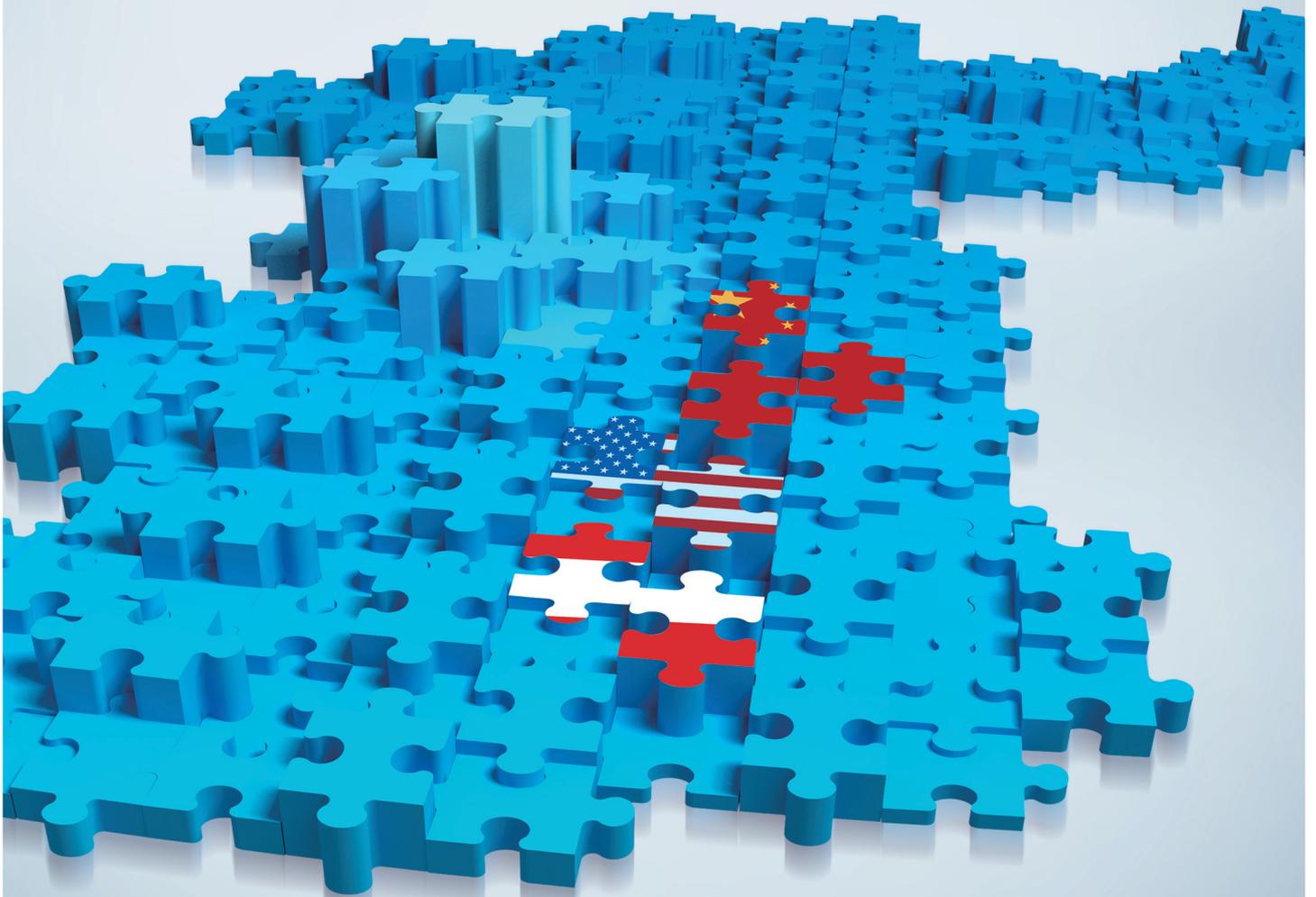


# 북한개발과 국제협력 세미나

통일미래포럼 공동대표의원 : 주호영, 조명철 연구책임의원 : 최재천

통일미래포럼회원 : 강창희, 김광림, 김세연, 김종태, 설훈, 송영근, 이병석, 이자스민,  
이종훈, 이주영, 정의화, 조명철, 주영순, 주호영, 최봉홍, 최재천, 한기호, 홍익표 (가나다순)



일 시 | 2014년 11월 26일(수) 오후 2시  
장 소 | 국회의원 회관 제8간담회실  
주 최 | 국회 통일미래포럼, 한국수출입은행  
문의처 | 조명철 의원실 : 02)784-2455~7  
한국수출입은행 남북협력기획실 : 02)6255-5368



국회 통일미래포럼



한국수출입은행  
THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA



# 목 차

---

## □ 개회사

## □ 발표문

1. 북한의 경제개발 실태와 국제개발지원 수용 가능성 ..... 3  
    김중호 (한국수출입은행 북한개발연구센터 연구위원)
  
2. EBRD의 체제전환 지원과 대북지원 시사점 ..... 31  
    윤덕룡 (대외경제정책연구원 선임연구위원)
  
3. 북한개발 촉진을 위한 유라시아 이니셔티브의 과제 ..... 57  
    권영경 (통일교육원 교수)

## 개회사



안녕하십니까. 국회의원 조명철입니다.

먼저 ‘북한개발과 국제협력’이라는 주제로 오늘 세미나가 개최되게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각하며 바쁜 시간임에도 불구하고 이 자리에 함께 해 주신 새누리당 김무성 대표님과 이인제, 김을동 최고위원님, 국회 교육문화체육관광위원회 위원장으로 활동하고 계시는 민주통합당 설훈 의원님을 비롯한 여러 국회의원님들에게 감사의 인사를 드립니다.

2012년 4월 김정은 정권이 공식적으로 출범한지 3년이 되어오는 북한은 김일성체제부터 계속되어 오는 심각한 경제난을 겪고 있습니다. 북한은 경제적 비정상 상태를 계속 유지하면서 북한주민들에게 만성적·장기적 경제난을 안겨 주고 있습니다.

지난 60여년이 넘도록 북한은 사회주의 계획경제체제를 고집하면서 경제 발전이 최우선 목표가 아닌, 체제유지를 위한 통치자의 독단적이고도 즉흥적인 건설·개발로 인하여 계획경제의 기능을 상실해가고 있습니다.

얼마 전 유엔은 북한 인권상황을 국제형사재판소(ICC)에 넘기도록 권고하는 내용의 강도 높은 ‘북한인권결의안’을 유엔총회 제3위원회에서 채택하였습니다. 이는 북한정권이 북한주민들의 삶을 외면한 채 가혹한 인권유린을 일삼는 것에 대한 심각한 우려를 하고 있는 것으로 국제사회의 동참을 이끌어내는 획기적인 계기가 되었습니다.

.....

북한의 GDP는 대한민국의 40분의 1입니다. 북한경제가 얼마나 열악하고 심각한 상황인지를 잘 말해주고 있습니다. 한반도 통일시 북한을 개발하고 국제 협력을 통한 경제성장을 이뤄내는 것은 지금 이 자리에 앉아 있는 우리 모두가 해내야 하는 절실한 과제가 되었습니다.

경제적 안정은 사회적 혼란을 잠재우고 사회통합을 이끌어내는 중요한 역할을 합니다. 그러기에 오늘 이 세미나는 북한의 경제개발 실태와 국제개발 지원 수용 가능성 및 북한개발 촉진을 위한 국제사회와의 연계·협력을 이끌어 낼 수 있는 방안들에 대해 심도 있는 검토가 이뤄질 것이라고 생각합니다.

오늘 이 세미나 진행에 공동참여하신 수출입은행 이덕훈 행장님을 비롯한 관계자 분들께 감사드리며, 보다 심도 깊고 유익한 내용이 논의되어 북한개발과 국제협력을 이뤄내는 역사적 한 페이지를 만들어 가길 바랍니다. 감사합니다.

2014. 11. 26

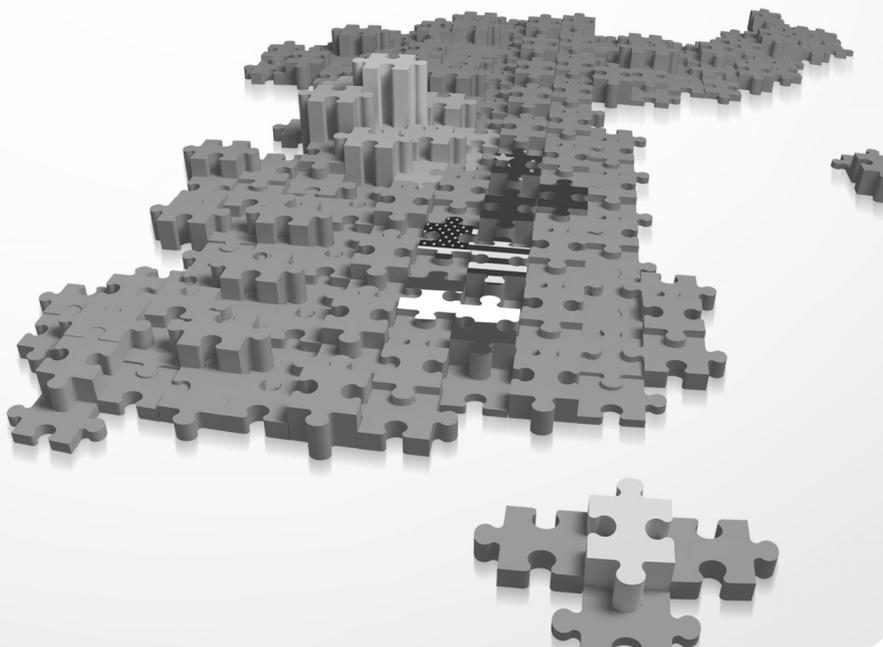
국회의원 조 명 철

발 표 문

# 북한의 경제개발 실태와 국제개발지원 수용 가능성

김 중 호

(한국수출입은행 북한개발연구센터 연구위원)



# 북한의 경제개발 실태와 국제개발지원 수용 가능성<sup>1)</sup>

김 중 호

(한국수출입은행 북한개발연구센터 연구위원)

## I. 서론

북한의 경제개발 실태를 명확하게 파악하는 것은 생각보다 쉽지 않다. 왜냐하면 북한 경제 현장과 정보에 대한 외부의 접근이 극도로 제한되어 있기 때문이다. 불투명성과 불가예측성을 특징으로 하는 북한 경제를 결코 정상 상태로 가정할 수는 없다. 북한의 경제적 비정상 상태는 북한 자체의 고민거리일 뿐만 아니라 북한의 이웃 국가들에게 던져진 심각한 도전이기도 하다. 냉전체제의 붕괴로 인해 사회주의 생산방식의 실패를 의미하는 ‘역사의 종언’까지 선포되었던 것만, 북한은 여전히 박제된 역사 속에서 그들의 미래를 모색하고 있다.

북한 정부는 지난 60여년이 넘도록 사회주의 계획경제체제를 고집하느라 국민들의 배고픔을 방치해왔다. 오죽했으면 3대세습 지도자인 김정은 제1비서가 자신의 정권이 공식 출범하는 날 (2012.4.15) “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다”는 말을 내뱉어야 했을까. 신정권의 지도자가 현실의 문제를 인식한 것은 다행이지만, 그것이 진정으로 추진하려는 국가비전이 아니라 주민들을 기만하는 가증스런 정치 레토릭에 불과하다면 불행한 일이 아닐 수 없다. 과연 북한의 김정은 정권은 주민들의 배고픔을 없애는 방법을 제대로 알고 있을까?

그 답은 북한 안에 없다. 북한은 하루 속히 그 답을 국제사회에서 찾아야 한다. 왜냐하면 국제사회는 오랜 기간에 걸쳐 가난을 퇴치하고 배고픔을 해소하는 방안을 다방면에서 다각도로 실험하고 검증해왔기 때문이다. 오늘날 국제사회가 다양한 경험을 바탕으로 자신있게 제시하고 있는 것은 북한 정부가 경제개발을 위해 총력을 기울일 뿐만 아니라 국제사회의 지원을 적극적으로 수용하여 개발 효과성을 제고해야 한다는 것이다. 그것만이 북한 사회를 가난 상태에서 벗어나게 하고 ‘인민의 허리띠’를 느슨하게 해 주는 유일한 길이다.

북한이 국제사회의 개발지원을 받아들여려면 우선 북한의 경제 상황을 명확하게 보여줘야 한다. 북한의 경제 수준이 어떠한지도 모른채 주먹구구식으로 지원해줄

1) 이 글은 「북한개발과 국제협력」 (서울: 오름, 2014)에 수록된 제3장의 글임을 밝힘.

수는 없기 때문이다. 북한 스스로 신뢰할만한 경제 통계를 제공하지 못하는 상황에서 외부 관찰자들의 추정 대부분은 불확실할 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구 결과들은 북한 경제의 대략적인 수준을 짐작케 하는 데 어느 정도 도움을 준다. 외부의 기준에 따라 추정을 한 것으로서 한국은행의 북한 거시 경제 지표를 참고한다면 북한경제의 변화 추이를 어느 정도 설명할 수는 있다. <표 1>에서 보듯이, 북한의 명목 GNI, 실질 경제 성장률, 예산규모 등은 북한 경제의 흐름을 파악하는 데 도움이 된다. 북한의 경제 규모는 지난 20여년간 매우 완만하게 증가하는 추세를 보여 왔는데, 특히 남북정상회담이 개최되었던 2000년 이후로 꾸준히 플러스 성장세를 보이고 있다. 한편, 북한의 대외무역 규모는 2009년 이후부터 급격히 증가하였는데, 그것의 주요 원인은 다름 아닌 북한-중국 간 무역의 급성장이라 할 수 있다.

<표 1> 북한의 주요 거시경제 지표

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
명목 GNI	조원	16.4	16.8	16.4	16.4	17.0	17.2	17.3	16.8	17.6	18.7	19.0	20.3
1인당 GNI	만원	81	82	79	78	80	79	79	76	79	83	84	89
경제 성장률	%	-4.3	-4.4	-7.1	-4.5	-2.1	-4.4	-3.4	-6.5	-0.9	-6.1	0.4	3.8
대외무역 규모	억 달러	41.7	25.8	25.6	26.5	21.0	20.5	19.8	21.8	14.4	14.8	19.7	22.7
예산 규모	억 달러	166	172	185	187	192	n.a.	n.a.	91	91	92	96	98

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
명목 GNI	조원	21.3	21.9	23.8	24.8	24.4	24.8	27.3	28.6	30.0	32.4	33.5	33.8
1인당 GNI	만원	92	94	102	105	103	104	114	119	124	133	137	138
경제 성장률	%	1.2	1.8	2.1	3.8	-1.0	-1.2	3.1	-0.9	-0.5	0.8	1.3	1.1
대외무역 규모	억 달러	22.6	23.9	28.6	30.0	30.0	29.4	38.2	34.1	41.7	63.2	68.1	73.4
예산 규모	억 달러	n.a	n.a	25	29	30	32.2	34.7	36.6	52.4	58.4	62.3	67.6

자료: 한국은행

1994년 김일성 주석의 사망 이후 북한 경제 지표들이 한동안 악화되었으나 김정일 정권이 출범한 1998년 이후 북한 경제는 조금씩 안정세를 보이기 시작했고 김정

은 정권이 출범한 2012년에는 성장세를 보이고 있다. 그러나 <표 2>에서 보듯이 북한의 주요 생산 실적 추이를 살펴보면 북한 경제가 여전히 1980년대 후반 수준조차 회복하지 못하고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 북한의 주요 생산 실적 추이

(단위 : 억kWh, 만톤)

	전력	석탄	철광석	곡물	시멘트	강철
1988	279	4,070	1,030	521	978	504
1990	277	3,315	843	402	613	336
1998	170	1,860	289	389	315	95
2002	190	2,190	408	413	532	104
2007	237	2,410	513	400	612	123
2008	255	2,506	532	431	642	128
2009	235	2,550	496	411	613	126
2010	230	2,500	509	-	628	128
2011	209	2,550	523	-	645	123
2012	215	2,580	519	468	645	122
2013	221	2,660	549	481 <sup>1)</sup>	660	121

자료: 한국은행

주1) FAO/WFP 보고서(2013.12.)는 2013년 북한의 곡물생산량이 도정후 기준으로 503만톤 규모 추정

설령, 북한의 경제 데이터가 명확하지 않다 해도 북한의 경제수준이 외부의 지원을 절실히 필요로 한다는 점은 명확하다. 그러나 지난 20여년에 걸쳐 국제사회가 경험했던 대북지원의 결론은 북한이 여전히 국제지원을 수용할 준비가 되어 있지 않다는 것이다. 폐쇄성이 강한 수령독재체제를 상대로 개혁과 개방을 설득한다는 것은 쉽지 않아 보인다. 그럼에도 불구하고 국제사회는 북한이 개발지원을 수용할 의지가 있는지, 만약 있다면 수용능력 향상을 위해 변화를 시도할 것인지 끊임없이 물어보고 변화의 때를 기다려야 할 것이다. 왜냐하면 북한 주민들의 삶의 질 향상을 위해, 그리고 한반도와 동북아의 미래 건설을 위해 반드시 필요한 일이기 때문이다. 그러므로 이 글은 북한이 향후 경제개발을 위해 국제사회의 지원을 적극 수용할 가능성이 있는지에 초점을 두고, 김정일 정권과 김정은 정권의 경제개선조치들을 비교분석함으로써 북한경제의 실태를 평가하고자 한다.

## II. 김정일 정권의 경제개발 정책 특징

북한 경제의 비정상성은 북한 체제의 불안정성과 불확실성의 근원이다. 특정 국가 권력기관에 경제활동 권한과 자원 사용권이 편중되어 있고, 특정 산업과 특정 도시에 물자와 재원이 편중되어 있으며, 특정 국가에 대외 무역이 편중되어 있기 때문에 북한 경제가 정상적으로 작동할 수 없는 것은 너무도 당연하다. 경제 관련 법과 제도는 그동안 여러 차례 수정되고 보완되어 왔으나 그 어떤 것도 해외자본을 유치하기에는 조금도 매력적이지 않다. 더군다나 북한의 정치권력이 두 차례에 걸쳐 세습되는 동안 국가 권력구조의 중간 및 상층부 인맥들이 급격히 교체되고 재배치되면서 정치권력과 경제권력의 지형 변화는 북한 체제의 과도기적 혼란 가능성을 증대하는 요인이 되었다. 북한 경제정책의 변화 추이와 특징을 김정일 시대와 김정은 시대로 나누어 살펴보고자 한다.

김정일 시대 북한 경제 정책의 초점은 ‘사회주의 강성대국’ 건설에 있었다. 북한이 국가 비전으로 내세운 강성대국은 “정치사상력, 군사력, 경제력이 강한 나라로서의 강성대국이 아니라, 사회주의가 튼튼히 다져지고 전면적으로 발전되어 그 위용을 만방에 떨치는 나라...사회주의를 새로운 높은 단계로 발전시켜 주체조선, 김일성조선의 기상을 온 누리에 떨치는 나라”이다.<sup>2)</sup> 사실 김정일 시대가 개막한 시점의 내외 환경은 매우 부정적이었다. 그래서 강성대국 비전은 그야말로 추상적이고 비현실적인 정치 레토릭에 불과했다. 그것은 경제발전 구상을 담은 국가 비전이라기 보다는 냉전 이후 불리해진 안팎의 상황에서 생존을 위한 마지막 몸부림의 표현이라고 해도 과언이 아니다. 사회주의권이 붕괴하고 북한 경제가 쇠퇴하여 결국 아사상태를 초래한 상황에서 북한은 ‘우리식’ 사회주의 재건을 위해 강성대국 건설론을 내세웠다.

북한은 1990년대 초반 냉전질서가 무너진 상황에서 자본주의 진영과의 공존을 고민하지 않을 수 없었다. 그래서 계획경제와 시장경제의 접목을 고민하는 ‘혁명적 경제전략’을 제시하였는데, 이는 기존의 중공업 중심의 자원 배분 체계를 수정하여 경공업과 농업을 우선시하고 수출증대에 초점을 두는 경제전략이었다.

그러나 1998년에 공식 출범한 김정일 정권은 세습 권력의 정통성을 확보하기 위해 위기탈출용으로 군대 중심의 경제건설전략을 내세웠다. 북한이 경제분야

2) 철학연구소, 「사회주의 강성대국 건설사상」, (평양, 2000), pp. 6~7.

에 있어서도 군대를 중시해야 했던 이유는 오랫동안 우선적으로 자원을 분배받은 군수경제 부문만이 경제위기 상황에서 그나마 생산능력을 유지하고 있었고 북한 경제의 복구과정에서 견인차 역할을 할 수 밖에 없었기 때문이다. 내각이 운영하는 일반경제와는 달리 군수경제 부문은 무기수출 뿐만 아니라 광물자원 개발권 등 외화획득에 유리한 사업들을 장악하고 있었기 때문에 1990년대의 경제위기 상황에서 중심적 위치를 차지하지 않을 수 없었다. 특히, 첫 번째 권력세습을 통해 등장한 김정일 정권의 열악한 출발선에서 체제를 지탱하고 보좌해 줄 수 있는 유일한 도구로서 군대가 지목되었던 것이다.

김정일 정권의 선군경제전략은 군대를 경제건설의 주역으로 등장시키고 있지만, 또 한편으로는 고난의 행군 시기를 통해 자구책으로 시작된 장마당을 경제 회생 과정의 조연으로 기능하게 했다는 특징을 보인다. 즉, 계획과 시장간의 병존을 허용할 수 밖에 없었던 김정일 정권은 선군경제전략과 함께 시장기능을 활용하는 실용주의도 병행하는 이중전략을 추진했던 것이다.<sup>3)</sup>

김정일 정권은 1997년 나진·선봉 경제지대에 시장경제기능을 도입·확대하는 조치를 취하였고, 1998년 헌법 개정을 통해 개인 소유의 범위를 확대하고 기업의 자율성과 재산성을 중시하며 대외무역을 강화하는 내용을 추가하였다.<sup>4)</sup> 그러나 그와 동시에 자본주의 요소의 유입과 확산을 방지하도록 개방의 폭을 제한하였으며 경제개선 조치의 효과를 정치 잣대로 엄격히 평가하였기 때문에 결국 시장경제 요소의 도입은 형식으로 끝날 수 밖에 없었다. 1998년은 김정일 정권의 주민과 가용 자원에 대한 동원을 극대화하기 위해 국가 비전을 선전하는 시점이었으므로 ‘자립적 민족경제 건설’과 ‘사회주의 강성대국 건설’의 물결은 극히 부분적으로 시도하려던 개혁 실험의 불꽃을 이내 사그러들게 만들었다.

그러나 2000년 남북정상회담을 기점으로 한반도의 봄이 찾아오면서 북한은 새로운 경제 실험을 재개하였다. <표 3>에서 보듯이, 북한은 2002년 ‘7·1 경제개선조치’를 도입하여 시장경제 기능을 부분적으로 허용하였고, 2003년에 선군경제 건설노선을 선포하면서 박봉주를 총리로 기용하여 계획과 시장의 병존을 추진하는 모양새를 보였다. 그러나 2005년 하반기부터 북한은 7·1조치를 무력화하기 시작했고, 경제 정책의 방향을 중앙집권적 계획경제를 강화하는 쪽으로 수정하였다.

3) 북한의 계획과 시장의 병존 전략에 관해 다음을 참조 바람. 권영경, “북한의 최근 경제개혁 동향에 대한 분석” 「수은북한경제」, 2005년 겨울호; “북한경제체제의 복합적 딜레마와 미래 전망,” 「수은북한경제」, 2008년 겨울호.

4) 1996~97년에 나진 선봉 경제특구에 도입된 실용적 경제 개선 조치들은 가격현실화, 월급 인상, 식량 판매 허용, 물질적 인센티브제 도입, 시장환율제 도입, 기업의 독립채산제 실시, 주민들의 자영업 허용 등이었음.

<표 3> 김정일 정권의 경제개선 관련 조치의 주요 내용

	7·1조치 (2002)	후속조치 (2003~2006)	反개혁조치 (2005~ )
가격·임금·환율	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물가(25배), 임금(18배), 환율(70배) 상승</li> <li>· 소비재 무상 급부제 폐지</li> <li>· 각종 보조금 축소, 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합시장 등에 외화환전소 설치(2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 화폐개혁시 시장가격 철폐 시도(2009)</li> </ul>
재정·금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거래수입금 폐지</li> <li>· 토지사용료 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합시장의 시장사용료, 국가납부금 신설(2003)</li> <li>· 인민생활공채 발행(2003)</li> <li>· 징세기관 징금소 설치(2003)</li> <li>· 중앙은행법 개정(2004)</li> <li>· 상업은행법 제정(2006)</li> <li>· 토지사용료를 부동산사용료 확대 개편(2006)</li> </ul>	---
농업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 곡물수매가 인상(50배)</li> <li>· 국가수매량 축소</li> <li>· 농장의 경영자율성 확대 - 초과생산물 자율처분 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일부 협동농장에서 포전담당제 시범 실시(2004) - 2~5가구 분조 편성</li> <li>· 개인경작지 30평에서 400평으로 확대(2004)</li> <li>· 국가납부량 축소(2004)</li> <li>· 현물분배에서 현금분배로 전환(2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 포전담당제 폐지(2005)</li> <li>· 개인소토지 금지, 돼기밭 협동농장 귀속</li> <li>· 군량미 징수 확대 - 사실상 현물분배 지속</li> </ul>
기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 번수입체계에 의한 실적 평가</li> <li>· 독립채산제 본격 실시</li> <li>· 지배인 권한 강화</li> <li>· 기업의 경영 자율성 확대</li> <li>· 노동 인센티브 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일부 공장·기업소의 경영자율성 대폭 확대(2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물질적 인센티브제 철회</li> </ul>
상업·유통·서비스	---	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합시장 개설(2003)</li> <li>· 일부 국영상점을 수매상점으로 전환(2003)</li> <li>· 사실상 개인의 식당·서비스업 허용(2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장통제(2006)</li> <li>· 종합시장 철폐 시도 (2009년 화폐개혁 이후)</li> </ul>
대외경제관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 무역의 분권화 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신의주 특별행정구 지정(2002.9)</li> <li>· 금강산 관광지구 지정(2002.10)</li> <li>· 개성공업지구 지정(2002.11)</li> </ul>	

자료: 김영윤, 최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, (통일연구원, 2005).

북한의 경제개선 조치는 중국의 개혁개방 초기와 유사한 모습을 보이는 듯하나, <표 4>에서 보듯이, 실질적인 내용과 변화의 규모는 전혀 다르다. 농업부문에서 중국은 가족농을 허용했으나 북한은 여전히 집단농을 고수하였고, 국유기업부문에서 중국은 향진기업을 육성했던 반면, 북한은 경직된 국유

기업을 그대로 활용하였다. 가격유통부문에서 북한은 중국처럼 시장의 이원화를 시도하였으나 국정가격과 시장가격을 병존하였고, 중국과는 달리 단일금융제도를 유지하였다. 대외부문에서 북한은 국가의 외환독점권을 그대로 유지하였고 특구경제와 내륙경제의 연계를 허용하지 않았다.

<표 4> 중국과 북한의 경제개혁 비교

구분	중국 (1980년대 초)	북한 (2002년)
농업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가생산 청부제 도입: 가족농</li> <li>• 토지소유권과 사용권의 분리</li> <li>• 국가수매와 시장판매의 병존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집단농 유지</li> <li>• 토지소유권과 사용권의 미분리</li> <li>• 분조관리제 개선, 초과생산물의 분조내 분배 허용</li> <li>• 국가수매의 전반적 유지</li> </ul>
국유 기업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영청부제 도입</li> <li>• 당과 경영조직의 분리</li> <li>• 기업 내 이윤유보제 도입</li> <li>• 기업소유제의 다양화(향진기업 육성)</li> <li>• 계획생산, 시장생산 병존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안의 사업체계 유지</li> <li>• 경영조직에서 당의 역할 축소</li> <li>• 일부 이윤유보 허용</li> <li>• 계획 외 생산물 시장판매</li> <li>• 국유기업 소유제 개혁 부재</li> </ul>
노동 분배 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동계약제 도입(부분 노동시장제)</li> <li>• 성과급·가변임금제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유일적·계획고용제도 유지</li> <li>• 성과급 임금제 도입</li> </ul>
가격· 유통 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격의 현실화, 점진적 시장가격화</li> <li>• 이중가격제 도입(국가계획가격/국가지도가격/합의제가격/시장가격 등 혼합 가격제)</li> <li>• 시장의 이원화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격의 현실화, 정부지도가격의 유지</li> <li>• 국정가격/시장가격 병존(혼합가격제의 가능성 잠재)</li> <li>• 시장의 이원화</li> </ul>
재정· 금융 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정과 회계의 분리</li> <li>• 이윤 납부의 조세화</li> <li>• 이원적 금융시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정과 회계의 분리</li> <li>• 사회적 공짜 축소, 국가재산 이용 대상 조세화</li> <li>• mono-banking system 유지</li> </ul>
대외 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외환유보제 도입, 환율의 현실화</li> <li>• 국가무역 독점 해체, 청부경영제 도입</li> <li>• 4대특구, 특구 내 자본주의시장경제제도화, 내륙경제와 연계, 개혁과 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가외환 독점제도 유지, 환율의 현실화</li> <li>• 무역 관리체제의 분권화, 기업의 수출입권 부분 허용</li> <li>• 3대특구(조차지형특구) 내륙경제와 분리, 개혁과 미연계</li> </ul>
사적 경제 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비국영기업(향진기업) 육성</li> <li>• 소규모 제조업(종업원 8명 이내), 서비스부문 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비국영기업 불허</li> <li>• 일부 서비스, 유통부문 개인영업 허용</li> </ul>

자료: 권영경, “북한의 최근 경제개혁 진행 동향에 대한 분석,” 『수은 북한경제』, 2005년 겨울호, p. 6.

1993년에 제3차 7개년 경제계획의 실패를 인정한 이후 장기 경제개발계획을 수립하지 못하고 있던 북한은 1998년에 들어와 ‘과학기술 5개년 계획’을 수립하여 과학기술 분야에 재원을 집중하기 시작했는데, 이는 군사경제 부문의 기술

생산력 유지와 개발을 목표로 하는 '선택과 집중'의 전략을 반영한 것이었다.<sup>5)</sup> 2001년부터 북한은 산업 생산체계의 정상화를 위해 전체 생산 현장의 생산설비들을 점검하기 시작하였는데, '현대화 전략'으로 불리는 기술개건사업을 통해 북한은 4,700여개 중소 공장과 기업소 가운데 노후되었거나 중복 투자된 1,800여개를 정리하였다.<sup>6)</sup> 이러한 공장과 기업소의 정리 작업은 과학기술 중시노선의 관점에서 국방공업과 연관된 산업의 회복에 초점을 두고 실행된 것이었다. 또한 이러한 맥락에서 북한은 2009년에 무연탄, 철강, 비료, 비날론 등을 생산하는 주체공업 분야에 집중적으로 투자하였는데, 결국 과도한 에너지 소모 공법으로 인해 경제효율성이 크게 떨어지는 것으로 판명되자 주체공업 강화 계획은 폐기될 수 밖에 없었다.

북한의 정책 변화를 설명할 때 한 가지 고려해야 할 것은 바로 북한의 대외환경 변화이다. 북한이 7·1조치를 도입한 직후인 2002년의 가을에는 신의주 특구 장관으로 지명된 양병이 중국 당국에 의해 체포되면서 신의주 특구 계획이 무산되었고, 미국의 북한 농축우라늄 의혹 제기로 제2차 핵위기가 발생하였으며, 북일간 교섭이 일본 국내정치의 기류 변화로 인해 중단되는 등 북한의 대외관계가 악화되는 일련의 사건들이 발생하였던 것이다. 북한의 대외환경이 나빠지면서 북한은 내부적으로 개혁 조치들을 중단하였고 2006년에는 처음으로 핵실험을 단행하였다.

김정일 정권이 경제정책 또는 경제노선을 바꾸려고 시도하긴 했으나 그것은 국내외 정치 상황에 종속되어 있었기에 독립적으로 지속할 수 없는 한계를 드러내고 말았다. 즉, 김정일 정권의 경제정책 우선순위는 경제 개선 그 자체가 아니라 선군경제전략을 통한 국방공업의 강화, 그리고 그것을 통한 군사력 증대에 있었던 것이다. 1980년대 후반 사회주의권의 몰락과 1990년대 북한 경제위기의 고비들을 지나면서 김정일 정권은 체제의 생존을 위해 경제가 아닌 군사를 선택하였고 군사를 지원하는 수단으로 경제 변화를 실험하였던 것이다. 사실상 김정일의 2012년 강성대국 건설 전략의 목표는 1980년대 후반의 생산력 수준을 복원하는 것에 불과했다. 그러나 북한의 경제 정상화 노력은 기대에 크게 못 미쳤고, 채우지 못한 부분은 세습 지도자 김정일의 몫으로 남겨지게 되었다.<sup>7)</sup>

5) 북한의 '과학기술 5개년 계획'은 1998년부터 시작하여 현재 제4차계획에 접어들었으며, 향후 2022년까지 제5차 계획을 진행할 예정이다.

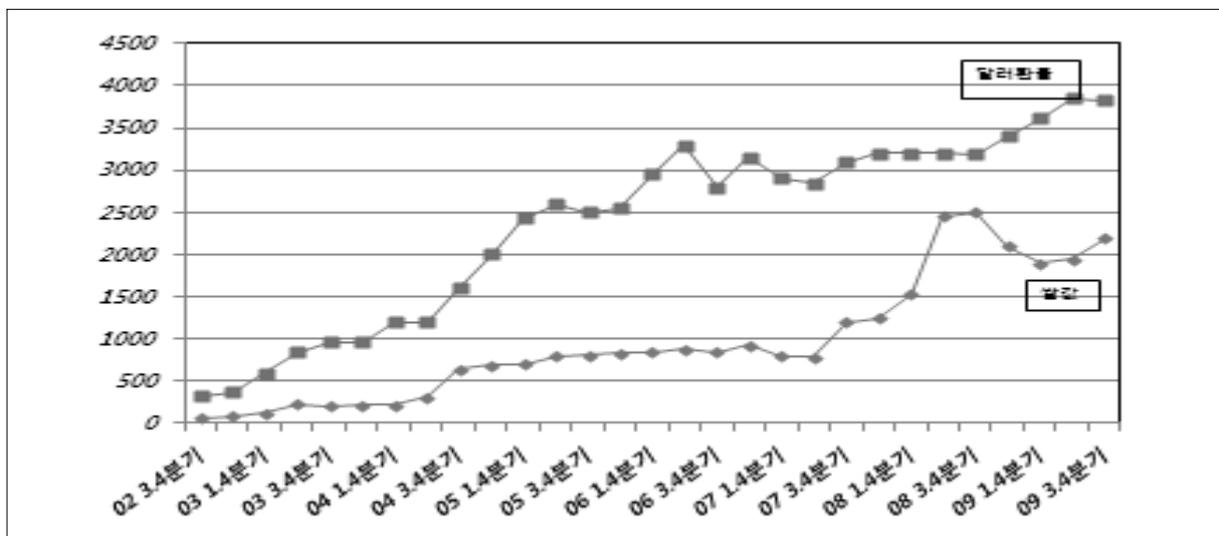
6) 북한의 '기술개건사업계획'의 내용에 대하여는 다음을 참조 바람. 「2002 북한연감」, (서울: 연합뉴스, 2002), 「조선신보」, 2002.1.14.

7) 김정일 정권이 2012년에 이루어질 것으로 기대하며 내세웠던 강성대국의 달성목표는 현실의 실제 생산량과 큰 차이를 보였다. 전력생산능력의 목표를 776만kwh로 잡았으나 2011년 실제 전력생산량은 209kwh에 불과했다. 비료생산

### III. 김정은 정권의 경제개발 정책 특징

김정은 정권이 공식적으로 출범한 2012년 4월 이전부터 김정은의 권력 행보는 다양하게 진행되어 왔는데 후계체제를 수립하는 과정에서 경제문제는 중요한 걸림돌로 존재하였던 것 같다. 북한이 2009년 11월말에 느닷없이 단행한 화폐개혁은 그동안 만성화되어온 북한 경제의 침체를 한순간에 제거하고 비공식경제 영역의 경제력을 공식경제 영역으로 흡수하여 계획경제의 정상화를 시도하려는 ‘리셋버튼’이었다. 그러나 그것은 북한 경제를 수렁으로 인도하는 잘못된 안내판이었으며 북한의 고질병인 인플레이션을 악화시키는 촉진제가 되었다. <그래프 1>과 <그래프 2>에서 보듯이, 북한의 물가와 환율은 2002년 7·1개선조치 이후 증가해왔는데, 2009년 화폐개혁 이후 한풀 꺾였다가 곧 이어 급증하여 이전보다 높은 수준에 이르게 되었다. 2009년의 화폐개혁은 북한 정권이 시장세력을 약화시키려는 의도가 있었던 것으로 해석되는데, 이는 물가상승을 부추김으로써 정부의 계획기능은 마비되고 오히려 시장의 기능이 돋보이게 만드는 결과를 낳고 말았다.

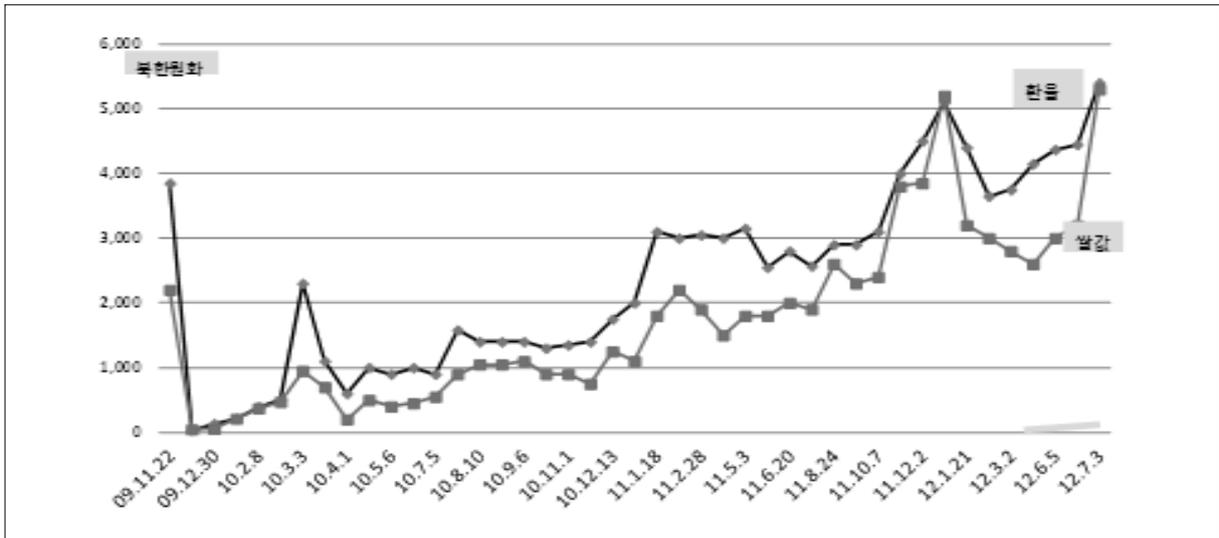
<그래프 1> 7·1조치 직후 ~ 화폐개혁 직전 기간 달러환율 및 쌀값(원/kg) 추이



자료: 『데일리NK』

량은 100만톤 목표치 중 실제 47만톤에 그쳤다. 자동차 1만대 생산을 목표로 정했으나 실제로는 4천대에 머물렀다. 이와 관련하여 다음을 참조 바람. 권영경, “김정은 시대 북한 경제정책의 변화와 전망,” 『수은북한경제』, 2014년 봄호, p. 10.

<그래프 2> 화폐개혁 이후 달러환율 및 쌀값(원/kg) 추이



자료: 『데일리NK』

주: 각 날짜는 주간을 의미하나 주간 마지막 날짜로 표기

이러한 경제상황 변화를 권력 상층부에서 목격하고 준비하던 후계자 김정은이 아버지 김정일의 갑작스런 사망으로 인해 권력을 인수하면서 표방했던 것은 아버지가 만든 ‘선군’의 틀이었다. 김정은 정권은 2012년 4월 공식 출범한 이후 12월 장거리 미사일 발사를 성공시키고 2013년 2월 제3차 핵실험을 단행함으로써 군사강국 건설의 유업을 충실히 받드는 모습을 과시하였다. 2013년 상반기동안 북한은 미국과의 핵전쟁을 운운하는 등 도발 언행을 지속하였는데, 이는 신생 정권이 국내외에 존재감을 인식시키는 중요한 정치행위로서 김정은 정권의 정통성을 확립하는 데 필수적인 선택으로 해석된다. 그러나 문제는 북한이 도발을 통해 국제사회의 대북제재 수위를 더욱 높게 만들었으며 대외관계의 악화를 초래함으로써 북한이 현실 속에서 절실히 필요로 하는 경제 정상화의 기초가 더욱 약화되었다는 것이다.

김정은 정권은 2013년 3월 31일 당중앙전원회의를 통해 ‘경제·핵무력 병진노선’을 채택하였다. 이는 크게 보면 김일성 시대의 국방·경제 병진노선, 그리고 김정일 시대의 선군경제노선과 유사한 사상적 지향점을 갖고 있지만, 핵무기 개발의 완성도가 높아져가는 상황에서 이전과는 다른 논리를 보여주는 것이다. 김정은 정권은 핵무력 증강이 “국방비를 늘이지 않고도 적은 비용으로 나라의 방위력을 더욱 강화하면서 경제건설과 인민생활 향상에 큰 힘을 돌릴 수 있게”한다고 설명

하고 있다.8) 노동신문은 이를 반복하여 강조하고 있다. “핵강국이 되면 강력한 전쟁 억제력에 기초하여 경제건설에 자금과 노력을 총집중함으로써 비약적인 발전을 이룩할 수 있다.”9)

북한의 주장은 핵무기 보유를 통해 군사적인 문제가 해결되었으므로 기존의 군사비용을 경제건설에 투입할 수 있다는 것인데, 과연 기존의 군사 부문의 재원 소비가 크게 축소되고 그에 해당하는 몫이 경제부문으로 이전될 수 있을지는 의문이 아닐 수 없다. 김정은 정권이 정치논리상 선군을 앞에 내세우면서도 권력 구도상 아버지 세대의 선군에서 선당으로 변화를 시도하고 있다는 해석은 위의 주장을 뒷받침할 만한 자료가 된다.10)

김정은 제1비서의 국정운영 스타일은 확실히 이전 세대의 리더십과 차이를 보이고 있다. 젊기 때문에 개방성과 투명성, 경험부족이기 때문에 진취성과 공격성, 세습권력이기 때문에 선전성과 기만성을 보인다고도 할 수 있으나, 아직 김정은의 통치 기간이 3년에 불과하므로 김정은만의 스타일을 확립할 때까지는 좀 더 두고봐야 할 것 같다. <표 5>에서 보듯이, 김정은 정권의 경제관련 발언은 긍정적인 것과 부정적인 것을 모두 포함하고 있다.

**<표 5> 2012년 김정은 정권의 경제관련 발언**

<p><b>긍정발언</b></p>	<p>양형섭 최고인민회의 상임위 부위원장, “다른 나라들의 경제개혁 사례를 들여다보고 있다” (AP통신과의 인터뷰, 1.16)</p>
	<p>김정은, “중국의 방법이든, 러시아나 일본의 것이든 사용할 수 있는 수단이 있다면 도입하라” (당간부들과의 대화, 1.28)</p>
	<p>김정은, “모든 경제문제를 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어나가야 한다.” (4.6 담화)</p>
	<p>김정은, “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다...세계적 추세를 따라잡겠다” (4·15 연설)</p>
<p><b>부정발언</b></p>	<p>김정은, “사회주의 강성국가 건설위업을 성과적으로 달성하려면 첫째도 둘째도 셋째도 인민군대를 백방으로 강화해 나가야 한다“ (4.15일 연설)</p>
	<p>조평통, “그 무슨 정책변화의 조짐이니 개혁·개방의 시도니 떠들고 있는데, 이는 우리에게 대한 극도의 무지와 불순한 흥심을 드러낸 가소로운 망</p>

8) “김정은 당중앙위원회 2013년 3월 전원회의 보고 전문,” 「조선중앙통신」, 2013.4.2.

9) “우리 당의 경제건설과 핵무력건설의 병진로선은 항구적인 로선이다.” 「노동신문」, 2013.5.3.

10) 이와 관련하여 정성장 등의 주장을 참조 바람.

	발이다...지금 우리의 정책은 철두철미 절세의 위인들의 사상과 위업을 대를 이어 계승 완성하기 위한 것으로서 여기서는 <b>그 어떤 추호의 변화도 있을 수 없다</b> ” (7.29)
	노동신문, “우리 혁명이 전진하는 과정에 임무와 전술, 투쟁방법은 달라질 수 있으나 전략적 로선에서는 변화가 있을 수 없다....우리에게서 정책변화나 <b>개혁·개방을 기대하는 것은 해가 서쪽에서 뜨기를 바라는 것과 같은 어리석은 개꿈이다</b> ” (8.13)
	우리민족끼리, “오늘의 전변 앞에서 어중이 떠중이들의 개혁, 개방설은 말 그대로 물거품으로밖에 될 수 없다....온 나라 방방곡곡에서 일어나는 기적과 혁신은 그대로 <b>대결광신자들의 개혁, 개방설</b> 을 산산조각내는 폭탄이 되고 있다” (8.16)

어쨌거나, 김정은 정권의 경제정책 특징을 이해하려면 2012년 정권 출범 직후부터 일부 경제단위에서 시범 실시하고 있는 ‘새로운 경제관리체계’ 또는 ‘새로운 경제관리방법’을 살펴볼 필요가 있다.<sup>11)</sup> <표 6>에서 보듯이, ‘6·28 조치’로 명명되고 있는 김정은 정권의 경제조치는 기업관리, 농업관리, 재정금융, 유통부문, 가격부문 등에 있어서 자율성과 다양성을 대폭 허용하는 것을 특징으로 하고 있다.

긍정적인 시각에서 보면, 김정은 정권의 경제조치는 첫째, 급진적 개혁·개방의 가능성을 보여주는 것은 아니지만 과거의 경험을 바탕으로 점진적이고 비위협적인 경제안정화 방안을 모색하는 것으로 해석되며, 둘째, 최근 권력구조 개편과 더불어 ‘선당정치·선경정치’ 노선으로 전환할 가능성 때문에 7·1조치보다 큰 폭으로 변화를 추진할 가능성을 갖고 있고, 셋째, 위기관리를 위한 비상 통치체제 하에서 태동한 선군정치 명분이 약화되는 가운데, 북한식 세계화 전략에 따라 당과 국가가 개혁·개방의 속도를 조절하며 전반적 변화를 모색하는 일환으로 보여진다.

그러나 부정적인 시각에서 보면, 김정은 정권의 경제조치는 첫째, 자원이 집중된 권력기관과 기득권층에 대한 김정은 신정권의 공격 수단일 뿐이며, 둘째, 김정은 체제의 통치기반 강화 차원에서 안정적인 외부환경을 조성하기 위해 중국과 국제사회의 적극적 협조를 구하는 평화공세의 일환이고, 셋째, 권력 장악을 위한 장성택 주도의 작품으로서 개혁·개방을 지향하는 것이 아니라 권력투쟁을 이겨내기 위한 임시방편으로 등장한 것으로 해석된다. 특히, 지난해 장성택 처형사건에도 불구하고 경제조치의

11) 2012년 6월 28일 김정은 제1비서가 당중앙위원회 책임일군들과 한 담화(‘우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여’)를 참조바람.

철회가 없는 것은 김정은 권력구도의 중앙으로 진출하려는 특정 기득권 세력이 장성택 세력을 대체하고 경제건설이라는 이권 재분배 과정에 합류했기 때문이라고 보여진다. 3대세습을 통해 등장한 김정은이 현재 권력 장악과 통치력을 발휘해야 하는 과제를 안고 있으므로 본질적인 개혁을 추진하는 것이 매우 곤란한 상태라고 해석된다.

<표 6> ‘6.28 새경제관리체제’에 관한 주요 보도 내용

분야	내 용
경제정책 주관기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내각이 ‘경제사령부’로서 주도</li> </ul>
농업분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분조단위 축소               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 10~25명 단위 → 4~6명 단위로 축소</li> </ul> </li> <li>• 작업분조에 토지 할당; 필요 생산비용 국가 선지불; 협동농장, 기업소, 각급 기관들이 보유한 유휴토지, 작업분조에 임대</li> <li>• 생산비용, 곡물 수매가격 시장가격으로 계산</li> <li>• 생산물분배 방식: 정량제에서 정률제로 개편               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가와 작업분조 간 생산물 7:3 비율로 분배, 70% 시장가격 수준으로 국가수매, 나머지는 작업분조에 현물분배, 자율판매 허용</li> </ul> </li> <li>• 목표량 초과분의 작업분조 처분권 부여</li> </ul>
국영 기업소 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최초 생산비 국가가 투자 (비용지불)</li> <li>• 기업소 자체 계획에 의해 자율적으로 원자재 구매</li> <li>• 생산·판매한 후 국가와 기업소 일정비율로 판매수입 분할               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산비용, 생산물의 판매가격을 시장가격으로 계산</li> <li>- 생산설비, 자재, 전력 등 기업 간 자유거래 허용</li> <li>- 생산물의 시장판매 허용</li> <li>- 국가납부금은 외화로 납부</li> </ul> </li> <li>• 기업소 획득 판매수입, 재투자 등 자율 사용 허용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 그러나 개인에 의한 공장·기업소 설립은 불허</li> </ul> </li> </ul>
노무관리 임금소득 배급제 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공장·기업소 간부는 당이 임명</li> <li>• 기업소의 개인투자 허용</li> <li>• 배급제시스템 이원화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가예산제 공장·기업소 (군수공장, 중앙이 관리하는 특급·1·2급 기업) 국가기관 사무원, 교육·의료부문 종사자는 배급제 유지</li> <li>- 국가예산제 공장·기업소의 ‘생필직장’, 독립채산제 기업은 전면 임금제 실시 (전면 임금제 실시하는 공장·기업소 근로자들의 임금 현실화)</li> <li>- 무료교육제도, 무상치료제도는 유지</li> </ul> </li> </ul>
서비스· 상업분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인투자 부분 합법화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인들의 운송, 상점, 편의 봉사소, 식당에 투자를 통한 경영 참여 허용</li> <li>- 이윤의 10~20% 국가납부, 개인투자 기관에서의 노동력 고용</li> </ul> </li> </ul>

김정은 정권이 맞닥뜨린 정치·경제 과제의 핵심은 바로 통치체제 안정 및 공고화를 위한 자원(resources)의 확보라고 할 수 있다. 즉, 자원 고갈 여부가 북한 체제 안정성의 주요 변수로 등장하고 있다.<sup>12)</sup> 신임영도자 김정은이 내부 자원을 독점하고 신진 엘리트들에게 배분함으로써 권력을 장악하기에는 기득권 세력의 저항이 클 수도 있다. 그러므로 김정은 정권으로서는 외부자원을 확보하여 신진세력의 영향력 확대를 통해 기득권 세력의 저항을 상쇄시키고 김정은에게 권력을 집중시켜 체제를 안정화시키는 전략을 추진할 수도 있을 것이다. 2013년과 2014년에 걸쳐 김정은 정권은 5개의 중앙급 경제특구와 19개의 지방급 경제개발구를 지정·운영 하려는 계획을 발표하였는데, 이것의 핵심은 외자유치를 촉진한다는 것이다(아래 그림 참조).



김토일 기자 / 20140723  
@vonhao\_graphics(트위터)

12) Robert Collins가 정리한 자원결핍과 정권붕괴의 상관성 논리(자원고갈 ⇒ 국가 통치기능 저하 ⇒ 지방의 독자적 세력 등장 ⇒ 중앙정부의 탄압 ⇒ 반중앙정부 저항 ⇒ 국가 내부 분열 ⇒ 정권 교체)는 특히 김정은 시대에 들어와 그 적용 여부가 주목된다. Robert D. Kaplan, "When North Korea Falls," *The Atlantic*, October 2010.

김정은 정권은 현재까지 지정된 19개 경제개발구 사업을 통해 새로운 경제동력을 확보하기를 기대하고 있다. 지방급 경제개발구는 불가피하게 지방내 장마당과 연계되지 않을 수 없다. 무엇보다 외자유치가 관건이지만 현재 북한의 부정적인 대외환경을 고려하면 한동안 기대한만큼 자금이 공급되기는 어려울 것이며 경제개발구 추진도 지체될 수 밖에 없을 것이다.

그럼에도 불구하고 북한의 경제개발구 설치의 나름대로 의미가 있다. 투자유치를 명분으로 북한의 대외 접촉점이 될 수 있기 때문이다. 북한은 외국 기업의 투자뿐만 아니라 외국 전문가들의 지식 공헌의 길을 열어놓고 있다.<sup>13)</sup> 외부 전문가들의 특구 개발 참여가 허락됨으로써 국제사회의 대북 지식공유 기회가 만들어질 수 있는데, 이로써 북한의 개발역량이 강화될 수도 있을 것이다. 외부의 선진 기술과 개발 노하우가 들어오지 않고서는 기존의 노후하고 정체된 생산체제를 개선할 방법이 없기 때문이다. 최근 러시아는 향후 12년에 걸쳐 북한 철도망(약 7,000km 중 3,200km)에 대한 현대화 프로젝트를 추진하기 위해 250억 달러(약 26조1800억 원)를 투자하기로 결정했다.<sup>14)</sup> 북한과 러시아간에 어떤 협의가 있었는지는 모르나 북한의 변화 움직임 속에서 러시아의 협력 조치는 북한 변화 속도를 높여주는 긍정적 신호임에는 틀림없다. 단, 러시아의 대북 경제협력 결정이 실제 추진되는지는 좀 더 두고봐야 할 일이다.

---

13) 2013년 11월 6일에 채택된 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제147호의 제2장 제6조는 “관리기관의 성원으로는 해당 부문의 풍부한 사업 경험과 전문지식을 소유한 우리나라 또는 다른 나라 사람이 될 수 있다”고 규정하고 있다. 김성훈, “北 김정은, 中·러 교감속 과감한 문호개방,” 「매일경제」, 2014년 11월 4일.

14) 알렉산드르 갈루슈카 러시아 극동개발부장관은 지난 10월 28일 북한 철도망 현대화와 신규 철도 노선 건설사업을 추진키로 했다고 발표했다. 그리고 러시아는 투자 대가로서 북한이 보유하고 있는 6조원 가치 규모의 희토류 채굴권을 확보하려는 것으로 알려졌다. 윤대원, 러, 북한 철도망·송전망에 250억달러 투입, 「전기신문」, 2014년 10월 30일.

## IV. 북한의 국제개발지원 수용 현황과 과제

### 1. 국제사회의 북한개발지원 현황

북한이 외부의 지원을 수용할 수 있으려면 상당한 정도로 개방될 뿐만 아니라 개혁되어 있어야 한다. 다른 말로 하면, 북한이 최소한의 필요 수준까지 개혁과 개방을 하지도 않은 채 국제사회로부터 개발지원을 받는다는 것은 불가능하다. 왜냐하면 국제사회의 개발지원은 엄격한 규범과 관례에 따라 지원 효과성에 초점을 두고 행해지기 때문이다. 정치적 의도나 목적에 따라 타협할 수 있는 것이 아니다.

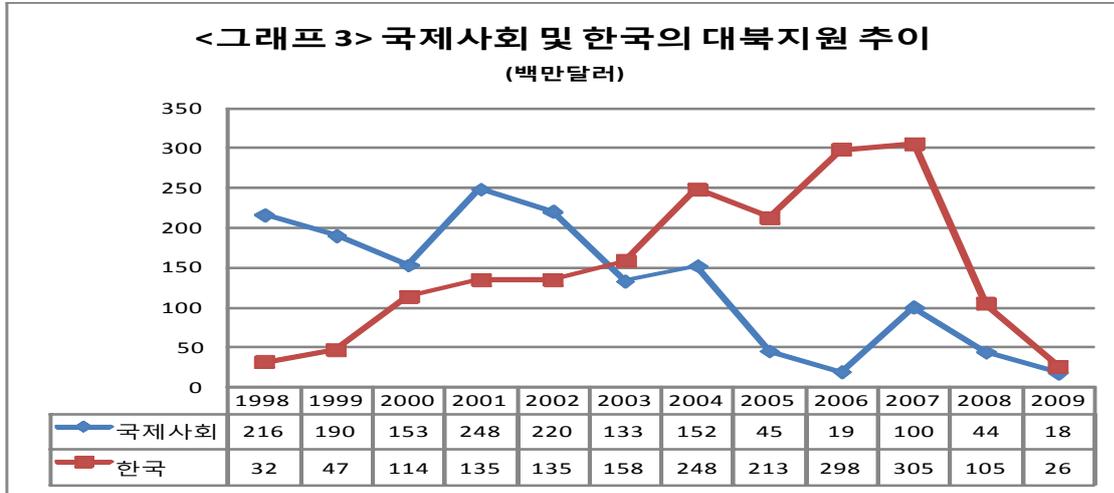
그러나 중환자가 스스로 건강을 되찾아 '몸짱 만들기' 프로젝트에 참여하는 것은 불가능하듯이, 구조적인 문제점을 안고 있는 북한 경제체제가 스스로 폐쇄성과 비효율성을 제거하고 생산성 증대를 도모한다는 것 역시 불가능한 일이다. 또한, 건강회복에 대한 환자의 의지와 더불어 가족들의 보호와 병원의 체계적인 치료가 있어야 환자의 재기가 가능하듯이, 북한 스스로의 경제개선 의지와 남북협력 그리고 국제협력이 함께 병행되어야 북한 경제의 정상화는 현실화될 수 있다. 그러므로 국제사회의 북한 개발지원은 북한 내부의 경제변화 몸부림 그리고 남북협력 등과의 상호 연계 속에서만 효과를 거둘 수 있다. 북한의 국제개발지원 수용 역량이 증대하지 않고서는 외부의 어떠한 지원도 북한 경제 건설에 긍정적인 도움이 되지 못한다.

그동안 북한이 국제사회로부터 제공받은 지원은 대체로 인도적 지원에 국한되어 있었다. 인도적 지원(humanitarian assistance)이 단기적이고 소모적이라면 개발지원(development assistance)은 장기적이고 생산적이라는 특징을 갖는다.<sup>15)</sup> 대북지원에 참여했던 선진 공여국들은 북한의 핵개발과 같이 민감한 정치적 이슈가 방치된 상황에서는 인도적 지원을 넘어선 개발지원은 불가하다는 입장을 갖고 있다.

<그래프 3>에서 보듯이, 1990년대 후반부터 2000년대 후반까지 국제사회와 한국의 대북지원 추이는 상반된 곡선을 그리고 있다. 국제사회의 대북지원 규모는 1998년에 2억 1,600만 달러에서 2006년 1,900만 달러로 축소하였고 2007년에 상향했다가 2009년에 1,800만 달러로 하향하였다. 한국의 대북지원 규모는 1998년에 3,200만 달러

15) 인도적 지원은 자연재해나 전쟁 등에 따른 긴급 상황에서 생명 연장을 위해 필수 물품을 제공하는 지원을 의미하는 반면, 개발지원은 생산의 지속이나 생활수준 향상과 관련된 인적, 물적 역량 구축을 목적으로 하는 지원이다. 인도적 지원이 긴급구호를 목적으로 하며, 공여자 중심의 상황 판단 하에서 조건없이 제공되는 것이라면, 개발지원은 지속가능한 발전을 목적으로 하며, 수혜자의 개발 전략을 체계화하고 개발역량을 배양하는 과정에서 공여자의 요구를 반영하는 조건적인 지원이다. 다음을 참조 바람. 최수영 외, 「북한개발지원의 쟁점과 해결방안」, 통일연구원, 2009, p. 116.

에서 3억 500만 달러까지 상승했으나 2009년에 2,600만 달러 수준으로 축소되었다.



자료: 유엔인도지원사무국(UNOCHA) Financial Tracking Database 및 통일부 남북교류협력동향

과연 국제사회의 대북지원은 어떤 효과를 갖는가? 인도적 차원에서 볼 때, 그동안 국제사회의 지원은 북한내 취약계층의 기아문제를 해소하는 데 일정 부분 도움이 된 것으로 평가되기도 한다. 부족한 식량문제를 완화했을 뿐만 아니라 취약계층, 특히 어린이들의 영양상태를 개선하는 데 기여한 측면도 있다. 또한 국제사회의 지원이 북한의 농업생산성 제고를 통해 식량문제 해결에 기여한 부분도 인정된다. 과거 남한으로부터의 비료 공급(연간 20~35만톤)은 북한 식량생산성 향상의 주요 원인으로 평가된다. 그리고 국제사회의 지원 과정은 북한 관리 및 주민들의 시장경제 학습의 기회로 작용한 측면도 있다.

그러나 지난 20여년에 걸친 긴급구호가 북한의 빈곤을 퇴치하고 보건의료나 인권 상황을 개선하는 등의 기대효과를 보여주지 못한다는 비판이 제기되면서 이른바 '원조 피로현상'이 발생하고 있다. 북한은 지난 20여년간 수많은 변화의 제스처들을 보여주기는 했으나 결과적으로는 외부관찰자들이 기대하는 유형의 변화를 허락하는 대신 대외개방에 대한 거부반응만 일관되게 보여오고 있다. 북한은 외부인들의 북한 내부 접근을 철저히 차단하고 통제해 왔는데, 경제 개방을 연상시키는 조치들이 도입된 경우에도 북한 주민들의 외부인 접촉은 극도로 제한되어 개방의 효과는 미미할 수밖에 없었다. <그래프 3>에서 나타난 대북지원 추이의 시사점은 국제사회의 대북지원이 핵개발이라는 북한의 정치적 행위에 의해 영향을 받았으며, 한국의 대북지원은 정권교체라는 한국 내부의 정치적 변동에 의해 영향을 받았다는 것이다.

북한 경제위기의 근본 원인이 자연 재해 등 일시적인 것이 아니라 북한 경제 자체의 구조적 한계에 있다는 인식이 확산하면서 인도적 지원의 한계도 부각되고 있다. 그 대안으로 떠오르는 것이 바로 개발지원이다. 북한 개발의 종합적 계획과 전략을 수립하고 다양한 자원 투입과 더불어 국내외 협력체계를 구축해야 할 필요성이 제기되고 있다. 북한은 2005년 9월 UN의 인도적 지원 대신 개발지원을 수용하겠다는 입장을 UN에 통보한 적이 있다.<sup>16)</sup> 그러나 앞 장에서 서술한 바와 같이, 북한은 계획 경제체제를 유지한 채 개발지원에 따른 기술전수, 인프라 건설, 물자 및 자금 유입 등을 통해 경제발전을 추구하고자 한다.

북한에 대한 인도적 지원도 정치적 변수에 의해 영향을 받을 수 있는 현실 속에서는 개발지원을 위한 국내외 여건 조성이 더욱 까다롭다고 할 수 있다. 북한이 국제사회와 함께 핵문제 등 민감한 정치이슈의 해결 과정에 진입했다고 가정할 때에만 북한에 대한 개발지원 논의가 가능해진다. 개발지원이 체계적으로 추진되려면 국제사회의 지원 역량 뿐만 아니라 북한 내부의 수용 역량도 일정 수준 이상으로 확보되어 있어야 한다. 국제사회의 펀딩(funding) 규모가 계획 목표에 도달하지 못하여 사업 실적이 저조하게 되는 등 여러 가지 외부 요인으로 인해 국제사회의 지원 계획이 제대로 실행되지 못할 수 있다. 그와 동시에, 지원대상인 북한의 개발지식 및 관리인력의 결여 등 내부 요인에 의해서도 지원 계획은 방해받을 수 있다. 그러므로 북한의 수용 역량을 강화하는 방안에 관해 심도있는 검토가 필요하다.

## 2. 북한의 개발지원 수용 과제

현재까지 북한의 시장화 현상들이 북한 변화의 방향을 가늠하는 핵심요인으로 간주되어왔다. 즉, 북한의 시장경제 요소로 인식되는 장마당의 생성 및 확산 현상이 북한경제 변화의 중요한 지표로 지목되었던 것이다. 2003년 북한이 종합시장을 설치한 것은 시장경제의 본격적인 도입 신호라는 측면에서 외부의 많은 관심을 불러일으켰다. 그러나 북한이 강력한 통제체제를 통해 시장에서 발생하는 이윤을 국가가 환수하는, 즉 '국가가 시장에 기생하는' 기형적 구조를 형성함으로써 장마당 현상에 대한 해석을 낙관적으로만 할 수 없게 만들었다. 그러나 북한 주민들이 생존차원에서 선택한 장마당 참여는 부지불식간에 자본주의

16) 북한은 미국이 식량문제를 정치적으로 다루고 있기 때문에 인도적 지원을 중단하라고 요구하였다. 「연합뉴스」, 2005년 9월 24일.

학습의 기회가 되고 있다. 장마당 활동이 증가할수록 주민들의 국가의존도는 당연히 낮아지고 자발성은 높아지는 것으로 이해된다.<sup>17)</sup>

북한의 계획 기능이 마비되고 장마당 기능이 상대적으로 강화될수록 북한 정권의 통치자금 마련이 시급한 현안으로 떠오르고 있다. 계획경제체제 하에서 국가가 경제 부문에 재원을 제공하는 것이 당연하나 정부 재정의 악화로 인해 각각의 경제 단위들이 독자적으로 재원을 확보해야 하는 상황이다. 재원의 대부분은 무역을 통해 획득한 외화로서 당과 군부가 핵심적인 외화 조달 사업들을 장악할 뿐만 아니라 산하조직으로 운영하는 각종 금융기관을 통해 관리하고 있다.

북한의 핵심 과제는 외자를 유치하는 것이다. 북한은 취약한 자본동원 능력을 보완하기 위해 원리금 상환 부담이 없고 기술까지 도입할 수 있는 외국인 투자에 관심을 둘 수 밖에 없다. 1980년대 조총련 자본의 투자 유치와 1990년대 나진·선봉 경제특구가 대표적인 성공 사례로 꼽히지만, 그나마 전력 공급능력의 부재와 남한자본 유입의 거부 등이 겹치면서 실패하고 말았다. 1990년대 중후반 이후 대중국 투자유치도 잇따랐지만 실제 투자로 이어진 경우는 미미하다. 북중간에 공동 투자 개발하고 있는 두 개의 특구 중 황금평 특구는 정지된 상태이고 나선 특구는 활발히 추진되는 상황이다.

북한이 국내의 개발 특수를 불러일으킴으로써 경제 활성화를 추진하고자 해도 그를 뒷받침할 중요한 조건들이 갖춰지지 않으면 ‘그림의 떡’이 될 수밖에 없다. 필요한 조건들 중의 하나가 바로 금융이다. 금융제도가 제대로 갖춰지고 작동하지 않는 한 북한 특구에 대한 외부의 자금 투입은 불가능하거나 또는 최소화될 것으로 예상된다. 예를 들면, 북한이 시중 통화를 흡수함으로써 인플레이션 압력을 완화하고 국가 재정을 확충할 수 있는 수단으로서 2003년에 ‘인민생활공채’를 발행한 적이 있으나 결국 구태의연한 ‘공채헌납운동’으로 전락하고 말았다.

북한은 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 중앙은행법과 상업은행법 제정 등 금융 관련 법제도의 변화를 시도하였으나 실제 현실 속에서 효력을 발휘하지 못하고 있는 실정이다.<sup>18)</sup> 북한은 2006년에 상업은행법을 제정하여 조선중앙은행 중심의

17) 그러나 북한 주민들은 국가에 대해 집단적 저항을 하지 못한다. 개인의 대인관계에 대한 조직적인 감시가 철저한 통제체제 속에서 살아온 북한 주민들은 개인의 선택이 지인에게 미칠 부정적 효과를 알고 있기 때문에 반체제 인행을 자제할 수 밖에 없다. 이는 개인주의가 강한 선진 자본주의 사회의 반대 경우에 해당하는데, 개인의 존재가치가 집단과의 연결성에 의해 좌우되는 후진 봉건주의 사회 특성 측면에서 이해된다. 그러므로 화폐개혁 이후 주민들의 대부분이 고조되고 확산되었을 것이라는 외부의 평가와는 달리 북한내 사회동요 조짐이 발견되지 않는 이유를 여기서 찾을 수 있을 것이다.

단일 은행제도를 이원체제로 변경하고 시장경제 도입을 준비하는 것처럼 보였으나, 기대와는 달리 북한 내 상업은행 설립은 매우 요원한 과제로 남아있다.<sup>19)</sup> 그동안 무현금거래를 통해 통화유통을 직접 관리하려고 했던 북한의 금융제도가 제대로 작동하려면 무엇보다도 중앙은행과 상업은행의 기능을 분리하여야 한다. 이는 북한이 국제사회의 개발지원을 수용할 때 효과성과 효율성을 제고하는 매우 중요한 결정 요인이기 때문이다.

북한이 국제사회의 개발지원을 수용하기 위해서는 금융개혁 이외에도 수많은 내부 장벽을 제거해야 하는데 그 과제들 역시 국제사회의 도움을 받아 해결해야만 한다. 북한의 수용역량을 강화하기 위한 몇 가지 주요 과제는 다음과 같다. 첫째, 북한이 국제사회의 개발지원을 수용하려면 북한정부가 최우선 순위로 강조하는 체제안정과 관련된 딜레마를 극복해야 한다. 북한 정부의 체제안정을 해치는 내부요인으로서 경제난을 극복하는 방법은 경제 행위자들에게 인센티브를 제공하는 시장경제 요소를 도입하여 생산성을 향상하는 것인데, 보수적인 계획경제 지지자들에게는 시장경제 요소가 체제안정의 위협 요인으로 인식되기 때문에 시장경제 제도의 확대 뿐만 아니라 그것을 요구하는 개발지원의 수용조차 거부하는 딜레마가 발생하는 것이다. 이는 국제사회의 체계적이고 지속적인 설득과 지원을 필요로 하는 동시에 북한 스스로 인식의 변화와 정책적 의지를 보여야만 해결되는 문제이다.

둘째, 이와 관련하여, 개발지원에 있어서 지원의 주체가 외국정부 또는 국제기구라 한다면 사업실행의 주체는 수혜국인 북한일 수 밖에 없다. 그러므로 지원을 받는 북한정부가 어떤 태도와 의지를 갖느냐에 따라 개발지원의 규모와 속도가 결정될 것이다. 즉, 북한정부가 주인의식(ownership)을 갖고 적극적으로 내부 개혁을 통해 개발지원이 수용될 환경을 조성할수록 국제사회의 지원은 더욱 확대되고 효과적으로 전개될 수 있는 것이다. 국제사회의 개발지원이 효과를 발휘하려면 북한 스스로 개발사업의 기반을 조성하고 경제구조를 개선하도록 현지에 적합한 전략과 발전계획을 수립해야 한다. 개발에 필요한 자원과 인력을 동원하고 분배하는 것은 북한 당국이 판단하고 실행할 일이다. 국제사회는 북한의 개발전략이 효율적으로 추진되도록 도와줄 뿐이다.

18) 북한은 2003년에 회계법과 화폐유통법, 2004년에 재정법과 중앙은행법, 2005년에 국가예산수입법과 보험법, 그리고 2006년에 상업은행법과 자금세탁방지법 등을 정비한 바 있다.

19) 북한의 금융은 조선중앙은행이 통화발권(중앙은행 기능)과 자금배분(상업은행 기능)을 모두 독점하는 일원적 은행제도를 특징으로 한다. 조선무역은행은 대외거래를 전담하는데, 외환정책을 수행하면서 외화 관련 상업은행의 역할도 담당하고 있다. 북한 금융의 특징은 당, 군, 내각 등 국가기관들에 소속된 전문은행들이 기관들의 산하 무역 회사들의 경제활동을 지원하기 위해 제각각 특정된 기능을 수행한다는 것이다. 그러므로 각각의 국가기관이 무역결제 등 금융업무를 독자적으로 수행할 필요가 있을 때 은행은 수시로 설립하거나 폐지되기도 한다. 이외에도 외환 거래만을 위한 합영은행들이 존재한다.

셋째, 북한의 개발전략 수립이 공여국 원조와 일치하도록 조율되어야 한다. 북한이 사업의 주도권을 갖기는 하나 사업별 추진전략과 지원규모 등을 일치시키기 위해서는 사업 추진과정에서 공여국 또는 공여기관과의 긴밀한 협의가 필수적이다. 즉, 개발지원의 성공을 위해서는 파트너십 형성이 핵심 사안일 수 밖에 없다. 이는 북한개발지원의 효과성 제고를 위해 공여국들 또는 공여기관들의 원조활동을 상호 조정하는 문제와 맞물려 있기도 하다. 조율 또는 조화의 문제를 소홀히 하면 중복투자 예방이나 효과적인 사업 우선순위 선정 등이 불가능해져 개발지원의 효율성이 떨어질 수 밖에 없다.

넷째, 무엇보다도 북한 경제의 윤곽을 보여줄 수 있는 정확한 경제 통계 체계가 확립되어야 한다. 이는 북한에 대한 국제 ODA의 체계적인 추진을 위해 절대적으로 필요한 요소이다. 국제사회가 요구하는 수준의 통계 자료가 제공되지 않는다면 북한 경제 실태에 대한 평가와 대응방안이 일관성을 갖지 못하게 되어 외부의 ODA 계획 수립은 차질을 빚을 수 밖에 없다. 북한의 계획경제체제가 스스로 경제 통계를 생산하기는 매우 어렵기 때문에 국제사회가 기초적인 통계 작업을 지원해 줄 수 있다. 통계는 북한이 국제원조사회에 명분과 동기를 제공하는 핵심 장치라 할 수 있다.

다섯째, 국제사회의 대북 개발지원 투명성을 높이려면 지원 프로젝트를 추진하는 외부행위자 뿐만 아니라 수원국인 북한의 투명성 확보 노력이 절대적으로 필요하다. 개발지원과 관련된 프로젝트를 발굴하고 추진하는 과정에서 심사의 투명성은 핵심이다. 정확한 심사를 통해 사업 타당성이 확보되어야 지원 프로젝트의 추진 가능성과 사업 안정성이 높아진다. 투명성 제고 모델을 만들기 위해서는 반부패 조치를 취해야 하고, 거버넌스 이슈를 해결해야 한다. 투명성은 개발사업의 효율적 추진과 깊은 관련이 있는데 이는 체계적인 행정 시스템 구축을 필요로 한다. 가난의 정도는 제도 및 정책의 비효율성과 깊은 연관성을 갖고 있기 때문에 행정시스템 재정비는 개발지원의 효과 제고를 위해 반드시 필요하다. 이에 덧붙여, 공여기관과 수원국 북한의 상호신뢰 행위가 반복되고 축적되어야 개발지원의 지속가능성이 보장된다.<sup>20)</sup>

이러한 과제들을 북한이 어떻게 다루느냐에 따라 향후 북한의 국제지원 수용역량이 좌우될 것이고 북한의 경제문제들이 해결되는 돌파구가 마련될 것이다. 국제사회의 대북지원 초점이 긴급구호에서 시작하여 개발구호로, 그리고 개발지원으로 이동

20) 예를 들면, 국제농업개발기금(IFAD)이 1998년부터 2003년까지 농축산 복구사업을 위해 대출금 2,890만 달러를 북한에 지원하였는데 북한은 사업 종료 시점 이전인 2001년 말까지 이미 대출금의 95%를 상환하는 등 신뢰관계를 구축하는 모습을 보였다. 이를 바탕으로 IFAD는 북한에 대한 개발지원 사업들을 계속 발굴하며 추진해오고 있다.

해갈수록 북한이 감당해야 하는 책임과 역할은 더욱 커져가기 마련이다. 자원, 인력, 지식, 경험 등 여러 면에서 내적 결핍을 경험하는 북한이 국가급과 지방급으로 나누어 규모별로 경제개발을 추진하겠다면서도 국제사회와의 협력을 준비하지 않는다면 그것은 개발 진의를 의심케 하거나 개발 자체를 이해하지 못한다는 오해를 불러일으키는 요인이 된다.<sup>21)</sup> 북한이 국제사회의 개발지원을 수용하려면 북한 스스로 변화를 창출하고 실천하는 모습을 보여야 할 것이다.

## V. 결론

이 글은 북한의 경제정책 변화의 흐름과 특징을 분석함으로써 향후 북한이 국제사회가 제공하는 개발지원을 수용할 가능성이 있는지를 타진하였다. 김정일 정권과 김정은 정권의 경제개선 조치들은 그 개념에 있어서 개혁개방의 전단계 조치로 해석될만큼 혁신적인 것들이지만 현실 속에서는 ‘박제된 파랑새’처럼 폐쇄적인 계획경제체제의 한계를 넘지 못하고 있다. 북한이 이미 시도했거나 또는 시도하려고 하는 경제조치들이 효과를 거두는 비결은 다름 아닌 국제사회로부터의 지원을 과감히 수용하는 것 뿐이다. 왜냐하면 국제지원을 수용하는 과정에서 침체된 북한경제의 전환점이 마련될 수 있기 때문이다.

1980년대 후반 이후 국내외 경제환경의 급격한 변화 속에서 북한은 여러 차례 체제생존을 위한 선택의 기로에 서야만 했다. 아무리 폐쇄적인 북한이라 해도 자체적으로 해결하기 힘든 문제들에 대해서는 외부의 개입을 요청하지 않을 수 없었다. 홍수 피해가 컸던 1995년 여름에 북한은 처음으로 UN에 긴급구호를 요청하였는데, 북한이 긴급구호 중단을 요구한 2004년까지 10년간 국제사회의 대북 지원은 북한의 위기탈출에 직간접적으로 기여하는 중요 변수로 기능하였다. 물론 2000년 남북정상회담과 2002년 7·1경제관리개선조치 등 북한의 대내외 조치가 국제지원의 효과를 증진한 측면이 있는 것도 사실이다.

위에서 살펴본 바와 같이, 북한의 김정일 정권과 김정은 정권은 나름대로 경제난 극복의 방법으로서 새로운 경제개선 조치들을 시도해왔다. 그러나 과거의

---

21) 외자유치 등 북한의 대외협력 관련 법제도 수정 조치에 대한 해석은 크게 둘로 나뉜다. 하나는 비록 속도가 느리긴 해도 북한이 개혁개방을 준비한다는 것이고, 또 다른 하나는 핵개발 시간을 벌기 위한 북한의 눈속임수라는 것이다. 북한 법제 변화 특성과 특구 지정 의미에 대해 다음을 참조 바람. 배종렬, “북한의 특수경제지대 추가지정과 남북경제협력,” 『수은북한경제』, 2013년 겨울호; “최근 개정된 북방특구법제의 개혁개방성 - 라선 경제무역지대법을 중심으로,” 『수은북한경제』, 2012년 봄호.

조치들은 내부 경제체제의 구조적 한계에 기인한 저항에 부딪혀 심화·확대되지 못하고 실험적 사례로 그치곤 했다. 현재 김정은 정권이 해외투자유치 등 국제사회와의 협력의 중요성을 강조하고 있지만, 과연 어느 정도까지 국제협력의 문을 열어주며 어느 범위까지 경제실험을 확대할 것인지는 여전히 불확실하다. 세습권력체제를 이어가야 하는 김정은 정권이 과연 권력의 굴레를 벗어나 자유롭게 경제개선에 집중할 수 있을지 좀 더 지켜봐야 할 것이다.

한국은행의 분석에 따르면, 지난 수년간 북한의 경제성장을 지표는 플러스 성장세를 보이고 있다.<sup>22)</sup> 그리고 북한의 식량생산량이 최근 3년간 연속 5%씩 증가했다는 주장도 있다.<sup>23)</sup> 2002년에 파격적인 경제개선 조치를 도입했다가 3년 반만에 철회했던 북한에서 새로운 경제개선 조치가 2012년부터 재시도되고 있다. 북한의 경제상태가 실제로 안정을 찾아가는지 여부는 여전히 반신반의의 대상이 되고 있는데, 그 이유는 북한이 당면한 내외 환경이 이전보다 개선되었다는 근거가 없기 때문이다. 그것이 정권 교체기에 발생하는 일시적인 호전반응인지 아니면 유학과 지도자의 새로운 리더십으로 인해 경제관리능력이 개선된 결과인지는 불분명하다. 어쨌거나, 아버지 세대가 그랬던 것처럼, 현재 북한의 김정은 정권도 체제의 내적 모순을 안고 권력 유지와 강화를 위한 선택의 갈림길에 서 있다.

**<표 7> 북한의 경제변화 결정 요인**

	개혁·개방 요인	수구·폐쇄 요인
내부	- 지도부의 외화 수요 - 경제난 극복과 사회 안정	- 김씨 3대 세습체제와 정통성 근거 - 권력 상층부의 기득권
외부	- 중국의 경제성장 파급효과 - 남한의 대북 경험 수요	- 핵협상과 한·미·일 3국의 대북 제재 - 남북 체제 경쟁과 흡수통일

<표 7>에서 보듯이, 북한의 개혁·개방을 선택하거나 거부하도록 촉진하는 국내외 요인들을 감안하면, 기로에 선 김정은 정권의 고민은 더욱 깊어질 것으로 보인다. 북한 리더십이 정통성을 강화하려 하고 권력 상층부의 기득권을 중시하며 대외적으로 도발언행을 지속하는 등 수구·폐쇄를 촉진하는 요인들을 우선시 한다면 북한의

22) 한국은행의 북한관련 통계를 참조 바람. <http://www.bok.or.kr/broadcast.action?menuNaviId=2237>.

23) 북한 식량생산량 증가 추세와 관련하여 다음을 참조 바람. 미국 자유아시아방송 (RFA), 2014년 4월 25일.

경제조치는 최소의 효과를 거두거나 또는 형식에 그치고 말 것이다. 그 반대로, 북한 정부가 외화유치를 통해 경제난 극복과 사회 안정을 추구하며 대외 협력관계를 모색하는 등 개혁·개방 촉진 요인들을 선택한다면 북한의 경제조치는 만성 침체를 벗어나게 하는 새로운 성장동력 확보의 계기가 될 것이다.

## <참고문헌>

- 권영경. “김정은 시대 북한 경제정책의 변화와 전망.” 『수은북한경제』, 2014년 봄호.
- 김규륜 외. 『북한개발지원의 쟁점과 해결방안』. 통일연구원, 2009.
- 김연호. “북한의 휴대전화 사용 실태.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 3월호.
- 김중호. “한반도 신뢰 프로세스의 작동 환경 분석 - G2 시대의 새로운 동북아시아 질서를 중심으로.” 『수은북한경제』, 2013년 가을호.
- \_\_\_\_\_. “북한과 중국은 왜 경제협력을 강화하고 있는가?” 정덕구 외, 『기로에 선 북중관계』, (중앙북스, 2013).
- \_\_\_\_\_. “존폐위기의 개성공단: 현황과 전망.” 『신아세아』, Vol. 20, No. 2, 2013 여름호.
- \_\_\_\_\_. “김정은 체제의 개혁 개방 가능성.” 『신아세아』, Vol. 19, No. 3, 2012년 가을호.
- \_\_\_\_\_. “대북 경제협력의 방향 모색: 국제 개발협력의 접근법과 시사점을 중심으로.” 『한국의 개발협력』, 2012년 제2호.
- \_\_\_\_\_. “대북 경제제재의 효과와 대북 정책 시사점.” 『수은북한경제』, 2012년 여름호.
- \_\_\_\_\_. “북한의 외화수요에 대한 미국의 전략적 대응.” 『수은북한경제』, 2011년 가을호.
- 대한상공회의소. “외국인 기업이 본 북한의 개혁·개방 가능성과 경제적 영향 조사.” 2012. 5. 1.
- 박종철 외. 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』. 통일연구원, 2013.
- 박진환. 『장마당에 밀려나고 있는 북한의 계획경제』. 국제농업개발원, 2005.
- 박형중. “김정은정권은 개혁을 준비하고 있는가.” *Online Series*. 통일연구원, 2012. 5. 4.
- 박희진. “김정일 체제의 경제적 유산과 북한경제 전망: 거점개방과 반개혁의 이중주.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012. 5월호.
- 배종렬. “북한의 특수경제지대 추가지정과 남북경제협력.” 『수은북한경제』, 2013년 겨울호.
- \_\_\_\_\_. “최근 개정된 북방특구법제의 개혁개방성 - 라선 경제무역지대법을 중심으로.” 『수은북한경제』, 2012년 봄호.
- 북한경제포럼 편. 『북한경제와 남북한 경제협력』, 오름, 2008.
- 양문수. 『북한경제의 시장화』. 한울, 2010.
- 오경섭. “북한의 신경제관리체계 평가와 전망.” 『정세와 정책』, 2012. 9월호.

윤대규 엮음. 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』. 한울, 2008.

이교덕 외. 『북한의 정상국가화 지원방안 연구』. 통일연구원, 2010.

이상숙. “중국의 대북 경제제재와 최근 북한중국 경제 관계의 동향.” 『주요국제문제분석』, No. 2014-28, 국립외교원, 2014.

이석. “북한 주민들을 위한 경제지원: 딜레마와 해결 가능성.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 5월호.

이종무 외. 『북한개발지원체제의 구축방안』. 통일연구원, 2009.

임강택 외. 『북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구 - 국제사회의 경험 분석』. 통일연구원, 2011.

임수호. 『계획과 시장의 공존』. 삼성경제연구소, 2008.

장형수 외. 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』. 통일연구원, 2012.

장형수 외. 『북한개발지원을 국제협력 방안』. 통일연구원, 2009.

정성장. “김정은 체제의 경제 개혁개방 전망과 과제.” 『국가전략』. 18권 4호, 2012.

정영화, 김계환. 『북한의 시장경제이행』. 집문당, 2007.

조민. “김정은 체제의 대내외 전략과 통일정책.” 『통일정책연구』, 제21권 2호, 통일연구원, 2012.

조봉현. 김정은 체제의 대외개방 조치 평가와 전망. 『통일경제』, 2013년 가을호.

Babson, Bradley O. "Economic Perspectives on Future Directions for Engagement with the DPRK in a Post-test World." *Policy Analysis Brief*. The Stanley Foundation, December 2006.

Haggard, Stephan. and Marcus Noland. *Engaging North Korea: The Role of Economic Statecraft*. Honolulu: East West Center, 2011.

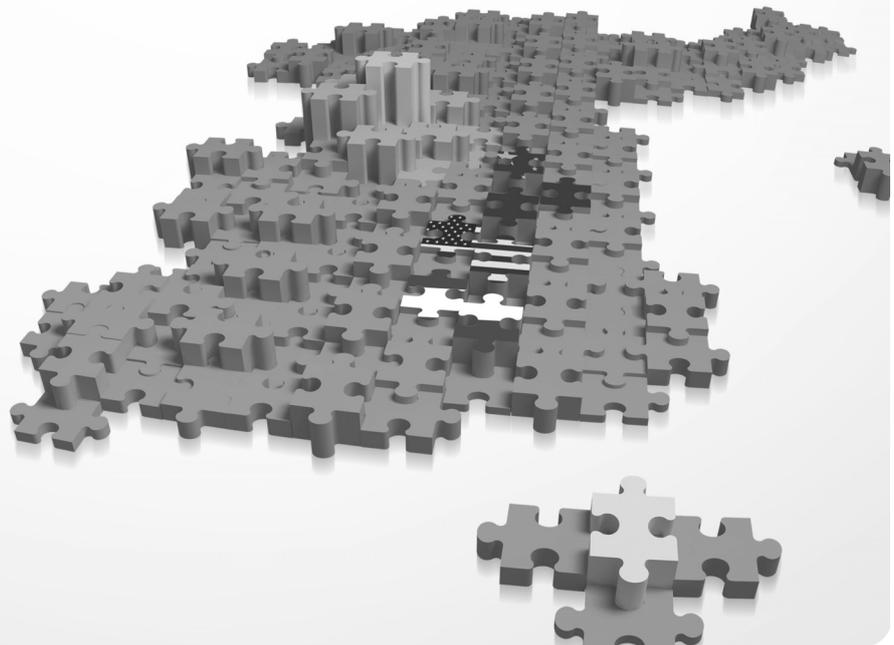
Olson, Mancur. "Dictatorship, Democracy, and Development," *American Political Science Review*, Vol.87, No.3, September 1993.

**발 표 문**

# **EBRD의 체제전환 지원과 대북지원 시사점**

**윤 덕 룡**

(대외경제정책연구원 선임연구위원)



# EBRD의 체제전환 지원과 대북지원 시사점<sup>1)</sup>

윤 덕 룡

(대외경제정책연구원 선임연구위원)

## 1. 서론

EBRD는 중동부 유럽국가들의 체제전환을 돕기위한 특수목적 은행으로 설립되었다. 1991년 창립된 이 은행은 그동안 유럽 중동부지역 국가들의 민주화와 시장화에 많은 기여를 했으며 이제 상당수 국가들은 체제전환이 완료되고 있는 소위 "Advanced transition economies" 로 불리게 되었다.<sup>2)</sup> 따라서 사업의 초점을 상대적으로 낮은 단계의 체제전환수준에 있는 초중급 체제전환국(Early and Intermediate Transition Countries)들로 옮겨가고 있다. 뿐만 아니라 몽골, 요르단, 터키와 같은 국가들에까지 EBRD의 지원을 제공하기 시작하여 점차 지역적인 제한을 넘어 국제사회의 체제전환국가들에 대한 지원기관으로 발전해 가고 있다. 이러한 추세를 감안할 때, EBRD는 이사국(Governors) 2/3이상의 지지와 회원국 총투표중 3/4이상의 지지로 지원 대상 국가를 결정할 수 있으므로 향후 다른 지역 및 국가로 EBRD의 지원이 확대될 여지는 얼마든지 열려 있다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

북한은 지금까지 사회주의 체제를 포기하지 않고 있는 세계 유일의 국가라고 할 수 있다. 그러나 북한도 이미 소비시장을 체제안에 들여 놓았고 시장에 대한 의존도가 높아지고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 북한과 같은 사회주의적 체제를 가진 국가가 더 이상 존재하지 않고 있어서 제도적 호환성을 갖춘 국제교류도 가능하지 않은 실정이다. 이러한 여건은 북한이 지금과

1) 이 글은 수정·편집되어 「북한개발과 국제협력」(서울: 오름, 2014)의 제6장으로 출간되었음.

2) EBRD가 작성한 2006~2010 년에 대한 중기사업전략에서 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로베니아, 슬로바키아, 크로아티아 등 9개국을 이러한 범주의 국가로 분류하고 있으며 알바니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨로루시, 보스니아-헤르체고비나, 불가리아, 마케도니아, 그루지야, 카자흐스탄, 키르기즈, 몰도바, 루마니아, 세르비아-몬테네그로, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄 등 17개국을 초중급 체제전환국가로 상정하고 있음. "수은 해외경제" 2006년 8월, pp.78-79.

3) 협정문 1조에서는 "...determined by the Bank upon the affirmative vote of not less than two-thirds of the Governors, representing not less than three-fourths of the total voting power of the members

같은 사회주의적 제도를 지속적으로 유지하는 것이 불가능함을 의미한다. 향후 북한이 어떤 형태로건 체제전환을 적극화해야 할 것으로 볼 때, 체제전환에 대한 북한당국의 정치적 의지만 확인되면 EBRD의 지원대상이 될 가능성이 높다. 특히 EBRD는 다른 개발은행과 달리 체제전환에 특화된 지원기관이므로 북한의 체제개혁이 성공하기까지 자금지원만이 아니라 법적, 제도적 변화를 지원할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 본고에서는 EBRD의 체제전환 지원의 특징을 살펴보고 북한에 대한 함의를 모색해보고자 한다.

## 2. EBRD의 설립과 지금까지의 주요성과

### 1) EBRD의 설립목적 및 역할

유럽부흥개발은행(EBRD)은 동구권 국가들이 다시 시장경제와 민주적 정치체제를 갖추고 경제발전에 나설 수 있도록 지원하는데 목표를 두고 설립되었다. 동구권 국가들이 기존체제를 포기하고 시장경제체제로의 전환을 시도하면서 이를 체계적으로 지원하기 위한 프로그램과 재정수요를 담당할 수 있도록 국제지원기구가 필요하였기 때문이다. 이 은행의 설립을 주도한 것은 이웃국가들의 모임이라고 할 수 있는 유럽연합(EU), 유럽투자은행(EIB: European Investment Bank), 그리고 여타 유럽국가들이다. 그 외에도 이 기구의 설립을 지지하는 비유럽 OECD국가들과 비유럽 IMF가입국들까지 설립에 참여하면서 다자개발은행으로 출범하기에 이르렀다.

구체적인 설립준비는 동유럽 국가들의 체제전환이 시작된 직후인 1990년에 이루어 졌다. 1990년 1월부터 4월까지 3차례의 협의를 거쳐 설립협정문안을 확정하였고, 같은 해 5월 제 4차 회의에서 본부의 소재지를 영국에 두기로 합의하였다. 또한 초대 총재로는 프랑스의 아탈리(Jacques Attali)교수를 임명하기로 결정하였다. 이와 함께 직원채용에 관한 계획이나 향후 사업계획 등 구체적인 설립방안도 확정되었다. 1990년 5월 29일에는 관련국의 대표들이 파리에 모여 설립 협정문에 서명하였으며 1991년 3월 28일에 설립협정문이 공식적으로 발효되었다. 그리고 1991년 4월 15일 런던에서 창립총회를 개최하여 그 업무를 시작하였다.

EBRD는 세계은행이나 아시아개발은행(ADB) 등과는 달리 빈곤감소를 지원하기 위한 개발은행이 아니라 중부유럽 및 동유럽 국가들의 시장경제 전환을 지원하기 위한 설립 목적을 갖고 있기 때문에 체제전환을 지원하는 일종의 특수목적 은행의 성격을 가지고 있다. EBRD는 여타의 다자개발은행들과는 달리 체제전환의 지원을 우선적인 설립목표로 규정하고 있다. EBRD의 협정문 제 1조는 그 설립목적은 “복수정당제 민주주의(multiparty democracy), 다원주의(pluralism) 및 시장경제(market economy)의 제 원리를 바탕으로 중동부 유럽국가의 개방적 시장경제체제로의 전환을 촉진하고 민간 및 기업가의 창의성을 증진함으로써 이들 국가의 경제발전과 부흥에 기여하는데 있다”고 밝히고 있다. 이 규정이 제시하고 있는 바와 같이 EBRD의 역할은 정치, 경제체제의 전환을 원하는 국가들의 개혁이 촉진될 수 있도록 제도적 변화와 경제주체들의 적응을 지원하는 것이다.

제도적 변화에 관한 지원은 상당히 포괄적인 것으로 정부 및 국가를 대상으로 한다. EBRD의 설립에 관한 협정문 제2항에 따르면 EBRD는 해당 국가가 국제사회에 보다 잘 편입될 수 있도록 시장지향적인 경제에 적합한 법률과 제도를 구축하는 과정에서 “지원프로젝트를 준비하고”, “재정적으로 지원하며”, “집행을 위한 기술지원”을 제공한다. 또한 해당국가의 법률개혁 및 사법개혁 실시를 돕도록 규정하고 있다.

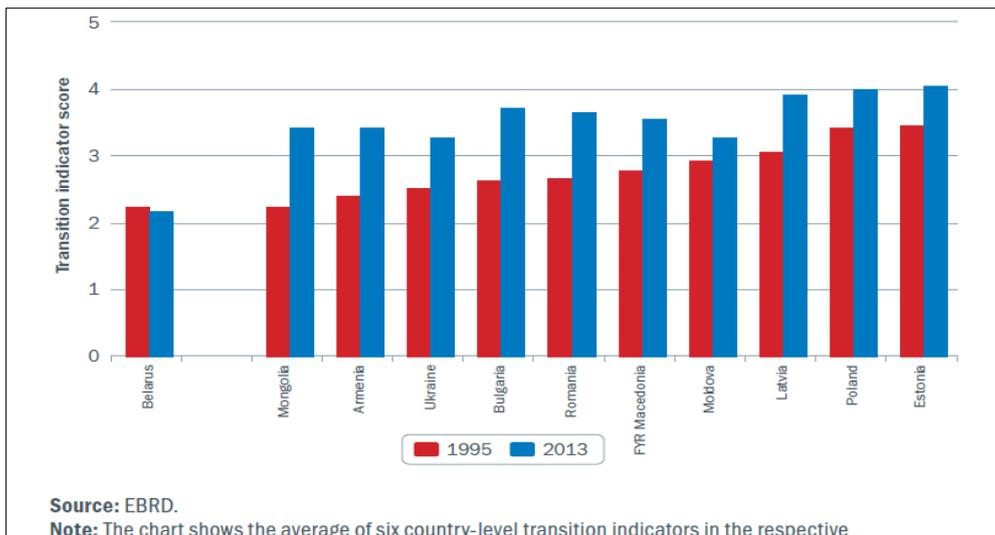
체제전환이란 제도의 변화를 의미한다. 그리고 제도의 변화가 실현되는 외부적 표현은 관련 법률을 제정하는 것으로 나타난다. 따라서 체제전환을 통해 추구하는 새로운 정치적, 경제적 시스템은 법제도의 변화로 시현되어야 한다. 그러나 체제전환국들이 새로운 제도의 특성을 충분히 이해하지 못하는 것이 일반적이므로 무엇을 어떻게 법으로 규정하여야 하는 지를 정확히 알기 어렵다. 따라서 EBRD는 새로운 체제의 제도화 과정에서 시장경제 법제도를 구축할 수 있도록 재정지원과 더불어 필요한 기술지원을 제공한다. 이를 통해 해당국가가 체제전환과정에서 발생할 수 있는 시행착오를 줄이고 원활한 제도적 개혁이 이루어 질 수 있도록 돕는 역할을 하게 된다.

## 2) 주요 성과와 현황

EBRD는 최근 들어 금융위기에서 벗어나고 있는 체제전환 국가들의 경제회복과 개혁의 가속화를 위해 노력을 기울였다. 체제전환과 경제적 회복을 지원하기 위해 사용된 EBRD의 투자규모는 2013년에 85억 유로에 달하였다. 같은 해 EBRD가 시행한 사업의 숫자는 392개에 달하였다. 지원대상도 새롭게 확대하여 2012년에 요르단, 모로코, 튀니지 등을 지원대상으로 받아들여 서 남동부 지중해지역에 대한 지원을 증가시키고 있다.

EBRD는 지원사업의 결정에서 주안점은 변함없이 전환효과(transition impact)에 두고 있다. 그 결과 2013년 체결된 프로젝트의 91%가 전환효과 잠재력이 “양호(good)” 혹은 “우수(excellent)” 로 평가되었다. EBRD가 의무사항으로 규정하고 있는 민간분야와의 협력을 통한 체제전환 및 개혁강화 노력도 변함없이 유지되고 있다. 2013년의 경우 EBRD의 투자사업에서 민간분야의 비중이 79%를 차지하여 민간과의 사업에 대한 지원노력이 잘 반영되고 있음을 보여준다. 이러한 노력의 결과 사업이 시행된 대부분의 국가들에서 체제전환 수준을 나타내는 전환지수의 평균치가 개선되었다.<sup>4)</sup>

<그림 1> 주요 체제전환국가의 전환지수 개선



4) 벨라루스의 경우 예외적으로 전환지수의 하락현상이 발생했는데 그림에서 나타나는 바와 같이 초기조건이 이미 다른 체제전환국들에 비하여 낮은 수준을 보이긴 했지만 주 요인은 90년대 중반 시행된 반민주적 정치개혁으로 경제개혁 등 여러 제도들의 개혁이 중단되고 지체되는 원인을 제공함. 참조. EBRD(2014), Transition Report 2013, p. 14.

EBRD는 2013년에 30개국 이상에 투자를 시행했고 동남부 지중해지역을 제외하면 2013년의 경우 중앙아시아에 7%, 터키 11%, 동유럽과 코카서스 지역에 19%, 남동부 유럽에 20%, 그리고 발틱지역에 20%, 러시아에 23%를 제공했다.

EBRD가 전략적으로 지원하는 주요 경제분야는 연례투자부자분야를 통해서 나타나게 된다. 2013년의 경우 다양한 기업분야에 31%, 금융분야에 28%, 인프라 건설에 20%, 그리고 에너지 분야에 21%를 제공하였으며 항상 중소기업에 대해 우선순위를 두었다.

현재 EBRD의 포트폴리오 투자규모는 2013년말 378억 유로에 달하였고 투자수익의 재유입이 전년도 대비 20%수준 증가하여 59억 유로 수준에 이르렀다. 경영자산은 264억 유로 규모에서 계속하여 유지하고 있다. 프로젝트에 추가적인 외부재정도 활용되는데 2013년에는 135억 유로가 조달되었고 신디케이트론으로 직접조달한 자금은 7억5천9백만 유로에 이르렀다. 그 외에도 EBRD의 활동은 기부자들의 자금조달과 특별펀드(Special Fund) 프로그램들과 기술 및 투자협력 펀드들에 의해 지지되고 있다.

### 3. EBRD의 역할과 지원의 특징

#### 1) EBRD의 지원 대상

EBRD도 다른 국제금융기구와 마찬가지로 회원국에 한하여 금융지원을 제공하고 있다. 따라서 회원자격의 취득이 지원을 받기위한 전제조건이 된다. EBRD의 가입절차도 다른 국제금융기구와 큰 차이가 없다. EBRD의 가입절차를 간략히 보면 다음과 같다:

첫째, 유럽국가 또는 IMF 회원국인 비유럽 국가로서 EBRD에 가입의사를 표명하거나 가입신청을 해야 한다.

둘째, 전문가의 현지실사를 받아야 하며 실사단의 이사회 보고 및 이사회 심의를 통과하여야 한다.

셋째, EBRD 총회에서 회원국 2/3이상의 참여와 총투표권의 3/4이상 찬성을 획득하면 가입이 이루어 진다.

EBRD의 지원은 회원국이라고해서 다 주어지는 것은 아니다. 체제전환 국이어야 한다. 체제전환국의 구체적인 내용은 “민주화”와 “시장화”를 위한 개혁을 추진하는 국가이다. 따라서 여타 국제금융기구와 달리 지원대상국은 빈곤국에 대한 지원이 아니라 “민주화”와 “시장화”를 위한 지원이라는 점에서 여타 국제금융기구나 개발은행(Development Banks)들과 차별성이 존재한다. 빈곤국 지원의 경우에는 일인당 소득수준과 같은 빈곤상황을 반영하는 경제적 지표가 지원의 기준이 된다. 그리고 경제발전으로 소득수준이 기준선을 넘어서면 특별한 이유가 없는 한 지원을 마무리하게 된다. 그러나 EBRD의 지원은 소득수준이 기준이 아니므로 다른 국제금융기구에서 지원이 불가능한 소득수준이라 할지라도 체제전환국으로서 필요성만 인정되면 지원이 제공된다.

지역적으로는 동유럽 국가가 초기의 지원대상이었지만 지금은 지역적 조건이 크게 완화되는 추세이다. 출범시에는 동유럽 국가들의 체제전환 지원이 주요목표였지만 이 지역 국가들의 체제전환이 마무리되면서 지중해 연안이나 아시아지역 등 다른 지역의 구사회주의 국가들로 지원대상을 확대하고 있다. 그 결과 지금은 중동부 유럽 국가들만이 아니라 터키, 요르단, 튀니지 등 지중해 연안 및 중동지역 국가들과 몽골 등에 대해서도 EBRD의 지원이 제공되고 있다.

## 2) 유럽부흥개발은행(EBRD)의 지원 원칙과 지원내용

EBRD는 민주주의 원칙을 준수하는 국가와 협력하는 것을 원칙으로 한다. EBRD의 모든 투자는 첫째, 완전한 시장경제로 이행하는 데 도움을 주어야 하고, 둘째, 개인투자자들을 배제하지 않으며, 셋째, 건전한 은행규칙에 따라야 한다는 원칙을 가지고 있다. 이런 원칙에 근거한 투자를 통해서 달성하고자 하는 목표는 구조적 및 분야별 개혁, 경쟁과 사유화 및 기업가정신의 고양, 재정기구와 법제도의 강화, 민간부문 지원의 기반 조성, 그리고 환경적 민감성을 포함한 강한 기업지배구조의 도입 등이다.

EBRD는 지원대상국별로 고유한 정치·사회·경제 상황을 반영한 국별 지원전략을 수립하여 시행하고 있다. 이러한 국별 지원전략은 각 나라별로

각 부문 및 산업활동에 대한 EBRD의 지원지침을 마련하여 EBRD의 각 나라별 행동지침 수립과 프로젝트의 타당성 평가기준을 제공하였다. 또한 다른 국제기구와의 중복지원을 막는 기능도 하게 된다.

EBRD의 체제전환국 지원 수단은 크게 금융지원과 기술지원으로 구분할 수 있다. EBRD의 금융지원은 프로젝트 파이낸싱(project financing), 협조융자(co-financing), 지분투자(equity financing), 보증(guarantee) 및 증권 인수(underwriting) 등 여러 형태로 이뤄진다. 이러한 금융지원 외에도 기술지원 및 자문서비스를 제공하고 있다. 특히 법률개혁과 관련된 기술지원 활동의 경우, “법률시스템이 제대로 작동하고 그 법이 존중받아야만 법률이 해당국가의 발전적인 미래를 위한 초석이 될 수 있다”는 원칙에 충실하고 있다. 따라서 법제도 분야의 기술지원을 매우 중요시 하고 있다.

EBRD가 제공하는 금융지원은 투자, 대출 및 지급보증 등의 형태로 이뤄진다. EBRD는 투자, 대출 및 지급보증의 대상을 민간기업, 국영기업 가운데 시장경제원리에 의해 운영되고 있거나 민영화를 추진하고 있는 기업을 중심으로 수행하고 있다. 사회간접자본의 경우에는 정부 또는 공공기관까지 지원대상으로 포함하고 있다.

EBRD는 유럽지역에서 가장 큰 규모의 단일 투자자이며, 역내의 자체적 금융만이 아니라 상당한 규모의 해외직접투자를 동원하기도 한다. EBRD의 실제주주는 공공부문임에도 불구하고, 대개 상업적 파트너와 함께 민간기업들에 투자하는 사업을 중시한다. 따라서 EBRD는 공적 부문과 사적 부문의 재정과 경영관련 프로젝트 등을 운영했지만 이 가운데 60%의 프로젝트가 사적 부문 형성과 관련된 것이었다. 즉 시장경제에서의 경쟁체제에 보다 잘 적용할 수 있도록 국영기업의 사적 소유로의 전환을 돕기 위한 것이었다.

EBRD는 자본금 및 차입금으로 조성되는 일반재원과 특별출연에 의한 특별재원을 구분하여 운영, 관리하고 있다. 보통의 사업은 일반재원으로 이루어지며, 필요한 경우 일반증자 또는 특별증자를 통해 자본을 확충할 수 있다. EBRD는 모든 주요 신용평가기관으로부터 AAA 등급을 유지하고 있으며 주요 3개 신용평가사들의 향후 전망도 “안정적(stable)”으로 평가되어 자금조

달은 어렵지 않은 것으로 보고하고 있다. 2013년의 경우 65억 유로에 달하는 장기자금을 조달하였으며 채권의 평균 만기는 5.1년으로 평가되고 있다. 우수한 신용수준과 건실한 사업관리로 조달비용보다 사업수익이 증가하여 그동안 시행한 투융자 사업으로부터 발생하는 순이익이 무시할 수 없는 수입원이 되고 있다. EBRD의 사업이 이익을 목표로 하는 것이 아님에도 불구하고 2013년의 경우 순수익이 12억 유로에 달하는 성과를 보였다.

EBRD의 주된 사업은 투융자이다. 전통적으로 시행하는 사업의 2/3 가량이 투융자 형태로 이루어졌으며 2013년말 기준 융자사업에서 발생한 이자수입이 8억5천4백만 유로였으며 투자에서 발생한 지분수익은 5억4천4백만 유로에 달했다. 융자사업이 높은 비중을 차지하고 있음에도 불구하고 부실채권비중은 3.3%에 불과하여 자산 및 사업관리가 매우 우량한 수준을 보이고 있다.

**<표 1> EBRD의 경영실적 2009-2013**

	2013	2012	2011	2010	2009	1991-2013
프로젝트 수	392	393	380	386	311	3,944
연간 투자액 (Million 유로)	8,498	8,920	9,051	9,009	7,861	84,757
Non-EBRD 재정	13,488	17,372	20,802	13,174	10,353	168,283
프로젝트 총규모	20,527	24,871	29,479	22,039	18,087	253,349

자료: EBRD

**<표 2> EBRD 재정실적 2009-2013 (Million 유로)**

	2013	2012	2011	2010	2009
순이익(순손실)	1,012	1,021	173	1,377	(746)
소득이전	(90)	(190)	-	(150)	(165)
납입자본	6,202	6,202	6,199	6,197	5,198
보유액과 이익유보액	8,674	7,748	6,974	6,780	6,317
지분총액	14,876	13,950	13,173	12,977	11,516

자료: EBRD

초기 투융자 사업은 선발 체제전환국 중심으로 제공되었다. EBRD는 창립 이후 2013년 말까지 지속적으로 지원대상 국가들을 확대하여 현재 30개국이 넘는 지역이 지원대상으로 포함되어 있다. 지원실적을 국별로 살펴보면

러시아에 대한 지원액이 247억 5천9백만 유로에 달하여 가장 많고 우크라이나, 폴란드, 루마니아, 카자흐스탄, 터키, 세르비아, 크로아티아, 헝가리 에 대한 지원액도 30억 유로 이상을 기록하여 이 국가들에 대한 지원액이 전체 지원액의 2/3 이상을 차지하였다.

EBRD의 금융지원은 주로 무상지원 형태의 프로젝트 파이낸싱 중심이므로 프로젝트 성격의 적격성 여부가 중요하다. 기본적으로 대상이 되는 사업은 주로 시장에서 파이낸싱이 어려운 민간사업이 그 대상이며 민주적인 시장경제의 창달에 도움이 되어야 한다. 물론 국공영기업들에 대한 지원도 가능하다. 그러나 EBRD는 한정된 재원이 국영부문에 편중 지원되는 것을 방지하기 위하여 국영부문에 대한 연간 투융자 및 보증 한도를 전체 투융자 및 보증 총액의 40% 이내로 제한하고 있다. 개별 수혜국의 국영부문에 대한 투융자 및 보증도 5년 단위로 동 수혜국에 대한 투융자 및 보증 총액의 40%를 초과할 수 없도록 제한하고 있다.

융자사업인 경우 융자금리는 LIBOR에 차입국의 신용정도, 융자기간, 여타 국제금융기구의 융자조건 등을 고려한 적정마진을 가산하여 결정되며 차입국은 EBRD와의 협의를 통해 변동금리와 고정금리를 선택할 수 있다. 융자금리와는 별도로 융자약정시 융자약정액의 0.5%~1.0%가 융자개시수수료(Front-end Fee)로 부과되며 미인출잔액에 대하여는 변동금리부 융자의 경우 연 0.5%, 고정금리부 융자의 경우 연 1.0%의 약정수수료가 부과된다. 융자기간은 최고 5년간의 거치기간을 포함하여 5~15년이며 거치기간이 지난 후 6개월마다 균등분할하여 상환하도록 되어 있다.<sup>5)</sup>

전체 프로젝트 주기는 착수 단계부터 상환까지 짧은 것은 1년, 장기 인프라프로젝트와 같은 경우는 15년이 소요될 수도 있다. EBRD가 투자관련 모든 정보를 확보한 이후부터, 일반적으로 최초 접촉 단계에서 서명까지 3~6개월이 소요된다. 그러나 일부 경우는 기간이 단축될 수도 있다. EBRD는 개발 자금을 해당 정부에 제공하고 지원자금의 사용을 감시, 감독하는 IMF 등 다른 국제금융기구와 달리 개별 프로젝트에 직접 자금을 제공하는 것이 특징이다. EBRD는 제공하는 대출 자체를 민간 금융기관의 신디케이트를 통해 조달하거나, 직접 차관단을 구성하여 다른 금융기관에 함께 참여하는 경우가

5) 기획재정부 홈페이지 민원/주요질문/EBRD 관련 답변 참조. <http://www.mosf.go.kr/service/service02.jsp>

대부분이다. 또한 민간이 참여한 국영기업이나 프로젝트 회사에게 대출되도록 거래를 구성한다. 이러한 거래 형태는 다른 민간 금융기관의 참여를 활성화하는 대규모 자금 조달을 용이하게 하는 동시에 리스크를 해당 사업에 한정하게 되므로 EBRD 자체의 신용등급 유지를 위한 핵심 조건이 된다.

EBRD사업의 한 축이 금융지원이라면 또 다른 축은 기술지원이다. EBRD의 설립에 관한 합의문 제2항에 따르면, EBRD는 해당국가가 국제사회에 보다 잘 편입될 수 있도록 시장지향적인 경제에 적합한 법률과 제도구축을 위한 기술지원을 제공함으로써 해당국가가 법률개혁 및 사법개혁을 실시하는 것을 돕도록 규정하고 있다. 이에 따라 EBRD는 1997년 법제도전환프로그램(Legal Transition Program)을 만들고, 이를 추진하기 위한 변호사 그룹인 법제도전환팀을 법무국에 설치하였다. 2004년부터는 사법능력구축(Judicial Capacity Building)에 집중하기 시작하였다. 이에 따라 EBRD는 체제전환국이 사법능력 구축과 관련된 국제기준을 제시하고 이에 부합하는 적절한 제도와 투자친화적인 법을 제정하도록 기술지원을 제공하였다. 경제관련 법에 대한 법적 기술지원 제공에 초점을 맞추면서 주로 민간기업을 대상으로 한 점이 특징이다.

초기 국가제도의 전환을 위한 법제도 구축이후에는 EBRD의 기술지원이 민간부문과 관련된 제도구축에 초점을 맞추게 되었다. 따라서 법제지원프로그램은 중앙아시아와 동유럽의 재정(finance) 및 투자활동과 관련된 담보, 파산, 회사법과 회사관리, 특허, 통신 등 경제관련 법규정의 개혁에 집중했다. EBRD는 동유럽 체제전환국들에 대한 기업들의 투자환경 개선을 돕는 차원에서 법적 기술지원을 무상(grant)으로 제공했다.

### 3) 유럽부흥개발은행(EBRD)의 개발지원 특징

EBRD는 중동구 유럽국가들이 체제전환에 성공하고 사회주의적 독재체제 대신 민주주의적 정치체제를 확보하도록 지원하는 것이 목적이다. 경제체제 면에서는 계획경제대신 시장경제 체제로의 전환을 지원하는 것이다. 따라서 이러한 방향을 분명히 하는 국가들에 대해서만 지원을 제공하였다. 그리고 지원의 목적에 부합되도록 수원국들의 법제도적 체제전환을 지원하는 기

술지원의 경우에는 무상지원을 원칙으로 했다.

경제적 수익이 발생하는 경제개발의 지원은 투융자가 주를 이루었고 70%에 가까운 비중을 차지했다. 무상지원은 10%대의 비중을 차지하는 수준에 불과했다. 이러한 현상은 체제전환국가의 경제분야 개발에 대해서는 정부보다 민간 및 사적분야와의 직접적인 협력을 중시한 탓이다. 정부보다는 민간을 확대하여 경제를 회복시킬 수 있도록 직접 민간분야 사업에 필요한 자금을 융자 혹은 투자를 통해 공급하였다.

정부가 주도해야 할 제도적 변화는 그러한 작업의 실행주체인 정부를 지원하였지만 경제개발에 대해서는 정부의 역할을 신뢰하지 못하였다. 따라서 민간분야와 협력을 직접 수행하여 경제적 전환은 민간분야 전문성을 활용함으로써 정부가 체제전환을 향한 제도적 변화를 중단하려고 하더라도 경제분야의 변화가 비가역적이게 만들어 제도적 전환이 불가피하도록 만들려고 하는 특징을 보였다.

#### 4) 중점분야 중심의 지원정책

EBRD의 지원은 시장화와 민주화의 근간을 이루는 경제적, 사회적 하부구조를 강화하는데에 역점을 두고 있다. 이러한 지원의도는 지원전략에 반영되어 나타나는데 대표적인 중점전략으로는 중소기업 지원정책과 지속가능한 에너지 이니셔티브, 그리고 경제적 포용을 들 수 있다.

첫째, 중소기업 지원정책: 중소기업의 지원은 시장경제를 융성하게 하고 자본시장의 발전을 자극하는데 효율적이다. 시장경제의 혜택이 많은 사회구성원들에게 돌아가고 고용효과도 크기 때문이다. 구성원전체의 소득수준이 증가하면 시장경제가 안정적 기반을 확보하게 되고 이는 일반 시민들의 영향력을 확대하여 민주화의 발전에도 기여하게 된다. 따라서 EBRD는 중소기업이 발전할 수 있는 환경을 조성하는 것을 체제전환 초기에 가장 우선시해야 할 전략으로 추진하고 있다. EBRD는 중소기업 중심의 지원정책을 수시로 재강조하고 있으며 2013년에는 소규모사업이니셔티브(Small Business Initiative: SBI)를 시작하였다. 2013년 한해에 EBRD는 체제전환초기국가들(Early Transition Countries :ETC)을 주 사업대상으로 하는 이 전략으로 도합 10억

유로에 달하는 프로젝트를 시행하였다. 이 전략이 적용된 대상사업은 89%가 천만유로 이하였으며 개별기업들에 대한 평균 투자규모는 3백만 유로이하에 불과했다.

둘째, 지속가능한 에너지 시스템의 도입: 안정적인 에너지원의 확보는 경제발전을 위한 전제조건이다. 그러나 가용자원이 제한된 체제전환국들이 에너지를 급속히 조달하기 위해 비효율적이거나 환경에 부담을 주는 에너지 정책을 시행할 우려가 크다. 이러한 이유로 EBRD는 지속가능한 에너지 이니셔티브(Sustainable Energy Initiative: SEI)를 시행하고 있다. 이 전략을 통해 효율적이고, 재생가능하며, 기후변화에도 대응할 수 있는 에너지를 확보하도록 체제전환 초기부터 지원을 하려는 것이다. SEI와 직접적으로 관련된 활동을 위해 EBRD는 2013년에 25억 유로를 지원하였으며 그 결과 684만톤의 CO<sub>2</sub> 방출을 감축할 수 있었다고 평가했다. 2013년에는 추가적으로 EBRD의 지속가능한 자원 이니셔티브(Sustainable Resource Initiative: SRI)를 새로 시작하였다. 이 정책은 EBRD가 지원하는 국가의 에너지 효율성만이 아니라 수자원 및 여타 물질자원의 효율성을 제고하려는 목적으로 추진되고 있다. SRI의 사업으로 2013년에 16개국에서 32개의 프로젝트가 시행되는 결과를 가져왔다.

셋째, 경제적 포용 (economic inclusion): EBRD는 명시적으로 제시하고 있는 상기 지원전략들 외에도 개념적인 정책방향을 설정하여 EBRD의 지원이 합목적적으로 이루어질 수 있도록 관리하고 있다. 대표적인 전략개념은 경제적 포용(economic inclusion)이다. EBRD는 이전 체제에서 충분히 지원받지 못한 사회적 집단에게 경제적 기회를 열어주는 것이 경제발전에 필수불가결한 요소라고 간주한다. 사회구성원들 모두에게 성공할 수 있는 기회가 주어질 경우 더 적극적으로 고용에 참여하고 교육을 받으려고 하는 열정이 생기며, 경제활동에도 적극적으로 개입하게 된다는 것이다. 이러한 변화는 결국 경제발전 성장으로 이어진다는 것이다. 이는 또한 경제개혁과 체제전환 과정에 대한 대중의 더 넓은 지원을 확보하게 함으로 체제전환 과정을 강화하게 된다. 현실적으로는 경제적 기회를 상대적으로 덜 부여받고 있는 여성이나 청년층에 대한 기회의 확대가 구체적인 정책목표가 될 수 있다. 특히 지역적으로 남동부 지중해지역이 사업의 중점대상으로 제시되고 있다.

#### < 특별 중점영역: 핵 안전(Nuclear Safety) 분야>

EBRD는 출범초기부터 핵안전(Nuclear Safety)의 확보에 선도적 역할을 수행해왔다. EBRD는 체르노빌 지역의 안전을 안정적으로 관리하기 위해 감독을 계속하고 있다. 또한 오래된 핵발전소들을 사용중지 시키거나 러시아 북서부의 핵기동함대들의 환경영향을 관리하고 EBRD의 지원을 받는 지역들에서 핵안전을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있다.

EBRD는 6개의 기부펀드와 그와 관련된 프로그램들을 운영하고 있다. 이 펀드들의 조성에는 40개국 이상의 기부자들이 참여하였으며 40억유로가 넘는 자금이 확보되어 있다. EBRD는 2013년에 체르노빌 핵물질 안전저장소 건설에 많은 진전을 보였고 핵발전소 사용중지 지원펀드의 재정지원을 받아 여러개의 에너지 프로젝트를 수행하고 있다. 또한 우크라이나 핵발전소의 안전도 제고를 위해 3억유로의 차관을 제공하도록 합의하였다.

EBRD는 불가리아, 리투아니아, 슬로바크 공화국에서도 구조선이 설계한 핵발전소를 폐쇄하고 그 후유증을 처리하도록 지원함으로써 오래된 핵발전소들을 안전하게 가동중지하는 프로그램들을 수행하고 있다. 유럽연합과의 합의하에 수행되고 있는 핵안전관련 사업들은 핵발전소의 퇴출만이 아니라 그로 인해 감소하는 전력생산 역량을 확대하기 위한 지원도 함께 제공하고 있다. 또한 그와 연계된 송배전 설비의 건설을 위한 지원도 이루어지고 있다.

## 4. EBRD 의 체제전환 관리와 평가시스템

### 1) 전환효과 (Transition Impact) - 프로젝트 선정기준

EBRD가 제공하는 프로젝트의 선정은 일정한 기준하에 이루어졌다. EBRD에서 관심을 두는 가장 중요한 기준중 하나는 “전환 효과” (transition impact) 이다.<sup>6)</sup>

6) 전환 효과(transition impact)는 건전한 은행제도(sound banking), 부가성(additionality)과 함께 EBRD가 프로젝트 결정에 핵심원칙으로 간주하는 3대 요소중 하나이다.

전환 효과(transition impact)는 EBRD의 수석 이코노미스트 실(OCE: the Office of the Chief Economist)에서 모든 프로젝트의 선정, 준비, 평가과정의 일부로 반드시 측정을 하는 항목이다. EBRD 프로젝트가 체제전환 과정에서 기여할 수 있는 영역을 넓게보면 세가지로 구분할 수 있다:

- 첫째, 시장의 구조와 시장화 정도
- 둘째, 시장을 지지하는 제도와 정책
- 셋째, 시장중심적 행동의 패턴, 기술, 그리고 혁신

그리고 상기 세 개의 영역은 다시 전환효과를 유발하는 7개의 근원으로 재구성할 수 있다.

- 첫째, 프로젝트 분야의 경쟁심화
- 둘째, 다른 분야와의 경쟁적 시장교류 확대
- 셋째, 사적 소유권의 확장
- 넷째, 시장의 기능과 효율성을 제고하는 제도, 법률, 그리고 정책
- 다섯째, 기술의 이전과 확산
- 여섯째, 복제가능한 행동과 활동
- 일곱째, 기업관리와 상업활동의 기준 설정

전환효과를 발생시키는 일곱 개의 기준을 상술하면 다음과 같다.

- 프로젝트 분야의 경쟁심화: EBRD의 프로젝트가 그 활동분야에서 경쟁을 심화시킬 수 있는지의 여부를 측정하는 것이다. 경쟁의 압력이 증가하면 그 자원이 사용되는 분야에서 효율성이 높아지고 수요가 충족되며 혁신이 자극을 받을 것으로 기대하기 때문이다. 그러나 주어진 환경에 따라서는 프로젝트가 오히려 시장참여자들이나 기업에 대한 경쟁의 압력을 약화시킬 가능성도 존재하므로 프로젝트가 경쟁압력에 미칠 영향을 유의해야 한다.

- 다른 분야와의 경쟁적 시장교류 확대: EBRD 프로젝트는 다른 시장들에 사업관계를 수립할 수 있도록 도와줌으로 더 경쟁적인 기반을 조성할 수 있다. 경쟁적 기반의 확대가 전환과정에서 미치는 혜택은 앞에서 서술한 내용과 기본적으로 유사하다. EBRD 프로젝트들이 시장을 확대하고 시장의 기능을 개선하는 두가지 경로가 존재한다.

하나는 공급자와 고객들간 상호교류의 증진을 통해서이다.

다른 하나는 프로젝트가 거래비용을 줄이도록 함으로 경제활동을 국가 내에서 혹은 국제경제적인 측면에서 통합에 기여하도록 하는 것이다.

구조적인 효과를 발생시키기 위해서는 이러한 기여들이 일회적으로 끝나지 않고 지속적인 기반위에 경쟁적 상호교류를 신장시킬 수 있어야 한다. 이러한 성과를 현실화하기 위해 구체적으로는 EBRD 프로젝트들이 시장내 행위자를 조성하거나, 작업방법을 개선하거나, 지속적인 정책이나 제도를 도입하거나 혹은 강한 전시효과를 유발할 수 있는 상호교류가 만들어지도록 하는 등에 기여할 수 있어야 한다.

- 사적 소유권의 확대: EBRD의 프로젝트가 사유화과정에서 사적 소유권을 증진시키거나 상품 및 서비스의 사적 공급을 확대하는 데 기여할 수 있다. 사적 소유권의 확대는 시장중심적 행동, 혁신, 기업가 정신의 고양, 더 일반적으로는 체제전환에 대한 헌신을 강화하는 수단이 될 것으로 기대하기 때문이다. 사적 소유권의 확립은 그 자체로서도 체제전환의 목표이다. 올바른 비즈니스 표준, 규제, 그리고 법적 환경등과 함께 사적 소유권은 시장의 확대와 개선을 위해 상호 보완적이면서 선행조건으로 작동한다.

- 시장의 기능과 효율성을 제고하는 제도, 법률, 그리고 정책: EBRD의 프로젝트는 자원의 배분이나 기업가 정신을 고양할 수 있도록 정부 혹은 민간의 제도를 새로 만들거나 개혁하는 데 기여할 수 있어야 한다. 이 기능은 해당 프로젝트를 추진하는 단위만이 아니라 다른 경제활동 들에도 편익을 야기할 수 있으므로 특히 중요하다. 특히 다음과 같은 네가지 형태의 기여는 특별한 중요성을 가진다:

첫째, 시장효율성을 지지하는 공공 및 사적 제도들의 창출 및 강화

둘째, 규제기구들이 기능과 관행의 개선

셋째, 정책수립과 참여, 경쟁증진, 예측가능성과 투명성 제고에 기여

넷째, 민간부문과 개방경제를 강화하는 법제도입에 대한 기여

- 기술의 이전과 확산: EBRD의 프로젝트들은 직접적으로 시장경제를 원활하게 작동시키기 위해 필요한 기술들을 제공하거나 개선하는데 기여할 수 있어야 한다. 이러한 예로는 경영, 조달, 마케팅, 금융 및 은행 기술등을

들 수 있다. 이러한 기술이전이 확산되고 프로젝트에 관련없는 다위들에게까지 혜택을 줄 수 있다면 전환효과를 대표하는 기능이 될 수 있다. 기술이전은 종종 제도설립, 시장 확대, 전시효과의 확산과 같은 다른 전환관련 프로젝트의 영향에 보완적인 역할을 수행할 수도 있다.

- 복제가능한 새로운 행태와 활동의 시현: EBRD의 프로젝트는 다른 경제주체들에게 실행가능하고 이득을 낼 수 있는 방안을 보여주고 이를 따라하도록 초청하는 목적으로 추진되기도 한다. 특별히 중요한 의미를 가지는 세가지 전시효과를 열거하면 다음과 같다:

- 첫째, 해당 경제에 새로운 생산품이나 공정을 보여줄 수 있는 경우
- 둘째, 기업이나 기관을 성공적으로 구조조정할 수 있는 방법의 시현,
- 셋째, 국내외 금융업자들에게 경제활동 자금제공 방안 시현 등이다.

- 기업관리와 상업활동의 표준 설정: EBRD가 지원하는 기관들의 기업관리와 사업수행에 대하여 높은 표준을 설정하여 지원프로젝트들이 시장경제의 작동과 정당성을 신장하는 행동이나 태도를 확산하는데 기여하게 한다. 이러한 표준설정은 다른 기업들이나 경제주체들이 참조할 수 있는 기준을 제시하여 일종의 전시효과를 기대하는 것이다. 기업들이 투자하고 싶어하거나 함께 사업을 하고 싶어하는 기업분야가 그 대상이 된다. 사업활동이나 기업관리면에서 롤모델을 찾기 어려운 분야라면 이러한 효과를 기대하기가 용이 않게 된다.

## 2) 전환효과의 분석 (Transition impact analysis)

모든 EBRD 투자에 대하여 수석이코노미스트실(OCE)은 EBRD의 의무사항인 기업장려와 개방화된 시장중심 경제에 대한 기여를 측정한다. 이 측정에는 잠재적 전환효과와 더불어 이에 포함된 리스크도 함께 고려된다. 전환효과와 리스크에 대한 평가결과는 프로젝트의 사이클에 따라 여러 시점으로 제공된다.

전환효과의 잠재력은 앞에서 열거한 전환효과 점검표의 7개 영역에 대하여 규정된다. 전환효과의 잠재력 평가는 해당국의 분야, 관련된 전환과정에 대한 도전, 그리고 이러한 일을 겨냥한 프로젝트의 선정과 구상 등에 의

해 측정된다. 전환효과 잠재력의 측정은 아래 다섯가지 단계로 이루어진다: 불만족(Unsatisfactory) - 제한적(Marginal) - 만족(Satisfactory) - 양호(Good) - 우수(Excellent).

전환효과에 대한 리스크는 두가지 측면에서 존재한다. 첫째는 전환효과의 잠재력이 실현되지 않는 것이며, 둘째는 잘못된 신호나 프로젝트의 부수적인 요소들에 의해 부정적인 전환효과가 나타나는 것이다. 주안점은 프로젝트 구상과 기술지원의 정도가 어느 수준이 되어야 체제전환의 이득을 기대할 수 있을 것인가에 두어진다. 전환효과에 대한 리스크는 다음과 같은 네가지 단계로 평가된다: 과잉(Excessive) - 높음(High) - 중간(Medium) - 낮음(Low).

### 3) 전환효과의 모니터링

2003년 이후 OCE는 계약이 체결되었거나 실행중인 프로젝트들을 대상으로 전환효과 모니터링시스템(Transition Impact Monitoring System: TIMS)으로 모니터링을 시행하고 있다. TIMS는 각 EBRD 사업의 체제전환 효과를 사전적으로 측정하기 위해 도입된 방법론을 근거로 수립된 시스템이다. 체제전환 목표들의 실현을 모니터하고 성공과 실패여부를 측정하기 위해 EBRD는 내부 모니터링 기준을 설정하고 각 기준의 실현을 위한 예상 시점을 정하고 있다.

각 사업의 사후적 모니터링은 반년마다 신용점검 회의와 함께 이루어진다. 여기에서는 사업책임자가 해당 프로젝트의 전환목표의 도달과정에서의 진전에 대해 보고하는 의무를 지게된다. 진전정도 혹은 장애나 실패요인에 근거하여 OCE는 전환효과의 잠재력평가와 리스크 산정결과를 조정하게 된다. 예컨대 전환목표가 대부분 성취되거나 충족되고 있는 경우에는 리스크 수준은 하향조정된다. 이러한 점에서 TIMS 제도는 평가부서에서 시행하는 평가와는 차이점을 가진다.

#### 4) 전환지수(Transition Indicators) 측정

EBRD는 체제전환국의 전환정도를 일련의 전환지수들로 측정하고 있다. 이 지수들은 1989년 이래로 모든 사업이 이루어지는 모든 체제전환국들의 개혁의 진전상황을 추적하는데 사용되어 왔다. 진전수준은 일반적으로 산업화된 시장경제국가들을 기준으로 삼아서 측정된다.<sup>7)</sup>

전환지수의 측정결과는 1점에서 4+까지로 산정되며 1점은 엄격한 중앙계획경제에서 거의 변화가 없는 수준을 의미하며 4+는 산업화된 시장경제의 표준에 도달한 수준을 가리킨다. 개혁점수는 EBRD의 해당국 이코노미스트들이 주어진 방법론에 입각하여 측정하게 된다.<sup>8)</sup>

전환지수의 측정은 다음 6개 분야에 대하여 이루어 진다:

첫째, 대규모 사유화

둘째, 소규모 사유화

셋째, 지배구조와 기업 구조조정

넷째, 가격 자유화

다섯째, 무역 및 대외 교역 시스템

여섯째, 경쟁 정책

이러한 지수들에 대해서도 각기 자세한 측정방법이 명시되어 있어서 측정에 정확성을 기하고 있다.

#### 5) 구조 변화 지수 (Structural change indicators) 데이터 관리

구조변화 지수들은 체제전환의 진전을 분석하는데 필요한 계량적 기초를 제공한다. 대상은 다섯가지 분야이다. 기업, 시장, 교역, 금융, 그리고 인프라가 그것들이다. 여기에 더하여 데이터 파일에는 이 분야들에 대한 EBRD의 전환지수들을 포함하고 있다. 현재 데이터는 2010년까지의 자료들을 추적하고 있다.

구조 변화지수 파일에는 다음과 같은 데이터 시리즈들을 포함하고 있다.

7) 물론 순수(pure)한 시장경제란 존재하지 않으며 체제전환의 최종목표지점도 존재하지 않는다는 점은 충분히 고려되었기 때문에 현실적으로 가능한 기준을 설정한 것으로 EBRD는 설명하고 있음.

8) EBRD에서는 방법론에 대하여 methodological note 를 통해 구체적으로 제시하고 있으며 국가별, 분야별 기준을 제시하고 있음.

첫째, 기업데이터: 기업데이터에는 사유화 수익(% GDP), 민간분야 규모 (% GDP, % 고용), 예산지원 및 이전지출 (% GDP), 산업규모(% 고용), 산업별 노동생산성(% 변화), 투자(% GDP)

둘째, 시장과 교역 데이터: 소비자 가격지수(CPI)중 관리가격의 비중(%), EBRD-15상품 바스켓에서 관리가격이 적용되는 상품의 갯수, 비체제 전환국들과의 교역비중(%), GDP에서 교역 비중, 관세수입(% 수입액 대비)

셋째, 금융분야 데이터: 외국인 소유 은행의 수, 국영 은행들의 자산비중(%), 외국인 소유 은행들의 자산비중(%), 부실채권(% 전체 채권대비), 민간분야에 대한 국내 신용(% GDP), 가계에 대한 국내 신용(% GDP), 부동산 대출(% GDP), 주식시장 자본화(% GDP), 주식거래 규모 (% 시장 자본화), 유로채권 발행(% GDP)

인프라 데이터: 고정형(이동) 전화선 보급률(주민 100명 대상), 인터넷 사용자 (주민 100명 당), 철도 노동생산성(1989=100), 거주자 전력요금 (USc kWh), 평균 컬렉션 비율, 전력(%), 에너지 한단위 사용당 GDP (kgoe 당 PPP, 미국달러 환산 )

EBRD 전환 지수 데이터: 소규모 사유화, 대규모 사유화, 기업 개혁, 가격 자유화, 외환 및 교역 자유화, 경쟁정책, 은행 분야, 비은행 금융분야, 인프라 (전력, 철도, 도로, 텔레콤, 수도 및 하수)

## 6) 체제전환 진전 순간분석(Snapshot)

구조 변화 지수들은 체제전환의 진전을 정확하게 측정하거나 완전한 측정이 사실상 불가능하다. 구조적, 제도적 변화들의 측정에 내재적 어려움이 존재하기 때문이다. 체제전환 순간분석은 이러한 단점들을 보완하기 위한 방법이다. 몇가지 주요 경제분야의 질적 혹은 제도적 발전을 중점적으로 보는 것이 그 방법이다.

이 데이터 파일은 다음과 같은 분야별 데이터 시리즈를 포함하고 있다:

첫째, 자유화 및 사유화 시리즈: 경상계정의 호환성, 직접투자 유입의 통제, 이자율 자유화, 환율 레짐, 임금 규제, 토지의 거래성

둘째, 비즈니스 환경과 경쟁시리즈: 경쟁정책실, 파산법의 질, 담보부 거래법

셋째, 인프라 시리즈: 텔레콤 규제준수, 전력규제자의 독립성, 철도인프라와 운영간의 분리, 도로관리부서의 독립성

넷째, 금융분야 시리즈: 자본의 적정성 비율, 예금보험 제도, 민간 연금펀드

다섯째, 사회개혁 시리즈: 빈곤주민 비중, 건강에 대한 정부지출(% GDP), 교육에 대한 정부지출(% GDP), 전력 및 수도에 대한 가계지출

## 5. EBRD의 체제전환국가 지원이 북한지원에 주는 시사점

EBRD는 사실상 중동구 국가들의 체제전환을 지원하기 위해 만들어진 유럽의 개발은행이다. 그러나 다른 여느 개발은행과는 달리 빈곤감축보다는 체제전환의 성공을 지원하는 것이 가장 중요한 목표이다. 그 지원방법은 경제적 수단을 활용하는 것이며 이를 매개로 제도적 변화에 필요한 다양한 기술지원을 접목하여 제공하는 것이다. EBRD의 금융지원 및 기술지원은 지금까지 동유럽의 구사회주의 국가들이 서유럽 국가들과 유사한 제도를 가진 국가로 변화될 수 있도록 안내하는 역할을 성공적으로 수행해 왔다.

EBRD가 지원을 통해 추구한 것을 내용면에서 보면 “민주주의의 실현”과 “시장경제의 구현”이 그 핵심이다. 이는 인간의 기본권을 존중하는 것과 동시에 동유럽 국가들이 서유럽 국가들과 동일한 가치를 추구하는 국가로 변화되기를 바라는 서유럽국가들의 기대를 반영한 것이다. 그리고 이러한 방향으로의 변화를 조건으로 경제적 지원과 기술지원을 제공한 것이다.

EBRD의 지원방식은 향후 북한이 남한과의 통일이전이나 이후에라도 체제전환을 추구하는 것이 분명한 경우, 한국 및 외부의 지원 국가들이 참고할 수 있는 중요한 사례를 보여주고 있다. 북한은 2000년대 들어 실질적인 체제전환 현상을 보여왔다. 특히 소비부문에 시장을 일부 들여놓음으로 효율성의 개선을 추구하고 있으며 시장이 중요한 기능을 수행하는 상황에 이르고 있다. 그러나 지금까지 북한이 추진한 제도적 변화는 경제적 여건상 어쩔 수 없이 현실의 변화를 수용한 수준에 불과하며 체제전환을 위한 국가적 의지는 찾아보기 어렵다는 것이 일반적 판단이다. 북한 스스로도 개혁이라는

용어를 사용하는 대신 “경제개선 조치”라는 표현으로 내부의 제도적 변화의 의미를 제한해 왔다.

북한이 국가적으로 체제전환을 추진하지 못하는 이유는 여러 가지가 있을 수 있다. 상정할 수 있는 이유 가운데 하나는 북한이 체제전환을 추구하더라도 성공이 보장되지 않는다는 것이다. 실제로 동유럽 국가들 가운데 아직까지 서유럽국가들의 수준까지 경제발전에 성공한 나라가 많은 것은 아니다. 따라서 북한이 사회주의를 포기하고 체제전환을 선택하는 경우 반드시 성공할 수 있도록 지원하는 국제기구로서 EBRD는 중요한 의미를 가질 수 있다. EBRD가 북한정부가 체제전환을 선택할 경우 성공이 보장받을 수 있도록 기술 및 금융지원을 제공하는 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

EBRD는 구사회주의 국가들이 시장화와 민주화를 기반으로 한 체제전환을 선택하는 경우 어떤 정책에 주안점을 두어야 하는지와 어떻게 지원하는지를 잘 파악하고 있다. 또한 체제전환의 경로를 나아갈 때 어떤 지수를 통해 그 변화과정을 추적해야 하며 구체적인 개혁정책에 대하여 성과를 평가할 수 있는 구체적인 시스템을 구축하고 있다. 따라서 북한이 체제전환을 공식적인 정책방향으로 선택하고 지원을 요청하면 북한이 체제전환에 성공할 수 있도록 안내할 수 있는 가장 적절한 국제 지원기관이 EBRD라고 할 수 있다.

뿐만 아니다. 북한이 국제사회 및 남한과 갈등을 빚고 있는 가장 중요한 문제인 핵문제의 해결에도 가장 적절한 전문성과 지원체제를 갖추고 있는 것이 EBRD이다. 북한이 핵발전소를 포기할 경우 이를 안전하게 처리하고 대체할 수 있는 대체 에너지 공급을 위한 발전소를 건설할 수 있도록 지원하기 때문이다.

남북한이 통일되어 북한지역의 체제전환이 공식적인 정책목표로 확정되는 경우 EBRD는 중요한 지원기구가 될 가능성이 높다. 국제개발은행 들은 일반적으로 소득수준에 따라 지원가능성이 제약되기 때문에 EBRD는 남북한이 통일되는 경우 금융지원을 받을 수 있는 유일한 국제금융기구가 될 가능성이 높다. 현재 남한의 일인당 GDP는 2만4천 달러 수준이다. 남북한이 통일되는 경우 북한에 대한 생계지원이 불가피하며 이를 위한 이전소득으로 북한의 1인당 GDP는 급속히 국제사회에서 규정하고 있는 빈곤국 수준을 넘

어서게 될 것으로 예상된다. 따라서 빈곤국을 위한 개발지원 자금을 받을 수 있는 대상에서 제외될 가능성이 높다. 그러나 EBRD는 빈곤국여부가 지원의 기준이 아니므로 북한지역의 체제전환을 지원할 수 있다. 그 결과 EBRD는 남북한간 통일과정에서 금융지원과 기술지원을 제공할 수 있게 될 것이다. 그러므로 다른 국제금융기구의 지원을 받기 위한 프로젝트 개발을 준비할 필요가 있다.

1990년대 이후 북한은 여전히 경제적 어려움에 시달리고 있으며 경제 회생을 위해 외부지원을 받기 위한 노력을 끊임없이 하고 있다. 때로는 핵실험이나 미사일 발사등 위협적인 방법을 사용하기도 하고 유화적인 전략을 사용해왔다. 이러한 북한의 태도에 대하여 국제사회는 정치적 여건에 따라 대북 지원을 확대하거나 축소하는 반응을 보여왔다. 그러나 북한을 지원하기 위한 전제조건을 구체적으로 제시한 경우는 별로 없다. 따라서 북한에 대한 지원도 분명한 기준을 수립하여 제시하는 것이 북한의 정책방향 설정에 바람직한 영향을 줄 수 있다.

인도적 지원의 경우에는 가급적 추가적인 조건을 전제로 하지 않는 것이 옳겠지만 그 외 경제 개발을 지원하는 사업들에서는 지원의 목적에 부합할 경우에만 지원한다는 원칙을 분명히 할 필요가 있다. 즉, EBRD와 같이 북한이 민주주의와 시장경제를 지향하는 경우에만 지원대상으로 수용하는 것과 같은 방식을 적극적으로 고려하는 것이 바람직하다. 북한이 지금처럼 체제전환에는 적극성을 보이지 않고 경제개발에만 관심을 보이는 경우 어떠한 지원도 기대하기 어렵다는 것을 분명하게 인식할 수 있도록 할 필요가 있다.

물론 북한이 본격적인 체제전환에 나서기 전이라도 잠재수원국의 지위를 인정받아서 지원도 받고 체제전환을 준비하는 것도 가능하기는 하다. 그러나 이 역시 북한이 종국적으로 체제전환에 나선다는 것을 상정하는 경우이다. EBRD는 정치적 민주화와 시장경제로의 전환 등이 미흡하여 수혜자격을 갖추지 못한 잠재 수원대상국에 대해서도 해당국이 EBRD의 설립 목적에 부합되는 사업추진에 필요한 소요재원을 요청할 경우 협정발효(1991.3.28)이후 3년간은 금융 및 기술지원을 받을 수 있도록 허용한 바 있다. 북한도 본격적인 체제전환을 시행하기전 혹은 통일전 단계에서 체제전환을 시범적으

로 추진해보고 이를 위한 지원을 EBRD에 요청하는 방식으로 EBRD의 지원을 요청하는 것이 가능하다.

그러나 EBRD는 다른 국제개발은행과는 달리 북한이 확실하게 체제전환을 선택하지 않는 경우 지원을 기대하기는 어렵다. 따라서 북한정부가 지금과 같은 정책방향을 근본적으로 수정하지 않는다면 EBRD는 북한이 지원을 기대할 수 있는 마지막 국제금융기구라고 할 수밖에 없다.

**<표 3> 경제개혁 및 외자도입 형태별 자원조달 현황**

구 분		폴란드 (급진개혁)	헝가리 (선택개혁)	루마니아 (점진개혁)	출처, 적용년도	
국제 공적 자금	다자 간 협력	IMF(백만SDR)	597.3	949.61	565.84	IMF, 1990~1992
		EBRD(백만유로)	798	290	710	EBRD, 1996~1998
		IBRD(백만달러)	1,214	5,300	212.9	World Bank, 1990~1992
		IDA(백만달러)	미지원			
	쌍무간 ODF(백만달러)	92,036	1,289	822	World Bank, 1990~1992	
국제 민간 자금	FDI(백만달러)	15,771	6,621	3,511	UNCTAD 1996~1998	
	포트폴리오투자(백만달러)	0	184	0	World Bank, 1990~1992	
	채권발행(백만달러)	2,578	90	150	World Bank, 1996~1998	
	해외상업은행차입(백만달러)	536	899	283	World Bank, 1990~1992	

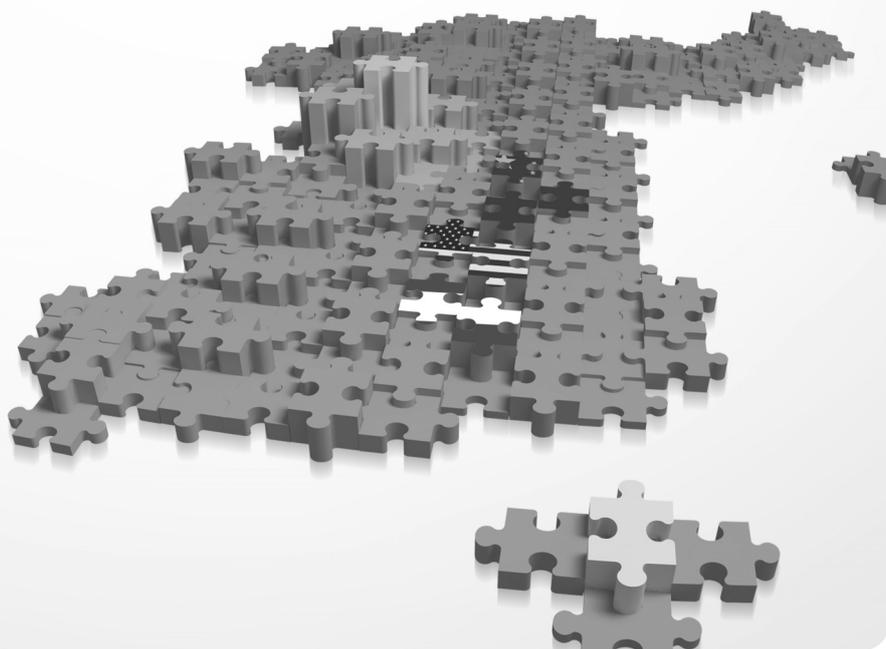
자료: “체제전환국의 경제개발비용 조달” (조명철 외, 2000.) 참고



**발 표 문**

**북한개발 촉진을 위한  
유라시아 이니셔티브의 과제**

**권 영 경**  
(통일교육원 교수)



# 북한개발 촉진을 위한 유라시아 이니셔티브의 과제

통일교육원 권영경 교수

## I. 북한 개발의 필요성

### 1. 산업연관관계의 전반적 회복 애로

- ❖ 1990년대 북한의 경제난은 산업연관관계 단절로부터 시작
  - COMECON 경제권 붕괴 → 원유, 기초원자재 수입급락 → 전력산업충격 → 수송, 화학공업, 금속, 기계 등 중화학공업 충격 → 경공업, 농업부문에의 충격
- ❖ 2000년도부터 북한당국은 산업연관관계 복구에 총력
  - 홍성남총리, ” 공장,기업소 기술개건에 사력을 다할 것” (2001)

#### <공장, 기업소 기술개건대상 분류>

구 분	대 상 부 문
완전기술개건	지방공업 · 경공업부문, 닭공장 같은 식품가공부문
부분기술개건	지방공업 · 경공업부문, 중공업부문
부분 생산공정 기술개건	국방공업 · 기간산업과 연관된 핵심 산업부문
폐기처분	완전 노후화된 에너지다소비형 공장

## 1. 산업연관관계의 전반적 회복 애로

- ❖ 김정일정권의 기술개건전략은 '선군경제정책', '과학기술중시노선'의 관점에서 전개
  - 군수공업 중심 불균등한 부분적인 산업 연관관계 회복
  - 2010년 이후 화학→경공업으로 연결되는 산업연관관계 회복 노력 하였으나 실패

1980년대 확인  
된 공장,기업수  
4,700여개



2000년 이후 북한보도 통해 파악된 현재  
기업수 2,890개  
(에너지 261, 광업 360개, 제조업 2,258개,  
미상 12개)

약 60%수준의 공장, 기업소만 잔존하고 있을 것으로 추산!

\* 이석기(2014) 박사의 연구 내용

이 중 제조업분야 투자활동이 보도된 기업수는 약 41%에 불과

대분류	중분류	기업소 수(개)	투자활동보도 기업비 중(%)*
경공업	음식료품 및 담배	254(508)	50.0
	섬유·의복	102(383)	26.6
	신발·가방	29(40)	72.5
	가구·목재 및 종이	79(167)	47.3
	기타	30(134)	22.4
	소계	494(1,232)	40.1
중화학공업	화학	149(362)	41.2
	전재	84(207)	40.6
	1차 금속제조업	37(47)	78.7
	기계	113(269)	42.0
	수송기계	17(53)	32.1
	전기·전자	36(88)	40.9
	소계	436(1,026)	42.5
합계		930(2,258)	41.2

•자료: 이석기(2014), 2000-2013년간 노동신문, 민주조선 기사에서 확인된 기업들  
• 확인된 이 기업들이 상당수는 예산제 및 반예산제기업들로서 공식경제부문에 연관

## 2013년 현재 북한산업의 생산력 실태(한국은행)

	발전량 억kWh	석탄 만톤	철광석 만톤	강철 만톤	시멘트 만톤	비료 만톤	원유도입량 만배럴	곡물생산 만톤
1988	279	4,070	1,030	504	978	75	-	521
1990	277	3,315	843	336	613	80	1,847	402
1998	170	1,860	289	95	315	39	369	389
2002	190	2,190	408	104	532	50	437	413
2007	237	2,410	513	123	612	45	383	400
2008	255	2,506	532	128	642	47	387	431
2009	235	2,550	496	126	613	46	380	411
2010	230	2,550	509	128	628	45	385	425
2011	209	2,550	523	123	645	47	386	445
2012	215	2,580	519	122	645	47	383	484
2013	221	2,660	548	121	660	48	424	503

- 산업생산력의 take-off를 위한 외부로부터의 생산요소 유입 불가피.
- 그러나 2000-2013년간 북한의 자본재 수입비중은 전체 수입의 15.6%에 불과
  - 개혁개방초기('86-'96년) 중국은 전체 수입에서 연평균 40.6%를, 베트남은('96-'01년) 연평균 30.2% 자본재 수입함으로써 take-off 달성.

## 2. 시장의 경제내 구조화와 외화경제화 현상

- 경제난 이전 공장, 기업소중 약 40%소멸 추산, 60% 잔존 기업소,공장중 약 41% 정도만 투자활동 보도
- 이는 잔존 기업소 중 약 60%는 독립채산제로 작동되고 있음을 추측하게 함
  - 독립채산제기업이란 '기업 자체의 계획'에 의해 '금액지표' 수행하는 기업으로, 사실상 시장지향적 기업활동하고 있는 기업.
  - 이 기업들에 돈주들 투자, 사실상 사적 생산활동



- 시장화현상의 확대: 합법,비합법비공식경제 영역 → 합법적 공식경제영역과 상호의존관계 형성 → 북한경제 사실상 "제도 없는 시장경제"라고 평가할 필요
- 유통부문의 시장화 → 생산,노동, 금융부문의 시장화 확대
  - 부동산, 주택건설 및 개발시장 형성
  - 사금융시장의 형성



북한경제의 이중구조화, 인플레이경제화, 외화경제화

## 최근 북한경제에 대한 총괄적 평가

- 김정은정권하 북한경제 상황에 대한 평가에 대해 논란 분분
  - 한국은행 통계 평균 1%대
  - 그러나 북한경제의 이중구조, 비공식경제의 비중을 고려하면 저평가라는 비판이 일부에서 제기
  - 산업생산력의 정체와 경험론적 '경제활성화' 관찰간의 간극 존재
  - 경제의 양극화, 평양과 지방간의 양극화 심화로 인한 착시현상

### <논란이 되고 있는 무연탄생산량 통계>

	2009	2010	2011	2012	2013
한국은행추계 생산량	2,506	2,500	2,550	2,580	2,660
대중국수출량	297	460	1,117	1,187	1,654
북한자원연구소 추계생산량	2,506	3,600	4,100	4,149	-

● 북한의 유엔기후변화협약에 제출한 2차 기후변화 국가보고서(2014.6)에 따르면 2007년 석탄소비량=2,700만톤. 이를 기준으로 추정한 생산량은 3,483만톤임.

- 2차 기후변화 국가보고서에 의하면, '95-'07년간 석유 소비량=평균 137만톤
- 동기간 평균 원유도입량=63만톤
- 최근 경제활성화 요인에 노동력수출에 의한 임금송금액을 감안할 필요성 제기.

## II. 김정은정권의 경제개발구정책과 유라시아 이니셔티브

- 북한은 2010년경부터 경제개발 관점에서 경제정책 고민하기 시작
  - 경제특구 확대를 통한 경제개발 방식 고민
  - 북한식 개발구정책, 북한식 개방정책 준비

김정은의  
개발구정책  
시동

- 2012.2월: 김정은 경제개발구 준비 지시→ 8월 이후 '창성 띄우기'
- 2013.3월: 당 중앙전원회의에서 지방 경제개발구 개설 당의 정책으로 확정→ 당과 내각에 TF팀 구성
- 2013.5월: 경제개발구법 발표→ 추진 조직 구성, 홍보동영상 제작, 국제학술회의 개최
- 2013. 11.6: 경제개발구법 시행규정(창설규정, 관리위원회규정, 기업활동규정) 제정
- 2013. 11.21: 13개 지방경제개발구, 신의주 특수경제지대 발표(11.11)
- 2014.6월: 무역성, 국가경제개발위원회, 합투위 통합→ 대외경제성 원산-금강산 국제관광지대 발표
- 2014.7월: 6개 경제개발구 추가 발표

## 김정일과 김정은의 개방전략 비교: 확장된 이중전략 재시도

구분	김정일시대 개방전략	김정은시대 개방전략
내부개혁조치	7.1경제관리개선조치	새로운 경제관리방법
개방 방식	점 개방	선 개방
대내경제와의 관계	국내산업, 기업과 분리 운영	국내기업 진출 허용 국내산업과 연계 가능
특구형태	종합형 특구(중앙급) *남한자본이 단독 투자하는 개성공업지구, 금강산관광특구는 단독형 특구	중앙급/지방급 특구로 이원화 특구의 다양화 - 종합형특구, 복합형특구, 특화된 단일형 특구 등
특구개설기관	중앙지도기관	중앙지도기관, 도(직할시)인민위원회
특구개설지역	동서남북 변방	각 도·시, 내륙
특구의 지위	경제분야에서 특혜정책이 실시되는 특수경제지대(나선법)	경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대(개발구법)
특구개발목적	한정지역의 경제개발과 외화획득	외화획득과 지방경제 개발 및 국내산업 회생

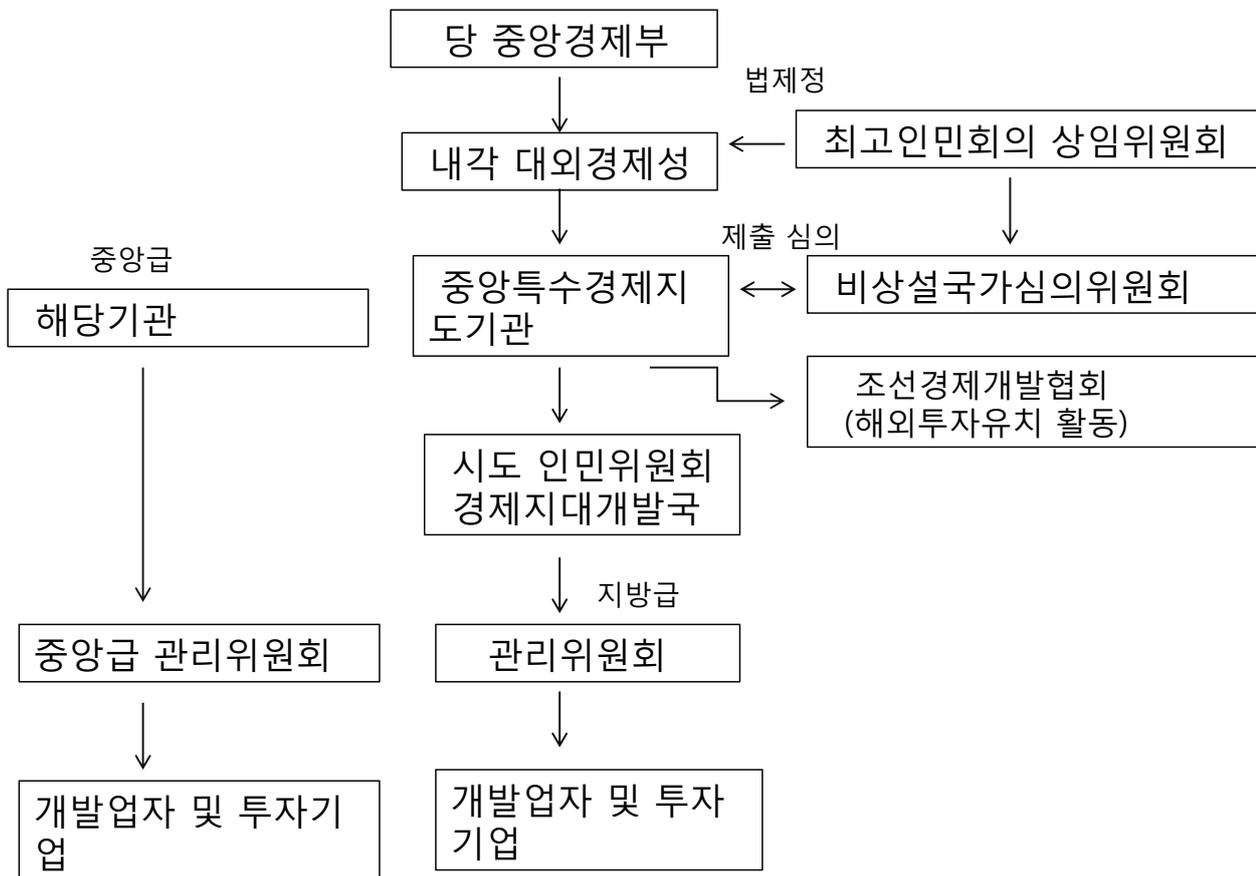
### 북한의 중앙급 경제특구와 지방 경제개발구

단위	종류	지역	관련 법제도	
중앙급 (9개)	나선 경제무역지대	직할시	나선경제무역지대법	
	황금평·위화도 경제무역지대	평안북도	황금평·위화도경제지대법	
	개성공업지구	직할시	개성공업지구법	
	금강산 국제관광특구	강원도	금강산관광지구법	
	신의주 국제경제지대	평안북도	신의주특별행정기본법(?), 경제개발구법(?)	
	원산-금강산 국제관광지대	강원도	경제개발구법	
	강령 국제녹색시범구	황해남도	//	
	은정 첨단기술개발구	평양시	//	
	진도 수출가공구	남포시	//	
지방급 (16개)	경제개발구	암록강경제개발구	평안북도	경제개발구법
		만포경제개발구	자강도	//
		혜산경제개발구	양강도	//
		청진경제개발구	함경북도	//
	공업개발구	위원공업개발구	자강도	//
		청남공업개발구	평안남도	//
		현동공업개발구	강원도	//
		홍남공업개발구	함경남도	//
	농업개발구	숙천농업개발구	평안남도	//
		북청농업개발구	함경남도	//
		어랑농업개발구	함경북도	//
	관광개발구	온성심관광개발구	함경북도	//
		청수관광개발구	평안북도	//
		신평관광개발구	황해북도	//
	수출가공구	송림수출가공구	황해북도	//
		와우도수출가공구	남포시	//

<그림 5> 북한의 경제특구 및 경제개발구 지역



### 경제개발구 추진체계 및 거버넌스



# 유라시아 이니셔티브 구상의 의미

## 1. 제안의 배경

- 한국의 안보는 미국에, 경제는 중국에 의존되어 있는 “이원적 의존의 딜레마” 해소 및 ‘아시아 패러독스’로 인한 동북아 역내 갈등의 극복
- ‘북한문제’의 돌파와 북한의 변화 유도를 통한 평화통일 기반의 조성
  - 유라시아 역내 국가들의 다각적 경제협력에의 북한 참여 유도, 북한 개방의 압력 → 동북아평화협력 구상 및 한반도 신뢰프로세스 구축
- 한반도의 ‘지경학적 잇점’ 복원과 대륙과의 연계성 복구 → 해양세력에만 의존해온 국가발전의 기형적 벡터 탈피, 해륙복합국가 건설
- 북방에서 전개되는 지역경제공동체 형성에의 참여 → 한국경제의 도약 마련
  - 중국 주도의 ‘실크로드 경제공동체, 러시아 주도의 ‘유라시아 경제연합’과의 협력적 관계 구축 → 북한 변화 압력 → 한반도 통일경제 기반 조성

- 중국은 현재 세계 최대의 고속철도망을 국내에 구축한 후 신실크로드 전략에 따라 이미 중국-유라시아-유럽 연결 철도망 구축
  - 독일 2013년 라이프찌히-심양까지의 컨테이너 철도망 시범 시작. 2014.5월 베를린-북경 여객노선 독일과 합의,
  - 유라시아 고속철의 일환으로 카자흐스탄 연결되는 고속철 개통
  - 절강성 이우시 - 스페인 마드리드 컨테이너 철도 개통
  - 이란, 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 예멘, 탄자니아, 그리이스 등 해상 실크로드 주요 거점 국가들의 핵심 항구들과 개발협력 추진
  - 2013년 2월 파키스탄의 과다르항 운영권, 개발권 획득
  - 서부대개발로부터 시작해 유라시아와 동아시아를 아우르는 중국 주도의 지역경제공동체 구축 노력 중, 나진항을 통한 동해 출로는 이런 일환의 한 요소. 중국은 이를 통해 미국의 대중국 견제를 돌파하려.
- 중국의 유라시아 선점 물류망 구축 움직임에 러시아 긴장. TSR경쟁력 약화 우려에 위기의식
  - ‘1520mm(광궤) 포럼’, 유라시아 경제연합 구축
  - 극동 바이칼 개발 프로젝트 ‘국가 프로그램 2025’ 발표(20조원 이상 투입 예정)
  - 북한과 핫산-나진 프로젝트 진행
  - 북한 철도망 3,500km 현대화 합의, 평남 재동역-남포역까지 개건 착공식 추진

## 중국정부의 북중접경지대 인프라 연결 예정

프로젝트 명	총투자금액	건설기한
삼합-청진고속도로 경내구간(46km)	28억위안	2015년
훈춘-권하-나진 고속도로 경내구간(39km)	23억위안	2015년
화룡-남평-청진 고속도로 경내구간(50km)	30억위안	2015년
도문-남양-두만강-하산-철도 합작개조(126km)	24.3억위안	2020년
도문-청진 철도합작개조(청진항 사용)(171km)	20억위안	2020년
화룡-남평-무산철도(53.5km)	16억위안	2015년
도문-나진 철도 합작개조(158.8km)	12.7억위안	2020년
용정, 개산툰 철도통상구 건설(92.5km)	1.5억위안	2020년
권하, 도문, 사타자, 개산툰, 삼합, 남평 통상구 다리건설(2,152km)	5억위안	-
북중 연결 인프라 프로젝트 총투자금액	160.5억위안 (23.7억달러)	

북중관계가 혈맹관계→정상국가 관계로 이행하고 있고 북한이 중국에 전략적 가치→ 전략적 부담이 되고 있으나, 중국은 정세 상관없이 속도만 조율할 뿐 '경제적 개입주의'전략 유지. "다변에서 쌍변으로 나아간다" 전략 유지.

## 유라시아 이니셔티브 구상의 의미

### 2. 구상 내용과 추진방향

#### 3가지 개념틀

- ① 물류 네트워크, 유라시아 에너지 네트워크로 구축된 하나의 대륙
- ② 산업, 문화, 기술 융합환경 조성, 유라시아인 창의성이 발휘되는 창조적 대륙
- ③ 평화 안보 위협요소가 제거된 평화의 대륙



비전	주요 실행 프로젝트	구상되고 있는 우리의 프로젝트들
하나의 대륙	· 유라시아 동북부를 연결하는 복합 물류 네트워크 구축	· 실크로드 익스프레스(SRX) 구축: 부산~북한~대륙(TSR·TCR)~ 중앙아시아~유럽 철도망 연결 - 나진-하산 프로젝트 - 평라선~TSR연계 - 경의선 개보수 · 북극항로 공동개발 추진
	· 유라시아 에너지 네트워크 구축	· 중국 세일가스, 동시베리아 가스 개발 공동 추진 · 시베리아가스관 한반도 연결추진 · 우즈벡 수르길 가스프로젝트, 카 자흐 발하쉬 석탄화력발전소 개발
창조의 대륙	· 스마트 그리드, 첨단 정보통신과 접목된 물류 네트워크 구축 · 문화와 인적 교류 네트워크 구축 -역내 환경, 사회, 빈곤 문제 해결을 위한 청년 등 네트워크 구축	· 유라시아 국토 정보인프라 구축 · 한·중·일 FTA 및 유라시아경제연합과 FTA 추진 · 연해주에 곡물터미널 구축 · 우즈벡 시범온실사업 지원 · 극동지역에 국제수산물교역센터 건립 추진
평화의 대륙	· 한반도 평화통일기반 구축	· 동북아 소지역협력: 남북중, 남북 러 3각협력 프로젝트 추진 -훈춘·도문 물류거점 개발 및 연계 - GTI국제기구화(동북아 개발협력 플랫폼으로 활용) - 동북아개발은행 설립 추진

### III. 북한개발 촉진을 위한 과제

1. 한국 주도의 해양, 대륙국가들간 전략적 협력네트워크 적극 구축할 필요 → '중견국가' 국가전략 필요.
  - 유라시아 이니셔티브 구상은 통일대박의 실질적 토대를 만들어가는 지정학적, 지경학적 구상
  - 중앙아시아 지역경제공동체 형성에서의 한국의 기능과 역할 명료화
  - 세계에서 가장 역동적인 동아시아의 개발협력 및 물류망 구축 흐름에 주도적으로 참여할 필요

2. 북방 3각협력(남북중, 남북러) 네트워크 구축을 통한 북한개발 촉진 방안 마련
  - 북방 3각협력은 유라시아 이니셔티브 구상 실현에 토대가 되고, 북한개발의 촉진자 역할도 할 것
  - 나진항 3호부두 사업을 남북러 협력사업으로 전환하듯이, 북러간 철도 개건 사업 남북러 협력 프로젝트로 전환
  - 개성-신의주 철도 개보수를 남북중 협력사업으로 추진
  - 북한 민생인프라 구축 아이টে에 대륙과 연결되는 철도, 도로 연결망 사업 우선 포함시킬 필요

3. 김정은정권의 대외개방정책을 활용할 필요
  - 일부 지방 경제개발구에서 3각협력 사업 추진(ex, 관광)
  - 이는 10개년 장기 전략 구도하에 단계별로 추진
4. GTI에 북한 재가입 유도
  - 전략적 개입주의 전략 시행
5. 중국이 추진하는 AIID(아시아인프라개발은행) 적극 참여, 중국 주도의 유라시아 물류망 구축의 한반도 연결에 활용
6. 한반도 신뢰프로세스와 유라시아 이니셔티브 구상간의 구체적 연계성 모색
  - 유라시아 이니셔티브 실행 프로그램을 통해 한반도 신뢰프로세스를 가동해 나갈 것인가? 아니면, 한반도 신뢰프로세스의 가동을 통해 유라시아 이니셔티브 구상을 추진해 나갈 것인가?
7. 한반도 내부 역량 제고 프로젝트 시급히 우선 추진
  - 한국은 곧 교역규모 2조달러 시대에 돌입할 예정인데, 동북아 역내국가와 교역의 약 40% 이상하고 있음. 따라서 북방의 물류혁명 흐름에 동참할 필요
  - 기 연결되어 있는 남북철도 활용 현실화하고, 향후 SRX 시대 대비 남한 내부의 철도물류망 우선 재정비
  - 특히 TSR연결 대비 missing되어 있는 구간 우선 인프라 조성할 필요









# 북한개발과 국제협력 세미나

