

북한의 주요 건설 수요와 ‘한반도개발기금’ 조성 방안 연구

2019. 3

박용석

■ 들어가는 말	4
■ 북한의 주요 건설 수요 추정	6
■ 북한 인프라에 대한 남한의 투자 자원 현황	20
■ (가칭) 한반도개발기금 조성 방안	37
■ 맺음말	50

- 북한의 주요 인프라 건설사업비는 10년간 약 306조원 규모로 추정됨. 이는 매년 약 30조원의 사업비가 필요한 것으로, 이들 재원을 모두 북한 내에서 조달할 가능성은 희박함.
 - 주요 인프라 건설사업비는 북한의 안정적·지속적 경제 성장을 지탱하기 위한 필수 인프라를 단·중기간(10년)에 신규로 건설하거나 현대화를 위해 투입되는 비용(투자비)을 의미함.
 - 시설별 투입 비용은 주택 106조 8,156억원, 전력·에너지 25조 7,972억원, 도로 43조 784억원, 철도 41조 4,332억원, 항만물류 8조 5,328억원, 공항 1조 6,477억원, 산업단지 72조 1,200억원, 관광단지 5조 1,053억원, 농업개발 1조 6,800억원 등으로 개략 산정됨.
 - 2017년 북한의 국민총소득(명목 GNI)은 36.6조원으로, 본 연구에서 추계된 연간 건설사업비 30.6조원은 북한 연간 GNI의 약 83.6% 수준에 달함.
- 북한의 비핵화 등으로 국제사회의 대북제재가 해제되면 중국, 일본 등 주요국의 북한 인프라 개발 참여가 예상되므로, 민족적·경제적 관점에서 남한의 주도적 역할이 필요함.
 - 주요국들은 공적개발원조, 기업 단위의 직접투자 등으로 북한 인프라 개발에 참여할 것으로 예상됨.
 - 북한 인프라 개발에는 막대한 재원이 소요되므로, 남한이 북한 인프라 개발사업에 적극적으로 참여할 경우 이들 재원을 어떻게 조달할 것인지를 검토해야 함.
 - 공적 재원을 마련하는 방법은 조세, 정부 차입금, 장기 차입금 등으로 구분될 수 있음.
- 남북협력기금은 북한 인프라 건설의 핵심적 재원조달 수단으로서, 향후 북한 인프라 건설이 대규모로 진행되면 이들 사업을 효과적으로 지원하는 방안이 검토되어야 함.
 - 5·24 조치 이전, 즉 남북경협이 정상적으로 운영되던 2008년의 남북협력기금 지출 계획 중 건설사업은 2개(개성공단, 경수로) 3,196억원으로 전체 예산(1조 3,887억 원)의 23% 수준에 달함.
 - 2018년 12월 말 기준, 남북협력기금의 총 조성액은 14조 1,680억원으로 공자기금 예수금(56.8%)과 정부 출연금(36.3%)으로 대부분 조성됨. 1991~2018년간 연평균 남북협력기금 조성액은 5,060억원 규모이며, 남아 있는 순 조성액은 3조 1,460억원(2017년)임.
 - 북한의 주요 인프라 건설사업비는 10년간 약 306조원 규모로 추정됨. 이 중 남한이 1/4을 담당한다고 가정하면 건설사업비는 76.5조원이며 연간 7.6조원의 재원이 필요함.
- (가칭) 한반도개발기금 설치 방안
 - 〈설치 방법〉 남북협력기금의 남북협력계정과 한반도개발계정을 구분하여 운영하고, 한반도개발계정에서 북한 인프라 확충에 대한 유·무상 지원 추진
 - 〈기금 조성〉 「교통·에너지·환경세」의 일정 비율을 전입하여 재원을 마련하면, 30% 전입시 연간 5조원 이상, 10년간 누적 58조원 조성이 가능함.
 - 〈운영 방안〉 기금 운용의 전문화, 구축성 원칙, 남한 경제와 연결된 사업에 최우선적 지원
 - 〈기대 효과〉 남한의 경제 활성화와 일자리 창출 기여, 북한 경제의 성장을 적극 지원함으로써 민족의 동질성 회복 및 한반도 평화 정착, 향후 통일 비용 절감 등

I 들어가는 말

■ 2018년에 이루어진 남북정상회담(4.27, 5.26, 9.18~20)과 북미정상회담(6.12)을 통해 한반도 정세는 평화와 협력의 시대로 진전되고 있음.

- 4월 판문점선언에서 남북한은 적대적 행위를 중단하고 협력과 교류를 활성화하며 한반도의 완전한 비핵화를 합의했고, 9월 평양공동선언에서는 한반도 전쟁 위험 제거, 민족경제의 균형적 발전, 한반도 비핵화, 김정은 위원장의 서울 방문 등을 발표함.
- 북미정상회담에서 미국은 북한에 대한 안전 보장을, 그리고 북한은 한반도의 완전한 비핵화 추진, 전쟁 포로 및 전시 행불자 유해 발굴·송환, 새로운 북미 관계 형성 등을 약속

■ 2019년도 북미/남북 간의 지속적인 대화와 협상으로 한반도의 항구적인 평화 조성과 남북 경제협력의 본격적 추진을 시작하는 한 해가 될 것으로 예상됨.

- 남북은 동해선과 경의선의 철도 연결 구간 공동 점검에 이어 남북 철도 연결 착공식(2018.12.26)을 열어 남북경협을 기초를 다졌음.
- 김정은 위원장은 신년사(2019.1.1)에서 북한의 비핵화 의지를 명확히 하고 이에 대한 미국의 신뢰성 있는 조치를 요구하고 있으며, “아무런 전제 조건이나 대가 없이 개성공단지구와 금강산 관광을 재개할 용의가 있다”고 밝힘.

■ 김정은 위원장과 도널드 트럼프 대통령 간의 제2차 북미정상회담(2019.2.27~28)이 합의 없이 결렬되었지만, 지속적인 대화로 돌파구가 마련될 것으로 기대됨.

- 트럼프 대통령은 당장 합의에는 이르지 못했지만 김정은 위원장과 비핵화와 북한 경제에 관한 생산적인 논의를 했고 많은 진전이 있었다고 밝혔으며, 마이크 폼페이오 국무장관은 수주일 내에 북한과 합의를 추진하겠다고 밝힘.¹⁾
- 2017년 말 남북한 간의 정치·군사적 긴장관계가 고도화되었을 때 지금까지 ‘남북/북미 정상회담이 열리고 한반도 비핵화, 종전 선언, 남북경협이 논의될 것’을 상상하지 못했음.
- 향후 남북/북미 간에 무수한 협상이 있을 것이고 때때로 난항도 있겠지만 남북/북미 간의 신뢰 관계는 높아질 것으로 기대되는바, 일희일비(一喜一悲)해서는 안 됨.
- 문재인 대통령은 “북미 회담이 종국적으로 타결될 것으로 믿지만 대화 교착이 오래되는 것은 바람직하지 않으므로 북미 간 실무 대화의 조속한 재개를 위해 노력하자”고 밝힘.²⁾

1) 트럼프 대통령 기자회견 내용, 2019.2.28

2) 국가안전보장회의(NSC) 전체 회의에서 문재인 대통령의 발언에 이어 강경화 외교부 장관은 “북미 간 1.5트랙 협의나 중, 러

❖ 북미 간 대화가 다시 시작되고, 남북과 북미 간의 공감대가 형성되면 개성공단 사업과 금강산 관광이 재개되고, 이를 시작으로 남북경협이 본격화가 기대됨.

- 조명균 통일부 장관은 개성공단 가동과 금강산 관광은 남북 간 경제협력이 재개되면 가장 먼저 해야 할 사업으로 현 단계에서도 재개를 대비할 작업들이 있다고 밝힘.
- 국가안전보장회의(NSC) 전체 회의(2019.3.4.)에서도 “개성공단이나 금강산 관광 재개 방안을 마련해 미국과 협의를 준비하겠다”고 말함.³⁾

❖ 북한의 비핵화와 북미 관계가 개선되면 북한 인프라 개발에 대한 국내외의 관심이 고조될 것임. 이 경우 남한이 북한 인프라 개발을 모두 담당할 수는 없겠지만 최선으로 지원하는 것이 한반도 전체의 발전과 번영을 도모하는 것임.

- 중국, 일본, 미국 등 주요국들은 자국의 ODA를 활용하여 인프라 개발 등 북한 건설시장에 대한 자국 기업의 진출을 적극 도모할 것임.
- 문재인 대통령은 청와대 수석·보좌관회의(2019.2.25)에서 “북한의 경제가 개방된다면 주변 국가들과 국제 기구, 국제 자본이 참여하게 될 것이다. 그 과정에서 우리는 주도권을 잃지 않아야 한다”고 하면서 “신한반도 체제를 주도적으로 준비할 것”을 강조함.

❖ 현실적으로 북한은 경제 성장에 필요한 주요 인프라의 투자비를 외국 자본으로 조달해야 하는데, 그중 남한이 핵심적 역할을 수행해야 함.

- 남북한은 역사적·민족적으로 동질성이 있으며 궁극적으로 통일을 지향하고 있음. 남북한 간의 긴밀한 협력 관계를 통해 한반도의 항구적인 평화와 번영의 기반을 구축해야 함.
- 이에 따라 북한의 경제 성장을 위한 인프라 구축에 있어 남한의 적극적인 참여가 필요하고, 이를 위한 국민적 공감대를 형성해야 함.

❖ 본 연구의 목적은 북한의 주요 건설 수요 규모를 개략적으로 추정하고, 남한이 북한 인프라 개발에 참여할 경우 필요한 재원의 조달 방안을 모색하는 데 있음.

- 본 연구에서는 북한의 주요 건설 수요 규모를 개략적으로 추정할 것이며, 현재 남북교류협력사업의 핵심 재원으로 활용되고 있는 남북협력기금의 현황과 문제점을 분석할 것임.
- 또한 북한 인프라 건설사업의 핵심 재원으로 활용될 수 있는 (가칭) ‘한반도개발기금’의 성격과 설치 방법, 재원의 조성 규모와 방법, 운영 방안 등을 검토할 것임.

등 관련국과의 협의를 통해 조속히 북미 대화가 재개되도록 다양한 방안을 추진하겠다”고 보고함(한겨레신문, ‘문대통령 “북미 대화 궤도서 이탈하지 않도록 해야”’, 2019.3.4).

3) 뉴스핌, “조명균 ‘금강산·개성공단, 시설 점검부터 미와 협의할 것’”, 2019.3.5.

Ⅱ 북한의 주요 건설 수요⁴⁾ 추정

1. 북한 지역 종합개발계획 검토

(1) 북한 당국의 인프라 건설 계획

■ 북한 당국은 조선대풍국제투자그룹을 통해 ‘국가경제개발 10개년전략계획’을 수립하고, 2010~2020년간 약 1,000억 달러(112조원)의 투자가 필요할 것으로 추정함.

- 북한 내각은 ‘하부구조 건설과 농업·전력·석탄·연유·금속 등 기초공업, 지역 개발을 핵심으로 하는 국가경제 개발의 전략적 목표’를 확정하고 이를 조선대풍국제투자그룹에 위임
- 대풍투자그룹이 작성한 ‘조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상 개요(2010~2020)’에서 공업지구, 교통망, 농업개발, 전력개발 분야로 나누어 투자 및 개발 사업을 제시

〈그림 1〉 경제개발 중점대상 개요



자료 : 통일뉴스, “북 청진·라산·남포지구 개발에 중점 4개 분야 총 1,000억 달러”, 2011.10.6. ; 박용석, 건설 분야 남북협력사업과 향후 과제, 건설이슈포커스 2018-16, 2018.11.22, p.46 재인용.

4) 박용석, 통일 인프라 구축과 재원조달 방안, 통일시대 건설분야 협력 방안 세미나, 대한건설협회, 2014.11.18의 내용을 기초로 재구성·보완·재추정해서 북한의 주요 건설 수요 규모를 추정함.

■ ‘국가경제개발 10개년전략계획’은 북한 전 지역의 주요 인프라 개발 계획을 담고 있는 공개된 유일한 자료인바, 이 자료를 기초로 북한의 주요 건설 수요를 추정코자 함.

- 이 계획에서는 교통시설의 경우 철도 2,386km를 복선으로 총 4,772km 건설하는 데 96억 달러, 총 2,490km의 고속도로를 건설 및 현대화하는 데 150억 달러, 평양국제공항을 연인원 1,200만명을 수용할 수 있도록 확장하는 데 12억 달러를 책정하고 있음.

〈표 1〉 경제개발 중점대상 개요(2010~2020)의 주요 사업 및 투자 규모

구분		주요 내용
공업 지구	김책공업제련 단지	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부지 50만km², 500만톤 제철 능력과 1.2억톤의 항만 개발 ■ 1단계 2009~2011년 김책제철소 300만톤, 부두 20만톤, 무산철정정광산 700만톤 개건에 총 30억 달러 투자
	청진중공업단지	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부지 50km², 조선소, 자동차생산공장, 전기설비공장, 공정기계공장 등 중공업단지로 개발 ■ 총 180억~200억 달러 투자
	나선석유화학 공업지구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부지 20km², 2,000만톤 정유공장, 120만톤 에틸렌공장, 100만톤 비료공장 ■ 총 180억~200억 달러 투자
	남포첨단과학 기술단지	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부지 30km², 광학, 재료·마이크로시스템, 정보·매체, 환경·생물, 미전자·전자정보, 에너지 과학·신생에너지 개발 등 연구와 산업을 결합 / 총 100억~120억 달러 투자
교통망	철도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 철도 2,386km를 복선으로 총 4,772km 건설 / 총 96억 달러 투자 ■ 평양~나선(780km), 김책~해산(180km), 평양~개성(186km), 시속 120~140km/h
	고속도로	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도로 총 2,490km를 건설 및 개건하는 데 총 150억 달러 투자 ■ 평양~나선(870km), 평양~신의주(240km), 평양~개성(180km), 기타 1,200km
	공항	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평양국제공항을 연인원 1,200만명을 수용토록 확장 / 12억 달러 투자
농업 개발		<ul style="list-style-type: none"> ■ 연산 3만톤 농약공장에 1억 달러, 5만톤 종자기지에 1억 달러, 종합농기계에 3억 달러 투자 / 축산업은 연간 양돈 600만두, 양우 200만두, 양계 5억 마리, 120만톤 사료공장에 총 10억 달러 투자
전력 개발	탄광 건설	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연간 4,000만톤 생산 목표 / 총 40억 달러 투자 ■ 안주 3,000만톤, 북창 300만톤, 온성 500만톤, 룡동 200만톤
	화력발전소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 60kW급 화력발전소 12기 건설 : 평양 2기, 청진 2기, 북창 4기, 안주 2기, 김책 1기, 나진 1기 / 총 50억 달러 투자
	송전망	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총 1,500km에 걸친 송전망 건설 / 10억 달러 투자 ■ 연결 구간 : 신의주~평양~김책~청진~나진 / 평양~원산

자료 : 통일뉴스, “북 청진·라선·남포지구 개발에 중점 4개 분야 총 1,000억 달러”, 2011.10.6.

(2) 한반도 개발 협력 핵심 프로젝트⁵⁾

■ 국토연구원은 남북 협력과 동북아 협력을 연계할 수 있는 한반도 차원의 대형 프로젝트를 검토한 바 있음. 이 프로젝트들은 남한과 국제사회와의 협력을 통해 추진할 수 있는 ‘한반도 핵심 개발사업’으로 구상됨.

5) 이상준 외, 통일시대를 향한 한반도 개발 협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천 과제, 국토연구원, 2013.12.

■ 한반도 핵심 개발사업은 2개의 가교 프로젝트와 9개의 거점 프로젝트로 구성됨.

- 2개의 핵심 가교 프로젝트는 한반도 서부축 인프라회랑 프로젝트, 한반도 동부축 인프라회랑 프로젝트로 구성
- 9개의 핵심 거점 프로젝트는 개성~해주, 평양~남포, 신의주~단동, 설악~금강~원산, 함흥~부전고원, 신포~단천, 나선~청진~훈춘~하산, 백두산~개마고원, 평화지대 프로젝트로 구성
- 이들 총 11개 핵심 프로젝트별로 각각 산업단지 개발, 도로, 철도, 발전소 건설 등 5~6개의 세부 개발사업이 포함되어 있음.

■ 한반도 핵심 개발사업의 총사업비는 93조 5,382.9억원 규모로 집계됨.

- 구체적으로는 한반도 서부축 인프라회랑 프로젝트에 23조 2,123.9억원, 그리고 한반도 동부 인프라회랑 프로젝트에 26조 8,038억원이 소요될 것으로 추정됨.

〈표 2〉 한반도 핵심 개발사업 내용 및 규모

(단위 : 억원)

구분	구간	사업비
관광특구	관광특구 4개(단가 : 398.4) 총 49,460.0 / 통신비 1,593.6	51,053.6
	사업비 합계	51,053.6
공단특구	공단특구 8개(단가 : 222) 총 28,300.0 / 통신비 1,776.0	30,076.0
	사업비 합계	30,076.0
에너지	사업비 합계	257,972.5
도로	문산(남한)~개성 : 11km(고속도로 개보수)	73.7
	개성~평양 : 162km(고속도로 포장 보수)	1,085.4
	신의주~안주 : 135km(고속도로 신설)	23,625.0
	개성~인천 : 40.4km(고속도로 신설)	8,855.8
	평양~안주 : 120km(고속도로 확장선형개량)	11,316.0
	김포~해주~정주(안주) : 289km(고속도로 신설)	50,575.0
	평양~원산 : 150km(고속도로 확장선형개량)	14,145.0
	금강산~원산 : 114km(고속도로 확장선형개량)	10,750.2
	전곡(남한)~원산~나진 : 734km(고속도로 신설)	128,450.0
	개성~해주 : 80km(고속도로 신설)	14,000.0
	남포~평양 : 45km(고속도로 포장 보수)	301.5
	평양 남북(낙랑, 력포), 평양 순환(동축) : 46km(고속도로 신설)	8,050.0
	속초~고성 : 18km(고속도로 신설)	3,150.0
	나선~훈춘 : 50km(고속도로 신설)	8,750.0
	창진~온성(투먼) : 142km(고속도로 신설)	24,850.0
	나선특구 내부 도로 : 43km(국도 선형개량)	2,808.3
	혜산~삼지연 : 80km(국도 확장선형개량)	4,360.0
	1번 국도(개성~신의주) 194km(국도 개보수)	1,299.8
	3번 국도(평양~초산) 556km(국도 개보수)	3,725.2
	5번 국도(평양~김형직) 542km(국도 개보수)	3,631.4
	7번 국도(고성~온성) 765km(국도 개보수)	5,125.5
	31번 국도(창도~고산) 141km(국도 개보수)	944.7

철도	43번 국도(금호~고성) 119km(국도 개보수)	797.3
	원산/단천/신포 특구 배후 도로망 현대화 : 각 10km(국도 확장·선형개량)	1,635.0
	남포/나선/신의주/개성공단 특구 배후 도로망 현대화 : 각 10km(국도 신설)	3,040.0
	해주항/흥남항/청진항 배후 도로망 현대화 : 각 10km(국도 신설)	2,280.0
	기타 제도 통합 및 개선 사업(제도 통합, 개선 사업)	3,560.0
	사업비 합계	341,184.8
	경의선(개성~평양~신의주) : 412km(복선전철화)	10,465.0
	경원선(평양~원산~두만강) : 평강~원산 103km(복선전철화)	19,838.0
	동해선(고성~원산~두만강, 복선전철화)	19,634.0
	개성공단 / 나선특구 배후 철도망 신설	1,000.0
	철도(서울~원산) 현대화 : 서울~신탄리 88.8km, 신탄리~평양 31km, 평강~원산 103km	5,400.0
	고속철도(서울~평양~신의주) 신설 : 서울~문산 46km, 문산~분계선 12km, 분계선~봉동 8km, 봉동~개성 8km, 개성~평양 187km, 평양~신의주 225km	80,000.0
	국제 철도시설(청진~나진~투먼, 두만강역~하산) 현대화 : 나진~홍의 38.4km, 홍의~남양 116.6km	2,245.0
	금강산선 철도 연결 : 금강청년선(안변~금강산) 102km	4,000.0
	신의주특구 배후 철도망 신설	500.0
	철도 환적시설(단동역, 남양역, 두만강) 용량 확대 및 현대화	1,500.0
	철도(개성~평산~평양) 시범 개보수 : 개성~평산 59.9km, 평산~평양 126.6km, 평양~황주 36.8km, 황주~사리원 26.9km	2,805.0
	국제 철도노선(나진~훈춘 직결 노선) 신설	2,419.0
	남포특구/단천특구 배후 철도망 신설 및 현대화	1,000.0
	철도(원산~나선) 현대화 : 원산~나선 631km	25,240.0
	동해축 철도(강릉~제진~고성~원산) 남북한 연계 및 현대화 : 강릉~제진 110.2km, 고성~안변 92.9km, 안변~원산 17km	29,787.0
항공	철도(남포~평양) 현대화 : 평양~남포 15km	600.0
	청진항/해주항 배후 철도망 신설	1,000.0
항만	신포특구 배후 철도망 신설 및 현대화	500.0
	철도(개성~해주) 미연결 구간 및 현대화 : 개성~해주 100km	4,000.0
전체	남북 및 대륙 철도 진출을 위한 철도 기술 개발	2,000.0
	철도(평산~세포) 현대화 : 청년이천선(평산~세포역) 141km	5,640.0
	철도(해산~삼지연) 현대화 : 해산~삼지연 100km	3,400.0
	함흥 배후 철도망(함흥~부전, 함흥~장진) 현대화 : 함흥~부전(호반) 91.5km, 함흥~장진 75km	6,660.0
	한중 열차패러 평택(인천)~웨이하이 건설과 북한(개성, 해주) 연계 : 인천~웨이하이 367km	5,000.0
	흥남항 배후 철도망 신설	500.0
	사업비 합계	235,133.0
항공	사업비 합계	6,075.0
항만	사업비 합계	13,888.0
전체	사업비 합계	935,382.9

자료 : 이상준 외(2013.12), p.240-241.

❖ 한반도 핵심 개발사업의 사업비는 2013년에 추정한 것으로 2018년의 기준과 비교해 보면, 과소 추정 가능성이 있음.

- 동해선 철도(강릉~제진~고성~원산)의 남북 연계와 현대화 사업은 강릉~제진 110.2km, 고성~안변 92.9km, 안변~원산 17km로 구성되어 있고, 사업비는 총 2조 9,787억원으로 추계함. 그런데 2018년 12월 기준으로 동해선 남측 구간인 강릉~제진 구간 건설공사비는 약 2조 4,000억원⁶⁾으로

추계되는데 이는 전체 구간의 약 1/2 수준에 불과하여 전체 공사비를 다시 추계한다면 최소 3조원 이상이 될 것으로 예상됨.

- 문산~개성 고속도로 11km는 개보수 기준으로 74억원을 추계했지만, 2018년 12월 기준으로 도라산~문산 간 11.8km 구간의 고속도로 건설공사비는 약 5,000억원⁷⁾으로 예상됨.
- 경의축의 고속철도(서울~평양~신의주) 사업비(신설)로 8조원을 추계했지만, 북한 국가경제개발위원회와 중국 상지관군투자유한공사 간에 고속철도 및 고속도로 건설에 관한 계약 체결(2014.2.24)시 총투자 규모는 240억 달러로 2018년 12월 환율(원/달러, 시가, 말일기준)인 1달러 당 1,120원을 적용하면 26조 8,800억원 규모가 됨.

❖ 국토연구원에서 추계한 사업비는 2013년에 이루어진 것으로서 지금의 시점에서 보면 과소 추계의 가능성이 있는바, 향후 한반도 개발 협력 핵심 프로젝트의 사업비는 과거 추계한 숫자 이상일 것이라는 점을 염두에 두어야 함.

2. 산업단지, 주택, 항만물류 건설 수요 추정

(1) 산업단지

❖ 북한은 5개의 중앙급 경제·관광특구와 22개의 지방급 경제개발구를 지정하고 있으며, 원산갈마 해안관광지구, 삼지연 등의 관광단지 개발사업을 적극 추진하고 있음.

- 향후 북한이 지정해 놓은 경제·관광특구 이외에도 북한의 주요 산업단지에 대한 산업단지 고도화 사업 등을 추진해야 함.

❖ 산업단지 개발사업비 추정을 위한 원단위

- 개성공단은 1, 2, 3단계를 구분해서 개발하였음. 1단계 사업은 용수시설, 폐수처리시설, 폐기물처리 시설, 단지 내 시설 등 내부 기반시설과 외부 기반시설인 전력·통신으로서 남측의 공단 수준으로 건설함. 통일부는 LH공사에 기반시설 건설비용을 남북협력기금에서 무상으로 지원함.
- 당초 1단계 사업의 기반시설비는 1,300억원으로 계획되었으며, 3단계까지 마무리될 경우 총 8,134억원이 필요할 것으로 추계됨.
- 개성공단에 입주한 업체의 평균 분양 면적은 3,278평, 공장의 연면적은 2,252평으로 조사⁸⁾되었고, 공장 설립을 위한 투자비용은 평균 60억 7,800만원으로 예상되는데, 그중 공장 건축비는 총투자비용의 55%에 해당하는 33억 5,000만원으로 나타남.

6) 머니투데이, 2018.12.6.

7) 중부일보, 2018.12.10.

8) 중소기업중앙회, 『개성공단 입주 준비 현황 실태조사 결과 보고』, 2008.4.

〈표 3〉 개성공업지구 기반시설별 당초 사업비(안)

(단위 : 억원, %)

단계	용수시설	폐수처리장	폐기물처리시설	단지 내 시설	계
1단계(2004~2007)	435	350	175	340	1,300
2단계(2006~2009)	432	720	378	816	2,346
3단계(2008~2012)	648	960	840	2,040	4,488
총사업비	1,515(19)	2,030(25)	1,393(17)	3,196(39)	8,134(100)

자료 : 국회예산정책처, 개성사업 평가, 2006.9, p.106. ; 박용석, 남북한 건설분야 협력 사례 분석과 북한 내 산업단지 개발 방안, 한국건설산업연구원, 2010.10, p.30 재인용.

〈표 4〉 공장 설립을 위한 평균 투자비용

(단위 : 백만원, %)

구분	토지 분양비	공장 건축비	시설 자금	초기 운영자금	기타	계
투자비용 (비중)	421 (6.9)	3,350 (55.1)	1,371 (22.6)	597 (9.8)	339 (5.6)	6,078 (100.0)

자료 : 중소기업중앙회, 개성공단 입주 준비 현황 실태조사 결과 보고, 2008.4. ; 박용석(2010.10), p.32 재인용.

❑ 북한 지역 산업단지의 개발 후보지를 총 6개 지역(개성, 라선, 신의주, 해주, 남포, 원산)으로 설정

- 개성공단⁹⁾ 2, 3단계 사업 재추진
- 라선, 신의주와 같은 기존 경제특구와 10·4 남북공동선언에 포함된 해주경제특구, 평양과 인접되어 있으며 향후 개발 가능성이 큰 남포, 그리고 동해의 핵심 개발지인 원산 등에 개성공단급 산업단지를 조성하는 것을 가정함.

❑ 산업단지의 개발 규모는 개성공단 2·3단계는 기존 계획을 그대로 반영하고, 그 외의 지역은 모두 개성공단 수준으로 가정함.

- 개성공단(1·2·3단계)의 규모는 총 600만평, 입주 기업은 2,000개, 1개 산업단지의 북측 고용 인원은 총 35만명, 연간 총생산액은 200억 달러 수준
- 입주 업체 1개사당 공장 건축비는 중소기업중앙회 설문조사에서 나타난 33억 5,000만원을 반영(평당 150만원 수준)하고, 기반시설 공사비는 개성공단 투입 예정 금액을 반영
- 개성공단 2·3단계 사업의 기반시설 공사비는 당초 계획인 6,834억원을 그대로 반영했고, 타 지역 산업단지의 기반시설 공사비는 개성공단 당초 계획인 8,134억원을 인용함.

9) 당초 개성공단의 규모는 총 66㎢(2,000만평)으로 현재 1단계 3.3㎢(100만평) 사업이 2016년 2월부터 가동이 전면 중단되었는데, 중단된 시점에서 입주 기업은 124개사였으며, 북한 근로자는 5만 5,000여 명이 근무하였음.

- 북한 산업단지 개발시 기반시설 공사비는 약 4.7조원, 공장 건설비는 약 39.2조원으로 총 43.9조원 규모의 신규 건설 수요가 발생할 것으로 추정됨.

〈표 5〉 북한 내 6개 산업단지 개발시 건설 수요 추정 내역

구 분	1유형	2유형	소계	비고
개발 지역	개성공단 2·3단계	라선, 신의주, 해주, 남포, 원산	6개	
개발 규모 (평)	500만	각 600만 (600만×5개)	3,500만	1개 산업단지 규모 600만평
입주 기업 (개)	1,700	10,000 (2,000×5개)	11,700	1개 산업단지 입주 기업 2,000개사
기반시설 건설비 (억원)	6,834	40,670 (8,134×5개)	47,504	공단 외부 도로, 항만 등 인프라 구축비용과 배후 도시 등 건설비용 제외
공장 건설비 (억원)	56,950 1,700×3,350백만원	335,000 (2,000×3,350백만원×5개)	391,950	평당 150만원 수준
건설비 계 (억원)	63,784	375,670	439,454	

자료 : 박용석(2010.10), p.42.

- 황금평·위화도 경제특구의 건설공사비는 약 1.7조원으로 추정됨.

- 산업단지 1개당 평균 건설공사비(기반시설 및 공장 건설비 모두 포함)는 약 7.2조원 수준이며, 황금평의 규모는 16km²로 개성공단의 24% 수준임. 이러한 점을 감안하여 기반시설 및 공장 건설비를 비율로 단순 계산하면 1.7조원으로 산정됨.

- 경제개발구의 건설공사비는 약 3조 129억원으로 추정됨.

- 북한 당국은 2013년 11월에 발표한 13개 경제개발구(총 44.3km²)의 외자 유치 목표액으로 15억 9,000만 달러를 제시했는데, 이를 2018년 12월 환율을 적용하면 1조 7,808억원 규모임.
- 그 이후 발표한 9개 경제개발구의 경우, 기존 13개 경제개발구의 개당 사업비 평균인 1,369억원을 원단위로 적용하면 건설사업비는 1조 2,321억원으로 산정됨.
- 이에 따라 22개 경제개발구의 건설사업비는 약 3조 129억원으로 추계됨.

(2) 주택

- 북한 주택의 공급량과 질적 수준이 열악하여 북한의 산업화가 본격화되고 소득이 증가하면 주요 도시 지역을 중심으로 대규모 주택 건설이 추진될 것으로 예상됨.

- 남북협력사업의 관점에서 남한의 건설회사가 북한에 주택을 공급한다면, 라선·개성·신의주·남포·해주

와 같은 경제특구에서 북한 근로자 및 근로자 가족을 대상으로 한 주택 건설사업이 우선적으로 가능할 것으로 판단됨.

- 북한의 가구 수와 주택 수의 차이가 100만호 이상으로 나타나고 있어, 주택보급률 100%를 달성하기 위해서는 100만호 이상의 신규 주택 건설이 필요함.

〈표 6〉 북한의 주택보급률 등 추정

구분	주택도시연구원 (2001년)	북한경제포럼 (2002년)	국토연구원 (2006년)	건설산업연구원 (2013년)	토지주택연구원 (2015년)
가구원 수	4.8명 (1999년)	4.18명 (2002년)	4.3명 (2006년)	4.08명 (2008년)	4.4명 내외
가구 수	485만호 (1995년)	480만호	537만호 (2006년)	588만호 (2008년)	590만호 (동거가구 30%)
주택 수	269만~304만호	288만~384만호	412만~447만호	447만~482만호	345만~472만호
보급률	55~63% (1995년)	70% 내외 (1995년)	77~83% (2008년)	74~80% (2013년)	58~80% (2014년)

자료 : 최상희, 북한 주택 어떻게 접근할 것인가?, 2018년 한국주택학회 정기학술대회, 한국주택학회, 2018.12.14.

〈표 7〉 북한의 주택 등급별 규모 및 입주 대상

주택형	규모	가옥 구조	입주 대상	비율
고급 단독주택(특호)	대지 : 300~500평 독립식 : 1~2층 건평 : 200평 정도	방 3개 이상, 정원, 수세식 변소, 냉온방시설	중앙당 정무원 부부장급 이상, 군의 소장급 이상 고위 간부	15%
신형 고층 아파트(4호)	높이 : 20~40층 규모 : 20~25평	방 2~3개, 목욕탕, 수세식 변소, 베란다, 냉온수시설	중앙당 과장급, 정무원 국장급, 대학교수, 문예 단체 간부급, 인민군 대좌, 기업소 책임자	
중급 아파트 (단독주택)(3호)	12~15평	방 2개, 부엌, 창고	중앙기관 지도원, 도단위 부부장급, 기업소 부장	
일반 아파트 (단독주택)(2호)	8~12평	방 1~2개, 부엌 1개	인민학교·고등중학교장, 일반 노동자, 사무원	25%
1호	집단 공영주택	방 1~2개, 부엌 1개, 공동 변소, 공동 수도	말단 근로자, 사무원	60%
	농촌문화주택	2~5층 3~5가구용	협동농장원	
	공장 미혼자 합숙소	1실 4~5명 수용	시설 낙후, 노후화	
	농촌 변두리 가옥	방 2~3개	초가 또는 기와	

자료 : 통일원, 북한 개요, 1992, p.282. ; 박용석, 북한 주택시장의 현황과 과제, 급변하는 통일시대의 북한 주택 대량 공급 방안 세미나, 대한건축학회, 2014.3.24 재인용.

북한의 주택은 1~4호 및 특호로 구분되고, 직장과 직위에 따라 주택 배정

- 북한의 지방정부 및 기관은 가족 수, 출퇴근 거리, 직업상 특성을 고려해 주택(살림집) 이용을 배정하는데, 궁극적으로 당성과 직위, 지역에 따라 주택 소비의 접근 기회와 처우가 차별화되고 있음.

- ❖ 북한의 주택 건설은 매년 10만호를 10년간 건설해 총 100만호를 공급하고, 주택 규모는 남한의 국민임대주택(18평)과 비슷한 규모인 중급 아파트(3호)로 가정함.
- ❖ 매년 10만호를 건설할 때 건설사업비는 10조 6,815억원으로서, 10년간 100만호 건설하면 사업비는 106조 8,156억원으로 산출됨.
 - 건설 단가는 국민임대주택의 건축공사비를 준용하였고, 택지비(용지비, 대지조성 공사비, 기타 조성비) 중 용지비를 제외한 금액과 건축비 및 부대비를 합산한 2018년 건설사업비를 적용함.
 - 2018년 기준으로 주택 1평(3.3㎡)당 건설비용을 593만 4,200원으로, 그리고 주택의 평균 평수를 18평(59.4㎡)으로 가정하면, 주택 1호 건설비용은 1억 6,815만 6,000원으로 추정됨.

〈표 8〉 국민·영구 임대주택 택지비 추정

(단위 : 천원/3.3㎡)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
용지비	1,461.8	1,498.0	1,535.1	1,573.1	1,612.1	1,652.0	1,692.9
대지조성 공사비	557.7	575.2	593.3	611.9	631.2	651.0	671.5
기타 조성비	372.7	383.8	395.3	407.1	419.3	431.9	444.8
택지비	2,392.2	2,457.0	2,523.7	2,592.2	2,662.5	2,734.9	2,809.1

자료 : 국토해양부, 국민·영구 임대주택 건설사업비 산정을 위한 연구, 2012.11, p.47.

〈표 9〉 국민·영구 임대주택 건설사업비 추정

(단위 : 천원/3.3㎡)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
건축비	3,525	3,647	3,772	3,903	4,037	4,176	4,321
택지비	2,392	2,457	2,524	2,592	2,663	2,735	2,809
부대비	412	425	439	453	467	482	497
합계	6,330	6,529	6,735	6,947	7,167	7,393	7,627

자료 : 국토해양부(2012.11), p.47.

(3) 항만물류

- ❖ 한국해양수산개발원은 북한 주요 항만의 시설개선과 신규 부두 건설, 항만배후단지 개발 등의 총사업비는 국내 항만시설 개발비 기준으로 최소 8조 5,328억 원이 소요될 것으로 추정함.¹⁰⁾

10) 이기열·김보경·공영덕, 항만물류 부문의 남북 협력사업 추진 전략, KMI현안연구, 2018 제15호, 한국해양수산개발원, 2018.11

〈표 10〉 항만물류 인프라 개발 사업비(추정)

(단위 : 억원)

사업명	사업비	사업명	사업비
나진항1-2호 기존부두 준설 및 안벽 개보수	1,361	철산군/염주군(신의주 남쪽) 신항 개발	9,083
나진항 신규 컨테이너 터미널 개발	3,316	남포항 컨테이너부두 야드확장 및 하역장비 지원	557
나진 웅상항 집화부두 하역장비 및 설비지원	500	남포 신항만 개발	36,316
선봉항 유류전용부두 하역시설 현대화	500	송림항 집화부두 하역시설 개보수	500
청진서항 선석개발	9,310	송림항 광석/모래부두 신규 개발	3,754
흥남항1호-2호 부두 지원시설 확충	500	해주항 사측 집화부두 준설 및 장비/시설 확충	428
단천항 지하자원 처리용 하역장비 현대화	410	나진항 배후 물류산업단지 개발	1,059
원산항 기존부두 안벽(2개) 개보수	2,342	신의주항 배후단지 개발	1,059
원산항 신규컨테이너 부두 개발	1,935	해주항 항만배후단지 개발	1,059
고성항 여객부두 현대화	372	해주항 배후철도 및 도로망 정비	942
황금평(신의주 인근) 신규부두 개발	9,083	청진항 배후철도 및 도로망 정비	942

자료 : 한국해양수산개발원(2018.11), p.7.

3. 북한의 주요 인프라 건설사업비 종합

(1) 건설사업비 종합

❖ 첫째, 북한 당국에 의한 건설 수요로 볼 수 있는 ‘조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상 개요(2010-2020)’에 따르면 공업지구, 교통망, 농업개발, 전력개발 분야에 약 112조원 규모의 사업비가 필요할 것으로 추정됨.

❖ 둘째, 한반도 핵심 개발사업의 전체 사업비는 약 114조원으로 추계됨.

- 한반도 핵심 개발사업의 전체 사업비는 93조 5,382.9억원 규모로 추계되는데, 본 연구에서 산업단지 사업비를 별도로 추정했으므로 핵심 프로젝트 사업비에 계상된 3조 76억원을 제외하면, 핵심 프로젝트의 전체 사업비는 90조 5,306.9억원이 됨.
- 경의축의 고속철도(서울~평양~신의주) 신설에 8조원, 개성~평양 고속도로 포장 보수 현대화에 1,085.4억원, 신의주~안주 고속도로 신설에 2조 3,625억원 등 총 10조 4,710.4억원이 경의선 축의 고속철도와 고속도로 사업비로 계상되어 있음.
- 그런데 2014년 2월에 북한 국가경제개발위원회와 중국의 상지관군투자유한공사 간에 고속철도 및 고속도로 건설에 관한 계약 체결시 총투자 규모는 240억 달러(약 26조 8,800억원, 2018년 12월 환율 기준) 규모가 되는바, 핵심 프로젝트에 해당하는 철도 및 도로 사업비를 제외하고 2014년 자료를 대입하면 전체 사업비는 88조 596.5억원으로 재집계됨.
- 그런데 이 사업비는 2013년도에 추계된 것으로서 2018년도에 실제로 추진되고 있는 몇 개 사업을

비교했을 때 전체적으로 과소 추계된 것으로 나타나고 있음. 따라서 그간의 물가상승률 등을 반영하여 이 사업비에 1.3배가 추가된다고 가정하면 약 114조원 규모가 됨.

- 셋째, 개성공단급으로 산업단지 6개를 조성한다고 가정할 경우 사업비는 약 43.9조원, 황금평 사업비는 1.7조원, 22개 경제개발구 사업비는 약 3조 129억원으로 산정되므로, 이를 모두 합하면 약 48조 6,000억원 규모로 추계됨.
- 넷째, 경의축(개성~평양~신의주)의 고속철도 및 고속도로 신설에 소요되는 총비용은 240억 달러(약 26조 8,800억원, 2018년 12월 환율 기준)로 추계함.
- 다섯째, 북한에서 매년 10만호의 주택이 건설되고 사업비로 10조 6,815억원이 소요된다면, 10년간 100만호 건설사업비는 106조 8,156억원으로 산출됨.
- 여섯째, 항만물류 부문은 한국해양수산개발원이 추정한 사업비를 반영함.
- 위 여섯 부문에서 추계한 것을 단순 총합하면 약 416조 8,284억원으로 집계되는데, 중복과 과소 및 과다 추계 등으로 인해 건설사업비의 보정이 필요함.

〈표 11〉 북한 주요 인프라 건설사업비 추계

구분	사업비 총계	비고
북한 작성 경제개발 중점대상	(1,000억 달러) 112조원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공업지구 개발 : 570억~630억 달러(청진, 라선, 남포, 김책, 무산) ■ 철도 : 총 4,772km 건설 및 개건, 96억 달러 ■ 도로 : 총 2,490km 건설 및 개선, 150억 달러 ■ 평양국제공항 : 12억 달러 ■ 농업 개발 : 15억 달러(농약공장, 종자기지, 종합농기계, 축산업) ■ 전력 개발 : 40억 달러(탄광 개발) ■ 화력발전소 및 송전망 : 60억 달러, 10기(60kW) 건설, 송전망(1,500km)
한반도 핵심 개발사업	114조원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관광특구 : 5조 1,053.6억원 ■ 공단특구 : 3조 76억원 ■ 에너지 : 25조 7,972.5억원 ■ 철도 : 23조 5,133억원 ■ 도로 : 34조 1,184.8억원 ■ 항공 : 6,075억원 ■ 항만 : 1조 3,888억원 ※ 사업비 중 공단특구, 경의축 고속철도 및 고속도로 사업비 제외 (88조 596.5억원) ※ 전체적으로 과소 추정의 가능성, 1.3배 추가된다고 가정
산업단지 조성	48조 6,000억원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 산업단지 6개 : 개성, 라선, 신의주, 해주, 남포, 원산 ■ 경제개발구 22개
개별 프로젝트	26조 8,800억원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경의축 고속철도 및 고속도로 : 240억 달러
주택 건설	106조 8,156억원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 매년 10만호 공급 ■ 10년간 총 100만호 공급 가정
항만 물류	8조 5,328억원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 22개 북한 항만물류 인프라의 개발 사업비
합계	416조 8,284억원	

(2) 건설사업비의 보정

- 산업단지 개발, 도로 및 철도 건설 등의 사업에서 중복 추계한 항목이 상당수 있는바, 중복 추계한 부문에 대한 조정이 필요함.
 - 예를 들면 신의주~평양~개성 간 고속철도와 고속도로는 북한 당국의 '경제개발 중점대상 개요'와 국토연구원의 '한반도 핵심 개발사업' 모두가 검토한 사업임.
 - 산업단지의 경우, 북한 당국의 '경제개발 중점대상 개요'와 한국건설산업연구원(본 연구)의 '산업단지 수요 추정' 모두가 검토한 사업임.
- 첫째, 주택부문은 본 연구에서 추계한 건설사업비를 반영
- 둘째, 에너지부문의 경우 국토연구원은 남-북-러 PNG 사업, 남-북-러 전력망 연계 사업, 신규 발전소 및 변전소 건설, 기존 발전소 및 변전소 현대화, 송전망 등의 사업을 모두 포함하고 있는바, 국토연구원에서 추계한 사업비를 반영
- 셋째, 도로는 남과 북에서 서로 많은 구간들이 중복되고, 국토연구원에서 추계한 구간이 보다 구체화되어 있는바, 국토연구원에서 추계한 사업비를 반영
 - 경의축의 고속철도 및 고속도로 총공사비의 1/30이 도로부문이라 간주하고 이를 반영
- 넷째, 철도 역시 남과 북에서 상호 많은 구간들이 중복되고, 국토연구원에서 추계한 구간이 보다 구체화되어 있는바, 국토연구원에서 추계한 사업비를 반영
 - 경의축의 고속철도 및 고속도로 총공사비의 2/3가 철도부문이라 간주하고 이를 반영
- 다섯째, 항만 물류는 한국해양수산개발원이 추계한 사업비를 반영
- 여섯째, 공항은 북한에서 추계한 것과 국토연구원에서 추계한 내용의 일부를 반영
 - 평양국제공항뿐만 아니라 청진, 함흥, 삼지연 등의 공항 현대화 필요성이 클 것으로 판단되는바, 국토연구원에서 추계한 총공사비의 1/2을 반영
- 일곱째, 산업단지의 경우, 본 연구에서 추계한 사항과 북한에서 추계한 내용 중 본 연구에서 반영하고 있지 않은 청진, 김책, 무산의 사업비를 추가

■ 여덟째, 관광단지에는 국토연구원에서 추계한 건설사업비를 모두 반영

■ 아홉째, 농업 개발은 북한에서 추계한 건설사업비를 모두 반영

■ 북한의 주요 인프라 건설사업비는 약 306조원 규모로 산출됨.

- 여기서 산출된 주요 인프라 건설사업비는 북한의 모든 인프라 투자비를 의미하는 것이 아니라, 북한의 지속적인 경제 성장을 위한 필수 인프라를 단·중기간(10년간)에 신규로 건설하거나 현대화를 위해 필요한 인프라 투자비로 보아야 함.

〈표 12〉 북한 주요 인프라의 부문별 건설사업비 추정(10년간)

구분	건설사업비		비고
	금액	비중(%)	
주택	106조 8,156억원	34.9	<ul style="list-style-type: none"> ■ 매년 10만호 공급 ■ 10년간 총 100만호 공급 가정(본 연구)
전력·에너지	25조 7,972억원	8.4	<ul style="list-style-type: none"> ■ 에너지 : 25조 7,972.5억원(국토연)
도로	43조 784억원	14.1	<ul style="list-style-type: none"> ■ 34조 1,184.8억원(국토연) ■ 경의축 고속 철도·도로 : 240억 달러(26조 8,800억원)의 1/3
철도	41조 4,332억원	13.5	<ul style="list-style-type: none"> ■ 철도 : 23조 5,133억원(국토연) ■ 경의축 고속 철도·도로 : 240억 달러(26조 8,800억원)의 2/3
항만물류	8조 5,328억원	2.9	<ul style="list-style-type: none"> ■ 항만물류 : 22개 항만 물류 개선 사업비(한국해양수산개발원)
공항	1조 6,477억원	0.5	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평양국제공항 : 12억 달러(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	<ul style="list-style-type: none"> ■ 48조 6,000억원 : 산업단지 6개(개성, 라선, 신의주, 해주, 남포, 원산), 경제개발구 22개(본 연구) ■ 490억~550억 달러(김책, 무산, 청진, 나선, 남포), 북한 추계 - 김책(무산 포함, 30억 달러) 및 청진(180억 달러) 2곳 포함 → 210억 달러(23조 5,200억원), 북한 일부 포함
관광단지	5조 1,053억원	1.7	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5조 1,053.6억원(국토연)
농업개발	1조 6,800억원	0.5	<ul style="list-style-type: none"> ■ 15억 달러(농약공장, 종자기지, 종합농기계, 축산업)(북한) → 1조 6,800억원
총계	306조 2,102억원	100.0	

4. 시사점

■ 본 연구에서 제시하고 있는 인프라들은 북한의 경제 성장을 위해 필수적인 우선 투자 대상 사업으로 보아야 할 것임.

- 북한 지역 국토종합개발계획(안)은 많지 않은데, 북한 당국이 2010년에 발표한 ‘국가경제개발 10개 년전략계획’이 있고, 남한의 연구로 ‘한반도 개발 협력 핵심 프로젝트’가 있음.
- 본 연구에서는 남북한의 대표적인 북한 국토종합개발계획을 취합·보정하고, 산업단지와 주택의 건설 물량은 별도로 추정함.

■ 북한의 주요 인프라 건설사업비는 약 306조원 규모로 추정됨. 이들 건설사업을 10년간 추진하려면 매년 30조 6,000억원 규모의 건설비용이 필요한데, 이러한 건설자금을 북한 내에서 모두 조달할 가능성은 희박할 것으로 판단됨.

- 2017년 북한의 국민총소득(명목 GNI)은 36.6조원임. 이를 고려할 때 본 연구에서 추계된 연간 건설사업비 30조 6,000억원은 북한 연간 GNI의 약 83.6% 수준에 달함.

〈표 13〉 북한의 경제 규모 및 1인당 GNI

구분	북한(A)		한국(B)		B/A(배)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
명목 GNI(한국 조원)	36.4 (5.4)	36.6 (0.7)	1,646.2 (5.0)	1,730.5 (5.1)	45.3	47.2
1인당 GNI(한국 만원)	146.1	146.4	3,212.4	3,363.6	22.0	23.0
인구(천명)	24,897	25,014	51,246	51,446	2.1	2.1

주 : () 내는 전년 대비 증감률(%)임.

자료 : 한국은행, 2017년 북한 경제성장률 추정 결과, 2018.7.

■ 북한의 비핵화 진전으로 국제사회의 대북제재가 해제되면 중국, 일본, 러시아 등 주변국들은 북한 인프라 개발사업에 적극 참여할 것으로 예상됨.

- 선진국들은 공적개발원조(ODA), 대외 원조 기구 등을 통해 북한의 시급한 인프라 개발사업을 추진할 것이며, 북한이 다자개발은행(MDB : Multilateral Development Bank)에 가입하면 국제 금융 기구들의 북한에 대한 본격적인 투자가 가능할 것임.

■ 북한 인프라 건설사업에 있어서 남한은 민족적·경제적 관점에서 주도적 역할을 수행해야 하며, 건설사업비를 어떻게 조달할 것인지도 검토해야 함.

- 북한 인프라 개발에서 중요한 역할을 한 남북협력기금과 개발도상국 인프라 개발에서 주요한 역할을 하고 있는 공적개발원조(ODA)의 활용 검토가 필요함.

Ⅲ 북한 인프라에 대한 남한의 투자 재원 현황

1. 남북협력기금

(1) 남북협력기금의 설치 배경과 목적

■ 남북협력기금은 남북 간 상호 교류와 협력사업에 필요한 자금을 확보하고 공급함으로써 남북 교류협력을 촉진하고 민족공동체 회복에 기여함을 목적으로 설립됨.

- 정부는 북한 개방 정책의 일환으로 1988년 7월 7일 이른바 7·7선언(민족자존과 통일번영을 위한 특별선언)을 발표
- 7·7선언에서 남북한 주민의 상호 교류·방문을 허용하고, 남북한 교역의 문호를 개방하며, 국제사회에서 상호 협조하는 등의 정책 방향이 제시됨.
- 정부는 7·7선언의 내용을 구체적으로 실천하기 위해 1988년에 남북적십자실무회담 제의(7.13), 남북교육당국자회담 제의(7.15), 전향적 대북 관련 외교정책 시행방침 발표(7.16), 북한 및 공산권 자료 개방(9.3) 등의 조치를 취함.
- ‘대북물자교류에 관한 기본지침’을 발표(1988.10.7)함으로써 남북 간의 본격적인 교역이 시작할 수 있는 계기가 마련됨.
- 기본지침에는 ① 민간 상사의 북한 물자 교역 허용, ② 민간 상사의 북한 물자 중개 허용, ③ 북한 물자의 원산지 표시 및 상표 부착 허용, ④ 직·간접 교역 물자에 대한 관세 미부과, ⑤ 남북 경제인 상호 접촉 및 방문 허용, ⑥ 북한 선적의 상용선박 입항 허용, ⑦ 남북한 경제교류 관련 법적·제도적 장치 마련 등의 내용이 담겨 있음.¹¹⁾

■ 정부의 대북 관련 정책 방향과 내용을 법적으로 규정하고 지원하기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」과 남북 교류와 협력에 필요한 자금을 확보하고 공급하기 위한 「남북협력기금법」이 제정·공포(1990.8.1)됨.

- 「남북교류협력에 관한 법률」은 북한을 적대관계에서 교류와 협력의 당사자로 인정한 최초의 국내법으로 남북한의 왕래, 접촉, 교역, 협력사업, 통신 등 남북 간의 상호 교류와 협력에 관한 절차 등을 규율하고 있음(법률 제4239호).
- 「남북협력기금법」은 남북 간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위해 남북협력기금을 설치하고, 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정하고 있음(법률 제4240호).

11) 통일부, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/>.

(2) 남북협력기금의 주요 내용

■ 남북협력기금의 재원은 5가지로 구분할 수 있음(「남북협력기금법」 제4조).

- 정부 및 정부 외의 자의 출연금 / 다른 기금, 금융기관 등으로부터의 장기 차입금 / 「공공자금관리 기금법」에 따른 공공자금관리기금¹²⁾으로부터의 예수금 / 기금의 운용 수익금 / 기타 대통령령으로 정하는 수입금¹³⁾

■ 남북협력기금은 통일부 장관이 운용·관리(제7조)하며 용도(제8조)는 다음과 같음.

- 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원
- 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원
- 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자¹⁴⁾, 그 밖에 필요한 지원
- 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험¹⁵⁾
- 남북 교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 금융기관에 대한 자금 지원 및 손실 보전(損失補填)¹⁶⁾과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수
- 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북 교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원¹⁷⁾

- 12) 기금·우체국 예금 등과 같은 자금을 통합·관리하여 이를 재정용자 등 공공 목적에 활용하고 국채 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위하여 1994년에 신설된 기금으로 정부는 '공공자금관리기금'에 예탁되는 공공자금에 국공채 금리 수준을 보장함으로써 다른 금융자산에 비하여 불리하지 않도록 해주고 있음. 이렇게 조성된 재원은 우선적으로 재정투융자 사업에 사용하고 국공채 매입과 정책금융을 재정에서 부담하는 재원에도 충당하고 있음(네이버 지식백과).
- 13) 남북협력기금의 운용·관리 과정에서 징수되는 수입금, 남북교류·협력사업 시행 과정에서 징수되는 수입금(시행령 제2조).
- 14) 융자는 협의회의 의결로써 남북 교류·협력의 시행 시기, 그 밖의 사정을 고려하여 필요하다고 인정하거나 금융기관이 취급하는 일반적인 조건의 융자로서는 그 사업의 목적을 달성하기가 어렵다고 인정하는 경우에 한정(시행령 제8조 1호).
- 15) 보험은 다음 각 목의 경영 외적인 사유로 인하여 사업 수행이 불가능하거나 일정 기간 동안 사업이 정지되어 발생한 손실을 보상하기 위한 경우에 한정(시행령 제8조 1의 2).
- 가. 북한 내 투자자산의 몰수 또는 그 권리에 대한 침해
- 나. 북한 당국에 의한 환거래 또는 물품 등의 반출입 제한
- 다. 남한 당국과 북한 당국 간 합의의 파기 또는 불이행
- 라. 조약 등 국제법규에 따른 의무이행을 위한 남한 당국의 조치
- 마. 가목부터 라목까지의 사유를 제외한 경영 외적인 사유 중 협의회의 의결을 거쳐 통일부 장관이 고시한 사유
- 16) 금융기관에 대한 자금 지원 및 손실 보전은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에 한정(시행령 제8조 2호).
- 가. 남북 교류·협력을 촉진하기 위한 환전업무 등의 취급으로 인하여 발생한 제10조에 따른 통화의 인수비용, 환거래비용, 환율변동에 따른 손실, 그 밖의 부대 경비의 지원을 위하여 필요한 경우
- 나. 교역 및 경제 분야 협력사업에 따른 대금결제업무의 취급으로 인하여 발생한 이자 손실의 지원 및 채권의 인수를 위하여 필요한 경우
- 다. 교역 및 경제 분야 협력사업에 대한 융자에 소요되는 자금의 지원을 위하여 필요한 경우
- 라. 그 밖에 교역 및 경제 분야 협력사업의 지원·융자와 관련해 발생한 경비의 지원 또는 손실의 보전을 위하여 필요한 경우
- 17) 자금의 융자·지원 및 사업의 지원은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에 한정(시행령 제8조 3호).
- 가. 생사·주소 확인, 서신 교환, 상봉 등 이산가족 교류에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우
- 나. 북한 주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발 지원 등에 소요되는 비용의 지원 또는 융자를 위하여 필요한 경우

및 남북 교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원

- 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
- 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

■ 1991년 이후부터 2019년 1월 현재까지 남북협력기금은 이산가족 상봉 지원, 국제기구의 대북 지원과 같은 인도적 지원과 사회·문화 협력사업인 주민 왕래 지원, 문화·학술·체육 협력 지원 등과 같은 사업의 핵심 재원으로 활용되고 있음.

- 이산가족 상봉 행사 지원은 행사에 소요되는 경비를 전액 지원하고, 이산가족 교류 경비는 적법한 절차에 따라 북한에 있는 가족 등의 생사 확인, 서신 교환 등에 필요한 경비를 일정 한도 내에서 지원하고 있음.
- 민간단체 대북 지원은 정부가 지정한 대북지원 사업자에 대해 사업비의 50% 범위 내에서 보조하고 있으며, 국제기구를 통한 대북 지원의 경우 한도를 설정하고 있지 않음.

〈표 14〉 남북협력기금 지원 대상 및 주요 내용 : 사회·문화 및 인도적 지원사업

구분	사업 개요
주민왕래 지원 자금	■ 남북한 주민(법인·단체 포함)의 남북한 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 무상으로 지원
문화·학술·체육 협력 지원	■ 남한과 북한의 주민(또는 단체)이 공동으로 행하는 문화·학술·체육 분야 협력사업에 실제 소요되는 자금의 전부 또는 일부를 무상으로 지원
이산가족 상봉 행사 지원	■ 금강산 등에서 개최되는 남북 이산가족 상봉 행사에 소요되는 경비를 대한적십자사에 무상 지원
이산가족 교류 경비 지원	■ 민간 차원의 이산가족 교류 경비 지원(법인·단체 포함)을 통한 이산가족 교류의 활성화로 이산의 고통 해소에 기여
국제기구를 통한 대북 지원	■ 북한의 식량난 등 인도적 상황이 여전히 개선되지 않고 있는 상황에서 국제사회의 동참 요청과 지원을 선도하기 위해 양자 지원과 별도로 다자간 지원(국제기구)에 참여 ■ WFP(옥수수 지원), WHO(말라리아 방제약품 및 기자재 지원), UNICEF(분유, 탈수방지제 생산설비 등 지원) 등
민간단체 대북 지원	■ 대북 지원 민간단체의 인도적 차원의 지원 사업(이재민 구호와 피해 복구 지원 사업, 식량난 해소를 위한 농업개발 지원 사업, 보건·위생 개선 및 아동, 노약자 등의 지원 사업, 산림 복구 및 환경보전 지원 사업, 기타 통일부 장관이 인정하는 사업)에 필요한 내용의 전부 또는 일부를 지원
민족공동체 회복 지원(일반)	■ 민족의 신뢰 및 민족공동체 회복에 이바지하는 남북 교류·협력에 필요하거나 이를 증진시키기 위한 사업 지원

자료 : 통일부(<https://www.unikorea.go.kr/>).

다. 북한의 비핵화를 위한 사업에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우

라. 그 밖에 남북 교류·협력 기반을 조성하기 위한 사업에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우

■ 남북협력기금으로 경제협력사업에 지원을 할 수 있는데, 특히 도로, 철도와 같은 인프라 건설사업에 대북 차관, 사회간접자본 시설자금대출이 활용될 수 있음.

- 남북 간 교통망 복측 구간 연결에 필요한 자재·장비 등을 제공하기 위해 대북 차관을 활용할 수 있으며, 한도는 남북한 당국 간 합의 하에 남북교류협력추진협의회에서 정하고 있음.
- 경제협력사업대출 중 사회간접자본 시설자금대출은 북한 내 사회간접자본의 사업성이 시장의 일반 차입 조건으로는 정상적인 사업 추진이 어렵거나 시장으로부터 원활한 자금조달이 곤란한 경우, 해당 시설의 신설·증설·운영 등을 시행하는 사업자에게 지원하고 있음.¹⁸⁾

〈표 15〉 남북협력기금 지원 대상 및 주요 내용 : 인프라 건설, 경제협력사업

구분	사업 개요
대북 차관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남북 당국 간 합의 또는 남북교류협력추진협의회 의결에 따라 식량 또는 남북 간 교통망 복측 구간 연결에 필요한 자재·장비, 경공업 원자재 등을 제공
교역자금대출	<ul style="list-style-type: none"> ■ 북한으로 교역 대상 물품(위탁가공용 원부자재 및 설비 포함)을 반출하거나 반입하는 남한 주민에 대한 대출 <ul style="list-style-type: none"> - 위탁가공 거래 : 가공임 지급 조건으로 가공용 원부자재 및 설비를 북한으로 반출 후, 가공된 완제품 또는 반제품을 반입하는 거래 ■ 대출 유형 <ul style="list-style-type: none"> - 교역물품 반출자금 대출, 위탁가공용 원부자재 반출자금 대출, 위탁가공용 설비 반출자금 대출, 교역물품 반입자금 대출, 실적 한도 대출
경제협력사업대출	<ul style="list-style-type: none"> ■ 북한 주민과 공동 또는 단독으로 기술·자본·인력을 투입하여 경제협력사업을 시행하는 남한 주민에 대한 대출 ■ 대출 유형 <ul style="list-style-type: none"> - 투자자금 대출, 운전자금 대출, 산업용지 분양자금 대출, 사회간접자본 시설자금 대출
교역·경협보험	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남북 간 거래시 계약 당사자에게 책임을 지을 수 없는 비상위험으로 인한 사유나, 북측 계약 상대방의 신용위험으로 인한 사유로 손실이 발생하였을 경우 그 손실의 일부를 남북협력기금에서 보조 ■ 성격 <ul style="list-style-type: none"> - 대북 거래의 안전성 제고(남한 주민이 정치적 위험 등으로 인한 손실 부담 없이 안심하고 대북 거래를 할 수 있도록 정부가 위험을 담보) - 정책보험 기능(통상의 보험으로는 커버하기 어려운 대북 거래 위험을 경감함으로써 국내 거래/제3국 거래와 유사한 환경 조성) - 조건부 지급(남한 주민에 귀책되지 않는 사유로 손실이 발생하고 사전 보험 계약한 담보 위험 범위에 해당하는 경우에 보험금 지급) ■ 종목 <ul style="list-style-type: none"> - 교역보험(선적 후 반출보험, 선적 전 반출보험, 반입보험, 위탁가공설비보험) - 경제협력사업보험(지분 등 투자보험, 대부 등 투자보험, 권리 등 투자보험) - 개성공단 교역보험(원부자재 반출보험, 납품이행보장보험)

자료 : 통일부(<https://www.unikorea.go.kr/>).

18) 대상 요건 : 관련 주무 부처의 추천, 북한 당국의 사업보장 협약, 사회간접자본시설의 준공 후 사업 시행자가 당해 시설의 소유권을 대출기간 만료 후 10년 이상 존속하는 계약방식으로 사업을 추진

* 대출 금액 : 총사업비용의 80% 범위 내

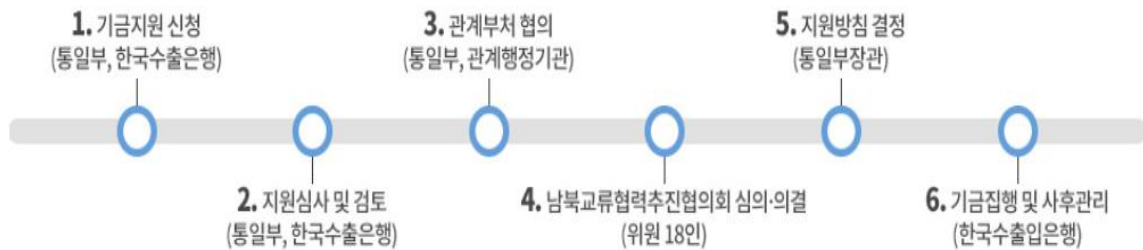
* 대출 기간 : 최장 20년(거치 7년 이내)

* 대출 이자율 : 연 1~3%

* 상환 방법 : 연 2회 이상 정기균등분할상환

- 남북협력기금의 지원 절차는 기금 지원 신청을 시작으로 심사, 관계기관 협의, 심의·의결, 지원 방침 결정, 기금 집행 및 사후관리 등의 순서로 집행되고 있음.

〈그림 2〉 남북협력기금 지원 절차 개요



자료 : 통일부(<https://www.unikorea.go.kr>).

(3) 남북협력기금의 조성 및 지출 현황

- 남북협력기금은 인도적인 지원과 사회문화협력 사업뿐만 아니라 경제협력 사업에 있어서의 대출과 보험 등을 지원하는 등 사실상 모든 남북협력사업에 대한 경제적 지원을 하고 있음.
- 남북협력기금은 1991년부터 2018년 12월까지 14조 1,680억원이 조성되었는데, 공자기금 예수금(56.8%)과 정부 출연금(36.3%)이 대부분임. 기금 조성액 규모는 남북협력사업의 활성화 수준과 상호 정(正)의 관계가 있는 것으로 보임.
 - 연도별 남북협력기금 조성액을 살펴보면, 1991~1994년에는 250억~490억원 수준에서 조성되었다가 1999년부터 기금 조성액이 점차 증가하여 2006년에는 1조 6,000억원 수준에 이름.
 - 2010년 천안함 사건에 따른 5·24조치 등 남북 긴장관계가 고조된 이후인 2011년부터는 기금 조성액이 대체적으로 감소하는 추세를 보이고 있음.
 - 남북협력기금은 남북협력사업이 활성화되면 그 조성액도 증가하고, 비활성화되면 조성액도 감소하는 동일 방향의 패턴을 보이고 있는바, 남북협력사업의 연도별 승인 건수와 남북협력기금의 조성액 추이는 상호 정(正)의 관계를 보이고 있음.

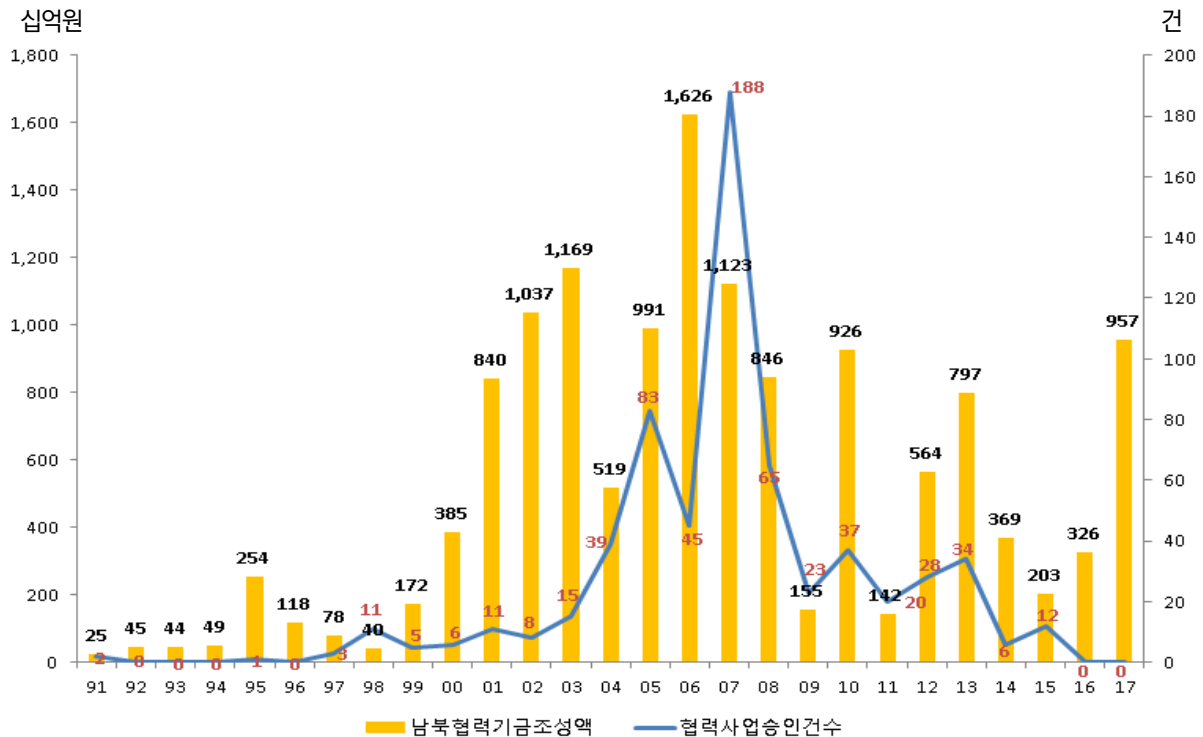
〈표 16〉 남북협력기금 조성 현황(1991~2018.12)

(단위 : 백만원, %)

정부 출연금	정부외 출연금	공자기금 예수금	운용수익 등	총 조성액
5,140,514 (36.3)	2,733 (0.0)	8,044,674 (56.8)	980,091 (6.9)	14,168,012 (100.0)

자료 : 통일부, 남북협력기금 통계(2018.12월 말 현재).

〈그림 3〉 연도별 남북협력기금 조성액 및 남북협력사업 승인 건수(1991~2017)



자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr/>), 통일부(<https://www.unikorea.go.kr/>).

❖ 최근 6년간(2013~2018년) 남북협력사업은 사회문화 및 인도적인 사업에 집중되었고, 남북협력기금은 이를 지원하기 위한 용도로 사용됨.

- 2010년 5·24조치로 개성공단 이외의 모든 남북경제협력사업이 중단됨에 따라 최근 6년간(2013~2018년) 개성공단 사업이 유일하게 진행되다가 2016년 2월 중단된 이후에는 실질적인 남북협력사업이 없었음.
- 2013~2016년 동안 남북협력기금 중 경상사업(남북 교류협력 지원, 민족공동체 회복 지원)에 전체 기금의 81.8%를 사용했고, 융자사업(남북 교류협력 지원, 경수로사업)에는 18.2%가 사용됨.
- 개성공단이 정상화 단계로 운영되었던 2013년도의 경우에는 남북협력기금 중 경상사업의 비중은 74.8%, 융자사업은 25.2% 수준을 나타냈음.
- 실질적인 남북경제협력사업이 전혀 없었던 2017년부터 2018년 11월까지 기금 사용 내역을 보면 남북협력기금 중 경상사업에 98.8%가 사용되었고, 융자사업 비중은 1.2%에 불과함.
- 지난 남북협력기금의 사용 내역을 보면, 남북협력기금에서 인적 왕래 지원, 사회문화 협력 지원, 한반도통일미래센터, 이산가족 교류, 인도적 지원과 같은 경상사업의 지출 비중이 남북 경제협력을 지원하고 있는 융자사업의 지출 비중보다 높게 나타나고 있음.

〈표 17〉 최근 6년간 남북협력기금 집행 현황

(단위 : 백만원, %)

구분		자금 종류	2013	2014	2015	2016	2017	2018.12	합계
경상 사업	남북 교류 협력 지원	인적 왕래 지원	-	460	-	-	74	2,496	3,030
		사회문화 협력 지원	2,045	2,847	6,135	2,303	3,599	7,481	24,410
		경제교류협력 보험	177,144	52	77	295,353	97	9,604	482,327
	민족공동체 회복 지원	소 계	179,189	3,359	6,212	297,656	3,770	19,581	509,767
		한반도통일미래센터	14,285	23,397	4,781	4,122	4,193	4,154	54,932
		이산가족 교류 지원	2,078	3,083	5,241	1,620	689	5,097	17,808
		인도적 지원	13,251	14,765	12,127	633	1,322	2,661	44,759
		경협 기반 조성(무상)	12,337	20,685	23,440	149,413	55,767	177,659	439,301
		소 계	41,951	61,930	45,589	155,788	61,971	189,571	556,800
	합 계		221,140	65,289	51,801	453,444	65,741	209,152	1,066,567
용자 사업	인도적 사업(용자)		-	-	-	-	-	-	0
	남북 교류 협력 지원	교역경협자금 대출	55,549	19,000	-	72,806	-	-	147,355
		- 교역 대출	-	2,993	-	-	-	-	2,993
		- 경협 대출	55,549	16,007	-	72,806	-	-	144,362
		경협 기반 조성(유상)	19,094	3,289	3,556	3,201	2,656	2,574	34,370
	경수로사업	경수로사업 대출	-	-	-	-	-	-	0
	합 계		74,643	22,289	3,556	76,007	2,656	2,574	181,725
총 계		295,783	87,578	55,357	529,451	68,397	211,726	1,248,292	

자료 : 통일부, 남북협력기금 통계(2018년 12월 말 기준).

■ 남북경제협력사업이 비교적 정상적으로 운영되었던 2008년의 남북협력기금 지출 계획을 보면, 전체 예산 중 경제협력이 43.9%, 사회문화·인도적 지원이 35.6%를 차지하고, 건설 관련 예산은 전체의 23.0% 수준으로 나타남.

- 2010년 5·24조치로 개성공단 이외 모든 사업이 중단되었으므로 2010년 이후의 남북경제협력사업은 사실상 비정상적인 시기였으며, 2008년은 그해 7월 금강산 관광이 중단되었으나 상대적으로 남북경제협력사업이 정상적으로 추진되었던 시기로 볼 수 있음.
- 2008년 남북협력기금 지출 내역을 보면, 인도적 사업에 2,795억원(20.1%), 인도적 사업(용자)에 1,974억원(14.2%), 남북 사회문화 교류에 175억원(1.3%)이 쓰였음. 즉, 사회문화 및 인도적 사업에 총 4,944억원이 지출되어 2008년 예산 1조 3,887억원의 35.6%를 차지하고 있음.
- 남북경제협력사업에는 남북 경제협력 2,985억원(21.5%), 남북 경제협력(용자) 3,115억원(22.4%) 등 총 6,100억원이 지출되었는데, 이는 전체 예산의 43.9% 규모임.
- 2008년 남북협력기금 지출 내역 중 건설 관련 예산은 개성공단 조성 1,291억원, 개성공단종합지원센터 건립 216억원 등 총 1,507억원으로 전체 예산의 10.9%를 차지함. 여기에 경수로계정 1,689억원을 포함하면 총 3,196억원으로 건설 관련 예산이 전체의 23.0%를 차지

■ 2008년에 남북협력기금의 무상 지원으로 교류협력 기반 조성(경제) 중 건설 관련해서 약 1,030억원이 집행됨.

- 주요 건설 관련 사업 : 개성공단 기반시설 건설 71억원, 개성공단 아파트형 공장 건설 170억원, 개성공단종합지원센터 설립 200억원, 금강산 소방서 건설 16억원, 대북 에너지 설비·자재 등 지원 438억원, 동해선 남북출입시설 공동 야드 건설 130억원 등
- 남북협력기금의 유상 지원으로 경험자금 대출에서는 국양해운(주)의 남포항 하역시설 개선 지원에 1.28억원, 한전의 개성공단 전력공급사업에 12.5억원이 집행되었음.¹⁹⁾

〈표 18〉 남북협력기금 2008~2009년 지출 총괄표

(단위 : 백만원, %)

구분	2008년 계획(A)	2009년 계획(B)	증감(B-A)	%
합계	1,388,741	1,508,561	119,820	8.6
□ 남북협력계정	1,219,835	1,392,846	173,011	14.2
○ 사업비	1,104,458	1,118,185	13,727	1.2
1. 남북사회문화교류	17,500	8,700	△8,800	△50.3
- 남북 간 인적 교류 지원	6,000	1,700	△4,300	△71.7
- 사회문화 교류 지원	11,500	7,000	△4,500	△39.1
2. 인도적 사업	279,501	808,870	529,369	189.4
- 이산가족 교류 지원	7,300	7,050	△250	△3.4
- 이산가족면회소 건설	4,500	-	△4,500	△100.0
- 이산가족면회사무소 운영	500	500	-	-
- 당국 차원의 지원	185,870	718,170	532,300	286.4
- 민간단체를 통한 지원	20,000	18,000	△2,000	△10.0
- 국제기구를 통한 지원	26,531	25,000	△1,531	△5.8
- 기타 인도적 지원	34,800	40,150	5,350	15.4
3. 인도적 사업(용자)	197,400	-	△197,400	△100.0
4. 남북 경제협력	298,538	123,665	△174,873	△58.6
- 교역경험 손실 보조	10,000	10,000	-	-
- 경제협력 기반 조성	137,799	38,100	△99,699	△72.4
- 개성공단 조성	129,139	65,565	△63,574	△49.2
- 개성공단종합지원센터 건립	21,600	10,000	△11,600	△53.7
5. 남북 경제협력(용자)	311,519	176,950	△134,569	△43.2
- 교역·경험자금 대출	30,000	35,250	5,250	17.5
- 경제협력 기반 조성(용자)	263,791	130,000	△133,791	△50.7
- 개성공단 지원(용자)	17,728	11,700	△6,028	△34.0
○ 기금관리비	2,124	4,577	2,453	115.5
○ 공자기금 이자 상환	16,443	17,103	660	4.0
○ 여유자금 운용	96,810	252,981	156,171	161.3
□ 경수로계정	168,906	115,715	△53,191	△31.5
○ 공자기금 원금 상환	50,000	10,000	△40,000	△80.0
○ 공자기금 이자 상환	99,222	101,215	1,993	2.0
○ 여유자금 운용	19,684	4,500	△15,184	△77.1

자료 : 통일부, 2009년도 남북협력기금운용계획 수입지출 총괄표, 2009.

19) 통일부, 2008년 남북협력기금 통계(2008.12.31일 기준).

(4) 대규모 건설사업(경수로)에 대한 남북협력기금 지원 사례

■ 남한의 대규모 자본이 투입된 인프라 건설공사는 함경남도 금호지구의 경수로 발전소 사업으로, 총공사비의 70%인 32.2억 달러(약 3조 6,000억원²⁰⁾)를 부담기로 함.

- 1994년 북미 제네바협정에서 미국은 북한의 핵 동결 조치의 대가로 2003년까지 매년 200만kW를 생산할 수 있는 경수로 2기를 북한에 건설해 주기로 합의함. 1995년에는 경수로 건설을 위한 '한반도에너지개발기구(KEDO)'가 출범함.
- 경수로 건설에 총 46억 달러가 소요될 것으로 추정하고, 남한은 정률인 70%(약 32.2억 달러)를, 일본은 정액인 10억 달러(1,165억엔, 공사비의 22%)를, 그리고 잔여분 8%(약 3.8억 달러)는 미국이 주도적 역할로 조달기로 함.
- KEDO-북한 간 경수로 공급협정에서 북한은 경수로 발전소가 완공되면 20년(3년 거치 기간 포함)에 걸쳐 경수로 건설비용을 상환기로 함.

■ 정부는 남북협력기금에 경수로계정을 설정하고 국채 발행으로 조성된 공공자금관리기금 예수금을 경수로계정에 차입하고, 이를 수출입은행이 관리·집행함.

- 남한은 2000년부터 2005년까지 경수로 건설사업비로 총 11억 3,702만 달러(약 1.3조원)를 남북협력기금을 통해 지원함.
- 경수로사업은 1997년 8월 착공 이후 2003년 11월까지 플랜트 종합설계 62.3%, 원자로 설비 제작 69.5%, 시공 21.6% 등 종합 공정률 34.5%의 진척을 보임.²¹⁾

■ 북한의 고농축우라늄(HEU) 의혹(2002.10)으로 경수로 공사 중지, 북한의 NPT 탈퇴(2003.1), 핵 보유 선언(2005.2)에 이어 KEDO는 경수로사업을 종료(2006.5)함.

- 2007년 기준으로 정부는 재원 조달이 확정되기 전까지 국채 차환 발생으로 남북협력기금 경수로계정의 청산자금을 조달하기로 함.
- 정부는 1999~2006년에 약 3조 7,027억원 규모의 국채를 발행했고, 경수로계정을 청산하기 위해 2007~2013년에는 약 2조 2,980억원을 발행할 계획이었음.²²⁾²³⁾

20) 2004년 평균 환율(원/달러, 시가) 1,144.14원 적용.

21) 통일부, 국감 자료.

22) 문종일, 경수로사업 청산과 시사점, 국회예산정책처, 2007.8, p.75.

23) 2006년 5월, 경수로사업이 공식 종료되었지만 이 사업에 투입된 자금 1조 3,744억원은 회수되지 못함. 경수로사업에 투입된 자금은 남북협력기금이 공공자금관리기금에서 차입한 것으로 매년 이자가 발생함. 이에 따라 남북협력기금은 공공자금관리기금에서 다시 돈을 빌려 이자를 갚는 악순환이 발생하였고, 2012년부터 통일부가 예산으로 이자를 지급했는데 2018년 6월 말까지 부담한 이자만 1조 5,831억원에 달하고 있음.

(조선일보, “핵동결 믿고 지원한 대북 경수로사업 원금·이자 3조 날려”, 2018.10.10).

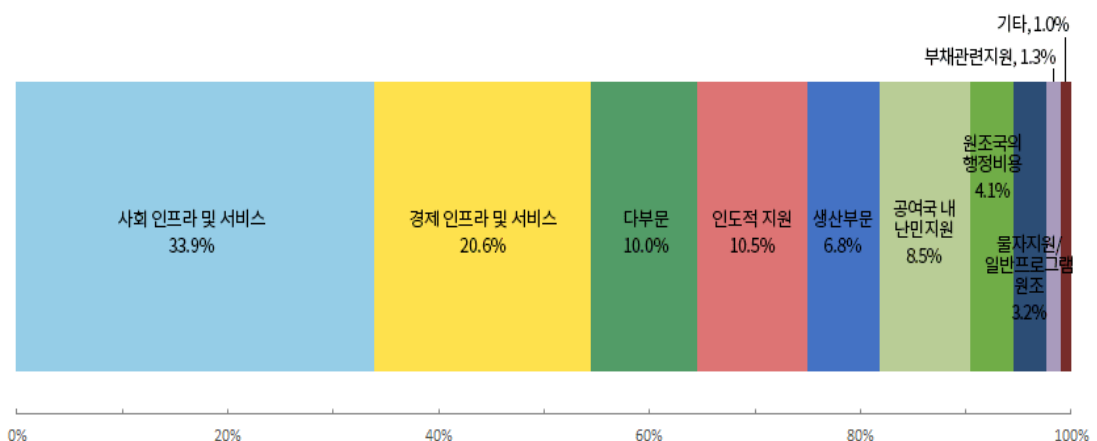
2. 공적개발원조와 대외경제협력기금

(1) 공적개발원조(ODA : Official Development Assistance)

❖ 공적개발원조(ODA)는 정부와 같은 공공기관이 개발도상국의 경제 발전과 사회복지 증진을 목표로 제공하는 원조를 의미함.

- OECD에 있는 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 ODA 공여국의 대표적인 협의체로서 30개 회원국으로 구성돼 있으며, 남한은 2010년에 가입함.
- 2016년 DAC 회원국의 전체 ODA 규모는 명목상 1,426억 달러로 GNI 대비 ODA 비율은 평균 0.32%임.
- 공적개발원조의 분야는 사회, 경제, 생산, 다부문 등 4가지로 구분됨. 사회 분야는 교육, 보건, 인구, 식수, 공공 정책 등, 경제 분야는 운송, 통신, 에너지, 금융 등, 생산 분야는 농림수산, 산업, 무역 등, 그리고 다부문 분야는 환경 보호 및 기타로 대별되고 있음.
- 2016년 사회 인프라 및 서비스 분야 지원 금액은 627.2억 달러로 가장 많고, 경제 인프라 및 서비스 분야는 380억 달러 규모에 이르고 있음.

〈그림 4〉 2016년 분야별 ODA 배분 비율(양자원조 ODA 약정액)



자료 : OECD Stats / 국제개발협력위원회(<http://www.odakorea.go.kr>) 재인용.

❖ 남한은 ODA 사업의 안정적·효율적인 추진을 위해 「국제개발협력기본법」을 제정하여 2010년 7월부터 본격적으로 추진하고 있음.

- 「국제개발협력기본법」에서 “국제개발협력”이란 국가·지자체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지 증진을 위하여 협력 대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력(양자간 개발협력)과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 의미함.

- 2019년 ODA 확정액 규모는 약 3조 2,003억원으로 총 41개 기관 1,404개 사업이 추진되며, 양자 협력 대 다자협력 간 비율은 78:22, 유상협력 대 무상협력 간 비율은 46:54 수준임.
- 지역별 지원액 비중은 아시아(38.8%), 아프리카(21.6%), 중남미(8.2%), 중동·CIS(5.2%) 순
- 남한은 2020년까지 ODA/GNI 0.20% 달성을 목표로 한 데 이어, 오는 2030년까지 그 비율을 0.30%(DAC 회원국 현 평균 수준)까지 올리는 것을 목표로 하고 있음.²⁴⁾

〈표 19〉 한국의 ODA 규모 추이(확정액 기준)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총 ODA(십억원)	1,921.4	1,955.2	2,166.9	2,606.9	2,488.9	3,048.2	3,200.3
비중(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
양자 간 원조 비중(%)	1,433.4	1,469.8	1,661.7	1,797.2	1,826.0	2,387.7	2,493.8
	(74.6)	(75.2)	(76.7)	(68.9)	(73.4)	(78.3)	(77.9)
무상원조 비중(%)	885.5	930.5	1,016.0	1,143.2	1,169.0	1,329.6	1,352.6
	(61.8)	(63.3)	(61.6)	(63.6)	(64.0)	(55.7)	(54.2)
유상원조 비중(%)	547.9	539.3	633.8	654.0	657.0	1,058.1	1,141.2
	(38.2)	(36.7)	(38.4)	(36.4)	(36.0)	(44.3)	(45.8)
다자간 원조 비중(%)	487.9	485.4	512.2	809.7	662.9	660.5	706.5
	(25.4)	(24.8)	(23.7)	(31.1)	(26.6)	(21.7)	(22.1)

자료 : 국제개발협력위원회, 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안), 2019.1.15, p.21.

❖ 2019년 ODA 예산을 살펴보면, 분야별 지원에 있어서 교통(15.1%), 보건(13.0%), 환경(10.6%) 순이며, 프로젝트 사업은 모두 유상 원조로 집행되고 있음.

- 유상 협력은 34개국 대상, 156개 사업, 1조 1,412억원의 차관 집행을 추진 중인데, 주로 개발도상국의 경제 활동을 촉진하기 위해 교통과 환경 분야에 우선 지원을 추진
- 무상 협력은 84개국 대상, 1,182개 사업, 1조 3,526억원 집행을 추진 중인데, 주로 교육, 보건, 인도적 지원, 농림수산 등을 중심으로 지원

〈표 20〉 2019년도 분야별 지원 계획(확정액 기준)

구분		교통	보건	환경	교육	농림수산	공공행정	인도적 지원	산업 에너지	기타
규모 (억원)	유상	3,541	1,906	2,235	678	894	506	0	1,205	447
	무상	223	1,343	413	1,877	1,315	1,327	1,432	820	4,777
	계	3,764	3,249	2,648	2,555	2,209	1,833	1,432	2,025	5,224
비중 (%)	유상	31.0	16.7	19.6	6.0	7.8	4.4	0	10.6	3.9
	무상	1.6	9.9	3.1	13.9	9.7	9.8	10.6	6.1	35.3
	계	15.1	13.0	10.6	10.2	8.9	7.3	5.7	8.1	20.9

자료 : 국제개발협력위원회(2019.1.15), p.23.

24) 국제개발협력위원회, 제2차 국제개발협력기본계획(안), 2015.11.10, p.39.

- 2019년 인프라 건설과 관련한 ODA 사업은 양자사업으로 유상 원조(차관 제공)를 하고 있는데, 주요 사업은 다음과 같음.
- 네팔 차멜리야 수력발전소 건설사업, 라오스 국립의과대학병원 건립사업, 미얀마 만달레이-미찌나 철도개보수사업, 방글라데시 다카 상수도 개발사업, 베트남 노후교량 개보수사업, 베트남 로페-락소이 고속도로 건설사업, 스리랑카 고체폐기물매립장 건립사업, 캄보디아 살라탄옴 개발사업, 요르단 나우르페수처리사업 등 발전, 교통, 환경 등 매우 다양한 시설에 지원을 하고 있음.

❖ ODA 지원 사업 내용 중 도로, 항만 등 경제와 산업 발전의 기반이 되는 인프라 건설 사업이 상당수 포함되어 있고, 인프라 PPP 사업에 대한 지원도 추진되고 있음.

- 2011~2015년간 분야별 자원 배분을 보면, 사회 인프라가 45.6%로 가장 많음. 이어 도로, 철도, 플랜트 등 인프라 건설사업이 상당수 포함되어 있는 경제 인프라가 27.4%를, 그리고 생산(산업) 분야가 9.1%를 차지하고 있음. 이 외에 다부문(환경)이 5%, 원조국 행정비용이 4.9%, 인도적 지원이 2.7%, 기타가 5.2%를 차지하고 있음.²⁵⁾
- PPP(Public-Private Partnership)는 공공 인프라 건설 및 유지관리에 있어 민간의 자본과 기술을 활용하는 사업으로, 예를 들면 한국수자원공사 컨소시엄이 솔로몬군도 티나강 수력발전 PPP 사업을 추진할 때 협조 용자를 지원함.
- 인프라 건설사업 추진시 공사비를 민간 차입을 통해 저금리로 지원하고, 이차(利差)를 정부 재원으로 보전하는 방식으로 지원하기도 함.²⁶⁾

❖ 향후 북한의 비핵화가 진전되어 북한에 대한 국제사회의 제재가 완화될 경우, DAC 회원국을 중심으로 한 ODA 자금의 북한 내 유입이 활발히 전개될 것임.

(2) 대외경제협력기금

❖ 대외경제협력기금(EDCF : Economic Development Cooperation Fund)은 개발도상국의 경제 발전을 지원하고 남한과 이들 국가와의 경제 교류 증진을 위해 1987년 「대외경제협력기금법」에 의해 설립된 정책기금임.

- 대외경제협력기금(EDCF)은 공적개발원조(ODA)의 유상 원조를 전담하고 있음.
- EDCF의 운영 주체는 기획재정부로 차관사업에 대한 지원 방침을 포함한 모든 업무를 총괄하고, 한국수출입은행을 위탁관리기관으로 지정하여 관련 업무를 대행하고 있음.
- 1991년에 설립된 한국국제협력단(KOICA)에서 무상 원조 및 기술협력 사업을 전담

25) 국제개발협력위원회(2015.11.10), p.41.

26) 국제개발협력위원회(2019.1.15), p.20.

■ EDCF의 재원은 정부 출연금, 공자 예수금, 기금운용 수익금으로 구성되며 1987년 정부가 300억원을 출연한 이래 2017년 말까지 총 5조 27억원이 조성됨.

- EDCF에서 제공하는 차관의 종류는 다양한데, 우선 개발사업차관은 댐, 상하수도 설비, 도로, 병원, 공장 등 경제 개발에 필요한 자금을 제공하고, 민자사업차관은 민자사업의 실시에도 필요한 자금을 융자하고 있음.

〈표 21〉 대외경제협력기금 조성액 추이

(단위 : 백만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017
정부 출연금	2,178,845	2,488,845	2,947,803	3,714,218	4,324,218	4,914,218
공공자금관리기금 예수금	180,332	335,472	328,472	321,473	314,473	312,139
당기순이익	769,299	560,462	352,864	134,052	△33,716	△223,636
합계	3,128,476	3,384,779	3,629,139	4,169,743	4,604,975	5,002,721

자료 : 기획재정부·한국수출입은행, EDCF 연차보고서, 2017, p.65.

〈표 22〉 대외경제협력기금의 차관 종류

구분	주요 내용
개발사업차관 (Development Project Loan)	■ 댐, 상하수도 설비, 도로, 병원, 환경설비, 공장설비 등 경제 개발 사업에 필요한 자금의 개도국 정부 또는 개도국 법인에 대한 융자
민자사업차관 (Public-Private Partnership Loan)	■ 민자사업의 실시에도 필요한 자금의 개도국 정부 또는 민자사업의 사업 시행자에 대한 융자
프로그램차관 (Program Loan)	■ 개도국의 종합 또는 부문별 개발 계획 이행을 위한 다수의 정책 과제, 개발 사업 등의 실시에도 필요한 자금의 개도국 정부에 대한 융자
섹터개발차관 (Sector Development Loan)	■ 개도국의 특정 분야 개발을 위해 다수 사업의 실시에도 필요한 자금의 개도국 정부에 대한 융자
기자재차관 (Equipment Loan)	■ 산업 발전에 필요한 기자재의 조달에 소요되는 자금의 개도국 정부 또는 개도국 법인에 대한 융자
국제개발금융기구와 차관 (Loan to International Development Finance Institutions)	■ 개도국의 경제 발전 및 복리 증진에 필요한 자금의 국제개발금융기구에 대한 융자
민간협력차관 (Private Sector Loan)	■ 중소기업 육성, 고용 창출 등 민간부문 개발을 통해 개도국의 경제 발전 및 복리 증진에 기여하는 사업을 수행하는 개도국 법인에 대한 융자
민간협력전대차관 (Private Sector Two-Step Loan)	■ 민간협력차관의 지원 대상인 개도국 법인이 사업을 수행하는 데 소요되는 자금을 전대하기 위한 자금의 개도국 금융기관에 대한 융자

자료 : 대외경제협력기금(<https://www.edcfkorea.go.kr>).

■ EDCF는 1987년에 설치된 이후부터 2017년 말까지 세계 54개 개발도상국의 395개 개발사업에 대해 15조 9,008억원(승인액 기준) 규모의 원조 자금을 지원함.

- 차관이 제공된 분야별로 보면, 승인 기준으로 교통 분야가 6조 3,030억원(39.6%)로 가장 많은 차관을 제공하고 있음. 다음으로 수자원·위생(2조 5,307억원, 15.9%), 보건(1조 8,466억원, 11.6%), 에너지(1조 3,714억원, 8.6%) 순으로 나타나고 있음.

〈표 23〉 분야별 차관 실적 누계(2017.12.31일 기준)

(단위 : 백만원, %)

구분	승인 현황			집행 현황		
	건수	승인액 ¹⁾	비율	건수	승인액 ¹⁾	비율
사회 인프라	178	6,304,491	39.6	142	2,798,690	38.4
- 교육	36	1,042,441	6.6	31	590,406	8.1
- 보건	51	1,846,671	11.6	38	751,270	10.3
- 수자원·위생	65	2,530,714	15.9	53	1,082,491	14.8
- 공공행정	26	884,664	5.6	20	374,523	5.1
경제 인프라	183	8,532,433	53.7	156	4,082,961	56.0
- 교통	111	6,303,022	39.6	88	2,520,346	34.5
- 통신	33	857,942	5.4	32	633,305	8.7
- 에너지	39	1,371,469	8.6	36	929,309	12.7
생산 분야	15	739,566	4.7	13	202,805	2.8
- 농수임 ²⁾	15	739,566	4.7	13	202,805	2.8
다부문(환경 보호 분야 포함)	5	81,593	0.5	5	80,664	1.1
비배분	14	242,743	1.5	11	130,428	1.8
합계	395	15,900,825	100.0	327	7,295,548	100.0

주 : 1) 2017년 12월 말 환율 적용.

2) 해외 투자자 사업(2건, 15억 9,600만원) 포함.

자료 : 기획재정부·한국수출입은행, EDCF 연차보고서, 2017, p.66-67.

〈표 24〉 지역별 차관 실적 누계(2017.12.31일 기준)

(단위 : 백만원, %)

구분	승인 현황			집행 현황		
	건수	승인액 ¹⁾	비율	건수	승인액 ¹⁾	비율
아시아	282	11,000,858	69.2	233	4,863,999	66.7
- 서남아시아 및 중앙아시아	78	3,322,622	20.9	65	1,346,660	18.5
- 극동아시아 ²⁾	193	7,363,132	46.3	158	3,252,314	44.6
- 중동	11	315,104	2.0	10	265,025	3.6
아프리카	68	3,495,120	22.0	55	1,526,570	20.9
- 사하라 이북 지역	3	465,239	2.9	1	24,874	0.3
- 사하라 이남 지역	65	3,029,881	19.1	54	1,501,695	20.6
유럽	12	392,604	2.5	12	395,803	5.4
대양주	2	43,275	0.3	1	8,153	0.1
중남미	31	968,969	6.1	26	501,023	6.9
- 중앙아메리카	24	704,113	4.4	19	298,838	4.1
- 남아메리카	7	264,856	1.7	7	202,185	2.8
합계	395	15,900,825	100.0	327	7,295,548	100.0

주 : 1) 2017년 12월 말 환율 적용.

2) 해외 투자자 사업(2건, 15억 9,600만원) 포함.

자료 : 기획재정부·한국수출입은행, EDCF 연차보고서 2017, p.66-67.

- 2017년에 EDCF는 총 14개국, 22개 사업을 승인했는데, 승인액은 1조 5,884억원 규모였음. 신규 승인액 중 65%가 아시아 지역이었으며, 분야별로는 교통(58.9%) 분야의 승인 규모가 가장 컸음.

〈표 25〉 2017년도 EDCF 신규 지원 사업

국가	주요 내용	국가	주요 내용
니카라과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 블루필드시 하수처리시설 현대화 ■ 콘아일랜드 태양광에너지 시스템 구축 ■ 지방 태양광 에너지 공급사업(2차) 	베트남	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중부지역 연결도로 건설 ■ 하이퐁 종합병원 건립 ■ 노후교량 개보수사업(2차)
라오스	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국립의과대학병원 건립 	이집트	<ul style="list-style-type: none"> ■ 카이로3호선 전동차 구매사업
몽골	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법집행대학 교육 기자재 공급 	인도네시아	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서부지역 농업 관개시설 개선사업
미얀마	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전자정부 통합데이터센터 구축 	캄보디아	<ul style="list-style-type: none"> ■ 21번 국도 개보수사업(보충용자)
방글라데시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 키르나폴리 철도/도로 교량 건설 	솔로몬제도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 티나강 수력발전사업
필리핀	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세부 신항만 건설사업 	볼리비아	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상수공급망 확충 및 현대화 사업
세네갈	<ul style="list-style-type: none"> ■ 냉장창고 건립사업(소액차관) ■ 냉동탑차 공급사업(소액차관) ■ 국립암센터 건립사업 	스리랑카	<ul style="list-style-type: none"> ■ 캔디터널 건설사업 ■ 남부 쓰레기 수거차량 공급사업(소액차관) ■ 북중부 쓰레기 수거차량 공급사업(소액차관)

자료 : 기획재정부·한국수출입은행(2017), pp.12-13.

❖ **개도국의 경제·사회 개발을 효과적으로 추진하기 위해 무상 지원과 유상 지원을 연계하고, 대규모 개발사업의 경우 EDCF-MDB 간의 연계를 강화하고 있음.**

- 유무상 연계 지원의 유형으로는 무상 원조로 마스터플랜 및 사업타당성 조사를 수행하고, EDCF가 인프라를 구축하는 방식이 대표적임.
- 또한, 무상 원조로 시범사업을 지원하고 EDCF 재원을 통해 대규모 사업으로 확대하거나, 무상 원조로써 EDCF로 건설된 인프라 시설의 운영 역량을 강화하거나, EDCF와 무상 원조로(EDCF의 유상 원조와 ODA 등의 무상 원조로) 동일 지역에 경제·사회 인프라를 공동으로 구축하는 작업을 실시함.
- EDCF는 대규모 개발사업을 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB), 아프리카개발은행(AfDB)과 같은 다자개발은행(MDB : Multilateral Development Bank)과 함께 지원함으로써 MDB의 재원조달 능력, 사업관리 노하우, 네트워크 등을 활용해서 대형 개발사업의 시행 위험을 감소시키고 있음.

〈그림 5〉 유상 원조와 무상 원조의 연계 유형 모델



자료 : 기획재정부·한국수출입은행(2017), pp.45.

3. 시사점

■ 남북협력기금은 사실상 모든 남북협력사업의 재정 지원을 맡고 있으며, 지원 사업의 영역은 매우 넓게 형성되어 있음.

- 사회문화 협력, 인도적 지원, 경제 협력 등 남북협력사업의 사실상 모든 영역의 재정적 지원을 담당하고 있음.
- 사회문화협력사업과 인도적 지원사업의 경우 남북한 주민 왕래 지원, 문화·학술·체육 협력 지원, 이산가족 상봉 지원뿐만 아니라 WFP, WHO, UNICEF 등 국제기구의 대북 지원에 대한 재정적 지원을 하고 있으며, 심지어 민간단체 대북 지원에 있어서도 전부 또는 일부를 지원하고 있음.
- 사회문화협력사업에 비해 상대적으로 대규모 자금이 소요되는 경제협력사업의 경우에도 대북 차관, 교역자금 대출, 경제협력사업 대출, 교역·경협 보험 등을 지원하고 있음.

■ 남북협력기금은 북한 인프라 건설의 재원 조달에서 핵심적 역할을 수행하고 있음.

- 남북협력기금의 지원 항목 중 대북 차관, 경협사업 대출 중 사회간접자본 시설자금 대출, 민족공동체 회복 지원 등을 통해 북한 인프라 건설사업에 필요한 재원을 지원하고 있음.
- 무상 지원으로 개성공단의 기반시설·아파트형 공장·종합지원센터 등 건설과 대북 에너지 설비·자재 등 지원, 동해선 남북출입시설 공동 야드 건설 등을 지원하고 있으며, 유상 지원으로 남포항 하역시설 개선사업, 개성공단 전력 공급사업 등에 자금을 대출함.

■ 남북협력기금으로 남북협력사업의 전 분야에 걸친 재정 지원을 감당할 수 있었던 것은 그동안 남북협력사업의 사업 규모가 크지 않았고 비활성화되었기 때문임.

- 남북협력사업은 1998년 11건을 시작으로 점차 증가해 2007년 188건을 기록했지만, 그 이후 다시 감소하여 2016년부터 0건을 기록하고 있음.
- 남북협력사업이 활성화되면 해야 할 일이 많기 때문에 남북협력기금의 조성액이 증가하지만, 비활성화되면 기금 조성액도 감소하는 경향을 보이고 있음.

■ 발전소, 고속철도, 산업단지 등 대규모 건설공사가 다수 추진될 경우, 남북협력기금만으로 이들 모든 건설사업비를 지원하는 것은 매우 어려울 것임.

- 북한 경수로 건설사업(1997.8~2006.5)에서 남한의 건설공사 부담금은 총 3.6조원이었는데, 이는 2005년 남북협력기금 총조성액(5조 7,729억원)의 62% 수준이었음. 게다가 2000~2005년 경수로 건설사업비 약 1.3조원도 남북협력기금으로 지원함.

❖ **북한의 인프라 건설사업이 활성화될 경우, 남북협력기금에서 모든 재정적 지원과 사업적 판단을 하는 것은 쉽지 않을 것으로 보임.**

- 인프라 건설사업은 대규모 공사비가 소요되기 때문에 이를 감당하기 위해서는 상당한 재원이 마련되어야 하고, 이들 재원이 사회문화협력사업, 인도적 사업, 인프라 건설사업 외의 경제협력사업 등에 혼용될 경우 비효율성과 복잡성이 노정될 것으로 보임.
- 인프라 투자사업은 ‘사업 구상 - 타당성 분석 - 투자 자금의 조달 - 건설공사 - 시설 운영 및 사후 관리’ 등 고도의 전문성이 요구되므로 이를 지원할 조직을 갖추는 것이 필요한바, 이를 남북협력기금에서 조정하고 결정하며 운영하기에는 한계가 있을 것으로 보임.

❖ **공적개발원조(ODA)를 통해 북한의 경제 발전과 사회복지 증진에 커다란 기여를 할 수 있지만, 북한은 국가가 아니기 때문에 ODA 지원 대상이 될 수 없음.**

- 공적개발원조의 지원 대상은 「국제개발협력법」²⁷⁾에 따라 개발도상국으로 제한되어 있는데, 헌법 제3조²⁸⁾의 영토 조항에 의하면 북한은 대한민국 영토로서 대한민국의 일부로 해석될 수 있는바, 공적개발원조의 대상이 될 수 없음.
- 남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래²⁹⁾로 규정
- 북한이 주권국가³⁰⁾라는 주장이 있지만 청와대 대변인은 “북한은 헌법과 우리 법률 체계에서 국가가 아니다”라고 말함.³¹⁾

❖ **대외경제협력기금(EDCF)은 개발도상국에 댐, 상하수도, 도로, 병원, 공장 등 경제 개발에 필요한 자금을 차관 형태로 유상 지원을 하는데, 향후 북한 인프라 개발사업이 본격화될 경우 EDCF와 같은 기금의 설립이 필요함.**

- EDCF는 인프라 개발사업에 필요한 다양한 개발 자금을 지원하고 있으며, 한국수출입은행에서 기금 운용에 필요한 전문성을 지원하고 있음.

❖ **북한 인프라 개발사업의 효율적 재정과 전문성 지원을 위해 (가칭) 한반도개발기금의 구성과 전담 운영 조직의 설치를 검토할 필요가 있음.**

27) 국제개발협력법 제2조 1호 “국제개발협력”이란 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지 증진을 위하여 협력 대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력(이하 “양자 간 개발협력”이라 한다)과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 말한다. 2호 “개발도상국”이란 경제협력개발기구 개발원조위원회가 정한 공적개발원조 대상국(지역을 포함한다)을 말한다

28) 헌법 제3조 : 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

29) 남북교류협력에 관한 법률 제12조(남북한 거래의 원칙) : 남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 본다.

30) 대한민국과 북한은 1991년 9월에 동시에 UN에 가입함에 따라 북한은 남한과 마찬가지로 UN의 정식 회원국이므로 국제법상 독립된 주권국가로 볼 수 있음.

31) 조선일보, ‘청, 북한은 국가 아니고 남북 합의서는 조약이 아니다’, 2018.10.24.

IV (가칭) 한반도개발기금 조성 방안

1. 남한의 인프라 개발 경험

(1) 경제개발 초기 단계의 인프라 개발³²⁾

■ 남한은 6·25전쟁을 거치면서 사회기반시설의 대부분이 파괴된 상태에서 경제 개발을 추진했는데, 이 같은 경험이 북한의 경제 개발에도 참고가 될 수 있음.

- 1950년대까지 남한 경제는 미국의 무상 원조로 지탱되었고 1960년대 이후부터 개발차관 형식의 유상 원조가 본격화되었는데, 이를 바탕으로 공업 분야가 성장하기 시작함.
- 외자 도입은 차관과 외국인 합작투자의 방법으로 구체화되었는데, 1960년 1월에 「외자도입촉진법」이 제정됨.
- 상업차관의 도입과 확장 정책에 따라 정부는 공업입국에 의한 자립경제의 터전을 구축하기 위하여 1962년부터 경제개발 5개년계획을 수립·집행하기 시작함.

■ 제1차(1962~1966년), 제2차(1967~1971) 경제개발 5개년계획에 따라 전력, 용수 및 수송 등 경제 성장 위주의 사회간접자본(SOC) 시설의 개발을 추진함.

- 정책의 목표를 자립적 성장과 공업화의 기반 조성에 두고 개발 우선순위는 ① 전력·석탄 등 에너지 공급원 확보, ② 농업 생산력 증대, ③ 기간산업의 확충과 사회간접자본의 충족, ④ 고용의 증대와 국토의 보전 및 개발, ⑤ 수출 증대, ⑥ 기술의 진흥을 목표로 설정
- 제1차 경제개발 5개년계획 기간에는 기간산업의 수입 대체를 위한 공업화, 도로·철도·전력 등 SOC 시설 확충에 역점을 두었음. 이 기간에 섬진강, 동진강 등 주요 하천 유역의 관개 개선, 울산 정유공장 기공(1963년), 쌍용시멘트 영월공장 및 부산화력발전소 준공(1964년), 제2한강교 및 경인복선 개통, 춘천 수력발전소 및 섬진강 다목적댐 준공(1965년), 경북선 개통, 대단위 주택지 조성(1966년) 등 대규모 토목 및 건축 사업을 시행함.
- 제2차 경제개발 5개년계획 기간에는 제1차 계획의 성공을 기반으로 농공병진(農工並進)과 공업의 고도화를 추진함. 1966년 ‘수자원 종합개발 10개년계획’이 수립·집행됨에 따라 다목적댐 건설을 가속화하였고, 「공업단지개발법」 제정으로 구미·창원·포항·반월 등에 공업단지를 본격 조성하였음. 아울러 경인고속도로(1967년)와 경부고속도로(1968년) 건설도 본격화하였음.
- 결과적으로 연평균 경제성장률이 제1차 경제개발 5개년계획 기간에는 8.5%, 제2차 계획 기간에는 11.4%를 기록하는 등 고도 성장을 실현함.

32) 박용석, 『한국경제 60년사 II』, 건설산업, 한국경제60년사 편찬위원회, 한국개발연구원, 2010, pp.460-472의 내용을 요약하였고 일부 내용은 보완함.

■ 1960년대 대형 건설공사의 주된 자금원은 대부분 차관으로, 통상 “차관공사”라 표현했음. 차관의 50% 이상이 자본재로 구성되어 있어 건설 수요를 더욱 확대시켰고, 실제 건설공사에 있어서는 차관 제공 국가의 엄격한 심사에 의해 발주·관리됨.

- 외자 도입 상황을 보면 제1차 경제개발 5개년계획 기간 중에 3억 달러, 제2차 계획 기간 중에 22.6억 달러가 도입되었는데, 그중 상업차관이 과반수 이상을 차지했음. 특히 포항제철, 한국비료공장과 같은 공장 건설에 있어서 상업차관의 활용도는 높았음.
- 1960년대 전반의 차관공사는 주로 SOC 시설에 집중되어 발주자는 형식상 남한 정부 또는 국영기업체였지만 실제로는 기획 단계부터 차관 제공자인 외국 공공기관의 엄격한 심사를 거쳐야 했음. 이에 따라 남한의 건설산업은 설계, 시공, 자재, 관리 등 모든 분야에서 새로운 자극을 받게 되었고, 이러한 경험은 발전의 계기가 됨.³³⁾

〈표 26〉 제1, 2차 경제개발계획 기간 중의 외자 도입(도착 기준)

(단위 : 백만 달러, %)

구분	총계	차관			외국인 투자
		소계	공공차관	상업차관	
1962~1966년	307.9 (100.0)	291.2	115.6 (37.5)	175.6 (57.0)	16.7 (5.4)
1967~1971년	2,261.9 (100.0)	2,165.5	810.8 (35.8)	1,354.7 (59.9)	96.4 (4.3)

자료: 경제기획원, 「주요업무지표」, 1976.

■ 북한의 경제 개발이 본격화될 경우 대규모 외자 유치(차관공사)가 추진될 것이며, 차관 수여국이 해당 건설공사에 미치는 영향력이 클 것으로 예상됨.

- 북한의 경제 성장을 위해서는 우선 전력과 석탄 등 에너지를 확보해야 하고, 식량문제의 해결을 위한 농업 생산력 증대, 기간산업의 확충과 SOC 시설의 충족 등이 필요한데, 이는 과거 남한의 경제 개발 초기에 시행했던 정책들이 참고가 될 것으로 보임.
- 이때 다양한 인프라 건설사업이 추진될 것이며, 북한 당국과 북한 내 민간자본의 투자 여력이 부족하므로 남한을 포함한 외부의 건설 투자금 수혈이 필요한바, 초기의 핵심 인프라 건설사업들은 소위 “차관공사”로 추진될 개연성이 매우 높음.
- 특히, 차관공사로 추진되면 차관 수여국이 해당 건설공사의 발주와 관리에 영향력을 끼칠 개연성이 높을 것으로 보임.

33) 기술부문은 설계와 시공 기술의 발전으로 집약되었는데 토목, 건축, 철강교의 설치, 항만 준설 등에서 진일보함. 특히 차관공사는 발주자가 공사비에 대하여 이자를 부담하기 때문에 공사 일정이 철저하게 지켜짐에 따라 우리나라 건설업체들에게 공기(工期)의 개념을 심어주는 계기가 됨.

(2) 교통 인프라의 획기적 공급 확대 : 교통세 도입

1994년에 교통세(교통·에너지·환경세)가 도입되면서 교통 SOC에 대한 재정투자가 체계적으로 이루어져 교통시설 확충뿐만 아니라 남한의 경제 성장과 국가 경쟁력 제고, 국가 균형발전에 크게 기여한 것으로 평가되고 있음.³⁴⁾

- 1990년 대비 2005년에 4차선 도로 연장은 4배, 항만 하역능력은 2.7배, 공항 운항능력은 1.5배 증가함. 특히 경부고속철도 1단계, 인천국제공항 개항 등을 성공적으로 추진하였음.

교통·에너지·환경세는 도로 및 도시철도 등 교통시설의 확충에 소요되는 재원을 마련하기 위해 휘발유와 경유에 부과하는 특별소비세를 목적세인 교통세로 전환한 것임.

- 휘발유와 경유에 대해 각각 리터당 475원과 340원의 기본세율을 정하고, 탄력세율 적용으로 최종적으로 각각 리터당 529원과 375원의 교통세를 부과하고 있음.
- 2006년에 「교통세법」을 「교통·에너지·환경세법」으로 개정하고, 기존의 목적 외에 “에너지 및 자원 관련 사업과 환경의 보전과 개선”을 위한 재원으로 사용할 수 있도록 함.
- 당초에는 1994년에 도입하여 10년간 징수기로 했으나 과세 기한을 3년 단위로 계속 연장하여 일몰 기한이 2021년 12월 31일까지 연장됨.

2017년 기준으로 교통·에너지·환경세 규모는 15.6조원이며 소득세(75조원), 부가세(67조원), 법인세(59조원) 다음으로 교통시설특별회계(80%), 환경개선특별회계(15%), 국가균형발전회계(2%)로 전입되고 있음.

〈표 27〉 교통·에너지·환경세수 규모

2014년	2015년	2016년	2017년	2018년(예상)
13.4조원	14.1조원	15.3조원	15.6조원	16.4조원

자료 : 국회 기획재정위원회, 「교통·에너지·환경세법」 일부 개정법률안 검토보고서, 2018.12.

〈표 28〉 교통·에너지·환경세수의 특별회계 편입 비중 연혁

1994~2000	2001~2006	2007~2013	2014~
교통시설 특별회계 (100%)	교통시설특별회계 (85.8%)	교통시설특별회계(80%)	좌 동
		환경개선특별회계(15%)	좌 동
	잉여금관리특별회계 (14.2%)	에너지 및 자원사업특별회계(3%)	-
		국가균형발전특별회계 (2%)	좌 동

주 : 에너지 및 자원사업특별회계의 경우 교통·에너지·환경세의 1,000분의 30 의무전입 규정이 임의전입 규정으로 변경됨에 따라 2014년부터 전입이 이루어지지 않고 있음. ; 자료 : 전계서.

34) 박용석, 교통·에너지·환경세 및 교통시설특별회계 존치의 필요성, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2008.10.23

2. 남북협력기금 및 통일기금 동향

(1) 「남북협력기금법」 개정 및 통일기금 제정 동향

- 남북협력사업이 증가하는 것에 대비하기 위해 남북협력기금의 규모를 확대하거나 통일을 대비한 통일기금 마련 등의 입법 논의가 있었음.
- 남북협력기금의 수요 증가를 대비하여 남북협력기금의 재원 확대를 골자로 한 「남북협력기금법」 일부 개정 법률안(김정우 의원 대표발의, 2018.11.9/계류 중) 발의³⁵⁾
 - 향후 남북교류협력사업에 대규모 재원이 소요될 가능성에 대비하여 남북협력기금의 재원으로 복권기금의 수익금을 추가함으로써 동 기금의 사업비 재원 규모를 확충코자 함.
 - 이 법률안은 김정우 의원이 대표 발의한 「복권 및 복권기금법」 일부 개정 법률안(의안번호 제16480호)의 의결을 전제로, 복권 수익금의 다른 기금에 대한 배분율을 현행 35%에서 40%로 상향 조정하면서 그 일부를 남북협력기금에 지원토록 함.
- 통일 비용을 미리 준비하기 위하여 「남북협력기금법」을 「남북협력 및 통일기금법」으로 전부 개정하는 것을 골자로 한 「남북협력기금법」 전부 개정 법률안(정의화 의원 대표발의, 2010.9.1/임기 만료 폐기) 발의³⁶⁾
 - 통일 이후를 대비한 자금 확보를 위한 기금 계정이 추가됨에 따라 현행 제명을 「남북협력 및 통일기금법」으로 변경함(안 제명).
 - 기금은 남북협력계정과 통일계정으로 구분됨. 남북협력계정은 정부 등의 출연금과 장기 차입금 등을 재원으로 하고, 통일 전 남북 간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위한 사업 등에 사용됨(안 제4조, 제5조).
 - 통일계정의 재원은 매년 내국세 총액의 100분의 1에 해당하는 금액을 일반회계로부터 전입 받아 마련되며, 북한 민간기업의 사업 환경 개선, 북한 노동자 임금 수준 보전, 북한 사회간접자본 시설 확충, 북한 주민의 기본생활 보장, 북한 주민의 교육 지원, 이주민 대책 등의 용도로 사용(안 제6조)
- 남북 간 상호 교류 및 협력을 지원하는 것보다 상위 가치인 통일을 대비하기 위하여 ‘남북협력기금’을 ‘민족공동체 회복을 위한 남북협력기금’으로 변경하는 「남북협력기금법」 전부 개정 법률안(김충환 의원 대표발의, 2010.9.29/임기 만료 폐기) 발의³⁷⁾

35) 남북협력기금법 일부 개정 법률안(김정우 의원 대표발의), 의안번호 16479, 2018.11.9.

36) 남북협력기금법 전부 개정 법률안(정의화 의원 대표발의), 의안번호 9233, 2010.9.1.

37) 남북협력기금법 전부 개정 법률안(김충환 의원 대표발의), 의안번호 9460, 2010.9.29.

- 기금은 남북협력계정 및 통일계정으로 구분(안 제4조)
- 남북협력계정에서 해당 회계연도에 집행되지 아니한 자원과 해당 회계연도의 세계 잉여금의 일부를 통일에 대비하여 대통령령으로 정하는 범위에서 통일계정으로 적립(안 제5조)
- 남북협력계정의 용도는 북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원 등 민족공동체 회복에 이바지하는 사업 지원과 북한 지역을 위한 국제기구의 활동 및 사업 지원(안 제8조)
- 통일계정의 용도에 북한 주민의 생활환경 개선, 사회간접자본 시설 확충 등 포함(안 제8조)

〈표 29〉 남북협력기금 확충 및 통일기금 관련 의원입법안 비교

구분	남북협력기금법 일부 개정 법률안	남북협력기금법 전부 개정 법률안	남북협력기금법 전부 개정 법률안	통일기금 법안
기금(법)명	남북협력기금	남북협력 및 통일기금	민족공동체 회복을 위한 남북협력기금	통일기금
대표 발의자	김정우 의원	정의화 의원	김충환 의원	이명수 의원
발의 시기	2018.11.9	2010.9.1	2010.9.29	2012.9.20
계정 구분	구분 없음	남북협력계정/통일계정	남북협력계정/통일계정	-
재원의 용도	남북교류 및 협력사업 지원	남북협력계정 : 통일 전 남북 간의 상호 교 류와 협력 지원 등 통일계정 : 북한 기업의 사업 환경 개선, 노동자 임금 수준 보전, 사회간 접자본 시설 확충, 기본 생활 보장, 교육 지원, 이주민 대책	남북협력계정 : 민족공 동체 회복 사업, 북한 지역을 위한 국제기구 의 활동과 사업 지원 통일계정 : 북한 주민의 생활 환경 개선, 사회간 접자본 시설 확충 등	북한 지역의 사회간접 자본 시설 확충, 노동 자 임금 수준 보전, 주 민의 기초생활 보장, 주민에 대한 교육 지 원, 기타 대통령령으로 정하는 사업
재원조달 방법	정부 및 정부 외의 자 의 출연금, 장기 차입 금, 공공자금관리기금으 로부터의 예수금, 기금 운용 수익금, 기타 대 통령령으로 정하는 수 입금 ----- 복권기금 수익금 추가	남북협력계정 : 정부 출 연금, 장기 차입금 등 ----- 통일계정 : 매년 내국 세 총액의 1%에 해당 하는 금액을 일반회계 로부터 전입	남북협력계정 : 정부 및 정부 외의 자의 출연금, 장기 차입금, 공공자금 관리기금으로부터의 예 수금, 기금 운용 수익 금, 기타 대통령령으로 정하는 수입금 ----- 통일계정 : 남북협력계 정에서 해당 회계연도에 집행되지 아니한 자원, 해당 회계연도 세계 잉 여금의 일부	국민 성금, 정부 출연 금, 장기 차입금, 공공 자금관리기금으로부터의 예수금, 기금 운용 수 익금, 기타 대통령령으 로 정하는 수입금
기타	계류 중	임기 만료 폐기	임기 만료 폐기	임기 만료 폐기

자료 : 각 의원입법안.

■ 남북 통일 이후의 경제적 충격 완화, 북한 지역의 사회간접자본 시설 확충, 북한 주민의 기초생활 보장과 교육 지원 등을 위한 통일기금을 설치하기 위해 「통일기금법안」(이명수 의원 대표발의, 2012.9.20./임기 만료 폐기) 발의³⁸⁾

- 이 법은 통일 이후에 필요한 비용을 마련하기 위하여 통일기금을 설치하고 통일기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함(안 제1조).
- 이 법의 목적 달성에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 통일기금을 설치(안 제3조)
- 통일 후 북한 지역의 사회간접자본 시설 확충, 노동자 임금 수준 보전, 주민의 기초생활 보장, 주민의 교육 지원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업 등의 용도에 사용(안 제8조)

(2) 독일의 통일기금

■ 1990년 독일이 하나의 국가로 통일된 이후 매년 GDP의 4~5% 정도의 통일 비용이 투입되었는데, 그 절반 정도가 복지 분야에 투입되었음.³⁹⁾

- 1991~2003년간 서독 지역의 통일비용 순지출액은 약 9,800억 유로로 사회보장성 지출이 전체의 49.2%로 거의 절반을 차지함. 특히, 철도·도로 건설과 같은 교통망 개선 등 인프라 재건과 경제 활성화 등에 총 5,450억 유로가 사용되었는데 이는 이전지출의 약 43% 규모임.
- 만약, 독일이 소비성 지출의 성격이 큰 사회보장성 지출을 줄이고 투자적 지출인 인프라 재건 및 경제 활성화를 보다 강화했다면 동독 지역의 경제 발전을 앞당길 수 있었으며, 전체 통일비용을 줄이는 결과로 연결되었을 것이라는 견해가 있음.⁴⁰⁾

〈표 30〉 독일 연방 건설교통부의 통일비용 내역(1991~2003년 추정치)

(단위 : 십억 유로, %)

구분	내용	금액	비중
인프라 재건	도로, 철도, 수로 개선, 교통, 주택, 도시 건설	160	12.5
경제 활성화 지원	지역경제 활성화, 농업 지원, 해안 보전 지원	90	7.0
사회보장성 지출	연금, 노동시장 보조, 육아 보조, 교육 보조	630	49.2
임의 기부금 지출	독일통일기금(1991~1994)	295	23.0
	판매세 보조		
	주재정 균형화		
	연방보조금 지급		
기타 지출	인건비 및 국방비	105	8.2
총 이전지출(A)		1,280	100.0
구동독 수입(B, 세금 및 사회부담금 수입)		300	23.4
순 이전지출(C = A - B)		980	76.6

자료 : 연방교통부 추정, 독일연방경제자문위원회(SVR, 2004) ; 조세연구원(2010) ; 통일부(2015.12.24.), p.24 재인용.

38) 통일기금법안(이명수 의원 대표발의), 의안번호 1878, 2012.9.20.

39) 통일부, 통일비용 분야 관련 정책문서, 독일통일 총서 10, 2015.12, pp.15~31의 내용을 참조하여 작성함.

40) 조동호, 통일 비용보다 더 큰 통일 편익, 통일부 통일교육원, 2011 ; 통일부(2015.12.24), p.25 재인용.

❖ 독일 통일 초기에 구동독 지역을 지원하기 위하여 독일통일기금(Fonds der Deutsche Einstein)이 한시적으로 운영됨.⁴¹⁾

- 통일기금은 1991~1994년간 총 1,606억 마르크(DM, 약 820억 유로)가 조성됐는데, 그중 연방예산 406억 DM, 서독 주 부담 161억 DM, 그 외 대부분의 재원이 자본시장에서 차입의 방식으로 1,000억 DM 이상 조달됨.
- 독일 기금 재원은 정부와 지자체의 출연금과 자본시장으로부터의 장기 차입금을 통해 조달되었음.

❖ 연방정부와 주정부 간의 연대협약(1차, 1995~2004년, 2차, 2005~2019년) 체결으로 구동독 지역 주정부는 연방특별교부금과 추가 지원금을 매년 받음으로써 구동독 지역 주정부는 장기적인 재건계획 수립이 가능해짐.⁴²⁾

- 2001년 6월, 제2차 연대협약 가격시 연방정부와 16개 주정부는 협약 종료 시점인 2020년 이후 더 이상 추가로 재건 자금을 지원하지 않기로 합의함.
- 2010년 이후 연대협약은 구동독 지역만을 지원하는 제도가 아니라, 독일 전체를 대상으로 구조 취약 지역을 지원하는 제도로 변화될 것으로 예상되고 있음.

❖ EU 차원의 지원이 있었음. EU 구조지원(EU-Strukturfonds)은 2000~2006년간 베를린을 포함하여 구동독 지역에 183억 유로를 지원하였으며, 2007~2013년에는 165억 유로가 지원됨.

- 또한, 구동독 지역은 EU로부터 농업 육성을 위해 1996~2008년간 227억 유로를 지원받음.

❖ 독일의 통일비용(구동독 지역 재건 지원금)은 연방정부와 구서독 지역 주정부가 주체가 되어 서독에서 동독 지역으로 지원하는 공공부문의 이전 금액을 의미하며, 이 금액에는 연금, 실업 등 사회복지 지원금도 포함되어 있음.

- 통일 비용의 상당 부분은 재정 차입을 통해 조달(75%)되었고, 각종 세금 및 사회보험료 인상, 예산 절감 등을 통해서 마련됨.
- 1995년 1월부터 구동독 지역은 주(州)재정균형제도에 편입되어 주정부 간 재정 조정 및 연방정부 교부금으로 안정적인 재정 확보가 가능해짐.⁴³⁾

41) 동서독 간의 “화폐·경제·사회통합조약”(1990.5.18)에 근거하여 구서독 지역과 구동독 지역 주(州) 간의 상이한 재정구조 때문에 1994년 말까지 시행이 유보된 “주(州)재정균형제도”를 대신하여 한시적인 재원조달 기금을 설치, 주재정균형제도는 부가세를 중심으로 한 각 주정부의 재정수입을 토대로 흑자 주가 적자 주의 재정을 보전해주는 제도임.

42) 제1차 연대협약 지원금은 1,050억 유로, 제2차 연대협약 지원금은 1,510억 유로 규모임.

43) 외교부, 독일통일 개관(down. mofa.go.kr/de-ko/brd/m_7203/down.do?brd_id=2224&seq...1).

3. (가칭) 한반도개발기금 조성 방안

(1) 한반도개발기금의 설치 필요성

❖ 북한의 경제 성장을 위해서는 외자 유치를 통한 사회간접자본(SOC)의 확충이 필요함. 남한은 민족공동체적 시각에서 북한의 경제 성장을 적극 도와야 하며, 이것이 남한의 경제 활성화에도 기여할 것으로 판단됨.

- 북한은 자체 재원을 통한 인프라 확충에 한계가 있는바, 외자 유치를 통한 인프라 개발이 불가피한 실정임. 실제로도 대부분의 개발도상국들은 외자 유치를 통해 경제 성장의 기초를 다지고 있음.
- 북한 인프라 개발사업에 차관(자금)만을 제공하는 것이 아니라, 남한의 건설기업이 직접 개발사업을 수행하고, 이에 필요한 기자재도 남한으로부터 조달하면 남한의 경제 활성화와 일자리 창출에도 기여할 것으로 판단됨.

❖ 남북협력기금은 남북 교류 및 협력 사업 모두를 지원하여 그 활용의 폭이 매우 넓고, 본격적인 북한 인프라 개발사업 추진시 충분한 지원이 곤란할 것으로 보임.

- 남북협력기금은 남북 주민 왕래 지원, 문화·학술·체육 협력 지원, 이산가족 상봉 지원, 국제기구를 통한 대북 지원과 같은 사회문화 및 인도적 지원 사업뿐만 아니라 대북 차관, 교역자금 대출, 경제협력사업 대출, 교역·경협 보험과 같은 인프라 건설과 경제협력 사업을 지원하고 있음.
- 남북협력사업이 비교적 정상적으로 운영되었던 2008년의 경우 개성공단 조성과 종합지원센터 건립, 경수로 계정 등 2개 인프라 건설 예산이 전체 남북협력기금 지출 예산 중 23%를 차지하였음.
- 경수로 발전소 건설사업의 경우 남한이 부담할 공사비는 약 3.6조원으로, 이 공사가 정상적으로 추진되었다면 남북협력기금만으로 감당하기에는 한계가 있었을 것으로 보임.
- 2017년도 기준으로 남북협력기금의 누적 조성 총액은 14조 702억원이고, 누적 사용 총액은 10조 9,242억원으로 남아 있는 순조성액은 3조 1,460억원임.⁴⁴⁾ 1991~2018년간 연평균 남북협력기금 조성액은 5,060억원 규모임.

❖ 향후 북한의 경제 성장을 위해서는 막대한 인프라 건설 재원이 필요한바, 이를 효과적으로 지원하기 위해서는 (가칭) 한반도개발기금의 설치를 검토해야 함.

- 북한 인프라 건설을 효과적으로 지원할 수 있는 기금 조성(사업구상-타당성 분석-발주-시공-사후관리)을 전문적으로 수행할 조직이 필요함.

44) 기획재정부, 2018 기금현황, 2018, p.114.

(2) 기금의 성격과 설치 방법

■ 한반도개발기금은 남북 간의 상호 교류와 협력을 지원하는데, 그중 도로·철도 등 교통 시설, 전력, 산업단지, 댐 등 북한의 주요 인프라 확충을 중점 지원함.

- 대외경제협력기금(EDCF)은 개발도상국의 경제 발전을 지원하기 위해 1987년에 설립된 정책기금인데, 이 기금을 북한에 지원할 수 없음.
- 한반도개발기금은 북한을 대상으로 한 EDCF 성격의 기금으로 볼 수 있음.

■ 한반도개발기금의 설치 형식은 ①안인 「한반도개발기금법」을 제정하여 새로운 기금을 설치하는 것, ②안인 「남북협력기금법」을 개정하여 남북협력기금에 한반도개발계정을 두는 방법으로 구분할 수 있음.

■ ①안 : 「한반도개발기금법」을 제정하여 별도의 기금을 신설하면 기금 활용의 목적성이 뚜렷하다는 장점이 있지만, 법 제정의 절차가 다소 복잡할 수 있음.

- 한반도개발기금을 별도로 설치하면 기금 활용의 목적성이 분명해질 수 있지만, 남북의 교류와 협력을 지원하는 남북협력기금이 있으므로 자칫 기금의 중복 설치가 될 수 있음.
- 새로운 기금을 설치하기 위해서는 「국가재정법」 제5조⁴⁵⁾의 별표 2에 규정되어야 하므로 「국가재정법」의 개정을 함께 추진해야 하고, 「국가재정법」 제14조⁴⁶⁾는 중앙관서의 장이 기금을 신설할 경우 해당 법률안을 입법 예고하기 전에 기금의 신설에 대한 계획서를 기획재정부 장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청해야 함.

45) 제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간 부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

46) 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ①중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법 예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 "계획서"라 한다)를 기획재정부 장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것

2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업 추진이 필요할 것

3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업 추진이 가능할 것

4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계 처리할 필요가 있을 것

③ 기획재정부 장관은 제2항의 규정에 따른 심사 결과 특별회계 또는 기금의 신설이 제2항의 규정에 따른 심사기준에 부합하지 아니한다고 인정하는 때에는 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다.

■ ②안 : 「남북협력기금법」을 개정하여 남북협력기금에 남북협력계정과 한반도개발계정을 구분하여 운영하는 방안을 검토할 수 있음.

- 남북협력계정은 기존의 사업을 지속적으로 추진하되, 인프라 개발사업과 관련된 사업인 대북 차관, 경제협력사업 대출 중 사회간접자본 시설자금대출은 한반도개발계정으로 이동
- 한반도개발계정은 북한 인프라 확충에 대한 유·무상 지원을 추진

(3) 남북협력기금 중 한반도개발계정의 조성 규모와 방법

■ 한반도의 비핵화 진전 등으로 국제사회의 대북제재가 완화되면, 중국·일본·미국·러시아 등 국제사회의 북한 인프라 건설에 대한 관심은 커질 것임.

- 주요국은 자국의 ODA를 활용하여 북한의 인프라시설 확충에 대한 유·무상 지원을 확대하면서 북한 건설시장에 자국의 건설기업이 진출하도록 적극 도모할 것임.
- 북한은 철도·도로·공항과 같은 교통시설과 라선, 신의주와 같은 경제특구와 지방급 경제개발구, 그리고 원산 및 백두산 등 관광지구 등에 외자 유치를 통한 개발사업을 적극 추진하고 있음.

■ 남한이 북한의 모든 인프라 개발을 담당할 수는 없겠지만 할 수 있는 최대의 지원을 통해 궁극적으로 한반도 전체의 발전과 번영을 도모해야 함.

- 북한 경제의 성장은 궁극적으로 통일 비용을 획기적으로 줄일 수 있으며, 민족의 동질성 회복과 한반도의 평화와 안정을 도모할 수 있음.
- 북한 지역의 인프라 재건과 이를 통한 경제 활성화는 북한 경제의 발전을 앞당길 수 있음.

■ 본 연구에서는 북한의 주요 인프라 건설사업비를 10년간 약 306조원 규모로 추정함. 남한이 주요 인프라 건설의 1/4을 담당한다고 가정하면, 건설사업비는 76.5조원이며, 연간 7.6조원의 재원이 필요함.

- 한반도개발계정을 통한 북한 인프라 건설 지원은 유·무상 차관으로 이루어지는데, 개별 사업에 대해 전체 공사비 지원이 될 수 있지만 일부 공사비 지원이 될 수도 있음.
- 북한 인프라 개발사업 중 수익 실현이 가능한 도로·항만·공항과 같은 교통시설과 산업·관광 단지의 경우 민간사업자가 주체가 되는 투자개발형 사업으로 추진이 가능하며, 이들 사업의 투자 위험(리스크)을 낮추기 위한 투자 지원, 이차 보전, 융자 등을 수행할 수 있음.

■ 한반도개발계정의 재원은 매년 ‘교통·에너지·환경세’에서 일정 비율의 전입을 받아 마련할 수 있음. 그러자면 목적세인 교통·에너지·환경세의 지속적인 존치가 필요함.

- 정부는 교통·에너지·환경세가 목적세라서 국가 재정의 효율적 운용을 저해한다며 2010년에 폐지할 예정이었음. 그러나 교통·에너지·환경세는 3년씩 4번 유효기간이 연장되어 오는 2022년 1월 1일 폐지될 예정임.
- 국내 교통시설의 추가적인 수요에 대응하고 기존 시설 유지·보수비용의 안정적 확보, 미세먼지 저감을 위한 투자 확대 등 국내적 요인과 남북 연결 도로·철도, 북한 내 교통 인프라 확충에 필요한 재원의 안정적 조달을 위해서는 「교통·에너지·환경세법」의 존치가 필요함.
- 북한의 교통 인프라를 교통·에너지·환경세의 재원으로 건설하면, 우리 국민이 이들 시설을 이용할 것이므로 결과적으로 국내 경제 활성화와 일자리 창출에 기여할 수 있음.

■ 매년 한반도개발계정에 교통·에너지·환경세의 30%를 전입해 핵심 재원으로 하고, 이외에 정부 및 정부 외의 자의 출연금, 장기 차입금 등으로부터도 재원을 조성

- 교통·에너지·환경세수는 2014년 13.4조원에서 2018년 16.4조원으로 4년간 연평균 5.1% 증가함. 2007년 11조원에서 2018년 16.4조원으로 11년간으로도 연평균 3.7% 증가함.
- 보수적 세수 증가를 감안하여 2019년부터 2028년간 연평균 3% 증가를 가정하고 한반도개발계정에 세수의 30% 전입을 하면, 2019~2028년간 연평균 5조원 이상 조성되며 10년간 총 58조원의 재원이 조성될 수 있을 것으로 추정됨.

〈표 31〉 교통·에너지·환경세수 중 한반도개발계정 전입액 추정(2019~2028년)

(단위 : 조원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	총계
교통·에너지·환경세수	16.9	17.4	17.9	18.5	19.0	19.6	20.2	20.8	21.4	22.0	193.6
한반도개발계정 전입액	5.1	5.2	5.4	5.5	5.7	5.9	6.1	6.2	6.4	6.6	58.1

(4) 한반도개발기금의 운영 방안

■ 한반도개발기금을 통한 북한 인프라 구축은 남한과 북한 간의 양자 사업(EDCF의 양자 원조 성격)으로서 기본적으로 구축성의 특성이 있는바, 남한 경제의 활성화와 일자리 창출에도 기여할 수 있음.

- EDCF 원조는 유상 원조이자 양자 원조로서 구축성의 특성이 있는바, 남한 기업들이 개발도상국의 인프라 건설시장과 각종 산업에 효과적으로 진출하고 있음.
- ‘구축성 원조’는 원조를 위한 물자와 서비스의 조달에 대한 입찰 자격을 우리 기업으로 제한하므로, 한반도개발계정을 통해 북한의 인프라 개발과 각종 산업을 지원하면 국내 경제의 활성화와 일자리 창출을 함께 기대할 수 있음.

■ 한반도개발기금에서 지원하는 북한 인프라 개발사업은 남한 경제와 연결된 사업을 최우선적으로 지원해야 함.

- 남북 연결 철도·도로처럼 남한의 국민이 직접 이용할 수 있는 시설에 대해 우선적으로 지원토록 함.
- 북한 내 산업·관광 단지의 경우 남한 기업이 진출한 곳의 기반시설 조성과 연결 철도·도로, 항만 등의 개발에 한반도개발기금이 지원되도록 함.

■ 한반도개발기금 운용의 전문화로 북한 인프라 개발을 효과적으로 지원해야 함.

- 한반도개발계정은 매우 다양한 인프라 구축에 참여할 것으로 예상됨. 따라서 효과적인 운용을 위해 각 분야별 이해 당사자로 관련 위원회를 구성하는 것이 필요함.
- EDCF의 기금운용위원회는 기재부·과기부·외교부·국토부 장관 등으로 구성⁴⁷⁾하고, 사업타당성 조사⁴⁸⁾, 컨설턴트⁴⁹⁾ 및 공급자⁵⁰⁾ 선정 등의 전문적 지원을 하고 있음.

47) 대외경제협력기금법 제10조(기금운용위원회) ① 기금의 운용·관리에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 기획재정부에 기금운용위원회를 둔다.

1. 기금의 운용·관리에 관한 기본정책
2. 기금운용 계획
3. 결산 보고사항
4. 그 밖에 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 기금운용위원회의 구성과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

대외경제협력기금법 시행령 제5조(위원회의 구성) ① 법 제10조에 따른 기금운용위원회(이하 "위원회"라 한다)는 다음 각 호의 위원으로 구성한다.

1. 기획재정부 장관
2. 과학기술정보통신부 장관
3. 외교부 장관
4. 농림축산식품부 장관
5. 산업통상자원부 장관
6. 보건복지부 장관
7. 국토교통부 장관
8. 해양수산부 장관
9. 국무조정실장
10. 대통령비서실의 경제정책을 보좌하는 수석비서관
11. 국가정보원 제1차장
12. 한국수출입은행장
13. 한국국제협력단총재

② 위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 기획재정부 장관이 된다.

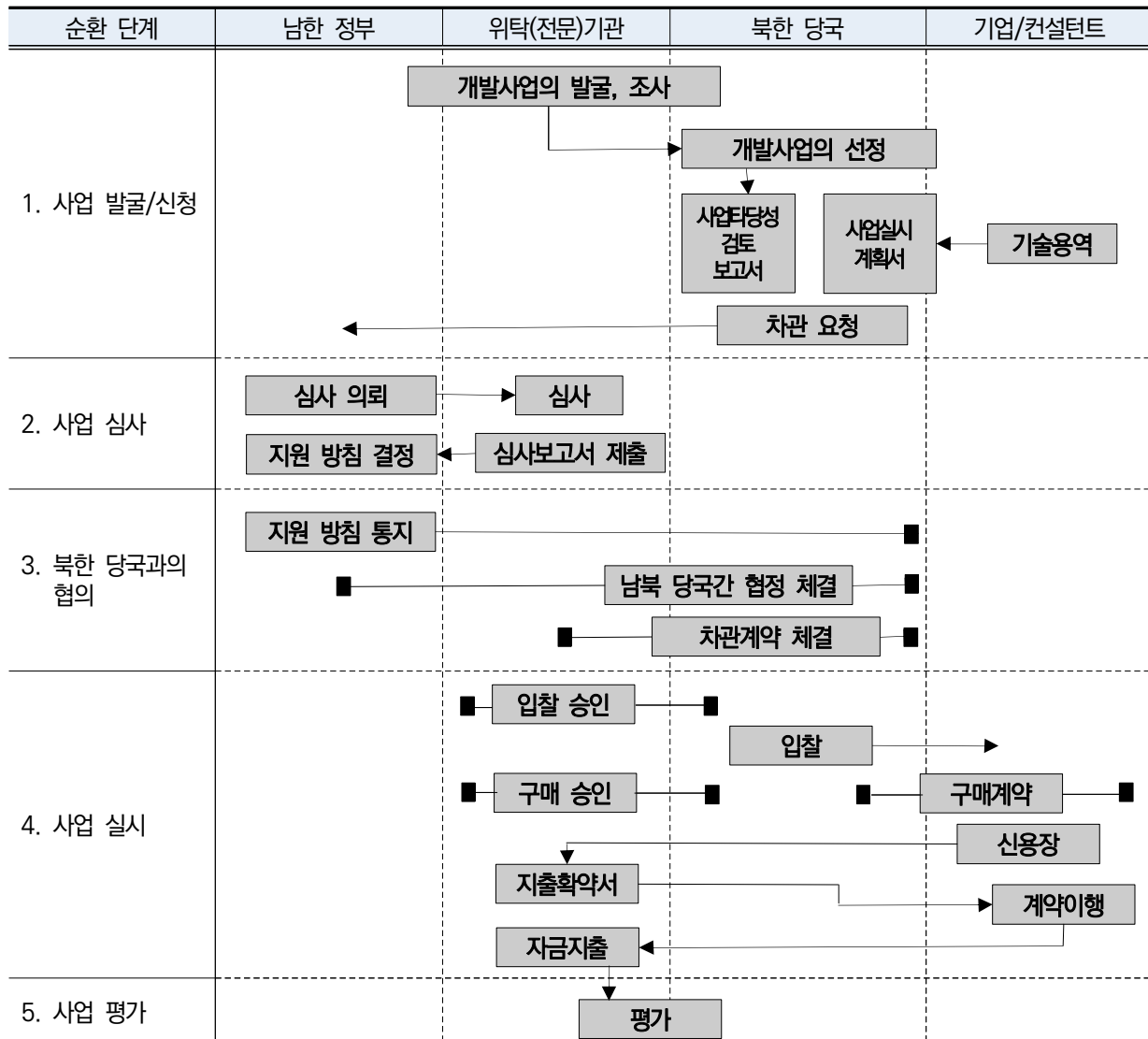
48) (EDCF에서 발주) EDCF는 차관사업의 준비, 실시 및 사후관리 과정에서 발생하는 애로사항에 대해 수원국의 자금과 노하우 부족으로 적절히 대응하지 못하는 경우를 대비하여, 차관 지원비로 컨설턴트를 선정하고 지원

1. 사업준비 : 사업타당성 작성 및 보완, 환경영향평가
2. 사업실시 : 구매 및 입찰서류 작성, 구매 관련 문제 해결
3. 사후관리 : 유지보수 및 관리 등 문제 해결

49) (개도국에서 발주) EDCF는 개발사업의 준비, 실시 및 운영을 효과적·경제적으로 수행하기 위해 컨설턴트 고용을 원칙으로 함. 개도국은 과업 분야의 경험·실적, 과업수행 방법·계획의 적절성, 과업수행 인력, 재무건전성, 기술 조건 등을 고려하여 컨설턴트를 선정하고 계약을 체결

1. 개도국의 컨설턴트 고용계획 작성 및 제출
2. 개도국의 과업명세서, 후보자 명단 및 입찰초청서 작성
3. 과업명세서, 후보자 명단, 입찰초청서에 대한 EDCF 동의
4. 입찰 실시

〈그림 6〉 (가칭) 한반도개발기금의 지원 체계안



자료 : 기획재정부, 2018 기금 현황, 2018, p.152를 참조하여 작성.

5. EDCF의 입찰평가 결과 승인
 6. 낙찰자 결정, 고용계약 체결 및 EDCF 동의
- 50) (개도국에서 발주) EDCF 차관사업에 소요되는 재화와 용역의 제공을 위한 공급자 선정은 개도국 정부의 책임 하에 수원국 조달시스템을 통해서 이루어짐. 경제성, 효율성, 공정성을 바탕으로 원칙적으로 경쟁입찰 방식이 적용
1. 개도국, 입찰서류 작성
 2. EDCF, 입찰서류 승인
 3. 입찰실시(필요시 사전적격심사 실시)
 4. EDCF의 입찰평가 결과 승인
 5. 낙찰자 결정, 고용계약 체결 및 EDCF 동의

V

맺음말

❖ 북한의 경제 성장에 필수적인 인프라를 구축하는 데 필요한 재원은 현실적으로 외국 자본을 통해 조달해야 하며, 이 과정에서 남한은 핵심적인 역할을 수행해야 할 것으로 판단됨.

- 남북한은 역사적·민족적으로 동질성을 갖고 있고, 궁극적으로는 통일을 지향해야 하므로 우선적으로 남·북한 간의 긴밀한 협력 관계를 통해 한반도의 항구적인 평화와 번영을 구축해야 함.
- 이에 따라 북한의 경제 성장을 위한 인프라 구축에 있어서 남한의 적극적인 참여가 필요하고, 이를 위한 국민적 공감대를 형성해야 함.

❖ 북한 인프라 구축에 필요한 재원을 남한에서 조성하려면 ‘교통·에너지·환경세수’의 활용에 대한 본격적인 논의가 필요함.

- 본 연구에서 제안하고 있는 ‘한반도개발기금’은 기존의 남북협력기금을 확대·운영하는 것으로, 기존에 남한의 교통시설 확충과 환경개선, 국가균형발전 사업에 사용되는 교통·에너지·환경세수의 일부를 북한 인프라 확충에도 활용하자는 것임.
- 헌법상 북한은 국가가 아닌 대한민국의 일부로 해석되고, 남북 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 보기 때문에 교통·에너지·환경세수의 일부를 북한의 인프라 건설에 활용하는 것은 가능할 것으로 보임.
- 다만, 휘발유와 경유를 이용하는 납세자에게 돌아가는 혜택이 부족한 것은 사실임. 그러나 북한 인프라 개발사업은 곧 남한 경제의 활성화와 일자리 창출에 기여할 수 있고, 철도·도로와 같은 북한 인프라의 직접적 이용 기회도 있을 수 있는바, 납세자에게 돌아가는 혜택이 전혀 없다고는 볼 수 없음.

❖ 남북한 간의 본격적인 경험은 생각보다 빨리 시작될 수 있으므로, 지금부터 할 수 있는 일은 지금부터 준비해야 함.

- 현재, 대북 제재로 인해 실질적인 남북경협사업의 추진이 어려우므로 비교적 제재와 관련성이 적은 “북한 인프라 개발계획 수립(타당성조사)” 작업을 지금 시작하는 것이 필요함.
- 북한 인프라 개발시 어떤 사업을 어떠한 방식으로 개발할 것인지를 분석하고, 이와 함께 북한 인프라 투자에 필요한 자원 마련 노력을 병행해야 할 것임.

박용석(연구위원·yspark@cerik.re.kr)