 우선적으로 가입할 필요가 있다. 이는 쉽지 않은 재원조달을 가능하게 만드는 중요한 첫 단추가 될 것이다.

국제금융기구 가입은 특히 민간투자 촉진에 기여할 수 있다는 점에서 필수적이다. 일반적으로 해외 민간자본이 개발도상국에 유입될 때 공적개발원조(ODA)자금이 동반되는 경우가 많다. 민간 투자자들은 투자 수익이 불확실한 개발도상국에서 공적개발원조자금이 투입된 사업이 상대적으로 투자 위험도가 낮다고 판단하여 관심을 보이곤 한다. 이러한 공적개발원조자금 지원도 국제금융기구의 가입과 협력 여부에 영향을 받는다. 따라서 북한이 해외에서 재원을 조달하기 위해서는 국제금융기구의 가입이 필수적이다.

또한 IMF 가입 이전 가입환경을 조성하기 위한 제도적 준비와 함께 국제금융기구의 기술지원을 적극 활용할 필요가 있어 보인다. 북미관계가 개선되어 미국의 지원을 받아 IMF 가입을 하는 데 최소 2~3년의 시간이 소요될 것으로 예상되는 만큼 국제 금융자본 및 외국인투자 유치에 유리한 환경을 조성하기 위한 경제개혁 및 구조조정에 대한 제도 준비가 우선적으로 필요해 보인다.

특히 북한은 국제 금융기구 가입하기 전 단계에서 신탁기금을 조성하여 지원받을 수 있다. 신탁기금은 출연하는 국가의 동의하에 조성하므로 국제 금융기구보다 조달이 용이할 것으로 보인다(삼정KPMG, 2018). 신탁기금의 출연은 한국이 40% 이상, 미·중·일·러 등 주변국이 각 10%, 국제금융기구가 20%의 비율이 바람직하며, 각국의 참여를 높이기 위해 신탁기금을 통한 프로젝트 진행 시 공사계약, 자재공급계약 등에서 신탁기금 참여국에 우선권을 부여할 수 있다.

한편 북한 신탁기금 또한 미국, 일본 등 중심이 된 국제 금융기구의 자금 지원이 수반된다는 점에서 북핵 문제의 해결이 선행되어야 할 것으로 보인다. 미국과 유엔안보리의 대북제재 완화될 경우, UNDP 프로그램과 IMF 및 세계은행을 비롯한 다자개발은행(MDB)으로부터 제도준비를 위해 한국을 비롯한 주변국들의 특별신탁기금(STF)을 활용한 기술지원을 적극 활용할 필요가 있다.

국제 금융기구의 지원은 북한이 국제사회의 성공적 편입을 위해 필요한 제도, 지식, 노하우 등을 무상으로 지원이 가능하며, 북한은 이 중 교육훈련프로그램을 적극 요청할 것으로 예상된다. 이처럼 북한의 국제 금융기구의 가입은 북한의 개발 투자를 위한 본격적인 자금지원 수혜를 받을 수 있게 한다.

[표 4-12] 국제 금융기구의 일반적인 기술지원 종류 및 내용

발전단계	주요 조치
교육훈련 지원	- 시장경제 제도, 경험 공유, 경제개혁을 이해하고 실행하는 인적자원 교육 및 훈련 - 경제지표 및 기초자료 작성을 위한 관련공무원 교육 및 훈련
보고서작성 지원	- 가계별 설문조사(household survey) 진행 지원, 국제금융기구 가입절차 및 신청보고서 작성 지원 - 북한경제의 종합보고서 작성 관련 기술지원(거시 및 산업분야별) 등
장단기 컨설턴트 지원	- 프로젝트에 대한 정책분석과 이행방안 연구, 프로젝트 준비 및 수행방법, 프로젝트 관리 등 지원 및 지식전수 - 프로젝트 이행을 위한 기술전수 - 전문가 파견을 통한 정책자문 등

출처 : 윤병수, 2019. 동아시아 체제전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여방안, p. 122.

(3) 경제 개혁·개방을 위한 제도적 토대 마련

체제전환국의 경우 제조업과 민간비중이 커질수록 FDI 유입량이 많아지는 것으로 추정되었으나, 북한은 제조업 비중 보다는 자원이나 노동력을 보고 투자하는 효율추구형 또는 자원추구형 투자가 더 많을 것으로 예상된다(정형곤 외, 2019).

따라서 북한당국은 FDI 유치를 위해 세금감면, 경제적 자유, 통화환전 등 사업을 위한 행정절차 등의 사업 환경을 적극 개선해야 한다. 특히 노동시장 및 기업 활동의 자유 등을 포함한 경제활동을 위한 제반 자유도를 향상시키는 개혁을 추진할 필요가 있다(정형곤 외, 2019).

현재 북한은 2000년대부터 외국인투자를 적극 유치하기 위해 관련 정책을 추진해오고 있다. 2002년 7.1 조치(경제관리개선조치)를 통해 시장메커니즘을 체제 내부로 수용하고 기업 운영의 자율성을 확대하는 동시에 부족한 생산설비와 재원을 외국인투자자로 충당하고자 하는 모습을 보였다(임수호 외, 2016).

한편 앞서 살펴본 중국과 베트남의 사례와 같이, 두 체제전환국은 WTO 가입을 통해 자국 무역과 투자를 촉진시킬 수 있었다. 또한 WTO 가입 준비를 위해 외국인 투자 환경을 개선하기 위한 법률과 제도 정비는 본격적인 FDI 유입을 가져오는 결과로 나타난다. 북한 또한 작은 내수시장으로 인해 주변국의 시장을 활

용한 투자유치를 주목적으로 두어야하는 만큼 무역환경 개선을 통해 개방도를 높일 필요가 있다(최장호·최유정, 2018). 북한의 WTO 가입은 국제사회의 FDI 확대, 북한 변화 및 개혁 촉진, 기술이전, 사회효율성 개선 등을 통한 경제성장과 개방 가속화, 남북 경제성장의 격차 해소 등에 기여할 것으로 기대할 수 있다.

(4) 민간 자원조달 병행을 통한 효과 극대화

북한에서 국제 민간자본은 북한의 개발비용을 조달하는 데 필수적이다. 그 중에서도 외국인직접투자는 국제수지표체계상 외채로 분류되지 않기 때문에 외채 부담 증가에 따른 비용이 발생하지 않아 안정적이고 장기적인 해외 자원조달 방법이 될 수 있다. 또한 이는 외국으로부터 선진기술 유입 및 기술교류를 촉진하여 장기적인 성장의 발판을 구축하는 기회가 된다.

해외직접투자의 경우, 북한이 사회주의 경제체제하 제대로 된 기업이 없는 현실을 고려할 때, M&A 관련 투자는 어려울 것으로 예측상되며, 고용창출 효과가 큰 그린필드 투자 또는 합작투자 형태의 FDI가 가장 현실적일 것으로 보인다.

민간투자 활성화를 위한 제도 준비로는 세계은행 그룹의 국제투자보증기구(MIGA) 활동 준비가 필요하다. 인프라 분야 투자는 외국인직접투자까지 민간투자로 이어질 수 있다. 그러나 민간자본이 북한의 인프라 투자가 가능하기 위해서는 북한이 해외민간투자 활성화를 위한 제도적인 준비 뿐만 아니라 투자과정의 투명성과 입찰과정의 공정성 확보할 필요가 있다(윤병수, 2019). 특히 민간부문 유입의 활성화를 결정하는 것은 해당 국가의 리스크의 유무이다. 북한은 현재 불확실성이 존재하며, 정치적 이슈 또는 경제기반으로 인해 참여한 기관들의 자금회수 관련 리스크 또한 존재한다.

반면 민간부문은 정부가 명확하게 규정된 민관협력(PPP) 모델을 제시하고 그 모델 하에서 다양한 위험에 상응하는 경제적 이권을 보장해주는 법적, 제도적 시스템의 구축이 전제되어야만 민간으로부터의 투자가 가능하다.

나. 우리 정부의 정책 과제

북한 내 북한개발비용 조달을 위한 국제 민간자본의 유입은 기존의 대북제재가 단계에 따라 점차 완화되면서 확대될 것으로 보이며, 대북투자의 본격화는 핵문제 해결 및 북미관계 정상화로 인한 북한의 세계경제로 편입된 이후로 예상된다.

한국 민간자본의 대북투자는 투자 목적과 동기에 따라 건설 > 인프라 > 중간재 > 소비재 및 서비스업으로 진행이 예상되나, 국제사회의 경쟁도 치열하여 초기 단계 진출이 상대적으로 유리할 것으로 전망된다(윤병수, 2019). 이에 따라 한국의 민간자본의 대북 진출 전략 마련이 필요하다.

양문수(2018)는 미국 및 유엔안보리 대북제재의 완화·해제 단계를 4단계로 구분하고 단계별로 남북경협 환경 변화 및 추진 가능사업을 제시한다. 1단계는 대북제재가 강화되기 이전인 '16년 3월 이전으로 회귀되는 상태로 대북 무역 투자 금지가 해제되고 기존 추진된 남북경협사업이 재개할 수 있음에 따라 리스크가 적은 내륙지역 소규모 신규 사업을 추진할 수 있고 동시에 일반물자교역, 위탁가공 교역, 금강산관광·개성공단사업 재개가 가능한 단계를 말한다. 2단계는 미국의 북한에 대한 테러지원국 지정이 해제되고, 국제금융기구의 원조 금지사항이 철회되는 상황으로 북한의 경제 개혁개방, 글로벌 스탠다드 준수, 국제금융시장 편입 등이 추진되어 북한 내수시장을 겨냥한 소규모 공단 조성 및 비첨단분야, 식품, 유통, 건설 등 중간규모 투자가 가능할 것으로 예측한다. 3단계는 국제전략물자 반출문제가 해결되고 북미수교의 가능성이 높은 상황이다. 해당 단계에서는 북한 내 인프라 투자, 북한 내수시장 및 미국 외 해외시장 겨냥 중개사업 투자, 각종 기계설비 중 특히 첨단설비 반입 및 생산 활동, 에너지, 교통, 통신 등 대규모 인프라투자가 가능할 것으로 전망된다. 마지막으로 4단계의 경우, 미 무역법 적용이 보류되고 북미무역협정이 체결됨으로써 북한에 대한 고관세율이 완화되는 상황으로 미국시장 진출이 가능하며 대북 투자교역을 제약하는 요인이 사실상 해소되어 모든 산업의 투자가 가능해진다. 이 단계에서는 섬유 의류, ICT, 가전, 자동차 등 대규모 투자가 가능할 것으로 추정한다.

[표 4-13] 유엔 및 미국의 대북제재 완화/해제 수준에 따른 남북경제협력 환경변화 전망

단 계	제재 완화/해제 조치	경협 제약요인 해소	대북경협 여건 변화	추진 가능사업
1단계	- UNSCR 2270-2397 등 5개 유엔안보리 결의안 완화/해제 - 미 행정부의 남북 경제협력 제재 면제(확대)	① 대북 무역투자 금지 해제	2016년 3월 유엔제재 2270호 이전상황으로 회귀 가능 - 기존 추진 모든 남북경협사업 추진 가능 - 리스크 적은 소규모 신규사업 추진 가능	대북 금수조치 해제로 일반 물자교역 위탁·가공 교역 개성공단·금강산관광 사업 재개
2단계	- 미국 대북 태평양 원유 금수 해제 - 국제금융기구 원조금지 철회	① + ② 북한의 국제금융기구 접근 차단 해소 (국제금융기구 가입)	- 북한 개혁개방 미착수, 글로벌 스탠다드 미준수, 국제금융시장 차단 등의 리스크 해소 - 전략물자문제, 미국시장 판로 문제에 구애받지 않은 투자 사업 가능	1단계 추진사업의 규모 확대 - 비첨단분야 사업 - 일부 경제개발구에 소규모 공단 조성 - 유통, 식품, 건설 등 북한 내 수시장 겨냥 중간규모 투자
3단계	- 미국의 수출관리령(EAR) 일시 보류, 등급조정 - 국제전략물자 통제체제 완화/해제 ※중국, 베트남 경험에 비추어 북미수교 가능성	①+② ③ 대북 전략물자 반출 문제 해소	- 전략물자 문제 해결 - 대북 인프라투자 가능 - 산업 중 북한 내수시장, 미국 이외의 해외시장 목표의 중개산업 투자 가능	- 각종 기계설비, 특히 첨단 설비 반입, 생산활동 가능 - 교통, 에너지, 통신 등 대규모 인프라 투자 가능 - 해외시장 및 내수시장 겨냥 철강, 화학, 기계, 일부 ICT 등 대규모 투자 가능
4단계	미 무역법 적용 보류, 북미 무역협정 체결로 대북 관세를 완화	①+②+③ ④ 미국시장 판로문제 해소	- 미국시장 판로문제 해결 - 미국시장 진출목표의 산업 대북투자 가능 - 사실상 모든 산업의 대북투자 가능	- 대북 투자·교역 실질적 제약요인 해소 - 북한산 상품의 미국시장 진출 가능 - 미국시장을 겨냥한 섬유·의류, 정보통신기기, 자동차 등 산업의 대북투자 본격화

출처 : 윤병수. 2019. 동아시아 체제전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여방안, p. 16.

한편 중국, 미국, 일본 등 국제사회도 대북 투자진출은 모색하고 있어 치열한 경쟁이 예상되는 가운데, 한국은 북한 제재 완화국면의 초기단계에서 유리한 투자 기회를 선점해야 하는 부담이 존재한다.

중국은 대북 영향력 유지를 위해 대북제재 완화될 경우 가장 적극적인 투자진출이 예상되는 국가이다. 최근 북한의 외자 유치의 대부분은 중국에 의존하고 있다. 중국은 북중관계 동맹수준의 격상과 북한에 대한 경제협력 확대의사를 피력하면서, 대북제재 완화국면에 대비하여 북중 접경 지역을 중심으로 북중연계 인프라 건설 및 합작투자 사업을 진행 중에 있다.

또한 미국 폼페이오 국무장관과 트럼프 대통령은 북한의 비핵화 결정을 전제로 대북 민간투자를 통해 북한의 전력망 확충, 인프라 건설, 농업발전을 도울

수 있다고 구체적 민간투자 분야까지 언급하였다.

최근 일본도 조건 없는 정상회담을 북한에게 제안하는 등 북미관계 개선국면에 대비하여 북일관계 회복을 추진하고 있다. 특히 북일 수교가 성사될 경우 일본은 원자재, 자본재 등 현물공여, 각종 서비스 및 건설 제공 형태의 대북배상금 지급(약 100억~200억 달러 추정)을 계기로 자국 민간기업의 대북 투자진출에 유리한 환경을 조성할 것이 예측된다(윤병수, 2019).

EU의 경우 현재 28개 회원국 중 에스토니아, 프랑스를 제외한 26개국이 북한과 국교를 수립한 상태로, 북핵문제 해결될 경우 북한의과 무역협정 체결을 추진할 가능성이 또한 존재한다.

5. 북한의 체제전환 국면에서의 민간자본 조달 추정

국제 민간자본 활용의 이점은 한정된 자원인 국가재정과 달리 외채 부담이 낮으며, 기술 이전 등 장기적으로 지속가능한 경제 개발 환경을 만들어 준다는 점이다. 체제전환국과 같이 초기 자본이 부족한 저개발도상국은 경제성장 동력이 부족하기 때문에 국제 자본 유치가 절실할 수밖에 없다. 해외자본을 유치하는 방법 중 원조를 통한 경제개발은 단기적으로는 활용성이 좋으나 장기적으로는 외채를 증대한다는 단점이 있다. 반면 국제민간자본의 유치는 선진국으로부터 기술 이전, 수출품목 및 수출국의 다양화, 고용창출 등 긍정적인 외부효과를 창출할 수 있어 해당 국가의 지속가능한 경제성장을 촉진한다. 따라서 단기적으로는 원조를 통한 자원조달을 선호할 수 있으나, 중장기적으로는 FDI를 포함한 국제 민간자본을 유치하는 방안을 모색하는 것이 지속가능한 경제성장의 바람직한 수단이라고 할 수 있다.

하지만 현재 북한 국내 민간 부문이 열악한 상황에서, 핵보유로 인한 국제사회의 대북제재가 해제되지 않은 상황이 지속되고 북한의 개방이 진전되지 않을 경우, 국제민간 부문의 유입 규모는 크지 않을 것으로 예측된다. 북한이 국제 금융기구에 가입과 IMF 및 WB 지원 프로그램을 성공적으로 수행할 경우, 국제 민간투자는 북한의 GNI의 2~6%, 상업차관은 북한 GNI의 0.5~2% 정도 유입되는 것으로 추산된다(장형수 외, 2009)

장형수 외(2009)은 10년간 북한의 조성 가능한 국제협력자금 규모를 추정하였다. 이 중 국제 민간자본은 FDI와 상업차관 종류를 선정하였으며, 중립적 시나리오로 북한은 전반 5년 9억 달러, 후반 5년 34억 달러로 총 43억 달러 조성이 가능한 반면, 낙관적시나리오로는 18억 달러, 후반 5년 97억 달러로 총 115억 달러가 조성 가능한 것으로 추산하였다. 현실적 시나리오로는 북한의 전반 5년은 중립적 시나리오로 흘러가고, 후반 5년은 북한의 국제사회로의 편입 여부와 우리 정부의 국제협력 자원조달을 위한 추진 노력이 성과를 거둘 경우 낙관적 시나리오로 전환 가능성이 있다고 예측하였다(장형수 외, 2009). 이러한 경우 전반기는 9억 달러, 후반기는 97억 달러로 총 106억 달러의 국제협력자금 조성이 가능한 것으로 전망한다(장형수 외, 2009). 추산된 국제민간자금은 국제공적자금을 포함한 총 국제협력자금 323억 달러 중 1/3 정도의 규모에 불과하다.

[표 4-14] 향후 10년간 북한의 국제협력자금 조성 전망

(단위: 억 달러)

시나리오		중립적 시나리오			낙관적 시나리오		
재원조달 방안		전반 5년	후반 5년	합계	전반 5년	후반 5년	합계
국제공적 자금	국제금융기구	4	10	14	8	20	28
	기타 국제기구	3	7	10	5	14	19
	일본 ODA	1	50	51	36	60	96
	기타 ODA	30	40	70	38	85	123
	국제공적 소계	38	107	145	87	179	266
국제 민간자본	FDI	8	26	34	14	75	89
	상업차관	1	8	9	4	22	26
	국제민간 소계	9	34	43	18	97	115
국제협력자금 합계		47	141	188	105	276	381

*현실적 시나리오=전반 5년은 중립적(47억) 시나리오+후반 5년은 낙관적(276억) 시나리오=323억 달러 조성 가능.

**두 시나리오 모두 2년 후에 북한이 국제금융기구에 가입하나, 북미·북일 국교정상화는 중립적 시나리오에서는 5년 후, 낙관적 시나리오에서는 2년 후에 각각 성사 가정. 북한의 경제규모는 약 100억 달러, 1인당 소득 400 달러로 가정.

***국제금융기구로부터의 자금지원은 최초 3년간 전무. 이후 연평균 2~4억 달러. 기타 국제기구는 국제금융기구의 70% 가정.

****일본 ODA 자금은 중립적(낙관적) 시나리오에서는 100억(120억) 달러가 5년(2년) 후에 집행 시작되며 10년간 균할 지급 가정.

*****중국 ODA는 연평균 4~5억 달러, EU는 연평균 2~5억 달러, 미국·러시아 등 기타 국가의 합계는 연평균 2~6억 달러로 가정. 본격적인 ODA는 3년 후부터 유입되는 것으로 가정.

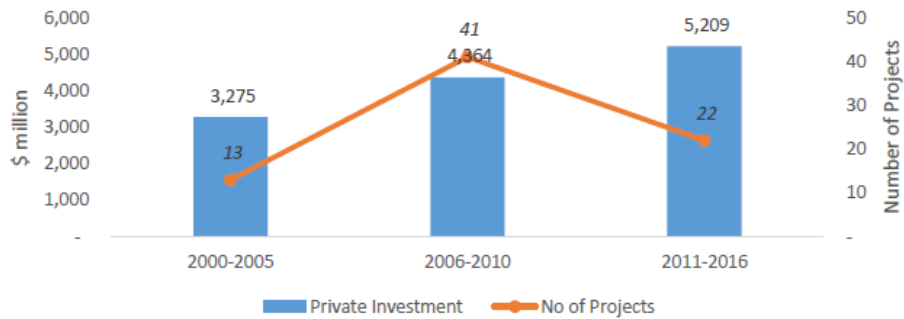
*****국제민간투자와 상업차관은 최초 5년간 중국, EU 외에는 미미.

*****북한이 국제금융기구에 가입(2년 후)하고 국제사회와 양호한 관계를 맺으면(5년 후), 국제민간투자는 북한 GNI의 2~6%, 상업차관은 북한 GNI의 0.5~2%로 가정.

출처 : 장형수 외 2인. 2009. 북한개발지원을 위한 국제협력 방안, p. 49-50.

또한 북한의 경제개발 비용으로 PPP 사업을 기반으로 한 민간자본 또한 조달 가능하다. 체제전환국 당시 북한과 비슷한 경제수준을 가지고 있었던 베트남의 경우, 약 10년 동안 PF 사업으로 총 기간 동안 76.4억 달러를 인프라 개발비용을 조달하였다. 북한이 체제전환 시 베트남과 같은 민간투자 지원을 위한 법적, 제도적 기틀을 마련한다고 가정할 때, 비슷한 규모의 인프라투자를 지원받을 수 있을 것으로 추정할 수 있다.

[그림 4-8] 베트남에 대한 민관협력 인프라투자 (2000-2016)



출처 : World Bank, PPI Database.

우리 정부는 과거 개성공단을 통해 국내 민간 기업들의 자본을 유입한 적이 있다. 개성공단사업은 2004년 12월부터 2016년 2월 10일 폐쇄 이전까지 진행한 분단 이후 최초 대규모 남북경협 사업이다. 개성공단사업의 전체투자액 약 1조원 중 약 50%에 해당하는 자금이 민간기업의 투자로 이루어졌다. 개성공단은 중단 전까지 총 2,000만 평에 달하는 개발계획 중에서 1단계 100만평에 대한 개발만 완료되었다. 때문에 입주한 기업 수는 총 125개로 계획 대비 40% 정도에 머물렀으며, 이는 1단계 100만 평 공장용지 64.5만 평 중 26.9만 평만 입주한 수치이다(임강택·이강우, 2017). 결과적으로 계획되었던 개발 계획이 이행되고 이에 따른 민간투자가 이루어질 경우 민간재원의 규모는 훨씬 컸을 것임을 쉽게 예측할 수 있다

[표 4-15] 개성공단 투자규모

(단위: 억 원; 2015.12.31. 기준)

계	정부 ¹⁷⁾	한국전력	KT	토지공사	산단공	민간기업
10,210	2,587	480	94	1,226	210	5,613

* 민간기업 투자규모 산정기준은 기업창설등록원부 상 투자 승인된 금액

** 산단공은 '07년 한국산업단지공단에서 개성공단에 건설한 아파트형공장 투자 비용을 의미

*** 출처: 임강택·이강우, 2017. 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈, p. 12.

이충희 외(2006)는 총 자금수요 중 기업자체 조달 이외 필요한 재원을 국내 민간 금융기관에서 조달 가능하다고 가정 하에 개성공단의 3단계 조성계획에

17) 해당 정부자금은 누적 투자규모로 남북협력기금이 재원이다(2015년 말 기준). 주요 투자내역으로는 상하수도, 도로, 용수·폐수시설 건설(1,284억 원), 종합지원센터·직업훈련센터·아파트형공장 건설(934억 원), 소방서·탁아소·응급의료시설·출퇴근도로 건설(134억 원), 기타 도수터널 보수·출입체계 개선·소각시설·환경시설 건설 등(226억 원)이 포함된다(통일연구원, 2019).

따라 입주기업의 조달자금 수요를 추정하였다. [표 4-16]과 같이, 우리 정부가 다시 개성공단사업을 재개할 경우, 8년 간 민간기업 및 민간금융기관에서 조달 가능한 규모가 약 13조이다(이충희 외, 2006). 이는 남북협력기금의 예상지원금액 보다 약 2배 정도로 큰 규모이다.

[표 4-16] 개성공단 입주기업 조달자금 수요

(단위: 억 원, 개)

	1단계	2단계	3단계	확장구역	합 계
개발일정(연도)	2003~2007	2007~2009	2008~2011	추후협의	-
총 자금수요(A)	18,704.5	42,840	84,950	53,960	200,454.5
입주 기업 예상업체 수	300	700	1,000	800	2,800
남북협력기금지원 예상액(B)	7,500	17,500	25,000	20,000	70,000
부족금액 (A-B)	11,204.5	25,340	59,950	33,960	130,454.5
기업 자체 조달	3,361	7,602	17,985	10,188	39,136
민간 금융기관 조달자금 수요	7,843	17,738	41,965	23,772	91,318

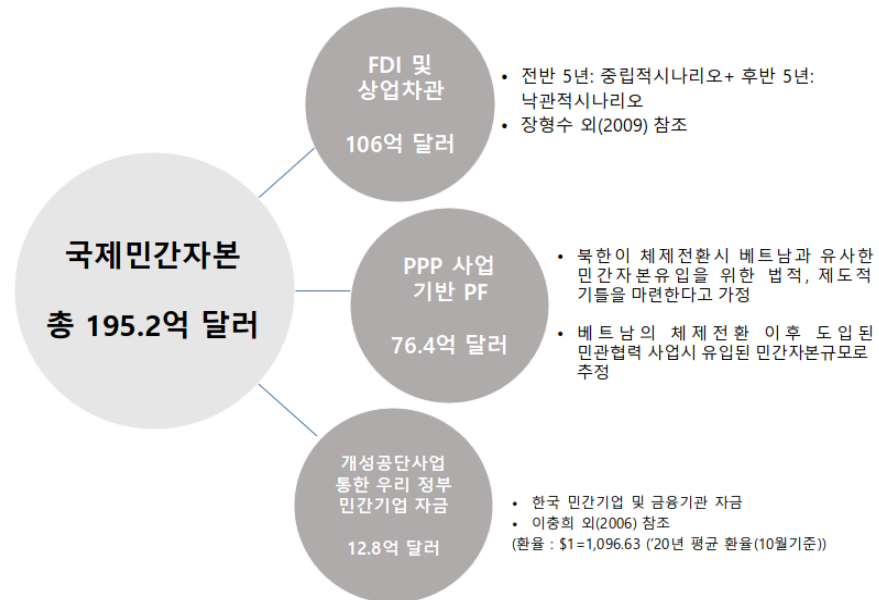
* 남북협력기금지원 예상액은 시범단지입주기업 업체당 평균 대출규모 25억원 기준으로 산정하였음. 1단계의 경우 입주 예정기업 300개x25억 원 = 7,500억원

** 민간금융 지원수요는 입주기업의 경우 소요자금의 30%는 자체자금으로, 나머지 70%는 민간금융기관에서 조달하는 것을 가정.

*** 출처: 이충희 외 3인. 2006. 개성공단에 대한 민간금융지원 활성화 방안,

앞서 분석한 국제 민간자본 조성 전망치를 정리해보면, 북한은 체제전환과 국제관계와의 정상화가 된 이후부터 10년 동안 국제 민간자본으로 약 195.2억 달러를 조달할 수 있을 것으로 예측된다([그림 4-9] 참조).

[그림 4-9] 체제전환 이후 북한개발비용으로 조달 가능한 국제 민간자본 추정



출처: 저자 작성

제5장. 결론 및 시사점

본 연구는 국가재정과 국제 민간자본의 역할을 비교분석하여 남북한 통일 시 활용할 수 있는 자원확보 방안에 대해 분석하였다. 이에 북한의 체제전환 국면에서 조달 가능한 재원을 국가재정과 국제 민간자본으로 나누고 국가재정을 최대한 효율적으로 확보하는 동시에 국제 민간자본을 활용할 수 있는 우리 정부의 제도적 방안에 대한 연구를 통해 북한의 체제전환시 필요한 소요재원에 대해 우리정부의 선제적인 전략 수립 방안을 모색했다.

제2장에서는 북한 경제 및 사회인프라 시설 현황을 분석을 시도하였다. 이를 통해 남북통일 시 발생하게 되는 통일 비용을 추산하여 북한의 체제전환 전후 개발비용 조달의 중요성을 확인하였다.

제3장에서는 북한개발을 위해 조달 가능한 국가재정의 종류를 분석하였다. 특히 남북협력기금 현황을 분석했으며, 체계적인 통합평가 체계가 부재한 가운데 국가재정 소요가 증가하고 있는 상황 속에서 기금의 재정을 확충하기 쉽지 않음을 확인할 수 있었다. 이에 대해서 본 연구는 남북협력기금관리 평가관리 체계를 강화하는 한편 남북협력기금을 해외 개발도상국에 대한 원조인 공적개발원조(ODA)로 계상함으로써 남북협력기금과 ODA 자금을 별도로 편성·운용하는 데서 오는 재정압박을 완화할 수 있는 방안을 제안하였다.

제4장에서는 국제 민간자본의 역할 살펴보았다. 북한에 대한 우리 정부의 재정부담 완화와 지속가능한 북한의 경제개발을 위해서는 국제사회로부터 민간 재원을 조달할 필요가 있다. 특히 북한의 대외관계 정상화와 체제전환시 초기 국제사회로부터의 공적자금을 기대할 수 있으나, 북한 인프라의 전반적인 낙후 수준을 감안할 때 재정적 측면에서 공적자금의 역부족이 예상된다. 따라서 국제 민간자본은 북한의 인프라 개발 등 대규모 재원을 필요로 하는 사업에 있어 필수적임을 주장한다.

결과적으로 북한에 대한 개발재원을 조달 및 운영하는 과정에서 공공부문과 민간부문의 역할과 기능에 대한 체계적인 정립을 통해 상호 보완적 관계를 극대화하는 방안을 강구함으로써 북한 개발에 필요한 막대한 재원을 조달하는 방안을 마련 할 필요가 있다. 국가재정과 국제 민간자본은 서로 상호적인 관계인만큼 국가재정이 북한 사회 인프라를 구축을 위한 해외 선진국의 공적개발

원조(ODA) 뿐만 아니라 민간자본 유치의 마중물로 활용할 수 있는 전략 구사가 필요하다고 하겠다. 실제로 북한에 대한 국제사회의 제재가 해제되어도 FDI가 약정 후 실행되어 실물투입으로 이어질 때까지 시간이 소요되기 때문에 과도기 단계에서 ODA는 매우 중요한 역할을 하게 된다.

이러한 필요성에서 북한에 대한 민간자본 투자를 끌어들이기 위해서는 북한과 한국은 다음과 같은 정책과제가 필요로 하다. 첫째, 과거 체제전환국에서 확인되었듯이 국제 민간자본의 북한 유입을 위해서 북한과 국제사회, 특히 북미관계 정상화는 필수적인 요소일 수 밖에 없음을 사례연구를 통해 확인하였다. 따라서 북한의 경우 급진적 개혁은 어렵더라도 북미관계의 정상화 과정에서 국제금융기구와 국제사회의 지원이 우선적으로 이루어질 수 있다면 외국인투자 유치 환경도 상당히 개선될 것으로 전망된다. 둘째, 국제사회의 공적자금 조달이나 외국인투자(FDI)는 북한경제를 재건하는 핵심적인 재원이 될 것인바, 북한 당국은 우선적으로 국제 금융기구와의 협력을 통해서 외국인 투자의 위험도를 낮추고 신뢰를 구축할 수 있는 제도적 개혁을 적극 추진할 필요가 있다. 셋째, 같은 맥락에서 최장호·최유정(2018)의 연구에서 주장한 바와 같이 민간자본 유입을 위해서 필수적으로 거쳐야 하는 과정으로서 ‘테러지원국 지정 해제 -> 미국·일본 등과의 국제관계 개선 -> 국제금융기구 가입 -> 북-미·일 간 무역정상화 -> 북한의 WTO 가입 및 시장경제지위 획득’이 확인된 바 이를 위한 우리 정부 및 국제사회의 북한 지식 및 기술 역량강화 사업이 필요하다고 하겠다. 넷째, 북한 인프라 개발을 위한 재원조달에 있어 단계적 접근일 수 밖에 없는 요소를 확인하였다. 먼저, 남북협력 초기단계에서는 우리 정부의 국가재원 중심으로 남북경협을 재개한 가운데 북한의 국제금융기구 가입을 지원함으로써 북한이 국제 발행을 가능하게 하여 필요한 개발재원을 충당하는 가운데 정부 신용보강에 따른 제한적 민간투자 유입을 기대할 수 있다. 이후 단계는 미국, 일본, 중국, 러시아, EU 국가 등을 중심으로 하는 북한에 대한 공적개발원조(ODA) 활성화를 위한 한국의 중재자 역할이 요구된다. 일례로 한국 국가재정 중심으로 신탁기금 설립을 통해 북한의 국제금융기구 가입 이전에 신용 보증을 통해 북한이 필요한 공적자금을 조달할 수 있다. 다음 단계에서는 북한에 대한 테러지원국이 해제되고, 미국과 관계가 정상화되는 단계이다. 미국과의 관계 정상화는 국제 금융기구의 가입에 결정적인 요소이며, 국제 금융기구 가입으로 기술 지원, 양허성 지원이 가능하게 된다. 마지막 단계에서는 본 연구의 핵심주제인 민간자본의 역할이다. 민간투자를 위한 법적, 사회적 환경이 마련됨으로써 FDI 도입이 가능할 것이며, 사업 방식적인 측면에 있어서

는 민관협력(PPP)에 기반을 둔 프로젝트파이낸싱(PF)를 통한 사회, 경제인프라 개발에 집중함으로써 한정된 국가재정을 보완하는 메커니즘으로써 민간자본의 활용하는 방안을 강구해야 한다.

[표 5-1] 북한 인프라 개발을 위한 단계적 재원조달 방안

단 계	재원조달 방안
1단계	• 남북한 양자간 지원(공공, 민간) - 남북협력기금의 활용(소모성자금, 비소모성자금) - 교역경협자금 융자, 교역경협보험 등 제공 - 국채발행 - 정부 신용보강에 따른 제한적 민간투자
2단계	• 공공 양자/다자간 지원 - 양자간 ODA(주변국 중심) - 다자간 ODA(양자간 ODA의 불확실성 해소) - 한국의 중재자 및 Initiatives - 신탁기금
3단계	• 공공 양자/다자간 지원 - 북한의 국제기구 가입(IMF 및 국제금융기구 가입) - 간접 기술지원, 직접 무상지원, 양허성 대출 - 자금지원에 따른 부여 의무의 북한 수용성 여부 및 수준
4단계	• 민간투자 - FDI - PPP(BOT)에 기반한 Project Finance(PF) - 자본시장 직접 조달 - 상업은행 + MDB 적극적 참여

출처 : 삼성 KPMG. 2018. 북한 비즈니스 진출 전략.

결과적으로 국가재정은 국제 민간자본 유입을 위한 마중물로써 핵심적인 역할을 할 것인바, 위의 표에서 제시된 바와 같이 국가재정 중심의 1~3단계 추진 시, 궁극적으로 4단계에서 북한의 막대한 사회경제 인프라 개발과 통일비용 완화를 위해서 국제 민간자본의 유입이 없어서는 안 된다는 점에서 초기단계(1~3단계)에서 국가재정을 바탕으로 국제 민간자본의 유입을 위한 북한의 제도 및 역량 강화를 위한 사업 및 전략 개발이 요구된다고 하겠다.

참고문헌

국내문헌

- 국회예산정책처. 2019. 「2019. 북한 인프라 개발의 경제적 효과」
- 권율·이주영. 2019. 「국제사회의 다자 ODA 추진 현황과 북한지원의 정책과제」
- 김경술. 2015. 「북한 에너지 통계」
- 김상균. 2009. 「남북철도 현대화를 위한 남북한 철도건설기준 비교 분석」
- 김석진. 2019. 「최근 북한경제 연구 현황과 과제」, 서울대학교 통일평화연구원
- , 2015. 「북한 외화벌이 추세와 전망」
- 김정만. 2009. 「북한 금융 제도 현황과 과제」, 통일경제
- 김현정·박선화. 2016. 「중국의 대외원조정책에 대한 고찰과 변화전망」
- 남성욱. 2019. 「북한의 도로정책과 남북협력 시사점」, 입법과 정책
- 백승걸. 2018. 「북한 간선도로망 추진방향 및 고려사항」.
- 빙현지·이석기. 2017. 「북한 재생에너지 현황과 시사점」, 산업연구원
- 삼성KMPG 대북비즈니스지원센터. 2018. 「북한 비즈니스 진출 전략」,
- 여유경. 2016. 「중국식 개발원조의 등장」, 서울대학교 국제문제연구소.
- 영민·안병민·최애심, 2005. 「북한의 도로체계 분석 및 수치지도 작성방안 연구」.
교통개발연구원
- 윤병수. 2019. 「동아시아 체제전환국 사례로 본 북한개발의 민간금융 역할과 참여

방안」. 하나금융경영연구소

이기열·김근섭·김보경·공역덕, 2018. 「남북관계 개선에 따른 항만물류 부문의 협력사업 발굴」 한국해양수산개발원

이무일, 2009. 「남북협력기금의 현황과 과제」, 수은 북한경제.

이성수, 2002. 「국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안」. 국토연구원

이성우, 2018. 「한반도 물류방향과 확장을 위한 북한 항만개발 방향」, KDI.

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

이충희·조봉현·김옥경·김재진, 2006. 「개성공단에 대한 민간금융지원 활성화 방안」. 기업은행 기은경제연구소

이현하·양진송·박성수, 「북한철도의 SWOT 분석을 통한 한반도 철도의 발전방안」, 한국교통연구원, 2016

임강택·이강우, 「개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈」, 통일연구원, 2017

장형수·김석진·송정호, 「북한개발지원을 위한 국제협력 방안」, 통일연구원, 2009

장형수·박해식·박춘원, 「남북통일과정에서의 해외재원 조달: 주요이슈와 정책방안」, KIEP, 2015

장형수·송정호·임을출, 「다자간 개발기구의 체계 및 활동」, 통일연구원, 2008

정대영·홍세진·강신영·김영태, 「동남아시아 민관협력사업(PPP)에 관한 법제도 현황 및 진출전략」. 경기연구원, 2017

정형곤·이철원·박민숙·전봉걸, 「체제전환국의 FDI 유입 결정요인과 북한에 대한 시사점」, KIEP, 2019

조명철·권율·이철원·김은지. 2000. 「체제전환국의 경제개발비용 조달」, KIEP

진익·모주영·박승호·조은영. 2018. 「북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안」. 국회예산정책처

최장호·최유정. 2018. 「체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제」. KIEP

통일교육원, 「2020 북한 이해」, 2020

하세정. 2019. 「체제전환국의 재원조달 경험과 북한에 대한 시사점: 베트남을 중심으로」, KIFP

홍성진·홍성호. 2018. 「남북한 인프라 건설협력사업 추진 전략에 관한 연구」, 대한건설정책연구원

국외문헌

UN. 2016. 「World Population Prospects: The 2017 Revision」

인터넷 자료

통계청. 북한통계포털. <https://kosis.kr/bukhan/index.jsp> (접속일: '20년 9월 15일)

한국은행. 남북한의 주요경제지표 비교. www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200090 (접속일: '20년 9월 14일).

KOTRA. 2020-07-16. '민관합작투자사업(PPP)법 제정을 통해 본 베트남 인프라시장 동향' <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView.do?setIdx=322&dataIdx=183472> (접속일 : '20.11.14.)

The World Bank. Private Participation in Infrastructure Database. <https://ppi.worldbank.org/> (접속일 : '20.11.14.)