

한반도 평화시대, 북한 인프라 개발사업의 자원조달 방안

2018. 11

빈재익

■ 연구 배경	4
■ 북한의 인프라 수요	8
■ 북한 인프라 개발 자원조달 수단	15
■ 결론	32

- 남북 정상회담과 북미 정상회담의 성공적인 개최를 계기로 한반도에 안정적인 평화 체제를 구축하는 것은 한반도와 중국, 러시아 극동 지역, 그리고 일본과 몽고를 포함하는 동북아시아 경제공동체 구축의 전제 조건임.
 - 한반도 평화체제와 동북아시아 경제공동체 구축을 통해 우리나라는 유라시아 대륙과의 연결성을 회복할 수 있음. 다만, 대륙 연계를 물리적으로 실현하기 위해서는 북한의 낙후되고 부족한 인프라를 개선하고 확충하는 과정이 전제되어야 함.
- 북한 당국이 수립한 전략 계획에 포함된 인프라 수요 규모만 1,000억 달러 수준에 달해 남북 중심의 경제 협력만으로 북한의 사회 및 경제 기반시설을 확충하는 데는 커다란 어려움이 있음.
 - 공적 재원의 제한된 규모를 감안하면 민간 자본의 참여가 필수적임. 이에 따라 장기간에 거액이 소요되는 북한의 인프라 개발에 내재돼 있는 정치적 위험을 보다 효율적으로 완화할 수 있도록 우리정부의 단독 노력보다는 국제기구와 국제금융시장의 참여가 전제돼야 함.
 - 동북아시아 경제공동체의 구축 가능성을 감안할 때, 북한의 인프라 개선과 확충은 아시아 지역 내 인프라 투자 지원에 특화된 아시아인프라투자은행의 지원과 동북아 역내 국가들 간 경제 협력 방안을 담고 있는 중국의 일대일로 프로그램과의 공조를 통해 실현될 가능성이 큼.
- 동북아시아 경제공동체 구축을 위해 반드시 필요한 북한 인프라 개발사업이 효율적으로 진행되기 위해서는 아시아인프라투자은행이나 IFC 같은 ‘다자간개발 금융기관’, 한국·중국·러시아·일본·미국 등 ‘주변국 정부’, 그리고 ‘민간 금융기관’이 유기적으로 연결되는 혼합 금융이 활성화되어야 함.
 - 우선 한국, 중국, 러시아, 일본, 미국, EU 등으로부터 공여 받은 개발 재원으로 아시아인프라투자은행에 북한의 인프라 개발 투자로 목적을 한정된 퍼실리티를 설정해야 함. 이어 아시아인프라투자은행이 북한 인프라 개발사업에 대출, 지분투자, 보증, 증여 등의 방식을 통해 우선적으로 참여하게 함으로써 여타 다자개발은행과 민간금융기관의 참여를 유도하는 혼합금융을 활성화할 수 있음.
 - 한국이 민족주의적 관점에서 주변국보다 적극적으로 북한의 인프라 개발 과정에 참여하려 한다면, 혼합 금융 펀드를 이용한 남북 경험사업 추진을 고려할 수 있음. 이 경우 국내외 민간 자본은 펀드 설립 과정에서 기금을 투자할 수도 있고, 투자 대상 사업 단위에서도 구조화를 거쳐 선순위로 참여할 수 있음.
- 공공 재원의 제한된 규모를 감안할 때, 우리 경제가 동북아시아 경제공동체 구축에 필요한 북한의 인프라 확충 사업에 참여하는 범위는 상업 은행들을 포함하는 국내 민간 금융기관이 참여하는 정도에 좌우될 것으로 판단됨.
 - 북한 인프라 개발사업에 자금을 제공하기 위한 전제 조건으로 관행처럼 수출입은행이나 무역보험공사의 보증을 요구하는 것에서 벗어나야 함.
 - 특히, 북한 인프라 개발사업 초기부터 적극적으로 개입하여, 다자개발은행이나 수출입은행 등과 동등하게 금융조달 구조를 결정하는 단계부터 참여할 필요가 있음.

I 연구 배경

- ❖ **평창동계올림픽을 계기로 남북 정상회담, 그리고 북미 정상회담 개최가 현실화됨.**

 - 2018년 4월 27일 판문점에서 개최된 남북 정상회담 결과, 판문점 선언이 발표됐음. 이 선언은 한반도의 완전한 비핵화와 이에 근거한 항구적이며 공고한 평화체제 구축에 대한 합의, 그리고 이를 구체화하기 위한 정전협정을 연내 종전선언으로 대체하는 것 등의 내용을 담고 있음.
 - 6월 12일 개최된 북미 정상회담에서도 한반도 비핵화와 북한체제 안정 보장, 4·27 판문점 선언에 대한 지지 등이 합의되었음.

- ❖ **4월과 5월에 열린 남북 정상회담, 그리고 6월 12일의 북미 정상회담으로 인해 한반도는 평화를 기반으로 두 개의 코리아가 공동의 번영을 추구할 수 있는 공간으로 새롭게 바뀔 가능성이 높아짐.**

 - 4·27 판문점 선언은 2007년 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언'(10·4선언)에서 처음 표현됐던 다양한 경제협력사업 추진을 통한 경제공동체 형성이라는 목표를 다시 확인시킴. 뿐만 아니라 남·북·미·중의 노력을 통해 동북아시아의 참여한 대결 구조를 평화체제로 전환하려 함으로써 동북아 경제공동체 건설을 위한 기반을 닦음.
 - 판문점 선언 이전에도 북한은 2018년 4월 20일에 개최된 노동당 중앙위원회 7기 3차 전원회의에서 2013년 이후 북한의 국가 운영 전략인 '경제·핵 병진 노선'을 폐기하고 '사회주의 경제 건설에 총력 집중'이라는 새로운 전략을 채택해 개혁과 개방을 통해 경제 발전을 이루려는 의도를 드러냄.

- ❖ **이전 사회주의 국가들의 체제 전환 경험을 고려할 때, 북한 경제의 개방과 개혁은 점진주의 방식으로 실현될 가능성이 큼.**

 - 일당 독재 체제에서 유일 정당의 권력 붕괴와 함께 급격한 시장경제로의 이행 전략을 선택한 소련과 동구권 국가는 이행기 동안 장기적 불황을 경험했음.
 - 중국과 베트남은 공산당 일당 독재 체제를 기반으로 기존 계획경제의 틀을 유지하면서 향진기업과 경제특구를 통해 시장경제적 요소를 도입했음. 가격 자유화 및 기업 민영화를 추진하는 전략을 여타 사회·경제 여건에 적합하게 도입함으로써 체제 안정과 높은 경제성장률을 장기적으로 유지하고 있음.

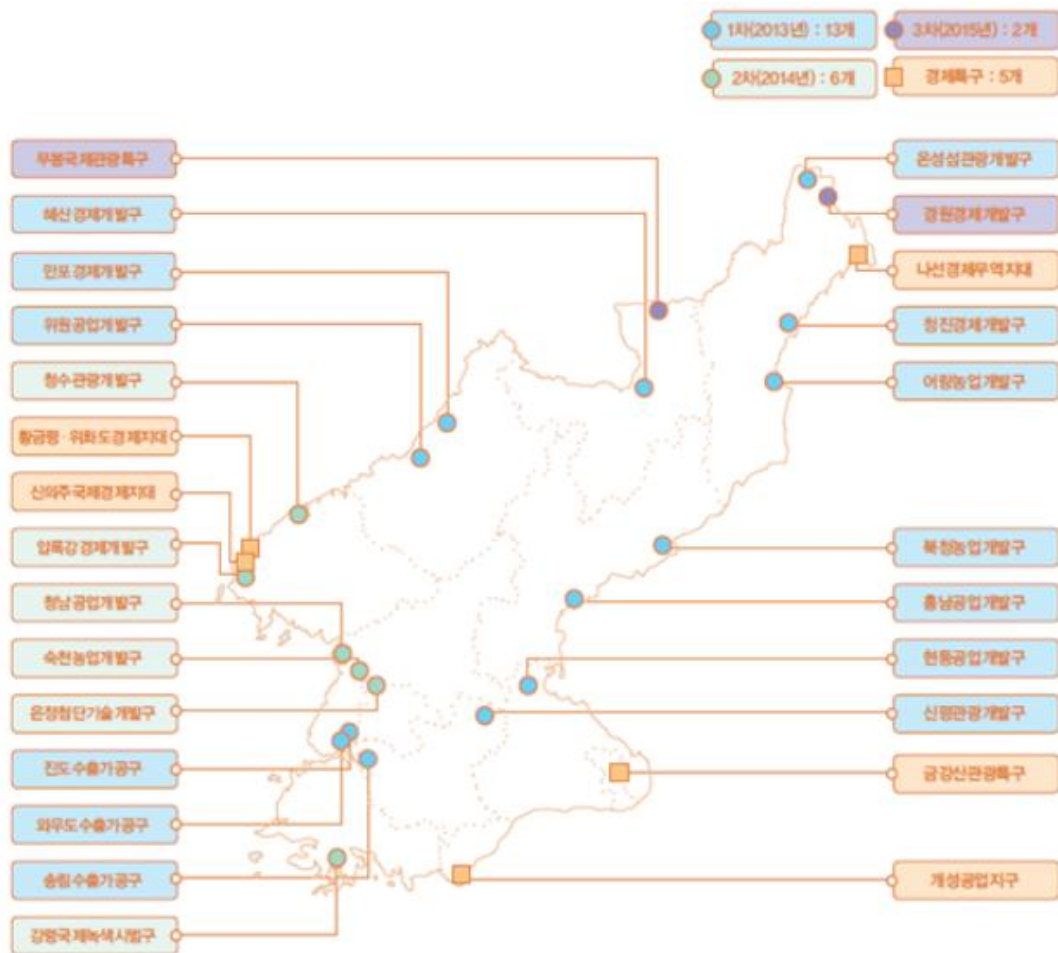
- ❖ **북한의 정부 주도 계획경제와 '장마당' 경제의 이중 구조를 감안할 때, 개방과 개혁도 중앙과 지방의 두 차원에서 추진될 가능성이 큼.**

 - 외국인 투자를 유치하기 위해 중앙급 경제특구와 지방급 경제개발특구로 구분한 것도 북한 경제의 이중 구조와 연관 있음. 동북아경제공동체 형성과 직접 연관성을 가지는 사업은 중앙급 경제특구에서

이뤄지고, 장마당 경제를 통해 북한 내부의 경제 개혁을 가속화할 수 있는 잠재력은 지방급 경제개발특구를 중심으로 성장할 것으로 예측됨.

- 중앙급 경제특구는 1991~2010년에 걸쳐 라선 경제무역지대(1991년), 개성공업지구(2002년), 금강산 관광특구(2002년), 신의주 국제경제지대(2002년), 황금평·위화도 경제지대(2010년) 등 5곳에 설치하였음.
- 지방급 경제개발특구는 2013년 13개(와우도, 송림, 현동, 위원, 흥남, 압록강, 만포, 해산, 청진, 온성, 신평, 북창, 어랑), 2014년 6개(강령, 은정, 청수, 청남, 숙천, 진도), 2015년 2개(무봉, 경원) 등 현재 21개가 지정돼 있음.

〈그림 1〉 북한의 중앙급 및 지방급 경제특구 현황(2016년 12월 말 기준)



자료 : 통일준비위원회, “통일백서”(2017).

- ❖ 우리 정부의 한반도 평화시대 남북경제협력에 대한 비전은 3개의 경제벨트 구상으로 이뤄진 한반도 신경제지도로 요약됨.

- 한반도 신경제지도는 남북 경협을 넘어 동북아 경협의 비전까지 포함하는 현 정부의 통일 비전이면 서 동시에 새로운 경제 성장 동력을 제시하는 경제 비전임.
- 환동해 경제벨트는 금강산 관광 재개, 원산(관광), 단천(자원 개발), 청진(신재생 에너지), 나진(복합 물류), 시베리아 가스관 연결 사업 등이 포함된 동해권 에너지 자원벨트 구축을 지향함.
- 환황해 경제벨트는 수도권, 개성, 해주, 남포, 신의주를 연결하는 서해안 물류교통벨트 구축을 지향 함. 여기에는 경의선 개보수, 서울~신의주 고속도로 건설, 서울~베이징 고속철도 건설 등 교통 인 프라 건설과 개성공단 재가동, 인천~개성~해주를 잇는 복합 물류 네트워크 건설 등이 포함됨.
- 접경지역 평화벨트는 비무장지대가 설치되어 있는 경기도와 강원도 북부 지역을 생태와 환경, 그리고 평화를 주제로 하는 관광벨트로 구성하고, 남북 공동시장 개설 등으로 구체화할 수 있는 통일경제 시범특구도 설치하는 구상임.

■ 한반도 평화 정착은 한반도 신경제지도에 내재해 있는 우리 정부의 신북방정책뿐만 아니라 중국, 러시아의 동북아시아 경제 개발 전략을 실현시켜 동북아 지역 경제협력 체 형성으로 이어질 수 있음.¹⁾

- 한반도 평화협정을 전제 조건으로 하는 우리 정부의 신북방정책은 우리나라를 유라시아 대륙을 횡단 하는 교통과 물류, 그리고 에너지 인프라에 연결시켜 궁극적으로는 Kor-Eurasian 벨트를 형성하는 것을 목표로 함. 이는 남북의 군사적 대치를 종식시키고 평화 체제를 구축해 유라시아 대륙을 우리 나라의 경제권으로 복원하려는 의미를 가짐.
- 중국의 신동북진흥 전략은 일대일로(一帶一路) 전략에 포함되는 중국-몽골-러시아 경제회랑 구축을 매개로, 동부3성의 경제 정체를 타파하기 위한 정책임. 대규모 인프라 투자, 신규 산업기지 조성, 기술 혁신 및 R&D 기지 구축 등을 포함하고 있어 북한에 대한 국제적인 경제 제재가 해제되고 한반 도 평화협정이 현실화되면 해당 지역 경제 발전은 결정적인 모멘텀을 갖게 될 것임.
- 러시아의 신동방정책은 낙후된 연해주 등 지역 개발을 통해 아태 지역에서 러시아의 위상을 제고하 려는 정책으로, 15개 선도 개발구역의 천연자원 개발, 산업 육성과 블라디보스토크 등 5개 자유항 개발 등을 포함하고 있음. 국제 사회의 북한에 대한 경제 제재가 해제되고 북한이 개방되면 신동방 정책으로 인한 러시아의 경제적 편익은 급증할 것으로 예상할 수 있음.

■ 북한의 인프라 개발에 소요될 천문학적 재원 규모를 감안하면, 추가적 재원 동원을 통 한 혼합 금융이 가능하도록 개발 재원을 효율적으로 활용하는 것이 필요함.

- 혼합 금융에 참여하는 개발 재원의 공급 기관으로 동북아 경제공동체의 잠정적 참여 국가와 북한 및 동 북아 지역경제에 관심 있는 국가의 공적 원조와 수출신용기관의 대외협력자금, 다자개발은행 등이 있음.

1) 원동욱(2018), 「한국 동북아플러스 책임공동체 구상과 중국 일대일로 이니셔티브의 연계 협력 방안」; 이해정(2016), 「AIIB를 활용한 북한 인프라 개선 방안」, 통일경제 2016, 제1호 ; 한국교통연구원(2017), 「중국의 일대일로 정책과 한반도 인프라 개발」, 동북아북한교통물류 이슈페이퍼 14호.

- 민간부문의 참여 기관으로는 기관투자자(연기금, 국부펀드 등), 금융기관(은행, 보험사 등), 기업, 재단 등이 언급됨.
- 북한 인프라 투자에 내재해 있는 정치적 리스크, 규제 환경, 신용 리스크, 기술적 리스크 등으로 인해 민간부문이 참여하기 어려운 '위험-수익 구조'를 가지고 있음. 따라서 혼합 금융을 효과적으로 설계해 개발 재원을 이용한 보증, 무상 증여, 혹은 다층적 자본구조 설계를 통해 투자 위험을 감소시키거나 수익성을 향상시켜야 함.

이 보고서는 상기한 사항들을 기반으로 동북아 경제공동체²⁾ 구축의 관점에서 북한의 인프라 개발사업 방안을 분석하고자 함.

- 제2장에서는 북한의 인프라 수요를 북한의 국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)과 중국의 일대일로 정책과 연결 가능성을 중심으로 분석함. 아울러 이를 다시 동북아 경제공동체 구축의 관점에서 5개 세부 항목으로 분류해 제시할 것임.
- 이어지는 제3장은 북한의 인프라 개발사업에 재원을 공급할 혼합 금융을 설명하고, 여기에 참여할 수 있는 우리 정부의 공적 자금, 민간 협력사업, 그리고 아시아인프라투자은행을 분석하고자 함.
- 마지막 장은 결론 부분으로, 동북아시아 경제공동체 설립에 필요한 혼합금융의 활성화 방안을 제시하고자 함.

2) 동북아시아 경제공동체 개념에는 중국 동북3성과 러시아 연해주, 한반도, 그리고 상하이, 푸둥, 홍콩 등 중국의 남동해안 지역을 연결하는 경제순환과 한반도, 일본, 미국을 연결하는 경제순환 등 구별되는 두 가지 새로운 경제순환이 내재해 있음.

II 북한의 인프라 수요

■ 현 정부가 내세운 신북방정책이 보여주듯이, 한반도 평화 정착으로 우리나라는 북한과의 경제협력을 통해 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 무역과 교통의 요충지로 발전할 수 있음.

- 남북한의 경제협력은 한반도를 태평양의 미국과 일본, 그리고 대륙의 중국과 러시아를 연결하는 Land Bridge로 만들어 동북아시아 경제공동체 형성의 토대가 되게 함. 이를 통해 한반도는 동북아시아 연륙 경제권의 허브가 됨.
- 이하에서는 북한 정부의 공식적인 인프라 수요를 포함하고 있는 국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)과 중국의 일대일로 프로그램의 연결 가능성을 서술함. 그 다음 동북아시아 경제공동체 형성과 그에 필요한 북한 내 인프라 확충이라는 관점에서 지금까지 언급된 북한 인프라 개발 프로젝트를 요약 정리하고자 함.
- 일대일로와의 연결성을 고려하는 이유는 자원조달 가능성이나 북한 인프라 개발 의지 등을 감안할 때, 북한의 인프라 개선과 확충은 아시아 지역 내 인프라 투자 지원에 특화된 아시아인프라투자은행의 지원과 동북아 역내 국가들 간 경제협력 방안을 담고 있는 중국의 일대일로 프로그램과의 공조를 통해 실현될 가능성이 크기 때문임.

■ 북한은 제3차 7개년 계획(1987~1993년) 이후 20년 만에 2011년 국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)을 수립해 발표했다. 이 계획은 내각과 구별되는 별도의 조직인 ‘조선대풍국제투자그룹’, 국가경제개발위원회 등이 국가 예산과 별도로 1,000억 달러 규모의 해외 자본을 유치해 이뤄지기 때문에 ‘제3경제’³⁾라고도 함.⁴⁾

① 공업단지 개발(540억~600억 달러)

- 청진공업지구(180억~200억 달러 : 조선, 자동차, 전기설비, 공정기계 등 생산시설을 갖춘 중공업단지로 개발), 나진 석유화학공업지구(180억~200억 달러 : 2,000만 톤 정유공장, 120만 톤 에틸렌 공장, 100만 톤 비료공장 등 생산시설 건설), 남포 IT산업기술단지(100억~120억 달러 : 광학, 재료, 마이크로 시스템, 정보 매체, 환경, 생물, 전자정보, 에너지 등 분야의 연구와 산업을 결합한 단지 개발), 김책 광업제련단지(80억 달러 : 500만 톤 제철 능력, 1억 2,000만 톤 향만 개발)

② 육상교통 인프라 개선(250억 달러)

- 철도 2,386km를 복선화하여 시속 120~140km/h 수준으로 제고하기 위한 철도시설 개량사업[평양

3) 내각이 관할하는 경제부문을 제1경제, 군이 관할하는 경제부문을 제2경제라고 함.

4) 통일뉴스 기사, “북, 청진·라선·남포지구 개발-중점 4개 분야에 총 1,000억 달러, 철도·도로에 250억 달러 투자 <단독 입수> 북 대풍그룹 ‘2010-2020 북한 경제개발 중점 대상’”, 2011년 10월 6일(www.tongilnews.com/news/quickViewArticleView.html?idxno=96247).

~나선 구간(780km), 김책~혜산 구간(180km), 평양~개성 구간(186km) 등], 중국의 투먼과 통화로 연결되는 철도를 포함한 각종 철도사업(1,000km), 평양~나선(870km)과 평양~신의주(240km), 평양~개성(180km) 등의 구간에 고속도로 건설 혹은 재건, 기타 광산 연결 도로(1,200km) 건설 또는 재건 등

③ 항공 인프라 개선(12억 달러)

- 평양국제공항을 연 이용 인원 1,200만 명을 목표로 확장

④ 농업기지 건설(15억 달러)

- 북청(함남) 및 어랑(함북) 농업개발구, 숙천 농업개발구(평남), 강령 국제녹색시범구(황남) 등에 3만 톤 규모의 농약 공장, 5만 톤 규모의 종자기지, 120만 톤 규모의 사료 공장을 건설하고, 연간 양돈 600만 두, 양우 200만 두, 양계 5억 마리를 생산하는 축산시설을 구축함.

⑤ 탄광 개발(40억 달러)

- 안주탄광(평남, 3,000만 톤), 온성탄광(함북 북부 갈탄, 500만 톤), 룡등탄광(평북, 200만 톤), 북창탄광(평남, 300만 톤)에 연간 4,000만 톤 생산량 목표로 투자

⑥ 발전 및 송전시설 건설(60억 달러)

- 평양(2기), 청진(2기), 북창(4기), 안주(2기), 김책, 나진 등에 60만kW급 발전소 10기 구축, 그리고 신의주~평양~김책~청진~나진, 평양~원산 등을 잇는 송전망 1,500km 건설

■ 북한은 2016년 5월에 개최된 노동당 7차 대회에서 에너지, 광산업, 건설 및 기계설비, 농업·수산업·경공업, 국토 관리, 그리고 대외 경제 등을 주축으로 하는 김정은 시대의 경제개발 방안을 담은 “국가경제발전 5개년(2016~2020년) 전략”을 발표함.⁵⁾ 전략의 주요 목표는 1) 인민경제 활성화, 2) 경제 부문 간 평형성 추구, 3) 북한 경제의 지속적 발전 등임.

① 전력

- 북한은 전력 부문을 5개년 전략 수행의 선결 조건이며 경제 발전과 인민 생활 향상의 중심 고리로 인식해 ‘5개년 전략’의 핵심 부문으로 전제함. ‘독립적인 전력 공급’을 목표로 전력 문제를 해결하기 위해 국가 역량을 집중시킬 것을 제시함.
- 풍력, 조력, 태양 등 친환경 에너지 이용을 확대하고 건설 중인 화력 및 수력 발전소를 조속히 완공해 발전 능력을 확대하고자 함. 특히, 송배전 시스템의 근대화를 통해 효율성을 제고하는 한편 국가적인 종합 전력관리 시스템을 확립하고자 함.

5) 최영운(2017), 「신년사 경제부문 비교(2012~2017년) 및 국내 전문가 분석자료」, KDI 북한경제 리뷰, 2017년 1월호.

② 광산업

- 에너지원이자 화학산업의 주요 원료인 석탄의 생산량 증가를 위해 관련 투자로 효율적인 채광 방식을 도입하고 새로운 탄광 개발 추진
- 동력 공급 대책을 마련해 철광산 생산력을 확장하고, 철강 생산의 기술경제 지표를 개선하며, 합금강 등의 품종 다양화 실현
- 광산물 운반에 필요한 철도 운송의 신속성, 정확성, 원활성, 안전성 확보를 위해 철도시설을 고속화 하고, 관리 운영의 정보화 등을 통해 철도망 완비

③ 건설 및 기계설비

- 편리성과 미학적 가치를 우선 강조해 최고 수준의 건축물을 최단 시간 내 건설
- 설계, 장비, 공구 등의 현대화와 지능형 건축 기술 도입
- 건축자재의 다양화와 국산화를 실현하도록 산업의 현대화, 전문화 추진
- 기존 기계설비의 기능 개선, 측정 설비 문제 해결, 신형 설비의 설계 및 제작
- 비료, 기초 화학제품 생산 정상화 실현, 전력 소비와 무공해 화학공업 기술 개선 추진, 석탄 등 국내 자원에 의거한 신(新) 화학제품 생산기지 건설

④ 농업·수산업·경공업

- 이들 부문은 북한 주민들의 일상생활 수준 향상과 직접적으로 연관성이 있어 생산성 향상을 통한 생산량 증대를 추진함.
- 과학적 농업으로 곡물 생산 목표 달성, 지역 특징을 반영하는 작물과 품목 생산, 협동농장을 중심으로 농작업의 기계화 비중 60~70%로 상승, 농업기계 생산 공장의 설비와 공정 근대화
- 어류 가공 시스템과 설비, 전력관리 시스템, 선박수리 시스템 구축을 통해 수산물 생산 목표 달성
- 경공업과 관련해서는 지식경제 모델 도입, 원자재 국산화, 신제품 개발과 품질 향상, 글로벌 수준의 다양한 경공업 제품 대량 생산, 지방 경제를 특색 있게 전개

⑤ 국토 관리

- 산림 복구사업의 계획적 추진, 묘목 생산 및 과학기술 운용의 수준 향상

⑥ 대외 경제

- 가공품 수출과 기술 무역, 서비스 무역 비중을 제고하는 방향으로 무역구조 개선
- 합병, 협력 과정에서 주체적 입장 고수, 선진 기술을 취득해 국가경제 발전에 기여
- 경제개발구에 유리한 투자 환경을 조성하고, 관광 활성화 실현

❖ **북한 인프라 개발의 또 다른 수요는 일대일로와의 연계성인데, 일대일로를 구성하는 6개 경제회랑 노선 중에서 북한과 지리적으로 직접 연결될 수 있는 것은 ‘중국-몽골-러시아’ 경제회랑임.⁶⁾**

- 현재 ‘중국-몽골-러시아’ 경제회랑 프로그램에는 32개의 프로젝트가 포함되어 있으나, 이 중 북한과 직접 연계된 것은 나진-선봉을 포함하고 기존 두만강 개발 계획상의 교통 노선과 일치하는 ‘두만강 교통회랑’(프리모리예-2)뿐임.
- 북한과 직접 연계되는 일대일로 프로젝트가 하나밖에 없는 이유는 중국이 선정한 일대일로 연선 국가 63개국에 남한, 북한, 그리고 일본이 포함되어 있지 않기 때문임.

❖ **한반도 평화 정착으로 남·북한이 연선 국가에 포함될 수 있다면 ‘중국-몽골-러시아’ 경제회랑 개념이 재정립될 가능성이 큼.**

- 중국은 낙후된 라오닝성, 지린성, 헤이룽장성 등 동북3성의 경제 재건을 중국-몽골-러시아 경제회랑 프로그램과 연계하여 추진하였으나, 실현되지 않는 프로그램이 많음.
- 중국-몽골-러시아 경제회랑의 배후 수요가 몽골 인구 300만, 극동 러시아 인구 640만 등 1,000만 명에 미치지 못한다는 점이 주요 투자 장애 요인으로 언급되고 있음. 따라서 남북한 8,000만 명, 그리고 일본 1억 3,000만 명이 추가 배후 수요로 감안될 수 있다면 상당수 프로젝트는 한반도를 연결하기 위해 다시 정의될 수 있음.

❖ **‘중국-몽골-러시아’ 경제회랑의 32개 프로젝트 중에서 한반도 평화체제 구축과 함께 근본적 수정 없이 한반도와 연계될 수 있는 프로젝트는 다음과 같음.**

- 동부철도회랑은 러시아 보르자와 몽골 초이발산을 거쳐 중국 라오닝성 진저우를 잇는 노선으로 계획돼 있음. 만약, 신의주와 맞닿아 있는 단둥으로 옮겨 한반도와 연결성을 가질 경우 경제적 타당성을 확보해 착수될 수 있음.
- 중앙철도회랑과 북부철도회랑은 베이징을 거쳐 텐진까지만 연결되고 있는데, 두 노선 모두 단둥을 거쳐 한반도 철도망에 연결될 수 있음.
- 아시안 하이웨이 3노선, 동부자동차도로회랑, 울란우데-텐진 도로회랑 프로젝트 등도 텐진에서 끝나고 있는데, 이들 자동차 도로망도 한반도와 연결될 수 있음.

❖ **아래에서는 북한이 기존에 발표한 다양한 프로젝트를 동북아시아 경제공동체 형성과 그에 따른 인프라 확충의 관점에서 다섯 가지 세부 항목으로 분류해 제시하고자 함.⁷⁾**

6) 이해정(2016), 「AIIB를 활용한 북한 인프라 개선 방안」, 통일경제 2016, 제1호 ; 한국교통연구원(2017), “중국의 일대일로 정책과 한반도 인프라 개발”, 동북아북한교통물류 이슈페이퍼 14호.

7) 전국경제인연합회 통일경제위원회(2015), 「북한경제개발 마스터플랜」.

- 장마당 및 이와 관련된 지방급 경제특구의 인프라 개량 사업은 북한의 내부 경제 개혁과 연관돼 있기 때문에 이 연구보고서에서는 제외함.
- 다섯 가지 세부 항목은 ① 동북아 연결 인프라 구축, ② 동북아 국제협력도시 건설, ③ 한반도-러시아 에너지 협력 추진, ④ 북한 항만시설 현대화 및 시설 확충, ⑤ 남북 에너지 지원 협력 추진 등임.

① 동북아 연결 인프라 구축

② 한반도 통합 철도/도로망을 유라시아 횡단철도 및 아시안 하이웨이와 연결

i) 한반도 동해안 철도/도로는 나진~하산 지역을 통해 대륙 철도/도로망에 연결되고 한반도 서해안 철도/도로는 신의주~단둥 지역을 통해 대륙 철도/도로망에 연결됨.

- 남북의 철도 시스템 통일로 철도를 운행 가능한 수준으로 복원하고, 낙후 시설 개량을 우선적으로 추진

- 경의선 복구 및 고속철도 건설, 동해선의 복선 전철화 추진

ii) 남한에서 개성공단과 금강산 지구로 이어지는 도로를 개량·확장·연장하는 방식으로 우선 남북한 도로를 연결

- 한반도 종단 도로망과 아시아 고속도로망을 연계. 구체적으로는 AH1(일본 도쿄~한국 부산·서울~북한 개성·신의주~중국~동남아시아~인도~터키), AH6(한국 부산·고성~북한 금강산·나선~중국~러시아 모스크바)과 연계

- 이어서 국도 3, 5, 43, 31, 7호선 등과 북한의 도로망을 연결하는 작업 추진

③ 한반도~동북아시아~유럽으로 연결되는 유라시아 횡단철도망 구축 : TKR(한반도 종단철도)과 TSR(시베리아 횡단철도) 연결을 위한 나진~하산 철도 현대화 및 연결(54km)

④ 나진~하산 중심의 남북 및 대륙 연결 물류 교통망 신설과 북극항로 개발 : 나진은 TKR, TMR(만주 횡단철도), TSR의 종착역일 뿐만 아니라, 북극항로 개발사업을 통해 동북아 교통과 물류의 중추 거점으로 성장할 것임.

② 동북아 국제협력도시 건설

- 북한, 중국, 러시아 삼국의 국경이 접하는 두만강 하구 지역에 국제도시 경제특구 건설
- 중국은 동북3성의 공산품과 농산품을 일본과 미국 등지로 수출하는 무역항, 러시아는 자국의 천연가스 생산지와 중요한 수요지인 한국·일본을 연결하는 에너지 네트워크상 중요 거점, 일본은 대륙으로 진출하는 교두보, 북한은 물류·에너지·석유화학 등의 거점 도시를 각각 확보할 수 있음.

③ 한반도-러시아 국제 에너지 협력사업

② 남·북·러 천연가스 네트워크 구축

- 사할린~하바롭스크~블라디보스토크~북한~한국 혹은 일본으로 연결되는 가스관 공사 추진

- 러시아는 유럽 외 안정적인 수요처를 확보할 수 있음. 북한은 가스관 통관료 수익을 확보하고 가스관 설치공사를 통한 고용 창출, 가스발전소 건설을 통한 전력난 해소 등의 혜택을 얻을 수 있음. 한국과 일본은 LNG보다 저렴한 PNG를 확보하는 등 관련국 모두 이익 추구가 가능함.

㉞ 남·북·러 전력망 네트워크 구축

- 부레야 발전소-하바롭스크-블라디보스토크-북한(청진)-한국으로 연결되는 전력망 구축
- 초고압 직류송전(High Voltage Direct Current) 방식을 채용해 전력 손실 없이 송전 가능
- 부레야 발전소는 연간 71억kwh를 생산할 수 있는 발전 용량을 가지고 있으나 발전소가 소재하고 있는 아무르주의 인구는 83만 명에 불과한 상황임. 러시아는 북한 및 한국과의 전력망 구축을 통한 전력 수요 확충으로 발전산업의 수익성을 제고할 수 있음.
- 한국은 원자력발전소나 화력발전소와 관련한 사회적 갈등을 유발하지 않고 전력 공급원을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 재생에너지 비율을 높일 수 있음.

④ 북한 항만시설 현대화 및 시설 확충

㉠ 나진·선봉, 청진, 남포, 단천 등 주요 항만 개발

- 나진·선봉과 청진은 북한 동해안의 주요 거점항으로서 각각 두만강 하구 국제협력도시와 주요 공업 지구를 배후로 두고 있음. 컨테이너 전용 부두 건설 등을 통해 이들 항구의 현대화를 추진함.
- 남포항은 평양을 해외와 연결하는 외항이자 남북경협 거점 항만으로, 설비 개보수와 시설 현대화, 하역능력 확충 등을 추진함.
- 단천항은 북한의 주요 탄광을 배후로 두고 있어 지하자원 수출항으로 개발
- 이 외에도 흥남항, 원산항, 해주항, 송림항 등이 무역항으로 기능하고 있는데, 이들 항구에 대한 준설 작업, 하역 장비 등의 현대화 및 설비 증설, 항만 배후 수송 체계 정비 등이 필요함.

㉡ 항만 물류를 육상 교통망과 연계

- 중국 및 러시아와 연계된 육상 교통의 한반도 서해안축에 평양-남포권역을, 그리고 동해안축에 금강산 경제특구, 원산-함흥권역, 나진-청진 권역을 연결함.

⑤ 남북 에너지·자원 협력사업

㉢ 남북 경제협력 사업 지원을 위한 전력 및 에너지 생산 능력 확충

- 개성공단 확장에 따른 평화발전소 확장
- 개성~남포~평양~신의주를 연결하는 서해안 경제협력벨트를 구축하는 데 필요한 전력 등 에너지 공급을 위한 노력이 필요함.

- 단기적으로는 북창화력발전소의 개보수와 주연료 공급지인 평남북부탄전 및 수송시설을 현대화함. 태천발전소, 강계청년발전소, 대동강발전소, 남강발전소 등 북한이 자체적으로 건설한 수력발전소를 개보수함.

- ii) 장기적으로는 순천화력발전소, 평양화력발전소, 동평양화력발전소를 개보수하고 접경지대인 연천 군에 LNG 복합식으로 전력을 생산하는 평화발전소를 건설함. 또한 수풍발전소, 운봉발전소, 태평만발전소, 위원발전소 등 중국과 합작으로 설립한 수력발전소를 개보수함.
- 금강산~원산~단천~청진~나선 지역을 연결하는 동해권 에너지·자원벨트 구축에 필요한 전력 및 에너지 공급을 위해 나선특구의 석유 정제 설비와 청진화력발전소를 개보수함. 3월17일발전소, 허천강발전소, 장진강발전소, 부령발전소, 부진강발전소, 장자강발전소, 안변청년발전소 등 수력발전소를 개보수함.
- ⑥ 북한 에너지 및 공업용수 공급 능력 확충
- 발전소 개보수를 통해 늘어난 전력과 수자원을 북한 전역과 특정 수요지로 공급할 수 있는 송배전 설비와 상수도·공업용수·농업용수 등의 설비를 현대화함.

III 북한 인프라 개발 재원조달 수단

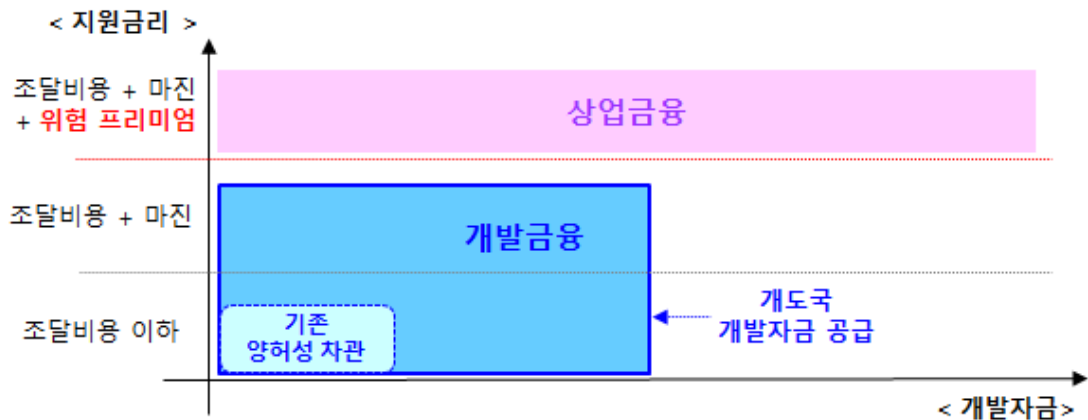
- 통상적인 해외 인프라 개발사업과 비교해보면, 북한의 인프라 개발사업은 그 규모와 내재된 정치적 리스크가 훨씬 커서 국내·외 공적 개발 재원과 민간의 상업적 재원의 참여가 필수적임.

 - 개성공단과 금강산 관광사업의 중단 경험을 통해 미국을 중심으로 하는 국제사회와 북한의 관계 혹은 남북 관계에 좌우되는 남북 경제협력사업의 정치적 리스크를 가늠할 수 있었음.
 - 정치적 리스크 이외에도 북한 인프라 개발사업은 높은 수준의 신용 리스크, 규제 환경 리스크, 기술적 리스크 등을 내포하고 있음.

- 개발금융은 개도국에 대한 경제협력 같은 정책 목적을 수행하기 위해 다양한 방식으로 이뤄지는 개도국 경제개발사업 등에 대한 금융 지원으로 정의됨.

 - 공여국 정부의 재정 자금과 국제개발금융기관의 시장 차입 재원을 함께 활용하여 재원 기반을 확충할 수 있음.
 - 개발금융은 공여국 정부 혹은 국제개발금융기관의 양허성 차관, 보증, 자본 투자 등을 이용해 개도국 개발사업에 내재해 있는 낮은 수익성, 낮은 국가 신용도, 높은 정치적 위험 등 위험 프리미엄 요인을 낮춰 원조 자금과 상업 금융의 중간 영역을 메우는 역할을 함.

〈그림 2〉 개발금융의 역할



자료 : 기획재정부(2013), 「개도국 경제협력 강화를 위한 개발금융 활성화 방안」.

- 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조회의(DAC)는 개도국의 지속가능한 개발 목표 달성을 위해 개발 재원을 전략적으로 활용하고 있음. 그 과정에서 공공의 비개발 재원,

그리고 민간의 상업적 재원을 추가로 동원하는 사실을 강조하며 개발금융을 혼합 금융⁸⁾으로 재정의함.

- 개발금융의 개념이 개발 목적으로 개도국에게 제공되는 양허성 차관, 시장성 차관, 보증 지원, 지분 투자 등 공여국의 재정 자금뿐만 아니라 시장 차입 재원을 활용하는 다양한 금융 지원 방식을 포괄하는 혼합 금융을 통해 보다 구체화됨.
- 금리 측면에서 혼합 금융은 공여국의 재정 자금과 시장 자원 자금을 혼합하기 때문에 조달금리 이하로 제공되는 원조 자금과 조달 비용에 마진과 위험 프리미엄을 부가한 상업 금융 중간 영역의 금리 조건으로 제공됨.

■ 혼합 금융은 양허 조건 혹은 비양허 조건으로 제공되는 공여국의 개발 재원이나 다자개발은행의 개발금융 등을 이용해 개도국 인프라 개발 투자에 내재해 있는 각종 위험을 줄이고 수익성을 제고해 민간투자를 유인함.

- 혼합 금융에서 공공부문의 개발 재원은 ① 대출, 지분 투자, 메자닌 투자 등 직접 투자, ② 현지 금융기관에 대한 크레딧라인, ③ 채권 투자, ④ 보증, ⑤ 환율 혹은 이자율 스왑 등을 통한 헷징, ⑥ 사업성 평가, 사업역량 확충, 정책역량 확충 등 기술협력이나 무상원조에 활용됨.
- 혼합 금융은 ① 집합투자기구나 펀드, ② 대주단 대출(syndicated loan), ③ 민관협력사업(Public Private Partnership, PPP) 등의 구조화 메커니즘을 통해 공공 개발 재원을 민간 재원과 결합시킴.
- 미국, 중국, 일본, 러시아, EU 등이 북한과 양자 방식이나 다자 방식 또는 아시아인프라투자은행, 국제금융공사 같은 다자개발은행이 참여하는 방식으로 북한 관련 리스크를 축소하는 것이 전제되어야 민간 투자자들이 참여할 수 있음.

■ 혼합 금융의 메커니즘 중에서 민관협력사업은 직접 투자, 보증, 헷징 등 다양한 수단을 사용해 공공 및 민간 참여자들 간 리스크와 수익의 분배 구조를 설계하는 가장 제도화된 혼합 금융의 형태임. 주로 상업성 있는 공공 인프라 개발사업에 활용함.

- 혼합금융 메커니즘 중 집합투자기구나 펀드 혹은 대주단 대출의 경우에도 주요 투자 대상은 인프라 개발 프로젝트이기 때문에 여기서는 민관 협력사업에 한정해서 분석을 진행하고자 함.

■ 동북아시아 경제공동체 설립, 북한 인프라 개발을 위한 민관협력사업 방식에는 혼합금융이 활용됨. 이하에서는 혼합 금융에 참여할 수 있는 우리 정부의 ‘개발 자원 공급기관’과 ‘아시아인프라투자은행’, ‘국제금융공사’ 등의 참여 가능성, 참여 절차 등을 각각 검토하고자 함.

8) 혼합금융 관련 내용은 다음을 참조했음. 김잔디(2017), 「SDGs 달성을 위한 민간재원 동원 : 혼합금융 지원수단 및 구조화 기법」, EDCF Issue Paper vol.6, no.1, 한국수출입은행, 대외협력기금.

1. 민관협력사업(Public-Private-Partnership : PPP)

■ 민관협력사업의 목표는 공공 서비스를 제공해야 하는 공공부문과 수익 창출을 지향하는 민간부문이 협력하여 인프라를 건설하고, 이로부터 일정한 수준의 품질을 가진 서비스가 공급되도록 하는 것임. 공공부문과 민간부문의 파트너십 계약을 통해 실현되는 사업 방식임.

- 주요 특징은 민간부문이 인프라 운영에서 장기 계약으로 발생하는 수익을 확보하기 위해 재원조달, 엔지니어링-조달-건설 과정, 그리고 운영·관리 과정에 참여하는 것임. 즉, 민간이 공공부문을 대신하여 재원조달, 인프라 건설과 운영 과정에서 발생하는 리스크를 부담함.

■ 민관협력사업의 진행 절차는 다음과 같음.⁹⁾

① 사업 발굴

- 사업 발굴의 방식에 따라 민간주도형 사업과 정부주도형 사업으로 구분할 수 있음.
- 민간주도형 사업은 민간 사업자가 사업을 발굴하고 기획하여 이에 대한 허가권을 가진 정부에 사업을 제안하고 승인을 얻는 방식으로 개발형 사업이라고도 함. 정부가 정책을 발표하면 민간 사업자가 이에 부합하는 사업을 발굴하고 개발하는 것임.
- 정부주도형 사업은 공공부문의 수요에 의해 진행되며, 관련 공공기관이 사업의 사회적, 경제적, 기술적 분석 및 검토를 거쳐 사업을 기획한 다음 민간의 참여를 획득함. 경쟁입찰 방식을 통해 민간 사업자를 선정하므로 입찰형 사업이라고 하기도 함.
- 민간주도형 사업은 사업 발굴 과정이 용이하나 부지 선정, 계약 체결, 인허가 취득 등 초기 개발 비용을 민간 사업자가 부담해야 하는 반면, 정부주도형 사업은 초기 개발 비용과 과정이 저렴하고 간소하지만 사업성이 검증된 경우 민간 사업자 간 과당 경쟁으로 수익성 확보가 쉽지 않음.

② 금융 조달

- 사업 규모와 리스크를 고려할 때 다수의 민간 사업자가 참여하므로, 금융 조달 단계에서 사업자의 지분 투자 의향, 투자 여력을 확인하여 사업 추진을 위해 설립될 특수목적회사의 자본/부채 비율을 확정해야 함.
- 금융기관을 접촉해 투자 혹은 대출 등의 자금조달 가능성을 타진해야 함.
- 일반적으로 재무적 투자자로 참여하는 민간 사업자 혹은 금융기관은 자기자본 투자의 현재 가치와 사업 운영에서 발생하는 배당금 흐름의 현재 가치를 동일하게 하는 '자기자본이익률(Return on Equity : ROE)'이나 투자에 따른 현금 유출의 현재 가치와 사업 운영에 따른 현금 유입의 현재 가치를 동일하게 하는 '내부수익률(Internal Rate of Return : IRR)'을 근거로 의사결정을 함.

9) 해외건설정책지원센터(2016), 「해외 PPP사업 확대를 위한 한국형 금융모델 개발 연구」, 심층연구보고서 2016-02.

- 대출로 참여하는 금융기관은 사업 기간 중 원리금 상환 능력을 나타내는 부채상환계수(Debt-Service Coverage Ratio : DSCR)나 대출 만기까지 원리금 상환 능력을 나타내는 대출기간상환비율(Loan Life Coverage Ratio : LLCR)을 근거로 판단함.

③ 사업화

- 사업주, 전략적 투자자, 재무적 투자자, EPC(Engineering-Procurement-Construction) 계약자, 대주단, 인프라 운영에 소요되는 원자재의 공급자, 인프라 운영에서 생산되는 서비스의 구매자, 인프라 운영·관리 계약자 등 사업 참가자의 업무, 책임 범위, 자원조달 방식 등에 대한 협약을 체결함.
- 사업주가 특수목적회사를 설립해 사업 추진의 주체가 확정되고 자금을 성공적으로 조달하면 건설 및 운영 단계로 진입함.

④ 건설

- 디자인 및 엔지니어링, 건설, 시운전 등이 이뤄지는 단계임.
- 시설물 건설이 완료되면 건설 구조물은 최종 감리, 플랜트는 시운전을 진행함. 이를 통과할 경우, 상업 운전일과 표준 운영 방침을 확정함.

⑤ 운영 및 유지관리

- 사업의 유형이나 목적에 따라 건설이 완료된 인프라시설을 사업 주체인 특수목적회사가 직접 가동하거나 임대 혹은 분양함.
- 필요에 따라 표준 운영 방침을 개정할 수 있음. 운영 기간 중에는 인프라시설에 대한 모니터링을 지속적으로 실시해 적절한 시기에 유지보수가 이루어짐으로써 시설의 수명이 연장되도록 해야 함.

■ **민관협력 방식으로 북한의 인프라 혹은 자원을 개발하는 사업의 경우, 사업 추진 과정에 내재된 사업 위험 외에 북한의 정치·경제·사회적 상황에서 비롯되는 국가 위험이 있을 수 있음. 이러한 위험은 민간과 함께 참여하는 아시아인프라투자은행 같은 다자개발은행이나 정부 등이 선결해야 함.**

- 국가 위험을 측정하는 대표적인 수단은 국제신용평가기관의 국가 신용등급이지만, 북한은 재정 상태나 국가 경제 통계를 공개하고 있지 않아 국가 신용등급이 존재하지 않음.
- 북한은 OECD DAC의 공적개발원조 수혜국 리스트에서 짐바브웨와 함께 “other Low Income Countries”로 분류돼 있음.
- 북한의 국가 신용등급 부재는 민간 금융기관의 참여를 어렵게 하고, 설사 참여하더라도 기관이 높은 수준의 금리를 요구하게 만들. 또한, 사업주에게는 보다 높은 사업 수익성을 요구함. 이러한 조건들은 다자개발은행 등 국제 공공 금융기관의 참여 제한 등의 결과를 초래할 것으로 예상됨.
- 민관협력사업의 범위 내에서는 환 위험, 실시협약, 지급 보증, 해지시 환급금, 세금, 현지 파트너 등의 문제가 발생할 수 있음. 이에 대해서는 민간 사업자 및 금융 참여자의 소속 국가 정부가 북한과

협상에 예측 가능하고 투명한 사업 환경을 조성하는 것이 전제돼야 함.

❖ **공여국의 양허성 차관인 대외협력기금을 북한의 인프라 개발사업에 활용할 수 있는 민관협력사업은 세 가지 유형으로 구별할 수 있음.**¹⁰⁾

- ① 민관협력사업의 주체로서 설립된 특수목적회사에 현지 정부가 출자금 혹은 보조금 형식으로 제공하기로 한 자금을 경제협력기금 차관으로 지원하는 유형
- ② 민관협력사업 방식으로 추진하는 프로젝트에 접근하기 위해 필요한 진입 도로와 관련 기반시설 등 부수 사업을 현지 정부가 재정사업으로 추진하는 데 소요되는 재원을 공여국의 경제협력기금 차관을 통해 지원하는 유형
- ③ 현지 정부가 민관협력사업 방식으로 추진하는 프로젝트 중 일부를 공여국 정부가 제공하는 경제협력기금 차관을 이용해 직접 재정사업으로 수행하는 유형

❖ **북한의 인프라와 자원 개발은 공여국의 개발금융기관이 국제적인 다자개발은행과 공동으로 주도하고, 민간 금융기관이 참여하는 형태의 사업 방식이 중심을 이룰 것으로 예상됨.**

- 북한 내 투자가 가지는 정치적 리스크를 고려할 때, 민간자본이 독자적으로 투자할 가능성은 크지 않음. 다자개발은행이나 정부 혹은 정책금융기관이 선도하는 사업에 민간자본이 지분 투자나 신용 공여 등의 형태로 참여하는 방식이 일반적일 것으로 예상됨.

❖ **한반도 신경계지도 등에서 언급되는 경의선, 동해선 등 북한의 주요 인프라 개발사업의 전략적 중요성을 감안할 때, 대상 사업의 소유권을 북한 정부에게 이전하되 참여한 민간자본이 관리 운영권을 가지는 사업방식을 고려할 수 있음. 민간이 관리와 운영을 책임지는 기간 동안 북한정부가 임차해서 사용하고 민간에 임대료를 지급하는 BTL (Build-Transfer-Lease) 방식으로 진행될 가능성이 큼.**

- 일정 기간의 소유와 운영을 민간자본에게 맡기는 사업 방식은 전략적으로 중요한 인프라 개발사업보다는 이에 연결되는 부차적인 인프라 개발사업이나 광물 자원 개발사업에 적용될 가능성이 큼.

2. 우리 정부의 개발 자원 공급기관

❖ **북한 인프라와 광물 자원 개발에 한국이 참여하기 위해 이용할 수 있는 공적 개발 재원으로 ‘남북협력기금’과 ‘공적개발원조(Official Development Aid : ODA) 자금’이 있음.**

10) 기획재정부(2013), 「개도국 경제협력 강화를 위한 개발금융 활성화 방안」.

- 개발금융기관인 수출입은행이 자체적으로 시장에서 조성한 재원을 이용해서 공급하는 개발금융이 존재하지만, 수출입은행의 높은 달러화 조달 비용 등의 이유로 활성화돼 있지 못한 상황임.

(1) 남북협력기금

■ 현재 남북 경험사업의 재원은 주로 남북협력기금에 의존하는 바가 큼.

- 남북협력기금의 운용 관리 주체는 통일부이지만 중요 정책에 대한 심의기구로서 남북교류협력추진위원회를 두고 있으며, 수출입은행을 기금수탁 관리기관으로 지정해 업무를 위임하고 있음.
- 최근 5년간 추세를 살펴보면, 남북협력기금은 남북 교역과 경험 사업의 보험료 지원 같은 정책 이행을 위해 추진되는 고위험 사업에 대한 지원, 그리고 경험 기반 조성을 위한 무상 지원 등의 사용 비중이 높음.

■ 남북협력기금 재원조달 및 운용 계획에 의하면, 2018년 조달 총액은 1조 6,182억원으로 전년의 1조 9,708억원에 비해 3,526억원(17.9%)이 감소한 규모임(<표 1> 참조).

- 운용 측면에서는 이산가족 교류 지원, 구호 지원, 민생협력 지원 등 인도적 문제 해결 관련 사업비가 5,954억원으로 규모가 가장 크며, 남북 경제협력 자금은 3,134억원 수준에 불과함.
- 재원조달 금액과 사업비의 차액은 기금 운영비, 공공자금 관리기금 원리금 상환액, 그리고 여유자금 운용 등으로 구성됨.

■ 현재의 재원조달 및 운용 상황을 고려할 때, 남북협력기금만으로 한반도 평화체제 구축 후 북한 내 수요가 급증할 것으로 예상되는 인프라 또는 자원 개발 같은 대규모 투자가 필요한 사업을 추진하기에는 어려움이 있음.

- 이러한 어려움은 남북협력기금의 주요 재원이 공공자금관리기금 예수금, 여유자금 회수 및 운용 수익, 정부 출연금으로 구성되어 있어 매년 국회 의결을 통해 확보해야 하는 국가 재정에 의존하는 바가 크기 때문임.
- 남북협력기금의 규모를 북한의 경제 개방과 개혁 수요에 맞춰 증액하기 위해서는 재정 확대도 필요하지만 국내·외 연기금 등의 출연금 비중을 늘리는 방안도 모색해야 함.

〈표 1〉 최근 5개년 남북협력기금 조성 및 운용 현황

(단위 : 백만원)

구 분		자금 종류	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ¹⁾	합계	
유용	경상사업	남북 교류 협력 지원	인적 왕래 지원	-	460	-	-	74	-	534
		사회문화 협력 지원	2,045	2,847	6,135	2,303	3,599	12,942	29,871	
		교역경험 보험	177,144	52	77	295,353	97	10,000	482,723	
		소 계	179,189	3,359	6,212	297,656	3,770	22,942	513,128	
	민족 공동체 회복 지원	한반도통일미래센터	14,285	23,397	4,781	4,122	4,193	6,341	57,119	
		이산가족 교류 지원	2,078	3,083	5,241	1,620	689	11,985	24,696	
		인도적 지원	13,251	14,765	12,127	633	1,322	583,429	625,527	
		경험 기반 조성(무상)	12,337	20,685	23,440	149,413	55,767	247,978	625,527	
	소 계	41,951	61,930	45,589	155,788	61,971	849,733	1,216,962		
	합 계	221,140	65,289	51,801	453,444	65,741	872,675	1,730,090		
	용자사업	인도적 사업(용자)	-	-	-	-	-	-	-	-
		남북 교류 협력 지원	교역 경험자금 대출	55,549	19,000	-	72,806	-	56,191	203,546
			-교역 대출	-	2,993	-	-	-	31,191	34,184
-경험 대출			55,549	16,007	-	72,806	-	25,000	169,362	
경험 기반 조성(유상)			19,094	3,289	3,556	3,201	2,656	30,400	62,196	
경수로 사업		경수로 사업 대출	-	-	-	-	-	-	-	
합 계		74,643	22,289	3,556	76,007	2,656	86,591	265,742		
총 계	295,783	87,578	55,357	529,451	68,397	959,266	1,995,832			
조성	정부 출연금	105,500	93,400	93,203	92,500	183,000	80,000	647,603		
	정부 외 출연금	3	-	238	1	1	-	243		
	공공자금관리기금 예수금	530,000	228,600	90,500	207,000	765,000	1,170,863	2,991,963		
	운용 수익 등	162,300	47,304	19,863	27,399	9,631	367,379	633,876		
	총 조성액	797,803	369,304	203,804	326,900	957,632	1,618,242	4,273,685		

자료 : 통일부.

(2) 공적 원조자금¹²⁾

- 공적 원조는 우선협력 대상국의 경제, 사회, 환경, 여성 개발 등의 과제 해결에 동참하기 위해 협력 대상국에 직접 무상원조 혹은 유상원조(양허성 차관)를 제공하는 ‘양자 원조’와 UN 등의 국제기구의 활동에 재정적으로 기여하거나 다자개발은행에 자본금을 출자하는 방식으로 협력 대상국을 간접적으로 지원하는 ‘다자 원조’로 구분됨.

- 다른 방식으로, 원조 사업에 대한 입찰 자격을 혹은 물품 및 서비스 조달처를 원조 공여국 또는 일

11) 계획 기준임.

12) 「2017 대한민국 ODA 백서」, 국제개발협력위원회.

부 국가로 한정하는 '구속성 원조'와 협력 대상국이 입찰 자격에 대한 제한 없이 물품 및 서비스를 모든 국가에서 자유롭게 조달할 수 있는 '비구속성 원조'로 공적 원조를 구분할 수 있음.

■ **공적 원조의 추진 체계는 조정기관-주관기관-시행기관의 3단 구조로 구성됨.**

- 조정기관은 국무총리를 위원장으로 하는 국제개발협력위원회로 중앙 행정기관과 관계 기관 및 단체의 장과 민간 위원으로 구성됨. 국제개발협력에 관한 정책이 종합적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 이를 조정하고 심의하는 공적 원조 최고 정책기구임.
- 주관기관은 기획재정부와 외교부임. 기획재정부는 다자개발은행을 통한 다자 원조와 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund : EDCF) 관리를 통해 양자 유상원조를 주관함. 외교부는 UN 등 국제기구를 통한 다자 원조와 양자 무상원조를 주관함.
- 시행기관이 공적 원조를 직접 실시하는데, 수출입은행이 대외협력기금의 운용과 관리를 통해 양자 유상원조를 시행함. 그리고 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency : KOICA)이 양자 무상원조를 시행함.

■ **국제개발협력 기본계획, 연간 종합시행계획, 공적 원조 주요 제도 개선, 공적 원조 정책, 사업의 추진 실적 평가 등은 국제개발협력회의를 통해 결정됨.**

- 국제개발협력위원회는 국무조정실 국무1차장을 위원장으로 하고 정부 부처의 국장급 공무원, 공공기관 임원, 민간 전문가 등 25인으로 구성된 국제개발협력 실무위원회를 두고, 논의될 안건의 사전 조율 업무를 관장케 함.
- 국무조정실 국정운영실장이 주재하고 기획재정부와 외교부 국장급 공무원, 수출입은행과 한국국제협력단 임원, 민간 전문가 등이 참여하는 국제개발협력평가 소위원회가 공적 원조사업에 대한 평가를 실시함.

■ **한국국제협력단은 개발도상국에서 보건, 교육, 행정, 농림수산, 기술, 환경, 에너지 등의 분야에서 프로젝트 개발 컨설팅, 해외 봉사단 파견, 초청 연수, 해외 긴급 구호, 국제기구 협력 등의 사업을 시행하고 있음.**

- 한국국제협력단은 1991년 설립부터 2016년까지 159개국에서 6조 274억원의 무상원조를 시행했음.

■ **무상원조 사업의 추진 절차는 다음과 같음.**

- 사업시행기관은 정부가 선정하는 공적개발원조 중점 협력국을 대상으로 수립된 국가협력전략을 근거로 협력 대상국과 사업 발굴 협의를 추진함.
- 사업시행기관은 협력 대상국으로부터 사업 개요서를 접수한 후 협력 대상국의 공식 사업 요청 공문을 접수함.

- 우리나라 정부는 협력 대상국의 사업 개요서를 바탕으로 조사단을 파견해 지원 타당성에 대한 예비 조사를 실시하고 사업 심사를 통해 사업 추진을 확정함.
- 사업 추진이 확정되면 사업의 세부 사항을 확정하기 위한 기획 조사를 실시하고, 그 결과를 바탕으로 사업 집행 계획을 수립하고 사업 시행자를 선정함.
- 무상원조 시행기관이 개별적으로 추진하는 사업의 중복 여부와 조정 필요성 등을 검토하는 조정 절차가 무상원조 관계기관 협의회에서 시행됨.
- 무상원조 관계기관 협의회를 거친 사업이 국제개발협력위원회에서 의결되고 국회에서 예산이 확정되면, 협력 대상국과 사업 세부 내용을 추가 협의해 사업 착수가 이뤄짐.
- 사업 종료 후 성과 평가를 통하여 사업의 경제적·사회적 효과를 측정해 차기 사업 수행시 반영함.

❑ **대외경제협력기금은 1987년 개도국들의 산업 발전과 경제 안정을 지원하고 이들 국가와의 경제 협력을 증진하기 위해 우리나라 정부가 설립한 기금임. 만기 40년 이내의 장기, 저리(0.01~2.5%), 15년 이내 거치 기간, 연 2회 정기 분할 원금 상환, 매 6개월 이자 후취 등의 조건을 가진 양허성 차관의 재원이 되는 정책 기금임.**

- 대외경제협력기금은 1987년 설립부터 2016년 12월 말까지 53개 국가를 대상으로 375개 사업에 15조 1,957억원을 승인했으며, 이 중 6조 5,469억원이 집행됐음.
- 2015년 연간 신규 승인 규모는 1조 4,442억원으로 2009년 이후 1조원을 초과하고 있음.
- 대외경제협력기금 차관 규모를 지역적으로 분류하면, 아시아-아프리카-중남미 등의 순서로 제공되었음. 2016년 10월 말 기준으로 각 지역에 제공된 차관 비중을 살펴보면 아시아 66%, 아프리카 22%, 그리고 중남미 6%임.

❑ **대외경제협력기금 차관은 개발도상국의 인프라 건설사업을 집중 지원하는데, 개발도상국의 인프라 수요를 보다 많이 충족하기 위해 개발금융이나 수출금융과 연계하는 패키지 지원, 다자개발은행과의 협조 융자 등을 시행함.**

❑ **대외경제협력기금 차관을 이용한 유상원조 사업의 추진 절차는 다음과 같음.**

- 정부가 선정하는 공적개발원조 중점 협력국을 대상으로 수립된 국가협력전략을 근거로 우선 지원 대상을 선정함. 이를 바탕으로 협력 대상국과 정책 협의를 거쳐 지원 대상 후보 사업이 선정됨.
- 협력 대상국 정부는 지원 요청서와 사업타당성 조사 보고서 및 사업 실시계획서 등을 첨부해 대외경제협력기금 차관 지원을 요청함.
- 기획재정부 장관은 협력 대상국의 지원 요청서를 접수해 한국수출입은행에 심사를 의뢰함. 기획재정부의 수출입은행의 심사 결과를 바탕으로 사업에 대한 지원 방침을 결정해 협력 대상국에 통보함.

- 대외경제협력기금 차관 지원과 관련된 기본 사항이 명시된 공여 협정, 그리고 자금의 용도와 기본 지원 조건이 명시된 시행 약정이 체결됨. 이후 한국수출입은행과 협력 대상국 정부 간 차관 지원 계약이 체결됨.
- 사업의 이행 현황은 협력 대상국 정부가 작성해 제출하는 사업 진행 보고서를 통해 확인함. 사업 진행 보고서에는 사업 이행 상황, 소요 자금 집행 계획과 실적, 추진 일정 등이 포함됨.
- 사업의 완료는 협력 대상국 정부가 사업 완공 보고서를 제출하면 한국수출입은행이 완공 평가를 수행함으로써 이뤄짐.
- 완공 평가 후 2년이 경과한 시점에 사후 평가를 실시해 사업의 목적 달성 여부와 경제적·사회적 지원 효과를 파악함으로써 향후 공적개발원조 사업 개선을 위한 자료로 활용함.

■ **공적 원조자금의 대상국이 되기 위해서는 경제협력개발기구(OECD : Organization for Economic Cooperation and Development)의 개발원조위원회(DAC : Development Assistance Committee)가 선정한 협력 대상국의 목록에 포함되어야 하는데, 북한은 2018~2020년 목록에 포함돼 있음.**

- 북미 정상회담 전후로 미국이 북한을 정상 국가로 간주함에 따라 한반도 평화체제 구축이라는 중대하고 실질적인 과제를 위해 실천적인 관점에서 북한을 원조 대상국에 포함시키는 문제도 해결될 수 있을 것이라 판단됨.

■ **대외경제협력기금을 재원으로 하는 유상원조를 무상원조와 구별하고 운영 담당을 각각 기획재정부-한국수출입은행과 외교부-한국국제협력단으로 나누었음. 하지만 이처럼 공적 원조가 이원화 구조로 운영됨으로써 수원국의 다양한 수요를 효율적으로 반영하는 데 어려움이 있음.**

- 수원국의 개발 원조 수요는 보건의료, 주거, 교육, 환경 사업과 인프라, 광산, 발전, 산업단지 등 개발사업이 함께 어우러진 경우가 일반적이므로, 이에 효율적으로 대처하기 위해서는 국내 공적 원조기관과 사업 추진 절차를 통합하는 것이 필요함.
- 무상원조와 유상원조를 통합하는 개발 원조기관의 사례는 프랑스 외교부와 경제금융부의 감독을 받는 개발원조기관 AFD(Agence Française de Développement)가 대표적임.
- 2015년 아디스아바바 컨퍼런스에서 채택된 지속가능한 발전을 위한 17개의 과제를 AFD도 선택했음. 여기에는 성평등, 지속가능한 경제 성장과 일자리 창출, 농업, 도시, 소비·생산 패턴, 해양, 환경 등의 지속가능성, 기후변화, 평화와 안보를 위한 제도 구축 등 ① 기본적 필요와 사회 진보, ② 지속가능한 인프라의 구축, ③ 글로벌 공공재로 구분할 수 있는 과제들이 포함돼 있음.

3. 다자개발은행

(1) 아시아인프라투자은행¹³⁾

■ 한반도 평화 정착을 계기로 북한의 경제 개발을 통해 동북아시아 경제공동체를 구성하는 데 있어, 다자개발은행의 역할이 중요해짐. 그 이유는 공동체 형성을 이끌 국제 기구가 없는 상황에서 잠재적 구성원인 미국, 중국, 러시아, 일본 등의 대결 구조가 심화되고 있기 때문임.

- 아시아 지역의 다자개발은행은 아시아개발은행(Asia Development Bank)과 아시아인프라투자은행이 있으나, 각각 일본, 중국의 영향력이 강해 어느 하나의 다자개발은행이 북한 인프라 개발사업을 일방적으로 주도하기는 쉽지 않음.

■ 다만, 북한이 중국이나 베트남의 개방·개혁 방식을 따라 노동당이 가진 권력을 유지하는 기반 위에서 외국 자본에 문호를 개방하는 경우, 중·단기적으로는 다자개발은행 중에서 아시아개발은행이 속하는 세계은행그룹보다는 아시아인프라투자은행이 북한 인프라 개발사업에 참여하는 비중이 클 것으로 예상할 수 있음.

- 세계은행그룹은 자금 지원의 효율성을 제고하기 위해 자금 공여의 전제 조건으로 일정 기간 내에 공공부문 개혁, 무역 자유화, 민영화, 경제 정책 수정 등을 요구하는 프로그램 용자를 1980년대에 도입했기 때문임. 2000년대에 들어서는 기존 프로그램 용자의 이행 조건을 완화한 PRSP(Poverty Reduction Strategy Paper) 제도를 시행하고 있음.
- PRSP 제도에 따라, 수원국 정부는 세계은행그룹, 정당, 시민사회, NGO 등의 참여 하에서 빈곤 퇴치를 경제 개발의 목표로 삼고, 이를 위해 필요한 거시경제 정책과 구조개혁 정책, 사회 정책의 세부 목표를 설정하고 실행해야 함. 이후 평가를 거쳐 결과를 피드백하는 것을 내용으로 하는 PRSP를 입안해야 함.
- PRSP를 작성하고 제출하기 위해서는 북한 내부의 정치적 개혁이 선행되어야 하는 만큼, 북한 인프라 개발 초기에는 세계은행의 지원을 받기가 현실적으로 쉽지 않음.

■ 아시아인프라투자은행은 사업 추진 3대 과제, 조직 발전 4대 목표 설정을 통해 발전 방향을 제시하고 사업을 본격적으로 추진하고 있음.

- 사업 추진 3대 과제로 ① 지속가능한 인프라, ② 국경 간 연계성, ③ 민간 자원 동원 등을 선정함.

13) 이현태, 김준영, 오윤미(2017), 「AIIB발전 현황과 시사점 : 제2차 한국 연차총회를 중심으로」, KIEP 오늘의 세계경제, vol.17, No. 22.

- 조직 발전 4대 목표로서 ① 전략적 집중 부문 세분화 및 아시아인프라은행의 브랜드 형성, ② 고객 지원 확대 및 사업 프로세스의 개선, ③ 재정 안전성 강화 및 시장 접근성의 제고, ④ 조직 정비의 지속 등을 설정함.

■ 아시아인프라투자은행은 2017년에 피치, 무디스, 스탠더드 앤드 푸어스 등 세계 3대 신용평가사로부터 최고 등급인 Aaa 등급을 부여 받는 등 신용 및 안정성에서 국제 금융시장의 인정을 받았음.

- 이러한 우호적인 신용평가를 기반으로 아시아인프라투자은행은 달러화 채권 발행 등을 통해 재원을 충원하는 한편, 국제 금융시장에서의 위상을 높이고 있음.

■ 아시아인프라투자은행의 사업 추진 프로세스는 다음과 같음.

- ① 사업 발굴 : 아시아인프라투자은행이 수립한 부문별 전략이나 투자 계획 등을 고려해 수원국이 사업 수행 전략서를 제출
- ② 심사 : 아시아인프라투자은행은 기획단계에서 투자위원회 심사를 통과한 지원가능 사업 목록을 홈페이지에 게시함. 해당 목록에 포함된 사업 중에서 2~3차례 투자위원회의 심사를 거쳐 경영진의 승인을 획득한 사업은 그 요약서(Project Document Summary)를 이사회에 회람함.
- ③ 승인 : 분기별 이사회에서 회원국의 3/4 이상이 동의하면 해당 투자 사업을 승인하고 그 내용을 홈페이지에 게시함.
- ④ 수행 : 수원국은 국제경쟁입찰 방식 혹은 사업 요약서에 사유를 명시하고 사전 승인을 얻은 경우에는 여타의 방식으로 사업자를 선정해 사업을 수행함. 이 과정에서 아시아인프라투자은행은 규정 절차 준수 여부 및 진행 과정 등을 감독함.
- ⑤ 평가 : 이사회에서 이미 승인된 투자 사업에 대하여 리스크 관리부서는 분기별 모니터링 보고서를 제출함.

■ 아시아인프라투자은행은 중국 정부가 추진하고 있는 일대일로 사업 구상과 긴밀하게 연관되어 있음.

- 중국은 일대일로 구상을 실현하는 과정에서 연선 국가, 지역, 그리고 사업 간에 상호 소통을 의미하는 상호연계성 강화라는 기본 방향을 제시하고 ① 정책 소통, ② 인프라 연통, ③ 무역 창통, ④ 자금 융통, ⑤ 민심 상통 등 5대 중점 부문을 마련했음. 아시아인프라은행은 ② 인프라 연통과 ④ 자금 융통과 밀접한 연관이 있음.
- 아시아인프라투자은행은 ① 재무적 지속가능성, ② 환경적 개선, ③ 지역 주민들의 후생 개선 등 일대일로 사업 추진의 3대 원칙을 제시함으로써, 국제 금융체제에서 고유한 역할과 지위를 가지는 다자개발은행으로서의 독자성과 자율성을 부각하려고 함.

- 아시아인프라투자은행은 일대일로 구상에 포함되는 사업 중에서 수익성이 검증되는 사업을 중심으로 참여할 가능성이 큼.

■ **아시아인프라투자은행의 회원국 수는 2016년 1월 설립 이후부터 2018년 6월 말까지 57개국에서 80개국으로 증가했음. 자금 지원 측면에서는 <표 2>와 같이 29개 프로젝트에 총 55억 7,000만 달러의 자금을 지원했음.**

- 사업 승인 절차가 통상적으로 2년 이상 소요되는 기존 다자개발은행에 비해 아시아인프라투자은행은 짧은 심사 기간과 신속한 사업 추진이 두드러지고 있음. 이는 내부 프로젝트 평가 역량의 부족으로 인해 협조 용자를 중심으로 사업을 추진하고 있기 때문임.
- 아시아인프라투자은행이 참여하는 프로젝트를 부문별로 구분해보면, 에너지 분야가 압도적으로 많고 그 다음이 교통 분야임.
- 지역적으로 살펴보면 아시아인프라뱅크가 참여하는 프로젝트는 인도를 포함하는 남아시아, 인도네시아, 미얀마 등을 포함하는 동남아시아, 그리고 중앙아시아에 집중적으로 분포되어 있음.

<표 2> 아시아인프라투자은행 자금 지원 프로젝트

프로젝트 명	부문	규모 (백만 달러)	참고
타지키스탄 두산베-우즈베키스탄 국경 간 도로 개선 프로젝트	교통	105.9	AIIB(26.0%) EBRD(59.0%) 타지키스탄 정부(15.0%)
방글라데시 배전 시스템 개선 및 확장 프로젝트	에너지	262.29	AIIB(62.9%) 방글라데시 정부(30.3%) 사업기관(6.8%)
파키스탄 고속도로 M-4 프로젝트	교통	273.0	AIIB(36.6%) ADB(36.6%) DFID(12.5%) 파키스탄 정부(14.3%)
인도네시아 빈민가 개선 프로젝트	도시	1,743.0	AIIB(12.4%) WB(12.4%) 인도네시아 정부(75.2%)
파키스탄 타벨라 수력발전소 5차 확장 프로젝트	에너지	823.5	AIIB(36.4%) WB(47.4%) 파키스탄 정부(16.2%)
미얀마 망양 발전소 프로젝트	에너지	304.0	AIIB(6.6%) WB(IFC)·ADB·기타(93.4%)
오만 철도 시스템 준비 프로젝트	교통	60.0	AIIB(60%) OGLG(40%)
오만 두쿰(Duqm)항 개발 프로젝트	교통	353.33	AIIB(75%) SEZAD(25%)

아제르바이잔 가스전에서 터키를 통과해 유럽에 이르는 가스관 프로젝트	에너지	8,600.0	Borrower(24.4%) AIIB(7.0%) WB(IBRD)(9.3%) EBRD·EIB(24.4%) 기타 상업은행(34.9%)
인도네시아 지역 사회기반시설 개발 기금 프로젝트	도시	406.0	AIIB(24.6%) WB(25.4%) 인도네시아 정부(50.0%)
인도네시아 댐 운영향상 및 안전강화 프로젝트	에너지	300.0	AIIB(41.7%) IBRD(41.7%) 인도네시아 정부(16.6%)
방글라데시 천연가스 생산시설 및 파이프라인 효율성 개선 프로젝트	에너지	453.0	AIIB(13.0%) ADB(37.0%) 방글라데시 정부(50.0%)
인도 안드라프라데시주 송배전 시스템 개선 프로그램	에너지	571.0	AIIB(28.0%) WB(IBRD)(42.0%) 안드라프라데시주정부(30.0%)
조지아 바투미 우회도로 프로젝트	교통	315.2	Borrower(27.6%) AIIB(36.2%) ADB(36.2%)
인도 인디아 인프라 펀드	다 부문	750	AIIB(최대 20.0%) 기타(80.0%)
타지키스탄 누렉 수력발전소 재건 프로젝트	에너지	350	AIIB(16.7%) WB(62.2%) 기타(21.1%)
인도 구자라트주 농촌도로 프로젝트	교통	658.0	AIIB(50%) Gujarat주 정부(50%)
이집트 태양광 발전소(50MW 9기 20MW 2기) 설치 프로젝트	에너지	755.0	AIIB(최대 27.8%) IFC 및 기타(72.2%)
인도 남부지역 송전 시스템 강화 프로젝트	에너지	303.5	AIIB(33.0%) ADB(16.5%) Borrower(50.5%)
국제금융센터(IFC) Emerging Asia Fund	다 부문	640.0	IFC(23.4%) AIIB(23.4%) 기타(53.2%)
필리핀 마닐라 도시권 홍수 관리 프로젝트	물	500.0	AIIB(41.5%) WB(41.5%) 필리핀 정부(17.0%)
인도 벵갈루루 도시 지하철 6호선 프로젝트	교통	1,785.0	AIIB(18.8%) EIB(32.7%) 인도정부(48.6%)
오만 브로드밴드 인프라 프로젝트	통신	467.0	AIIB(51.2%) 그 외 (49.8%)
중국 베이징 공기 질 개선 및 석탄 대체 프로젝트	에너지	761.1	AIIB(32.85%) Beijing Municipality(30.0%) China CDM Fund(3.94%) Beijing Gas(33.21%)

방글라데시 브홀라 독립발전소 프로젝트	에너지	271.9	AIIB(22.1%) 그 외(77.9%)
인도 마디아 프라데시 농촌 연결 프로젝트	도로	502	Borrower(29.9%) AIIB(28.1%) WB(42.0%)
인도 National Investment and Infrastructure Fund	다 부문	2,100	AIIB(9.5%) 인도 정부(47.6%) 기타 투자자 (42.9%)
터키 투즈 골루(Tuz Golu) 가스저장소 확장 프로젝트	에너지	2,500.0	AIIB(24.0%) WB(24.0%) BOTAS(52.0%)
인도네시아 관개시설 근대화 프로젝트	물	578.0	AIIB(43.3%) WB(43.3%) 인도네시아 정부 (13.5%)

자료 : 아시아인프라투자은행.

❖ **아시아인프라투자은행은 다른 다자개발은행과 마찬가지로, 개도국 인프라 사업에 대출, 지분 투자, 메자닌 투자 등의 형태로 직접 투자함. 이를 양허적 조건 혹은 비양허적 조건으로 이행할 수 있음.**

- 양허적 조건으로 재원을 공급하는 경우에는 해당 인프라 사업의 자본 비용을 낮춰 투자자를 유인할 수 있고, 비양허적 조건으로 재원을 공급하는 경우에는 다자개발은행의 사업 심사 역량과 개도국 인프라 투자 사업 경험에 대한 신뢰를 통해 민간 투자자의 참여를 촉진할 수 있음.

❖ **아시아인프라투자은행은 다른 민간 투자자들과 공동으로 특정 지역을 대상으로 에너지, 통신, 농업개발, 도시개발 등 여러 분야의 사업을 지원하기 위해 혼합금융 펀드를 설립하고 있음. 북한 인프라 개발에도 이러한 방식을 준용할 수 있음.**

- 인도의 인디아 인프라 펀드사업, 국제금융센터(IFC)의 Emerging Asia Fund, 인도의 National Investment and Infrastructure Fund 등이 아시아인프라투자은행이 설립에 참여한 혼합금융 펀드임.

❖ **A-B Loan 구조를 이용한 혼합 금융을 설립하여 개발도상국의 인프라 사업에 참여하기도 함.**

- A-Loan은 아시아인프라투자은행이 직접 자체 자금을 차입자에게 제공하는 것이고, B-Loan은 아시아인프라투자은행과 협조용자 약정을 체결한 민간 상업 금융기관이 약정 금액을 제공하는 것임. A-B Loan은 아시아인프라투자은행이 두 금액을 합쳐 대출 계약을 체결한 차입자에게 제공하는 혼합 금융임.

- 중국과 미국이 글로벌한 차원에서 벌이고 있는 대립 국면으로 인하여 북한 인프라 개발사업에 대한 아시아인프라투자은행의 금융 지원이 제한될 가능성이 현재로서는 큼.

(2) 세계은행그룹의 국제금융공사(IFC)

- 세계은행그룹은 국제부흥개발은행(IBRD)와 국제개발협회(IDA) 등을 아우르는 ① 세계은행(World Bank), ② 국제금융공사(IFC), ③ 국제투자보증기구(MIGA), ④ 국제투자분쟁해결본부(ICSID) 등으로 구성됨.

- 동북아시아 경제공동체 구축 관점의 북한 지역 인프라 개발사업과 관련하여 주목해야 하는 기관은 IFC임.
- 그 이유는 신용도가 높은 개발도상국으로 용자를 제한하는 IBRD나 신용도가 낮은 저소득 개발국에 양허성 자금을 지원하는 IDA와 달리, IFC는 개발도상국의 민간 기업이나 프로젝트에 대출, 지분 투자, 보증, 민간 자본 동원 등의 방식으로 자금을 제공하기 때문임.

- IFC의 재원은 회원국들이 납부한 납입자본금, 이익잉여금을 포함하는 적립금, 그리고 채권 발행을 통한 차임금으로 구성됨.

- 국제 금융시장에서 채권을 발행해 자금을 조달하기 때문에 기관의 지속가능성을 유지하기 위해서는 우수한 신용등급 유지가 필수적임. 이로 인해 자금 운용 결정 과정에서 투자금 회수를 우선시함.

- IFC의 자금 운용은 투자와 유동성 자산, 그리고 기타 등으로 구성됨. 매 회계연도의 신규 투자는 '자기계정 투자'와 혼합 금융으로 해석할 수 있는 외부 민간 금융기관의 자금을 동원하는 '동원자금'으로 구분할 수 있음.¹⁴⁾

- 자기계정 투자는 대출, 지분 투자, 보증 등이고, 동원자금은 B Loan, Parallel Loan, MCPP (Managed Co-Lending Portfolio Program) 등으로 구분됨. 2015 회계연도(2014년 7월~2015년 6월)에 신규로 이루어진 자기계정 투자액은 105억 달러이고 동원자금은 71억 달러임.
- 2015 회계연도의 신규 자기계정 투자에서 67%의 비중을 차지한 대출은 직접 대출과 온렌딩¹⁵⁾ 등의 방법을 사용함. 대출 기간은 최장 20년까지 가능하나 통상적으로 7~12년이고 대출 조건은 시장과 국가 상황, 프로젝트와 기업의 재무구조, 그리고 수익성 등을 감안하여 건별로 정함. 금리는 자금 조달 비용을 기초로 결정하는 고정금리 혹은 변동금리를 적용함.
- 2015 회계연도의 신규 자기계정 투자 규모에서 30%의 비중을 차지한 지분 투자에는 직접 투자와

14) 윤경수(2016), 「세계은행그룹의 발전과정과 사업 분석」, 산은조사월보, 제729호.

15) 리스 같은 여신전문회사나 은행 등으로 구성되는 중개 금융기관이 자체 금융 절차에 따라 대출 적격 여부를 심사하고 IFC의 장기·저리 자금을 전대 받아 적격으로 판정한 기업에 자금을 공급하는 것임.

PEF(Private equity fund)를 이용하는 간접 투자가 있음. 백만 내지 일억 달러를 동일 기업이나 프로젝트에 투자할 수 있지만 프로젝트의 추정 총 소요 비용의 25%, 기업 총자본금의 20%를 초과하지 않아야 한다는 한도를 두고 있음. 전환사채나 후순위 대출 등을 이용하는 메자닌 금융도 취급함.

- IFC가 취급하는 보증 상품은 무역 금융보증, 부분 신용보증 및 전체 신용보증 등이 있음.
- 2015 회계연도 중에 신규로 19억 달러를 공급한 B Loan은 IFC가 차입자와 대출 계약을 체결하고 전체 대출 금액 중 일부는 직접 대출(A Loan)하고 참여 협정을 맺은 민간 상업은행으로 하여금 지원하도록 하는 나머지 부분을 가리킴.
- 2015 회계연도 중에 15억 달러를 공급한 Parallel Loan은 IFC를 포함하는 다수의 금융기관이 동일하고 공통된 조건으로 참여하는 대출임.
- MCPP는 IFC가 투자 포트폴리오를 결정하면 금융기관, 연·기금 등 기관투자자가 IFC에 자신의 권리를 위임하고 수동적으로 참여하는 것임.

이 외에도 IFC는 자회사인 자산관리회사를 통해 연기금, 국부펀드 등 세계 각국의 투자자로부터 자금을 모집해 사모펀드를 설립하고 이를 이용해 개도국 민간 기업이나 인프라 개발 프로젝트 등에 투자함. 2015 회계연도 기준으로 IFC는 10개의 사모펀드를 운영하고 있으며, 총 운용자산은 85억 달러인데 이 중 20억 달러만 IFC 자체 재원이고 나머지 65억 달러는 외부 투자자의 재원임.

중국과 미국 간 갈등이 심화되고 있는 상황에서, 협조 용자 중심으로 참여 사업 포트폴리오를 늘리고 있는 아시아인프라투자은행이 동북아시아 경제공동체 구성원 국가들로부터 양자간 혹은 다자간 방식으로 자금을 조달하고 북한 내 인프라 개발 프로젝트의 우선순위를 정해 투자하는 등의 적극적 역할을 기대하기는 어려움.

- IFC 또한 민간자본이 주도하는 프로젝트에 적극적으로 참여하는 기관임. 따라서, 민간자본이 감당해야 할 정치적 리스크가 너무 큰 북한의 인프라 개발사업에서 IFC가 주도적인 역할을 하기는 어려울 것으로 보임.

VI 결론

■ 남북 정상회담과 북미 정상회담의 성공적인 개최를 계기로 한반도에 안정적인 평화 체제가 구축될 전망이다.

- 평화체제 구축은 우리나라의 한반도 신경제지도와 신북방정책, 중국의 신동북진흥전략, 러시아의 신동방정책 등과 맞물려 냉전시대의 체제 대결 구도가 여전히 지속되고 있는 한반도와 주변 동북아시아 지역의 새로운 경제공동체 형성을 이끌 수 있음.
- 최근 우리나라, 중국, 몽골, 러시아가 한반도와 동북3성, 극동 지역을 잇는 경제회랑 건설에 보인 관심을 감안하면, 동북아시아 경제공동체 건설은 한반도의 평화 체제 구축과 함께 이 지역을 물리적으로 연결하는 사회간접자본(SOC) 투자와 국경 지역 산업단지 조성 등을 통해 구체화될 것으로 기대할 수 있음.

■ 동북아시아 경제공동체를 물리적으로 실현하기 위해서는 북한의 낙후된 인프라 환경을 개선하고 확충하는 것이 필요함.

- 북한 당국이 수립한 장기 전략 계획에 포함된 인프라 수요만 1,000억 달러 수준으로, 남북 정부 중심의 경제협력만으로는 북한의 사회 및 경제 기반시설을 확충하는 데 어려움이 있음.
- 민간 자본의 참여가 필수적인데, 과거 금강산 관광사업과 개성공단사업이 정치적 요인에 의해 중단된 바가 있어, 오랜 기간 동안 거액이 소요되는 북한의 인프라 개발에는 정치적 위험을 보다 효율적으로 완화할 수 있도록 우리 정부의 단독 노력보다는 다자개발은행 같은 국제 금융기구와 이를 통한 국제 금융시장의 참여가 전제돼야 함.
- 이와 같은 맥락에서 북한의 인프라 개선과 확충은 아시아 지역 내 인프라 투자 지원에 특화된 아시아인프라투자은행의 지원과 동북아 역내 국가들 간 경제협력 방안을 담고 있는 중국의 일대일로 프로그램과의 공조를 통해 실현될 가능성이 큼.

■ OECD는 정부 및 원조기관, 양·다자 개발은행이 양허적 조건으로 제공하는 개도국 개발 재원을 이용해 추가적으로 공공부문의 비개발 재원 혹은 민간부문의 개발·비개발 재원을 동원하는 것을 혼합 금융으로 정의함.

- 개발을 목적으로 개도국에게 제공되는 양허성 차관, 시장성 차관, 보증 지원, 지분 투자 등 다양한 금융 지원 방식을 포괄하는 개발금융의 개념이 혼합 금융을 통해 보다 구체화됨.
- 금리 측면에서 혼합 금융은 조달금리 이하로 제공되는 원조자금과 조달 비용에 마진과 위험 프리미엄을 부가한 금리로 제공되는 상업 금융의 중간 영역의 금리 조건으로 제공됨.

- ❖ 지역에 특화된 국제기구가 없는 상황에서, 동북아시아 경제공동체 형성과 함께 북한 인프라 개발사업이 진행되기 위해서는 중국, 러시아, 일본, 미국 등 주변국 간의 이해 갈등을 극복하는 것이 필요함.

 - 현재처럼 미국과 중국의 국제적인 갈등이 심화되는 상황에서는 지역의 다자개발은행인 아시아인프라 투자은행도 북한의 인프라 개발과 동북아시아 경제공동체 형성을 주도하는 데 어려움을 겪게 됨.
 - 경제력 부족과 금융 부문의 낙후성을 감안할 때 현실적 어려움이 클 수도 있지만, 우리나라가 북한 인프라 개발과 동북아시아 경제공동체 형성 작업을 모두 주도할 수도 있음.

- ❖ 우리나라가 동북아시아 경제공동체 구축을 위해 필수불가결한 북한 인프라 개발사업을 주도하더라도 중국, 러시아, 일본, 미국 등 주변국 정부, 아시아인프라투자은행이나 IFC 같은 다자개발 금융기관, 그리고 민간 금융기관이 유기적으로 연결되는 혼합금융 방식을 활용해야 함.

 - 기존의 남북협력기금을 수출입은행이 관리 운영하는 북한 인프라 개발 투자 전용 퍼실리티로 확대·재편해, 중국, 러시아, 일본, 미국, EU 등으로부터 공여 받은 개발 재원으로 규모를 증액해야 함.
 - 대출, 지분 투자, 보증, 증여 등의 방식으로 아시아인프라투자은행이나 국제금융공사가 북한 인프라 개발사업에 참여하도록 함으로써 민간 금융기관의 참여를 유도해 혼합 금융을 활성화할 수 있음.

- ❖ 우리나라가 개발금융기관이나 남북협력기금 등 공공 개발 재원을 동원해 동북아시아 경제공동체 구축에 필요한 북한의 인프라 개발사업을 주도하더라도, 이를 통해 우리 경제가 도약하기 위해서는 상업 은행들을 포함하는 국내 민간 금융기관이 북한 인프라 개발사업에 참여하는 정도가 매우 중요함.

 - 해외건설과 관련해서 우리나라 상업 은행들은 건설사의 수주를 지원하는 수동적인 역할에 중점을 둔 조직 및 사업 구조를 갖고 있음. 북한 인프라 개발사업과 관련해서는 보다 적극적인 자세로 전환하는 것이 필요함.
 - 북한 인프라 개발사업에 자금을 제공하기 위한 전제 조건으로 관행처럼 수출입은행이나 무역보험공사의 보증을 요구하는 것에서 벗어나야 함. 북한 인프라 개발사업 초기부터 적극적으로 개입하여, 다자개발은행이나 수출입은행 등과 동등하게 금융조달 구조를 결정하는 단계에 참여할 필요가 있음.

- ❖ 북한의 인프라 개발사업별로 혼합 금융의 구조를 구분해보면 다음과 같이 열거할 수 있음.

 - ① 보건의료, 주거, 교육, 환경 등 민생 인프라 사업은 정책적으로 선정되며 수익성이 없어 남북협력기금이나 국내·외 공적 무상원조 자금이 적격임.

- ② 철도, 도로, 에너지 등 산업 인프라 사업은 정책적으로 선정되면서도 수익성을 갖추고 있을 수 있어, 다자개발은행, 국내·외 수출신용기관, 남북협력기금, 공적 유상원조, 민관협력사업 등이 적격임.
- ③ 광물자원 개발사업도 정책적으로 선정되면서도 수익성이 검증된 사업을 위주로 추진한다면 정책자금, 남북협력기금, 민관협력사업 등이 적격임.
- ④ 경제특구 개발사업도 정책적으로 선정되지만 수익성이 존재할 수 있어 정책자금, 남북협력기금, 민관협력사업 등이 적격임.
- ⑤ 플랜트 건설사업은 정책적 고려와 함께 수익성을 추구할 수 있어 남북협력기금, 국내·외 공적 유상원조, 정책자금 등이 적격임.
- ⑥ 북한 지역 민간투자사업은 상업성을 기반으로 남북협력기금, 국내·외 상업 은행, 민관협력사업 등이 적격임.

■ **상기한 기본적인 구분을 토대로 우리나라 정부와 국책 금융기관, 민간 금융기관, 건설사 등은 공동으로 세부 사업별 구체적인 참여 의사결정과 자금조달 계획 등을 미리 수립하는 것이 필요함. 이를 통해 향후 남북경협 과정에서 우리나라가 동북아 경제공동체 구축을 선도할 수 있음.**

- 상세하게 준비된 북한 인프라 개발사업 계획은 동북아시아 경제공동체 구성 국가들인 미국, 중국, 일본, 러시아 등과 양자 및 다자간 합의 과정에서 우리나라의 협상력을 제고하는 데 유용할 것임.

빈재익 연구위원(jipins@cerik.re.kr)