

기본 | 20-04

베트남의 국토개발사례 분석을 통한 남북한 협력방안 연구

A Study on the Inter-Korean Cooperation through the Analysis of
Land Development Cases in Vietnam

이성수, 박태선, 김승중, 최재성, 오호영, 허강무, 도안반밍, 팜티하, 응웬당흥

기본 20-04

베트남의 국토개발사례 분석을 통한 남북한 협력방안 연구

A Study on the Inter-Korean Cooperation through the Analysis of
Land Development Cases in Vietnam

이성수, 박태선, 김승종, 최재성, 오호영
허강무, 도안반밍, 팜티하, 응웬당흥

■ 연구진

이성수 국토연구원 연구위원(연구책임)
박태선 국토연구원 선임연구위원
김승중 국토연구원 연구위원
최재성 국토연구원 책임연구원
오호영 국토연구원 연구원

■ 외부연구진

허강무 전북대학교 교수
도안반밍 베트남발전전략연구소 연구원
팜티하 베트남발전전략연구소 부실장
응웬당홍 베트남발전전략연구소 부실장

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장
이백진 국토연구원 한반도·동아시아연구센터장
박세훈 국토연구원 글로벌개발협력센터 소장
김동한 국토연구원 연구위원
박미선 국토연구원 연구위원
김미숙 한국토지주택연구원 수석연구원
홍현문 기획재정부 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 베트남 도이머이 이후 시장경제체제를 구축하는 시기별 정책, 국제협력체계 구축과 해외자본 유치과정, 국토인프라 개발사례를 분석하고 시사점을 제시
- 2 도로, 전력, 경제특구, 주택 등 국토인프라 개발의 구체적 사례를 중심으로 계획수립, 자원 조달, 투자유치, 추진체계, 관련 법제도 등의 시사점을 제시
 - 인프라별 종합개발계획과 권역별개발계획의 연계성 필요
 - 해외자본유치와 효율적 관리를 위해 정부부처 내 업무조정과 배분, 자금공여기구와의 파트너십 구축의 필요성
 - 외국인 투자법, 토지법 등 해외자본유치와 국토개발관련 법제도의 사전 정비 필요성
 - 인프라 건설과 관리운영에 필요한 기술인력 양성
- 3 베트남 사례의 시사점, 베트남과 북한의 경제체제전환 과정 비교, 북한에 대한 SWOT분석을 통해 남북한 협력방안을 도출

본 연구보고서의 정책제안

- 1 (기본원칙) 남북협력은 상호성, 비가역성, 비배제성, 지속가능성 등의 기본원칙을 준수
- 2 (점진적·전략적 남북협력 추진) 경제특구 중심의 개발, 특구 내 기초인프라 구축에서 국가 단위 인프라 개발로 확대, 도·농간 불균형 해소 및 주택공급 확대, 신재생에너지원 개발
- 3 (남북한 협력을 추진하기 위한 컨트롤타워 설치) 북한의 국토인프라 개발과 관련하여 공동의 인식과 관리로 추진방향과 개발전략 수립이 필요
- 4 (항목별 남북한 협력방안) 제도마련, 자원조달, 인력양성 등에서 남북한 협력 필요



1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

- 남북 간의 경제격차는 국민총소득(GNI) 기준으로 2000년 33배에서 2017년 47배로 더욱 심해짐
- 북한의 경제난은 한반도의 평화-공존체제 구축과 남북한 공동번영, 장기적으로 평화통일 기반조성을 저해하는 부정적 요인으로 작용
- 북한은 정치적으로는 현 체제를 고수하더라도 경제적으로는 다른 체제전환국들 처럼 개혁·개방을 시행할 수밖에 없는 상황임
- 체제전환국 중에서 성공적으로 세계경제에 진입하고 경제성장을 이룬 것으로 평가받고 있는 베트남에 대한 사례분석을 통해 북한에의 시사점 제시 필요
- 북한 핵문제와 미국의 대북 경제제재는 상당 기간 지속되어 왔으나, 극적 타결 가능성도 있기 때문에 북한의 비핵화 이행가능성과 대북제재 완화 상황에 대비할 필요가 있음

□ 연구의 범위 및 방법

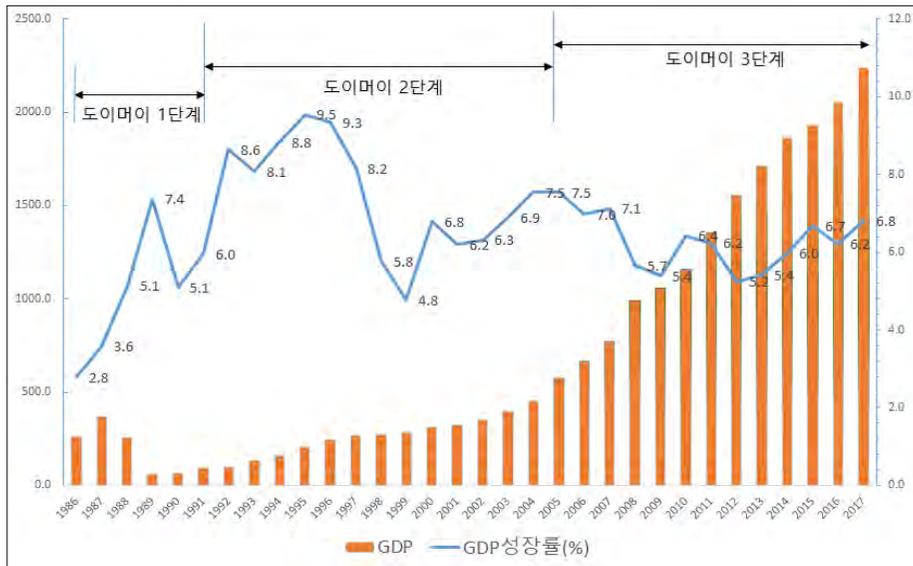
- 베트남의 국토인프라 분야 중에서 개혁·개방 이후 경제성장과 밀접한 관련성이 있고 성공적으로 평가받는 주요 국토인프라 개발사례를 분석
 - 교통 : 하노이-하이퐁 연결도로
 - 전력 : 푸미발전소
 - 경제특구 : 띠엔투언 수출가공구
 - 주택 : 푸미흥 택지개발
- 베트남의 개혁·개방정책인 도이머이가 도입된 1986년 이후부터 현재까지를 분석

2. 베트남의 개혁·개방과 국제협력

□ 베트남의 개혁·개방과 경제성장

- (개혁·개방 정책 도입) 베트남은 1986년 12월 개최된 제6차 공산당 전당대회에서 경제 자유화와 개방화를 표방한 도이머이(Doi Moi) 노선을 채택
- (빈곤율 감소 및 경제성장) 베트남의 빈곤율은 도이머이 도입 직후인 1992년 53% 수준에서 2016년 현재 2%로 낮아지고, GDP 성장률은 2000년 이후 연평균 6.4% 수준을 보이고 있고, 1인당 국민총소득은 1989년 210달러에서 2017년 2,160달러로 10배 이상 증가함

그림 1 | 도이머이 이후 베트남의 경제성장 추이



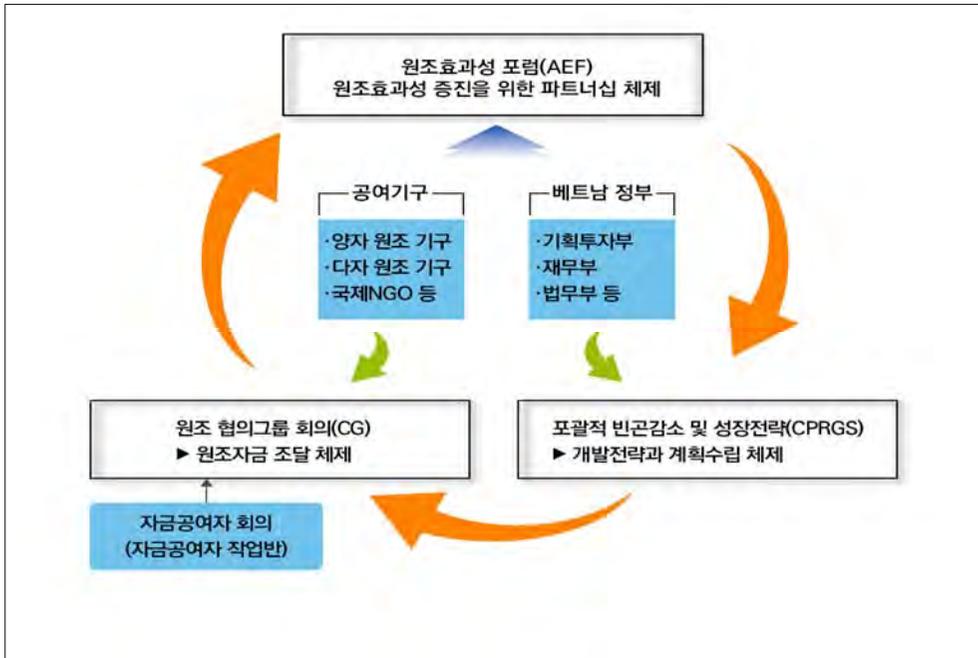
자료: worldbank.org/data/source/world-development-indicators (검색일 2019.5.20. 연구진 재작성)

□ 국제협력 체계구축과 해외자본 유치

- (국제협력 체계구축의 필요성) 부족한 경제개발자금 조달을 위해 대외경제관계를 확대하고, 외국으로부터 자본과 기술을 도입하기 위해 국제협력 체계구축

- (대내·외적 노력) 대내적으로는 외국자본 유치와 국제협력의지를 담은 헌법 개정 및 법적 기초를 마련하고, 대외적으로는 1991년 10월 캄보디아 평화협정 체결, 미군 실종자 문제 해결을 통한 미국과의 관계개선에 노력
- (정부기관과 국제공여기구 간 협력체계 구축) 1988년 대외경제부, 1989년 국가협력투자위원회, 1995년 기획투자부 등 해외자본을 관리하는 담당부서를 신설하고 국제공여기구와 국제협력 체계를 구축함

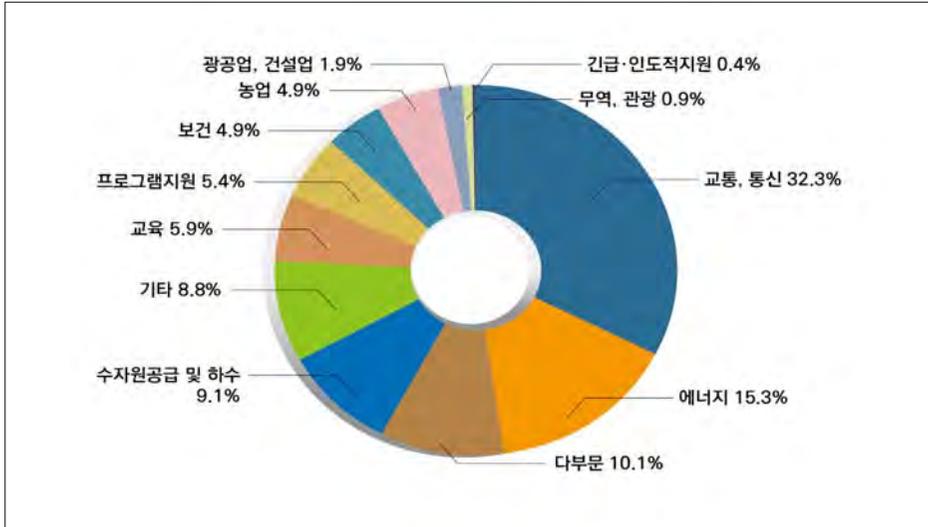
그림 2 | 베트남 개발을 위한 국제협력 체계도



자료: 권숙도, 2012. 베트남의 체제전환 과정이 북한에 주는 함의: 정치변동과 국제협력체계를 중심으로. 동서연구. 제24권 2호.. pp23-28 에서 정리하여 연구진 작성

- (국제공적자금 유치와 국토인프라 집중개발) 1986년부터 2017년까지 양자다자민간을 포함하여 총 528억 9,400만 달러의 국제공적자금이 유입되고, 234억 달러를 교통·통신, 에너지 등에 투자

그림 3 | ODA 부문별 집행액(1993~2017)



자료: OECD. 1999(p255), 2004(p247), 2009(p240), 2014(p244), 2019(p271). OECD Publishing, Paris.(연구진 재작성)

□ 종합 및 시사점

- (개혁·개방 정책 도입의 필요성) 도이머이 정책을 통해 거시경제 안정화, 세계 경제로의 점진적이고 안정적 편입 등 시장경제구조로의 전환계기를 마련함
- (대미관계 개선과 국제협력 체계의 중요성) 미국과의 관계개선과 미국의 경제 제재조치 해제는 베트남이 국제협력관계를 구축하고 해외자본을 유치하는 데 있어서 결정적 요인임
- (효율적 국제협력을 위한 협의체 필요) 국제공여기구 간에도 다양한 원조정책이 있기 때문에 ODA사업이 신속히 진행되지 않을 수 있으므로 상이한 경제정책을 조율하고 집행하는 조직체와 협의체 마련이 필요함

3. 베트남의 국토인프라 개발사례 분석

□ 국토개발사례 선정의 배경

- (경제성장에 기여) 중장기적으로 잘 계획된 도로, 철도 등 공공재에 대한 투자와

네트워크의 증가는 경제를 성장시키고, 기업운영비용 감소, 노동생산성 향상에 기여함

- (교통·통신, 에너지 등에 집중 투자) 베트남은 국제공적자금을 유치하면서 경제성장에 필요한 관련 인프라에 집중적으로 투자함
- (사례선정) 경제성장 이론, 국제협력과 국제공적자금의 투자 비율이 높은 부문, 실제 베트남 경제성장에 기여하고 성공적인 사례로 평가받는 사례들에 대해서 현지전문가와의 협의를 통해 선정

표 1 | 사례별 주요 내용

구 분	하노이-하이퐁 도로	푸미흥 택지개발	면투언 수출가공구	푸미발전소
1. 계획수립	<ul style="list-style-type: none"> ◦교통운송개발을 위한 교통부문의 로드맵을 단계적으로 수립 - UNDP의 지원으로 교통개발 종합계획 수립 ◦권역별 종합계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ◦호치민시에서 도시계획 마스터플랜 2010 - 인구 500만명 규모 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ◦사이공수출가공구 계획 수립 (미실현) ◦호치민시 인민위원회"수출가공구 개발 제안" 	<ul style="list-style-type: none"> ◦전력개발 중요성 강조(1976) ◦제1차 전력개발계획(1981) ◦제3차 전력개발계획(1991)
2. 자원조달	<ul style="list-style-type: none"> ◦JICA의 ODA차관(76.5%) ◦베트남 정부예산(23.5%) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦CT&D(70%) ◦면투언개발회사(30%) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦CT&D(100%) ◦호치민시 : 장비비, 인건비 일부 부담 	<ul style="list-style-type: none"> ◦푸미발전소 전체 : 외자(89.5%) 내자(10.5%) ◦푸미2-1발전소 : 세계은행(74.4%), 베트남정부(25.6%)
3. 투자유치	<ul style="list-style-type: none"> ◦기획투자부가 JICA와 직접 협의하여 사업확정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦호치민시와 대만외상개발협회의 양해각서 - 호치민시는 대만CT&D와 수출가공구 개발에 대해 합작회사를 기 설립 	<ul style="list-style-type: none"> ◦수출가공구 개발 : 호치민시와 대만CT&D의 합작회사 ◦수출가공구내 : 수출입세금 면제, 기업소득세면제 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦베트남정부 사업개발 요청과 세계은행 차관대출승인 ◦세계은행 기술지원료 대출
4. 관련법령	<ul style="list-style-type: none"> ◦1994/10/20일자 시행령 제177-CP호 ◦공공투자법 제6조 	<ul style="list-style-type: none"> ◦1993/1/16일자 총리결정 제20-QD-TTg호 ◦1993년 토지법 적용예외 인정 - 개발 후 토지이용권 양도조건 	<ul style="list-style-type: none"> ◦외국인투자법 ◦1990/11/7일자 시행령 제385-HĐBT 건설기본조례 ◦1991/11/25일자 394/CT 면투언수출가공구 설치 결정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦1990/11/7일자 시행령 제385-HĐBT 건설기본조례 ◦1994/8/17일자 시행령 제90-CP호(토지보상 등) ◦1993/12/27 환경보전법 등
5. 추진체계	<ul style="list-style-type: none"> ◦5번 국도 개선사업 관리 위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ◦남부도시관리위원회 ◦푸미흥개발회사 설립 - 면투언개발회사와 대만 CT&D의 합작회사 	<ul style="list-style-type: none"> ◦호치민시 인민위원회 경제연구팀 ◦면투언수출가공구관리위원회 - 호치민시 산업단지 및 수출가공구 관리위원회(2000년 변경) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦건설 : 산업무역부 에너지부, 세계은행, 국내기술자문사 ◦관리 : EVN, 푸미화력

□ 종합 및 시사점

- (제도마련 측면) 국토인프라 구축과 관련한 법령 제개정, 국토개발계획과 권역별 개발계획의 연계성 확보, 중앙과 지방의 적절한 권한 배분 등이 중요

- (재원조달 측면) 해외자본 유치와 적극적인 국제협력 필요, 해외자본 유치와 관련한 법·제도 정비 및 신속한 의사결정, 국내저축과 기업투자 활성화로 국내 자본 축적 등이 필요함
- (인력양성 측면) 시장경제 체제에 대한 인식과 지식을 갖춘 인력, 인프라 별로 사업관리 능력과 기술을 보유한 전문기술 인력을 사전에 양성해야 함
- (개발 시기에 대한 시사점) 정책적 우선순위와 개발을 착수한 시기는 차이가 있을 수 있으나 교통전력 등에 우선순위를 두었고, 수출가공구 개발이 단시간에 이루어지고 경제적 효과를 발휘함

4. 베트남 사례를 통한 남북한 협력방안

□ 베트남과 북한의 비교 배경

- (체제전환경로의 유형분류) 체제전환 과정에서 정치체제와 경제체제를 순차적 이거나 일시에 전환한 국가들을 이중전환 국가로 분류하고, 사회주의 정치체제를 유지하고 자본주의 시장경제질서를 도입하고자 한 국가들을 단일전환 국가로 분류할 수 있음
- (체제전환경로의 유사성) 베트남과 북한은 사회주의 정치체제를 유지하는 면에서 정책적 차이가 있으나 단일전환 국가로 분류할 수 있음
- (체제전환도입 시기) 양국은 1980년대 초·중반에 불과 2년의 격차를 두고 시장경제를 도입하려는 법·제도적 기반을 도입함
- (경제력 차이에 대한 시사점 도출) 시장경제 도입을 시도한 지 30여년이 지나 베트남은 최빈국에서 중간하위소득 국가로 경제력이 격상되고 북한은 여전히 경제적 어려움과 국제적 고립상태로 남아 있음

□ 북한의 시기별 경제체제 변화과정

- (김정은 집권 이전) 최고인민회의 제7기 3차 회의(1984년 1월)에서 침체된 국내 경제를 대외무역에서 돌파구를 찾으려는 시도으로써 대외경제사업 및 대외무역 확대 방침을 채택하고 합영법을 제정

- 1991년에는 나진·선봉지구에 자유경제무역지대 설치, 2002년 7·1경제관리 개선조치, 신의주 특별행정구 등 북한 내 개방지역 확대
- (김정은 집권 이후) 나선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대 등에서 중국과 공동개발 사업 추진에 합의하고, 2013년에는 경제개발구법을 제정하여 지역 실정에 맞는 경제개발구 개발에 노력
- 이전의 대규모 경제특구 개발 정책과는 차이가 있고 내용적으로 진전된 측면이 있으나 북한의 핵·미사일 실험과 국제적 고립, 낮은 대외신뢰, 투자의 불확실성 등으로 인해 성공한 사례는 없는 실정임

□ 베트남과 북한의 경제체제 변화과정 비교

- (유사점) 대미관계와 경제제재, 개혁·개방 시기 및 배경, 해외자본 유치를 위한 법령 정비, 체제전환 경로, 개발방식 등에서 유사성을 가짐
 - 미국과의 국교단절·경제제재로 인한 경제적 어려움에 직면, 정치체제를 유지한 채 경제체제 전환을 시도, 시장경제체제를 반영하는 법·제도를 정비하고 최상위법인 헌법 개정, 국토인프라 개발에 있어서 BOT방식을 주로 이용하는 등에서 양국은 유사함
- (차이점) 국가와 권력의 형태, 대미관계 개선 과정, 개발 추진과정, 투자유치 국가 등에서 차이가 있음
 - 베트남은 1975년 통일과 집단지도체제를 구축함으로써 여러 분파 간의 견제와 균형, 합의에 의한 노선 결정 등이 가능한 반면, 북한은 분단국가이며 권력세습으로 인해 정치·경제적 변화가 용이하지 않음
 - 미국과의 관계개선에 있어서 베트남은 미군 실종자 문제 해결 등에서 적극성을 보였으나 북한은 연이은 핵·미사일 실험 등으로 국제적 고립과 대미관계가 지속적으로 악화됨
- (북한의 SWOT) 시기적으로 1980년대 초반에 시장경제제도를 도입하려고 하였으나 체제전환측면에서는 후발주자이므로 선행사례를 학습하고, 남한과의 보완적 산업구조를 형성할 수 있는 기회가 있음
 - 경제발전을 위해 필요한 자금을 조달하기 위해서는 국제금융기구 가입과 대외적인 신뢰관계 구축이 필요하므로 대미관계 개선에 주력해야 함

표 2 | 베트남과 북한의 유사점 및 차이점

구분	베트남	북한	
유사점	대미관계 경제제재	<ul style="list-style-type: none"> 1964년 월맹의 월남 침공으로 미국 주도의 경제제재를 받기 시작¹⁾ 1975년 종전, 미국과 국교단절, 경제제재 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 1950년 12월 17일부터 시행된 미국의 적성국 교역법에 의해 경제제재
	개혁·개방 정책시기	<ul style="list-style-type: none"> 1986년 도이머이 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 1984년 합영법 제정으로 해외개방노선 천명²⁾
	개혁·개방 배 경	<ul style="list-style-type: none"> 식량공급 부족, 경제적 위기고조 해소 	<ul style="list-style-type: none"> 생필품과 식량 부족문제 해결
	체제전환 경 로	<ul style="list-style-type: none"> 단일 체제전환 및 부분적 급진개혁(small bang) 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 단일체제전환 및 정치체제 공고화³⁾
	외자유치 관련법령	<ul style="list-style-type: none"> 헌법, 외국인투자법, 토지법, 주택법, 부동산사업법 등 제 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 좌동 자유무역지대법, 경제개발구법 제정
	개발방식	<ul style="list-style-type: none"> BOT, BTO, BT 방식 2009년 법제화 	<ul style="list-style-type: none"> 좌동 2013년 "합리적 방식" 등 자율성 제고
차이점	국가형태	<ul style="list-style-type: none"> 통일국가 	<ul style="list-style-type: none"> 분단국가
	권력형태	<ul style="list-style-type: none"> 공산당 1당 체제 하의 집단지도체제 	<ul style="list-style-type: none"> 권력세습체제⁴⁾
	대미관계 개선과정	<ul style="list-style-type: none"> 대미관계 전면적 개선 미군실종자 문제해결 등 인도적 노력 선행 	<ul style="list-style-type: none"> 북핵-미사일 실험으로 국제적 고립 및 대미관계 악화 지속
	개발추진 과 정	<ul style="list-style-type: none"> 지역단위 개발에서 국가단위 개발로 확장 지역중심의 소규모 인프라 개발에서 국가단위로 확장 	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 개발계획에서 지역중심의 개발계획으로 변화 경제개발구법에서 지역특성을 반영한 개발 도입
투자유치 국 가	<ul style="list-style-type: none"> 해외 투자유치 국가 확대 국제협력체계 구축으로 37개국, 다자간 공여기구 33개로부터 투자유치 외국인 직접투자 국가 : 39개국 	<ul style="list-style-type: none"> 주변국 중심의 한정된 투자유치 중국, 러시아, 조총련 등으로 한정 	

□ 남북한 협력방안

- (기본원칙 준수) 상호성, 비가역성, 비배제성, 지속가능성 등 남북협력의 기본 원칙을 상호 설정하고 준수
- (추진방향 설정) 경제특구 중심의 개발방식, 특구내 인프라 구축에서 국가단위 인프라 구축으로 점진 확대, 도시와 농촌의 불균형 해소 및 인구이동 대비
- (개발전략 수립) 평양 인근 남한과 근접한 경제특구 개발, 특구내 도로·철도·전력 등 소규모 인프라 개발 및 구축, 특구 주변지역 주택공급 사업 추진, 신재생 에너지원 등의 개발을 통한 전력공급 증대와 신성장동력 확보

1) 오영일. 2019. 북한이 선호하는 베트남식 개혁·개방, 그 특징은 무엇인가. POSRI 이슈리포트. 포스코경영연구원. p4.
 2) <https://blog.naver.com/gounikorea/221089008162>(통일부 공식 블로그, 검색일 2019.7.12.)
 3) 체제전환 경로에 있어서 북한과 베트남은 단일체제 전환경로를 따르고 있으나 세부적으로는 차이가 있음.
 4) 양운철. 2011. 베트남 도이머이 정책의 북한적용 가능성 : 체제전환의 관점에서. 국제통상연구 제16권 제4호. p20.

- (항목별 남북한 협력방안) 북한의 국토인프라 개발을 위한 남북한 공동 컨트롤 타워로서 집행체계·기구가 마련되어야 하고 제도마련, 자원조달, 인력양성 등의 측면에서 남북한 협력이 필요함
 - 북한 내 각종 법·제도 재검토 및 남한의 법률정비, 북한 국토종합계획 및 권역별 발전계획 수립을 통한 종합적 접근으로 개발의 효율성 제고
 - 국제금융기구 가입을 위한 제도적 정비 및 해외자본 유치경로 마련, 금융시장의 국제화로 자원 조달 및 확충에 협력
 - 인프라 관리·운영을 위한 기술인력, 4차 산업혁명의 핵심기술 인력, 시장경제체제 운영을 위한 관리 인력 육성에 지원·협력

5. 결론 및 향후과제

- 본 연구는 선행연구 및 관련이론에 대한 검토, 베트남 사례분석에 대한 국내 문헌조사와 베트남 현지 전문가 활용, 자문회의와 국제워크숍을 통해 베트남 개혁·개방과 국토인프라 개발사례에 대해 분석함
- 베트남 사례의 시사점, 북한과 베트남의 비교분석 등을 통해 북한 국토인프라 개발을 위한 남북한 협력방안에 대해 도출함
- 남북한이 정치적·지리적으로 분단되고 갈등 관계에 있더라도 경제적으로 협력함으로써 상호 발전할 수 있는 계기를 마련해야 함
- 후속 과제로는 북한이 국제금융기구 가입에 필요한 항목이나 준비사항들에 대해 검토하여 남북한이 구체적으로 협력할 수 있는 방안을 마련하는 연구, 북한의 개별·특정 국토인프라를 개발하기 위해 필요한 관련 법령 제·개정에서 운영에 이르기까지의 남북한 협력방안 연구를 수행할 필요가 있음

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	7
3. 선행연구와의 차별성	9
4. 연구의 흐름	13

제2장 베트남의 개혁·개방과 국제협력

1. 베트남의 개혁·개방과 경제성장	17
2. 국제협력체계 구축과 해외자본 유치	25
3. 종합 및 시사점	42

제3장 베트남의 국토인프라 개발사례 분석

1. 국토개발사례 선정의 배경	47
2. 교통: 하노아-하이퐁 도로(5번 국도)	50
3. 전력: 푸미발전소	62

4. 경제특구: 띠엔투언 수출가공구 73

5. 주택: 푸미흥 택지개발 84

6. 종합 및 시사점 93

제4장 베트남 사례를 통한 남북한 협력방안

1. 베트남과 북한의 비교 배경 103

2. 북한의 시기별 경제체제 변화과정 105

3. 베트남과 북한의 경제체제 변화과정 비교 117

4. 남북한 협력방안 133

제5장 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언 147

2. 연구의 성과 및 향후 과제 152

참고문헌 155

SUMMARY 167

부 록 170

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 남북한 경제지표 비교	4
〈표 1-2〉 선행연구와의 차별성	12
〈표 2-1〉 도이머이 이후의 시기별 주요 정책 및 대외관계	19
〈표 2-2〉 한국·중국·베트남의 인프라별 국제경쟁력 순위	24
〈표 2-3〉 베트남에 대한 ODA 공여주체	33
〈표 2-4〉 베트남 대외원조 수혜 현황	35
〈표 2-5〉 부문별 외국인 직접투자 현황	37
〈표 2-6〉 외국인 직접투자 현황(1988-2017)	38
〈표 2-7〉 외국인 직접투자국 현황	39
〈표 3-1〉 하노이-하이퐁 도로의 계획 개요	51
〈표 3-2〉 하노이-하이퐁 도로 사업 추진 절차	54
〈표 3-3〉 하노이-하이퐁 도로 사업의 차관 개요	55
〈표 3-4〉 1인당 소득에 대한 5번 국도 주변지역과 베트남 전국과의 비교	58
〈표 3-5〉 국내총생산 증가율 비교(1994년 불변가격)	59
〈표 3-6〉 푸미발전소의 구성과 내용	65
〈표 3-7〉 푸미 2-1 발전소 사업비 및 재원조달 내역	66
〈표 3-8〉 띠엔투언 수출가공구와 관련된 법령 및 시행령 변화 추이	78
〈표 3-9〉 띠엔투언수출가공구내 투자자 현황(1993년)	81
〈표 3-10〉 업종별 투자기업 현황(2019년)	81
〈표 3-11〉 항목별 종합 및 시사점	95
〈표 3-12〉 사례별 개발시기 비교	99
〈표 4-1〉 북한의 경제개발구 지정 현황(2013년 11월 21일 발표자료)	115
〈표 4-2〉 베트남과 북한의 시장경제 기반구축 시기 비교(1986년~1991년)	118
〈표 4-3〉 베트남과 북한의 시장경제체제 기반확충 시기 비교(1992년~2005년)	121
〈표 4-4〉 베트남과 북한의 세계경제 진입 시기 비교(2006년~현재)	124
〈표 4-5〉 베트남과 북한의 유사점 및 차이점	129
〈표 4-6〉 향후 경제발전을 위한 북한의 SWOT분석	132

〈그림 1-1〉 베트남과 북한의 1인당 국민총소득 비교	5
〈그림 1-2〉 연구의 흐름도	14
〈그림 2-1〉 도이머이 이후 베트남의 경제성장 추이	20
〈그림 2-2〉 베트남의 수출입액 추이(재화부문)	21
〈그림 2-3〉 도이머이 이후 베트남의 산업구조 변화추이	22
〈그림 2-4〉 베트남의 도시화율과 도시화 추이	23
〈그림 2-5〉 국제협력 관리기구의 체계 변화도	29
〈그림 2-6〉 베트남 개발을 위한 국제협력 체계도	30
〈그림 2-7〉 베트남에 대한 ODA 추이	36
〈그림 2-8〉 ODA 부문별 집행액(1993~2017)	36
〈그림 3-1〉 하노이-하이퐁 도로의 노선 개요도	52
〈그림 3-2〉 5번 국도 개선사업 관리위원회의 조직체계	56
〈그림 3-3〉 5번 국도의 협소한 이륜차 도로와 불법 횡단 및 진입	60
〈그림 3-4〉 5B번 국도(NH.5B)의 저조한 이용현황	61
〈그림 3-5〉 푸미발전소의 지리적 위치와 전경	65
〈그림 3-6〉 띠투언 수출가공구의 위치	75
〈그림 3-7〉 띠투언 수출가공구 관리위원회의 조직도	79
〈그림 3-8〉 띠투언 수출가공구 전경	82
〈그림 3-9〉 푸미흥 개발사업 토지이용계획	87
〈그림 4-1〉 사회주의 국가의 체제전환 유형	104

1

CHAPTER

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적 | 3
2. 연구의 범위 및 방법 | 7
3. 선행연구와의 차별성 | 9
4. 연구의 흐름 | 13

연구의 개요

북한 경제는 1994년부터 계획경제시스템이 와해되었고, 2005년 이후 경제성장률은 지속적으로 감소하고 있다. 북한은 개혁개방을 시행할 수밖에 없는 경제적 어려움에 직면해 있으며, 여러 정책을 시도하였으나 가시적인 성과를 만들어내지 못한 것으로 알려져 있다. 1986년부터 시작된 베트남의 개혁개방과 국토개발 사례는 성공적인 것으로 평가받고 있으며, 각종 경제지표들은 이를 뒷받침하고 있다. 베트남 체제전환의 배경과 목적, 각종 정책과 국토개발 사례 등을 연구하는 것은 북한에 시사점이 클 것으로 판단된다. 본 연구는 문헌조사, 선행연구 검토 외에도 베트남 현지 전문가를 통해 베트남 국토개발 사례를 심층적이고 체계적으로 분석함으로써 기존 연구와의 차별성을 부각시키고자 하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

북한은 1954년 “전후 복구 3개년 계획”을 시작으로, 최근에는 “경제발전 5개년 전략”에 이르기까지 북한 경제를 발전시키기 위한 계획을 지속적으로 수립하였다. 특히 1984년에는 서방 국가들과의 교역을 확대하기 위한 「합영법」을 제정하고, 1992년에는 외국의 자본과 기술을 도입하기 위한 「외국인투자법」을 제정하는 등 대외적 교류를 위한 법적 근거를 마련하였다. 김정일은 2012년 집권이후 매년 신년사¹⁾를 통해 경제 전반의 활성화와 사회주의 자력경제를 강조하고 있으며, 2013년에는 「경제개발구법」을

1) 김정일 집권기와 김정은 집권기의 신년 공동사설 제목과 주요내용은 <부표-1> 참조바람.

제정하여 북한 전역에 경제특구를 확대하는 경제발전 전략을 추진하고 있다. 그러나 북한의 경제정책은 자립경제와 자력경제에 중점을 두는 정책적 한계로 인해 경제성장에 있어서 가시적 성과를 만들어내지 못한 것이 사실이다.

실제로 북한 경제는 1994년부터의 “고난의 행군” 시기를 거치면서 계획경제시스템이 와해되었고, 2005년 이후 북한의 경제성장률은 지속적으로 감소하고 있다. 2017년에는 -3.5%로 경제난이 더욱 심각해지면서 남북한 간의 경제력 차이에서도 국민총소득(GNI) 기준으로 2000년의 33배에서 2017년에는 47배로 격차가 확대된 것으로 나타났다.

북한은 정치적으로는 현재의 권력세습과 사회주의 체제를 고수하더라도 경제적으로는 다른 체제전환국들처럼 개혁·개방을 시행할 수밖에 없게 되었으며, 2018년 4월 판문점에서 열린 남북정상회담에서 김정은이 “베트남식 모델”을 언급한 것은 이러한 배경에서 나온 것으로 판단된다. 이와 같은 북한의 경제난과 남북한 간의 경제력 차이는 한반도의 평화·공존체제 구축과 남북한 공동번영, 장기적으로 평화통일의 기반을 조성하는 데 있어서 부정적 요인으로 작용하는 것이 분명하다.

표 1-1 | 남북한 경제지표 비교

구분	북한			남한		
	국민총소득 (명목, 십억 원)	1인당 국민 총소득 (만 원)	경제성장률 (%)	국민총소득 (명목, 십억 원)	1인당 국민 총소득 (만 원)	경제성장률 (%)
2000	18,978	83.6	0.4	630,614	1,341	8.9
2005	24,792	105.2	3.8	912,609	1,894	3.9
2010	30,049	124.2	-0.5	1,266,580	2,556	6.5
2015	34,512	139.3	-1.1	1,568,383	3,074	2.8
2017	36,631	146.4	-3.5	1,730,461	3,363	3.1

자료: 통계청(<http://kosis.kr/bukhan/index.jsp>, 검색일 2019.5.22.)

베트남은 1980년대 세계 최빈국 중의 하나였으나 지속적인 경제성장으로 현재는 중하위 소득국가에 진입하여 경제체제 전환국 중에서 성공적인 사례로 평가받고 있다. 1990년 1인당 국민소득은 130달러에서 2000년에는 450달러로 10년 만에 3배 이상 증가하였고, 2006년까지만 하더라도 북한보다 낮았으나, 2017년에는 2,160달러로 북한보다 1.6배나 높은 것으로 나타났다. 국가전체의 경제력 비교에서도 2016년 베트남의 국내

총생산은 2,053억 달러로 북한의 168억 달러에 비해 12배나 높다. 북한의 국내총생산액은 1994년 베트남 경제력과 유사한 수준이다. 정치적으로 동일한 사회주의 체제를 유지하고 있는 북한과 베트남이 경제적으로 다른 성장경로를 보이는 것은 북한의 경제 정책에 대해 시사점이 클 것이다.

그림 1-1 | 베트남과 북한의 1인당 국민총소득 비교



자료: 통계청(<http://kosis.kr/statisticsList>, 검색일 2019.5.21), 세계은행(<https://databank.worldbank.org>, 검색일 2019.5.21) (연구진 재작성)

남북한은 2018~2019년 3차례에 걸쳐 정상회담을 하였고, 북미 간에도 싱가포르, 하노이, 판문점에서 정상회담을 개최하는 등 한반도를 둘러싼 대화의 노력이 있었다. 지난 2년은 그 어느 때보다 한반도의 긴장과 북한에 대한 경제제재가 완화될 가능성이 높았던 시기라고 할 수 있다. 물론 북한 핵문제와 미국의 대북 경제제재²⁾는 오랜 기간 지속되어 왔고 정상회담 이후에도 북미간의 관계가 악화되었던 것도 사실이다. 그러나 북한이 “베트남식 모델”의 경제발전정책을 추진하고자 한다면, 북한의 비핵화는 필요 조건이며 이에 따른 경제제재 완화는 경제성장의 시발점이 될 것이다. 남북한이 협력하

2) 미국의 대북 경제제재는 1950년 12월 17일부터 시행된 적성국 교역법(Trading With the Enemy Act)에 기초한 포괄적 경제봉쇄(comprehensive embargo) 형태로 이루어졌음. 미국의 대북 경제제재의 주요 법적 수단으로는 ①해외자산통제규정 ②무기수출통제법 ③대외원조법 ④수출통제법 ⑤수출관리법 ⑥1991 대외활동수권법 ⑦국제금융기관법 ⑧적성국 교역법 ⑨통상법 ⑩수출입은행법 ⑪거래통제규정 등이 있음(양운철, 2005. 북한경제체제 이행의 비교연구 : 계획에서 시장으로. 세종연구소 세종정책총서. p91).

여 상호 경제발전을 이루고 이를 뒷받침하기 위한 북한의 국토인프라를 개발하는 것은 “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현”과 “남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전”이라는 현 정부의 국정과제를 구체화하고 지원하는 방안이 될 수 있다. 이와 같은 남북 협력은 단일민족으로서의 공감대를 형성하는 것이고, 독일 통일의 사례에서 보는 바와 같이 장기적으로는 사회경제적 부담을 경감하는 길이기도 하다.

2) 연구 목적

본 연구는 베트남의 성공적인 경제성장을 지원하고 견인한 국토인프라 개발 사례를 분석하여 남북한 간 협력을 위한 시사점과 방안을 모색하는 것이 목적이다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 내용들을 중점적으로 분석하고자 한다.

첫째, 베트남 개혁·개방 정책의 과정을 시기별로 구분하고 경제성장 결과에 대해 분석한다. 개혁·개방 정책에 대한 시기별 구분은 일련의 정책변화 과정을 종합하여 범주화하는 데 유용하고, 장기적으로 정책을 추진하는 과정에서의 시행착오를 개선한 내용을 파악하는 데 도움이 될 것이다. 특히 개혁·개방 정책과 경제성장의 결과는 북한에 시사하는 바가 클 것이다.

둘째, 베트남의 국토인프라 개발 사례를 분석·종합하고 사례별·시기별로 시사점을 도출한다. 사례별로 시사점을 분석하고 공통점을 도출하는 것은 국토인프라 개발정책을 수립하는 데 유용할 것이며, 시기별로 시사점을 도출하는 것은 국토인프라 개발을 위한 투자우선순위를 정하는 데 있어서 참고자료가 될 것이다.

셋째, 베트남 사례의 시사점을 통해 북한 국토인프라 개발을 위한 남북한 협력방안을 도출한다. 북한의 자원부족, 낙후된 국토인프라 시설, 전문기술인력 부족, 투자 안정성에 대한 우려 등은 이미 알려져 있는 것들이며, 북한이 자체적으로 경제를 발전시킬 수 있는 가능성이 거의 없음을 보여주는 요소들이다. 이러한 요소들을 보완하고 극복하기 위해 남북한이 공동으로 협력할 수 있는 방안을 강구하고, 북한이 갖고 있는 장점이나 기회적인 요소를 부각시키는 것은 정책적으로 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

사회주의국가들이 중앙계획 경제체제에서 시장 경제체제로 전환한 것은 불가피한 선택이었으며 경제발전을 위한 필요조건이다. 그리고 국토인프라 개발은 경제발전을 지원하고, 경제발전은 국토인프라의 지속적 확충과 개발에 필요한 재원을 제공하는 선순환 관계에 있다. 따라서 성공적인 체제전환국의 국토인프라 개발과정과 사례를 분석하고 시사점을 도출하는 것은 북한 국토인프라 개발에 있어서 의미있는 연구라고 할 수 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구 범위

본 연구는 베트남의 국토인프라 개발 사례를 중점적으로 분석한다. 따라서 베트남 개혁·개방 정책도입 이후 급속한 경제성장과 관련이 있으며, 성공적인 개발사례로 평가 받는 다음과 같은 주요 국토인프라 개발사례들을 분석하고자 한다. 교통부문에서는 하노이-하이퐁을 연결하는 5번 도로(NH no. 5), 전력공급부문에서는 베트남 남부지역의 최대 발전소인 푸미발전소, 경제특구에서는 베트남 최초의 수출가공구인 띠엔투언 수출가공구, 주택부문에서는 호치민시 인근의 푸미흥 주거단지 등 국토인프라 부문별 대표적인 개발 사례들이다. 이들 사례분석에서는 사업계획의 수립, 국제협력, 자원조달 방법, 사업추진 등 계획의 수립에서 추진에 이르는 과정을 구분하여 분석한다.

시간적으로는 베트남이 개혁·개방 정책인 도이머이(Doi Moi)³⁾를 도입한 1986년 이후부터 현재까지를 분석하되, 시장자유화 정도를 기준으로 하여 3단계로 구분한다. 개혁·개방의 배경과 시기별 정책을 검토하고 개혁·개방 이후의 주요 경제적인 성과를 도식화하여 분석한다. 또한 북한의 시기별 경제정책은 김정일 집권 이전과 이후로 크게 구분하고 헌법과 외국인 투자관련 법제의 변화내용을 개관한다. 이러한 내용들을 베트남의 시기별 정책 변화과정과 비교함으로써 베트남과 북한의 유사점과 차이점, 북한에 대한 SWOT분석을 진행한다.

3) 베트남어로 'Doi'는 변화를 의미하고 'Moi'는 새로움을 의미하기 때문에 새롭게 변화한다는 의미로서 보통 renovation으로 번역함(한경 경제용어사전 <https://dic.hankyung.com/economy/view/?seq=14183>, 검색일 2019.5.22.).

2) 연구 방법

본 연구는 문헌조사를 통해 선행연구 및 관련이론에 대한 검토, 국내외 통계자료를 활용한 경제성과 비교, 사례분석을 위한 베트남 현지 전문가 활용과 현지조사, 전문가 자문회의와 국제워크숍 개최, 협동연구 등의 방식을 통하여 연구를 추진한다.

첫째, 문헌조사에서는 선행연구 및 관련이론을 검토하여 체제전환국의 경제성과에 대한 분석과 북한지역 개발에 대한 기존의 연구들을 개관한다. 특히 경제발전과 국토 인프라 개발의 상관성에 대한 이론과 문헌조사를 통해 본 연구를 수행하기 위한 개념적 틀을 구성한다. 또한 베트남의 개혁·개방 정책과 국제협력, 경제적 성과 분석에 대한 문헌과 국내외 통계자료를 활용하고, 북한의 경제상황 및 경제발전정책에 대한 시기별 자료, 경제발전과 관련한 법·제도 등을 조사한다.

둘째, 베트남 국토인프라 개발 사례 분석에서는 국내 문헌조사의 부족한 점을 보완하기 위해 베트남 발전전략연구소(VIDS)의 도시개발 및 인프라 분야 전문가를 활용한다. 그리고 한국과 베트남 연구진이 공동으로 사례지역을 방문하여 현지조사를 병행함으로써 현장감을 제고한다.

이를 위해 먼저 베트남 발전전략연구소의 전문가들과 본 연구를 수행하는 배경과 목적을 공유하고 개혁·개방 이후 추진된 국토인프라 개발의 성공적 사례에 대한 원고를 의뢰하였다. 사례지역에 대해서 2019년 6월부터 3개월에 걸친 기간 동안 Doan Van Minh은 푸미발전소, 푸미흥 주거단지, Pham Thi Ha는 하노이-하이퐁 5번 도로, Nguyen Dang Hung은 떤투언 수출가공구에 대해 전문 분야별로 분담하여 작성하였다. 또한 사례지역에 대한 원고작성이 마무리 된 시점에 국내 연구진과 베트남 발전전략연구소의 전문가가 동행하여 하노이-하이퐁 5번 도로에 대해 직접 현장 조사를 수행하였다.

셋째, 전문가 자문회의와 국제워크숍을 개최하여 연구추진의 합리성과 객관성을 제고한다. 전문가 자문회의를 통해 북한이 경제체제전환과 경제발전을 추구하기 위해서 학습해야 할 사례국가로 베트남을 선택한 것에 대해 합리성과 객관성을 확인하였다. 그리고 사례지역에 대한 원고를 작성한 베트남 전문가그룹과 2019년 11월 국제워크숍

을 공동개최하여 사례지역 선정과 분석에 대한 국내 베트남 경제발전 전문가들로부터 평가와 자문을 받았다. 또한 국제워크숍에서는 베트남의 개혁·개방, 국제협력, 국토인프라 개발에서의 북한에 대한 시사점과 한반도 평화정착과 북한 국토인프라 개발을 위해 필요한 남북한 협력방안에 대한 자문도 진행하였다.

넷째, 본 연구에서 제안하는 남북한 협력방안의 수용성과 실행력을 제고하기 위해 협동연구를 수행한다. 베트남의 국토인프라 개발 관련 법제를 시기별로 분석하여 북한이 추진해 온 법제들의 변화과정과 비교하였다. 북한 국토인프라 개발을 위해 남북한이 추진해야 할 법·제도 개선 및 정비방안을 마련하는 것은 남북한 협력방안의 실행가능성을 높이는 데 중요하다. 이를 위해 전북대학교 산학협력단과 협동연구를 추진하여 본 연구의 질적 수준을 제고하고 남북한 협력방안의 실효성을 제고하고자 하였다.

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

1980년대 이후 사회주의 국가들의 붕괴와 이들 국가들이 추진한 정치·경제 체제전환으로 인해 체제전환국에 대한 비교연구는 국내·외에서 활발히 진행되었다. 본 연구와 관련한 선행연구는 주로 체제전환국의 경제성장에 대한 연구와 체제전환국의 사례를 통한 북한의 지역 및 산업개발 연구 등으로 크게 구분할 수 있다.

먼저 체제전환국의 경제성장에 대한 연구는 이들 국가들에서 나타나는 상이한 경제성장 경로에 대한 원인을 분석하는 것이 주를 이루고 있으며, 북한이 추진하는 일련의 경제정책들을 체제전환과정으로 분석하고 경제성장을 위한 추진전략을 제시하고 있다. 구체적으로 살펴보면 정형곤 외(2014)는 체제전환국의 경제성장을 결정하는 주요 요인들과 경제정책의 순차성을 결정하는 기준 등을 분석함으로써 북한의 경제성장 전략을 제시하였다. 또한 정형곤 외(2012)는 중국과 베트남을 포함한 27개 체제전환국의 경제개혁 성과를 분석함으로써 북한의 시장화 전략을 제시하였다. 동유럽 체제전환국

과 북한의 정치·경제적 초기조건을 비교함으로써 북한체제의 시장화와 경제개혁에 대해 개혁초기의 부문별 급진개혁, 경제특구를 활용한 시장제도의 확대, 한·미·일·중·러 5자 협의체 구성을 통한 시장화 지원 등을 제시하였다. 양운철(2011)은 경제체제를 전환하여 경제발전에서 성과를 보이고 있는 베트남의 개혁·개방 정책에 대해 북한의 수용가능성과 필요성을 분석하였다. 북한이 처한 경제적 어려움을 극복하기 위해서는 대미관계 개선 등으로 정치적 제약을 극복한 후, 베트남식의 국제사회 편입의 필요성을 제안함으로써 북한 개혁·개방의 순차성을 제시하였다. 양문수(2010)는 새터민을 대상으로 실시한 2005년과 2009년의 설문조사 결과를 비교·분석함으로써 고난의 행군시기 이후 북한경제의 시장화 상황이 진전되고 있음을 확인하였다.

다음으로 체제전환국에 대한 사례분석을 통해서 북한의 지역 및 산업개발 전략을 모색하는 연구들이 진행되었다. 임강택 외(2010)는 베트남의 개혁·개방 과정 및 국제사회와의 협력과정을 시기별로 구분하여 분석함으로써, 북한이 국제사회와 협력하여 경제발전 계획을 수립하고 시행하기 위해서는 베트남 사례의 시사점이 중요함을 제시하였다. 김석진 외(2008)는 체제전환국의 산업부문 개혁에 대한 개관과 개혁·개방 과정에서의 정부의 역할, 북한의 산업개발 전략을 제시하였다. 이상준 외(2004)는 체제전환국의 경제특구 개발사례를 분석하여 북한의 경제특구를 활용하기 위한 시사점과 정책제언을 하였다. 해당 연구는 남북 및 동북아 경제협력으로 북한의 경제특구를 활용하여 북한 경제 회생을 위한 기반을 제시한 것으로 평가할 수 있다. 이상준, 이성수(2002)는 북한의 국제협력 실태에 대한 평가와 체제전환국의 사례 등을 토대로 하여 북한의 지역개발을 위한 국제협력방안을 제시하였다.

2) 선행연구와 본 연구의 차별성

선행연구들은 거시경제정책과 경제개혁을 경제학적 관점에서 분석하고, 다자간 협의체를 구성하여 북한 경제의 시장화를 지원하는 등의 구체적 방안을 제시하였다. 또한 베트남식 개혁개방 정책을 분석하여 북한이 이를 수용하는 가능성과 필요성을 제시하고, 북한의 시장화 단계 분석 등에서 의미가 있다. 그럼에도 북한의 시장화 단계별 국토

인프라 개발의 연계, 베트남의 국토인프라 구축과 운영에 대한 심층적인 분석 등에서는 다소 미흡하며, 더욱이 오랜 시간이 경과하여 베트남의 경제적 성과를 재검토하고 평가할 필요성도 있다. 물론 본 연구와 선행연구들은 북한이 경제성장을 위해서는 경제체제의 전환이 필요하고, 북한 지역 및 산업개발을 통한 경제발전 전략 수립과 이를 위해 남북한 경제협력과 구체적 방안을 제시하고자 하는 면에서는 유사성이 있다. 그러나 본 연구는 베트남의 국토인프라 개발 사례에 대해 심층적으로 분석하고, 남북한 협력방안의 실효성을 제고하기 위한 법제도적 개선방안을 제시하였다는 점에서 차별성이 있다.

첫째, 베트남의 경제체제변화 과정과 국토인프라 개발의 상호연관성을 분석하였다. 선행연구들은 베트남의 정치적 변화와 경제적 변화를 총괄적이고 병렬적으로 연구한 것이 대부분인 반면, 본 연구는 ‘도이머이’라는 개혁·개방 정책에 따라 시장 경제체제로의 변화과정, 시장 경제체제로의 변화과정에서 추진된 주요 국토인프라 개발사례를 순차적으로 분석하고 있다.

둘째, 베트남의 국토인프라 개발사례에 대한 종합적이고 심층적인 연구를 수행하였다. 베트남의 개혁·개방과 경제성장, 국제협력과 경제성장 단계에서의 국토인프라 분야에 대한 정책적 우선순위와 개발 착수시기에 대해 분석하였다. 이러한 분석을 통해 교통, 전력, 경제특구, 주택 등 주요 국토인프라 부문을 도출하고, 부문별 구체적 사례는 베트남 발전전략연구소의 도시개발 및 인프라 관련 전문가그룹과 협업을 통해 선정하였다. 부문별 국토인프라 개발사례들에 대해서는 사업계획 수립, 국제협력, 자원조달 등의 내용과 과정을 검토하고, 국내·외 연구진이 베트남 현지조사와 국제워크숍을 공동으로 개최하는 등 국토인프라 개발 사례에 대해 상세하고 종합적인 연구를 수행하였다.

셋째, 베트남과 북한의 경제체제 전환과 관련한 법·제도 변화과정을 시기별로 비교·분석하였다. 그리고 북한이 성공적으로 경제체제를 전환하고 국토인프라 개발을 위해 필요한 법·제도분야에서의 남북한 협력방안을 제시하였다. 특히 북한 국토인프라 개발과 관련한 법·제도 개선 방안과 남북한 협력방안에 대해서는 베트남과 북한의 토지·부동산관련 전문가와 협동연구를 추진함으로써 북한 국토인프라 개발을 위한 법·제도의 상호연계성을 강조할 뿐만 아니라 협력방안의 실효성을 제고하고자 하였다.

표 1-2 | 선행연구와의 차별성

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용	
체제 전환과 경제 성장	1	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 체제전환국의 경제성장 요인 분석 : 북한 경제개혁에 대한 합의 연구자: 정형근 외(2014) 연구목적: 체제전환국의 경제성장 결정요인을 파악하고, 북한경제에 대한 시사점을 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 및 평가 실증분석 협동연구 등 	<ul style="list-style-type: none"> 경제성장 결정요인에 대한 선행연구 검토 체제전환국의 경제성장 결정요인 분석 및 경제학적 해석 북한경제의 성장을 위한 정책수단 제시 북한 경제지원 및 협력 방안에 대한 단계별 제시
	2	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망 연구자: 정형근 외(2012) 연구목적: 체제전환국의 경제개혁 성과를 근거로 북한의 시장화 전략을 제시함 	<ul style="list-style-type: none"> 2008년 센서스테이터 활용한 북한 시장규모 추정 동유럽 체제전환국 사례분석 판별분석을 통한 북한시장경제 이행 예측 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 시장화와 정책의 변화 정량적 분석을 통한 북한 시장규모 측정 사회주의 체제의 시장화 진전 정도와 체제이행간의 관계분석 북한 경제의 개혁진행 및 제약요인 분석 북한 경제의 시종화 과제 및 우리의 대북정책 방향
	3	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 베트남 도이머이 정책의 북한적용 가능성: 체제전환의 관점에서 연구자: 양운철(2011) 연구목적: 북한이 급속한 경제발전을 하고 있는 베트남의 개혁개방정책을 수용하여 북한체제의 전환을 이룰 수 있는가를 분석함 	<ul style="list-style-type: none"> 베트남의 도이머이 정책을 시기별로 구분 도이머이 정책실시 이후 경제적 성과 : 각종 거시경제지표, 해외 자본유치 등 북한 경제난 현황분석 북한 시장의 확산과정 	<ul style="list-style-type: none"> 도이머이 정책의 구체적 내용 북한 경제난의 현황 북한의 베트남식 체제전환가능성 분석
	4	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가: 시장화 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점 연구자: 양문수(2010) 연구목적: 북한의 시장화촉진기와 시장화억제기의 정부정책 및 현실 상황 비교, 시장화에 대한 북한정부의 관리 가능성 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 시장화촉진기와 억제기의 비교분석 새터민 설문조사결과 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 시장화 촉진기와 억제기의 정책 및 시장화 양상비교 정량적 분석을 통한 비교 북한의 시장화에 대한 북한 당국의 관리 가능성 강화 및 약화요인 분석
체제 전환과 지역 산업 개발	1	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 북한경제개발계획 수립방안 연구 : 베트남 사례를 중심으로 연구자: 임강택 외(2010) 연구목적: 북한이 국제사회와 협력하여 경제발전 계획을 수립·시행함에 있어서 베트남의 경험을 통한 시사점 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 전문가 자문 및 협동연구 	<ul style="list-style-type: none"> 베트남 개혁과정에 있어 대외원조기관과의 관계 도이머이(Doi Moi)이후 베트남 경제개발계획의 구조적 특징 베트남 경제개발 과정에서의 국제사회와의 협력사례 베트남정부와 국제기구의 경제개발을 위한 협력체계 구축과정
	2	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 체제전환국 사례를 통해 본 북한산업개발전략 연구자: 김석진 외(2008) 연구목적: 체제전환국의 경험과 교훈을 검토하고, 이를 참고로 북한이 실시해야 할 개발전략의 시사점을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌조사 해외사례분석 국가별 시계열 통계자료 이용 	<ul style="list-style-type: none"> 체제전환국 산업부문 개혁에 대한 개관 개혁과정에서의 정부의 역할 무역자유화와 수출산업 육성, 국유기업 개혁, 중소기업 육성, 혁신시스템 등에서 개발전략 검토 북한의 산업개발 전략에 대한 총괄적 제시
	3	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략 연구자: 이상준 외(2004) 연구목적: 남북경제협력 및 동북아경제협력을 통한 북한경제특구 활용으로 북한 경제화생의 기반을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 실문조사 협동연구 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 경제특구 개발 현황 및 평가 체제전환국의 경제특구 개발 경험 및 시사점 북한 경제특구의 수요와 공급여건 북한 경제특구의 활용방향 및 활용전략 남북한 당국의 과제와 협력방안
	4	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안 연구자: 이상준, 이상수(2002) 연구목적: 북한의 지역개발 과제와 국제협력 여건에 대한 평가와 전망, 체제전환국의 경험 등을 토대로 북한의 지역개발을 위한 국제협력방향을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌조사 체제전환국의 국제협력사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 지역개발 과제와 국제협력 필요성 지역개발을 위한 체제전환국 및 우리나라 국제협력 경험 북한의 지역개발을 위한 국제협력의 기본방향 및 추진방안 우리 정부의 역할과 과제 제시
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 베트남의 국토개발사례 분석을 통한 남북한 협력방안 연구 연구목적: 체제전환국 중 성공적인 경제성장과 보인 베트남의 국토인프라 개발사례분석을 통해 남북한 협력을 위한 시사점과 협력방안을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 및 정책문헌 검토 해외 현지조사 및 자문 전문가 자문회의 및 협동연구 해외전문가 자문 및 원고의뢰 	<ul style="list-style-type: none"> 체제전환국의 경제발전 과정과 북한개발의 시사점 베트남 국토개발 사례분석 - 실증사례분석 북한의 경제발전 및 국토인프라 개발을 위한 남북한 협력방안 및 과제 	

자료: 연구진 작성

4. 연구의 흐름

본 연구는 내용적으로는 문헌조사, 이론연구, 전문가 자문, 심층사례분석, 정책제안 등으로 구성되어 있다.

첫째, 문헌조사에서는 남북한 경제력 격차의 심각성과 북한의 경제난, 북한이 그 동안 추진한 경제발전을 위한 노력과 정책추진과정, 남북관계 및 북미관계 개선의 가능성과 필요성을 조사한다. 또한 베트남의 개혁·개방과 국제협력, 국제공적자금을 활용한 국토인프라 개발 측면의 자료를 분석하고 우선순위와 투자비중이 높은 부문을 조사한다. 그리고 선행연구와 관련이론을 고찰하여 본 연구의 차별성을 부각하고 연구의 흐름을 구성한다.

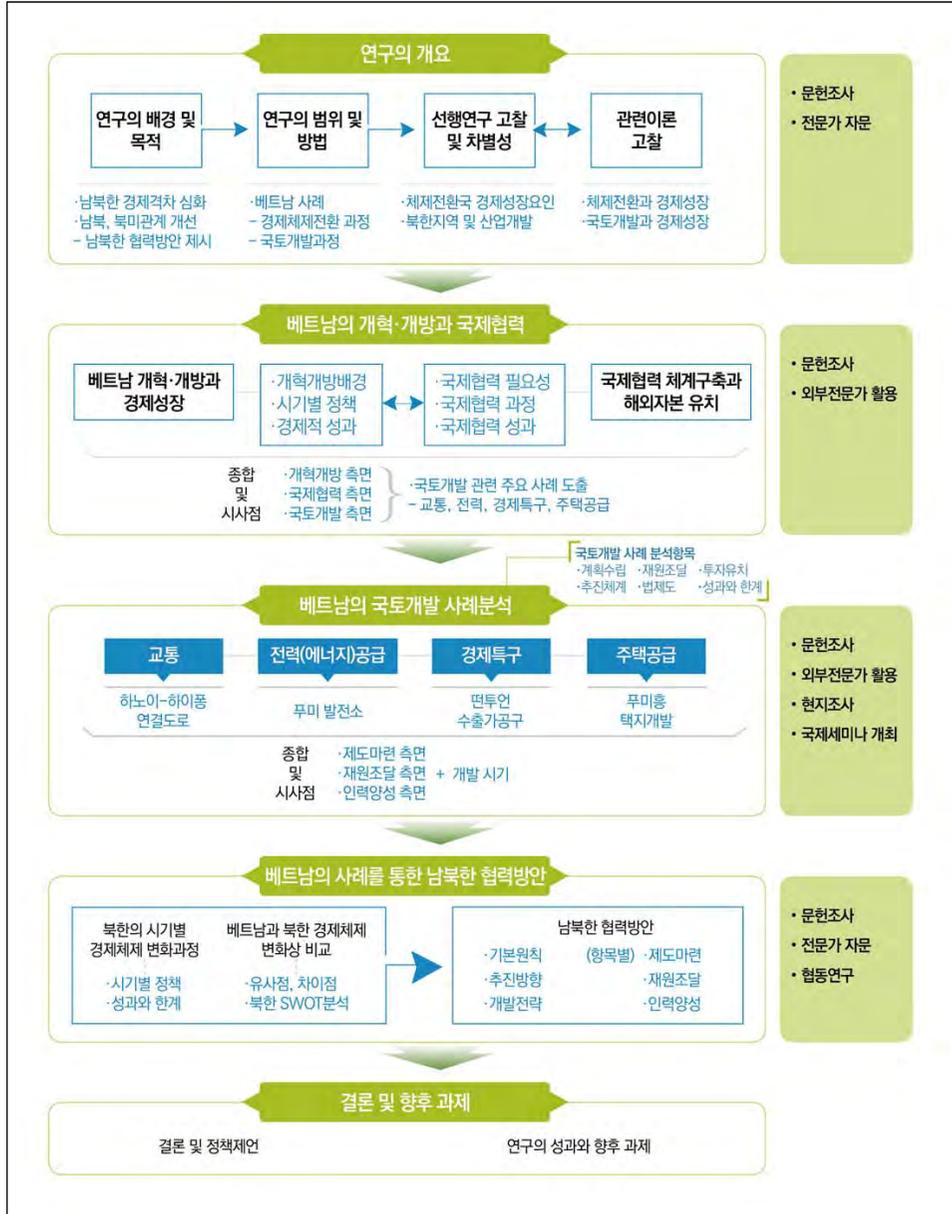
둘째, 이론연구에서는 중앙계획 경제체제에서 시장 경제체제로의 전환이 갖는 정치적·경제학적 의미, 국토인프라 개발과 경제발전 등의 연관성을 개관한다. 이를 통해 경제체제전환국가로서 베트남과 북한에 대해 유형화하고 상호 비교분석할 수 있는 근거를 마련한다. 또한 국토인프라 개발의 경제적 중요성을 확인하고 문헌조사와 이론연구를 통해서 대표적인 개발사례를 선정한다.

셋째, 전문가 자문을 통해 베트남의 경제발전과 국토인프라 개발의 성공사례가 북한 경제발전에 있어서의 시사점과 적용가능 여부를 확인하고 연구 수행의 근거로 삼는다. 그리고 베트남 국토인프라 개발 사례분석에 대한 분석의 틀을 도출한다.

넷째, 심층사례분석에서는 문헌조사와 이론연구에 의해 선정된 베트남의 대표적인 국토인프라 개발 사례들을 분석하여 개혁·개방과 국토인프라 개발, 국제협력과 국토인프라 개발의 연관성이 사례에서 어떻게 구체화되었는지 살펴보고, 사례별 시사점을 도출한다.

마지막으로 정책제안에서는 북한의 국토인프라 개발과 경제발전을 위해 남북한이 협력할 수 있는 방안을 제시한다. 이를 위해서 베트남 사례의 시사점과 베트남과 북한의 경제체제 전환과정에 대한 상호비교, 북한에 대한 SWOT분석, 그동안의 남북경제협력과 북한 내부적인 노력 등을 종합한다. 그리고 남북한 협력의 기본원칙, 추진방향, 개발전략 등을 제시한다.

그림 1-2 | 연구의 흐름도



자료: 연구진 작성



CHAPTER 2

베트남의 개혁·개방과
국제협력

- 1. 베트남의 개혁개방과 경제성장 | 17
- 2. 국제협력체계 구축과 해외자본 유치 | 25
- 3. 종합 및 시사점 | 42

베트남의 개혁·개방과 국제협력

본 장에서는 베트남의 개혁·개방과 경제성장, 국제협력체계 구축과 해외자본 유치에 대하여 시기별로 구분하여 살펴보았다. 개혁·개방의 필요성이 대두된 경제적 상황, 도이머이 도입 이후의 시기별 정책과 법제도 개선내용, 주요 경제성과들을 지표별로 비교하였다. 국제협력체계 구축에서는 베트남의 대내·외적 노력, 국제공적자금과 외국인 직접투자 유치 등의 성과를 분석하였다. 베트남의 도이머이 정책은 거시경제 안정화와 세계경제에 점진적으로 진입하기 위한 계기를 마련하였고, 국토인프라 개발에 필요한 법제도의 지속적인 제개정과 정부조직체계 정비, 국토인프라 개발 분야에 대한 전략적 선정 등이 중요하였다. 국제금융기구 가입과 국제협력관계 구축, 해외자본 유치를 위해 미국과의 관계개선이 선행되었다.

1. 베트남의 개혁·개방과 경제성장

1) 개혁·개방 배경과 시기별 정책

베트남은 1980년대 중반까지 전형적인 중앙집권적 사회주의 계획경제 국가로 자원의 비효율적 배분과 생산성 저하로 인한 공급부족이 만연¹⁾하였다. 농업부문이 전체 경제의 약 40%²⁾를 차지하고 있었으나 식량은 부족하였고, 공업부문은 상대적으로 낙

1) 베트남은 1976년 12월 제4차 전당대회에서 “사회주의 총노선”을 채택하여 소련형 계획경제체제를 추진하였고, 1979년에는 “신경제정책(New Economy Policy)”을 채택하여 경제개혁을 시도함. 그러나 산업기반의 미비와 서방국가의 경제제재조치로 인해 경제개혁의 효과는 크지 않았음(이상준, 이성수, 2002. 국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안. 국토연구원. p87).

2) World Bank. 2016. VIETNAM 2035 Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy. NW, Washington. p113.

후된 전형적인 후진국형 산업구조였다. 연간 400% 이상의 인플레이션율과 침체된 실물경기, 만성적인 무역적자로 인해 국민 대부분이 빈곤한 상황에서 정치적·경제적 위기가 고조된 상황이었다.³⁾ 베트남 공산당은 이러한 경제적 어려움을 극복하기 위해 1986년 12월 제6차 전당대회에서 경제자유화와 개방화를 표방한 도이머이 정책을 채택하였다. 도이머이를 통해서 1975년 통일이후부터 운영해 오던 중앙계획 경제방식에서 근본적인 방향전환을 선언하였는데 구체적으로는 거시경제 안정화, 중앙계획 경제체제의 탈피, 세계경제로의 점진적이고 안정적 진입 등⁴⁾을 추진하였다. 특히 기존의 중공업 우선정책을 농업 및 경공업 육성정책으로 전환하고, 자급자족 경제체제에서 탈피하여 수출주도형 성장전략을 추진하는 데 중점을 두었다.⁵⁾

도이머이 정책 도입이후부터 현재까지 진행한 시장 경제체제에 대한 시기별 구분은 연구자마다 다양하지만 시장자유화를 기준으로 다음과 같이 3단계⁶⁾로 구분할 수 있다.

제1단계는 도이머이 정책을 도입한 1986년부터 1991년까지로, 시장경제체제로 전환함에 따라 법·제도적 기반을 구축하는 시기이다. 이 단계에서는 외국인 투자법을 제정하고, 토지사용을 장기간 보장함으로써 안정성을 제고하는 등의 법·제도적 기반이 구축되었다. 그리고 국내 무역검문소 폐지와 대외무역에 대한 정부독점을 완화함으로써 국내외 경제거래의 자유화를 추진하였다. 특히 1991년에는 호치민시 인근에 베트남 최초의 경제특구인 띠엔투언(Tan Thuan) 수출가공구를 설치하였다.

제2단계는 시장경제체제를 명시적으로 도입하는 헌법 개정이 이루어진 1992년부터 2005년까지의 기간으로, 국내적으로는 시장경제체제의 법·제도적 기반을 확충하고 대외적으로는 세계시장에 진입하는 단계이다. 법·제도적으로는 투자자를 보호하고 자유로운 경쟁을 촉진하는 기업법, 경쟁법, 투자법 등의 법령이 개정되었고, 1993년에는

3) World Bank. 2016. 전계서. p4.

4) World Bank. 2016. 전계서. p5.

5) 임강택 외. 2010. 북한경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로. 통일연구원. p60.

6) 도이머이의 단계별 시기구분은 임강택 외(2010)는 도이머이 제1기(1986~1993), 제2기(1994~1998), 제3기(1998~)로 구분하며, 이문형 외(2007)는 도이머이 제1기(1986~1991), 제2기(1992~2005), 제3기(2006~)로 구분하고 있음.(임강택 외. 2010. 전계서. pp59~80). 본 연구에서는 이문형 외(2007.p5)의 연구결과를 기준으로 도이머이 시기를 구분하고자 함.

아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB)으로부터의 자금 지원이 재개되었다. 미국과의 관계개선으로 2000년에는 쌍무무역협정을 체결함으로써 세계시장 진입을 위한 준비와 시장경제체제가 안정화되는 시기라고 할 수 있다.

제3단계는 2006년부터 현재까지로, 베트남이 세계시장에 본격적으로 진입하는 단계이다. 이 시기에는 대내적으로는 신(新)기업법과 투자법을 개정하였고 경제구조 조정에 대한 기본계획을 착수하고 행정절차 등의 간소화에 노력하였다. 대외적으로는 세계무역기구에 150번째 공식회원국으로 가입하고, 2015년에는 환태평양 경제동반자 협정, EU와 자유무역협정을 체결함으로써 세계시장에 본격적으로 진입하였다.

표 2-1 | 도이머이 이후의 시기별 주요 정책 및 대외관계

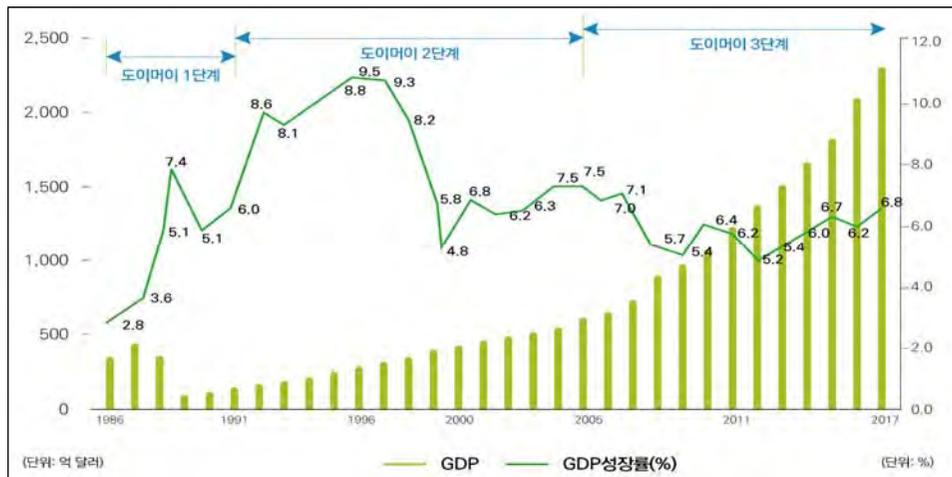
구 분	주요 경제정책	법·제도 제·개정	대외관계
제1기 (1986~1991)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 도이머이 도입(1986) ◦ 다수의 상품배급제 폐지 ◦ 국내 무역검문소 폐지로 국내외 경제거래 자유화 ◦ 대외무역에 대한 정부독점 완화 ◦ 복수의 환율시스템 통합 ◦ 민간 상업은행 허용(1990) ◦ 호치민시 인근에 최초의 수출가공구 설치(1991) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 외국인투자법 승인(1987) ◦ 토지법 개정으로 장기토지사용권 안정성 보장(1988) ◦ 수출입관세법 도입(1989) ◦ 회사법 및 개인소유법 제정(1990) 	
제2기 (1992~2005)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국영기업 민영화 시작(1993) ◦ 국가예산법에서 중앙-지방정부의 세입·세출 책임규정신설(1996) ◦ 기업설립절차 대폭 간소화 ◦ 원스톱숍 시스템(one-stop-shop) 도입 : 투자프로젝트 승인, 사업면허 및 토지사용권증명서 발급(2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 토지법 개정 : 토지 임대기간 연장, 거래, 이전, 임대, 상속, 모기지 토지이용권 인정(1993) ◦ 경제법원 설립, 노동법 시행 ◦ 계약과 사회보험 규제 ◦ 기업법으로 회사법과 개인소유법 통합(1999) ◦ 부가가치세 및 법인세 도입, 경쟁촉진을 위한 제도적 기반 마련 : 경쟁법, 베트남 경쟁행정부, 베트남경쟁위원회 설치(2004) ◦ 투자법과 기업법 개정 : 투자자를 위한 법적기반을 통합 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 베트남-유럽경제공동체(EEC) 우대무역협정 체결(1992) ◦ ADB, IMF, WB의 대(對)베트남 자금지원 재개(1993) ◦ ASEAN 가입(1995) ◦ 미국-베트남 쌍무무역협정 체결(2000)
제3기 (2006~현재)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경제구조 조정에 대한 기본계획 착수 : 은행, 국영기업, 공공투자에 중점(2013) ◦ 행정절차 검토 및 간소화 프로그램 착수(2014) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 신(新)기업법과 투자법 개정 : 사업규제 철폐의 기반 제공(2014) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ WTO150번째 공식회원국(2007) ◦ 환태평양 경제동반자협정 체결, EU-베트남 자유무역협정체결(2015) ◦ 아세안 경제공동체 실현(2016)

자료: World Bank. 2016. VIETNAM 2035 Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy. NW, Washington. p81. 내용을 정리하여 작성함.

2) 도이머이 이후 주요 경제성과

세계은행에 따르면 2009년 베트남의 1인당 국민소득은 1,120달러로 하위소득 국가 기준치인 995달러를 상회함으로써 중간하위 소득국가에 진입한 것으로 평가하고 있다. 7) 도이머이 이후 베트남의 경제력 증가는 <그림 2-1>과 같이 국내총생산의 경우 1986년에는 경상가격 기준으로 263억 달러에서 2017년 2,238억 달러로 8배 이상 성장하였고, 2000년 이후 연평균 6.4%씩 지속적으로 성장하고 있는 것으로 나타났다. 1인당 국민총소득은 1989년 210달러에서 2017년 2,160달러로 10배 이상 증가하였는데 이 같은 증가폭은 중국 다음으로 높은 것⁸⁾으로 평가받고 있다. 경제력 증가와 함께 절대 빈곤율⁹⁾은 1992년 53%에서 2016년 2%¹⁰⁾로 낮아졌다.

그림 2-1 | 도이머이 이후 베트남의 경제성장 추이



자료: <https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators> (검색일 2019.5.20, 연구진 재작성)

7) <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>(검색일 2020.2.16.)

8) World Bank. 2016. 전계서. p5.

9) 해당 국가에서 적절한 생활수준을 영위하는데 필요한 최소한의 소득수준으로서 세계은행에서는 2015년 기준으로 일일 \$1.9 이하의 소득을 빈곤선으로 규정하고 있음.

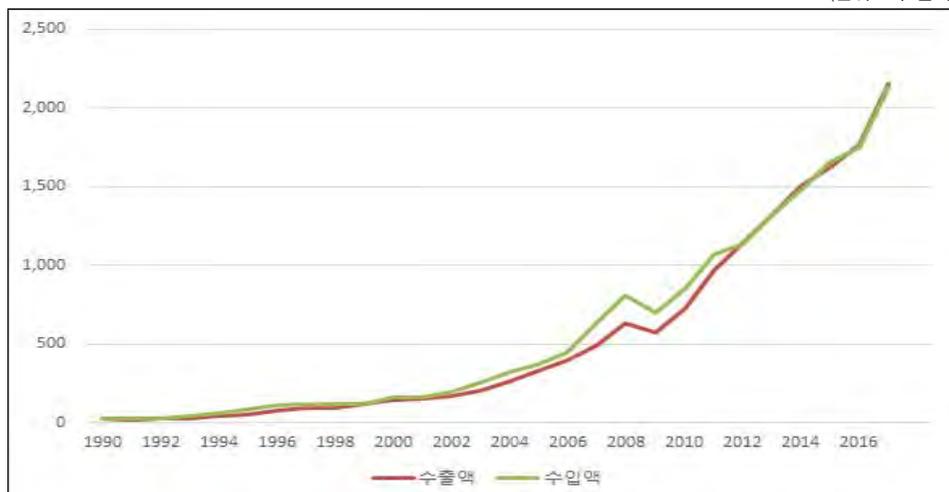
10) <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Type/CHART/preview/on#> (검색일 2019.5.25.)

대외무역거래에 있어서는 1987년 국내 무역검문소가 폐지되고, 1989년 대외무역에서 정부의 독점 완화와 민간기업의 참여가 자유로워지면서 재화의 수출입은 급격히 증가하였다.

실제로 1990년 재화 수출액은 24억 달러, 수입액은 28억 달러였으나 2017년에는 재화 수출액이 2,151억 달러로, 수입액은 2,132억 달러로 8~90배 가량 증가하였다. 수출품의 구성은 제조업 분야가 2,017억 달러로 전체 수출액의 대부분을 차지하고, 수입품의 구성에서도 제조업이 1,956억 달러로 수입액의 90%를 점유하고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 이와 같은 비중은 베트남이 제조업 중심의 산업구조로 변화하고 있음을 보이는 것이라 할 수 있다. 베트남 통계국의 자료에 의하면 재화와 용역의 수출입액은 국내총생산의 각각 101.59%, 98.79%를 차지¹²⁾하여 베트남 경제가 세계경제의 일원으로 변화했음을 보이고 있으며, 2012년부터는 재화부문 무역수지에서 흑자를 달성하고 있다.

그림 2-2 | 베트남의 수출입액 추이(재화부문)

(단위: 억 달러)



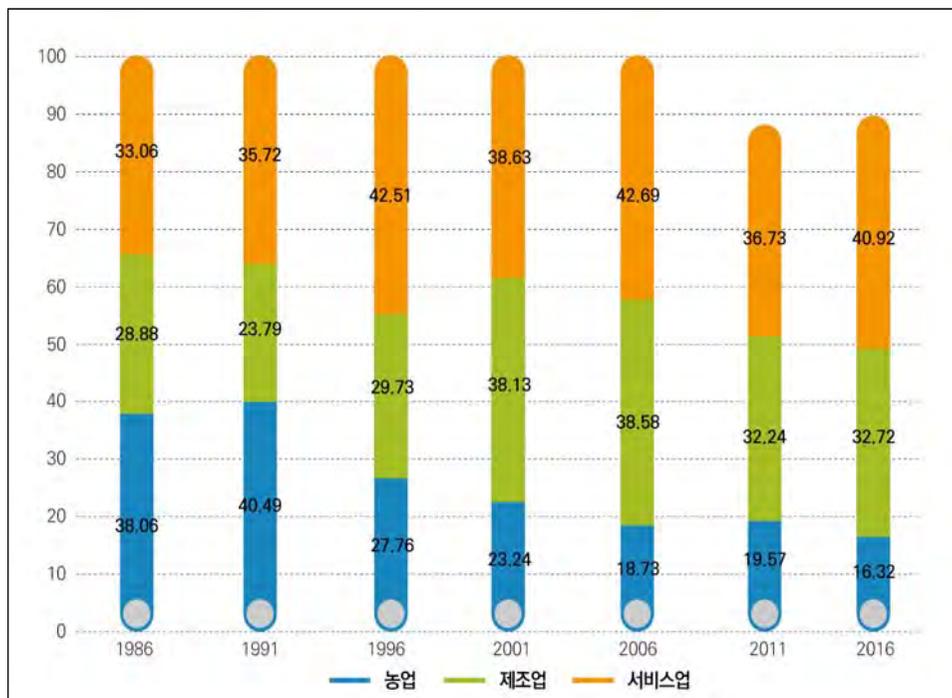
자료: 베트남 통계국(https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=780, 검색일 2020.2.17, 연구진 재작성)

11) 베트남통계국(https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=780, 검색일 2020.2.17.)

12) General Statistics Office. 2017. Statistical summary book of VietNam. p97.

대외무역에서뿐만 아니라 산업구조에서도 베트남은 변화를 보이고 있다. 1986년 농업이 국내총생산에서 38.1%의 비중을 차지하고, 제조업과 건설업은 28.9%, 서비스업은 33.1%였으나, 2016년에는 서비스업과 제조업은 그 비중이 증가하여 70%이상을 차지하고 농업의 비중은 16%로 감소하는 등의 산업구조 상의 변화가 발생하였다.¹³⁾ 이와 같은 산업구조의 변화는 대외무역에서 재화의 수출입이 급격히 증가하면서 제조업 분야의 재화가 대외무역의 대부분을 차지하는 것과 연관성이 높다고 할 수 있다.

그림 2-3 | 도이머이 이후 베트남의 산업구조 변화추이

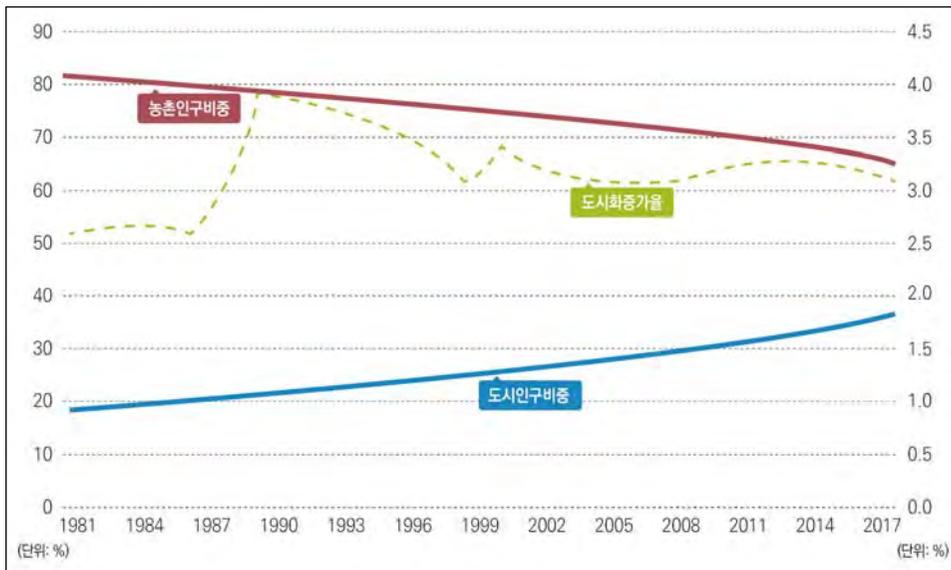


주: 2011년과 2016년은 정부의 생산보조금 13%와 10%가 각각 제외된 수치임.
 자료: 베트남 통계국 (<https://www.gso.gov.vn/>, 검색일 2019.5.25, 연구진 재작성)

13) 산업구조의 변화는 국민소득통계에 의한 부가가치기준으로 파악하고 있으며, 취업노동력을 기준으로 하는 경우에는 산업별 취업구조라는 표현을 사용함. 산업구조변화에 대한 경험적 법칙은 경제가 진보하고, 1인당 소득수준이 높아짐에 따라 취업노동력인구가 제1차 산업→제2차 산업→제3차 산업 순으로 비중이 점차 높아진다는 법칙성이 존재함(변형윤, 1994. 한국경제론 제3판, 유평출판사, pp197-204).

농촌인구가 도시로 지속적으로 이주하였다. 도시화는 집적경제를 창출함으로써 생산성을 향상시키고 국가적으로 혁신과 경제적 다양성을 촉진¹⁴⁾하기 때문에 이촌향도 현상은 경제발전에 긍정적으로 간주되었다. ¹⁵⁾ 실제로 서유럽과 미국의 경제발전은 농촌지역에서 도시지역으로의 노동력 이동과 밀접한 연관이 있었고¹⁶⁾, 베트남에서도 1986년에는 인구의 20%가량인 1,200만 명이 도시에 거주하였으나, 2018년에는 전체 인구 9,470만 명의 35.7%인 3,380만 명이 도시지역에 거주하고 있는 것으로 나타났다. ¹⁷⁾ 반면에 농촌인구의 비중은 도이머이 정책 도입 당시의 80%에서 64.3%로 감소하였다. 그리고 베트남의 도시화율은 1987년에 급격히 상승하였고 1990년 3.97%를 정점으로 해서 매년 3%가량 증가하고 있다.

그림 2-4 | 베트남의 도시화율과 도시화 추이



자료: 베트남 통계국 (<https://www.gso.gov.vn/>, 검색일 2019.5.25, 연구진 재작성)

14) World Bank. 2016. 전계서. p206.

15) Michael P. Todaro, Stephen C. Smith. 2003. Economic Development 8th. Addison Wesley. p334.

16) 김종렬 외. 2016. 경제발전론. p358.

17) General Statistics Office. 2018. Statistical summary book of Vietnam. p49.

잘 개발되고 구축된 국토인프라는 운송 및 거래 비용을 절감시키고 재화와 인력의 국내외 이동을 촉진한다. 또한 전력과 상하수도 등에 대한 접근의 용이성은 현대 경제 활동에 있어 필요한 조건으로 간주되고 있다.¹⁸⁾

세계경제포럼의 “글로벌 경쟁력 보고서”에 따르면 베트남 국토인프라의 국제경쟁력은 부문별로는 다소간 변동이 있으나 종합순위와 평가점수는 꾸준히 상승하는 것으로 나타난다.

국토인프라 국제경쟁력은 2007년 93위(2.9점/7점, 대상국가 134개국)에서 2014년 76위(3.8점/7점, 대상국가 140개국), 2016년 79위(3.9점/7점, 대상국가 137개국), 2018년 75위(4.6점/7점¹⁹⁾, 대상국가 140개국)로 전반적으로 상승하였다.

베트남의 국토인프라 부문이 개선되거나 국제경쟁력을 유지하고 있으나, 한국이나 중국에 비해서는 지속적인 개발의 필요성 있는 것도 사실이다. 특히 베트남보다 먼저 사회주의 경제체제에서 시장 경제체제로 전환한 중국은 베트남에 비해서 국가경쟁력과 인프라 경쟁력이 높게 나타났다. 이는 베트남이 중국과 같은 경제력을 보유하기 위해서는 앞으로도 국토인프라 개발로 국제경쟁력을 지속적으로 제고할 필요가 있음을 시사하는 것이라 할 수 있다.

표 2-2 | 한국중국베트남의 인프라별 국제경쟁력 순위

구 분	2007			2014			2016			2018		
	한국	중국	베트남	한국	중국	베트남	한국	중국	베트남	한국	중국	베트남
인프라 종합순위	15	47	93	13	39	76	8	46	79	6	29	75
전 반 적 인프라	18	58	97	20	51	99	14	47	89	-	-	-
도 로 인프라	13	51	102	17	42	93	12	42	92	12	42	109
철 도 인프라	7	28	66	10	16	48	7	17	59	4	25	61
항 만 인프라	29	54	112	27	50	76	23	49	82	14	48	78
항공수송 인프라	26	74	92	28	51	75	13	45	103	9	63	101
전력공급 인프라	21	68	104	38	53	87	21	65	90	1	1	87

자료: World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2008-2009(p134, p208, p346), 2015-2016(p140, p222, p366), 2017-2018(p90, p168, p308), 2018(p159, p323, p599) (연구진 재작성)

18) World Economic Forum. 2018. The Global Competitiveness Report 2018. p39.

19) 자료에는 (65.4점/100점)으로 되어 있으나 과거 자료와의 비교편의를 위해 7점 만점으로 환산하였음(World Economic Forum. 2018. 전게서. p601).

2. 국제협력체계 구축과 해외자본 유치

1) 국제협력체계 구축의 배경과 필요성

베트남의 정치·경제 정책 수립은 공산당이 먼저 기본방향을 확정²⁰⁾하고, 정부가 그 방향을 위한 각각의 정책이나 법·제도를 구체화한다. 따라서 공산당이 정한 대외경제 협력에 관한 기본방향에서부터 시작하여 정부의 구체적인 법령화단계를 검토하는 것이 필요하다.

도이머이 정책은 경제적 측면과 정치적 측면이 동시에 추진되었다. 먼저 경제적 측면에서는 배급경제에서 벗어나서 자본주의 경제를 허용하는 다부문 경제의 실현, 사회주의 중앙계획체제 폐지를 통한 경제관리 제도개혁, 식량식품소비재 및 수출품 생산 등의 경제정책을 시행하였다. 정치적 측면에서는 신경제체제에 부합한 국가 관리·운영방식 개혁, 국제협력관계 개방, 외국 협력 및 투자 유치 등에 초점을 두었다.²¹⁾ 그러나 취약한 정부재정, 10%대의 낮은 국내 저축율, 국유기업의 부실 등으로 인해 재원이 절대적으로 부족한 상황²²⁾이었기 때문에 경제개발을 위한 자금을 조달하기 위해서는 대외경제 관계를 확대하고, 외국으로부터 자본과 기술을 도입하기 위한 국제협력체계 구축이 필요하였다. 도이머이 정책 도입 후 2년이 경과한 1988년 5월 제6기 정치부에서는 “새로운 상황의 대외 임무 및 정책”에 관한 의결서 제13/NQ-TW호를 통해 “공산당 및 국민의 최대 이익은 궁극적으로 경제 건설·개발에 중점을 두기 위해 평화를 확보·유지하는 것”을 대외경제의 목표로 설정하였다. 이 의결서는 “친구를 사귀면서 적을 줄인다.”라는 정책과 독립, 주권, 양측의 이익을 존중하는 원칙 등 다양한 관계를 강조하면서 베트남 개발을 위한 협력 활동 및 외국투자 유치를 촉진하는 기반으로 활용되었다.²³⁾

20) 베트남 헌법 제4조에 따르면 “베트남 공산당은 국가 및 사회의 영도세력이다”라고 되어 있음.

21) http://www.mofahcm.gov.vn/en/mofa/cs_doingoai/pbld/ns050923160500(검색일 2019.7.6.)

22) 법무부. 2005. 베트남 개혁·개방방법제 개관. p199.

23) Đoàn Văn Minh. 2019a. General Outline of International Cooperation for Economic Development in VIETNAM. p1.

국제협력체계를 구축하기 위해 1989년 3월 공산당 중앙 집행위원회에서는 대외적으로 외교활동의 방향을 정치관계 중심에서 정치·경제관계 중심으로 전환하는 것을 결정하였다. 이를 통해 외국인투자 유치활동을 우선시하는 변화가 발생하였다.

국제사회의 금융지원을 받기 위해서 먼저 IMF로부터 대출금 미상환액인 1억 SDR (약 1억 4000만 달러)을 일본, 프랑스 등의 지원과 기타 민간상업은행의 협조로 선변제²⁴⁾하였고, 1989년 9월에는 캄보디아에서 베트남 군대를 전면 철수하였다. 그리고 1991년 10월에는 캄보디아 평화협정을 체결하고, 미군 실종자와 유해 송환²⁵⁾ 등에 합의함으로써 국제공적자금 유치를 위한 대외적 환경을 개선해 나갔다.

국내적으로는 외국자본 유치와 국제협력 의지를 담은 헌법 개정 등을 통해 법적 기반을 마련하였다. 1949년 헌법과 1959년 헌법에서는 대외경제관계에 관한 별도의 조항이 없었으나, 1992년 개정헌법에서는 제16조에 “경제 및 외국인투자경제, 과학, 기술협력과 세계시장과의 교류를 확대한다.”와 제25조에 “외국 개인, 조직의 합법적 자본, 재산 소유권과 기타 권리를 보장한다. 외국인 투자 자본이 있는 기업은 국유화되지 않는다.”라고 규정함으로써 외국인 투자 자본을 유치할 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 그리고 기존 헌법에서 최고 집행 및 행정기관인 각료위원회를 대신하여 정부조직을 설립하였는데, 사회주의 국가의 국가관리 형태에서 벗어나 다른 나라들과 정부조직체계를 맞추기 위한 조치였다. 또한 외국인투자 장려분야를 지정하고 법인소득세 감면 등을 주된 내용²⁶⁾으로 하는 외국인투자법을 통해서도 국제협력에 대한 적극적인 의지를 표방하였다.

이와 같은 베트남의 대외관계 개선노력과 대내적 법적 기반 마련조치가 선행되고 나서, 1993년 8월 미국은 국제금융기구를 통하여 베트남에 대한 금융지원을 재개하는 것을 허용하였고, 같은 해 10월부터는 IMF, 세계은행, ADB가 금융지원을 시작하였다. 또한

24) 법무부. 2005. 베트남 개혁·개방법제 개관. p202.

25) 김성철. 2000. 베트남 대외경제개방 연구: 북한에 주는 함의. 통일연구원. p37.

26) 외국인투자법 제3조에는 외국인투자 장려분야를 ① 수출상품의 제조, ② 농림수산물의 양식·조립·가공, ③ 첨단기술, 현대적 기술의 사용, 생태환경의 보호, 연구 및 개발 투자, ④ 많은 노동력의 사용, 베트남에 있는 천연자원을 효과적으로 사용하고 원료를 가공, ⑤ 사회간접자본 및 중요한 공업 생산공장의 건설 등으로 정하고, 제39조에서는 제3조에 규정된 투자분야에 대한 법인소득세를 최대 2년간 면제, 이후 최대 2년간 법인소득세의 50% 감면 등 외국인투자 장려책을 마련하고 있으며, 특별한 투자 장려에 대해서는 최대 8년까지 법인소득세를 면제하고 있음.

1994년 2월 미국은 베트남에 대한 경제제재조치를 전면 해제함으로써 국제공적자금과 외국인 직접투자가 본격화되었으며 경제개발에 필요한 자금을 조달할 수 있게 되었다.²⁷⁾

2) 국제협력 체계의 구축 과정

먼저 국제공적자금과 외국인 직접투자 등의 해외자본 유치와 관리를 위한 정부 및 민간 조직체계를 구축하고 정비하였다.

1987년 외국인투자법 제정²⁸⁾ 이후, 1988년 대외무역부와 대외경제위원회를 합병(시행령 제97/HDBT호)하여 대외경제부를 설립하였다. 대외경제부는 경제지원 의회, 정부 간 협력위원회, 기타 경제기구 간의 경제개발 협력활동을 주최하였으며, 각 지자체의 개발 협력활동이 일관성을 유지하도록 관리하였다. 또한 베트남 내 각종 조직이나 단체가 경제적 업무를 담당하는 비정부기구에 참여하는 것을 허가·감독하는 역할을 담당하였으며, 1987년 제정된 투자법에 따른 외국인투자 자금도 관리하였다.

각료위원회에서는 1989년 9월 16일 시행령 제126-HDBT호를 통해 외국인투자법에 따른 외국인투자를 통일적으로 관리하는 국가협력투자위원회를 설립하는 것을 결의하였는데 이로써 대외경제부 기능의 일부가 국가협력투자위원회로 이관되었다. 국가투자협력위원회 산하기관인 투자규제촉진국에서 베트남 내 외국인투자 촉진을 담당하게 됨으로써 국제공적자금과 외국인 직접투자에 대한 관리가 이원화되었다.

1990년 3월에는 대외경제부, 물자부, 국내무역부 등 세 기관의 기능을 개편하여 무역부를 설립하였는데, 1990~1995년까지 경제개발협력기능은 무역부에서 담당하고 투

27) 1994년 2월 미국은 베트남에 대한 경제제재(embargo)를 전면 해제한다고 공표하였고, 1995년 7월 미국과 베트남간의 국교정상화로 이어졌음. 1994년 세계은행은 하노이 주재 사무소를 개설하였으며, 이후 베트남은 1995년 7월에는 ASEAN, 1998년에는 APEC에 가입하는 등 본격적으로 국제사회에 진입하였음. 2006년 11월에는 WTO에 가입하였고, 같은 해 12월에는 미국으로부터 항구적 정상교역관계국의 지위를 부여받았음. 2007년 1월 11일에는 베트남 국회가 가입승인을 비준함으로써 1995년 WTO에 가입을 신청한 지 12년 만에 150번째 회원국이 되었음. WTO 가입은 베트남이 1976년 사회주의 국가가 된 이후 32년 만에 세계경제로 완전히 진입하게 되었다는 것을 의미함. (권속도, 2012. 베트남의 체제전환 과정이 북한에 주는 함의: 정치변동과 국제협력체계를 중심으로. 동서연구. 제24권 2호. p23에서 발췌하여 요약함)

28) 외국인투자법은 1987년 공포되었고, 1990년, 1992년, 2000년, 2005년, 2014년 등 5차례 개정되었음.

자협력기능은 국가협력투자위원회에서 관리하였다. 그러나 이 시기에는 국제협력수요와 국내경제계획 수립이 연계되지 못하는 문제점이 발생하였다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서 1995년 11월 1일, 시행령 제75/NĐ-CP호에 의해서 국가계획위원회와 국가협력투자위원회를 통합함으로써 기획투자부(MPI)를 설립하였다. 이때 설립된 기획투자부는 1995년부터 2018년까지 베트남에서의 국제공적자금 지원·관리·사용, 외국인 직접투자 활동 조정에 대한 핵심기능을 담당²⁹⁾하게 되었다. 그리고 1996년부터 각 지자체의 성급 기획위원회와 대외경제국을 합병하여 기획투자국을 신설하고, 각 사현·현급 행정구역에는 기획투자실을 설치하여 경제개발협력에 대한 국가관리 체계가 중앙에서 지자체까지 일관되게 형성되었다. 국제공적자금 관리기능은 2018년 7월 기획투자부에서 재무부로 이관될 때까지 운영되었다.

현재는 기획투자부에서는 외국인 직접투자를 관리하고, 재무부에서는 국제공적자금을 관리하고 있다.

한편, 국제협력 체계를 민간차원으로까지 확대하기 위해서 1991년 3월 28일 각료위원회는 국가계획위원회가 “NGO지원 요청 사업목록”을 수립하도록 제80-CT호를 통해 결정하였다. 이를 통해서 외국 비정부기구와의 협력도 대외협력 업무로 인정받게 되었고 베트남 조국전선위원회의 사회·정치조직인 베트남 우호친선단체 연합회(VUFO)³⁰⁾가 비정부기구의 개발협력자금을 유치하고 관리하는 업무를 담당하였다. 그리고 VUFO의 산하기관인 인민원조조정위원회(PACCOM)³¹⁾에서는 비정부기구에 대한 관리를 담당하였다. 1996년 5월에는 외국 비정부기구의 활동을 지원하기 위한 실무위원회를 설립하여 민간차원에서의 국제협력체계를 구축하기 위해서도 지속적으로 노력하였다.

29) 기획투자부의 주요 기능은 ① 전국의 사회·경제적 발전에 대한 전략 및 계획 수립, ② 일반 경제관리 및 특정 영역의 메커니즘과 정책에 대한 조언, ③ 국내, 외국, 산업 및 수출 가공 구역에 대한 자문, ④ 공적개발(ODA) 지원, 입찰, 기업, 전국 사업자 등록 관리, ⑤ 정부의 관리 하에 있는 공공 서비스의 국가 관리 등임(자료: https://vi.wikipedia.org/wiki/B%E1%BB%99_K%E1%BA%BF_ho%E1%BA%A1ch_v%C3%A0_%C4%90%E1%BA%A7u_t%C6%B0_Vi%E1%BB%87t_Nam, 검색일 2019.8.22.).

30) Vietnam Union of Friendship Organizations 의 약자임(<https://www.ngocentre.org.vn/content/our-history>, 검색일 2019.8.22.).

31) People's Aid Co-ordinating Committee 의 약자임(<https://www.ngocentre.org.vn/content/our-history>, 검색일 2019.8.22.).

그림 2-5 | 국제협력 관리기구의 체계 변화도



자료: Doan, 2019a, 전게서, p2(연구진 재작성)

다음으로, 앞에서 서술한 베트남 정부기관들과 국제공여기구 간의 협력체계를 구축³²⁾하는 데 노력하였다.

베트남 국제협력체계의 핵심은 필요한 원조 자금을 조달하기 위한 ‘원조 협의그룹(CG)³³⁾’, 베트남에 개발계획을 수립하는 ‘포괄적 빈곤감소 및 성장전략(CPRGS)³⁴⁾’, 원조의 효과성을 증대시키기 위한 ‘개발협력 파트너십’³⁵⁾이라고 할 수 있다. 베트남 정부와 국제공여기구는 이 세 요소를 통해 국제협력체계를 구축하고 유지하고 있다.

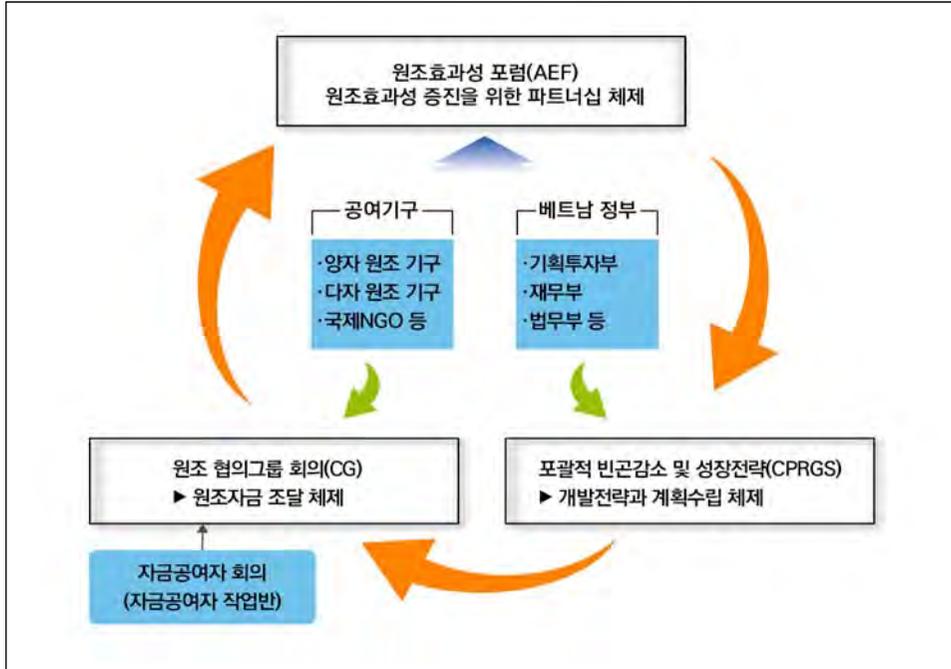
32) 권속도, 2012. 베트남의 체제전환 과정이 북한에 주는 함의: 정치변동과 국제협력체계를 중심으로. 동서연구. 제24권 2호. pp23-28에서 발췌하여 요약함.

33) Consultative Group의 약자임.

34) Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy의 약자임.

35) 베트남 정부는 2003년 원조효과성 파트너십 그룹(Partnership Group for Aid Effectiveness: PGAE)을 발족시켰고, 2010년에는 이를 원조효과성 포럼(Aid Effectiveness Forum: AEF)으로 전환하였음. 여기에는 베트남 정부부처와 공여기구들이 모두 참여하였으며, 이 포럼을 통해 각 분야별 원조사업에 대한 구체적인 원조 조정이 이루어지고, 그 결과가 매년 개최되는 CG에 반영되고 있음(권속도, 전게서, p28).

그림 2-6 | 베트남 개발을 위한 국제협력 체계도



자료: 권숙도, 2012. 전거서. pp23-28에서 정리하여 연구진 작성

이들 세 요소들에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 베트남에 대한 국제공여기구들의 원조를 조정하고 총괄하는 ‘원조협의 그룹’을 구성하였다. 1993년부터 IMF, 세계은행 등 국제금융기구로부터 자금지원이 재개되고 국제사회의 원조가 증대함에 따라 다양한 국제공여기구들과 베트남 정부의 원활한 협력은 중요하였고 이를 관리하고 조정할 협의체가 필요하였다. 베트남 정부의 입장에서는 CG를 통해서 원조자금을 제공받고 국제공여기구들 입장에서는 공여기구들 사이의 원조 조정을 가능하게 하는 플랫폼의 역할을 수행하였다.³⁶⁾

둘째, 국제공여기구와의 협의를 통해 ‘포괄적 빈곤감소 및 성장전략보고서’를 작성하였다. CPRGS는 베트남이 세계은행으로부터 금융지원을 받기 위해 2002년 세계은행과

36) 임강택 외, 2010. 북한경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로. 통일연구원. p148.

IMF에 제출한 보고서로 사회·경제의 부문별 개발전략과 목표에 대한 구체적인 실행방안이 들어있다.³⁷⁾ 이 보고서는 기획투자부를 중심으로 한 범부처 관계자의 참여로 작성되었으며 베트남과 원조 공여자 간의 관계를 변화시키고 5개년 사회경제발전계획을 보완하는 역할을 담당한 것으로 알려져 있다. 또한 국제공여기구의 요구와 베트남의 경제적 요구에 부합하여 결과적으로 국제공적자금의 효과성을 증진시키는데 도움이 되었다.

셋째, 국제공적자금의 조정과 조화를 위한 ‘원조 효과성 파트너십 그룹(Partnership Group for Aid effectiveness : PGAE)’을 발족하였다. 베트남 정부의 요청으로 1990년대 말부터 UNDP는 자금공여자 작업반을 구성하여 국제공적자금의 운영과 관리에 대한 자문을 수행함으로써 국제협력을 위한 파트너십을 구축하였다. 2003년 개최된 제1차 원조 효과성 고위급 포럼 이후에, 베트남 정부와 국제공여기구들은 소극적인 원조조정에서 발전하여 국제공적자금 운용의 효과성을 증대시키기 위한 협의를 진행하였고 같은 해 말에 PGAE를 설치하게 되었다.³⁸⁾ 2004년부터 2009년까지 PGAE는 기획투자부와 공여기구 대표가 공동의장을 맡으면서 국제공적자금의 효과를 제고하는 주요한 논의기구로 역할을 하였다. 한편 2009년 베트남이 중간하위 소득국가로 경제적 지위가 높아지면서 향후 국제공적자금을 지원받는 여건이 악화될 것이 예상되었고, 베트남 정부 입장에서는 국제공적자금 잔여액으로부터 최대 가치를 창출해야 할 필요성이 제기되었다. 그래서 국제공적자금 운용의 전문성과 효과성을 제고할 목적으로 PGAE를 2010년부터는 원조 효과성 포럼(Aid Effectiveness Forum : AEF)으로 전환하였다. 이러한 과정에서 기획투자부, 재무부, 국회 등 주요기관 대표자들과 국제공여기구들이 모두 참여하는 것으로 확대되었다.³⁹⁾

37) 권속도. 2012. 전계서. p24.

38) 권속도. 2012. 전계서. p27.

39) AEF로 발전하면서 베트남 정부 참석자들의 범위가 확대되었고, 국제NGO의 참석도 가능하게 되었음. 또한 AEF는 CG회의 직전에 만나서 협의한 내용이나 문제점들을 상위 논의기구로 상정할 수 있음(Marcus Cox et al. 2011. Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase2 Evaluation: Vietnam Country Evaluation. p13).

3) 해외자본 유치의 성과와 문제점

(1) 국제공적자금 유치성과

베트남의 국제공적자금 유치성과는 다음과 같이 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 베트남에는 현재 37개 공여국과 33개 국제 다자간 공여기구가 국제공적자금을 지원하고 있다(〈표 2-3〉참조). 양자 간 공여국 중에는 개발원조위원회 회원국인 일본, 프랑스, 독일 등 12개 국가⁴⁰⁾들이 베트남 개혁·개방 이후부터 현재까지 국제공적자금을 지원하고 있다. 특히 일본⁴¹⁾은 베트남에 대한 전체 국제공적자금의 30% 이상을 매년 지원하는 주요 공여국가로 이러한 배경으로 일본 투자기업은 베트남 국내기업과 동등한 대우를 보장받고 있다.

다자간 협력체는 주로 국제기구 및 국제금융기구가 주된 공여기구이며, 세계은행, ADB, 유럽연합, UNDP 순으로 공여액의 비중이 높다. 세계은행과 UNDP는 1986년부터 현재까지 지원을 이어오고 있으며, 다자간 국제개발기구 중에서 핵심적 역할을 하고 있다. 특히 세계은행은 베트남에 대한 ‘원조 협의그룹(CG)’ 의장으로서 베트남에 대한 다자간 공여기구들의 원조를 조정하는 중추적 역할을 담당하고 있다.

세계식량계획(WFP)은 베트남의 식량부족 문제를 해결하기 위해서 1986년부터 2001년까지 지원하였고 현재는 지원을 중단하였다. 이는 베트남이 1990년대 후반부터 농업부문에서 급격한 진전을 이루고 주변 국가들보다 높은 농업생산성을 달성하면서 국내 식량부족 문제는 해결되었기 때문으로 판단된다. 2011년부터는 세계보건기구(WHO)에서 원조를 시작하였다. 전국적으로 유아, 아동, 모성 사망률 등이 2000~2012년 사이에 대략 절반 정도 감소한 것은 사실이지만, 산악지역과 농촌지역에서는 도시지역보다 3~4배 높고 특히 소수민족이 밀집한 지역에서의 아동 영양실조

40) 호주, 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 미국 등 12개 국가이며, 한국은 1989년부터 ODA를 지원하기 시작함.

41) 베트남 정부는 2003년 11월 14일 일본과 무역협정을 체결하고 일본 투자기업에 대해 내국인과 동등한 대우를 보장하고 베트남 국내기업과 동등하게 취급하도록 하였으며, 진출기업에 부품의 현지조달과 제품의 일정 비율 수출을 요구하는 것을 원칙적으로 금지하는 등 투자촉진과 보호를 포괄적으로 규정함(자료: 연합뉴스, 2003. <https://news.v.daum.net/v/20031114021836884?f=o>, 검색일 2019.7.3.).

는 여전히 높은 것에서 기인한 것으로 보인다.⁴²⁾ 실제로 비정부기구는 대부분 소외지역에서 활발하게 활동하고 있다.

국제민간기금의 원조는 2009년부터 개시되어 점차 확대되는 추세에 있다. 일례로 빌게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation)⁴³⁾에서는 국제적 보건의료 확대와 빈곤 퇴치를 목적으로 2009년부터 원조를 시작하였고, 2017년부터는 8개의 민간재단과 기금이 베트남에 대한 원조를 시작하였다.

표 2-3 | 베트남에 대한 ODA 공여주체

구 분		국가명(국제기구명)
양 자 간 공 여 국 (37개국)	개 발 원 조 위 원 회 가 (27개국)	◦ 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국
	기 타 (10개국)	◦ 불가리아, 이스라엘, 쿠웨이트, 리투아니아, 루마니아, 러시아, 대만, 아랍에미리트, 태국, 터키
다 자 간 공여기구 (33개)	국 제 기 구 (25개)	◦ EU, IMF, ADB, UN(FAO, IAEA, IFAO, ILO, UNAIDS, UNDP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNTA, WFP, WHO), WorldBank, CERF, CIF, GAVI, GEF, GGGI, Global Fund, Montreal Protocol, NDF, OFID
	민 간 기 금 (8개)	◦ Arcus Foundation, Bill & Melinda Gates Foundation, C&A Foundation, Children's Investment Fund Foundation, David & Lucile Packard Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, MetLife Foundation, Wellcome Trust

자료: https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oeed_bv_id=dev-data-en&doi=data-00069-en 참고하여 작성
(검색일 2019. 6. 28)

둘째, 1986년부터 2017년까지 양자다자민간을 포함하여 총 528억 9,400만 달러의 국제공적자금이 유입되었다.⁴⁴⁾ 도이머이 초기에는 무상원조 금액의 비중이 높다가 1990년대 후반부터는 차관의 비중이 높게 나타나고 있으며, 이 중 차관이 63.5%인 336억 1,600만 달러, 무상원조액은 36.5%인 192억 9,700만 달러이다. 무상원조의 비중은 전반적으로 하락하고 차관의 비중은 증가되는 추세인데, 무상원조는 1986년부터 지속적으로 증가하다가 2008년 10억 8,600만 달러를 정점으로 점점 감소하고 있다. 그리고 차관

42) World Bank. 2016. 전계서. p316.

43) https://en.wikipedia.org/wiki/Bill_%26_Melinda_Gates_Foundation(검색일 2019.7.9.)

44) OECD. 2019. "Detailed aid statistics: ODA Official development assistance: disbursements", OECD International Development Statistics.

의 비중이 무상원조액보다 높아진 시기는 1998년으로 일본이 전년도에 9,900만 달러를 차관하였으나 1998년에 2억 8,700만 달러로 3배가량 증가시킨 것이 주요인이었다. 45)

공여주체별로는 양자 간 ODA가 348억 4,400만 달러로 전체의 65.8%, 다자간 ODA가 179억 5200만 달러로 33.9% 정도를 차지하여 양자 간 ODA의 비중이 다자간 ODA보다 높게 나타난다. 양자간 ODA내에서는 무상원조와 차관의 비중이 47%와 53%로 비슷한 반면, 다자간 ODA는 무상원조에 비해 차관이 84%로 월등히 많은 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 46) 한편 ODA 총액은 2014년 42억 1,600만 달러를 기점으로 하락하고 있는데, 이는 2015년에 일본과 세계은행에서 차관원조를 각각 4억 달러 이상씩 감소하였기 때문이다. 이와 같이 감소한 이유는 세계은행의 분류에 따르면 2009년부터 베트남이 하위 소득국가에서 중간하위 소득국가로 경제적 위상이 높아지면서 ODA 수원규모가 감소하고 수원여건도 악화되었기 때문이다. 47)

셋째, 국제공적자금으로 국토인프라 개발에 집중 투자하였다. 1993년부터 2017년까지 베트남에 대한 양자간 ODA의 자금공여 계약액은 491억 달러를 상회한다. 이 중에서 교통·통신, 에너지 등을 포함하는 국토인프라⁴⁸⁾에 전체 금액의 48%가량인 234억 달러가 집중적으로 투자되면서, 메콩강 종합개발계획, 1번 국도 확충사업 등 대형 프로젝트들이 확충되었다. 49)

특히 교통·통신에 대한 투자 누적액은 159억 달러로 전체의 32.3%를 차지하고 있으며 ODA가 본격화되기 시작한 1993년 이후 지속적으로 증가하였다. 사회인프라 부문은 수지원 공급 및 하수처리가 45억 달러로 사회인프라 부문의 절반 정도를 차지하고 있다.

45) <https://doi.org/10.1787/data-00069-en>(검색일 2019.6.27.)

46) <https://doi.org/10.1787/data-00069-en>(검색일 2019.6.27.)

47) 한경준. 2016. 홀로서기에 도전하는 베트남 경제. KOTRA 하노이 무역관.

48) 인프라에 대한 표준적 정의는 없으나 대부분은 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분함. ① 경제 인프라 : 경제성장을 창출하고 사회가 기능할 수 있도록 하는 사업 : 수송 설비, 전력(물, 가스 및 전기), 홍수 방어, 폐기물 관리 및 통신망, ② 사회 인프라 : 공공 서비스 제공을 지원하기 위한 자산(사회 주택, 보건 시설, 교육 시설 및 녹색 기반 시설), ③ 소프트 인프라 : 사회를 유지하기 위해 필요한 공공기관(중앙정부 건물과 법, 법과 질서를 유지하고, 교육적 성취도를 향상시키며, 공중보건 문제를 해결하기 위한 규칙과 시스템)(자료: WEF. 2012. Strategic Infrastructure: Steps to prioritize and Deliver Infrastructure Effectively and Efficiently. p1). 본 보고서에서는 경제인프라를 국토인프라로 명명하기로 함.

49) 법무부. 2005. 베트남 개혁·개방법제 개관. p206.

표 2-4 | 베트남 대외원조 수혜 현황

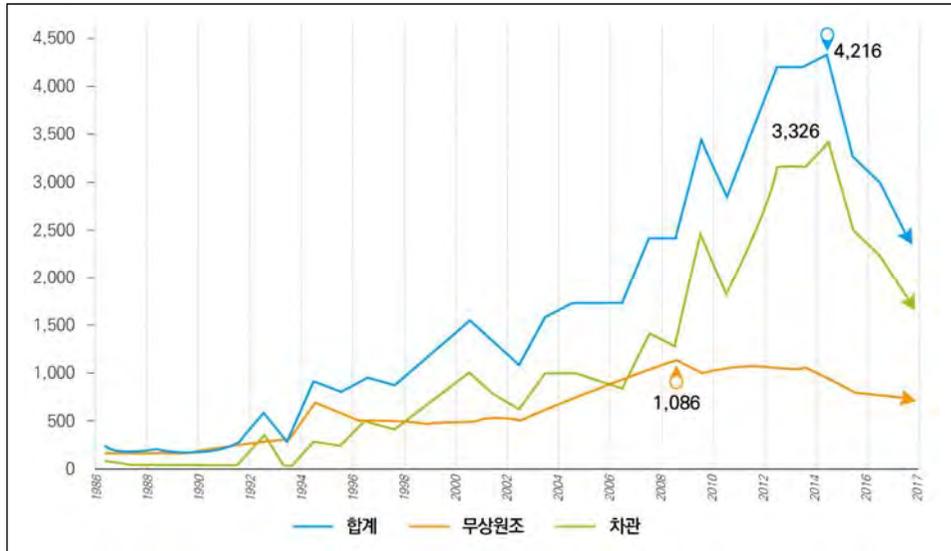
(단위: 백만 달러)

연도	ODA 합계			양자간 ODA			다자간 ODA		
	합계	무상원조	차관	합계	무상원조	차관	합계	무상원조	차관
1986	191	134	57	137	89	48	50	45	5
1987	127	120	8	79	70	9	49	50	-1
1988	164	155	9	101	90	11	64	65	-1
1989	125	121	4	71	64	6	47	57	-10
1990	181	185	-5	108	107	1	73	78	-6
1991	227	224	3	135	136	0	93	89	4
1992	566	261	306	474	176	299	99	84	15
1993	250	285	-36	225	201	24	24	84	-60
1994	895	632	264	588	547	41	295	84	211
1995	778	563	215	553	486	67	214	77	137
1996	910	466	445	477	406	71	422	59	363
1997	852	465	387	592	399	193	255	66	189
1998	1,051	440	611	727	376	350	325	64	262
1999	1,240	468	772	1,026	414	611	218	54	165
2000	1,485	482	1,003	1,263	434	830	223	49	175
2001	1,256	512	744	860	468	392	400	44	356
2002	1,064	488	576	770	453	317	298	35	263
2003	1,534	610	924	983	561	423	554	49	505
2004	1,658	708	950	1,221	648	573	441	61	380
2005	1,693	814	880	1,271	726	545	421	87	334
2006	1,690	902	788	1,319	823	495	371	77	294
2007	2,347	1,002	1,344	1,517	879	638	829	122	707
2008	2,321	1,086	1,235	1,655	949	705	665	135	530
2009	3,328	959	2,369	2,081	854	1,227	1,244	104	1,139
2010	2,770	1,031	1,742	1,831	923	910	937	106	831
2011	3,332	1,058	2,277	2,084	883	1,204	1,239	174	1,066
2012	4,113	1,025	3,090	2,656	904	1,753	1,446	116	1,331
2013	4,086	1,019	3,069	2,380	837	1,546	1,698	180	1,518
2014	4,216	893	3,326	2,428	755	1,676	1,779	136	1,644
2015	3,157	761	2,399	1,821	599	1,224	1,332	160	1,172
2016	2,895	728	2,170	1,872	581	1,291	1,017	145	874
2017	2,392	699	1,695	1,540	545	996	832	144	688
합계	52,894	19,297	33,616	34,844	16,385	18,475	17,952	2,878	15,078

주: 경상가격, 순지급액 기준이며 ODA합계액은 국제민간기구의 공여액을 합한 금액임.

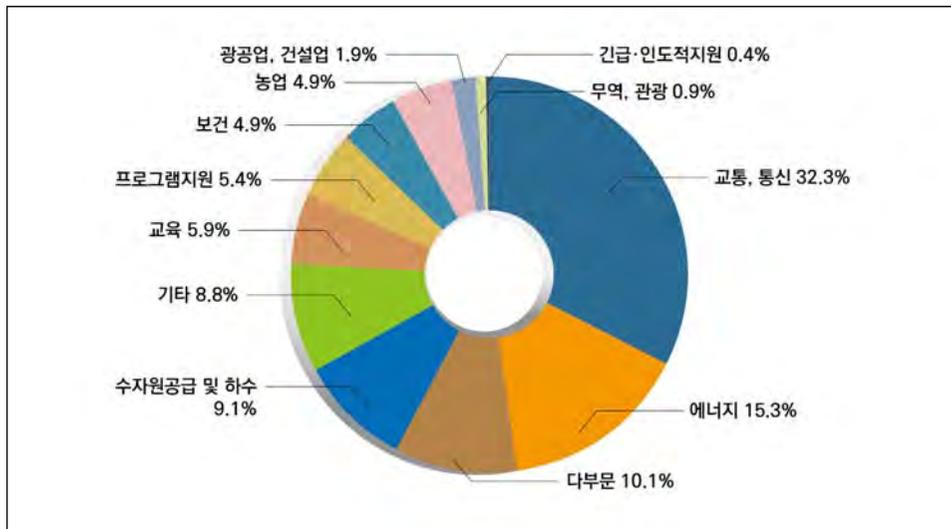
자료: OECD. 2019. "Detailed aid statistics: ODA Official development assistance: disbursements", OECD International Development Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/data-00069-en>(검색일 2019.6.27., 연구진 재작성).

그림 2-7 | 베트남에 대한 ODA 추이



자료: https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=dev-data-en&doi=data-00069-en(검색일 2019.6.28., 연구진 재작성)

그림 2-8 | ODA 부문별 집행액(1993~2017)



자료: OECD. 1999(p255), 2004(p247), 2009(p240), 2014(p244), 2019(p271). OECD Publishing, Paris.(연구진 재작성)

(2) 외국인 직접투자의 성과

도이머이 이후 외국인 직접투자는 하노이와 호치민에서의 호텔서비스 등 서비스부문에 집중되어 있어서 경제성장에는 실질적인 도움이 되지 못한다는 지적이 있었다. 베트남 정부조직 체계가 정비되고 외국인 직접투자를 관리할 중앙부처가 생기면서 제조업 부문에 대한 투자가 증가하기 시작하였다.

외국인 직접투자의 성과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 도이머이 이후 1991년 4억 달러에 불과하던 것이 2008년 115억 달러, 2017년에는 175억 달러로 매년 지속적으로 증가하고 있으며 2017년까지 누적된 외국인 직접투자액은 3,196억 달러에 달한다. 외국인 직접투자 사업은 전국 63개 성·시에서 추진되고 있으며, 특히 호치민, 빈쯔영 등 베트남 동남부 지역에 전체 프로젝트와 투자액의 절반가량이 집중되어 있다. 베트남의 21개 생산·영업 부문 중에서 대부분인 19개의 부문에 투자되고 있다.⁵⁰⁾ 그 중에서도 제조업 부문에 대해서는 전체의 58%인 1,865억 달러가 집중 투자되었고, 다음으로 부동산 부문에 16.7%, 전기·가스 부문에 6.5%가 투자되었다.

표 2-5 | 부문별 외국인 직접투자 현황

(단위: 건, 백만 달러)

부 문	사업 수	등록액	비율	부 문	사업 수	등록액	비율
농림 어업	511	3,521.2	1.1%	은행·보험	81	1,487.8	0.5%
광 업	105	4,876.0	1.5%	부 동 산	639	53,226.0	16.7%
제 조 업	12,460	186,514.2	58.4%	과학 기술	2,478	3,096.3	1.0%
전기·가스	115	20,820.9	6.5%	행정서비스	298	527.1	0.2%
상·하수도	68	2,338.5	0.7%	교육 훈련	376	759.9	0.2%
건 설 업	1,481	10,846.5	3.4%	보 건	134	1,867.0	0.6%
도·소매업	2,805	6,200.0	1.9%	예 술	133	2,781.6	0.9%
교통·저장	666	4,646.7	1.5%	기 타	156	762.8	0.2%
숙 박 업	644	12,004.2	3.8%	합 계	24,803	319,613.1	100.0%
정보·통신	1,653	3,336.5	1.0%				

자료: General Statistics Office. 2017. Statistical summary book of VietNam. pp154-155.(연구진 재작성)

50) BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ. 2019. 30 NĂM THU HÚT ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM. p25(기획투자부. 2019. 베트남 FDI 30년. p25).

표 2-6 | 외국인 직접투자 현황(1988-2017)

(단위: 건, 백만 달러)

연 도	프로젝트 수	등록된 투자액	실행된 투자액
1988-1990	211	1,604	
1991	152	1,284	429
1992	196	2,078	575
1993	274	2,830	1,118
1994	372	4,262	2,241
1995	415	7,925	2,792
1996	372	9,635	2,938
1997	349	5,956	3,277
1998	285	4,873	2,372
1999	327	2,283	2,528
2000	391	2,763	2,399
2001	555	3,266	2,226
2002	808	2,993	2,885
2003	791	3,173	2,723
2004	811	4,534	2,708
2005	970	6,840	3,301
2006	987	12,005	4,100
2007	1,544	21,349	8,034
2008	1,171	71,727	11,500
2009	1,208	23,108	10,001
2010	1,237	19,887	11,000
2011	1,186	15,598	11,000
2012	1,287	16,348	10,047
2013	1,530	22,352	11,500
2014	1,843	21,922	12,500
2015	2,120	24,115	14,500
2016	2,613	26,891	15,800
2017(추정)	2,741	37,101	17,500

자료: General Statistics Office. 2017. Statistical summary book of VietNam. pp152-153.
 베트남 통계국(https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=776, 검색일 2019.5.29.)

둘째, 아시아, 유럽 등 다수의 국가들로부터 투자가 유치되었다. 한국, 일본, 싱가포르 등 아시아 국가를 포함해서 39개 나라에서 투자한 프로젝트 수는 2만 4,803건에 이른다. 특히 외국인 직접투자액의 60%를 넘는 약 1만 6,000건, 2,000억 달러를 한국, 일본, 싱가포르, 홍콩 등의 국가들이 투자하고 있는데, 이는 베트남이 1억 명에 가까운 인구와 양질의 노동력을 보유하고 있기 때문이다. 즉 신흥 아시아 공업국들의 입장

에서는 양질의 저렴한 노동력을 노동집약적 산업에 투입함으로써 생산비용을 절감할 수 있고, 베트남 입장에서는 노동력을 활용함으로써 경제적·사회적 가치를 창출할 수 있다.⁵¹⁾

표 2-7 | 외국인 직접투자국 현황

(단위: 건수, 백만 달러)

투 자 국	사업 수	신청액	비 율	투 자 국	사업 수	신청액	비 율
한 국	6,549	57,861.7	18.1%	브 루 나 이	196	1,163.3	0.4%
일 본	3,607	49,307.3	15.4%	러 시 아	115	982.7	0.3%
싱 가 폴	1,973	42,540.7	13.3%	사 이 프 러 스	17	975.4	0.3%
대 만	2,534	30,867.2	9.7%	서 인 도 제 도	15	971.5	0.3%
버진 아일랜드	744	22,535.2	7.1%	세 이 셸	121	921.	0.3%
홍 콩	1,284	17,933.5	5.6%	벨 기 에	63	914.0	0.3%
말 레 이 시 아	572	1,274.9	0.4%	덴 마 크	130	883.4	0.3%
중 국	1,817	12,023.0	3.8%	인 도	168	760.6	0.2%
미 국	861	9,894.1	3.1%	터 키	18	708.2	0.2%
태 국	489	9,288.7	2.9%	인도네시아	69	477.0	0.1%
네 덜 란 드	306	8,177.1	2.6%	이 탈 리 아	87	388.7	0.1%
사 모 아	238	7,294.6	2.3%	오 만	5	337.0	0.1%
케이먼제도	103	6,977.0	2.2%	모 리 서 스	48	337.0	0.1%
캐 나 다	160	5,090.7	1.6%	필 리 핀	73	319.2	0.1%
영 국	318	3,464.7	1.1%	버 뮤 다	9	318.4	0.1%
프 랑 스	513	2,786.6	0.9%	슬로바키아	10	197.3	0.1%
룩셈부르크	45	2,336.6	0.7%	폴 란 드	14	182.9	0.1%
스 위 스	131	1,841.6	0.6%	벨 리 즈	22	175.4	0.1%
호 주	410	1,808.7	0.6%	쿡 제 도	2	172.0	0.1%
독 일	293	1,759.5	0.6%	합 계	24,803	319,613.1	100.0%

자료: General Statistics Office. 2017. Statistical summary book of VietNam. pp156-157.(연구진 재작성)

셋째, 외국인 직접투자는 베트남 경제성장과 정부예산수입에 기여하였다. 1986년 이후부터 1996년까지 외국인 직접투자는 베트남 경제성장에 15.04% 기여하였으나 2010년부터 2017년까지는 27.7%를 기여하는 것으로 나타났다.⁵²⁾ 또한 정부의 예산 수입에도 상당부분 기여하고 있는데 1994년부터 2000년까지 외국인 직접투자에 의한

51) 법무부. 2005. 베트남 개혁·개방법제 개관. p213, BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ. 2019. 전개서. p195.

52) BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ. 2019. 전개서. p5 (기획투자부. 2019. 베트남 FDI 30년).

베트남 정부의 예산수입액은 18억 달러였으나 2001년부터 2010년까지는 142억 달러로 증가하였다. 그리고 2011~2015년까지는 237억 달러로 예산 수입액의 14%에서 2017년⁵³⁾에는 80억 달러로 예산 수입액의 14.46%를 차지⁵⁴⁾할 정도로 기여액이 증가하였다.

(3) 해외자본 유치과정에서 나타난 문제점

국제공적자금과 외국인 직접투자 유치는 베트남이 세계적 유래가 드문 경제성장을 달성하는 데 실질적이고 상당부분 기여한 것이 사실이다. 그럼에도 해외자본 유치과정에서 다음과 같은 문제점들이 나타났다.

첫째, 국제공적자금은 경제개방과 구조조정 프로그램을 실시할 것을 요구하였고 이에 대해 정치·사상적 거부감이 있었다. 국제공적자금을 유치하기 위해서는 국가 통계를 개선하여 국제화표준화 등으로 거시경제에 대한 정보 공개, 경쟁촉진을 위한 구조 조정과 시장 퇴출, 기업 경영의 투명성 제고 등이 필요하다. 베트남 정부는 1996년과 2004년 두 차례에 걸쳐 IMF의 실사를 거부함으로써 공공차관이 중단된 사례가 있다.⁵⁵⁾

또한 중앙 계획경제 시기의 폐쇄적 경제와 시장 경제체제와의 사상적 차이는 개혁·개방 시기에 베트남으로 하여금 ‘불안 심리와 거부감’을 갖게 하였다.⁵⁶⁾ 세계은행 보고서에서 “베트남과 세계은행의 사상적 차이는 양측이 새로운 사상에 대해 유연하고 개방적이게 한다.”라고 평가할 정도로⁵⁷⁾ 초기에는 사상적 간극이 컸다.

둘째, 국제공적자금 관리를 위한 법·제도를 지속적으로 정비하여 정부부처나 관리기구의 업무규정을 단순화하고 명확히 할 필요가 있었다. 2000년 세계은행, 아시아개발은행 등 국제공여기구에서 조사한 결과에 따르면 다수의 정부부처에서 제공하는 운영

53) 2017년 베트남 정부의 예산수입은 1,288.7조 베트남동(VND)으로 대략 564억 달러임(자료: General Statistics Office. 2017. Statistical summary book of VietNam. p97).

54) BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ. 2019. 전계서. p5. (기획투자부. 2019. 베트남 FDI 30년).

55) 법무부. 2005. 베트남 개혁·개방법제 개관. p206.

56) 외국기업이 베트남으로 들어오게 허용할 수 없다는 생각 때문에 외국인투자법 제정시 100% 외국인투자자금 기업에 대해서는 반대 의견에 직면하기도 함(자료: Đoàn Văn Minh. 2019a. 전계서. p15).

57) World Bank. 2011. Vietnam and World bank: A Strong and Enduring Partnership. p15.

관리 지침을 명확히 하고 동일하게 만들어야 한다는 점이 지적되었다. 또한 프로젝트 관리 기구의 의사결정이나 업무절차를 개선할 필요성이 제기되었다.⁵⁸⁾ 그러나 이와 같은 지적은 2011년 OECD의 보고서에서도 기획투자부의 역할과 기능을 강화하고 업무절차와 공적자금 관리에서 국제표준에 근접하도록 요구하였고, 프로젝트 관리 기구의 업무를 단순화하고 역량을 개발하도록 권고하였다.⁵⁹⁾ 이러한 문제점들은 도이머이 이후 시장경제체제로 전환하고 세계경제로 진입하는 과정에서 법·제도적 기반을 구축하는 것은 필연적이라 하더라도 정치·사상적 전환과 법·제도를 구체적으로 실현하는 것에서의 어려움을 보여주는 것이라 할 수 있다.

셋째, 외국인 직접투자는 베트남 기업에 기술전수, 관리실무 이전 등에서는 실질적 역할을 하지 못하고, 대내외 여건 변화에 따른 변동성이 있다.⁶⁰⁾ 개혁·개방의 초기에는 외국인과 만나고, 같이 일하는 것은 정부로부터 허가를 구해야 하며 직·간접적 감시가 필요한 예민한 활동으로 간주되었으나 외국인 직접투자는 차관이나 차입과는 달리 비싼 이자를 지불하지 않고도 베트남 경제에 외자를 유치할 수 있는 유리한 방법으로 간주되었고, 포트폴리오 투자처럼 변동성이 크지 않은 장점이 있는 것이 사실이다.⁶¹⁾ 그럼에도 베트남 현지 산업이나 기업의 발전보다는 투자자의 입장에서 저렴한 노동력을 활용하는 것에 집중한 측면이 있고, 더욱이 초기에는 호텔서비스업 등에 치중하는 문제점이 있었다. 또한 개혁·개방 이후 증가세를 보이던 외국인 직접투자액은 1997년부터 2005년까지 감소세를 지속하는데 동아시아의 경제위기와 외국인 직접투자가 중국으로 집중되는 등 대외적 여건변화에 따른 변동성이 크게 나타났다.⁶²⁾

끝으로 외국인 직접투자 유치의 경험과 기간이 축적되었음에도 현재까지도 중앙부처에서 소규모 사업을 포함한 비정부조직의 사업제안까지 승인권을 행사함으로써 절차와 규정, 허가 등에서 경직된 사업관리체계를 유지하는 문제점이 지적되고 있다.⁶³⁾

58) UNDP. 2000. Overview of Official Development Assistance. p29. VietNam. HaNoi.

59) Marcus Cox et al. 2011. 전계서. p42.

60) 한국무역협회 호치민지부. 2018. 2018년 베트남 산업단지 현황 및 전망. p11.

61) 법무부. 2005. 베트남 개혁·개방법제 개관. p210.

62) 법무부. 2005. 전계서. p220.

3. 종합 및 시사점

1) 개혁·개방 측면

베트남은 사회주의 계획경제의 비효율성과 생산성 저하를 극복하기 위해 개혁·개방 정책을 도입하였다. 1986년 도입된 도이머이 정책을 통해 거시경제 안정화, 세계경제로의 점진적이고 안정적 진입 등 시장경제구조로 전환하는 계기를 마련하였다.

베트남은 개혁·개방을 통해 첫째, 시장경제체제 구축과 안정적 경제성장으로 빈곤율이 감소하고 소득이 증가하였다. 절대빈곤율이 1990년대 50% 수준에서 2016년 현재 2%대로 낮아짐으로써⁶⁴⁾ 세계은행에서는 도이머이를 통해 베트남이 안정적 경제성장을 달성하고, 중간하위 소득국가에 진입한 것으로 평가하고 있다. 국내총생산은 8배 이상 증가하고, 1인당 국민총소득은 10배 이상 증가하였다. 산업구조는 농업의 비중이 대폭 축소되고, 제조업과 서비스업 부문이 증가하였다.

둘째, 도이머이 도입 이후 베트남 경제는 시장자유화 정도에 따라 3단계의 시기로 구분할 수 있으며, 법·제도적 기반을 점진적으로 구축하였다. 제1단계는 해외투자를 유치하기 위한 법·제도를 구축하는 단계로, 대표적으로는 외국인투자법과 토지법 등을 제정하였다. 제2단계는 헌법 개정을 통해 시장 경제체제를 명시화하고, 이전의 법·제도적 기반을 확충해 가는 단계로 정의할 수 있다. 제3단계는 대내적으로는 신 기업법이나 투자법을 통해 사업규제를 철폐하고, 대외적으로는 세계무역기구에 회원국이 되는 등 세계시장에 본격적으로 진입한 단계라고 할 수 있다.

2) 국제협력체계 구축 측면

국제협력체계를 구축하기 위해서는 무엇보다도 대외관계, 그 중에서도 미국과의 관

63) Quan hệ hợp tác giữa Việt Nam và các tổ chức phi chính phủ quốc tế trong 5 năm qua và định hướng tương lai(Đoàn Văn Minh. 2019a. 전개서. p15).

64) World Bank. 2016. 전개서. pp5-7.

계개선에 노력하였다. 열악한 국내 경제상황으로는 경제성장에 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 외국 및 국제기구와의 협력은 필수적이다. 특히 미국과의 관계개선과 이에 따른 경제제재조치의 전면해제는 베트남이 국제협력관계를 구축하고, 해외자본을 유치하는 데 있어 결정적인 요인으로 작용하였다.

다음으로 해외자본과 기술을 도입하기 위해 국내법과 정부조직체계를 정비하였다. 경제발전에 필요한 재원을 유치하기 위해서는 대내적으로는 헌법, 외국인 투자법과 같은 법적 기반을 마련할 필요가 있다. 그리고 정부조직체계를 개편하여 해외자본을 운영관리하는 대외원조 집행체계를 마련하는 것이 중요하다. 특히 원조집행체계의 효율성을 제고하기 위해 정부조직의 개편은 지속적으로 진행해야 하며, 대외원조를 효율적으로 집행·운영하기 위해서는 국제공적원조기구와의 파트너십을 구축하는 것이 필요하다. 왜냐하면 국제공여기구들의 원조정책은 수원국의 경제정책과 상이할 뿐만 아니라 원조기구 간에도 상이한 원조정책들이 있을 수 있기 때문에 국제공적자금에 의한 프로젝트가 신속히 진행되지 못하는 경우가 발생하기도 한다. 따라서 의사결정주체들 간의 상이한 경제정책을 조율·집행하기 위한 조직체와 협의체를 마련하는 것이 필요하다.

마지막으로 대외개방에 대한 거부감을 해소하고 국제관계에 대한 이해도를 제고하는 노력이 필요하였다. 국제공적자금은 자금공여자로부터 실사와 경제구조 조정이 전제되어 있는 만큼 이에 대한 정부차원의 준비와 대책마련이 필요하고 중앙계획 경제와 시장 경제의 사상적 차이에서 오는 거부감과 불안 심리를 완화하는 것은 해외자본 유치와 사업진행을 원활히 하는 데 도움이 될 것이다.

3) 국토개발 측면

첫째, 국토인프라 개발 분야를 전략적으로 선정하고, 개발 우선순위를 정하는 것이 중요하다. 개혁·개방이후 양자간 ODA의 48%에 해당하는 234억 달러를 에너지와 교통·통신 분야에 투자하였는데 이러한 집중적인 투자는 베트남 사회경제발전의 ‘마중물’이라는 평가가 있으며 경제성장 가속화에 따라 국토인프라 개발수요는 계속 증가하고 있다.⁶⁵⁾ 그리고 농촌인구가 도시로 이주하면서 발생하는 주택수요 증가에 대비하여

야 한다. 도시로의 인구이동에 따라 주택공급의 필요성과 경제성장에 따른 주택서비스의 질적 향상 요구에 부응하는 대비책 마련이 필요하다. 또한 외국인직접투자가 원활히 유치될 수 있도록 수출가공구나 산업단지와 같은 '직접적 투자처'가 조성되어야 한다. 제조업 부문에 외국인 직접투자를 유치한 것이 경제성장과 정부예산수입에 실질적으로 기여하였기 때문이다.

둘째, 국토인프라를 개발하는 데 필요한 법·제도를 사전에 마련하고 상황변화에 대응하여 정부 조직체계를 지속적으로 정비해 나가야 한다. 도이머이 정책을 도입할 당시에는 국토인프라 개발과 시장경제에 대한 법제가 미흡했고, 1987년 12월 외국인투자법과 회사법 등이 제정되면서 법적 기반이 마련되었다. 그리고 법적 기반이 마련된 이후에는 정부부처 간 업무와 권한 조정은 상황변화에 맞게 지속적으로 추진되었다. 초기에는 국제공적자금에 대한 관리주체와 국내경제계획 수립주체가 이원화되어 국제공적자금의 효율적 사용이 지연되는 문제가 발생하였으나, 이를 해결하고자 기획투자부를 통한 단일 관리와 집행체계를 만들었고, 현재는 기획투자부와 재무부로 분리하여 국토인프라 개발을 관리하고 있다.

셋째, 국토인프라 분야별로 전문 인력을 양성해야 한다. 국토인프라 개발 사업을 관리하는 인력을 양성할 필요가 있다. 사업관리팀에서는 적합한 기술을 가진 인력이 부족하여 사업을 효율적으로 운영·관리하는 데 어려움을 겪었다. 국토인프라 건설에 필요한 신 기술을 보유한 기술 인력과 관리 인력을 사전에 양성하는 것은 사업 진행기간을 단축할 수 있고 원활한 진행에 도움이 된다. 또한 제조업 분야에서의 첨단기술 인력을 양성할 필요가 있다. 제조업에 대한 외국인 직접투자는 전체의 58%를 상회하고 국내총소득 증가에 기여한 것은 앞서 서술한 바와 같다. 베트남은 이러한 외국인 직접투자의 경제성과에도 불구하고 단순·저임금 노동력만 공급함으로써 첨단기술과 관리 실무를 학습하고 축적하는 것에는 미흡하였다. 외국인 직접투자는 대외여건변화에 따라 변동성이 있는 만큼 사전에 적합한 인력을 양성해 두는 것은 외국인 투자자들의 인력수요에도 부합할 뿐만 아니라 첨단기술과 관리실무 노하우를 국내에 축적할 수 있는 방법일 것이다.

65) 한경준. 2016. 홀로서기에 도전하는 베트남 경제. KOTRA 하노이 무역관.



CHAPTER **3**

**베트남의 국토인프라
개발사례 분석**

- 1. 국토개발사례 선정의 배경 | 47
- 2. 교통: 하노이-하이퐁 도로(5번 국도) | 50
- 3. 전력: 푸미발전소 | 62
- 4. 경제특구: 띠투언 수출가공구 | 73
- 5. 주택: 푸미흥 택지개발 | 84
- 6. 종합 및 시사점 | 93

베트남의 국토인프라 개발사례 분석

본 장에서는 베트남이 개혁·개방 이후 추진한 대표적인 국토개발 사례에 대해 살펴보았다. 사례별 성과와 문제점을 고찰함으로써 국토인프라 구축과 관련한 법령의 제·개정, 적극적인 해외자본 유치와 국제협력, 사업관리에 필요한 인력 양성 등의 시사점을 도출하였다. 베트남 정부에서 중점을 둔 도로, 전력 등의 국토인프라 개발 우선순위와 실제 개발 및 운영 시기는 차이가 있으며, 오랜 기간 검토와 단기간에 개발한 수출가공구의 성공은 외화유입과 경제 활성화에 직접적으로 기여하였다.

1. 국토개발사례 선정의 배경

경제성장이론에서 한 국가의 경제성장은 첫째, 토지, 물적 장비, 건강, 교육, 기술 숙련도 개선을 통한 인적자원에 대한 투자를 포함하는 자본축적, 둘째, 인구와 노동력의 증가, 셋째, 기술진보가 중요하다고 알려져 있다.¹⁾ 이 중에서 신규 공장, 기계류, 장비, 원재료 등 한 국가의 물적 자본스톡(capital stock)을 증가시키는 자본축적²⁾은 잘 갖추어진 사회·경제 인프라에 의해 그 투자효과가 발휘되고 배가(倍加)된다. 단순히 기술의 변화 없이도 도로, 전기, 상·하수도, 통신 등과 같은 사회·경제 인프라(economic infrastructure)³⁾에 대한 적절한 투자는 이미 축적된 자본의 경제활동을 활

1) Michael P. Todaro, Stephen C. Smith. 2003. Economic Development 8th. Addison Wesley. p79.

2) 자본축적은 미래의 산출량과 소득을 증가시키기 위해 현재소득의 일부가 저축되고 투자되어진 결과임(자료: 김중렬 외. 2016. 경제발전론. 시그마프레스. p148).

3) 도로, 철도, 수로, 항로, 기타 수송 및 통신, 물 공급 등 기타설비, 금융기관, 전기, 건강 및 교육 등과 같은 공공서비스 외에 체화된 물적 자본 및 금융자본의 총액을 뜻함(자료: 김중렬 외. 2016. 전개서. p148).

성화하고 통합하는 데 도움이 된다. 특히 기업의 입장에서는 도로·철도·항만 등의 인프라를 활용함으로써 인프라에 대한 대규모 고정비용을 분담하거나 부담을 경감하여 생산비용을 낮출 수 있는 것이다.

실제로 대부분의 연구에서 경제성장을 위해서는 중장기적으로 잘 계획된 경제 인프라 투자가 경쟁력을 향상시키는 데 중심적인 역할을 하는 것으로 분석하고 있다. 도로, 철도, 항만 등 공공재에 대한 투자와 네트워크의 증가는 경제를 성장시키며, 대부분의 프로젝트가 5~25% 사이의 경제적 수익을 발생시키는 것으로 알려져 있다.⁴⁾ 캐나다 정부의 연구에 의하면 인프라에 대한 1달러 투자는 1.11달러만큼 경제를 성장시키고, 기업운영비용을 11센트 감소시키고, 노동생산성을 24% 향상시킨다고 한다.⁵⁾ 물론 1960년에서 2005년 사이의 경제협력개발기구(OECD)국가들에 대한 연구에서는 인프라에 대한 투자의 약 20%가 초기 계획보다 편익을 적게 발생시킨다는 상반된 결과도 있는데,⁶⁾ 이러한 결과는 대부분 과도한 투자로 인한 것이다.

베트남이 도이머이 정책을 도입하고 나서 추진한 국토인프라 개발도 이와 같은 경제성장의 이론적 배경에서 출발한 것으로 판단된다. 1980년대 베트남의 인프라 수준은 오래되고 낙후할 뿐만 아니라 베트남 전쟁으로 폐허가 된 상황에서 잘 갖추어진 도로망과 전력망, 산업유치를 위한 경제특구의 조성은 경제성장을 위해 필요한 과제였을 것이다. 실제로 베트남은 1990년대 국제협력체계를 구축하고 국제공적자금을 유치하면서 해외 자금의 대부분을 교통·통신, 에너지 관련 인프라에 투자한 것으로 나타났다. 또한 외국인 직접투자의 유치와 산업발전을 위해서 경제특구 조성에도 적극적인 노력을 하였다.

경제성장의 이론적 배경과 기존의 연구들은 사회·경제 인프라 투자의 중요성을 실증적으로 분석하였고, 실제로 베트남은 도이머이 이후 인프라 분야에 집중적인 투자를 함으로써 높은 경제성장을 달성하였다.

본 장에서는 교통부문에서 북부지역의 하노이-하이퐁 간 5번 국도, 전력부문에서는

4) WEF. 2012. Strategic Infrastructure: Steps to prioritize and Deliver Infrastructure Effectively and Efficiently. p2.

5) Ministry of Infrastructure, Ontario. 2011. Building Together: Jobs & Prosperity for Ontarians. p2-3.

6) WEF. 전개서. p2.

베트남 최대 발전소인 푸미발전소, 경제특구에서는 최초의 수출가공구인 띠엔투언 수출가공구, 주택공급에서는 남부지역의 푸미흥 택지개발 사례에 대해 살펴보고자 한다. 이와 같은 구체적 사례들을 선정하기 위해서, 앞 장에서 살펴본 바와 같이 베트남이 도이머이를 도입하면서 추진한 국제협력과 국제공적자금의 투자 비율이 높은 부문을 먼저 찾아내고, 베트남 발전전략연구소의 전문가들과 협의하여 해당 분야에서의 대표적이고 성공적인 사업들을 선별한 것이다.

하노이-하이퐁을 잇는 5번 국도는 베트남의 수도이자 경제중심지인 하노이와 북부 지역의 가장 큰 상업항인 하이퐁 항을 연결하는 주요 노선으로, 홍강 삼각주와의 교통 연결에 중요한 기능을 담당하고 있었다. 그러나 낙후된 시설과 교통량 증가 등으로 인해 교통운송부와 JICA에서는 5번 국도에 대한 개선사업을 우선적으로 추진하였다. 푸미발전소는 현재 베트남 전력생산량의 11%, 남부지역 전력생산량의 26%를 담당하는 베트남 최대 규모 화력발전소로, 베트남의 북부·중부·남부 지역 간 에너지 부존량 격차와 계절적 편차 해소, 남부지역의 전력수요 증가에 부합하기 위해 개발되었다. 이는 세계은행의 ODA로 추진된 사업으로 베트남 전력공사의 자체평가에서 매우 유용한 사업으로 평가하고 있으며 베트남 전력생산과 관련한 제도적 기반을 마련하였다. 띠엔투언 수출가공구는 베트남 최초의 수출가공구로서 아시아 국가들과의 수출 경쟁과 외국인 투자유치를 위해 조성하였다. 베트남이 통일되기 이전인 1971년부터 검토한 사업으로 대만 자본을 유치하여 개발하였으며, 이후 산업단지와 수출가공구 개발을 위한 법·제도적 기반 구축을 위한 효시로 역할을 하였다. 외국인 투자 유치와 경제 발전에 기여한 측면에서 국내·외에서 성공적으로 평가받고 있다. 푸미흥 택지개발은 베트남이 경제 개방과 해외투자 유치 과정에서 발생한 주택수요의 증가를 반영하여 추진된 사업이다. 앞에서의 띠엔투언 수출가공구 사업과 연계성이 있으며 호치민시 도시계획 마스터플랜에서 시작하였다. 푸미흥 개발은 외국인의 토지소유, 부동산 개발, 세금 등에서 베트남의 법률 시스템을 완성해 가는 데 있어 중요한 역할을 하였다.

선정된 구체적 사례들에 대해서 당초 계획수립 배경과 개발 과정, 자원조달과 투자 유치, 관련 법령 및 추진 체계, 성과와 문제점 등을 검토함으로써 국토인프라 개발을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 교통: 하노이-하이퐁 도로(5번 국도)

1) 개발 배경

베트남 국가교통개발 종합계획은 구소련의 기술적 지원으로 1984년에 시작되어 1989년에 완성되었다. 최초의 계획은 시장경제 지향적 정책과 급변하는 운송환경을 반영하기 위하여 이전의 교통정책을 수정하는 제한적인 내용이었다. 1992년에는 유엔 개발계획(UNDP)의 지원으로 종합계획을 수립하였는데 육로, 철도, 해운 등 교통체계 전반에 대한 목표를 수립함으로써 이는 실질적인 베트남 최초의 종합적인 국가교통 기본계획으로 평가받는다.⁷⁾

이러한 국가계획 이외에도 국제공적자금을 이용하여 권역별 종합계획도 수립하였다. 특히 베트남 북부와 중부 지역에 대한 연구와 계획이 진행되었다. 권역별로 살펴보면 북부지역에 대한 교통계획은 1994년 JICA⁸⁾에서 수립하였다. 여기에는 1번 도로를 포함한 5개 도로의 개선 공사와 국가농촌 도로의 교량개선과 재건설에 대한 단기계획을 포함하고 있다. 홍강삼각주 지역에 대한 교통계획은 UNDP와 세계은행에서 1995년 수립하였다. 이 계획은 기존 도로망의 추가적인 훼손을 방지하고 복구에 중점을 둔 단기계획으로, 해안 지방을 연결하는 10번 도로를 포함하여 북부와 남부지역 연결도로 등 지역 간 연결도로에 대한 계획이 대부분이다. 중부지역의 교통계획은 1998년 프랑스에서 담당하였는데 도로망과 항만시스템 등에 대해 5년간 집중 투자하여 2010년까지 주요 교통체계의 최적화를 달성한다는 중장기 계획이다. 베트남 지방도로와 농촌지역 도로의 기능저하와 훼손은 전반적으로 심각하였는데, 특히 북부지역 도로들은 1954년 이전에 건설되어 낙후하였고 전쟁으로 많은 피해를 입은 상황이었다.

북부지역에 위치한 5번 국도는 경제 중심지인 하노이와 북부지역의 관문이자 가장 큰 상업항인 하이퐁 항을 잇는 주요 노선으로 1991년까지 북부지역에서 생산, 가공,

7) ALMEC CORPORATION, PACIFIC CONSULTANTS INTERNATIONAL. 2000. Technical Report No.5 Road and Road Transport. p2-2.

8) 일본국제협력기구인 Japan International Cooperation Agency 약어

소비되는 재료 및 제품의 수출입물자 수송을 위한 간선도로로 이용되었으며, 북부지역의 경제적·사회적 활동에 중요한 도로였다.

또한 평야지역의 중심에 위치하고 있어서 하이퐁 항을 하노이와 연결하는 것 외에도 홍강 삼각주의 교통과 연결되는 중요한 역할을 담당⁹⁾하였다. 그러나 대형 트럭 등 교통량이 꾸준히 증가함에도 적절한 유지보수가 이루어지지 않아서 도로로서의 기능이 취약한 상황이었다. 이에 교통운송부와 JICA는 5번 국도 개선사업을 우선적으로 추진한 것이다. 더욱이 남부지역의 호치민에 비해서 개발이 덜 된 북부지역에 공업지대를 조성하기 위해서는 5번 국도의 개선이 필요하였다.

표 3-1 | 하노이-하이퐁 도로의 계획 개요

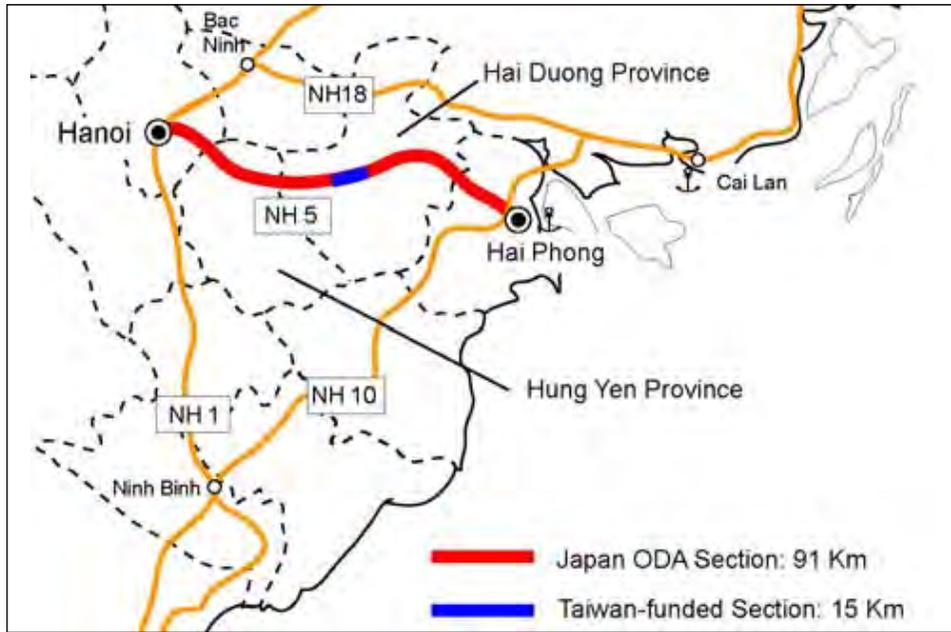
구 분	주요 내용
투 자 자	◦ 교통운송부
투자 대표자	◦ 5번 국도 개선사업 관리위원회(PMU 5)
재 원	◦ JICA의 ODA 총 투자금 209억 6,100만 엔 ¹⁰⁾
목 적	◦ 북부지역 상업산업 능력 회복 및 주민 생활수준 개선
목 표	◦ 교통량 증가에 대응 및 화물승객 운송시스템 최적화
사 업 성 과	◦ 교통량 증가, 이동시간 단축, 교통체증 감소
영 향	◦ 5번 국도 0km-47km 구간 및 62km-106km 구간을 베트남 표준에 따른 1급 도로로 개선
규 모	◦ 총 연장은 106km, 4차선(일부 구간은 6차선으로 확대), 1급 도로기준으로 개선
기 간	◦ 사업기간 : 1994년 1월~1998년 6월까지 총 53개월
사 업 부 문	◦ 1구간사업(0km-47km) : 2차선을 6차선으로 확장(0km-6km), 4차선으로 확장·포장(6km-47km), 4km의 우회도로 건설 ◦ 2구간사업(62km-93km) : 4차선 도로 확장 및 7.5km 우회도로 건설 ◦ 3구간사업(93km-106km) : 아스팔트 포장 및 6차선 확장, 5km 우회도로 건설, 고가도로 대·중규모(5개), 소규모(11개) 및 철도교량(5.84km) 개선

자료: JICA. 2008. National Highway No.5 Improvement Project. p2-5.(https://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/oda_loan/post/2008/pdf/e_project29_full.pdf, 검색일 2019.12.12)

9) Japan Bank for International Cooperation. 2003. Impact Assessment of Transport Infrastructure Projects In Northern Vietnam. p9.

10) 1993년 환율 적용시 1억 8850만 달러에 해당함(¥111.2=\$1, <https://data.oecd.org>, 검색일 2019.12.15.).

그림 3-1 | 하노이-하이퐁 도로의 노선 개요도



자료: JICA. 2008. National Highway No.5 Improvement Project.(https://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/oda_loan/post/2008/pdf/e_project29_full.pdf, 검색일 2019.12.12)

5번 국도 개선사업은 하노이에서 하이퐁에 이르는 총 106km구간¹¹⁾ 중 91km구간은 (0km→47km, 62km→106km) JICA 차관으로 추진하고, 15km구간(47km→62km)은 대만 차관으로 추진하였다.¹²⁾

주요 사업으로는 기존의 2차선 도로를 4차선~6차선 도로로 확장하되 1급 도로 수준으로 개선하고, 규모별로 고가도로 및 철도교량 등 기타 시설물을 신규로 설치하여 교통체증을 해소하는 것이다.

11) 5번 국도는 하노이시의 Dong Anh, Long Bien, Gia Lam, Hung Yen성의 Van Lam, Yen My, My Hao, Hai Duong성의 Cam Giang, Hai Duong시, Nam Sach, Kim Thanh, Hai Phong시의 An Duong, Hong Bang, Hai An 등 베트남 북부의 13개 지역을 통과함.

12) 대만 차관으로 진행된 공사구간에는 당초 3개의 2차선 고가도로가 있었는데, 차량과 기차의 통행에 이용됨으로써 심각한 교통체증을 유발하고 있었음(JICA. 2008. National Highway No.5 Improvement Project. p6).

2) 개발과정

교통운송부는 5번 국도 개선사업을 추진하기 위해서 준비단계, 추진단계, 완공·운영 단계 등 3단계로 구분하여 업무내용을 상세히 규정하였다. 그리고 해당 업무별로 담당기관과 승인권자를 구분하였다.

첫째, 준비단계에서는 투자방향 설정, 투자계획의 수립, 사업의 타당성 검토 등으로 업무를 구분하였다. 실무 부서인 교통운송부에서 투자의 필요성과 규모를 검토하고, 재원의 조달 가능성과 투자형식을 결정하였다. 그리고 사업 부지를 선정하고 조사를 진행함으로써 투자방향 설정에 대한 업무를 마무리하고, 이를 총리가 승인하였다. 다음으로 구체적인 사업계획은 교통운송부가 선정한 교통공학설계자문공사(TEDI)¹³⁾에서 작성한 사전타당성조사보고서를 토대로 수립되었고, 이를 총리가 서면으로 승인하였다. 총리령으로 설립된 국가심사위원회에서는 사업타당성조사보고서를 심사하고, 총리가 사업투자결정서를 발행함으로써 사업추진을 승인하였다.

둘째, 추진단계에서는 기술 및 예산 설계, 사업부지 정비, 계약자 선정, 시공 등의 업무가 포함되는데, 실질적으로 사업이 추진되는 단계라고 할 수 있다. 교통공학설계·자문공사에서는 기술 및 예산에 대한 계획을 수립하고, 교통운송부가 설립한 심사위원회에서 이에 대해 심사하였다. 사업부지에 대한 보상과 정리, 사업 계약자 선정 업무는 5번 국도 개선사업 관리위원회에서 담당하였고 최종적으로 교통운송부 장관이 승인하였다. 시공은 선정된 다수의 사업자가 진행하였다.

셋째, 최종 완공 및 운영단계에서는 인수·인계, 운영관리, 시설물 유지보수의 주체를 결정하는 단계로, 교통운송부 장관의 승인으로 도로관리청에서 수수료 징수와 시설물 유지보수를 담당하게 하였다.

13) 1962년에 설립한 Transport Engineering Design Institute가 전신으로 현재는 Transport Engineering Design Inc.(TEDI)의 약자를 의미함. 2014년부터 정부지분이 50%미만의 합자회사로 운영되다가 2016년부터는 완전 민영화 됨. TEDI는 베트남 교통부문과 공학에 외국 선진기술을 효과적으로 접목하기 위한 컨설팅을 제공하는 것을 목적으로 함(자료: <https://www.devex.com/organizations/transport-engineering-design-inc-tedi-123927>, 검색일 2020.2.21.).

표 3-2 | 하노이-하이퐁 도로 사업 추진 절차

순번	업무 내용	담당 기관	승인권자
I 준비단계			
1	◦ 투자방향 설정	◦ 교통운송부	◦ 총리가 투자방향 결정
A	-투자 필요성, 규모 검토		
B	-재원조달 가능성 검토 및 투자형식 선정		
C	-조사 진행 및 사업지 선정		
2	◦ 사업계획 수립		
2.1	-사전타당성조사 보고		
A	-사전타당성조사보고서 작성	◦ 교통공학설계-자문공사(TEDI)	◦ 교통운송부가 자문기관 선정
B	-사전타당성보고서에 대한 의견 수렴, 총리에게 승인 신청	◦ 교통운송부	◦ 총리가 사전타당성 보고서를 서면으로 승인
2.2	-타당성 검토보고	◦ 교통공학설계-자문공사(TEDI)	
A	-타당성검토보고서 작성	◦ 교통공학설계-자문공사(TEDI)	◦ 교통운송부가 자문기관 선정
B	-타당성검토보고서 심사	◦ 국가심사위원회	◦ 총리가 심사위원회 설립 결정서 발행
C	-타당성검토보고서 승인	◦ 국가심사위원회의 사업 통과, 교통운송부는 총리에게 승인 신청	◦ 총리가 사업투자결정서 발행
II 추진단계			
1	◦ 기술 및 예산 설계		
a	-기술설계 및 총 예산 수립	◦ 교통공학설계-자문공사(TEDI)	◦ 5번 국도 개선사업 관리위원회 (교통운송부 소속)는 자문기관 선정
b	-기술설계 및 예산 심사	◦ 심사위원회	◦ 교통운송부는 심사위원회 설립 결정서 발행
c	-기술설계 및 총 예산 승인	◦ 5번 국도 개선사업 관리위원회 승인 신청	◦ 교통운송부 장관이 승인결정서 발행
2	◦ 사업부지 정비(보상, 부지 정리 진행)	◦ 5번 국도 개선사업 관리위원회	◦ 교통운송부 장관
3	◦ 사업계약자 선정을 위한 입찰 진행	◦ 5번 국도 개선사업 관리위원회	◦ 교통운송부 장관
4	◦ 시공	◦ 선정된 계약자 : Cienco1, Cienco8, 당롱건설공사, Sumitomo회사 (일본), Taisei 일본 (Licogi - 건설부는 하도급 업자임), 246 교통건설회사 (Cienco4), 하이퐁 교통건설회사	◦ 5번 국도 개선사업 관리위원회
III 완공 및 운영 시작			
1	◦ 인수인계 및 운영	◦ 5번 국도 개선사업 관리위원회	◦ 교통운송부 장관
2	◦ 관리, 운영, 차관상환을 위한 수수료 징수, 시설물 유지보수	◦ 베트남 도로관리청(교통운송부 산하)	◦ 교통운송부 장관

자료: Bộ Giao thông Vận tải. 1998. Lịch sử Giao thông Vận tải Việt Nam. Hà Nội: Nhà xuất bản Giao thông vận tải. p640.

3) 재원조달 및 투자유치

공적개발원조 협약에 근거하여 매년 기획투자부는 JICA와 협의하여 연도별로 추진할 사업을 확정하였다. 양측이 추진사업을 협의하고 선정하는 과정에서 일본은 1993년에 8개 사업(교통 분야 4개, 에너지 분야 4개)에, 총 523억 400만 엔(약 4억 7,000만 달러)의 금액을 지원하기로 하였는데, 5번 국도 개선사업은 베트남과 일본이 수교 후 처음으로 추진한 8개 사업 중 하나가 되었으며¹⁴⁾ 1994년 4월 1일자 총리 결정서에 의해 JICA의 차관과 베트남 정부 자금으로 총 금액 273억 7,900만 엔(약 2억 5,000만 달러)을 조성하기로 하였다.¹⁵⁾ JICA의 차관은 209억 6,100만 엔(약 1억 8,850만 달러, 총 공사비의 75%)이며, 이 금액은 공사, 컨설팅 및 사업으로 인해 영향을 받는 지역의 주민이 재정착할 수 있는 지역에 대한 인프라 개발(부지 정리, 단지 내 도로 공사, 수도공급·배수시스템 및 배전시스템 구축) 등의 비용으로 사용하기로 하였다. 베트남 정부의 자금은 64억 1,800만 엔(5,770만 달러, 총 공사비의 25%)이며, 투자계획 수립, 기술설계 및 예산 작성, 토지보상, 사업관리 등 투자 준비와 관련된 비용으로 사용하기로 하였다. 이와 같이 5번 국도 개선사업비의 대부분은 JICA를 통해 조달되었다.¹⁶⁾

최초 사업계획 승인 당시에는 교통수단비용 절감, 이동시간 절감에 따른 편익과 운영 및 유지보수 비용을 포함한 내부수익률(Economic Internal Rate of Return)은 16.2%¹⁷⁾, 비용편익비율(B/C ratio)은 2.037¹⁸⁾로 산출되었다.

표 3-3 | 하노이-하이퐁 도로 사업의 차관 개요

구 분	1단계	2단계	3단계
대출/집행 금액(백만 엔)	8,782/8,168	5,470/5,281	6,709/5,273
연 이자율	1.0%	1.8%	2.3%
상환 기간	30 년	30 년	30 년

자료: JICA. 2008. National Highway No.5 Improvement Project. p2.

14) Phạm Thị Hà. 2019a. NGHIÊN CỨU KINH NGHIỆM DỰ ÁN NÂNG CẤP, CẢI TẠO ĐƯỜNG QUỐC LỘ 5 HÀ NỘI - HẢI PHÒNG. p5.

15) Phạm Thị Hà. 2019a. 전계서. p4.

16) 하이퐁 항 복구에 관련된 비용 39억 7500만 엔은 제외한 금액임(JBIC. 2003. 전계서. p10).

17) JICA. 2008. 전계서. p7.

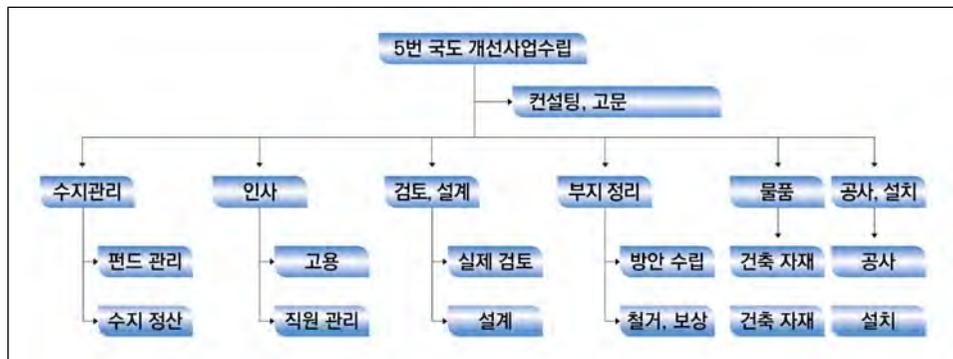
18) JBIC. 2003. 전계서. p39.

4) 관련 법령 및 추진 체계

5번 국도 개선사업은 1994년 10월 제177-CP호 시행령인 투자·건설관리 조례에 따라 사업이 추진되었고, 투자방향에 대한 승인은 총리가 하였다.

베트남 정부는 5번 국도 개선사업을 공공투자법에 따라 A그룹 사업¹⁹⁾으로 분류할 정도로 주요 프로젝트로 관리하였다.

그림 3-2 | 5번 국도 개선사업 관리위원회의 조직체계



자료: Bộ Giao thông vận tải, 1994. Quyết định số 269/TCCB-LĐ. p4.

사업을 추진하기 위해 교통운송부는 1994년 3월 5일 제269/TCCB-LĐ호 결정서에서 기존의 탕롱사업 관리위원회에서 “5번 국도 개선사업 관리위원회”를 분리하여 교통운송부 산하의 독립적인 기관으로 설치하였다. 그 이유는 교통 분야에서 토목건축 투자에 관한 규정을 개선하고, 교통시설 개발 사업에 대한 관리역량을 강화하기 위해서였다. 실제로 5번 국도 개선사업 관리위원회는 기술적·재정적 측면에서 여러 과제를 수행하였고, 공사과정에서 투자자를 대표하여 계약 체결과 입찰 진행, 감독자 선정, 설계서 심사 및 교통운송부 승인 신청, 사업비용 정산 등의 다양한 업무를 담당하였다.

19) 공공투자법 제6조(공공 투자사업의 분류) 2항에 따르면 공공투자사업은 중요성과 규모에 따라 국가 중요 프로젝트, 그룹 A, 그룹 B, 그룹 C프로젝트로 분류됨. 제17조에서는 프로젝트의 투자정책 결정에 대해 국회는 국가 중요 프로젝트, 정부는 중앙예산, 국가채권, ODA자본 및 외자 공여자에 의한 투자 프로젝트, 총리는 그룹 A, 장관 및 중앙기관은 그룹 B와 그룹 C프로젝트에 대한 투자정책을 각각 결정하도록 규정.(자료 : 베트남 공공투자법, 검색일 2019.9.1.)

특히 사업부지에 대해서는 토지, 보상 및 부지 정리와 관련된 여러 절차를 수행하였으며, 운영과정에서의 시설물 관리와 유지보수, 자본금 회수를 위한 적절한 수준의 사용료 징수 절차를 관리하고 담당하였다.

교통운송부 산하의 도로관리청에서는 도로 사용료 징수와 시설물 유지보수 등의 업무를 담당하였다.

5) 성과와 문제점

(1) 성과

5번 국도 개선사업은 다음과 같은 경제적·사회적 성과가 있었다.

첫째, 도로 선형 개선으로 운행 시간이 단축되고 효율적 운송시스템이 구축되었다. 2차선에서 4차~6차선으로 확장·정비하면서 하노이에서 하이퐁까지의 이동시간이 기존 5시간에서 2시간으로 대폭 단축되었다. 실제로 평균주행속도는 25-28 km/h에서 60km/h로 개선²⁰⁾된 것으로 나타났다.

이러한 이동시간 단축은 북부지역의 상업 및 산업생산 능력을 증대시켰고, 주민들의 생활수준을 개선하였다. 아울러 교통량 증가에 대응해 화물과 여객 운송시스템의 최적화를 추진하여 효율적 운영이 가능하게 되었다. 또한 사업수행 과정에서 42명의 기술자와 5명의 경영진이 해외 선진기술과 지식을 습득하는 교육을 받음으로써 인적자본 축적이라는 부수적 효과까지 있었다.²¹⁾

둘째, 공사계획 당시보다 착공 후의 내부수익률이 상승하였다. 최초 사업 승인 당시에는 내부수익률이 16.2%였으나, 실제 운영 결과는 이보다 높은 20.45%였다. 내부수익률이 높아진 것은 계산 방식이나 정보부족 등의 이유로 산출과정에서의 문제가 있을 수 있으나, 이보다는 초기 추정치보다 교통량의 증가가 가파르게 상승하였기 때문

20) JICA. 2008. National Highway No.5 Improvement Project. p6.(<https://www.jica.go.jp>, 검색일 2019.12.12.)

21) Phạm Thị Hà. 2019b. KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG CỦA VIỆT NAM DỰ ÁN XÂY DỰNG ĐƯỜNG QUỐC LỘ 5. 한-베트남 국제세미나 발표자료. p10(한-베트남 국제세미나 2019. 11.27., 국토연구원).

이다. 현대적인 1급 도로로 개선됨으로써 하노이에서 하이퐁, 팡닝을 잇는 북부지역 홍강 삼각주의 교통수요가 증가되었고, 2000년대 초에는 북부지역에서 운송밀도가 가장 높은 노선이 되었다. 실제로 1993년에는 일일 평균 교통량이 2,912대였으나 2006년에는 6배 증가한 일일 평균 19,781대가 5번 국도를 이용한 것으로 나타났는데 이는 당초 예측한 교통량 증가율보다 높다.²²⁾

셋째, 산업투자에 대한 여건이 개선되어 도로 주변지역의 경제발전에 기여하였다. 1995년 흥옌성은 외국인 직접투자 사업이 2건에 불과하였으나, 2002년까지 총 23건으로 증가하였다. 5번 국도가 흥옌성 반람(Van Lam)과 미하오(My Hao)를 지나기 때문에 이 지역이 외국인 직접투자의 대상지역이 된 것이다. 흥옌성 내 5개 산업단지(총 면적 908ha)중에서 4개 산업단지(846ha)가 5번 국도변에 건설되었고, 주변 성 지역들도 5번 국도를 따라 많은 산업단지를 계획개발하고 있다. 5번 국도는 주변지역의 산업구조 재편을 통해 지역내 총생산을 증가시켰는데, 2000년부터 2006년까지 1인당 국내소득 증가율보다 2배가량 높게 나타났다.

표 3-4 | 1인당 소득에 대한 5번 국도 주변지역과 베트남 전국과의 비교

구 분	베트남	홍강삼각주	하노이시	흥옌성	하이즈엉성	하이퐁시
2006년	5,051	6,220	11,600	5,284	5,440	8,716
평균성장률(2000-2006)	8.7%	15.2%	11.8%	18.4%	16.0%	15.5%

자료: JICA. 2008. National Highway No.5 Improvement Project. p10.

특히 제조업분야에서의 증가율은 국내 비교에서뿐만 아니라 산업 간 비교에서도 상대적으로 높게 나타나는데, 5번 국도를 따라 신설된 공장으로 농민과 중부지역 이주민이 유입되었기 때문이다.

22) 1993년부터 2008년까지 예측한 교통량 증가율은 매년 13%였으나, 당초 기간보다 2년 앞선 2006년에 실제 교통량 증가율은 매년 16%에 달함(JICA. 2008. 전개서. p6).

표 3-5 | 국내총생산 증가율 비교(1994년 불변가격)

구 분	베트남	하노이시	흥옌성	하이즈엉성	하이퐁시
합 계	7.9%	11.7%	12.27%	11.7%	11.3%
제 조 업	10.4%	13.8%	20.45%	13.3%	15.8%
농 업	3.9%	-0.6%	4.49%	4.4%	3.2%
서비스업	7.6%	10.8%	15.17%	12.3%	8.7%

주: 흥옌성은 2001~2005, 하노이시는 2004~2007의 수치임
 자료: JICA. 2008. National Highway No.5 Improvement Project. p8.

넷째, 농업구조에서 변화가 발생하여 농가소득과 지역총소득이 증가하였다. 5번 국도 주변에 산업단지들이 개발됨에 따라 농지가 비농지로 변경되면서 농지 면적이 감소되었다. 그러나 하노이 및 하이퐁 등의 대도시에 농작물을 공급하기 위한 농업활동이 오히려 활발해졌고, 하이즈엉성 및 흥옌성의 농가들은 양돈장, 자라 농장, 누에 농장, 채소 재배농장 등 상품성 높은 농작물로 재배를 확대하였다. 5번 국도를 통과하는 농촌지역의 농업경제활동이 다양해지면서 농민의 소득이 증가하였다. 1997~2002년에 하이즈엉성 및 흥옌성의 1인당 평균소득은 55%, 60%씩 증가하였는데, 특히 5번 국도 주변 농촌 지역은 평균소득이 126% 증가하여 하이즈엉성이나 흥옌성 지역의 평균소득에 비해서 2배 높게 상승하였다.²³⁾

(2) 문제점

첫째, 토지수용과 보상과정에서 협의가 잘 되지 않아서 사업기간이 지연되었다. 5번 국도 개선사업은 이전에 유사한 사업을 추진한 사례도 없었고, 사업부지 규모가 컸다. 사업계획에 따라 국도 주변지역의 면적 175ha, 6,628가구에게 영향을 주었고, 이 중에서 2,700가구는 재정착이 필요한 상황이었다.²⁴⁾

5번 국도 개선사업 관리위원회는 교통운송부를 대표하여 규정에 따라 부지 정리를

23) JBIC. 2003. 전계서. p126.

24) JICA. 2008. 전계서. p12.

진행하였고, 지방정부는 관리위원회의 계획에 따라 토지 수용 및 보상을 시행하였다. 그러나 보상금액에 대한 협의 과정에서 많은 어려움이 발생하였고, 정부기관 및 관리위원회 간의 협조 부족 등으로 토지 보상도 지연되었다. 특히 재정착 이주민을 위한 인프라 구축이 지연됨으로써 부지 정리가 전반적으로 늦춰졌다.

계획에 따르면 5번 국도 개선사업은 1994년 1월부터 1998년 6월까지 53개월 동안 추진되었어야 하지만 실제 사업기간은 85개월 소요되어 예상보다 30개월 이상 늦은 2002년 1월에 완공되었다. 총 3개 구간의 사업 일정이 모두 지연되었으며, 1번, 2번, 3번 구간은 각각 27개월, 15개월, 38개월 지연되었고, 사업 일정을 맞추기 위해 5번 국도 개선사업 관리위원회는 부지 정리(철거)와 공사를 병행하여 진행할 수밖에 없었다.²⁵⁾ 또한 입찰 및 대규모 사업관리능력의 부족으로 인하여 사업 일정이 지연되었고, 많은 입찰자가 입찰서류에서 제안한 인력을 사용하지 않은 점도 지적되었다.

둘째, 교통사고가 급격히 증가하였고 주변지역의 난개발이 발생하였다. 5번 국도에 교통량이 집중하고, 비효율적인 교통신호 체계와 이용자의 낮은 교통질서 인식 등으로 인해 교통사고 발생 건수가 급증하였다.

그림 3-3 | 5번 국도의 협소한 이륜차 도로와 불법 횡단 및 진입



자료: 연구진 촬영(2019.9.26)

25) JICA. 2008. National Highway No.5 Improvement Project. p5.

5번 국도건설로 인해 인근 산업단지와 도심지 개발이 증가되어 기존 운행수요(교통량), 하이퐁항까지의 운행수요, IC를 이용한 기타 국도의 운행수요 등이 증가하고, 불법 횡단, 낮은 펜스, 이륜차 도로의 협소, 보행교의 불편성 등 도로설계 등도 문제로 대두되었다. 실제로 2002년에 5번 국도 개통 이후, 교통사고 발생 건수가 평균 14.42% 증가하여 전국 평균 교통사고 발생 건수 8.86% 보다 높게 나타났다.²⁶⁾ 이후에 일본 정부가 베트남에 교통안전에 위한 여러 프로그램을 지원하였고, 이후의 고속도로 건설 사업 추진 시에는 교통안전에 대한 항목을 추가할 정도였다.

교통량 과부하로 인해 2015년에 대체도로로 5B번 도로를 신설하였으나, 5번 국도에 대한 기존 통행량은 유지되고 있는 실정이다. BOT방식²⁷⁾으로 건설한 5B번 도로의 경우 기존의 5번 도로에 비해 약 3배 이상 비싼 통행료를 징수하고 있어서 트럭이나 대형화물차의 이용률은 낮은 것으로 파악되었다.

그림 3-4 | 5B번 국도(NH.5B)의 저조한 이용현황



자료: 연구진 촬영(2019.9.26)

26) Phạm Thị Hà. 2019a. 전계서. p11.

27) 최근 베트남 정부는 민간부문을 통해 도로 건설 및 유지관리에 대한 투자를 장려하고 프로젝트 자금 조달을 위해 민관합작(PPP: Public-Private Partnership) 투자 활성화에 노력중임.

3. 전력 : 푸미(Phú Mỹ)발전소

1) 개발 배경

1975년 베트남 전쟁이 끝난 직후 국내 인프라는 대부분 파괴되었고, 인프라 개발을 위한 재원도 부족한 경제 상황이었다. 1976년 제4차 공산당 전당대회에서 사회·경제 발전을 위해 전력개발의 중요성을 강조하면서 “전기는 한발짝 앞서 간다”는 정책을 수립하였으나 재원의 부족으로 구체화되지는 않았다.²⁸⁾

1980년에는 소련전문기들의 협조를 받아 “제1차 전력개발계획(1981~1985)”을 수립하였으나 가시적인 성과는 없었다. 1986년 도이머이 정책을 도입하고, 1987년 외국 인투자법이 제정되면서 외국인 투자유치를 위해서는 안정적 전력공급이 필요했다. 특히 전력부족은 외국투자자들의 투자를 제한하는 장애요인으로 작용하였기 때문에 충분한 전력을 안정적으로 확보하는 것이 시급한 현안으로 대두되었다. 1991년 제7차 전당대회에서 에너지 부문의 개발정책, 개발계획, 개발우선순위를 결정²⁹⁾하였는데, 수력과 화력의 균형 개발과 중부지역과 남부지역의 전력수요를 충족시키기 위한 전력개발 계획을 채택하였다.

사회적으로도 전기사용은 빈곤퇴치 계획에 있어서 핵심적인 요소이나, 1995년까지 전체 인구의 절반이 전기를 이용하지 못하는 상황이었다. 실제로 1998년에는 3,000만 명(약 600만 가구)이 전기를 이용할 수 없었으며, 특히 8,860개 농촌지역의 72%인 6,380개 지역에서는 전기를 공급받을 수는 있어도 절반 정도만 이용할 수 있는 실정이었다.³⁰⁾ 또한 전체 인구의 20%에 불과한 도시 거주민이 전체 전기소비의 약 86%를 차지함으로써 전기소비측면에서 도·농간 불균형이 심각하였다. 더욱이 농촌지역 주민들은 열악한 전

28) Đoàn Văn Minh. 2019d. Chính sách Đổi mới và hợp tác phát triển lĩnh vực năng lượng: Trường hợp Nhà máy điện Phú Mỹt 에서 발췌하여 재작성함.

29) <http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-vi-i/chien-luoc-on-dinh-va-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-den-nam-2000-1559> (검색일 2019.7.7.)

30) ADB. 2015. Assessment of power sector reform in VietNam: Country Report. p12.

력망과 관리시스템으로 인해 도시지역보다 2~3배 높은 전기요금을 지불하고 있었다.

다음으로 북부, 중부, 남부지역 간 에너지 부존량 격차와 계절적 편차를 해소할 필요가 있었다. 북부지역은 수력과 석탄화력 발전을 충분히 보유하고 있는 반면, 남부지역은 석유와 천연가스 등의 자원이 지리적으로 인접해 있고 석유공급이 가능한 지역이었다. 그리고 베트남은 수력자원이 풍부하고 개발단가도 저렴하지만 남부지역에서는 총 강우량의 75~80%가 우기에 집중되어 계절적 편차가 커서 건기에는 정기·불시 정전으로 전력수요를 제한할 정도였다.³¹⁾ 1994년에는 북부지역과 남부지역을 연결하는 500kV의 송전선로가 완성되어 북부지역으로부터의 송전이 이루어져 남부지역의 전력부족이 일시적으로 개선되기도 하였으나 전력공급의 지역 간 불균형은 개선되지 않았다.

마지막으로 사회·경제발전예 따라 전력수요가 증가하였다. 1986년에는 2.8%, 1990년에는 5.1%였던 GDP 성장률은 1992~1994년 사이에는 연평균 8% 이상에 이를 정도로 경제가 급격히 성장하였다.³²⁾ 이러한 경제성장으로 전력소비량은 10년(1985~1995) 동안 약 2.9배 증가되었고, 남부지역의 전력소비는 같은 기간의 전국 평균보다 높은 약 3.6배 증가하였다. 특히 경제발전 속도가 빠른 남부지역의 전력수요가 지속적으로 증가될 것으로 전망되어 남부지역의 증가하는 전력수요에 대비하여 안정적으로 전력을 공급할 필요성이 제기되었다.

2) 개발 과정

1988년부터 화력발전소 건설의 필요성이나 위치, 규모에 대한 여러 예비연구가 추진되었다. 홍콩전력회사에서 진행한 푸미화력발전소 ‘사업타당성 예비조사’가 대표적이다. 홍콩전력회사는 전체 전력생산량 744MW급의 화력발전소 건설을 제안하였고, 먼저 1단계로 372MW급 가스발전소를 BOT방식으로 추진할 것을 제안하였다. 그리고

31) World Bank. 1996. Staff Appraisal Report : Vietnam Power Development Project(Report No. 1489 3-VN). p1.

32) Koki Hagi, Yumi Ito. 2008. The Socialist Republic of Vietnam Phu My Thermal Power Plant Project (I)-(IV) External evaluators: The Japan Economic Research Institute Field Survey. p1.

1993년부터 1998년까지의 건설과 운영에 대한 계획을 수립하였다. 이후 푸미 2 발전소에 대한 구체적인 경제·기술 검토가 진행되었다.

국가 전력망 구축에 있어서도 “제3차 전력개발계획(1991~1995)”에서 수력과 화력 간 균형개발과, 증가하는 전력부하에 대비하여 발전시설의 용량을 매년 8~15% 정도씩 증대시킨다는 계획을 수립하였다. 그리고 1995년 이전에는 에너지부에서 3개 지역전력회사(베트남전력회사(설립연도, 1969년), 중부전력회사(설립연도, 1975년), 남부전력회사(설립연도, 1976년))를 지역별로 운영하던 것을 1995년부터는 단일 전력회사인 베트남 전력공사(EVN)로 통합·출범하여,³³⁾ 3차 전력개발계획을 추진하도록 하였다.

푸미발전소 건설은 1995년 EVN에서 경제·기술 검토보고서를 통해 화력·가스 발전소 건설의 필요성을 먼저 정부 측에 제기하고, 정부가 이를 승인하면서 시작되었다. 이후 베트남은 세계은행에 푸미발전소 건설을 위한 자금을 요청하였고, 1996년 2월 26일 세계은행은 베트남이 신청한 ODA자금을 대출하기로 결정하였다.

호치민시 인근에 위치한 바리아 붕타우는 호치민, 동나이와 더불어 남부지역의 핵심적인 경제거점으로, 푸미발전소는³⁴⁾ 바리아 붕타우성 탄 탄(Tân Thành)지구의 푸미 마을에 위치하고 있다. 푸미발전소는 푸미지역에 복합 가스화력 발전소를 건설하고, 송전선로와 변전소를 건설함으로써 베트남 남부지역의 경제 활력을 제고하기 위한 것이었다.³⁵⁾ 이외에도 베트남의 고전압 송전설비 증설, BOT방식에 기반한 독립발전사업자³⁶⁾의 전력생산 촉진, 농촌지역 전력화를 위한 국가전략 및 전력개발계획 수립 지원, 기술 지원 및 훈련을 통한 EVN의 인적 역량 강화 등을 목표로 설정하였다.

푸미발전소는 <표 3-6>과 같이 푸미 1발전소, 2-1발전소, 2-2발전소, 3발전소, 4발전소 등 전체 5개 발전소로 구성되어 있으며, 1995년부터 2005년까지 개발되었다.

33) ADB. 2015. Assessment of power sector reform in VietNam: Country Report. p12, <https://en.evn.com.vn/d6/news/Development-history-2-34-391.aspx> (검색일 2019.12.18.)

34) <https://www.power-technology.com/projects/phu-my-power-plants/> (검색일 2019.7.9.)

35) World Bank. 2000. Implementation and Completion Report(Report No: 20640). p37.

36) 독립발전사업자는 독립적으로 전력을 생산하여 전력 회사에 판매하는 발전사업자로, 국내에서는 한국전력공사와 계약을 체결하여 전력을 판매함(<http://www.doopedia.co.kr>, 검색일 2019.12.20.).

발전소별 시설용량은 1발전소(1,090MW), 2-1발전소(900MW), 2-2발전소(715MW), 3발전소(715MW), 4발전소(450MW) 등으로 총 시설용량은 3,870MW에 달한다. EVN은 푸미 1, 2-1, 4발전소에 투자하여 개발하였고, 푸미 3, 2-2발전소는 BOT방식으로 외국 투자자가 개발하였다.

표 3-6 | 푸미발전소의 구성과 내용

구분	Phu My 1	Phu My 2-1	Phu My 2-2	Phu My 3	Phu My 4
착공	1998	1995	2001	2001	
가동	2001	1997	2005	2004	2004
소유자	EVN	EVN	BOT	BOT	EVN
운영자			메콩에너지	BP Amoco	Jurong Eng.
주연료	천연가스	천연가스	천연가스	천연가스	천연가스
전압(kV)	220	220	500	500	500
발전기 수(기)	3	6	3	3	3
시설용량(MW)	1,090	900	715	715	450

자료: https://en.wikipedia.org/wiki/Phu_My_Power_Plants (검색일 2019.8.1. 연구진 재작성)

그림 3-5 | 푸미발전소의 지리적 위치와 전경



자료: Koki Hagi, Yumi Ito. 2008. The Socialist Republic of Vietnam Phu My Thermal Power Plant Project (I)-(IV) External evaluators: The Japan Economic Research Institute Field Survey. p1.

푸미발전소는 천연가스를 주 연료로 사용하며, 천연가스는 백호(white Tiger)유전, 남콘선(Nam Con Son) 지역의 천연가스전(gas field)에서 공급되는데, 발전소가 티바이(Thị Vải) 강 옆에 위치하고 있어 연료수급에도 유리하다. 2004년에는 베트남 최대

가스전 벤처사업인 남콘선 가스개발 사업을 통해 18개월 동안 20억 톤의 가스를 생산하여, 여기서 푸미 1 발전소, 2-1 발전소, 3 발전소에 가스를 공급했다. 37) 가스관로의 수송능력은 연간 70억m³에 이르며, 향후에는 다른 가스전에서 공급할 수도 있을 전망이다. 2007년까지는 BP³⁸⁾에서 가스전을 운영했으나, 2008년부터는 베트남석유가스공사에서 운영 중이다.

3) 재원조달 및 투자유치³⁹⁾

푸미 2-1 발전소의 기술적·경제적 평가보고서에 따르면 주요 재원은 정부재원, 상업대출, ODA대출이라 할 수 있다. 사업이 추진되면서 세계은행에서는 이 사업에 대한 신용을 제공하였고, ODA대출도 이루어졌다.

푸미 2-1 발전소 건설사업의 총 사업비는 2억 4,200만 달러이며, 세계은행 산하의 IDA에서 1억 8,000만 달러를 대출해 주었으며, 베트남 정부에서 6,200만 달러를 조달했다. 40)

표 3-7 | 푸미 2-1 발전소 사업비 및 재원조달 내역

(단위: 백만 달러)

분 류	세부항목	추정금액	실제금액	초과 집행률(%)
장 비 비	가 스 터 빈	127.0	108.55	-14.5
	고전압 변압기	94.0	100.87	7.3
컨설팅서비스	푸미 2-1구역	4.5	2.30	-48.9
	다닝 수력발전	2.0	1.94	-2.8
기 술 지 원	EVN역량강화	0.5	0.50	0.0
	푸미 2-2개발	1.5	1.09	-27.3
	농 촌 전력화	0.5	1.10	120.0
금 융 비 용	이 자 상환액	12.0	0.33	-97.3
발전소 총 비용		242.0	216.19	-10.7

자료: World Bank. 2000. Implementation Completion Report(Report No: 20640). p17 재구성

37) World Bank. 2000. 전계서. p6.

38) 브리티시 페트롤륨(British Petroleum) : 영국의 석유회사

39) 본 보고서는 베트남전력공사가 세계은행의 우대차관으로 건설한 푸미 2-1발전소를 중심으로 기술함.

40) World Bank. 1996. Staff Appraisal Report : Vietnam Power Development Project(Report No. 14893-VN). p36-39.

발전소 건설과 직접 관련되는 가스터빈과 고전압 변압기 구입 등에 전체 사업비의 91.3%를 책정하였고, 그 외 EVN의 역량강화 비용, 농촌지역 전력화 계획 등의 기술 지원 비용이 반영되었다. 대출기간은 40년, 연 이자율 6.9%, 유예기간은 5년이었다. ODA자금은 발전소 장비 구입과 기술지원 비용으로 주로 편성하였고, 베트남 측 조달자금은 장비 구입비 일부와 세금과 간접비, 금융비용 등에 편성하고 집행하였다.

실제 사업 집행률은 당초 계획대비 10.7% 정도 낮은 2억 1600만 달러였으며, 가스 터빈과 고전압 변압기 설치에 전체 사업비의 96.8%가 집행되었다.⁴¹⁾

4) 관련 법령 및 추진 체계

전력개발을 위한 투자는 기본적으로 국가전력 개발계획⁴²⁾에 따라야 하며, 이 계획에 포함되지 않은 투자 사업은 정부의 승인과 허가를 받아야 한다. 전력사업 투자자는 투자법, 건설법, 환경보전법 상의 규정들을 준수해야 한다.

첫째, 푸미 2-1 발전소의 준공과 건설과정은 1990년 11월 7일 개최된 각료위원회에서 결정된 건설기본조례(기본적인 건설관리 규정을 개정·보완)(385/HDBT)에 따라 추진되었다. 이 시행령에서는 각종 투자사업은 정부의 경제개발 가이드라인을 따라야 하며, 경제성장에 기여해야 한다고 규정하고 있다.

투자사업은 사업의 경제적·기술적 타당성조사에 대한 승인을 결정하는 투자준비 절차를 거쳐야 하는데 기획투자부, 재무부, 건설부에서는 각료위원회의 승인을 받은 사업목록초안을 제출해야 한다. 각 성 의회에서는 사업목록초안에 있는 사업들을 승인하며, 사업을 승인하기 이전에 국가, 성(省)별, 부문별 검토위원회에서 사업을 사전에 검토하게 되어 있다.

둘째, 1993년 개정된 토지법 제79조 6항에 따라 토지사용자에 대한 토지보상 책임을 준수해야 한다. 특히 1994년 8월 17일자 시행령(No. 90-CP)에서는 토지회수에 대한

41) World Bank. 1996. 전계서. p37.

42) No.28/2004/QH11 제11조

보상을 규정하였으며, 토지보상과 토지부착 자산보상으로 구분하여 규정하고 있는데, 토지보상의 경우에는 동일한 가치와 동일한 필지로 보상하거나 현금으로 보상해야 한다. 그리고 토지부착 자산은 자산의 잔존가치에 따라 보상해야 한다고 규정하고 있다.

푸미 2-1 발전소 건설사업은 토지법 및 훈령의 규정에 따라 부지정리에 대한 보상이 이루어졌다. 푸미발전소에 대한 환경영향평가보고서⁴³⁾에 따르면, 사업구역은 거주자가 적어서 부지정리에 유리하였다. 총 보상비는 당시 가격으로 200억 동이었는데(약 200만 달러),⁴⁴⁾ 이 지역의 보상대상 토지는 주로 베트남 전쟁 이후에 사람들이 무허가로 이용하였으며, 보상은 초지나 산림지는 m^2 당 5,200동(=약 52센트), 농업지나 어업지는 6,000동(=약 60센트) 정도에 불과하였다. 보상가구수가 적고, 보상비가 상대적으로 저렴⁴⁵⁾했기 때문에 지방정부나 사업관리청이 이주대상자들에게 재정착의 기회와 직업을 제공할 수 있었다. 세계은행의 보고서⁴⁶⁾에 따르면, 사업영향지역 내 거주민들의 연간 소득은 사업추진 이전인 1995년에는 89만 동(=약 89달러)이었으나 1999년에는 546만 동(=약 390달러)⁴⁷⁾으로 증가하였다.

셋째, 푸미 2-1 발전소는 1993년 12월 27일 제정된 환경보전법과 1994년 제정된 환경보호지침(시행령 175/CP)에 따라 건설되었다. 환경보전법은 도이머이 이후 제정된 최초의 민간분야 법령이었다. 환경보전법 제18조에서는 환경영향평가보고서를 작성하기 이전에 해당 사업이 환경에 미치는 영향과 해당 투자사업에 대하여 조사하도록 규정하고 있다. 1995년 9월 환경보전법에 따라 사업의 투자여부를 평가하기 위해 푸미 2-1 발전소의 환경영향평가보고서를 작성하였다. 환경영향평가보고서는 “환경보전센터”에서 자문하였고, 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등에서 사업의 기술적 검토와

43) Đoàn Văn Minh. 2019d. Chính sách Đổi mới và hợp tác phát triển lĩnh vực năng lượng: Trường hợp Nhà máy điện Phú Mỹt. p9.

44) 1995년 베트남 동의 달러당 환율은 11,000동 = 1달러 정도임(자료: <https://www.investing.com/currencies/usd-vnd-historical-data>, 검색일 2019.9.8.).

45) 인근 지역인 호치민시의 보상은 이 지역 보상가보다 5~10배가량 비쌌음.

46) World Bank. 2000. Implementation Completion Report (Report No: 20640). p7.

47) 1999년 베트남 동의 달러당 환율은 14,000동 = 1달러 정도임(자료: <https://www.investing.com/currencies/usd-vnd-historical-data>, 검색일 2019.9.8.).

기타 환경적 평가를 위한 자료로 사용되었다. 당시 환경영향평가보고서는 푸미 2-1 발전소 건설사업에 대한 기술적 연구결과를 토대로 작성되었고 물리적 환경, 생물학적 자원, 경제적 여건 등에 대해 상세히 기술하고 있다. 또한 사업대상 주변지역의 환경에 미치는 사회·경제적 영향에 대한 예측과 구체적 실행 방안들을 제시하고 있다.

넷째, 푸미 2-1발전소 건설사업은 공적개발원조(ODA)에 관한 규정으로서 1994년 3월 15일 제정된 시행령(No. 20/CP)에 의해 추진되었다. 이 시행령은 ODA가 중요한 재원조달 수단이며, ODA 대출은 에너지 개발사업에 있어 우선적으로 투자되어야 한다고 규정하고 있다(제4조 b항). 또한 ODA 대출을 이용하여 추진되었기 때문에 1993년 8월 30일 제정된 “외자대출 및 채무상환에 관한 규정”인 시행령(No. 58/CP)도 따라야 했다. 이 시행령에는 외국으로부터의 차용금, 베트남 정부의 상환, 기업의 자체상환활동 등에 대하여 규정하고 있다. 푸미 2 발전소의 경우에는 국영기업인 EVN이 채무주이며, EVN의 상환활동은 규정에 따라 재무부, 성 정부의 은행, 에너지부의 승인을 받아야 한다. 특히 EVN은 전력을 판매하여 대출을 상환해야 하며, 사업의 재정적 지속성을 확보하기 위해 전력의 시장판매가격을 인상해야 한다는 것이 조건으로 제시되었다.

푸미 2-1 발전소 건설은 EVN과 기술자문사의 기술적·경제적 검토와 관리운영, 세계은행의 재정지원이라는 세 가지 요소가 결합되어 이루어졌다. 먼저, EVN은 1994년 10월 10일 총리령(562/QD-TTg)에 따라 설립되었으며, 1995년 1월 27일 시행령 제 14호/CP호에 따른 헌장에 따라 조직되고 운영되었다. EVN에서는 백호유전의 가스를 이용하여 전력부족을 사전에 대처하기 위해 정부에 푸미 2-1 발전소 건설을 요청하면서 사업이 추진되었다. 그리고 EVN과 100% 베트남 회사들로 구성된 국내기술자문사에서는 푸미 2 발전소의 기술적·경제적 타당성 검토와 환경영향 조사보고서를 작성함으로써 사업이 구체화될 수 있도록 하였다.

푸미발전소 관련시설은 EVN 산하의 주식회사에서 운영관리하고 있으나, 운영관리의 용이성과 안정적인 교체변경을 위해 EVN이 최소한 51%의 지분을 갖고 있는데 발전소 관리와 운영은 푸미화력(PMTP : Phu My Thermal Power Company)에서 하고 있다.

다음으로 세계은행에서는 1993년 베트남과의 관계를 재개한 이후, 베트남에 대한

5개 국가지원전략 운영목표를 설정하였다. 48) 5개 운영목표 중 푸미 2-1 사업과 관련된 것은 “시장경제로의 전환”과 “기본인프라 서비스 개선”이라는 두 가지였다.

세계은행은 푸미 2 발전소를 건설함으로써 발전소 건설과 기술지원이라는 두 가지 목적을 달성하고자 하였다. 화력발전소 및 변전소 건설을 위한 자금을 지원하고, EVN의 운영여건과 에너지 부문에 대한 지역과 민간의 참여를 촉진하기 위한 제도적 개선에 대해서도 검토하였다. 세계은행과 베트남은 이념과 추진절차 등에서 많은 격차가 있었으나, 양측은 각자의 목표를 달성하기 위해 유연성을 발휘하여 어려운 문제들을 해결해 나간 것으로 평가하고 있다.

5) 성과와 문제점

(1) 성과

푸미발전소(I~IV) 완공 이후인 2008년 이루어진 평가에서 푸미발전소 사업은 베트남의 국가정책과 매우 잘 부합하는 것으로 평가를 받고 있다. 49) 실제로 세계은행의 “푸미 2 발전소 건설사업 완료보고서”에 따르면 사업의 완성도가 높았으며, 모든 구성 요소들이 매우 우수하였다고 평가하였다. 50)

EVN에서도 이 사업은 ODA대출을 이용하여 베트남의 전력 생산 능력을 증대시키고 민간부문의 투자를 증진시켰으며, 향후에도 매우 유용한 대표적 사업이라고 자체적으로 평가하고 있다. 총 419일에 걸친 푸미 2-1발전소 건설은 사업의 승인, 투자, 건설에서의 품질 개선 등으로 베트남이 턴키방식으로 발전소를 건설한 성공적인 최초의 사례였기 때문에 베트남에게는 큰 성과였다. 51)

48) 베트남 정부에서 먼저 거시경제 안정 유지, 개방·시장경제로의 안정적 전환, 기본 인프라 개선, 빈곤 및 지역간 불평등 해소, 지속가능한 발전을 위한 자원 보존 등 5가지 전략을 수립하였고, 이와 같은 베트남의 5개 전략을 세계은행에서 지원하기 위한 방안을 마련함(World Bank, 1994. Country Assistance Strategy For Vietnam. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/464901468329080735/Viet-Nam-Country-assistance-strategy>. 검색일 2020.2.24.).

49) Koki Hagiu, Yumi Ito, 2008, The Socialist Republic of Vietnam Phu My Thermal Power Plant Project (1)-(IV) External evaluators : The Japan Economic Research Institute. p3.

50) World Bank. 2000. Implementation Completion Report(Report No: 20640). p10.

푸미발전소 건설의 성과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 증가하는 전력수요에 대응하여 안정적으로 전력을 공급하고 경제발전을 지원하였다. 푸미발전소 건설사업은 베트남 전력생산량의 11%, 남부지역 전력생산량의 26%를 차지하고 있으며, 매년 160억 kWh이상의 전력을 공급하고 있을 정도로 규모가 크다.⁵²⁾ 이 사업은 당초의 목적을 초과달성하였고, 효율성도 매우 만족스러웠으며 남부지역과 전국의 전력수요를 담당한 것으로 평가받고 있다. 이와 같이 이 사업의 직접적인 편익은 발전소에서 생산되어 전력망을 통해 송전되는 전력량만으로 산출되나, 간접적인 효과를 고려하면 각 산업부문에 필요한 전력을 안정적으로 공급함으로써 산업을 전반적으로 지원하는데 큰 역할을 하였다.

둘째, 지역인프라 개선과 주변지역 거주민의 복지 및 소득수준 향상에 기여하였다.⁵³⁾ 푸미발전소 주변지역 주민의 80% 이상이 농·어업이나 소금 생산에 종사하였는데 1995년에서 1999년 사이에 지역주민의 소득이 5배 이상 증가하였다. 그리고 2006년에는 베트남 전체 농촌 면(面)지역의 96.4%, 농촌가구의 91.5%가 전기를 사용할 수 있게 되었고, 2018년에는 면 지역의 100%, 농촌가구의 99.05%가 전기를 사용할 수 있게 되었다.⁵⁴⁾ 농촌가구의 전기 사용률은 1998년에 비해 50%p 가량 증가함으로써 농촌가구 대부분이 전기 사용이 가능하게 되었다.

셋째, 푸미발전소 사업 착수 이후 EVN의 운영관련 제도 개선과 송·배전 전문기술인력을 양성할 수 있었다. EVN은 ① 회계 정책, 절차 및 계정 통일, ② 전산화된 포괄적 회계방식 채택, ③ 조달 감시 시스템의 구현, ④ 독립된 외부 감사 지정 등 여러 분야에서 개선이 있었다. 전문기술교육 훈련자 수를 정확히 산정하기는 어려우나 상당수의 인력이 기술교육을 받은 것으로 추정되고 있으며, 조사된 자료로는 1997년에 143명,

51) <https://en.evn.com.vn/d6/news/Phu-My-Thermal-Power-Plant-contributes-to-the-national-energy-security-66-163-593.aspx>(검색일 2019.12.22.)

52) <https://en.evn.com.vn/d6/news/Phu-My-Thermal-Power-Plant-contributes-to-the-national-energy-security-66-163-593.aspx>(검색일 2019.12.22.)

53) World Bank. 2000. Implementation Completion Report(Report No: 20640). p7.

54) EVN. 2012. Annual Report 2010-2011. p19, EVN. 2019. Annual Report 2018. p19.

1998년에 191명, 1999년에 242명의 직원이 발전소 운영과 유지에 관한 교육을 받은 것으로 파악된다.⁵⁵⁾

넷째, 국제경쟁입찰방식(ICB)과 BOT방식을 통한 첫 사례를 성공적으로 수행함으로써 전력생산 방식을 다양화하는 데 기여하였다. 특히 전력생산에 독립발전사업자(IPP)가 참여할 수 있도록 하는 제도적 기반을 마련한 것으로 평가받는다.

(2) 문제점

푸미발전소는 국내·외 보고서에서 우수한 것으로 평가받고 있으나, 사업 추진과정에서 다음과 같은 문제점들이 있었다.

첫째, 푸미 2-1 발전소 개발 사업에서는 지연이 발생하지 않았으나⁵⁶⁾, 변전소 확장사업에서 지연이 발생하였다.⁵⁷⁾ 새로운 장비와 기존 장비 간의 호환이 이루어지지 않아 변전소의 용량증대 사업이 원활히 진행되지 못했고, 변전소 설치를 위한 전력공급이 이루어지지 않았다. 또한 많은 장비공급 업체들이 재정적 어려움으로 인해 장비를 제때에 납품하지 못했고, 변전소와의 연결을 위한 전원차단 시 예상치 못한 기술적 문제점들이 발생하였다.

둘째, 공개입찰제도와 관련하여 면밀한 준비를 통해 사업진행의 효과를 향상시킬 필요가 있었다. 베트남에서 최초로 공개입찰을 통해 추진한 사업이었으므로 입찰·관리·감독하는 EVN 담당자의 역할이 중요하다. 입찰서류를 입찰자들에게 공개하기 전에, 필요로 하는 기술 사양을 충분히 검토하고 제시함으로써 입찰자들 간에 경쟁을 유발할 필요가 있었다. 그리고 입찰절차가 당초보다 지연되는 과정에서 장비의 보증기간이 만료되는 문제가 발생하기도 하였다.⁵⁸⁾

55) World Bank. 2000. 전세서. p15.

56) 전체 푸미발전소(1~4) 사업기간은 당초 84개월에서 최종 100개월로 119% 지연됨. 사업기간 지연의 주된 원인은 납품절차 지연, 발전소 건설 지연(하도급 승인 지연, 발전연료 공급 지연, 냉각수 공급 시스템 설치 지연 등), 송전선로 및 변전소 건설 지연(주로 토지수용이 원인), 전력생산방식 변경(단일화력 발전방식에서 복합가스방식으로 변경) 등으로 분석됨(Koki Hagi, Yumi Ito, 2008, The Socialist Republic of Vietnam Phu My Thermal Power Plant Project (1)-(IV) External evaluators : The Japan Economic Research Institute. p6).

57) World Bank. 2000. 전세서. p38.

58) World Bank. 2000. 전세서. p41.

4. 경제특구 : 띠툲언 수출가공구⁵⁹⁾

1) 개발 배경

베트남은 1987년 외국인 투자법을 제정하여 외국 조직이나 개인이 투자활동을 용이하게 할 수 있도록 각종 유리한 조건 및 절차를 제공하였다. 그러나 초기의 외국인 투자는 대부분 하노이나 호치민에서의 호텔서비스 제공 등과 같은 서비스부문에 집중되었다.

산업부문, 특히 수출품 제조업 부문의 외국인 투자자들은 기반시설의 부족과 복잡한 투자허가 절차 및 사업추진 절차에 당면해야 했다. 이미 1970년대 주변 아시아 국가들은 수출 진흥을 위해 수출가공구를 경쟁적으로 설치하고 있었다. 인도는 1965년 아시아 최초의 수출가공구를 칸달라에 설치했고, 같은 해 대만도 특별경제지역과 수출가공구를 결합한 가오슝 수출가공구를 설치하여 동아시아 및 동남아시아 국가들의 경제발전 모델이 되고 있었다.⁶⁰⁾ 한국도 1969년 마산을 수출자유지역으로 선정하고, 1970년부터 개발하여 지역경제 활성화 및 국가전반의 수출증진에 기여하고 있었다.⁶¹⁾

베트남으로서는 개혁·개방과 경제성장을 위해 아시아 국가들과의 수출 경쟁이 불가피한 상황에서 수출가공구를 설치하고 외국인 투자를 유치하는 것은 당연한 선택이었다.⁶²⁾ 1991년 제7차 공산당대회에서 “1991~2000년 사회경제 안정화 및 개발 전략”을 통과시키면서 베트남 공업단지 및 수출가공구 형성을 위한 전략을 제시하였다. 여기에는 전국 공업단지에 대한 합리적 계획, 산업단지 및 수출가공구의 효율적 개발, 하이테크 파크 조성, 대규모 산업클러스터 및 개방형 경제단지를 형성하는 전략이 마련되어 있다. 특히 남부지역의 경제요충지에 대해서는 “산업단지, 수출가공구 및 하이

59) 수출가공구(Export Processing Zone : EPZ)는 경계가 확정된 지역 내에서 수출품을 전문적으로 생산하고, 수출활동 및 수출품 생산을 위한 서비스를 이행하는 정부에 의해서 설립되거나 정부가 설립을 허가한 공업지역(베트남 외국인투자법 제2조 14항)을 말하며, 우리나라의 수출자유지역과 유사한 보세가공지역임.

60) 가오슝 수출가공구는 개발 이후 즉각적인 성공으로 1970년에 162개 기업, 4만개의 일자리를 창출함(UNIDO, 2015. Economic Zones In The ASEAN. p29).

61) 이성수. 2003. 북한의 경제특구 개발에 대한 소고: 한국의 마산수출자유지역 개발사례 연구를 통해. 국토연구. 통권 제38권. p31.

62) 외교부. 2017. 한 눈에 보는 아세안 경제특구. p9.

테크파크 완성 및 개량”을 내용으로 하는 전략이 제시되었다.

이와는 별도로 국가산업단지 계획의 경우, 1996년 8월 정부의 “2000년 수출가공구 및 산업단지 개발계획”을 승인하는 제519/TTg호 결정서를 통해 50개소의 산업단지 및 수출가공구에 대한 개발계획을 결정하였다.

2) 개발 과정

뎬투언 수출가공구 개발에 대한 최초의 검토는 1971년 사이공 정부에서 미국의 지원으로 “사이공 수출가공구 계획”을 수립한 것이 시작이다. 당시 컨설팅 업체인 Holmes & Narver와 ASIAPAC-Fargo에서 제출한 보고서에 따르면 사이공 수출가공구의 면적은 30ha, 총 개발비용은 756만 달러 정도였다.⁶³⁾ 최초 계획된 사이공 수출가공구는 현재 뎬투언 수출가공구와 매우 근접한 지역이나, 사이공 정부의 계획은 1975년 베트남 통일로 실현되지 못하였다.

외국인 투자법이 제정된 1987년부터 호치민시에서는 수출을 확대하기 위해서는 수출입회사 대신 수출입가공지대를 조성해야 한다는 아이디어를 바탕으로 수출가공구 모형을 포함한 외국의 경제개발모형을 검토하기 시작하였다.⁶⁴⁾ 대만의 타이중 (Taichung)공단 개발사례를 연구하고, 수집한 자료에 근거하여 호치민시 인민위원회 경제연구팀에서 수출가공구 규정을 작성하였다.⁶⁵⁾ 이를 국가협력투자위원회를 통해 총리에게 제출하고 승인을 요청하였다. 뎬투언 수출가공구는 1991년 11월 25일 각료위원회 의장이 제 394/CT호 결정서를 의결하면서 구체화되었다.

호치민시는 수출가공구 개발의 목표를 국내외 투자자금 유치, 일자리 창출, 첨단기술 및 관리경험 습득, 수출역량 강화 및 외화수입 확대, 산업화·현대화된 사회경제 촉진 및 근교지역 도시화 등 다섯 가지로 설정하였다.

뎬투언 수출가공구를 경영하기 위한 합작기업으로 “뎬투언 개발회사”를 설립하였는

63) Holmes & Narver INC, Asiapac-Fargo INC. 1974. Saigon Export Processing Zone Planning Study. p IV-2.

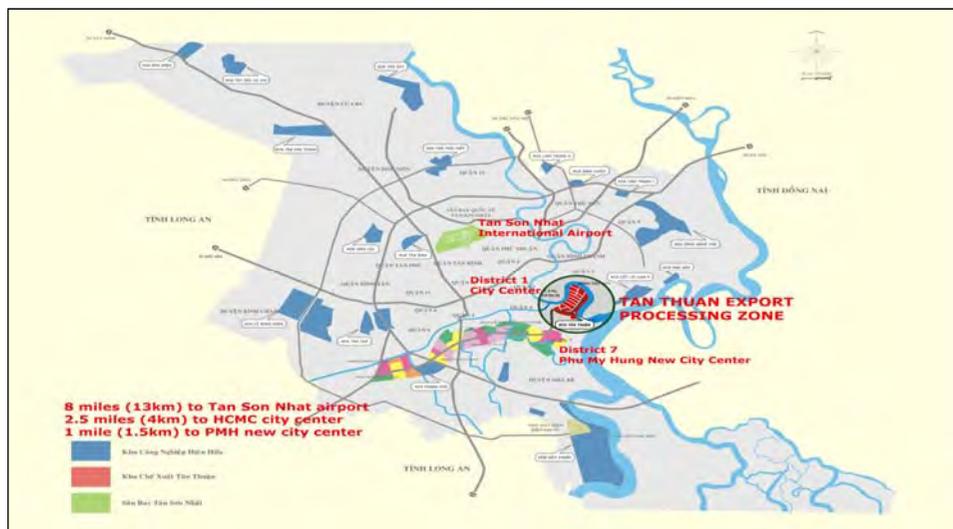
64) <https://hba.org.vn/khu-che-xuat-tan-thuan-diem-sang-khu-che-xuat-dau-tien/>(검색일 2019.7.24.)

65) 1991년 10월 18일 각료위원회 시행령 제322/HĐBT호를 통해 확정

데 호치민시 경제연구팀의 수출가공구 개발 프로그램 책임자인 판차잉쯔영(Phan Chanh Duong)이 초대 사장으로 임명되었다.⁶⁶⁾

떤투언 수출가공구를 조성하기 위해 1990년 11월 7일자 각료위원회의 시행령 제385 호에 따른 건설기본조례를 준수하였다. 1987년 외국인투자법과 1990년 개정된 외국인 투자법에는 외국의 자금과 기술투자 대한 근거는 있었으나 수출가공구 조성에 대한 관련규정은 없었기 때문이다.

그림 3-6 | 뎀투언 수출가공구의 위치



자료: <http://www.tanthuan.com.vn/> (검색일 2019.5.30)

떤투언 수출가공구는 지리적 위치와 교통 여건이 우수한 지역이다. 호치민시 7구의 300ha 부지로, 동서북쪽은 사이공(Saigon)강으로 접해 있고, 서남쪽은 15번 성도(省道)와 연결되어 있다. 그리고 호치민시 중심지와는 약 4km로 중심가와 인접하고 있는 지역이다.⁶⁷⁾ 벤응에(Ben Nghe) 항구와 가깝고, 사이공 항구와는 2km 이내,

66) Nguyễn Đăng Hưng. 2019. KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN KHU CHẾ XUẤT TÂN THUẬN - KHU CHẾ XUẤT ĐẦU TIÊN CỦA THỜI KỲ ĐỔI MỚI. p5.

67) <http://www.tanthuan.com.vn/> (검색일 2019.5.30.)

탄손낫(Tan Son Nhat) 국제공항과는 13km 거리에 위치하고 있어서 수출입에 유리한 지역이다. 또한 대만의 CT&D그룹은 22km의 도로건설과 수출가공구를 위한 별도의 발전소, 정수장 등을 건설하기 위해 총 8,900만 달러를 투자하기로 하였으며 수출가공구 내의 폐수처리시설, 폐기물처리시설 등 기타 기반시설도 개발하였다.

3) 재원조달 및 투자유치

뎬투언 수출가공구 개발계획을 수립할 당시에 호치민시와 베트남 정부에서는 수출가공구 개발을 위한 별도의 예산을 확보하지 않았다. 뎬투언 개발회사가 설립된 이후, 호치민시 인민위원회는 2억 동(약 2만 달러)을 마련하였고, 장비비용(컴퓨터)과 인건비를 지불하고 실제로 남은 금액은 2,200만 동(2,200달러)에 불과한 실정이었다.⁶⁸⁾

호치민시 인민위원회는 뎬투언 수출가공구 개발에 필요한 재원을 마련하고, 영업을 위해 합작회사를 설립하고자 추진하였으며 대만의 CT&D그룹과 합작하여 뎬투언 개발회사를 설립하였다. 호치민시는 이후 뎬투언 개발회사를 통해 수출가공구 건설 및 투자영업을 진행하였다.

뎬투언 개발회사는 1991년 9월 24일 발급된 245호 투자허가서에 의하여 활동을 시작하였다. 총 투자액은 8,900만 달러이며 정관자본은 3,000만 달러였다. 1992년 2월 수출가공구 내 기반시설 건설을 시작하여 1993년 3월 대만의 Union 섬유회사가 수출가공구 내 최초로 투자허가서를 발급받았다.⁶⁹⁾

수출가공구 외의 투자를 관리하는 국가협력 투자위원회와는 별도로 뎬투언 수출가공구 내 투자유치와 촉진은 호치민시 수출가공구국(HEPZA)이 담당하게 하였다.⁷⁰⁾ 수출가공구와 산업단지 등에 일본무역회사의 투자를 허가하였으며 Mitsui Trading Corporation은 산업단지 및 수출가공구의 토지임대를 원하는 일본 투자자들을 대상으

68) Phan Chánh Dương. 2004. Phó TGD Liên doanh KCX Tân Thuận: Tôi đã hoàn thành nhiệm vụ. DoanhnhânPlus.vn(<https://doanhnhanplus.vn/phan-chanh-duong-pho-tgd-lien-doanh-kcx-tan-thuan-342081.html>, 검색일 2019.7.24.).

69) <http://www.tanthuan.com.vn/vi-VN/gioi-thieu> (검색일 2019.7.25.)

70) UNIDO. 1995. Advisory Support to The Export Processing Zone Programme in VIETNAM. p39.

로 투자를 유치하기도 하였다.⁷¹⁾

수출가공구 내 외국인 직접투자를 유치하기 위한 우대조건은 다음과 같다.⁷²⁾

첫째, 시간과 비용을 절감하기 위하여 수출가공구에 투자·영업하는 외국인 투자자는 수출가공구 관리위원회를 통해 원스탑(One-Stop)형 서비스를 제공받는다. 둘째, 수출가공구와 타국 간에 수출입하는 화물에 대한 수출입관세는 면제한다. 셋째, 생산기업의 경우 이익발생 시점부터 4년 동안 기업소득세를 면제해 주고, 그 이후에는 세금의 10%만 부과한다. 넷째, 서비스기업의 경우, 이익 발생 시점부터 2년 동안 기업소득세를 면제해 주고, 그 이후에는 세금의 15%만 부과한다. 다섯째, 수출가공구 내 기업들 간에 발생하는 거래에 외화를 사용하며, 인건비는 베트남 동으로 지불하나 외환에 따라 계산한다. 그러나 편두언 수출가공구에서 제조된 물품은 베트남 국내 시장에서는 판매하지 못하는 제약이 있다.

4) 관련 법령 및 추진 체계

편두언 수출가공구 개발과 외국인 투자를 유치하기 위해서 단일한 법제보다는 법률과 시행령, 결정 등 다양한 법률시스템이 사용되었다. 먼저 1971년 최초로 수출가공구에 대한 계획을 수립할 당시에는 통일 이전 남베트남 정부의 시행령을 근거로 “사이공 수출가공구 계획”을 검토하였고, 통일 이후에도 수출가공구에 대한 규모, 투자금, 기간 등에 관해서 각료위원회에서 결정하였다.

다음으로 수출가공구에 대한 특정한 건설규정이 없었으므로 각료위원회의 시행령에 따른 건설기본조례를 근거로 수출가공구에 대한 기반시설을 건설하였다. 기반공사를 시작한 다음 해에 건설부에서 수출가공구에 대한 세부 건설규정을 마련하였다. 특히 1987년 제정된 외국인 투자법에 따라 대만과의 합작회사를 설립하였으나, 수출가공구에 대한 투자규정은 미비하였으므로 이를 개선하기 위해 1992년에 법률을 개정함으로

71) Tsuji M, Giovannetti E, Kagami M, eds. 2007. Industrial Agglomeration and New Technologies: A Global Perspective. Cheltenham: Elgar. p127.

72) Nguyễn Đăng Hưng. 2019. 전게서. p7.

써 수출가공구의 유형에 대한 내용을 신설하고 외국인 투자절차를 간소화하였다.

표 3-8 | 땀투언 수출가공구와 관련된 법령 및 시행령 변화 추이

구 분	법적 근거	주요 내용	비 고
1971. 3. 1	◦ 남베트남 정부의 시행령 016SL/TH	◦ 사이공 수출가공구 계획 검토	◦ 1975년 베트남 통일로 실현되지 못함
1987.12.29	◦ 외국인투자법	◦ 외국 기업의 투자활동 보장, 투자조건 및 절차 제시	◦ 수출가공구와 산업단지에 관한 규정은 없음
1987~		◦ 호치민시 경제연구팀에서 사전검토, 사례지역 연구, 수출가공구 규정 승인 요청	
1990.11. 7	◦ 각료위원회 시행령 385호	◦ 건설기본조례	◦ 수출가공구를 특정한 건설규정은 아님
1991. 6.24	◦ 공산당 제7차 당대회	◦ 1991~2000년 사회경제 안정화 및 개발전략 제시	◦ 수출가공구 수립방향 제시: 산업기술 개발과 적절한 산업 배치
1991. 9.24	◦ 투자허가서 245호	◦ 땀투언개발회사 투자허가서 발급	◦ 대만 CT&T 그룹과 합작투자 회사 설립
1991.10.18	◦ 각료위원회 시행령 제322/HDBT	◦ 수출가공구 규정 제정	◦ 수출가공구 활동의 법적 근거 마련
1991.11.25	◦ 각료위원회 결정 제394/CT호	◦ 수출가공구 설치 결정(규모, 투자금, 기간)	
1992.12.23	◦ 외국인투자법 개정	◦ 수출가공구의 유형관련 규정 신설	◦ 제2조 제3항
1992. 2.26	◦ 각료위원회 결정 제62/CT호	◦ 땀투언 수출가공구 관리위원회 설립 결정(정부산하기관)	◦ 2000년 호치민시 인민위원회 소속으로 변경
1992. 2		◦ 기반시설 공사 시작	
1993. 1.16	◦ 총리 제20/QD-TTg 승인	◦ 호치민시 「도시계획 마스터플랜 2010」	
1993. 3.18		◦ 땀투언 수출가공구 내 투자회사 투자허가서 최초 발급	◦ 대만 Union 섬유회사
1993.12.28	◦ 건설부 제322/BXD-DT	◦ 수출가공구 건설에 대한 세부규정 제정	
-		◦ 땀투언 개발회사에서 땀투언 수출가공구 개발에 대한 상세계획서 수립	◦ 호치민시 인민위원회 승인(1996년)
1996. 8. 6	◦ 제519/TTg호 결정서	◦ 국가산업단지계획 수립	

자료: Nguyễn Đăng Hùng. 2019. 전계서를 참고하여 연구진 재작성

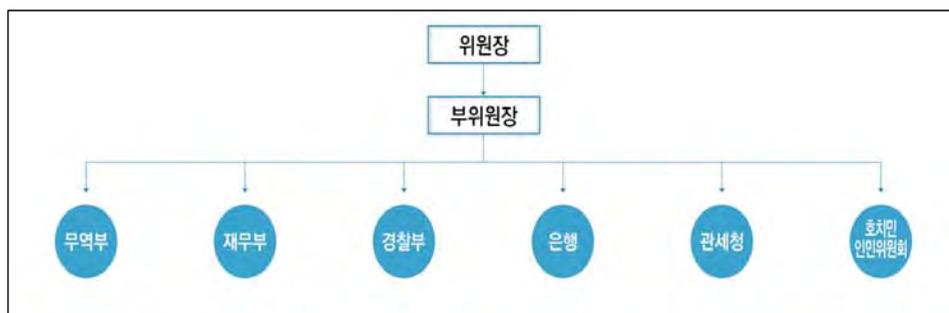
땀투언 수출가공구를 계획 및 검토하고, 추진하기 위해 별도의 조직을 만들었다. 호치민시 인민위원회에서는 “수출가공구 개발 프로그램”을 결정하였고, 인민위원회 경제연구팀에서는 “수출가공구 개발 제안서”를 작성하였다. 1992년 2월 26일 각료위원회

결정서 제62/CT호에 따라 떤투언 수출가공구 관리위원회가 설립되었다. 이 관리위원회는 8명으로 구성되며, 위원장은 국가협력투자위원회의 부실장, 부위원장은 호치민시 인민위원회 부위원장이 맡게 하였다. 그 외에 무역부, 재무부, 경찰부, 관세청, 호치민시 인민위원회 등을 대표하는 국장, 부국장 및 관계자 등이 참석하였다.⁷³⁾

떤투언 수출가공구 관리위원회는 2000년부터 “호치민시 산업단지 및 수출가공구 관리위원회”로 변경되면서 호치민시 소속으로 전환되었다. 이후로는 호치민시 산업단지 및 수출가공구 관리위원회가 호치민시 내에 위치한 모든 산업단지와 수출가공구를 관리하게 되었다. 산업단지와 수출가공구가 있는 지방마다 별도로 설치된 관리위원회에서는 수출가공구에 입주한 투자자를 위한 투자활동 및 생산경영활동 관련 행정서비스와 기타 지원서비스를 제공할 책임을 지게 되었다. 그리고 중앙정부는 전국에 있는 산업단지 및 수출가공구를 통일적으로 관리하며, 각 부처와 성급 인민위원회 및 관리위원회는 구체적인 임무와 권한을 담당하게 되었다.

떤투언 수출가공구의 개발과정과 관리모형은 이후 베트남의 산업단지나 수출가공구의 관리에 관한 법·제도 수립에 기여한 것으로 평가된다.

그림 3-7 | 떤투언 수출가공구 관리위원회의 조직도



자료: 연구진 작성

73) Nguyễn Đăng Hưng. 2019. 전게서. p5.

5) 성과와 문제점

(1) 성과

뎬투언 수출가공구 조성에 따른 성과를 뎬투언 개발회사의 경영측면에서 살펴보면 영업을 시작한 지 3년 만인 1996년에 손익분기점을 달성하였다.⁷⁴⁾ 시간이 경과하면서 투자업체가 계속 증가하여 영업·생산의 유형도 베트남의 개발과 함께 향상되었고, 뎬투언 수출가공구 기반시설 투자자의 이익도 지속적으로 확보할 수 있었다. 그리고 호치민시 입장에서는 개발 당시 설정했던 5가지 목표를 달성한 것으로 평가하고 있다.

국제적으로도 1996년 뎬투언 수출가공구는 세계수출가공구협회(WEPZA)의 정식 회원이 되었으며, 베트남의 유일한 회원이 될 정도로 성공적인 비즈니스모델이 되었다.

뎬투언 수출가공구는 아시아 국가들에 비해 늦게 조성되었음에도 다음과 같은 경제적 성과를 창출한 것을 평가된다.

첫째, 외화수입의 확대, 일자리 창출 및 기술습득 등에서 경제적 성과가 있었다. 수출가공구 개발 당시 5개국 48개(베트남 투자기업 1개 포함)기업, 8,151명의 일자리를 제공하였으나, 현재는 21개국 197개 기업⁷⁵⁾에서 약 17억 달러를 투자하고 있고, 6만 5,000개 일자리를 제공하고 있다. 총 입주면적은 171.99ha로 입주율이 총 면적의 90% 이상이며, 2017년까지 총 수출액은 245억 달러, 수출에 따른 흑자는 45억 달러를 달성하였다.⁷⁶⁾

둘째, 수출가공구 개발 20여 년 만에 투자 국가는 급속히 증가하였고, 투자기업과 업종은 다양해졌다. 2002년 말에 베트남 정부는 화물제공 서비스, 국제무역 서비스, 홍보·광고 서비스, 창고 영업, 항구 건설 및 영업 등과 같은 뎬투언 수출가공구 입주업

74) Liaw BCK, Sasuga K, Huang Y-H. 2012. Taiwan's Economic Diplomacy in Vietnam from the 1990s to the Early Twenty-First Century. East Asia. 29(4): 355-376. doi:10.1007/s12140-012-9183-2

75) 2019년 현재 일본(64개), 대만(53개), 베트남(33개), 홍콩(8개), 한국(6개), 미국(8개) 등 21개국에서 197개 투자 기업이 뎬투언 수출가공구에서 생산가동 중임. 개발초기에는 투자하지 않았던 독일, 프랑스, 스페인, 이탈리아 등 유럽국가에서도 투자하고 있음(자료: <http://www.tanhtuan.com.vn/vi-VN/gioi-thieu>, 검색일 2019.7.25.).

76) Nguyễn Đăng Hưng. 2019. 전계서. p7.

체를 위한 기능을 시범적으로 확대하였다. 그리고 2003년 말에는 봉제, 신발 등과 같은 노동집약적 투자기업 중심에서 컴퓨터부품, 전자부품 등과 같은 하이테크 부문 및 지원 산업으로 외국인 투자유치 방향을 변경하였다. 또한 사이공강 강변에 위치한 40ha를 첨단기술단지로 계획하여 소프트웨어, 전산, 정보, 생물학 등 다양한 첨단기술을 유치하고 있다.

표 3-9 | 떤투언수출가공구내 투자자 현황(1993년)

투 자 국	가동중			건설중			허가			임대계약체결		
	기업수	고용자수	업종	기업수	고용자수	업종	기업수	고용자수	업종	기업수	고용자수	업종
대 만	2	574	방직	7	1807	의류	9	2447	의류 전자	13	-	의류 서비스
한 국	1	312	가족 제품				2	1108	가족 나무	2	-	의류 봉제
일 본				3	870	기계 식품	4	451	의류 금속	3	-	의류 기계
인도네시아							1	582	의류			
베 트 남										1	-	건설
계	3	886		10	2677		16	4588		19	-	

자료: UNIDO. 1995. Advisory Support to The Export Processing Zone Programme in VIETNAM. p44. (Table 5.1을 연구진 재작성)

표 3-10 | 업종별 투자기업 현황(2019년)

업종	기업수	업종	기업수
하이테크 및 소프트웨어	23	도구 및 스포츠 자전거	14
전기 및 전자	22	서비스	16
정밀기계	28	약품 및 화장품	3
직물 및 봉제	39	포장	3
플라스틱	14	무역	12
식품 및 주류	6	기타 부문	16

자료: <http://www.tanhtuan.com.vn/vi-VN/gioi-thieu> (검색일 2019.7.25.)

셋째, 산업단지와 수출가공구 모형을 전국으로 확산시키는 계기가 되었다. 떤투언 수출가공구의 탄생과 성공은 베트남이 수출가공구 및 산업단지 개발을 통한 경제발전 전략을 채택하도록 하였다. 떤투언 수출가공구의 성공모델은 베트남의 경제발전 전략

으로 채택되어 2000년에는 전국적으로 61개 산업단지를 조성하는 것을 시작으로 급속히 증가하였다. 2014년 말 기준으로 베트남에는 292개의 산업단지, 18개의 특별경제구역(3개의 수출가공구 포함)이 있으며 약 250만 명이 일하여 베트남 전체 노동인구의 2.5%에 일자리를 제공하였다.⁷⁷⁾ 2018년에는 이보다 많은 324개의 산업단지 및 16개의 특별경제구역에 전국 FDI의 70%를 유치할 정도로 베트남 경제에서 큰 역할을 담당하고 있다. 산업단지, 수출가공구, 특별경제구역에 7,152개의 FDI사업 및 7,434개의 국내 투자 사업을 유치함으로써 외국인 투자 총액은 1,491억 달러, 국내 투자총액은 1,492억 동, 281만 명의 일자리를 제공하는 것으로 알려져 있다.⁷⁸⁾

그림 3-8 | 띠투언 수출가공구 전경



자료: <http://www.tanthuan.com.vn/products-services/products/land-for-lease-in-vietnam/in-export-processing-zone>(검색일 2020.2.24.)

77) UNIDO. 2015. Economic Zonens in The Asean. pp88-91.

78) <http://khucongnghep.com.vn/kinhngkiem/tabid/68/articleType/ArticleView/articleId/1724/KCX-Tn-Thun-25-nm-pht-trin-v-lan-ta.aspx>(검색일 2019.9.30.)

(2) 문제점

편투언 수출가공구는 투자유치 과정에서 다음과 같은 문제점이 나타났다.

첫째, 초기의 투자유치는 공장가동 등 제품생산 공간으로써의 임대 투자유치에만 중점을 두었다. 전문화 및 글로벌 가치사슬 등을 고려하지 않고 임대에만 전념함으로써 저개발 경제의 저렴한 노동력을 활용하는 제조업 부문만 유치하게 되었다. 편투언 수출가공구는 지리적 이점에도 불구하고 중국의 심천경제특구와 같은 산업클러스터를 형성하는 것에는 실패한 것으로 평가되고 있다.

둘째, 합작투자에 의한 수동적 의사결정과 투자유치가 지연되는 문제가 발생하였다. 1990년대 당시 성공적인 수출가공구는 1만 개의 일자리를 제공할 수 있었던 반면에 편투언 수출가공구는 설치 이후 3년이 경과한 시점에도 1,000개의 일자리만 제공할 수 있었다.⁷⁹⁾ UNIDO의 보고서에 의하면 베트남은 투자유치를 위한 자원이 미흡하였고, 합작 파트너에 의지하였기 때문에 투자유치 속도와 유형을 주도적 결정하지 못한 측면이 있다고 한다.

셋째, 베트남의 다른 산업단지처럼 사회적 기능을 계획하지 않고, 생산영업 기능에만 집중하였다. 농촌인구의 도시로의 이주와 투자 기업의 증가에 따라 편투언 수출가공구의 종사자가 갈수록 증가하였으나 적절한 수준의 주택은 공급되지 않았고, 생활비는 지속적으로 증가하였다. 이는 편투언 수출가공구의 노동력 유치에 직접적 영향을 끼쳤으며, 노동자들의 생활의 질을 저하시켜 많은 사회문제를 야기하였다. 또한 비효율적인 교통 계획과 개발관리로 인해 편투언 수출가공구 주변의 교통체증을 유발하였다.

넷째, 도이머이 직후에 도입되어 현재까지 작동되고 있는 수출가공구이지만 전국적으로 보편적인 모형으로 확산되지 못하는 한계가 있다. 전국에 산업단지는 324개소가 있는 반면, 수출가공구는 4개소에 불과한 실정이다. 이러한 원인은 “수출지향 추세”가 약해지면서 베트남 국내시장을 위한 생산투자가 갈수록 강해지는 시점에 이르렀기 때문으로 보인다.⁸⁰⁾ 산업단지의 경우, 외국인 투자자가 제품을 생산한 후 국내 시장에서 판매할 수 있으나 편투언 수출가공구에서 생산된 제품은 국내 시장에서 판매할 수 없는 단점이 있다.

79) UNIDO. 1995. 전게서. p24.

80) Nguyễn Đăng Hưng. 2019. 전게서. p11.

5. 주택 : 푸미흥 택지개발

1) 개발 배경

베트남은 중앙계획 경제체제하에서 정부가 주택을 배분하고 공급하는 구조였다. 조상 대대로 내려온 토지에 주택을 짓고 거주한 경우에는 상속받은 토지와 주택에 대한 소유는 인정되었으나⁸¹⁾ 도시로 이주한 이주민의 경우에는 정부에서 국가주택프로그램에 의해 2명이 20㎡의 주거공간에서 거주할 수 있는 5층 이하의 소규모 아파트를 공급하였다.⁸²⁾ 그러나 국가주택프로그램은 도시로 새롭게 이주한 사람들 주거수요의 30%만 충족하였고, 나머지 70%는 이주민이 스스로 해결해야 했다. 심지어는 식량 부족으로 인해 주거와 양돈을 병행해야 하는 상황이었다.⁸³⁾ 즉 경제개방과 농촌인구의 도시로의 유입으로 인해 도시지역의 주택수요가 증가하였고 주거의 질적 향상도 필요하였다. 특히 호치민시는 경제개방에 따라 전국에서 가장 많은 해외투자를 유치하였고, 이러한 외국인 투자의 증가로 주택수요도 아울러 증가하게 되었다.

도이머이 정책의 영향으로 호치민시 서부와 북서부 지역이 크게 발전함으로써 북부와 주변 지역의 이주민들이 대거 유입되었는데 1976년~1985년 동안 호치민시의 이주민 수는 매년 약 20,000명씩 증가하였으나, 1986년~1990년 동안에는 유입인구가 1.7 배 이상 늘어난 매년 44,700명씩 증가하였다.⁸⁴⁾

이에 따라 호치민 공산당 회의(1991~1995)에서는 1995년까지 주택을 매년 최소

81) 베트남 헌법(1980년) 제27조에 따르면 “국가는 인민의 합법적인 소득과 저축, 주택, 기타 개인소유물 및 정당한 개인직업수단의 소유권을 보호한다. 법률은 인민의 상속권을 보호한다.”고 되어 있음.

82) Đoàn Văn Minh. 2019b. Đổi mới và phát triển đô thị tại Việt Nam: Khái quát trường hợp Phú Mỹ Hưng. p1.

83) TRỊNH DUY LUÂN & NGUYỄN QUANG VINH. 1996. Xã hội học số 2 (5). p15 (<https://voer.edu.vn/attachment/m/41440>, 검색일 2019.9.2)

84) Nguyễn Đức Hoà. QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HÓA Ở SÀI GÒN - THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH TỪ NĂM 1860 ĐẾN NĂM 2008 VÀ NHỮNG KẾT QUẢ TÁC ĐỘNG ĐẾN SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ. Trường Đại Học Sài Gòn(http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn/c/document_library/get_file?uuid=0b87296c-55fa-4f71-ad7c-496bd17b97fe&groupId=13025, 검색일 2019.9.2.)

11,000호씩 건설하고, 노후 주택의 1/3을 철거하여 생활환경을 개선한다는 정책을 수립하였다.

또한 호치민시는 「도시계획 마스터플랜 2010」을 1993년에 착수하여 1998년에 수립하였으며, 이에 따라 푸미흥을 포함한 남동부 중심의 도시개발을 추진하게 되었다.⁸⁵⁾ 이 지역은 주거 밀도가 낮아 보상이 불필요한 지역이 많았는데, 푸미흥은 도이머이 이후에 전략적으로 도시를 개발한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

2) 개발과정

푸미흥 택지개발은 형식적으로는 1993년 승인된 「도시계획 마스터플랜 2010」⁸⁶⁾ 으로부터 시작한다. 이에 따라 호치민시 남부지역의 개발이 시작되었다. 그러나 이전에 Cholimex 사장 등이 포함된 경제연구단에서 도시개발 방향에 대한 연구를 시작한 것이 실질적인 시작이다. 민간 기업인이 주축이 된 경제연구단에서는 수출입 규모를 확대하기 위해서 수출입가공 구역이 필요하다고 제안하였고, 이러한 아이디어를 호치민 시의 연구개발 프로그램에 반영한 것이다.

호치민시는 1993년 1월 16일 「도시계획 마스터플랜 2010」을 결정(No. 20/QĐ - TTg)하였는데, 이 결정서에는 호치민시를 “동해로 향해 남쪽으로 확대한다.”는 새로운 도시 공간 확대방안이 들어있다. 당시에 남부지역은 늪지대로 토지기반이 약했으며 열악한 인프라로 인해 개발에 대한 반대가 많았으나, 남부지역을 개발하게 된 주된 이유는 지리적으로 바다와 접해있어서 경제개발에 효과적이기 때문이다. 현재도 이 계획은 호치민시 도시계획의 토대가 되고 있다.

85) Nguyen Hong Thuc. 2016. 2. 26, Quy hoạch TP.HCM - Từ quá khứ đến tầm nhìn tương lai(<https://ashui.com/mag/chuyenmuc/quy-hoach-do-thi/12130-quy-hoach-tphcm-tu-qua-khu-den-tam-nhin-tuong-lai.html>, 검색일 2019.9.2)

86) Nguyễn Trọng Hòa. 2017. Thực hiện chiến lược phát triển KTXH và nội dung gắn kết với quy hoạch phát triển bền vững TP.HCM, Nghiên cứu phát triển TP.HCM(<http://www.planic.org.vn/thu-c-hien-chien-luoc-phan-trien-ktxh-va-noi-dung-gan-ke-voi-quy-hoach-phan-trien-ben-vung-tphcm-nwd-725.aspx>, 검색일 2019.9.2)

호치민시는 도시계획 기본계획을 실현하기 위해서 1993년 5월 19일 호치민시 인민위원회와 대만 CT&D 그룹(Central Trading & Development)⁸⁷⁾이 공동으로 투자하여 푸미흥 개발회사(Phu My Hung Development Corporation)⁸⁸⁾를 설립하였다. 기획투자부가 발급한 602/GP 투자허가서에 따르면, 푸미흥 개발회사는 첫째, 총 연장 17.8km, 10 차선에 이르는 Nguyen Van Linh 도로 건설, 둘째, 호치민시 개발을 위해 Nguyen Van Linh 도로를 중심으로 다섯 개 구역 750ha 개발, 셋째, 150ha 부지에 공공 편의시설을 위한 부지 조성 등을 추진하도록 되어 있다. 같은 해 7월 푸미흥 개발회사는 호치민시 남부지역에 대한 개발 계획을 수립하기 위해서 국제 도시 디자인 대회를 개최하고 미국의 SOM⁸⁹⁾사를 마스터플래너로 선정하였다.⁹⁰⁾ 이때 마련된 호치민시 남부지역에 대한 기획안은 호치민시 남부지역 2,600ha의 부지중에서 750ha에 국제 비즈니스에 적합한 잘 계획된 도시를 만든다는 당초 투자허가서의 내용을 반영하고 있다. 그리고 이 기획안은 1994년 12월 8일 총리에 의해 승인(No. 749/TTg)되었다. 총리의 승인서에 의하면 “새롭게 조성하는 도시는 기존 호치민시와 병행하여 발전하고 호치민시 남동부의 확장에 기여하는 상업, 금융, 서비스, 과학, 문화, 교육, 숙박, 오락, 교통 등의 중심지이다.”라고 선언하였다. 이는 호치민시 남부지역을 외국인 자본으로 개발하되 구 도시와의 연계발전과 복합 공간으로의 개발을 염두에 두고 있음을 알 수 있다.

호치민시 남부지역을 5개의 권역으로 나누어 개발한 구체적인 내용은 다음과 같다.⁹¹⁾ 첫째, A 비즈니스구역(409ha)은 투자자와 국제금융, 문화, 오락, 거주 등을 위한 구역으로 푸미흥의 중심지역으로 개발한다는 계획이다.

87) 대만의 CT&D그룹은 대만이 경제변혁을 달성하는데 중요한 역할을 한 대만 소재의 국제적인 기업으로, 아시아 경제의 급속한 변화에 대한 예측과 자본화에 기여한 기업으로 평가받음(<https://phumyhung.vn/en/introduction/about-company>, 검색일 2020.2.24.)

88) 푸미흥 개발회사는 1993년 5월 19일 발행된 국가협력투자위원회(현재의 기획투자부)의 투자허가 번호 602/GP에 따라 Tan Thuan 개발회사(IPC)와 CT&D그룹에 의해 설립되었음(<https://www.nhandan.com.vn/chinhtri/item/10480802-.html>, 검색일 2019.12.16.)

89) 미국의 Skimore, Owings & Merrill사의 약어임(<https://www.som.com/>, 검색일 2020.2.24.)

90) <https://phumyhung.vn/en/introduction/about-company>(검색일 2020.2.24.)

91) 베트남 위키피디아(https://vi.wikipedia.org/wiki/Khu_%C4%91%C3%B4_th%E1%BB%8B_Ph%C3%BA_M%E1%BB%B9_H%C6%B0ng, 검색일 2019.9.2.)

둘째, B 대학중심구역(95ha)은 미국의 실리콘 밸리, 산호세 및 대만의 과학산업 단지를 벤치마킹하여 주거, 상업, 지역서비스 및 공공사업 지역으로 구성하여 복합용도 지역으로 개발한다.

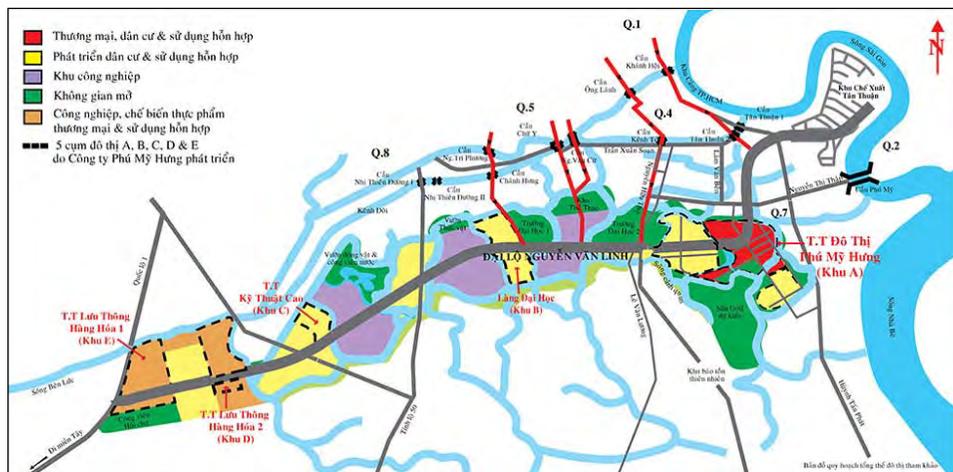
셋째, C 첨단기술센터구역(46ha)은 Nguyen Van Linh와 Huong Lo 7의 교차점에 위치하고 있으며, 첨단산업 개발을 위한 공장지역으로 개발한다.

넷째, D 물류센터 II(85ha)는 Ben Luc와 Can Giuoc강의 교차점에 위치하고 있으며, 항만 및 물품유통을 위한 상업 및 주거 혼합 기능지역으로 개발한다.

다섯째, E 물류센터 I(115ha)는 국제무역지역, Nguyen Van Linh 도로변 상업지역, 창고지역, 운동장, 항만 지역 및 화물 운송업자, 혼합 주거지역으로 개발한다.

푸미흥 개발은 호치민시, 등나이시, 바리아 붕 타우 지방을 포함한 베트남 남부지방 경제권(Southern Focal Economic Area)종합계획의 핵심요소로 평가받고 있다.

그림 3-9 | 푸미흥 개발사업 토지이용계획



자료: <https://phumihung.vn/en/introduction/about-company> (검색일 2020.2.24)

3) 재원조달 및 투자유치

푸미흥 개발회사는 1993년 자본금 6,000만 달러로 설립⁹²⁾하였다. 호치민시 인민위

원회를 대신하여 Tan Thuan 개발회사가 토지임대와 인력에 해당하는 1,800만 달러를 투자(지분 30%)하였고, 대만 CT&D 그룹은 4,200만 달러를 투자(지분 70%)하여 자본금 6,000만 달러를 조성하였다. 투자재원이 부족한 호치민시로서는 1997년 11월 15일, 토지임대계약(088/HĐ/TĐ)을 체결하고, \$3/m² 로 600ha의 토지를 임대해 주는 방식으로 투자한 것이다.⁹³⁾ 1993년 당시 토지법은 외국인의 직접투자에 의한 부동산개발(판매용 주택건설)을 허용하지 않았으나, 푸미흥 개발회사는 호치민시로부터 토지를 임대 받는 대신, 개발 후 토지사용권은 호치민시에 양도하는 조건으로 외국인 투자가 허용된 것이다.⁹⁴⁾ 이러한 합자투자방식은 이후 베트남에서 일반적으로 적용되고 있다. 호치민시 입장에서 토지투자 방식은 부족한 재원을 대신할 수 있는 용이한 방법이었고, 외국인 투자자 입장에서는 토지 수용 등에 따른 사업 기간 지연이나 토지 임차비 지불에 따른 조성원가 상승의 우려가 없는 방식이었다.

푸미흥 개발회사는 외국인 투자법에 따른 투자 우대조치를 받았다. 개발 구역의 인프라 운영과 편의시설·공공시설 등의 수입에 대해 법인세는 10%를 납부하였는데, 이는 1998년 이후 25%로 상향되었다.⁹⁵⁾

4) 관련 법령 및 추진체계

푸미흥 개발과 관련해서 발생한 법·제도적 문제들은 베트남이 도시 개발 및 관리에 대한 법·제도들을 형성하고 완성시키는 데 기여하였다. 특히 푸미흥 개발사업은 외국인 투자와 관련된 토지, 거주지, 세금 등의 법률 시스템을 완성하기 위한 실험의 장이라고 볼 수 있다.

92) Lãi lớn 4 năm, vì sao Phú Mỹ Hưng không chia lợi nhuận cho đối tác Việt? Bất động sản - TNCK(<https://bds.tinnhanhchungkhoan.vn/bat-dong-san/lai-lon-4-nam-vi-sao-phu-my-hung-khong-chia-loi-nhuan-cho-doi-tac-viet-113222.html>, 검색일 2019.9.2.)

93) Đoàn Văn Minh. 2019b. 전거서. p4.

94) Transformation and Change Management Consulting Co. Ltd. and John Gillespie. 2015. Public Land Disputes in Vietnam: A Multi-Actor Analysis of Five Case Studies with an East Asian Comparative, the Asia Foundation. p5.

95) <https://vnexpress.net/kinh-doanh/giay-phep-dau-tu-cua-phu-my-hung-tiep-tuc-duoc-dieu-chinh-2678061.html>(검색일 2019.7.29.)

푸미흥 개발과 관련한 법령은 토지법, 외국인투자법, 건설조례 등으로 구분할 수 있다.

토지법은 1987년 12월 20일 최초로 제정되면서, 개인이나 가구의 토지사용이 안정적이고 영속적으로 가능하도록 토지사용권에 대한 법적 확장과 토지의 효율적 사용을 시도한 바 있다. 1993년 전면 개정된 토지법에서는 토지소유권과 사용권을 구별하여 토지사용권의 실질적인 거래가 가능하도록 하였으나, “베트남 토지 임차 외국 단체, 개인의 권한 및 의무에 대한 법령”은 개인과 외국 단체가 토지를 임대하는 것을 허용하지 않았다. 그러나 1993년 투자 허가서를 받은 푸미흥 개발회사는 외국 투자자가 토지를 임차해서 주택을 건설하고 거주하거나, 내국인과 외국인에게 매매하거나 임대할 수 있도록 하는 특례를 받았다. 즉 이러한 특례는 1993년 토지법에서는 정하고 있지 않은 내용이었다. 1993년 이후 10여 년간의 토지정책과 토지법 집행상황을 점검하고, 2003년 11월 제3차 토지법이 제정되었다. 제3차 토지법은 시장 경제체제에 부합하도록 법령의 변경이 이루어졌는데 특히 토지 인계, 토지 임차, 주택 매매 대상 등이 확장되었다. 이러한 내용은 2004년 푸미흥 개발회사의 투자 허가서에 반영되었다. 푸미흥 개발회사 입장에서는 토지 임대에서 토지 인계로 바꾸는 것은 주택을 건설해서 분양하는 경영 활동에 있어 큰 의미가 있었다. 왜냐하면 푸미흥은 그 토지 위에 주택을 지어서 사용자에게 분양하면 구매자가 장기적으로 사용권한을 소유할 수 있기 때문이다. 그러나 2003년 토지법 제정 이후, 푸미흥 개발회사와 주택을 분양받은 자 간의 토지 사용 수수료에 대한 분쟁이 생겼고, 이를 해결하고자 2010년 총리는 푸미흥 토지 사용 수수료에 관련된 2187/TTg-KTN 공문서를 발행하게 되었다.

푸미흥은 1987년 제정된 외국인 투자법에 따라 개발이 시작되었다. 외국인 투자법은 면투언 수출가공구가 형성될 수 있는 기회와 Bac Nha Be-Nam Binh Chanh 축을 따라서 새로운 도시 구역 개발에 대한 아이디어가 만들어지는 계기를 제공했다. 외국인 투자법에 따라 1989년 9월 27일 호치민 수출입 및 투자협회(INFOTRA)는 대만/중국 대외 무역 개발 협회와 Tan Thuan 수출 공업단지 건설을 위한 준비팀 구성에 대한 양해각서를 체결하였다. 베트남 측은 제도정비를 추진하고, 대만 측은 자본조달 및 시장조사를 담당하기로 하였다. 이때 대만 측에서는 CT&D와 Panviet 등 2개 기업이 참여하였는데

이들은 호치민시의 미래 발전가능성을 검토하였다. 여기에 Nguyen Van Linh 도로개발이 포함되어 있었다. 1993년 5월 Tan Thuan 개발회사는 CT&D그룹과 함께 합작개발회사인 푸미흥 개발회사⁹⁶⁾를 설립하였다. 외국인 투자법은 1992년부터 지속적으로 개정이 이루어졌는데, 몇몇 조항들은 푸미흥 개발회사에 직접적인 영향을 주었다. 예를 들어 1987년 외국인 투자법은 합작회사가 규제 수정, 재정 보고서 서명, 사장 임명 등과 같은 중요한 결정을 할 때는 100% 만장일치로 정해야 했다. 이 규정에 따르면 호치민시 인민위원회의 공동투자 지분인 30%도 푸미흥 개발회사의 의사결정에 중대한 영향을 줄 수 있었다. 그러나 2005년 개정된 외국인 투자법은 이 규정을 완화하여 65% 찬성으로 변경함으로써 푸미흥 개발회사에 대한 호치민시 인민위원회의 권한을 없앴다.

푸미흥 개발에 관련해서는 1981년 6월 6일 232-CP시행령과 1990년 11월 7일 385-HBT 시행령인 건설기본조례를 준수하였다. 이 규정에 따르면 인프라 시설물의 개발은 일반 계획을 준수해야 하는데, 푸미흥 개발사업은 「도시계획 마스터플랜 2010」을 기반으로 발전하게 된 것이다. 도시계획과는 별도로, 푸미흥 개발회사가 호치민시 남부 지역에 대한 디자인 공모전을 개최할 1993년 7월에는 도시지역 계획에 관한 규정이 없었다. 1993년 12월 28일에 건설부가 도시건설계획안 작성에 대한 규정을 제322/BXD 호로 결정하였고, 1994년 8월 17일에는 도시계획 관리령 시행령도 제정하였다.

베트남 정부는 1995년 3월 호치민 인민위원회에 속한 기관으로 “호치민시 남부 도시관리위원회”를 구성하여 투자방식, 개발활동 및 국내외 투자유치를 추진하였다.⁹⁷⁾

5) 성과와 문제점

(1) 성과

푸미흥 개발에 따른 효과는 크게 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 도시개발과 관리에 있어서 새로운 모델을 제시하였다. 기존의 법-제도적 틀을

96) Giới thiệu công ty-Phú Mỹ Hưng(<https://phumyhung.vn/gioi-thieu/gioi-thieu-cong-ty>, 검색일 2019.9.2.)

97) Giới thiệu công ty-Phú Mỹ Hưng(<https://phumyhung.vn/gioi-thieu/gioi-thieu-cong-ty>, 검색일 2019.9.2.)

벗어난 실험적 방식으로 외국인 투자를 유치한 것이다. 이를 통해 도시개발 및 주택공급에서 혁신을 이루었고, 창조와 통합으로 도시개발이 용이하도록 하였다.⁹⁸⁾ 또한 농업지역과 늪지대인 호치민의 남동부지역을 금융, 상업, 서비스, 산업, 과학, 문화, 교육 등 발전지역으로 개발⁹⁹⁾하였다. 남부지역의 인프라 시스템을 완성함으로써 사회·경제적 발전을 위한 개혁·개방의 기회를 확대하였다. 그리고 1993년 계획된 호치민시 마스터플랜에 따라 현재까지 도시를 중장기적이고 체계적으로 관리하는 사례를 만들었다.¹⁰⁰⁾ 현재 건설법과 부동산에 대한 외국인 투자법은 푸미흥 개발 당시보다 잘 정비되어 있으며 호치민시에는 푸미흥 외에도 19개의 개발 구역이 있다. 그러나 대부분의 개발 사업이 당초 계획대로 진행되지 않는 상황에서 푸미흥 개발을 위한 초기의 실험과 도시개발은 의미가 있다고 할 수 있다.¹⁰¹⁾

둘째, 호치민시 재정수입에 기여하였다. 푸미흥 개발로 인해 2010년부터 2014년까지 호치민시는 총 1조 5,323억 동(약 7,000만 달러¹⁰²⁾)의 재정수입을 확충하였고,¹⁰³⁾ 띠엔언 개발회사는 2,425억 동(1,100만 달러)의 수익을 창출하였다.

(2) 문제점

푸미흥 개발사업은 도시개발과 지방 재정수입 기여 등의 성과 외에 다음과 같은 사

98) Đoàn Văn Minh. 2019c. The development of Phu My Hung urban project. 한-베트남 국제세미나 발표자료(2019.11.27. 국토연구원)

99) 베트남 위키피디아 (https://vi.wikipedia.org/wiki/Khu_%C4%91%C3%B4_th%E1%BB%8B_Ph%C3%BA_M%E1%BB%B9_H%C6%B0ng, 검색일 2019.9.2.)

100) Giới thiệu công ty - Phú Mỹ Hưng(<https://phumyhung.vn/gioi-thieu/gioi-thieu-cong-ty>, 검색일 2019.9.2.)

101) Đoàn Văn Minh. 2019b. 전개서. p9.

102) 2014년 평균 환율인 VND22,000 = \$1 적용함(<http://www.smbz.biz/ExRate/StdExRate.jsp>, 검색일 2019.12.16.).

103) 이 금액은 푸미흥 개발회사가 분배하지 않고 재투자하기로 합의했던 2014년 토지사용료(5,827억 동=2,700만 달러)를 포함한 금액으로 실제로 재정수입액은 3,200만 달러임(Lãi lớn 4 năm, vì sao Phú Mỹ Hưng không chia lợi nhuận cho đối tác Việt? Bất động sản - TNCK, <https://bds.tinnhanhchungkhoan.vn/bat-dong-san/lai-lon-4-nam-vi-sao-phu-my-hung-khong chia-loi-nhuan-cho-doi-tac-viet-113222.html>, 검색일 2019.9.2.).

회적 문제도 발생시켰다.

첫째, 부동산가격이 상승하여 토지사용료 부담주체에 관한 갈등이 발생하였다. 부동산가격 상승에 따라 푸미흥 주민들의 토지사용료 부담이 급증하였다. 푸미흥 지구 개발 초기에는 \$3/㎡ 기준으로 호치민시에서 자본금을 토지로 납부하였으나, 실제 가치는 \$1.03/㎡ 에 불과한 제2종 농경지였고, 푸미흥 개발회사에서 각종 인프라를 개발한 이후에는 제3종 농경지로 분류되었으나 평가금액은 \$1.79/㎡에 불과했다. 이러한 평가가격은 2000년부터 2004년까지 큰 변화가 없었으나, 2008년 호치민시에서 토지가격을 재산정하면서 ㎡당 640만 동¹⁰⁴)으로 약 246배 급등하였고, 2009년 한 해에만 두 배 넘게 상승하였다.¹⁰⁵ 푸미흥 개발회사가 베트남 정부에 납부해야 할 토지사용료를 주민에게 전가함으로써 지가급등에 따른 주민과의 갈등이 야기되었다. 2013년 감사원은 향후 계약에서는 푸미흥 개발회사가 토지사용료를 부담하도록 하였으며, 주민은 가격이 상승하기 이전의 지가수준으로 토지사용료를 납부하도록 조치하였다.

둘째, 베트남의 법률과 규정이 정비되어 가면서 푸미흥에 대한 이전의 우대조치와 상충되는 문제점들이 발생했다. 푸미흥은 외국인 투자자에게 허용하지 않았던 주택건설 분양을 허용하면서 개발이 진행되었고, 1993년 당시 법인세율은 10%였다. 푸미흥 개발회사는 법인세에 대한 우대조치는 모든 경영 업무를 대상으로 전체 운영기간인 50년 동안 적용받아야 한다는 입장이었다. 반면 기획투자부는 2003년 10월 20일 기업의 법인세를 인상하기 위해 새로운 투자허가서(602/GPDC7)를 발급하면서 인프라 투자에서 나오는 수익에만 우대 조치를 받을 수 있다는 입장이었다. 또한 푸미흥 개발회사는 1998년 외국인의 토지개발 허용을 조건으로 25%의 법인세를 납부한다고 합의한 바 있으나 실제로는 이를 이행하고 있지 않는 등의 문제가 있었다.¹⁰⁶

104) 2008년 평균 환율은 VND16,446 = \$1 정도임(<https://www.fx-exchange.com/usd/vnd.html>. 검색일 2019.12.16.).

105) Transformation and Change Management Consulting Co. Ltd. and John Gillespie. 2015. 전게서. p5.

106) VnExpress. Giấy phép đầu tư của Phú Mỹ Hưng tiếp tục được điều chỉnh - VnExpress Kinh Doanh. VnExpress(<https://vnexpress.net/kinh-doanh/giay-phep-dau-tu-cua-phu-my-hung-tiep-tuc-duoc-dieu-chinh-2678061.html>, 검색일 2019.9.2.)

6. 종합 및 시사점

경제성장이론과 실증연구에서 국토인프라에 대한 투자는 기업운영 비용의 감소와 노동생산성의 증가 등의 경로를 통해 경제성장에 도움이 되는 것은 앞에서 서술하였다. 그리고 베트남은 도이머이 정책 이후 국제공적자금과 외국인 직접투자의 많은 비중을 교통, 에너지, 산업 등에 투자하였다. 이러한 배경을 통해 본 장에서는 베트남의 국토인프라 개발사례에 대해서 개발 배경, 개발 과정, 자원조달·투자유치, 관련법령·추진체계, 성과와 문제점들에 대해서 살펴보았다. 사례검토를 통해서 다음과 같이 항목별로는 제도마련과 자원조달 및 인력양성 측면에서, 개발 시기에 대해서는 정부 정책의 우선순위와 실제 개발 시기와의 차이가 발생한 이유에 대해서 분석하고 시사점을 도출하였다.

1) 항목별 시사점

(1) 제도마련 측면

첫째, 국토인프라 구축과 관련하여 사전에 관련 법령을 제정하고 지속적으로 정비해 나가야 한다. 베트남은 관련 법령이 준비되지 않은 상황에서 각료위원회에서 결정한 시행령을 근거로 인프라 개발을 먼저 진행하고 관련 법령은 그 뒤에 제·개정하는 경우가 대부분이었다. 따라서 해외자본 유치와 직접 관련된 외국인 투자법, 토지법, 공공투자법 등의 우선적인 정비가 필요하다. 또한 사업진행 과정에서 예상하지 못한 문제점이 발생하면 사업기간 지연 및 인프라 서비스 제공 지연으로 연결되는 만큼 선행사례 검토와 대비책을 마련하는 것이 중요하다. 그리고 신속한 법·제도 개선으로 변화된 상황을 반영하는 것도 필요하다.

둘째, 중·장기 국토개발계획과 권역별 개발계획이 연계성을 갖도록 인프라 개발계획을 수립하는 것이 필요하다. 하노이-하이퐁 도로의 경우, 교통개발 종합계획과 권역별 계획이 상호 연관되도록 수립함으로써 국가도로망확충과 지역개발에 기여하였다. 푸미발전소도 호치민을 중심으로 한 남부지역의 전력공급뿐만 아니라 국가전력공급 계획과

부합하도록 계획함으로써 국가경제와 지역경제 활성화에 기여한 것을 살펴보았다.

셋째, 지자체에 인프라 개발계획에 대한 수립 권한을 부여하되 중앙정부에서는 적절히 관리하는 것이 필요하다. 편두언 수출가공구의 성공은 호치민시에서 장기간에 걸친 검토와 자발적인 계획수립의 결과라고 할 수 있다. 지방자치단체가 지역의 특성과 필요성을 고려한 “지역맞춤형” 경제발전계획을 수립할 수 있도록 일정한 권한을 부여하되, 중앙정부는 이를 면밀히 검토하고 지원하는 역할이 필요하다. 지방으로 개발 권한을 일정부분 이양하는 것은 지역을 기반으로 하는 소규모 국토인프라를 쉽게 관리할 수 있게 할 뿐만 아니라 성공사례를 창출하는 데 도움이 된다. 그리고 지방의 성공사례는 장기적으로는 국가전체의 개발 계획을 수립하고 확산시키는 데 도움이 될 수 있다.

(2) 재원조달 측면

첫째, 국토인프라 개발에 있어 해외자본 유치와 적극적인 국제협력이 필요하다. 국토인프라 개발에는 막대한 자본과 기술이 필요한 만큼 부족한 재원을 조달하기 위해서는 해외자본의 유치가 절대적으로 중요하다. 또한 해외자본 유치와 더불어 그 자본을 운영하기 위해서는 자본공여자와의 협력이 중요하다. 이를 위해, 가칭 “국제공적자금 투자 및 관리위원회”를 구성하여 해외자본의 운영과 관리에 적극적으로 참여할 필요가 있다.

둘째, 해외자본 유치와 관련된 법제도 정비와 신속한 의사 결정이 필요하다. 베트남은 해외자본유치와 관련한 법제도가 미비한 경우에 총리령, 시행령 등으로 신속하게 의사결정을 내림으로써 법제의 미비점을 지속적으로 제개정하여 보완해 나갔다. 국제공적자금의 경우는 상대적으로 안정성이 높다고 하더라도 외국인 직접투자는 변동성이 크고, 투자 유치에 있어서 다른 나라와 경쟁관계에 있을 수 있기 때문에 이와 관련한 법제의 정비는 중요하다.

셋째, 국토인프라 투자에 필요한 자본을 조달하기 위해 국내자본을 축적하여야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 국토인프라를 개발하는 데 있어 해외자본을 유치하는 것은 필요하고 중요하지만, 해외자본을 사용하는 것은 선별적이고 전략적이어야 한다. 소요재원의 대부분을 해외자본으로 충당하게 되면, 자국의 필요성과 요구가 반영되기 보다

는 해외자본이 개발을 주도할 수밖에 없기 때문이다. 국내자본을 축적하기 위해서는 안정적인 금융시스템과 제도를 구축함으로써 국내저축과 기업의 투자가 활성화될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

(3) 인력양성 측면

시장경제 체제로 전환하고 국제공적자금을 유치하면서 추진절차와 이념적 차이로 인해 초기에는 자금공여자와 갈등이 있었다. 양측의 문제들은 해결되었으나 2장에서 살펴본 바와 같이 세계은행의 보고서에서도 언급될 정도로 사상적 간극이 컸던 것이 사실이다. 따라서 시장경제 체제와 해외자본 유치과정에 대한 이해와 지식을 갖춘 인력양성이 선행되어야 한다.

다음으로 인프라별로 사업관리 능력과 특화된 선진기술을 갖춘 인력 양성이 필요하다. 적절한 기술 수준을 갖춘 인력은 국토인프라 개발에 필요한 사업기간이 지연되는 것을 막을 수 있고, 사업완료 후에는 인프라 관리에 필요한 기술습득 기간이 단축되므로 빠른 시일 내에 인프라 서비스를 제공할 수 있는 데 도움이 된다.

표 3-11 | 항목별 종합 및 시사점

구 분	하노이-하이퐁 도로	푸미흥 택지개발	떤투언 수출가공구	푸미발전소	시사점
1. 계획수립	<ul style="list-style-type: none"> ◦교통운송개발을 위한 교통부문의 로드맵을 단계적으로 수립 - UNDP의 지원으로 교통개발 종합계획 수립 ◦권역별 종합계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ◦호치민시에서 도시계획 마스터플랜 2010 - 인구 500만명 규모 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ◦사이공수출가공구 계획 수립(미실현) ◦호치민시 인민위원회 "수출가공구 개발 제안" 	<ul style="list-style-type: none"> ◦전력개발 중요성 강조(1976) ◦제1차 전력개발계획(1981) ◦제3차 전력개발계획(1991) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦국토종합개발계획과 지역단위개발계획의 연계성 ◦인프라별 종합개발계획과 권역별 종합개발계획의 정합성
2. 자원조달	<ul style="list-style-type: none"> ◦JICA의 ODA차관(76.5%) ◦베트남 정부예산(23.5%) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦CT&D(70%) ◦떤투언개발회사(30%) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦CT&D(100%) ◦호치민시 : 장비비, 인건비 일부 부담 	<ul style="list-style-type: none"> ◦푸미발전소 전체: 외자(89.5%) 내자(10.5%) ◦푸미2-1발전소: 세계은행(74.4%), 베트남정부(25.6%) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦해외자본유치의 중요성 및 필요성 ◦국내자본 축적과 형성 필요

구 분	하노이-하이퐁 도로	푸미흥 택지개발	뎐투언 수출가공구	푸미발전소	시사점
3. 투자유치	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기획투자부가 JICA와 직접 협의하여 사업확정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 호치민시와 대만 외상개발협회의 양해각서 - 호치민시는 대만 CT&D와 수출가공구 개발에 대해 합작회사를 설립 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 수출가공구 개발: 호치민시와 대만 CT&D의 합작회사 ◦ 수출가공구내 : 수출입세금면제, 기업 소득세면제 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 베트남정부 사업개발 요청과 세계은행 차관대출승인 ◦ 세계은행 기술지원료 대출 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 해외자본 유치를 위한 조직과 인력양성 ◦ 해외투자유치를 위한 제도마련
4. 관련법령	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 1994/10/20일자 시행령 제177-CP호 ◦ 공공투자법 제6조 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 1993/1/16일자 총리결정 제20-QD-TTg호 ◦ 1993년 토지법 적용예외 인정 - 개발 후 토지이용권 양도조건 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 외국인투자법 ◦ 1990/11/7일자 시행령 제385-HĐBT 건설기본조례 ◦ 1994/8/17일자 시행령 제90-CP호 (토지보상 등) ◦ 1993/12/27 환경보전법 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 1990/11/7일자 시행령 제385-HĐBT 건설기본조례 ◦ 1994/8/17일자 시행령 제90-CP호 (토지보상 등) ◦ 1993/12/27 환경보전법 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 외국인투자법, 토지법 등 해외자본유치와 직접 관련된 법제도 정비 필요 ◦ 법제도 미비사항 발생시 총리 및 각료위원회 결정 등으로 사업추진
5. 추진체계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 5번 국도 개선사업 관리위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 남부도시관리위원회 ◦ 푸미흥개발회사 설립 - 뎐투언개발회사와 대만 CT&D의 합작회사 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 호치민시 인민위원회 경제연구팀 ◦ 뎐투언수출가공구 관리위원회 - 호치민시 산업단지 및 수출가공구 관리위원회(2000년 변경) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건설: 산업무역부 에너지부, 세계은행, 국내기술자문사 ◦ 관리: EVN, 푸미화력 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 인프라별 효율적 관리를 위한 조직 신설 ◦ 해외투자법인 및 자금공여자와의 합작회사 설립
6. 성과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 도로선형개선으로 이동운송시간 단축 ◦ 북쪽지역의 상업 및 산업능력 증대 ◦ 산업개발 환경 개선으로 외국인직접투자 증가 ◦ 농촌지역 농업생산 활동 다양화에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 호치민시 재정수입에 기여 - 뎐투언개발회사의 수익창출 - 푸미흥개발회사의 세금납부 ◦ 도시개발의 새로운 모델 제시 - 외국인투자 유치 - 호치민 남동부의 발전 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 외화수입 확대, 일자리창출, 기술습득 ◦ 호치민시 남부지역 도시형성 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ ODA대출을 이용한 발전능력 증대 ◦ 전력공급 신뢰성 제고 및 경제성장지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가경제와 지역경제 발전에 기여
7. 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 토지철거 및 보상작업 지연으로 공사기간 연장(당초대비 160%) ◦ 입찰 및 사업관리능력 부족 ◦ 교통사고 급증 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부동산가격 급등으로 토지사용료 부담 증가 ◦ 푸미흥개발회사에 대한 우대조치는 주민의 부담을 가중시킴 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 미흡한 기반시설과 복잡한 행정절차 ◦ 임대 투자유치에 편중 ◦ 합작투자자에 다른 수동적 의사결정과 투자유치속도 지연 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 납품절차, 발전소건설 지연 ◦ 토지수용지연에 따른 송전선로 및 변전소 건설 지연 ◦ 전력생산방식 변경에 따른 건설지연 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사업착수 전 철저한 사전검토, 예상되는 문제점 목록 작성, 대비책 마련

자료: 연구진 작성

2) 개발 시기에 대한 시사점

첫째, 베트남 공산당이나 정부에서 정하거나 중점을 둔 국토인프라 개발의 우선순위와 실제 개발 시기에서 차이가 발생하였다. 베트남전쟁으로 대부분의 국토인프라가 파괴되었고, 특히 전력공급의 경우 절대적으로 부족하고 지역 간 불균형도 심각한 상황이었다. 1975년 통일 이후, 베트남 공산당은 전력개발의 중요성을 강조한 바 있고, 실제로 1981년에 구소련과 협력하여 제1차 전력개발계획을 수립하기도 하였다. 그 이후에도 7차 전력개발계획과 에너지부문 개발계획을 수립하는 등 전력은 베트남의 역점 개발 분야였다. 그러나 실제 개발은 1995년 베트남 정부가 세계은행에 발전소 건설을 공식적으로 요청하면서부터 진행되었다. 그 이유는 다른 인프라에 비해 막대한 자금과 기술이 필요하고, 국가전반의 전력공급계획과 연계시킬 필요가 있기 때문이다. 즉 사업의 중요성과는 별개로 실제 사업추진에 상당기간 경과한 시점에 진행되었다. 교통 분야의 경우도 1986년부터 교통운송의 우선적인 개발을 강조했을 뿐 아니라, 1991년 제7차 공산당대회에서 “교통운송사업의 주요방향 및 과제”를 확정하기도 하였다. 정책적 우선순위와 경제적 필요성에도 하노이와 하이퐁을 연결하는 5번 국도에 대한 개선사업에 착수한 것은 1995년이요, 완공시점은 85개월이 경과한 2002년으로 교통 분야에 대해 우선 개발을 강조한 당초에 비해서 16년가량 지난 시점이다. 더욱이 국토인프라 개발에 대한 민관합작투자의 시범규정을 결정한 것은 2010년이다. 도로는 인적·물적 연결 인프라로서 기능을 하나, 직접적인 경제적 이익을 창출하는 것이 아니기 때문에 개발의 중요성과 우선순위에도 불구하고 실제 개발은 지연된 것으로 판단된다.

둘째, 수출가공구 개발은 빠른 시일 내 추진하여 성공적인 경제성과를 창출하였다. 수출가공구는 해외직접투자와 수출증대로 인한 외화유입 등에서 경제 활성화에 직접적으로 기여하였다. 베트남이 통일되기 전, 남베트남 정부에서는 1971년 “사이공수출가공구”에 대한 계획을 검토한 바 있으나, 도이머이 이후에는 정부와 당 차원에서 수출가공구에 대한 검토는 없었다. 그럼에도 호치민시에서는 수출가공구에 대한 개발계획을 꾸준히 검토하고 진행하였다. 1991년 제7차 공산당 대회에서 수출가공구 수립방향이

결정된 이후, 1996년 국가산업단지계획 수립에 이르기까지 5년여 만에 수출가공구에 국가단위 계획을 수립했을 뿐만 아니라 편투언 수출가공구의 정상적인 운영도 가능하였다. 외국인 직접투자에 대한 제도적 인센티브와 투자의 안정성만 보장할 수 있으면 수출가공구는 다른 인프라에 비해 상대적으로 적은 비용과 단기간에 경제적 성과를 창출할 수 있다. 또한 수출가공구로 유입되는 근로자의 임금과 수출로 인한 외화획득은 국내경제 활성화의 재원으로 활용할 수 있는 장점이 있다.

셋째, 주택공급과 택지개발은 경제발전 과정과 병행해서 진행하였다. 자급자족·계획경제체제 하에서 주택공급은 정부의 역할이었으므로 주택공급부족은 거의 발생하지 않았다. 1987년 토지법이 제정된 것은 외국인 투자유치와 토지소유에 대한 안정성을 보장한 것으로 주택공급과는 다소 무관하였다. 그러나 개혁·개방과 경제성장에 따라 도시로의 인구유입이 가속화되었고 도시지역의 주택수요가 크게 증가하였다. 호치민시에서 「도시계획마스터플랜 2010」을 수립한 것은 호치민시 주변의 농촌인구가 편투언 수출가공구로 유입되기 시작한 1993년부터였으며 1998년에 이르러 푸미흥을 포함한 호치민시 남동부의 개발을 추진하게 되었다. 이후 2003년 토지법 개정과 2006년 부동산업법 제정으로 외국인의 토지사용권 취득과 주택건설이 가능해짐으로써 주택공급 주체가 다양해지는 계기가 되었다. 호치민시에는 푸미흥 외에도 19개의 개발구역이 추진될 만큼 택지개발에 대한 수요와 공급은 증가하였다. 주택공급과 택지개발은 경제성장에 따른 파급효과로 추진되는 측면이 있으나, 주택공급과 택지개발은 해당지역의 도로·통신·경제 등의 인프라 시스템을 완성하도록 견인함으로써 사회·경제적 발전과 개혁·개방의 기회를 확대하는 요인으로 작용하기도 한다. 실제로 푸미흥 택지개발은 2007년 완공되었으며 세계은행에서는 2009년 베트남을 하위소득 국가에서 중간하위 소득국가로 진입한 것으로 평가하였다.

표 3-12 | 사례별 개발시기 비교

구분	하노이-하이퐁 도로	푸미발전소	떤투언 수출가공구	푸미흥 택지개발
1971			◦남베트남 정부 시행령 016SL/TH : 사이공수출가공구 계획검토	
1976		(4차 공산당대회) ◦전력개발 중요성 강조		
1981		◦제1차 전력개발계획(81-85)		
1986	(6차 공산당대회) ◦교통운송의 우선개발 강조	◦제2차 전력개발계획(86-90)		
1987			◦외국인투자법 제정	◦토지법 제정
1990		◦각료위원회 시행령 386호 : 건설기본조례(적용)	◦각료위원회 시행령 385호 : 건설기본조례	
1991	(7차 공산당대회) ◦1991-1995 교통운송업의 주요 방향 및 과제 확정 (5번국도 개선사업 포함)	(7차 공산당대회) ◦에너지 부문 개발정책 등 결정 ◦제3차 전력개발계획(91-95)	(7차 공산당대회) ◦수출가공구 수립방향제시 ◦떤투언개발회사 투자허가서 발급 ◦수출가공구규정제정	
1992			◦외국인투자법 개정 : 수출가공구 유형에 대한 규정 신설 ◦떤투언수출가공구 관리위원회 설치 ◦수출가공구 기반공사시작	
1993		◦토지법 79조 6항에 따라 토지보상규정 적용	◦총리 제20/QD-TTg 승인 : 호치민시 「도시계획 마스터플랜 2010」 수립 ◦수출가공구 내 투자허가서 최초 발급 ◦건설부 제322/BXD-DT : 수출가공구 건설에 대한 세부규정 제정	◦총리 제20/QD-TTg 승인 : 호치민시 「도시계획 마스터플랜 2010」 수립 ◦푸미흥합작회사 설립
1994	◦총리결정서(1994/4/1) : 하노이-하이퐁5번국도 개선사업 결정 ◦교통운송부 : 1994/3/5 제269/TCCB-LD 결정서 - 5번 국도 개선사업 관리위원회 설치	◦총리결정서(1994/10/10) 제562/QD-TTg : 베트남전력공사설립결정		
1995	◦교통운송부 : 2010년 교통인프라종합개발계획 발표	◦베트남정부와 국제개발협회 간 대출협정 체결 ◦베트남전력공사(EVN) 출범 : 전기산업 일체를 운영		
1996		◦세계은행 차관지급승인 ◦제4차 전력개발계획(96-2000)	◦제519/TTg호 결정서 : 국가산업단지계획수립	
1997	◦투자건설관리조례 1994/10/20 제177-CP호 시행령	◦배전시작		◦토지임대계약서 (088/HĐ/ĐD)체결
1999		◦완공		
2002	◦1월 5번 국도 개선사업 완공 (사업기간 85개월)			
2003			◦건설법	◦토지법 개정 : 외국인투자기업의 토지사용권 취득 허용
2005		◦푸미발전센터 개소(4/10) ◦전기법 공식발표(7/1) : 전기활용을 위한 법적장치미련 ◦전기규제기관(ERAV) 설립 결정 (10/19) : 전기활동 및 전기시장 규제기능 수행		
2007				◦푸미흥 택지개발 완공
2008		◦7월4일, 국가송전공사(NPT) 설립		
2009	◦공공투자법 및 민간합작투자에 관한 시행령 제정(108/2009/ND-CP)			
2010	◦민간합작투자에 대한 파일럿 규정 결정 (71/2010/QĐ-TTg)			

자료: 연구진 작성



4

CHAPTER

베트남 사례를 통한 남북한 협력방안

- 1. 베트남과 북한의 비교 배경 | 103
- 2. 북한의 시기별 경제체제 변화과정 | 105
- 3. 베트남과 북한의 경제체제 변화과정 비교 | 117
- 4. 남북한 협력방안 | 133

베트남 사례를 통한 남북한 협력방안

본 장에서는 사회주의 국가들의 체제전환 유형의 하나인 단일전환 형태로서, 북한이 추진한 경제 체제 변화과정을 시기별로 개관하고, 베트남과 북한의 경제체제 변화과정과 인프라별 개발 양상을 비교분석하였다. 베트남의 국토인프라 개발 사례 및 관련 법제의 정비와 개선, 북한과 베트남의 시기별 비교분석, 북한에 대한 SWOT분석을 하였다. 향후 한반도의 평화경제 기반 구축을 위해서는 상호성, 비가역성, 비배제성, 지속가능성 등의 기본원칙을 준수하고 경제특구 중심의 개발을 선행하고 점진적으로 교통, 에너지 인프라를 구축하는 추진전략을 도출하였다.

1. 베트남과 북한의 비교 배경

경제체제 전환국¹⁾은 유럽부흥개발은행(EBRD), 국제통화기금(IMF), 세계은행 등에서 여러 가지로 분류하고 있으나, 크게 구소련 붕괴에 따른 직접적 영향으로 시장경제체제로 전환한 국가와 구소련의 붕괴와는 직접적 연관은 없으나 사회주의를 유지하면서 경제체제를 전환한 국가로 나눌 수 있다.²⁾ 그리고 체제전환 과정에서 정치체제와 경제체제를 순차적이거나 일시에 전환한 국가들을 이중전환 국가로 분류하고, 사회주의 정치체제를 유지하고 자본주의 시장경제질서를 도입하고자 한 국가들을 단일전환 국가로 분류할 수 있다. 특히 단일전환 국가들은 기존 사회주의 정치체제의 변화 정도

1) 정치적 체제와 무관하게 경제체제가 전환되는 유형의 국가들을 경제체제 전환국으로 정의하고자 함.

2) 구소련의 붕괴로 구소련 연방 15개국, 헝가리, 폴란드 등은 시장경제 체제로 전환하였고, 중국, 베트남, 캄보디아 등은 구소련 붕괴와는 직접적 연관은 없으나 시장경제 제도를 도입한 국가들임(강성진, 정태용. 2017. 경제체제전환과 북한: 지속가능발전의 관점에서, p69. 고려대학교 출판문화원).

에 따라 <그림 4-1>과 같이 재분류할 수 있다. 체제전환국들은 시장경제 체제로 전환하면서 구조개혁 속도나 초기조건 등에서는 상이하였으나, 경제성장을 달성하기 위해 거시경제 안정, 가격 및 무역자유화, 국유기업의 사유화·상업화와 같은 기업개혁, 법·제도 개혁을 추진하였다.³⁾

그림 4-1 | 사회주의 국가의 체제전환 유형



자료: 권숙도, 2008. 사회주의 국가의 체제전환 과정 연구-북한, 베트남 사례비교, 영남대학교 박사학위논문, p41.(연구진 재작성)

베트남과 북한은 사회주의의 정치체제를 유지하면서, 정도의 차이는 있으나 자본주의의 시장경제를 수용한다는 측면에서 단일전환 국가로 분류할 수 있다. 양국은 1980년대 초중반에 2년의 격차를 두고 자본주의의 시장경제를 도입하고 다른 체제전환국이 시도한 법·제도적 기반을 유사하게 구축해 나갔다. 그러나 30여년이 지난 현재 베트남은 중간 하위 소득국가로 성장하였고 북한의 경제력은 답보 상태에 있다. 베트남과 북한의 경제력 차이가 발생하는 이유를 분석하는 것은 북한에 시사하는 바가 클 것이며, 남북한 협력방안을 모색하는 데 중요할 것이다. 이를 위해 베트남의 개혁·개방과 법·제도 변화 과정을 기준으로 양 국가를 비교·분석해 보고자 한다.

3) 김석진 외, 2008. 체제전환국 사례를 통해 본 북한 산업개발전략, 산업연구원, p49.

2. 북한의 시기별 경제체제 변화과정

1) 김정은 집권 이전

북한은 정전협정 다음 해인 1954년부터 전후 복구 3개년 계획⁴⁾, 인민경제발전 5개년 계획⁵⁾, 제1차제2차 7개년 계획(1978년~1984년) 등을 순차적으로 수립하였다. 그러나 중공업 우선정책, 사회주의 국가 특유의 경제적 비효율성 누적, 경제·국방 병진노선으로 인한 군수산업 치중⁶⁾ 등으로 1980년대 들어 생필품과 식량부족 문제에 직면하였다.

북한은 최고인민회의 제7기 3차 회의(1984년 1월)에서 침체된 국내 경제를 대외무역에서 돌파구를 찾으려는 시도로써 대외경제사업 및 대외무역 확대 방침을 채택하였다.⁷⁾ 이를 위해 1984년 합영법⁸⁾을 제정하고, 제3차 7개년계획(1987년~1993년)에 따른 무역액 증가 및 수출품 생산기지 설립, 수출상품의 전문화·다양화를 위해 노력하였다.⁹⁾ 또한 외국인 투자를 전담하기 위해 1988년에는 합영공업부를 신설하였다.

북한의 이러한 시도는 중국이 개방정책을 통해서 성공적으로 외자 유치와 경제개혁을 이루었기 때문이다. 또한 남한과의 경제력 격차가 심화되는 것도 주된 원인으로 사료된다. 그러나 자본주의 유입을 두려워하여 적극적인 정책변경을 회피하는 등 자립적 민족경제건설노선에 입각한 대외경제 개방정책은 본질적으로 변화되지 않았다.¹⁰⁾ 또

4) <http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0070074>(한국민족문화대백과사전, 검색일 2019.7.12.)

5) <http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0070247>(한국민족문화대백과사전, 검색일 2019.7.12.)

6) <https://namu.wiki/w/%EB%B6%81%ED%95%9C/%EA%B2%BD%EC%A0%9C#s-2.4> (검색일 2019.7.12.)

7) 박희진 2009. 광복 60주년: 남북한 대외경제사. 남북관계사: 갈등과 화해의 60년. 이화여자대학교 통일학연구원 편. p268.

8) 1984년 9월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택되었으며, 세례 여러 나라들과의 경제기술협력과 교류를 확대 발전하는 것을 목적으로, 합영기업에 관하여 구체적으로 규정하고 있는 일반법임(최재웅 외. 2018. 북한투자 법제해설. 박영사. p66).

9) <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC203&menuId=EC203> (검색일 2019.7.2.)

10) 1993년까지 이루어진 합영사업은 총 144건으로서 조총련 기업이 거의 80%이고 그 총투자규모는 1억5천만 달러로 사업당 평균투자액이 100만 달러정도에 불과하였다. 그나마 120여건의 조총련 합영기업 중 조업 중인 기업은 70여건에 지나지 않은 것으로 알려져 있음(이종은. 2005. 북한 경제특구의 부동산제도 정비방안에 관한 연구. 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문. p7., 장명봉, 박정원. 2001. 북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향. 한국경제연구원. p56).

한 재일본 조선인 총연합회(조총련)를 주축으로 한 해외동포의 대북투자를 제외하고는 서방국가의 투자유치에는 실패하였고, 1980년대 후반 사회주의국가의 몰락으로 대외 무역에서 침체국면을 맞게 되자 적극적인 개방정책이 필요하였다. 1990년 9월 5일에는 조선민주주의 인민공화국 민법¹¹⁾을 제정하였는데, 이 법에서는 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권 등 3가지 소유권의 내용을 적시하였다.

북한이 1990년대 이후로 추진한 경제체제 변화과정을 경제정책과 경제상황에 따라 구분하면 다음과 같다.

(1) 자유경제무역지대 설치기(1991년~1994년)

북한은 1991년 12월 28일 나진·선봉지구를 자유경제무역지대¹²⁾로 선포하여 합영법 제정으로 시작된 외국자본의 투자 유치를 본격적으로 추진하였다. 국제연합개발계획과 두만강개발계획의 협력구도 하에서 1990년대 초반부터 나진·선봉지역을 국제물류 및 관광, 수출가공기지로 발전시키기 위한 과정으로 해석할 수 있다.

나진·선봉 경제무역지대의 개발과 관련해서 1993년 나선경제무역지대법을 제정하였는데, 이 법은 외국 투자자들이 외국인 투자기업을 창설·운영하는 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규제하고 있다. 또한 외국인 투자법에 대한 특별법적 지위와 경제특구와 관련된 기본법적 성격을 동시에 지닌다고 볼 수 있다.

이 시기에는 1992년 헌법 개정을 통하여 외국의 자본과 기술을 도입하기 위한 헌법적 토대를 마련하였고, 1992년 10월 외국인 투자법과 자유경제 무역지대법을 제정하는 등 외국인 투자법제와 대외경제 법제를 정비하였다. 이에 남한에서는 1994년 10월 대북경제협력 활성화 조치를 실행하였으며, 다음 해에 미국의 대북경제제제가 부분적으로 완화되면서 외국인 투자자와 남한 기업들의 북한에 대한 투자가 활성화되었다. 그리고 북한도 경제특구 개발에 대해 자신감을 갖게 되었다.

물론 이 시기에도 북한은 부동산에 대해서는 사회주의적 소유 제도를 고수하였으나,

11) 이 법은 1991년 4월 최고인민회의에서 이 법은 채택되었고 헌법상 규정되어 있는 소유관계 규범을 구체화함.

12) <https://blog.naver.com/gounikorea/221089061218>(통일부 공식 블로그, 검색일 2019.7.2.)

토지임대법과 자유경제 무역지대에서의 건물양도 및 저당규정을 제정하여 제한된 범위 내에서 부동산 제도에 상당한 변화를 보였다.¹³⁾

1993년 10월에는 토지임대법을 제정하였다. 이 법은 자유경제무역지구에서의 토지 임대 방법, 토지이용권의 양도·저당과 그 기간, 토지임대료와 토지사용료, 토지이용권의 반환, 제재 및 분쟁해결 등에 대한 사항을 규정하고 있다. 토지의 사적 소유를 인정하지는 않았지만, 제7조에서 토지이용권을 임차자의 재산권으로 인정하고, 제15조에서는 토지이용권의 양도와 저당을 가능하게 함으로써 토지의 국유화 원칙에서 벗어나 예외적인 조치를 단행할 수 있는 가능성을 보이기도 했다.

(2) 계획경제시스템 와해기(1994년~1998년)

1994년 김일성 사망, 1994~1995년 연이은 대홍수로 인한 농경지 유실 등으로 배급제와 중앙계획체제가 붕괴¹⁴⁾되었다. 당시의 경제난은 북한체제에 큰 타격을 주었는데, 계획경제시스템의 가동률은 원료와 자재공급의 부족, 전력부족 등 총체적인 위기 속에서 점차 떨어졌으며, 그물망 형태의 계획경제시스템은 연쇄적으로 와해되어 갔다. 북한 주민들의 일상생활과 관련된 배급체계도 제대로 작동하지 못했는데, 소비품은 물론 식량까지도 공급이 제대로 이루어지지 않았다. 이러한 경제적 상황은 북한 주민 스스로 장마당을 활성화함으로써 북한 내에 시장경제가 본격화되는 계기를 촉발시켰다.

1995년 이전 북한은 텃밭, 부업발 등 합법적인 사적 경제활동 공간을 제한적으로 인정해왔으나 경제난으로 국가 배급체계가 와해되면서 북한 주민들의 사적 경제활동은 생산과 유통의 측면으로까지 확대되었다.¹⁵⁾ 합법과 불법의 영역이 명확하게 구분되지 않은 경제상황으로 인해 1998년 고난의 행군이 끝났음을 선언하고 최고인민회의 제10

13) 법원행정처, 1997. 북한의 부동산 제도. pp103-105.

14) 북한은 김일성 사망을 전후로 식량배급이 급속하게 악화되었고, 3차 7개년 계획의 실패로 완충기에 들어가는 1994년부터 1998년 까지를 '고난의 행군'으로 불렀음, 1990~1998년 북한 경제의 연평균 성장률은 -4.1% 수준으로 하락하였고, 고난의 행군시기에 아사자는 30~40만여 명으로 추정됨.(<https://namu.wiki/w/%EB%B6%81%ED%95%9C/%EA%B2%BD%EC%A0%9C#s-2.4>, 검색일 2019.7.12.)

15) 박일수. 2006. 고난의 행군 이후 개인소유권 변화에 관한 연구. 경남대학교 북한대학원 석사학위논문. p1.

기 제1차 회의에서 헌법을 개정하면서 제24조에 “그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다.”라는 내용을 추가함으로써 북한 주민들의 사적인 경제활동을 공식적으로 인정하게 되었다. 북한의 사적 경제활동부문은 1998년 이후에도 지속적으로 확대되면서 북한 체제의 변화를 이끌어냈고, 북한 주민들은 사적 경제활동을 통해 개인재산을 축적할 수 있게 되었다.

(3) 경제개방 확대기(2002년~2011년)

나선경제무역지대가 서방자본을 유입하는 데 있어서 만족할 만한 성과를 거두지 못하자 북한은 경제난을 타개하기 위해 2002년 “7·1 경제관리 개선조치”를 단행하고 시장기능을 도입하는 등 추가적인 경제개혁조치를 시행하였다. 7·1 경제관리 개선조치는 ① 물가(25배)·임금(18배)·환율(70배) 인상, ② 기업경영 자율권 확대, ③ 영농 인센티브제 강화, ④ 배급제 폐지 등을 주요 내용으로 하고 있다.¹⁶⁾

2002년 하반기에 북한은 신의주를 신의주 특별행정구로, 금강산 관광지구, 개성공업지구를 특구로 지정하면서 북한 내 개방지역을 확대하였다. 그리고 2003년 3월에는 농민시장을 종합시장으로 개편하고, 국영상점 경영권을 기관과 기업소에 이양하였다. 또한 개인차원의 서비스업(식당, PC방)을 허용하는 등 상업개혁조치를 실시¹⁷⁾하여 시장 운영을 공식화하였다. 2004년 1월부터 농업부문에 가족단위 영농제를 도입하고, 공업부문에는 “기업개혁” 조치를 시범적으로 실시하였다.¹⁸⁾

외국기업의 대북투자를 촉진하기 위한 제도 개선의 일환으로 북한은 해외교포를 대상으로 투자설명회를 개최하고 각종 특혜를 제시하였는데, 주요 내용은 개성공단 인근에 교포기업 전용 공장부지 조성, 나선특구에 인프라 투자시 250만 평의 토지무상 지원, 경제특구 이외 지역에서의 단독 기업·은행 설립과 광산개발에 대한 직접 투자를 허용하는 것 등이다.¹⁹⁾

16) 허강무. 2011. 중국의 토지가격 산정제도와 북한에 대한 시사점. 동북아법연구 통권 9호. pp143-178.

17) [https://namu.wiki/w/%EB%B6%81%ED%95%9C/%EA%B2%BD%EC%A0%9C#s-2.4\(검색일 2019.7.12.\)](https://namu.wiki/w/%EB%B6%81%ED%95%9C/%EA%B2%BD%EC%A0%9C#s-2.4(검색일 2019.7.12.))

18) 김영윤, 최수영. 2005. 북한의 경제개혁 동향. 통일연구원. p7.

(가) 신의주 특별행정구

북한은 2002년 9월에 신의주 특별행정구 설치를 발표함으로써 대외개방에 대한 의지를 표명하였다. 최고인민회의 상임위원회 정령(법령)을 통해 특별행정구에 입법·행정·사법권을 부여하고(제2조), 중앙정부가 위임한 범위 내에서 독자적인 대외사업과 별도의 여권발급 등을 허용하는 내용을 포함하고 있다. 전체 6장 101조로 구성된 신의주 특별행정구 기본법은 제3조에서 특구의 법률제도가 향후 50년간 변화하지 않을 것임을 명문화하였으며, 경제특구의 행정에 대해 많은 권한을 행정장관에게 부여하고 있다. 특히 경제특구 기본법에는 제17조에서 개인의 사유재산과 상속권을 인정하는 내용을 포함하고 있어, 시장 경제적 요소를 일부 도입한 것이 두드러진 특징이라고 할 수 있다.

이밖에도 경제특구 기본법은 23조에서 독자적인 화폐금융시책과 자유로운 외화 반출입을 허용하고, 24조와 25조에서는 신의주 특별행정구에서 정하는 세금의 종류와 세율을 적용하는 세금·관세에서 특혜를 명시하고 있다. 그리고 독자적인 예산 편성 및 집행(27조), 특구 내 근무하는 주민의 직업선택과 거주이동의 자유(49조, 50조) 등을 포함하고 있다.

신의주 경제특구는 북한이 1990년대 추진하였던 나진·선봉 경제특구와는 비교할 수 없을 정도의 높은 자율성과 외국인 투자 유치를 위한 법·제도적 기반을 마련하였다는 점에서 큰 의미를 가진다. 북한은 초대 행정장관을 외국인으로 임명²⁰⁾하고, 특별행정구 장관에게 특구의 행정 및 개발사업의 전반적 관리와 행정부 관료의 임명권을 부여하는 등 과거와는 확연히 다른 접근방식을 보였다.

신의주 특별행정구 기본법을 살펴보면, 특구지정의 효과를 극대화하기 위해 중국의 경제특구 경험과 제도를 상당 부분 수용한 것임을 알 수 있다.²¹⁾

19) 김영윤, 최수영. 전거서. pp37-38.

20) 신의주 특별행정구 초대 행정장관은 1990년 어우야(歐亞)그룹을 설립한 중국계 네덜란드인 양빈(楊斌)임.(자료: 연합뉴스. 2018. 신의주 특별행정구 초대 행정장관 양빈, '비밀리' 대만 방문. 10월 3일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181003035900009?input=1195m>, 검색일 2019.7.11.)

21) 대외경제정책연구원. 2004. 2003/04 북한경제 백서. pp187-188.

(나) 금강산 관광지구

금강산 관광은 1998년 4월 30일 정부의 남북경협 활성화조치에 의해 기업인의 방북이 허용되면서 추진된 사업이다.²²⁾ 1998년 6월 현대그룹과 조선아시아태평양 평화위원회가 금강산관광 및 개발에 대해 합의하고, 11월 18일 금강호가 동해항에서 장전항으로 출항하면서 시작되었다.

2002년 11월 13일 채택된 금강산 관광지구법에 따르면, 북한은 강원도 고성군 고성읍 온정리, 성북리 일부, 삼일포, 해금강, 통천군 일부를 금강산 관광지구로 지정하고 국제관광지로 개발하는 정책방향을 제시하고 있다. 금강산 관광지구법은 총 29개 조와 부칙 3개 조로 구성되어 있는데, 현대아산에 독점사업자로서의 기득권을 보장하고 있으며, 관광객의 범위를 확대하고 관광사업자의 투자범위도 확대하는 조치를 규정하고 있다. 개발업자(현대아산, 한국관광공사)는 관광지구 개발과 관광사업 권한을 행사할 수 있으며, 그 권한의 일부를 다른 투자자에게 양도하거나 임대할 수 있게 되어 있어서 국내외 민간 기업들의 추가적인 투자가 가능하였다.

2003년 9월에 동해선 도로 남북출입소를 통한 금강산 육로관광이 시작²³⁾되면서 2008년 상반기까지 금강산 관광사업은 양적·질적으로 활성화되었다.²⁴⁾ 실제로 1998년 금강산 관광 시작 이후 2007년 6월까지 누적 관광객은 150만 명을 넘어섰고, 2008년 3월 17일부터 승용차 관광이 가능해지고, (주)에머슨 퍼시픽이 운영하는 금강산 골프장이 2008년 5월 28일 개장되어 금강산관광이 더욱 활성화되는 여건이 조성되었다. 남북은 금강산 관광 사업을 체계적으로 관리운영하고 우리 국민의 신변안전을 제도적으로 보장하기 위해 “금강산 관리위원회” 설립을 추진하였고 2008년 2월 5일 개성에서 금강산 관광 활성화를 위한 실무접촉을 개최하여 “금강산 관리위원회”의 설립에 합의하였다.²⁵⁾

그러나 2008년 7월 11일 남한 관광객이 아침 산책 중 북한군의 피격으로 사망하는 사

22) 통일부. 2008. 2008 통일백서. p156.

23) 육로관광의 시작으로 2004년 1월부터 해로관광은 중단됨

24) 통일부. 2009. 2009 통일백서. p104.

25) 통일부. 2009. 전개서. p104.

건이 발생하여 2008년 7월 12일부터 잠정 중단되었고²⁶⁾ 북한은 2010년 4월 남측 부동산에 대한 몰수·동결조치를 취하였다. 그리고 2011년 4월 8일 조선 아시아태평양 평화위원회 대변인 담화를 통해 현대아산의 금강산 관광사업 독점권을 일방적으로 취소하였다. 이후에도 2011년 4월 29일에는 기존의 최고인민회의 상임위 정령 “금강산 관광지구를 내움에 대하여”(2002년 10월 23일)를 대체하여 “금강산 국제관광특구를 내온다”라는 정령을 발표하고, 5월 31일에는 기존 금강산 관광지구법을 대체하여 “금강산 국제관광특구법”을 채택하는 등 그동안 남측 사업자와의 모든 약속을 일방적으로 파기하였다.²⁷⁾

(다) 개성공업지구

개성공업지구에 대한 개발은 2000년 8월 현대아산과 북한(조선 아시아태평양 평화위원회 및 민족경제협력연합회)과의 합의서 체결로 시작되었다. 2002년 11월 북한이 개성공업지구법을 제정하고, 이후 남북 사업자 간, 당국 간 협의를 거쳐 2003년 6월 30일에 1단계 330만㎡ 개발이 착수되었고, 2007년 12월말에는 기반시설 준공 및 분양 완료 등 1단계 개발이 완료되었다.²⁸⁾

개성지역이 경제특구로 발전하기 위해 필요한 법적 기반을 제공하기 위해 제정된 개성공업지구법은 5장 46조로 구성되어 있는데 주요 내용으로는 투자자의 범위와 권리, 공업지구 개발에 관한 토지이용기간²⁹⁾, 기업설립과 운영³⁰⁾, 분쟁해결 등을 담고 있다. 이 법은 개성공업지구에 입주한 기업의 경제활동에 대해서 북한의 일반 법률보다 우선 적용된다는 점에서 특별법적인 성격을 갖고 있다.³¹⁾ 개성공업지구법을 구체화하는 하위규정으로는 2003년부터 2006년까지 개발규정, 기업창설-운영규정, 세금규정

26) 다음백과. 금강산관광지구(<https://100.daum.net/encyclopedia/view/v160ha650a10>, 검색일 2020.1.18.)

27) 통일부. 2012. 2012 통일백서. p95.

28) 통일부. 2008. 전개서. p121.

29) 개성공업지구법 제12조에는 “공업지구의 토지임대기간은 토지 이용증을 발급한 날로부터 50년으로 한다.”라고 되어 있음.

30) 개성공업지구법 제43조에는 “기업소득세율은 결산이익의 14%로 하며, 하부구조 건설부문과 경공업, 첨단과학 기술부문은 10%로 한다.”라고 되어 있음.

31) 최재웅 외. 2018. 전개서. p23.

등 모두 16개가 제정되었으며, 남한에서도 이와 관련하여 개성공업지구 지원에 관한 법률을 제정하여 자금지원, 조세·왕래 및 교역에 관한 내용을 규정하였다.³²⁾ 이처럼 개성공업지구 개발은 단순한 공단의 개발이라는 의미보다는 남북경제교류협력의 수준을 한 단계 격상시킬 수 있는지의 여부가 달려있는 중요한 협력 사업으로 그 의미가 매우 크다고 할 수 있다.³³⁾

북한은 경제특구 4곳 중에서도 개성에서 높은 경제적 이익을 얻고자 “독점사업자에 의한 개발”이라는 방식을 채택하였다. 북한이 남북한 접경지대인 개성을 경제특구로 개발한 이유는 남한 기업에게 북한의 토지이용과 풍부한 인력활용이라는 투자유인을 제공하는 대신, 사회간접시설을 비롯하여 생산 및 경영기술 등을 확보하는 데 있을 것이다. 실제로 개성공업지구는 2015년 말 125개 기업이 입주하여 123개 기업이 공장을 가동하여 북측 근로자 54,988명을 고용하고, 2004년 첫 제품 생산 이후 2015년까지 누적 생산액은 32억 3,303만 달러에 이르는 경제적 성과를 거두었다.³⁴⁾ 그러나 북핵 문제로 인해 2013년 5월 개성공업지구의 가동은 일시 중단되었다. 이후 재가동되기도 하였으나 북한이 또다시 2016년 1월 6일 4차 핵실험과 2월 7일에는 장거리 미사일을 발사하는 등 거듭되는 핵·미사일 도발로 인해 2016년 2월 10일 개성공단은 전면 중단되었다.³⁵⁾

2) 김정은 집권 이후

김정은 정권이 들어선 이후, 북한은 중국과 “경제특구 공동개발 사업”을 적극적으로 추진하였다. 핵심 대상지역은 나선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대로, 2012년 양국 정부는 국경 다리 건설, 도문-나진 간 철도 보수, 나진 4-6부두 건설, 전력 송전, 무산철광

32) 최재웅 외. 2018. 전개서. pp27-33.

33) 개성공단사업은 북한 경제정책의 방향을 가늠할 수 있는 시금석인 동시에, 휴전선 근접지역을 경제협력 지역화하여 남북한의 군사적 대치상황의 상징적 종결을 의미하는 사업임. 이 사업은 남북한 경제의 연계성 확보를 위한 시험적 사업이기도 함(오승렬. 2004. 개성공단의 성공적 정착, 「월간국토」. 국토연구원. p27).

34) 통일부. 2016. 2016 통일백서. p78.

35) 통일부. 2017. 2017 통일백서. pp70-72.

개발 등 6개의 대규모 복합형 경제특구 개발 사업 추진에 합의하였다. 같은 해 8월에는 장성택이 중국을 방문하여 나선과 황금평·위화도 관리위원회 설립에 합의하기도 하였다.³⁶⁾ 2013년 3월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 지역의 실정에 맞는 경제개발구를 특색 있게 발전시키기 위해 경제개발구 창설을 위한 사업 추진을 독려하고, 같은 해 5월에는 경제개발구법을 제정³⁷⁾하여 경제개발구 개발에 본격적으로 나서기 시작하였다.³⁸⁾

(1) 경제개발구 현황 및 사업추진 실태

북한은 2013년부터 2015년까지 전국적으로 경제개발구를 확산시켰다. 2013년 11월 각 도에는 압록강 경제개발구, 만포 경제개발구, 위원 공업개발구, 신평 관광개발구 등 13개의 경제개발구가 설치되었으며, 신의주에는 특수경제지대가 설치되었다. 2014년 7월에는 평양시, 황해남도, 남포시, 평안남도, 평안북도 등에 6개의 경제개발구가 추가로 설치되었으며, 2015년에도 양강도 삼지연군의 무봉 국제관광특구와 함경북도 경원군의 경원경제개발구가 추가로 설치되어, 2015년 말 기준으로 북한의 경제개발구는 총 21개에 달한다.³⁹⁾ 2015년 상반기까지 경제개발구 투자유치를 적극적으로 추진하였으나, 2016년 이후에는 대북제재 강화로 경제개발구 개발 사업에서 별다른 진척이 이루어지지 않고 있는 실정이다.⁴⁰⁾

(2) 경제개발구 정책의 특징

김정은 체제에서의 경제개발구 정책은 대규모 경제특구 중심의 개방정책에서 소규모·지역특색을 고려한 개발정책으로 전환한 것을 의미하고, 법률의 간소화와 유연화로 요약할 수 있다. 일례로 개발방식에 있어서 특정한 방식을 지정하기보다는 경제개발구

36) 홍제환. 2017. 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로. 통일연구원. p112.

37) 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3129호로 채택함.

38) 홍제환. 2017. 전계서. p113.

39) 통일부. 2018. 2018 북한의 이해. p141.

40) 홍제환. 2017. 전계서. p115.

법 제23조에서 “합리적인” 방식으로 정할 수 있다고 명문화함으로써 개발의 자율성과 유연성을 제고하였다. 또한 경제개발구에서의 자유로운 외화 반·출입은 기존 경제무역 지대법과 동일한 수준이나 외화교환 및 환율과 관련된 부문은 삭제하였다.⁴¹⁾ 왜냐하면 외국인 투자자의 입장에서 북한의 공식환율과 시장환율의 괴리는 투자를 꺼리게 되는 결정적인 요인의 하나로 작용하였기 때문이다.⁴²⁾

김정은 이전의 경제특구 개발정책과 김정은 이후의 경제개발구 개발정책의 특징과 차이점은 첫째, 경제개발구 정책은 소규모의 특화된 경제지대를 여러 지역에 개발한다는 점이다. 이와 같은 차이점은 김정일 시대에 추진되었던 소수의 대규모 복합형 경제지대 개발정책이 가시적인 성과를 내지 못하자 경제특구 개발방식을 전환할 필요를 인식하게 된 것에서 기인한 것으로 보인다.⁴³⁾ 경제특구의 경우 가장 소규모인 황금평·위화도경제무역지대의 경우 약 30km²이고, 나선경제무역지대는 470km²에 이르는 등 대체로 규모가 컸으며, 첨단기술 산업, 장비제조업, 무역, 금융 등 다양한 부문들의 투자와 기업 활동이 가능하도록 특혜를 주는 복합형 경제지대로 개발하는 것이다. 반면 경제개발구는 현재까지의 사례를 볼 때, 개발구의 용지 규모가 5km² 이내이거나 외자 유치 목표액이 1억 달러 내외에 불과하고 개발 분야도 지역특성을 고려하여 공업, 농업, 관광, 수출가공 등으로 특화시킨 점에서 차이가 있다.⁴⁴⁾

둘째, 이전의 경제특구는 중앙정부 중심의 개발이 주를 이루었으나 경제개발구에 대한 개발은 지방정부에서 주도하여 건설하는 것이 가능하게 되었다. 관리소속에 따른 경제개발구를 구분한 경제개발구법 제3조에서 “국가는 경제개발구를 관리소속에 따라 지방급 경제개발구와 중앙급 경제개발구로 구분하여 관리하도록” 하고 있으며, 제14조(지방급 경제개발구의 창설신청문건제출)에서 “지방급 경제개발구의 창설신청문건은 해당 도(직할시) 인민위원회가 중앙 특수경제지대 지도기관에” 제출하도록 하고 있다. 이 경우 도

41) 나선 경제무역지대법 제59조에는 “조선원에 대한 외화의 환산은 지대외화관리기관이 정한 데 따른다.”라고 되어 있으며, 황금평·위화도 경제지대법 제46조에서도 “경제지대에서 외화교환, 환율과 관련한 절차는 규정으로 정한다.”라고 되어 있음.

42) 유욱. 2013. 북한 경제개발구법 제정 배경과 의미, 통일경제 겨울호. p78.

43) 홍제환. 2017. 전개서. pp116-118.

44) 이해정. 2016. 북한 외자유치 정책의 변화요인과 시사점. 수은 북한경제, 겨울호. p39.

(직할시)의 해당 기관들과 합의한 문건을 함께 제출하도록 함으로써 해당 지방의 실정에 부합하는 계획수립이 가능하게 하였다. 특히 경제개발구의 개발에 대한 총 계획과 세부 계획은 지역 국토건설 총 계획에 기초하여 해당 기관 또는 개발기업이 작성⁴⁵⁾하게 되어 있다. 개발 총 계획의 승인은 내각이 담당하고, 세부계획의 승인은 중앙 특수경제지대 지도기관이 함으로써 중앙의 통제와 지방의 자율성을 동시에 고려한 것으로 보인다.

표 4-1 | 북한의 경제개발구 지정 현황(2013년 11월 21일 발표자료)

도별	개발구	위치	개발면적 (km ²)	투자유치 목표액 (백만 달러)
함경북도	청진 경제개발구	청진시 송평구역 월포리, 남석리, 수성동의 일부지역	5.4	200
	어랑 농업개발구	어랑군 룡전리 일부지역	4	70
	온성섬 관광개발구	온성군 온성읍	1.7	90
함경남도	북청 농업개발구	북청군 문동리, 부동리, 종산리의 일부지역	3	100
	함흥시 공업개발구	함흥시 해안구역 덕풍동의 일부지역	2	100
양강도	해산 경제개발구	해산시 신장리	2	100
자강도	만포 경제개발구	만포시 미타리, 포상리 일대	3	120
	위원 공업개발구	위원군 덕암리, 고성리의 일부지역	3	150
평안북도	압록강 경제개발구	신의주시 룡운리, 어적리 일대	6.6	240
강원도	현동 공업개발구	원산시 현동리의 일부지역	2	100
남포시	와우도 수출가공구	와우도구역 령남리의 일부지역	1.5	100
황해북도	송림 수출가공구	송림시 서송리 일부지역	2	80
	신평 관광개발구	신평군 평화리 일대	8.1	140

자료: 임을출, 2015. 김정은 시대의 경제특구 정책: 실태, 평가 및 전망. 동북아경제연구. p18.

셋째, 북한 기관이나 기업소에서 단독으로 경제개발구를 개발할 수 있게 되었다. 이전의 경제무역지대법에서는 투자당사자의 경우 “세계 여러 나라의 법인이나 개인, 경제조직이 투자할 수 있다.”⁴⁶⁾라고 규정하고 있으나, 북한의 기관이나 기업소의 단독 개발에 대한 언급은 없었다. 개발당사자를 정하고 있는 경제개발구법 제20조에서는 “우리나라(북한)의 기관, 기업소도 승인을 받아 경제개발구를 개발할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 제26조(토지이용권의 출자)에서는 “기관, 기업소, 단체는 다른 나라

45) 경제개발구법 제22조(개발계획의 작성과 승인) 참조

46) 나선경제무역지대법 제4조(투자당사자), 황금평-위화도경제지대법 제4조(투자당사자) 등 참조함.

투자자와 함께 개발기업을 설립하는 경우에는 정해진 데 따라 토지이용권을 출자할 수 있다.”라고 규정하여 북한 기관이나 기업소의 단독 참여가 가능하도록 하였다. 실제로 경제개발구에 대한 투자제안서를 보면, 대부분 북한 기업과 외국 투자자가 합영기업을 설립하는 방식을 채택하고 있고, 특정기업의 명칭이 들어 있기도 하다.⁴⁷⁾

(3) 경제개발구 정책의 한계

북한 당국은 경제개발구에 대한 개발 법제를 제정함으로써 개발방식 간소화 및 개발 기업과 지역에 대한 자율성을 부여하였다. 그럼에도 당초 계획했던 투자유치와 개발의 가시적인 성과를 거두지 못한 것이 사실이다. 연이은 핵·미사일 실험으로 인한 대북제재 강화와 북한의 고립 심화가 일차적인 이유라고 할 수 있으며, 경제개발구 개발 정책이 갖고 있는 내생적 한계에도 원인이 있다고 할 수 있다.

첫째, 투자자산 보호에 대한 충분한 신뢰가 형성되기에는 여전히 부족하다.⁴⁸⁾ 북한은 투자 안정성에 대한 외부의 우려를 해소하기 위해 외국인 투자법, 경제무역지대법, 경제개발구법 등에서 투자자의 재산보호를 법적으로 보장하고 있으나 관련 법·규정, 절차 등의 구체성은 결여되어 있다. 무엇보다 개성 공업지구법(제3조, 제7조), 금강산 국제관광특구법(제4조, 제5조) 등에도 투자자의 재산보호에 대한 규정이 있으나 앞에서 살펴본 바와 같이 과거 북한이 취했던 선례들로 인해 해외 투자자들이 투자에 소극적일 수밖에 없는 실정이다.

둘째, 투자수익성 확보에 대한 내재적인 불확실성이 있다. 북한은 1993년 나선경제 무역지대법을 채택한 이후 수차례에 걸쳐 경제특구 정책을 실시하였지만, 안정적으로 사업수익을 창출한 사례는 거의 없는 상황이다. 투자자의 입장에서는 투자의 불확실성이 있는 국가에 대해 대규모 투자를 하기는 쉽지 않을 뿐만 아니라, 더욱이 경제개발구에서 사업을 영위하기 위해서는 기존의 국토인프라가 열악한 상황에서 필요한 대규모 인프라를 직접 개발해야하므로 수익성 확보는 더욱 불투명하기 때문이다.⁴⁹⁾

47) 유욱, 2013. 전계서. p77.

48) 양문수, 이석기, 김석진. 2015. 북한의 경제특구·개발구 지원방안. 대외경제정책연구원. p52.

3. 베트남과 북한의 경제체제 변화과정 비교

1) 시장경제체제 기반구축 시기(1단계 : 1986년~1991년)

1975년 4월 30일 베트남을 통일한 공산정권은 제2차 경제개발 5개년계획을 통해 남베트남을 사회주의체제로 전환하려고 시도하였다. 그러나 남부지역 농민의 반발과 자연재해로 농업 생산이 감소하고, 국유화조치로 화교들이 해외로 탈출하면서 상공업이 붕괴되었다. 또한 캄보디아 침공과 중국과의 분쟁으로 해외원조가 중단됨으로써 베트남은 1970년대 후반에 경제난에 직면하게 되었다.⁵⁰⁾ 이러한 경제난을 타개하기 위해 1980년대 초반에 시장경제요소를 부분적으로 도입하는 신경제정책(1980~1982)을 실시하였으나 오히려 개혁에 따른 부작용으로 물가가 급등하는 등 경제·사회적 혼란만 초래하였다. 1986년 12월 도이머이 정책을 채택하여 경제체제를 다음과 같이 전면적으로 개혁하였다.⁵¹⁾

첫째, 1987년 12월 외국인 투자법을 제정하여 외국기업에 대해 100% 소유를 인정하였고, 법인세 감면과 과실송금 보장 등으로 외국인 투자를 유치하고자 하였다. 외국인 투자법은 이후에도 수차례에 걸쳐 개정하여 외국인 투자를 용이하게 하면서 외국인 투자를 경제발전에 적극 활용하고자 하였다.

둘째, 베트남은 국토인프라 분야에 대한 외국인 직접투자를 확대하기 위해 외국기업이 발전소, 철도, 고속도로, 공항관련 시설 등을 건설하여 장기간에 걸쳐 가동, 운영, 관리를 할 수 있는 BOT의 투자방식을 도입하였다.

셋째, 1990년대 들어서는 외자유치와 고용 증대를 목적으로 수출가공지역과 공업단지를 도입하였다. 수출가공지역은 호치민, 다낭, 하노이, 깐토 등에 설립하였는데 수출가공지역의 유치업종은 섬유, 의복, 완구, 신발, 피혁, 모제품, 종이, 플라스틱제품, 전자제품 조립 등 대부분 노동집약적 산업이었다. 그러나 일부 수출가공지역을 제

49) 경제개발구법 제28조(하부구조 및 공공시설 건설)에서는 “경제개발구의 하부구조와 공공시설건설은 개발기업이 한다.”라고 규정함.

50) 권성태, 박완근. 1999. 베트남의 경제개혁 추이와 시사점. 한국은행 조사국. p1.

51) 권성태, 박완근. 1999. 전거서. p2.

외하고는 기존 국토인프라 시설과 입지여건이 열악하고 수출이행의무 등이 부과되어 수출가공지역에 대한 외국기업의 관심은 전반적으로 낮았다. 반면 공업단지는 사회간접자본의 건설운영, 공산품의 제조, 가공조립 등 폭넓은 업무를 할 수 있고, 수출가공지역보다 세제상 혜택은 적지만 생산품을 국내에서 판매하는 것이 가능하여 투자자들의 선호도가 높은 편이었다.

이 시기에 북한은 대외개방정책의 일환으로 베트남보다 2년 앞선 1984년 합영법을 제정하였으나, 외국인투자유치를 위한 실질적인 법제변화는 1992년 헌법을 개정하면서부터 시작되었다. 북한 최초의 경제특구인 나진·선봉지역은 1991년 12월 28일 자유경제무역지대로 선포되었고, 헌법 개정 이후인 1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의에서 동 법령이 채택되었다. 외자유치를 통하여 나선경제무역지대를 중계수송, 무역 및 투자, 금융 분야 등을 발전시켜 북한경제의 활성을 도모하였으나 별다른 성과를 거두지 못하였다.

베트남이 개혁·개방 이후 도로, 산업단지, 전력망, 주거단지, 외국인투자 유치 등의 관련 법제의 변화내용을 북한과 비교하면 <표 4-2>와 같다.

표 4-2 | 베트남과 북한의 시장경제 기반구축 시기 비교 (1986년~1991년)

구분	베트남	북한
토지	◦ 1987년 토지법 제정	-
주택	◦ 정부가 중앙집권적 계획경제에서 사회주의적 시장경제로 전환하면서 공공주택 건설을 중단하고 국민들의 자가주택 건설을 장려하는 정책추진 ⁵²⁾	◦ 1949년 이후 북한의 주택건설은 국가가 주도 - 1987년 이후에는 주택건설예산 사정이 악화되면서 계획대비 실적이 15%에 그치는 등 주택건설이 급감 ⁵³⁾
도로 및 철도	◦ 1986년 6차 공산당대회, 교통운송 개발 강조 ◦ 1991년 1991-1995 교통운송업의 주요 방향 및 과제확정	◦ 1970년대 후반부터 철도 중심의 수송체계 구축
산업 입지	◦ 베트남은 토지법에서 공단에 대한 일부 규정을 두고 있을 뿐, 산업단지의 개발 및 활용에 관한 구체적인 내용을 담은 법률은 없음 ◦ 1991년 베트남 최초의 산업단지인 호치민의 ‘땀 투언 수출가공구’(300ha) 설치	◦ 1991년 12월 28일, 중국과 러시아의 접경지역인 함경북도 나진시와 선봉군의 621km ² 를 자유경제무역지대로 지정(정무원 74호 결정)
발전소 (전력)	◦ 1991년 7차 공산당대회에서 에너지부문의 개발 정책 결정	◦ 북한에서 가장 큰 비중을 차지하는 화력발전소인 부창화력발전소, 평양화력발전소는 1960년대 건설을 시작하여 1970-80년대 최종 완성
외국인 투자법	◦ 베트남은 1987년 12월 「외국투자법」 제정 - 외국기업에 대해 100% 소유 인정, 법인세 감면, 과실송금 보장 등 외국인 투자유인정책 실시	◦ 1984년 합영법 제정 ◦ 1991년 나선경제무역지대 지정

자료: 연구진 작성

2) 시장경제체제 기반확충 시기(1992년~ 2005년)

이 시기에는 베트남 정부의 적극적인 개방의지로 대외관계가 개선되고, 이로 인해 외국인 투자유치가 증가하였다. 연도별로 살펴보면 1991년에는 중국과 국교를 수립하고 다음 해인 1992년에는 우리나라와 국교를 수립하였다. 미국은 1994년 2월 베트남에 대한 경제제재를 해제하고, 1995년 7월에 베트남과 국교를 정상화하였다.⁵⁴⁾ 1995년 아세안에 가입하고, 1998년에 APEC에 가입하는 등 국제사회에 참여하려는 노력을 지속적으로 추진하였다. 특히 2001년에는 미국과의 무역협정체결로 최혜국 대우를 받게 되면서부터 대미수출을 위한 우회수출기지로 부각되어 외자유치에 큰 성과를 거두게 되었다.

국내적으로는 1992년 헌법을 개정하여 세계시장과의 교류를 확대하고 외국인 투자자본을 보호하는 법적 기초를 마련하였다. 1993년 6월 “농지이용법”을 제정하여 농민의 토지사용기간을 가구당 3ha 이내에서 50년까지 허용하고, 토지 사용기간 동안 매매, 양도, 상속이 가능할 뿐만 아니라 토지를 담보로 대출도 가능하게 하여 실질적인 토지사유화를 인정하였다.⁵⁵⁾ 토지는 국가소유라는 사회주의 원칙을 견지하고 있으나, 농업부문 개혁을 통해 토지 사용권에 각종 권리행사를 허용하고 토지 사용기간을 50년으로 장기화함으로써 실질적인 토지의 사유화를 인정하게 된 것이다. 이후로도 토지법 개정(2003), 건설법 제정(2003), 투자법(2005), 기업법(2005), 주택법(2005) 등 주택건설의 확대와 부동산 시장의 투명성 확보, 주택시장 정상화를 위해 주택관련 법제들을 연달아 제·개정하였다.

이 시기에 베트남의 도로, 항만, 전력 등 국토인프라 수준은 주변국에 비해 열악한 상황이었고, 도로여건은 호치민시 등 남부지역은 상대적으로 양호한 편이었으나 북부 지역은 매우 열악한 실정이었다. 다만 도로, 공항, 발전소 등 인프라에 대한 대규모

52) 박세훈 외. 2019. 국토·인프라 분야 베트남 개혁모델의 특징과 남북협력에의 시사점. 국토이슈리포트. p9.

53) 홍성원. 2014. 북한 주택시장의 형성과 발전에 관한 연구 -아파트 건설 및 매매를 중심으로-. 북한대학원대학교 석사학위 논문. p19.

54) 외교부. 2019. 베트남 개황. p53.

55) 권성태, 박완근. 1999. 전거서. p25.

투자를 지속하면서 성장 잠재력이 꾸준히 증대되었다.

이 시기에 북한은 1984년 합영법 제정 이후 추진한 합영 사업이 제한적이고 미미한 경제적 성과를 보이고, 1989년 서구 사회주의권의 붕괴로 산업생산에 필요한 원자재와 생산재의 수출입이 어려운 상황에 직면하게 되었다. 북한은 1992년 헌법⁵⁶⁾ 개정⁵⁷⁾을 통해 경제개방정책을 수용하고, 연이어 각종 법령을 제·개정함으로써 해외자본을 유치하기 위해 노력하였다. 합영법을 통한 해외자본 유치를 활성화하기 위해 1992년 개정된 헌법 제16조에서 “다른 나라 사람의 합법적 권리와 이익을 보장한다.”와 제37조에서 “다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다.”라고 명시하였다. 또한 1991년 지정된 나선경제자유무역지대의 외자유치를 도모하기 위해 1992년 10월 외국인투자법을 제정하고, 1993년에는 나선경제자유무역지대법 등을 제정하였다.

다음으로 대외적으로 국제적 신뢰도를 제고하기 위해 두 차례에 걸쳐 국제금융기구 가입을 추진하였다. 1997년 9월 IMF 조사단이 북한을 방문하여 북한 국가계획위원회, 조선중앙은행, 조선무역은행 등의 관료들을 만나 IMF 가입에 따르는 책임 등에 대한 정보를 제공하고, 북한으로부터 국가통계 일부와 정보를 제공받았으나⁵⁸⁾ 가입은 무산되었다. 2001년 2월에는 북한 경제사절단이 미국을 방문하면서 IMF와 IBRD에 가입 의사를 표명⁵⁹⁾하였으나 이때에도 가입이 성사되지 않았다.

북한의 대내·외적 노력에도 해외투자유치 부진과 고난의 행군 시기를 겪으면서 전통적인 사회주의 배급시스템이 붕괴되고 자생적으로 시장이 활발해지기 시작하였다. 이러한 경제적 상황은 개인소유를 확대(제24조)하고, 특수경제지대를 설치(제37조)하는 것을

56) 북한은 1972년 12월 27일 사회주의 헌법을 제정한 이후 2019년 4월 11일까지 총 8차례에 걸쳐 헌법을 개정함. 1972년 이전의 헌법은 인민민주주의헌법이라 부름(위키백과. <https://ko.wikipedia.org>, 검색일 2020.1.22.).

57) 한 국가의 헌법을 이해하는 것은 그 나라의 가치와 기준을 이해하는 것과 같으며, 개정된 북한 헌법을 살펴보면 북한이 어떠한 방향성을 가지고 나아가려고 하는지, 기본권은 얼마나 보장되어 있으며 경제적인 투자가 이루어졌을 때 실질적으로 경제적 이유를 보장해 줄 것인지, 북한과의 거래 중 국가나 국민 간의 마찰이 발생되었을 때 과연 지속적인 생명과 재산의 안전보장이 이루어질지 예상할 수 있음(<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=themediacenter&logNo=221648602222>, 미디어중앙, 검색일 2020.1.13).

58) VOA뉴스. 2018. 전문가들 “북한 경제 발전의 관문은 투명한 경제통계와 IMF가입”. 7월 27일(www.voakorea.com/korea/korea-economy/4499957, 검색일 2020.1.22.).

59) 통일뉴스. 2001. “북한, IBRD 가입의사 표명” 3월 12일(www.tongilnews.com/news/articleView.html?dxno=4464, 검색일 2019.11.25.).

명시한 1998년 헌법 개정으로 이어졌다. 2002년 “7·1 경제관리개선조치”로 가격자유화, 종합시장 전면 확대, 서비스산업 전면허용 및 소극적 사유화 등이 허용되었고, 같은 해 금강산 관광지구법(2002. 11. 13), 개성공업지구법(2002. 11. 20)으로 개성공단과 금강산관광지구 등이 설립되었다. 남북 경제협력을 규정하는 북한 법률인 북남경제협력법은 2005년 7월 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택되었다. 우리나라에서는 1988년 7·7 선언의 후속 조치로 남북경제협력이 시작된 이후 1990년 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법 등을 제정하여 체계적인 남북교류협력을 추진하고 있었으나, 남북교류협력을 일반적으로 규율하는 북한법은 당시까지 부재하였기 때문에 판단된다.

이 시기에 북한은 두 차례에 걸친 헌법 개정으로 대표되는 대내적 노력과 국제금융기구 가입을 시도하는 등의 대외적 노력을 시도하였다. 그러나 헌법은 선언적인 문구에 그쳤고 각종 법령 조항들은 추상적으로 규정되어 있어서 남북경제협력의 승인 등에 있어 북한의 재량권과 투자 불확실성이 클 수 있다는 우려가 있었던 것이 사실이다.⁶⁰⁾ 또한 개성공업지구 외에는 구체적인 하위규정이나 합의서 등이 마련되지 않았고, 북한 내 외국인투자관련 법령들과의 관계에서도 적용순서 상의 문제가 있었다.

베트남이 WTO가입 이전까지의 도로, 산업단지, 전력망 확충, 주거단지 형성 등 국토개발과 관련한 법제와 헌법의 변화내용을 북한과 비교하면 <표 4-3>과 같다.

표 4-3 | 베트남과 북한의 시장경제체제 기반확충 시기 비교(1992년~2005년)

구분	베트남	북한
토지	<ul style="list-style-type: none"> 1993년 토지법 개정을 통해 시장경제반영 - 토지소유권과 사용권을 구별 - 토지사용권 거래허용 2003년 토지법 개정으로 시장경제 문제점 보완 - 토지용도 세분화, 토지등록, 토지보상, 토지분쟁 해결절차 등 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 1993년 10월 토지임대법 제정 -자유경제무역지구에서의 토지관련 규정마련 1998년 헌법 개정 - 제24조 텃밭경작권 확대 2002년 7월 토지사용료 납부규정 제정 - 2003년부터 토지사용료가 국가재정 일부를 차지
주택	<ul style="list-style-type: none"> 주택관련 법제 재개정 - 토지법(2003), 건설법(2003), 투자법(2005), 기업법(2005), 주택법(2005) - 주택건설의 확대와 투명성 확보, 주택시장 작동 	<ul style="list-style-type: none"> 1990년대 들어 주택시장이 형성되기 시작 - 2000년 이후 주택시장 확대⁶¹⁾ - 개인 간의 주택거래가 빈번해지고 기관·기업소와 개인투자자의 협업을 통한 주택사업 등장

60) 최재웅 외. 2018. 전개서. p4.

61) KB금융지주 경영연구소. 2018. 북한 주택제도의 이해와 최근의 변화. KB지식비타민(18-63호). p7.

구분	베트남	북한
도로 및 철도	<ul style="list-style-type: none"> 1993년 미국의 경제제재 조치 해제 이후 ODA를 통해 도로 등 사회간접자본 확충에 주력⁶²⁾ 2004년 하노이 등 8개 북부지역, 다낭 등 5개 중부지역, 호치민 등 7개 남부지역에 고속도로, 철도 등을 중점 개발하는 주요 거점지역의 경제 개발계획 추진⁶³⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 북한은 해방 당시 49개 노선 3,817km의 철도가 있었으며, 철도망 확장에 주력하여 2004년 말까지 1,418km에 달하는 노선을 신설⁶⁴⁾
산업 입지	<ul style="list-style-type: none"> 대도시 인근 산업단지 주변에 본격적인 외국인 투자 활성화 2003년에 Quang Nam지역에 개발된 Chu Lai Economic Zone을 시작으로 16개 경제자유구역 개발 본격화 	<ul style="list-style-type: none"> 1993년에 나선경제무역지구대법 시행 - 중국, 러시아, 일본과의 경제협력에 시도 개성공단, 금강산관광지구, 신의주특별행정구 설립
발전소 (전력)	<ul style="list-style-type: none"> 1990년부터 2005년까지 전력생산량이 연평균 14% 증가 - 전체 전력발전량 중 수력발전의 비중이 61.8%에서 36.7%로 감소 - 가스화 석탄을 이용한 화력발전 63%를 상회하는 수준으로 변화 - 가스터빈과 가스증기발전이 42.5%로 급증⁶⁵⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 1995년 3월 9일 한국·미국·일본 3개국이 설립한 국제 컨소시엄 KEDO는 2000년 함경남도 신포(금호지구)에 100만kw 경수로형 원자로 건설을 위한 발전소 부지를 조성 - 2006년 5월 31일 경수로사업 중단
외국인 투자법	<ul style="list-style-type: none"> 2005년 투자법 제정 - 국내외 기업의 차별 폐지 - 투자유형 다양화 및 간접투자 허용, - 투자절차 간소화, 투자 인센티브 제공 및 배당금 소득세 면제 	<ul style="list-style-type: none"> 1992년 외국인 투자법 제정 금강산 관광지구법(2002.11.13.), 개성 공업지구법(2002.11.20.) 등 특구법 및 북남경제협력법(2005.7.6.) 제정
헌법	<ul style="list-style-type: none"> 1992년 헌법 개정 - 세계시장과의 교류 확대 - 외국인 투자 자본 보호 - 각료위원회 폐지, 정부조직 편성 	<ul style="list-style-type: none"> 1992년 헌법 개정 - 합영과 합작 장려 - 외국인의 합법적 권리와 이익 보장 1998년 헌법 개정 - 개인소유 확대 - 특수경제지대 설치

자료: 연구진 작성

3) 세계경제 진입 시기(2006년~현재)

2006년 11월 세계무역기구 총회에서 베트남은 150번째 회원국으로 가입이 확정되었고, 같은 해 12월 미국 의회가 항구적 정상무역관계(PNTR: Permanent Normal Tr

62) 한국은행. 2018. 경제 개혁·개방정책의 주요 내용 및 특징. 한국은행 국제경제리뷰(제2018-20호). p6.

63) 한국은행. 2004. 최근 베트남의 고성장 배경 및 성장잠재력 평가. 해외경제정보 제2004-99호. p6.

64) KDB산업은행. 2015. 북한의 산업 2015. p87.

65) ADB. 2015. Assessment of power sector reforms in VietNam: Country report. p9.

ade Relation)를 승인하였다. 이로써 매년 받게 되는 최혜국대우 심사⁶⁶⁾가 자동적으로 소멸되어 베트남의 대미통상관계는 큰 변화를 맞이하게 되었고, WTO가입 이후 외국인 직접투자도 급증하였다.

이 시기에 베트남은 국내적으로는 외국인 투자유치를 위한 관련 법제의 간소화를 추진하였다. 산업입지 개발과 관련해서는 개별 행정명령에 따라 진행하던 것을 도시계획법, 건설법, 투자법 등 3개 법안으로 단순화하였고, 2015년에는 투자법을 개정하여 외국인 투자금지 및 조건부 투자규정을 완화하고, 투자허가절차 등을 간소화하여 외국인 투자환경을 개선하였다. 부동산제도의 선진화 및 투명화 정책을 통해 외국인 투자유치에 적극적으로 활용하였다. 2006년 부동산사업법을 제정하여 부동산 개발투자, 부동산 중개업, 부동산 운용 등을 규정하고, 이후에는 토지법주택법건축법 등 관련 법령을 반영하여 외국인 부동산사업자의 활동범위를 확대하였다. 2013년 토지법 개정으로 외국인 투자법인에 대해서 주택개발 목적의 토지 할당을 허용하였다. 2014년에는 주택법을 제정하고, 2015년에는 주택소유가 가능한 외국인의 범위를 개인·단체·투자자로 확대하고, 자격요건을 완화하였다. 베트남 정부는 외국인 자본 유치로 도로·철도 등의 교통 인프라와 발전부문에 집중적으로 투자하는 계획을 수립하여 교통 인프라 부문에는 2020년까지 약 500억 달러, 전력부문은 2025년까지 600억 달러 규모의 프로젝트를 외국 자본을 활용하여 발주할 예정이다.⁶⁷⁾

북한은 2012년 김정은 체제 이후 경제난 타개를 위해 경제체제 변화를 적극적으로 모색하고 있다. 2012년 6·28 조치를 통해 “새로운 경제관리 체계”를 확립하고자 하였다.⁶⁸⁾ 이는 내부적으로는 공업과 농업부문의 자율성을 확대하고, 대외적으로는 경제특구 확대를 통한 개방정책을 시행하는 조치로 평가된다. 그리고 2013년 최고인민회

66) 통상·항해조약 등에서 한 나라가 특정국가 조약을 새로 체결 또는 갱신하면서 지금까지 다른 나라에 부여한 대우 중 최고의 대우를 그 나라에 부여하는 것을 의미함. MFN(most-favored-nation treatment)은 오늘의 통상관계에서 일반적으로 되어 회원국 간에 동일하게 적용되고 있으나 비GATT회원국과의 거래에는 선택적으로 적용되기도 하는데, 특히 미국은 월등한 경제력을 바탕으로 자신의 국익에 반하는 국가에 MFN대우를 부여하지 않음으로써 그 나라에 대한 경제적 제재를 가해왔음(자료: 매경시사용어사전(<http://dic.mk.co.kr/cp/pop/desc.php>), 검색일 2020.2.26.).

67) 외교부. 2019. 전개서. p91.

68) <https://blog.naver.com/gounikorea/220936125764>(통일부 공식 블로그, 검색일 2020.1.22.)

의 상임위원회 정령으로 경제개발구법을 채택하여 특구개발을 가속화하는 등 대외경제 협력 및 투자유치에 적극성을 보였다.

특히 2019년 4월에는 헌법 개정을 통해 경제개혁조치를 명시하였다. 개정헌법 제33조에는 경제관리 운영에 있어서 “내각의 역할”을 강조하고, 국가경제 관리의 기본방식으로 “사회주의 기업책임 관리제”를 명시하였다. 이는 이전 헌법에서 강조하던 “대안의 사업체계”를 삭제하여 집단주의에 기초한 북한 경제관리 형태에서 탈피한 것을 의미한다고 할 수 있다. 제36조에는 “대외무역에서 신용을 지키고”라고 명시함으로써 대외관계 개선의 의지를 피력하고 있다. 그리고 제3조에서 “선군사상”을 삭제한 것은 미국과의 대화를 고려한 것이라는 평가가 있다.⁶⁹⁾

베트남이 2006년 WTO 가입이후 2019년까지의 도로, 산업단지, 전력망 확충, 주거 단지 형성 등 국토개발과 관련한 법제 변화를 북한과 비교하면 <표 4-4>와 같다.

표 4-4 | 베트남과 북한의 세계경제 진입 시기 비교 (2006년- 현재)

구분	베트남	북한
토지	<ul style="list-style-type: none"> 2013년 토지법 개정 외국인 투자기업의 토지사용권 취득 허용 토지를 회수하는 경우 보상근거를 마련 토지가격 및 공시방법에 대한 규정 신설 등 	<ul style="list-style-type: none"> 2009년 11월 30일 9개 경제관련 법령 제정 부동산관리법 23조에서 공민에게 부동산 이용권의 주체가 될 수 있음을 허용⁷⁰⁾
주택	<ul style="list-style-type: none"> 국가주택개발전략 2020, 비전 2030 수립 2016~2030년 주택건설 확대를 위한 정부 개입과 사회주택 증설 목표 설정⁷¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 주택보급률: 74~80% 수준 추정⁷²⁾ 북한의 주택개발은 단순 매매 수준에서 국가, 기업소, 개인이 체계적으로 협력하는 개발 사업으로 변화
도로 및 철도	<ul style="list-style-type: none"> 2016년 3월 고속도로 마스터플랜 확정(총리 결정문, 2016.3.1.)⁷³⁾ 하노이-하이퐁 고속도로(2008년 5월 - 2015년 12월, 105.5km) 건설 고속도로 건설 사업 개발 총 사업비는 약 20억 달러였으며 BOT 방식으로 건설 철도노선 개량, 항만주요 산업지역 연결노선 건설을 위해 총 71억 달러 투자 계획(총리결정문, 2015.8.)⁷⁴⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 2013년 12월 8일 북중합의 ‘신의주~평양~개성 고속철도 및 고속도로’의 건설에 관한 합의서 체결 건설 기간 5년, BOT방식으로 운영기간은 30년, 이윤 배분에 관한 원칙⁷⁵⁾ 등에 대해 잠정 합의

69) 조선닷컴. 2019. 北, 개정헌법서 ‘국무위원장=국가수반’ 명시...우상화표현 대거 삭제. 7월 11일(https://news.hosun.com/site/data/html_dir/2019/07/11/2019071102199.html, 검색일 2019.7.11.).

70) 김영규, 이재웅. 2018. 북한 민법에 있어서 부동산과 그 법적 취급. 북한학보 제43권 1호. 북한학회. pp290-339.

구분	베트남	북한
산업 입지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 경제자유구역(EFZ) 본격 개발 ○ 2008년 이후 경제자유구역 관련 법령을 도시계획법, 건설법, 투자법 등 3개 법령으로 단순화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2013년 북한 경제개발구법 채택 - 경제개발구에 대한 투자 장려책 마련
발전소 (전력)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 베트남은 '16년 제7차 전력개발계획을 통하여 신재생에너지 발전설비 용량비중을 '20년 9.9%, '25년 12.5%, '30년 21%로 확대추진⁷⁶⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2013년 재생에너지법 제정 - 2044년까지 단계별 부문별 재생에너지 공급목표 제시⁷⁷⁾
외국인 투자법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2015년 투자법 개정으로 외국인 투자환경 개선 - 외국인 투자금지 및 조건부 투자규정 완화 - 법인 인정사유 의무 폐지, 투자허가절차 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010년 북한과 중국 경제무역지대 공동개발 협정 체결 - 나선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정 체결 ○ 2012년 금강산국제관광특구법 제정 - 김정은 집권기 최초의 특구법
헌법	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2019년 헌법 개정 - 내각의 역할 강조 - 경제관리 방식 변화 - 선군사상 삭제

자료: 연구진 작성

4) 종합

베트남과 북한은 사회주의 정치체제를 유지한 채 자본주의 시장경제체제로 전환한 국가로서 비교분석의 의미가 있다. 비슷한 시기에 시장경제체제를 도입하였으나 30여년이 경과한 현재 양국의 경제력은 현격한 차이를 보이고 있다. 베트남이 추진한 대내적 법제도 변화과정과 대외 관계개선의 노력을 북한과 비교하면 유사점과 차이점을 도출할 수 있으며, 이를 통해 북한의 SWOT분석도 가능할 것으로 사료된다.

71) 박세훈 외. 2019. 전개서. p9.

72) 김효진 외. 2016. 남북개발협력 대비 북한 건설인프라 현황분석 기초연구, LH연구원, p22.

73) 외교부. 전개서. p95.

74) 외교부. 전개서. p96.

75) 이윤 배분의 원칙에 대해 ① 투자원금 및 이자의 회수기간 가(북한)측 20%, 나(중국)측 80%, ② 이윤창출 기간 가측 30%, 나측 70%, ③ 운영권의 정부 반환 후 가측 70%, 나측 30%로 정함(나용우. 2017. 북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색-경기도의 역할과 전략을 중심으로. 경기도의회).

76) 김규연. 2018. 베트남 신재생에너지 시장의 현황 및 시사점, 월간 KDB국제금융 제151호. p1.

77) 김윤성 외. 2018. 남북 재생에너지 협력을 위한 전략과 정책적 과제, 환경법과 정책 제21권. p144.

(1) 베트남과 북한의 유사점

베트남과 북한은 대미관계와 경제제재, 개혁·개방 시기 및 배경, 해외자본 유치를 위한 법령 정비, 체제전환 경로, 개발방식 등에서 유사점을 보이고 있다.

먼저 베트남과 북한은 미국과의 국교단절과 경제제재라는 대외적 관계에서 유사하다. 베트남에 대한 경제제재는 1975년부터 시작되어 1994년까지 지속되었고, 북한은 1950년 적성국 교역법에 따라 경제제재가 시작되어 거듭된 핵·미사일 실험 등으로 인해 현재까지 지속되고 있는 상황이다.

개혁·개방 시기와 배경 측면에서 베트남은 식량공급 부족과 경제적 위기를 극복하기 위해 1986년 도이머이 정책을 채택한 이후 자유로운 시장 형성과 사유재산 보장을 개혁의 핵심으로 삼고 헌법 개정을 통해 시장경제질서를 도입하였다. 1992년 개정헌법(도이머이 헌법)은 외국자본 유치와 기술투자 장려, 외국자본에 대한 국유화 금지, 해외거주 베트남인의 투자유치 등을 명문화 하였다. 북한은 1980년대까지 누적된 식량부족과 생필품 부족을 해결하기 위해 1984년 합영법을 제정하는 등 대외개방정책을 추진하였으나, 경제특구정책이 도입된 것은 1991년 12월 28일 나진·선봉지역을 자유경제 무역지대로 선포한 이후가 실질적인 시작이다. 북한은 자력으로는 1990년대 붕괴된 산업경제를 회복시킬 수 없음을 자각하고 2000년대 들어 경제특구를 중심으로 대외개방을 확대하였다.

체제전환 경로에서 베트남과 북한은 정치와 경제체제를 동시에 전환하는 이중전환국가가 아니라 정치체제는 유지한 채 경제체제만의 전환을 시도하였다는 측면에서 단일전환 국가 형태로 분류할 수 있다.

양국은 경제발전에 필요한 자원조달을 위해서 외국인 투자법, 토지법 등 시장경제체제를 도입하기 위한 기본법령들을 우선 정비하고 추후 최상위법인 헌법에 시장경제체제의 일부를 반영하는 등 법제도 정비과정이 유사하다. 베트남의 경우 필요한 국토인프라 개발을 우선 착수하고, 이후에 관련법령을 제·개정하였다면 북한은 법·제도와 국토인프라 개발 사업을 동시에 진행하는 측면에서 다소간의 차이가 있다고 할 수 있다. 그리고 북한의 시장화 속도와 국토개발 법제는 변화되고 있으나 경제개혁의 전반적 수준은 베트남이 미국과 수교하기 이전이라고 평가하고 있다.⁷⁸⁾

국토인프라 개발방식에 있어서 BOT방식을 주로 이용하였고 관련 제도는 개혁·개방 이후 일정시간이 경과하고 추진하였다. 국토인프라 개발에 필요한 자원조달을 위해 해외자본유치가 불가피한 상황에서 양국은 BOT방식을 주로 선호하였는데, 베트남의 경우 법령의 제도화는 2009년에 진행하였고, 북한은 2013년에 특정개발 방식을 한정하기보다는 “합리적 방식”을 추가하여 개발방식의 자율성을 제고하였다.

(2) 베트남과 북한의 차이점

베트남과 북한은 국가와 권력의 형태, 대미관계 개선 과정과 노력, 개발 추진과정, 투자유치국가 등에서 차이점을 보이고 있다.

먼저 양국의 가장 두드러진 차이점은 통일국가와 분단국가, 권력 형태에서 집단지도 체제와 1인 지도체제라는 점이다. 베트남은 1975년 통일되면서 집단지도체제를 구축⁷⁹⁾한 반면 북한은 분단국가로서 정치·경제적 경쟁관계인 남한이 있고, 권력세습체제를 유지하는 등 정치·경제적인 정책 선택에서 자유로울 수 없는 한계가 있다.

다음으로 베트남은 해외자본 유치를 위해 대미관계 개선이 선행조건이라는 점을 인식하고 적극적인 관계개선을 추진하였다. 캄보디아에서의 철군과 평화협정 체결, 미군 실종자 문제 해결⁸⁰⁾ 등을 통해 대미관계 개선에 노력하였고, 이를 발판으로 국제금융기구로부터 자금지원이 가능해지게 되었다. 이러한 노력의 결과로 베트남은 1995년 8월 미국과 수교가 이루어졌고, 15년 후인 2001년 11월 미·베트남 간 무역협정이 비준됨으로써 미국 시장에 진출하게 되었다. 물론 미·베트남 수교의 핵심조건은 토지사유화, 다당제 전환, 국영기업 민영화 등이었으며, 미국과 IMF 등 국제금융기구는 베트

78) 김영희, 박은진. 2018. 베트남의 경제개혁 사례와 북한에의 시사점, KDB북한개발(통권16호). p164.

79) 베트남 공산당은 여러 분파 간의 견제와 균형, 합의에 의해 노선을 결정하는 집단주의적 전통을 갖고 있으며, 1986년에는 개혁파인 응웬 반린이 서기장이 되는 등 개혁파의 입지가 강화됨(자료: 김석진. 2008. 중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토. 산업연구원. p59).

80) 2018년 6월 12일 싱가포르에서 개최된 1차 북미 정상회담에서도 한반도의 완전한 비핵화, 전쟁포로 및 전쟁실종자 유해송환 등을 합의함(<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201806121602027141>, 검색일 2020.3.2.).

남에 대한 지원을 늘릴 때마다 그에 상응하는 내부 개혁조치 등을 요구하였고 베트남은 이를 수용해 나갔다.⁸¹⁾ 이에 반해 북한은 계속된 핵·미사일 실험으로 국제사회와의 고립을 자초하였고 대미관계도 악화되었다. 그리고 국제금융기구 가입을 두 차례 시도 하였으나 성사되지 못함으로써 해외자본 유치는 거의 불가능한 상황이다. 자금 부족과 해외자본 유치가 절실한 북한의 입장에서는 국제금융기구 가입은 필수적이며 이를 위해서는 “미국과의 관계개선”이 선행되어야 한다.

국토인프라 개발 추진과정 면에서 베트남은 지역단위의 소규모 인프라 개발을 통해 성공사례를 도출하고 이를 국가단위로 확대하는 순차적인 개발전략을 택하였다. 북한은 2013년 5월 경제개발구법을 제정하여, 이전 정책에 비해 소규모의 경제개발구 설치를 발표하였다. 그러나 현재 경제개발구는 중앙급 8개(기존의 5개 중앙급 경제특구 포함), 지방급 19개 등 총 27개에 이를 정도로 개발 초기부터 전국적으로 광범위한 개발을 시도하고 있다. 물론 경제개발구 개발전략은 이전의 대규모 경제특구 개발과 비교해 규모면에서 변화를 시도하였으나 아직까지 성공사례는 없는 실정이다. 또한 대북제재 등으로 대외관계가 통제된 상황에서 중국 등과 협력하는 기존 방식을 고수하는 것은 성공가능성을 제약할 수 있다.

마지막으로 해외 투자유치 측면에서 차이점은 확연히 나타난다. 베트남은 국내 투자유치를 위한 제도적 뒷받침은 물론 적극적인 공적자금과 외국인 투자를 유치하였다. 국제 공적자금에서 37개 국가와 33개 국제 공여기구로부터 자금을 도입하였고, 외국인 직접투자에서 39개 국가로부터 3,000억 달러 이상의 투자를 이끌어냈다. 반면 북한은 베트남과 유사한 제도를 마련하였으나 투자유치 국가가 주변국에 한정되어 있고, 여전히 다른 나라로부터 투자유치에 대한 신뢰를 얻지 못하고 있다. 다만 김정은은 집권초기부터 경제개발에 대한 확고한 의지를 표방하여 기업에 자율성을 부여하고 경제개발구를 지정하는 등 제한적 개혁·개방 정책을 제시하였고, 2019년에는 헌법을 개정하는 등 해외자본 유치를 위한 조치를 실시하였다. 최근에 시도된 북한 정책들의 투자 유치 효과는 기간이 경과한 이후에 재검토할 필요가 있다.

81) 조경환. 2019. 베트남의 도이머이와 대미관계 개선이 북한에 주는 시사점. 정세와 정책. 세종연구소. p4.

표 4-5 | 베트남과 북한의 유사점 및 차이점

구분	베트남	북한	
유사점	대미관계 경제제재	<ul style="list-style-type: none"> 1964년 월맹의 월남 침공으로 미국 주도의 경제제재를 받기 시작⁸²⁾ 1975년 종전, 미국과 국교단절, 경제제재 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 1950년 12월 17일부터 시행된 미국의 적성국 교역법에 의해 경제제재
	개혁·개방 정책시기	<ul style="list-style-type: none"> 1986년 도이머이 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 1984년 합영법 제정으로 해외개방노선 천명⁸³⁾
	개혁·개방 배경	<ul style="list-style-type: none"> 식량공급 부족, 경제적 위기고조 해소 	<ul style="list-style-type: none"> 생필품과 식량 부족문제 해결
	체제전환 경로	<ul style="list-style-type: none"> 단일 체제전환 및 부분적 급진개혁(small bang) 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 단일체제전환 및 정치체제 공고화⁸⁴⁾
	외자유치 관련법령	<ul style="list-style-type: none"> 헌법, 외국인투자법, 토지법, 주택법, 부동산사업법 등 제·개정 	<ul style="list-style-type: none"> 좌동 - 자유무역지대법, 경제개발구법 제정
	개발방식	<ul style="list-style-type: none"> BOT, BTO, BT 방식 - 2009년 법제화 	<ul style="list-style-type: none"> 좌동 - 2013년 “합리적 방식” 등 자율성 제고
차이점	국가형태	<ul style="list-style-type: none"> 통일국가 	<ul style="list-style-type: none"> 분단국가
	권력형태	<ul style="list-style-type: none"> 공산당 1당 체제 하의 집단지도체제 	<ul style="list-style-type: none"> 권력세습체제⁸⁵⁾
	대미관계 개선과정	<ul style="list-style-type: none"> 대미관계 전면적 개선 - 미군실종자 문제해결 등 인도적 노력 선행 	<ul style="list-style-type: none"> 북핵·미사일 실험으로 국제적 고립 및 대미관계 악화 지속
	개발추진 과정	<ul style="list-style-type: none"> 지역단위 개발에서 국가단위 개발로 확장 - 지역중심의 소규모 인프라 개발에서 국가단위로 확장 	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 개발계획에서 지역중심의 개발계획으로 변화 - 경제개발구법에서 지역특성을 반영한 개발 도입
	투자유치 국가	<ul style="list-style-type: none"> 해외 투자유치 국가 확대 - 국제협력체계 구축으로 37개국, 다자간 공여기구 33개로부터 투자유치 - 외국인 직접투자 국가 : 39개국 	<ul style="list-style-type: none"> 주변국 중심의 한정된 투자유치 - 중국, 러시아, 조총련 등으로 한정

자료: 연구진 작성

(3) 북한에 대한 SWOT 분석

베트남과 북한의 경제체제 전환과정을 시기별로 비교·분석하고 유사점과 차이점을 도출하였다. 양국은 개혁·개방 정책, 전환방식, 개발방식 등에서 다수의 유사점이 있

82) 오영일. 2019. 북한이 선호하는 베트남식 개혁·개방, 그 특징은 무엇인가. POSRI 이슈리포트 포스코경영연구원. p4.

83) <https://blog.naver.com/gounikorea/221089008162>(통일부 공식 블로그, 검색일 2019.7.12.)

84) 전술한 바와 같이 체제전환 경로에 있어서 북한과 베트남은 단일체제 전환경로를 따르고 있으나 세부적으로는 차이가 있음.

85) 양운철. 2011. 베트남 도이머이 정책의 북한적용 가능성 : 체제전환의 관점에서. 국제통상연구 제16권 제4호. p20.

음에도 현재 현격한 경제력 차이를 보이는 것은 대미관계, 개발과정 등의 차이점을 극복하지 못한 결과라고 할 수 있다. 북한이 경제적 어려움을 극복하고 경제발전을 달성하기 위해서는 북한의 강점과 기회요인을 부각시키고 약점과 위협요인을 억제하는 전략이 필요하다.

첫째, 북한의 강점요인은 다음과 같다. 북한은 체제전환의 후발주자⁸⁶⁾로서 동유럽이나 독일, 구소련 등의 경험과 중국, 베트남 등의 성공사례의 시사점들을 습득할 수 있다. 체제전환을 먼저 시도한 국가들의 시행착오를 반복하지 않는 것은 경제성장의 기간을 단축하는 데 도움이 된다. 또한 북한은 높은 교육수준의 저임금 노동력을 보유하고 있다. 광복 이후 소련식 교육제도를 도입하면서 문맹 해소에 중점을 두었고, 1980년대 중반부터는 중등 영재 교육기관 설립, 2014년부터는 11년제 의무교육제를 12년으로 확대 개편하는 등 지식경제시대에 부응하는 과학기술교육 강화로 인재육성에 집중해 왔다. 실제로 북한의 15-24세 인구는 100% 문해율⁸⁷⁾로 높은 교육수준을 보이고 있다.

둘째, 북한의 약점요인은 다음과 같다. 권력세습의 정치구조를 고수하고 있다. 정치적 경쟁관계를 허용하지 않고 최고 지도자의 전략적 결단이 정책결정에 최우선이므로 정책경쟁에 의한 변화가 용이하지 않다.⁸⁸⁾ 또한 핵·미사일 실험 등으로 국제관계 및 대미관계가 악화되어 있다. 북한은 1965년 평안북도 영변 지역에 대규모 핵 단지를 조성한 이후부터 2017년 9월까지 6차례에 걸쳐 핵실험을 하였고, 미사일 개발은 1970년대부터 탄도미사일을 개발하면서 각종 기념일 열병식을 통해 장거리 탄도미사일을 공개하고 있다. 2017년에는 중거리 탄도미사일로 평가되는 화성15형 등을 시험 발사함으로써 미국에 대한 위협을 강행하였다.⁸⁹⁾ 이러한 이유로 국제금융기구에 가입하지 못하고 있다. 과거 북한은 ADB, IMF, IBRD 등에 가입을 시도하였으나 거부된 사례가 있다. 북한은 국제금융기구의 비회원국으로 국제공적자금의 지원은 사실상 어려운

86) 김병연. 2013. 북한경제의 체제이행과 발전전략(동북아공동체연구회. 5월31일. 제5회 한반도통일경제연구 기획회의 주제발표 자료)

87) World Bank. 2017. World Development Indicators. p40.

88) “북한의 권위구조는 정치적 경쟁관계를 허용하지 않는다. 이는 정책경쟁에 의한 변화가 쉽지 않을 보여준다. 그렇다면 최고지도자의 전략적 결단을 기대할 수밖에 없다” (윤대규. 2009. 북한의 체제전환과 국제협력. p89.)

89) 통일교육원. 2019. 2019 북한이해. pp106-109.

상황이다.⁹⁰⁾

셋째, 북한이 경제발전을 추진할 수 있는 기회요인은 다음과 같다. 남한과의 보완적 산업구조 형성을 통한 경제통합 가능성이 높다.⁹¹⁾ 남북한 간 경제통합에 대한 연구는 1990년대 다수 진행되었으며 2000년대에 들어와서는 주요 국가들의 경제통합 사례를 분석하면서 남북한 실정에 맞는 경제통합 방안이 제시되기도 하였다. 북한은 남한에 비해 지하자원과 가격경쟁력이 있는 양질의 노동력이 풍부하고, 남한은 자본력과 기술력 외에도 압축성장의 경험을 보유하고 있으므로⁹²⁾ 이를 결합하면 남북한 경제발전을 위한 시너지효과를 창출할 수 있을 것이다. 또한 동북아 각국의 경제협력 및 투자가능성⁹³⁾이 높다. 일본은 1991년 나진·선봉 등의 항만에 대한 실태조사를 실시한 바 있고, 1995년부터 1996년까지 일본의 대표적 기업들이 북한과의 경제협력 가능성을 타진한 사례가 있다. 중국은 북한의 인프라에 대한 개발을 우선 고려하고 있는 것으로 파악되며 북한도 중국과 경제특구 공동 개발을 적극적으로 추진하고 있는 상황이다. 러시아는 1990년대 말부터 북한을 통과하는 에너지 및 수송 인프라 구축을 제안한 바 있다. 무엇보다 베트남에 대한 외국인 직접투자의 60%는 한국, 일본 등 아시아 국가가 차지하고 있으므로 이 중의 일부를 흡수할 수도 있다.

넷째, 북한의 경제체제 전환과 경제발전에 대한 위협요인은 다음과 같다. 경제정책과 법·제도의 신뢰와 안정성이 부족하다. 개성공단이나 금강산관광이 일방적으로 중단된 것과 같이 경제협력 사업에 대한 불안과 위기감이 상존하고 있다. 그리고 낙후된 국토인프라 수준을 제고하기 위해 막대한 비용이 소요될 것으로 예상된다. 북한의 경제발전에 필요한 도로, 항만, 공항 등 9개 분야에서의 인프라 수준이 과거 남한의 경제 성장에 따른 인프라 건설실적과 유사하다는 가정 하에 산출한 금액은 약 323조원에 달한다고 한다.⁹⁴⁾ 북한지역의 인프라 수준에 대한 예측과 정밀한 투자량 산출, 단가 산정 등의 어려움을 고려하더라도 막대한 자금이 필요한 것은 분명하다.

90) 대부분의 다자간개발은행들은 가입전제조건으로 IMF 가입을 우선 요구하고 있고, IMF에 가입하려면 가입 심사에 필요한 작업과정이 필요한데 대략 3년 소요됨(오영일, 전개서, p10).

91) 국회예산정책처. 2019. 북한 인프라 개발의 경제적 효과. p15, pp31-32.

92) 정민규. 2019. 북한투자의 시대. 라온아시아. p95.

93) 윤대규. 2009. 북한의 체제전환과 국제협력. pp140-149.

94) 국회예산정책처. 2019. 전개서. p179.

북한에 대한 간략한 SWOT분석을 통해 다음과 같은 전략들을 도출할 수 있다. 먼저 강점과 기회요인을 부각시키기 위해서는 체제전환국의 성공과 실패 사례를 충분히 습득하고 이를 북한의 체제전환 과정이나 정책 전반에 반영하는 것이 필요하다. 단순히 법·제도를 제·개정하는 일련의 조치에서 탈피해서 방식이나 인식의 전환이 선행되어야 한다. 그리고 기존의 산업구조를 남북한·동북아 역내 국가들과 협력이 가능하도록 재편하고, 장기적으로 남북한 경제통합도 염두에 두어야 한다. 무엇보다 단기적으로는 선택과 집중을 통해 한정된 인력과 자원을 투자함으로써 노동생산성을 증가시킬 수 있도록 해야 한다. 다음으로 위협요인을 억제하기 위해서는 북한의 기존 경제체제전환과 관련된 법·제도를 재정비하여 구제성과 신뢰성을 제고해야 한다. 체제전환 선행국가들과 비교·분석하고, 북한에 의해 일방적으로 해석될 소지가 있는 규정을 정비함으로써 투자자에 대한 법적안정성을 제고하는 것이 필요하다. 선언적 문구에 불과한 법률적 내용들은 구체화시키고 세부 시행령 등을 통해 규정해야 한다. 그리고 높은 교육수준의 노동력을 첨단 기술 운용과 관리가 가능한 맞춤형 전문 인력으로 육성해야 한다. 국내 자본 부족과 같은 약점요인을 보완하기 위해서는 국제금융기구에 우선적으로 가입하는 것이 필요하다. 그러나 제도적·시기적으로 불가능한 상황이므로 다자간 경제협력을 추진하여 부족한 재원을 먼저 충당하고 해외자본 유치를 위한 안정적인이고 공식적인 경로를 마련해야 한다. 무엇보다 핵·미사일 실험 등으로 국제사회와의 고립을 자초하는 행동을 중지하고 미국과의 관계를 최우선으로 개선해야 한다.

표 4-6 | 향후 경제발전을 위한 북한의 SWOT분석

외부환경		기회(O)	위협(T)
		<ul style="list-style-type: none"> 남한과 보완적 산업구조 동북아각국 경제협력 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 신뢰성 부족한 경제정책 막대한 인프라 구축비용
내부역량	강점(S)	(SO)전략	(ST)전략
	<ul style="list-style-type: none"> 경제체제전환 후발주자 높은 교육수준, 저임금의 노동력 	<ul style="list-style-type: none"> 체제전환국 성공사례 학습과 적용 산업구조 재편·강화로 생산성 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 경제체제전환관련 법·제도 정비 양질의 인프라·기술·관리인력 양성
약점(W)		(WO)전략	(WT)전략
<ul style="list-style-type: none"> 정책경쟁에 의한 변화 어려움 대미관계 악화와 경제제재 국제금융기구 미가입 		<ul style="list-style-type: none"> 다자간 경제협력을 통한 자원조달 해외자본 투자경로 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 대미관계 개선 최우선 경제체제전환정책 재검토

자료: 연구진 작성

4. 남북한 협력방안

2000년 첫 남북정상회담 이후 18년 만인 2018년 4월 27일 평화의 집에서 제3차 남북정상회담이 개최되었다. 남북정상회담 의제는 한반도 비핵화, 한반도 평화정착, 남북관계 발전 등이었으며, 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언이 발표되면서 남북관계 개선과 남북 교류협력사업 활성화가 예상되었다. 그리고 2018년 9월 18일 제5차 남북정상회담에 이어 2019년에는 두 차례에 걸쳐 북미정상회담이 잇따라 개최되었다. 그러나 남북관계·북미관계 개선에 대한 기대와 남북한 교류협력이 활성화될 것이라는 당초의 예상과는 달리 남북정상회담과 북미정상회담은 구체적 성과를 거두지는 못하였다. 남북관계의 특성상 단기간 내에 구체적 성과를 만들기 어렵고, 북한의 핵 문제와 대북제재 등의 요인들이 현실적으로 구체적 정책을 도출하기에는 어려운 장애요인으로 작용하였기 때문으로 보인다. 그럼에도 장기적 측면에서 남북한 관계개선과 경제협력, 북미관계 개선을 통한 북한의 세계경제로의 편입은 불가피하며, 충분히 예견할 수 있는 것이기도 하다. 북한이 세계경제와 고립되어 경제발전을 도모할 수 없으며, 베트남의 사례에서 본 바와 같이 미국과의 관계개선이 선행조건이기 때문이다. 또한 북한이 세계경제와 협력하기 위해서는 남한의 지원과 도움이 필요하며, 이를 통해 국제금융기구나 다른 국가들의 투자유치가 가능하기 때문이다.

남북 간의 교류나 경제협력은 남북한 공동번영, 평화통일의 기반을 구축하는 데 있어서 매우 중요하며 나아가 동북아 평화정착에도 기여할 수 있다. 그러나 분단의 기간이 길어지면서 남북 간의 긴장감이나 이질성은 확대되었고, 더욱이 그간 추진되었던 남북 경제협력 사업이 아무런 후속조치도 없이 중단되는 사례도 있었다. 분단국가의 상대방으로서 갈등과 긴장관계 속에서 남북 간의 교류협력은 다른 나라와의 교류 협력처럼 일반적이거나 용이하지 않았던 것이 사실이다. 그럼에도 남북한은 개성공단과 같이 경제적 성과를 만들어 낸 경험도 있고, 남북 간 경제력 격차를 완화시키는 것은 민족적·평화적 차원에서 필요하기 때문에 지속적으로 추진해야 할 필요성이 있다. 따라서 과거 남북 협력의 경험을 통해 드러난 부족한 점과 장기적 관점에서의 필요한 부분

들을 보완하는 몇 가지 기본원칙을 설정하고, 이를 준수하는 것이 중요하다. 그리고 설정된 기본원칙을 준수하면서 북한의 경제발전을 위해 남북한이 협력하여 북한 국토 인프라를 개발하기 위한 추진방향과 개발전략을 마련하고 추진해 나가야 한다.

1) 기본원칙

남북한이 북한의 국토인프라를 개발하고 협력적 경제관계를 유지하기 위한 기본원칙은 다음과 같다.

첫째, 상호성(相互性)의 원칙이 우선되어야 한다. 베트남과 달리 남북은 분단국가라는 특수한 상황에 있기 때문에 남북협력은 일방의 이익뿐만 아니라 남북 공동의 이익을 창출할 수 있어야 한다. 남북한의 경제력 차이가 현격한 상황에서 동등한 수준과 양의 상호성을 고수하는 것은 실현가능하지도 않고 지켜지지도 않을 것이다. 예를 들어 남한이 자금과 기술을 투자하면 북한은 이에 상당한 금액의 토지와 자원, 노동력 등을 부담하는 등의 포괄적이고 유연한 상호주의를 견지하되 이를 명문화하여 신뢰성과 투명성을 높여야 한다. 그리고 남북협력의 공동이익 창출과 남북경제협력을 지속하기 위해서는 우리 국민들의 지지를 기반으로 사업을 추진해야 하는데, 이를 위해 법·제도를 통해 사업을 추진하는 노력이 필요하다.

둘째, 비가역성(非可逆性)의 원칙을 준수해야 한다. 베트남은 개혁·개방 초기에 법·제도의 미비와 잦은 법 개정으로 인해 투자안정성에 대한 우려가 있기도 하였으나, 외국인 투자법에 따른 외국인 투자자 보호와 외국인 투자자의 재산권을 침해하거나 동결한 경우는 없었다. 북한은 그동안 남북한 합의로 진행한 사업을 일방적으로 중단한 사례가 있으며 이는 남한뿐만 아니라 외국인 투자자의 투자자산 안정성에 대한 우려를 초래하였다. 남북한 합의를 통해 진행된 사업은 합의 이전 상황으로 후퇴시키는 것을 사전에 법률을 통해 방지하는 것은 남한과 다른 국가들과의 신뢰를 구축하는 데 도움이 될 것이다.

셋째, 비배제성(非排除性)의 원칙을 통한 투자기회 확대가 필요하다. 베트남은 자국의 경제발전에 기여하는 여러 국가들과 협력함으로써 경제발전을 달성하였다. 과거 베

트남 전쟁의 상대방이면서 오랜 기간 심각한 갈등관계였던 미국과도 국교를 체결하였고, 아세안을 포함한 동남아시아 주변국은 물론 유럽 각국들과도 투자협력을 추진하였다. 투자참여자들 간의 공동이익에 기여하고 한반도의 평화와 경제발전을 도모한다면 북한에 대한 투자는 어느 국가나 기업에 열려있는 기회의 공간이 되어야 한다. 비록 초기에는 지리적 근접성이나 과거 추진했던 협력의 경험 등을 통해 주변 국가를 중심으로 투자유치 및 국제협력을 추진하더라도 장기적으로는 세계 각국에 대해 투자기회와 문호를 적극적으로 개방하는 노력이 필요하다.

넷째, 지속가능성(持續可能性)을 염두에 둔 장기적 안목이 필요하다. 베트남은 현재 기후변화 등에 대처하지 못한 것에 대한 우려와 지적이 있으며, 실제로 토지황폐화, 공기 및 물 오염 등으로 인해 경제성장의 지속가능성이 심각히 위협 받고 있다. 단기적인 이익추구보다는 장기적 관점에서 남북한 토지, 수자원, 대기 등의 자연환경 훼손을 최소화하고, 남북한 공동의 문화유산을 보존하는 노력이 필요하다. 이를 위해서 4차 산업혁명과 같은 미래 산업구조의 변화를 직시하고, 북한 산업화의 과정을 압축적으로 진행하고 남북한 경제공동체를 실현할 수 있도록 해야 한다.

2) 추진방향

앞에서 언급한 남북협력의 기본원칙을 상호 준수한다는 전제하에 남북한이 공동으로 북한의 국토인프라를 개발하기 위한 추진방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 수출증대와 외화유입을 위해 경제특구(경제개발구 포함) 중심의 개발방식을 유지해야 한다. 북한의 부족한 자본과 낙후된 기술수준으로는 세계경제로의 진입은 사실상 불가능한 상황이다. 선진기술 도입과 외국자본 유치를 위해서는 산업 및 수출특구를 개발하고, 외국자본의 유입창구를 개발할 필요가 있다. 그리고 초기에는 “관리가 능한” 소규모 개발방식으로 개혁·개방에 대한 거부감을 최소화하고, 경제적 이익을 창출하는 성공사례를 도출할 수 있어야 한다. 다만, 전통적으로 ‘굴뚝산업’으로 평가받는 제조업 중심의 특구개발 정책은 지양하고, 4차 산업혁명 시대에 부합하는 사업을

개발·유치하는 방향전환이 필요하다. 남한의 첨단기술과 자금, 북한의 지리적 이점과 우수한 노동력을 결합하여 시너지를 발휘함으로써 북한 경제특구의 압축적 성장을 달성하면 동북아 주변국들의 관심과 투자가 이어질 수 있을 것이다.

둘째, 특구 내 산업지원을 위한 기초 인프라를 먼저 구축하고, 이후에 주요 도시를 잇는 대형 인프라를 구축하는 단계적 추진이 필요하다. 특구 내 인프라 개발은 해당 국가의 재정으로 추진하는 것이 일반적이나, 베트남의 띠엔투언 수출가공구와 같이 해외 자본으로 추진하기도 한다. 북한은 전자와 같이 특구 내 인프라를 내부적으로 추진하기는 재정여건상 어렵기 때문에 특구를 개발하고자 하는 투자자에게 위임하고 있는 실정이다. 그러나 이와 같은 개발 위임 방식은 투자수익의 불확실성을 가중시키는 요인이다. 따라서 특구 내 사업을 지원하기 위한 인프라 구축은 남북협력이나 국제협력을 통하여 추진함으로써 재원조달의 한계를 극복할 필요가 있으며, 특구 내 투자기업들의 초기 투자비용과 부담을 경감시켜야 한다. 경제특구의 성공과 경제발전으로 북한 내 자본이 축적되고, 외국투자자들의 신뢰가 구축되면, 특구와 주요 도시, 주요 도시 간을 연결하는 대형 인프라를 구축함으로써 점진적으로 개방국가형태로 변화해야 한다.

셋째, 도시와 농촌지역의 기초생활환경 개선으로 인구이동과 도·농간 불균형을 해소해야 한다. 인구의 대다수가 주거환경이 상대적으로 열악한 농촌에 거주하고 있으나 특구개발이 지정된 도시지역의 주거환경도 이와 유사할 것으로 추정된다. 다만 특구개발로 인해 특정지역으로 노동력이 대거 유입될 경우 인구 집중에 따른 도시지역의 주거환경은 급속히 악화될 것이 예상된다. 이와 같은 상황은 베트남 수출가공구 개발과정 초기에 발생하였는데, 호치민시 주변의 주거 공간이 부족하였을 뿐만 아니라 주거 환경도 심각히 열악하였다.⁹⁵⁾ 또한 소득수준이 향상되면 주거환경에 대한 수요가 높아지기 때문에 도시지역 인구의 생활편의시설을 개선하고 양질의 노동력을 제공할 수 있는 토대를 마련해야 한다. 이러한 주거와 생활편의시설은 농촌지역으로까지 확대하고, 농촌소득을 다양화할 수 있는 방안을 마련해서 농촌지역 활성화와 도·농간 균형발전의 노력도 필요하다.

95) 띠엔투언수출가공구 개발 초기, 수출가공구 내 투자기업에서 근무하는 베트남 노동자의 주거환경은 극히 열악하여 협소한 공간에 다수의 가족이 주거함으로써 공원 등에서 노숙하고 출근하는 경우가 많다고 함(2005년 8월 23일, 띠엔투언수출가공구 내 한국인 투자기업 ○○금속 관계자와의 면담내용).

3) 개발전략

베트남은 도이머이 정책 도입이전부터 사회·경제발전을 위해 전력개발에 대한 중요성을 강조하였고, 이보다 앞선 1971년 남베트남 정부 시절에는 “사이공수출가공구” 개발을 위한 컨설팅을 진행한 바 있다. 이와 같은 국토인프라 개발전략은 절대적으로 부족한 전력공급을 확충해야할 필요성이나 다른 나라와의 수출경쟁력을 확보하기 위한 노력 등에서는 의미가 있으나, 시기적으로는 개혁·개방 정책보다 먼저 추진한 것이며 추진주체가 상이하어 종합적·전략적 차원에서는 다소 미흡한 측면이 있다. 더욱이 전쟁으로 인해 추진이 중단되었고, 개발의 중요성만 강조했을 뿐 실제 사업으로 연결되지 못한 한계가 있었다. 그러나 1986년 도이머이 정책 이후부터 진행한 국토인프라 개발전략은 개혁·개방정책면에서의 종합적 판단, 법·제도적 뒷받침, 국제협력체계를 통한 전략적 추진이라는 점에서 중요한 시사점이 있다. 대표적으로는 교통운송 인프라에 대한 개발 강조, 전력개발계획의 지속적인 수립과 투자, 외국인투자법 제정 이후 수출가공구에 대한 신속한 개발, 도시계획과 연계한 택지개발 사업 등이 추진되었다. 이 중에서도 외국인투자법과 건설기본조례만으로 먼저 추진한 떤투언 수출가공구 개발은 베트남의 경제발전에 크게 기여한 것으로 평가받고 있다. 정책적 우선순위와 중요성에도 막대한 자금이 소요되는 교통운송 인프라와 전력개발부문은 국제협력체계 구축과 해외자본 유치를 통해 장기간에 걸쳐 추진되었다.

베트남의 국토인프라 개발사례와 북한의 지리적 특성과 그동안 추진해 온 경제발전과 경제체제 전환정책을 고려해 볼 때, 북한의 국토인프라 개발전략은 다음과 같은 순서로 추진되어야 할 것으로 사료된다.

첫째, 평양과 가깝고 남한과도 인접한 지역에 경제특구를 개발할 필요가 있다. 베트남과 아시아 각국은 자국 내 경제중심지 인근에 경제특구를 신설하여 해외투자유치와 수출장려, 노동력 공급 등이 용이하도록 하였다. 기존에 북한이 추진한 북한 외곽지역 위주의 대규모 특구개발이나 북한 전역을 특구화한 개발정책보다는 평양 인근지역, 남한과의 교류협력이 용이한 지역, 노동력 공급이 가능한 지역 등을 중심으로 소규모 “관

리 가능한” 특구 개발이 필요하다. 과거에도 남북한 협력을 통해 2000년부터 16년 간 개성공단 사업을 추진한 사례가 있으나 투자유치의 한계, 대외적 불안정성 등을 극복하지 못했고 결국 중단되었다. 소규모 특구개발로 성공사례를 만들어 국제사회의 신뢰와 내부적인 자신감을 얻은 이후에 전국적으로 확산시키는 단계적 추진이 필요하다. 경제특구 내 이동과 공급을 위한 도로, 전력, 통신 등의 인프라는 남북한이 공동으로 구축함으로써 특구 내 투자기업들의 투자 이익 확보가능성을 제고하고 초기 부담을 경감시켜야 한다.

둘째, 특구에서 북한 내 중심지로의 연결 인프라 구축이 필요하다. 특구에서 북한 주요 도시로 도로·철도 등의 교통 인프라를 구축할 필요가 있다. 특구 개발 초기에는 주변지역의 물자와 노동력을 이용하더라도 특구가 활성화되면 인적·물적 이동이 빈번해지고 수출입을 위한 광역 인프라 구축이 필요하다. 무엇보다 개방국가로 전환하기 위해서는 전국단위의 교통운송 인프라 구축이 필요하다. 또한 특구 내 수요에 한정한 전력공급 중심에서 북한 전역의 전력생산 증대와 지역 간 전력망(송배전망) 확충을 통해 전국에 전력공급이 가능하도록 순차적 접근이 필요하다.

셋째, 특구가 형성되는 지역을 중심으로 주택공급 사업을 추진해야 한다. 농촌인구의 도시로의 대규모 유입, 특구로의 유입 등에 대비해서 특구와 특구 주변지역에 대규모 주택단지를 조성·공급해야 한다. 택지조성과 주택공급은 남북한 전문기관(공사)에서 공동으로 추진하되 개발에 필요한 자금과 기술은 남한이 부담하고, 북한은 토지를 통한 지분 투자를 함으로써 부족한 현금을 대신하는 베트남의 방식을 준용할 수 있다.

넷째, 전력공급을 증대하기 위해 초기에는 남한에서의 전력공급과 북한 내 기존 수력, 화력 등 전통적인 에너지원을 이용하여 공급하고, 장기적으로는 신재생에너지 중심으로 전력개발을 추진해야 한다. 개발 초기 특구 내 공장가동 및 주택에 필요한 전력은 단기적으로는 남한으로부터 공급받는 방안을 검토하고, 점차 특구와 주변지역에서 전력을 생산하여 공급할 수 있도록 개발해 나가야 한다. 그리고 낙후된 기존의 발전방식을 개선하는 데 막대한 자금을 투입하기보다는 신재생에너지원 등을 개발하고 이를 신성장 동력으로 활용하는 효과를 만들어야 한다.

4) 항목별 남북한 협력방안

본 연구는 북한의 국토인프라 개발과 경제발전을 위한 남북한 협력방안을 도출하기 위해서 베트남의 개혁·개방 정책, 국제협력체계 구축과정 및 성과, 국토인프라 개발의 시기와 우선순위, 부문별 사례 등에 대해 검토하고 분석하였다. 다음으로 베트남과 북한의 개혁·개방 정책을 시기별로 비교분석하고, 북한에 대한 SWOT분석 및 각 요인들을 부각·활용, 보완·억제하는 전략을 도출하였다. 마지막으로 남북한 협력을 위한 4대 기본원칙을 설정하고, 베트남 사례에서의 시사점을 반영한 북한 국토인프라 개발의 추진방향과 개발전략을 수립하였다. 여기에서는 북한의 국토인프라 개발을 전략적이고 성공적으로 추진하기 위해서는 남북한이 구체적으로 어떠한 협력방안이 가능한지를 제시하고자 한다. 베트남 사례에서 살펴본 바와 같이 국토인프라 개발을 위한 주된 요소인 제도마련, 재원조달, 인력양성 등의 항목을 중심으로 남북한 협력방안을 다음과 같이 도출하였다.

(1) 제도마련 측면

제도적으로 북한의 국토인프라 개발을 위한 남북한의 공동 컨트롤타워로서 권한과 기능을 갖춘 집행체계나 기구가 마련되어야 한다. 법·제도적 틀 속에서 북한 국토인프라에 대한 전반적인 개발계획, 이를 통한 북한 및 남북한 공동의 경제발전에 대한 장기적인 안목과 인식을 공유할 수 있어야 개혁·개방 정책, 국제협력 체계 구축, 국토인프라 개발 등을 상호 연계하고, 이를 포괄적으로 추진할 수 있기 때문이다. 이러한 집행체계나 기구의 구성은 남북한의 개발 담당부서가 참여하고, 민간부문의 참여도 가능하게 해야 한다. 중앙 및 지방, 민간 등 다양한 참여자로 구성되면서 법적 안정성을 갖춘 추진체계는 국제사회로부터의 신뢰구축에도 기여할 수 있을 것이다. 또한 베트남의 사례에서 보듯이 국제공적자금의 집행은 수원국의 전략과 추진방향 설정이 중요하므로 북한의 내부 역량을 보완하는 기능도 담당할 수 있을 것으로 판단된다. 남북 공동의 집행체계나 기구는 구체적으로 다음과 같은 역할을 수행할 수 있을 것으로 예상된다.

첫째, 북한이 경제체제전환을 위해 추진해 온 각종 법·제도에 대해 남북한이 공동으로 재검토하고, 남한은 남북경협 지원을 위한 법·제도 정비를 병행해야 한다. 북한의

경우 경제 분야에서 국제협력의 필요성과 내부적인 시장화 진전에 따른 시장 경제적 요소를 반영한 헌법 및 각종 법·제도는 정비되어 있다. 그러나 당위적이고 구체성이 담보되지 않은 법령의 내용은 실행력에서 한계를 보였으므로, 시행규칙을 마련하여 법 해석의 안정성을 확보해야 한다. 해외투자자의 재산권과 이윤을 실제로 보장함으로써 일방적 폐기와 자의적 해석의 가능성을 원천적으로 차단해야 한다.

지금까지는 경제특구와 외국인 투자 중심의 법령들이 대부분이므로 향후에는 국토인프라 개발과 관련된 구체적인 법·제도 정비도 필요하다. 특히 현행 북한 경제개발구법의 논리적·규범적 문제와는 별개로 북한의 경제개발구정책이 성공하기 위해서는 남한의 법·제도 마련을 통한 지원도 중요하다. 현실적으로는 물리적·제도적 인프라 환경이 열악한 북한 지역에 대해 투자하고자 하는 외국인 투자자를 찾기가 쉽지 않을 것이기 때문이다. 북한의 경제개발구가 활성화되기 위해서는 남한기업의 투자가 선행될 필요가 있으므로 이를 규율하고 지원하는 법·제도를 마련해야 한다. 또한 경제개발구 개발과 관련해서는 북한 경제개발구법에 체계적으로 대응할 수 있는 경제개발구지원에 관한 법률을 제정할 필요가 있다.⁹⁶⁾

둘째, 남북한 공동으로 북한의 국토종합계획 및 권역별 발전계획을 수립하고 이를 위한 남한의 법률적 정비가 필요하다. 북한은 경제개발구법과 같은 개별법으로 북한의 국토 전반에 대한 개발을 추진할 것이 아니라 북한 지역 전체에 대한 종합계획(master plan)을 기본으로 하고, 지역단위의 개발계획과 연계하는 발전계획을 수립할 필요가 있다. 장기적으로는 남한의 국토종합개발계획이 북한 지역에서도 구체성을 발현할 수 있도록 남북한이 공동으로 한반도 전체의 개발계획을 수립하는 것이 바람직할 것이다. 현행 헌법상 북한지역은 우리나라 국토의 일부이므로 국토기본법 및 국토종합계획 차원에서 장기적으로 북한개발 및 남북균형발전을 도모할 수 있는 입법적 근거가 마련되어야 한다. 북한개발 및 남북균형발전 사업과 관련하여 정부조직법상 국토교통부와 통일부간 주무부처 및 역할 문제가 제기될 개연성이 있으므로 부처 간 업무특성을 살려 협업 또는 공동소관으로 사업을 추진하는 방향으로 정책이 마련될 필요가 있다.

96) 장소영, 2017. 북한의 경제개발구법에 관한 연구-체제전환 국가의 법제전환과의 비교를 중심으로. 서울대학교 박사학위논문. p234.

(2) 자원조달 측면

북한은 현재 국토인프라를 개발하기 위해서 국제공적자금을 유치하거나 조달하는 것은 불가능한 상황이다. 또한 경제제제가 지속되고 국제적 고립의 상황에서 국제금융기구가 자금을 지원할 가능성도 거의 없다. 그러나 북한의 열악한 경제상황과 부족한 자본으로는 인프라 개발에 소요되는 자원 충당이 어렵기 때문에 외부로부터의 투자자금 유치와 지원이 불가피하다. 즉 단기적으로는 해외자본의 유입이 불가능하더라도 중장기적으로는 해외자본 유치의 가능성을 열어놓기 위한 남북한 협력방안이 필요하다.

첫째, 해외자본 유치와 국제공적자금 수혜를 위해 국제금융기구 가입에 필요한 기반을 구축하고 투자자금 유입을 위한 공식적인 투자경로를 마련해야 한다. 그래서 장기적으로 국제금융기구의 요구사항을 수용하여 북한이 국제금융기구에 가입할 수 있어야 한다. 미국의 대북제재 상황과 미국과 서방국가 등이 주도하는 국제금융기구 하에서 북한이 국제금융기구에 가입하거나 국제금융기구의 자금지원을 받는 것은 사실상 불가능하다. 그러나 장기적으로 국제금융기구에 가입하는 것을 전제로 해서 각종 기업 회계제도와 국가 통계제도를 국제화·표준화하도록 남북한이 협력할 필요가 있다. 국제금융기구 가입을 위한 준비와 절차는 단기간에 진행할 수 있는 것이 아니므로 대북제재와는 별도로 준비하여 가입에 필요한 기간을 단축하는 것이 중요한데, 이는 투자자금 유치와 경제발전 기간을 단축하는 것으로 연결될 수 있기 때문이다. 그리고 해외자본이 유입되기 이전부터 남북한 공동으로 “(가칭)국제공적자금 투자 및 관리위원회”를 구성하여 해외투자자의 신뢰를 확보해야 한다. 이 기구는 투자자금이 유치될 때, 정부부처 간 업무 및 권한을 조정하여 자금을 효율적으로 관리하고 투자할 수 있도록 할 뿐만 아니라 해외투자자에게 공식적 투자경로를 제공함으로써 해외투자자의 편의성을 제고하는데도 기여할 수 있다. 무엇보다 북한에 대한 국제사회의 낮은 신뢰도를 보완할 수 있는 방안이기도 하다.

장기적으로는 국제공적기구나 금융기구의 투자 유치가 활발해지고 북한에 대한 국제적 인식이 개선되었을 경우를 대비해서 국제민간자본의 인도적 지원과 자금 유치를 위한 남북한 민간차원의 공적기구 설립도 추진될 필요가 있다.

둘째, 북한의 국토인프라 개발을 위한 저축과 재투자가 원활히 이루어질 수 있도록

북한 금융제도와 금융시장의 제도화·국제화가 필요하다. 인프라 개발을 위한 소요자원을 해외자본으로만 충당하게 되면 남북한 공동의 이해관계와 필요성을 반영하기 보다는 해외자본의 요구사항을 수용할 수밖에 없게 된다. 또한 BOT방식은 인프라 이용에 따른 비용을 이용자에게 과다하게 전가할 우려가 있고, 당초 계획한 경제적 효과나 파급효과가 반감될 수 있기 때문이다. 따라서 북한의 금융제도를 시장경제체제에 맞게 개편하고 저축과 투자자금이 금융시장 내에서 투명하고 체계적으로 운용될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 단기적으로는 남한의 기술과 인력으로 북한의 금융시장 시스템을 전반적으로 검토하고, 금융과 관련한 제도적·물적 인프라를 점진적으로 구축해야 한다. 남한의 지원과 협력으로 국제 경쟁력을 갖춘 금융시스템을 구축하면 북한 내 자본의 선순환에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 장기적으로는 남북한 공동의 금융제도 시스템 구축과 운영, 실물 경제의 통합까지도 추진할 수도 있을 것이다.

(3) 인력양성 측면

개혁·개방 정책, 국제협력체계 구축, 국토인프라 개발 등을 위해서는 남북한 협력뿐만 아니라 북한 내부에 개발역량이 충분히 내재되어 있어야 한다. 북한은 1990년대 중반 이후부터 수백 건에 달하는 연수 및 교육프로그램에 참여한 것으로 나타났다.⁹⁷⁾ 지역적으로 평양에서만 아니라 미국이나 유럽 현지 등 다양한 국가들에서 진행한 해외 연수 프로그램에 참여하였다. 그러나 국제사회의 교육프로그램은 국제협력과 국토인프라 개발을 위한 장기간에 걸친 실무적인 교육이 아니라 단기간에 이루어지는 경우가 대부분이고 프로그램의 내용은 경제세미나, 영어 교육 등이라고 한다.

한편 북한의 교육제도는 인문교육과 기술교육을 구분하지 않는 보통교육과 재능이 뛰어난 학생을 조기에 발굴해 수재교육을 실시하는 ‘수재교육체계’가 운영되고 있다. 대표적인 수재교육기관으로는 1984년부터 평양 및 각 도 소재지에 설립된 과학기술 중심의 고등중학교가 있다.⁹⁸⁾ 김정은 시기 이후에도 수재교육에 대한 강조는 계속 이

97) 임강택 외. 2013. 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 추진을 위한 남북협력 및 국제협력과제. 국토연구원. p207.

98) 통일부. 2019. 2019북한이해. p181-183.

어지고 있으므로 북한이 보유한 높은 교육수준의 노동력을 경제체제 전환과 국토인프라 개발에 효과적으로 이용하기 위해서는 인력양성의 패러다임을 전환해야 한다.

첫째, 북한 국토인프라 관리 및 운영을 위한 기술 인력을 양성해야 한다. 이를 위해 먼저 북한 내의 국토인프라 상황과 기술수준에 대한 정확한 현황을 작성할 필요가 있다. 북한에 대한 통계자료는 실제보다 과장되어 있거나 기존의 자료도 대부분 추정치이기 때문에 남북한이 공동으로 북한 인프라에 대한 실제 조사를 진행해야 한다. 작성된 보고서를 바탕으로 낙후된 인프라의 개보수·신설, 관리·운용 등에 필요한 인프라 별 필요한 신기술 목록을 작성하는 것이 필요하다. 다음으로 남북한 연계 및 북한 경제발전에 필요한 인프라 수준을 설정하고, 북한의 전문 인력풀을 확보해야 한다. 이를 달성하기 위해서 인프라별로 “(가칭)신기술인력 양성소”와 같은 전문훈련기관을 설치하여 분야별로 인력을 양성하는 것이 필요하다. 단기적으로는 기존 북한 교육기관의 교과과정을 증·개편할 수 있고, 관련한 교수진은 정기적 학술교류를 통해 지원이 가능할 것이다. 장기적으로는 남북한 공동으로 인프라 기술과 관련한 인력 양성소를 설치할 수 있는데, 실제로 2009년에 평양 인근의 100만 m² 부지에 정보통신, 산업경영, 농업식품공학 등의 3개 과정의 평양과학기술대학을 남북한이 공동으로 설립하기도 하였다.⁹⁹⁾

둘째, 4차 산업혁명 시대에 부합하는 기술 인력을 육성해야 한다. 북한의 열악한 인프라 상황에서는 4차 산업혁명의 기술을 이용하는 것이 오히려 적극적 대안이 될 수 있다. 왜냐하면 4차 산업혁명은 디지털 기술이 지능화되면서 더 많은 제품을, 더 빨리 만들어 내는 것이 가능하기 때문이다. 실제로 인구이동에 대비해서 주택공급을 3D 프린터를 이용¹⁰⁰⁾하면 별도의 공사차량과 건축기계·설비 등을 사용하지 않아도 되고, 에너지를 절약하면서 빠른 시일 내에 건물을 완공할 수 있다. 또한 부족한 식량문제를 해결하기 위해 농업부문에 드론 기술을 이용¹⁰¹⁾하면 적은 인력으로도 넓은 경지면적에 효율적으로 경작이 가능하게 됨으로써 농업생산의 향상을 실현할 수도 있을 것이다. 그리고 드론을 활용하면 기존 철도·도로 등의 낙후로 인한 이동의 제약을 극복할 수 있다.

99) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=870588&cid=43142&categoryId=43142>(검색일 2020.2.21.)

100) http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=with_msip&logNo=221329431689(검색일 2020.2.21.)

101) <http://m.kbsecuritynews.com/a.html?uid=71387>(검색일 2020.2.21.)

특히 VR(가상현실)기술을 이용해서 첨단 기술 인력을 양성하는 것은 시간적·경제적 비용을 절감하게 될 것이다. 또한 경제적 측면에서 남한은 경제의 신성장 동력을 발굴하고 육성하는 것이며, 북한의 입장에서는 경제발전 단계와 산업화의 단계를 축소하면서 압축적이고 미래 지향적인 경제 성장을 도모할 수 있을 것이다.

셋째, 국제협력과 시장경제체제 운영을 위한 관리 인력을 육성해야 한다. 베트남은 개혁·개방초기에 시장경제체제에 대한 문화적·체제적 거부감, 시장경제체제에 대한 지식과 노하우 부족을 경험한 바 있다. 국제협력과 시장경제체제에 대한 지식과 노하우를 보유한 인력을 사전에 양성하기 위해 장기간의 해외연수를 통해 북한의 우수인력을 양성해야 한다. 북한이 기술·관리 분야에서의 전문 인력을 양성함에 있어 남한은 제3국을 통해 우회적으로 지원기회를 제공할 수 있을 것이다. 남한은 경제개발 경험과 압축 성장과정, 인프라 개발·운용 기술을 경제후발국가에 전파하는 기회를 확대하고 교육연수 대상자로 북한 인력을 포함시키는 방안이 가능할 것이다. 그리고 베트남, 중국 등 북한과 우호적인 국가들에서 진행되는 전문 관리자 교육 등에 남한이 재정적으로 지원하고, 재정지원의 조건으로 제3국의 전문 인력이 북한에 파견되어 북한 내에서 교육훈련을 실시하는 방안도 가능하다.



CHAPTER 5

결론 및 향후 과제

- 1. 결론 및 정책제언 | 147
- 2. 연구의 성과 및 향후 과제 | 152

결론 및 향후 과제

본 연구는 베트남이 개혁·개방 시기에 추진한 국토인프라 개발 사례에 대한 분석을 통해 인프라 구축을 위한 법령 사전 정비, 중앙정부와 지방정부의 적절한 권한 배분, 해외자본 유치와 효율적 관리 등의 시사점을 도출하였다. 이러한 시사점을 바탕으로 북한의 국토개발을 위해서는 남북한이 각종 법·제도를 재검토하고, 공동으로 북한의 국토종합계획과 권역별 발전계획을 수립, 자원조달을 위한 국제금융기구 가입과 공식 투자경로 마련, 전문 기술인력 양성의 필요성을 제기하였다. 본 연구는 베트남 국토인프라 개발 사례를 종합적·구체적으로 분석하고, 남북한 협력의 기본원칙과 전략 등을 제시하였다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 본 연구를 보완하고 발전시키기 위해서는 북한이 국제금융기구 가입을 위해 필요한 제도적 기반을 남북한 협력으로 구축하는 방안에 대한 연구, 인프라 별로 관련 법령과 추진체계 등을 구체화하는 연구가 필요하다.

1. 결론 및 정책제언

1) 결론

북한은 1984년 합영법을 도입하면서 현재까지 헌법과 각종 법률을 제·개정하여 경제체제 전환과 경제발전을 위한 개혁을 추진하고 있다. 특히 2019년에는 헌법을 개정하여 정상국가로서의 면모를 갖추고, 경제정책에서 내각의 역할을 강조하며 경제개혁 조치를 명시하는 등의 노력을 하였다. 그럼에도 그동안 북한이 추진한 경제발전과 국토개발을 위한 정책과 법·제도 정비 등은 가시적인 성과를 창출하지 못한 것이 사실이다. 남북한 경협사업의 일방적 중단과 같은 대북사업에 대한 불안감, 계속된 핵·미사

일 실험으로 인한 대미관계의 악화 등은 북한이 추진하는 정책들이 경제적 성과를 만들지 못하게 하는 제약요인으로 작용하였다.

2018~2019년 개최된 남북정상회담과 싱가포르와 하노이에서의 북미정상회담으로 한반도에서의 긴장완화와 남북경제협력의 가능성이 제고되었으나 여전히 북한을 둘러싼 대내외적 환경들은 개선되지 못하고 있다. 그럼에도 한반도의 평화정착과 동북아 경제협력체제 구축을 위해서는 북한의 경제발전과 이를 뒷받침할 국토인프라 개발은 준비해야할 과제임이 분명하다.

북한이 경제발전을 도모하기 위해 경제체제를 전환하고 각종 인프라를 개발하기 위해서는, 북한보다 먼저 사회주의 경제체제에서 시장 경제체제로 전환한 체제전환국들의 경험을 연구할 필요가 있다. 체제전환국의 경험을 살펴보면 성공적인 경제개발을 위해 필요한 보편적인 개혁과제를 파악할 수 있기 때문이다. 특히 사회주의 체제전환국으로서 개혁·개방 과정에서 국제사회와의 성공적인 협력 사례를 창출한 것으로 평가받는 베트남의 사례는 북한에 시사하는 바가 클 것이다.

본 연구의 목적은 베트남이 개혁·개방 시기에 추진한 국토인프라 개발 사례를 분석하여 북한의 국토개발을 위한 남북한 협력방안을 도출하는데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 1986년 베트남이 도입한 개혁·개방 정책인 도이머이 이후에 건설한 하노이-하이퐁 도로, 푸미발전소, 띠엔투언 수출가공구, 푸미흥 택지개발 등의 사업계획 수립과정, 재원조달 방식, 투자유치 및 추진체제, 관련 법·제도, 성과와 문제점 등을 분석하였다. 이러한 분석과정을 통해 도출된 베트남 사례의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 인프라 구축을 위해서는 사전에 관련 법령을 제정하고 정비해야 한다. 베트남은 개혁·개방 초기에 관련 법령이 준비되지 않아서 각료위원회에서 결정한 시행령을 근거로 인프라 개발을 진행하고, 추후에 법령을 제정하는 경우가 많았다. 특히 인프라 건설과 투자에 관한 주된 법령이라고 할 수 있는 건설법과 투자법은 도이머이 이후 20여 년이 지난 뒤에야 제도적으로 정비되었다.

둘째, 중앙정부와 지방정부의 적절한 권한 배분과 조화가 중요하다. 띠엔투언 수출가공구와 푸미흥 주택단지는 호치민시가 자체적으로 계획을 수립하고 지역경제 활성화 차원에서 장기간에 걸쳐 검토하고 진행한 사업이다. 지방정부는 지역의 특성과 여건에

부합하는 계획을 수립하는 데 장점을 발휘할 수 있고, 추진하는 사업을 성공시키기 위해 지속적인 관심과 노력을 기울일 수 있다. 그러나 지방정부의 이러한 노력은 중앙정부 차원의 제도적 지원과 권한 이양 없이는 불가능한 것이다.

셋째, 해외자본 유치의 중요성과 함께 유치된 자본을 효율적으로 관리하고 투자하는 주체가 필요하다. 베트남은 현재 37개 국가, 33개 국제 자금공여자들로부터 투자자금을 유치하고 있다. 초기에는 대외경제부에서 관리하고 집행하였으나 1990년에는 국가협력투자위원회와 무역부로 분리해서 관리하고, 다시 명칭과 부서를 변경하여 기획투자부와 재무부에서 관리하고 있다. 이처럼 중앙부처의 신설과 재편, 변경 등을 유연하게 추진하였을 뿐만 아니라 베트남 정부는 공여기구와 함께 「원조효과성 포럼」을 구성하여 국제기구들과 파트너십을 구축하고 해외 투자자금을 효과적으로 집행하였다.

넷째, 인프라 개발사업을 수행할 기술인력과 사업관리능력을 갖춘 전문인력의 양성이 필요하다. 베트남은 고급 기술인력이 부족하여 사업기간이 지연되고, 인프라 개발이 완료된 후에는 이를 관리할 인력이 부족하였다. 또한 회계 정책·절차 및 계정의 통일이나 전산화된 포괄적 회계방식 등 일반적이고 기본적인 경영관련 요소들의 정비가 필요할 정도로 업무시스템의 낙후가 심각하였다.

무엇보다 베트남의 국토인프라 개발이 성공적일 수 있게 된 것은 미국과의 관계개선이 선행되었다는 점이다. 미군 실종자 문제 해결을 위해 1991년부터 시작된 미국과의 대화와 협상으로 1993년 국제금융기구의 금융지원이 재개되었고, 1994년에는 미국의 경제제재조치가 전면적으로 해제되었다. 그 결과 베트남은 세계무역기구의 회원국이 되었고, 미국과는 정상적인 무역관계를 형성하는 일련의 과정을 통해 경제발전의 결정적 계기를 맞이하게 되었다.

2) 정책제언

남북 간의 교류나 경제협력은 좁게는 남북한 공동번영과 경제발전에 기여하고, 넓게는 한반도 및 동북아의 평화정착과 세계평화에도 기여할 것으로 판단된다. 그러나 지금까지의 남북한 협력은 정치적·경제적·국제적 차원에서 추진되기도 하고 일방적으로

중단되기도 하였다. 분단국가이면서 주변국과의 특수한 관계 속에서 남북한의 교류협력은 특수하고 쉽지 않은 과정이었기 때문에 판단된다. 남북한의 특수한 상황과 이로 인해 파생되는 경험들에 비추어보면 남북한의 교류협력에는 국제적으로 인정되고 상호간을 규정하는 일정한 원칙이 필요함을 알 수 있다. 그리고 남북한은 설정된 원칙을 준수하고 남북한의 경제발전과 북한 경제개발이라는 협의의 목적과 한반도 및 세계 평화에 기여한다는 광의의 목표를 달성하고자 하는 것이 중요할 것이다. 이러한 남북한 협력은 공동의 인식과 관리 속에서 추진방향과 개발전략이 수립되어 종합적이고 효율적으로 추진되어야 한다.

본 연구는 베트남의 국토인프라 개발사례를 통해 남북한이 공동으로 협력하기 위한 구체적 방안을 제도마련, 자원조달, 인력양성 측면에서 도출하였다.

(1) 제도마련 측면

북한의 국토인프라를 개발하기 위한 남북한의 공동 컨트롤타워로서 권한과 기능을 갖춘 집행체계가 기구가 마련되어야 한다. 이러한 집행체계가 기구를 통해 다음과 같은 역할을 수행해야 한다.

첫째, 그동안 북한이 자체적으로 추진해 온 각종 법제도를 남북한이 공동으로 재검토해야 한다. 남북한이 ‘공동의 경제협력파트너’라는 입장에서 추상적이고 실행력이 담보되지 않는 법령에 대해서는 구체성을 제고하고, 남한이 ‘해외투자자’라는 입장에서 해외투자자의 재산권과 이윤을 보장하고 일방적 폐기와 해석의 가능성을 원천적으로 차단하는 법·제도 정비가 필요하다. 그리고 북한의 경제개발구법에 대응하는 법률을 제정하여 체계적으로 지원할 필요가 있다.

둘째, 남북한 공동으로 북한의 국토종합계획 및 권역별 발전계획을 수립해야 한다. 북한의 국토개발에 대해서 경제개발구법과 같은 개별법적 접근방식이 아니라 북한지역 전체에 대한 종합계획을 기본으로 하고, 지역단위의 개발계획과 연계하는 발전계획을 수립할 필요가 있다. 장기적으로는 남한의 국토종합개발계획이 북한지역에서도 구체성을 발현할 수 있도록 남북한이 공동으로 한반도 전체의 개발계획을 수립하는 것으로가

지 발전시킬 필요가 있다. 이를 위해 남한의 국토기본법 및 국토종합계획 차원에서도 입법적 근거가 마련되어야 한다.

(2) 재원조달 측면

첫째, 해외자본 유치와 국제공적자금 수혜를 위해 국제금융기구 가입이 절실한데 이를 위해서 가입에 필요한 물리적·제도적 기반을 미리 구축하고 투자자금 유입을 위한 공식적 투자경로를 마련해야 한다. 대내외적 상황이 급진전되었을 때 북한이 국제금융기구에 조속히 가입하기 위해서는 국제금융기구에서 제시하는 각종 요구사항을 면밀히 검토하고 이를 수용하기 위한 사전작업이 필요하므로 구체적 분야에 대해서 남북한 협력이 필요하다. 또한 남북한이 공동으로 “(가칭)국제공적자금 투자 및 관리위원회”를 구성하여 해외투자자의 신뢰를 확보하는 것이 중요하다. 이 기구는 해외 투자자금이 유치될 때 정부부처 간 업무와 권한을 조정하여 투자자금을 효율적으로 관리·투자하기 위한 것이며 해외투자가 활발히 유입되면 민간차원의 공적 관리기구로의 확장과 신설도 검토할 수 있다.

둘째, 북한의 국토인프라 개발을 위한 저축과 재투자가 원활히 이루어질 수 있도록 금융제도와 금융시장을 제도화·국제화해서 자금흐름의 투명성을 제고하고 선순환 구조를 만들어야 한다. 북한의 금융제도를 시장 경제체제 국가에 맞게 재편하기 위해서는 법·제도적 기반뿐만 아니라 기술적·물리적 기반이 구축되어야 한다. 단기적으로는 남한의 기술과 인력지원을 통해 북한 금융시장 전반에 필요한 개선사항을 검토하는 것이 필요하고 장기적으로는 남북한 공통의 금융제도 구축을 위한 기술적 시스템 구축이 필요하다.

(3) 인력양성 측면

첫째, 북한 내 국토인프라를 관리하고 운영할 수 있는 기술 인력의 육성이 필요한데 이를 위해서 북한은 남한의 지원을 통해 북한 내 인프라 현황과 기술수준에 대해 면밀히 조사해야 한다. 다음으로 남북한 공동의 조사를 바탕으로 인프라 개보수와 신설,

관리·운용 등에 필요한 신기술을 목록화하고 북한 내 기존의 우수인력을 확보하여야 한다. 그리고 인프라별로 “(가칭)신기술 인력 양성소”와 같은 훈련기관을 설치하여 필요한 인력을 양성해야 한다. 인력 양성소는 북한내 기존의 교육 기관을 확대개편 할 수도 있을 뿐만 아니라 남북한이 공동으로 설치할 수 있다.

둘째, 4차 산업혁명의 핵심기술을 운용할 수 있는 기술 인력을 양성해야 한다. 이는 열악한 북한의 인프라 상황에서 기인하는 물리적 제약과 자원 부족 문제를 극복할 수 있는 대안이 될 수 있다. 또한 남북한의 경제성장과 북한의 산업화 단계를 축소하는 미래 지향적 경제성장의 수단이 될 수 있다.

셋째, 국제협력과 시장 경제체제 운영을 위한 관리 인력의 육성이 필요하다. 이러한 인력을 양성하기 위해서는 장기간의 국내·외 연수가 필요하며 남한은 제3국을 통한 우호적 지원기회를 확대할 수 있다. 남한은 북한과 우호적인 국가들에서 진행되는 전문 관리자 교육을 신설하거나 확대하는 것을 지원하고, 해당 프로그램에 북한의 우수 인력이 참여할 수 있도록 하는 방안이 가능할 것이다. 또한 남한의 재정지원으로 교육받은 제3국의 전문 인력이 북한에 파견되어 노하우를 전파하는 방안도 가능하다.

2. 연구의 성과 및 향후 과제

1) 연구의 성과

성공적인 경제체제 전환국으로 평가받는 베트남이 국토인프라 개발 과정에서 보인 시사점들은 북한이 개혁·개방을 지속적으로 추진하고, 그 과정에서 남북한이 협력방안을 마련함에 있어 중요한 의미를 가진다. 따라서 본 연구를 통해 베트남 국토인프라 개발사례의 구체적 시사점을 도출하고, 주요 부문별로 남북한 협력방안을 제시한 것은 정책적 의의가 크다. 특히 남북한이 협력하기 위한 기본원칙을 먼저 제시하고 북한 국토개발의 추진방향과 개발 전략을 구체화한 것은 남북한 협력의 안정성과 정책적 효과성을 제고했다고 할 수 있다.

다음으로 베트남의 개혁·개방과 국토인프라 개발 전략을 분석한 것은 북한의 경제발

전을 위해 필요한 인프라 구축의 중요성과 필요성을 재확인한 의미가 있다.

마지막으로 본 연구는 남북한 경제협력 차원에서 필요한 사업을 발굴하거나 투자의 우선순위를 정하는 데 있어서 기본적인 정책 자료로써 활용할 수 있을 것이다.

2) 향후 과제

북한은 대내·외적 환경변화에 따라 1984년 이후 변화와 개혁을 위한 노력을 추진하고 있으며, 이러한 변화과정에서 어려움을 겪고 있는 것도 사실이다. 그러나 북한의 개혁·개방 정책은 선택사항이거나 중단할 수 있는 것도 아니며, “언젠가는 완성해야 할 숙제”와도 같은 것이 되었다. 그리고 북한의 개혁·개방 정책에 대한 국제사회의 평가와 지원은 한반도의 평화구축, 나아가 국제사회의 평화정착에 있어 중요한 의미를 가진다. 북한의 개혁·개방과 국제사회의 지원은 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 또한 남북한이 정치적·지리적으로 분단되고 갈등 관계에 있는 상황에도 불구하고 경제적으로는 협력함으로써 남한은 북한을 통해 경제성장 동력을 확보하고, 북한은 남한을 통해 경제발전의 계기를 마련할 수 있어야 한다. 이와 같은 국제적 상황과 관계 속에서의 한반도, 남북한 간의 관계를 반영하여 다음과 같은 후속연구가 필요하다.

첫째, 북한을 둘러싼 주변국이나 국제금융기구가 어떠한 요구조건과 지원책을 제시하는지를 파악하고, 이를 수용하기 위해서 남북한 협력이 필요한 사항들과 추진절차 등에 관한 후속연구가 필요하다.

둘째, 베트남 사례를 통해 도출된 시사점을 근거로 북한이 국토인프라 개발을 추진한다면, 인프라 별로 필요한 관련 법령 정비, 재원조달 방안, 추진체계, 인력양성 등과 같은 구체적인 항목들에 대해서 남북한이 협력하는 방안을 마련하는 연구가 필요하다. 이러한 연구는 남북한이 북한의 개별·특정 국토인프라 개발 계획을 수립하고 추진하는 데 실질적인 도움이 될 것이다.

참고문헌

REFERENCE



【 인용문헌 】

- 강성진, 정태용. 2017. 경제체제전환과 북한: 지속가능발전의 관점에서. 고려대학교 출판문화원.
- 국회예산정책처. 2019. 북한 인프라 개발의 경제적 효과.
- 권성태, 박완근. 1999. 베트남의 경제개혁 추이와 시사점. 한국은행 조사국.
- 권숙도. 2008. 사회주의 국가의 체제전환 과정 연구—북한, 베트남 사례비교. 영남대학교 박사학위논문.
- 권숙도. 2012. 베트남의 체제전환 과정이 북한에 주는 함의: 정치변동과 국제협력체계를 중심으로. 동서연구. 제24권 2호.
- 김규연. 2018. 베트남 신재생에너지 시장의 현황 및 시사점, 월간 KDB국제금융 제151호.
- 김병연. 2013. 북한경제의 체제이행과 발전전략. (동북아공동체연구회. 5월31일. 제5회 한반도통일경제연구 기획회의 주제발표 자료)
- 김석진. 2008. 중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토. 산업연구원
- 김석진, 이석기, 김계환, 이두희. 2008. 체제전환국 사례를 통해 본 북한산업개발전략. 산업연구원
- 김성철. 2000. 베트남 대외경제개방 연구: 북한에 주는 함의. 통일연구원.
- 김영규, 이재웅. 2018. 북한 민법에 있어서 부동산과 그 법적 취급. 북한학보 제43권 1호. 북한학회.
- 김영운, 최수영. 2005. 북한의 경제개혁 동향, 통일연구원.
- 김영희, 박은진. 2018. 베트남의 경제개혁 사례와 북한에의 시사점, KDB북한개발(통권16호).
- 김윤성, 윤성권, 이상훈. 2018. 남북 재생에너지 협력을 위한 전략과 정책적 과제, 환경

-
- 법과 정책 제21권.
- 김중렬, 송치웅, 신범철, 윤미경. 2016. 경제발전론. 시그마프레스.
- 김효진, 진규남, 박신원, 심영중, 이정민, 정종석. 2016. 남북개발협력 대비 북한 건설인프라 현황분석 기초연구. LH연구원.
- 나용우. 2017. 북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색 - 경기도의 역할과 전략을 중심으로. 경기도의회.
- 대외경제정책연구원. 2004. 2003/04 북한경제 백서.
- 박세훈, 이백진, 김승중, 강호제, 박미선. 2019. 국토인프라 분야 베트남 개혁모델의 특징과 남북협력에의 시사점. 국토이슈리포트.
- 박일수. 2006. 고난의 행군 이후 개인소유권 변화에 관한 연구. 경남대학교 북한대학원 석사학위논문.
- 박희진. 2009. 광복 60주년: 남북한 대외경제사. 남북관계사: 갈등과 화해의 60년. 이화여자대학교 통일학연구원 편.
- 법무부. 2005. 베트남 개혁·개방법제 개관.
- 법원행정처. 1997. 북한의 부동산 제도.
- 변형윤. 1994. 한국경제론 제3판. 유평출판사.
- 양문수. 2010. 북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가: 시장화 촉진기와 억제기의 비교 분석 결과 및 시사점. 통일정책연구 제19권 1호.
- 양문수, 이석기, 김석진. 2015. 북한의 경제특구·개발구 지원방안. 대외경제정책연구원.
- 양운철. 2005. 북한경제체제 이행의 비교연구: 계획에서 시장으로. 세종연구소 세종정책총서.
- 양운철. 2011. 베트남 도이머이 정책의 북한적용 가능성: 체제전환의 관점에서. 국제통상연구 제16권 제4호. 한국국제통상학회.
- 오승렬. 2004. 개성공단의 성공적 정착, 「월간국토」. 국토연구원.
- 오영일. 2019. 북한이 선호하는 베트남식 개혁·개방, 그 특징은 무엇인가. POSRI 이슈리포트. 포스코경영연구원.

-
- 외교부. 2017. 한 눈에 보는 아세안 경제특구.
- 외교부. 2019. 베트남 개황.
- 유욱. 2013. 북한경제개발구법 제정 배경과 의미, 통일경제 겨울호.
- 윤대규. 2009. 북한의 체제전환과 국제협력.
- 이문형, 손승호, 정재완. 2007. 새로운 전략적 파트너 베트남의 가치와 활용방안. 한국수출입은행.
- 이상준, 이성수. 2002. 국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안. 국토연구원.
- 이상준, 김원배, 김영봉, 이성수. 2004. 동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략 -경제특구의 수요 및 공급요인 분석을 토대로-. 국토연구원.
- 이성수. 2003. 북한의 경제특구 개발에 대한 소고: 한국의 마산수출자유지역 개발사례 연구를 통해. 국토연구. 통권 제38권.
- 이종은. 2005. 북한 경제특구의 부동산제도 정비방안에 관한 연구. 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문.
- 이해정. 2016. 북한 외자 유치 정책의 변화 요인과 시사점. 수은북한경제, 겨울호.
- 임강택, 박형중, 손승호, 이종무, 장형수, 조봉현. 2010. 북한경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로. 통일연구원.
- 임강택, 장형수, 김석진, 서보혁, 이기동, 임을출, 조봉현. 2013. 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 추진을 위한 남북협력 및 국제협력과제. 국토연구원.
- 임을출. 2015. 김정은 시대의 경제특구 정책: 실태, 평가 및 전망. 동북아경제연구.
- 장명봉, 박정원. 2001. 북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향. 한국경제연구원.
- 장소영. 2017. 북한의 경제개발구법에 관한 연구-체제전환 국가의 법제전환과의 비교를 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 정민규. 2019. 북한투자의 시대. 라온아시아.
- 정형근, 김병연, 이재완, 방호경, 홍이경. 2014. 체제전환국의 경제성장 요인 분석:북한 경제개혁에 대한 함의. 대외경제정책연구원.
- 정형근, 김병연, 이석. 2012. 북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망. 대외경제정책연구원.

-
- 조경환. 2019. 베트남의 도이머이와 대미관계 개선이 북한에 주는 시사점. 정세와 정책. 세종연구소.
- 최재웅, 한태영, 김용우, 최지훈, 정은진, 이지연. 2018. 북한투자 법제해설. 박영사.
- 통일교육원. 2019. 2019 북한 이해.
- 통일부. 2008. 2008통일백서.
- 통일부. 2009. 2009통일백서.
- 통일부. 2012. 2012통일백서.
- 통일부. 2016. 2016통일백서.
- 통일부. 2017. 2017통일백서.
- 통일부. 2018. 2018북한이해.
- 통일부. 2019. 2019북한이해.
- 한국무역협회 호치민지부. 2018. 2018년 베트남 산업단지 현황 및 전망.
- 한국은행. 2004. 최근 베트남의 고성장 배경 및 성장잠재력 평가. 해외경제정보 제 2004-99호.
- 한국은행. 2018. 경제 개혁·개방정책의 주요 내용 및 특징, 한국은행 국제경제리뷰(제 2018-20호).
- 한경준. 2016. 홀로서기에 도전하는 베트남 경제. KOTRA 하노이 무역관.
- 허강무. 2011. 중국의 토지가격 산정제도와 북한에 대한 시사점. 동북아법연구 통권 9호.
- 홍성원. 2014. 북한 주택시장의 형성과 발전에 관한 연구 -아파트 건설 및 매매를 중심으로-. 북한대학원대학교 석사학위 논문.
- 홍제환. 2017. 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로. 통일연구원.
- KB금융지주경영연구소. 2018. 북한 주택 제도의 이해와 최근의 변화, KB지식비타민 (18-63호).
- KDB산업은행. 2015. 북한의 산업 2015.

-
- Bộ Giao thông Vận tải. 1998. Lịch sử Giao thông Vận tải Việt Nam. Hà Nội: Nhà xuất bản Giao thông vận tải.
- Bộ Giao thông vận tải. 1994. Quyết định số 269/TCCB-LĐ.
- BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ. 2019. 30 NĂM THU HÚT ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM.
- Đoàn Văn Minh. 2019a. General Outline of International Cooperation for Economic Development in Vietnam.
- Đoàn Văn Minh. 2019b. Đổi mới và phát triển đô thị tại Việt Nam: Khái quát trường hợp Phú Mỹ Hưng.
- Đoàn Văn Minh. 2019c. The development of PhuMyHung urban project. 한-베트남 국제세미나 발표자료.
- Đoàn Văn Minh. 2019d. Chính sách Đổi mới và hợp tác phát triển lĩnh vực năng lượng: Trường hợp Nhà máy điện Phú Mỹ.
- Nguyễn Đăng Hùng. 2019. KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN KHU CHẾ XUẤT TÂN THUẬN - KHU CHẾ XUẤT ĐẦU TIÊN CỦA THỜI KỲ ĐỔI MỚI.
- Nguyễn Đức Hoà. QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HÓA Ở SÀI GÒN – THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH TỪ NĂM 1860 ĐẾN NĂM 2008 VÀ NHỮNG KẾT QUẢ TÁC ĐỘNG ĐẾN SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ. Trường Đại Học Sài Gòn.
http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn/c/document_library/get_file?uuid=0b87296c-55fa-4f71-ad7c-496bd17b97fe&groupId=13025
- Nguyen Hong Thuc. 2016. Quy hoạch TP.HCM – Từ quá khứ đến tầm nhìn tương lai.
<https://ashui.com/mag/chuyenmuc/quy-hoach-do-thi/12130-quy-hoach-tphcm-tu-qua-khu-den-tam-nhin-tuong-lai.html>
- Nguyễn Trọng Hòa. 2017. Thực hiện chiến lược phát triển KTXH và nội dung gắn kết với quy hoạch phát triển bền vững TP.HCM, Nghiên cứu phát triển TP.HCM.

-
- <http://www.planic.org.vn/thuc-hien-chien-luoc-phat-trien-ktxh-va-noi-dung-gan-ket-voi-quy-hoach-phat-trien-ben-vung-tphcm-nwd-725.aspx>
- Phạm Thị Hà. 2019a. NGHIÊN CỨU KINH NGHIỆM DỰ ÁN NÂNG CẤP, CẢI TẠO ĐƯỜNG QUỐC LỘ 5 HÀ NỘI - HẢI PHÒNG.
- Phạm Thị Hà. 2019b. KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG CỦA VIỆT NAM DỰ ÁN XÂY DỰNG ĐƯỜNG QUỐC LỘ 5. (한-베트남 국제세미나 발표자료.)
- Phan Chánh Đường. 2004. Phó TGD Liên doanh KCX Tân Thuận: Tôi đã hoàn thành nhiệm vụ. DoanhnhânPlus.vn.
<https://doanhnhanplus.vn/phan-chanh-duong-pho-tgd-lien-doanh-kcx-tan-thuan-342081.html>
- TRỊNH DUY LUÂN, NGUYỄN QUANG VINH. 1996. Xã hội học số 2 (5).
<https://voer.edu.vn/attachment/m/41440>
- ADB. 2015. Assessment of power sector reforms in VietNam: Country report.
- ALMEC CORPORATION, PACIFIC CONSULTANTS INTERNATIONAL. 2000. Technical Report No.5 Road and Road Transport.
- EVN. 2012. Annual Report 2010–2011.
- EVN. 2019. Annual Report 2018.
- General Statistics Office. 2017. Statistical summary book of VietNam.
- General Statistics Office. 2018. Statistical summary book of VietNam.
- Holmes & Narver INC; Asiapac–Fargo INC. 1974. Saigon Export Processing Zone Planning Study.
- Japan Bank for International Cooperation, 2003. Impact Assessment of Transport Infrastructure Projects In Northern Vietnam.
- JICA. 2008. National Highway No. 5 Improvement Project.

-
- https://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/oda_loan/post/2008/pdf/e_project29_full.pdf
- Koki Hagiu, Yumi Ito. 2008. The Socialist Republic of Vietnam Phu My Thermal Power Plant Project (I)–(IV) External evaluators: The Japan Economic Research Institute Field Survey.
- Liaw BCK, Sasuga K, Huang Y–H. 2012. Taiwan’s Economic Diplomacy in Vietnam from the 1990s to the Early Twenty–First Century. *East Asia*. 29(4):355–376. doi:10.1007/s12140–012–9183–2
- Marcus Cox, Tran Thi Hanh, Tran Hung and Dao Dinh. 2011. Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase2 Evaluation: Vietnam Country Evaluation. OECD.
- Michael P. Todaro, Stephen C. Smith. 2003. *Economic Development 8th*. Addison Wesley.
- Ministry of Infrastructure, Ontario. 2011. *Building Together: Jobs&Properity for ontarians*.
- OECD. 1999. *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients Disbursements Commitments Country Indicators, 1993–1997*.
- OECD. 2004. *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients Disbursements Commitments Country Indicators 1998–2002*.
- OECD. 2009. *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2009: Disbursements, Commitments, Country Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. 2014. *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2014: Disbursements, Commitments, Country Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. 2019. “Edatailed aid statistics: ODA Official development assistance: disbursements”, OECD International Development Statistics(database).
<https://doi.org/10.1787/data–00069–en>

-
- Transformation and Change Management Consulting Co. Ltd. and John Gillespie, Ph.D. Monash University. 2015. Public Land Disputes in Vietnam: A Multi-Actor Analysis of Five Case Studies with an East Asian Comparative, the Asia Foundation.
- Tsuji M, Giovannetti E, Kagami M, eds. 2007. Industrial Agglomeration and New Technologies: A Global Perspective. Cheltenham: Elgar.
- UNDP. 2000. Overview of Official Development Assistance. VietNam, HaNoi.
- UNIDO. 1995. Advisory Support to The Export Processing Zone Programme in VIETNAM.
- UNIDO. 2015. ECONOMIC ZONES IN THE ASEAN.
- World Bank. 1994. Country Assistance Strategy For Vietnam.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/464901468329080735/Viet-Nam-Country-assistance-strategy>
- World Bank. 1996. Staff Appraisal Report : Vietnam Power Development Project (Report No. 14893-VN).
- World Bank. 2000. Implementation and Completion Report (Report No: 20640).
- World Bank. 2011. Vietnam and World bank: A Strong and Enduring Partnership.
- World Bank. 2016. VIETNAM 2035 Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy. NW, Washington.
- World Bank. 2017. WORLD DEVELOPMENT INDICATORS. NW, Washington.
- World Economic Forum. 2009. The Global Competitiveness Report 2008-2009.
- World Economic Forum. 2012. Strategic Infrastructure: Steps to prioritize and Deliver Infrastructure Effectively and Efficiently.
- World Economic Forum. 2016. The Global Competitiveness Report 2015-2016.
- World Economic Forum. 2018. The Global Competitiveness Report 2017-2018.
- World Economic Forum. 2018. The Global Competitiveness Report 2018.

【 인터넷 자료 】

과학기술정보통신부

http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=with_mspip&logNo=221329431689

나무위키

<https://namu.wiki/w/%EB%B6%81%ED%95%9C/%EA%B2%BD%EC%A0%9C#s-2.4>

네이버 기관단체사전

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=870588&cid=43142&categoryId=43142>

다음백과. 금강산관광지구 <https://100.daum.net/encyclopedia/view/v160ha650a10>

매경시사용어사전 <http://dic.mk.co.kr/cp/pop/desc.php>

미디어중앙

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogid=themediacenter&logNo=221648602222>

베트남 위키피디아

https://vi.wikipedia.org/wiki/B%E1%BB%99_K%E1%BA%BF_ho%E1%BA%A1ch_v%C3%A0_%C4%90%E1%BA%A7u_t%C6%B0_Vi%E1%BB%87t_Nam
https://vi.wikipedia.org/wiki/Khu_%C4%91%C3%B4_th%E1%BB%8B_Ph%C3%BA_M%E1%BB%B9_H%C6%B0ng

베트남 통계국

<https://www.gso.gov.vn/>
https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=776
https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=780

세계은행 <https://databank.worldbank.org>

연합뉴스, 2003년 11월 14일자

<https://news.v.daum.net/v/20031114021836884? f=o>
연합뉴스. 2018년 10월 3일자
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181003035900009? input =1195m>
위키백과
<https://ko.wikipedia.org>
전국안전신문. 2019. 김천시, 드론을 활용한 스마트 농업 추진. 8월 19일.
<http://m.kbsecuritynews.com/a.html? uid =71387>
조선닷컴. 2019. 北, 개정헌법서 ‘국무위원장=국가수반’ 명시... 우상화표현 대거 삭제.
7월 11일.
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/11/2019071102199.html
통계청 <http://kosis.kr/statisticsList>
<http://kosis.kr/bukhan/index.jsp>
통일뉴스. 2001. “북한, IBRD 가입의사 표명”. 3월 12일.
www.tongilnews.com/news/articleView.html? idxno =4464
통일부 북한정보포털
<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do? menuId =EC203>
통일부 블로그
<https://blog.naver.com/gounikorea/220936125764>
<https://blog.naver.com/gounikorea/221081619061>
<https://blog.naver.com/gounikorea/221089008162>
<https://blog.naver.com/gounikorea/221089061218>
한국민족문화대백과사전
<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0070074>
<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0070247>
한경 경제용어사전 <https://dic.hankyung.com/economy/view/? seq =14183>
VOA뉴스. 2018. 전문가들“북한 경제 발전의 관문은 투명한 경제통계와 IMF가입”. 7월

27일. www.voakorea.com/korea/korea-economy/4499957

<http://khucongngghiep.com.vn/kinghngghiem/tabid/68/articleType/ArticleView/articleId/1724/KCX-Tn-Thun-25-mn-pht-trin-v-lan-ta.aspx>

<http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-da-ng/lan-thu-vii/chien-luoc-on-dinh-va-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-den-nam-2000-1559>

<http://www.doopedia.co.kr>

http://www.mofahcm.gov.vn/en/mofa/cs_doingoai/pbld/ns050923160500

<http://www.smbz.biz/ExRate/StdExRate.jsp>

<http://www.tanthuan.com.vn/>

<http://www.tanthuan.com.vn/products-services/products/land-for-lease-in-vietnam/in-export-processing-zone>

<http://www.tanthuan.com.vn/vi-VN/gioi-thieu>

<https://bds.tinnhanhchungkhoan.vn/bat-dong-san/lai-lon-4-nam-vi-sao-phu-my-hung-khong-chia-loi-nhuan-cho-doi-tac-viet-113222.html>

<https://blog.naver.com/thinkerpao/221432079179>

<https://data.oecd.org>

<https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>

<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Type/CHART/preview/on#>

<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>

<https://devex.com/organizations/transport-engineering-desion-inc-tedi-123927>

<https://en.evn.com.vn/d6/news/Development-history-2-34-391.aspx>

<https://en.evn.com.vn/d6/news/Phu-My-Thermal-Power-Plant-contributes-to-the-national-energy-security-66-163-593.aspx>

https://en.wikipedia.org/wiki/Bill_%26_Melinda_Gates_Foundation
https://en.wikipedia.org/wiki/Phú_Mỹ_Power_Plants
<https://hba.org.vn/khu-che-xuat-tan-thuan-diem-sang-khu-che-xuat-dau-tien/>
<https://phumyhung.vn/en/introduction/about-company>
<https://phumyhung.vn/gioi-thieu/gioi-thieu-cong-ty>
https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oeed_bv_id=dev-data-en&doi=data-00069-en
<https://vnexpress.net/kinh-doanh/giay-phep-dau-tu-cua-phu-my-hung-tiep-tuc-duoc-dieu-chinh-2678061.html>
<https://www.devex.com/organizations/transport-engineering-design-inc-tedi-123927>
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201806121602027141>
<https://www.investing.com/currencies/usd-vnd-historical-data>
<https://www.nhandan.com.vn/chinhtri/item/10480802-.html>
<https://www.ngocentre.org.vn/content/our-history>
<https://www.power-technology.com/projects/phu-my-power-plants/>
<https://www.som.com/>

SUMMARY



A Study on the Inter-Korean Cooperation through the Analysis of Land Development Cases in Vietnam

Lee Sung Su, Park Tae Sun, Kim Seung Jong, Choi Jae Sung, Oh Ho Young, Heo Kang Moo,
Doan Van Minh, Pham Thi Ha, Nguyen Dang Hung,

Key words: Vietnam's Transition, Inter-Korean Cooperation Measures

The North Korean economy has been disrupted since 1994, and the economic growth rate has been steadily decreasing since 2005. North Korea is facing economic difficulties that are forced to implement reform and opening, and it is known that it has tried various policies but has not produced tangible results. Vietnam's reform, opening up and land development cases, which began in 1986, are considered successful, and various economic indicators support it. The study of the background and purpose of Vietnam's transition, various policies and cases of national territory development has a great implication to North Korea. In addition to literature review and prior research, this study aims to drive inter-Korean cooperation measures for the development of North Korean land infrastructure by analyzing the cases of Vietnam's land development in depth and systematically through local experts in Vietnam.

In chapter 2, the reform, opening, economic growth, establishing an

international cooperation system and attracting foreign capital were examined by period. The economic situation in which the need for reform and opening emerged, the policy by period after DoiMoi was introduced, the improvement contents of law and system, and the major economic performance were compared by indicators. In the establishment of international cooperation system, the results of internal and external efforts in Vietnam, international public funds and foreign direct investment were analyzed. DoiMoi policy of Vietnam provided an opportunity to stabilize macroeconomics and gradually enter the global economy, and the continuous enactment and revision of the legal system necessary for the development of national territory infrastructure, the readjustment of the government organization system, and the strategic selection of national territory infrastructure development areas were important. In order to join the international financial organization, establish international cooperation, and attract foreign capital, the improvement of relations with the United States was preceded.

In chapter 3, the representative cases of land development that Vietnam promoted after reform and opening were examined. By examining the results and problems of each case, the implications such as the revision of laws and regulations related to the construction of the national infrastructure, the active attracting of overseas capital, international cooperation, and the training of manpower necessary for business management were derived. In addition, there is a time difference between the priority of development of national infrastructure such as roads and electricity, which are focused on the Vietnamese government, and the actual development and operation timing. From a long-term review and developed in a short time, the success of the export processing zone directly contributed to the inflow of foreign currency and the economic revitalization.

In chapter 4, as a single transition form, which is one of the types of socialist countries' system change, the process of economic system change promoted by North Korea was examined by period, and the process of economic system change in Vietnam and North Korea and development patterns by infrastructure were compared and analyzed. In order to establish a peaceful economic foundation on the Korean Peninsula in the future, basic principles such as reciprocity, irreversibility, non-exclusion and sustainability on the Korean Peninsula should be observed, and developed the special economic zones and gradually developed the transportation and energy infrastructure.

This study is an analysis of land development cases promoted during the reform and opening period in Vietnam, and it has drawn implications such as pre-organization of laws and regulations for infrastructure construction, proper allocation of authority of central and local governments, inducement of foreign capital and efficient management. From these implications, it is necessary for the two Koreas to review various laws and systems for the development of North Korea's land, jointly establish North Korea's comprehensive plan for national land and regional development plan, join the international financial organization for financing, establish an official investment route, and train professional technical personnel for each infrastructure. This study is meaningful in that it analyzed the cases of development of national infrastructure in Vietnam comprehensively and specifically, and presented the basic principles and strategies of inter-Korean cooperation. In order to supplement and develop this research, it is necessary to study the ways to establish the institutional basis necessary for North Korea to join the international financial organization through inter-Korean cooperation, and to specify relevant laws and implementation systems by infrastructure.

부 록

APPENDIX



부표 1 | 북한의 신년 공동사설 제목

시기	연도	제목/구호
김정일 집권기	1999	“올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”
	2000	“당 창건 55돌을 맞는 올해를 천리마 대고조의 불길 속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자”
	2001	“고난의 행군에서 승리한 기세로 새 세기의 진격로를 열어나가자”
	2002	“위대한 수령님 탄생 90돌을 맞는 올해를 강성대국 건설의 새로운 비약의해로 빛내이자”
	2003	“위대한 선군기치에 따라 공화국의 존엄과 위력을 높이 떨치자”
	2004	“당의 영도 밑에 강성대국건설의 모든 전선에서 혁명적 공세를 벌여 자랑찬 승리의 해로 빛내이자”
	2005	“전당·전군·전민이 일심단결하여 선군의 위력을 더 높이 떨치자”
	2006	“원대한 포부와 신심에 넘쳐 더 높이 비약하자”
	2007	“승리의 신심 드높이 선군조선의 일대 전성기를 열어나가자”
	2008	“공화국 창건 60돌을 맞는 올해를 조국청사에 아로 새겨질 역사적 전환의 해로 빛내이자”
	2009	“총진군의 나팔소리 울리며 올해를 새로운 혁명적 대고조의 해로 빛내자”
김정은 집권기	2010	“당 창건 65돌을 맞은 올해에 다시 한번 경공업과 농업에 박차를 가해 인민생활에서 결정적 전환을 이루자”
	2011	“올해에 다시한번 경공업에 박차를 가하여 인민생활 향상과 강성대국건설에서 결정적 전환을 일으키자”
	2012	“위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자”
	2013	“우주를 정복한 그 정신, 그 기백으로 경제강국건설의 전환적 국면을 열어나가자” - 석탄, 전력, 금속, 철도운수부문 강조, 전반적 경제 활성화도모
	2014	“승리의 신심 드높이 강성국가건설의 모든 전선에서 비약의 불바람을 세차게 일으켜 나가자” - 농업부문, 건설부문, 과학기술부문 혁신 강조
	2015	“조국해방 70돌이 되는 올해에 온 민족이 힘을 합쳐 자주통일의 대통로를 열어나가자”
	2016	“조선노동당 제7차대회가 열리는 올해에 강성국가건설의 최전성기를 열어나가자” - 전력문제 해결 강조
	2017	“자력자강의 위대한 동력으로 사회주의의 승리적전진을 다그치자” - 국가경제발전5개년 전략수행에 총력 집중 선언
	2018	“혁명적인 총 공세로 사회주의 강국 건설의 모든 전선에게 새로운 승리 쟁취하자” - 인민경제의 자립성과 주체성을 강화하는데 총력 집중
	2019	“자력갱생의 사회주의 건설의 새로운 진격로를 열어나가자” - 사회주의 자력경제 강화

자료: 1999년부터 2005년까지는 (양운철.2005. p.73) 참조

2006년부터는 <https://blog.naver.com/thinkerpao/221432079179>(검색일 2019.5.20.)

부표 2 | 경제체제전환국가 및 전환연도

지역	전환연도	국가명
동아시아	1978	◦ 중국
	1986	◦ 베트남, 라오스
	1990	◦ 캄보디아
중부유럽	1990	◦ 크로아티아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아
	1991	◦ 체코
발트 3국	1992	◦ 에스토니아, 라트비아, 리투아니아
남동부 유럽	1990	◦ 마케도니아
	1991	◦ 알바니아, 불가리아, 터키, 키프로스, 루마니아
	1996	◦ 보스니아, 헤르체고비나
	2002	◦ 세르비아, 몬테네그로
동부 유럽	2012	◦ 코소보
	1992	◦ 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 그루지아, 몰도바, 우크라이나, 러시아
중앙아시아	1990	◦ 몽골
	1992	◦ 카자흐스탄, 키르기스공화국, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄
지중해 남동부	1991	◦ 이집트, 요르단, 모로코, 튀니지

자료: 강성진, 정태용, 2017. 경제체제전환과 북한: 지속가능발전의 관점에서, p.69. 고려대학교 출판문화원.

부표 3 | 도이머이 도입이후 주요 연혁

연도	비고
1986	◦ 제6차 당대회에서 도이머이 도입 ◦ 관료주의적인 중앙집권적 관리에서 다부문, 시장기반경제, 개방경제로 전환
1987	◦ 다수의 상품배급제 폐지 ◦ 비필수재화의 통제가격을 시장가격수준으로 인상 ◦ 국내무역검문소폐지로 국내외경제거래 자유화 ◦ 베트남 화폐인 '동(dong)'의 평가절하 ◦ 외국인투자법 승인(1988년 시행)
1988	◦ 토지법으로 장기토지사용권 안정성 보장 ◦ 정치국 결의안 10 : 가계를 농업생산단위로 인정 ◦ 탈집중화 시작 : 가구들이 '덧밭'에 대한 15년 임대계약 체결하고 시장판매 권리 획득
1989	◦ 수출입관세법 도입 ◦ 대부분의 나머지 가격통제와 보조금이 폐지됨 ◦ 대외무역에 대한 정부독점 완화 : 민간기업이 대외무역에 참여가능 ◦ 베트남 '동'의 평가절하 ◦ 복수환율시스템 통합
1990	◦ 회사법과 개인소유법 제정 : 민간등록기업과 유한책임기업에 대한 법적 기반 마련
1990	◦ 베트남국영은행조례(SBV:State Bank of Vietnam) 및 상업은행에 대한 조례 설치 ◦ SBV로부터 상업은행기능이 금융회사로 이전됨 ◦ 민간상업은행 허용

연도	비고
1991	◦ 호치민시 인근에 최초의 수출가공구 설치
1991 - 1994	◦ 시장환율제 전환 : 하노이, 호치민에 외환거래소 2개소 설치 ◦ 고정환율제 도입
1992	◦ 베트남-유럽경제공동체(EEC) 우대무역협정 체결
1993	◦ 1993토지법 개정에 따라 토지임대기간 20년(다년생 작물의 경우 50년), 거래, 이전, 임대, 상속, 모기지 토지이용권 인정 ◦ 국영기업(SOE:State-Owned Enterprise) 민영화 시작 ◦ 베트남에 대한 ADB, IMF, WB의 대출장벽 제거
1994	◦ 경제법원 설립 ◦ 노동자와 사용자의 권리를 보호하기 위한 노동법 시행 ◦ 계약과 사회보험 규제 ◦ 중재체계 도입
1995	◦ ASEAN(Association of Southeast Asian Nations) 가입
1996	◦ 국가예산법에서 세금과 지출책임 규정
1997 - 1999	◦ 부가가치세 및 법인세 도입
1999	◦ 기업법으로 회사법과 개인소유법을 통합 ◦ 기업설립절차 대폭 간소화
2000	◦ 미국-베트남 쌍무무역협정 체결(2001년 12월 발효)
2000 - 2002	◦ SBV에서 기본이자율도입 : 대출금리 상한제 폐지
2001	◦ 당결의안 5호 통과 : 국영기업(SOE)개혁가속화 ◦ 2001-2005기간동안 수천개의 국영기업 민영화, 합병, 유동화 됨
2002	◦ 2002국가예산법(2004년 시행)개정으로 중앙-지방정부간 예산관계를 명확히 규정하고 예산분권화 가속
2003	◦ 행정절차를 위한 원스톱숍 시스템(one-stop-shop)도입 : 투자프로젝트 승인, 사업면허 및 토지사용권증명서 발급
2004	◦ 경쟁촉진을 위한 제도적 기반 마련 : 경쟁법, 베트남경쟁행정부, 베트남경쟁위원회 설치
2005	◦ 모든 투자자를 위한 법적기반이 '투자법'과 기업법으로 통합됨 ◦ 국영경제단체에 대한 정책이 시행됨
2007	◦ WTO(World Trade Organization)의 150번째 공식회원국이 됨
2013	◦ 경제구조조정에 대한 기본계획 착수 - 은행, 국영기업, 공공투자에 중점
2014 - 2015	◦ 신(新)기업법과 투자법 개정: 사업규제철폐의 기반제공 ◦ 행정절차 검토 및 간소화 프로그램 착수
2015	◦ 환태평양경제동반자협정(Trans Pacific Partnership)체결, EU-베트남 자유무역협정 체결
2016	◦ 아세안 경제공동체 실현

자료: World Bank. 2016. VIETNAM 2035 Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy. NW, Washington. p.81의 내용을 정리함.

부표 4 | 베트남의 도이머이 이후의 경제적 성과

연 도	GDP (억 달러)	GDP 성장률 (%)	1인당 GNI (달러)	소비자물가 상승률(%)	빈곤률 (%)
1986	263	2.8	..	..	..
1987	367	3.6	..	..	..
1988	254	5.1	..	..	..
1989	63	7.4	210	..	..
1990	65	5.1	130	..	..
1991	96	6.0	110	..	..
1992	99	8.6	130	..	52.9
1993	132	8.1	160	..	..
1994	163	8.8	190	..	..
1995	207	9.5	250	..	..
1996	247	9.3	290	5.7	..
1997	268	8.2	330	3.2	..
1998	272	5.8	340	7.3	35.5
1999	287	4.8	350	4.1	..
2000	312	6.8	410	-1.7	..
2001	327	6.2	430	-0.4	..
2002	351	6.3	450	3.8	38.0
2003	396	6.9	500	3.2	..
2004	454	7.5	580	7.8	26.5
2005	576	7.5	630	8.3	..
2006	664	7.0	720	7.4	19.5
2007	774	7.1	830	8.3	..
2008	991	5.7	980	23.1	14.8
2009	1,060	5.4	1,010	7.1	..
2010	1,159	6.4	1,250	8.9	4.2
2011	1,355	6.2	1,360	18.7	..
2012	1,558	5.2	1,530	9.1	2.8
2013	1,712	5.4	1,710	6.6	..
2014	1,862	6.0	1,860	4.7	2.7
2015	1,932	6.7	1,950	0.9	..
2016	2,053	6.2	2,060	3.2	2.0
2017	2,238	6.8	2,160	3.5	..

자료: <https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>(검색일 2019.5.20.)

부표 5 | 베트남의 산업구조 변화추이

연 도	농 업	제조업	서비스업	연 도	농 업	제조업	서비스업
1986	38.1	28.9	33.1	2002	23.0	38.5	38.5
1987	40.6	28.4	31.1	2003	22.5	39.5	38.0
1988	46.3	24.0	29.7	2004	21.8	40.2	38.0
1989	42.1	22.9	35.0	2005	19.3	38.1	42.6
1990	38.7	22.7	38.6	2006	18.7	38.6	42.7
1991	40.5	23.8	35.7	2007	18.7	38.5	42.8
1992	33.9	27.3	38.8	2008	20.4	37.1	42.5
1993	29.9	28.9	41.2	2009	19.2	37.4	43.4
1994	27.4	28.9	43.7	2010	18.4	32.1	36.9
1995	27.2	28.8	44.1	2011	19.6	32.2	36.7
1996	27.8	29.7	42.5	2012	19.2	33.6	37.3
1997	25.8	32.1	42.2	2013	18.0	33.2	38.7
1998	25.8	32.5	41.7	2014	17.7	33.2	39.0
1999	25.4	34.5	40.1	2015	17.0	33.3	39.7
2000	24.5	36.7	38.7	2016	16.3	32.7	40.9
2001	23.2	38.1	38.6	2017	15.3	-	-

자료: <https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>(검색일 2019.5.20.)

기본 20-04

베트남의 국토개발사례 분석을 통한 남북한 협력방안 연구

연구진 이성수, 박태선, 김승중, 최재성, 오호영, 허강무, 도안반밍, 팜티하, 응웬당흥

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2020년 2월 26일

발행 2020년 2월 29일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 7,000원

I S B N 979-11-5898-523-3

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2020, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

이성수, 박태선, 김승중, 최재성, 오호영, 허강무, 도안반밍, 팜티하, 응웬당흥. 2020. 베트남의 국토개발 사례 분석을 통한 남북한 협력방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

베트남의 국토개발사례 분석을 통한 남북한 협력방안 연구

A Study on the Inter-Korean Cooperation through the Analysis of
Land Development Cases in Vietnam



제1장 연구의 개요

제2장 베트남의 개혁·개방과 국제협력

제3장 베트남의 국토인프라 개발사례 분석

제4장 베트남 사례를 통한 남북한 협력방안

제5장 결론 및 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

