

## 베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점

권 올 세계지역연구센터 신남방경제실 개발협력팀 선임연구위원 (ykwon@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1060)

김미림 세계지역연구센터 신남방경제실 동서남아대양주팀 연구원 (mlkim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1096)

## 차 례

1. 배경
2. 베트남 개혁모델의 특징
3. 미·베트남 관계정상화와 로드맵
4. 베트남의 자원조달과 남북경협의 과제
5. 전망 및 시사점

## 주요 내용

- ▶ 북한이 남북정상회담에서 베트남식 개혁·개방에 관심을 표명하고, 북미정상회담을 통해 새로운 북미관계 수립과 한반도 평화체제 구축에 포괄적으로 합의함에 따라 베트남 모델이 주목을 받고 있음.
  - 베트남은 1986년 도이머이 노선을 채택하여 정치적 안정하에 순조롭게 개혁·개방 정책을 추진하였으며, 미국의 경제제재조치 해제와 국교정상화 과정을 통해 외자유치에 큰 성과를 거둠.
  - 미국은 1992년 임시연락대표부를 설치하고, 부분적인 엠바고 해제를 통해 IMF와 세계은행 같은 국제금융기관의 지원을 허용하는 등 베트남과의 국교정상화를 위한 이행절차와 로드맵을 제시한 바 있음.
  - 당의 사회적 통제력을 전제로 한 베트남의 개혁정책은 점진적·단계적으로 추진되고 있으며, 안정적인 성장기반을 구축하는 데 있어 미국과의 무역협정 체결과 WTO 가입이 크게 기여함.
- ▶ 베트남은 중국과 달리 IMF 지원체제하에서 가격자유화와 재정·금융 개혁을 추진하면서 국제사회의 지원과 개발자원 조달을 본격적으로 추진할 수 있었으나, 북한 경험자금의 수요는 한국의 부담능력을 크게 초과하므로 민간투자를 포함한 적정 해외자금 유치방안을 마련해야 함.
  - 미국이 1993년 7월 국제금융기관의 對베트남 용자 재개를 허용함으로써 베트남은 IMF 지원하에 본격적으로 외자도입을 추진하고 있고, 아시아 주변국 직접투자 유치와 FDI 투자환경 개선 추진
  - 북한에 대한 미국의 체제안전 보장 수단으로 북미수교가 논의되고 있지만, 자원조달과 남북경협을 원활히 추진하기 위해서는 북미 무역협정 체결과 시장접근 확대방안이 보다 구체적으로 제시되고, 북한의 WTO 조기가 입도 적극 모색되어야 함.
- ▶ 국제사회로부터 안정적인 지원을 확보하기 위해서는 북한의 경제개발자금 도입을 신속하고 효율적으로 추진할 수 있는 국제적 조정체널이 마련되어야 함.
  - 한반도 안정을 위한 국제사회의 책임분담과 개발지원의 국제화라는 측면에서 북한에 대한 지원 방향을 종합적으로 검토하고, 북미정상회담 이후 남북경협을 위한 체계적인 지원방안이 수립되어야 함.
  - 베트남과는 달리 북한의 국제금융기구 가입에는 다소간의 시일이 소요될 것으로 예상되는바, 주변 4강, EU, 국제금융기구와의 긴밀한 협의를 통해 사전에 보다 신속적이고 체계적인 노력이 필요함.
  - 한국의 경우 글로벌 파트너십과 리더십 제고에 적극적인 정책적 노력을 기울여나가면서 국제사회의 북한지원 관련 개발협력체제를 수립하는 데 적극적인 역할을 수행해야 함.

## 1. 배경

■ 베트남은 1986년 12월 개최된 제6차 전당대회에서 경제의 자유화와 개방화를 표방한 도이머이(Doi Moi: 쇄신) 노선을 채택하고, 당 주도하에 전면적인 경제개혁을 추진함.

- 중국과는 달리 베트남은 IMF 지원체제하에서 가격자유화와 재정·금융 개혁을 추진하면서 적극적인 외자 유치전략을 통해 국제사회의 지원과 개발재원 조달에 큰 성과를 거둠.
- 베트남의 경우 전형적인 농업국가로서 경제적 초기조건이 중국과 유사하였지만, 개혁 초기에 동구국가들과 마찬가지로 가격자유화와 재정개혁은 물론 대외개방정책을 적극적으로 추진하였음.
- 1993년부터 국제금융기관의 본격적인 지원을 받게 되고, 서방국가들이 베트남에 대한 체계적인 지원을 위해 세계은행 주도의 원조조정그룹(CG)에 적극 참여하면서 국제적 지원체제가 구축되었음.

■ 베트남과 같이 북한에 대한 국제적 지원체제가 구축되려면 초기 단계부터 종합적인 지원계획을 통해 원조공여국 및 국제기구의 지원을 효과적으로 연계하면서 FDI 유치를 지속적으로 확대해나가야 함.

- 북한의 비핵화와 체제안전 보장 논의가 본격화되면서 미국과의 국교정상화가 주요 쟁점으로 부상하고 있지만, 북한에 대한 원활한 개발재원 마련과 남북경협을 위해서는 북미 무역협정 체결로 미국시장 진출여건이 개선되어야 함.
- 베트남 사례에서 알 수 있듯이 1995년 미·베트남 수교 이후 2001년 무역협정이 체결됨에 따라 비로소 대미 우회수출기로서 베트남에 대한 국제사회의 본격적인 투자진출이 이루어졌다는 점은 북한의 향후 개방정책과 남북경협에 시사하는 바가 큼.
- 특히 미국은 매년 정상교역관계(NTR: Normal Trade Relations)<sup>1)</sup> 지위를 협상조건으로 하여 시장개방 조치를 정치·외교적 압력수단으로 활용한 바 있으며, 베트남이 안정적인 대외개방체제를 수립하게 된 것은 2007년 WTO에 가입한 이후라고 할 수 있음.

■ 남북정상회담 이후 한반도의 완전한 비핵화와 평화체제 구축을 위한 논의가 본격화되면서 북한이 베트남식 개혁·개방에 관심을 표명함에 따라 베트남의 개혁모델이 큰 주목을 받고 있음.

- 국제사회의 제재를 받고 있는 북한과 마찬가지로 베트남도 개혁 초기 미국이 주도하는 경제제재조치(embargo)가 지속되면서 대미관계의 정상화와 국제적 지원체제 수립에 많은 어려움을 겪었으며, 국교정상화 로드맵은 베트남의 이행전략과 개혁모델에 밀접히 연관되어 있음.
- 2018년 4월 20일 노동당 중앙위원회 전원회의에서 북한은 핵병진노선을 종료하고 경제발전에 총력을 기울이겠다고 선언하였으며, 남북정상회담 당시 김정은 국무위원장이 베트남식 개혁을 추진하고 싶다는 뜻을 밝힘에 따라 북한에 대한 국제사회의 지원과 남북협력의 방향은 새로운 전환점을 맞이하고 있음.

1) 무역법 개정(1998년)으로 미정부는 최혜국(MFN) 대우조치를 NTR로 명칭을 바꾸어 사용하고 있으나, 통상적으로 MFN 개념이 사용되고 있으므로 본고에는 MFN과 NTR을 구분 없이 혼용함.

- 특히 북미회담을 통해 새로운 북미관계 수립과 한반도 평화체제 구축에 대한 포괄적 합의가 이루어짐에 따라 비핵화 프로세스가 진전될 경우 미·베트남 국교정상화 과정은 북미수교를 위한 로드맵과 국제사회의 지원문제에 많은 시사점을 줄 것임.

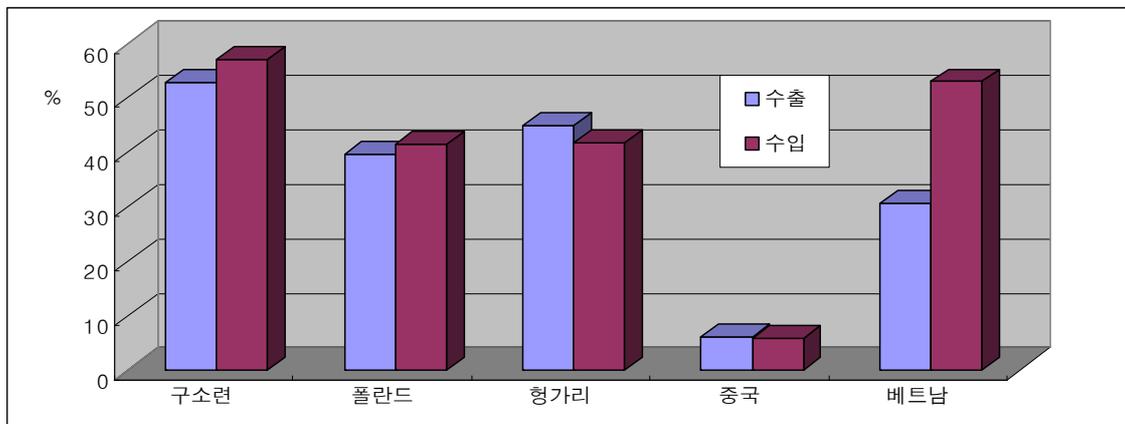
■ 따라서 본고는 베트남 사례를 중심으로 북한경제의 진로와 과제를 검토하고, 베트남의 대미관계 개선와 통상환경을 바탕으로 남북경협을 원활히 추진하기 위한 개발재원 조달과 한반도 안정을 위한 국제사회의 적정 지원 방향을 제시하고자 함.

## 2. 베트남 개혁모델의 특징

■ 1986년 도이머이 노선을 채택한 베트남은 정치적 안정하에 순조롭게 개혁·개방 정책을 추진하면서 단계적이고 점진적인 개혁노선을 추진하였음.

- 베트남은 1975년 남북통일 이후 중앙집권적인 계획경제를 추진해왔으나, 1980년대 초반 부분적인 경제 개혁조치를 도입하면서 베트남식의 신경제정책(NEP: New Economy Policy)을 추진
  - 중앙집권적인 계획경제하의 베트남은 보조금제도가 온존하는 연성예산제약(soft budget constraint)하에서의 부분적인 개혁조치로 오히려 재정적자가 누증되면서 물가급등과 거시경제적 불안정이 지속됨.
- 결국 1985년 가격, 임금, 화폐 개혁을 단행했으나, 대외적으로 구소련으로부터 페레스트로이카의 바람이 불어닥치자 구소련의 원조가 사실상 중단되는 등 대내적인 경제불안정이 보다 심화되었음.
  - 베트남은 중국과는 달리 코메콘(COMECON) 체제에 대한 경제의존도가 높았기 때문에, 구소련 및 동유럽과의 교역관계 단절은 그만큼 경제적 충격이 클 수밖에 없었음(그림 1 참고).

그림 1. 주요국의 코메콘 체제에 대한 교역의존도 비교



주: 교역의존도는 1987~89년 평균값을 활용하여 계산.

자료: UN, *International Trade Statistics Yearbook*, Vol. 1, 재인용: 권 울(2005), 「베트남 개혁·개방모델이 북한에 주는 시사점」, 『수은북한경제』, p. 32.

- 이에 따라 1986년 12월 개최된 제6차 전당대회에서 경제의 자유화와 개방화를 표방한 도이머이 노선을 채택하고, 전면적인 경제개혁을 추진하게 됨.
  - 1987년 각의 217호 결정으로 정부통제품목 이외에 대부분의 가격을 자유화하고, 1989년 말까지 전력, 수도, 교통, 통신, 철강, 시멘트 이외의 품목은 모두 자유화됨으로써 개혁 초기에 가격자유화가 신속히 추진됨.
- 이와 같은 베트남의 가격자유화 조치는 중국이 1978년 경제개혁을 시작한 이래 1990년대 초반까지 이중 가격제에 의한 점진적인 가격자유화를 추진했던 것에 비해 매우 급진적인 조치라고 할 수 있음.
  - 베트남의 이러한 급진적 가격자유화 정책은 1980년대에 도입된 신경제정책의 후유증과 구소련의 원조 중단 및 교역관계 악화로 인한 불가피한 조치였다고도 할 수 있음.<sup>2)</sup>
- 1989년부터 1992년까지의 개혁조치는 거시경제 안정화에 크게 기여한 것이 사실이고, 경제개혁조치가 실효를 거둠에 따라 생산에 즉각적이고 긍정적인 효과를 거둠.
  - 거시경제의 안정성을 확보하기 위해서 국영기업에 대한 보조금을 삭감하고, 재정과 금융을 분리하면서 자본 축적구조를 근본적으로 전환시켰지만,<sup>3)</sup> 구소련 및 동구가 추진했던 것과 같은 민영화 정책에는 매우 소극적 이어서 점진적이고 단계적인 개혁방식을 추진함.

■ 그러나 중국과는 달리 IMF 구조조정 프로그램의 지원을 받으면서 베트남의 경제개혁은 가격자유화와 함께 재정·금융 개혁을 단행하여 부분적인 급진개혁(small bang)을 추진함.<sup>4)</sup>

- 정치개혁 없이 경제개혁을 추진하고 있는 중국과 베트남의 기본적인 개혁 노선은 점진주의적이라고 할 수 있으나, 베트남의 경우 대외의존도가 높았던 소규모 이행기 경제(small economy in transition)로서 개혁 초기부터 가격자유화를 전면적으로 추진함으로써 중국과는 개혁의 추진방식과 이행의 속도에서 큰 차이를 보임.
- 중국과 베트남은 농업 인구가 70% 이상에 달하는, 농업에 기반을 둔 전형적인 과잉노동경제(Labor Surplus Economy)였고, 기본적으로 생산요소시장 및 자본시장 등 시장경제를 지탱하는 조건이 정비되어 있지 않았기 때문에 경제적 혼란을 초래하지 않는 범위 내에서 경제개혁이 단계적으로 추진됨.
- 베트남은 개혁·개방 초기 엠바고하에서 경제개발을 위한 자본이 절대적으로 부족하여, 중국식의 내향적 발전을 이루기보다는 IMF와 세계은행 등 국제금융기관의 자금을 지원 받기 위하여 엄격한 지원조건(conditionality)을 준수하는 등 대외개방을 강화할 수밖에 없었음.

■ 베트남은 도이머이 노선 채택 이후 국제적인 경제제재조치로 개혁 초기 투자유치가 부진하였으나, 미국과 수교 이후 대미 우회수출기지로 부상하면서 외국인직접투자가 본격화되었고, WTO 가입으로 국제경제에 편입되었음. 이를 바탕으로 [표 1]과 같이 베트남 경제의 시기를 크게 3단계로 구분할 수 있음.

- ‘도이머이 1단계’는 1986년 제6차 전당대회에서 도이머이 노선을 채택하고, 1989년 캄보디아로부터 철수

2) 1985년의 가격, 임금 및 통화개혁 이후 만성적인 재정적자를 보전하기 위하여 베트남 정부는 통화증발에 의존해왔는데, M2 증가율이 1987~88년 연평균 300% 이상을 기록하였음.  
 3) 1990년에는 국가의 재정자금을 일원적으로 관리하기 위하여 재무부 산하에 국고(kao bac nha nuoc)가 설치되었고, 1992년 국가예산이 경상예산과 개발예산으로 분리됨.  
 4) 베트남의 이행전략과 체제전환모델에 대해서는 권 울(2017), 「체제전환모델과 북한개발협력」, 『북한개발협력의 이해』, pp. 265~278 참고.

한 후 1992년 신헌법을 제정하여 개혁개방정책의 제도적 기반을 강화하고, 미국과의 관계정상화 로드맵에 따라 엠바고 조치가 해제된 시기임.

- ‘도이머이 2단계’는 미국과 국교를 수립하고 외자 유치를 통해 대규모 자금 유입이 시작됨에 따라 점차 개혁의 속도를 완화하면서 점진적이고 단계적인 조치를 추진하였으나, 1997년 태국발 외환위기로 외국인 직접투자가 급감함에 따라 미국과의 무역협정을 체결하여 시장개방을 확대한 시기임.
- ‘도이머이 3단계’는 WTO 가입을 통해 국제경제에 편입되고 2008년 1인당 GDP가 1,000달러를 넘어섬에 따라 중소득국으로 진입하였으나, 미국발 리먼브라더스 사태로 대내외 경제적 불안성이 심화됨에 따라 대외개방정책과 외자 유치전략을 적극 추진하고 한국, 일본, EU 등과 FTA 협정을 체결한 시기임.

표 1. 베트남 경제의 시기 구분과 주요 정책 변화

시기 구분	경제개발계획	주요 정책 및 조치	성과 및 문제점
사회주의적 경제통제기 (1975~79년)	남북통일(1975)	· 남베트남의 사회주의 개조 · 중화학공업 육성 · 농업의 집단화와 식량가격 통제 실시	· 제4차 당 대회(1976) · 남부사회주의 개조 실패 · 캄보디아 침공(1978. 12) · 중·월 분쟁(1979. 2)
	제2차 5개년 계획 (1976~80년)		
신경제정책시기 (1980~82년)	제3차 5개년 계획 (1981~85년)	· 경작자출권 확대 (최종생산물 계약제) · 국영기업의 자율권 확대 · 임금가격제도의 도입	· 식량자급, 생산성 증가 · 유통제도 개선과 자유화 · 초인플레이션, 재정적자 증대 · 신경제정책 실패로 재통제 강화
재(再)통제시기 (1983~85년)		· 유통과 분배의 재통제 · 남부 농업집단화 재강화 · 상공업세법 수정	· 자유시장 제한 · 사적 경제활동 억제 · 가격·임금·화폐 개혁(1985)
도이머이 1단계 (1986~1994)	제4차 5개년 계획 (1986~90년)  제5차 5개년 계획 (1991~95년)	· 도이머이 노선 채택 · 식량, 소비재, 수출산업 육성 · 대외개방정책 · 농업개혁 · 외국인투자유치 촉진 · 다부문 경제체제 수립 · WTO 가입 신청(1994. 12) · 엠바고하에서 개혁 추진	· 제6차 당 대회(1986) · 동구권, 소련의 원조 중단 · 제7차 당 대회(1991) · 헌법개정(1992년) · 임시 연락사무소 개설(1992) · IMF 용자 재개(1993) · 미국의 엠바고 해제(1994)
도이머이 2단계 (1995~2006)	제6차 5개년 계획 (1996~2000년)  제7차 5개년 계획 (2001~05년)	· 외자법, 토지법 개정 · 국영기업법 제정 · 미국과의 수교 이후 시장개방과 외 자유치 확대 · 미국과 무역협정 체결로 대미 우회 수출기지로 급부상	· 미·베트남 국교 수립(1995) · ASEAN(1995) · APEC 가입(1998) · 제9차 당 대회(2001) · 미·베트남 무역협정 비준(2001) · WTO 가입 승인(2006. 11)

표 1. 계속

시기 구분	경제개발계획	주요 정책	성과 및 문제점
도이머이 3단계 (2007~현재)	제8차 5개년 계획 (2006~10년) 제9차 5개년 계획 (2011~15년) 제10차 5개년 계획 (2016~20년)	· WTO 회원국으로서 개방정책 확대 및 투자환경 개선 · 노동법 4차 개정(2012. 6) · 기업법 개정(2014) · 투자법 개정(2014) · TPP 협상에 적극 참여하였으나 미 국 탈퇴로 제한적 효과	· 중소득국 진입(2008) · 일·ASEAN FTA(2008) · 제11차 당 대회(2011) · 한·베트남 FTA(2015) · EU·베트남 FTA(2015) · 제12차 당 대회(2016) · APEC 정상회담 개최(2017)

자료: 저자 작성.

### 3. 미·베트남 관계정상화와 로드맵

■ 베트남은 개혁 초기부터 적극적으로 개방 노선을 추진했음에도 불구하고, 미국을 중심으로 한 서방의 경제제재조치(embargo) 때문에 많은 어려움을 겪어야 했음.

- 중·소 분쟁하에 구소련의 지원을 받은 베트남은 1978년 캄보디아를 침공하여 국제적으로 고립되고, 중월 전쟁(1979) 이후 지속되어온 전비 부담, 구소련의 지원 중단 등이 복합적으로 작용하면서 극도의 경제적 불안정을 겪어야 했음.<sup>5)</sup>

■ 그러나 1989년 베트남군의 캄보디아 철수를 계기로 주요 서방 선진국의 대(對)베트남 진출이 본격화됨에 따라, 미국은 1990년 8월부터 캄보디아 문제를 중심으로 한 인도차이나 평화 정착을 위해 베트남과 대화를 재개하기 시작하였음.

- 미국은 캄보디아 평화 정착 및 실종 미군문제(MIA: Missing In Action) 해결을 전제로 베트남에 대한 관계정상화 일정을 [표 2]와 같이 제시함.
  - 1991년 4월 미국무성 솔로몬 아태담당 차관보가 베트남에 제안한 ‘국교정상화를 위한 이행절차(Road Map) 4단계안’은 미·베트남 관계의 중요한 전환점이 되었음.
- 이러한 미국의 접근법은 북미회담 이후 발표된 센토사 선언에서 실종 미군문제(MIA) 해결에 대한 합의를 통해 미국과 북한의 국교정상화를 위한 로드맵이 구체화될 수 있음을 시사하는 것이어서 주목됨.
- [표 2]에서 알 수 있듯이 로드맵에는 베트남에 대한 embargo 완전 해제와 국제금융기관의 차관허가 개시에 이어 외교관계를 수립하고 최혜국대우(MFN: Most Favoured Nation)를 위한 무역관계의 정상화까지 포함하는 포괄적 이행절차를 담고 있다는 점에 유의해야 함.
  - 따라서 북한의 경우 미국과의 관계정상화에 있어서 외교관계 수립을 통한 체제보장과 함께 최혜국 대우를 위한 통상관계 개선이 이루어져야 외국인직접투자 유치와 교역확대 기반 확충에 실질적으로 기여할 수 있음.

5) 미국은 베트남 종전 이후 국교 단절과 함께 해외자산 관리규정, 미수출입은행의 지원행위 금지규정, 원조금지규정, 무역거래 허가규정, 수출통제규정을 통해 베트남에 대한 경제제재조치를 단행함으로써 베트남과의 재화, 용역 및 기술 교류를 전면 금지하였음. 베트남은 1978년 코메콘(COMECON)에 가입하고, 캄보디아 침공으로 국제사회에서 외교적으로 고립됨.

표 2. 미국의 對베트남 국교정상화 일정과 로드맵

시기 구분	베트남의 주요 시행조치	미국의 해제조치 및 지원 내용
1단계	- 캄보디아 평화협정안에 합의	- 미국기업인과 재향군인의 베트남 방문 허용 - UN 주재 베트남 외교관의 뉴욕 38Km 이내 활동 제한 폐지
2단계	- UN 관계자의 캄보디아 방문 및 내전 종식 준비 - 미국 실종 미군문제(MIA) 해결에 협력	- 對캄보디아금수조치 완전해제 및 對베트남 금수조치 해제 개시 - 미국기업인의 베트남 내 사무소 설치 허가 - 상업계약의 발효는 유보
3단계	- 캄보디아내 베트남군과 고문단의 완전철수 이후 6개월 경과	- 상업계약 발효 - 對베트남 금수조치 완전해제, 국제금융기관의 차관 허용 - 미·베트남 외교관계 수립
4단계	- 캄보디아 자유총선 실시 및 新국회소집	- 베트남, 캄보디아와 정치외교, 경제 등에서 완전한 관계정상화 - 양국에 대한 경제적 최혜국대우조치 부여

자료: 미국 솔로몬 아태담당 차관보의 베트남 국교정상화 Road Map을 참고하여 저자 작성.

- 1991년 캄보디아에 평화적인 총선체제가 구축되면서 미국은 예정대로 1992년 12월 임시연락사무소를 개설하고, 1993년 7월 국제금융기관의 대베트남 용자 재개를 허용하는 등 부분적으로 경제제재조치를 해제하였음.
- IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기관의 지원이 본격화되고, 세계은행의 주도하에 제1차 원조국회의(Donor Conference)가 개최되었음.
- 1994년 2월 미국은 베트남에 대한 경제제재조치를 전면 해제하고, 1994년 11월 초 시티뱅크와 브크오브아메리카(BOA)가 하노이 지점인가를 취득하였음.

표 3. 미·베트남 관계 주요 일정

시기	주요 사건 및 내용
1975년 4월	베트남전 종결, 미·베트남 국교 단절
1990년 8월	캄보디아 문제 해결을 위해 베트남과 대화 재개
1991년 4월	솔로몬 차관보, 베트남의 국교정상화를 위한 로드맵 제시
11월	미·베트남 국교정상화 교섭 개시
1992년 12월	미국의 임시연락사무소 개설
1993년 7월	미국, 부분적인 엠바고 해제, 국제금융기관의 용자 재개 허용
12월	세계은행 주도하에 원조공여국 회의 개최
1994년 2월	클린턴 미 대통령, 대베트남 엠바고 전면 해제 발표
11월	시티뱅크와 BOA 하노이 지점인가 취득

표 3. 계속

시기	주요 사건 및 내용
1995년 7월	미·베트남 <b>국교정상화 발표</b>
8월	미국, 국무장관 방월, 베트남과 국교정상화 조인
1996년 5월	미·베트남 무역협정 협의 개시, 루빈 재무장관 방월
1997년 5월	주베트남 미국대사 정식 취임
6월	울부라이트 국무장관 방월, 지적소유권 보호협정 조인
1998년 3월	미국, 잭슨·배니조항 대상국에서 베트남 제외
9월	베트남, 캄 외무장관 방미
1999년 7월	미·베트남 교역정상화 합의, 무역협정 기본 합의 추진
8월	미국, 호찌민에 영사관 개설
2000년 7월	<b>정부간 무역협정 공식 합의</b>
2001년 9월	미 하원 무역협정 비준, 베트남 인권법안 가결
10월	미 상원 무역협정 비준, 베트남 인권법안 보류
11월	베트남 국회 무역협정 비준
12월	미·베트남 무역협정 비준서 교환, 무역협정 발효
2003년 4월	미·베트남 섬유쿼터 협정
2006년 12월	미 의회, <b>항구적 정상무역관계(PNTR) 승인</b>

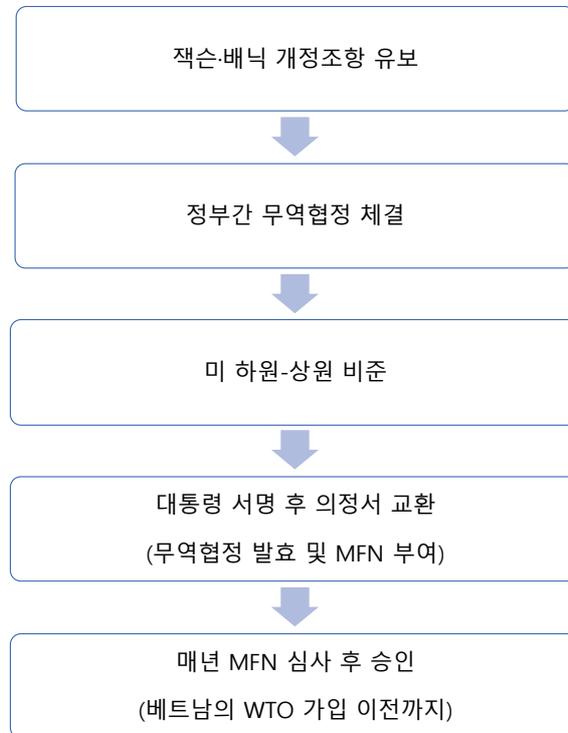
자료: 저자 작성.

■ 베트남이 개혁노선을 추진한 지 10년 만에 미국은 베트남과의 국교를 정상화하였는데, 1995년 8월 양국간 국교를 정상화한 이후에도 최혜국대우(MFN)를 부여하는 무역협정 체결은 상당기간 지연됨.

- 미국은 통상법 402조 잭슨·배니 개정조항(Jackson-Vanik amendment)에 의하여 베트남에 대한 최혜국대우를 금지해왔기 때문에 미국시장 우회수출기지로 활용하기 위한 외국인직접투자 유치에 가장 큰 장애요인으로 작용하였음.<sup>6)</sup>
- 무역협정을 체결하려면 우선 잭슨·배니 개정조항 유보가 필요한데, 1998년 8월 미국이 베트남에 대한 개정조항 유보를 결정함에 따라 미국 해외민간투자공사(OPIC)와 수출입은행의 자국 민간기업의 베트남 진출을 지원 하는 것이 가능하게 됨.

6) 민주당 상원의원 헨리 잭슨과 민주당 하원의원 찰스 배니가 1974년 제안한 개정안으로, 자국민에 대해 이민의 자유를 보장하고 있지 않은 사회주의 국가를 대상으로 최혜국대우(MFN) 제공을 거부할 수 있도록 규정하고 있음. 동 규정에 의하여 당시 최혜국대우를 받지 못한 나라는 북한을 포함하여 베트남, 아프가니스탄, 세르비아, 쿠바, 라오스 등 6개국이었음. 자세한 내용은 권 울(2005), 「베트남 개혁·개방 모델이 북한에 주는 시사점」, 『수은북한경제』, pp. 38~40 참고.

그림 2. 미국의 대베트남 무역협정 승인 절차



자료: 권 울(2005, p. 39, 재인용).

■ 국교정상화 이후 미·베트남 무역협정 체결 교섭이 아홉 차례나 추진되면서 1999년 7월 무역협정 체결에 기본 합의하였으나, 미국의 시장개방을 위한 경제개혁 확대 요구에 베트남 측이 반발하면서 공식 합의는 2000년 7월 이루어짐.

- 기본 합의 이후 비관세장벽 철폐, 투자환경 개선, 통신 및 서비스 시장 개방, 지적재산권 보호 등 대부분의 쟁점에서 이견이 있으며, 베트남 측은 미국 측의 통신, 금융, 유통부문의 미국기업 진출 허용 요구에 일방적 양보라며 강하게 반발한 바 있음.
- 그러나 1999년 말 미국이 중국의 WTO 가입을 승인함으로써 미중 관계 개선이 가시화되고, 동아시아 경제위기 여파로 경기침체가 심화되자 2000년 7월 13일 양국간에 극적인 타결을 보게 됨.
  - 베트남 경제는 태국발 경제위기로 인해 내수침체와 주변국의 외국인직접투자 감소가 지속되는 상황에서 미국과의 무역협정 체결을 통해 외자유치에 보다 역점을 두어야 했던 상황임.

■ 2001년 9월 초 미 하원에서 무역협정 체결을 승인하면서 410대 1의 압도적 비율로 베트남에 대한 인권법안을 통과시켰으나, 베트남 측의 반발로 미 상원 비준과정에서 최종적으로 인권법안 처리는 보류되었음.

- 2001년 10월 상원의 비준이 순조롭게 마무리되고 당시 집권 말기에 있던 클린턴 대통령이 협정발효를 차기 정권으로 이양하여 부시 행정부하에서 무역협정 의회 비준이 최종적으로 이루어지게 됨.
- 미국 의회 승인과정에서 나타난 바와 같이 미국은 과거 중국에 해왔던 것처럼 매년 베트남에 정상교역관

계(NTR) 지위를 갱신하였는데, 이는 시장개방조치 확대뿐만 아니라 정치·외교적 압력을 강화하는 수단으로 활용됨.

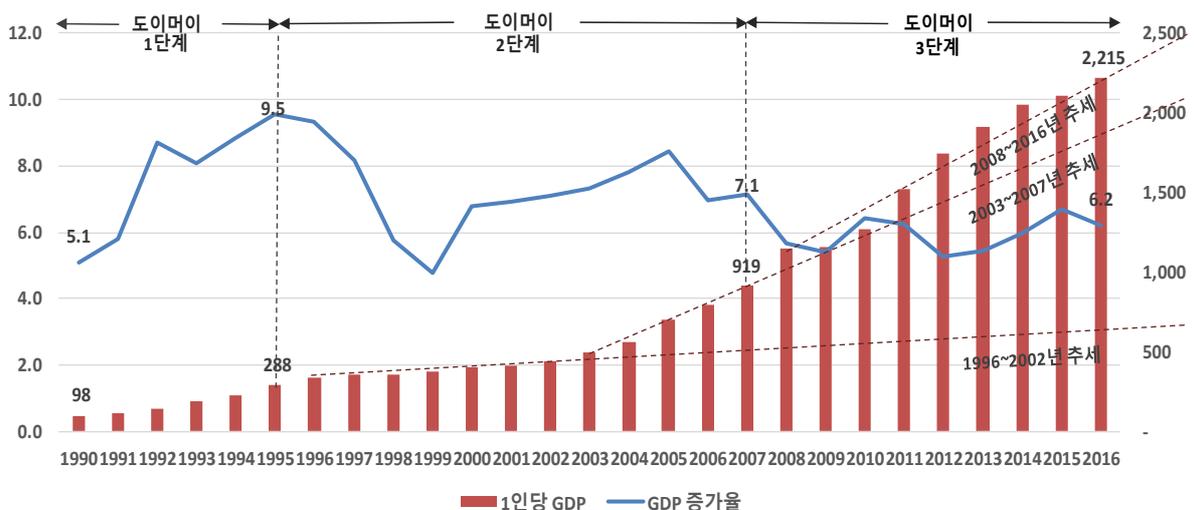
- 이에 따라 베트남은 WTO 조기가입을 위해 2005년을 목표로 관련법 개정 및 제정, 국제규범과의 조화 등 개혁·개방 조치를 강화하였으며, 2006년 4월 WTO 가입을 위한 미국과의 협상이 타결되어 가입협상이 마무리됨.

■ 2006년 11월 WTO 총회에서 베트남은 150번째 회원국으로 가입이 확정됨에 따라 12월 미 의회도 항구적 정상무역관계(PNTR: Permanent Normal Trade Relations)를 승인하여 매년 받게 되는 MFN 심사가 자동적으로 소멸됨으로써 베트남의 대미 통상관계는 큰 변화를 맞이하게 됨.

- WTO 가입 이후 외국인직접투자가 급증하고 수출이 확대됨에 따라 2008년 일인당 GDP가 1,143달러를 기록하여 베트남은 저소득국에서 중소득국(LMICs)으로 진입하게 됨(그림 3 참고).
- 미국과의 국교정상화를 전후로 9%를 넘어서던 경제성장률은 아시아 경제위기로 급속히 둔화되었으나, 2001년 미·베트남 무역협정 체결로 7~8%로 회복되고, 2008년 리먼브라더스 사태 이후 6%대의 안정적 수준을 유지하고 있음.
- 미국과의 수교 이후 도이머이 2단계에 진입하면서 미·베트남 무역협정 체결까지(1996~2002년 추세) 지속적으로 외국인직접투자가 증가하였음. 그러나 [그림 4]에 나타나듯이 무역협정 체결로 대미 우회수출기지로 급부상하면서 수출이 크게 확대되기 시작하고, WTO 가입으로 2008~16년 추세하에 FDI와 수출이 급증하게 됨.

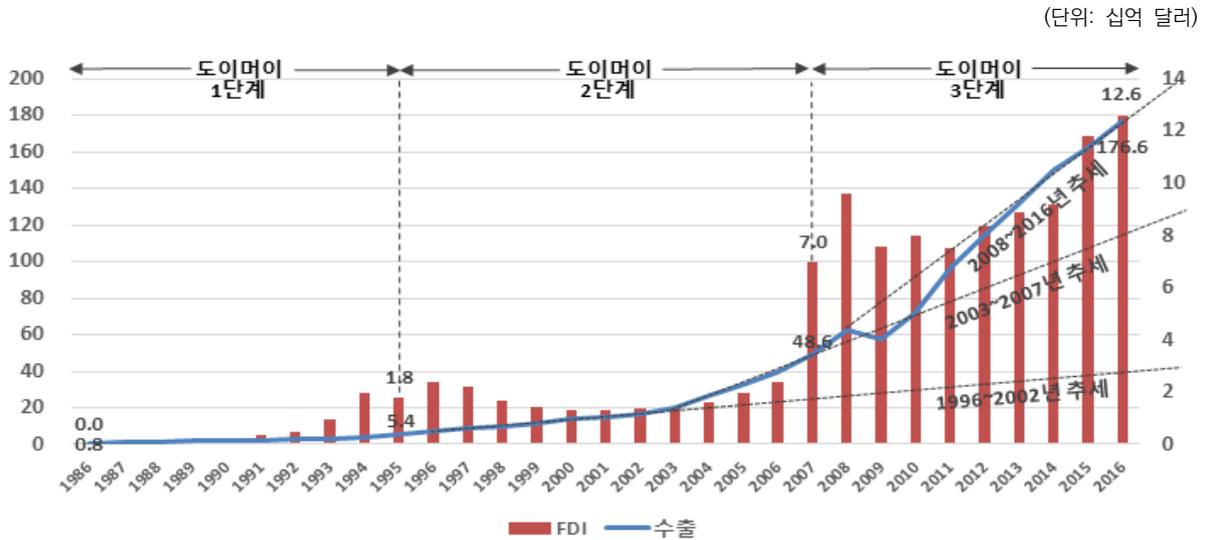
그림 3. 베트남의 GDP 성장률 및 1인당 GDP 추이

(단위: %(좌축), 달러(우축))



주: 좌축은 GDP 성장률, 우축은 1인당 GDP임.  
자료: CEIC(검색일: 2018. 6. 12).

그림 4. 베트남의 수출 및 외국인직접투자(FDI) 추이



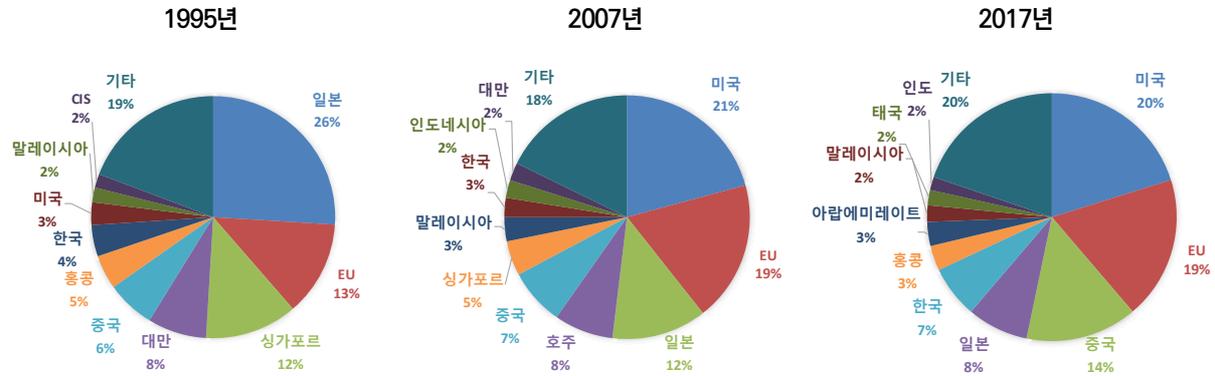
주: 좌측은 수출, 우측은 외국인직접투자임.  
자료: IHS Markit(검색일: 2018. 5. 31); UNCTAD(검색일: 2018. 5. 31).

■ 미국과의 국교정상화 이후 미·베트남 무역협정을 체결하면서 대미 우회수출기지로써 베트남의 투자환경과 진출 메리트가 크게 개선됨에 따라 미국은 2014년 이후 베트남의 최대 수출시장으로 부상하였고, EU, 일본 등 주요 선진국으로의 시장접근이 개선됨에 따라 베트남 투자진출이 본격화되었음.

- WTO 가입 이후 급속히 외국인직접투자가 확대되고 미국과 EU로 우회수출이 크게 증가한 것은 베트남이 WTO 규범준수를 위해 투자환경을 크게 개선하였기 때문임.
- 그동안 EU는 일반특혜관세(GSP: Generalized System of Preferences)를 부여하여 베트남의 수출이 증대되고 시장접근(market access)이 크게 확대되었음.
- 그러나 미국과 호주는 베트남을 비시장국가(NME: Non-Market Economy)로 규정하고 아직 시장경제지위(Market Economy Status)를 부여하지 않고 있어 GSP 혜택도 적용받지 못하고 있는 실정임.<sup>7)</sup>

7) 미국은 ASEAN 국가 중에서 캄보디아, 인도네시아, 필리핀, 태국 등 4개국에 GSP 혜택을 부여하고, 호주의 경우 캄보디아, 라오스, 미얀마가 포함되어 있으나 양국 모두 베트남에는 GSP를 부여하지 않고 있음. GSP에 대한 일반적 사항은 권 울 외(2016), 『SDGs 도입 이후 개도국 협력전략과 대응과제』, pp. 67~75 참고.

그림 5. 베트남의 국별 수출 비중



자료: IMF DOTS(검색일: 2018. 6. 12).

표 4. 베트남의 주요국별 수출 추이

(단위: 백만 달러)

	1995	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
미국	170	10,104	11,887	11,356	14,238	16,928	19,668	23,869	28,656	33,475	38,473	42,679
EU	712	9,062	10,842	9,301	11,385	16,541	20,303	24,375	28,010	30,788	34,029	39,491
중국	362	3,646	4,850	4,909	7,309	11,125	12,388	13,259	14,906	16,568	21,950	30,663
일본	1,461	6,090	8,468	6,292	7,728	10,781	13,060	13,651	14,704	14,100	14,671	16,839
한국	235	1,243	1,793	2,065	3,092	4,715	5,580	6,631	7,144	8,915	11,406	14,376
전 세계	5,620	48,653	62,831	57,555	70,292	93,442	111,350	128,808	145,937	160,013	175,638	211,874

자료: IMF DOTS(검색일: 2018. 6. 12).

## 4. 베트남의 자원조달과 남북경협의 과제

■ 개혁 초기 베트남은 미국의 엠바고에도 불구하고 해외민간자본 유치를 위해 1987년 12월 외국인투자법을 제정하였으나, 경제성장의 원동력으로서 서방의 자금지원이 본격적으로 시작된 것은 1989년 이후라고 할 수 있음.

- 베트남군의 캄보디아 철수를 계기로 아시아 주변국 및 주요 서방 선진국과의 관계개선을 도모하면서 국제 금융기관과 주요 서방 선진국의 양허성 원조가 지원되기 시작하였음.
- 1980년 후반 UNDP 프로그램과 연계하여 IMF는 재정과 경제 관리에서 기술적 원조와 함께 정책 자문을 추진하였고, 중앙은행과 통화정책 및 회계 정책, 조세개혁과 예산관리 거시경제 통계 작성 등을 지원하였음.
- 1993년 미국의 부분적인 엠바고 해제로 국제금융기관의 용자가 허용됨에 따라 IMF의 자금지원이 시작되었고, 3차례에 걸쳐 약 10억 5,000만 달러(797.4SDR)의 구조조정용자가 지원됨.
- IMF와 스탠바이 협정을 통해 1993년 1억 9,400만 달러가 1차로 지원되고, 거시경제적 안정과 구조조정 프로그램을 위해 확대 구조조정용자(ESAF) 협정이 체결되어 1994년 11월에 4억 8,400만 달러가 지원되었음. 빈곤퇴치를 위한 용자(PRGF)는 3억 6,800만 달러가 2001년 추가 지원된 바 있음.

표 5. IMF의 지원실적

(단위: 백만 SDR)

	승인시기	만기	승인금액	
			(백만 SDR)	(백만 달러)
스탠바이 협정	1993. 10	1994. 11	145.0	194.0
ESAF	1994. 11	1997. 11	362.4	484.0
PRGF	2001. 4	2004. 4	290.0	368.0

자료: IMF 국가통계; UNDP, Development Cooperation: Viet Nam, 각번호를 참고하여 저자 작성.

■ 이와 같이 클린턴 행정부가 1993년 7월 국제금융기관의 對베트남 용자 재개를 허용함으로써 베트남은 본격적으로 외자 도입을 추진하며 안정적인 성장궤도에 오르게 되었고, 세계은행 주도로 원조국회의(donor conference)가 개최됨.

- IMF 지원이 본격화되면서 베트남의 경제개혁을 위한 구조조정이 본격화되고, 종합적이고 체계적으로 개발재원을 마련하기 위해 세계은행이 주관하는 원조자문그룹(CG: Consultative Group)이 주도적 역할을 함.
  - 세계은행이 주관하는 CG는 1993년 결성되어 원조공여국과 베트남 정부 간의 창구역할을 하면서 원조사업 및 주요 지원 프로그램에서 조정 역할을 담당하였음.
  - 1993년 ‘1차 원조국 회의’가 개최된 이래 국제금융기관의 공공차관이 증대되고, 이어 1994년 2월 미국의 경제제재조치 전면해제로 주요 서방국가들의 지원이 본격화되기 시작함.

표 6. 개혁 초기 베트남의 외자도입액 추이(1989~98년)

(단위: 백만 달러)

구 분	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
양자간 ODA	274.3	381.2	259.3	279.7	166.4	268.8	344.8	365.5	507.5	695.8
다자간 ODA	44.2	78.3	68.9	66.6	81.4	280.8	256.1	515.3	417.8	467.3
NGO 지원	9.5	7.0	8.0	8.2	10.5	8.2	9.8	9.7	13.3	15.2
ODA 총계 <sup>1)</sup>	328.0	466.5	337.8	335.8	286.5	606.9	610.8	850.5	938.6	1,178.3
FDI 총계 <sup>2)</sup>	100	120	165	333	923	1,631	2,236	1,838	800	700

자료: 1) UNDP, Development Cooperation: Viet Nam, 각번호 참고, ODA 집행액 기준, 2) World Bank 자료.

■ 1989년 약 3억 달러에 불과하던 원조액이 엠바고 해제 이후 6억 달러 수준으로 배증하고, 미국과 관계정상화 이후 지속적으로 증가하여 1998년에는 약 12억 달러로 국제적 지원이 확대됨.

- 최대 공여국인 일본은 1995~2016년 누계로 186억 달러를 지원하였으며, 매년 원조규모를 늘려 2011년 10억 달러에서 2016년에는 약 16억 달러를 기록
- EU는 1995년 3억 8,000만 달러에서 2008년 6억 7,000만 달러로 ODA 공여규모를 지속적으로 확대하다가 베트남이 2008년 중소득국으로 진입함에 따라 원조규모를 감소시켜 4억 달러 수준을 유지하고 있음.

- 흥미로운 것은 미국의 경우 수교 이후 2016년까지 누계로 14억 달러를 지원하여 일본 등 다른 공여국들에 비해 ODA 공여규모가 크지 않았던 점인데, 이를 고려한다면 북한에 대한 미국의 직접적인 지원도 크지 않을 것으로 예상됨.

그림 6. 베트남의 국별 ODA 수원비중



자료: OECD Statistics(검색일: 2018. 6. 12).

표 7. 베트남의 주요국별 ODA 추이

(단위: 백만 달러, 2016 경상가계 기준)

	1995	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
일본	138	683	810	747	1,206	913	1,033	1,550	1,570	1,876	1,582	1,583
EU	382	651	619	669	594	636	550	502	515	479	415	423
한국	4	14	27	65	76	109	149	213	240	177	224	185
미국	10	57	50	74	91	110	108	100	122	107	90	112
호주	68	60	67	79	69	103	101	106	114	104	104	54
총수원액	634	1,529	1,635	1,706	2,105	1,930	2,008	2,527	2,623	2,803	2,471	2,429

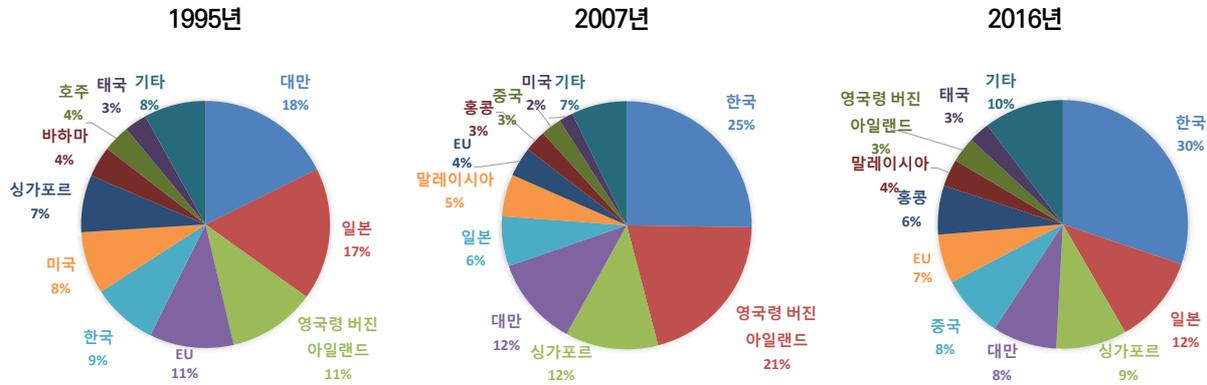
주: Gross Disbursement 기준.

자료: OECD Statistics(검색일: 2018. 6. 12).

- 외국인직접투자의 경우 개방 초기에는 총 투자건수나 금액 면에서 상대적으로 소규모에 지나지 않았으나, 1990년 6월 외국인투자법이 개정되고, 미국과의 관계정상화를 기대하여 1991년부터 증가 추세를 보이기 시작함.

  - 1992년의 경우 3억 3,000만 달러에 불과하던 외국인직접투자가 미국과 수교한 1995년에는 22억 4,000만 달러로 크게 증가하기 시작하여 2006년 약 85억 달러를 기록, 대규모 자금 유입을 통해 2016년에는 117억 달러를 기록하여 연 6~7%의 안정적 성장국면에 진입함.
  - 개혁·개방 노선 채택 이후 베트남의 경험대상국은 과거 사회주의국가 중심에서 한국을 포함한 일본, 대만, 싱가포르, 태국 등 아시아 국가들과 EU, 호주 등 서방 선진국으로 빠르게 전환되었음.
  - 국별로는 한국이 최대 투자국이며, 뒤 이어 일본, 싱가포르, 대만, 중국 순이고, 미국은 상대적으로 낮아 베트남에 대한 직접투자 수준도 그다지 높지 않음.

그림 7. 베트남의 국별 외국인직접투자 비중



자료: CEIC(검색일: 2018. 6. 12).

표 8. 베트남의 주요국별 외국인직접투자 추이

(단위: 백만 달러)

	1995	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
한국	558	3,012	5,395	4,908	1,911	2,545	1,550	1,285	4,466	7,705	6,983	7,965
일본	1,130	1,453	1,386	8,036	715	2,399	2,622	5,593	5,875	2,299	1,803	3,036
중국	20	396	573	735	380	685	767	371	2,339	497	744	2,137
EU	715	623	818	3,963	811	2,786	1,812	1,061	912	1,310	2,027	1,689
미국	531	817	388	1,948	9,945	1,936	300	160	130	310	224	430
전 세계	6,531	8,497	4,463	3,897	1,569	2,004	2,503	1,548	1,855	4,197	6,736	11,679

자료: CEIC(검색일: 2018. 6. 12).

## 4. 전망 및 시사점

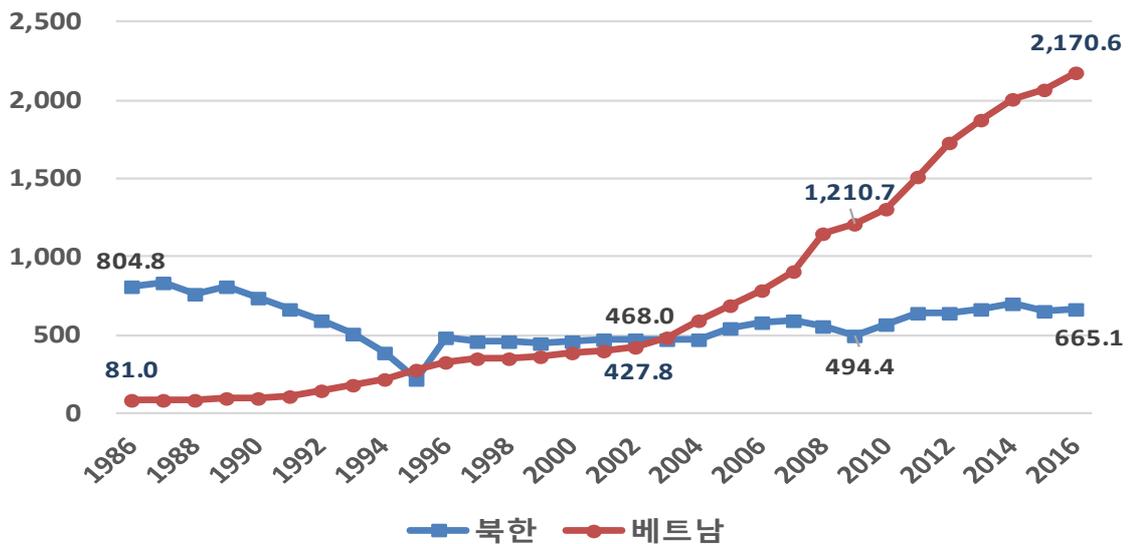
■ 베트남은 개혁노선 채택 이후 개방을 통한 외국 자본과 기술, 해외시장 확대를 기반으로 대외시장적인 경제성장정책을 펴고 있고, WTO 가입을 통해 안정적인 개방경제체제를 수립하여 국제시장과 연계된 국내시장의 안정적 통합을 추구하고 있음.

- 베트남은 개혁 초기 1인당 GDP가 81달러로 경제규모가 북한의 1/10 수준에 불과했지만, 미국과 수교 이후 무역협정이 체결되면서 2002년 1인당 GDP가 428달러로 증가하였고, 2009년 1,210달러를 기록하여 중소득국으로 진입함(그림 8 참고).
- 개혁 초기 국제금융기관과 주요 서방 선진국의 양허성 원조를 받으면서도, 아시아 주변국의 직접투자 유치에도 적극적이어서 대규모 개발자금을 공적자금과 더불어 외국인직접투자(FDI)로 조달한 것은 북한 지원을 위한 남북경협에 시사하는 바가 큼.

- 엠바고 해제 이후 미국과의 관계정상화를 통해 통상환경을 개선함으로써 대미 우회수출기지로서 외국인직접투자를 적극 유치하고, WTO 가입 이후 국제사회의 일원으로서 국제규범 준수를 위해 법적·제도적 환경을 개선함으로써 외자 유치와 개발재원 조달에 크게 기여함.

그림 8. 북한과 베트남의 1인당 GDP 추이

(단위: 달러, 경상가격 기준)



자료: UN data(검색일: 2018. 6. 14).

■ 이러한 측면에서 베트남 개혁·개방 모델이 북한경제에 주는 시사점은 미국과의 관계정상화와 국제사회의 안정적인 지원체제를 구축하는 것이며, 이를 위해서 개혁개방정책을 적극적으로 추진하려는 의지와 실천적 모습을 국제사회에 보여주는 것이 선결과제임.

- 베트남이 개혁 초기부터 적극적으로 노력했던 바와 같이, 북한의 경제개발에 필요한 해외자본이 자연스럽게 들어올 수 있도록 법적·제도적 환경을 마련해야 함.
- 현재 핵심 쟁점으로 부각되고 있는 핵문제 및 북미관계 개선과 함께 서방자본과 국제금융자본이 들어올 수 있도록 유리한 환경을 마련하는 차원에서 IMF나 세계은행 등의 개혁 프로그램을 긍정적으로 수용해야 할 것임.
- 자원조달 방식은 세계은행이 주도하는 자문그룹(CG) 방식이 개발재원 규모 면에서나, 국제적 협력을 유도하는 데 가장 유리하다고 볼 수 있으나, 미국과의 관계, 개혁노선에 대한 북한의 입장 등을 고려하여 라오스의 원탁회의 방식이나 특정 목적을 위한 신탁기금 방식도 충분히 활용할 수 있음.

■ 남북한 경제협력은 기본적으로 ‘통일경제의 기반 확립’에 목표를 두고 한국 주도로 이루어지는 것이 바람직하나, 현재로서는 경험자금의 수요가 한국의 부담능력을 크게 초과하는 상황이므로 대규모 해외자금의 유치방안을 마련하는 것이다.

- 한국으로서는 북한에 대한 지원이 남북한 경협 차원에서 대규모 자금 수요가 발생할 것으로 예상되어 경협 초기부터 재원조달의 어려움이 가중될 것이므로 주요 선진국의 양허성 자금(Concessional Aid)과 국제기구의 지원이 필수적임.
- 국제사회의 안정적인 지원을 확보하기 위해서는 북한의 경제개발자금 도입을 신속하고 효율적으로 추진할 수 있는 국제적 조정 채널이 마련되어야 할 것임.
- 북한 경제개발 지원을 위한 국제적 여건을 조성하기 위해서는 객관적이고 투명한 창구로서 우리 정부 주도로 '대북 경제지원협의체'를 구성하는 방안을 다각적으로 모색할 필요가 있음.
  - 베트남과는 달리 북한의 국제금융기구 가입에 다소간의 시일이 소요될 것으로 예상되는바, 주변 4강, EU, 국제금융기구와 긴밀한 협의를 통해 사전에 보다 신속적이고 체계적인 노력이 추진되어야 함.

■ 새로운 북미관계 수립과 비핵화 프로세스가 순조롭게 추진될 경우 베트남이 추진한 소위 부분적인 급진개혁(Small Bang) 방식에 따라 개혁 초기 가격자유화와 재정·금융 개혁을 확대할 수도 있겠지만, 당의 사회적 통제력을 유지하기 위해 단계적이고 점진적인 방식으로 개혁정책을 추진할 전망이다.

- 현재로서는 북한이 개혁체제를 전면적으로 수용한다 하더라도 베트남의 사례에서 볼 수 있듯이 기본적으로는 정치적 안정성을 전제로 시장지향적인 다부문 경제체제(multi-sector economy) 구축에 중점을 둘 것임.
- 이러한 측면에서 점진주의적 개혁론이 주장하는 미시적 제도개혁의 선행성과 함께 국가의 적극적인 개입을 통한 계획과 시장의 공존이 북한경제의 핵심적 과제가 될 것임.
- 특히 공업국가형 경제구조를 유지하고 있는 북한에 있어서 개혁·개방 정책으로의 전환은 베트남과는 다소 다른 양태를 보일 수 있음.
  - 북한은 베트남보다 공업부문의 비중이 높고, 국영부문이 주도적 역할을 하고 있음을 감안할 때 개혁정책 확대 보다는 개방과 개혁을 분리하려는 유인이 지속적으로 작용함으로써 개혁의 진로는 매우 복잡해질 수 있음.

■ 북한이 정치적 안정성을 유지하면서 베트남이나 중국과 같이 단계적인 개혁조치를 추진하기 위해 내부적인 자원 동원에는 한계가 있고, 국제사회의 지원과 외부로부터의 대규모 자금 유입이 필수적임.

- 베트남의 경우 1993년 이후 매년 세계은행 주도하에 원조조정그룹(CG)이 원조공여국회의를 개최하여 개발재원을 조달하는 창구 역할을 하였으나, 미국과 수교 이후 통상환경이 개선됨에 따라 민간투자가 본격화되었음을 고려할 때, 북한 역시 미국과의 무역협정 체결 및 GSP를 통한 통상환경 개선이 중요함.

■ 개발재원 조달에 있어서 국제민간자금이 차지하는 비중이 공적자금보다 상대적으로 높기 때문에 외국인직접투자를 유치하기 위한 미국의 시장접근조치 확대와 함께 북한의 WTO 조기가입을 통해 투자여건을 적극적으로 개선하는 것이 중요함.

- 북한에 대한 미국의 체제안전 보장 수단으로 북미수교가 논의되고 있지만, 남북경협을 원활히 추진하기 위해서는 대미 관계정상화를 통한 무역협정 체결과 시장접근 강화방안이 보다 구체적으로 제시되고, 북한의 WTO 조기가입도 적극 모색되어야 함.

■ 중장기적으로 북한의 개혁·개방 정책은 이행, 개발, 남북통합이라는 복잡한 상호연계 속에서 진행될 것이기 때문에 국제협력모델 또한 안정적 체제를 구축하기에는 많은 제약요인을 갖고 있음.

- 베트남과는 달리 북한의 국제금융기구 가입에는 다소간의 시일이 소요될 것으로 예상되는바, 주변 4강, EU, 국제금융기구와 긴밀한 협의를 통해 사전에 보다 신축적이고 체계적인 노력을 기울여야 함.
- 특히 한국의 경우 글로벌 파트너십과 리더십 제고에 적극적인 정책적 노력을 기울여나가면서 국제사회의 개발협력체제를 통해 북한의 개발과제를 효과적으로 연계해나가야 함.
- 한반도 안정을 위한 국제사회의 책임 분담과 개발지원의 국제화라는 측면에서 북한에 대한 개발과 이행지원을 종합적으로 검토하고, 국제사회의 안정적 재원 및 국제적 조정 채널 확보에 역점을 두어야 할 것임.