「2017-10」

미얀마 인프라 개발과 균형 발전을 위한 과제

Kalya Kyaing
Yangon University of Economics
Associate Professor

■ 동남아시아

지난 1월 말, 아시아개발은행(ADB)는 미얀마의 도로, 항만 등 운송 인프라 현대화를 지원하겠다고 발표했다. 아시아개발은행은 미얀마 정부의 인프라 개발 계획 수립, 계약자 선정, 기금 확보 등에 자문 역할을 맡을 것이라고 밝혔다. 현재 미얀마는 8개의 주요 국가 인프라 개발 프로젝트를 추진 중인 것으로 알려졌다.

이와 관련하여 Univeristy of Economics의 Kalya Kyaing Associate Professor와 미얀마 인프라 개발과 균형 발전을 위한 과제에 대한 인터뷰를 진행하였다.

Q. 과거와 현재 미얀마 정부의 인프라 개발 목표는 무엇이었는가?

미얀마는 국가적 차원 또는 부문별 개발계획을 진행했으며, 최근에는 자유주의개혁과 함께 새로운 중장기 계획을 도입했다. 경제 및 사회 개혁 체제(FESR: Framework for Economic and Social Reforms)는 2012년부터 2015년까지 우선시해야 하는 정책들을 제시한다. 이것은 다섯 번째 5개년 계획(2011~12년에서 2015~16년)뿐만 아니라 국가종합개발계획(NCDP: National Comprehensive Development Plan, 2011~31)과 향후 수행하게 될 5개년 계획을 연결하는 역할을 한다.

오랜 기다림 끝에 정부가 발표한 정책은 "모든 부문"에서 시장 지향적 시스템을 개발하고, 국가적 화합을 도모하는 경제 체제를 설립하는 것을 목표로 한다. 개발 의제의 개요는 다음과 같다.

1. 투명한 재정 관리의 확립
2. 민영화된 국영기업 및 중소기업 지원
3. 교육 및 직업훈련 강화
4. 사회기반시설(이하 '인프라'와 함께 쓰임) 개발 및 공공 시스템의 디지털화
5. 국내외 거주 미얀마 근로자를 위한 고용 창출
6. 농업 및 제조업의 균형 잡힌 발전을 도모하고 수출 산업을 촉진
7. 외국인 투자유치와 지적 재산권 보호를 위한 법 제정
8. 농업 및 중소기업 지원을 위한 금융 시스템을 구축
9. 환경과 문화유산의 보호 및 발전
10. 공정한 과세 제도를 개설
11. 지적재산권, 정밀기술 및 과학기술 개발 촉진
12. 동남아 국가 연합(ASEAN: Association of South East Asian Nations) 및 세계 경제에 기여하는 활동 수행

네 번째 사항에서 언급된 사회기반시설 개발은 정부가 인프라 개발 정책을 준비하고 있음을 의미한다. 2017년에 미얀마의 도시 및 농촌 지역 투자개발 계획 및 정책에 관한 정보를 외국인 투자자, 인프라 개발자, 기술자 및 인프라 후원자에게 제공하기 위해 '지속 가능한 성장을 위한 미얀마의 사회기반시설 개발(Accelerating Myanmar's Infrastructure Development for Sustainable Growth)' 컨퍼런스가 개최될 예정이다.

Q. 앞서 언급한 프로젝트의 성과는 무엇인가? 위 인프라 개발 계획이 미얀마인들의 삶을 어떻게 바꿨나?

인프라 개발 프로젝트는 이전 정부부터 시작된 장기간 지속되는 프로젝트이다. 정부의 국가에 대한 애국심과 정직성, 역량이 부족하기 때문에 앞서 언급된 프로젝트들의 성과를 논하는 것은 어렵다.

국민민주연맹(NLD: National League for Democracy)[1]이 새롭게 정권을 잡았을 때, 투자 파트너들은 사업 기회를 포착하려 했다. 국민민주연맹 행정부는 더 나은 (인프라 투자에) 책임 시스템을 도입하고, 국제적 기준에 따라 인프라 개발 프로젝트를 관리하였다. 국민의 기대에 부응하는 동시에, 이전에 체결된 인프라 프로젝트를 더욱 철저하고 전략적으로 관리하기 위해서 새 정부는 다양한 관리 방식을 채택하였다.

Q. 현재 진행 중인 미얀마의 주요 인프라 프로젝트에 대해 알려달라.

미얀마에서 8개의 주요 인프라 개발 프로젝트가 진행 중에 있다.

1. 한따와디 국제공항(Hanthawaddy International Airport)

한따와디 국제공항은 가장 야심차게 진행되는 인프라 개설 프로젝트 중 하나이다. 완공된 공항은 미얀마 내 제일 큰 규모를 자랑하게 될 것이며, 국내 진입을 위한 주요 관문으로서 양곤 밍글라돈 국제공항(Yangon Mingalarardon Airport)을 대체할 것이다. 총 9,690에이커 규모의 한따와디 국제공항은 양곤에서 80km 떨어진 바고(Bago) 지역에 위치한다. 싱가포르 창이공항그룹(Changi Airport Group)이 15억 달러에 한따와디 공항 건설사업을 수주하였다. 미얀마 제2 양곤 신공항 건설사업에 해당하는 이 사업은 승객 처리 능력이 연간 1,200만 명인 터미널 단지뿐만 아니라 항공 교통 관제, 최첨단 통신 시스템, 활주로 건설을 포함한다. 창이공항은 또한 정식 개시로부터 30년 동안 공항을 비롯하여 공항 관련 시설 운영 및 유지보수권을 가진다. 미얀마 정부는 한따와디 공항 건설을 위해 일본으로부터 40년 상환 조건으로 융자를 받았다.

2. 중국-미얀마 수송관 건설

중국과 미얀마는 벵갈만(Bay of Bengal)에 있는 차우퓨(Kyaukhyu(Sittwe)) 심해항에서 석유 및 천연가스를 중국 윈난성(Yunnan province)의 쿤밍(Kunming)까지 수송하는 파이프라인 건설하였다. 2010년에 시작한 이 건설 사업은 천연가스와 원유(crude oil)를 중국으로 수송하는 1,000km 정도의 송유관과 가스관으로 구성되어 있다. 국영 석유기업인 미얀마석유가스공사(MOGE:Myanmar Oil and Gas Enterprise)와 중국석유천연가스공사(CNPC: China National Petroleum Corporation)는 이 프로젝트에 공동으로 참여하였다. 연간 120억 세제곱미터의 천연가스를 수송할 수 있는 가스 터미널과 심해 항구는 이미 운영 중이다.

3. 다웨이(Dawei) 항만 개발

타닌타리 구의 수도 다웨이에서 진행 중인 다웨이 심해항(DeepSea Port) 및 다웨이 경제특별구역(SEZ) 개발은 지역 경제 발전 및 수천 명의 청년층을 위한 일자리 창출뿐만 아니라 이 지역을 미얀마에서 최대 규모의 산업도시이자 무역 중심으로 부상시킬 것이라는 기대를 받고 있다. 그동안 지지부진했던 다웨이 경제특구 개발은 2015년에 재개되었다. 동남아시아에서 제일 큰 산업 지역을 형성하고 있는 태국이 이 프로젝트의 또 다른 주요 파트너이다. 일본 정부 역시 이 프로젝트에 투자할 의향을 보이고 있다.

4. 인도-미얀마-태국 고속도로 건설

이 고속도로는 인도 마니푸르(Manipur) 주(州)의 모레(Moreh)를 출발해 미얀마를 거쳐 태국의 매 서트(Mae Sot)까지 도달한다. 이 고속도로는 인도와 동남아시아 국가들을 연결하기 때문에, 인도는 이 프로젝트에 첨예한 관심을 보였다. 약 1,360km 길이의 고속도로는 미얀마의 고대도시 바간(Bagan)을 지나 인도-미얀마-태국 3개국을 지나고 있으며, 세 국가의 경제를 활성화시킬 수 있는 무역 및 투자 환경을 구축할 것으로 기대 받고 있다.

5. 양곤 국제공항 건설

미얀마의 세 개의 국제공항 중 하나인 양곤 국제공항은 양곤의 중심가로부터 15km 북쪽으로 떨어진 곳에 위치하고 있다. 완공에 거의 다다른 양곤 국제공항은 2003년에 대규모 현대화 프로젝트를 시작했다. 아시아 월드사(Asia World Company) 연합이 주체가 된 이 프로젝트로 인해 새로운 터미널을 건설했고, 11,200피트로 활주로를 늘렸다. 과거 연간 승객처리 능력이 270만 명 이였던 양곤 국제공항은 현재 600만 명을 수용할 수 있다.

1) 얼마 전까지만 해도 미얀마 최대 야당이었다. 2015년 미얀마 총선거에서 집권하여 여당이 되었다.

6. 양곤(Yangon) 도시 개발

비즈니스 도시로 유명한 양곤은 현대화가 대규모로 진행되고 있다. 양곤은 "2040 녹색과 황금 도시 양곤"이라는 주제로 거대한 리모델링이 있을 것이다. 양곤시개발위원회(Yangon City Development Committee)는 여러 도시 개발 프로젝트를 비롯하여 양곤 내 고층빌딩에 부여할 새로운 미얀마 빌딩 코드 개발(New Myanmar Building Code for High-Rise buildings in Yangon)을 진행하고 있다. 위원회는 현대적 인프라 개발과 미얀마 고유 문화유산 건물을 보존하여 새로운 생명을 불어넣는 작업 사이에서 적절한 균형을 맞추는 데 힘쓰고 있다. 또한, 폐기물 처리, 수도 공급, 도로 및 교량, 도로 조명 및 소방 활동 문제 등을 가지고 있는 여러 지역을 주목하고 있다.

7. 쉐(Shwe) 가스 프로젝트

쉐 가스 프로젝트는 중국-미얀마 수송관 건설 계획의 주요 분야 중 하나이다. 버마해(Andaman Sea)에 약 9.1조 세제곱피트의 천연가스가 매장되어 있을 것이라고 추측된다. 쉐 가스전(천연가스를 생산하는 지역)은 2004년에 발견되어 2013년 대우 인터네셔널과 미얀마 석유공사(MOGE: Myanmar Oil and Gas Enterprise)가 공동으로 생산하고 있다.

8. 미쇤(Myitsone) 댐

말리강(Mali)와 느마이강(N'Mai), 에야와디강(Ayeyawaddy) 상류 부분의 합류 지점에 위치한 미쇤 댐은 미얀마 미쇤 수력발전 프로젝트의 하나로서 에야와디 강을 따라 건설하는 일곱 개의 댐 중에서 가장 큰 규모이다. 7개 댐의 총 설비용량은 13,360MW이며, 미쇤 댐의 길이는 약 1,310m이고, 높이는 139.6m이다. 중국전력투자공사(China Power Investment Corporation), 미얀마 아시아 월드사(Asia World Company of Myanmar), 미얀마 전력부(Ministryof Electric Power)의 합작 기업인 Upstream Ayeyawaddy Confluence Basin Hydropower Company에 의해 이 프로젝트는 실행되고 있다. 반면, 미쇤댐 건설은 미얀마 문명의 근원이라고 여겨지는 에야와디 강 근처의 유적지를 물에 잠기게 하기 때문에 이와 관련된 사람들로부터 완강한 반대에 직면하고 있다.

Q. 미얀마 정부의 인프라 정책에 대해 어떻게 평가하는가?

미얀마에서 사회기반시설 및 도시 개발 목적을 달성하는데 인프라 정책은 중요한 역할을 한다. 개인적으로 인프라 정책은 다음과 같은 이유 때문에 필요하다고 생각한다.

- 미얀마의 인프라, 에너지, 도시 개발 정책에 대한 합리적으로 이해하고, 경제적 측면의 이해를 바탕으로 빈곤 완화 및 일자리 창출을 도모하기 위하여
- 인프라 부문에 적용되는 미얀마 법률 및 규제를 포괄적으로 이해하기 위해
- 국제기구와 협업하여 관련 정책을 수립하고, 정부 관련 프로그램과 함께 시행하기 위해
- 공공 - 민간 파트너십을 지원하기 위해

Q. 도시 및 지방 지역 간 인프라 불균형에 대해 자세히 설명해 달라.

인프라 불균형은 도시와 농촌 지역 또는 도시 간 차이를 유발하게 되는 본질적으로는 불평등한 프로세스이다. 특히 도시화를 수행하려 할 때, 더욱 불공평하게 적용될 것이다. 실증적인 연구들은 농촌-도시 불균형, 한쪽으로 치우친 도시 계급, 주택 차별, 국가 내 또는 국가 간 수입 불평등과 같이 국가가 발전하는 과정에서 급격한 도시화를 겪을 때 직면하는 것들을 보여주었다.

하지만 인프라의 불균형은 경제 발전의 자연스러운 과정이다. 국가의 현재 상황은 그 국가가 과거에 내린 투자 결정과 개발을 투영한다. 진행하고자 하는 인프라 투자 프로그램이 본질적으로 균형적이지 않다 해도 해당 프로그램이 결국 복지를 지향할 수도 있다. 인프라 투자는 기존의 불균형을 보완하거나 수정할 수 있다. 일단 불균형 투자가 행해지면, 새로운 불균형이 나타나기 마련인데, 그러면 처음의 투자를 보상한다. 그러므로, 성장이 반드시 균형적인 방식에서 일어나야 하는 것은 아니다.

그렇지만, 정부는 인프라 투자와 재정 확충 사이에서 어느 정도 균형을 맞출 필요가 있다. 미얀마 정부의 인프라 투자는 아래와 같은 이유로 어려움을 겪고 있다.

- 부적절하게 이루어진 투자 할당, 비효율적인 활용 및 잘못된 관리
- 번거로운 규정
- 국가 전 지역에 걸쳐서 계속 반복되는 실수

Q. 앞서 언급한 사례에 대한 문제점은 무엇인가?

미얀마는 앞서 언급된 상황에서 인프라와 관련된 문제들을 직면하고 있다.

첫 번째로, 오랫동안 구상 중인 인프라 부문에 투자한 투자자들은 미얀마와 같은 경제 상황에서 내제하는 위험요소들을 인식하고 있을 필요가 있다. 얼마나 효율적으로 법률 및 규제가 시행되는가에 따라서 투자의 수익구조는 영향을 받을 것이다. 또한 투자자들에게 더욱 신뢰를 주기 위해 법률 제도를 강화할 필요성이 있다.

둘째, 미얀마는 미얀마 내 인프라 부문에 대한 간략한 개요를 기꺼이 제공한다. 각각 분야에 관련 있는 정부 부처 및 기관, 최근 활동뿐 만 아니라 새 투자자들이 관심을 가질 만한 지역을 명확히 제공한다. 미얀마의 다양한 분야로 진입하는 외국기업에 대한 규제가 미래에 더욱 명확하게 제시된다면, 투자자들이 더 많은 자금을 미얀마 프로젝트에 투자할 것으로 기대한다.

마지막으로 투자자로부터의 선(先)반응이 제일 큰 격려가 된다. 많은 국가가 미얀마에서의 새로운 사업 기회에 주목하고 있으며, 이러한 전 세계적인 관심이 미얀마의 변화에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 그렇지 않으면 (이러한 관심과 투자가 없었다면) 미얀마는 새로운 도전(문제)가 되었을 것이다.

Q. 균형 발전을 위해 정부가 고려해야 하는 것은 무엇이라고 생각하는가?

균형 잡힌 개발이 정책적으로 수립되어야 하는 이유는 경제적, 사회적, 그리고 정치적인 근거를 기반으로 한다. 정부는 지역 사이에 퍼져있는 불균형을 바로잡고, 모든 국민의 생활 수준이 공정하게 일정한 속도로 향상되도록 해야 한다. 더욱이, 조화롭고 순조롭게 국가가 발전하기 위해서 균형 잡힌 개발은 중요한 조건이다. 그러나 이것이 한 국가의 모든 지역이 똑같은 속도로 발전해야 하는 것을 의미하는 것이 아니다. 오히려, 각 지역이 수용할 수 있는 정도의 따라 개발 가능성을 잘 이용하여 모든 거주자가 전반적인 경제 성장의 이익을 공유하는 것을 의미한다.

균형 발전은 한 국가의 여러 지역으로 투자를 일정하게 분배하는 것을 의미한다. 이것이 안되면 그 대안인 지역적으로 균형 잡힌 투자의 분배를 통해, 각 지역의 (경제)성장률을 동등하게 하고, 결국 미얀마에 팽배하게 퍼져있는 지역적 차이를 해소하도록 한다. 그러므로, 지역적인 균형을 이루기 위해 낙후된 지역의 경제성장률이 이미 발전한 지역보다 높은 것은 상당히 중요한 것이다.

Q. 균형 잡힌 인프라 개발이 필요하다고 생각하는가?

균형 잡힌 사회기반시설 개발은 필요하지만 이것을 동시에 달성하는 것은 불가능하다. 우리가 사회 기반 시설의 본질을 볼 때, 인프라는 사업이나 국가의 기본적인 물리적 시스템이다. 대중교통, 통신, 하수도, 상수도 및 전력 시스템은 모두 인프라의 예시이다. 이러한 시스템들은 높은 비용을 투자해야 하지만 국가의 경제 발전과 번영에 필수적이다. 인프라 개발 프로젝트는 공공적으로나 개인적으로 자금을 지원받기도 하고, 공공-민간 파트너십을 통하기도 한다.

또한, 필요한 물리적 장치가 설치되어 있기만 한다면, 인프라는 다양한 규모의 조직 체계에 적용 시킬 수 있고, 다양한 시스템을 수행하고 조직을 지원할 수 있다. 예를 들면, 전력망은 물리적 장치를 기반으로 하고, 그 장치가 설치된 곳에서 시행되는 인프라다. 비슷하게, 한 기업의 데이터망을 구성하기 위해 특정 지역에 설치되는 케이블 선과 구성 장치들 역시 비즈니스를 위한 사회기반시설이다. (안타깝게도) 우리는 농촌과 도시 지역에 동시에 균형 있는 인프라 개발을 수행할 수가 없다.

Q. 정부가 추구해야 할 개발 모델이나 정책은 무엇인가?

인프라는 개발에 아주 주요한 열쇠이며, 잘 구축된 인프라는 국민의 생활 수준을 향상할 것이지만, 재정적인 부담을 민간 부문에 남겨두는 것은 좋은 전략이 아니다. 하지만 균형 잡힌 공공-민간 파트너십 체제는 양질의 인프라 구축을 가능하게 할 수 있다. 민간부문이 할 수 있는 역할은 아래와 같다.

- 정부의 재정 부담을 분배
- 인프라 개발에 대한 품질 및 효율성을 보장하기

위한 기술 및 전문지식을 도입

미얀마 경제의 현재 상황을 볼 때, 민간 부문 투자자들은 낙후 지역 투자를 신뢰하지 않는다. 따라서, 농촌 지역 인프라 개발은 정부가 주체가 되어야 하며, 낙후된 농촌 지역의 포괄적인 성장을 도모하기 위해서는 공공 지출을 사용해야 한다.

Q. 위의 정책이 미얀마의 삶의 질을 어떻게 변화시킬 것으로 전망하는가?

국가의 본질적인 발전이라는 측면에서 인프라는 단순히 미얀마뿐만 아니라 모든 국가에게 중요한 요소이다. 인프라의 신속한 개발은 더 많은 일자리를 창출하여 노동력을 향상 시키고, 많은 사람을 빈곤으로부터 구제하여 미얀마 지역에서 '[2]인구 배당효과'를 기대할 수 있을 것이다.

반면, 사회기반시설에 대한 공공 투자는 보다 실용적인 대안이 될 수 있다. 왜냐하면,

1. (해당 인프라에 대한) 총 수요가 증가될 것이고,
2. (투자덕분에 늘어난) 정부 자산으로 인해 채무 상환능력이 향상 될 것이기 때문이다.

게다가, 민간부문 관련자들이 효율성이 높은 현대적 기술을 도입시킬 것이고, 대중의 생활 수준은 높아질 것이다.

하지만 몇 가지 단점을 무시할 수 없다. 민간 부문은 이익을 최대화 시켜야 하기 때문에, 인프라 개발이 충분한 이익을 내지 못한다면 개발을 피하려고 할 것이다. 그러면 이것은 균형적이지 않은 개발이 되어버리는 것이다. 만약 수익성이 없는 지역을 개발시키는 것에 동의 한다고 하더라도, 그 지역의 인프라의 수용력과 퀄리티는 목표한 기준에 다다르지 못할 수 있다.

EMERiCs의 사전 동의 없이, 상업 상 또는 다른 목적으로 본 인터뷰의 내용을 전재하거나 제 3자에게 배포하는 것을 금합니다. 본 인터뷰의 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며 KIEP 및 EMERiCs의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.

2) 생산 가능 인구의 증가에 따라 부양률(14세 이하 및 65세 이상 인구와 비교해 생산 가능인구(15~64세)가 몇 명인지를 보여주는 수치)이 하락하면서 경제 성장이 촉진되는 효과=인구보너스 효과. 즉, 노동을 할 수 있는 청년층의 인구가 노년층보다 월등하게 높아져서 그 사회의 경제가 매우 활성화 되는 현상