



체제전환국의 자원조달 경험과 북한에 대한 시사점: 베트남을 중심으로

2019. 12

하세정



체제전환국의 재원조달 경험과 북한에 대한 시사점:

베트남을 중심으로

2019. 12

하세 정

서 언

북한이 미국과의 정치적 협상을 통해 제재 해제의 성과를 낼 경우, 북한의 개혁, 개방 및 경제개발이 본격화될 것으로 전망된다. 북한의 본격적인 개발에 필요한 기초적인 경제·사회 인프라가 개발 초기 단계에 신속히 갖춰져야 할 필요가 있으나, 현대적인 수준의 인프라를 건설하기 위해 필요한 비용 마련이 개발의 주된 장애요인이 될 수 있다. 개발의 당사자인 북한이 적극적으로 재원을 마련해야 하겠으나, 북한과의 통일을 추구해야 하는 우리나라로서는 북한 지역의 개발과 관련 비용의 규모와 조달방안은 큰 관심사일 수밖에 없다. 남북경협과정이나, 통일 초기에 우리나라 내부에서 정부와 민간의 재원들이 지원, 차관, 투자의 형태로 제공될 가능성이 크지만, 장기간 동안 막대한 비용을 요하는 북한 개발의 재원을 전적으로 감당하기는 쉽지 않다. 결국 북한 단독으로 또는 우리나라와 연계하여 국제사회의 지원과 투자를 유치하여야 할 것으로 예상된다.

본 연구는 국제사회의 지원이 북한의 개발과정에서 필수불가결하다면, 지원을 성공적으로 이끌어내기 위해 개발의 주체인 북한이 해야 할 조치와 노력은 무엇인가라는 물음에서 시작되었다. 연구의 시사점은 우리나라와 직접적인 관련이 낮을 수 있으나 북한과 밀접한 관계에 있는 우리나라가 향후 북한에 전개될 장래 상황을 전망하고, 이에 대해 대비할 수 있다는 측면에서 우리에게도 충분히 의미있는 논의라고 생각한다.

본 연구는 베트남의 경제개발 사례를 통하여 인프라 건설에 필요한 재원 마련을 위해 베트남이 취했던 외교적 노력, 정책·제도적 준비, 외부여건 등을 살펴보고자 하였다. 베트남은 계획경제에서 시장경제로 전환한 국가로, 미국과의 전쟁과 서방과의 마찰로 인해 국제적인 제재를 받았던 과거에서 벗어나 국제사회의 공적 지원과 민간투자를 유치하며 빠르게 성장하여 세계가 주목하는 개발도상국으로 변모하였다. 이러한 베트남의 개발과 그 과정

에서의 성공적인 재원조달 경험이 북한에도 의미 있는 교훈과 시사점을 줄 것으로 기대된다.

본 연구는 베트남의 공적개발원조(ODA) 수원 성과와 요인에 집중하고 있다. 다양한 재원 중에서 ODA를 살펴본 이유는 개발 초기 단계에서 경제·사회 인프라 건설은 주로 ODA에 의존하며, 민관협력과 같은 민간자본의 동원은 당장은 어렵다고 봤기 때문이다. 또한, 저자는 ODA가 상업성이 낮고, 공식적으로 저소득 국가의 개발을 목적으로 제공되므로 북한이 인프라 건설을 위해 개발 초기 단계에서 활용하기에 안성맞춤의 재원이라는 점을 ODA에 집중한 이유로 제시한다.

본 연구에 따르면, 베트남은 ODA 수원 재개 및 확대 노력을 통해 수원과 개발성과 간의 선순환 구조를 안착시켜 ODA 수원에 성공적인 결과를 낳은 것으로 나타난다. 미국 등 서방세계와의 정치·군사적 갈등 관계를 해소하기 위해 필요했던 지난한 과정에서 개혁·개방을 위해 지속적인 노력을 경주하고, ODA 제공이 다시 시작된 이후에도 수원 규모 확대를 위해 공여기관들의 요청을 적극적으로 수용하여 제도와 정책을 꾸준히 개선해 온 점도 높게 평가받고 있다. 또한, 수원 재개 초반부터 사회·경제적 개발성과를 공여기관에 제시함으로써 ODA 수원 확대의 선순환구조를 안착시킨 점도 수원 성과에 기여하였다고 평가받는다. 그럼에도 베트남의 빠른 수원 여건 악화, 비효율과 무책임을 야기하는 ODA 프로젝트 추진 등은 북한이 피해야 할 전철이라고 할 수 있다.

본 연구는 베트남이 처했던 외부환경의 영향도 중요하게 인식하고, ODA의 반대축인 공여국의 베트남 지원 동기도 함께 살펴보고 있다. 공여자 중에서도 일본이 다른 국가나 국제기구를 제치고, 가장 많은 ODA를 제공하였기 때문에 일본의 지원이 베트남 ODA 수원의 중요 성공 요인으로 꼽힌다. 일본의 대(對)베트남 ODA 특징에서 인프라 위주 투자, 높은 구축성 원조 비중 등 일본이 주로 경제적 동기에 의해 ODA를 제공한다는 특징이 잘 드러난다. 결국 베트남의 ODA 수원 규모가 단기간에 크게 성장할 수 있었던 이유 중 하나로 일본의 경제적 동기가 강하게 작용하였음을 지적하고 있다.

결론에서 본 연구는 베트남의 ODA 수원 경험이 북한에 주는 주요 시사

점으로 효율적인 ODA 수원 및 관리체계 구축, 수원 확대를 위한 초기 ODA 성과 창출, 공여자와의 소통체계 마련, 다수의 ODA 공여자 확보 등을 제시하고 있다. 이러한 제안은 우리나라와는 직접적인 관계는 크지 않다고 판단되지만, 향후 북한이 성공적인 재원마련을 위해 취해야 할 최소한의 조치인 만큼 우리도 이를 인식하고 있을 필요가 있으며, 향후 북한의 ODA 수원과 관련하여 직접적인 금전적 지원 제공이나 ODA 관련 컨설팅 등 간접적인 지원 시에 참고할 수 있다고 사료된다.

저자는 본 연구 진행 과정에서 도움을 준 모든 분들께 깊은 감사의 뜻을 표하고 있다. 각 단계별 보고회, 전문가 간담회 등에서 귀한 조언을 아끼지 않았던 원내외의 전문가들께 가장 먼저 감사의 뜻을 표하고 있다. 또한 북한과 베트남과 관련된 방대한 자료와 데이터를 수집, 정리하는 데 큰 도움을 준 하에스터 연구원에게도 사의를 표하고 있다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 저자 개인의 의견이며, 본원의 공식적인 견해는 아님을 밝혀둔다.

2019년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

1. 연구 목적

본 보고서는 베트남의 경제개발 과정에서 재원조달 사례를 통해 북한 개발과정에서 재원조달과 관련된 시사점을 도출하고, 우리나라에도 관련된 시사점이 있는지 파악하고자 한다. 재원조달의 대상으로는 도로, 철도, 산업단지, 전력생산시설 등 경제·사회 인프라를 살펴본다. 시장에 의한 공급이 쉽지 않은 경제, 사회 인프라는 북한 당국이 그 공급을 책임져야 함에 따라, 재원 마련의 측면에서 북한 당국에 직접적인 부담이 되는 재원 마련 대상이기 때문에 정책적으로 논의의 필요성이 높다고 할 수 있다. 개발도상국이 경제개발과 관련한 내외부적인 재원은 여러 가지가 있을 수 있으나, 본 연구에서는 개발도상국이 상대적으로 큰 규모의 재원을 쉽게 조달할 수 있는 공적개발원조(ODA)에 집중한다.

2. 연구 내용

우리나라에 비해 북한의 경제·사회 인프라 규모는 크게 뒤지고 있는 실정이다. 도로, 철도, 전력생산 등 경제 인프라 측면에서 양적인 차이가 무척 큰 상황이며, 철도는 노선의 길이에서는 한국을 앞서고 있으나, 양적인 차이가 무의미할 정도로 성능, 품질 등에서 큰 차이를 보이고 있다. 이에 따라 전면적인 인프라 건설 및 정비가 필요할 것으로 예상되며, 이에 따른 비용은 100조~300조원까지 매우 다양하게 추정되고 있다. 적지 않은 개발비용에 비해 이를 조달할 재원은 많지 않은 편이다. 북한의 재정이나 내부의 자본에 대한 정확한 정보는 존재하지 않으나, 대규모 인프라 건설 재원을 조달할 수준으로는 보기 어렵다. 북한이 우선적으로 기댈 수 있는 재원은 국제

사회의 ODA라고 판단된다. 상업성이 낮고, 공식적으로 저소득 국가의 개발을 목적으로 하므로 북한이 기초 인프라 건설을 위해 지원받기에는 안성맞춤의 재원이라고 볼 수 있다.

OECD 통계에 따르면 1966년부터 2017년까지 베트남은 명목가격으로 총 845억달러의 약정액을 수원하였다. 베트남 전쟁 후 공산화된 기간에는 미국과의 관계가 악화되었던 점, 냉전기간이라는 점, 캄보디아 지배 등으로 서방세계의 제재를 받은 점 때문에 ODA 수원이 거의 없었다. 1993년에 미국이 제재를 해제하면서 ODA 수원액이 급격히 증가하여 1990년대에는 연간 20억달러 수준을 유지하다가 2000년대 중반부터 증가하기 시작하여 2013년에 최고점을 찍었다. 최근에는 베트남이 저소득국가를 벗어나면서, 과거만큼 유리한 조건의 양허성 용자를 받을 수 없다는 점과 내부적으로는 공공부채 관리의 필요성 때문에, 신규 ODA 수원뿐만 아니라 기존의 약정액 집행도 지연시키고 있어 최고점에 비해 약정액이 낮아진 상태이다.

1966~2017년 동안 베트남이 받은 수원액을 살펴본 결과, 2017년 불변가격 기준으로 베트남은 인도, 이집트, 인도네시아, 방글라데시, 파키스탄 등 주로 남아시아 국가들에 이어 전체 수원국 중 6위를 차지하였다. 베트남이 수원을 재개한 1993년부터 보면, 4위에 해당하는데 이라크, 아프가니스탄 등 전후 복구를 위해 ODA가 집중된 국가를 제외하면, 인도에 이어 베트남의 수원 규모 순위가 높은 편임을 알 수 있어 상대적인 수원 성과가 높음을 알 수 있다.

베트남이 ODA 수원에 성공적이었던 이유는 크게 베트남의 수원 여건이나 노력과 같은 베트남 쪽 요인과 양자간 ODA에서 공여국의 동기 측면으로 나누어 볼 수 있다. 베트남 쪽의 요인도 베트남의 수원 재개 노력, 수원 확대 노력, ODA 수원의 선순환 구조 안착 등 크게 3가지로 나뉘볼 수 있다. 베트남의 수원 재개 노력은 1986년 쇄신으로 해석되는 도이머이 정책으로 시작되었다. 도이머이는 공산권 국가로부터의 지원이 중단되고, 내부적으로 거시경제의 극단적인 불안정으로 인해 공산주의 경제체제를 지속할 수 없다는 판단하에 추진된 체제전환적인 개혁이었다. 개혁 의지에도 불구하고, 미국을 필두로 서방세계의 제재로 인해 수년간 성과를 내지 못하였다. 그러

나 이 기간 동안 베트남은 전쟁 상대였던 미국을 대상으로 외교적 갈등 해결을 위해 노력하였고, 1993년 미국으로부터 국제금융기구의 ODA 제공에 대해 거부권을 행사하지 않겠다는 선언을 이끌어내면서, ODA가 급격히 증가하기 시작하였다. 제재 해제를 기다리면서 개혁·개방을 위한 내부적인 개혁조치들을 미리 준비한 점이 제재 해제와 거의 동시에 많은 ODA를 유치할 수 있었던 배경이 되었다.

베트남의 수원 성공 요인 중에 중앙집권적인 수원 체계를 구축한 점이 구체적인 성공요인 중에 가장 중요한 요인으로 꼽히고 있다. 경제개발계획을 수립하는 계획투자부를 원조 총괄기구로 설정하고, 이를 중심으로 중앙정부의 재무부, 외무부가 고유의 역할을 맡는 구조를 갖추었다. 중앙집권적인 체계를 구축하여, 내부의 자원배분과 프로젝트 선정, 모니터링, 평가, 환류의 역할을 맡고, 외부적으로는 공여자들과의 창구를 단일화하여, 수원 효율성, 효과성을 높인 점이 대외적으로 높이 평가받고 있다. 이러한 단일 창구를 통해 공여국들의 의견을 수렴하고, 프로젝트 효율, 제도 개선에 반영하려고 노력한 점이 베트남을 대외적으로 모범 수원국으로 인식되는 데 기여한 것으로 평가된다. 또한 이러한 제도 구축 및 환경 조성 노력을 통해서, 초기에 국제개발협력사회에서 요구하는 ODA 지원 성과를 창출하고, 이를 통해 더 많은 자금을 수원하는 선순환 구조를 구축한 점이 2000년대 들어 수원 규모의 증가세가 급격히 높아지는 선순환 구조를 만들어 내는 데 일조하였다.

베트남의 노력 외에도 공여국의 지원 동기 또한 중요한 수원 성공의 요인으로 꼽힌다. 주요 공여국 중에서도 가장 많은 일본의 지원 배경에 주목할 필요가 있다. 일본은 공식적 그리고 실질적으로 국익과 ODA 공여를 연결지으려는 경제적 동기가 매우 강한 편이라고 평가받고 있다. 일본은 ODA를 제공하면서, 기술지원, 건설장비, 자재 공급 등에 있어서 자국 기업들의 참여를 수원국에 요구하고 있다. 이를 통해 직접적으로 자국기업의 매출을 통해 이익을 창출하고, 향후 해당국의 건설시장에 자국기업들이 진출할 수 있는 기회를 만들어주는 방식으로 ODA 전략을 구사해왔다. 일본의 대(對)베트남 ODA에서 인프라 위주 투자, 높은 구축성 원조 비중 등 일본의 양자간 ODA의 전형적인 특징이 잘 드러나고 있다. 결국 베트남의 ODA 수원 규모

가 단기간에 크게 성장할 수 있었던 이유에는 일본의 경제적 동기가 강하게 작용했음을 알 수 있다. 이는 개도국의 노력도 중요하지만, 개도국이 통제할 수 없는 이러한 외부환경도 상당히 중요할 수 있음을 암시한다.

성공적인 수원 성과에도 베트남이 당면하고 있는 가장 큰 문제점으로 ODA 수원 여건이 내외부적으로 악화되고 있는 점이 꼽힌다. 2010년부터 베트남의 소득수준 증가에 따라 하위 중소득국으로 격상되면서, 수원의 조건이 과거에 비해 악화되었다. 이와 함께 베트남의 공공부채가 증가하여, 국회에서 정한 상한선에 접근하면서, 베트남 정부는 공공부채 감축의 압력을 받고 있다. 이에 따라 신규 ODA 수원은 물론 기존에 약정된 ODA 자금의 집행도 고의로 지연시킬 수밖에 없는 상황에 처했다. 여전히 ODA에 의존해야 하는 상황에서 베트남으로서는 중요한 재원조달 방안에 대해 큰 제약을 받고 있는 상황이다. 수원이 어려워짐에 따라 약정액에 비해 실제 지출 비율이 매우 낮은 편에 속하는 점도 베트남 ODA의 문제점으로 국제금융기구로부터 지속적으로 지적을 받고 있다. 또한 수원이 어려워짐에 따라 일선 사업기관에서 ODA 자금을 비효율적으로 쓰고 있다는 비판이 내부에서 제기되고 있다. ODA의 상환의무가 일선 사업기관이 아닌 재무부를 중심으로 한 중앙의 관리체계에 포함된 기관들에 있다 보니, 관료들의 부패나 비효율적인 사용을 통해 ODA 자금을 낭비하고 있다는 지적이 제기된다.

3. 정책적 시사점

가. ODA 수원 개시 노력과 준비

베트남은 오랜 시간 제재가 풀리지 않는 기간에도 대외적으로 개혁, 개방 의지를 지속적으로 표명했고, 제도적, 정책적인 개혁을 준비하며, 의지를 뒷받침했다. 북한 역시 현재 미국과 정치적 협상과정을 진행하고 있는바, 베트남의 사례처럼 경제적 개혁·개방을 미리 준비하는 자세가 필요하다. ODA 제도, 주요 공여국의 공여행태, 성공적인 수원국들의 사례 등에 대한 학습을 통해 ODA 수원에 대한 준비가 필요해 보인다.

나. 효율적인 ODA 관리체계 구축

베트남의 자체적인 노력 중에서는 중앙집권적인 수원 및 관리체계를 구축하고, 그 취지에 맞춰 효과적으로 운영한 점이 가장 본받을 만한 것으로 판단된다. 북한도 중앙집권적인 ODA 관리체계를 통해 중장기 개발계획과 ODA 수원 계획을 연계할 필요가 있다. 중앙집권적인 체계 구축에는 대외적인 경험, 행정체계, 대외자금관리체계와 경험 등이 복합적으로 필요하며, ODA의 수원과 공여 경험을 갖춘 우리나라의 지원을 받아 초기의 체계 구축에 반영하고, ODA 수원 경험을 통해 북한 스스로 체계를 개선해야 나가야 할 것으로 보인다.

다. 수원 확대를 위한 초기 ODA 성과 창출

베트남의 사례에서 보듯이 대외적으로 ODA에 의한 사업 성과를 초기부터 보여주는 것이 중요하다. 특히 다자기관은 빈곤퇴치 등 ODA 본연의 성과를 요구하기 때문에 관련 성과를 의도적으로 잘 관리하는 전략이 미래에 수원을 확대하는 중요 요인이 될 것이다.

라. 공여자와의 소통체계 마련

베트남이 모범 수원국으로 인식되면서, 수원에 유리한 위치를 차지한 이유는 공여국과의 적극적인 의사소통에 있다. 베트남은 중앙집중적인 체계를 잘 활용하여, 주요 공여국을 집중적으로 잘 관리한 것으로 평가된다. 공여국과의 여러 소통 채널을 마련하여, 잘못된 부분에 대해 반성하며, 대외적으로 인정하는 모습을 보여줬고, 공여국들의 비판적인 의견도 잘 수용하려고 노력한 부분에 대해 긍정적으로 평가받고 있다. 최근에는 북한도 스스로의 약점을 인정하고, 외부 지원의 필요성을 언급하고 있는데, 전통적으로 이러한 분위기가 강했던 것은 아니라, 공여국들과의 솔직한 소통을 위해 노력하고, 그러한 분위기에 적응하려는 노력이 상당히 필요할 것이다.

마. 다양한 양자간 ODA 공여국 확보

다양한 양자간 ODA 공여국을 확보할 필요가 있다. 베트남의 양자간 ODA는 일본에 심하게 의존적인 수원 구조이다 보니, 일본의 공여액이 줄어들면 크게 폭락하는 양상을 나타내고 있다. 양자간 ODA 공여국을 다양하게 확보하고, 개별 국가로부터의 수원 규모도 고르게 가져갈 필요가 있다. 주요 공여국들의 ODA 전략과 특성을 보면, 북한은 양자간 ODA 수원에 있어서 유리한 위치에 있지는 않은 것으로 보인다. 주로 공여국들의 경제적인 동기에 의존해야 할 것으로 보이며, 수원 전략도 이를 참고하여 설정해야 할 것으로 판단된다.

바. ODA 외의 자원조달 방안 마련

ODA 수원 노력과 함께 다른 자원의 조달도 초기부터 고려해야 할 필요가 있다. 베트남은 인프라 건설 재원으로 주로 정부 예산과 ODA에 의존하였으나, 2010년대 들어 ODA 자금 수원이 어려워질 것으로 예상되면서, 민간 자금을 유치하기 위한 준비를 하였으나, 활성화되지는 못하고 있다. 베트남은 소득의 증가와 공공부채 관리라는 특성 때문에 발생한 ODA 수원의 어려움은 베트남만의 특수한 상황이라고 보기는 어려우며, 북한에도 발생할 수 있는 장애요인이다. 따라서 개방의 초기부터 민간자본으로 보완적으로 인프라 건설에 활용할 수 있는 방안에 대해서도 미리 고민을 할 필요가 있을 것이다.

사. ODA의 효율적 사용 노력 제고

빈곤이 심한 개발도상국일수록 ODA가 무상이거나 비용이 낮은 유사지원일 가능성이 높기 때문에 ODA를 자칫 비효율적으로 사용하기 쉽다는 점이 베트남의 사례에서 확인된다. 북한도 행정적인 규제 및 비효율, 프로젝트 수행 경험 부족 등으로 동일한 문제를 겪을 가능성이 높다. 중앙집권적인 ODA 관리체계를 확립하고, 이를 통해 일선의 사업수행기관을 대상으로 모

니터링, 평가, 사후 보상 및 제재 등을 통해 강제적으로 책임성을 부과해야 할 것이다. 근본적으로는 ODA가 지원의 성격을 띤 까닭에 상당히 한정적인 자원이며, 지원의 성격임에도 상환의 의무가 있기 때문에, 투입의 성과가 없을 경우 수원국에 큰 부담이 될 수 있다는 점을 사업수행부서들이 깊이 인식하여야만 효율적인 ODA 자금 사용의 기반을 마련할 수 있을 것이다.

목 차

I. 서 론	19
II. 북한의 인프라 개발전망	22
1. 북한의 사회·경제 인프라 상황	22
가. 경제 인프라	22
나. 사회 인프라	25
다. 최근 북한 건설, 개발 동향	30
2. 북한 인프라 개발 소요비용 전망 선행연구	38
III. 북한 인프라 개발재원의 유형	50
1. 북한 내부에서의 조달 가능성	50
2. 외부로부터의 조달 가능성	55
가. ODA 개요	56
나. 양자간 ODA 현황	59
다. 다자간 ODA 현황	64
라. 민관협력투자사업(Public-Private Partnership)	66
마. 소결	67
IV. 베트남의 ODA 수원 경험과 시사점	69
1. 베트남의 ODA 수원 현황	69
가. ODA 수원 현황	69
나. 베트남 ODA 수원 추이	72
다. ODA 수원의 상대적인 성과	81
라. 인프라 건설에 대한 ODA의 기여	84

2. 베트남 ODA 수원 요인	87
가. 베트남의 ODA 수원 노력과 여건	87
나. 공여국의 원조 동기	100
3. 베트남 ODA 관련 문제점	113
가. ODA 수원 조건 악화	113
나. 낮은 ODA 지출률	116
다. 일선 사업 부서의 비효율 및 도덕적 해이	117
V. 결론	119
1. 북한의 인프라 개발 자원조달에 관한 시사점	119
가. ODA 수원 개시 노력과 준비	119
나. 효율적인 ODA 관리체계 구축	120
다. 수원 확대를 위한 초기 ODA 성과 창출	121
라. 공여자와의 소통체계 마련	122
마. 다양한 양자간 ODA 공여국 확보	123
바. ODA 외의 자원조달 방안 마련	125
사. ODA의 효율적 사용 노력 제고	126
2. 우리나라에 대한 시사점	127
참고문헌	131

표목차

〈표 II-1〉 북한의 교통·수송 인프라 현황	24
〈표 II-2〉 북한의 발전설비 및 발전전력량 현황	25
〈표 II-3〉 북한의 주택보급률 추정자료	26
〈표 II-4〉 북한의 의료시설 현황(2008년 기준)	28
〈표 II-5〉 남·북한의 주요 건강지표 비교	29
〈표 II-6〉 교통물류 인프라 건설 동향	31
〈표 II-7〉 에너지 인프라 건설 동향	32
〈표 II-8〉 생산시설 건설 동향	33
〈표 II-9〉 지역개발 동향	35
〈표 II-10〉 주거 및 생활시설 건설 동향	36
〈표 II-11〉 의료 인프라 건설 동향	37
〈표 II-12〉 수송, 에너지 및 산업기반 조성사업 세부내역	39
〈표 II-13〉 남북한의 통일비용 내역	40
〈표 II-14〉 한반도개발협력 핵심프로젝트	41
〈표 II-15〉 경제개발 중점대상 개요(2010~2020년)의 주요 사업 및 투자 규모	45
〈표 II-16〉 북한 주요 인프라의 부문별 건설사업비 추정(10년간)	46
〈표 II-17〉 북한 주요 인프라의 부문별 건설사업비 추정(10년간)	49
〈표 III-1〉 북한 예산 수입계획 부문별 증가율	51
〈표 III-2〉 북한의 재정규모	52
〈표 III-3〉 국제개발협력 재원의 유형	56
〈표 III-4〉 양자간 무상 및 유상원조의 유형	58
〈표 III-5〉 양자간 ODA 규모(순지출 기준)	60
〈표 III-6〉 주요 수원국 공적개발원조 현황	62
〈표 III-7〉 양자간 공적개발원조 부문별 현황	63
〈표 III-8〉 세계은행 지원 현황	65
〈표 III-9〉 아시아개발은행(ADB) 지원 현황	65

〈표 Ⅲ-10〉 민관협력 인프라투자 지역별 추이	66
〈표 Ⅲ-11〉 민관협력 인프라투자 지역별 추이	67
〈표 Ⅳ-1〉 대(對)베트남 ODA 약정액 현황(1966~2017)	70
〈표 Ⅳ-2〉 DAC 회원국의 대(對)베트남 양자간 ODA 약정액 현황 (1966~2017)	71
〈표 Ⅳ-3〉 대(對)베트남 다자간 공적지원 약정액 현황(1966~2017)	72
〈표 Ⅳ-4〉 베트남 ODA 공여자별 약정액 현황(1966~1975)	73
〈표 Ⅳ-5〉 베트남 ODA 공여자별 약정액 현황(1966~1975)	75
〈표 Ⅳ-6〉 베트남 ODA 주요 공여자별 약정액 현황(1993~1999)	77
〈표 Ⅳ-7〉 베트남 ODA 주요 공여자별 약정액 현황(2000~2007)	77
〈표 Ⅳ-8〉 베트남 ODA 주요 공여자별 약정액 현황(2008~2013)	78
〈표 Ⅳ-9〉 베트남 ODA 주요 공여자별 약정액 현황(2008~2013)	79
〈표 Ⅳ-10〉 ODA 수원액 상위 10개국	82
〈표 Ⅳ-11〉 극동아시아 지역 ODA 수원액 순위	84
〈표 Ⅳ-12〉 대(對)베트남 양자간 ODA의 분야별 약정액 비중(2005~2017) ...	85
〈표 Ⅳ-13〉 인프라 투자 정부 예산 내 ODA 실행액 비중(2006~2010)	86
〈표 Ⅳ-14〉 도이머이 정책 초기 주요 개혁	88
〈표 Ⅳ-15〉 베트남-미국 간의 외교적 관계 변천사	89
〈표 Ⅳ-16〉 베트남의 새천년개발목표 달성현황	94
〈표 Ⅳ-17〉 동남아 국가별 새천년개발목표 주요 세부지표 달성도(Ⅰ)	95
〈표 Ⅳ-18〉 동남아 국가별 새천년개발목표 주요 세부지표 달성도(Ⅱ)	97
〈표 Ⅳ-19〉 프랑스 양자간 ODA의 분야별 약정액 비중(2005~2017)	110
〈표 Ⅳ-20〉 대(對)베트남 양자간 ODA 주요 공여국의 분야별 약정액 (2005~2017)	111
〈표 Ⅳ-21〉 베트남 및 주변국 인프라 경쟁력 순위	115

그림목차

[그림 II-1] 조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상 개요	44
[그림 III-1] 다자간 ODA 체계	59
[그림 IV-1] 베트남의 ODA 약정액 추이	73
[그림 IV-2] 베트남의 ODA 공여자별 약정액 추이	76
[그림 IV-3] 베트남의 GDP 대비 공공부채 비율	80
[그림 IV-4] 주요 수원국별 연간 ODA 수원 현황(1993~2017)	83
[그림 IV-5] 대(對)베트남 양자간 ODA의 분야별 약정액 추이(2005~2017) ..	86
[그림 IV-6] 베트남 ODA 관리 체계	91
[그림 IV-7] 베트남 경제성장률 추이(1985~2018)	99
[그림 IV-8] DAC 회원국별 양자간 ODA 제공 현황(2017년)	103
[그림 IV-9] 일본의 양자간 ODA 지원 추이(지역별, 1967~2017)	104
[그림 IV-10] 일본의 양자간 ODA 주요 수원국별 지원 추이(1993~2017) ..	105
[그림 IV-11] 프랑스 양자간 ODA의 지역별 약정액(1966~2017)	108
[그림 IV-12] 독일 양자간 ODA의 지역별 약정액(1966~2017)	112

I. 서론

북한의 개방·개혁의지가 과거 정권보다 강하다는 평가가 제기되면서, 북한의 경제발전, 그에 따른 정상 국가화, 한반도의 군사적 긴장 완화 등으로 이어질 상황에 대한 우리 국민과 정부의 기대감이 높았다. 그러나 북한과의 특수한 관계상, 북한 경제개발, 특히 도로, 철도 등 인프라 개발에 필요한 자원 마련에 대한 부담감과 함께 마련 방안에 대한 궁금증도 커지고 있다. 개발의 당사자인 북한 내부의 재원이거나 우리나라의 남북경협기금 등이 우선적으로 언급되고 있으나, 막대한 개발 비용을 고려하면 결국 해외로부터 유입되는 자금이 주로 의존할 수밖에 없을 것으로 전망된다. 이에 본 보고서는 북한의 경제·사회 인프라 개발과정에서 해외자금을 어떻게 조달할 수 있는지를 살펴봄을 목적으로 한다.

한 국가의 경제발전이란 완료된 결과가 아닌 영구적으로 지속되는 과정이므로 발전 단계에서 어느 정도의 중간 목표로 한정해야 자원의 투입과 마련의 대상을 구체화시킬 수 있다. 특히, 북한의 경제발전 시나리오가 굉장히 다양할 수 있고, 각 시나리오가 어느 정도의 확률을 가질 수 있을지 판단하기 쉽지 않으므로, 본격적인 경제개발을 위해 최우선적으로 필요하다고 판단되는 경제·사회 인프라 건설 자원 마련에 논의의 초점을 맞추기로 한다. 현재까지 논의된 남북 간 경제협력의 대상도 대부분 도로, 철도, 산업단지 등 경제적 인프라에 집중되어 있어, 우선적인 논의의 대상으로 적합하다고 판단된다. 또한, 기초적이면서도 대규모 자본 투입이 요구되는 경제·사회 인프라는 시장에서 원활히 공급하기 어려운 서비스로 북한 당국이 공급에 직접적인 책임을 져야 할 대상이기 때문에 정책적인 논의 대상으로 적합하다고 본다.

본 보고서에서 집중적으로 살펴보고자 하는 자원 유형은 공적개발원조

(official development assistance, 이하 ODA)이다. 북한의 경제발전 과정에서 해외에서 조달할 수 있는 재원의 유형으로는 크게 공적자금인 ODA와 민간자금인 외국인직접투자(foreign direct investment, 이하 FDI)가 거론되고 있다. FDI는 공공재 성격의 경제·사회 인프라에 투자되는 경우보다는 생산시설이나 상업시설에 집중되기 때문에, 인프라의 재원으로서는 활발히 활용되고 있지 않다. 본 보고서에서 살펴보고자 하는 베트남의 사례에서도 인프라 건설 자금으로는 정부의 재정과 ODA가 주로 활용되고 있으며, 민간자본을 이용하는 BOT(Build Operate Transfer)방식은 제한적으로 활용되고 있다.

현재까지 논의한 목적을 좀 더 구체화 시켜보자면, 본 보고서는 베트남의 ODA 수원과 관리 경험을 통해 북한 당국의 ODA 수원과 관리 과정에 대한 시사점을 도출하고자 한다. ODA 수원과 관리 과정에서도 북한 당국과 우리나라가 가장 관심을 가질만한 세부 주제는 ODA 수원 요인으로 판단되기에, 이에 논의의 상당 부분을 할애하고자 한다. ODA 수원 요인에 대해서는 여러 국가들을 대상으로 정량적 분석을 통해 파악하는 방식도 있을 수 있으나, 본 연구에서는 특정 국가의 사례를 심층적으로 살펴보고, 정량적인 방식에서 얻을 수 있는 수준보다 좀 더 구체적인 시사점을 도출하고자 한다.

ODA 수원 요인을 살펴볼 사례국으로는 베트남을 선정하였다. 우선 북한에 시사점을 줄 수 있는 사례를 찾기 위해, 우선 고찰 대상 범위를 과거 공산권 국가로서 시장경제로의 체제전환을 시도한 국가로 한정하였다. 이러한 특성을 가진 국가들은 주로 동유럽과 아시아에 위치하는 편이다. 이들 중에서도 ODA 수원 측면에서 지역적인 유사성이 클 것으로 판단되는 아시아 지역의 국가들로 범위를 축소하는 것이 낫다고 판단하였다. 보고서의 본문에서 좀 더 명확하게 드러나겠지만, ODA 수원의 요인으로서 주요 공여국들과의 지리적 거리도 중요하기 때문에, 유사한 지역에 위치한 수원국들로부터 얻을 수 있는 교훈이 더 많을 것으로 예상된다. 아시아 지역에서도 베트남, 미얀마, 캄보디아, 라오스 등 다수의 체제전환국들이 존재하는데, 이들 중에서도 베트남을 최종적인 사례국으로 선정하였다. 베트남을 ODA 수원

및 활용 사례로 살펴본 이유는 다음과 같다.

우선 베트남의 ODA 수원 규모가 지역 내 개발도상국 중에서 상당히 큰 편이다. 수원국의 노력, 내외부 환경 등 어떤 요인이 ODA 수원의 주된 요인인지 파악하고자 한다면, 수원 규모가 작은 국가보다는 큰 국가를 선택하는 것이 더 의미있는 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 또한, 베트남은 ODA 투입 성과와 수원 과정에 대해 국제금융기구와 주요 공여국을 위시한 국제개발협력사회로부터 모범 수원국으로 평가받고 있다. 이는 베트남의 수원 노력과 관련된 내용으로서, 북한이 주목할 만한 점이라고 판단된다.

요컨대, 본 연구는 베트남의 ODA 수원 과정과 관리체계 등을 살펴봄으로써 북한의 초기 경제개발과정에서 인프라 건설에 필요한 자금 수원을 위해 북한이 취해야 할 조치들과 관련된 시사점을 우선적으로 도출하고자 한다. 또한 그 과정에서 우리나라가 대비해야 할 사안과 북한에 대한 지원필요 사항들이 있는지도 논의하고자 한다.

우선 연구의 배경으로 제2장에서는 북한의 인프라 현황, 향후 수요 및 건설비용을 선행연구를 통해 파악하고, 제3장에서는 인프라 건설에 가용한 자금의 유형을 알아 보고자 한다. 제4장에서는 본격적으로 베트남의 ODA 수원 경험을 논의한다. ODA 수원 현황과 추이, 상대적인 성과, 수원의 요인, ODA 관련 쟁점 등을 분석한다. 제5장에서는 베트남이 ODA 수원 경험이 현 북한 상황에 주는 시사점을 제시하고, 우리나라와의 관련된 합의가 있는지 논의한다.

Ⅱ. 북한의 인프라 개발전망

1. 북한의 사회·경제 인프라 상황

가. 경제 인프라

교통 및 수송 인프라는 경제의 젖줄과 같기 때문에 미래 경제 성장을 위해서 북한 내에서 전력과 함께 가장 먼저 개발되어야 할 인프라로 인식되고 있다. 이를 반영하듯, 최근 남북경협 재개의 신호탄으로 북한의 교통 및 수송 인프라에 대해 우리나라가 현지 실사를 진행하였으며, 상징적이기는 하나 남북 철도, 도로 연결 및 현대화를 위한 착공식도 진행된 바 있다.

북한의 교통 및 수송 인프라는 국토와 인구 규모에 비해 매우 열악한 것으로 알려져 있으며, 북한의 공식부문과 개인의 사적인 경제활동의 현 수준이나 미래의 예상 증가량을 고려하면, 과거 어느 때보다도 북한 내 경제주체들의 활동에 대한 제약으로 작용하고 있다. 대외적으로 교통 인프라의 열악한 상황을 인정하는 데 더 이상의 주저함이 없을 만큼 교통 인프라 개발 필요성을 북한의 지도층에서도 충분히 인식하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한 내부의 희망에 비해, 그들의 자체적인 건설 역량은 거의 없다고 판단하는 것이 타당해 보인다.

철도에 운송을 상당부분 의지하는 북한에서는 도로 건설이 매우 더디게 진행되고 있다. 1965년 약 20,000km이었던 총도로 길이는 2017년까지 26,178km로 증가하는 데 그쳤다. 52년간 총길이가 약 23.6% 증가하여 평균적으로 연간 0.45%씩 증가하였다(통계청, 2018, pp. 28~29). 물론 건설속도가 느리다고 하여, 사회·경제적으로 불충분한 수준이라고 보기 어려우나, 국토 크기와 인구 규모를 조건부로 남한과 비교할 때, 북한의 도로 길이는 불충분한 편이라고 할 수 있다. 더욱 심각한 것은 남북 간에 도로 길이의

비교가 전혀 의미가 없을 정도로 북한의 도로 품질이 낮기 때문에 기존의 도로도 대부분 신축 수준의 보수가 필요하다는 점이다.

도로에 비해 북한의 철도 총연장은 매우 긴 편이라고 할 수 있다. 일제강점기 무렵에는 가장 최신의 운송체계였던 철도가 도입되면서, 한반도 경제의 중심지이자, 군사적 대륙 진출의 교두보였던 북한 지역에 철도가 상당한 수준으로 건설되었고, 현재까지 북한의 주요 운송수단으로 역할을 하고 있다.

도로와 달리 북한은 철도 연장 측면에서 남한을 크게 앞서고 있다. 남한에서는 1970년대부터 고속도로가 건설되었고, 자동차 산업의 성공적인 정착으로 차량이 주요 운송수단으로 자리매김하면서 철도에 대한 수요가 크지 않았기 때문에 북한보다 짧은 길이의 철도를 갖게 된 것이다. 따라서 북한의 철도길이가 국토면적, 경제활동 수준, 인구 규모 및 분포 측면에서 충분한지는 남한 철도와의 길이 비교만으로는 판단하기 어렵다. 그럼에도 북한 철도건설이 필요한 이유는 거의 대부분의 북한 철도가 복선화, 고속화와 같은 현대화를 요구하기 때문이다. 현재의 북한지역 철도는 교통 및 에너지 인프라 개발 초기 단계에서 건설물자 수송 등을 위해 임시적으로 사용되고, 현대화되거나 도로에 의해 대체될 것으로 예상된다.

북한의 항만 능력도 1980년대의 수준과 비교할 때, 크게 나아지지 못하였고, 남한과의 상대비율 측면에서 도로, 철도와 비교할 수 없이 큰 차이를 나타내고 있다. 이는 남한이 2000년대 이후로도 항만시설을 크게 증가시켰기 때문이다. 북한의 수송 인프라를 남한의 것과 비교하는 이유는 국토면적이거나 인구를 고려하고, 결국 하나의 국가로서 지역 간 유사한 수준의 국토개발 및 경제발전을 달성해야 하기 때문에 남한의 인프라 수준이 북한의 인프라 수요의 기준이 되기 때문일 것이다. 국토 내부에 있는 도로와 철도는 이런 측면에서 남한과의 비교를 통해서 수요를 짐작할 수 있는 반면, 항만은 주로 무역 등 국외와의 연결 수단이기 때문에 외국과의 무역 등의 규모, 대체 연결수단의 존재 여부에 영향을 받을 것이다. 남한이 2000년대에 들어서도 큰 폭으로 항만능력을 제고한 이유는 우선 무역 의존형 경제이기 때문이

고, 실질적으로는 섬과 같은 지형으로 해로 외에는 국외와의 연결수단이 전무하기 때문이다. 또한 동북아 지역의 무역항 경쟁도 항만능력을 크게 제고시키는 데 일조하였다. 북한도 개발 초기에는 천연자원이나 제조업 생산품 수출을 통해 발전할 가능성이 높아 무역로 확보가 경제발전에 큰 관건이 될 것으로 보인다. 다만, 중국, 유라시아 등의 시장으로 육로 수출이 가능하다는 점, 남한의 항만을 전략적으로 공유할 수 있다는 점에서 항만 개발의 필요성은 시급하거나 크지 않을 가능성은 있다.

〈표 II-1〉 북한의 교통·수송 인프라 현황

(단위: km, 천톤)

연도	도로 총연장		철도 총연장		항만하역능력	
	북한	남한	북한	남한	북한	남한
1965	20,000	28,145	4,349	2,980	—	—
1980	21,000	46,951	4,370	3,135	30,980	82,261
1990	23,000	56,715	5,045	3,091	34,900	224,323
2000	23,633	88,775	5,214	3,123	35,500	430,437
2010	25,950	105,565	5,265	3,557	37,000	928,524
2017	26,178	110,091	5,287	4,078	41,560	1,109,669

출처: 통계청(2018, pp. 28~29)에서 발췌

수송 인프라와 함께 산업발전의 필수요소인 전력 생산 및 공급 인프라도 매우 열악한 것으로 알려져 있다. 1990년대에 7,000MW 수준에 다다른 후에 30년 가까이 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 이미 1975년 무렵에 설비용량이 남한에 추월당했고, 이후 남한의 폭발적인 증가세로 인해 현재는 남한 설비용량의 6.6%에 불과하다(통계청, 2018, p. 25). 이로 인해 발전전력량도 비슷한 정도로 큰 차이를 보이고 있다. 남한과는 그 격차가 지나치게 크기 때문에, 둘 간의 비교를 통해서도 북한의 에너지 인프라의 양적, 질적 수준의 적절성을 대략적이라도 가늠하기는 어려워 보인다.

〈표 II-2〉 북한의 발전설비 및 발전전력량 현황

(단위: MW, 억kWh)

연도	발전설비용량		발전전력량	
	북한	남한	북한	남한
1965	2,385	769	132	33
1980	5,010	9,391	212	372
1990	7,142	21,021	277	1,077
2000	7,552	48,451	194	2,664
2010	6,968	76,078	237	4,747
2017	7,721	117,158	235	5,535

주: 북한 발전전력량은 공급량
출처: 통계청(2018, p. 25)에서 발췌

이상에서는 북한의 교통 인프라와 발전소 등 에너지 인프라 현황을 남한과 비교하는 방식으로 살펴보았다. 특히, 남한의 인프라와의 규모 비교를 통해 인프라의 능력(capacity)과 향후 건설 수요를 대략적으로나마 살펴보고자 하였으나, 제 기능을 거의 하지 못할 정도로 낙후된 상태임을 고려하면, 남한의 인프라와 스톡 측면에서 정량적인 비교는 무의미해 보이며, 통일된 국가에서 지역 간 격차를 최소화시킨다는 목적을 추구한다면, 중국에는 북한 전역의 인프라를 전면적으로 새로 구축해야 하는 상황으로 이해하는 것이 현실적이라고 판단된다.

나. 사회 인프라

북한에서 주택의 공급 책임은 국가에 있다. 국가가 주택을 지어 소유하고, 주민 개인에게는 무상으로 제공하는 대신 이용권을 부여한다. 그러나 북한의 주택공급 상황은 상당히 어려운 것으로 알려져 있다. 장거리 인구이동이 많지 않은 북한에서 주택에 대한 수요는 보통 결혼 때문에 발생하는데, 신혼부부들이 주택을 신청하고 수년을 기다려야 된다는 탈북민들의 증언이 언론에 종종 소개되고 있다. 이는 국가가 공공주택을 공급할 수 있는 재정적인 역량을 거의 상실하면서 공적인 공급체계가 무너졌기 때문이다. 2000

년대부터 국가를 대신하여, 북한 내에서 ‘돈주’라고 불리는 민간 자본가들이 국가의 주택공급 계획에 건설자재 및 인건비를 제공하고, 건설된 주택 일부에 대한 실질적인 소유권을 인정받는 방식으로 주택공급 시장이 작동하는 것으로 알려져 있다. 그러나 개인투자자의 자본으로 공급될 수 있는 주택 물량은 금전적인 측면이나 제도적인 측면에서 결국 제한적일 수밖에 없으며, 지역적으로도 편중되어 있다는 한계가 크다.

북한의 주택과 관련된 국내 연구들도 북한의 주택난을 심각한 수준으로 보고 있다. 최상희 외(2015, p. 131)에 따르면 북한의 2014년 주택보급률은 약 58~80% 사이일 것으로 추정된다. 비슷한 시기에 건설산업연구원에서는 74~80%를 제시하고 있는데, 이러한 차이는 주택 수에 대한 추정치에 따라 달라지고 있다.¹⁾ 좀 더 최근에는 탁용달(2017, p. 42)이 북한의 주택보급률을 60~80%로 추정하고 있다. 이러한 연구들의 결과를 수용할 때, 주택보급율을 100%에 가깝게 올리기 위해서는 최소 100만호의 주택공급이 필요할 것으로 보인다.

〈표 II-3〉 북한의 주택보급률 추정자료

(단위: 명, 만가구, 만호, %)

구분	북한경제포럼	국토연구원	건설산업연구원	토지주택연구원
가구원 수	4.18	4.3	4.08	4.4
가구 수	480	537	588	590
주택 수	288~384	412~447	447~482	345~472
보급률	70% 내외 (1995)	77~83% (2006)	74~80% (2013)	58~80% (2014)

출처: 최상희 외(2015, p. 67, 〈표 3-20〉), KB금융지주 경영연구소(2018, p. 5)에서 재인용

주택 수가 절대적으로 부족하다는 것도 큰 문제이지만, 기존 주택의 노후화를 고려하면, 향후 북한 지역에 공급해야 할 주택의 수는 수백만호 수준이 될 것으로 보인다. KB금융지주 경영연구소(2018, p. 5)에 따르면 2014년까지 파악된 총 533만호의 공급물량 중 1993년 이전에 공급되어 25년 이상

1) KB금융지주 경영연구소(2018, p. 5, 〈표 2〉)

이 경과된 주택 비중이 90%에 이른다. 북한의 경제 사정을 고려할 때, 이러한 주장이 사실일 가능성이 높고, 따라서 주택 재건축 수요도 매우 높다고 할 수 있다. 또한, 주택의 규모, 시설 측면에서도 장기적으로는 대부분 재건축이 필요할 것으로 예상된다. 이동의 자유가 허락된 이후 남북 간의 대규모 인구 이동 현상을 막기 위해서라도 북한의 일반적인 주택 품질은 남한의 주택과 유사한 수준으로 맞춰질 필요가 있기 때문에 현재 북한의 일반적인 주택보다는 좀 더 공간이 넓고, 현대적인 시설을 갖춘 주택으로의 재개발이 장기적으로는 불가피할 것으로 보인다.

북한의 병원 등의 의료 인프라에 대한 최신 정보는 파악하기 어렵다. 통일부의 북한정보포털에서 제공하는 2008년 기준 자료가 가장 종합적이고, 공식적인 통계라고 볼 수 있다. 이에 따르면 북한의 의료기관은 병의원과 기타기관으로 나뉘지는 것으로 판단된다. 의료전달체계의 핵심인 진료기관은 진료소부터 중앙병원까지 존재하며, 우리나라의 1차~4차 의료기관과 같이 나뉘볼 수 있다. 1차 진료기관으로는 진료소와 리(里)인민병원이 있으며, 시군 단위의 인민병원이 2차 진료기관에 해당한다. 중앙병원, 도급의 병원 등이 3, 4차 의료기관의 역할을 한다. 2008년 기준으로 종합진료소 또는 진료소가 6,263개, 리인민병원이 974개, 시·군 인민병원이 601개, 중앙·도급 병원이나 연구소가 133개가 있고, 이 중 진료소가 78.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 최상위 병원은 1.7%를 차지하고 있다. 총병상 수는 307,293개로 인구 1만명당 128개 수준이다.²⁾

북한의 병원에 대한 최근 통계를 찾기는 어려우나 1990년대 고난의 행군 이후 북한의 공공의료 전달체계가 전반적으로 붕괴되었다는 일반적인 평가를 고려하면, 병원시설의 확충은 미미했을 것으로 예상된다. 향후 북한 개발 과정에서 의료 인프라 확충 측면에서 주된 목표가 될 3·4차 의료기관의 수는 2008년과 비교할 때 의미있게 증가했을 것으로 기대하기 어려워 보인다. 김정일과 비교하여 보건의료분야에 관심을 갖고 있다고 알려진金正恩의 통

2) 북한정보포털, <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=SO316>, 접속일자: 2019.6.22.

치시기에 신축된 것으로 북한 언론매체에 보도된 병원은 류경구강병원, 옥류아동병원, 대성산 종합병원 정도이고, 이는 모두 평양시에 건설된 3·4차 의료기관이다.

〈표 II-4〉 북한의 의료시설 현황(2008년 기준)

(단위: 개, %)

유형	세부유형	시설 수	비중
병원	중앙/도급, 병원/연구소(3, 4차)	133	1.7
	시/군인민병원(2차)	601	7.5
	리인민병원(1차)	974	12.2
	종합진료소/진료소(1차)	6,263	78.6
	소계	7,971	100.0
기타	요양소	682	70.7
	예방원	55	5.7
	위생방역기관	228	23.6
	소계	965	100.0
계		8,936	

출처: 북한정보포털, <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=SO316>, 접속일자: 2019.6.22.

북한의 의료 인프라의 부족 정도를 직접적으로 평가하기는 어려우며, 향후 개발과정에서 어느 정도 확충되어야 하는지도 예단하기 쉽지 않다. 다만, 의료전달체계의 결과지표를 통해 간접적으로 그 부족함을 체감할 수는 있다. 기대수명이나 건강수명 측면에서 남한에 비해 북한 주민들이 10세 정도의 차이가 나고 있어, 전반적으로 북한 주민의 건강상태가 상대적으로 나쁜 상태임을 알 수 있다. 모성사망비는 북한이 7배 이상 높은 것으로 나타나, 출산 관련 의료서비스의 질이 열악함을 알 수 있게 한다.³⁾ 5세 미만의 아동 사망률은 북한이 8배 이상 높은 것으로 나타나는데, 2015년 즈음에는 북한의 식량 사정이 대외무역 등을 통해 크게 개선된 점을 고려하면, 사망의 주

3) 『조선일보』, 2017.11.24, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/11/24/2017112400286.html, 접속일자: 2019.6.22.

된 원인은 영양상태보다는 질병이었을 것으로 추측되며, 이는 열악한 의료 서비스의 질과 밀접했을 것으로 보인다.

〈표 II-5〉 남·북한의 주요 건강지표 비교

(단위: 개, %)

건강지표	남한	북한
기대수명(세)	82.3	70.6
건강수명(세)	73.2	64.0
모성사망비(10만명당, 명)	11	82
5세 미만 아동사망률(천명당, %)	3	25
결핵발생률(만명당, 명)	7.68 ¹⁾	51.3 ¹⁾
B형 간염 유병률(%)	2.9	9~11 ²⁾

주: 1. 별도 표기가 없을 경우, 2015년 기준

1) 2016년 기준

2) 2013년 대한간호학회 추정

출처: 『조선일보』(2017.11.24)의 내용을 표로 정리, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/11/24/2017112400286.html, 접속일자: 2019.6.22.

북한 의료 전달체계상의 시급한 현안은 의약품 수급과 지방의 진료소 및 병원의 기본 유틸리티 및 의료장비 제공이다. 공공의료 전달체계가 거의 붕괴되면서, 북한 정권에서는 평양을 중심으로 한 전시성 의료 인프라 공급에 치중하고 있는 것으로 보인다. 이에 반해 대부분 주민에게 최일선에서 의료 서비스를 제공하는 진료소, 시군급 병원에서는 수도, 전기 등의 원활하지 못한 공급으로 적절한 진료행위를 하지 못하고 있으며, 의약품은 장마당에서 구하라는 처방을 하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 북한의 의료 인프라 확충은 단기적으로는 지방의 진료소, 소규모 병원의 기능 정상화를 목표로 이뤄질 필요가 있으며, 그 후에는 도급 병원의 정비와 신축이 우선 과제가 되어야 할 것이다.

다. 최근 북한 건설, 개발 동향

한국토지주택공사(LH)는 2017년부터 분기별로 교통, 에너지, 생산시설, 주택, 지역개발 등 인프라 건설에 대한 북한의 언론보도를 취합하여 발표하고 있다. 인프라 건설 유형을 교통물류(도로, 철도, 항만 등), 에너지(발전소 등), 생산시설(공장, 농장 등), 복지(병원, 학교 등), 주택 및 생활시설(주택, 상하수도 등), 지역개발 분야로 분류하였다. LH의 분석자료는 모든 건설 관련 북한 보도자료를 대상으로 하였으나, 본 연구에서는 LH에서 분기별 주요 건설사업로 선정한 내용을 중심으로 논의하고자 한다.

교통 물류와 관련하여 주된 언론기사에서는 도로, 철도에 대한 보도가 주를 이루고, 부두, 자전거 관련 건설 기사도 가끔씩 등장한다. 2017년 4/4분기에 발표된 가을철국토관리사업 도로건설 및 기술개건(연 1천여리 도로건설, 기술개건, 500여km 콘크리트포장 등)이 규모 면에서 주된 도로건설 사업으로 판단되며, 이외에 1건의 도로건설(법동-로탄온천지구, 수십km 수준) 보도가 있었다. 추가로 2건의 도로개건 사업이 도로 관련 사업을 구성하고 있다. 철도는 해산-삼지연 철길(64km) 건설이 2년 동안 3회 보도된 것으로 판단할 때, 북한 내에서 중요하게 생각하는 사업으로 판단된다. 이외에 철길다리 건설에 대한 보도가 1건 있었다. 해양 관련 시설로는 부두확장공사와 도크 무이 진수가 주된 건설사업으로 판단된다.

〈표 II-6〉 교통물류 인프라 건설 동향

시기	지역	세부내용
'17 1/4	평양시	평양-단동 비행기항로 개설 및 신규 취항
'17 2/4	남포시	천리마구역도로기술개건사업 계획(구역안의 중요도로에서 3.3km구간)
	함경남도	함흥시 새형의 여객열차운행 시작(운행구간: 함흥시 중심~흥남지구)
'17 3/4	남포특별시	남포대흥선박관리소 부두확장공사 추진 중(대형집배들의 수리 및 연유 보충 조건 등 항상 기대)
	-	압록강에 뜬 도크 무이 진수(배수리 및 정비기일 감소를 통한 수상운수 발전 기대, 8.31 진수)
	강원도	법동-로탄온천지구 도로건설 중(평양-원산관광도로 법동굴 앞 분기점~법동군 읍~온천지구)
'17 4/4	전국	가을철국토관리사업 도로건설, 기술개건(연 1천여리 도로건설, 기술개건, 500여km 콘크리트포장 등)
'18 1/4	평양직할시	자전거공동이용체계 구축(광복거리 5개 임대소, 자전거(전자결제 여명) 카드 사용, 6시~24시 운영)
	전국	도로기술개건사업 진행(도로 폭확장, 옹벽 공사, 곡선편거, 평탄성보장, 여러 개소의 암거보수공사 등)
'18 2/4	양강도	위연청년역과 역구내 보조건물건설 동시 추진 중, 현재 마감단계(건설 담당 922 건설려단 남포시려단)
	강원도	고암과 담촌지구 사이, 석전만 해상 철길다리 완공(개통식, 5.30, 콘크리트혼합물을 연속 타입하는 공법 창안)
'18 3/4	평안남도	평성-남포도로 개건공사 완료(오리동지구의 구배가 심한 2천여m 구간 포장도로 개건)
	양강도	해산-삼지연 철길건설공사 마무리 작업(철도운행, 관리 통합지휘 위한 기술실무사업 진행)

출처: LH토지주택연구원(2017a; 2017b; 2017c; 2017d; 2018a; 2018b; 2018c)

에너지 인프라 건설은 2017년 2사분기에 착공된 단천의 대규모 수력발전소와 자강도에서 경제발전 5개년 전략 기간 중 도에 건설계획 중인 발전소 13개 중 2018년에 완공을 목표로 하는 4개 발전소가 주된 프로젝트로 판단된다. 이외에는 지방에서 지역적인 전력수요 대응을 위해 태양광이나 풍력 발전, 소규모 발전소 건설이 진행 중이거나 완료된 것으로 보도되고 있다. 앞서 살펴보았듯이 북한의 발전설비용량은 매우 더딘 속도로 증가하고 있는데, 북한의 건설 여력상 대규모 발전소 착공은 쉽지 않고, 시급한 전력난에

대응하기 위해 공기가 상대적으로 짧고, 자재 등이 대규모로 요구되지 않는 태양광, 풍력 등 소규모 생산시설에 집중하는 건설 행태와 부합하는 결과로 판단된다.

〈표 II-7〉 에너지 인프라 건설 동향

시기	지역	세부내용
'17 1/4	평안남도	북창군 화력발전연합기업소 설비 정비보수 완공
'17 2/4	평안남도	북창화력발전소 개건 중(설비 보수 공사)
	황해남도	강령영예군인식료공장 태양에너지 발전소 건설(축전지, 발전기, 컴퓨터 조정설비 등 구비)
	함경남도	단천 발전소 착공(5.18, 제7차 당대회 지시과제, 대규모 수력발전소, 기본연제와 발전소 건설)
'17 3/4	황해북도	황북종합대학 태양빛발전체계 완성(100여개 기숙사호실, 복도조명 보장 및 용수공급)
'17 4/4	자강도	우시2호, 중상중강 발전소 완공(압선 공법도입, 해당 지역발전과 인민 생활에 필요한 전력수요 보장)
'18 1/4	황해남도	풍력, 태양광발전소건설·운영(온천군전체 1,640여대 풍력발전기, 공장·기업소·농장·학교·주택전기 공급)
	자강도	발전소 건설 및 보수 중(경제발전 5개년 전략기간 중 도에 13개 건설 계획, 올해 4개 완공 목표)
'18 3/4	평양시	전기절약사업(변전소, 개폐소, 무인변전실 기술개건, 수돗물, 승강기 운영 위한 배전망구성 완료)
	황해북도	예성강청년 5호 발전소 완공 및 시운전 진행(국가경제발전 5개년 전략 목표 수행 일환)
'18 4/4	자강도	초산군 초산청년4호발전소 완공(중소형발전소 건설 일환)
'19 1/4	강원도	군민발전소 건설 및 중소형발전소 대보수 중(연말까지 6개 신규 건설 목표)
	평안북도	도송배전부 자연에너르기발전소 완공, 송전계통 건설 등(풍력, 태양빛, 신의주시전력 공급)

출처: LH토지주택연구원(2017a; 2017b; 2017c; 2017d; 2018a; 2018c; 2018d; 2019)

북한이 건설하는 생산시설로는 제조업과 농업, 광업, 산림업, 양식업 등이 언론에 나타나고 있다. 수직인 측면에서는 제조업보다는 1차 산업의 생산시설이 자주 보도되고 있다. 이는 규모 면에서 1차 산업의 생산시설이 건설하기

쉽고, 식량공급 등 사회의 기본적인 수요에 우선적으로 대응할 필요가 있기 때문인 것으로 보인다. 1차 산업은 비료공장, 양어장과 같은 식량공급과 에너지 확보 및 수출품 생산을 위한 탄광시설이 언론보도에 자주 등장한다. 관련된 제조업 생산시설은 주로 경공업 위주로 건설되는 것으로 판단되며, 전자, 화학공장 등 중화학공업시설은 상대적으로 소수인 것으로 판단된다.

〈표 II-8〉 생산시설 건설 동향

시기	지역	세부내용
'17 1/4	평양시	평양무궤도전차공장 건설 완공
	평양시	강동정밀기계공장 과학기술보급실 완공
	나선시	나선기방공장 완공
	평양시	김정숙평양제사공장 이불생산공장과 로동자합숙소 완공
	함경북도	어랑군 무게호종어장 완공
	평양시	중앙양모장 나무모생산 야외재배장 완공
'17 2/4	평안남도	순천시, 탄소하나화학공업창설 대상 착공(5.14, 국가경제발전 5개년전략 실행 주요과제)
	강원도	천내리세멘트공장 보수공사 중(소성계통대보수공사)
	함경남도	홍남비료연합기업소 비료생산능력확장공사 추진 중(주체비료생산능력 확장)
'17 3/4	평안남도	순천 인비료공장 착공(많은 비료생산으로 고질적인 식량난 해소 기대, 7.16 착공식 진행)
	황해남도	해주시 유산(황산)생산공정 건설 중(비료생산 증대로 식량난 해소 기대, 마감단계 진행 중)
'17 4/4	평양시	평양무궤도전차공장 현대화공사 완공(부지면적 3만 수천㎡, 기본건설 대상 16개, 구내포장 1만 수천㎡)
	강원도	세포지구 축산기지 완공(5년 소요, 10월 27일 준공, 619km²에 축산 건물, 시설 건설, 2,000여km 방목도로 등)
'18 1/4	평안남도	탄소하나화학공업창설 대상건설 중(부지 10여 정보, 낮은 콘크리트구조물, 강철구조물 해체 등)
	평안남도	덕천지구탄광관합기업소 탄광개발 사업(올해 약 20개 새 구역 개발, 수백만톤 탄량확보 목표)
	강원도	문천탄광 새 탄발개발사업 마감단계(수십만톤 능력 탄발 조성으로 석탄생산 대폭증대 기대)
	평양시	평양화학품 공장에 수경온실보급(컴퓨터 자동조종, 도마도, 오이 등 정보당 300톤 생산)

〈표 II-8〉의 계속

시기	지역	세부내용
'18 2/4	남포시	평성 골재생산사업소 확장공사 완공(중요대상건설과 살림집건설에 필요한 골재 충족)
	황해북도	인산군 메기공장 완공(준공식, 5.3, 종합조종실, 알깨우기장, 새끼메기 호동, 과학기술보급실 등)
'18 3/4	강원도	기초화학생산기지 완공(탄산소다, 가성소다, 염산 등 여러 가지 기초화학제품 생산 공정)
	-	국가과학원 흑색금속연구원, 합금강생산기지 건설 중(소량다품종 합금강 생산보장)
'18 4/4	양강도	무봉 부사마감건재중간생산기지 완공(총부지면적 2만여㎡, 부사를 원료로 국산화 생산기지)
	평안남도	순천 석회석 광산 개발 중(순천세멘트련합기업소의 주원료로 원만한 공급 전망)
	평안남도	개천시 연풍호지구 양어기지 완공(쏘가리종어기지, 부지 1만여㎡, 연건축면적 1,260여㎡)
	강원도	양묘장 완공(나무모 확보, 교양구역, 생산구역, 생활구역, 산림구역의 수 십개 대상, 생산시설 구축)
'19 1/4	평양시	보건성, 평양직할시 평양제약공장 등 현대화 공사 중(평양전자의료기구 공장 등)
	평안남도	2.8직동청년탄광 복당골지구와 천성청년탄광 절골지구 탄발개발중(석탄공업성의 중점 과제)
	황해남도	서해리분광산 개발중(은률광산에서 철광석 매장량 풍부한 광산, 파쇄선 별장 등 건설 중)
	전국	산림복구 2단계 본격 추진(나무모 생산증대, 올해 무조건 도양묘장들 건설 완료 등)

출처: LH토지주택연구원(2017a; 2017b; 2017c; 2017d; 2018a; 2018b; 2018c; 2018d; 2019)

김정은 시대에는 지역개발은 평양에 집중되어 있는 편이다. 그중 가장 대표적인 평양구역 개발 사례인 평양시 여명거리는 2017년 2사분기에 완성되었고, 북한 언론은 수천세대의 아파트와 공공건물 수십채가 들어섰다고 홍보하였다(LH토지주택연구원, 2017b). 지방에서는 2019년 1사분기의 나선시 지역개발(보건산소공급소, 청학샘물공장, 양로원, 시경기장, 시축구학교 등)이 완료되었고, 2019년 현재 진행 중인 주요 지역개발 사업은 삼지연군 지역개발사업, 원산갈마해안관광지구 건설사업, 평양국제비행장지구 도시개발사업 등 3개 정도로 보도된다(LH토지주택연구원, 2019). 북한 정권에 상징

적인 지역인 삼지역군은 지역 재개발, 현대화 차원에서 주택, 공공건물, 철길, 풍력 및 태양광 발전소, 지역공업지구 등 다양한 인프라를 개발하고 있는 것으로 보도되었다. 평양 인근의 평양국제비행장지구에는 1만세대 이상의 대규모 주택 재건축, 신축 중심으로 1단계를 진행하고 있다(LH토지주택연구원, 2018b). 원산갈마지구는 리조트 등 관광 인프라가 주요 개발 대상이다(LH토지주택연구원, 2018a). 경제상황이나 제재로 자원 확보가 어려운 상황임에도 내부의 역량을 집중하여 지역개발을 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 이 정도의 지역개발이라도 가능한 이유는 ‘돈주’라고 불리는 자본가들이 정부 재정에서 부족한 자금을 제공하고, 국내외에서 자재를 신속하고 안정적으로 확보할 수 있는 경로와 체계를 구축했기 때문인 것으로 생각된다. 그럼에도 북한의 지역개발 활동은 수요를 충분히 대응하는 수준은 아닐 것으로 예상된다.

〈표 II-9〉 지역개발 동향

시기	지역	세부내용
'17 2/4	평양시	여명거리 준공식(4.13 4,800세대 44개동 초고층(70층), 고층, 다층살림집, 40여동 공공건물)
	평안북도	홍건도간석지 2단계 건설 중(구간: 선천군~동림군, 3구역 1차 물막이 5,200여m 제방 쌓기)
'17 3/4	함경남도	도시하부구조 정보화사업 진행 중(10만여 동 건물, 수백km 전기선로와 통신선로, 철도 현지조사 등)
	양강도	삼지역군 지역개발사업 추진 중(철거세대 이주주택 1천여세대 살림집, 체신하부구조 완공, 공공건물 개건, 박물관건설, 철길건설, 풍력·태양광 발전소 등)
'18 1/4	강원도	원산갈마해안관광지구 건설(국내외관광 수요충족 및 원산~금강산국제관광지대 연결 중간체류지)
	양강도	삼지역군꾸리기 2단계 공사(군건설총계획은 교양·주택봉사·체육시설·야외공원·산업구획)
'18 2/4	평양시	평양국제비행장지구 도시개발사업(2,000세대 실림집 건설 및 개건, 1만여세대 살림집 건설 등 1단계 사업 일한)
'19 1/4	나선시	10여개 대상 완공(보건산소공급소, 청학샘물공장, 양로원, 시경기장, 시축구학교 등, 현대적 미감)

출처: LH토지주택연구원(2017b; 2017c; 2018a; 2018b; 2019)

주택이나 상하수도와 같이 개별적인 민생 인프라는 유형 면에서는 지역개발 내의 인프라와 유사하나, 목적이나 필요성은 다소 다르기 때문에 별도로 분리해서 살펴보기로 한다. 다른 유형의 인프라에 비해 주택 건설과 관련된 보도의 빈도는 높지 않다. 사업당 신규주택 수도 100~300세대 수준이다. 주택 건설이 부진한 것인지, 교통이나 생산시설보다 생산 효과가 높지 않기 때문에 보도의 필요성이 높지 않아서인지는 불명확하다. 다만, 자본가인 돈주들의 등장을 조명하면서, 이들이 주택 건설업에 활발하게 투자하고 있다는 언론보도에서 체감되는 현상과는 다소 괴리가 있어 보인다.

〈표 II-10〉 주거 및 생활시설 건설 동향

(단위: 개, %)

시기	지역	세부내용
'17 2/4	황해남도	강령군 농촌살림집 건설(리 소재지와 읍협동농장 제5작업반마을 100여세대 살림집)
'17 3/4	남포특별시	와우도구역 문화주택 완공(인민위원회 직접 자재문제 해결, 구역안의 공장, 기업소 일군 참여, 수십동)
'17 4/4	평안남도	자산-은정 자연흐름식수도화공사 중(10개 동 수만세대 공급, 1,000㎡ 집수정, 수백㎡ 물탱크 3개)
	함경남도	함흥과학자지구 살림집 완공(3단계 공정 중 2단계 준공, 수백세대)
	황해북도	수백세대 농촌살림집 완공 및 수천세대 살림집 보수(메탄가스시설, 태양빛전지판 보조조명체계 등)
'18 1/4	황해북도	중화군 260여 세대 살림집 완공(6개 호동, 살림방과 전실, 부엌, 세면장과 위생실, 실내창고 등)
'19 1/4	나선시	라진해운대학 교직원살림집개건 완료(라선건설사업소 일군, 노동자, 기술자들이 참여)

출처: LH토지주택연구원(2017b; 2017c; 2017d; 2018a; 2019)

의료 인프라 건설 사업은 상대적으로 활발하지 않은 편으로 나타난다. 병원 개선과 의약품 관련 시설 건설이 주를 이루고 있다. 언론보도의 빈도 측면에서 지역적으로 평양이 아닌 지방에서 사업이 상대적으로 활발한 것으로 판단된다. 이는 지방의 의료기관들이 의약품이 부족하여 기능을 제대로 하지 못하고 있는 상황을 개선하고자 하는 의도로 판단된다. 현재 북한에서는 병원시설보다는 전기 공급, 의약품 공급이 더 시급한 문제가 되고 있다. 특

히 지방에서는 전기 공급이 부족하여 의료장비 가동이 매우 제한되고 있으며, 의약품이 부족하여 병원에서는 제공하지 못하고, 주민들은 장마당에서 개인적으로 의약품을 확보하고 있는 실정이다. 평양에는 2012년 이후 여러 대형병원이 신축된 바 있다.

〈표 II-11〉 의료 인프라 건설 동향

시기	지역	세부내용
'17 1/4	전국	전쟁로병보양소 완공(사리원시, 함주군, 성간군, 나선시 등)
'17 4/4	함경남도	영광군 의약품 관리소 및 위생방역소 건설(치료, 약품공급, 위생방역사업 위해 보건기관 집중)
'18 2/4	평안남도	인민병원 등 보건기관과 고려약공장 개선사업(평성시, 회창구, 청남구, 개천시 준혁리, 순천시, 안주시, 숙천군 등)
'18 4/4	자강도	보건부문 개건사업 진행 중(고려약생산기지 현대화, 의약품 관리소 개건사업, 병원진료소 환경개선)

출처: LH토지주택연구원(2017a; 2017d; 2018b; 2018d)

요컨대 북한의 최근 2년간의 인프라 건설동향을 살펴본 결과 과거의 상황과 크게 다르다는 인상을 받기 어렵다. 도로, 철도 등의 신규건설은 매우 제한적으로 보이며, 개건과 같이 기존 시설을 보수하는 사업이 주를 이루고 있다. 생산시설은 경공업과 1차 산업 위주로 소규모 시설이 건설되고 있음이 감지된다. 민간자본가들에 의해 주택공급이 활성화되고 있다는 주장이 제기되나, 주택이 크게 모자란 상황에 비해 주택건설도 충분하다고 보기 어렵다. 병원 등 의료시설의 확충도 상대적으로 활성화되지 못하고 있다. 다만 지역개발은 삼지연이나 원산과 같이 북한 정권의 관심 지역 위주로 적극적으로 추진되는 것으로 보인다. 그러나 전반적으로 현재와 같은 동향으로서는 기존 스톡에 새로운 인프라가 크게 추가될 것을 기대하기는 어렵다고 판단된다.

2. 북한 인프라 개발 소요비용 전망 선행연구

최근까지 북한 지역의 인프라 개발비용에 대한 논의는 통일비용을 산정하는 과정에서 통일비용의 일부로서 북한 인프라 개발비용을 추정할 때 등장하는 경향이 있다. 통일비용이 남북한 간의 사회·경제적 격차를 줄여 정치적으로 통합하는 데 필요한 비용으로 간주되기 때문에, 북한 인프라 개발비용도 통일비용의 중요한 부분으로서 추계되고 있다. 이들 연구들이 통일비용 내에서 북한 개발비용을 고찰한 이유는 기존에는 북한이 자의적인 개혁·개방을 통해 경제와 국토를 개발할 것이라고 기대하기 어려웠고, 통일 후에 남한의 주도 또는 지원하에서 추진될 것이라고 관측했기 때문으로 보인다. 아래에서는 2010년 이후의 통일비용 연구 고찰을 통해서 북한 인프라 개발비용 수준에 대해 어떤 예측들이 있는지 살펴보기로 한다. 2010년 이후라는 시점을 설정한 이유는 명목적인 비용이 현재 수준과의 차이가 상대적으로 작고, 현재 시점과의 상황 변화도 그 전 시기보다 상대적으로 적을 것으로 예상되기 때문이다.

안중범 외(2011)는 통일 후 10년간 통일비용과 함께 통일 전 공동체 형성에 소요되는 비용을 추계하였다. 통일비용을 크게 위기관리비용, 제도통합비용, 경제적 투자비용으로 나누고 있는데, 이 중 경제적 투자비용이 수송·에너지 및 산업기반 조성비용으로 북한의 물리적 인프라 구축비용에 해당하며, 구체적으로 주요 도로 및 철도의 신설, 현대화, 개보수, 주요 항구 개발, 전력 공급 및 전력기반 구축, 농업·제조업 등 산업기반 조성 사업을 포함한다. 안중범 외(2011, pp. 216~217)는 통일 시점에 대한 가정에 따라 비용을 추계하기는 하나 통일 후 10년간 총 97.3조~148.9조원의 SOC 건설 비용이 발생하는 것으로 예상하였다.

〈표 II-12〉 수송, 에너지 및 산업기반 조성사업 세부내역

구분	사업내역
수송	■ 신안주-신의주 고속도로 신설 ■ 주요 고속도로 개보수 및 현대화 ■ 원산-나진-두만강 일급국도 현대화(단기 중기) ■ 남북연결 북측 국도 현대화 ■ 간선노선 긴급 개보수 ■ 경의선 서울-평양구간 전면 재시공 및 복선화 ■ 경의선 평양-신의주 구간 복선화 및 현대화(중기) ■ 평라선 전면 재시공(중기) ■ 산업단지 배후 철도망 현대화 및 인입선 건설 ■ 남북한 철도교통정보시스템구축 ■ 단천항 개발 ■ 나진항 개발
에너지	■ 승리화학공장 개보수 ■ 북한지역 전력공급사업 ■ 송배전망 복구 및 개보수 ■ 북한지역 송전소 건설(중기)
농업	■ 경지정리 등 기반조성사업 지원(단기, 중기) ■ 농업용수개발사업지원(단기, 중기) ■ 황폐산림복구 및 산림녹화
제조업	■ 주요도시 기술교육센터 설립 및 운영 ■ 산업단지 개발(단기, 중기)

출처: 안중범 외(2011, pp. 144~145)

홍익표 외(2011, p. 484)는 통일비용을 위기관리 비용, 제도통합비용, 경제적 투자비용으로 나누어 추계하였고, 세부 비용 중 경제적 투자비용은 “북한 지역의 열악한 인프라 확충 및 교육훈련을 통해 고용을 확보, 북한지역 주민의 생활수준을 남한수준 또는 일정 목표치까지 끌어올리기 위한 투자비용”으로 정의하였다. 인프라에는 철도, 도로, 항만, 전기통신, 주택 등을 포함시켰다. 동 연구는 독일 정부의 재정지출을 기준으로 삼는 방식으로 전체적인 통일비용을 추계하였다. 구체적으로 독일의 통일과정에서 독일정부의 재정지출 규모를 한국의 소득수준, 예상성장률, 경제 펀더멘털 등을 고려해서 한국의 통일비용으로 환산하는 방법을 적용하였다. 한국의 통일 과정에서도 독일 통일비용에 준하는 비용(GDP 대비 3~5%)이 투입된다는 가정하에, 통일비용은 평균적으로 연간 477억달러가 소요될 것으로 추산되며, 20년

동안 9,540억달러의 재원이 필요할 것으로 추정하였고, 전체 비용 중에서 북한지역의 인프라 재건을 위한 지출은 1,193억달러(약 12.5%)로 예측되었다(홍익표 외, 2011, pp. 493~494).

〈표 II-13〉 남북한의 통일비용 내역

(단위: 십억달러, %)

구분	사업내역	금액	비중
인프라 재건지출	도로·철로·수로개선, 자치단체교통, 주택, 도시건설개선	119.3	12.5
경제(기업)활성화 지원지출	지역경제 활성화, 농업구조 및 해안보조, 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 핵심프로젝트로 11개의 북한 개발 사업을 거시적·미시적 접근을 통해 선정하였다. 거시적 접근에서는 동북아 지역과 한반도 간의 연계성과 동반성장 가능성, 남북한의 경제통합 촉진 측면을 고려하였고, 미시적인 접근에서는 남북한 정부의 기존 계획 등에서 218개 후보과제에 대해 AHP 분석을 통해 검토하였다. 이렇게 선정된 11개 프로젝트는 한반도를 X자로 관통하는 핵심 가교 프로젝트 2개와 북한 내 및 북한의 접경지역의 핵심 거점 프로젝트 9개로 구성되어 있다. 11개 프로젝트의 개발 사업들을 SOC 유형별로 분류하여, 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 총 93.5조원의 건설비용을 추계하였다(이상준 외, 2013, pp. 240~241).

〈표 II-14〉 한반도개발협력 핵심프로젝트

구분	주요사업내역
한반도 서부축 인프라 회랑 프로젝트 (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
한반도 동부축 인프라 회랑 프로젝트 (서울-나선 인프라 네트워크)	■ 경원선 연장(청진-나선 간 동해안축 철도망 복선전철화 및 고속도로 건설)
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-장진 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

〈표 II-14〉의 계속

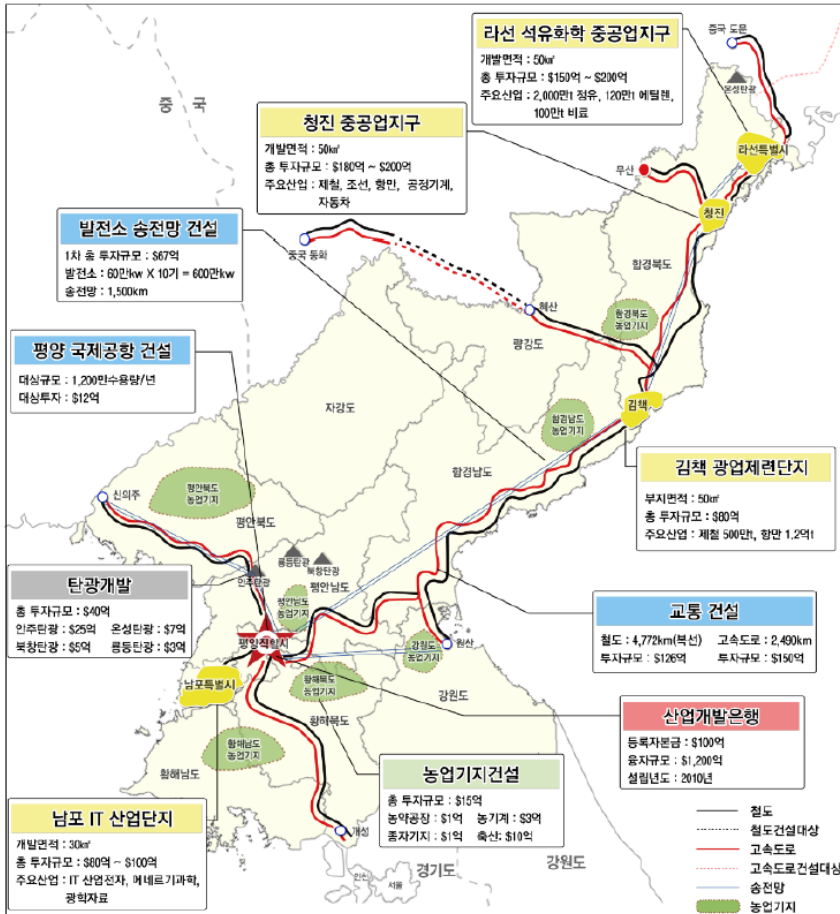
구분	주요사업내역
백두산-개마고원 프로젝트	■ 해산-삼지연 연결 철도, 도로 확충 ■ 삼지연 공항 시설 확충 ■ 서두수 수력발전소 현대화 ■ 백두산 관광지구 개발 ■ 개마고원 생태관광 개발 ■ 백두산-개마고원-중국-러시아 연계관광루트 개발
나선·청진-훈춘-하산 프로젝트	■ 나진역-두만강역-하산역의 철도시설 현대화 ■ 청진-나선-훈춘 고속도로 신설 ■ 청진-투먼 철도 현대화 및 고속도로 신설 ■ 나진항, 청진항 현대화 ■ 나선 및 청진 주변 도로, 철도 현대화 ■ 나선-칠보산 국제관광 루트 개발 ■ 나선-청진 송전망 현대화 ■ 청진화력발전소 현대화 ■ 선봉화학공장 현대화 ■ 청진 어랑공항 현대화
평화지대 프로젝트	■ 임진강, 북한강 남북공유하천의 공동관리사업 ■ 경원선, 금강산선 철도 단절구간 연결 및 복선화 ■ 국도 3, 5호선 연결 ■ DMZ 생태관광사업 ■ 세계평화공원조성사업

출처: 이상준 외(2013, pp. 112~129)의 내용 요약

국회예산정책처(2014)는 한반도 통일의 경제적 효과의 일부로서 통일비용을 추계하였다. 통일비용을 사회보장, 행정, 교육, 투자 및 기타 재량지출의 5개 분야로 구분하고, 재정지출의 성격에 따라 의무지출과 재량지출을 구분하여 추계하였는데, 이중 ‘투자’분야를 북한지역 개발에 필요한 SOC 등 투자성 지출로 보았다. 국회예산정책처(2014, p. 68)는 북한 지역 개발에 필요한 SOC 등 투자성 지출은 통일 후 20년(2016~2035년)간은 남한지역 GDP 대비 1%, 이후 10년(2036~2045년)간은 연차적으로 0.1%p씩 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, p. 130).

박용석(2019)은 주요 사회, 경제, 민생 인프라에 대한 예상 수요를 바탕으로 북한의 주요 인프라 건설사업비를 추정하였다. 인프라에 대한 예상 수요는 북한 당국이 발표한 인프라 건설 계획, 국토연구원에서 제시한 한반도 개발협력 핵심프로젝트상의 인프라 건설계획을 바탕으로 주택 등의 수요를 추가하는 방식으로 가정하였다. 해당 연구에 포함된 북한 개발 계획은 2010년에 발표한 경제개발 10개년 계획과 경제특구 및 경제개발구 계획으로 북한이 해외자본 유치를 위해 발표한 계획이다. 경제개발 10개년 계획의 정식 명칭은 「2010~2020 조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상」으로 공업 지구, 교통망, 에너지, 농업 분야에 총 1,000억달러를 투자하여 북한 전역을 서남 방면(신의주-남포-평양)과 동북 방면의 양대 축을 중심으로 개발하겠다는 구상이다(김두환 외, 2015, p. 104).

[그림 II-1] 조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상 개요



출처: 『통일뉴스』, 2011.10.6., <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=96247>, 접속일자: 2019.7.10.; 김두환 외(2015, p. 104)에서 재인용

해당 계획은 청진중공업단지, 나선석유화학공업지구 등 4개 공업지구에 490억~550억달러 규모의 투자를 필두로 평양~나선 구간 등의 고속도로 150억달러, 4,772km의 철도 복선화에 96억달러, 전력개발 및 자원개발에 100억달러 등의 투자계획으로 구성되어 있다.⁴⁾

4) 『통일뉴스』, 2011.10.6., <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=96247>, 접속일자: 2019.7.10.

〈표 II-15〉 경제개발 중점대상 개요(2010~2020년)의 주요 사업 및 투자 규모

구분		주요내용
공업 지구	김책광업 제련단지	- 부지 50만㎡, 500만톤 제철 능력과 1.2억톤의 항만 개발 1단계 2009~2011년 김책제철소 300만톤, 부두 20만톤, 무산 철정정광산 700만톤 개건에 총 30억달러 투자
	청진중공업단지	- 부지 50㎢, 조선소, 자동차생산공장, 전기설비공장, 공정기계공장 등 중공업단지로 개발 - 총 180억~200억달러 투자
	나선석유화학 공업지구	- 부지 20㎢, 2,000만톤 정유공장, 120만톤 에틸렌공장, 100만톤 비료공장 - 총 180억~200억달러 투자
	남포첨단과학 기술단지	부지 30㎢, 광학, 재료·마이크로시스템, 정보·매체, 환경·생물, 미전자·전자정보, 에너지 과학·신생에너지 개발 등 연구와 산업을 결합 / 총 100억~120억달러 투자
교통망	철도	- 철도 2,386km를 복선으로 총 4,772km 건설 / 총 96억달러 투자 - 평양~나선(780km), 김책~혜산(180km), 평양~개성(186km), 시속 120~140km/h
	고속도로	- 도로 총 2,490km 건설 및 개건하는 데 총 150억달러 투자 - 평양~나선(870km), 평양~신의주(240km), 평양~개성(180km), 기타 1,200km
	공항	평양국제공항을 연인원 1,200만명을 수용토록 확장 / 12억달러 투자
농업 개발		연산 3만톤 농약공장에 1억 달러, 5만톤 종자기지에 1억달러, 종합농기계에 3억달러 투자 / 축산업은 연간 양돈 600만두, 양우 200만두, 양계 5억 마리, 120만톤 사료공장에 총 10억달러 투자
전력 개발	탄광 건설	- 연간 4,000만톤 생산 목표 / 총 40억달러 투자 - 안주 3,000만톤, 북창 300만톤, 운성 500만톤, 룡동 200만톤
	화력발전소	60kW급 화력발전소 12기 건설: 평양 2기, 청진 2기, 북창 4기, 안주 2기, 김책 1기, 나선 1기 / 총 50억달러 투자
	송전망	- 총 1,500km에 걸친 송전망 건설 / 10억달러 투자 - 연결 구간: 신의주~평양~김책~청진~나진 / 평양~원산

출처: 『통일뉴스』, 2011.10.6., <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=96247>, 접속일자: 2019.7.10

박용석(2019)이 북한의 인프라 수요를 파악하기 위해 참고한 다른 계획은 이상준 외(2013)가 제시한 ‘한반도 개발협력 핵심프로젝트’(이하 핵심프로젝트)이며, 북한 당국의 경제개발 10개년 계획과 한반도 개발협력 핵심프로젝트에 포함되지 않거나, 다소 중복되지만 추가로 고려해야 할 인프라

수요에 대해서도 고려하고 있다. 추가된 인프라에는 주택 10만호, 2010년 이후 발표된 경제특구, 개발구 등의 산업단지, 평양 외의 지방공항 등이 포함되어 있다. 해당 연구는 인프라 건설 계획 또는 수요 추정과 관련된 선행 연구들의 소요 비용을 여러 가지 이유로 보정하여 사용하였다. 우선 북한 당국의 계획과 핵심 프로젝트 간에 중복되는 인프라가 존재하여, 중복되는 비용을 제외하였고, 북한 당국이 10개년 계획 후 발표한 경제특구 등의 계획 확장에 따른 비용을 추가하였다(박용석, 2019, pp. 17~18). 북한당국이 발표한 건설계획보다 국내 연구의 내용이 구체적일 경우, 국내 연구가 제시한 비용을 채택하는 것이 더 합리적이기 때문에 보정의 필요성이 발생하였다.

이러한 과정을 거쳐 박용석(2019, p. 18)은 향후 10년간 북한의 주요 인프라 건설사업비로 약 306조원을 제시하고 있다. 이 중 주택이 매년 10만호씩 공급될 필요가 있다는 판단하에 100만호가 공급될 경우, 106조원의 건설비용이 소요되어 전체 인프라 건설사업비의 약 35%를 차지하는 것으로 추정하였다. 이어서 산업단지가 약 72조원으로 23.5%를, 도로와 철도가 함께 약 85조원으로 27.6%를 차지한다.

〈표 II-16〉 북한 주요 인프라의 부문별 건설사업비 추정(10년간)

구분	건설사업비		비고
	금액	비중(%)	
주택	106조 8,156억원	34.9	■ 매년 10만호 공급 ■ 10년간 총 100만호 공급 가정(박용석, 2019)
전력·에너지	25조 7,972억원	8.4	■ 에너지: 25조 7,972.5억원(0)
도로	43조 784억원	14.1	■ 34조 1,184.8억원(국토연) ■ 경의축 고속 철도·도로: 240억달러(26조 8,800억원)의 1/3
철도	41조 4,332억원	13.5	■ 철도: 23조 5,133억원(국토연) ■ 경의축 고속 철도·도로: 240억달러(26조 8,800억원)의 2/3
항만물류	8조 5,328억원	2.9	■ 항만물류: 22개 항만 물류 개선 사업비(한국해양수산개발원)

〈표 II-16〉의 계속

구분	건설사업비		비고
	금액	비중(%)	
공항	1조 6,477억원	0.5	■ 평양국제공항: 12억달러(북한) → 1조 3,440억원 ■ 항공: 6,075억원(국토연) – 청진(어랑)공항, 함흥(선덕)공항, 삼지연공항 등 현대화 사업(남한 일부 추계)의 1/2
산업단지	72조 1,200억원	23.5	■ 48조 6,000억원: 산업단지 6개(개성, 라선, 신의주, 해주, 남포, 원산), 경제개발구 22개(본 연구) ■ 490억~550억달러(김책, 무산, 청진, 나선, 남포), 북한 추계 – 김책(무산 포함, 30억달러) 및 청진(180억달러) 2곳 포함 → 210억 달러(23조 5,200억원), 북한 일부 포함
관광단지	5조 1,053억원	1.7	■ 5조 1,053.6억원(국토연)
농업개발	1조 6,800억원	0.5	■ 15억달러(농약공장, 종자기지, 종합농기계, 축산업)(북한) → 1조 6,800억원
총계	306조 2,102억원	100.0	

출처: 박용석(2019, p. 18, 〈표 12〉)

북한의 인프라 개발비용 또는 남북한 간 통일비용에 대한 선행연구를 통해 인프라 개발비용의 규모를 파악하고자 하였다. 살펴본 연구 중에서는 안종범 외(2011)가 제시한 97.3조원이 가장 낮은 수준이었으며, 국회예산정책처(2014)가 769.6조원으로 가장 높은 비용을 제시하여 총액에서는 7.5배 이상의 차이가 난다. 살펴본 연구 내에서는 100조원대 안팎을 제시하는 연구가 다수를 이루며, 300조원과 같이 중간 수준의 규모도 있어, 소수의 연구결과를 바탕으로 비용 범위를 의미있게 한정해 보는 것이 어렵다는 결론을 내리게 된다.

여러 연구를 종합할 경우, 비용 범위에 대한 합의가 가능할 수 있을 것으로 기대하였으나, 구체적인 범위에 도달하기는 쉽지 않아 보인다. 비용범위에 대한 합의가 가능하려면, 선행적으로 북한 인프라 개발 계획에 대한 어느 정도 합의된 시나리오와 건설 단가 등에 대한 가정의 합의가 있어야 하는데, 현재로서는 존재하지 않기 때문이다. 유사하게 100조원대를 제시한 연구들도 같은 유형과 규모의 인프라 건설에 대해 비용을 제시하였는지도

불분명하기 때문에 같은 100조원을 제시하더라도 비용 규모에 합의하였다고 보기 어렵다.

다만, 다양한 건설 계획, 단가를 가정한 연구에서 수십조에서 수백조원의 개발비용을 제시하고 있으므로, 북한이 이 중 어느 시나리오를 택하거나 유사한 시나리오대로 개발한다면, 최소한 100조원에 가까운 비용이 필요할 가능성은 있다고 할 수 있다. 우연하게도 북한도 2010년에 발표한 경제개발 10개년 계획의 비용으로 1,000억달러를 제시하였다. 물론 소수의 연구로 이러한 가능성이 높다고 주장하기는 어려우나, 유사한 연구가 많이 생산될수록 비용의 분포가 형성되어 최소비용에 대한 정보의 신뢰성이 더 높아질 수 있을 것이다.

앞에서 살펴본 모든 연구는 비용 추정의 근간이 된 건설 규모를 북한 인프라 개발의 완성된 모습으로 제시하지 않는다. 이들 연구가 보통 10~20년 정도의 중단기 개발기간을 가정하는 점은 개발 시작 후 상대적으로 시급히 건설되어야 할 인프라 유형과 규모에 대해 비용을 추정하겠다는 의도로 해석해야 할 것이다. 실제로도 1차적인 인프라 건설 후 경제 규모가 커지면 추가적인 인프라 건설이 요구될 것이다. 따라서 북한 개발비용도 최종적인 개발 형태에 대한 모든 비용을 추산하는 것보다는 수요가 가장 높은 인프라 건설을 1차적인 목표로 설정하고, 이에 대해 비용을 추정하고, 재원조달의 목표로 삼는 것이 바람직할 것이다.

1차적인 인프라 건설에 대한 비용을 현실적으로 추정하려면 가급적 급한 수요에 기반하여 세부적으로 수립된 계획에 대한 비용을 추정하는 방식이 필요할 것이다. 이러한 측면에서 박용석(2019)의 연구가 상대적인 강점이 있다. 이 연구는 북한이 발표한 개발 계획과 비용에 이상준 외(2013)의 계획과 비용을 추가하고, 중복된 계획과 비용을 조정한 금액을 제시하고 있다. 우선 북한이 발표한 10개년 개발계획에 근거하였다는 점에서 북한이 필요로 하고 있는 인프라가 반영되어 있고, 우리나라에서 한반도 전체에 대한 개발 계획상 북한 지역에 필요로 할 것으로 예상한 계획도 같이 반영되어 있다는 점에서 상대적으로 종합적이고 구체적인 수요에 기반한 비용으로 볼 여지가

있다. 북한의 계획과 남한 연구자의 수요 추정 후 시간이 경과하였으나, 그 동안 북한의 인프라 스톡 변화가 크지 않은 점을 고려하면 계획과 수요 추정상의 근본적인 변화가 요구될 가능성은 낮다. 다만, 단가에 대한 의견은 다양할 수 있으므로 다양한 단가 수준과 그 확률을 반영하여 비용의 분포를 도출해 보는 방식으로 비용의 현실성을 높여볼 수 있을 것이다.

〈표 II-17〉 북한 주요 인프라의 부문별 건설사업비 추정(10년간)

연구명	비용	발생기간	인프라 유형
안중범 외 (2011)	97,3조~ 148,9조원	통일 후 10년	■ 수송(고속도로, 국도, 철도, 항만 신설 및 개건) ■ 에너지(화학공장 개보수, 전력공급) ■ 농업(경지정리, 산림녹화, 농업용수개발) ■ 제조업(기술교육센터설립, 산업단지개발)
홍익표 외 (2011)	1,193억 달러	통일 후 20년	■ 철도, 도로, 항만, 전기통신, 주택
이상준 외 (2013)	93,5조원	10년	■ 관광특구, 공단특구, 에너지, 도로, 철도, 항공, 항만
국회예산 정책처 (2014)	769,6조원	통일 후 30년	■ SOC 투자
박용석 (2019)	306조원	10년	■ 공업지구(광업, 중공업, 석유화학, 첨단과학기술 단지) ■ 교통망(철도, 고속도로, 공항) ■ 농업개발(농약공장, 종자기지, 농기계, 사료공장) ■ 전력개발(탄광건설, 화력발전소 건설, 송전망)

출처: 저자 작성

Ⅲ. 북한 인프라 개발재원의 유형

북한 인프라 개발재원은 여러 가지 원천을 통해 조달할 수 있다. 개발의 주체는 북한 자인이므로 북한 내부의 자원을 우선 투입할 수 있을 것이다. UN 경제제재로 인해 개발을 위한 외부자원 조달이 어려운 현재에도 관광단지, 의료시설 등의 건설활동이 이뤄지고 있는 것을 미뤄볼 때, 북한 내부에서 재원이 마련되고 있음을 알 수 있다. 그러나 전반적인 북한의 경제상황을 고려하고, 국제사회의 제재가 지속될 때, 북한 내부의 자원은 빠르게 고갈될 것으로 예상되며, 제재가 해제되기 전에 개발이 시작되어야 한다면, 재원의 상당부분을 외부로부터 조달해야 할 것으로 예상된다.

북한 외부의 자원은 국제사회의 공공과 민간 부문의 자금으로 볼 수 있는데, 아래에서는 개발자원 원천별로 현황을 파악하고, 북한개발 과정에서 어느 정도 자원조달에 기여할 수 있는지, 관련 정보가 존재할 경우, 어느 정도 도움을 줄 수 있는지 등을 논의하기로 한다.

1. 북한 내부에서의 조달 가능성

북한 내부에서도 개발의 핵심주체인 북한 당국이 자원조달에 대한 책임이 가장 크다고 볼 수 있다. 시급한 개발자금 소요에 대해서는 우선 정부의 재정을 통해 마련해야 할 것이다. 이런 측면에서 북한 정부의 재정규모가 단기적인 내부 조달 가능성의 지표가 될 수 있다. 일반적으로 북한의 재정규모는 매우 추정하기 어려운 것으로 알려져 있다. 관련된 정보를 북한 정부에서 거의 발표하지 않기 때문이다. 당국의 재정수입과 관련된 정보는 매년 4월경 최고인민회의의 재정보고에서 국가수입예산의 정확한 액수를 발표하지 않고, 전년 대비 증감률을 발표하고 있다. 이러한 정보를 일정 기간 종합하면, <표 Ⅲ-1>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 III-1〉 북한 예산 수입계획 부문별 증가율

(단위: %)

연도	총예산 수입	국가 기업 이득금 수입	협동 단체 이득금 수입	고정 재산 감가상각금 수입	부동산 사용료 수입	사회 보험료 수입	재산판매 가격편차 수입	기타 수입	거래 수입금
1999	3.0	—	—	—	—	—	—	—	—
2000	3.1	—	—	—	—	—	—	—	—
2001	3.2	—	—	—	—	—	—	—	—
2002	2.5	—	—	—	—	—	—	—	—
2003	13.6	6.0	3.3	—	3.7	6.7	—	—	—
2004	5.7	16.5	—	—	—	—	—	—	—
2005	15.1	13.5	—	—	—	3.0	—	—	—
2006	7.1	7.2	23.2	1.8	12.0	141.0	1.7	0.9	—
2007	5.9	6.4	4.5	9.6	15.4	15.1	—	—	—
2008	4.0	4.7	0.4	2.6	3.1	1.1	—	—	—
2009	5.2	5.8	3.1	6.1	3.6	1.6	—	—	—
2010	6.3	7.7	4.2	2.5	2.0	1.9	—	—	—
2011	7.5	—	3.8	1.4	0.7	0.4	—	—	—
2012	8.7	—	5.3	2.3	1.9	1.7	—	—	7.5

출처: 북한 최고인민회의 연도별 예결산보고; 양문수(2018)에서 재인용

재정수입 증감률에 대한 시계열 데이터를 기반으로 재정규모를 추정하고 있는데, 마지막으로 발표되었던 재정규모에 발표된 증감률을 매년 적용하여 재정규모의 시계열 정보도 구축하고 있다.⁵⁾ 북한의 재정수입규모는 2018년 현재 81.7억달러로 추정하고 있다. 북한이 현 재정수입 중 인프라 건설에 어느 정도 지출하는지에 대한 정보가 있어야 향후 소요 자원 중 어느 정도를 북한 정권이 감당할 수 있는지 파악이 가능하다. 다만, 북한이 발표하는 재정정보가 수입에 한정된 점을 미뤄볼 때, 지출에 대한 정보를 획득하거나 추정해보기는 불가능할 것으로 예상된다. 우리나라의 SOC 예산 비중이

5) 1995~1997년과 2002년에는 증감률마저 발표되지 않아 현재 추정되는 재정규모는 실제와 크게 괴리되어 있을 가능성이 높다. 그럼에도 현재 가용한 최선의 자료임을 감안하여, 본 연구에서는 이를 바탕으로 논의를 진행하기로 한다.

2019년 약 4.2%임을 고려하여, 만약 북한이 유사한 규모로 지출한다면, 3.4 억달러로 약 4,000억원 수준이다. 가장 최근 연구인 박용석(2019)이 제안한 계획에 따르면 10년 동안 연간 약 30조원의 개발 비용이 필요한 점을 고려하면, 매우 낮은 수치라고 볼 수 있다. 현재 우리나라의 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 보건·복지·노동분야 예산의 비중대로 계산하더라도 3조 2 천억원에 머무른다. 추정된 재정수입의 규모가 8조원대에 불과하기 때문에 결국 북한 정권의 SOC 지출도 한계를 가질 수밖에 없다. 재정수입 외에도 국채발행 등을 통해 정권 차원의 재원 마련이 가능하겠으나, 재정수입의 한 계, 정권의 신용도 등을 고려하면 이 역시 전망이 밝아보이지 않는다.

〈표 III-2〉 북한의 재정규모

(단위: 북한 억원, 북한 원, 억달러)

연도	재정규모	국정환율	재정규모
2000	201.0	2.19	91.8
2001	216.4	2.21	97.9
2002	-	153.0	-
2003	3,234.0	145.0	22.3
2004	3,488.0	139.0	25.1
2005	4,049.6	140.0	28.9
2006	4,235.5	141.0	30.0
2007	4,453.0	135.0	33.0
2008	4,578.9	130.0	35.2
2009	4,831.1	134.2	36.0
2010	5,197.6	101.3	51.3
2011	5,677.0	98.3	57.8
2012	6,250.4	101.5	61.6
2013	6,612.3	99.7	66.3
2014	6,978.0	99.8	69.9
2015	7,339.5	108.8	67.5
2016	7,702.8	109.4	70.4
2017	8,009.8	109.8	72.9
2018	8,440.7	103.3	81.7

출처: 이종규(2018, p. 88)

공산주의 사회인 북한에서 이론적으로 생산수단을 사유화한 자본가가 존재하기 어렵지만, 현실에서는 ‘돈주’로 불리는 자본가가 존재하고 있으며, 건설업, 운송업, 제조업 등의 분야에서 자본 제공을 통해 북한 경제의 시장화를 주도하고 있는 것으로 나타난다. 돈주의 수, 자본금 규모에 대한 구체적인 정보는 폐쇄적인 북한 사회의 특성상 파악하기 쉽지 않지만, 탈북민의 증언이나, 북한과 교역하는 해외 사업자 등을 통해 단편적으로 파악되는 돈주의 경제적인 역할은 작지 않은 것으로 보인다.

돈주와 같은 자본가가 되려면 우선 투자금으로 사용할 수 있는 자산을 축적해야 한다. 이들이 자산을 형성한 방식은 여러 가지가 있을 수 있지만 이준혁(2017)은 다음과 같이 세 가지 정도로 유형화하고 있다. 우선, 해외와의 사업을 통해 부를 축적한 경우이다. 이들은 주로 당, 군과 같은 조직의 수출 입담당자, 해외파견 근무자, 외화벌이 일꾼 등이다. 두 번째는, 인허가권과 같은 권력을 진 계층이 뇌물을 통해 부를 축적하는 경우이다. 주로 당간부나 그 가족들이 돈주인 경우가 이에 해당된다. 마지막으로, 장마당 등 시장에서 장사를 통해 부를 축적한 경우이다. 1990년대 고난의 행군 시기에 국가 배급체계가 작동하지 않으면서, 자연스레 장마당이 생겨났고 가내수공업이나 가동중단된 공장을 빌려 물건을 생산, 판매한 이들이 이에 해당된다.

자본을 축적한 돈주는 자본을 활용하여 지속적으로 부를 늘려가고 있다. 많은 돈주들이 상대적으로 쉬운 대부업에 뛰어들고 있고, 공장의 책임자와 이익을 공유하여 실제로 설비나 공장을 빌리고, 원재료 등을 중국으로부터 들여와 제조업을 영위하기도 한다.⁶⁾ 생산량의 일부를 공장에 납품하고, 나머지는 자신의 몫으로 챙겨 시장에서 판매하여 이익을 취한다. 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치’가 공장, 기업소 등의 운영 자율성을 허락하면서, 돈주들이 대부 투자나 명의 임대 방식으로 지방의 공장에 투자하기 시작했다.⁷⁾ 양문수(2016, p. 127, 〈표 1〉)에 따르면, 2015년 탈북자를 대상으로 한 조사에

6) 『머니투데이』, 2018.8.6., <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018080609523555339>, 접속일자: 2019.7.10.

7) 『주간조선』, 2016.7.4., <http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=002414100004&ctcd=C03>, 접속일자: 2019.7.12.

서 돈주들이 국영업체에 투자하거나 직접 운영하는 비율은 식당이나 상점과 같이 운영이 상대적으로 쉬운 시설에서 각각 64.1%, 56.2%로 상당히 높게 나타났고, 지방산업공장과 중앙공업공장과 같이 규모가 큰 사업체에 대해서는 26.2%, 21.7%로 나타났다.

1990년대에 종잣돈을 모은 개인 돈주들이 주택 개발 사업에 뛰어들기 시작했고, 2000년대부터는 아파트를 건설, 분양한 뒤 그 일부를 기관에 제공하는 방식의 주택건설 사업을 통해 더 큰 부를 축적하고 있다(이준혁, 2017).⁸⁾ 주택건설에 자재 및 인건비를 대고, 주택들 중 일부에 대한 이용권을 인정받아 이를 임대 또는 이용권을 이전하여 수익을 낸다. 국가로부터 주택이나 공공건물의 건설 책임을 부여받은 당이나 군대의 책임자 입장에서든 유능한 자본가 및 시행사를 통해 국가에 대한 책무를 다할 수 있게 됨으로써 이를 마다할 이유가 없다. 돈주와 권력층 간에 비공식적이지만 상당히 안정적인 투자 관계가 형성된 것이다. 돈주들 사이에서 건설업에서 큰돈을 벌 수 있다는 인식이 퍼지면서 적극적으로 참여가 이루어졌고, 창천거리(2012년), 은하과학자거리(2013년), 위성과학자주택지구(2014년), 미래과학자거리(2015년), 여명거리(2017년) 등 김정은 시대의 대표적인 평양개발 프로젝트가 단기간에 성공적으로 완료된 데에는 이들의 자본이 있다고 알려져 있다.⁹⁾

이들의 자본력, 사업가 정신, 건설업 투자 경험 등을 미뤄볼 때, 향후 북한의 인프라 개발 과정에서도 정부와 민관협력을 통해 중요한 역할을 할 가능성이 매우 높다. 어떤 유형의 인프라든 개발 참여를 통해 이익을 낼 수 있다면, 기꺼이 투자할 것으로 보인다. 그렇다면, 이들이 제공할 수 있는 자본은 어느 정도일지에 관심이 쏠릴 수밖에 없다. 그러나 돈주의 숫자나 자본금에 대해 구체적으로 알려진 바는 없다. 설문조사와 탈북민 인터뷰를 통해 이들의 투자활동, 시장화예의 기여 등에 대한 정보는 파악할 수 있지만 수나 자본금 규모에 대해서는 이와 같은 방법으로 파악하기 쉽지 않아 보인

8) 이준혁, 「북한재벌 돈주들의 생활」, 『e-행복한통일』, 2017. 5., <http://webzine.nuac.go.kr/sub.php?number=950>, 접속일자: 2019.7.12.

9) 『한겨레』, 2019.1.27., <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/880026.html>, 접속일자: 2019.7.12.

다. 가끔씩 언론을 통해 관련 주장이 제기되는데, 2006년 기준으로 평양이 북 지역에서 미화 1만달러 이상, 이남 지역에서는 5천달러 정도 보유하면, 돈주로 볼 수 있다는 주장이 있었고, 현재는 이보다는 크게 상향된 액수일 것으로 예상된다는 식의 주장이다.¹⁰⁾ 국가정보원에서 5만~10만달러 이상을 보유한 돈주를 24만명으로 추정하고 있다는 언론기사가 보도된 바 있는데, 이는 북한 인구의 1%에 조금 못 미치는 수준이다.¹¹⁾ 아쉽게도 정밀한 연구를 통해 제시된 정보가 아닐 가능성도 있기 때문에 추가 검증 없이 구체적인 수준을 그대로 받아들이기는 어렵다고 생각된다. 다만, 이러한 추정과 함께 김정은 시대에 대규모 건설 사업들이 단기간에 진행된 결과 등을 보면, 돈주들의 자본 규모가 작지 않다고 판단되며, 수역에서 수십억달러 수준의 자본 투자가 가능하지 않을까 생각된다. 다만, 이들이 주로 투자하는 인프라는 주택으로 보이며, 이는 이익의 회수 용이성과 관련된 것으로 보인다. 주택보다 우선하여 개발되어야 할 도로, 철도, 상수도 등과 같은 분야로 이들의 투자를 유인하기 위해서는 암묵적으로 인정되는 돈주와 국가 간의 계약 관계보다 공식적인 투자수익 보장이 필요해 보인다.

2. 외부로부터의 조달 가능성

국제사회로부터 북한 인프라 개발 재원조달 원천은 우선 개별국 정부, 국제금융기구 등 공공부문과 민간부문으로 나눌 수 있다. 공공부문으로부터는 ODA를 통해 북한개발재원을 조달할 수 있다. 민간부문 단독으로 대규모 인프라 개발에 투자하는 경우도 있을 수 있으나, 보통은 개발도상국 정부에 의한 수익 보장 등을 조건으로 하는 민관합작투자사업(PPP)의 형태가 많다. 우선 ODA에 의한 조달 가능성을 논의한다.

10) 『머니투데이』, 2018.8.6., <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018080606513319118>, 접속일자: 2019.7.12.

11) 『머니투데이』, 2018.8.6., <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018080609523555339>, 접속일자: 2019.7.10.

가. ODA 개요

공적개발원조(ODA)는 개별 국가나 국제기구가 개발도상국의 개발을 지원하기 위해 제공하는 대표적인 재원 중 하나이다. OECD 개발원조위원회(DAC)는 1961년 출범 이후 ODA의 목표를 “정부를 비롯한 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 사회복지 증진”으로 설정하고, ODA를 “개발도상국 정부 및 지역, 또는 국제기구에 제공되는 자금이나 기술협력”으로 정의하고 있다.¹²⁾ 경제협력개발기구(OECD)는 개발도상국 개발원조자금을 공여 주체에 따라 공적자금과 민간자금으로 나누며, ODA는 기타공적자금(OOF)과 함께 공적자금을 구성한다(〈표 Ⅲ-3〉 참조).

〈표 Ⅲ-3〉 국제개발협력 재원의 유형

구분		지원방법	지원 형태	지원내용
공적자금	공적개발원조 (Official Development Assistance, ODA)	양자간	무상	증여, 기술협력, 프로젝트원조, 식량원조, 긴급재난구호, NGOs 지원
			유상	양허성 공공차관
	기타공적자금 (Other Official Flows)	다자간	—	국제기구 분담금 및 출자금
		양자간	유상	공적수출신용, 투자금융 등
민간자금	민간자본흐름 (Private Flows at Market Terms)	—	유상	국제기구 융자
			유상	해외직접투자, 1년 이상의 수출 신용, 국제기관 융자, 증권투자 등
	민간증여(Net Grants by NGOs)	—	무상	NGOs에 의한 증여

출처: 대한민국 ODA 통합홈페이지, http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S01_01.jsp, 접속일자: 2019. 9. 29.

ODA는 자금의 공여주체 내지는 공여자와 수원국 간에 매칭 방식에 따라, 양자간과 다자간 ODA로 구분된다. 양자간 ODA는 공여국과 수원국 간에 1:1로 직접 지원 자금을 제공하는 방식이다. 양자간 ODA는 주로 OECD

12) 대한민국 ODA 통합홈페이지, http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S01_01.jsp, 접속일자: 2019.9.29.

DAC 회원국 또는 소수의 신흥 공여국들이 제공한다. OECD의 DAC는 30개의 공여국의 협의체로서 양자간 ODA 자금의 대부분을 제공하고 있다. 2017년 기준으로 DAC 회원국이 제공한 ODA 규모는 1,472억달러인 것으로 집계되며, 공여액 비중 기준으로 주요 공여국은 미국(23.6%), 독일(17.0%), 영국(12.3%), 일본(7.8%), 프랑스(7.7%) 등이다.¹³⁾ DAC 회원국들은 원조 제공뿐만 아니라 ODA 효과성 제고를 위해, 회원국 간 동료평가(Peer Review), 상호학습 및 토론 등의 노력도 병행하고 있으며, 이를 통해 ODA의 국제적 규범을 정립하고, 이를 비회원국, 개도국, NGO 등을 대상으로 확산시키고, 이행을 촉진하는 역할을 수행하여, 국제개발협력사회에서 핵심적인 역할을 하고 있다.¹⁴⁾ DAC 회원국 외에 터키, UAE가 DAC 회원국에 못지않은 금액을 지원하고 있어, 신흥 공여국으로 불리고 있다.

양자간 ODA는 수원국에 공여된 원조 자금과 이자의 반환 의무에 따라 유상원조와 무상원조로 나뉜다. 무상원조는 “법적 채무를 동반하지 않는 현금 또는 현물의 이전으로 공여된 원조자금에 대해 수원국의 상환의무가 없는 원조”로서, 예산지원, 프로젝트 원조, 기술협력, 부채경감, 식량지원, 인도적 지원 등의 유형이 있다.¹⁵⁾ 이에 반해, 유상원조는 “법적 채무를 동반하는 현금 또는 현물의 이전으로 공여된 원조자금에 대해 수원국의 상환의무가 있는 원조”를 의미하며, 대표적인 세부유형으로 차관, 다자개발은행 협조융자 등이 있다.¹⁶⁾ 유상원조의 경우, 수원국의 평균 소득에 따라 유상의 조건이 다르게 적용되며, 소득이 낮을수록 상업금융보다 장기저리의 조건으로 제공될 가능성이 크다.

13) 대한민국 ODA 통합홈페이지, http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S04_01.jsp, 접속일자: 2019.9.29.

14) 대한민국 ODA 통합홈페이지, http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S03.jsp, 접속일자: 2019.9.29.

15) 대한민국 ODA 통합홈페이지, https://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=16, 접속일자: 2019.9.29.

16) 대한민국 ODA 통합홈페이지, https://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=16, 접속일자: 2019.9.29.

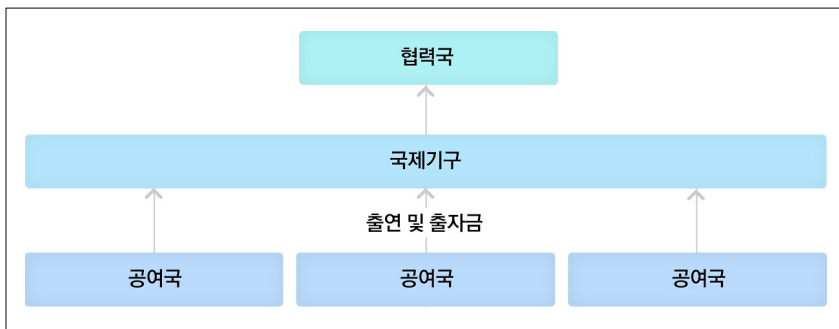
〈표 III-4〉 양자간 무상 및 유상원조의 유형

구분	세부유형	원조 내용
무상원조	예산지원	공여국에서 수원국 정부의 국고로 재원을 이전하여 수원국의 일반 혹은 섹터 예산 지원. 사용처를 지정하지 않는 일반예산 지원과 특정 분야를 지정하여 예산을 지원하는 분야별 예산지원으로 분류
	프로젝트원조	특정 지역에 대해 한정된 예산을 가지고 주어진 시간 안에 구체적인 목표 혹은 결과에 도달하고자 수원국과 합의된 자원을 가지고 활동하여 결과를 도출
	기술협력	기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산능력의 향상을 통한 인적 자원(Human Resource) 개발을 위해 기획된 일체의 지원 활동. 교육훈련, 전문가 파견, 정책 및 기술 자문, 조사 및 연구 준비를 위한 지원 그리고 과학, 연구 및 기술개발을 위한 기여금 등의 형태
	부채경감	채권자의 동의하에 채무국에 대한 원금과 이자를 포기하는 방식의 지원
	식량지원	기근, 전쟁, 생산력 부족 등으로 수원국 내 식량공급이 부족할 경우 공여국들이 자국 식량을 직접적으로 전달하거나 수원국 정부에 현금을 지원하는 방식으로 대표적인 물자지원
	인도적 지원	재난 및 긴급사태 후에 생명을 구조하고, 고통을 경감하며, 인간의 존엄성을 유지하는 것을 돕기 위한 원조
	NGO에 대한 지원	자국 및 해외 민간단체의 개발협력 활동 지원
	공공-민간 파트너십에 대한 기여	민간주체, 양·다자 기관 및 정부부처와 같은 공공기관이 특정 개발 이슈를 다루기 위해 체결한 공동협약체에 대한 지원
	개발인식 증진	공여국의 개발원조에 대한 노력과 그 필요성을 알리고, 대중의 지지기반을 높이기 위한 활동을 위한 기금
	원조행정비용	원조전담 및 집행기관의 행정비용
유상원조	차관	개발사업차관, 기자재차관, 민자사업차관, 기금전대차관, 물자차관
	혼합신용	원조자금인 차관과 수출신용자금(Export Credit)을 혼합하여 금융조건을 양호하게 지원하는 금융방식
	다자개발은행 협조융자	주요 다자개발은행(WB, ADB 등)과 공동으로 개발도상국의 개발사업에 대한 자금 조달에 참여
	차관지원비	차관사업의 준비, 실시, 운영관리 과정에서 발생하는 애로사항에 대해 수원국이 자금과 노하우 부족으로 적절히 대응하지 못하는 경우를 대비하여 무상으로 컨설턴트 지원

출처: 대한민국 ODA 통합홈페이지(https://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=16, 접속일자: 2019.9.29.)의 내용을 정리

다자간 ODA는 공여국들이 개별 수원국이 아닌 UN 및 산하기관과 WB, ADB와 같은 국제개발금융기관 등의 국제기구 등에 출자·출연한 재원으로 개도국을 지원하는 방식이다. 국제개발금융기관은 각 기관의 회원국들이 출자한 자금을 활용하여, 전 세계 또는 특정 지역의 개발도상국에 자금을 증여, 대여하거나, 기술을 제공하며, 이러한 지원은 다자간 공적지원(multilateral official aid)으로 불린다.

[그림 III-1] 다자간 ODA 체계



출처: 대한민국 ODA 통합홈페이지, https://www.odakorea.go.kr/rmz.contents.ContsView.do?conts_key=17, 접속일자: 2019.9.29.

나. 양자간 ODA 현황

양자간 ODA에서 주요 공여국들은 유럽과 북미의 국가들인 것으로 나타난다. 2018년 기준 양자간 ODA 규모는 약 1,185억달러로 미국 299억달러(25.2%), 독일 197억달러(16.6%), 영국 123억달러(10.4%), 일본 74억달러(6.2%), 프랑스 70억달러(5.9%)로, 상위 5개 국가가 약 64.4%를 제공하고 있다. 최근 5년 동안에는 독일이 원조액을 다소 급격히 증가시킨 점을 제외하고는 주요 공여국들은 안정적인 증가세를 보이고 있다. 북한도 향후 개발재원의 확보를 위해 양자간 ODA의 주요 공여국의 지원이 중요할 것으로 보이며, 이들 국가들이 어떤 목적 또는 조건하에서, 어떤 형태로 ODA를 제공하는지는 중요한 이슈가 될 것이다. 특히, 정치적 또는 지역적으로 밀접한

관계에 있는 일본의 지원 가능성이 높을 것으로 예상된다. 이외에도 북한과 전통적인 우방인 중국과 러시아의 양자간 ODA 원조금은 2016년 기준 각각 36억달러, 7억달러 정도이다.

〈표 III-5〉 양자간 ODA 규모(순지출 기준)

(단위: 억달러, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	비중
양자원조(A) -DAC 회원국	948	942	1,031	1,055	1,056	89
호주	35	28	23	24	24	2
오스트리아	6	8	10	6	5	0
벨기에	13	11	14	13	13	1
캐나다	33	30	27	31	35	3
체코	1	1	1	1	1	0
덴마크	21	19	17	17	17	1
핀란드	9	7	6	6	5	0
프랑스	65	52	56	66	70	6
독일	116	141	196	198	197	17
그리스	0	1	2	1	0	0
헝가리	0	0	1	0	1	0
아이슬란드	0	0	0	1	1	0
아일랜드	5	4	4	5	5	0
이탈리아	14	18	24	30	19	2
일본	61	62	70	81	74	6
대한민국	14	15	15	16	18	2
룩셈부르크	3	3	3	3	3	0
네덜란드	40	42	32	35	36	3
뉴질랜드	4	4	4	4	5	0
노르웨이	39	33	35	31	32	3
폴란드	1	1	1	2	2	0
포르투갈	2	1	1	1	1	0
슬로바키아	0	0	0	0	0	0
슬로베니아	0	0	0	0	0	0
스페인	5	4	25	7	7	1

〈표 III-5〉의 계속

구분	2014	2015	2016	2017	2018	비중
스웨덴	43	48	35	38	38	3
스위스	28	27	28	23	23	2
영국	112	117	115	113	123	10
미국	275	267	285	300	299	25
양자원조(B) -DAC 비회원국	233	105	136	142	129	11
러시아	7	9	8	7	-	-
총양자 ODA (=A+B)	1,181	1,047	1,167	1,197	1,185	100

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en>, 접속일자: 2019.7.12.

2017년까지 5년간 원조금 규모 기준으로 상위권의 수원국들은 연간 약 20억~30억달러 사이의 원조금을 받고 있다. 동 기간 아프가니스탄이 꾸준히 1위를 차지하였고, 시리아가 최근 높은 증가세를 보이고 있다. 두 국가 모두 전쟁으로 인해 인프라 재건을 위한 지원이 많이 제공된 것으로 보인다. 체제전환국 중에서는 베트남과 미얀마가 상대적으로 많은 지원을 받는 것으로 나타났다.

대체적으로 2017년 기준 원조금 상위권 국가들은 과거 5년간 꾸준히 원조를 받은 것으로 보인다. 쿠바가 2016년에만 이례적인 증가폭을 보였다. 이라크도 상대적으로 2016년의 증가폭이 큰 편이며, 요르단은 최근 5년간의 전반적인 증가세가 가장 높은 것으로 판단된다. 아프가니스탄은 절대적인 규모 면에서 1위를 유지하고 있으나, 꾸준한 감소세가 명확해 보인다. 다소 이례적인 쿠바를 제외하면 상위권은 중동국가들이 차지하고 있으며, 대부분 전쟁을 겪은 국가로 전후 복구, 재건 등의 재원이 필요한 국가들이다.

상위권 국가 중에서 지역이나 지원 목적 측면에서 다른 국가들과 다소 다르게 보이는 국가는 베트남이다. 지역적으로 비중동권 국가이면서, 최근 전쟁과는 거리가 먼 국가로 보인다. 베트남은 전쟁 후의 인프라 복구나 인도적 지원 차원이 아닌 체제전환국으로서 경제개발 과정에서의 개발자금을 지원받은 대표적인 국가로 볼 수 있다.

〈표 III-6〉 주요 수원국 공적개발원조 현황

(단위: 달러, 억달러)

구분	1인당 GNI	2013	2014	2015	2016	2017
아프가니스탄	570	42.6	40.2	35.8	31.5	28.3
시리아	—	17.3	15.9	18.2	24.7	25.7
쿠바	6,570	0.5	0.6	1.7	22.8	3.1
에티오피아	740	19.1	19.1	18.5	20.4	22.0
이라크	4,770	13.4	11.3	12.0	18.9	22.8
베트남	2,170	23.8	24.3	18.2	18.7	15.4
요르단	3,980	7.4	14.9	15.0	18.3	18.8
파키스탄	1,580	17.3	17.6	16.9	17.2	12.8
인도	1,820	18.4	18.9	21.1	16.6	25.7
탄자니아	910	19.5	14.5	14.4	14.5	14.3
케냐	1,440	20.2	16.0	14.9	13.9	15.0
남부수단	390	11.4	16.3	13.8	12.7	16.9
나이지리아	2,080	11.4	10.6	11.2	12.3	17.4
방글라데시	1,470	14.5	13.8	12.0	12.2	22.2
미얀마	1,190	36.0	11.6	8.8	10.7	10.6
우간다	600	9.6	10.3	9.6	10.6	12.9
북한	1,295	0.30	0.45	0.32	0.25	0.19

주: 1. TOTAL ODA NET 기준

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

출처: OECD Statistics; 한국은행: 국회예산정책처(2018, p. 44)에서 재인용, OECD(2019)에서 국가별 통계를 취합하여 2017년 통계 보충

앞서 살펴본 바와 같이 북한 개발 과정에서 다양한 인프라 건설이 필요한 상황이다. 양자간 ODA의 원조금이 주로 제공되는 분야도 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 원조금이 가장 많이 투입된 분야는 사회 인프라 및 서비스 분야로 세부적으로는 교육과 수자원 및 위생 분야가 상대적으로 큰 비중을 차지한다. 이는 주요 수원국들이 중동이나 아프리카 지역에 주로 분포해 있는 점과 관련이 있을 것으로 예상된다. 이어서 경제 인프라 및 서비스 분야에 대한 지원금이 17.1%로 2위를 차지하였다. 세부적으로는 에너지와 교통 및 물류가 거의 대부분의 지원금을 양분하고 있는 것으로 나타난다. 북한

개발 과정에서도 양자간 ODA를 통해서도 주로 에너지, 교통 인프라에 대한 지원을 기대할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 III-7〉 양자간 공적개발원조 부문별 현황

(단위: 억달러, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	비중
사회 인프라 및 서비스(A)	419.8	418.7	412.0	406.6	420.7	432.4	34.1
교육	84.2	82.3	91.5	80.5	86.6	90.9	7.2
수자원 및 위생	66.0	55.1	45.4	51.0	44.7	52.8	4.2
경제 인프라 및 서비스(B)	174.9	208.0	221.6	222.2	220.4	217.1	17.1
에너지	56.7	73.4	87.9	91.7	74.4	75.2	5.9
교통 및 물류	88.0	97.1	82.7	91.4	113.3	106.5	8.4
생산부문(C)	76.8	76.1	78.4	76.4	61.0	86.9	6.9
농업·임업·어업	52.9	51.6	55.4	51.7	46.3	64.8	5.1
산업·광업·건설	15.6	14.5	14.5	18.0	8.8	13.6	1.1
통상 및 관광	8.2	9.9	8.4	6.7	5.9	8.5	0.7
다부문(D)	97.2	103.3	109.6	117.7	121.3	100.4	7.9
프로그램 지원(E)	31.5	53.2	24.2	25.6	23.6	36.7	2.9
식량지원	12.0	9.8	9.7	12.3	13.5	11.3	0.9
부채 관련 지원(F)	28.8	39.1	6.4	4.2	23.8	4.2	0.3
인도적 지원(G)	87.0	107.5	140.0	132.7	154.2	168.5	13.3
기타(H)	122.8	120.6	138.9	198.2	228.1	221.4	17.5
양자간 공적개발원조 합계(=A+B+C+D+E+F+G)	1,038.7	1,126.5	1,131.1	1,183.7	1,253.2	1,267.5	100.0

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en>, 접속일자: 2019.7.12.

다. 다자간 ODA 현황

개도국에 다자간 공적지원을 제공하는 대표적인 기관으로 세계은행이 있으며, 지역적으로 아시아개발은행, 미주개발은행, 유럽재건은행, 아프리카개발은행 등이 있다. 북한은 주로 세계은행과 아시아개발은행을 통해서 다자간 공적지원을 받을 것으로 예상된다.

세계은행은 단일 조직이 아닌 기능 내지는 목적에 따라 구분되는 IBRD와 IDA로 구성되어 있다. IBRD는 전쟁 재해 복구 및 개도국에 대한 장기개발자금을 지원하는 반면, IDA는 저소득 개도국에 대한 양허성자금을 지원한다. 일반용자를 제공하는 IBRD는 시대적 필요성에 따라 지원 목적과 지역을 달리 하여 왔다. 1950년대까지 전쟁 복구가 필요했던 서유럽에 대한 자원 지원을 시작으로, 1960~1970년대 한국, 유고슬라비아, 라틴아메리카, 1980년대 중국, 필리핀 등 동아시아지역, 1990년대 동유럽, 구소련 국가, 2000년대부터는 금융위기를 겪은 개도국, 아프리카 등 분쟁 피해지역을 지원해 왔다(국회예산정책처, 2018, p. 48).

IBRD와 IDA가 최근 5년간 지원한 원조규모는 <표 Ⅲ-8>과 같다. 양 기관의 지원액은 약정액과 지출액 간의 차이가 있는데, 보통 사업지연 등 수원국 내부 사정으로 약정액을 모두 집행하지 못하기 때문에 차이가 발생하는 경우가 많다. IBRD의 지출액은 2014년을 제외하고, 약정액보다 작은 편이며, 대략 약정액의 75~80%를 차지한다. 2016년을 제외하면 IDA의 지원액은 약정액의 약 60~65% 정도를 오가고 있다. 지출액을 기준으로 최근 5년간 IBRD는 약 170억~220억달러 정도를 지원하여 평균적으로 191억달러를 지원하였다. IDA는 약 120억~140억달러 정도를 지원하여 평균적으로 133억달러를 지원하였다. 이 두 기관의 연간 평균지출액은 324억달러로 나타난다.

〈표 III-8〉 세계은행 지원 현황

(단위: 백만달러)

기구	구분	2014	2015	2016	2017	2018	평균
IBRD	약정액	18,604	23,528	29,729	22,611	23,002	23,495
	지출액	18,761	19,012	22,532	17,861	17,389	19,111
IDA	약정액	22,239	18,966	16,171	19,513	24,010	20,180
	지출액	13,432	12,905	13,191	12,718	14,383	13,326

출처: 국회예산정책처(2018, p. 50, 〈표 20〉)를 참조하여 World Bank(2018, p. 7)를 바탕으로 저자 작성

ADB는 세계은행과 달리 하나의 조직으로 구성되어 있으나, 재원의 종류에 따라 IBRD와 IDA의 지원대상과 유사하게 대응된다. ADB의 재원에는 일반적인 자금지원방식을 준용하는 일반재원(OCR: Ordinary Capital Resources)과 양허성 자금지원을 전담하는 아시아개발기금(ADF: Asian Development Fund)이 있다. OCR는 IBRD와 유사한 용자조건으로 중소득 개발도상 회원국을 지원하는 반면, ADF는 국민소득이 낮고, 부채상환능력이 제한된 회원국을 지원한다(국회예산정책처, 2018, pp. 49~50).

최근 5년간 OCR을 통해서 지원한 용자금은 70억~110억달러 정도로 평균적으로 약 94억달러가 지원되었다. ADF에서는 양허성 용자금이 160억~220억달러 수준으로, 평균적으로 197억달러가 지원되었다. 최근 5년간은 양허성 용자금 규모가 지속적으로 줄어들고 있는 점이 눈에 띈다. ADF의 무상 지원은 40억~50억달러 수준을 유지하여 5년간 평균적으로 47억달러가 지원되었다.

〈표 III-9〉 아시아개발은행(ADB) 지원 현황

(단위: 백만달러)

구분	성격	2014	2015	2016	2017	2018	평균
OCR	용자	7,368	9,667	9,763	8,717	11,475	9,398
ADF	양허성	2,203	2,048	2,027	1,926	1,645	1,970
	무상	429	503	463	481	476	470

출처: 국회예산정책처(2018, p. 50, 〈표 21〉)를 참조하여 ADB(2018, p. 11)를 바탕으로 저자 작성

라. 민관협력투자사업(Public-Private Partnership)

개별국 정부나 국제금융기구를 통한 ODA 외에 국제적으로 조달가능한 재원은 민간자본이다. 저개발국가의 인프라 건설 사업은 국제 민간자본과 해당국 정부 간의 협력방식(PPP: Public-Private Partnership)을 통해 이루어지고 있다. 그리고 저개발국에 신용상의 문제가 있을 경우, 국제금융기구가 수원국 정부에 보증을 제공하여 사업이 진행되기도 한다. 북한의 경우도 우선 국제금융기구에서 ODA 자금을 지원받은 후, PPP방식을 통해 민간자본이 유입될 것으로 예상된다. 국제사회의 제재가 풀리고, 북한이 경제를 개방하여 개발을 시작한 후 민간자본이 유입되기까지 상당한 시간이 걸리겠으나, 최근의 민간자본의 투자 추이는 북한의 민간자본 유치에 대해 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

민관협력 투자건수는 2018년 기준으로 동아시아 및 태평양 지역에 109건이 발생하여 전체 건수의 약 32.9%를 차지하였고, 이어서 중남미 지역이 83건으로 25.1%, 남아시아가 65건으로 19.6%를 차지하는 것으로 나타난다. 다만 추세적으로 최근 2년간 지역 간에 상대적 비중에 큰 변화가 감지되어, 최근 수치와 5년간 평균의 괴리가 감지된다.

〈표 III-10〉 민관협력 인프라투자 지역별 추이

(단위: 건)

지역	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: 국회예산정책처(2018, p.62), Worldbank Private Participation in Infrastructure DB, <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>, 접속일자: 2019.6.20.

투자건수보다 투자금의 규모 면에서는 변동성이 더 큰 편이다. 2018년에 총액은 901억달러 수준인데, 과거보다 동아시아 및 태평양 지역의 비중이 크게 증가하고, 중남미 지역의 비중이 크게 감소하였다. 중동 및 북아프리카와 남아시아의 증가세도 눈에 띄는 편이다.

〈표 III-11〉 민간협력 인프라투자 지역별 추이

(단위: 억달러)

지역	2014	2015	2016	2017	2018
동아시아 및 태평양	159	175	227	488	410
유럽 및 중앙아시아	186	485	41	54	128
라틴아메리카 및 카리브해	632	327	323	201	143
중동 및 북아프리카	29	27	20	60	7
남아시아	65	57	62	118	136
사하라 이남 아프리카	27	60	48	31	77
총합계	1,098	1,132	721	952	901

출처: 국회예산정책처(2018, p. 63), Worldbank Private Participation in Infrastructure DB, <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>, 접속일자: 2019.6.20.

마. 소결

앞서 논의한 바와 같이 북한 내부에서 동원 가능한 재원은 매우 한정적이기 때문에 결국 한국과 국제사회의 지원에 상당부분 기댈 수밖에 없다. 한국은 이미 확보된 협력 기금 외에는 어떤 수단으로 재원을 마련하든 공적인 자금의 동원 여부는 국내의 여론에 좌우될 수밖에 없다. 한국도 재정적인 여유가 감소하고 있는 환경에서 지속적으로 북한을 지원하기는 쉽지 않아 보인다. 한국과 해외의 민간 자본은 초기 인프라 건설 투자의 리스크와 수익성을 고려할 때, 투입될 가능성이 높지 않아 보인다.

이러한 상황에서 북한이 우선적으로 기댈 수 있는 재원은 국제사회의 ODA라고 판단된다. 상업성이 낮고, 공식적으로 저소득 국가의 개발을 목적으로 하므로 북한이 기초 인프라 건설을 위해 지원받기에는 안성맞춤의 재원이라고 볼 수 있다. 다만, 북한이 필요하다고 제시되는 비용과 비교할 때,

ODA를 통해 조달할 수 있는 금액은 크지 않을 것으로 예상된다. 양자간 ODA의 경우, 최근의 경험을 보면, 연간 30억달러 이상 지원받는 국가는 없는 것으로 나타난다. 구체적인 지원 상황을 알아야 개별 국가가 지원받을 수 있는 금액을 예측해볼 수 있겠으나, 경험적으로 나타나는 상한선이 가지는 의미가 있을 것으로 추측된다. 다자간 공적지원금은 세계은행과 ADB의 연간 금액을 합쳐도 양자간 ODA의 절반 수준 정도이기 때문에, 개별 국가에 지원될 수 있는 금액은 더 낮을 가능성이 있다. 결국 ODA에서 재원 마련이 충분하지 않을 경우, 국제적으로 민간 자본까지 유치해야 할 것으로 판단되며, ODA는 초기 인프라 건설을 가능하게 하여, 북한의 국제사회와의 개발협력 의지, 역량 등을 보여줌으로써, 국제 민간부문의 북한 진출을 촉진할 수 있는 마중물 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다.

IV. 베트남의 ODA 수원 경험과 시사점

1. 베트남의 ODA 수원 현황

가. ODA 수원 현황

OECD에서 제공하는 수원국 및 공여자별 통계에 따르면, 기록이 시작된 1966년부터 2017년까지 전체 공여자(official donor)의 대(對)베트남 약정액은 약 845억달러 정도이다.¹⁷⁾ 이 중 유상용자가 586억달러로 69.3%, 무상지원이 247억달러로 29.2%를 차지하였다. 2013~2017년의 기간에 전 세계적으로 ODA 총지출액 중 무상원조의 비중이 평균 96%임을 고려하면, 베트남에 대한 유상지원 비중이 이례적으로 높음을 알 수 있다.¹⁸⁾

공여자를 OECD의 DAC 회원국과 세계은행 등 다자간 공여기관으로 구분하였을 때, DAC 회원국이 약 569억달러를 약정하여 전체 약정액의 67.3%, 다자간 공여기관이 약 274억달러를 약정하여 32.4%를 차지하였다. DAC 회원국이 무상지원의 85.3%를 제공한 것으로 나타났다.

17) ODA 지원금의 유형은 약정액(commitment)과 지출액(disbursement)으로 나눌 수 있다. 약정액은 공여자가 수원국에 공여를 약속한 금액이고, 지출액은 실제로 공여한 금액이다. 두 금액 간에는 여러 가지 이유로 차이가 날 수 있는데, 수원 측면에서는 지출액보다 약정액이 더 의미있는 수치이므로 수원액을 중심으로 논의를 진행한다.

18) 대한민국 ODA 통합홈페이지, http://odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S04_05.jsp, 접속일자: 2019.10.18.

〈표 IV-1〉 대(對)베트남 ODA 약정액 현황(1966~2017)

(단위: 백만달러(명목가격), %)

구분		전체 공여자	양자간 ODA		다자간 ODA 공여기관
			DAC 회원국	DAC 회원국 외	
총약정액 (Total Commitment)	금액	84,524.9	56,893.4	206.0	27,425.5
	비중	100.0	67.3	0.2	32.4
무상지원(Grants)	금액	24,723.8	21,089.7	1.1	3,633.0
	비중	100.0	85.3	0.0	14.7
유상융자(Loans and Other Long Term Capital)	금액	58,599.7	35,332.4	204.2	23,063.1
	비중	100.0	60.3	0.3	39.4
기타	금액	1,201.4	471.3	0.7	729.4
	비중	100.0	39.2	0.1	60.7

출처: OECD Statistics(<https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.)를 바탕으로 저자 작성

양자간 ODA에서 일본, 미국, 프랑스, 독일, 한국 정도가 주요 공여국으로 나타난다. 이 중 미국은 베트남 전쟁 기간 동안 많은 액수를 공여하였으며, 베트남에 대한 국제사회의 원조 재개 시점으로 평가되는 1993년 이후의 지원 수준은 매우 미미한 편이다. 따라서 베트남의 양자간 ODA 주요 공여국으로는 일본, 프랑스, 독일, 한국 정도를 꼽을 수 있다.

주요 공여국 중에서도 일본이 프랑스, 독일, 한국에 비해 매우 큰 규모로 베트남을 지원하고 있다. 일본의 총약정액이 294억달러로, 세계은행, 아시아 개발은행 등 다자기관의 전체 약정액 274억달러를 앞선다. 베트남 또한 일본이 지원한 양자간 ODA를 받은 수원국 중에서 가장 많은 지원을 받은 수원국이기도 하여, 양자간 ODA에서 두 국가는 상호 간에 특별한 위치에 있다고 볼 수 있다. 한국은 일본 등 다른 3개국에 비해 다소 지원 수준이 낮은 편이지만, 공여국으로서의 역사가 짧은 점을 고려하면, 지원 규모가 큰 편이며, 최근 수년간은 일본에 이어 베트남의 양자가 ODA에 있어 제2의 공여국의 위치를 차지하고 있다.

〈표 IV-2〉 DAC 회원국의 대(對)베트남 양자간 ODA 약정액 현황(1966~2017)

(단위: 백만달러(명목가격))

구분	총약정액 (Total Commitment)	무상지원 (Grant)	유상융자 (Loans and Other Long Term Capital)	기타
일본	29,424.9	3,297.5	26,127.3	0.1
미국	5,102.8	4,030.2	745.9	326.6
프랑스	4,291.5	1,423.0	2,872.4	0.0
독일	4,005.5	1,813.7	2,191.8	0.0
한국	3,256.2	573.9	2,682.2	0.0
스웨덴	1,998.8	1,998.3	0.6	0.0
호주	1,758.1	1,758.1	0.0	0.0
덴마크	1,132.5	1,037.5	95.0	0.0
영국	849.5	828.2	15.4	5.8
네덜란드	776.8	746.4	30.5	0.0
핀란드	676.4	651.4	25.1	0.0
벨기에	600.7	538.4	62.4	0.0
캐나다	594.4	594.4	0.0	0.0
스위스	493.3	460.5	32.8	0.0
노르웨이	459.6	398.2	61.4	0.0
이탈리아	343.4	67.6	275.8	0.0
스페인	237.6	142.8	94.8	0.0
아일랜드	213.6	213.6	0.0	0.0
룩셈부르크	200.3	200.3	0.0	0.0
오스트리아	187.7	173.1	14.7	0.0
폴란드	145.8	1.3	4.5	140.0
뉴질랜드	128.7	128.7	0.0	0.0
헝가리	7.2	7.1	0.0	0.1
체코	6.8	4.3	0.0	2.5
그리스	1.0	1.0	0.0	0.0
포르투갈	0.2	0.2	0.0	0.0
슬로바키아	0.2	0.2	0.0	0.0
아이슬란드	0.0	0.0	0.0	0.0
슬로베니아	0.0	0.0	0.0	0.0

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

다자간 공적지원에서는 세계은행의 약정액이 약 204억달러로, 대(對)베트남 다자간 공적지원 약정액의 74.3%를 차지한다. 이어서 지역개발은행들이 약 21.5억달러를 제공하였는데, 대부분 아시아개발은행이 제공하였다. UN도 세 번째로 많은 약정액을 제공한 기관이며, 무상지원의 상당 부분을 담당한 것으로 나타난다.

〈표 IV-3〉 대(對)베트남 다자간 공적지원 약정액 현황(1966~2017)

(단위: 백만달러(명목가격))

구분	총약정액 (Total Commitment)	무상지원 (Grant)	유상용자 (Loans and Other Long Term Capital)	기타
세계은행	20,367.7	35.0	19,723.5	0.0
지역개발은행	2,149.5	26.8	2,122.8	0.0
UN	1,825.8	1,464.2	298.3	0.0
IMF	159.0	0.0	159.0	0.0
기타 기관	2,923.5	2,107.0	759.5	729.5
총계	27,425.5	3,633.0	23,063.1	729.5

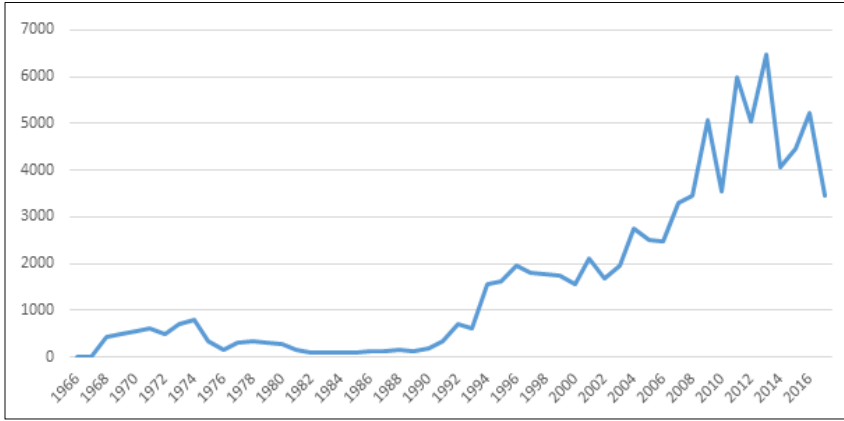
출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

나. 베트남 ODA 수원 추이

OECD에서 제공하는 베트남의 ODA 수원 통계는 1966년부터 시작되는데, 시기별로 ODA 수원 규모가 달라지고 있음을 알 수 있다. 시기별 추이가 다른 이유는 각 시기별로 제공된 ODA의 성격이 다르기 때문이다.

[그림 IV-1] 베트남의 ODA 약정액 추이

(단위: 백만달러, 현재가액)



출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

1960~1970년대의 베트남 전쟁시기에는 전시상황 대응 및 전후 복구를 위한 ODA가 제공되었다. 이 당시에는 주로 DAC 회원국들이 제공한 양자간 ODA가 베트남 ODA의 대부분을 담당했으며, DAC 회원국 중에서도 베트남 전쟁의 상대국이었던 미국이 주요 공여국으로 나타난다. 미국이 베트남 내 주둔지역에 대한 식량 지원, 전쟁 피해복구 등의 차원에서 제공한 것으로 보인다. 이에 반해, 김성철(2000, p. 6)에 따르면 당시 베트남 정부의 예산의 절반 이상을 소련을 비롯한 당시 사회주의권의 지원을 받은 것으로 나타나는데, 이는 주로 호치민에 의해 수립된 공산당 정부가 지배한 베트남 북부의 상황으로 보인다.

〈표 IV-4〉 베트남 ODA 공여자별 약정액 현황(1966~1975)

(단위: 백만달러)

공여자	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
DAC 회원국	8.1	6.5	425.0	507.9	542.0	605.3	507.7	703.7	809.2	305.7
미국	—	—	413.1	489.0	523.8	563.4	451.6	594.8	477.4	83.4
다자기관	—	—	—	2.0	2.3	3.0	1.7	2.3	4.8	25.9

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

OECD ODA 통계에서 1975년 이후 1992년까지는 이전 시기와 비교하여 베트남은 ODA 수원의 침체기를 맞게 된다. 김성철(2000, p. 7)은 1975년에 통일된 베트남은 제2차 5개년 경제계획(1976~1980년)의 실행과정에서 소련, 중국, 동구권 국가의 원조뿐만 아니라, 서방국가와 이들이 주도하는 국제금융기구로부터 원조를 받기 위해 노력하였으나, 전쟁으로 인한 미국과의 외교관계 악화, 서구권으로부터의 고립으로 인해 이들로부터의 원조를 거의 받지 못하였다고 주장한다.¹⁹⁾ 이에 따라, 이전 시기와 비교하여, DAC 회원국과 국제개발금융기관의 원조 규모가 전반적으로 감소하였고, 특히 미국의 지원규모가 크게 감소하였다. DAC 국가 중에서는 스웨덴 정도가 의미있는 지원을 제공한 원조국이라고 볼 수 있다. 공산권 국가 중에서도 역사적으로 관계가 좋지 않던 중국과의 관계도 악화되어 제2차 5개년 경제계획 기간 동안에는 구소련의 지원에 크게 의존하게 되었다는 주장이 존재하나, 이는 OECD에서 제공하는 ODA 통계에서는 확인하기 어렵다.²⁰⁾ 이후 베트남의 개혁·개방 정책에 대한 선진국들의 긍정적인 평가가 형성되었고, 이 시기의 마지막 연도인 1992년에 일본이 한발 앞서 ODA를 재개하였다. 타 선진국 보다는 조금 이른 움직임이었는데, 베트남의 노력에 더불어 일본의 동남아 국가에 대한 정치·외교 및 경제적인 측면에서 원조 제공 동기도 강하였기 때문이라고 판단된다.

19) 김성철(2000, p. 7)은 전후의 베트남 정부가 서방의 원조를 받기 위해 노력했다고 주장하나, 민지홍·김철우(2012, p. 143)는 베트남에 수립된 공산정부가 대외원조로부터 국가 운영의 자율성을 침해될 것으로 예상하여, 대외원조를 자발적으로 받아들이지 않았다고 제시하고 있다.

20) 일부 연구(예: 정선양(2012, p. 92))에서는 구소련의 원조 규모를 베트남의 GDP, 정부예산, 공공투자 대비 비중으로 제시하기도 하였으나, 일반적으로 구소련 측의 원조 규모에 대한 신뢰할 만한 통계에 접근은 어렵다고 판단된다.

〈표 IV-5〉 베트남 ODA 공여자별 약정액 현황(1966~1975)

(단위: 백만달러)

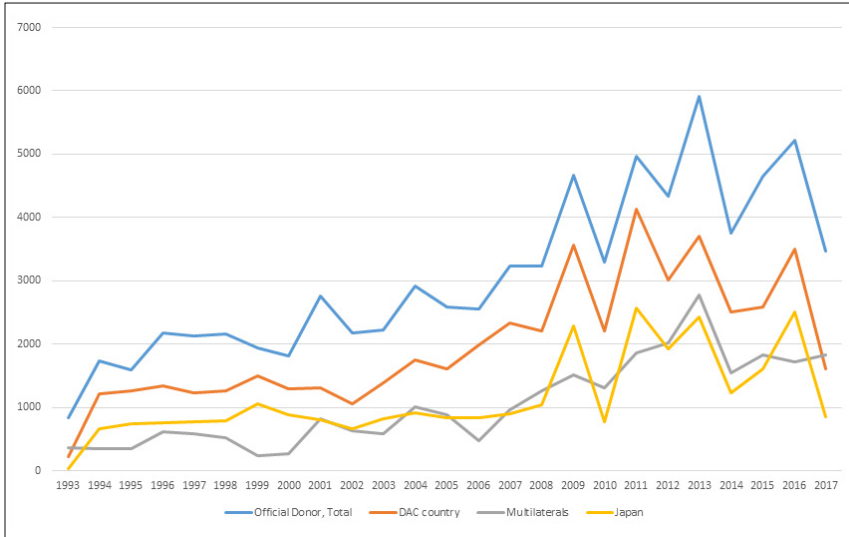
구분	1976~1980	1981~1985	1986~1990	1991~1992
DAC 회원국	1,045.2	373.0	395.1	825.1
스웨덴	513.7	259.1	242.1	98.9
미국	2.8	2.5	3.8	3.7
다자기관	379.6	166.2	309.5	221.8

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

베트남 정부는 경제개혁, 개방의 성공이 미국과의 관계에 달렸음을 인식하고, 미국과의 정치적 관계 개선을 위해 노력하였고, 이에 부응하여 1993년 미국은 베트남에 대한 국제금융기구의 원조에 대해 거부권을 행사하지 않겠다고 결정하였다(민지홍·김철우, 2012, p. 143). 이후 1993년 파리에서 개최된 공여국 협의체 회의(Consultative Group Meeting)를 통해 국제공여사회와의 개발협력관계가 완전히 회복되었다(서동신, 2012, p. 138). 이에 따라 1993년부터 국제금융기구로부터 지원이 재개됨에 따라 베트남 정부는 1993년을 ODA 수원 원년으로 간주하고 있다. 1993년부터 ODA 수원액이 눈에 띄게 증가하기 시작했고, 2007년 이후로는 세계 불황의 여파로 ODA 규모가 위축된 2010년을 제외하고는 2013년까지 증가세가 더욱 가팔라지는 점이 확인된다.

[그림 IV-2] 베트남의 ODA 공여자별 약정액 추이

(단위: 백만달러, 현재가치)



출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

1993년 ODA가 재개된 이후 초기에는 일본을 중심으로 한 DAC 회원국들이 급격히 원조 금액을 늘린 것으로 나타난다. 1994년 DAC 회원국의 약정액은 전년 대비 약 430% 정도 증가했으며, 일본은 전년 대비 1,700% 증가하여 양자간 ODA 증가세를 주도하였다. 대(對)베트남 주요 양자간 ODA의 공여국인 프랑스와 독일도 약정액을 각각 1,250%, 132%를 증가시키는 등 양자간 ODA가 크게 증가하였다.

국제금융기구 등에 의한 다자간 공적지원 약정액은 초기 3년 동안은 정체하다가 1996년부터 본격적으로 증가하기 시작한다. 다자간 공적지원은 국제금융기구 회원국의 출자를 통해 제공되기 때문에 양자간 ODA보다 행정적인 처리 시간이 더 걸리기 때문인 것으로 보인다. 1993년에 정치적으로 대(對)베트남 ODA 공여의 물꼬를 터주었던 미국은 양자간 ODA를 통해 베트남을 많이 지원하지는 않았다.

〈표 IV-6〉 베트남 ODA 주요 공여자별 약정액 현황(1993~1999)

(단위: 백만달러)

공여자 유형	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
전체 공여자	842.19	1732.88	1599.3	2173.67	2132.95	2155.42	1932.88
DAC 회원국	229.13	1209.92	1265.34	1348.66	1233.64	1264.88	1497.7
일본	37.07	664.37	743.53	759.35	774.68	796.21	1064.89
프랑스	14.23	191.69	91.89	51.9	93.29	145.25	114.24
독일	42.01	97.63	165.44	82.47	73.76	45.22	61.73
다자기관	364.5	350.95	355.01	620.54	577.65	514.23	236.9

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

수원 재개 초기에 급격히 증가한 이후 2007년까지 베트남의 ODA 약정액은 완만하게 증가하는 추세를 보여준다. 양자간 ODA의 최대 공여국인 일본이 상대적으로 안정적인 약정액을 제공하였고, 국제기구들은 다소 기복이 있는 편이나 큰 증가세 없이 일정 수준을 유지하였다. 2000년대 초반 이후 완만한 증가를 견인한 주체는 일본을 제외한 DAC 국가들로 나타난다. 기존 공여국 중 프랑스의 공여액이 크게 증가하였고, 스웨덴, 덴마크, 호주, 네덜란드, 미국, 영국 등의 약정액이 소액이나마 골고루 증가한 점도 증가세에 일부 기여하였다.

〈표 IV-7〉 베트남 ODA 주요 공여자별 약정액 현황(2000~2007)

(단위: 백만달러)

공여자 유형	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
전체 공여자	1,820.65	2,761.12	2,175.32	2,231.73	2,913.68	2,589.83	2,554.08	3,231.22
DAC 회원국	1,296.04	1,304.14	1,063.25	1,385.61	1,751.89	1,607.52	1,993.20	2,339.27
일본	890.40	810.86	665.53	821.05	911.15	841.87	839.36	905.41
프랑스	42.74	123.30	74.11	108.23	195.68	176.29	413.25	417.78
독일	38.82	79.97	56.44	105.52	69.11	60.23	151.72	83.98
다자기관	364.5	350.95	355.01	620.54	577.65	514.23	236.9	205.65

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

2008년 이후에는 전체 ODA 약정액은 증가하면서도 연도 간의 편차가 매우 큰 편으로 나타난다. 우선 안정적인 증가세를 이끈 주체는 국제금융기구

등의 다자간 공적지원 제공자인 것으로 나타난다. 다자간 공적지원상의 약정액은 2007년부터 2013년까지 2010년을 제외하고 꾸준히 증가하였으며, 이때 증가 속도는 과거 추세에 비해 상당히 높았던 것으로 보인다. 2007년 베트남의 WTO 가입으로 인해 국제사회 편입의 수준이 한층 강화된 점이 국제금융기구의 약정액 증가에 일부 영향을 끼쳤을 것으로 예상된다.

양자간 ODA의 약정액도 2009년에 빠르게 증가한 후 그전보다는 높은 수준에서 머물고 있는 것처럼 보이나, 2010년 일본의 ODA 약정액이 전년 대비 3분의1 수준으로 하락하면서 DAC 회원국 및 전체 공여자의 약정액이 동반 하락하였다. 이는 베트남 ODA 프로젝트에 연관된 부패사건과 관련하여 일본 정부가 ODA 원조를 일시적으로 축소했기 때문이다.²¹⁾ 1년 만인 2011년 다시 2009년 수준 이상으로 회복한 후 다소의 기복을 보이나 2013년까지 2009년 전보다는 2배 이상의 수준을 유지하고 있다. 동 기간 동안, 한국의 대(對)베트남 ODA 공여액이 크게 증가한 점도 양자간 ODA 약정액의 증가에 상당히 기여하였다. 요컨대, 2007~2013년은 양자간 ODA에서 다소 기복이 심한 추세를 보이기는 하나, 약정액 규모에서 이전 시기보다 2배 가까운 수준으로 증가하였고, 다자기관들이 약정을 비약적으로 증가시킨 기간으로 베트남 ODA의 황금기라고 볼 수 있다.

〈표 IV-8〉 베트남 ODA 주요 공여자별 약정액 현황(2008~2013)

(단위: 백만달러)

공여자 유형	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전체 공여자	3,232.43	4,660.59	3,288.24	4,973.92	4,333.41	5,913.12
DAC 회원국	2,204.47	3,566.13	2,205.11	4,126.81	3,008.86	3,705.80
일본	1,045.11	2,287.81	777.25	2,563.93	1,928.08	2,432.80
프랑스	98.99	270.89	324.27	237.19	134.03	188.66
독일	113.20	82.01	258.28	504.01	150.89	322.97
한국	241.26	307.16	292.62	205.65	273.73	264.63
MDB	1,254.82	1,508.20	1,314.56	1,854.41	2,023.42	2,777.08

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

21) 『조선일보』, 2009.2.8., http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009/02/08/2009020800476.html, 접속일자: 2019.7.10.

2014년부터 2017년까지는 길지 않은 기간임에도 전반적으로 ODA 약정액의 최고점이었던 2013년에 비해 하향하는 추세가 양자간 ODA와 다자기관
의 약정액에서 공통적으로 감지된다.

〈표 IV-9〉 베트남 ODA 주요 공여자별 약정액 현황(2008~2013)

(단위: 백만달러)

공여자 유형	2014	2015	2016	2017
전체 공여자	3,751.71	4,644.96	5,222.11	3,462.17
DAC 회원국	2,508.67	2,592.97	3,508.38	1,616.58
일본	1,231.24	1,606.10	2,511.82	848.96
프랑스	231.82	86.33	173.38	38.01
독일	405.04	137.26	350.19	285.43
한국	231.78	426.19	189.8	195.46
MDB	1,542.86	1,822.33	1,715.74	1,836.20

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

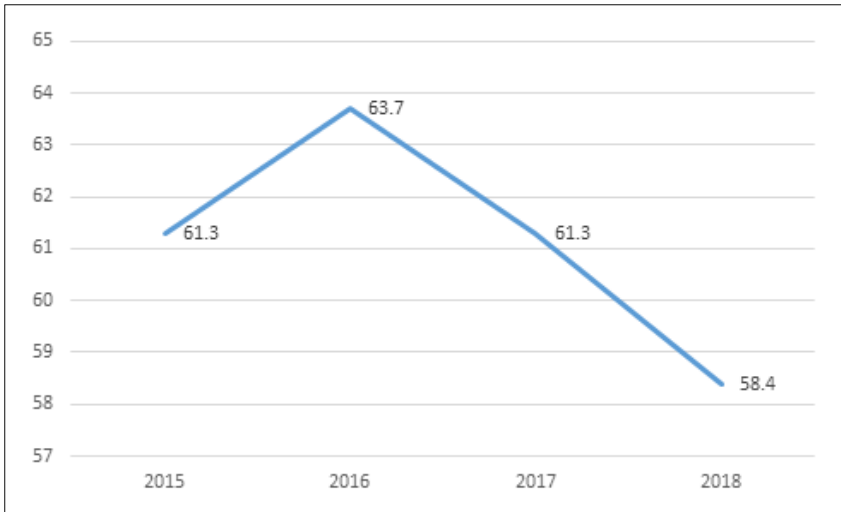
하향세의 배경에는 여러 이유가 있을 수 있으나, 무엇보다도 베트남 정부가 공공부채의 증가 추세에 대해 경각심을 가지고, 기존 ODA 약정의 실행과 신규 ODA의 수원을 동시에 억제하였기 때문이다. 베트남 ODA의 상당 부분이 유상원조이며, 이는 공공부채의 증가를 가져왔다. 베트남의 공공부채는 중앙정부 부채, 지방정부 부채, 정부보증 대출로 구성된다. 2015년 GDP 대비 공공부채 비율이 60%를 넘어 61.3%를 기록함으로써 법적 상한선인 65%에 근접하자, 베트남 내외부적으로 우려의 목소리가 나오기 시작했다. 2011년과 비교하여 2015년에는 공공부채의 상당부분을 차지하는 국가채무가 80% 증가하였다.²²⁾ 이에 대해 2016년 7월, IMF는 베트남 정부에 재정 적자와 공공부채 관리의 필요성을 경고하였다.²³⁾

22) 『뉴시스』, 2017.9.22., http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170922_0000103186, 접속일자: 2019.10.3.

23) 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2016.9.21., <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView.do?setIdx=322&dataIdx=154155>, 접속일자: 2019.10.3.

[그림 IV-3] 베트남의 GDP 대비 공공부채 비율

(단위: %)



출처: 『무역협회 해외시장뉴스』, 2019. 5. 31., <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/overseasMrktNews/overseasMrktNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=1788442&type=0>, 접속일자: 2019.10.3.

공공부채의 증가에 따라 베트남 정부는 유상 ODA의 신규 수원과 기존 약정액의 실행을 의도적으로 늦추고 있다. ODA 수원 및 실행 지연, 해외 상업 차관 억제, 국유재산 매각 등 공공부채 감축 노력에 따라 2018년에는 공공부채 비율이 58.4%로 하락한 상황이다.²⁴⁾ 법적 상한선보다 낮아진 상황이기는 하나, 향후에도 공공부채에 대한 경각심으로 인해 ODA 수원 규모는 2013년의 최고액을 넘기는 어려워 보인다.

이와 더불어, 세계은행은 2010년 베트남을 하위 중소득국(lower middle-income country)으로 격상시키면서 과거만큼 낮은 비용으로 ODA 유상자금을 수원하기 어렵게 된 점도 ODA 약정액 감소에 기여한 것으로 생각된다. 2010년 이전에는 유상 ODA를 약 30~40년 기한으로 0.7~0.8% 정도의 이자율로 빌릴 수 있었다면, 2011~2015년에는 대출기한도 10~25년으로 줄어들

24) 『무역협회 해외시장뉴스』, 2019.5.31., <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/overseasMrktNews/overseasMrktNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=1788442&type=0>, 접속일자: 2019.10.3.

었으며, 이자율도 2% 정도로 증가하였다.²⁵⁾ 추가적으로 세계은행은 2017년 7월부터 베트남에 우대적인 유상 ODA를 제공하지 않는 대신 시장조건에 따라 우대 대출을 받게 될 것이라고 밝힘에 따라 ODA 자금은 채무지불 전환율이 두 배 가까이 빠르고 이자율 또한 2~3.5% 정도 오르게 되었다.²⁶⁾

양자간 ODA 자금에 대한 베트남 정부의 인식도 ODA 추가 수원에 대해 소극적인 태도를 보이게 하는 것으로 판단된다. 베트남 계획투자부(MPI)의 ODA 담당자와의 면담에서 유상 ODA에 따르는 공여국의 각종 규제성 조치 등을 고려하면, ODA 자금의 실제비용이 상업 차관과 비교하여 크게 양허적인 성격이 아니라는 인식이 존재함을 확인할 수 있었다.

다. ODA 수원의 상대적인 성과

베트남은 공여국 및 국제기구로부터 수원 초기부터 모범 수원국이라는 평가를 받으며, 수원의 성과도 좋은 편으로 인식되고 있다. 그럼에도 베트남의 수원성과를 상대적으로 평가하기는 쉽지 않다. 이는 수원 규모에 영향을 미칠 수 있는 소득수준, 인구규모, 개발 정도, 외교적 능력 등의 특성이 수원국마다 다르고, 공여국들 또한 개별 수원국에 대한 주요 지원 동기가 다르기 때문이다. 또한, 지원을 받아온 기간이나 수원 활성화 시점도 수원국마다 다르기 때문에 상대적인 성과를 일관적인 기준에 맞춰 평가하기는 어렵다.

그럼에도 베트남의 수원 성과는 전반적으로 우수하다고 할 수 있다. 1966~2017년에 약정액 규모를 2017년 불변가격으로 파악한 결과, ODA 수원 경험이 있는 전체 국가 중 베트남은 6위를 차지하는 것으로 나타났다.²⁷⁾

25) 『베트남 픽토리알』, 2016.5.4., <https://vietnam.vnnet.vn/korean/%e1%84%89%e1%85%a6%e1%84%80%e1%85%a8%e1%84%8b%e1%85%b3%e1%86%ab%e1%84%92%e1%85%a2%e1%86%bcworld/225683.html>, 접속일자: 2019.10.4.

26) 『베트남 픽토리알』, 2016.5.4., <https://vietnam.vnnet.vn/korean/%e1%84%89%e1%85%a6%e1%84%80%e1%85%a8%e1%84%8b%e1%85%b3%e1%86%ab%e1%84%92%e1%85%a2%e1%86%bcworld/225683.html>, 접속일자: 2019.10.4.

27) 국가마다 수원이 집중적으로 이루어진 시기가 다르기 때문에, 비교 가능성을 높이기 위해서 2017년 불변가격으로 수원액 규모를 파악하였다.

베트남보다 수원액이 많은 국가는 인도, 이집트, 방글라데시, 인도네시아, 파키스탄 등의 5개국으로 나타난다. 이들 국가는 본격적인 ODA 수원의 역사가 베트남보다 오래되었기 때문에 동일 기간(1966~2017년) 동안 전체적인 수원 규모도 큰 것으로 분석된다. 베트남이 본격적으로 수원하기 시작한 1993년부터 측정하면, 베트남의 수원액 규모가 4위로 조금 더 상승한다. 상위권 국가의 구성도 크게 변화하는데, 인도네시아, 파키스탄, 방글라데시, 이집트가 여전히 10위 안에 포함되지만, 순위가 다소 하락하고, 이라크와 아프가니스탄이 좀 더 높은 순위로 올라온 점이 눈에 띈다. 이는 이라크, 아프가니스탄이 전쟁 후 복구를 위해 집중적으로 지원을 받았기 때문인 것으로 판단된다. 전후 복구와 관련없이 1990년대와 2000년대, 2010년대에 꾸준히 지원받은 국가 중에서 베트남은 상당히 높은 순위를 차지한다.

〈표 IV-10〉 ODA 수원액 상위 10개국

(단위: 백만달러(2017년 불변가격))

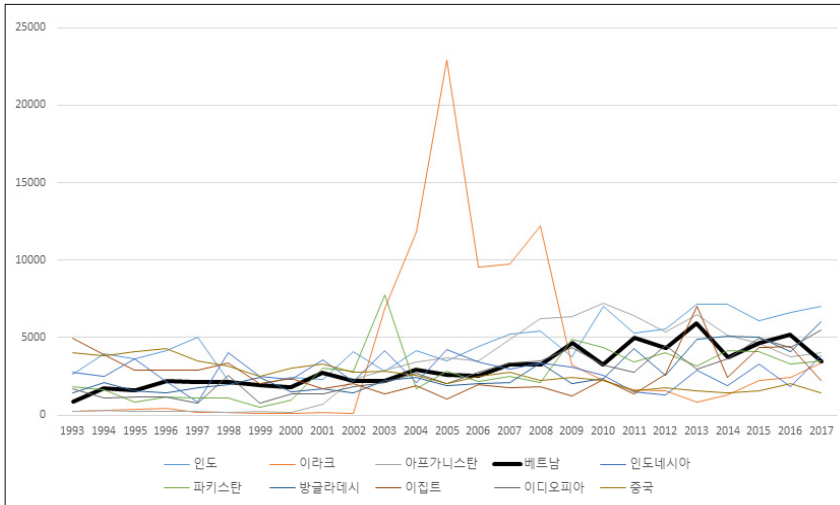
순위	국가명	총수원액 (1966~2017)	순위	국가명	총수원액 (1993~2017)
1	인도	264,314.9	1	인도	11,361.8
2	이집트	178,414.5	2	이라크	94,077.1
3	인도네시아	148,708.4	3	아프가니스탄	79,057.1
4	방글라데시	130,175.7	4	베트남	76,329.5
5	파키스탄	129,182.3	5	인도네시아	69,125.9
6	베트남	104,061.5	6	파키스탄	69,076.9
7	이라크	96,736.0	7	방글라데시	67,738.0
8	탄자니아	91,449.9	8	이집트	66,820.8
9	에티오피아	89,576.1	9	에티오피아	66,523.4
10	아프가니스탄	84,568.5	10	중국	65,360.6

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

수원액 규모로 10위권 국가들과의 수원 추이를 살펴보면 2000년대 들어서, 베트남의 수원액 규모의 성장세가 상대적으로 높아지면서, 2~4위권을 유지하고 있음을 알 수 있다.

[그림 IV-4] 주요 수원국별 연간 ODA 수원 현황(1993~2017)

(단위: 백만달러(2017년 불변가액))



출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

아세안(ASEAN) 국가들을 포함한 극동아시아 지역의 ODA 수원 상황을 살펴보면, 베트남의 수원 성적이 상위권에 속하며, 국토 면적 및 인구 규모 등이 큰 인도네시아나 중국과 비슷하거나 큰 차이를 보이지 않고 있다. 1993년 이후로는 베트남이 인도네시아나 중국을 앞선 것으로 나타난다. 역 내에서 유사한 소득수준을 보이는 국가들과는 큰 차이를 보이고 있다. 수원 기간을 1993년 이후로 한정하였을 경우, 4위를 차지한 필리핀은 베트남 수원액의 절반 수준에 불과하였다.

〈표 IV-11〉 극동아시아 지역 ODA 수원액 순위

(단위: 백만달러(2017년 불변가격), %)

순위	국가명	총수원액 (1966~ 2017)	지역 내 비중	순위	국가명	총수원액 (1993~ 2017)	지역 내 비중
1	인도네시아	148,708.4	26.0	1	베트남	76,329.5	24.0
2	베트남	104,061.5	18.2	2	인도네시아	69,125.9	21.7
3	중국	102,323.3	17.9	3	중국	65,360.6	20.5
4	필리핀	63,536.9	11.1	4	필리핀	33,192.6	10.4
5	태국	41,854.9	7.3	5	태국	19,156.1	6.0
6	한국	25,187.5	4.4	6	캄보디아	17,188.7	5.4
7	캄보디아	22,905.9	4.0	7	라오스	9,623.6	3.0
8	말레이시아	17,862.9	3.1	8	몽고	8,166.3	2.6
9	라오스	14,803.4	2.6	9	말레이시아	5,844.0	1.8
10	몽고	8,441.1	1.5	10	동티모르	5,356.3	1.7
11	동티모르	5,371.0	0.9	11	북한	2,828.7	0.9
12	북한	2,938.5	0.5	12	한국	987.7	0.3
13	싱가포르	2,517.4	0.4	13	홍콩	98.9	0.0
14	대만	1,444.0	0.3	14	대만	82.8	0.0
15	홍콩	898.9	0.2	15	싱가포르	74.3	0.0
16	기타	196.9	0.0	16	브루나이	12.8	0.0
17	브루나이	73.9	0.0	17	마카오	6.2	0.0
18	마카오	52.4	0.0	18	메콩델타프로젝트	0.0	0.0

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

라. 인프라 건설에 대한 ODA의 기여

베트남의 ODA를 통해 거시경제 상황 개선, 제도 및 공공행정 개선, 국제 개발협력사회의 주요 개발과제 달성 등의 성과를 달성한 것으로 나타난다 (외교부, 2018, p. 171). 베트남 ODA의 상당 부분(약 75%)은 인프라에 투입 되었고, 경제 인프라 및 서비스의 비중이 약 50%로 사회 인프라 및 서비스 비중의 두 배에 가깝다. 2005~2017년에 사회 인프라 및 서비스에 투입된 ODA의 비중은 26.2%이고, 하부 갈래인 상하수도 시설에는 10.1%가 투입되어 가장 큰 비중을 차지한다. 같은 기간 경제 인프라 및 서비스에는 49.0%

가 투입되었고, 교통·통신 인프라에 34.5%, 에너지 인프라에는 12.9%가 투입되었다. 전체 수원국과 비교하여 베트남의 사회 인프라 및 서비스의 투입 비중은 낮은 편인 반면, 경제적 인프라 및 서비스의 비중은 거의 세배 가까운 수준이다.

〈표 IV-12〉 대(對)베트남 양자간 ODA의 분야별 약정액 비중(2005~2017)

(단위: 백만달러(명목가격), %)

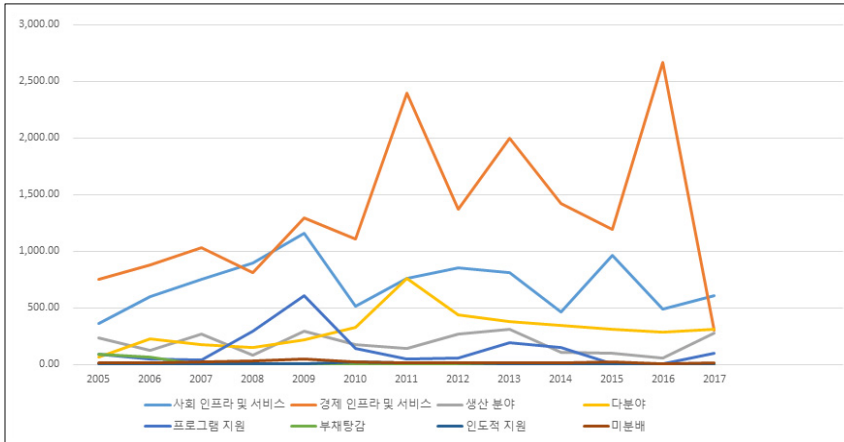
분야	베트남		전체 수원국	
	약정액	비중	약정액	비중
1000: 양자간 ODA 약정액	35,141.7	100.0	1,142,931.4	100.0
100: 사회적 인프라 및 서비스	9,208.4	26.2	430,311.5	37.6
110: 교육	2,095.6	6.0	88,960.6	7.8
140: 상하수도	3,542.3	10.1	54,171.9	4.7
200: 경제적 인프라 및 서비스	17,219.8	49.0	198,761.3	17.4
230: 에너지	4,541.7	12.9	70,147.3	6.1
215: 교통·통신	12,139.5	34.5	90,422.6	7.9
300: 생산분야	2,431.3	6.9	76,456.5	6.7
310: 농업·임업·수산업	1,572.4	4.5	53,101.9	4.6
320: 산업·광산업·건설업	694.4	2.0	15,134.1	1.3
330: 무역·관광	164.6	0.5	8,220.7	0.7
400: 다분야(환경 및 기타)	3,979.8	11.3	108,782.0	9.5
500: 프로그램지원	1,769.7	5.0	37,492.5	3.3
520: 식량지원	16.8	0.0	12,363.8	1.1
600: 부채 탕감	159.3	0.5	30,957.7	2.7
700: 인도적 지원	113.8	0.3	116,396.9	10.2
998: 미분배	259.6	0.7	143,772.8	12.6

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

경제 인프라 및 서비스 분야에 배정된 ODA 규모가 거의 매년 가장 높은 편이며, 등락을 반복하기는 하나 최근까지 점진적으로 증가하는 모습을 보이고 있다. 사회 인프라 및 서비스는 거의 매년 두 번째로 높은 비중을 차지하며, 등락을 겪고는 있지만, 일정한 범위 안에서 움직이고 있다.

[그림 IV-5] 대(對)베트남 양자간 ODA의 분야별 약정액 추이(2005~2017)

(단위: 백만달러(명목가격))



출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

2006~2010년에 ODA가 베트남의 정부의 인프라 투자 예산에서 차지한 비중은 인프라 유형에 따라 20%안팎으로 파악된다. 교통 인프라가 27%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 교육·훈련이 16%로 가장 낮은 비중을 차지하였다. 외교부(2018, p. 171)는 최근 공공투자에서 ODA가 차지하는 비중이 15~17% 수준이라고 밝히고 있어, 2000년대 중후반보다 ODA가 차지하는 비중이 다소 줄어든 것으로 판단된다.

〈표 IV-13〉 인프라 투자 정부 예산 내 ODA 실행액 비중(2006~2010)

(단위: %)

사회·경제 인프라 세부 분야	ODA 실행액/정부 총자본투자 비율 (ODA Disbursement in total investment capital from State budget)
에너지, 전기(Energy and Electricity)	19
상하수도, 도시개발 (Water supply and Urban Development)	17
교통(Transportation)	27
보건·의료(Health care)	20
교육·훈련(Education and Training)	16

출처: 베트남 계획투자부; World Bank(2012, p. 23, 〈Table 2〉)에서 재인용

2. 베트남 ODA 수원 요인

ODA는 공여자와 수원국 간에 이해관계가 합치될 경우에 이루어지므로 베트남이 ODA 수원 규모에 있어서 상대적으로 높은 성과를 보일 수 있었던 이유도 크게 공여국이나 공여기관의 공여 동기와 수원국인 베트남의 수원 여건과 노력 측면 등의 두 가지 요인에서 찾아볼 수 있다.

가. 베트남의 ODA 수원 노력과 여건

1) 베트남의 ODA 수원재개 노력과 조치

베트남이 오랜 기간 개방에 대한 의지를 꺾지 않고, 유지한 배경에는 여러 가지 이유가 있을 수 있겠으나, 가장 중요했던 요인으로는 경제발전에 대한 의지와 이를 위한 개발 자원 조달 필요성을 꼽을 수 있다. 1986년 시작된 도이머이 정책은 공산당 일당이라는 정치적 체제는 유지하면서, 경제체제 전환을 추구한 시도로서 대외적으로는 적극적인 개방을 통해 해외의 공적자금 유치를 추구한 정책이었다(이해정 외, 2018, p. 2). 이러한 도이머이 정책을 선택하고, 철실히 추진할 수밖에 없었던 이유는 거시경제의 불안 지속, 경제적 고립, 후진적 산업 구조 등 외부의 조력 없이는 해결이 불가능한 경제 상황 때문이었다. 1975년에 종전된 베트남전 후의 베트남은 구소련 등 동유럽 국가들에 경제적으로 의존하면서, 내부적으로는 국영기업에 대한 부분적인 개혁을 추진하였다.²⁸⁾ 그러나, 구소련의 내부사정으로 대(對)베트남 대외원조가 축소되었고, 국영기업의 적자 심화로 초인플레이션이 발생하는 등 대내외적으로 경제적 고립상태에 봉착하였으며, 인구의 70%가 농업에 종사하는 상황에서 농업 분야에 시장경제 요소를 도입하였으나, 이 역시 실패하면서 초인플레이션 발생에 기여하였다(원지환·김민석, 2018, pp. 9~10).

경제 고립화, 최대 산업인 농업의 개혁실패, 재정적자 증가, 물가 상승 등의 거시경제적 위기에 대응하여, 베트남 정부는 생산효율성 제고, 장기적 경

28) 1985년 기준 수출의 40%, 수입의 65%를 러시아에 의존하는 등 베트남이 가입해있던 코메콘 체제에 대한 의존도가 매우 높았다(원지환·김민석, 2018, p. 10).

제정책 수립, 시장경제와의 조화, 개방정책 추진, 자주독립경제 구축이라는 5대 원칙을 내세운 개혁·개방 정책인 도이머이를 1986년 12월에 개최된 제 6차 공산당 대회에서 채택하고, 이를 통해 약 10여년간 농업개혁, 시장경제 체제 이행, 대외개방 등을 위한 제도적인 기반을 구축하게 된다(원지환·김민석, 2018, p. 5).

〈표 IV-14〉 도이머이 정책 초기 주요 개혁

구분	주요 개혁 조치
농업개혁	· 경제 내 가장 높은 비중을 차지했던 농업부문 개혁은 입찰계약제 도입(1988년), 농산물유통 자유화(1988년) 등 생산성 개선에 방점을 두고 추진 · 이후에는 양도·상속·담보 관련 권리를 개인에게 보장하는 농지이용법을 제정(1993년)하여 농업경제의 활성화를 도모
시장경제체제 이행	· 거래상품에 대한 가격자유화를 실시(1989년)하는 한편 민영기업법 제정(1990년)을 통해 민영기업을 공식적으로 인정 · 시장경제 도입을 명시한 개정헌법을 승인(1992년)함으로써 시장경제 구축을 위한 제도적 토대를 완성
대외개방	· 대외개방 조치는 도이머이 초기 단계부터 적극적으로 추진 · 외국인투자법을 1987년 제정하여 외국인직접투자 유치여건을 조성 · 1991년에는 수입(면세) 원료를 임·가공하여 전량 수출하는 특별구역으로서 수출가공구(Export Processing Zone)를 설립

출처: 원지환·김민석(2018, pp. 5~6)

도이머이 정책 천명 이후, 미국이 1993년에 베트남에 대한 국제기구의 원조 거부권을 거둬들이고, 1995년에 베트남과 수교를 맺고, 2001년에서야 베트남과 무역협정을 맺는 등 베트남의 개방 의지에 대해 해외 주요국 및 이들이 영향력을 발휘하는 국제기구가 긍정적으로 반응하기까지 상당히 긴 시간이 걸렸다. 이 기간 동안 베트남 정부는 서방 세계, 특히 미국과의 관계 회복을 위해 정치·외교적인 노력을 경주하였다.²⁹⁾ 미국과의 전쟁으로 인해 단절된 관계 회복을 위해 도이머이 정책 발표 후 얼마 지나지 않아 1988년에 미군 포로 및 실종자 유해 발굴을 허용하였고, 서방세계의 제재 원인 중

29) 이어지는 베트남과 미국 간의 외교적 관계 변천사는 『VOA Korea』(2019.2.23.), <https://www.voakorea.com/a/4800163.html>(접속일자: 2019.10.12.)을 바탕으로 정리하였다.

하나였던 캄보디아 침공문제도 1991년 캄보디아와의 평화협정 체결을 통해 공식적으로 종료하였다. 이러한 노력으로 인해 미국으로부터 외교관계 회복에 대한 언질을 받았고, 1995년 외교관계를 복원할 수 있었다. 이에 앞서 1993년 베트남에 대한 국제사회의 경제제재가 미국의 동의 아래 해제되었다. 공식적인 개혁 노선 천명 후에, 경제적·정치적인 제재 해제와 개방의 발판을 마련하기까지 대략 8~10년의 기간이 필요했다. 대외적인 외교 노력과 내부적인 개혁 조치가 국제사회와의 관계 개선에 기여하였고, 개혁을 통해 준비된 제도들이 해외로부터의 원조와 결합하면서 경제적 성과창출에 기여하였다고 평가된다(원지환·김민석, 2018, p. 6).

〈표 IV-15〉 베트남-미국 간의 외교적 관계 변천사

연도	주요사건
1950	미국과 프랑스로부터 부분적으로 독립한 베트남 정부와 외교 관계 성립
1954	베트남, 프랑스로부터 완전 독립. 제네바 평화협정에 따라 남북으로 분단
1955	남베트남에 베트남공화국 수립. 미국, 베트남공화국에 대폭적인 군사지원 단행
1964. 8	미국, 통킹만 사건을 계기로 베트남 전쟁에 본격 개입
1973. 1	파리 평화협정 체결결과 미국, 베트남 전쟁에서 철수
1975. 4	베트남 공산화
1988. 9	베트남, 미국의 미군 포로와 실종자 유해 수색 허용
1989	베트남군, 캄보디아 철수
1991	미국, 베트남에 유해수색작업을 위한 현장 사무소 설치
1991.10	캄보디아 평화협정 체결, 베트남 캄보디아 개입 공식 종료. 미국, 미군 실종자 문제에 베트남이 적극 협력할 경우, 2년 안에 외교관계 재개 약속. 미국인의 베트남 여행 제한 일부 해제, 단체여행 및 사업목적 여행 허용
1993	미국, 베트남에 대한 경제제재 완화. 국제금융기구의 대(對)베트남 원조에 대한 거부권 미행사 천명
1994. 2	미국, 대베트남 경제제재 전면 해제
1995. 8	미국, 베트남과 공식적인 외교관계 복원
1996	미국-베트남 간 무역협상 시작
2000. 7	미국-베트남 간 무역협정 합의
2001	협정 발효. 협정에 따라 베트남에 최혜국 대우 부여

출처: 『VOA Korea』, 2019.2.23., <https://www.voakorea.com/a/4800163.html>, 접속일자: 2019.10.12.; 원지환·김민석(2018, p. 6)

2) 베트남의 ODA 수원 확대 노력과 조치

가) 일관적인 대외개방 정책

이상에서의 논의 결과, 내부적인 개혁조치, 대외적인 개방의지 표명, 국제 사회와의 외교적인 관계 개선 등을 통해 국제사회의 원조를 재개하는 데 성공하였음을 알 수 있다. 하지만, 원조의 시작이 곧바로 지속이나 확대로 이어지지는 않으며, 그 이후 수원국의 노력 여하에 일정 부분 달려 있다고 보는 것이 합리적이다. 베트남의 경우, 원조 재개 이후 2000년대 전반까지는 수원액이 일정한 수준을 유지하였고, 2007년부터는 급격히 증가하는 모습을 보였다. 특히, 2000년대부터 공여국 사이에서 모범 수원국(donor darling)으로 불리면서 2000년대 하반기에는 수원액이 급격히 증가하는 양상을 보이며, 전 세계적으로도 연간 수원규모가 수원국 중에 2~3위를 유지하였다.

이러한 배경에는 근본적으로 대외개방과 해외자금 유치를 통한 경제발전이라는 베트남의 의지가 장기간 지속되었기 때문이다. 1990년대부터 2000년대 초까지 경제에 투입할 만한 베트남 내부의 재원이 충분하지 못했기 때문에 외부 재원에 대한 의존성이 클 수밖에 없었기 때문에 ODA 수원과 외국인투자 유치에 매우 적극적이고, 구체적인 제도를 통해 이를 뒷받침할 수밖에 없었다. 이 당시 해외 선진국들의 수출생산기지 역할을 하며, 내부적으로도 저축 등 자본이 점진적으로 축적되어갔으나, 산업의 구조 또한 농업에서 수출품 제조업으로, 경제구조는 수출의존형 내지는 수출주도형으로 변모하면서 지속적인 대외개방 정책이 유지되었다. 외국인투자를 지속적으로 유치하기 위해서는 고질적인 장애요인 중 하나였던 교통, 에너지, 산업단지 등의 인프라를 건설 및 개선해야 했고, 인프라 건설재원을 모두 정부 예산으로 충당할 수 없었던 상황도 ODA 수원 의지를 유지시킨 이유 중에 하나이다.

나) 실효성 높은 ODA 수원 체계 구축

일관된 대외개방 및 ODA 수원 의지는 실효성 높은 ODA 수원 체계 마련으로 이어졌다. 베트남의 ODA 수원 체계의 가장 큰 특징은 중앙집권적이라는 점이다(Ohno, 2004, p. 5). 우리나라의 무상 ODA 사업을 수행하는 KOICA

담당자는 주변 동남아시아 이웃국가나, ASEAN 국가 중 일부는 ODA 수원을 전담하는 기구나 부처가 없거나, 있더라도 권한이 부족하거나 실질적인 구심점 역할을 하지 못하는 경우가 많은 반면, 베트남에서는 계획투자부(Ministry of Planning and Investment)가 원조 총괄기구로서의 역할을 실제로 수행하고 있다고 평가한다.³⁰⁾ ODA 수원의 구심점인 계획투자부의 역할을 파악하기에 앞서, 베트남의 ODA 관리체계를 이해할 필요가 있다. Cuong(2013)에 따르면 베트남의 ODA 관리체계는 총리, 중앙정부의 ODA 관리 부처들, 중앙정부의 주무부처 및 지방정부 등으로 계층적으로 구성된다. 계층구조 중 중앙정부의 ODA 관리부처들이 관리체계에서 핵심적인 역할을 수행한다. 총괄 기능을 담당하는 계획투자부 외에 재무부가 원조예산 배분과 채무관리를 담당하고, 베트남 중앙은행이 다자채무를 담당하며, 원조와 관련된 대외 창구역할은 외무부가 맡고 있다(관계부처합동, 2016, p. 421).

[그림 IV-6] 베트남 ODA 관리 체계



출처: Cuong(2013), p. 9

30) KOICA 하노이 사무소 담당자와의 면담 결과(2019.9.23)

베트남에서 ODA는 중앙정부의 주무부처나 지방정부의 ODA 프로젝트 제안으로 시작된다.³¹⁾ 이들은 10년 단위로 수립되는 사회경제발전전략(Social Economic Development Strategy)에 반영된 계획 내에서 각 부처별 또는 지방별로 필요한 사회·경제 인프라, 생산시설 건설 프로젝트 등을 제안한다. 계획투자부는 이들이 제안한 ODA 프로젝트를 취합하여, 내부적으로는 베트남의 사회·경제적인 수요를, 외부적으로는 공여국들의 공여조건을 고려하고, 필요시에는 공여국과 상의한 후 선별된 프로젝트 목록을 승인받기 위해 총리에게 제출한다. 총리의 승인에 따라, 계획투자부는 승인 여부를 주무부처와 지방정부에 통보한 후, 이들은 세부적인 프로젝트 계획을 수립하여, 주무부처 장관이나 지방정부의 수장이 계획을 검토, 승인한다. 이후 주무부처, 지방정부가 직접 또는 그 하위 단위의 조직이 프로젝트 소유자가 되고, 프로젝트 관리단을 구성하여 프로젝트 실행을 의뢰한다. 관리단의 책임자는 주로 주무부처나 지방정부의 행정관료들이 역임한다. 관리단은 기술 자문, 건설에 대한 입찰 등을 책임진다. 프로젝트 진행과정에서 프로젝트 규모에 따라 월 또는 분기마다 프로젝트 소유주가 주무부처, 계획투자부, 재정부, 공여국에 진행보고를 하도록 되어 있다. 구체적으로 지원 분야(sector) 또는 지역 전체의 프로젝트 포트폴리오의 진행 상황은 주무부처나 지방정부에서 계획투자부 및 재정부에 보고하고, 베트남 전체 프로젝트 진행상황은 반기 또는 1년에 한 번씩 계획투자부와 재정부가 총리에게 보고하게 되어 있다. 프로젝트가 완료되면, 프로젝트에 대해 계획투자부에서 평가하게 된다(Cuong, 2013).

이상의 ODA 프로젝트 관리체계를 살펴보면, 공식적으로는 다수의 중앙부처 및 중앙은행이 ODA 관리체계를 구성하고 있으나, 후보 프로젝트 취합, 심사, 선정, 감독, 평가 등의 핵심적인 역할은 계획투자부가 수행하면서, 총괄기구의 위치를 가지고 있다. 계획투자부 중심의 ODA의 수원 체계는 공여국들과 수원국인 베트남 간의 효율적이고, 신속한 소통창구 역할을 함으로써, ODA 지원 프로젝트 선정, 진행, 수정, 평가 등을 원활하게 하였다. 공

31) 이하 베트남의 ODA 프로젝트 관리체계는 민지홍·김철우(2012, pp. 178~180)의 내용을 바탕으로 정리하였다.

여국들은 ODA 공여를 위한 베트남의 지원 수요를 파악하고, ODA 사업 수행 과정에서 자신들의 의견이나 요구사항을 전달하기가 용이했다. 또한, 내부적으로 개별 주무부처나 지방정부가 제안한 개발 계획안을 사회경제개발 전략 및 계획에 맞춰 심사하여 사회적으로 효용이 높은 개발 계획을 선정하는 점도 원조 효과성을 높이고, 공여국의 지원을 더 끌어내는 데 효과적이었던 것으로 판단된다.

다) 공여국의 의견 수렴 및 반영 노력

베트남은 공여국들과의 관계를 유지하고, 그들의 의견, 요구사항을 수렴하기 위하여 다양한 유형과 수준의 소통 통로를 마련하는 데 적극적인 편이었다. 가장 대표적인 통로는 베트남개발원조공여국포럼(Vietnam Development Partnership Forum)으로 2016년 전까지 연 2회씩 개최하였고, 이를 대체하여 2016년부터는 베트남개발포럼(Vietnam Development Forum)을 연 1회 개최하고 있으며, 원조효과성포럼 및 집행위원회, 주제별 작업반 등 다양한 유형과 규모의 원조기관회의를 개최하고 있다(외교부, 2018, p. 172). 포럼을 통해 베트남의 ODA 프로젝트 성과를 소개하고, 공여국 및 국제기구의 의견 및 요청사항을 수렴하는 창구로 활용하고 있다. 이외에도 2015년까지는 격년으로 세계은행, ADB, 한국, 일본 등 6대 주요 공여자(6 Banks)가 참석하는 회의를 개최한 바 있다. 공여자 회의에 참석 경험이 많은 한국의 ODA 실무자는 회의의 실질적인 운영을 통한 정보 제공과 공여국의 의견에 대한 베트남의 정부의 수용적인 태도를 긍정적으로 평가하였다(KOICA 하노이 사무소 담당자와의 면담 결과, 2019.9.23.).

3) 선순환적인 ODA 수원 구조 구축

베트남은 ODA 수원 재개 후 위에서 제도적·정책적 노력과 조치를 통해 원조의 직간접적인 성과를 창출하면서, 공여국 및 국제기구로부터 추가적인 지원을 확보하는 ODA 수원의 선순환 구조를 구축하였고, 2000년대 중반부터 ODA 약정액이 빠르게 증가하는 경험을 하게 되었다.

가) 원조성과 창출을 통한 수원 확대 선순환 구조 구축

베트남은 대표적인 원조 성과로서 새천년개발목표(Millennium Development Goals)의 8개 목표 중 상당 부분을 조기 달성하는 성과를 대외적으로 보여 주었다.³²⁾ UN이 MDGs의 8개 목표 중 극빈층 및 기아 일소, 보편적 초등교육 달성, 양성평등과 여성지위 향상, 모성보건 증진 등 4개 목표는 완전히 달성, 아동사망률 감소도 목표치를 거의 달성하였고, HIV/에이즈, 말라리아와 기타질병 퇴치, 지속가능한 환경 보장, 국제개발 파트너십 구축 등 3개 목표는 부분적으로 달성하였다.

〈표 IV-16〉 베트남의 새천년개발목표 달성현황

8대 목표	세부목표	베트남 달성도
목표 1: 절대빈곤 및 기아 퇴치	1일 소득 1달러 미만 인구 반감(半減)	달성
목표 2: 보편적 초등교육 달성	모든 아동에게 초등교육 전과정 이수	달성
목표 3: 성평등 및 여성능력 고양	모든 수준의 교육에서 성평등 달성	달성
목표 4: 유아(영아) 사망률 감소	5세 미만 아동사망률 2/3감소	거의 달성
목표 5: 산모건강 증진	산모사망률 3/4 감소	달성
목표 6: HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치	HIV/AIDS 등 주요 질병 확산 저지 및 감소세 전환	일부 달성
목표 7: 지속가능한 환경 확보	안전한 식수, 기초위생환경 접근 불가 인구 반감(半減)	일부 달성
목표 8: 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축	개발도상국의 특수한 문제해결	일부 달성

출처: MPI(2015, pp. 146~147)

32) 새천년개발목표는 2000년 유엔 새천년정상회의에서 채택된 ‘새천년 정상선언(Millennium Declaration)’ 중 빈곤퇴치와 개발 분야의 목표 달성을 위해 2001년 제시된 개발협력 목표이다. 2015년까지 국제사회가 공동으로 달성해야 할 8개 주요목표(Goals), 18개 세부목표(Targets) 및 48개 달성지표(Indicators)로 구성(대한민국 ODA 통합홈페이지, http://oda.korea.go.kr/fileDownload.xdo?f_id=13774849624681722016183B21ME2046YNZF8EKGAk, 접속일자: 2019.10.12)

MDGs 목표 달성 정도를 베트남이 속한 동남아 지역 내에서 비교하여도 베트남은 상대적으로 높은 수준의 달성도를 보이고 있다. 1일 1.25달러 미만 생활인구비율 측면에서 베트남은 동남아시아 이웃국가들에 비해 괄목할 만한 성과를 거두는 모습을 보이고 있다. 말레이시아나, 태국과 같이 원래 빈곤율이 크게 낮은 국가를 제외하고, 가장 최근 측정치에서 베트남이 2.4%로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 1990년대 초반만 해도 동아시아권에서 베트남의 빈곤율이 가장 높은 수준이었으나, 자신보다 빈곤율이 낮았던 필리핀, 캄보디아, 인도네시아, 라오스를 모두 앞지르는 성과를 거두었다. 초등학교 등록률은 사회주의 국가답게 높은 편이었으나, 최근에도 조금 더 상승하여 100%에 가까운 등록률을 보이고 있으며, 역내에서 측정 가능한 국가들 중에서 2위를 기록하였다. 베트남의 출생아동 천명당 5세 미만 아동 사망자 수가 1990년의 약 50명에서 2012년 23명 수준으로 절반 이하로 줄어든 것으로 나타났다. 베트남보다 감소율이 더 높은 국가들도 존재하나, 소득 수준이 확연히 높은 국가들을 제외하면, 태국과 함께 역내에서는 사망률이 낮은 편에 속한다. 고등교육에서 여학생 대 남학생의 비율도 크게 증가한 것으로 나타난다. 측정 시점 간의 차이를 고려하면, 베트남의 개선 속도가 가장 빠른 것으로 측정된다.

〈표 IV-17〉 동남아 국가별 새천년개발목표 주요 세부지표 달성도(I)

국가명	1일 1.25달러 미만 생활인구 비율 (%)		초등학교 등록률 (%)		5세미만 아동 사망자 (출생아동 1000명당)		고등교육 성평등지수 (여/남학생 비율)	
	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)
브루나이	—	—	—	91.3 (13)	12.3 (90)	8.0 (12)	1.36 (92)	1.74 (12)
캄보디아	44.5 (94)	10.1 (11)	86.4 (99)	98.4 (12)	116.4 (90)	39.7 (12)	0.21 (93)	0.61 (11)
인도네시아	54.3 (90)	16.2 (11)	93.2 (01)	92.2 (12)	83.8 (90)	31.0 (12)	0.66 (93)	1.03 (12)
라오스	55.7 (92)	30.3 (12)	74.3 (99)	97.3 (13)	162.9 (90)	71.8 (12)	0.49 (90)	0.88 (13)

〈표 IV-17〉의 계속

국가명	1일 1.25달러 미만 생활인구 비율 (%)		초등학교 등록률 (%)		5세미만 아동 사망자 (출생아동 1000명당)		고등교육 성평등지수 (여/남학생 비율)	
	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)
말레이시아	1.6 (92)	0.0 (09)	95.1 (99)	97.0 (05)	16.6 (90)	8.5 (12)	1.07 (98)	1.21 (12)
미얀마	—	—	—	—	106.4 (90)	52.3 (12)	1.22 (92)	1.23 (12)
필리핀	33.2 (91)	19.0 (12)	89.1 (99)	88.2 (09)	58.5 (90)	29.8 (12)	1.49 (92)	1.24 (09)
싱가포르	—	—	—	—	7.6 (90)	2.9 (12)	—	—
태국	11.6 (90)	0.3 (10)	—	95.6 (09)	38.2 (90)	13.2 (12)	1.14 (93)	1.34 (13)
동티모르	—	—	—	91.1 (11)	170.7 (90)	56.7 (12)	1.23 (02)	0.73 (10)
베트남	63.8 (93)	2.4 (12)	96.9 (99)	98.1 (12)	50.5 (90)	23.0 (12)	0.66 (98)	0.90 (13)

출처: ADB et al.(2015, pp. 65~67)

베트남의 출생아 10만명당 산모 사망자 수도 23년간 3분의 1 수준으로 감소하였다. 측정 초기에 유사한 규모였던 필리핀은 오히려 증가세를 보였고, 베트남보다 과거 측정치가 매우 높아 감소 여지가 더 큰 인도네시아, 미얀마도 베트남보다 감소 속도가 느린 것으로 나타난다. 이러한 결과 베트남은 소득이 월등히 높은 일부 국가를 제외하고, 역내에서 산모 사망자 수가 상당히 낮은 편에 속한다. HIV 확산 정도는 모든 역내 국가에서 증가하는 것으로 나타났다. 측정 초기에는 대부분 유사하게 0.1%를 기록하였는데, 베트남은 상대적으로 증가세가 낮은 편에 속한다. 증가세와 절대적인 수준 모두 라오스에 이어 2위에 해당된다. 안전한 식수응용 인구 비율 측면에서도 베트남은 빠른 개선 속도와 높은 수준을 보여준다. 최초 측정 당시 역내에서 상당히 낮은 편에 속했으나, 상하수도 시설의 빠른 개선으로

2012년에는 95%에 다달아서 소득수준이 월등히 높은 일부 국가를 제외하고, 역내에서 최고 수준을 보이고 있다. 측정 초기에 수준이 비슷했던 필리핀, 미얀마, 동티모르 등과 비교할 때, 괄목할 만한 수준이라고 볼 수 있다.

〈표 IV-18〉 동남아 국가별 새천년개발목표 주요 세부지표 달성도(II)

국가명	산모 사망자 수 (출생아 100,000명당)		HIV 확산정도 (15~49세 인구 중 비율)		안전한 식수응용 인구 비율	
	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)	과거 (측정연도)	최근 (측정연도)
브루나이	26 (90)	27 (13)	—	—	—	—
캄보디아	1,200 (90)	170 (13)	0.1 (90)	0.7 (13)	32 (90)	69 (12)
인도네시아	430 (90)	190 (13)	0.1 (90)	0.5 (13)	70 (90)	85 (12)
라오스	1,100 (90)	220 (13)	0.1 (90)	0.2 (13)	40 (94)	72 (12)
말레이시아	56 (90)	29 (13)	0.1 (90)	0.4 (13)	88 (90)	100 (12)
미얀마	580 (90)	200 (13)	0.2 (90)	0.6 (13)	56 (90)	86 (12)
필리핀	110 (90)	120 (13)	—	—	84 (90)	92 (12)
싱가포르	8 (90)	6 (13)	—	—	100 (90)	100 (12)
태국	42 (90)	26 (13)	0.8 (90)	1.1 (13)	86 (90)	96 (12)
동티모르	1,200 (90)	270 (13)	—	—	53 (95)	70 (12)
베트남	140 (90)	49 (13)	0.1 (90)	0.4 (13)	61 (90)	95 (12)

출처: ADB et al.(2015, pp.69~71)

이상에서 살펴본 바와 같이 UN이 주도하는 국제개발협력사회가 추구하는 개발 지표의 달성 측면에서 베트남이 모범적인 개발도상국 수원국으로 인식

되며, ODA 지원금이 지속적으로 증가할 수 있었다. Berthélemy and Tichit(2004)도 냉전이 붕괴된 이후, 경제적 성과를 보이는 국가에 ODA가 많이 제공되는 현상이 관찰됨을 주장하였는데, 베트남의 경우도 이에 해당되는 것으로 판단된다.³³⁾ 공여국과 공여기관의 입장에서는 동일한 금액을 지원한다면, 투입 성과가 더 큰 국가를 우선하여 지원할 수밖에 없다. 특히, 정치·외교적, 경제적 동기가 강한 양자간 ODA 공여국들은 개별 ODA 프로젝트의 성공이 공여국에 대한 수원국의 긍정적인 인식 제고에 도움이 되기 때문에, 원조 효과성을 중요시할 수밖에 없고, 자금 투입 대비 성공률이 높은 국가에 더 많은 재원을 투자하게 된다. 베트남의 주요 공여국 중 하나인 우리나라에서 유상용자를 운용하는 한국수출입은행은 베트남이 정치·사회적으로 비교적 안정되어 있고, 적극적인 경제개발 의지를 보이고 있어 유상 원조에 따른 실효성이 상대적으로 높다고 평가하면서, 베트남을 원조 중점 협력국으로 선정하고, 연간 원조액의 가장 많은 비율(2015년 기준 14.8%)을 공여하고 있는 점이 이러한 주장을 뒷받침한다.³⁴⁾ 참고로, 우리나라는 원조 중점협력국 선정은 수원국의 소득 등급을 포함한 공적개발원조 기준을 기본으로 하여, 경제협력 잠재력 지표(인구, 국민총소득 등), 우리나라에의 정치·외교적 중요도를 고려하여 선정하고 있다.

나) 유상용자 상환능력

베트남의 ODA 수원이 선순환 구조를 갖추면서 급격히 성장하게 된 배경에는 베트남의 성공적인 ODA와 안정적인 경제성장을 통해 유상용자의 원금과 이자에 대한 지불능력이 국제사회의 신뢰를 얻게 된 점도 제시된다.³⁵⁾ 베트남에 지원된 ODA의 약 70% 정도가 유상용자로, 공여국 및 기관들은 자국민의 세금이나, 회원국들의 출연금과 출자금으로 마련한 원금과 이자를

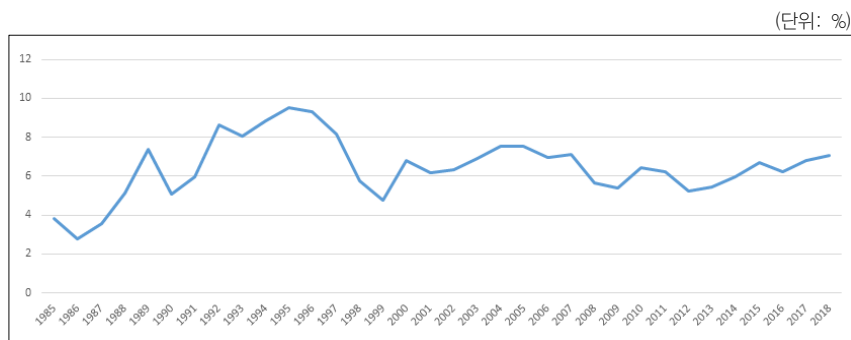
33) 강성진 외(2012, p. 53)에서 재인용

34) 『연합뉴스』, 2011.5.13., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20110511132000002>, 접속일자: 2019.10.13.

35) 유상용자 상환실적 및 능력이 베트남의 ODA 성공의 요인 중 하나라는 주장은 베트남 계획투자부의 담당자가 제시하였다(베트남 MPI(기획투자부) 담당자와의 면담 결과, 2019.9.24.).

안전하게 회수해야 할 의무가 있다. 따라서 원금과 이자를 지급할 수 있는 가능성을 보고 지원하게 된다. 베트남의 경제성장률은 2000년대 들어서 6% 안팎을 기록하면서 안정적인 성장세를 보여주고 있다. 성공적인 ODA 수원 및 투입 성과가 성장에 기여하여, 이를 통해 창출된 정부 수입으로 장기적으로 유상용자를 상환해나가고, 상환실적이나 능력을 바탕으로 다시 ODA를 수원하는 선순환 구조가 정착된 것으로 판단된다. 우리 정부도 베트남의 수원 규모가 매우 큰 편이지만, 베트남의 대비 연간 ODA 수원액은 국내총소득의 3% 수준에 불과하여 원조 의존국으로 분류되지 않는 등 베트남 정부가 충분히 부채 관리를 할 수 있는 것으로 평가하고 있다(외교부, 2018, p. 171). 이러한 측면이 베트남을 중점협력국으로 선정하고, 그 중에서도 연간 1, 2위 규모의 지원을 제공하는 이유가 되고 있다.

[그림 IV-7] 베트남 경제성장률 추이(1985~2018)



출처: World Bank, <https://data.worldbank.org/country/vietnam>, 접속일자: 2019.10.12.

다) ODA 프로젝트 시험대로서의 역할

공여국들도 인도주의적인 목적만으로 ODA를 제공하는 것이 아니기 때문에, ODA 제공을 통해 국익에 도움이 되는 성과를 창출하기를 희망한다. 이에 따라, 효과적인 원조 모델, 방법 등을 선진 공여국들로부터 배우기도 한다. 우리나라도 수원국에서 공여국으로 전환하면서, 일본을 포함한 주요 공여국들의 ODA 전략과 방식을 학습, 적용하고 있다. 학습과 경험을 위한 실

험적인 ODA 프로젝트의 성공과 그로부터 도출되는 다양한 경험 도출을 위해서 파트너인 수원국의 선택도 중요하다. 이러한 점에서 베트남을 포함한 동남아국을 대상으로 ODA 공여 경험이 있는 한국 측 전문가는 테스트 베드로서 베트남의 장점이 있다고 평가한다. 역내에서는 정치, 경제적으로 선진적이기 때문에, 주변국가에서 베트남의 사례를 학습, 적용하는 경향이 있고, ODA 수원 성과도 우수한 편이라 공여국들은 베트남에서의 ODA 경험과 방식을 주변 국가에서 ODA 실행 시에 적용하기도 한다. 따라서 기존 공여국은 신규 ODA 프로젝트를 베트남에 우선적으로 실행하는 경향이 있고, 지역에 ODA를 신규로 공여하는 국가들도 베트남을 학습의 장으로 활용한다고 한다. 이러한 주장은 기존 문헌에서도 확인된다. 서동신(2012, p. 141)은 베트남의 다양한 개발협력 사례 설계 및 그 집행은 일종의 실험적 모델로서 타 수원국에 확대 적용될 수도 있는 모범 사례로서 국제개발협력계의 많은 관심을 받고 있다고 주장한다. 이러한 현상은 베트남이 ODA 수원 및 관리에 대한 제도를 구축하고, 안착시킨 덕분에 발생하고 있는 선순환 효과라고 할 수 있다.

나. 공여국의 원조 동기

대(對)베트남 양자간 ODA의 주요 공여국은 한국, 일본, 독일, 프랑스 정도이다. 주요 공여국들이 베트남에 많은 지원을 제공하는 이유를 베트남의 수원 노력이나 성과와 완전히 분리하여 설명할 수는 없지만, 베트남의 노력과 별도로 공여국들만의 지원 동기나 목적이 있으며, 베트남의 노력과 특성이 이들의 목적을 상대적으로 더 효율적, 효과적으로 만족시켜주기 때문에 베트남을 더 많이 지원하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 주요 공여국들의 공통적 또는 개별적인 원조 동기를 살펴보는 것이 베트남의 ODA 수원 요인을 파악하는 방법의 한 축이 될 것이다.

1) 원조 동기의 유형

공식적으로 ODA 공여 목적은 수원국의 경제·사회 발전과 복지 증진이지

만, 양자간 ODA에서 공여국의 원조 제공 요인은 다양한 것으로 알려져 있으므로 베트남의 주요 공여국별 공여 동기를 논의하기 전에 우선 전반적인 요인들을 파악할 필요가 있다. 일찍이 Wolf(1960)는 공여국들이 양자간 ODA를 제공하는 동기를 정치·외교적 동기, 경제적 동기, 인도주의적 동기로 주장하였다(김상태 외, 2013, p. 134). 한국국제협력단(2017, pp. 13~14)은 이 세 가지 동기에 상호의존적 동기를 추가하여 ODA 공여 주요 동기를 다음과 같이 종합하고 있다.

우선 인도주의적인 동기는 인간의 보편적 기본가치 추구를 위해 국제사회의 일원들이 함께 노력해야 한다는 도덕적 의무에서 비롯된 동기로서 개발도상국의 경제적, 사회적 발전을 위한 ODA 제공의 가장 직접적인 동기라고 볼 수 있다. 양자간 ODA에서는 인도주의적인 동기 외에도 더 다양한 동기가 존재할 수 있고, 다른 동기들의 비중이 더 클 수 있는 반면, 국제기구의 ODA 제공에 있어서는 매우 중요한 동기로 작용한다.

공여국이 군사동맹, 이데올로기, 안보, 역사적 관계, 안보 및 대외정책 등을 고려하여, 수원국을 지원하는 경우를 정치·외교적 동기에 의한 ODA로 볼 수 있다. 통일 전쟁 후 공산화된 베트남에 소련, 중국 등이 지원한 사례 등은 이데올로기적인 동기가 강했다고 볼 수 있다. 또한, 프랑스가 유럽국가 중에서 베트남을 상대적으로 많이 지원하는 이유는 두 국가 간의 역사적 관계에서 찾아볼 수 있을 것이다. 식민시대나 냉전시대와 멀어질수록 이러한 정치적인 동기는 약해지고 있으며, 이보다는 국제사회에서의 정치적인 위상 제고 등 대외정책방향이 좀 더 중요한 정치적 동기가 되어가는 경향이 있다.

ODA를 통해 수원국의 경제가 발전하고 시장규모가 성장하면, 공여국의 기업들에게도 기회가 열린다는 간접적인 기대를 가지고 지원하는 경우, 경제적 동기가 있다고 보고 있다. 경제적 동기는 최근 양자간 ODA에서 신흥국에 대한 정치·외교적 영향을 제고하려는 동기와 함께 가장 주요한 동기로 작용하고 있다고 판단된다. 한국, 일본과 같이 제조업 수출이 국가경제에서 차지하는 비중이 큰 나라일수록 경제적 동기가 ODA 공여에 있어 중요한 영향을 미치게 된다.

상호의존적인 동기는 국가와 지역 간에 환경적, 정치적 연계성 또는 영향력이 증가하면서 그 중요성이 커지고 있다. 인접 개발도상국의 환경 문제로 부터 영향을 받게 되면서, 이를 해결하고자 ODA의 제공이 이루어질 수 있다. 중국의 사막화를 막기 위해 우리나라가 산림녹화 사업을 지원하는 행태도 상호의존적인 동기에서 발생되었다고 볼 수 있다. 환경문제 외에도 난민, 테러 등 부정적인 외부효과를 야기하는 국가에 대한 지원도 같은 동기를 공유하고 있다. 정치·외교적, 경제적 동기는 자국의 영향력과 이익 증대를 위해 지원하는 적극적인 동기인 반면, 상호의존적인 동기는 부정적인 외부효과를 줄이기 위한 방어적인 동기라고도 볼 수 있다.

2) 주요 공여국의 원조 동기³⁶⁾

가) 일본

앞서 살펴본 바와 같이 양자간 ODA의 주요 공여국은 일본, 프랑스, 한국, 독일 정도이며, 이 중 일본이 다른 주요 공여국들의 5~6배 이르는 많은 원조금을 제공하였다.³⁷⁾ 개별 국가가 단독으로 국제기구보다 더 많은 원조금을 제공한 점은 다소 이례적인 사례라고 볼 수 있다. 일본이 대규모로 지원하지 않았다면, 베트남의 ODA 수원 규모는 현재보다 상당히 작았을 것이다. 따라서 우선 일본의 원조 동기를 살펴보는 것이 베트남의 ODA 수원 요인을 파악하는 데 중요한 단초가 될 것이다.

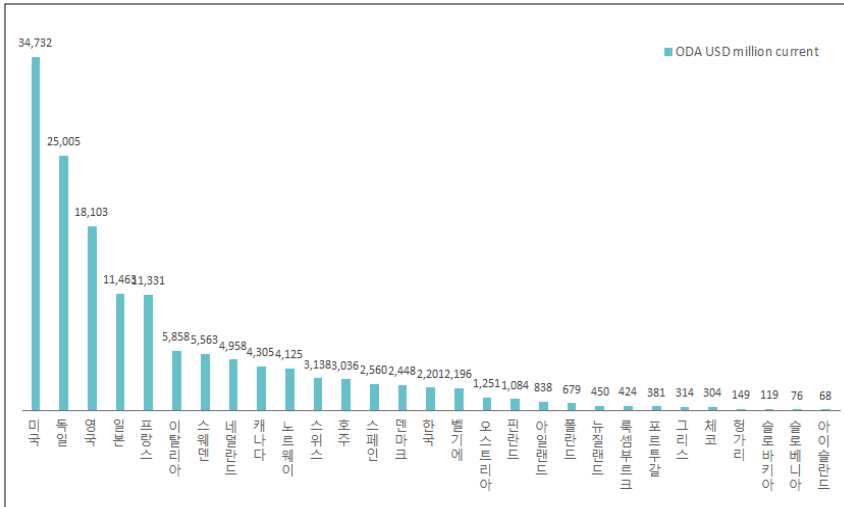
2017년 기준으로 일본은 DAC 회원국 중 미국, 독일, 영국에 이어 4번째로 많은 원조액을 제공하는 주요 공여국 중 하나로 ODA 생태계 유지에서 중요한 역할을 하고 있다.

36) 베트남의 주요 공여국으로는 일본, 프랑스, 독일, 한국 정도가 꼽히고 있으나, 한국의 경우 북한과의 특수한 관계로 인해 현재의 ODA 공여 행태를 분석하는 것은 큰 의미가 없다고 판단되어 논의에서 제외한다.

37) 1966~2017년에 일본이 베트남에 제공한 ODA 자금 845억달러의 34.8%인 294억달러를 베트남에 제공하였다. 이는 세계은행, 아시아개발은행 등 다자기관이 공여한 274억달러를 상회한다.

[그림 IV-8] DAC 회원국별 양자간 ODA 제공 현황(2017년)

(단위: 백만달러(영문가격))

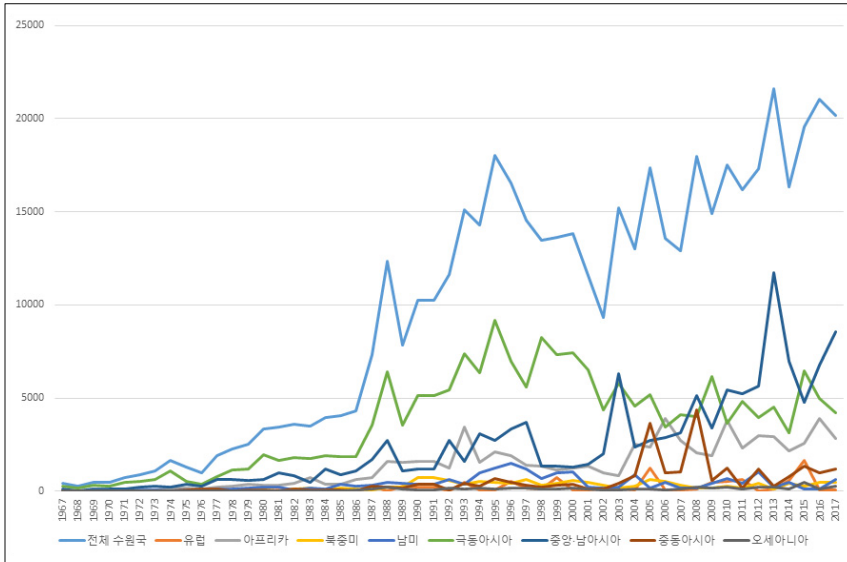


출처: 대한민국 ODA 통합홈페이지, http://odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S04_01.jsp, 접속일자: 2019.9.29.

OECD의 ODA 통계에 따르면, 일본은 1980년대 중반부터 아시아를 중심으로 ODA를 크게 증가시키기 시작한 것으로 나타난다. 2012~2016년에 일본의 ODA 지원액 중 37.9%가 아시아에 집중되어 지역적으로 1위를 차지하였고, 아프리카가 25.3%로 2위를 차지하였다(홍은경·김선영, 2018, p. 145). 아시아 중에서도 2000년대 초반까지는 베트남, 필리핀, 캄보디아, 라오스 등이 포함된 극동아시아(Far East Asia) 국가 위주로 지원하였다. 2000년대 초반부터는 극동아시아에 대한 지원을 줄이고, 중앙 및 남아시아(South and Central Asia)와 아프리카로 지원의 일부를 전환하였다. 미국, 독일, 영국 등 서방의 주요 공여국이 아프리카, 중동, 중앙아시아의 일부 지역 위주로 지원하는 반면, 일본은 아시아 국가에 대한 양자간 ODA의 최대 공여국으로 자리매김하고 있다.

[그림 IV-9] 일본의 양자간 ODA 지원 추이(지역별, 1967~2017)

(단위: 백만달러(영문가격))

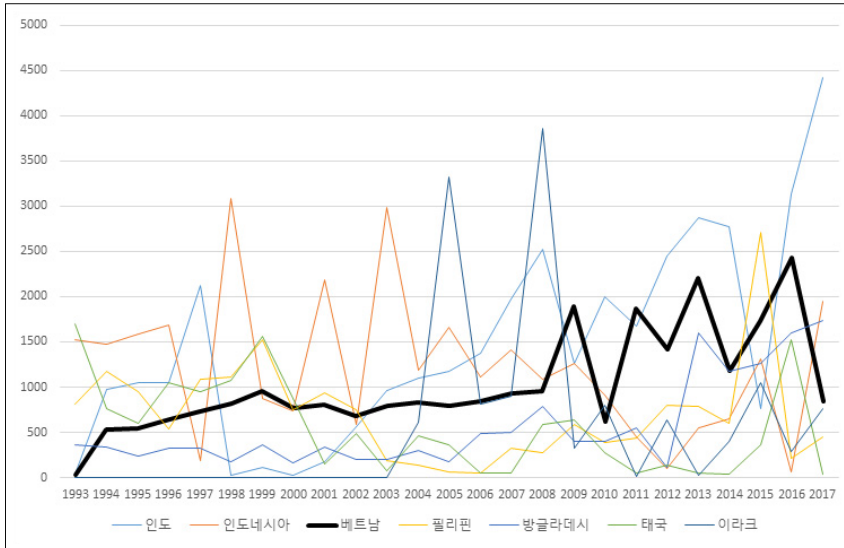


출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org/>, 접속일자: 2019.10.19.

베트남에게 일본이 최대 공여국인만큼 일본에게도 베트남은 수원국으로서 중요한 위치를 차지하는 것으로 판단된다. 1990년대에 베트남에 안정적인 원조를 제공하였고, 2009년부터 베트남에 대한 원조를 크게 늘리면서, 이후로 보통 베트남이 수원액 순위 1, 2위를 기록하고 있다. 또한, 다른 수원국에 비해 베트남에 대한 지원 규모가 상대적으로 안정적이라는 특징도 보이고 있다.

[그림 IV-10] 일본의 양자간 ODA 주요 수원국별 지원 추이(1993~2017)

(단위: 백만달러(2017년 불변가격))



출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org/>, 접속일자: 2019.10.19.

일본의 양자간 ODA 제공 동기는 경제적인 측면에서 국익을 추구하는 동기가 강하다고 볼 수 있다. 일본은 ODA 현장을 대체하는 개발협력헌장(Development Cooperation Charter)을 2017년에 제정하면서 국익(national interest)에 공헌하는 개발협력을 강조하고 있다(홍은경·김선영, 2018, p. 143). 어느 공여국이든 원조사업을 하는 이유 중에 정치·경제적으로 국익을 위한 요소가 있다. 홍은경·김선영(2018)에 따르면, 호주, 영국, 캐나다, 헝가리 등도 ODA의 목적 중의 하나로 국익을 명시적으로 내세우고 있는 점을 고려하면, 일본 역시 ODA를 통해 국익을 추구하는 행태가 매우 이례적이라고 할 수는 없다. 다만, 개발협력헌장에서 일본은 ODA를 가장 중요한 외교정책 수단 중 하나로 명시하고 있으며, 개발협력의 목적을 일본의 외교정책에 기반하여 설정함을 원칙으로 내세우는 등 ODA를 자국의 이익을 위해 활용하고자 하는 의도나 의지를 상당히 강력하고, 구체적으로 드러내고 있다.

주동주 외(2009, p. 89)에 따르면, 국익을 ODA의 목적 중 하나로 내세우게 된 배경에는 2000년대 초반 일본 국민들의 ODA에 대한 부정적인 인식 변화가 있다. 2003년 ODA에 대한 여론조사에서 긍정적인 태도를 가진 일본 국민의 비율이 1990년 43.2%에서 19.0%로 급격히 감소했고, ODA 예산을 삭감해야 한다고 답한 비율은 10.7%에서 25.5%로 증가하였다(Sunaga, 2004, p. 4).³⁸⁾ 일본은 이와 같은 자국민의 부정적인 인식을 의식함에 따라 ODA 추진에 있어 국익 추구를 명시적인 목적으로 포함하여 2003년 ODA 현장을 개정하게 되었다.

국익 추구를 ODA의 목적으로 공식화하기 전에도 일본의 ODA 동기와 활동은 초기부터 상업적이라는 평가를 받아왔다. Lancaster(2007, p. 110)는 일본이 상업적 동기에 의해 수출을 확대하고, 필요한 원자재 수입을 충족하기 위해 ODA를 활용한 대표적인 국가로 평가받아 왔다고 주장한다.³⁹⁾ 1950년대부터 시작된 일본의 ODA는 원조의 성격보다는 전쟁 피해국이었던 베트남, 미얀마, 필리핀, 인도네시아 등에 전쟁 피해를 배상하는 성격이 더 강하였으며, 동남아시아의 국가와의 관계 재건을 통해 상품시장과 원재료 공급원으로 확보하려던 동기가 컸다(강철구·홍진이, 2009, p. 230). 1977년까지 이어진 전쟁 보상금 지급과 함께 병행된 유상원조를 일본 정부는 자국 기업의 해외 진출과 자원 확보의 수단으로 활용하였고, 이러한 행태는 대외 원조의 전통이 되어, 수원국의 입장을 우선시하기보다는 상업적 동기가 강하다는 일본 ODA에 대한 비판론의 빌미를 제공하게 되었다(주동주 외, 2009, p. 54).

일본이 ODA 공여액 기준 전 세계 1위를 차지하였던 1990년대나, 국익을 ODA의 목적으로 명시화한 2000년대 초보다는 최근에 다소 완화되기는 하였으나, 일본 ODA 공여의 상업적 성격을 잘 보여주는 특징은 여전히 강하게 남아있는 편이다. 이러한 특징은 동남아시아 국가에 대한 원조 집중, 인프라 건설 우선 지원, 유상원조와 구속성 원조의 높은 비중 등에 반영되어

38) 주동주 외(2009, p. 89)에서 재인용

39) 주동주 외(2009, p. 53)에서 재인용

있다. 최근에는 동남아시아에 대한 원조가 줄고, 대신 아프리카나 중앙아시아에 대한 원조가 증가하기는 하나, 동남아시아는 여전히 인도네시아, 베트남, 필리핀 등 주요 원조국들이 몰려있는 지역이다. 민지홍·김철우(2012, p. 145)는 일본이 베트남 등 저임금 국가에 ODA를 제공하여 인프라를 우선 구축함으로써, 현지에 진출한 자국 기업의 경제적 이익을 극대화하는 전략을 사용한다고 주장한다. 인프라 건설은 일본 국내 건설업체가 공사에 직접 참여하여 1차적인 이익을 얻고, 향후 수원국 건설시장에 진출할 수 있는 기회를 제공한다. 동시에, 일본의 기술과 경제력을 수원국에 홍보함으로써 일본과 자국 기업의 인지도를 높여, 수출 등에 유리하게 작용하는 효과를 창출하기 때문에 일본이 상대적으로 선호하는 분야이다(주동주 외, 2009. p. 54).

현재는 전 세계적으로 구축성 원조를 지양하는 분위기로 인해 일본도 이에 순응하는 추세이기는 하나, 일본은 한때 기술원조 제공이나 인프라 건설 시에 컨설팅, 건설 장비 및 기술 제공을 일본 기업에 맡기는 조건을 거는 등 구축성 원조를 주로 제공하였다. 또한, 일본은 무상원조보다는 대부분의 원조를 유상융자로 제공하였는데, 이는 수원국에 대한 경제적, 외교적 영향력을 유지하기 위한 것이라는 평가가 많다.

이상에서 논의한 일본의 양자간 ODA 지원 동기와 특징들을 가장 잘 관찰할 수 있는 국가가 베트남이다. 베트남은 인구와 천연자원 등 주어진 자원 측면과 미국을 포함한 선진국과의 무역협정 체결 등 경제·통상 환경 측면에서 일본에 있어 매력적인 생산기지이자, 미래의 자원 확보처 및 소비시장이다.⁴⁰⁾ 이에 일본은 경제·사회 인프라 위주의 ODA 제공을 함으로써, 자국의 건설 관련 기업들의 베트남 인프라 건설 프로젝트에 참여할 수 있게 하여 직접적인 이익을 창출하게 하였고, 향후 인프라 건설 시장 진출의 기

40) 2016년 일본의 시장조사기관 발표자료에 따르면, 베트남에 진출한 일본 기업들은 TPP를 활용한 베트남의 수출기지로서의 이점, 지속적으로 성장하는 베트남 내수시장에 많은 관심을 가지고 있다고 밝혔다(『KOTRA 해외시장뉴스』, 2016. 8. 16., <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=151382&column=title&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=1039122&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&page=2&row=10>, 접속일자: 2019.10.23.).

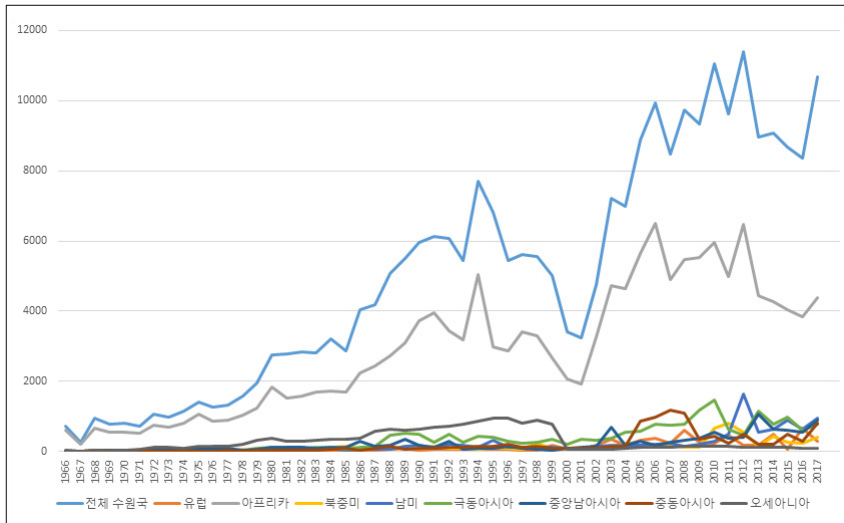
회를 제공하였다. 또한 시각적으로 체감할 수 있는 인프라를 제공함으로써 일본과 일본기업의 기술력, 경쟁력을 홍보하여 전반적인 호감도를 제고시켰고, 이를 통해 간접적으로 일본기업들의 베트남 진출을 지원하였다.

나) 프랑스

프랑스는 1966~2017년 동안의 베트남에 대한 공여액 기준으로 2위의 공여국으로 나타났다. 2017년에 전 세계를 대상으로 한 공여국 순위에서도 4위 일본에 근소한 차이로 5위를 기록하는 등 ODA 생태계에서 공여국으로서 중요한 위치를 차지한다. 프랑스는 전통적으로 아프리카에 ODA를 집중하는 편이다. 1966~2017년 기간에 전체 지원액(2017년 불변가격)의 59.2%를 아프리카 국가들에 지원하였다. 그다음으로 많이 지원한 지역은 오세아니아로 7.4%로 1위와의 격차가 매우 큰 편이다. 베트남이 속한 극동아시아 지역에는 6.5%를 지원하여 세 번째로 많이 지원한 지역으로 나타난다.

[그림 IV-11] 프랑스 양자간 ODA의 지역별 약정액(1966~2017)

(단위: 백만달러(명목가격))



출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

지역별 지원 통계에서 드러나듯이, 프랑스는 과거 식민지였던 국가들, 특히 아프리카 국가들에 대한 지원을 통해 이들과의 외교적 관계 확립을 ODA의 목표를 삼아왔다(이상미, 2017, p. 9).⁴¹⁾ 구체적으로 지역적 우선 지원 순위를 아프리카로 설정하고, ODA 약정액의 50%를 아프리카 국가들에 배분하는 것을 전략목표로 설정하고 있다(한국국제협력단, 2018, p. 81). 아프리카 국가들과 중복되는 부분이 많기는 하나, 약정금액의 50%를 불어권 국제기구(OIF)의 회원국들에 지출한다는 전략목표도 함께 세우고 있다(홍은경·김선영, 2018, p. 81).

베트남에 대한 상대적인 지원규모와 아프리카 국가 중심의 지역 전략 등 프랑스의 ODA 전략을 함께 살펴보았을 때, 베트남에게 프랑스는 두 번째로 많은 양자간 ODA를 제공하는 주요 공여국이지만, 베트남은 프랑스에게 주요 수원국은 아닌 것으로 보인다. 프랑스의 주요 수원국은 코트디부아르, 모로코, 알제리 등 아프리카 국가들로 수원액 기준 10위권을 모두 차지하고 있고, 베트남은 15위 정도를 차지하고 있다. 베트남이 속한 아시아나 극동아시아 지역 내에서도 인도네시아, 중국, 인도 등 프랑스와 식민관계 등으로 얽히지 않은 국가들에 이어 4위를 차지하고 있어, 과거의 특수한 관계에서 비롯된 영향은 크지 않은 것으로 판단된다.

베트남에 대한 분야별 지원 비중의 구성도 프랑스의 전체 양자간 ODA 구성과 차이가 난다. 아프리카 국가들의 비중이 높은 만큼 전체 수원국과 아프리카 국가들의 분야별 구성 비율이 유사한 형태를 띤다. 이에 반해 베트남이 속한 극동아시아는 아프리카의 비해 부채 탕감의 비중이 현저히 낮고, 사회·경제적 인프라 및 서비스와 다분야(환경 및 기타)의 비중이 높은 편이다. 베트남은 전체 수원국 및 극동아시아와 비교하여도 경제적 인프라 및 서비스에 대한 지원을 가장 많이 받은 것으로 나타나며, 뒤이어 사회적 인프라 및 서비스, 생산분야의 비중도 높은 편이다.

41) 홍은경·김선영(2018, p. 81)에서 재인용

〈표 IV-19〉 프랑스 양자간 ODA의 분야별 약정액 비중(2005~2017)

(단위: %)

분야	전체 수원국	아프리카	극동아시아	베트남
100: 사회적 인프라 및 서비스	31.3	33.1	34.3	26.6
110: 교육	16.1	18.4	23.2	18.0
140: 상하수도	6.4	7.3	3.2	2.2
200: 경제적 인프라 및 서비스	16.5	17.1	25.3	40.3
230: 에너지	6.5	7.0	8.6	6.9
215: 교통·통신	8.5	9.0	14.9	28.9
300: 생산분야	5.9	4.9	6.3	12.1
310: 농업·임업·수산업	4.6	3.1	5.6	9.9
320: 산업·광산업·건설업	1.1	1.6	0.6	2.2
330: 무역·관광	0.2	0.2	0.1	0.0
400: 다분야(환경 및 기타)	13.0	8.7	28.1	14.6
500: 프로그램지원	4.8	5.9	1.3	4.8
520: 식량지원	0.5	0.5	0.1	0.0
600: 부채 탕감	14.6	22.1	0.1	0.0
700: 인도적 지원	1.3	0.7	0.5	0.1
998: 미분배	12.6	7.5	4.1	1.5

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019. 9. 29.

일본의 분야별 지원 비중과 비교하면, 사회적 인프라 및 서비스에서 교육의 비중과 환경 분야를 포함하는 다분야의 비중이 상대적으로 높은 편이며, 경제적 인프라 및 서비스의 교통·통신 분야는 상대적으로 낮은 편이다. 생산 분야의 비중도 상대적으로 높은 편이며, 특히 농업·임업·수산업의 비중이 높은 편이다. 지원 분야의 분포가 일본에 비해 좀 더 고르게 분포되어 있으며, 교육, 환경 등 무형적인 자산에도 적지 않은 지원을 제공하고 있다. 프랑스의 대(對)베트남 원조 특성은 과거 식민지와의 관계 구축이라는 프랑스의 주요 ODA 목적과는 상당히 다른 것으로 평가되며, 교통·통신 분야에 가장 많은 자원을 투입하지만, 다른 분야들과의 차이가 큰 편은 아닌 것으로 판단된다. 일본만큼 경제적 동기나 자국의 이익 추구 성향이 강하지 않으며, 수원국의 사회·경제적 발전과 빈곤 탈출이라는 ODA 본연의 목적을 어느 정도 추구하는 것으로 판단된다.

〈표 IV-20〉 대(對)베트남 양자간 ODA 주요 공여국의 분야별 약정액
(2005~2017)

(단위: 백만달러(명목가격), %)

분야	일본		프랑스		독일		한국	
	약정액	비중	약정액	비중	약정액	비중	약정액	비중
1000: 양자간 ODA 약정액(합계)	19,819.7	100.0	2,789.5	100.0	2,905.2	100.0	2,978.3	100.0
100: 사회적 인프라 및 서비스	3,315.2	16.7	742.9	26.6	915.7	31.5	1,129.3	37.9
110: 교육	421.7	2.1	503.3	18.0	451.8	15.6	236.3	7.9
140: 상하수도	2,266.3	11.4	60.4	2.2	260.6	9.0	314.8	10.6
200: 경제적 인프라 및 서비스	12,476.0	62.9	1,125.0	40.3	1,209.0	41.6	1,632.2	54.8
230: 에너지	3,113.0	15.7	193.5	6.9	1,128.7	38.8	20.8	0.7
215: 교통·통신	9,308.9	47.0	805.0	28.9	18.3	0.6	1,604.6	53.9
300: 생산분야	1,199.0	6.0	337.0	12.1	112.3	3.9	69.5	2.3
310: 농업·임업·수산업	715.7	3.6	275.5	9.9	99.9	3.4	33.5	1.1
320: 산업·광산업·건설업	407.0	2.1	60.8	2.2	11.2	0.4	33.7	1.1
330: 무역·관광	76.3	0.4	0.8	0.0	1.1	0.0	2.4	0.1
400: 다분야	1,612.6	8.1	407.9	14.6	563.2	19.4	141.8	4.8
500: 프로그램지원	1,160.7	5.9	132.6	4.8	43.0	1.5	—	—
520: 식량지원	—	—	0.0	0.0	0.0	0.0	—	—
600: 부채 탕감	—	—	0.0	0.0	53.9	1.9	—	—
700: 인도적 지원	20.7	0.1	2.5	0.1	7.2	0.2	3.7	0.1
998: 미분배	—	—	41.5	1.5	1.0	0.0	1.7	0.1

출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

다) 독일

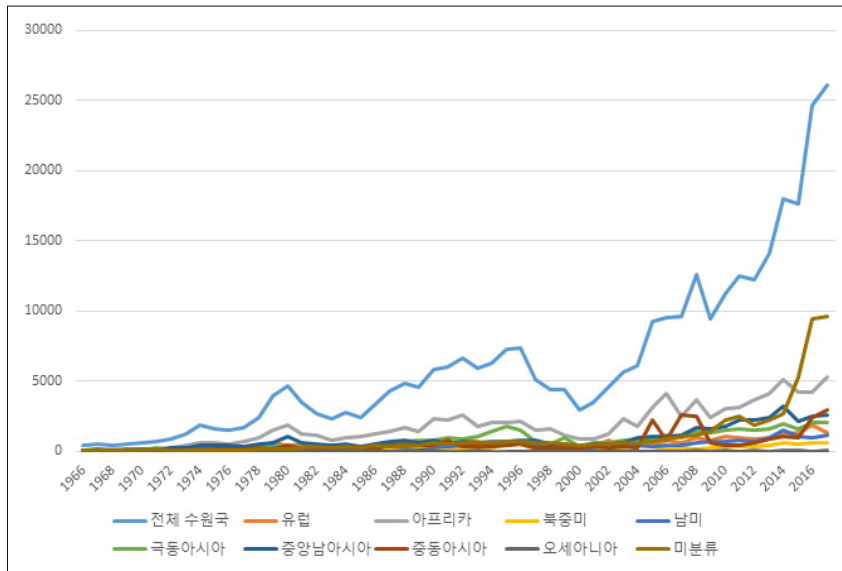
독일은 최근 수년간의 원조 규모로 미국 다음으로 2위를 차지하는 주요 공여국이다. 규모 면에서는 2위이지만, 국민총소득 대비 ODA 비율이 2017년 기준 0.67%로 UN의 권고 비율 0.7%에 근접했으며, 1위 미국의 0.18%를 크게 앞지르고 있다. 전반적으로 독일의 ODA는 빈곤감축 기초를 원조활동의 중심으로 내세우고, 국가 차원의 지속가능한 개발목표 및 UN의 지속가능개발목표(SDGs) 달성을 ODA 지원의 목적으로 일관성 있게 강조하는 등

ODA 본연의 목적에 맞게 사업을 추진하는 것으로 평가된다(박규희·예승아, 2014, p. 1).⁴²⁾

지역적으로 아프리카 국가들에게 가장 많은 지원을 제공하고 있지만, 아시아권에 대한 지원 규모와 큰 차이는 없어서 프랑스처럼 지역적 편중 현상은 강해 보이지 않는다. 1966~2017년 기간에 지원한 ODA 중 아프리카에 28.7%, 미분류 16.6%, 중앙 및 남아시아 13.9%, 극동아시아 12.1%, 중동아시아 9.7%로, 아프리카와 아시아를 중심으로 지원하고 있다. 지역적으로 미분류된 지원액은 난민 관련 지원액으로서, 2010년부터 크게 성장하여, 2017년에는 지원액의 36.9%를 차지하여 2위 아프리카에 대한 지원액 비중 20.3%를 크게 넘어섰다. 지역적인 집중보다는 ODA 본연의 목적을 달성을 추구한 결과라고 판단된다.

[그림 IV-12] 독일 양자간 ODA의 지역별 약정액(1966~2017)

(단위: 백만달러(명목가격))



출처: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>, 접속일자: 2019.9.29.

42) 홍은경·김선영(2018, p. 86)에서 재인용

지역적 편중이 없는 만큼 주요 수원국들의 지역도 고르게 분포되어 있는 편이다. 약정액 기준으로 10대 수원국에는 인도, 중국, 터키, 인도네시아, 이집트, 파키스탄, 이라크, 모로코, 브라질, 이스라엘이 포함되어 있다. 베트남은 19번째로 많은 지원을 받은 것으로 나타나, 독일의 ODA 중점협력국으로 보기는 어렵다고 판단된다.

독일의 대(對)베트남 지원 분야의 비중 분포는 프랑스와 유사한 점이 많다. 독일도 경제적 인프라 및 서비스가 가장 큰 비중을 차지한다. 다만, 프랑스는 교통·통신 인프라에 집중한 반면, 독일은 에너지 인프라에 집중하는 모습을 보였다. 사회 인프라에 대한 지원 비중이 프랑스보다 약간 높은 편이며, 교육에 상대적으로 많은 자금을 투입하였으나, 상하수도 인프라의 비중(9.0%)이 프랑스만큼 낮지는 않다. 이외에 다분야의 비중이 19.4%로 주요 공여국 중에서는 가장 높다. 부분적인 차이는 있으나, 독일의 지원 분야 비중의 분포도 프랑스의 경우처럼 일본과 비교할 때 고르다는 특징을 보인다. 지원 분야의 다양성과 상대적으로 고른 분포에서 보듯이 경제적 동기 외에도 ODA 본연의 목적을 추구하는 동기가 강한 편이라고 판단된다.

3. 베트남 ODA 관련 문제점

가. ODA 수원 조건 악화

베트남의 ODA 수원 조건이 내외부적인 상황으로 인해 악화되고 있다. 앞서 논의한 대로 베트남이 2010년부터 세계은행에 의해 하위 중소득국으로 분류됨에 따라 양허성 차관이 줄어들고, 상업성 용자에 가까운 조건으로 ODA를 수원할 수밖에 없게 되었다. 이에 따라 베트남의 계획투자부도 상업성 용자에 비해 승인부터 지출까지의 기간이 길고, 공여국과 기관의 여러 가지 요구 조건을 동반하는 ODA 유상용자가 반드시 유리하지만은 않다고 판단하고 있다. 내부적으로는 공공부채 수준이 국회에서 정한 상한(GDP 대비 65%)에 육박한 수준을 유지하고 있기 때문에 ODA가 예전처럼 양허성 용자로 제공이 되더라도 공여국들이 약정하는 만큼 수용하기 어려운 상황이

다. 최근 3년간 새로운 약정과 기존 약정액의 지출을 모두 통제하고 있다.

그러나 베트남의 인프라 수준은 여전히 경쟁력이 있는 편은 아니며, 향후에도 수십년간 건설 수요가 발생할 것으로 예상된다. 세계경제포럼의 「글로벌 경쟁력 보고서 2017~2018」은 베트남의 인프라 부문 경쟁력을 137개 국가 중 79위로 평가했다.⁴³⁾ 이는 5년 전 95위보다 상승한 결과이기는 하나, 평가 대상 국가 중 중위권 수준에 머물고 있으며, 같은 ASEAN 국가 중에서 태국(43위), 인도네시아(52위)보다 낮은 수준으로 평가된다. 이러한 상황에 대해 우리 정부도 베트남에 대해 인프라 경쟁력은 개선되고 있으나, 여전히 낮으며, 도로, 철도, 항공, 항만 등의 개선이 필요하다고 평가하였다(관계부처합동, 2016, p. 418)

베트남의 열악한 인프라도 베트남에 진출한 한국 기업들의 기업경영에 있어 중요한 애로 사항으로 꼽히고 있다. 대한무역투자진흥공사(2006, p. 21)가 실시한 베트남 투자기업 경영실태 설문조사에서 베트남에 진출한 한국 기업의 애로사항 중 현지의 열악한 인프라를 뽑은 기업의 비율이 25.4%로 1위를 차지하였다. 좀 더 최근인 2018년에 KOTRA가 실시한 베트남 진출기업 경영실태 설문조사에서 복수 응답이 가능한 상태에서 현지 시장 진출 단계에서 가장 큰 애로사항으로 현지 산업 인프라 부족(42.6%)가 현지의 복잡한 행정체제(72.3%), 언어소통 문제(72.3%)에 이어 3위를 차지했다.⁴⁴⁾ 베트남 진출 시 인프라 여건 문제가 2006년보다는 순위가 내려오기는 했으나, 여전히 주요 장애요인으로 꼽히고 있다.

43) 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2018.12.27., <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataIdx=172000>, 접속일자: 2019.10.23

44) 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2018.12.27., <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataIdx=172000>, 접속일자: 2019.10.23

〈표 IV-21〉 베트남 및 주변국 인프라 경쟁력 순위

(단위: 순위)

국가명	인프라 전체	도로	철도	항만	항공	전력
베트남	79	92	59	82	103	90
싱가포르	2	2	4	2	1	3
말레이시아	22	23	14	20	21	36
태국	43	59	72	63	39	57
인도네시아	52	64	30	72	51	86
필리핀	97	104	91	114	124	92
라오스	102	94	—	127	101	75
캄보디아	106	99	94	81	106	106

출처: Schwab(2017), 『KOTRA 해외시장뉴스』(2018.12.27.)에서 재인용, <https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=165007&searchNationCd=101084>, 접속일자: 2019.10.23.

베트남 정부도 향후 지속적인 인프라 건설을 계획하고 있다. 베트남 계획 투자부(MPI)는 2020~2030년의 기간에 총 2,000억달러 이상의 인프라 건설 재원이 필요할 것으로 전망하고 있으며, 특히 산업화의 진전에 따라 전기, 전력 분야 부문의 성장이 예측된다고 한다.⁴⁵⁾ 글로벌 인프라 전망 보고서에 따르면, 베트남의 인프라 투자 추이가 현 수준을 유지할 경우, 2040년에는 인프라 수요 대비 83% 정도가 충족될 것으로 전망된다.⁴⁶⁾

2020~2030년에 인프라 건설 재원으로 필요한 2,000억달러의 15% 정도를 ODA로 충당하려면, 연간 15억달러 정도를 인프라 건설 자금으로 수월해야 한다. 2005~2017년 동안 경제 인프라 건설 자금으로 연간 14억달러 정도씩 수월한 점을 고려하면, 지금까지 수준의 수월 규모를 유지해야 한다. 그러나 내외부적인 수월 여건의 악화로 인해 현 수준을 유지하는 것은 매우 어려울

45) 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2018.3.6., <https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=165007&searchNationCd=101084>, 접속일자: 2019.10.23

46) 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2018.3.6., <https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=165007&searchNationCd=101084>, 접속일자: 2019.10.23

것으로 보인다. 이에 베트남 정부는 민관협력사업(PPP) 관련 법령을 제정하는 등 인프라에 대한 투자 유치를 통해 ODA와 정부예산의 부족분을 조달하려는 움직임을 보이고 있다.⁴⁷⁾

나. 낮은 ODA 지출률

수원 여건의 악화가 상대적으로 최근에 발생한 문제라면, ODA의 낮은 지출률(지출액과 약정액 간의 비율)은 베트남의 고질적인 문제이고, 공여국이나 기관으로부터 지속적인 개선을 요구받아온 대상이다. 공여국 등에서 약정한 금액(commitment)만큼 실제로 지출(disbursement)을 하지 못하는 데서 발생한다. 약정액과 지출액 간의 차이는 주로 약정된 금액이 투입된 프로젝트 등의 진행이 지연될 때 발생한다. 수원이 재개된 1990년대부터 베트남의 낮은 지출률에 대한 문제 제기가 있어 왔고(예: Mai, 1996). 2000년대 중반에도 지출률이 낮다는 지적은 계속 이어진다(예: Hang, 2007, p. 99). 2009년에 KOTRA도 ODA 프로젝트의 진행속도가 일반은행에서 투자하고 있는 프로젝트들에 비해 현저하게 늦어지고 있음을 지적하였다.⁴⁸⁾

최근에는 세계은행과 일본의 ODA 집행기구 JICA가 베트남 ODA의 낮은 지출률을 지적하며, 베트남 정부의 대책 마련을 요구하고 있다. 세계은행 관계자는 언론 인터뷰에서 2017년 베트남의 ODA 지출률은 11%로 10년 내에 최저 수준이라고 평가했으며, 그 배경은 공공부채 규모를 낮춰야 하는 상황에서 찾았고, 일본의 JICA 역시 공공부채 축소를 위해 다수의 ODA 프로젝트가 지연되고 있다고 지적했다.⁴⁹⁾

아시아개발은행도 낮은 지출률을 지적했지만, 원인은 다른 곳에서 찾고

47) 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2019.7.11., <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=176180>, 접속일자: 2019.10.23.

48) 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2009.1.8., <https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/604/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=47630&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryId=&searchIndustryCatIdx=&page=894&row=60>, 접속일자: 2019.10.23.

49) 『VNEXPRESS』, 2018.12.18., <https://e.vnexpress.net/news/business/economy/vietnam-oda-spending-slowest-in-a-decade-world-bank-3855981.html>, 접속일자: 2019.10.23.

있다.⁵⁰⁾ 베트남의 중기 공공투자계획에 따르면 2016~2020년의 기간에 ODA와 기타 양허성 차관 중 154억 3천만달러를 지출해야 하나, 2019년 5월까지 지출률은 37%에 불과하며, 다른 수원국들에 비해 지출률이 훨씬 낮다고 밝혔다. 아시아개발은행은 낮은 지출률의 원인으로 프로젝트와 관련된 모든 변경사항에 대해 보고하고, 승인을 받아야 하는 비효율적인 행정체계를 꼽았다. ODA 지출 지연에 따른 약정수수료 지불, 프로젝트 지연, 계약업체와의 분쟁 등 다양한 후속문제들이 발생하므로, 아시아개발은행은 조속한 ODA 지출을 권고하였다.

낮은 ODA 지출률은 이미 확보된 자금도 활용하지 못하는 비효율을 발생시키지만, 미래의 수원 규모나 가능성을 낮추는 결과도 야기할 수 있기 때문에 베트남 ODA의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다.

다. 일선 사업 부서의 비효율 및 도덕적 해이

수원 여건이 악화됨에 따라 ODA 자금을 공짜 점심(free lunch)이 아닌 부채로 인식하고, 효과적으로 사용해야 한다는 내부 반성이 일어나고 있고, 외부에서도 비효율적인 행정의 지출률을 낮춘다는 지적이 제기됨에 따라 ODA 프로젝트를 진행하는 중앙부처나 지방정부의 비효율, 도덕적 해이에 대한 비판이 일어나고 있다. 베트남의 ODA 관리 거버넌스상 계획투자부를 중심으로 선정, 감독, 평가 체계를 중앙 집중적으로 잘 갖추고 있다는 평가를 받고 있으나, 프로젝트를 실제로 진행하는 중앙부처나 지방정부 수준에서의 프로젝트 진행과 관리 측면에서는 비효율성과 도덕적 해이가 존재한다는 지적이 있다. 앞서 논의한 대로 아시아개발은행은 낮은 지출률 내지는 프로젝트 지연의 이유를 행정적 또는 관료적 비효율(red tape)에서 찾고 있다. 국제개발협력사회는 베트남 ODA 관리체계를 수원국의 소유권 확립이 확고한 모델로 평가하는 편인데, 이는 주로 중앙부처 중에서 계획투자부를

50) 이후에 이어지는 베트남 ODA의 낮은 지출률에 대한 아시아개발은행의 지적사항은 『무역협회 해외시장뉴스』(2019.8.14)를 바탕으로 작성(<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/overseasMrktNews/overseasMrktNewsDetail.do?pageIndex=1&type=0&nIndex=1790470>, 접속일자: 2019.10.23.)

중심으로 한 전반적인 체계에 관한 내용이며, 중앙부처들 중에서도 ODA 수행 부처나, 지방정부는 ODA 자금을 재무부로부터 교부받아 사용하며, 최종적인 상환의 책임도 재무부에 있기 때문에 프로젝트에 대한 소유권 의식과 ODA 자금의 효율적 사용에 대한 책임감이 약할 수밖에 없다. 이로 인해, 사업 운영상의 부정부패나, 비효율, 상환에 대한 책임회피와 같은 도덕적 해이가 발생할 수 있다.

V. 결론

1. 북한의 인프라 개발 자원조달에 관한 시사점

가. ODA 수원 개시 노력과 준비

베트남은 개발 재원으로 ODA를 포함하여 해외 자금 유치를 위해 오랜 기간 동안 노력하였다. 특히, 이 과정에서 미국과의 정치·외교적인 관계를 정상화하는 데 공을 들였다. 결국 미국을 위시한 서방 국가들이 주도하는 국제금융기구의 지원을 받기 위해서는 가장 많은 의결권을 보유한 미국의 허락이 있어야 했기 때문이다. 북한 역시 핵문제 등 정치적으로 미국과의 관계를 개선해야 해외 자금 유치에 첫발을 내딛을 수 있을 것이다.

정치적인 문제를 해결하는 시간이 길어질 수도 있기 때문에 정치적 협상과 함께 ODA 수원을 위해 내부적인 준비를 시작하는 것이 중요하다. 임강택 외(2010, p. 254)는 안보 우려의 가시적인 개선이 있기 전이라도 북한이 국제금융기관과 관계를 맺어 신뢰를 쌓는 것이 본격적인 관계가 시작될 때, 추진 속도를 빠르게 할 수 있는 방안임을 주장하였다. 국제금융기관 등 다자기관들은 지원을 통해 체제전환국의 개혁·개방을 유도하여 해당 국가가 경제적으로 자립하고, 국제사회의 정상적인 일원으로서 정치·경제적으로 협력하기를 희망하기 때문에 무엇보다도 개혁·개방에 대한 해당 국가의 의지와 이를 뒷받침할 만한 구체적인 제도 도입과 개선 등을 공여의 반대급부로 생각하고 있다.

양자간 ODA에 있어서 아시아 지역의 주요 공여국인 일본은 상업적, 경제적 동기가 강하므로 향후 북한의 개혁·개방의 가능성, 자국의 이익에 부합 가능성 등을 ODA 제공 시에 고려할 것으로 보인다. 일본만큼은 아니더라도 프랑스, 독일 등 주요 공여국들도 경제 인프라 등에 대한 ODA 지원은 자국

기업의 기술력, 전문성이 높은 분야에 제공하고 있다. 따라서 양자간 ODA를 수원함에 있어서, 공여국들에게 미래의 상호 이익이 되는 경제적 협력 가능성에 대한 신호를 주는 것이 중요한 결정요소가 될 것으로 예상되며, 자본주의 국가들과 협력할 수 있는 경제적 개혁·개방이 그 첫 단추가 되어야 할 것이다.

ODA가 개시되는 시점에서 북한의 내부적인 준비 정도에 따라 초기의 수원 규모와 향후의 성장 속도가 결정될 수 있기 때문에, 개혁·개방에 대한 의지 천명, 정책적·제도적 뒷받침, ODA 제도 및 주요 공여국 및 다자기관에 대한 학습과 접촉 등을 사전적으로 준비하는 만큼 수원의 성과도 비례할 것으로 예상된다. 북한은 현재 경제적 제재 해제를 위한 미국과의 협상을 꾸준히 시도하는 등 과거보다는 외부와의 교류 및 지원 확보를 통한 경제적 어려움을 타결하려는 의지가 강해 보인다. 그러나 오랜 기간 고립된 상태를 견뎌낸 경험 때문에 미국 등 국제사회에서 요구하는 조건들을 쉽게 수용하기보다는 유리한 협상을 위해 버티려는 습성도 강하다. 쉽게 포기하기 어려운 것으로 예상되는 고립주의적인 행태가 장기적으로 자신들에게 유리할지, 불리할지는 모르겠으나, 외부 자금을 유치하는 측면에서는 유리하지는 않을 것으로 판단된다.

나. 효율적인 ODA 관리체계 구축

내부적인 준비 중에 기술적으로 가장 중요하고, 시급한 것은 ODA 관리 거버넌스를 구축하는 것이다. 베트남은 수원 초기부터 자국의 개발계획을 담당하는 계획투자부를 중심으로 소수의 중앙부처가 참여하는 ODA 관리 체계를 구축하였다. 이러한 중앙집권적인 관리체계는 공여국이 수원국과 소통하기 편리한 구조를 제공함으로써 수원을 위한 논의와 행정처리시간을 단축하여 수원을 촉진하는 데 기여한 바가 있다.

또한, 중앙집권적인 관리체계는 내부적으로 ODA 프로젝트 관리의 구심점 역할을 함으로써 중앙정부 수준에서 프로젝트 선정, 진행 감독, 사후 평가 측면에서 일관성 있고, 효율적인 관리가 가능하였다. 특히, 베트남의 중

장기 개발계획(10개년 개발전략 및 5개년 개발계획)을 수립하는 계획투자부가 원조총괄기관으로 ODA의 수원 목표 설정, 프로젝트 자금 배분 등을 개발전략 및 계획에 맞춰 수행함에 따라 개발계획에 대한 ODA의 효과와 기여를 높일 수 있었다.

중앙집중적인 관리체계는 베트남의 ODA 소유권을 강화하는 데 도움이 되었다. 수원국의 ODA 계획, 분배, 집행능력이 부족할 경우, 공여국이 프로젝트 추진을 주도하여, 수원국보다는 자신들의 입장에서 ODA를 추진하는 경우가 있다. 이러한 측면에서, 베트남은 수원국으로서 강한 ODA 프로젝트 소유권을 행사하는 국가로 평가받고 있다. 수원국의 소유권이 강한 ODA 모델이 공여국으로부터 수원하는 데 있어 장점만 있는 것은 아니다. 하지만, 수원국이 ODA에 대한 소유권을 바탕으로 국가개발계획에 맞춰 ODA를 활용하고, 엄격히 관리할 경우, 원조 효과성이 장기적으로 제고되어 공여국 입장에서 ODA 성과를 활용할 수 있기 때문에 수원국의 효과적인 관리가 전제되는 수원국의 ODA 소유권 모델은 선호되기 마련이다.

북한도 ODA 수원과 관리 측면에서 중앙정부 차원의 ODA 체계 확립이 중요한 목표가 될 것이다. 임강택 외(2010, p. 263)는 국제기구를 통해 북한이 효과적인 개발협력체계를 정부 내에 갖추도록 촉구하는 방안도 제시하였다. 그러나 국제사회, 특히 서방과의 교류 경험이 많지 않고, 중앙행정체계, 자금관리체계가 고도화되지 않은 상황이라면, 단기에 스스로 달성하기에는 어려운 목표일 수 있다. 초기에는 ODA 수원 경험이 풍부한 한국과 같은 국가로부터 ODA 관련 행정체계 수립 등의 지원을 받고, 이후 수원 경험을 통해 체계를 정비해 나가는 수밖에 없을 것이다.

다. 수원 확대를 위한 초기 ODA 성과 창출

베트남이 단기적으로 수원 실적이 크게 증가한 데는 ODA 성과를 바탕으로 더 많은 ODA를 수원할 수 있었던 점이 상당히 중요한 요인으로 작용하였다. 따라서 ODA 초기부터 성과를 창출할 수 있는 노력이 필요하다. 국제 금융기구 등 다자기구들이 ODA의 이상적인 목표로 삼는 빈곤 해결 등과

관련된 성과지표상의 개선 정도가 이들의 결정에 큰 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 특히, 다자기구들은 개별 공여국과 비교하여 ODA 제공과 관련한 사적인 고려가 없기 때문에, 빈곤 해결과 관련된 성과들이 지원 확대에 결정적인 요인이 될 것으로 예상된다.

초기에 괄목할 만한 성과를 내는 것은 당연히 쉽지 않으나, 꾸준한 개선 추이를 보여주는 것이 중요할 것이다. 북한의 입장에서는 국제개발협력사회가 요구하는 성과를 내기 위해서 ODA 재원과 함께 자체 또는 다른 경로를 통해 마련한 해외 자금을 성과 창출에 가장 직접적, 효율적으로 기여할 수 있는 분야에 전략적으로 투입하는 것이 중요하다. 북한의 자체적인 개발계획 내에서 국제사회에서 요구하는 성과를 창출할 수 있는 분야가 있다면, 전략적으로 ODA 자금과 추가적인 재원을 우선적으로 투입할 필요가 있다.

양자간 ODA에서는 공여국의 지원 동기가 다양할 수 있기 때문에 특정 성과를 보여주기 어렵고, 공여국도 소수의 지표에 근거하여 수원의 확대, 축소를 결정할 것으로 예상하기 어렵다. 그럼에도 오히려 공여국의 국익에 기여할 수 있는 반대급부에 대한 기대감으로 지원할 가능성이 크기 때문에 수원 확대를 위해 공여국과 협력하더라도 주의를 기울일 필요가 있을 것이다.

라. 공여자와의 소통체계 마련

베트남은 ODA에 대한 강한 소유권 및 주도권을 유지하면서도 동시에 공여국이나 다자기관으로부터 모범 또는 인기 수원국으로 평가받으면서 많은 지원을 확보할 수 있었다는 평가가 많다. 일단 ODA를 활용한 개발성고를 보여준 점이 모범 수원국으로 평가받는 데 큰 기여를 하였으나, ODA 수원과 사후 관리 과정에서 공여국과 다자기관과의 다양한 소통 채널을 통해 의견을 수렴하고, 제도 개선 의견을 신속히 반영한 점도 베트남이 모범 수원국으로 인식되는 데 기여하였다. ODA 투입의 성과를 창출하는 것이 수원 확대를 위해 가장 필요한 결과이기는 하겠으나, 단기에 달성하기에는 어려운 목표이다. 이를 보완할 수 있는 수원국의 노력 중 하나로 공여자와의 소통에 힘쓰는 것이 수원에 효과적일 수 있다.

베트남은 연중 다양한 수준의 회의체 운영을 통해 공여국들과의 소통에 적극적으로 임하고 있는 것으로 평가된다. 특히, 6 Banks라고 알려진 주요 공여국 및 다자기관에 대해서는 독립적인 회의체를 통해 차별화하여 대우하고 있다. 베트남의 ODA 관련 연례회의 등에서는 베트남의 ODA의 성과와 문제점에 대해 전문가들의 지적이 과감히 제기되고, 베트남 정부 스스로 실패한 프로젝트 사례를 실토하거나 반성하는 사례도 많이 나타나며, 외부의 지적에 대해 개선을 약속하는 모습이 포착된다. 베트남은 ODA 소유권, 주도권이 강한 모델이라는 평가가 많음에도 공여국들과의 소통을 게을리하지 않고, 의견을 적극적으로 수렴하여 수용하고자 하는 태도가 모범 수원국이라는 인식을 만든 것으로 보인다. 북한도 ODA 수원 초기부터 공여국과 다자기관과 북한의 개발계획에 의한 사업 수요, 재원 마련 등 장애요인, 도움이 필요한 부분에 대해 실질적으로 소통하는 태도를 취해야 할 것이다.

마. 다양한 양자간 ODA 공여국 확보

베트남의 최대 공여국은 일본으로 다른 공여국은 물론이고 다자기관들이 지원한 규모보다 더 많은 ODA를 제공해왔다. 일본의 지원이 없었다면, 베트남의 수원 성적은 현재보다 상당히 낮은 수준으로 떨어졌을 것이다. 2000년대 들어서는 일본에도 베트남이 1, 2위의 수원국일 정도로 두 국가는 ODA에 있어 각별한 사이이다. 문제는 한 국가에 대한 의존도가 높다 보니, 해당 국가와의 지원 규모에 따라 연간 ODA 수원액이 요동칠 수 있다는 점이다. 실제로 일본기업에 의해 베트남 내 ODA 프로젝트 수주와 관련된 부패 사건이 발생하여, 일본 정부가 이에 대한 진상규명과 조치를 요구하며, 각각 2008년, 2014년에 지원을 중단하였을 때, 연간 수원액이 크게 하락한 적이 있다.

베트남은 5대 양자간 ODA 공여국 중에서 주로 일본, 프랑스, 독일로부터 지원받고 있다. 2017년 공여액 기준 1위, 3위인 미국과 영국으로부터의 ODA는 매우 적은 편이다. 특히, 미국은 1993년 국제금융기구의 ODA 지원을 거부하지 않겠다고 선언하며, 베트남이 국제사회의 원조를 받을 수 있게

해주었으나, 정작 미국의 양자간 ODA 중 베트남에 대한 지원은 미미한 비중을 차지하였다. 영국 또한 5대 공여국 중 UN이 권고하는 GDP 대비 ODA 비율 0.7%를 달성한 유일한 국가일 정도로 많은 지원을 제공하고 있으나, 베트남에 대한 지원은 그 비중이 매우 낮은 편이다. 물론 미국이나 영국의 지원 방향이나 전략과 베트남의 상황과 조건이 맞지 않기 때문에 지원의 비중이 미미할 수는 있고, 과거의 외교적 관계가 여전히 영향을 미칠 수도 있다. 다만, 동남아시아, 남아시아 지역에서 베트남과 동일 소득 그룹의 국가들이 베트남보다 많은 지원을 받고 있는 사례가 있는 만큼 베트남에 대한 지원도 현 수준보다 높아질 수 있는 가능성이 존재한다.

베트남에 대한 지원 규모가 2, 3위를 차지하는 프랑스와 독일은 미국, 영국보다는 많은 지원을 제공하고 있으나, 이들 공여국에 있어 베트남은 지원 순위가 높은 수원국은 아니다. 두 국가의 ODA의 전략상 베트남의 지역, 소득 규모, 개발단계 등의 측면에서 지원순위가 높은 국가는 아닌 것으로 판단된다. 베트남의 ODA 의존도, 수원 의지 등을 고려하면, 이들 국가들로부터의 수원 확대를 위해 노력했을 것으로 예상되나 성과가 높지 않은 점을 보면, 공여국의 지원 방향 및 전략상의 제한을 수원국이 극복하기는 쉽지 않아 보인다.

국제사회의 제재가 해소된 후, 북한이 마주할 ODA 수원 환경이 북한에 긍정적인 것으로 예상하기 어렵다. 지역적으로 아시아 지역을 위주로 강한 경제적 동기를 바탕으로 ODA를 제공하는 일본이 북한의 지리나 인적 자원 및 천연자원 등을 고려하면, 매력적인 투자 및 지원 대상이 될 수 있다. 특히, 일제 강점기에 따른 보상 문제도 있기 때문에 베트남의 사례처럼 보상을 계기로 지원도 함께 제공될 수 있다. 다만, 양국 간의 군사적 긴장 관계나 과거사 갈등이 완전히 해소되지 않아 일본 국내 여론이 지원에 대해 부정적 이라면, 베트남과 같은 전폭적인 지원은 어려워 보인다. 또한 다른 주요 공여국들도 극동아시아 지역에 특별히 많은 지원을 할 것으로 예상하기 힘들다. 미국은 과거 전쟁 경험과 오랜 기간 핵문제로 갈등을 빚어온 탓에 정치적으로는 해결되더라도 미국 내의 여론상 북한에 많은 지원을 제공할 수 있

을지 의문이다.

결국 양자간 ODA에서 많은 수원을 받지 못할 경우, 다자기관에 주로 의존해야 하며, 수원 성과도 반쪽에 그칠 염려가 있다. 수원의 전반적인 성과 제고와 안정적인 ODA를 위해서는 다양한 DAC 국가들로부터의 지원을 이끌어낼 필요가 있다. 국제개발협력사회에 대해 협조적인 자세를 취하는 것이 기본적인 전략이 되어야 할 것이며, 개별국의 지원 행태를 파악하고, 국가별 중점 지원국에 대한 분석과 학습을 통해 수원 전략과 계획을 수립하는 것이 중요한 과제가 될 것으로 보인다. 또한, 인프라 개발 분야에 한정하여 볼 때, 주요 공여국의 지원은 자국 기업들의 기술력이 우위인 분야인 경우가 많다. 이는 인프라 개발 지원 시에 향후 수원국의 관련 시장 진출 등을 고려한 경제적 동기가 상대적으로 강하게 작용했음을 암시한다고 볼 수 있다. 주요 공여국의 지원전략과 역사적, 외교적 접점이 부족하다면, 경제적인 동기를 최대한 활용할 필요가 있으며, 적어도 인프라 개발 분야에서는 북한이 적극적인 수원 활동을 할 여지가 있다고 판단된다.

바. ODA 외의 재원조달 방안 마련

베트남은 현재까지 인프라 건설의 주요 재원은 정부예산과 ODA라고 밝히고 있다. 2000년대 중반 베트남의 경제성장으로 소득수준이 높아지면서, ODA의 무상지원이나 양허성 차관 수원의 어려움이 예상되자, BOT 등 민간 투자 재원을 활용하고자 관련 시행령 등을 제정하였다. 2010년대부터 BOT 방식에 의한 프로젝트들이 특히 도로 분야에서 수십여 개 정도 진행되었으나, 베트남의 차량 보급률이나 수송비용 지급능력과 의사 측면에서 수익성이 높지 않았던 재원조달 방식으로서 큰 비중을 차지하지는 못했다.

ODA가 주요 재원 중 하나라고는 하지만 베트남 공공투자의 약 15% 정도의 재원을 담당하는 것으로 보인다. 또한, 빠른 경제성장과 행정부의 공공부채 관리에 대한 입법부의 압박이라는 내외부적인 요인 때문에 베트남의 ODA 수원 전성기가 일찍 끝나버렸다는 느낌이 크다. 여전히 베트남의 인프라 수준은 이웃국가와 비교하여도 경쟁력이 높은 수준은 아니며, 내부적인

수요 측면에서도 크게 부족한 편이다. 베트남 정부는 2030년까지 2,000억달러의 인프라 개발 재원이 소요될 것으로 예측하고 있다. 이러한 상황에서 자의와 타의에 의한 ODA 감소는 재정 여력이 부족한 베트남 정부에 큰 부담이 될 것으로 예상된다. 이에 베트남 정부는 인프라 건설에 민간투자자의 참여를 활성화하기 위해 민관협력투자(PPP) 관련법을 제정하는 등 대안적인 재원 마련에 애쓰고 있다.

ODA는 개발도상국의 개발 초기에 대안적인 재원이 없는 상황에서 거의 유일하게 가용한 재원일 가능성이 높다. ODA의 기본적인 목적이 개발도상국의 발전을 통한 빈곤 해결이기 때문에 개발도상국 입장에서는 충족하기 어려운 지원 조건은 많지 않다. 하지만, 같은 이유로 빈곤이 해소될수록 지원이 감소 또는 중단될 가능성이 높아진다. 개도국으로서 접근성이 좋다는 장점이 있으나, 예상보다 지원기간이 길지 않을 수 있다는 특성도 있다. 북한도 초기에는 인도주의적인 지원을 받는 데 어려움이 없었으나, 개발이 진행되고 소득수준이 올라감에 따라 의존을 기대하기 어려울 것이다. 이는 ODA의 근본적인 목적을 이해하면, 한계로서 당연히 받아들일 수밖에 없는 상황이다. 따라서 북한도 ODA 수원 기간이 길지 않을 수 있음을 미리 인식하고, 서둘러서 대안적인 재원을 고민하고, 제도 마련 등 관련된 준비를 하는 자세가 필요하다.

사. ODA의 효율적 사용 노력 제고

내외부적인 요인으로 인해 베트남의 ODA 수원이 어려워짐에 따라 ODA 자금의 비효율적 사용에 대한 비판이 내부로부터 제기되고 있다. 우선 베트남이 수원한 ODA의 대부분이 유상용자임에도 프로젝트 소유자인 중앙부처나 지방정부는 이를 무상으로 여기는 경향이 있고, 비효율적으로 사용하여 투입의 성과를 내지 못한다는 비판이 일고 있다. 특히 지방정부는 용자 상환의 최종적인 책임자가 아니다 보니 자금 활용에 있어 더 무책임하다는 평가가 나온다. 일종의 도덕적 해이 문제가 제기된다.

비효율적 사용의 다른 양상은 ODA 자금의 낮은 지출률이다. 대부분의

수원국이 약정액을 모두 지출하는 데 어려움이 있을 수 있지만, 베트남의 경우 특히 낮다는 비판을 수원 재개 초기부터 받아왔다. 어렵게 수원한 만큼 전액 지출을 통해 개발 성과를 높여야 할 것이나, 낮은 지출률의 원인이 쉽게 해결되지 않고 있다. 낮은 지출률의 근본적인 원인으로는 중첩적인 규제, 프로젝트 준비 미비, 관료적 형식주의(red tape) 등이 꼽히고, 최근에는 공공부채 관리차원에서 정부가 지출을 억제하고 있다.

빈곤이 심한 개발도상국일수록 ODA가 무상이거나 비용이 낮은 유상지원일 가능성이 높기 때문에 ODA를 자칫 비효율적으로 사용하기 쉽다는 점이 베트남의 사례에서도 확인된다. 북한도 행정적인 규제 및 비효율, 프로젝트 수행 경험 부족 등으로 동일한 문제를 겪을 가능성이 높다. 임강택 외(2010, p. 257)는 사회주의 국가 및 개발도상국인 베트남의 관료주의, 의사처리 속도, 업무능력 등이 원조기관에 만족스럽지 못한 점이 있기 때문에, 북한도 유사한 문제가 발생할 가능성에 대해 준비해야 한다고 제시한다. 부패, 관료제 등으로 인한 행정적인 비효율성은 ODA 분야에만 국한된 문제는 아니기 때문에 전반적인 행정분야 개혁을 통해 해결해야 할 문제이기 때문에 단기에 해소되기 어렵다. 기술적으로는 중앙집권적인 ODA 관리체계를 확립하고, 이를 통해 일선의 사업수행기관을 대상으로 모니터링, 평가, 사후 보상 및 제재 등을 통해 강제적으로 책임성을 부과해야 할 것이다. 근본적으로는 ODA가 지원의 성격을 띤 까닭에 결국 상당히 한정적인 자원이며, 지원의 성격임에도 상환의 의무가 있기 때문에, 투입의 성과가 없을 경우 수원국에게 큰 부담이 될 수 있다는 점을 사업수행부서들이 깊이 인식하여야만 효율적인 ODA 자금 사용의 기반을 마련할 수 있을 것이다.

2. 우리나라에 대한 시사점

북한의 경제 발전은 적어도 단기적으로는 북한의 경제적 빈곤 탈출 및 안정화를 통해 한반도의 군사적 위협을 완화, 제거하는 데 중요한 요인으로 작용할 것으로 기대된다. 중장기적으로는 남북 간 경제적 교류 가능성 및 필요성을 높이고, 정치적인 통일을 위한 기반 마련에도 기여할 수 있을 것

으로 보인다. 북한의 경제 발전이 우리나라로서도 정치·경제적인 기회와 이득을 가져올 수 있으므로 북한이 원할 경우, ODA 수원과 관련된 지원을 통해 북한이 경제발전의 토대를 닦을 수 있도록 지원할 필요가 있을 것이다.

북한의 ODA 수원과 관련하여 우리나라가 제공할 수 있는 지원의 유형은 크게 두 가지로 보여진다. 우선, 직접적으로 북한에 ODA를 제공하는 방식이 있을 수 있고, 두 번째로, 북한이 ODA를 효과적·효율적으로 수원, 관리할 수 있도록 행정적으로 지원하는 방식이 있을 수 있다. 한국은 2010년대부터 수원국의 위치에서 완전히 탈피하여 신흥 공여국의 반열에 들어섰으며, 아시아권 국가들을 중심으로 공여액의 규모를 점진적으로 늘려가고 있다. 이러한 측면에서 우리나라는 북한을 직접적으로 지원할 가능성이 있다고 본다. 또한 전후 한국은 긴 기간 동안 ODA 수원국으로서 국제사회의 지원을 받아온 경험이 있기 때문에 수원국의 입장에서 북한의 수원 체계 확립 등을 도울 수 있을 것이다. 아래에서는 북한의 ODA 수원 및 관리와 관련하여 우리나라가 어떻게 지원할 필요성이 있는지에 대한 시사점을 좀 더 자세히 논의하기로 한다.

우선 북한이 ODA를 수원함에 있어 성공적인 결과를 얻을 수 있기 위해 필요한 간접적인 지원을 제공할 수 있다. 이는 ODA 수원 경험이 많지 않은 북한에게 주로 행정적인 지원을 제공하는 방식이 될 것이다. 제재 해제를 위한 정치적 준비와 과정 중에는 개혁·개방을 준비하는 차원에서 ODA 수원, 집행, 관리와 관련된 제도, 체계, 조직의 마련과 관련된 컨설팅을 제공할 수 있을 것이다. 수원뿐만 아니라 공여의 경험까지 있는 우리나라는 공여국의 입장에서 베트남과 같은 우수한 수원국 사례를 벤치마킹하여 북한의 체계 구축 시에 적용하도록 조언할 수 있을 것으로 기대된다. 베트남의 경우, 수원의 성공적인 요인으로서 중앙집권적인 수원체계가 꼽히고 있는데, ODA 수원체계 수립지원의 핵심과제로서 중앙정부 내의 수원체계를 확립하고, 참여기관 간의 적절한 역할 분담과 협업체계 구축하는 데 실질적인 지원을 제공할 필요가 있다. ODA 수원 경험이 부족한 북한이 스스로 맨바닥부터 구축하는 것은 지난한 과정이고, 체계의 효과성 또한 지원을 받고 구축한 경

우보다 높지 않을 것으로 예상됨에 따라, 우리나라가 북한에게 지원해주어야 할 중요한 사항이라고 판단된다.

내부적인 수원체계 확립 후에는 ODA 자금 투입에 따른 성과관리 전략과 체계 수립이 필요하다. 베트남은 ODA 투입 초기에 국제금융기구에서 요구하는 성과 측면에서 괄목할 만한 진전을 이루었고, 이를 통해 향후 수원 확대를 이루어냈다. 이러한 경험에서 볼 때, 수원 초기부터 국제기구나 공여국이 선호하는 성과를 창출하기 위해 전략적인 성과지표 설정과 자원 투입이 있어야 할 것이다. 이 역시 국제개발협력사회와의 경험이 거의 없는 북한이 스스로 해내기에는 어렵거나, 효과가 크지 않을 것으로 예상되므로, ODA 사업 초반에 우리나라의 지원과 자문이 많이 필요한 사항이다. 또한, 베트남의 사례에서도 보듯이, ODA 관리체계상 체계의 중심으로부터 멀어져 ODA 프로젝트 현장으로 갈수록 프로젝트에 대한 주인의식과 책임감의 약화, 인허가 지연, 부패발생 등의 비효율이 발생하는 것으로 나타난다. 이러한 장애요인을 극복하고, 중장기적으로 성과를 도출하여, ODA 투입 성과가 ODA 수원 확대에 기여하도록 하기 위해서는 초기부터 꼼꼼한 성과관리 체계를 수립할 필요가 있으며, 이 과정에서 재정사업 등의 성과관리 분야에 노하우를 가진 우리나라가 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

베트남의 사례에서 보듯이, 수원국과 공여국 간의 소통과 신뢰가 수원 확대에 있어서 중요한 요소임을 알 수 있다. 공여국과의 소통을 활성화하고, 이를 통해 공여국의 신뢰를 얻고, 수원을 확대하는 것은 상당부분 북한이 스스로 해나갈 수밖에 없는 일이다. 앞서 북한 내부의 제도 마련, 체계 확립, 전략 수립과는 달리 공여국을 북한이 직접 상대해야 하기 때문에 우리나라가 직접적인 역할을 하기 어려운 영역이다. 그럼에도 국제사회에서 경험이 적은 북한에 대해 공여국으로서의 경험을 통해 공여국과 소통하는 형식, 전략 등에 대한 컨설팅을 제공할 수 있을 것이다. 김석진(2008, p. 265)은 북한을 상대로 국제사회가 요구하는 일반적 규범, 절차에 대한 지식공유 사업이 필요함을 주장한다. 또한, 우리나라와 북한의 정치적인 특수 관계를 대외적으로 이해시킨다면, 우리나라가 주요 공여국에 대해 좀 더 적극적으

로 북한의 ODA 제공을 설득하는 외교적 노력도 가능할 것이라고 본다. 장형수·박춘원(2018, p. 166)은 북한의 국제금융기구 가입 시에 양허성 자금지원, 기술 지원을 최대한 수혜할 수 있도록 우리나라 정부의 측면 지원이 필요함을 주장하였다.

제도 마련, 전략 수립 등 간접적인 지원 외에, 우리나라가 북한에 ODA를 제공하는 방식으로 북한을 지원할 수 있다. 이는 북한의 재원 마련에 직접적인 도움이 되는 측면도 있지만, ODA 수원 초기에 북한으로 하여금 안정적으로 ODA 수원 및 프로젝트 관리 경험을 쌓게 할 수 있고, 주요 공여국으로 하여금 북한의 개혁·개방의지, ODA 수원 의지, 프로젝트 관리 능력 등을 볼 수 있는 기회를 제공할 것이고, 긍정적인 성과가 나타날 경우, 주요 공여국의 공여 기회를 창출할 수 있을 것이다. 즉, 초기 ODA가 활성화되지 않을 경우, 다른 공여국에 비해, 북한과 특수한 관계를 가진 우리나라가 선제적으로 ODA를 제공함으로써 북한의 ODA 수원의 마중물 역할을 할 수 있다는 것이다. 물론 우리나라가 ODA 제공하기 위해 넘어야 할 여러 장애요인이 있지만, 결국 장기적으로는 정치적 통일, 좀 더 단기적으로는 북한의 경제적 안정화를 통한 남북 간의 평화체제 구축을 위해 북한을 경제적으로 지원해야 할 상황이라면, ODA도 우리나라가 북한에 제공할 수 있는 재원 중에 하나로서 활용할 수 있을 것이다.

참고문헌

〈논문·보고서·발표자료〉

- 강성진·이홍식·심순형, 「공적개발원조(ODA)가 국가브랜드에 미치는 효과 분석」, 『국제통상연구』, 제17권, 제2호, 한국국제통상학회, 2012, pp. 51~71.
- 강철구·홍진이, 「일본 국제원조정책의 배경과 특징에 대한 고찰」, 『행정논총』, 제47권, 제3호, 한국행정연구소, 2009, pp. 225~244.
- 관계부처합동, 『중점협력국 대상 국가협력전략(15개국) - 모잠비크, 스리랑카, 캄보디아, 탄자니아, 파키스탄, 가나, 네팔, 라오스, 몽골, 미얀마, 베트남, 세네갈, 에티오피아, 페루, 필리핀』, 제28차 국제개발협력위원회 의결안건, 2016.
- 국회예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』, 2014.
- _____, 「북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안」, 『경제현안분석』, 제95호, 2018.
- 김두환·송상훈·최대식·지은주·서순덕·김기원, 『북한 건설·개발제도 및 계획현황 연구』, 국토교통부, 2015.
- 김상태·윤자웅·김영곤, 「공적개발원조(ODA) 중점협력국가 선정 요인에 대한 실증분석」, 『정부학연구』, 제19권, 제1호, 정부학연구소, 2013, pp. 125~153.
- 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』, 통일연구원, 2008.
- 김성철, 『베트남 대외경제개방 연구: 북한에 주는 함의』, 통일연구원, 2000.
- 대한무역투자진흥공사, 『'06 베트남 투자기업 경영실태 분석보고서』, 2006.
- 민지홍·김철우, 『주요 수원국의 ODA사업 관리체계 비교분석』, 행정연구원, 2012.
- 박규희·예승아, 『타 해외원조기관 정책수립 및 사업수행체계 사례연구 - 독일 GIZ의 정책 및 수행체계』, 한국국제협력단, 2014.

- 박용석, 『북한의 주요 건설 수요와 한반도개발기금 조성 방안 연구』, 한국건설산업연구원, 2019.
- 서동신, 「수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례 : ‘인기 수원국 donor darling’에서 ‘스스로의 개발기적 development miracle in its own right’으로의 이행을 준비하는 베트남의 경우」, 『국제개발협력』, 2012권, 1호, 한국국제협력단, 2012, pp. 135~151.
- 안종범·강석훈·조동호·박차균·전영준·임병인·전승훈·Auerbach, A.·김진수·이정열, 『통일재원 마련방안 연구』, 한국재정학회, 성균관대학교 산학협력단, (주)코리아데이타네트워크, 2011.
- 양문수, 「북한의 개혁개방, 시장화, 그리고 경제개발」, 한국조세재정연구원 초청세미나 발표자료, 2018.
- 양문수, 「김정은 시대 북한의 경제개혁조치 - 중국과 비교의 관점」, 『아세아 연구』, 59권, 3호, 아세아문제연구소, 2016, pp. 114~159.
- 외교부, 『베트남 개황』, 2018.
- 원지환·김민석, 「베트남 경제 개혁·개방정책의 주요 내용 및 성과」, 『국제경제리뷰』 2018-20호, 한국은행, 2018.
- 이상미, 「미국·프랑스·한국 신정부 출범과 ODA 동향」, 『개발과 이슈』, 제 30호, 한국국제협력단(KOICA), 2017, pp. 1~20.
- 이상준·김천규·이백진·이건민·배은지·김흠·임강택·장형수·김경술·나희승·김의준, 『통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제』, 국토연구원, 2013.
- 이종규, 『대내외 환경 변화에 따른 북한의 경제정책 대응 분석』, KDI, 2018.
- 이준혁, 「북한재벌 돈주들의 생활」, 『e-행복한통일』, 2017.5., <http://webzine.nuac.go.kr/sub.php?number=950>, 접속일자: 2019.7.12.
- 이해정·이용화·천용찬·박용정, 「베트남의 개혁·개방이 북한에 주는 시사점」, 『VIP 리포트 18-10』, 현대경제연구원, 2018.
- 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, 통일연구원, 2010.

- 장형수·박춘원, 『국제금융기구 투자지원 해외사례를 통한 북한 경제개발 정책적 시사점 연구』, 한양대학교 산학협력단, 2018.
- 정선양, 『ODA를 활용한 개도국 과학기술 정책자문 방안 연구』, 한국과학기술한림원, 2012.
- 주동주·김학기·김석환·김계환, 『선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략』, 한국수출입은행, 2009.
- 최상희·최대식·이종권·홍성원, 『북한주택 현황조사·분석 연구』, LH토지주택연구원, 2015.
- 탁용달, 『북한의 주택정책과 시장화 현황』, 주택금융월보, 통권 제153호, 주택금융연구원, 2017, pp. 28~43.
- 통계청, 『2018 북한의 주요통계지표』, 2018.
- 한국국제협력단, 『2017 대한민국 ODA 백서』, 2017.
- 홍은경·김선영, 『2018 주요 공여국의 원조 현황 및 실시체계』, 한국국제협력단, 2018.
- 홍익표·강유덕·이종운·김지연·지만수·성한경·이석기·김석진·김계환·이두희, 『남북 경제공동체 추진 구상』, 대외경제정책연구원·산업연구원, 2011.
- KB금융지주 경영연구소, 「북한 주택 제도의 이해와 최근의 변화」, 『KB지식비타민』, 2018-63호, 2018.
- LH토지주택연구원, 『2017년 1/4분기 북한 건설·개발 동향』, 2017a.
- _____, 『2017년 2/4분기 북한 건설·개발 동향』, 2017b.
- _____, 『2017년 3/4분기 북한 건설·개발 동향』, 2017c.
- _____, 『2017년 4/4분기 북한 건설·개발 동향』, 2017d.
- _____, 『2018년 1/4분기 북한 건설·개발 동향』, 2018a.
- _____, 『2018년 2/4분기 북한 건설·개발 동향』, 2018b.
- _____, 『2018년 3/4분기 북한 건설·개발 동향』, 2018c.
- _____, 『2018년 4/4분기 북한 건설·개발 동향』, 2018d.
- _____, 『2019년 1/4분기 북한 건설·개발 동향』, 2019.

- ADB, *Asian Development Bank 2018 Annual Report*, Manila, 2018.
- ADB, ESCAP, UNDP, *Making It Happen: Technology, Finance and Statistics for Development in Asia and the Pacific*, Bangkok, 2015.
- Berthélemy, J. and A. Tichit, "Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions-a Three-Dimensional Panel Analysis," *International Review of Economics and Finance*, Vol. 13, 2004, pp. 253~274.
- Cuong, *ODA Monitoring System in Viet Nam*, MPI, 2013.
- Hang, N., *Country Study - Vietnam*, Centre for Analysis and Forecasting, Hanoi, 2007.
- Lancaster, C., *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2007.
- Mai, P., "The Role of Government in the Utilization of Official Development Assistance in Vietnam," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 18, No. 1, 1996, pp. 81~99.
- MPI, *Country Report: 15 Years Achieving the Viet Nam Millennium Development Goals*, 2015.
- OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2019: Disbursements, Commitments, Country Indicators*, Paris, 2019.
- Ohno, I., *Fostering True Ownership in Vietnam: From Donor Management to Policy Autonomy and Content*, GRIPS Development Forum, 2004.
- Sunaga, K., "The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter," FASID Discussion Paper on Development Assistance, No.3, 2004.
- Schwab, K., *The Global Competitiveness Report 2017~2018*, World Economic Forum, Geneva, 2017.
- Wolf, C. Jr., *Foreign Aid: Theory and Practice in Southern Asia*, Princeton: Princeton University Press, 1960.
- World Bank, *Vietnam-World Bank: Long-term Companions in Development*,

Washington, DC, 2012.

World Bank, *World Bank Annual Report*, Washington, DC, 2018.

〈언론기사〉

『뉴시스』, 「베트남 국가채무 4년새 80% 증가」, 2017.9.22, http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170922_0000103186, 접속일자: 2019.10.3.

『머니투데이』, 「MT리포트북한에선 돈 필요하면 ‘돈주’를 찾는다」, 2018.8.6., <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018080606513319118>, 접속일자: 2019.7.12.

『머니투데이』, 「MT리포트북한 사금융 이끄는 ‘돈주’, 그들은 누구인가」, 2018.8.6, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018080609523555339>, 접속일자: 2019.7.10.

『무역협회 해외시장뉴스』, 「[베트남 시장뉴스] 베트남 GDP 대비 공공부채 '15년 이후 최저치」, 2019.5.31., <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/overseasMrktNews/overseasMrktNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=1788442&type=0>, 접속일자: 2019.10.3.

『무역협회 해외시장뉴스』, 「베트남 ODA 지출 목표치 절반도 못미쳐」, 2019.8.14, <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/overseasMrktNews/overseasMrktNewsDetail.do?pageIndex=1&type=0&nIndex=1790470>, 접속일자: 2019.10.23.

『베트남 픽토리알』, 「세계은행(World Bank), 2017년 베트남 우대 공적개발 원조금(ODA)지원 중지」, 2016.5.4., <https://vietnam.vnnet.vn/korean/%e1%84%89%e1%85%a6%e1%84%80%e1%85%a8%e1%84%8b%e1%85%b3%e1%86%ab%e1%84%92%e1%85%a2%e1%86%bcworld/225683.html>, 접속일자: 2019.10.4.

『연합뉴스』, 「해외원조, 베트남에 몰리는 이유는」, 2011.5.13, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20110511132000002>, 접속일자: 2019.10.13.

『조선일보』, 「北 아이들 설사병 고통… 사망원인 무려 19%」, 2017.11.24, <http://>

- /news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/11/24/2017112400286.html,
접속일자: 2019.6.22.
- 『조선일보』, 「일본·베트남 관계 최악인 이유는?」, 2009.2.8., http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009/02/08/2009020800476.html, 접속일자: 2019.7.10.
- 『주간조선』, 「北 경제 주무르는 돈주와 김정은의 불화」, 2016.7.4., <http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=002414100004&ctcd=C03>, 접속일자: 2019.7.12.
- 『통일뉴스』, 「북, 청진·라선·남포지구 개발에 중점 4개분야 총 1천억불, 철도·도로에 250억불 투자」, 2011.10.6., <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=96247>, 접속일자: 2019.7.10.
- 『한겨레』, 「82층 아파트' 북 여명거리 1년만에 완공...비결은 '돈주」, 2019.1.27, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/880026.html>, 접속일자: 2019.7.12.
- 『KOTRA 해외시장뉴스』, 「베트남 경제발전 원동력 ODA 현황」, 2009.1.8., <https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/604/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=47630&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&page=894&row=60>, 접속일자: 2019.10.23.
- 『KOTRA 해외시장뉴스』, 「일본, 베트남이 배우고 싶어하는 국가」, 2016.8.16, <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=151382&column=title&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=1039122&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&page=2&row=10>, 접속일자: 2019.10.23.
- 『KOTRA 해외시장뉴스』, 「베트남, 턱 끝까지 차오른 공공부채 위기」, 2016.9.21., <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbs>

- DataView.do?setIdx=322&dataIdx=154155, 접속일자: 2019.10.3.
 『KOTRA 해외시장뉴스』, 「최근 베트남 인프라 건설 시장동향 및 이슈」, 2018.
 3.6, <https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=165007&searchNationCd=101084>,
 접속일자: 2019.10.23.
 『KOTRA 해외시장뉴스』, 「무역관 르포 베트남 ‘진출기업 경영실태 설문조사’를 통해 본 우리 기업의 투자 만족도」, 2018.12.27, <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataIdx=172000>, 접속일자: 2019.10.23.
 『KOTRA 해외시장뉴스』, 「베트남, PPP 프로젝트 활성화 위해 PPP 투자법 마련 중」, 2019.7.11, <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=176180>, 접속일자: 2019.10.23.
 『VNEXPRESS』, 「Vietnam ODA spending slowest in a decade: World Bank」, 2018.12.18, <https://e.vnexpress.net/news/business/economy/vietnam-oda-spending-slowest-in-a-decade-world-bank-3855981.html>, 접속일자: 2019.10.23.
 『VOA Korea』, 「[뉴스 따라잡기] 미국 - 베트남 관계」, 2019.2.23., <https://www.voakorea.com/a/4800163.html>, 접속일자: 2019.10.12.

〈웹사이트〉

- 대한민국 ODA 통합홈페이지 (http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S01_01.jsp), 접속일자: 2019.9.29.
 대한민국 ODA 통합홈페이지 (http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S04_01.jsp), 접속일자: 2019.9.29.
 대한민국 ODA 통합홈페이지 (http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S03.jsp), 접속일자: 2019.9.29.
 대한민국 ODA 통합홈페이지 (<https://www.odakorea.go.kr/mz.contents>).

ContsView.do?conts_key=16), 접속일자: 2019.9.29.

대한민국 ODA 통합홈페이지 (https://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=17), 접속일자: 2019.9.29.

대한민국 ODA 통합홈페이지(http://odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S04_05.jsp), 접속일자: 2019.10.18.

대한민국 ODA 통합홈페이지(http://odakorea.go.kr/fileDownload.xdo?f_id=13774849624681722016183B21ME2046YNZFX8EKGAK), 접속일자: 2019.10.12.

북한정보포털 (<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=SO316>), 접속일자: 2019.6.22.

OECD Statistics (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en>), 접속일자: 2019.7.12.

OECD Statistics (<https://stats.oecd.org>), 접속일자: 2019.9.29.

World Bank (<https://data.worldbank.org/country/vietnam>), 접속일자: 2019.10.12.

Worldbank Private Participation in Infrastructure DB (<https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>), 접속일자: 2019.6.20.

체제전환국의 자원조달경험과 북한에 대한 시사점: 베트남을 중심으로

하세정

본 연구는 베트남의 경제개발 과정에서 ODA 중심의 자원조달 사례를 통해 북한 개발과정에서 경제·사회 인프라 건설 자원조달과 관련된 시사점을 도출하였다. 베트남은 ODA 수원 재개 및 확대 노력, 수원의 선순환 구조 정착 등을 통해 ODA 수원에 있어 상대적으로 높은 성과를 창출하였다. 미국 등 서방세계와의 정치, 군사적 갈등 관계를 해소하기 위해 필요했던 과정에서 개혁·개방을 위한 준비를 게을리하지 않았고, 재개된 이후에도 지속적인 수원 규모 확대를 위해 공여국 및 다자기관과의 소통을 위해 노력한 점이 높게 평가되고 있다. 또한, 초기부터 사회·경제적 개발성과를 창출하여 ODA 수원 확대의 선순환구조를 정착시킨 점도 수원 성과 제고에 기여하였다. 그럼에도 베트남의 빠른 수원 여건 악화, 비효율과 무책임을 야기하는 ODA 프로젝트 추진 등은 북한이 피해야 할 전철이라고 할 수 있다. 베트남의 ODA 경험이 북한에 주는 주요한 시사점은 효율적인 ODA 관리 체계구축, 수원 확대를 위한 초기 ODA 성과 창출, 공여자와의 소통 체계 마련, 다양한 ODA 공여자 확보 등이라고 할 수 있다.

Analysis of Taxation and Clearance System for Low Value Cross-Border E-Commerce in Korea

Sejeong Ha

This study focuses on the Vietnamese experience of financing its development, with a particular attention to the use of ODA in order to derive lessons and implications for the economic development of North Korea. Vietnam has relatively succeeded in obtaining ODA funds through its efforts to resume and increase the ODA receipts and build a virtuous cycle of ODA receipts and development results.

While Vietnam made a constant effort to resolve the political and military conflict with the Western countries such as the US, it executed its own economic reform and system transition actively, which eventually led to the resumption of ODA. After the resumption, Vietnam kept on maintaining communication with and actively accepting requirements from bi- and multi-lateral providers. Also, a creation of the socio-economic development results from the early stage of ODA receipt helped creating the virtuous cycle. However, Vietnam experienced a quick deterioration of the conditions for ODA loans and faced inefficiency and irresponsible behaviour of ODA project managing organisations within Vietnam, which North Korea is advised to avoid.

The main lesson from the Vietnamese experience is the importance of

establishing an effective ODA management system, creating ODA effects in the early stage of ODA receipt, running various channels for the communication with ODA providers and securing various ODA providers.

■ 저자약력

하세정

영국 Durham대학교 경제학과 졸업

영국 LSE 경제지리학 박사

현, 한국조세재정연구원 연구위원

연구보고서 19-15

체제전환국의 재원조달 경험과 북한에 대한 시사점: 베트남을 중심으로

발행	2019년 12월 31일
저자	하세정
발행인	김유찬
발행처	한국조세재정연구원
주소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	(044)414-2114(대)
홈페이지	www.kipf.re.kr
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	6,000원
조판 및 인쇄	호정씨앤티피
I S B N	978-89-8191-882-8

© 한국조세재정연구원 2019

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.