

몽골경제의 변화와 한·몽 경제협력관계의 발전 방향

김 홍 진(순천향대학교 경제금융학과)

khj506@sch.ac.kr

I. 서론

- 몽골은 세계 10대 자원부국으로 주요 광물자원 평가액이 1조 내지 3조 달러로 추정되고 있음. 혹자에 의하면 남고비 지역에 10개의 오유틀고이가 존재할 수 있는 것으로 추정하기도 함.¹⁾ 비록 지금 경제가 어렵더라도 이 사실은 변하지 않으며 몽골의 성장 잠재력을 뒷받침하는 강력한 인센티브로 평가될 수 있음.
- 몽골은 2010년대 초반 높은 경제성장을 달성하면서 2011년 경제성장률이 17.3%로 정점을 찍은 후 최근 저성장에 허덕이고 있음. 몽골은 거시경제 관리에 난맥상을 보여주고 있는데, 금융시장은 1997년 전후, 2008년 전후, 2016년 세 번의 대규모 파산을 겪었으며 외환위기도 2009년과 2017년 반복되면서 IMF 구제 금융을 받고 있는 실정임. 자원기반경제의 고질적 문제인 Boom-bust 문제를 되풀이하고 있는 셈인데, 향후 거시 건전성 관리가 어떻게 되느냐가 가장 중요한 과제로 보임.
- 한·몽 양국은 1990년 수교 이후 교역과 투자, 인적 교류 측면에서 많은 발전을 이룩해 왔으며, 이제 곧 양국 EPA 시대를 열어가는 관계가 되었음. 그러나 양국의 제반 관계로 볼 때 교역과 직접투자 실적은 기대에 미치지 못하는 측면이 있으므로, 양국 관계를 재인식하고 새로운 경제협력 방향과 전략을 수립할 필요가 있음. 특히 몽골경제의 정상화가 선행되어야 한·몽 양국 경제협력이 활성화될 수 있을 것으로 사료됨.
- 먼저 2장에서는 몽골경제의 최근 변화와 전망을 살펴보고, 3장에서는 양국 경제협력의 현주소, 성과와 평가, 장애요인 등을 설명하고자 함. 4장에서는 양국 경제협력의 발전 방향을 상호간 목적과 결정요인 분석을 바탕으로 살펴보고자 함.

1) IMF 2017, p. 8.

II. 최근 몽골경제의 변화와 전망

1. IMF 구제 금융 체제

- 몽골은 극심한 외환부족 및 기존에 발행했던 외채 상환의 어려움으로 IMF에 구제 금융을 신청하였고, IMF 이사회는 2017.5.24. 이를 승인하였음.

<그림 1> IMF 구제금융 내역

Mongolia: Program Financing (2017-2022) (In millions of U.S. dollars)	
	Total Financing 2017-2022
Financing	5,650
IMF	425
Other IFIs	1,500
World Bank 1/ o/w project financing	600 175
ADB o/w project financing	900 300
Bilateral donors	1,550
Japan	850
Korea o/w project financing	700 700
PBOC swap line	2,175
Sources: Fund staff projections.	

- 구제 금융 내역을 보면 IMF(3년 상환 연장)를 위시하여 World Bank, ADB 등 국제금융 기구와 주요 원조국인 일본과 한국, 그리고 스왑 라인을 개설한 중국인민은행(People's Bank of China) 등을 모두 합하여 총 56억 달러 상당의 금융지원이 체결되었음.

자료: IMF Country Report No. 17/140, May 2017, p. 21.

- IMF는 금융 지원과 함께 강력한 긴축 재정정책과 긴축 금융정책을 몽골정부에 요구하고 있음. 재정 측면에서는 불요불급한 정부지출 삭감(주로 정부 투융자), 증세 및 세제개편 등을 요구하고 있으며 금융 측면에서는 본원통화 규제 및 예금은행의 대출 억제 등을 추진하고 있음. 따라서 상당 기간 동안 몽골정부의 재정 여력이 바닥에 이르면서 각종 공사 발주 등이 어려울 것으로 예상됨.
- 몽골의 구제금융 사태를 초래한 원인(遠因)은 2013년 팽창 통화정책으로 거슬러 올라갈 수 있음. 당시 몽골은 두 자릿수 경제성장을 기록하면서, 성장 드라이브

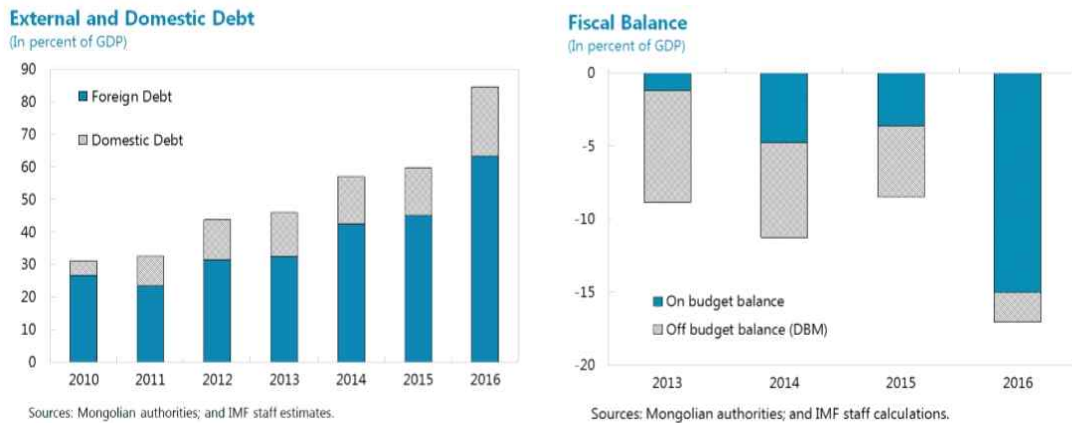
정책의 일환으로 유동성을 대폭 공급하는 정책을 선택하였음. 그러나 기대했던 경제성장은 담보되고 오히려 인플레이션 급등과 외화 유출 등으로 환율의 평가절하, 외환보유고 고갈 등의 사태를 초래하게 되었음.

- 설상가상으로 국제자원가격이 급격히 하락하였고, 몽골 정부와 Rio Tinto사의 갈등이 불거지면서 오유틸고이 2단계 착공으로 유입될 예정이었던 약 50억 달러의 FDI도 지연되게 되었음. 이제 다시 양자 간 합의가 이루어졌으나 빨라야 2020년 생산이 시작될 것으로 예상됨.

2. 대규모 재정적자 발생과 정부부채 급증

- 2008년 세계적 금융위기와 함께 외환위기를 겪은 몽골은 칠레의 재정관리 제도를 bench-marking 하여 2010년 재정안정법(Fiscal Stability Law)을 비롯한 통합예산법(Integrated Budget Law, 2011) 사회복지법(Social Welfare Law, 2012) 등 일련의 경제안정화 법안을 통과시켰음. 이러한 법령은 향후 몽골이 자원가격의 변동에 따라 boom-bust 악순환을 되풀이하지 않도록 일정한 재정수지 적자 범위를 한정하고, 자원개발에 따른 이익을 축적하기 위한 제도적으로 매우 중요한 장치임.
- 칠레는 자원기반경제(resource-based economy)의 취약성을 일찍 간파하고 경제 사회안정화기금(Economic and Social Stabilization Fund)을 설립하여, 자원개발 이익의 상당 부분을 동 기금에 적립하였음. 즉 기초재정수지 흑자 목표를 1%(GDP 대비)로 정하고 이를 초과하는 재정흑자를 모두 동 기금에 적립하였음. 그 결과 2008년 말에는 중앙정부 금융자산이 GDP의 20%에 이를 정도로 규모가 커졌으며, 그 해 발생한 세계적 금융위기에 원활히 대처할 수 있었음.
- 몽골은 칠레의 사례를 본받아 통합재정수지 적자 범위를 GDP의 2% 한도로 정하고, 중장기적으로는 재정 흑자를 목표로 하여 사회복지기금(Social Welfare Fund)을 확충해 나가기로 하였음. 그러나 2012년 설립된 몽골개발은행(Development Bank of Mongolia)이 외자조달을 위해 해외채권을 발행하고, 만기가 도래한 채권 상환을 몽골정부가 떠안게 됨으로써 몽골의 재정수지는 이러한 ‘예산 외 자본지출’ (Off-budget capital spending)로 인하여 막대한 적자를 시현하게 되었음. 결국 재정안정법(FSL)은 유명무실한 제도가 되고 말았음. 2016년 몽골의 재정수지 적자는 18%, 정부부채 비율은 85%에 이르게 됨(그림 2 참조).

<그림 2> 몽골정부 부채(좌) 및 재정수지 적자(우)



자료: IMF Country Report No. 17/140, May 2017, p. 26.

- 한 국가의 재정적자 비율과 정부부채 비율은 재정여력을 나타내는 중요한 지표로서 재정 건전성은 물론, 한 국가 거시경제 건전성을 평가하는데 매우 중요한 지표임. 재정여력이 낮으면 중장기적 거시경제 운용의 실탄이 부족한 것으로 정부가 어떤 사업을 제대로 수행할 수 없다는 뜻이 됨. 몽골도 2018년부터 광물자원 수입의 상당 부분을 사회복지기금(SWF)에 적립하고 기금 인출을 금지하는 법령을 정비하였으나, 기금이 쌓이는 데에는 10년 이상의 시간이 걸릴 것으로 보임.

3. 경제성장률 저하

- 2000년대 들어와 몽골의 경제성장률은 고공행진을 계속해 왔으며, 2003년 이후 2008년 세계적 금융위기가 닥치기 전까지 연평균 8.7%의 경제성장률을 달성하였고 같은 기간 동안 1인당 GDP는 3배 이상 증가하였음. 이러한 높은 경제성장률은 광업부문의 성장에 주로 힘입은 것으로, 같은 기간 동안 국제원자재 가격이 치솟으면서 구리와 금, 석탄 등 자원을 주로 수출하는 몽골의 교역조건이 크게 개선되었기 때문임. 세계적 금융위기 동안에 몽골의 경제성장은 주춤하였으나 2011년 17.3%라는 역사적 성장률을 기록하였고 2013년까지 두 자릿수 성장을 지속하였음.
- 그러나 2013년 과도한 팽창 통화정책의 후유증과 자원가격 하락으로 몽골의 성장은 내리막길을 걷기 시작하였음(표 1 참조). 2015년 2.4% 성장을 기록한 후 2017년은 마이너스 성장이 예상되고 있음. IMF 성장 전망에 따르면 현재 바닥을 다시

며 최악의 터널을 지난 후 2019년부터 다시 성장 엔진이 가동할 것으로 보임.

<표 1> 몽골의 주요 경제지표

	2013	2014	2015	2016e	2017f	2018f	2019f	2020f	2021f	2022f
경제성장률(%)	11.6	7.9	2.4	1.0	-0.2 ¹⁾	1.8 ¹⁾	8.1	5.3	6.1	8.5
광업성장률(%)	18.5	19.4	14.1	0.7	0.5	4.5	13.6	15.1	13.7	18.9
1인당GDP(US\$)	4658	4643	4218	3857	-	-	-	-	-	-
인플레이션(%)	11.2	10.7	1.1	0.5	6.1	6.1	6.9	6.5	6.5	6.5
재정수지(%)	-8.9	-11.3	-8.5	-17.0	-10.6	-8.5	-5.9	-4.0	-2.0	-1.5
경상수지(%)	-25.4	-11.5	-4.0	-4.1	-4.4	-9.5	-13.6	-10.6	-8.4	-6.2
외환보유고 (mil US\$)	2242	1648	1324	1297	1692	2515	3583	4032	4257	4304
정부부채 (mil US\$)	46.0	57.1	59.5	87.6	94.9	101.3	100.0	97.5	92.3	84.7
구리가격 (\$ per ton)	7331	6863	5510	4868	5722	5733	5721	5708	5704	5704

자료 : IMF Country Report No. 17/140, May 2017, p. 28.

1) World Bank revised forecasts are 2.8% in 2017 and 3.1% in 2018.

- 성장률 하락과 함께 외환보유고도 급격히 감소하면서 대외적 지속가능성에 문제가 발생하였으며, 정부부채도 당분간 증가하다가 향후 점차적으로 감소가 예상됨. 환율의 평가절하로 인해 달러 표시 1인당 GDP도 지속적으로 감소하였음. 5년 전 ADB 전망에 의하면 몽골의 1인당 GDP는 2016년 8천 달러에 이를 것으로 전망되었는데, 현재와 비교하면 매우 큰 편차를 보이고 있음.²⁾ IMF의 전망 또한 낙관적인 것이었는데, 이는 높은 구리가격을 전제로 한 것이었음(표 2 참조).

<표 2> IMF의 몽골경제 중장기 성장 전망(참고용)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
명목GDP(10억 투그릭)	6,591	8,415	11,535	15,274	18,641	22,145	24,129	29,064
1인당GDP(US \$)	1,688	2,233	3,288	4,321	5,226	6,156	6,516	7,684
실질GDP 성장률(%)	-1.3	6.4	16.9	15.1	12.2	12.3	4.5	14.1
광업실질성장률(%)	0.2	7.4	15.3	22.0	37.1	25.7	0.6	25.6
소비자물가상승률(%)	1.9	14.3	15.1	17.9	9.0	8.5	7.9	7.3
구리가격(톤 당 US \$)	5,165	7,538	9,204	8,880	8,800	8,640	8,450	8,210

자료: IMF Country Report 12/52, March 2012.

2) ADB and Ministry of Mineral Resources and Energy of Mongolia, Macro-economic Outlook, interim report, June 2012, p. 55.

Ⅲ. 한국·몽골 경제협력의 현주소와 평가

1. 양국 경제협력의 검토와 평가

- 한국과 몽골은 1990년 3월 공식 외교관계를 수립한 이후 선린우호 관계를 유지하면서 경제통상과 투자협력을 꾸준히 증대시켜 왔음(표3 참조). 양국은 수차례 정상외교를 통해 ‘21세기 상호보완적 협력관계’로부터 ‘선린우호협력 동반자 관계’로 그 위상을 높여 왔으며, 2011년 ‘포괄적 동반자 관계’로 양국 관계를 한 단계 격상시켰음. 2016년 ASEM 정상회의 겸 양국 정상회담으로 ‘포괄적 동반자 관계’를 심화 발전시키는 양해각서를 체결하고 양국 EPA 공동연구를 개시하였음. 양국은 교역규모의 성장, 해외직접투자의 증가 등 경제 분야에서 상당한 성과를 이루어왔다고 평가할 수 있음.

<표 3> 한국의 대 몽골 교역규모와 직접투자(백만 달러)

	2007	2010	2013	2014	2015	2016
총 교역	161.1	212.3	520.4	366.1	325.3	206.4
수출	119.6	181.8	507.4	352.6	258.7	197.9
수입	41.5	30.5	13.0	13.5	66.6	8.5
무역수지	78.1	151.3	494.4	339.1	192.1	189.4
직접투자	50.7	58.4	61.2	43.4	83.5	30.9

교역 자료 : Statistical Office of Mongolia, Statistical Yearbook, 2016, pp. 460-461.

직접투자 자료 : 한국수출입은행, 신고금액 기준.

- 2013년까지 매년 양국 무역규모가 증가하였는데, 몽골의 한국으로부터의 수입(import)이 증가하는 이유는 몽골의 경제성장으로 인한 수요 증가 때문이며, 몽골의 소득이 높아지면서 기업의 원자재 수요와 개인의 소비재 수요가 모두 증가하였기 때문임. 한국의 몽골에 대한 직접투자가 증가하면서 수입수요가 유발된 부분도 있으며, 한류로 인한 방송문화, 자동차 및 이동통신기기 등 파생수요도 큰 편임. 무역수지는 줄곧 한국이 흑자를 기록하면서 오랜 기간 동안 불균형이 지속되고 있음.
- 그러나 양국 교역은 2013년 정점을 찍은 이후 감소추세로 돌아서고 있는데, 이는 몽골 경제성장의 둔화, 투그릭화의 평가절하, 외환보유고 감소로 인한 외화 유동성 감소, 및 일본과의 EPA 체결로 인한 수요이동 등을 원인으로 들 수 있을 것임. 여기에 더하여 만약 한국 상품의 인기 하락 원인이 있다면, 이에 대해서는 심

각한 시장조사 연구가 필요할 것임. 최근 울란바타르 시내 운행 자동차를 보면, 80~90% 이상이 일본 자동차로 보임.

- 몽골에 대한 직접투자는 1994년부터 시작되어 연도별 부침이 있었으나, 꾸준한 증가와 함께 2005년 처음으로 단일 연도 기준 1천만 달러를 넘어 섰고, 업종별로 보면 광업의 비중이 전체의 1/3을 차지하고 있고 다음으로 도소매업과 건설업의 비중이 그 뒤를 잇고 있음. 2015년 일시적으로 큰 폭의 투자 증가가 발생하였으나 2016년 다시 크게 감소함.
- 양국의 교역을 전반적으로 놓고 평가할 때, 한국의 수출 비중이 최근 6~7% 수준으로 다소 미흡하다고 평가됨(표4 참조). 물론 러시아와 중국이 큰 비중을 차지하고 있으며, 최근 몽골이 불황 형 수입 감소 현상을 보인 것도 원인이 될 수 있겠으나, 양국이 역사·문화적 유대감을 갖고 있고 현지에서 한류 분위기가 좋은 데도 불구하고, 양국의 교역규모가 이 정도에 그치고 있다는 것은 아쉬운 대목임. 이에 대한 한국의 전략적 접근이 필요하다고 하겠음.

<표 4> 몽골의 주요 국가별 교역비중(백만 달러)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
수출	4817	4385	4269	5773	4669	4916
중국	4440	4060	3706	5073	3910	3902
일본	11.0	5.6	10.5	24.5	20.3	14.0
영국	20.0	11.9	200.7	398.7	337.7	557.2
독일	14.9	16.0	18.4	15.0	10.8	43.4
러시아	96.3	79.6	61.8	61.6	76.9	55.8
대한민국	37.9	12.3	13.0	13.5	66.6	8.5
수입	6598	6738	6358	5237	3797	3358
러시아	1625	1847	1562	1549	1021	880.4
중국	2033	1873	1823	1768	1390	1061
일본	490.2	501.6	444.2	367.8	274.6	330.6
미국	536.0	535.9	512.7	229.5	116.5	139.2
독일	273.6	246.4	252.2	159.2	124.5	120.3
대한민국	356.7	467.8	507.4	352.6	258.7	197.9

자료: Statistical Office of Mongolia, Statistical Yearbook, 2016, pp. 460-461.

- 대몽골 수출이 한국의 직접투자 및 유·무상원조(EDCF 및 ODA)에 의해 유발되는

측면이 있는데, 몽골에 투자하는 기업 입장에서는 한국 제품을 수입하는 것이 자연스럽지만, 이는 몽골 국내시장의 수요로 보기 어려운 측면이 있음. 또한 한국에서 제공되는 유·무상원조 사업을 대부분 한국 기업이 수주하여 수행하기 때문에, 이것은 수원국의 입장에서 보면 유·무상원조의 과실이 국내에 남지 않고 해외로 유출되는 것으로 생각할 수 있음. 양국 경제협력에 있어서 양국의 공동이익을 좀 더 생각해야 할 필요가 있는 대목임.

- 양국의 교역에서 몽골 측이 만성적인 적자를 겪고 있는데, 비록 한국의 입장에서는 규모가 크지 않지만, 외환보유고가 부족한 몽골에서는 큰 폭의 적자임. 한국사회 일각에서는 양국 경제교류에서 몽골이 이득을 보고 있는 것으로 오해하는 경우가 있는데³⁾ 현실은 오히려 그 반대일 가능성이 크므로, 양국의 "선린우호 관계를 감안한 경제협력"을 좀 더 적극적으로 고려할 필요가 있음. 장차 양국이 EPA를 실행하더라도 몽골이 교역 흑자를 보기는 어려울 것임. 이는 일본과의 EPA 평가에서도 잘 드러나고 있음.

2. 양국 경제협력에 대한 장애요인

- 양국 경제협력의 확대에 어려움을 주는 장애요인은 몽골이 내재적으로 갖고 있는 약점과 위협 요인도 있으며(표 5 참조), 그 외에 몽골정부가 외국인투자법 개정을 통해 보여준 정책 비일관성과 불확실성도 장애요인이 될 수 있으나, 무엇보다 근본적인 문제는 양국의 상호인식에 있다고 봄.

- 한국의 입장에서는 몽골의 전략적 가치에 대한 낮은 인식이 가장 큰 문제로 지목되고 있는데, 몽골에서 강력히 원했던 FTA 추진이 지체되었고 한국 대통령의 조기 방몽 등에 소극적 입장으로 일관한 것이 몽골 측을 서운케 한 것으로 평가되고 있음. 한국 기업도 몽골의 장기적인 발전과 가치에 주목하기 보다는 자원 획득과 단기적 이익 추구에만 주력한 측면이 있으며, 이러한 일련의 현상으로 인해 '한국에게 있어 몽골은 계류과 같은 존재'라는 인식을 몽골 측이 갖게 된 것이 아닌가 하는 우려가 있었음.

- 몽골의 입장에서 '제3의 이웃' 정책에서 한국이 항상 우선순위에서 밀리는 측면이 있으며, 특히 남북한 동시수교 국가로서 중요한 때에 확실하게 한국을 지지하

3) 한국에 거주하는 몽골 노동자의 송금과 몽골에 거주하는 한국 사업자들의 사업소득 송금, 양국 경상수지, 한국의 유·무상원조 등을 종합적으로 고려하더라도 현금흐름이 몽골 측에 유리하다고 보기는 어려움.

지 않고 어정쩡한 등거리 외교관계를 보여줌으로써 한국 정부를 실망시킨 부분도 있었음. 이러한 현상의 선후 관계는 분명치 않지만, 양국이 한 단계 높은 협력 관계를 구축하려면 상호인식의 변화가 선행되어야 할 것임.

<표 5> 몽골경제의 SWOT 분석

강점(strength)	기회(opportunity)
o. 풍부한 광물자원(구리, 석탄, 금 등) o. 광대한 초원과 오염되지 않은 자연환경 o. 오축과 대규모 축산자원 o. 높은 문자 해독 인구와 교육열 o. 정부와 국민의 경제발전 의지	o. 정부의 적극적인 자원개발 및 산업화 정책과 높은 성장 잠재력 o. 인접시장인 러시아, 중국, 중앙아시아의 잠재력 연계 가능 o. 적극적인 대외개방과 외국인투자 확대 o. 우호적인 한국관 및 한류 분위기
약점(weakness)	위협(threat)
o. 내륙국가라는 불리한 지정학적 위치 o. 인프라(철도, 도로 등) 부족 o. 기상조건 불리(혹독하고 긴 겨울) o. 광대한 국토에 비해 인구의 절대 부족 o. 내수시장 협소(낮은 소득, 적은 인구) o. 낙후된 기술과 시설, 제조업 취약	o. 중국, 캐나다, 미국, 러시아 등 선발 진 출국들의 자원 독점 우려 o. 높은 물류비용으로 인한 비용조건 악화 o. 중국의 정치경제 영향력 심화 o. 높은 대외채무와 대외 유동성 취약 o. 산업구조의 편중과 특정국 의존 심화 o. 강대국에 끼인 약소국으로 불안한 안보

자료: 정재완·유민우(2006), p. 72 바탕으로 내용 수정 후 재작성.

□ 내륙국가라는 몽골의 불리한 지정학적 위치가 양국 경제협력에서 중요한 장애요인으로 작용하고 있는데, 몽골은 같은 내륙국가인 중앙아시아 국가들보다 수출입에 따른 철도운송 비용이 거의 두 배 높게 나타나고 있으며, 남태평양의 외진 도서 국가보다도 운송 효율성이 낮은 것으로 나타나고 있음.⁴⁾ 철도가 남북으로만 연결된 이유도 있지만, 운송시스템의 비효율성이 주된 원인으로 분석되고 있음. 이러한 애로사항 해소를 위해 내륙항(dry port) 건설 등 대안을 심도 있게 강구해야 할 것임.

□ 러시아와 중국의 패권주의로 인해 한국이 끼어들 수 있는 입지가 매우 좁다는 점도 주요 애로사항으로서, 설사 한국이 대규모 자원개발에 성공한다고 하더라도 실제로 자원을 한국까지 운송하려면 많은 장애요인을 넘어야 할 것으로 염려되고 있음. 몽골은 광물자원을 둘러싸고 러시아와 중국, 기타 국가들의 이해관계가 첨

4) World Bank 2013(January), p. 22 참조.

예하게 얽혀 있는 지역으로서, 중국은 몽골 광산물의 최대 수요자로서 유리한 가격에 수요독점자의 지위를 유지하려고 하고 있음. 러시아는 대몽골 에너지 수출 공급독점자이면서 몽골 광물자원 개발과 운송에 깊이 관여하고 있으며, 철도를 동부 몽골을 경유하여 시베리아까지 연결함으로써 지배력을 강화하려고 하고 있음. 이러한 복잡한 정치경제 방정식은 당사국인 몽골이 나서서 풀어야 하겠지만, 직접적인 운송경로가 없는 한국의 입장에서 중요한 장애요인이 되고 있음.

- 현지에 진출한 투자기업의 경영 애로사항을 보면 몽골사회의 제도와 법규가 상당한 장애요인으로 작용하고 있음을 알 수 있음.⁵⁾ 즉 현지의 복잡한 행정체제로 인해 기업설립이 어렵고, 사회주의 유산으로 남아있는 다양한 규제 때문에 기업 경영에 어려움을 겪는 것으로 조사되고 있음. 세무행정의 복잡성과 공무원의 부패, 수출입 업무에 있어 통관 지연 및 자의적 관세 부과 등도 주요 애로사항으로 나타나고 있음.

IV. 한국·몽골 경제협력의 발전 방향

1. 양국 경제협력의 목적과 결정요인

- 몽골은 자원개발과 산업화 정책을 위해 외국인투자를 적극 유치하는 한편, 이를 기반으로 국가경제의 발전을 도모한다는 전략을 갖고 있는데, 이러한 전략의 밑바탕에는 역량이 부족한 분야는 외국인투자에 적극적으로 개방한다는 대외개방 정책과 함께, 국가경제 전반에 대해서는 정부의 개입을 높게 유지한다는 이중적 전략이 깔려 있음. 따라서 한국의 대몽골 경제협력 전략은 몽골의 자원기반 산업화 정책을 올바르게 이해하고 여기에 효율적으로 대응하는 방향에서 탐구되어야 할 것임.

(1) 몽골은 한국과의 경제협력에서 어떤 목적을 가장 적극적으로 추구할 것인가?

- 광물자원 개발을 통한 경제적 이익 극대화 : 이것은 비단 한국에 대해서 뿐만 아니라 몽골의 광물자원에 관심을 갖는 모든 국가에 적용될 수 있을 것임. 몽골에서 가장 유망한 분야가 자원산업이고, 실제로 외국인투자를 유치하고 개발기업과 이익 배분에서 최대의 성과를 도출하기 위해 노력하고 있기 때문임. 이미 중국, 러시아, 캐나다, 미국, 호주 등에서 상당한 기득권을 갖고 있지만, 한국도 광종과

5) 이재영 외(2012), pp. 184-206 참조.

지역을 잘 선택한다면 일정 부분 몽골의 자원개발에 참여할 여지는 충분히 있음.

- 경제 다각화 추진 : 몽골은 자원산업을 국가경제 발전의 도약대로 삼고 있지만, 자원산업에 대한 과도한 의존을 완화하고 거시경제 불안정성을 해소하기 위해 경제다각화를 동시에 추구하고 있음. 즉 자원산업에서 발생한 경제적 이득을 이용하여 사회간접자본을 건설하고 산업다변화를 추진하는 정책으로, 몽골이 한국과의 경제협력을 추진한다면 이러한 자원기반 산업화 정책에서 더욱 큰 협력의 여지를 갖고 있을 것임.
- 몽골은 광물자원을 채취하여 곧바로 해외에 수출하는 것이 아니라 하류산업으로 연장하여 국내 부가가치 생산을 높이려는 유인이 있음. 예컨대 산유국이 원유를 채굴하여 이를 정유하거나 석유화학산업으로 국내 가치사슬을 연장하는 것과 같음. 몽골은 석탄을 생산하고, 한국은 석탄화학공장을 건설하는 등의 형태로 경제협력이 가능한 분야임.
- 몽골 국내의 사회간접자본 건설 : 광물자원 생산과 수출로 정부 재정수입이 증가하면 장기적인 경제발전을 위해 필요한 철도, 도로, 전력 등 사회간접자본 건설에 대규모의 투자를 실행하게 될 것임. 몽골은 철도와 도로 건설 수요가 많고, 한국은 해외건설 경험이 많기 때문에 이 분야에서의 협력 가능성도 매우 높은 편임.
- 경제다각화 추진에는 몽골의 경제 환경에 맞는 제조업과 전통 산업을 육성함으로써 자원산업 의존도를 낮추어 가려는 의도가 있음. 석탄과 구리 등 자연자원은 장기적으로 고갈되는 재생 불가능한 자원임을 인식하고 있음. 한국이라는 경제협력 파트너는 중소기업을 바탕으로 한 제조업 육성, 몽골의 식품가공업 및 섬유산업에 대한 기술지원을 통해 양국의 경제협력을 추진할 경험과 능력을 갖추고 있음.
- 몽골은 이러한 다차원적이고 복합적인 목적을 달성하기 위하여, 자원개발 분야의 협상력을 최대한 이용하고자 하는 유인을 갖게 될 것이며, 이 경우 자원개발은 순수한 경제적 거래를 넘어 양국의 경제적·전략적 목적이 서로 교차하는 양자 간 협상의 성격을 띠게 될 것임.
- 몽골을 둘러싼 경쟁 환경 : 몽골에는 이미 러시아, 중국, 미국, 캐나다, 호주 등 주요국 기업이 다수 진출해 있고, 이들 국가의 자원기업은 한국보다 높은 기술력과 자본을 갖추고 있음. 러시아는 과거부터 형성되어온 몽골과의 우호친선 관계

와 끈끈한 인맥을 강점으로 갖고 있으며, 중국은 몽골 자원의 수요 독점자와 같은 지위를 강점으로 갖고 있음. 러시아는 대몽골 에너지 수출을 무기로 몽골경제에 대한 영향력 확대를 노리고 있으며, 중국은 대몽골 상품 수출을 조절하며 몽골경제를 좌우할 수 있는 힘을 행사하고 있음. 미국과 캐나다, 호주 등은 이미 대규모 자원개발에 단독 혹은 컨소시엄 형태로 참여하고 있음.

(2) 한국의 대 몽골 경제협력은 어떤 방향으로 나가야 하는가?

- 결국 수요자인 몽골의 요구를 만족시켜주는 방향으로 기본적인 전략을 수립하면서, 상호 이해관계를 조정해 나가야 할 것임. (수요자 중심적 사고의 중요성)
- 자원개발 측면에서 기술력과 자본력이 뒤지는 한국기업이 단독으로 몽골의 자원개발 경쟁에 나서기는 어려운 부분이 있으므로, 경쟁력 있는 타국 기업과 컨소시엄을 구성하는 것이 하나의 전략이 될 수 있을 것임. 혹은 자원개발과 하류산업 발전을 연계하는 일종의 패키지 형태의 접근 전략도 구사할 수 있음. 몽골의 자원기반 산업화 정책은 한국의 입장에서 중요한 기회요인이므로, 한국의 경제발전 경험과 한국의 산업구조, 기술수준 등을 감안하면, 대 몽골 경제협력 측면에서 경쟁국 대비 비교우위를 가질 수 있을 것임.

<표 6> 한국-몽골 경제협력의 목적과 결정요인

	한국	몽골
경제협력의 목적	-자원 확보 -몽골 자원기반 산업화 정책에 부응한 경제적 이익 극대화	-자원개발 rent 극대화(경제적 이익 극대화 추구) -자원기반 산업화 정책(자원산업 고도화, SOC 건설, 산업다변화)
경제협력 결정요인	-기술력, 자본, 시장 확대 -자원기반 산업화 정책에 따른 기술과 자본, 노하우	-기술, 자본 부족 -시장 수요독점(중국) -자원 독점
몽골 진출 환경	-주요국(중국, 러시아, 캐나다)의 기득권과 경쟁 심화 -몽골 자원민족주의 경향 강화 -지리적으로 불리(내륙국가)	

- 결국 한국은 경쟁국 대비 기술력과 자본력 비교열위를 몽골의 산업화 정책에 부응할 수 있는 적정기술과 경제발전 경험의 우위요인으로 상쇄해 나가야 할 것임. 이를 위해 한국 정부 주도의 경제협력 전략을 심도 있게 추진하고 민관 협력의

포괄적 틀을 체계적으로 강화해 나가야 할 것임. 예컨대 적정기술 이전센터를 민관 공동으로 설립하고, 몽골 정부 및 기업의 수요에 적극적으로 부응할 필요가 있음.

2. 자원개발 연계형 경제협력

□ 자원개발 연계형 경제협력은 자원 확보라는 전략적 목적과 경제적 이득 추구라는 복합적 목적을 달성하는 것을 목표로 하며, 당연히 몽골의 하류산업 발전 정책과도 부합해야 함. 한국이 선택할 수 있는 전략을 제시하면 다음과 같음.

- 전략 광종과 전략 지역을 선택 : 자원개발에 참여하려면 부존자원이 어느 정도 큰 자원에 투자할 필요가 있는데, 몽골은 연간 생산규모가 GDP의 5% 이상인 광산을 15개 선정하여 전략 광산으로 지정하였으며, 추가로 30개의 광산을 전략 광산으로 지정할 예정임. 몽골정부는 전략 광산의 국가 지분을 조정하면서 이를 순차적으로 개발할 예정이므로, 전략 광종과 지역을 잘 선택하면 한국의 자원개발 참여는 더욱 효율적으로 이루어질 것임. 현재 중국은 석탄과 원유에 집중하고 있으며 캐나다와 호주는 구리와 금, 러시아는 우라늄과 석탄, 미국은 최근 석탄 광산에 참여하고 있음. 한국은 에르데네트 구리 광산에 지분참여 경험이 있으며 몰리브덴과 금을 수입하고 있고, 광업 투자 중에서 금광에 가장 많은 투자를 하고 있음. 아직도 몽골의 전략 광산 중 많은 곳이 개발업자를 선정하지 않았다는 점을 유념할 필요가 있음.
- 자원개발과 하류산업이 연계된 프로젝트 발굴 : 유력한 방안은 몽골의 석탄 개발에 참여하면서 부가가치 증대의 일환으로 석탄화학공장(혹은 액화공장)을 건립하는 것임. 이것은 석탄을 가공, 화학제품을 추출하는 산업기반을 조성한다는 몽골 정부의 정책과도 부합됨. 타반 톨고이 광산은 품질이 좋은 코크스탄(coking coal)이며 매장량이 크고, 제철 과정에 반드시 코크스탄이 필요하기 때문에 한국의 철강 산업과의 협력을 기대할 수 있음. 정유공장 건설과 석유화학산업, 구리 및 황산 개발과 연계된 비료 공장 건설 등도 타당성이 있음.⁶⁾
- 중국과의 컨소시엄 형성 : 이것은 양날의 칼로 작용할 수 있지만, 중국이 몽골 광산업에 대한 최대 투자국이면서 몽골 광물자원의 거의 대부분을 수입하는 수요독점자의 위치에 있으므로, 그 영향력의 지원을 받을 필요가 있음. 선진국의 자본과

6) 이재영 외(2011), pp. 181-184 참조.

기술력도 중요하지만, 몽골의 자원개발에 성공하려면 중국의 정치적 영향력과 지정학적 위치가 중요한 것으로 평가됨.

- 자원개발 연계형 경제협력이 성공적으로 진행되려면 정부 차원에서 고위급 자원 외교를 통해 지원할 필요가 있음. 한·몽 양국은 매년 정부 차원에서 자원협력위원회를 번갈아 개최하고 있지만, 지금까지 동 위원회를 통해 몽골 자원개발이 성사된 적이 한 번도 없으며, 개별 기업이 각자의 채널을 통해 투자해 왔음. 대통령이 임기 마지막 해에 의례적으로 방몽하는 것도 실효성 논란을 일으키고 있으므로, 필요한 때 과감한 방문으로 상대방 국가에 진정성을 보여주면서, 한국 투자기업을 적극 지원할 필요가 있음.

3. 민간투자형 경제협력

- 민간투자형 경제협력은 몽골의 자원기반 산업화 정책과 그 외 발전전략의 실행과정에서 파생되는 사회간접자본 건설, 제조업 육성 등 자원개발과 간접적으로 연관을 맺고 있는 분야에서, 민간기업의 경제적 이익 추구를 주요 목적으로 함. 이 분야의 경제협력은 SOC 건설과 같은 몽골정부의 공공투자 프로젝트에 의존하며, 제조업 육성과 같이 양국의 비교우위 조건이나 몽골정부의 산업다변화 정책에 의존함.

- 철도 건설 참여 : 삼성의 실패 사례가 있지만, 철도 건설은 가장 규모가 큰 사회간접자본 건설이므로 이러한 기회요인 포착이 중요함. 몽골 남고비 지역의 오유톨고이 및 타반 톨고이 광산은 간선 철도와 연결되려면 수백 킬로미터의 철도 부설이 필요하며, 만약 간선 철도를 동몽골을 경유하여 러시아까지 연결한다면 수천 킬로미터의 철도가 더 필요함. 몽골은 개방 후 이제 새로운 철도 건설을 추진하고 있으며, 국토종합개발계획과 함께 새로운 철도망 건설 논의도 현재 진행형이므로, 향후 철도 건설 시장은 큰 규모의 블루 오션(blue ocean)이 될 가능성이 높음. 울란바타르 시내 교통 혼잡 해소를 위해 동서를 관통하는 도시 지하철 건설도 계획 중임.

- 도로와 댐 : 몽골의 도로 또한 비포장이 많고 상태가 좋지 않아 확포장 수요가 매우 큼.⁷⁾ 몽골은 물 부족 국가로서 수자원개발 및 댐 건설 수요 또한 상존하

7) 2016년 기준 몽골의 도로 연장은 10,126km, 비포장도로는 2,670km임. Mongolian Statistical Yearbook 2016, p. 592.

로, 큰 강이 흐르는 서북부 지역에 댐과 함께 수력발전소를 건설한다면 한국 기업에게 좋은 기회 요인이 될 것임.

- 건설공사 참여 확대 : 이미 몽골 신공항 건설(터우 아이막)에 삼성물산이 약4억 달러 규모의 공사를 수주한 실적이 있고 추가적인 화력발전소 건설도 예상할 수 있음. 울란바타르 시내에는 많은 건축 수요가 있는데, 시내 비즈니스 빌딩과 아파트 건축 수요도 크게 증가하고 있음. 대규모 광산개발에도 전력설비 등 건설공사 수요가 발생하는데, 오유 톨고이 광산 전력공사에 한국전력이 참여하는 것도 좋은 사례가 될 것임. 건설공사에는 중국 기업과 경쟁이 치열하지만, 한국이 해외 건설시장에서 장기간 경험을 갖고 있으므로 경쟁 우위에 있다고 할 수 있음.

□ 민간투자형 경제협력은 민간기업의 이익추구를 주목적으로 하지만, 몽골사회에 필요한 부분은 ODA 및 EDCF를 통해 지원할 수도 있음. 최근 7억 달러의 EDCF 자금 지원이 확정된 만큼 이를 바탕으로 한 수주 노력도 필요함.

- 통신시설 및 전기시설 개선 지원 : 몽골은 전력설비의 노후화가 심하여 설비 교체 등 전력산업 측면에서 많은 투자가 필요함.
- 제조업 진출 : 몽골의 산업다변화 정책과 정부의 적극적 육성 정책에 편승하여 제조업 중에서도 오랜 전통을 가진 식품가공업과 캐시미어를 포함한 섬유산업이 유망한 것으로 평가됨. 육류 생산이 많은 몽골이 한국의 우수한 가공 및 포장기술과 냉장보관 기술을 접목한다면, 식품가공업은 내수뿐만 아니라 수출산업으로도 한 단계 발전할 수 있을 것임. 우수한 품질의 캐시미어를 생산하는 몽골의 섬유산업은 수출 상품 구성에서 광물자원 다음으로 비중이 높는데, 디자인과 색상 등에서 세련된 기술이 보완된다면 국제적으로 훨씬 높은 경쟁력을 갖출 것으로 기대됨.
- 농업분야 협력 : 몽골은 광대한 경작 가능지역을 보유하고 있으며 최근 북부 지역은 강수량이 증가하면서 경작 여건도 개선되고 있음.⁸⁾ 몽골은 특히 맥류와 감자 생산이 많은데, 한국에서 일정 규모의 농지를 일정 기간 위탁받아 생산하고 잉여 농산물을 수입할 수 있다면 일석이조의 결과가 될 것임. 원래 육식을 좋아하는 몽골 사람들이지만 개방 초기 그린하우스를 만들어 채소를 생산한 한국인에

8) 최근 항가이 지역과 불강은 400mm 이상, 다르항과 셀렌게 지역은 300mm 이상의 강수량을 기록하고 있다. Mongolian Statistical Yearbook 2016, p. 243.

대해 많은 호평이 있었던 것을 기억할 필요가 있음.

- 양국 경제협력 추진과 함께 가칭 ‘한·몽 적정기술 이전센터’ 설립이 요망됨. 첨단 기술은 개발비용이 많이 들고 정보 유출 우려 등으로 기술이전을 기피하는 경향이 있지만, 적정기술은 이미 보편화된 기술로서 기술이전의 부담이 거의 없음. 적정기술 이전은 산업구조 조정에도 도움이 되므로, 한국 정부에서 중소기업과 중견기업의 몽골 진출을 지원할 수 있음. 지방소재 중소기업의 활로에도 유익하므로 지방자치단체가 나설 필요도 있음. 몽골은 국토가 넓고 거리가 먼 지방에도 소규모 산업시설이 산재해 있는데, 지역에 산재한 소규모 산업에 적정기술을 이전해 주는 것은 몽골경제의 성장에 직접적인 도움이 되는 것은 물론 산업의 잠재적 기반을 지원하는 매우 중요한 과제임.

4. 양국 경제협력 추진 방향

- 몽골은 정책변화의 불확실성이 있고 사회주의 시절의 유산으로 각종 규제가 많은 편이며 비즈니스 환경도 열악한 편임. 러시아와 중국이라는 강대국 사이에 끼어 있으면서 여러 국가들의 이해관계가 얽혀 있기 때문에 때로는 정치경제 상황이 복잡다단하게 전개될 때도 있음. 국가의 경제적 개입이 광범위하게 남아 있는 몽골과의 경제협력을 효율적으로 추진하기 위해서는 한국의 입장에서 경제협력의 추진 방향을 명확하게 할 필요가 있음.
- 민간과 정부를 모두 포함하는 포괄적인 협력의 틀 구축 : 여기에는 자원개발과 산업다변화 분야를 모두 포함시켜야 하며, 긴 안목을 가지고 추진되어야 함. 왜냐하면 자원개발에는 긴 시간과 대규모의 투자가 필요하며, 민간투자형 경제협력이 몽골의 경제성장으로 연결되기 위해서는 장기적인 투자가 필요하기 때문임. 추진 주체를 분리하게 되면 한국의 민간 기업이 주요국의 자본력과 기술력을 능가하기 어려운 부분이 있음. 자원개발과 민간투자형 경제협력도 패키지 형식으로 포괄적인 범위에서 함께 추진되는 것이 리스크를 줄이고 불확실성에 대한 대응력을 높일 수 있음.
- 한국은 몽골의 자원개발에 집중하면서도, 반드시 몽골의 전통산업인 식품가공업, 섬유산업, 농업개발 등을 포함하는 종합적인 경제협력을 추진하는 것이 바람직한 것임. 자원개발을 통해 금전적 이익만 추구하는 경우, 한국은 몽골에서 필요로 하는 경제협력에는 인식하라는 인식을 심어 주어 오히려 경제협력 전체에 부정적인

영향을 미칠 수도 있음. 또한 몽골에 대한 ODA 사업 일부를 경제협력과 연계하여, ‘몽골에 실질적인 도움’이 되는 지속성 있는 경제협력 모델을 만들어가는 것도 중요함.

- 몽골과의 경제협력은 몽골의 법과 문화를 이해하고 그들의 전통적 가치관을 존중하는 방향에서 추진되어야 함. 몽골은 자원개발로 인해 국토가 황폐화 되는 것을 원치 않으며, 많은 국민들이 과거 러시아의 약탈적 개발에 대해 분개하고 있음. 이러한 관점에서 한국광해관리공단의 환경파괴 조사와 복구 사업은 매우 주목할 만한 것임. 만약 양국 산업발전의 격차로 인해 호혜적이고 대등한 경제협력이 어렵다면, 일정 기간 동안 몽골의 산업발전을 위해 장기적으로 지원해 주는 것도 필요함.

V. 정리 및 제언

- 양국 협력 관계의 재정립 : 양국이 모두 정권이 교체된 이후 아직까지 구체적인 정치외교 관계 및 경제협력 관계의 그림이 나오고 있지는 않은데, 몽골 민주당 시절 소원했던 양국 관계가 어느 정도 개선될 가능성에 기대하고 있음. 다만 몽골 정국이 혼란하여 인민당의 정권 장악 및 대한민국 관계도 불확실하며, 한국정부도 신정부 출범이후 4강 외교와 북핵문제 등으로 몽골에 대한 정책을 발표할 만큼 여유가 있지 않아 보임.
- 제2의 북방정책 요청 : 27년 전 베를린 장벽과 구소련의 붕괴, 동유럽의 체제전환 등과 맞물려 시작된 한국의 북방정책을 제1기 북방정책이라고 한다면, 이제 몽골을 포함한 중앙아시아를 북방정책의 틀 안에서 바라보는 제2의 북방정책 수립이 요청됨. 그동안 한국의 북방정책은 중국과 러시아 중심으로 전개되었는데, 북한 핵문제의 돌출로 인해 정치외교 관계가 매우 복잡다단하게 되었음.
- 중국은 한국 제품에 대한 최대 수요처였으나 최근 사드 문제로 양국 협력의 신뢰성에 문제가 발생하였음. 러시아와 중앙아시아는 자원의 관점에서 중시되어 왔는데, 이제는 북방정책의 외연을 넓히고 몽골을 자원부국과 신흥시장의 하나로 인식하는 종합적이고 전략적인 2기 북방정책을 시작할 필요가 있음. 최근 몽골의 유통산업이 크게 발달하고 있으며 그 가운데 E-mart가 성공적인 성과를 거두고 있음.

□ 한·몽 양국의 역사·문화적 유대 관계 이해 : 동북아시아의 정치경제적 역학구도에서, 양국은 친근한 정서와 유대감을 공유하고 있다는 강점을 갖고 있음.

- 몽골은 러시아에 대해서는 우방이면서도 과거 70년 동안의 종속적 관계 때문에 일종의 두려움을 갖고 있으며, 중국에 대해서는 현재 경제적으로 가장 의존적인 관계를 갖고 있지만, 과거 역사적 배경 때문에 민족감정이 좋지 않은 실정임. 몽골은 러시아와 중국 양국에 대해서는 여전히 몽골 영토 침략에 대해 경계하고 있음.

- 일본에 대해서는 과거 일제의 침략과 전쟁의 경험이 있지만, 몽골에 대한 최대 원조국으로 우호적인 정서를 유지하고 있음. 그러나 일본 또한 영토적 야욕이 있는 국가로 분류되고 있음. 미국은 최근의 우방 국가이고 영토적 욕심이 없지만, 강대국으로서 내정 간섭을 염려하고 있음.

- 한국과는 상호 전쟁이나 갈등이 없으며(고려시대 몽골의 침입 제외) 최근의 한류 분위기와 친근한 정서 및 끈끈한 유대관계는 나름의 역사·문화적 배경이 있는 것으로 이해되고 있음. 이러한 관계를 바탕으로 양국의 경제협력은 장기적 관점에서 공동이익을 추구하는 방향으로 전개될 필요가 있음. 이를 위해 몽골에 한국문화원을 설립하여 양국 문화교류의 중심이 되도록 해야 할 것임.

□ 인적교류의 확대 : 인적교류는 교육·노동 분야의 과제이기도 하지만, 경제협력에서도 매우 중요한 비중을 차지하는 분야임. 지금까지 몽골의 공무원을 선발하여 경제발전과 중장기 재정계획 등 knowhow를 전수하고 있는데, 단기연수보다 6개월 혹은 1년짜리 중장기 연수로 전환할 필요가 있음. 엔지니어 교육, 농업기술 연수 프로그램, 한국의 자문관 파견도 늘릴 필요가 있음. 인적교류 측면에서는 한국이 일본보다 유리한 부분이 많이 있음.

□ 오래된 과제로서 비자 면제 협정, 항공료 조정 문제

□ 경제협력은 쌍방적인 것임. 최근 몽골 정부가 보여준 거시경제정책 관리가 큰 문제가 되고 있는데, 몽골경제가 순조롭게 운영되고 성장해야 양국 경제협력도 더욱 원활하게 잘 진행될 수 있음. 다행인 것은 라틴 아메리카 구리 생산의 한계와 구리에 대한 수요 증가(전기자동차 등) 등으로 향후 구리가격의 안정세가 예상되며, 중국 서부지역 개발로 몽골의 석탄이 경쟁력을 회복할 것으로(호주의 석탄에 비하여) 예상되므로 몽골경제의 회복도 조심스럽게 낙관할 수 있음.

참고문헌

김홍진, Mining Industry Development and Fiscal Management in Mongolia, 몽골 공무원 KOICA 연수, 2017. 11.

몽크나트산, 한국-몽골 EPA 시대의 도래와 경제협력 과제, KIEP 신흥지역연구 통합 학술대회, 2017. 10.

이재영 외, 『신아시아 시대 한국과 몽골의 전략적 협력방안』, KIEP, 2010.

이재영 외, 『몽골 광물자원 개발 현황과 한국의 진출방안』, KIEP, 2011.

Brink, R., South-south Cooperation : How Mongolia Learned from Chile on Managing a Mineral-rich Economy, September 2012.

Gupta, P., From Natural Resource Boom to Sustainable Economic Growth : Lessons for Mongolia, April 2015.

Hasnain, Z., Mongolia : Politics of Public Investments, 2014.

IMF Country report 17/140, May 2017.

Maino, R., Macro-prudential Policies for a Resource Rich Economy : The Case of Mongolia, January 2013.

National Statistics Office of Mongolia, Mongolian Statistical Yearbook, 2016.

World Bank, Mongolia Country Survey, September 2014.

World Bank, Mongolia Economic Update, November 2015.

World Bank, East Asia and Pacific Economic Update, October 2017.

E-mail: khj506@sch.ac.kr

KIEP 대외경제전문가포럼 연구회, 2017. 12. 8.