

발간 등록 번호

11-B190031-000197-08

Shaping the Future with EDCF

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2018 NO. 2



국제개발협력 사업에서의 혼합금융의 역할 및 활용방안

중국 대외원조의 최근 동향 및 시사점

재난안전분야 국제개발협력 동향 및 시사점

OECD DAC 회원국의 2017년 ODA 잠정통계 주요내용 및 시사점

제6차 한-아프리카 경제협력회의(KOAFEC)의 주요 결과 및 의의

우즈베키스탄 국가신용도 평가리포트

모잠비크 국가신용도 평가리포트



대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2018년 제2호

한국의 개발협력

발행 : 2018년 6월

발행인 : 은 성 수

발행처 : 한국수출입은행

편집인 : 김 태 수

주소 : (07242) 서울시 영등포구 은행로 38

전화 : 02-3779-6114(대표)

팩스 : 02-784-1030(대표)

홈페이지 : www.edcfkorea.go.kr

본 발간물에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해로서 한국수출입
은행의 공식적인 입장을 대표하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

I. 국제개발협력 동향

03 국제개발협력 사업에서의 혼합금융의 역할 및 활용방안

(임소영 산업연구원 글로벌전략연구단 연구위원)

43 중국 대외원조의 최근 동향 및 시사점

(석창민 한국수출입은행 경험사업2부 심사역)

II. 분야별 개발협력 논의동향

91 재난안전분야 국제개발협력 동향 및 시사점

(오윤경 한국행정연구원 재난안전연구실 연구위원)

125 OECD DAC 회원국의 2017년 ODA 잠정통계 주요내용 및 시사점

(윤소담 한국수출입은행 경험총괄부 심사역)

III. 한국의 개발협력

147 제6차 한-아프리카 경제협력회의(KOAFEC)의 주요 결과 및 의의

(이은경 한국수출입은행 경험사업2부 책임심사역)

IV. 개발협력대상국 분석

161 우즈베키스탄 국가신용도 평가리포트

(조영관 한국수출입은행 해외경제연구소 선임연구원)

179 모잠비크 국가신용도 평가리포트

(이지은 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)

EDCF

I . 국제개발협력 동향

국제개발협력 사업에서의 혼합금융의 역할 및 활용방안

임소영 산업연구원 글로벌전략연구단 연구위원

중국 대외원조의 최근 동향 및 시사점

석창민 한국수출입은행 경험사업2부 심사역

국제개발협력 사업에서의 혼합금융의 역할 및 활용방안¹⁾

임소영

산업연구원 글로벌전략연구단 연구위원

목 차

- I. 서론
- II. 혼합금융의 정의와 현황
- III. ODA 사업의 리스크와 혼합금융의 역할
- IV. 한국 개발협력의 혼합금융 활용 여건
- V. 결론 및 시사점
- 참고문헌

1) 본 원고는 저자의 산업연구원 보고서 '주요 부문별 혼합금융 활용을 통한 국제개발 추진방안 (2017)'의 내용 일부를 발췌하여 수정·보완한 것임을 밝힘.

I. 서론

2000년 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)의 채택 이후 전 세계 빈곤은 유의미하게 감소하였다. 국제사회는 당초 예정보다 빈곤감축 목표(MDG 1)를 5년 앞당겨 달성하였으며, 이 외에도 깨끗한 식수 접근성, 여성의 초등교육과 정치참여 증대 등과 관련된 여건들이 빠른 속도로 개선되었다. 그럼에도 불구하고 국가 간 그리고 국가 내에서 이와 같은 개선 상황은 큰 차이를 보이고 있어 여전히 많은 사람들이 빈곤을 겪고 있으며, 불평등은 심화되었다.²⁾

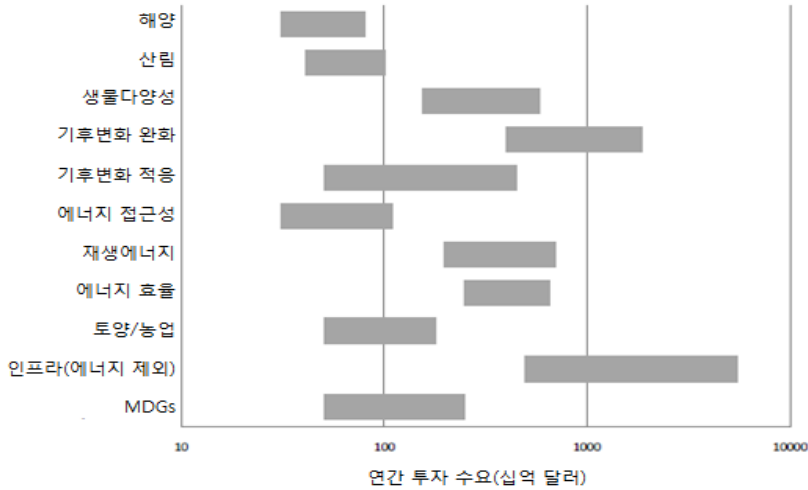
이와 같은 배경에서 국제사회는 MDGs보다 포괄적인 개발의제들을 포함하는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 2015년에 채택, 이의 이행에 필요한 다양한 재원을 모색 중이다. 특히 빈곤과 기아 해결, 기초 교육 및 보건과 같은 기본 욕구 충족, 인프라, 농촌개발, 에너지 등 국가적 발전기반 투자, 그리고 기후변화 대응과 같은 글로벌 공공재 보호 및 투자에 필요한 자금 수요가 증대되는 중이다. UN은 국제사회가 전 지구적으로 SDGs를 달성하기 위하여 연간 약 3조 9,000억 달러가 필요하다고 산정하였다. OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 회원국들이 지출하는 연간 총 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)는 1,420억 달러이고 개도국에 지원되는 연간 총 자선단체 기여금은 약 300억 달러이다. 이 밖에 해외직접투자,

2) UN (2014).

해외송금, 조세수입 등을 추가적으로 고려하더라도 SDGs 이행을 위한 자금의 수요와 공급의 격차는 연간 2.5조 달러 이상일 것으로 추정된다.³⁾

자금 조달에 관한 계획 수립에 앞서 필요 자금의 규모에 관한 객관적이고 과학적인 근거를 확보하기 위하여 다수의 국제기구와 연구자들이 섹터별로 요구되는 자금 수요를 산정하였다. 예컨대, 전 세계 빈곤을 없애기 위한 글로벌 안전망 설치를 위해 연간 660억 달러가, 물, 통신, 전기, 교통 등 인프라 구축을 위해서는 연간 5-7조 달러의 투자가 필요하다고 분석된다.⁴⁾

〈그림 1〉 다양한 섹터에서 요구되는 투자 수요 규모 비교



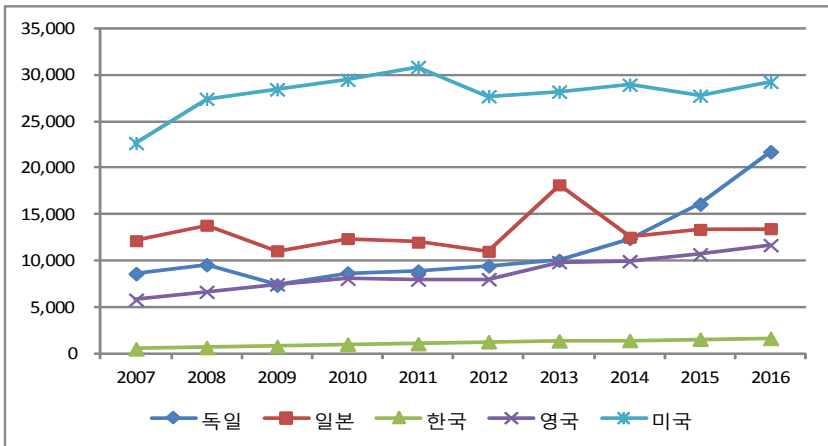
출처: UN (2014)

3) BSDC & Convergence (2017).

4) UN (2014).

대표적인 개발재원인 ODA 규모는 2008년 금융위기 시기에 다소 침체된 양상을 보였으나 점차 회복 상승하여 2016년에는 지출액 기준으로 약 1,155억 달러의 실적을 보였다. 2007-2016년 기간 연평균 증가율은 약 4%이다. 반면, ODA 기준을 충족하지는 않지만 개도국 지원을 위해 지출된 공적자금인 기타공적지원(Other Official Flow, 이하 OOF)⁵⁾ 제공 추세를 살펴보면, ODA보다 더 뚜렷한 증가세를 보이고 있어 2007년 40억 달러에 불과하던 전체 DAC 회원국들의 OOF는 2016년 129억 달러로 급증하였다. 연평균 약 14%의 증가율을 기록한 것이다.

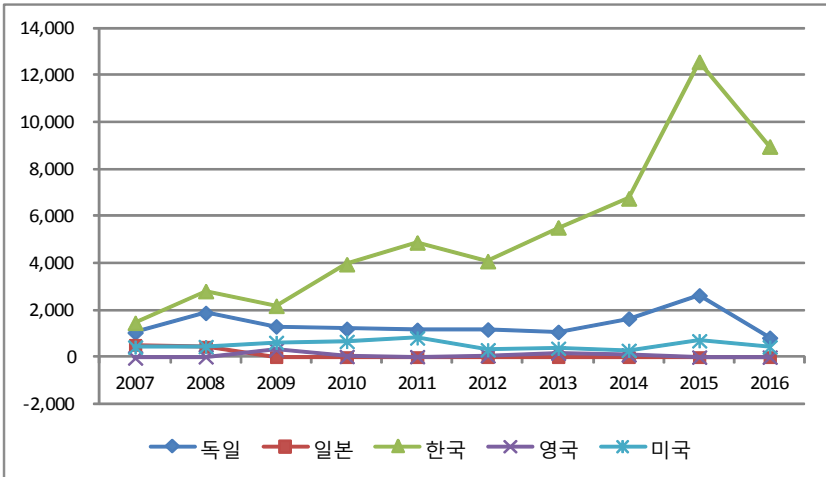
〈그림 2〉 주요 OECD DAC 회원국의 ODA 지출액 추이
(고정가격 기준, 단위: 백만 달러)



출처: OECD DAC 통계시스템(CRS) 데이터

5) 수출신용(Export credit) 제외

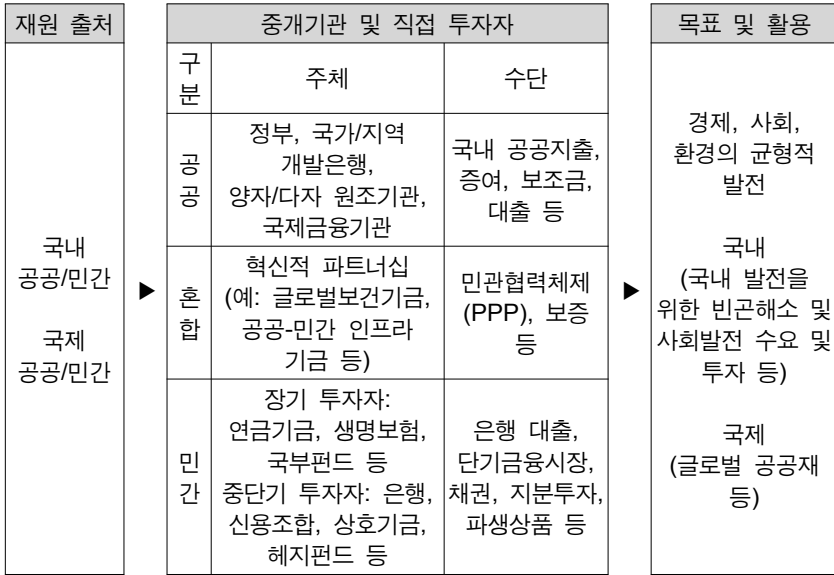
〈그림 3〉 주요 OECD DAC 회원국의 OOF 지출액 추이
(고정가격 기준, 단위: 백만 달러)



출처: OECD DAC 통계시스템(CRS) 데이터

이러한 상황에서 SDGs 시대에 급증하는 개발 수요를 만족시키기 위하여 다양한 수단을 활용하는 개발재원의 필요성이 주목받고 있으며, 이 과정에서 민간재원의 중요성이 대두되고 있다. 이 때 가장 시급하게 논의되는 이슈는 SDGs를 비롯한 광범위한 개발 노력을 위해 필수적인 섹터와 국가에 민간재원을 어떻게 유도할 것인지에 관한 문제이며, 혼합금융(blended finance)이 이에 기여하는 가장 강력한 수단으로 인식되고 있다. 다양한 수단과 활동들이 결합된 방식인 혼합금융의 역할이 국제개발에서 중요하게 평가되면서, 이의 역할을 적절히 이해하는 한편 그 영향과 효과를 정확하게 측정하기 위하여 혼합금융의 정의와 형태를 규명하고자 하는 작업이 이루어졌다.

〈그림 4〉 지속가능발전을 위한 국내/국제 자원 흐름 개요



출처: UN (2014)을 참고한 임소영 외 (2017) 재인용

하지만, 혼합금융의 방식이나 사례에 대해 지금까지 매우 제한적이고 단편적인 정보만 취득할 수 있으며, 특히 국내에서 혼합금융 관련 정보나 연구는 더욱 한정적인 실정이다. 혼합금융의 규모를 확대하기 이전에 혼합금융의 잠재력, 위험 등에 대한 명확한 이해가 우선되어야 혼합금융의 확장으로 인한 예기치 못한 악영향을 최소화할 수 있을 것이다. 특히 리스크 조정 수익(risk-adjusted returns)의 부족이 개도국 내 투자를 망설이게 하는 중요한 요인으로 작용한다는 점을 고려, 혼합금융이 개도국 내 사업의 상업성을 시범적으로 보여주는 계기가 될 수 있다는 점에서 사업의 리스크를 고려한 혼합금융의 활용방안 모색이 필요하다.

본고는 지속가능발전 시대에 그 중요성이 더욱 커지고 있는 혼합 금융의 개념과 특징, 해외 활용 현황을 이해하고, 국내 원조 수행주체들이 경험한 ODA 사업 리스크와 국내 여건에 관한 의견을 바탕으로 한국 개발협력 사업에서의 혼합금융 활용에 관한 방향성을 제시하는데 목적이 있다. 혼합금융의 정의와 특징, 활용 현황 등에 관한 내용은 문헌조사를 중심으로 분석하였으며, 한국 ODA 사업의 주된 리스크와 혼합금융 효과에 관한 인식에 관해서는 임소영 외(2017)에서 실시한 전문가 인터뷰, 설문조사 결과를 활용하였다.

본고의 2장은 혼합금융의 정의에 관한 다양한 의견을 종합정리하고 혼합금융 방식이 활용된 주요 분야와 혼합금융에 의해 민간재원이 동원된 주요 분야를 비교하였다. 이 후 한국 ODA에 있어 주된 방식인 프로젝트 수준에서 혼합금융을 적용하게 되는 경우 고려해야 할 사항들을 점검하기 위하여 3장에서는 ODA 사업 수행자가 당면하는 리스크들을 확인하여 한국 ODA 프로젝트의 주요 리스크가 무엇인지 이해하고자 하였다. 이를 바탕으로 4장에서는 한국 개발협력 사업 주체들이 인식하고 있는 혼합금융의 활용 효과와 주요 수단에 대해 검토하며, 마지막으로 5장에서 한국 개발협력 사업 이행에 있어서 요구되는 혼합금융 활용 방안을 논의한다.

II. 혼합금융의 정의와 현황

혼합금융은 완전히 새로운 개념이라기보다 이미 국제개발 사회에서 십년 이상 다양한 정의로 광범위하게 활용되어 온 방식이다. 혼합금융이 대두된 초기에는 민간과 공공 재원의 혼합, 증여와 비증여 방식의 혼합이라는 점에 초점을 맞추어 혼합금융의 개념과 정의가 논의되었다. 최근에는 커져가는 개발재원 수요를 충족하는데 있어서 필수적인 수단으로서 혼합금융의 중요성이 강조되면서 혼합금융의 정의는 더욱 고도화되고 있다. 즉, 단순한 형태 또는 출처 위주의 정의에서 더 나아가 필요성과 목적, 방식을 근본적으로 논하는 방향으로 변화되고 있다.

일반적으로 공적인 공공재원과 여타의 출처로부터 조성된 자선적인 재원의 조합을 혼합금융이라 칭해 왔다⁶⁾. 특히 UN은 혼합금융을 국제개발 분야에 적용할 때 추가성과 긍정적인 개발영향이라는 특성을 내포한다고 보았다. 한편, 세계경제포럼(WEF)과 OECD DAC는 혼합금융을 ‘개도권 시장에 유입되는 민간 자본을 동원하기 위하여 개발 금융과 자선기금을 전략적으로 활용하는 방식’이라고 정의하기도 한다⁷⁾. 이는 DAC 회원국들이 정의한 ‘신흥시장 및 개도국 시장으로의 추가적인 자본흐름을 동원하도록 하는 양허적 수단을 포함한 공적 기금의 전략적 활용⁸⁾’과 유사하다. 혼합금융은 위험이 조정된 수익을 가져오는 한편 개발영향이 큰 섹터에 민간 투자를 계획적으로 동원한다.

6) UN (2014).

7) OECD/WEF (2015).

8) OECD (2016a).

2018년에 OECD DAC가 SDGs 달성을 위해 혼합금융 활용방안을 고민하고 도전과제를 제시하면서 발표한 보고서⁹⁾는 혼합금융의 정의에 관한 논의 결과를 정리하여 정제된 정의를 내리고 있다. 여기에서 OECD는 혼합금융을 ‘개도국의 지속가능발전을 위하여 추가적인 재원을 동원하는 개발금융의 전략적 활용’이라 정의한다. 여기서 개발금융이란 공적개발금융과 민간자선기금을 말하며, 추가적인 재원은 상업적 목적이 주목적인 상업적 금융을 일컫는다. 따라서 개발을 위한 재원에 민간의 상업적 투자자들을 동원하는 것이 핵심이다.

〈표 1〉 혼합금융의 다양한 정의

기관/학자	정의
OECD(2018)	개도국의 지속가능발전을 위하여 추가적인 재원을 동원하는 개발금융의 전략적 활용
Klein(2016)	공공 및 민간 재원의 혼합
OECD/WEF (2016)	신흥시장으로 유입되는 민간자본을 동원하기 위한 개발금융 및 자선기금의 전략적 사용
IFC(2016)	자연적으로는 만들어지지 않을 곳에 민간부문의 투자가 생겨나도록 하기 위해 사용될 수 있는 방법론. 위험분담제로서 공여 파트너로부터의 양허성 기금을 상업적 개발기관 및 민간 투자자들의 기금과 혼합하는 것이 전형적
EC(2015)	여타의 원조방식을 보완하는, 해외정책 목적을 달성하기 위한 수단이자 적절한 지역, 국가적 차원과 그 이상의 차원의 정책 우선순위를 추구하는 수단. 메커니즘의 원칙은 EU 증여를 공공 및 민간 금융의 대출 또는 지분투자과 혼합하는 방식
UN(2015)	양허적인 공공 자원과 비양허적인 민간재원의 혼합
Mustapha 외 (2014)	프로젝트가 재정적으로 실행 가능하면서 지속가능하도록 금융을 제공하는, 민간과 공공으로부터의 증여 및 비증여의 상호 보완적인 사용
Eurodad (2013)	ODA에 의해 제공되는 증여의 요소와 공공기관 또는 상업적 대출기관에 의해 제공되는 대출을 연계하는 메커니즘

출처: OECD (2018) pp.49-50 재구성

9) OECD (2018).

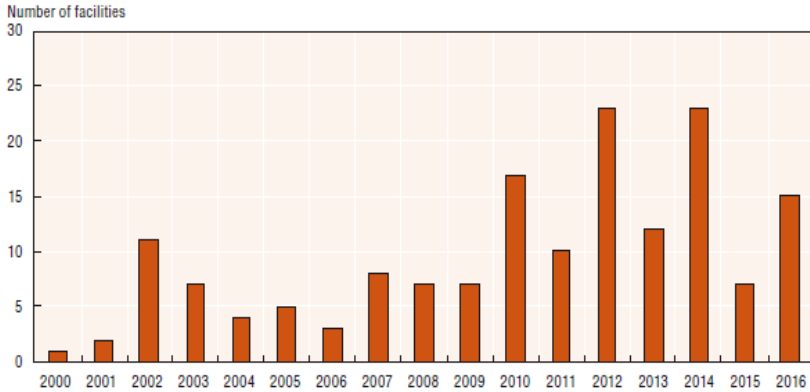
혼합금융을 활용하는 대부분의 기관들은 개도국 내 프로젝트의 위험-수익 구조를 개선하여 상업적 자본을 동원, 유도하기 위해 금융 메커니즘을 활용하고자 한다. 또한, 이들은 시범사업을 통해 유사한 투자가 상업적으로 실행 가능하고 더 큰 상업 자본을 얻을 수 있는 시장을 창출할 수 있다는 것을 보여주고자 한다. 재무수익뿐만 아니라 개발 영향을 실현할 목적으로 민간 상업적 투자자들을 그동안 투자하지 않던 분야로 유도하는 효과도 있다¹⁰⁾.

OECD DAC 회원국들 중 적어도 17개 국가가 혼합금융이라는 수단을 활용해 왔으며, 이 때 혼합금융은 국가마다 서로 다른 수준과 방식을 보인다. 2000-2016년 기간에 공여국과 기관들은 약 167개의 혼합금융 전용 기구(facilities)를 만들어 운용해 왔으며, 그 규모는 약 310억 달러에 해당된다. 이는 원조공여 사회의 혼합금융에 대한 늘어나는 관심을 보여주고 있다. 그러나 또 다른 면에서는 접근 방법과 수단이 너무 다양하여 효율성 측면에서 부정적인 결과를 낳을 수도 있으며, 또한 성과 측정이 어렵다는 점을 시사하고 있다¹¹⁾.

10) OECD (2018).

11) OECD (2018).

〈그림 5〉 2000-2016년 기간에 착수한 혼합금융 기구(facilities)의 수



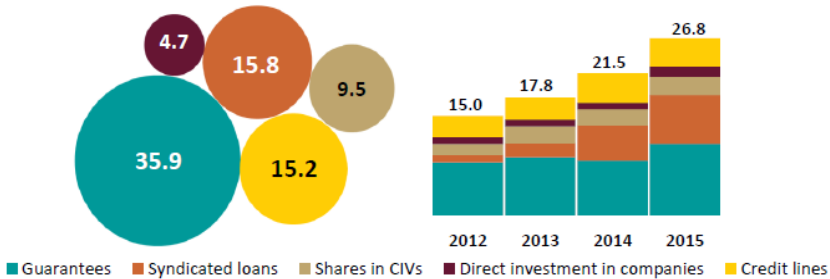
출처: OECD (2018)

OECD DAC는 공적재원으로 동원된 민간재원 규모를 측정하는 국제 기준을 만드는 작업을 2012년부터 수행하였다. 이는 ODA를 넘어서는 개발재원의 확대된 개념에 부합하는 자금의 지원규모를 객관적으로 측정하기 위함이다. DAC의 민간재원 측정 작업반 조사 결과¹²⁾에 의하면, 2012-2015년 간 보증, 신디케이트론, 신용한도, 직접투자 등에 의해 동원된 민간재원은 약 811억 달러에 달한다. 이와 같이 동원된 민간재원은 갈수록 증가하는 추세이며, 이들 중 보증이 가장 영향력이 있는 것으로 나타났다.

12) OECD (2016b).

〈그림 6〉 2012-2015년 기간에 공적자금에 의해 동원된 민간재원의
공적자금 수단별 현황

(단위: 십억 달러)



출처: OECD (2016b)

이와 같이, 혼합금융에 의해 조달된 개도국 사업에의 민간투자는 점차 증가하는 추세에 있으나, 현재 그 속도가 개발재원의 격차를 해소할 만큼 충분하지 않다는 의견이 중론이다. 기존 증가 속도로는 2020년까지 420억 달러, 2030년까지 2,520억 달러의 민간자금이 혼합금융으로 동원될 것이라는 연구 결과가 있다¹³⁾. 이는 SDGs 재원 격차를 해소하기에는 턱없이 부족한 규모이다. 그만큼 혼합금융을 활성화하고 민간자금을 충분히 동원하도록 이해관계자를 다변화하고 체계적인 유인 정책과 모델이 제안되어야 한다.

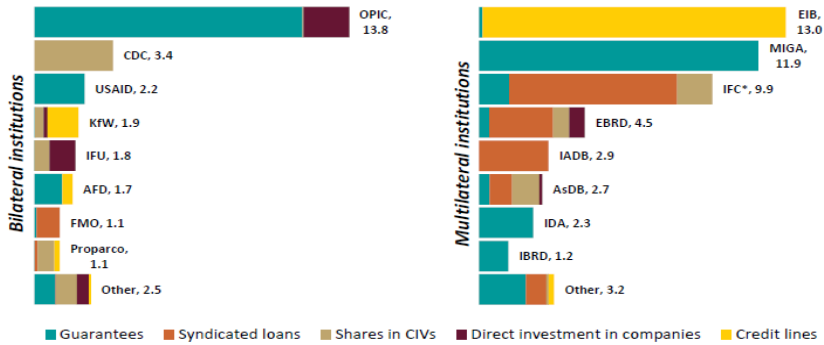
개발협력 분야에서 민간재원을 동원하기 위해 투입된 공적자금의 주요 제공기관을 살펴보면, 양자 기관 중에서는 미국의 해외민간투자 공사(OPIC)와 영국의 영연방개발공사(CDC)와 같은 개발금융기관(Development Finance Institutions, 이하 DFIs)이 주를 이룬다. 양자

13) Development Initiatives (2016).

원조기관들 중에도 역시 미국의 USAID가 가장 큰 규모의 민간재원을 이끌어냈으며, 독일의 KfW도 주요 기관인 것으로 나타났다¹⁴⁾.

〈그림 7〉 민간재원 동원을 위해 투입된 공적자금의 주요 제공기관

(단위: 십억 달러)



출처: OECD (2016b)

규모 및 지원건수 차원에서의 혼합금융의 증가는 현재 진행형이거나 미래에 닥칠 거대한 개발수요의 해결 가능성을 배가할 수 있다는 기대감을 준다. 이와 같은 혼합금융의 역할과 효과에 관한 희망적인 청사진에도 불구하고, 혼합금융의 설계와 운용 시 간과하지 말아야 할 사항들에 대해 인지하여 지속적으로 고려할 필요가 있다.

예컨대, 현재 통일되지 않은 혼합금융 개념에 관한 이해와 정책적 일관성, 기준 등을 통합하여 공통의 틀 안에서 혼합금융에 관한 논의를 진행해야 한다. 이는 갈수록 증가하고 있는 혼합금융 기구의 상호 역할 조정 및 체계적 협업을 통한 효과성을 높이기 위해서도 필요하다.

14) OECD (2016b).

또한, 아직 충분히 정립되지 않은 혼합금융에 관한 실증과 데이터를 확보하여 혼합금융 시장 규모의 일관된 추정과 효과성 평가가 가능하도록 해야 한다¹⁵⁾. 아울러, OECD DAC가 2017년에 합의한 혼합금융의 5대 원칙¹⁶⁾을 준수하기 위한 노력을 체계적으로 실시해야 한다.

III. ODA 사업의 리스크와 혼합금융의 역할

혼합금융이 공여국 정부 사이에서 유망한 개발협력 수단으로 대두되고 있지만, 그 성과와 시사점이 입증된 사례는 매우 한정적이다. 그 결과, 혼합금융을 통해 민간을 ODA 사업에 참여시키고자 할 때, 참여유인을 확실히 제공할 뿐만 아니라 ODA 사업에 참여함으로써 민간 부문이 직면하게 되는 리스크를 제거해야 하는 과제가 있다.

체계적인 리스크 분석과 대응은 민간 투자를 유도하고 현지 기업 지원을 촉진한다. 이와 같은 개발 활동의 리스크 분석과 면밀한 관리가 가능하려면 개발협력 사업의 각 주체들이 체감하는 리스크들이 무엇인지 규명하는 작업이 선행되어야 한다. 국가 리스크가 높은 개도국들을 대상으로 하는 ODA의 특성상 프로젝트형 ODA 사업의 위험관리가 중요하다. 이에 본고는 우리나라 개발협력 사업의 유경험자를 대상으로 한국의 개발협력 사업의 전 단계에서 발생할 수 있는 리스크 요인들을 규명함으로써 혼합금융을 활용한 한국의 개발협력 방안 설계에 활용하고자 하였다.

15) OECD (2018).

16) (i) 혼합금융 활용의 기반은 개발목적, (ii) 상업적 금융 동원을 늘리도록 설계, (iii) 현지 여건에 맞게 조정, (iv) 효과적인 파트너 구축에 집중, (v) 투명성과 결과를 위한 모니터링 (OECD, 2017).

〈표 2〉는 ODA 사업의 잠재적 리스크 목록이다. 잠재적 리스크는 크게 국가 리스크와 프로젝트 리스크로 분류하였다(대분류). 이들 중 국가 리스크는 리스크 성격에 따른 항목을, 프로젝트 리스크는 사업 단계를 중분류 기준으로 두고 세분화하였다. ODA 사업 경험이 있는 민간 사업자들을 대상으로 각 리스크의 발생가능성과 영향크기를 설문조사한 뒤, P-I 매트릭스(Probability-Impact Matrix)를 통해 리스크를 순위화 하였다.

〈표 2〉 ODA 사업의 잠재적 리스크 목록

대분류	중분류	소분류
A. 국가 리스크	A-1. 정치, 정책	A-1-1 국가, 중앙정부의 간섭 및 규제
		A-1-2 정국불안 및 테러에 따른 위험
		A-1-3 정권교체에 의한 정책변경과 사업 우선순위 변화
	A-2. 경제, 재정	A-2-1 진출국의 금융위기, 환율변동 등 급격한 거시경제변수 변화로 인한 경제, 재정여건 악화
		A-2-2 진출국의 금융, 외환 장벽
		A-2-3 물가변동으로 인한 임금 또는 자재 단가 변동
	A-3. 사회, 문화	A-3-1 진출국의 전통과 사업 관행
		A-3-2 언어장벽 및 문화적 이질성
		A-3-3 관련 단체 등과의 갈등
		A-3-4 보안 및 범죄위험에 대한 노출
	A-4. 환경	A-4-1 불리한 기후적 특성
		A-4-2 자연재해 발생
		A-4-3 전염병 및 질병 유발
	A-5. 제도, 법규	A-5-1 과도한 통관 및 관세 등 불공정한 세금부과 및 세율 적용
		A-5-2 환경기준의 강화, 노동환경 변화 등 법적 제도적 장애물
		A-5-3 인허가 및 건설 행정처리 절차 지연
		A-5-4 클레임 및 소송 관련 불합리성

대분류	중분류	소분류
A. 국가 리스크	A-6. 시장 여건	A-6-1 현지 조달인력 시장 환경
		A-6-2 해당 국가 프로젝트 경험
		A-6-3 현지 조달물품 시장 환경
		A-6-4 해당 프로젝트 관련 수요 감소
B. 프로젝트 리스크	B-1. 발굴 단계	B-1-1 부적절한 현지 파트너기관 선택
		B-1-2 부적절한 사업대상지 선정
		B-1-3 개도국 통계 부족 등으로 인한 정보의 부정확
		B-1-4 상대국 공무원의 비협조적 태도(부정부패와 연결)
	B-2. 입찰 단계	B-2-1 국내 기업간 과당경쟁에 따른 낙찰률 하락
		B-2-2 영문 입찰 서류 작성 역량부족
		B-2-3 적정 수행기관 부족으로 인한 빈번한 유찰
		B-2-4 국내 및 현지 사업 수행기관 또는 참여 인력의 역량과 경험 부족
	B-3. 수행 단계: 계획 이행 측면	B-3-1 빠듯한 예산 책정으로 인한 사업비 초과 발생
		B-3-2 사업계획 내용 대비 현지 사업 대상지 변경
		B-3-3 물가 상승, 설계 변경(기자재, 장비 사양 조정), 공기 연장 등 변경사항 발생 등
		B-3-4 수원국 담당부서 또는 담당자 변경
		B-3-5 수원국 요구사항 변경
	B-4. 수행 단계: 사업 여건 측면	B-4-1 사업현장의 기반 인프라(전기, 수도 등) 부족
		B-4-2 현지 실정 및 법규 미숙으로 인한 사업 수행의 어려움(기준 및 단위 차이)
		B-4-3 협력업체에 대한 정보 부족 및 관리 어려움
	B-5. 수행 단계: 환경· 사회 영향	B-5-1 참여 인력의 건강, 안전 문제
		B-5-2 환경오염 유발
		B-5-3 현지 지역 주민에게 부정적인 영향 야기
	B-6. 수행 단계: 법· 제도 측면	B-6-1 수원국 측 민원, 기소 등 법적조치 발생
		B-6-2 계약내용 및 업무범위 해석에 대한 이견
		B-6-3 윤리강령 미준수 및 뇌물
	B-7. 사후 단계: 관리· 운영	B-7-1 하자보수 및 유지보수의 어려움
		B-7-2 지적재산권 침해 및 핵심기술 유출
		B-7-3 파트너 기관의 사업관리 역량 부족, 관리감독 소홀
		B-7-4 환율 변동에 따른 환차손

출처: KOICA 전문가 인터뷰 (2017.7.12), 엔지니어링 업계 전문가 인터뷰 (2017.7.27), 금융계 전문가 인터뷰 (2017.7.27), OECD (2017), 김민형 (2016), 안병호 외 (2013), 이정석 외 (2012)를 참고한 임소영 외 (2017) 재인용

개도국에 진출하여 ODA 사업을 수행했던 경험이 있는 기업 또는 기관들을 대상으로 ODA 사업에서 발생하는 리스크 요인에 대한 설문 조사를 실시하였다. 설문조사지는 크게 네 파트(ODA 사업 경험, ODA 사업의 잠재적 리스크 요인 확인, 혼합금융에 대한 의견 및 수요, 응답 기관 정보)로 구분, 각 파트에 해당하는 질문들로 구성하였다. 설문조사 대상은 국내 전자조달시스템을 통해 최근 10년 동안 원조사업에 낙찰된 업체들과 다자개발은행 및 국제기구 홈페이지에서 공개된 사업수행 국내기관들을 목록화 하여 선정하였다. 설문조사는 2017년 9-10월에 실시하였으며, 웹설문 방식으로 진행, 전화면접으로 보완하였다.

〈표 3〉 설문조사지 질문 문항 개요

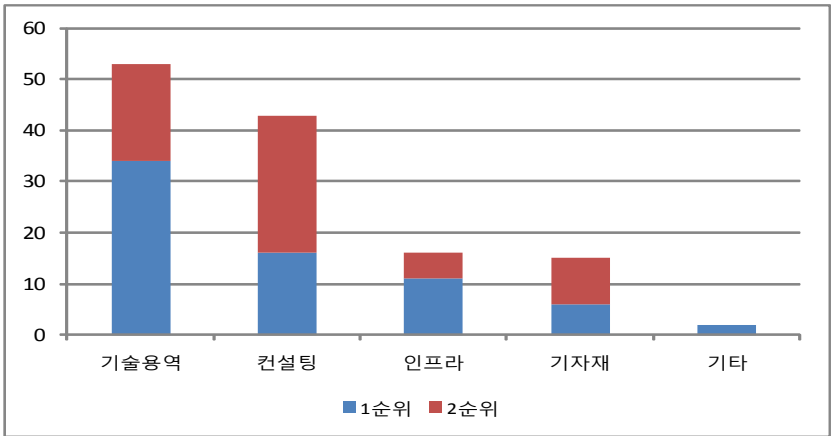
구분	질문 내용
1. ODA 사업 경험	ODA 사업 수행 건수, 주요 수행 방식, 주요 진출 지역, 사업 발주기관
2. ODA 사업의 잠재적 리스크 요인 확인	ODA 사업의 잠재적 리스크를 크게 국가 리스크와 프로젝트 리스크로 구분하여 세부 리스크들을 나열한 후, 각 세부 리스크의 발생 빈도와 영향을 점수화
3. 혼합금융에 대한 의견 및 수요	혼합금융의 리스크 완화 효과, 사업 참여를 유도하는 혼합금융 형태 및 선호하는 수단, 혼합금융의 특성별 효과적인 혼합금융 수단 등
4. 응답 기관 정보	기관 유형, 업력, 업종 등

출처: 임소영 외 (2017)

설문에 응한 전체 69개 업체들 중 약 절반인 49.4%가 타당성조사나 설계 등과 같은 기술용역을 일차적으로 수행하였으며, 컨설팅(23.2%) 및 인프라(15.9%)도 주력 ODA 수행방식이었다. 주력 방식에 더해

이차적인 수행방식으로 확대하여 질문한 결과, 여전히 기술용역을 통해 ODA 사업을 수행한 기업들이 가장 많았으며, 그 뒤를 컨설팅 방식이 잇는 것으로 나타났다.

〈그림 8〉 설문 응답자들의 ODA 사업 수행방식



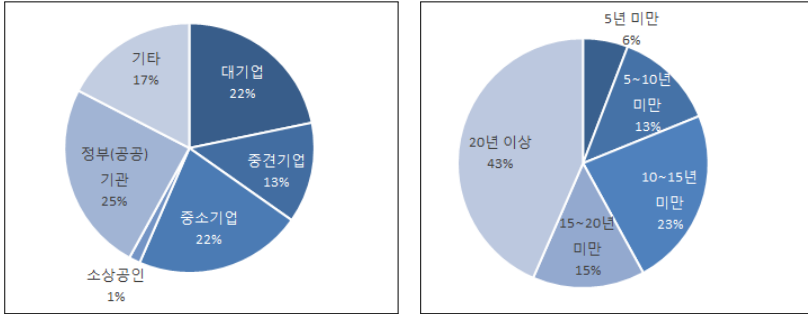
출처: 임소영 외 (2017)

주: 기술용역은 인프라 사업에서 요구되는 타당성조사, 설계 등이 해당되며, 컨설팅은 그 외의 자문과 전문 인력 지원 등이 해당됨.

설문 응답 기업/기관 중 민간 기업이 약 57.8%를 차지하였으며, 정부공공기관 24.6%, 대학 17.4%로 구성되었다. 응답 기업/기관의 업력을 살펴본 결과, 전체 응답의 43.5%가 20년 이상이었으며, 5년 미만인 곳은 6%에 지나지 않았다. 기업 운영이 어느 정도 안정권에 도달하고 나서 개도국 ODA 사업에 진출하는 것으로 나타났다.

〈그림 9〉

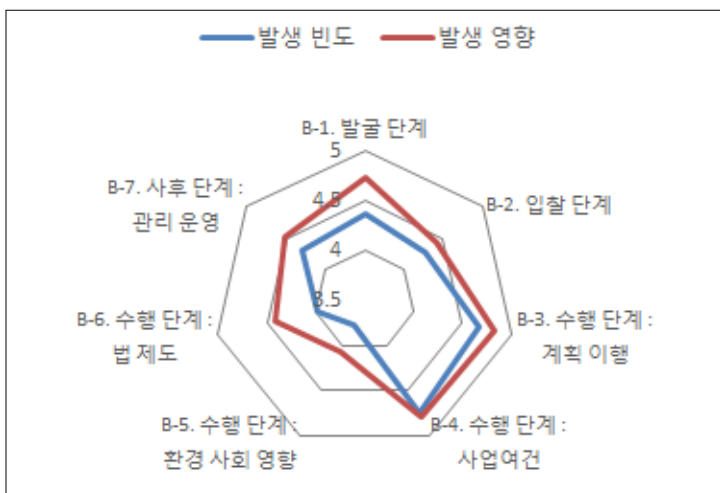
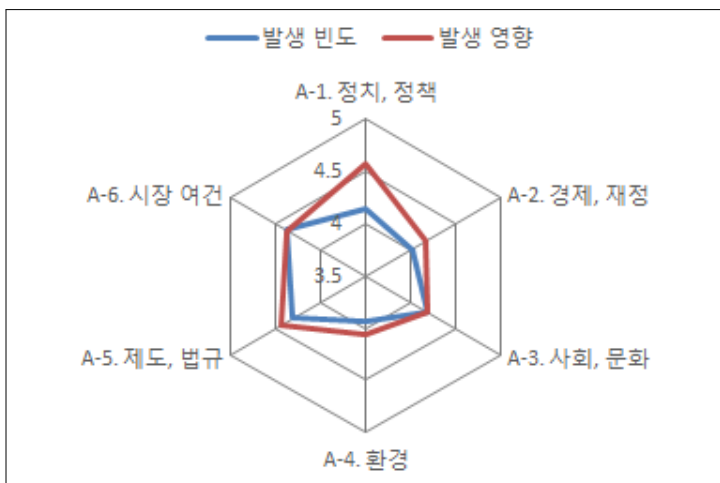
설문 응답 기업/기관 유형 및 업력



출처: 임소영 외 (2017)

ODA 사업의 국가 리스크와 프로젝트 리스크의 세부 요인별 발생 빈도와 영향을 조사한 결과에 따르면, 전반적으로 국가 리스크보다 프로젝트 리스크의 발생 빈도와 영향이 더 큰 것으로 나타났다. 또한, 리스크들의 발생 빈도에 관한 심각성보다 한번 발생하는 경우 나타나는 영향의 심각성이 전반적으로 더 크다고 보고 있다. 특히 국가 리스크 중 해당 국가의 정치 및 정책적 측면에서 리스크의 발생 빈도와 영향 크기의 차이가 매우 커서, 정치적 리스크는 자주 일어나지는 않지만 그 영향은 매우 크다고 인지하고 있다. 프로젝트 리스크 중에서는 프로젝트 수행 단계의 계획 이행과 사업여건 측면에서의 리스크가 대체적으로 가장 심각하다고 보고 있다. 반면, 두 가지 대분류 모두 환경과 사회 영향에 관한 리스크들의 중요성에 대한 인식이 낮은 것으로 나타났다. 즉, 해당 국가의 환경적 요인으로 인한 리스크와 프로젝트의 환경 및 사회적 영향으로 인한 리스크가 프로젝트 실시 결정에 큰 영향을 미치지 않는다는 것이다.

〈그림 10〉 ODA 사업 진행 중에 발생 가능한 리스크의 범주별 발생 빈도 및 영향의 비교(上: 국가 리스크, 下: 프로젝트 리스크)

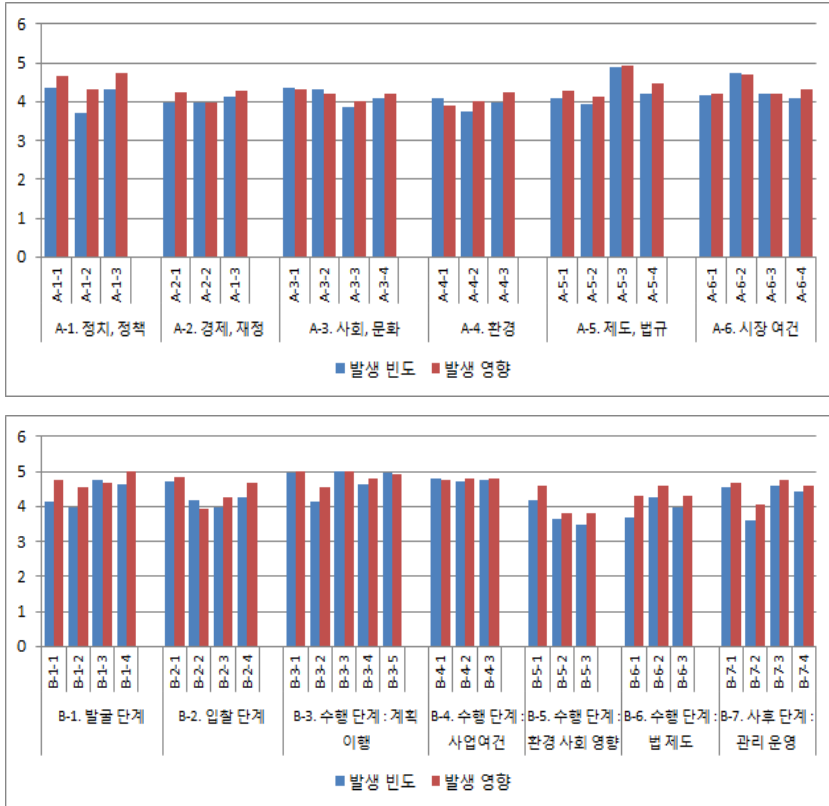


출처: 임소영 외 (2017)

리스크 요인들을 보다 더 세부적으로 살펴보면, 국가 리스크 요인들 중에서는 ‘인허가 및 건설 행정처리 절차 지연’과 ‘해당 국가 프로젝트 경험’이 가장 빈번하게 발생하는 한편 영향도 큰 리스크 요인인 것으로 나타났다. 반면 ‘자연재해의 발생 빈도와 프로젝트에 미치는 영향은 가장 낮다고 응답하였다. ‘정국불안 및 테러에 따른 위험’은 발생빈도는 매우 낮으나 한번 발생하는 경우 그 영향은 상대적으로 큰 편인 것으로 나타났으며, 반대로 개도국의 불리한 기후적 특성은 발생 빈도에 비해 그 영향은 작은 것으로 나타났다.

프로젝트 리스크 요인들은 대체적으로 발생빈도보다 영향이 더 큰 결과를 보였으며, 특히 사업 발굴단계와 수행단계의 법제도적 측면에서 그 차이가 크다는 것을 알 수 있다. 응답자들이 프로젝트 리스크 요인들 중에서 가장 심각하다고 판단한 리스크는 ‘설계변경, 공기 연장 등 변경 사항 발생’, ‘빠듯한 예산 책정으로 인한 사업비 초과 발생’, ‘수원국 요구사항 변경’에 관한 것이었다. 사업 발굴 단계에서의 ‘부적절한 현지 파트너기관 선택’과 ‘부적절한 사업대상지 선정’은 발생 빈도에 비해 영향이 큰 것으로 조사되었다.

〈그림 11〉 ODA 사업 진행 중에 발생 가능한 리스크의 발생 빈도 및
영향 정도(上: 국가 리스크, 下: 프로젝트 리스크)



출처: 임소영 외 (2017)

설문조사를 통해 밝혀진 ODA 사업의 리스크 발생 빈도 및 영향을 동시에 고려하여 리스크의 심각성 정도를 순위로 나타내었다(〈표 4〉). ODA 사업 수행자들은 주로 국가 리스크보다 프로젝트 리스크에 대해 더 우려하는 것으로 나타났다. 특히 프로젝트 수행 단계에서 계획의 이행 측면에서 발생 가능한 리스크들이 상위를 차지하였다. 또한 현지의

환경·사회적인 문제가 발생하여 수원국 또는 현지 주민들에게 피해를 입히는 경우보다 프로젝트 수행자 입장에서 손해가 발생하는 경우에 대해 더 큰 위험부담을 느끼는 것으로 나타났다.

세부적으로는 설계 변경이나 공기 연장 등 당초 사업 계획 당시 구상된 내용에서 변경사항이 발생하는 경우에 사업 추진에 있어서 가장 위험이 크다고 보았다. 또한 ODA 사업 성격상 빠듯하게 책정된 사업 예산으로 인해 사업을 수행하면서 사업비가 초과하는 경우에 매우 큰 리스크가 발생한다고 답하였다. 특히 사업비 초과와 관련된 리스크는 한번 발생한 경우 사업에 미치는 영향이 가장 큰 리스크인 것으로 나타났다. ODA 사업의 잠재적 리스크의 상위를 차지하는 변경사항 발생, 수원국 요구사항 변경, 인허가 및 행정 절차 지연도 결국 추가적인 사업비를 발생시킴으로써 사업자들에게 부담이 되는 문제이므로 사업비 초과 발생에 관한 리스크와 밀접하게 관련된다고 할 수 있다. 부정 부패와 연결된 상대국 공무원의 비협조적 태세도 그 영향의 크기가 매우 큰 리스크인 것으로 조사되었으며, 이는 개도국을 대상으로 하는 ODA 사업이 갖는 특수한 리스크이다.

〈표 4〉 ODA 사업 진행 중에 발생 가능한 리스크의 심각성 순위

순위	코드	리스크	빈도	영향	빈도* 영향
1	B-3-3	설계 변경(기자재, 장비 사양), 공기 연장 등 변경사항 발생	4.99	4.99	24.86
2	B-3-1	빠듯한 예산 책정으로 인한 사업비 초과 발생	4.94	5.01	24.78
3	B-3-5	수원국 요구사항 변경	4.94	4.91	24.28

순위	코드	리스크	빈도	영향	빈도* 영향
4	A-5-3	인허가 및 건설 행정처리 절차 지연	4.90	4.94	24.21
5	B-1-4	상대국 공무원의 비협조적 태세(부정부패와 연결)	4.62	5.00	23.12
6	B-4-1	사업현장의 기반 인프라(전기, 수도 등) 부족	4.80	4.77	22.87
7	B-4-3	협력업체에 대한 정보부족 및 관리 어려움	4.75	4.81	22.87
8	B-2-1	국내 기업 간 과당경쟁에 따른 낙찰률 하락	4.71	4.86	22.87
9	B-4-2	현지 실정 및 법규 미숙(기준 및 단위 등)	4.70	4.78	22.46
10	B-1-3	개도국 통계 부족 등으로 인한 정보의 부정확	4.77	4.68	22.32
11	A-6-2	해당 국가 프로젝트 경험	4.75	4.68	22.25
12	B-3-4	수원국 담당부서 또는 담당자 변경	4.64	4.80	22.25
13	B-7-3	파트너 기관의 사업관리 역량 부족, 관리감독 소홀	4.58	4.74	21.70
14	B-7-1	하자보수 및 유지보수의 어려움	4.55	4.67	21.24
15	A-1-3	정권교체에 의한 정책변경과 사업 우선순위 변화	4.32	4.75	20.53
16	B-7-4	환율변동에 따른 환차손	4.43	4.58	20.31
17	A-1-1	국가, 중앙정부의 간섭 및 규제	4.36	4.65	20.29
18	B-2-4	사업 수행기관 또는 참여 인력의 역량과 경험 부족	4.28	4.65	19.89
19	B-6-2	계약내용 및 업무범위 해석에 대한 이견	4.28	4.61	19.70
20	B-1-1	부적절한 현지 파트너기관 선택	4.13	4.74	19.57
21	B-5-1	참여 인력의 건강, 안전 문제	4.17	4.58	19.12
22	A-3-1	진출국의 전통과 사업 관행	4.36	4.32	18.84
23	A-5-4	클레임 및 소송 관련 불합리성	4.20	4.48	18.82
24	B-3-2	사업계획 내용 대비 현지 사업 대상지 변경	4.14	4.54	18.80
25	A-3-2	언어장벽 및 문화적 이질성	4.33	4.19	18.15
26	B-1-2	부적절한 사업대상지 선정	3.96	4.54	17.95
27	A-6-3	현지 조달물품 시장 환경	4.20	4.22	17.73
28	A-6-4	해당 프로젝트 관련 수요 감소	4.09	4.32	17.65
29	A-2-2	진출국의 금융, 외환장벽	4.12	4.28	17.60
30	A-6-1	현지 조달인력 시장 환경	4.17	4.19	17.48
31	A-5-1	과도한 통관 및 관세 등 불공정한 세금부과 및 세율 적용	4.09	4.26	17.41
32	A-3-4	보안 및 범죄위험에 대한 노출	4.09	4.20	17.18

순위	코드	리스크	빈도	영향	빈도* 영향
33	B-6-3	윤리강령 미준수 및 뇌물	3.97	4.29	17.04
34	A-4-3	전염병 및 질병 유발	3.97	4.25	16.86
35	B-2-3	적정 수행기관 부족으로 인한 빈번한 유찰	3.96	4.25	16.80
36	A-1-3	물가변동으로 인한 임금 또는 자재 단가 변동	3.96	4.23	16.74
37	B-2-2	영문 입찰 서류 작성	4.17	3.93	16.39
38	A-5-2	환경기준의 강화, 노동환경 변화 등 법적 제도적 장애물	3.93	4.12	16.17
39	A-1-2	정국불안 및 테러에 따른 위협	3.72	4.30	16.03
40	B-6-1	수원국 측 민원, 기소 등 법적조치 발생	3.70	4.32	15.96
41	A-4-1	불리한 기후적 특성	4.07	3.90	15.88
42	A-2-1	진출국의 금융위기, 환율변동 등 경제, 재정여건 악화	3.96	3.99	15.77
43	A-3-3	관련 단체 등과의 갈등	3.84	4.03	15.47
44	A-4-2	자연재해 발생	3.75	4.01	15.07
45	B-7-2	지적재산권 침해 및 핵심기술 유출	3.61	4.04	14.59
46	B-5-2	환경오염 유발	3.64	3.83	13.92
47	B-5-3	현지 지역 주민에게 부정적인 영향 야기	3.48	3.80	13.21

출처: 임소영 외 (2017)

OECD(2018)는 개도국 내 투자를 억제하는 가장 큰 요인으로서 리스크를 꼽으면서, 개도국 투자의 리스크를 크게 거시경제/비즈니스 리스크와 제도/정치적 리스크로 구분한다. 전자는 기업 또는 프로젝트에 대한 투자 의향의 결정요인으로서, 상대방의 신용 리스크, 유동성 및 시장 리스크, 외환 리스크 등을 포함한다. 후자는 해당 국가의 사업 환경과 관련된 불확실성에 해당된다.

이 두 가지 범주에 속하지는 않지만, 제3의 리스크로서 OECD(2018)는

기술적 리스크를 소개하고 있다. 기술적 리스크는 특히 인프라 사업과 관련된 리스크로서, 공기 연장, 사업비 초과, 환경 영향 등이 그 예이다. 본고의 설문조사 결과가 보여준, 국내 ODA 사업 수행업체들이 가장 심각하다고 인식하고 있는 리스크는 OECD 분류 기준에 따르면 주로 기술적 인프라에 해당된다. 이는 한국의 ODA에서 인프라 사업이 차지하는 비중이 크다는 사실과 일맥상통한다.

이와 같은 ODA 사업의 리스크를 완화하기 위하여 혼합금융의 다양한 금융적 기법의 적용이 고려되고 있다. ODA 사업의 리스크를 경감함으로써 민간자본 동원을 확대하기 위하여 기금, 차관단 대출, 자산유동화, 민관협력체제(PPPs)와 같은 중개 매커니즘뿐만 아니라 지분투자, 대출, 메자닌, 보증, 환 헤징, 증여 및 기술지원과 같은 재정적 수단들도 활용된다. <표 5>에서 소개하고 있는 바와 같이 개발사업의 리스크를 완화하고 민간자본을 동원하는 접근법과 수단들이 이미 활용된 사례들이 다수 있다.

〈표 5〉 개발사업의 위험 경감과 민간자본 동원을 위해 활용되는 접근법 및 수단

접근법/ 금융수단	활용	사례
보증	정치적 위험 보증: 고위험 국가의 투자 유도	다자투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)는 온두라스 태양광 발전소 개발 투자를 위해 네덜란드 태양에너지 회사에 몰수, 전쟁 및 시민 불복종 관련 위험에 대한 보증 제공
	신용보증: 기관투자 유도	MIGA는 브라질 상파울로 교통시스템의 지속 가능성을 제고하기 위하여 스페인 은행이 브라질 상파울로 주에 제공하는 3억 6,100만 달러 차관을 지지하기 위해 발행된 non-honouring of financial obligations를 다루기 위하여 보증 제공

접근법/ 금융수단	활용	사례
환 헤징	외국투자자들의 환 변동성 위험 감축	환율기금: 독일과 네덜란드 정부의 지원을 받는 환 헤징 기금
차관단 대출 (Loan Syndication)	민간 투자자들의 비즈니스 위험을 감축하고 개발은행의 실사 역량에 기반을 둠	일반적으로 MDBs가 주간사 역할을 하며, 민간 섹터는 추가 자본 제공. 대출 금액을 분배함으로써 위험의 다변화. 주간사인 MDB의 실사 역량과 명성에 기반을 둠. 투자자의 신뢰를 높이고 거래비용 감소
후순위 대출	구조화를 통해 위험을 다변화하고 민간투자 촉진	Green for Growth 펀드: EC, 독일 경제협력개발부(BMZ), 유럽부흥개발은행(EBRD)의 재정지원에 의한 KfW와 유럽투자은행(EIB)의 펀드. 남동 유럽의 재생에너지 확대와 에너지효율 개선을 위한 프로젝트 투자. 공적 공여자들은 후순위 채권에, 민간 기관 투자자들은 선순위 채권에 투자함으로써 공적분문이 리스크 완화
공동투자 플랫폼 및 기금	공동투자 수단: 중개기관 없이 인프라 프로젝트의 직접 보급을 위하여 투자자 자본의 공동 출자	2020 유럽 에너지, 기후변화 및 인프라 기금(European Fund for Energy, Climate Change and Infrastructure): 유럽의 재생에너지와 지속가능 교통 인프라를 공동 투자하기 위하여 국가개발은행과 CDC, EIB, KfW 등 금융기관 소집
공동투자 플랫폼 및 기금	혼합금융 기금: 추가 자본을 동원하기 위하여 공공 및 민간 자본 공동 출자	Climate Investor One: 네덜란드 정부의 자금지원으로 FMO 및 Phoenix InfraWorks 착수. 르완다, 잠비아에서 초기 금융조달되고 나서 개발, 건설, 재금융 단계에 있는 대규모 태양에너지, 풍력 및 수력 프로젝트의 투자를 위해 설계된 기금
사업발굴 및 기술지원	투자 가치 있는 인프라 프로젝트의 개발 지원	호주, 캐나다, 일본

출처: OECD (2017)

설문조사 결과에 따르면, 한국 ODA 사업 수행 경험자들은 혼합
금융의 수익 창출을 민간이 보장받기 위해서는 시장 인센티브나 지분

투자와 같은 수단이 효과적일 것이라고 보았다. 이들은 혼합금융을 통한 ODA 사업에의 참여에 대해 아직 확신하지 못하는 경향이 있다. 물론 약 54%의 응답자들이 혼합금융의 긍정적인 효과를 기대하고 있었지만, 나머지는 의견이 없거나 회의적인 입장이었다. 따라서 혼합금융 ODA 사업에 참여함으로써 민간이 수익을 창출할 수 있는 모범 사례들이 시범적으로 필요하며, 이를 위해 시장 인센티브나 지분투자를 활용한 사업들을 선제적으로 개발하여 수행, 모범사례를 축적할 필요성이 제기된다.

또한, 공공부문의 혼합금융 참여 방식으로 보증과 같은 위험 인수 수단을 관심 있게 지켜봐야 한다. 공적자금에 의해 동원된 민간재원 규모를 조사한 OECD(2016b)에 따르면, 보증이 가장 효과적으로 민간 재원을 동원한 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 기후변화 대응과 관련된 민간재원 동원에도 보증이 가장 영향력이 있는 것으로 조사되었다. 저소득 국가 일수록 보증의 역할이 중요하며, 보증의 재원 동원 비중도 상대적으로 높다¹⁸⁾는 점을 고려할 때, ODA로서 보증의 활용 가치는 더욱 커질 것으로 기대된다. 그럼에도 불구하고, 본 연구의 설문조사 결과는 국내 ODA 사업 경험 기업들이 보증의 효과를 크지 않다고 본다는 사실을 보여주었다. 제도적 한계와 사업문화 차이로 인하여 아직 보증을 활용한 ODA 사업을 실시하지 않고 있는 국내 상황에서 장기적인 관점에서

17) 2012-2015년 기간에 동원된 전체 민간재원 중 35.9%가 보증으로 인한 성과임 (OECD, 2016b).

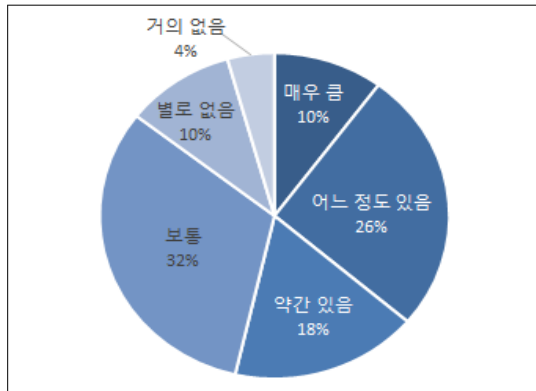
18) <http://cidpnsi.ca/how-much-private-finance-is-mobilized-by-official-development-finance/> (검색일: 2017.12.5)

보증 방식의 ODA 사업에 관한 이해제고와 시범사업을 통하여 보증 방식의 활용방안을 모색해야 할 것이다.

IV. 한국 개발협력의 혼합금융 활용 여건

ODA 사업 수행 경험이 있는 다양한 기업 또는 기관들의 혼합금융에 대한 인식과 수요를 바탕으로 국내 혼합금융 여건을 분석하고자 하였다. 설문조사 응답자들은 혼합금융을 통한 ODA 사업 리스크 완화와 이에 따른 기업의 ODA 사업 참여 유도 효과에 대해 긍정적으로 인식하고 있었다. 즉, 응답자의 약 54%가 혼합금융의 효과성을 긍정적으로 보고 있으며, 32%는 중립, 14%가 부정적인 시각을 보였다. 특히 전체의 약 10%에 해당하는 응답자들이 혼합금융의 효과가 매우 클 것으로 기대하고 있었다.

〈그림 12〉 혼합금융을 통한 리스크 완화와 기업의 ODA 사업 참여 유도 효과에 대한 인식

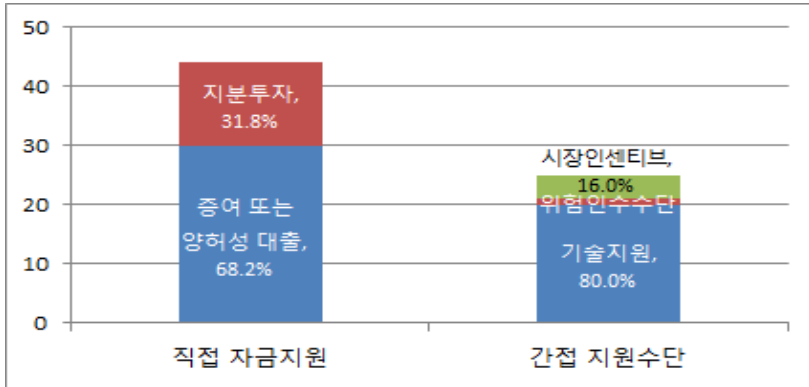


출처: 임소영 외 (2017)

혼합금융 형태 중에서는 기술지원, 위험인수수단, 시장인센티브와 같은 간접적 지원수단보다 증여 또는 지분투자와 같은 직접적 자금지원 형태가 ODA 사업에의 참여 유인 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 직접 자금지원 형태 중에서는 증여 또는 양허성 대출(68.2%)에 대한 요구가 매우 높았으며, 응답자의 31.8%만이 지분투자 방식을 선호하였다. 간접 지원수단 중에서도 사전타당성조사, 설계, 자문서비스 등의 기술 지원(80.0%)에 대한 수요가 압도적으로 높았으며, 가격보장제, 성과기반 지원과 같은 시장인센티브(16.0%), 보증 등의 위험인수수단(4.0%)이 그 뒤를 잇고 있다.

즉, ODA 사업 경험이 있는 국내 기업들의 약 2/3가 직접 자금지원 방식을 간접 지원수단보다 더 선호하며, 또한 직접 자금지원 방식 중에서도 지분투자보다 증여 또는 양허성 대출과 같은 가장 직접적이고 양허적 성격을 띤 형태를 선호하였다. 증여 또는 양허성 대출과 기술 지원은 가장 보편적인 ODA 사업 방식으로서 특히 우리나라 ODA 사업의 대부분을 차지하는 사업 방식이다. 이를 통해 ODA 사업 참여의 경험이 있는 국내 당사자들은 그동안의 경험으로 익숙해진 방식들을 더 선호하고 있으며, 새로운 방식을 적극적으로 활용하고자 하는 의사는 아직 크지 않은 것을 알 수 있다.

〈그림 13〉 ODA 사업 참여 유인 효과가 큰 혼합금융 형태에 대한 선호도
(단위: 응답자 수)

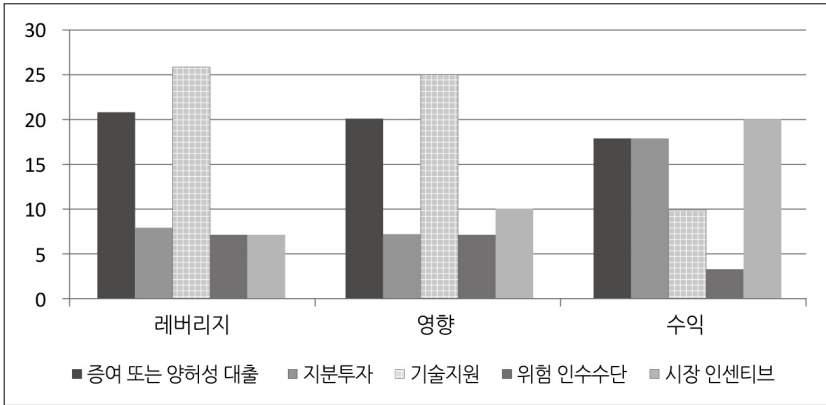


출처: 임소영 외 (2017)

레버리지, 영향, 수익이라는 혼합금융 3가지 특성¹⁹⁾ 각각에 대해 효과적으로 작동할 금융수단을 묻는 질문에 대해서 증여 또는 양허성 대출에 대해 전반적으로 높게 평가하였다. 즉, 레버리지, 영향, 수익적 측면 모두에 대해 증여 또는 양허성 대출이 긍정적인 효과를 낼 것이라 보았다. 레버리지와 영향 측면에서 효과적이라고 본 혼합금융 수단에 대해서는 유사한 응답결과를 보여, 기술지원과 증여 또는 양허성 대출에 대한 기대가 높았다. 반면, 수익 측면에서는 지분투자와 시장 인센티브에 대한 기대가 급격히 증가하여 레버리지와 영향 측면과는 다른 반응을 보였다. 특히 수익 측면에서 기술지원의 효용성에 대한 기대는 급감하였다.

19) 혼합금융의 세 가지 특징은 WEF와 OECD가 함께 분석한 결과로, 2015년 7월에 있었던 제3차 개발재원총회의 부대행사를 통해 공식적으로 국제사회에 소개되었다. 구체적으로 레버리지는 '개발금융과 자선자금의 활용을 통한 민간투자재원 동원'을 의미하며, 영향이란 '사회, 환경, 경제 분야 발전을 촉진하는 투자'를, 그리고 수익이란 '위험수준에 부합하는 민간투자자 수익 달성'을 의미한다.

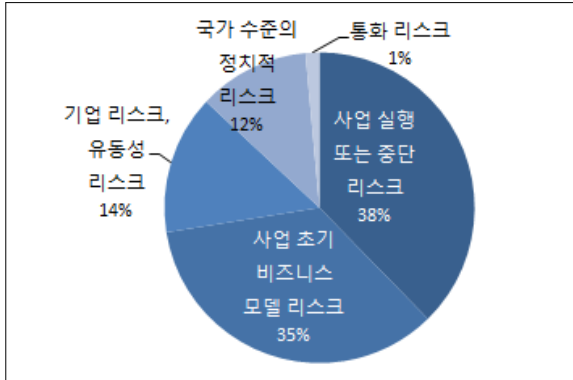
〈그림 14〉 혼합금융의 3가지 특성(레버리지, 영향, 수익)
 각각에 대해 긍정적인 것이라 기대되는 혼합금융 수단
 (단위: 응답자 수)



출처: 임소영 외 (2017)

마지막으로, 응답자들은 사업 실행/중단 리스크(38%)와 사업 초기 비즈니스 모델 리스크(35%)와 같은 프로젝트 리스크들이 혼합금융에 의해 가장 효과적으로 완화될 것이라고 응답하였다. 기업 리스크 완화에 대해서는 전체 응답자의 14%가, 국가 수준의 정치적 리스크 완화에 대해서는 12%가 혼합금융의 효과를 기대하였다. 이는 앞서 살펴본 ODA 사업에서 발생할 수 있는 리스크의 발생 빈도와 영향에 관한 설문 결과와도 일치한다. 즉, 국가 리스크보다는 프로젝트 리스크가 ODA 사업 수행자에게 중대한 장애요인인 것이다. 특히 사업 수행 단계에서의 리스크가 중요하여 이 단계에서 혼합금융 역할에 대한 기대가 더 크게 나타난 것으로 판단된다.

〈그림 15〉 혼합금융에 의해 가장 효과적으로 완화될 것으로
기대되는 리스크 요인



출처: 임소영 외 (2017)

V. 결론 및 시사점

본 장은 혼합금융에 관한 국제사회 쟁점과 활용 현황, 국내 ODA 사업 수행업체 설문조사 결과 파악된 한국 ODA 사업의 리스크 현황 및 혼합금융 관련 수요조사 결과들을 토대로 하여 다음과 같이 한국의 혼합금융 활용방안을 제안한다.

먼저, 국내 원조 사업 및 수행 체계를 다각화한 혁신적인 혼합금융 사업 구조의 개발과 운영이 필요하다. 특히 개도국의 지속가능한 성장을 위해 필수적인 민간부문 개발 차원에서 수요가 높은 개도국 중소기업의 금융 접근성을 제고하기 위하여 금융 부문의 ODA 사업을 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 금융 부문은 그동안 한국의 ODA 사각지대라고

할 만큼 지원이 거의 이루어지지 않았던 분야이다.²⁰⁾ 반면, 국내 민간 금융 섹터에서는 동남아시아를 중심으로 은행 및 금융 서비스의 개도국 진출을 위해 자체적으로 사업을 전개해 오고 있다. 하지만, 개도국 특유의 국가 리스크들로 인하여 이들이 개도국에 진출하는데 있어서 어려움이 큰 상황이다. 국내 타 부문 민간들도 개도국 진출 애로사항으로 현지에 국내 은행이나 금융기관이 부재한 문제를 제기하는 상황이다²¹⁾.

이에 단기적으로 국내 민간 금융 섹터와 혼합금융 형식으로 현지 법인 또는 합작 기구를 설립하고, 중장기적으로는 이와 같은 법인 또는 기구를 통해 전대차관 형태로 현지 중소기업을 지원하는 사업이 가능할 것이다. 현지 중개기관을 통한 금융지원은 개도국 중소기업 금융지원에 있어 효과가 높다. 먼저 개발은행 또는 공여기관이 현지 금융기관을 지원하는 과정에서 다양한 주체의 재원과 기술을 동원 할 수 있다. 이 과정에서 다양한 주체의 참여를 통해 재원을 확대할 뿐만 아니라 각 주체가 부담하는 위험도 낮추게 된다. 또한, 개발은행 또는 공여기관이 조성한 자본을 현지 금융기관에 제공하는 과정에서 추가적인 재원을 동원할 수 있다. 공여기관이 현지 금융기관에 제공하는 자본과 위험 부담을 공유하는 구조를 통해 현지 상업은행, 비은행 금융기관 등의 참여를 유인하여 추가적인 재원을 동원하게 되는 것이다. 이러한 과정을 통해 중소기업에 대한 자금조달 규모를 보다 확대할 수 있다.

20) OECD DAC CRS 코드 기준으로, 2012-2014년 기간에 DAC 회원국들은 평균적으로 전체 ODA의 약 2%를 은행 및 금융서비스 섹터에 지원한 반면, 같은 기간에 우리나라는 거의 전무한 실적을 보여줌 (임소영 외, 2016).

21) 임소영 외 (2016).

또한, 기업, 시민사회 등과 협력하는 우리나라 민관협력 ODA 사업은 주로 사회공헌 차원에서 기업의 비즈니스 모델과 연계되지 않는 활동이 이루어져 왔었다. 이와 같은 민관협력 ODA 사업의 패러다임을 기업의 비즈니스 모델을 활용한 수익 창출형으로 전환하여 민간 차원의 참여 유인을 높이고 개발효과도 증진하는 방향을 모색해야 한다.

둘째, ODA 사업에서 발생 가능한 리스크를 확인하고, 각 리스크의 해결을 위한 금융수단 선정 및 사업 기획이 필요하다. 설문조사 결과, ODA 사업 수행 경험이 있는 국내 기업/기관들은 사업의 발굴과 이행 과정에서 리스크 관련 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 즉, 국내 기업들은 혼합금융 형태 중 사업 초기 단계에 발생 가능한 리스크를 완화할 수 있는 직접 자금지원 형태의 혼합금융 수요가 높다.

한국의 기존 혼합금융 사업은 최근에 시도되고 있는 몇몇 사례를 제외하면 주로 원조기관 중심으로 프로젝트 사이클 중 앞단에서 발생할 수 있는 리스크 완화를 목적으로 증여 형태로 이루어져 왔다. 이는 실제로 원조사업을 수행했던 경험이 있는 국내 기업들이 원하는 방식의 혼합금융이다. 이를 통해 한국은 그동안 실제 국내 수행기관 수요에 부합하는 방향으로 혼합금융 사업을 전개해 왔다고 할 수도 있다. 그러나 또 다른 측면에서는 ODA 사업 수행기관들도 ODA 사업의 효과성과 지속가능성을 고려하기 전에 익숙한 방식 이외의 형태로 ODA 사업을 수행하는 것에 대해 거부감이 있기 때문에 단순한 형태의 지원 수요가 높은 것으로 볼 수도 있다. 따라서 개발협력 사업의 개발

영향 강화와 지속가능성 제고를 위해서 혼합금융 활용 방식을 포괄적으로 고민해야 한다.

셋째, 다자개발은행 또는 국제기구와의 공동투자 기구를 활용하는 방안을 적극 고려할 수 있다. 이와 같은 방안은 국내 ODA 수행기관의 재정적 부담을 완화하고, 국제기구의 전문성을 활용하는 한편, 프로젝트의 가시성을 확보할 수 있다는 측면에서 효과적이다. 특히 혼합금융 ODA 사업의 시작 단계에 있는 우리나라의 경우, 많은 경험을 보유한 국제기구와의 협력을 통해 자체적인 역량강화와 정보 축적이 가능하다. 이를 위해서 우선적으로 선진공여국과 국제기구, 다자개발은행과의 협력채널을 다각화해야 한다. 또한, 국제기구의 민관협력체제(PPP)나 협조융자(co-financing) 사업의 사례를 국내 원조사업 상황에 맞도록 반영하여 ODA 사업에 대해 다양한 금융수단의 활용을 촉진해야 한다.

독일 도이치은행이 원조기관, DFIs 등과 협력, 민간투자를 유도하여 아프리카 지역의 지속가능한 농업투자를 조직한 아프리카농업 및 무역투자기금(Africa Agriculture and Trade Investment Fund) 등이 유사한 사례이다. 아프리카농업 및 무역투자기금은 1억 7,200만 달러 규모의 민관협력 구조로 구성되며, 위험분담 형태에 따라 기금의 구조를 나누는 캐스케이드 접근법을 따른다. 기금의 투자에서 생겨난 자본수익이 최우선최초손실자본 역할을 하며, 독일 경제협력개발부의 투자가 후순위 최초손실자본, 도이치은행과 독일 개발은행인 KfW, 오스트리아 DFI인

OeEB의 투자가 메자닌, 마지막으로 민간투자가와 OeEB의 투자가 선순위 지분이다.²²⁾

넷째, 민간 부문의 참여와 관심을 유도하기 위하여 이들과 의견을 공유하는 창구 또는 플랫폼의 설치가 요구된다. ODA 사업에 대한 민간의 협력을 촉진하기 위하여 국내 원조기관들은 사업 설명회나 포럼의 형식으로 민관협력 사업의 사례를 소개하거나 사업 참여 절차 등을 공개한다. 최근에는 민간 부문들의 ODA 사업에 대한 관심이 증대되어 민관협력 설명회나 포럼의 참석자들이 크게 증가해 왔다. 이러한 시도들은 민간 부문의 이해도를 높일 수 있다는 교육적 측면에서는 매우 효과적이지만, 역으로 민간 부문의 아이디어나 수요에 대해 원조기관이 정보를 얻을 수 있는 기회는 매우 제한적이다. 따라서 상시적으로 또는 정기적으로 민간 부문과 공여기관의 소통이 이루어질 수 있는 채널이 필요하다.

마지막으로, 대표적인 ODA 사업의 실패 요인인 환경 및 사회적 측면의 영향에 대한 국내 기업의 인식 제고를 위한 ODA 사업 수행 업체의 교육과 제도 마련이 필요하다. 설문조사에 따르면, 국내 ODA 수행 업체들은 해당국의 환경 여건에 의한 리스크와 프로젝트에 의한 해당국의 환경 및 사회적인 영향 리스크 모두에 대해 중요성을 높게 두고 있지 않았다. 그나마 환경 사회적 리스크는 한번 발생하면 그 영향은 발생 빈도에 비해 상대적으로 클 것이라 인식하는 정도이다.

22) www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Blended-Finance-Bridging-SDG-Gap.pdf(검색일: 2017.12.4)

하지만, 프로젝트의 환경 사회적 리스크 발생 빈도가 상당히 낮다고 보고 있어, 이의 해결을 위한 자발적인 노력 여부는 불투명하다.

혼합금융에서 동원된 민간재원 중 약 1/4에 해당하는 규모가 기후 변화와 관련될 만큼²³⁾기후변화와 관련된 사업은 혼합금융에서 큰 비중을 차지한다. 이는 환경이나 기후변화와 같은 공공재 성격과 관련된 사업들에 대해서는 공공 부문이 참여함으로써 민간의 참여를 유도하는 레버리지 효과가 크게 나타나기 때문이다. 개발협력 사업에 민간 부문이 참여하게 되면서 수익 창출에 집중하여 환경 및 사회적 영향에 대해서는 소홀할 수 있다는 우려에 대한 해결 차원에서도 ODA 사업 수행업체들의 환경 및 사회 영향에 대한 인식 제고가 중요하다.

23) OECD (2016b).

참고문헌

국내문헌

- 김민형 (2016). 해외 건설사업 유형별 잠재 리스크 요인 및 관리 가이드라인 연구. 건설이슈포커스 2016-21.
- 안병호, 김진언, 김예상 (2013). 건설사업 참여주체별 해외건설공사 국가 리스크 핵심요인 도출 및 비교분석. 한국건설관리학회 논문집, 14(2): 150-159.
- 이정석, 안병주, 김재준 (2012). 발생영역별 리스크 위계에 따른 투자개발형 해외건설사업의 핵심 리스크 인자 도출 및 평가. 한국건설관리학회 논문집, 13(2): 70-79.
- 임소영, 정선인, 나혜선, 이상준 (2016). 민간부문개발을 위한 개발협력 전략 수립 방안 연구 - 동남아시아 지역을 중심으로. 산업연구원.
- 임소영, 정선인, 임소진, 나혜선 (2017). 주요 부문별 혼합금융 활용을 통한 국제개발 추진방안. 산업연구원.

해외문헌

- BSDC & Convergence (2017). The State of Blended Finance, Business & Sustainable Development Commission, and Convergence. Working Paper.
- Development Initiatives (2016). Blended Finance: Understanding Its Potential for Agenda 2030. Bristol, Development Initiatives.
- OECD (2016a). Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC. Paris, OECD.
- OECD (2016b). Preliminary results of the 2016 survey. Paris, OECD.
- OECD (2017). Investing in Climate, Investing in Growth. Paris, OECD.
- OECD (2018). Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals. Paris, OECD.
- OECD/WEF (2015). Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders. Geneva, WEF.
- UN (2014). Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing. New York, UN.

중국 대외원조의 최근 동향 및 시사점

석창민

한국수출입은행 경험사업2부 심사역

목 차

- I. 들어가며
- II. 중국 대외원조의 역사 및 현황
 - 1. 중국 대외원조의 역사
 - 2. 중국의 대외원조 지원 현황
 - 3. 중국 대외원조체계의 구성
- III. 중국 대외원조의 최근 동향
 - 1. 대외원조 전략
 - 2. 대외원조 정책체계
 - 3. 대외원조 집행체계
- IV. 시사점
- 참고 문헌

1. 들어가며

제1·2차 세계대전 이후 형성된 국제원조체제(international aid architecture)는 지배-피지배로 대변되는 강대국과 약소국의 오랜 역학 관계를 ‘제1세계’가 ‘제3세계’의 발전을 지원하는 공여-수원 관계로 재정립하였다. 그러나 국제원조체제는 과거사 책임 실현, 공동번영 추구 등과 같은 이상주의적 목표와 함께 냉전구도 하에서 제3세계에 민주주의와 시장경제체제를 전파하고 제1세계의 정치경제적 영향력을 확대하려는 현실주의적 목표를 동시에 추구하여 왔다. 특히 다자기구(UN, OECD 등), 국제금융기구(IMF, 세계은행(World Bank) 등) 등 다자협력체계는 국제협력 증진과 함께 서방 중심의 국제질서를 유지하는 중심축으로 기능하여 왔다.

한편, 최근 한국·중국·인도·남아공 등 신흥국들이 경제규모 확대와 함께 비중 있는 원조공여국으로 부상¹⁾하면서 국제원조체제 역시 급격한 변화를 맞이하고 있다. 특히 신흥공여국(emerging donors)²⁾ 중에서도 ‘세계 2대 강대국(G2)’으로 부상한 중국은 개발협력 분야에서도 자신의

1) OECD DAC은 2015년 30개 주요 신흥공여국의 원조지원액(순지출 기준)이 총 국제원조액의 15%에 상당하는 246억불에 달한다고 밝혔다. 서구공여국들은 SDGs 이행을 위한 주요행위자 중 하나로 신흥공여국의 중요성을 인식하며 이들의 OECD DAC 가입, OECD DAC 회의 옵서버 참여기회 제공, 정책대화 추진 등을 적극 실시하고 있다.

2) OECD DAC은 신흥공여국을 DAC 회원국과 구분하여 비교·분석하기 위한 목적으로 이들을 DAC 비회원 공여국(Non-DAC Provider)으로 지칭하고 있다. 러시아, 중국, 인도 등 상당수 국가들은 과거부터 원조지원활동을 수행해 왔으므로 신흥공여국으로 명명하기 어려운 측면이 있으나, 본고에서는 이를 구분하지 않고 신흥공여국으로 지칭하고자 한다.

영향력을 확대해 가며 국제사회의 기대와 우려를 동시에 받고 있다. 일부는 중국이 막대한 자금력을 개발자원 동원에 활용할 수 있으므로 중국의 대외원조 확대를 긍정적으로 평가하는 한편, 다른 일부는 중국이 대외원조를 패권 확대의 도구로 활용하고 지원과정에서 자국의 이익을 지나치게 추구한다는 점 등을 비판하고 있다. 그러나 중국이 원조정보 공개에 소극적인 탓에 중국 개발협력의 역사 및 현황을 객관적으로 파악하는 것은 쉽지 않다.

이에 본고는 선행연구를 참고하여 중국 대외원조의 역사 및 최근 동향, 시사점을 간략하게 기술하여 중국 대외원조에 대한 독자들의 이해를 돕고자 한다. 특히 본고는 개발협력을 대외경제협력³⁾(Economic Development Cooperation)의 일환으로 인식하고 있는 중국 대외원조의 특성을 조명하고, 적극적 대외정책을 표방하기 시작한 중국 정부가 최근 어떤 방식으로 대외원조 정책을 변화시켜 나가고 있는지 살펴본 후 이에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

3) 본고에서 인도적 지원 등과 구분한 대외경제협력은 본국과 외국이 경제분야 위주의 자금·기술협력으로 경제적 상호의존성을 심화하고 경제적 혜택을 얻는 것을 지칭한다. 특히, 대외경제협력은 외국인직접투자(FDI)처럼 유출·유입(Outbound·Inbound) 모두 모든 당사자에게 혜택을 제공하는 호혜성을 지니고 있다. 후술하겠으나 본고는 대외경제협력의 수원·공여활동을 동시대에 경험한 중국, 한국 등 신흥공여국의 경우 대외원조를 대외경제협력으로 인식하는 경향이 있다고 주장한다.

II. 중국 대외원조의 역사 및 현황

1. 중국 대외원조의 역사: 정치외교 수단에서 대외경제협력의 중심축으로⁴⁾

(1) 태동기: 공산정권 수립 초기의 정치외교 수단 (1949-1978)

1949년 건국 직후 중국의 대외원조는 냉전구도 하에서의 대외정치 외교 수단으로 활용되었다. 건국 초기 중국은 소련의 원조를 받아 자국 경제발전 자금으로 활용하는 한편, 한국전쟁을 치른 북한(1953년)의 재건 지원을 시작으로 베트남, 몽골, 캄보디아 등 주변 공산국들의 발전을 지원하였다⁵⁾. 또한 중국은 1955년 「반동 회의⁶⁾」 결성 이후 아프리카 신생독립국들과 국교를 맺고 이들에 대한 지원을 시작하였다. 이렇듯 당시 중국은 주변 공산국과 강대국 블록에 속하지 않은 신생 독립국들을 위주로 자금을 제공하면서 냉전구도 하 자국의 국제 영향력을 확대하고 자유진영에 대항하였다. 국가 정통성을 둘러싼 대만과의 경쟁 하에서 ‘하나의 중국(One-China)’ 정책을 실현하기 위한 국제 지지세력 확보 역시 그 이유 중 하나였다⁷⁾. 즉, 당시 중국의 원조는 주로 정치 외교적 차원에서 자국의 영향력을 확대하고 타국들로부터 국제적

4) 남영숙 (2009), 권율·박수경 (2010). 등을 참고하여 재구성

5) 강준영·서상형·공유식 (2010).

6) 아시아·아프리카의 29개 신생독립국이 모여 반제국주의와 반식민주의, 국가자결주의를 내세운 본 회의에서는 국가 주권 및 영토 존중, 내정불간섭 등을 강조한 〈반동 10원칙〉이 채택되었다.

7) 남영숙 (2009).

지지를 받고자 하는 동기가 컸다. 특히 1960년대 주은래(周恩來) 총리가 발표한 대외원조 8대 원칙⁸⁾ 등을 통하여 중국은 자국 원조를 시장경제 체제와 민주주의 도입 등을 전제로 한 서방 원조와 차별화하여 타국의 높은 지지를 확보하고자 하였는데, 이는 이후 중국 원조정책 방향의 초석이 된 것은 물론 현재 중국식 원조모델을 이해하는 데 매우 유용하다고 할 수 있다⁹⁾.

(2) 전환기: 개발연대의 시작과 대외경제협력으로의 전환 (1978-1994)

1978년 중국은 덩소평(鄧小平)의 지도하에 안으로는 경제 중심의 국정 운영을 펼치고, 밖으로는 개혁·개방을 실시하여 국제사회와의 교류를 본격화했다. 중국 대외원조 역시 정치외교 중심에서 경제 중심으로 선회하였는데, 특히 당시 경험은 중국이 대외원조를 서방과 차별화된 대외경제협력의 일환으로 인식하는 데 영향을 준 것으로 해석된다. 이는 동시대에 원조 수원·공여 활동을 경험한 중국이 한정된 원조 수원 자금을 자국 경제발전에 긴요한 분야에 집중하는 한편, 한정된 원조 공여자금 역시 자국의 발전과 연계될 수 있도록 수 있도록 정책역량을 발휘하였기 때문인 것으로 풀이된다. 개혁·개방과 함께 중국은 개발 자금을 마련하고자 1979년 일본으로부터의 차관 도입을 결정하였다. 또한 1980년에는 IMF 및 세계은행(World Bank), 1986년 아시아개발

8) ① 평등호혜, ② 수원국 주권 존중, ③ 무이자·장기저리 조건, ④ 수원국 주인의식 강화, ⑤ 소액투자 제공으로 빠른 효과 발휘, ⑥ 국제가격에 의거한 양질의 설비 및 물자 공여, ⑦ 수원국과 기술공유, ⑧ 수원국 파견 전문가의 물질적 대우는 해당국 전문가와 동등 수준으로 실현

9) 남영숙 (2009).

은행(ADB)의 회원국으로 가입하는 등 다자체제 합류를 통하여 국제 사회의 적극적인 자금 지원을 받아 자국 개발에 나섰다¹⁰⁾. 한편, 천문학적 대내·외 자금이 자국 개발에 사용되던 당시 상황에 맞추어 중국은 원조의 비용 대비 가치(Value for money)를 높이고 원조를 통한 상호 이익이 극대화되는 방향으로 대외원조를 지원하게 된다. 중국은 원조를 통해 자국과 수원국 간 무역이 확대되고 자국 기업이 합작투자 등을 통하여 현지에서 사업을 확대할 수 있도록 지원하는 데 초점을 두었다. 이는 자국의 경제적 이익을 극대화하는 것은 물론, 중국 기업을 대외 원조의 행위자로 적극 참여하도록 유도함으로써 한정된 재정을 효율적으로 활용하고 사업의 지속가능성을 높이기 위함이었다.

(3) 확대기: 원조체제 개혁 및 대외경제협력 전방위화 (1995-현재)

개혁·개방 후 중국은 원조자금과 외국인직접투자(FDI) 대규모 유치 등에 힘입어 고도성장을 구가하였다. 특히 값싼 노동력 등을 바탕으로 중국이 ‘세계의 공장’으로 성장함에 따라 에너지 수요가 급증하면서 원조정책 역시 천연자원의 안정적 수급을 목표로 하게 된다. 한편, 1993년 14기 3중 전회의 시장경제체제의 육성과 발전 결의 이후 중국은 대외경제협력의 고도화를 위한 정책체계를 선진화하기 시작한다. 1994년 대대적 금융산업 개혁과 함께 중국개발은행(China Development

10) 2018년 1분기 말 누적기준, 중국은 세계은행으로부터 약 699억불의 개발자금을 지원받아 416개 개발사업을 실시하였다. 2017년 세계은행의 對중국 차관승인액은 약 24.7억불을 기록하였다. ADB는 중국의 1,152개 개발사업을 대상으로 360억불 가량의 개발자금을 지원했으며, 2017년 간 10개 개발사업을 대상으로 한 19억불 차관 지원을 승인했다. 이렇듯 중국은 오늘날까지도 국제사회의 자금지원을 받고 있는 국가로 남아 있다.

Bank, 이하 CDB), 중국수출입은행(The Export-Import Bank of China, 이하 CEXIM) 등 정책금융기관이 세워졌고, 대외원조의 경우 1995년 국무원의 〈대외원조사업의 개혁 및 비준 관련 지침〉 하달과 함께 변혁을 맞는다. 본 지침에 따라 중국의 대외원조수단은 양허성 차관(concessional loan), 무상자금협력 및 기술협력¹¹⁾, 합작투자협력으로 체계화되었다. 특히 본 지침에서도 원조의 비용효율성과 경제협력 효과성 극대화라는 실리주의적 움직임이 이어졌다. 양허성차관의 경우 정부 재정을 활용한 무이자 차관 외에도 대외거래 전담기관인 중국수출입은행이 시장차입을 통하여 마련한 자금을 기준금리를 하회하는 낮은 차관금리로 제공하고 이자손실분은 국가재정으로 보조하는 우대차관(preferential loan) 제도가 중국수출입은행 설립 초기부터 도입되었다. 1998년 중국 기업과 수원국 현지 기업의 수원국 내 합작투자(Joint Venture)를 진흥하고자 대외원조 합작투자협력기금을 신설하는 등 합작투자협력을 대외경제협력의 주요 수단 중 하나로 인식했다는 것 역시 주목할 만하다.

한편 중국은 이 시기부터 대외경제협력 확대를 위한 국제사회 행보를 본격화하였는데, 특히 동남아시아·아프리카 등 경제적 중요성이 큰 신흥지역과의 대외경제협력 확대를 추진하기 위하여 중국 중심의 정례 협력채널을 구성하고자 노력하였다. 먼저, 중국은 중국-아세안 정상회담(China-ASEAN Summit) 등을 시작으로 동남아시아와의 협력을 확대하기

11) 개도국 공무원 초청연수 등 교육훈련 프로그램, 의료단 파견 및 인도주의 구호, 장학금 제공 등 다양한 무상원조 활동이 전개되었다.

위한 여정에 나선다. 1996년 시작된 중국-ASEAN 정상회담에서 중국과 아세안은 상호간의 정치적 협력관계를 포괄적 협력관계로 격상하고 농업, 인적자원개발, 메콩강 유역 개발협력, 상호투자, 정보통신 등 5대 영역을 중점 협력분야로 설정한다.¹²⁾ 이후 2005년 중·아세안 상품협정이, 2007년에는 중·아세안 서비스협정이 발효되면서 두 권역 간 무역협력이 강화되었으며, 2009년에는 중국수출입은행이 250억불 규모로 조성된 중·아세안투자협력기금(China-ASEAN Investment Cooperation Fund, CAF)을 수탁하여 역내 인프라 개발사업에 대한 투자를 지원하기 시작하였다. 중국개발은행(CDB) 역시 중국국영기업의 역내 인프라 사업수행 재원을 민간조건으로 지원하면서 역내 인프라 투자 확대에 기여하였다.

한편, 중국은 2000년 중국-아프리카 협력포럼(Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC)을 창설하고 매 3년마다 회의를 개최하여 원조지원 확대, 개발펀드 신규 설치, 채무탕감 등 아프리카 개발 관련 주요 의제를 논의하고, 각국과의 양자 정상회담을 통하여 이를 확정하는 방식으로 다양한 분야에서의 개발협력 사업을 진행해 나가고 있다. 중국 정부는 2025년까지 아프리카에 대한 대외공적자금(양허성차관, 상업차관, FDI 등 포함) 지원규모를 1조 달러로 확대할 예정이며(Yun Sun, 2014), 그 일환으로 최근 2015년 FOCAC에서 2015-2017년 간 600억불에 달하는 아프리카 지원을 약속하였다. 나아가 시진핑 집권 이후에는 경제굴기를 목표로 하는 일대일로(一帶一路) 전략의 이행 수단으로 대외경제협력을 강조하면서 이를 위한 중국 중심의 지역

12) 오기철 (2005).

금융기구, 즉 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank, 이하 AIIB)의 설립과 실크로드기금의 조성 등을 통하여 동남 아시아, 아프리카 등 신흥 지역과의 경제협력 강화를 꾀하고 있다. 이에 대한 자세한 설명은 후술하기로 한다.

〈표 1〉 2015 FOCAC 아프리카 지원 패키지 구성

단위: 10억불

지원수단	지원액
우대차관 및 수출신용	35
중-아프리카 생산역량 강화 협력기금 (China-Africa Production Capacity Cooperation Fund)	10
무상원조 및 무이자차관	5
중-아프리카 개발기금 (China-Africa Development Fund)	5
아프리카 중소기업 개발 특별기금 (Special Loan for Development of African SMEs)	5
합 계	60

출처: 권율·박수경 (2010)

2. 중국의 대외원조 지원 현황¹³⁾

주지하듯이 중국은 원조 수원과 공여 활동을 동시대에 진행한 개발 경험에 기반하여 대외원조에 대한 이해도를 높여 왔다. 즉, 경제발전을 위하여 원조, 무역, 투자 등 광범위한 외부개발재원을 총동원한 경험, 한정된 원조 예산을 자국 발전에 효과적으로 기여하도록 경제협력 위주의 원조를 진행한 경험 등은 중국에게 원조를 자국과 협력국의 발전을 함께 추구하기 위한 무역, 투자 등 다양한 대외경제협력 수단으로

13) Information Office of the State Council, The People's Republic of China (2014), 전익호 (2015) 등을 참고하여 재구성

인식하도록 유도하였다.

이처럼 남남협력(South-south cooperation)의 관점에서의 원조를 이해하는 동시에 OECD 미가입상태로 OECD DAC의 원조 국제지침과 동료 압박(peer pressure) 등에서 자유로운 중국은 OECD DAC의 ODA 적격성 기준¹⁴⁾에 의거한 원조개념에 구애받지 않고 ODA와 함께 공적수출신용기관의 수출신용, 기타 정책금융기관들의 준상업 및 상업조건의 투·융자 및 해외투자자금 등 기타공적자금(Other Official Flows, 이하 OOF)으로 분류되는 다양한 정책자금을 활용하여 개도국과의 협력에 나서고 있다. 중국 대외원조백서는 원조에 대한 중국의 개념인식이 서양의 원조개념과 많은 부분 동조화되었음을 제시하고 있으나, OECD의 공공재원 통계에 의하면 동 개념체계에 속하는 유상자금 중 다수 역시 양허성 기준에 부합하지 않아 OOF로 분류되고 있음을 주지할 필요가 있다.

또한 OECD 비가입국인 중국 수은은 OECD 수출신용협약의 헬싱키 패키지¹⁵⁾, 최빈국 원조 비구속화를 위한 DAC 권고안(2001) 등 구속성 원조 제공 관련 국제기준에 구애받지 않고 자금지원을 수행하고 있다. 이에 중국 대외원조의 지원조건의 경우 중국 민간기업과 노동력 이용, 중국산 장비 사용이 최소 50% 이상 이루어져야 한다는 구속성 조건을 띄고 있으며 민관협력(PPP)을 통한 사업(예) 민자발전사업 등)을 수행할

14) OECD DAC 수원국 목록 내 국가의 경제사회 발전을 위하여 증여율(Grant Element, G.E) 25% 이상의 양허적 조건으로 자금·기술 등을 제공하는 것을 의미한다.

15) 구속성 원조(tied aid)는 하위중소득국(LMIC) 및 저소득국(LIC)의 상업성 없는(commmercially non-viable) 개발사업과 최빈국(LDC)의 개발목적 사업에만 제공 가능하며, 최저 양허성 수준(Concessional Level, C.L.)이 35% 이상이어야 함. 단, LMIC 및 LIC 자금제공 시 사업규모가 2백만 SDR 이하이거나 C.L.이 80% 이상일 경우 구속성 원조 지원이 가능함.

경우에도 중국 국영기업 등 중국 기업과의 협력을 통하여 이루어지는 경우가 대부분이다.

최근 중국의 대외원조 지원현황은 국무원의 대외원조 백서에서 찾아볼 수 있다. 이에 따르면 중국은 1950-2009년 간 161개 협력국을 대상으로 2,563억 위안(약 400억불) 가량을 지원하였으며, 최근 2010-2012년 간 121개 협력국을 대상으로 893억 위안(약 150억불)을 지원하는 등 원조규모를 지속적으로 확대하고 있다. 중국의 대외원조는 크게 무상원조(무상자금협력 및 기술협력)와 유상원조(무이자차관, 우대차관)의 방식으로 집행되고 있다. 이 중 무상자금협력 및 무이자차관은 정부 재정을 활용하여 집행되고 있으며, 우대차관(preferential loan)은 1994년 설립된 중국수출입은행이 1995년부터 시장에서 차입한 자금을 정부 재정을 활용한 금리보전을 통하여 장기·저리로 제공하고 있다.

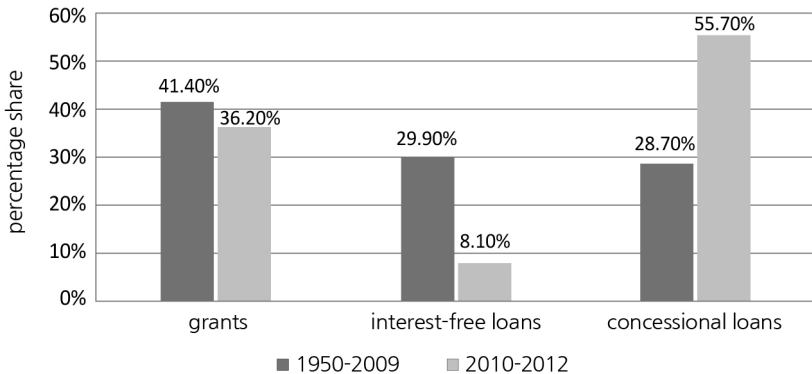
〈표 2〉 중국 대외원조의 주요 집행수단 및 방식

집행수단	내용
무상원조 (Grant)	<ul style="list-style-type: none"> • (지원규모) '10-'12년 간 323억 위안(지원비중 36.2%) • (지원분야) 중소형 사회간접시설(병원, 학교 등) 구축, 교육훈련, 기술협력, 기자재 지원, 긴급구호 등
무이자차관 (interest-free loan)	<ul style="list-style-type: none"> • (지원규모) '10-'12년 간 72억 위안(지원비중 8.1%) • (지원분야) 수원국 공공시설 및 복리증진 사업 • (지원조건) 연리 0%, 상환기간 20년(거치기간 10년) 내외
우대차관 (preferential loan)	<ul style="list-style-type: none"> • (지원규모) '10-'12년 간 497억 위안(지원비중 55.7%) • (지원분야) 대형인프라 건설, 기자재 지원, 기술서비스 제공 등 ※ ('09년말 누적) 76개국 325개 사업 지원: 인프라 구축 61%, 에너지·자원개발 8,9% • (지원조건) 연리 2-3%, 상환기간 15-20년(거치기간 5-7년) 내외

출처: Information Office of the State Council, The People's Republic of China (2011), Information Office of the State Council, The People's Republic of China (2014).

1995년 중국수출입은행이 우대차관을 지원하기 시작하면서 중국의 대외원조는 <그림 1> 및 <그림 2>에서 확인 가능한 것처럼 빠르게 증가하고 있다. 2010-2012년 간 893.4억 위안에 달하는 대외원조 지원 중 무상원조는 323.2억 위안(36.2%), 무이자 차관은 72.6억 위안(8.1%), 우대차관은 497.6억 위안(55.7%)을 차지하였다.¹⁶⁾ 대외원조 지원에 있어 중국 수은의 대외원조 집행비중이 매우 높은 것은 중국 정부가 대규모 인프라 개발사업 지원에 필요한 원조자금을 중국 수은의 차입 능력을 활용하여 효율적으로 마련하고 있기 때문인 것으로 보인다. 또한 경제적 이해관계가 큰 국가들의 인프라 구축을 지원하여 호혜적 결과를 만들어내는 중국의 대외원조 방향 역시 높은 우대차관 지원 비중에 기여한 것으로 전망된다.

〈표 3〉 중국 대외원조 주요 수단별 지원비중 비교



출처: Denghua Zhang (2014)

16) Information Office of the State Council, The People's Republic of China (2014).

한편 중국수출입은행은 개발도상국 정부가 중국 기업에게 개발사업 수행대가를 지급하거나 기자재를 구매할 때 필요한 자금을 좋은 조건으로 개발도상국 정부나 금융기관에 제공하는 우대구매자신용(preferential buyer's credit)을 제공하고 있다. 중국 수은은 이 자금을 대외원조 성격의 지원자금 중 하나로 분류하고 있는데, JICA(2014)에 따르면 우대구매자신용의 지원 실적은 가파르게 성장하여 2014년에는 양·다자 대외원조 지원액을 넘어선 약 70억불 규모로 확대되었음을 확인할 수 있다.

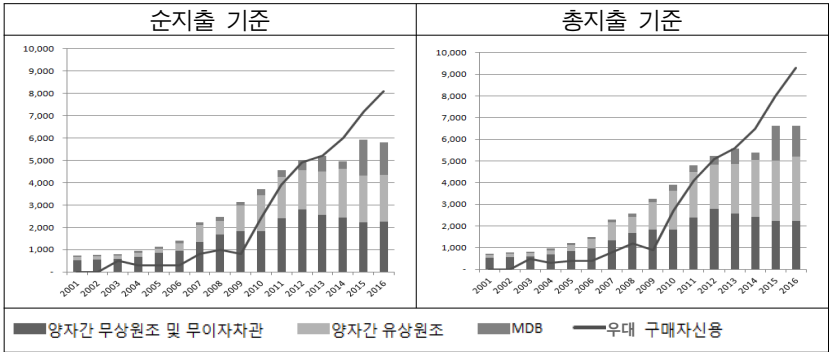
美 윌리엄 앤 메리 대학교 원조정보연구소(2017)는 중국이 2000-2014년 간 140개 협력국에 3,544억불 상당의 대외 공적자금(Official Finance)을 지원하여 미국의 대외 공적자금 지원규모(3,964억불 상당)에 근접하였으며, OECD 공공재원 통계에 따라 동 자금을 분류할 경우 ODA의 지원비중은 23%, OOF의 지원비중은 77% 가량으로 확인된다고 밝혔다. 미국의 경우 대외 공적자금 지원액 중 93%가 ODA인 것을 감안할 때, 중국의 대외지원은 기존 ODA 개념만으로 해석하기 어려운 측면이 있음을 확인할 수 있다.

최근 중국의 대외원조 지원규모를 추정한 Naohiro Kitano(2018)는 '16년 중국이 순지출 기준 약 58억불의 대외원조를 제공하여 지원규모 기준 미국, 독일, 영국, 일본, 프랑스 등 전통공여국에 이어 7위를 기록하였다고 추정하였다. 특히, 실질적으로 유상원조로 분류할 수 있는 우대구매자신용 지원액이 대외원조 전체금액보다 큰 '16년 81억불을

기록하여 이를 통계에 포함할 경우 중국의 대외원조 규모가 미국, 독일, 영국에 이은 4위를 기록한다고 추정하였다.

〈표 4〉 중국 대외원조 및 우대 구매자신용 지원액 추정

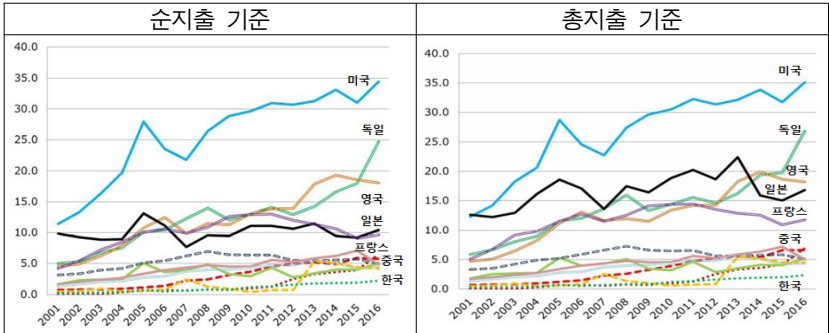
단위: 백만불



출처: Naohiro Kitano (2018)

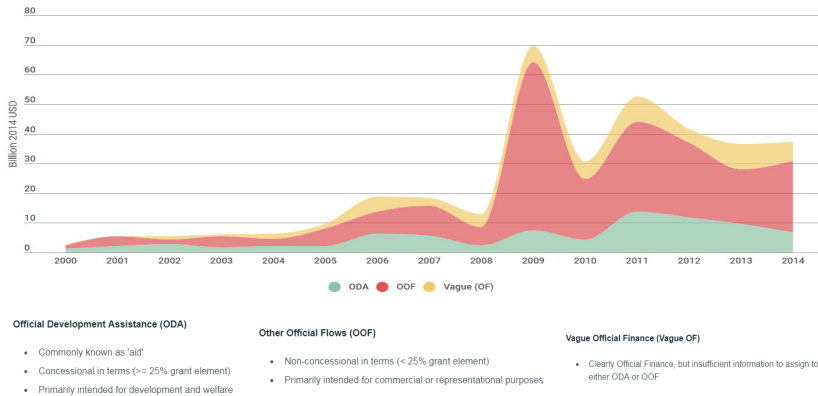
〈표 5〉 주요 공여국 대외원조 지원액 비교

단위: 10억불



출처: Naohiro Kitano (2018)

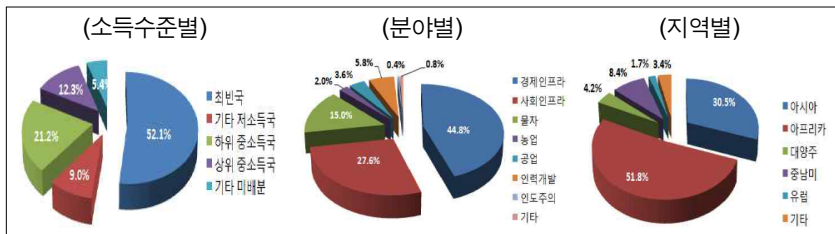
〈표 6〉 연도별 중국 대외공적자금 성격 분석 (2000-2014)



출처: <http://www.aiddata.org/china>

현재 중국은 프로젝트 원조, 물자공여, 기술지원 등 8대 협력방식을 활용하여 대외원조를 지원하고 있다. 중국은 2010-2012년 중 121개 협력국을 지원하였는데, 그 중 아프리카(51개국, 51.8%) 및 아시아(30개국, 30.5%)에 대한 지원비중이 압도적이며 중남미(19개국, 8.4%)에 대한 지원도 상당한 것으로 파악된다. 소득그룹별로는 최빈국(52.1%) 및 하위중소득국(21.2%)에 대한 지원비중이 매우 높은 것으로 파악되며, 분야별로는 경제인프라(44.8%) 및 사회인프라(27.6%)에 대한 지원 비중이 월등히 높은 것으로 확인된다.

〈표 7〉 중국 대외원조 지원 분석 (2010-2012)



출처: 전익호 (2015)

〈표 8〉 협력방식별 중국 대외원조 현황 비교

집행방식	1950-2009	2010-2012
프로젝트원조	• 2,025개 사업 완공	• 80개국 580개 사업 완공
물자공여	-	• 96개국 424회 제공 (기계, 검사장비, 의약품 등)
기술지원	-	• 61개국 170개 사업 완료 (농업, 문화, 교육, 의료 등)
인적자원개발	• 4,000개 과정 훈련생 120,000명 초청	• 공무원 연수 및 업무연수 1,951회(49,148명 대상) 실시
봉사단 등 파견	• (봉사단) 19개국 450명 파견 • (언어교사) 70개국 8,000명	• 60개국에 청년봉사단 및 언어교사 7,000명 파견
긴급구호		• 30개국 15억 위안 지원
채무탕감	• 50개국 256억 위안 상당 차관 380건 채무탕감	• LDC 및 고채무빈곤국 9개국* 14억 위안의 무이자차관 16건 채무탕감

* 탄자니아, 잠비아, 카메룬, 적도기니, 말리, 토고, 베닝, 코트디부아르, 수단

출처: Information Office of the State Council, The People's Republic of China (2011), Information Office of the State Council, The People's Republic of China (2014).

Strange, A.M. et al(2017)은 보다 구체적으로 중국의 최대 협력지역인 아프리카에 대한 지원현황을 추적하였다. 이들에 따르면 중국은

2000-2011년 간 아프리카 역내 50개국 1,511개 사업에 대하여 730억불 상당의 공적자금(Official Flow)을 지원하였으며, 이 중 150억불 가량이 OECD DAC이 정의하는 ODA 적격성 기준을 충족했다고 밝혔다. 또한 지원액의 86%에 달하는 자금이 유상으로 지원되었으며, 교통·에너지·통신 등 인프라 지원이 높은 비중을 차지하였음을 확인하였다.

〈표 9〉 OECD CRS 분류에 따른 중국 대외지원의 분야별 추정분류(2000-2011)

구 분	사업 수	순위	지원액	순위
확인 불가	214	1	3,740	6
정부·시민사회	209	2	1,718	9
보건	182	3	1,078	13
교육	149	4	239	15
교통	107	5	17,230	1
농업, 임업, 어업	98	6	3,520	7
기타 사회 인프라 및 서비스	87	7	1,766	8
통신	80	8	4,324	4
에너지	69	9	13,301	3
긴급구호	57	10	160	16
채무탕감	56	11	4,099	5
범분야	49	12	16,937	2
수자원·위생	39	13	1,666	10
무역·관광	35	14	1,248	12
산업·광업·건설	32	15	1,521	11
식량지원	14	16	24	19
인구 정책 및 유아 건강	11	17	36	18
금융·재무 서비스	10	18	313	14
사업·기타 서비스	5	19	41	17
여성	4	20	0	23
NGOs 및 정부단체 지원	2	21	9	20
예산지원	1	22	1	21
물품지원	1	23	0	22
합 계	1,511	-	72,971	-

출처: Strange, A.M. et al (2017)

3. 중국 대외원조체계의 구성¹⁷⁾

(1) 원조 정책체계의 구성

중국은 국가 유일의 정당인 공산당이 정치·군사·경제 등 국정 전반을 장악하고 정부는 공산당의 결정을 이행하는 당국가체제(Party-State Model)를 채택하고 있다. 당 우위의 권력체제에서 총서기¹⁸⁾를 의장으로 하는 공산당 중앙위원회(Central Committee of Communist Party of China, CCP Central Committee)가 실질적인 국가의 최고 결정권한을 보유하고 있다.¹⁹⁾ 중앙행정기관에 속하는 국무원은 입법기관인 전국인민대표대회의 산하기관으로 총리를 수반으로 하며, 중국 공산당과 전인대의 정책의사결정을 이행하기 위한 행정활동을 실시하고 있다.

국무원 내 대외원조 주관부처는 상무부(Ministry of Commerce)이다. 상무부는 중앙정부활동 중 경제기획·통상·투자·대외경제협력·대외원조 등을 관할하고 있으며, 부처 내 2개 국(局)이 대외원조 업무를 전담하는 가운데 산하 연구소인 국제무역·경제협력연구소(Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, CAITEC)가 이를 지원·보완하고 있다. 14개 과로 구성된 대외원조국

17) Denghua Zhang & Graeme Smith (2017), 권율·박수경 (2010). 등을 참고하여 재구성

18) 중국 공산당의 최고지도자가 중국공산당 중앙위원회 총서기(정치)·중앙군사위원회 주석(군사) 등을 겸직하고 있으며, 현재 총서기는 시진핑이다.

19) John F. Copper (2016).

(Department of Foreign Aid)은 중기 원조지원계획 등 원조정책의 입안 및 실행을 담당하고 있으며, 국제무역·경제국(Department of International Trade and Economic Affairs)은 무상원조의 관리와 국제기구와의 삼각협력을 지원하는 동시에 수출입은행의 우대수출신용에 관련한 결정과정에 참여하고 있다. 한편, 상무부 산하기관인 CAITEC은 중국 원조백서 및 중기(5개년) 원조지원계획 수립 지원, 삼각협력 수행방안 조사 등 연구기능을 통하여 상무부 내 주무부서의 업무를 지원하는 싱크탱크로 활동하고 있다. 한편, 상무부 소속으로 주재국 내에서 국제무역·경제협력·대외원조 등의 업무를 지원하는 경제상무참사처(Economic and Commercial Counsellor's Office)가 현지 개발사업의 모니터링 등을 실행하고 있다.

상무부가 출범한 2003년 이전에는 대외무역경제협력부(1993-2003), 대외경제무역부(1982-1992) 등 대외경제협력 전반(통상, 투자 등)을 담당하는 부처들이 중국의 대외원조를 주관하여 왔다. 이는 개혁·개방 이후 중국 당국이 대외원조의 주요원칙을 대외경제협력의 확대에 두어 왔음을 잘 보여주고 있으며, 중국 대외원조의 정책방향이 개도국 발전 지원 외에도 신흥경제권과의 경제협력 확대, 기업의 해외진출 촉진 등을 복합적으로 강조하는 이유를 잘 보여준다. 또한 원조자금을 활용·관리하는 경험을 보유한 원조 수원총괄부처이기도 한 상무부의 특성²⁰⁾ 상 행정적 효율성과 전문성을 활용할 수 있다는 실용적 이유도 있었던 것으로 보인다.

20) 오늘날에도 상무부는 원조수원자금의 총괄을 전담하는 수원총괄기관으로 기능하고 있다.

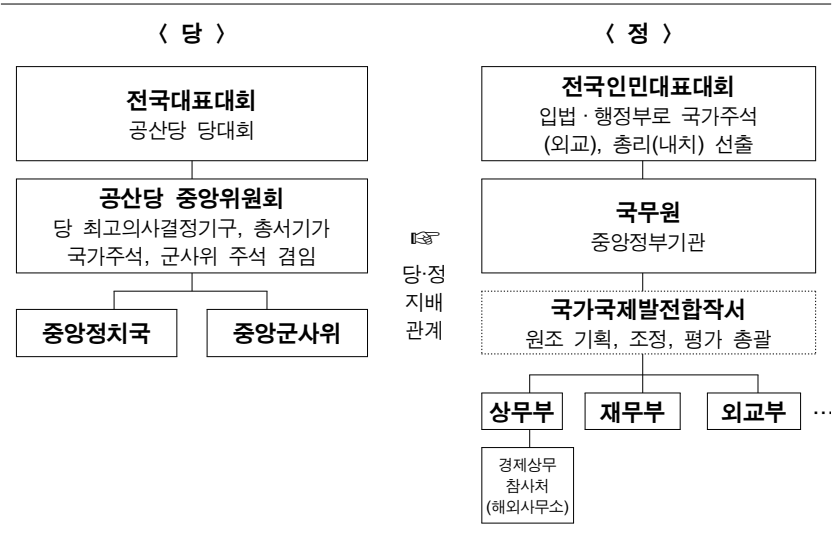
상무부를 제외한 각 부처 및 지방정부 등이 소규모 원조사업들을 수행하는 가운데 재정부와 외교부가 비중 있는 영향력을 행사하고 있다. 재정부는 예산심의를 관장하며 상무부가 편성한 원조예산을 승인하고 국가예산에 편입하는 권한을 가지고 있다. 또한 다자협력을 위한 분담금 납입 및 채무탕감을 담당하고 있는데, 특히 유상협력이 활발한 중국은 채무탕감을 주요 지원수단 중 하나로 꼽을 정도로 활발하게 채무탕감을 이어오고 있다²¹⁾. 또한, 외교부는 원조정책 수립 시 중국의 원조가 외교정책과 연계될 수 있도록 상무부에 의견을 제공하고, 긴급구호 및 인도주의 지원을 담당하고 있다.

한편, 2018년 3월 열린 전국인민대표대회에 결정에 따라 위 정책 체계는 일련의 변화를 맞게 되었다. 바로 2018년 4월 대외원조 정책의 최상위 기관으로서 국가국제발전합작서(國家國際發展合作署, China International Development Cooperation Agency, CIDCA)가 발족한 것이다. 이 기구는 원조 주요기관인 상무부, 재정부, 외교부는 물론 다양한 개발협력 유관부처들의 원조 수행활동에 관한 전략 가이드라인, 범부처 관점의 원조전략 등을 수립하고, 동 전략의 이행 모니터링을 실시하는 등 대외원조 정책의 기획·조정·평가를 총괄하는 역할을 수행하게 된다. 이는 각 부처 및 시행기관의 전문성을 활용한 원조활동의 기획, 실행 등을 실시함과 동시에 다양한 이해관계자들의 참여가 불가피한 대외원조의 정책일관성 제고에 도움을 주는 데 기여할 것으로 보인다.

21) 중국 대외원조백서 (2011, 2014)에 따르면 중국은 2012년까지 개발차관 396건, 약 270억 위안에 달하는 채무를 탕감해 주었다.

〈그림 1〉

중국 원조 정책체계의 구성



출처: Denghua Zhang & Graeme Smith (2017); XINHUANET (2018)

(2) 원조 집행체계의 구성

주지하듯이 중국의 원조정책체계가 국가국제발전합작서의 총괄·조정 하에 대외경제협력을 중시하는 상무부 중심으로 구성되어 있다. 중국의 원조집행체계는 크게 무상원조(무상자금협력 및 기술협력)와 유상원조(무이자차관, 우대차관)를 활용하여 대외원조 자금을 집행하고 있다. 특히 유상자금협력의 비중이 높은 가운데 유상협력 전담기관인 중국 수출입은행 등 정책금융기관의 역할이 중요하다는 점이 특징이며, 무상협력의 경우 상무부 산하 국제경제협력국, 경제기술교류센터, 국제상무관원 연수학원 등 3개 무상원조 집행기관과 각 중앙부처의 국제협력부서, 지방정부 등 다양한 기관들이 원조 집행을 담당하고 있다.

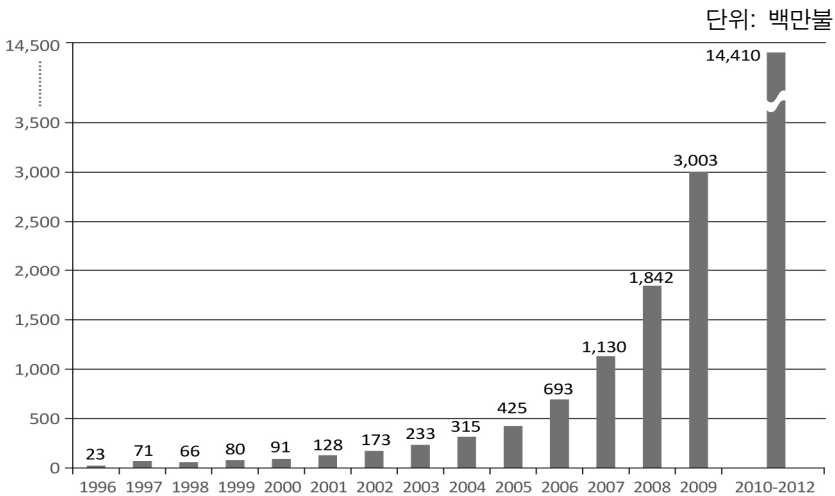
- 국제경제협력국(Chinese Agency for International Economic Cooperation, AIECO)
 - 무상사업의 기획, 실행, 관리 등 총괄: 사업기획, 입찰, 계약, 수주, PM 등
- 경제기술교류센터 (China International Centre for Economic and Technical exchange; CICETE): 물자공여 및 기술협력 사업 실시
- 국제상무관원연수학원 (Academy for International Business Officials; AIBO)
 - 해외공무원 및 연수생 초청 교육 담당기관

출처: Denghua Zhang & Graeme Smith (2017)

중국수출입은행은 수출입 및 해외투자, 해외자원개발 등을 지원하고 주요 원자재 수입에 필요한 금융을 제공하고자 1994년 설립된 공적수출 신용기관(Export Credit Agency, ECA)이나, 설립 초기인 1995년부터 개발도상국 유상자금협력에 관한 국무원의 권능을 위탁 수행하는 등 광범위한 대외경제협력 필요자금을 제공하는 국제경제협력은행으로 활동하고 있다. 중국수출입은행이 제공하는 금융상품은 크게 수출금융(공급자·구매자), 수입금융, 전대금융, 무역금융 등으로 구성된 수출입 금융과 해외투자 및 해외자원개발 등 지원을 위한 투자금융, 그리고 개발도상국과의 대외경제협력 증진을 지원하기 위한 우대금융(preferential facility)으로 구성된다. 이 때, 우대금융은 정부 재정을 통한 시장차입자금의 금리보전을 활용하여 장기·저리 차관을 제공하는 우대차관(preferential loan)과 동일 조건으로 개발도상국 금융기관에 자금을 제공하는 우대 구매자 신용(preferential buyer's credit)으로 구분할 수 있다. 이는 중국 수은이 제공하는 우대차관 중 증여율(Grant Element, G.E) 25% 미만의 저양허성 자금이 다수 포함되어 있음을 의미한다.

구체적으로 수출입은행은 자금지원 대상사업의 심사, 자금지출, 원금회수 등의 업무를 맡고 있다. 연간지원목표의 경우 관계기관(인민은행·상무부·외교부·수출입은행) 간 협의 후 국무원 인가를 통하여 지원규모를 결정하고 있는데, 지원실적을 대외비로 분류하고 있어 정확히 파악하기 어렵다.²²⁾ 하지만 Brautigam(2011), 권율·박수경(2010), Information Office of the State Council, The People's Republic of China(2014) 등을 참고하여 지원규모를 <표 2>와 같이 대략적으로 확인할 수 있다. 조달금리와 수원국 신용등급 등을 고려하여 결정되는 지원조건 역시 일반에 공개되어 있지 않으나, 최근 지원사례를 참고하면 금리 연 2~3%, 만기 15~20년(거치 5~7년) 수준의 지원조건으로 자금지원이 이루어지고 있는 것으로 보인다.

<표 11> 중국수출입은행의 연도별 유상차관 지원 실적



출처: 권율·박수경 (2010); Information Office of the State Council, The People's Republic of China (2014)

22) 권율·박수경 (2010).

한편, 중국수출입은행은 수출입 지원과 대외경제협력 증진 등을 위한 다양한 금융상품을 제공하고 있는 기관의 비교우위를 적극 활용하여 기관이 취급 중인 다양한 금융상품을 총망라한 금융 패키지(financial package)를 대규모 개발 사업에 제공하고 있다. 이는 수출입금융을 활용하여 한정된 대외원조 예산 하에 사업수행에 필요한 대규모 자금을 수원국에 제공하는 한편 중국 기업의 참여가능성을 높이는 효과를 보인다. 또한, 양허적 성격의 자금을 활용하여 사업의 금융조달 가능성(Bankability)을 높이고 프로젝트의 사업위험을 다양한 이해관계자들에게 분산하는 등 이점을 가지고 있다.

〈표 12〉 중국수출입은행의 금융패키지 지원사례

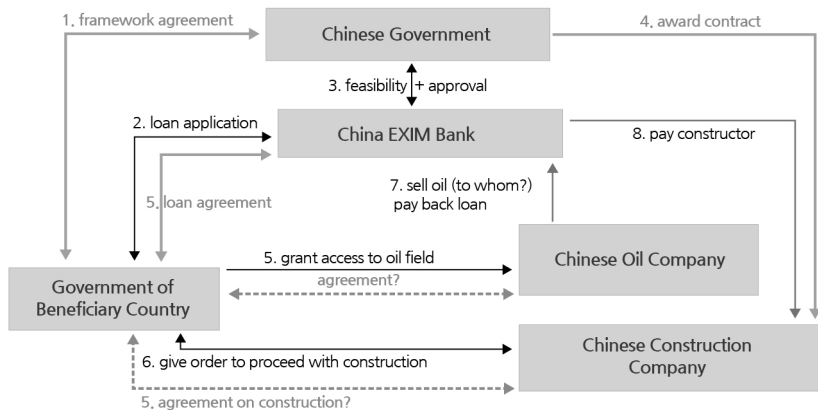
- 가나 Bui 수력발전댐 구축사업(2009)
 - (사업범위) 수력발전소(400MW) 및 댐 건설
 - (총사업비) 622백만불
 - (자금조달) 가나 정부 60백만불, 중국 수은 562백만불 제공
(우대차관 270백만불 + 수출입금융 292백만불)
 - (사업수행기업) 중국수력(Sinohydro)
- 파키스탄 Gwadar 항만사업(2001)
 - (사업범위) 50,000 DWT 규모 Gwadar항(다목적 선석 3개) 개발
 - (총사업비) 248백만불
 - (자금조달) 파키스탄 정부 48백만불, 중국 198백만불 제공
(무상원조 49백만불 + 무이자차관 31백만불 + 우대차관 58백만불 + 수출입금융 60백만불)
 - (사업수행기업) 중국항만기술공사(China Harbour Engineering Company)

출처: 권율·박수경 (2010), EJOLT (2015)

뿐만 아니라 중국수출입은행은 차관상환방식에 있어 현금상환과 함께 원유 등 원자재를 받는 현물상환방식을 활용하거나 자원개발권

획득을 담보로 차관을 제공하는 등 이른바 ‘앙골라 모델²³⁾’이라 불리는 자원담보차관(resource-backed loan) 제도를 운영하고 있다.²⁴⁾ 이는 현금상환여력이 없는 아프리카와 빠른 경제성장과 함께 원자재 수요 확대에 대응해야 하는 중국의 상호 이해관계가 있기에 지속가능한 모델이라 할 수 있다.

〈그림 2〉 앙골라 모델의 운영방식



출처: KIEP (2011)

위와 같은 사업·금융 지원모델이 지속가능한 이유 중 하나는 중국 수은의 자금지원으로 개발사업을 실시하는 기업 중 중국 국영기업의 비중이 높기 때문이라 할 수 있다. 그 일례로 2010-2015년 간 중국의 사하라이남 아프리카 발전분야의 경우 90%가 중국 국영기업의 참여로 수행되었는데, 특히 중국 5대 발전 국영기업²⁵⁾이 동 기간 발전사업의

23) 이는 중국수출입은행이 2004년 원유를 담보로 우대차관 10억불(상환 17년, 거치 5년, 연리 1.5%)을 제공한 데에서 유래하였다 (KIEP, 2011).

24) KIEP (2011).

3/4를 수행한 바 있다.²⁶⁾ 이렇듯 국영민간부문은 이윤추구 외에도 국가목표 수행 지원을 실시하여 중국의 대외경제협력에 기여하는 축으로 기능하고 있다.

마지막으로 중국수출입은행은 정부의 대외경제협력 정책목표를 실현하기 위한 다양한 특별기금²⁷⁾의 조성과정에 참여하거나 동 기금의 위탁사무를 수행하고 있다. 이 특별기금들은 역내 인프라 투자사업 수행에 필요한 자금을 투자하는 사모펀드(Private Equity Fund, PEF) 형식으로 조성되어 역내 인프라 투자위험을 경감하는 데 기여하고 있다.

중국수출입은행이 자체 자금과 정부 재정 등을 활용하여 중국의 대외경제협력 증진을 지원한다면, 중국 최대 자산규모를 자랑하는 정책금융기관인 중국개발은행(China Development Bank)은 2006년 50억불 규모로 설치된 중국·아프리카개발기금(China-Africa Development Fund, CAD) 재원 등을 활용하여 현지에 진출한 중국 기업 및 중국 기업이 투자한 현지 기업 등에 대한 기업금융 및 인프라 사업에 대한 프로젝트 금융 등을 제공하고 있다.

25) Sinohydro, China Gezhouba Group Corporation, China National Electric Engineering, China International Water and Electric Corporation, Shandong Electric Power Construction Corporation

26) IEA (2016).

27) 주요 기금으로는 중·아세안투자협력기금(China-ASEAN Investment Cooperation Fund, CAF), 실크로드기금(Silk Road Fund), 중국·동부유럽투자기금(China-Eastern & Central Europe Investment Cooperation Fund) 등이 있다.

III. 중국 대외원조의 최근 동향

1. 대외원조 전략: 일대일로(一帶一路) 전략의 수립

중국의 대외원조는 2013년 시진핑 주석의 일대일로(一帶一路, Belt and Road Initiative) 구상 발표와 함께 새로운 변곡점을 맞이하게 된다. 우리에게 ‘육·해상 실크로드’ 구축으로 잘 알려져 있는 일대일로 전략은 2049년까지 중국과 중앙아·동남아·아프리카 등지의 일대일로 연선 국가들을 하나의 경제권으로 통합한다는 내용을 담고 있다. 특히 국경을 초월한 인프라 구축은 무역·투자 장벽을 해소하고 중국과 주변국들을 하나의 경제권으로 묶기 위한 핵심으로, 일대일로 프로젝트가 완성될 경우 총 64개국, 세계 총 인구의 63%, 세계 GDP의 29%에 해당되는 메가 경제권이 탄생할 것으로 예상된다.²⁸⁾ 구체적으로 일대일로는 중앙아시아와 유럽을 연결하는 육상 실크로드(一帶), 동남아시아와 유럽·아프리카를 잇는 해상 실크로드(一路)로 이루어진 초국경 인프라 연계를 확충하는 것을 의미한다.

28) KIEP (2017).

〈그림 3〉 일대일로 육상 및 해상실크로드 (예상로)



출처: 윤구 (2018)

이후 2015년 3월 중국의 거시경제를 총괄하는 경제수석부처인 국가발전개혁위원회, 상무부, 외교부가 공동으로 〈일대일로 비전 및 행동 계획〉을 발표하면서 일대일로 계획은 본격화되었다. 국가발전개혁위원회는 정책소통·인프라 연결·무역 확대·자금유통·민심상통이라는 5대 이념 하에서 일대일로 계획의 종합적 수립을, 상무부는 초국경 인프라 연결 및 기술협력 확대, 투자·무역 협력 확대 등 대외경제협력 확대정책의 이행을, 외교부는 주변국 대상 일대일로 전략 대외홍보 활동을 담당하면서 일대일로 계획의 이행을 담당한다. 이에 따라 중국의 대외원조는 중국과 협력국의 상호발전, 특히 초국경 인프라 구축을 지원함으로써 일대일로 전략을 전개하는 주요 정책수단으로 그 중요성이 한 단계 높아지게 되었다.²⁹⁾

29) 김예경 (2017).

〈표 13〉

일대일로 5대 핵심이념 및 추진내용

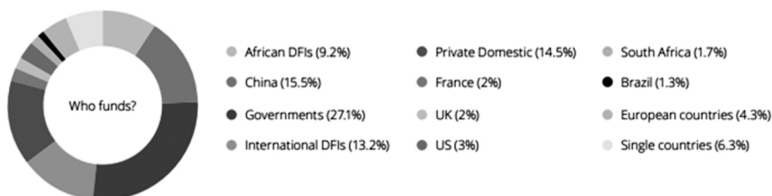
구분	주요 추진 내용
정책소통	• 정책교류 확대를 통한 지역협력 기반 구축
인프라 연결	• 육상·해상·항만·에너지 등 인프라 연계성 확대 • 주요 거점별 교통인프라 구축 및 자원확보를 위한 인프라 구축 • 국가간 인프라 구축 계획 및 기술표준시스템과의 연계 강화
무역 원활화	• 공동자유무역지대 확대 추진 • 국가간 무역, 투자 협력 확대를 위한 규범 마련 • IT, 신재생에너지, 신소재 등 첨단산업분야 협력 확대
자금 유통	• 아시아 통화안정을 위한 금융협력시스템 강화 • AIIB, BRICs 개발은행, 실크로드기금 등 국제금융기구 확대 • 일대일로 참여국 정부 및 기업의 중국 내 채권발행 확대
민심상통	• 문화, 관광, 교육 등 교류 확대 • 교육의료 및 빈곤퇴치 지원을 위한 민간교류 추진 • 공동연구센터(관광, IT 등) 설립 및 과학기술 분야 협력 강화

출처: KIEP (2017)

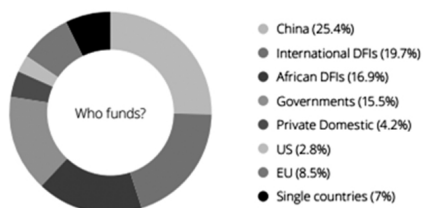
Deloitte(2017)는 위 맥락에서 일대일로 연선국가에 대한 중국의 대외원조 지원은 가파르게 증가하고 있음을 밝히고 있다. 특히 중국의 대외원조 지원규모가 가장 큰 아프리카 지역의 경우 최근 아프리카 대형 인프라 사업자금의 15.5%를 중국이 지원하고 있으며, 특히 동아프리카 지역의 경우 대형 인프라 사업자금의 25%를 중국이 지원하고 있어 일대일로 핵심국가인 케냐, 이집트 등 북·동아프리카에 대한 지원이 집중되고 있음을 밝혔다. 또한, Deloitte(2017)는 역내 대형 인프라 건설의 상당수를 중국 기업이 수행하고 있어 중국이 대규모 대외원조 자금지원과정에서 중국 기업의 해외진출 확대라는 실리적 혜택을 효과적으로 획득하고 있음을 관찰하였다.

<표 14> 아프리카 전체 및 동아프리카 대형 인프라 자금 지원 출처

<아프리카>



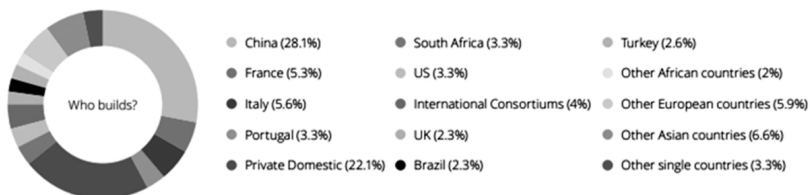
<동아프리카>



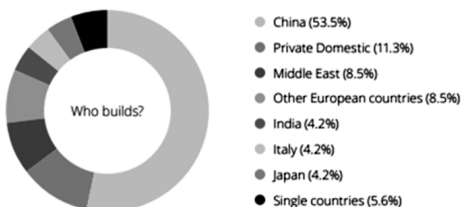
출처: Deloitte (2017)

<표 15> 아프리카 전체 및 동아프리카 대형 인프라사업 수주기업 국적

<아프리카>



<동아프리카>



출처: Deloitte (2017)

〈표 16〉 중국 주도 아프리카 주요 대형인프라 구축사업(18.3월 기준)

국가	사업명	사업내용	지원 규모 (10억불)
나이 지리아	해안철도사업	라고스와 칼라바(Calabar)를 거쳐 10개의 주요도시를 연결해 원유채굴지인 니제 델타를 연결하는 1,402km 철도 건설	12
남아공	Modderfontein New City Project	요하네스버그 외곽에 대규모 주택 및 남아공 최대 도시 건설	7
말라위	인프라개발	① 300MW급 석탄화력발전소, Chileka 국제공항 재건축 ② Tsangano - Mwanza (탄자니아) 간 도로(140km) 건설 ③ Phombeya-Makanjira-Nkhotakota- Chatoloma 220kV 송전선 개보수	1.7
모잠 비크	Mphanda Nkuwa Dam, 수력발전소 건설	Moamba-Major댐 건설 및 1,500MW 수력발전소 건설 공사	3.1
DR 콩고	패키지형 사업	Mashamba, Dima Basins, Kolwezi 광산도시 개발 사업 (자원담보부)	6
수단	수단항-카르툼 철도사업	수단항 - 카르툼 간 철도(762Km) 구축	1.3
이집트	신도시 건설	신행정도시 건설(정부공무원 주거시설 포함)	45
	전철 구축	신 행정수도와 살람(Salam)시를 연결	0.8
지부티	자유무역지대	지부티 자유무역지대 건설사업	3.5
	전철 구축	지부티-에티오피아 간 756KM 전철화 사업	4
차드	차드-수단 간 철도구축	차드와 수단(카메룬 경유)을 연결하는 총 1,344km 철도 사업	5.6
케냐	라무 종합개발 프로젝트	라무 - 로키초기아 간 송유관 건설 및 라무 - 에티오피아 - 수단 간 철도 (2,050km) 건설	13.1
	표준궤 철도	몸바사에서 말라 바 국경까지 962km 철도 건설	7
탄자 니아	Bagamoyo 항만	연간 2,000만 컨테이너를 취급하는 동아프리카 최대 항구 건설(잠정 보류상태)	7

출처: 유구 (2018)

2. 대외원조 정책체계: 일대일로 이행강화를 위한 조직개편

2018년 3월 대외원조정책의 최상위 기관인 국가국제발전합작서(CICDA)의 발족은 개발협력의 관점에서 일대일로 전략을 성공적으로 이행하기 위한 조치로 보인다. 특히 2018년 4월 CICDA 공식 발족과 함께 국가발전개혁위원회에서 일대일로 전략의 종합적 수립을 책임졌던 왕샤오타오(王曉濤) 부주임이 초대 수장으로 임명되었는데, 이는 동 기구가 일대일로 전략의 성공적 이행을 위하여 만들어졌음을 엿볼 수 있다. 우리나라 국제개발협력위원회처럼 개발협력 유관기관의 전략 가이드라인과 범부처 관점의 원조전략 수립 등을 담당하는 CICDA는 대외원조의 정책일관성 제고는 물론 각 부처 및 시행기관의 전문성을 활용함으로써 다양한 이해관계자들의 참여가 불가피한 복합적 과제인 일대일로 전략을 효과적으로 추진하는 데 기여할 것으로 보인다. 또한 CICDA가 설정하는 대외원조정책 최상위 지침에 따라 향후 교통·전력·통신 등 인프라 구축을 통한 역내 연계성 확대, 천연자원의 안정적 확보, 중국 기업들의 해외진출 등을 위한 정책수단으로서 대외원조의 역할이 집중될 것으로 예상된다.

3. 대외원조 집행체계

(1) 정책금융기관의 역할 확대

이렇듯 국경을 초월한 인프라 구축이 중국 대외원조전략의 핵심으로

부상하면서 중국수출입은행 등 정책금융기관을 통한 유상자금협력의 중요성은 보다 확대되고 있다. 이에 중국 국무원은 일대일로 등 중국 국가전략에 대한 금융지원 강화 등을 목표로 3대 정책금융기관인 중국 국가개발은행, 중국수출입은행, 그리고 중국농업발전은행에 대한 개혁을 단행하였다. 동 개혁의 주요내용은 각 기관들의 역할을 명시하고, 기관별로 부여된 정책성 업무와 상업성 업무를 명확하게 구분하는 한편, 자본건전성 규제 등을 포함한 리스크 관리의 제도화로 요약할 수 있다.³⁰⁾

동 개혁조치에 따라 2008년부터 정책성 은행에서 상업성 은행으로 업태를 변경한 중국국가개발은행은 정책성 은행이 아닌 국가개발에 필요한 금융을 제공하는 개발금융기관으로서 중국의 도시화전략인 신흥도시화, 경제적 소외지역인 중·서부 지역의 발전 촉진, 중국 인프라시설 건설 등 지원을 주요 업무로 유지하게 되었다³¹⁾. 한편, 중국수출입은행은 국제협력 추진, 대외교역에 필요한 금융서비스 제공 등 정책성 업무를 주요 업무로 추진하는 정책성 은행으로서 현재의 단순한 수출신용기관을 넘어 국제경제협력금융기구로서 중국 대외 전략의 이행을 지원하는 역할을 강화하게 되었다³²⁾. 이에 따라 중국 국가개발은행은 중국 중·서부 지역의 발전 및 국내 인프라 구축을, 중국수출입은행은 국경 및 해외 인프라 구축의 지원을 담당함으로써 대내·외적 관점에서 일대일로 전략의 이행을 담당하게 되었다.

30) KIEP (2015).

31) 개발금융은 정책금융과 상업금융의 중간단계에 존재하는 금융지원방식으로, 귀텐용은 개발금융이 시장 메커니즘을 통하여 국가전략을 지원하는 방식인 한편, 정책금융은 정책사업의 용자에 직접 종사하는 경우가 많다고 구분하고 있다 (KIEP, 2015).

32) KIEP (2015).

특히 이 과정에서 중국수출입은행은 경기안정·구조개혁·시장개척 등 정부정책 지원임무는 물론 일대일로 전략 실현, 역내 생산역량 강화를 위한 국제협력, 초국경 인프라 구축 강화 등 정부의 대외전략 이행 지원을 새로운 임무로 부여받게 되었다. 이에 따라 중국수출입은행은 중국과의 최대 교역권('09 - '15년)이자 일대일로 실현의 요충지인 동남아의 교통·에너지 인프라 확충 및 산업화 지원을 확대하는 동시에, 중국 기업의 대외무역 및 해외생산 경쟁력 강화, 자국기업 수출 증진 등 호혜주의에 입각한 아세안과의 경제협력을 강화하게 되었다. 중국수출입은행의 지역·분야별 세부지원현황 등을 공개하지 않고 있어 정확한 지원현황을 확인하는 것은 어려우나, 취급자금별 통계에 따르면 2016년 중국수출입은행은 1,100억 위안(169억불) 규모에 달하는 국제협력 지원자금(우대차관과 우대구매자신용 등 포함)을 집행한 것으로 확인되는 등 국제협력 확대를 위한 자금지원을 빠르게 확대하고 있다. 또한 중국수출입은행의 중국·아세안투자협력기금, 중국국가개발은행의 중국·아프리카개발기금 또한 보다 활발하게 집행될 것으로 예상된다.

〈표 17〉 중국국가개발은행 및 중국수출입은행 개혁방안 주요 내용

기관명	국무원 비준일	주요내용
중국 국가 개발 은행	'15.3.20.	<ul style="list-style-type: none"> - 상업성 은행 업태와 개발성 금융기구의 지위를 건지 - 시장화·국제화의 새로운 환경에 적응 - 국가전략 및 시장운영 지원 - 개발성 금융 운용 방식을 개선 - 안정적 경제성장, 구조조정 등 분야 역할 수행 - 국가발전의 주요 영역과 취약 단계 지원 - 업무 범위를 명확히 규정하고 내부 지배구조를 개선 - 자본금 보충 및 자기자본비율 강화

기관명	국무원 비준일	주요내용
중국 수출입 은행	'15.3.20	<ul style="list-style-type: none"> - 정책성 업무를 주업무로 삼고 업무 경계를 합리적으로 지정 - 리스크 보상 메커니즘 명확화 - 자본 운용의 효율성 제고 - 자기자본비율 제도 확립 - 내부 통제 및 외부 감독 강화 - 제도화된 지배구조 및 의사결정 메커니즘 확립

출처: KIEP (2015)

〈표 18〉 중국수출입은행 취급자금별 지원현황

단위: 1억 위안

취급자금명	누적지원액		
	'15년말	'16년말	증감
대외거래 지원자금 (Foreign Trade Loans)	8,913.9	9,944.3	1,030.4
국제협력 지원자금 ^{주)} (International Cooperation Loans)	5,719.2	6,815.5	1,096.3
녹색·신산업 지원자금 (Loans for Supporting Greater Openness)	4,785.2	6,024.8	1,239.6
해외사업 지원자금 (Overseas investment Loans)	2,063.5	2,356.6	293.1

주) 해외건설지원자금, 정부차관, 전대차관, 온렌딩자금 등을 포괄

출처: The Export-Import Bank of China (2016)

(2) 일대일로 금융 플랫폼 확충

한편, 최대 8,000조원에 달할 것으로 추산되는 일대일로 전략 이행 자금의 성공적 마련을 위하여 중국 당국은 중국국가개발은행, 중국 수출입은행 등 기존 정책금융체계를 넘어 이른바 일대일로 금융 플랫폼

수립에 박차를 가하고 있다. 중국 주도의 일대일로 금융 플랫폼은 크게 실크로드기금(Silk Road Fund)과 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)으로 구분하여 볼 수 있다. 일대일로 금융 플랫폼을 구성하는 이들 기관들은 무상자금협력의 비중이 상당한 서구 공여기관들과 달리 투·융자 기반의 유상자금협력 위주로 운영되며, 상당수가 중국과 역내 수원국, 그리고 타 공여국들이 자본금 마련 및 자금지원과정에 함께 참여하는 다자개발기구라는 점이 주목할 만하다. 이는 일대일로 전략 이행에 필요한 전문학적 재원을 타 국가들의 참여와 시장재원 활용 등을 통하여 효율적으로 마련하고, 상환재원을 신규자금 지원에 활용함으로써 자금지원의 지속가능성을 높이고자 하는 중국의 실리주의적 태도에서 비롯한 것으로 관찰된다.

실크로드기금(Silk Road Fund)은 일대일로 금융 플랫폼 중 유일한 중국 보유 금융기관이다. 2014년 12월 납입자본금 100억 위안 규모의 실크로드기금 유한책임공사 설립과 함께 실크로드기금의 운영이 시작되었으며, 현재 자본금 규모는 1,000억 위안(외환보유고 65%, 중국수출입은행 15%, 중국투자유한책임공사 15%, 중국국가개발은행 5%)으로 확대되었다. 실크로드기금은 인프라 투자·자원/에너지 개발·산업역량 협력·금융협력 등 4대 중점분야에서 지분투자(그린필드(green field)형 투자 및 브라운필드(brown field)형 투자, 인수합병 참여, IPO 및 사전 IPO 참여, 우선주 투자 등), 융자(일반융자, 채권(후순위 채권 및 전환사채 포함), 메자닌투자 등), 펀드 간접투자 등 다양한 투자방식을 활용하면서 사모펀드와 유사한 방식으로 운영되고 있다³³⁾.

'17년 12월 기준 실크로드기금은 800억불 규모 17개 사업에 대한 사업승인을 완료하였는데, 개별 지원사업 중에서는 해외인프라 구축에 필요한 자금을 투·융자 방식으로 지원하는 것은 물론 중국 기업의 해외기업 인수자금을 제공하거나 해외법인에 대한 직접투자를 실시하는 등 인프라 투자라는 개발 관점의 목표와 상업적 동기 등 다양한 운용 목표 하에서 자금을 운용하고 있다.

〈표 19〉 중국 실크로드 기금 지원 주요사업

사업명	지원 시기	지원 규모	지원내용
1) 해외인프라 구축자금 지원			
파키스탄 Karot 댐 건설사업	'15.4월	16.5억불	• ROR(Run-of-the-river)式 댐 및 720MW 민자수력발전 사업 지분투자 및 융자
두바이 Hassyan 민자화력발전 사업	'16.12월	48백만불	• 2,400MW 민자발전(화력) 및 인프라 구축 7.4% 지분투자 * 중국수출입은행, 중국건설은행 등 협조융자
2) 중국기업 해외투자인수자금 지원			
Pirelli 인수금융	'15.6월	미상	• 중국 국영타이어회사인 ChemChina의 이탈리아 타이어기업 Pirelli 인수목적법인 CNRC HK 지분 25% 투자
3) 해외직접투자			
PJSC SIBUR Holdings 지분 인수	'17.1월	미상	• 러시아 정유화학회사인 PJSC SIBUR Holdings 지분 10% 취득
Autostrade per l'Italia S.p.A 지분 인수	'17.7월	미상	• 이탈리아 민자고속도로 투자·운영법인인 Autostrade per l'Italia S.p.A 지분 5% 취득

출처: <http://www.silkroadfund.com,cn>

33) <http://www.silkroadfund.com,cn/enweb/23798/23805/index.html>

이렇듯 실크로드기금이 인프라 투자와 중국 기업의 해외진출, 해외 주요기업에 대한 투자 확대 등 복합적 운용목표를 수행하는 국영 집합 투자기구로서 성격이 강하다면, AIIB와 NDB은 중국은 물론 주변국들이 다자협력의 원칙에 기반하여 자본금 형성 및 사업지원과정에 참여하는 지역금융기구의 성격을 보유하고 있다. AIIB는 57개 회원국(37개 역내 회원국과 20개 역외회원국)의 가입과 함께 수권자본금 1,000억불(납입 자본금 20%, 역내회원국 지분 비중 75% 이상) 규모로 결성되어³⁴⁾ 아시아 지역의 교통, 전력, 통신 등 인프라 구축에 필요한 자금을 지원하고 있다. 한편, AIIB는 2016년 1월 출범 이후 주요 MDB들과의 업무 협약 및 협조용자사업 추진에 조직역량을 주력하고 있다. 이는 설립 초기 제도 구축·역량 강화에 조직역량을 집중하는 동시에 자금지원 활동을 효율적·효과적으로 수행하기 위한 조치로 보인다. AIIB는 2017년 말 기준 총 24개 개발사업에 대하여 420억불 지원을 승인한 바 있으며³⁵⁾, 중국의 정책금융기관들과는 달리 수원국 정부가 국제경쟁 입찰 방식으로 사업 구매절차를 진행하고 있다.

한편, AIIB는 적격 회원국(IDA 및 IDA & IBRD 혼합(blended) 수원국)을 대상으로 복합 개발사업, 지역개발효과가 큰 초국경 개발사업, 비정부 보증부 개발사업 등 일반 개발사업 대비 사업진행의 난이도가 큰 개발사업의 준비(사업성 검토, 설계 등)에 소요되는 자금을 무상으로 제공

34) '18년 3월 기준 AIIB 회원국은 84개국(역내 48개국, 역외 36개국)으로 확대되었다.

한국의 지분율은 3.81%로 역내 4위, 역외국 포함 5위를 기록하고 있다.

(<https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>)

35) 각 지원사업별 세부정보는 다음 링크에서 확인:

<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>

하는 AIIB 사업준비특별기금(AIIB Project Preparation Special Fund)을 조성 및 운영하고 있다. 2017년 말 기준 동 기금의 조성규모는 총 108백만불(중국 50백만불, 영국 50백만불, 한국 8백만불)로 추정되며 2018년 5월 말 기준 총 5개 개발사업의 준비에 필요한 440백만불이 지원되었다.

〈표 20〉 AIIB 사업준비 특별기금 지원사업 목록(18.6월 기준)

사업명	승인 시기	지원 규모	사업내용
네팔 전력 배분체계 고도화 및 확장사업	'15.4월	100만불	<ul style="list-style-type: none"> 투자 우선순위 설정, 인구분포 등 지역별 특성에 맞는 사업 세부설계 등 - (본사업) 서부지역의 전력 배분체계 개선 및 접근성 확대 투자사업
파키스탄 Lahore 물관리 및 하수처리사업	'16.12월	70만불	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행기관 대상 역량강화 및 자문서비스 제공, 환경사회평가 등 - (본사업) 안정적 상수공급, 하수처리 고도화 등을 위한 투자사업
라오스 13번 국도 확장 및 보강사업	'18.4월	99.5만불	<ul style="list-style-type: none"> 이주계획 준비 및 이행, 민자사업 개념안 디자인 등 자문서비스 제공 - (본사업) 민자사업방식(Output and Performance based주)) 라오스 13번 국도 구축
네팔 도시인프라 투자사업	'17.11월	100만불	<ul style="list-style-type: none"> 사업개념 및 인프라 세부구축안 설계, 경제·환경·사회 타당성 평가 등 자문서비스 제공 - (본사업) 네팔 Terai 지역 내 주요 인프라 시설 구축 투자
스리랑카 고체폐기물 관리사업	'17.11월	70만불	<ul style="list-style-type: none"> 사업실시기관 역량강화 및 사업관리 지원, 사업설계 및 구매·환경사회 영향평가·자금조달 자문서비스 제공 - (본사업) 콜롬보 광역시의 통합고체폐기물 관리역량 구축 지원

주) 도로구축에 있어 민간자본투자 없이 중기(5년 이내) 단위 민간의 운영 및 유지보수 양허만을 전제로 한 민자사업모형으로 성과와 연동하여 사전 설정한 수수료를 민간에게 보상

출처: <https://www.aiib.org/en/projects/special-fund/index.html>

IV. 시사점

지금까지 본고에서는 중국 대외원조의 역사 및 현황, 그리고 최근 변화를 개략적으로 살펴봄으로서 중국 대외원조가 어떠한 배경에서 성장하여 오늘날의 체계를 갖추게 되었으며, 최근에는 어떠한 변화를 보이고 있는지 기술하였다. 요약하자면 중국은 공산정권 수립 초기 냉전체제 하에서 신생독립국들과 인근국들을 포섭하기 위한 정치외교 수단으로 대외원조를 활용하였으나 개혁·개방 이후 개발연대가 본격화됨과 함께 대외경제협력 중심의 대외원조를 수행하기 시작하였다. 중국은 개발원조에 대한 서구의 개념과는 달리 원조, 무역, 투자 등 ODA와 OOF를 포함한 광범위한 외부개발재원을 대외원조 자금으로 인식하고 이를 경제적 이해관계가 큰 전략국가들을 중심으로 지원하고 있으며, 원조주관부처이자 경제부처인 상무부와 중국수출입은행, 중국 국가개발은행 등 정책금융기관들이 비중 있는 역할을 수행하고 있다. 정책금융기관의 높은 역할비중은 원조, 수출입, 투자 등에 필요한 정책자금의 효율적 지원은 물론이고 한정된 자금을 효율적으로 활용할 수 있다는 실리적 이유에서 기인하였음을 확인하였다. 또한 중국의 대외원조는 아프리카, 아시아 등 전략지역의 인프라 시장에 대한 중국 기업의 진출에 크게 기여한 것은 물론 최근에는 중국기업의 해외인수 지원, 해외기업 지분 직접투자 등으로 그 외연을 확장하고 있다.

중국의 대외원조는 일대일로 전략의 등장과 함께 또 한 번의 변화를 맞이하고 있다. 최근 중국은 아시아, 아프리카 등 신흥시장 진출 확대를

중국의 신성장동력으로 인식하고, ‘중국의 대외경제협력 확대’를 목표로 하는 일대일로 전략을 공격적으로 펼치고 있다. 특히 일대일로 전략의 성공적 이행을 위하여 범부처 관점에서 원조전략을 총괄·조정하는 CICDA를 설치하고, 정책금융기관 개혁을 통하여 일대일로 전략의 핵심 이행기구로서 CDB는 국내개발을 위한 자금지원 역할을, CEXIM은 대외경제협력에 필요한 자금지원 역할을 강화하도록 조치하였다. 한편, 중국은 실크로드기금, AIIB 등 양·다자 개발금융기관의 신설을 주도하면서 친문학적 일대일로 이행재원을 공급하기 위한 일대일로 금융 플랫폼 구축에 적극 나서고 있다.

지원규모 등 측면에서 중국의 최근 행보를 기존 국제원조체제에 대한 전면적 도전으로 평가하기에는 무리가 있지만, 중국의 원조굴기와 함께 아시아·아프리카 등 신흥시장에서 중국의 영향력이 확대되고 있는 것은 분명하다. 이 현상을 두고 일각에서는 중국이 자국 기업의 해외 진출을 지원하여 공정하고 자유로운 경쟁질서를 훼손하고 협력국 내 산업육성 역시 가로막고 있다고 비난하고 있다. 한편, 다른 일각에서는 중국이 원조·투자·무역 등을 총망라한 대규모 외부개발자금을 협력국에 지원함으로써 협력국의 지속가능발전에 크게 기여하고 있음을 강조하고 있다. 중국의 원조굴기가 WB, ADB 등 기존 MDB들에게 선의의 경쟁을 촉발하여 협력국에게 많은 혜택을 줄 것이라는 주장도 있다. 단순한 지원규모 증가를 넘어 그간 MDB들이 지원을 기피하였던 고위험 개발 사업들을 경쟁적으로 지원하기 시작하면서 수원국에게 더 많은 혜택이 돌아갈 것이라는 전망 때문이다. 개발사업의 수행과정에서 중국 기업과

수원국 기업 간 협력관계를 통하여 수원국 기업들이 성장할 수 있는 기회가 제공된다는 점 역시 강조되고 있다. 중국의 원조굴기에 대한 각계의 전망이 엇갈리는 가운데, 이에 대한 구체적 경과를 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다.

중국 뿐 아니라 다수 공여국들은 국익과 협력국의 이익을 조화롭게 추구하는 상호 호혜적 대외원조를 추구하고 있다. 이에 우리 정부 역시 소규모 개방경제 구조 하에서 신남방정책·신북방정책 등 범부처 차원의 대외경제협력전략 수행 등을 위하여 대외원조를 적극 활용할 필요가 있다. 또한 거시경제의 발전 및 지속가능성 확보에 있어 세계 경제와의 연계가 중요하다는 점을 고려하여 대외경제협력전략의 총괄 및 실행에 있어 경제 유관부처의 전문성을 활용한 중국의 사례를 참고할 필요가 있다. 우리 대외원조 수행에 있어 거시경제 총괄부처인 기획재정부는 물론 국토교통부, 산업통상자원부 등 경제 유관부처들의 정책 기획 및 실행 전문성을 적극 활용하기 위한 노력에 힘써야 할 것으로 보인다.

중국은 원조, 무역, 투자 등 ODA와 OOF를 포함한 광범위한 외부개발 재원을 대외원조 자금으로 인식하고 있으며, 특히 중국수출입은행과 중국국가개발은행, 실크로드기금 등 일대일로 금융 플랫폼을 구성하는 정책금융기관들의 대외 공적자금을 지원함으로써 개발재원의 공급과 이를 통한 국익 확대에 나서고 있다. 우리나라 역시 광범위한 공적재원을 개도국 투자활동에 지원하면서 이를 통한 국익 확대에 적극 나서야 한다.

수출입·해외투자금융, 대외경제협력기금(EDCF)을 활용한 양허성 차관, 원조와 수출금융 중간성격의 신흥국경협증진자금 등 광범위한 대외경제 협력 지원자금을 제공하고 있는 한국수출입은행의 역할이 절실하다. KDB산업은행, 한국투자공사, 한국해외인프라·도시개발지원공사(KIND), 한국무역보험공사 등 해외진출 지원기관들의 역할 역시 중요하다. 한편, 실크로드기금과 AIIB 등 신생기관들의 경우 집행실적을 조기에 달성하고 기관역량을 제고하기 위하여 원조기관, 공적수출기관, MDB 등과의 협조유자에 적극 나서고 있는 바, 우리 공적금융기관들이 이들과의 협조유자 지원을 선제적으로 활성화한다면 일대일로 금융 플랫폼을 구성하는 정책금융기관들과 강력한 파트너십을 구축할 수 있을 것으로 짐작된다.

마지막으로 우리 기업들은 일대일로 연선 국가에서 이루어지는 인프라 개발사업들을 지속적으로 모니터링하여 AIIB 등 입찰사업에 적극적으로 나서는 것은 물론, 중국 기업과의 협력을 확대하고 개도국 민자사업 등에 적극적으로 참여하는 등 8,000조원에 달하는 일대일로 시장을 선점하기 위한 공격적인 자세를 갖추어야 한다. 이미 AIIB 회원국 중 지분을 5위에 달하는 주요 회원국 하나로 2017년 최초의 역외 AIIB 연차총회를 유치한 바 있는 정부의 우리기업 진출 지원 노력 또한 지속되어야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 강준영, 서상현, 공유식 (2010). 중국의 대 아프리카 ODA 전략과 한국의 대응 전략. 중국연구 2010.
- 권율 · 박수경 (2010). 중국의 대외원조정책과 추진체제. KIEP 연구보고서 10(10).
- 김예경 (2017). 중국의 일대일로 추진동향과 한국의 대응과제, 국회입법 조사처 현안보고서 Vol. 327
- 남영숙 (2009). 신흥원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서예의 시사점. 국제 · 지역연구 18(4) 2009 겨울 pp 37-64
- 오기철 (2005). 중국-아세안 FTA의 배경과 효과에 관한 연구
- 윤구 (2018). 중국의 일대일로사업, 아프리카 어디까지 왔다? KOTRA 뉴스 2018.3.27
- 이승신, 이현태, 현상백, 나수엽, 김영선, 조고운, 오윤미 (2017). 중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안. 대외경제정책연구원 연구보고서 17(3).
- 전익호 (2015). 중국의 대신흥국 대외원조 현황과 전망. 한국은행 국제경제 리뷰 2015(11).
- 정창호 (2005). OECD의 타이드(tied)원조 규제가 우리나라 ODA에 미치는 영향
- KIEP (2011). 중국의 해외건설 현황 및 전망, 연구용역 최종보고서
- KIEP (2015). 중국 정책성 은행 개혁의 주요 내용. KIEP 북경사무소 브리핑 18(11).
- KIEP (2017). 중국의 ‘일대일로’ 추진 현황 및 평가와 전망. KIEP 북경 사무소 브리핑 20(11).

해외문헌

- AIDDATA (2017). AidData's Global Chinese Official Finance Dataset, 2000-2014, Version 1.0, <http://aiddata.org/data/chinese-global-official-finance-dataset>
- Deborah Brautigam (2011). *Chinese Development Aid in Africa: What, where, why, and how much?* Rising China: Global Challenges and Opportunities:pp 203-222.
- Denghua Zhang (2014). *China's second White Paper on foreign aid: impressive growth in 2010-12.*
- Denghua Zhang & Graeme Smith (2017). China's foreign aid system: structure, agencies and identities, *Third World Quarterly*, 38(10).
- Deloitte (2017). *A shift to more but less: Africa Construction Trends Report 2017.*
- EJOLT (2015). 'EJOLT Fact Sheet 025: Bui Hydroelectric Power dam Project in Ghana'
- IEA (2016). World Energy Investment 2016.
- Information Office of the State Council, The People's Republic of China (2011). *China's Foreign Aid(2011).*
- Information Office of the State Council, The People's Republic of China (2014). *China's Foreign Aid(2014).*
- John F. Copper (2016). China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Volume I : Nature, Scope, and Origins. Palgrave Macmillan US.
- Naohiro Kitano (2018). *Estimating China's Foreign Aid Using New Data: 2015-2016 Preliminary Figures—Contribution to AIIB significantly increased China's aid volume.* JICA Research Institute, 2018.3.31.
- Strange, A.M., Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., and Tierney, M.J. (2017). *Tracking Underreported Financial Flows: China's Development Finance and the Aid-Conflict Nexus Revisited.* *Journal of Conflict Resolution*, 61(5), 935-963.
- The Export-Import Bank of China (2016). The Export-Import Bank of China Annual Report for 2016.
- World Bank (2008). *Building Bridges – China's Growing Role as Infrastructure Financier for Africa*

XINHUANET (2018). *China unveils int'l development cooperation agency*. XINHUANET 2018.4.18.
http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/18/c_137120544.htm

온라인 자료

<http://www.aiddata.org/china> (검색일: 2018. 6. 5)
<http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23798/23805/index.html>
(검색일: 2018. 6. 1)
<http://www.silkroadfund.com.cn> (검색일: 2018. 6. 4)
<https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html> (검색일: 2018. 6. 1)
<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>
(검색일: 2018. 6. 2)
<https://www.aiib.org/en/projects/special-fund/index.html>
(검색일: 2018. 6. 4)

EDCF

II . 분야별 개발협력 논의동향

재난안전분야 국제개발협력 동향 및 시사점
(오윤경 한국행정연구원 재난안전연구실 연구위원)

OECD DAC 회원국의 2017년 ODA 잠정통계 주요내용 및 시사점
(윤소담 한국수출입은행 경험총괄부 심사역)

재난안전분야 국제개발협력 동향 및 시사점¹⁾

오윤경

한국행정연구원 재난안전연구실 연구위원

목 차

- I. 서론
- II. 재난안전분야 국제협력의 배경
 - 1. 재난안전분야 국제협력의 주요 목적 및 형태
 - 2. 재난안전분야 국제협력에 대한 접근의 변화
- III. 재난안전분야 국제개발협력의 주요 정책 방향
 - 1. 샌다이 프레임워크
 - 2. OECD
- IV. 국내 재난안전분야 국제개발협력 현황
 - 1. 재난안전분야 국제개발협력사업 현황
 - 2. 재난안전분야 국제개발협력의 한계
- V. 결론 및 시사점
- 참고문헌

1) 본 원고는 ‘재난안전분야 국제협력 전략 도출을 위한 탐색적 연구 (오윤경, 2017)’의 내용을 발췌하여 수정·보완하였음을 밝힘.

1. 서론

2000년대 중반 이후, 국제사회는 위험관리에 대한 논의를 확대하여 왔다. 금융위기를 계기로 시작된 위험에 관한 논의는 기후변화로 인한 대형 재난의 발생으로 범분야의 위험관리에 대한 논의로 발전되어왔다. 국제사회의 공공재 관점에서 1990년대에는 환경 및 자원의 보호에 초점을 두었다면, 2000년대 이후의 논의는 위험과 불확실성에 대응하는 것에 주목하고 있으며, 특히 대형 자연재해의 발생으로 기후변화로 인한 불확실성에 대한 관심이 높아지고 있다.

국제사회는 2010년대에 들어서며 지속적으로 재해위험경감을 비롯한 위험관리에 대해 국제협력체계를 강화하는 움직임이 확대되고 있다. UN의 재난 관련 업무를 주관하는 UN 재해경감 국제전략 기구(UN Office for Disaster Risk Reduction, 이하 UNISDR)²⁾는 1990년대부터 재난 피해경감을 목적으로 10년마다 전략을 도출하고 이에 대한 국제사회의 논의를 수렴하고 확산하고 있는데, 2015년 개최된 제3차 세계 재해위험경감회의에서는 2015-2030년 동안 재난안전분야 국제사회 논의를 주도할 ‘센다이 재난위험경감 프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) (2015-2030)’를 발표한 바 있다. 이전의 전략들이 상징적 의미로 존재하였다면, 센다이 프레임워크는 실천을 강조하며 이행 수준을 점검하는 등 책무성을 높여 실효성 있는 국제협력을

2) UNISDR은 UN의 재해경감 국제전략(UN International Strategy for Disaster Reduction)을 실행하기 위한 사무국으로, 공식 명칭은 UN Office for Disaster Risk Reduction으로 표기한다.

이끌어내려는 목적을 담고 있다.

본 원고에서는 재난안전분야의 국제개발협력과 관련하여 국제 사회가 강조하고 있는 주요 정책방향에 대해 논하고, 국내 재난안전분야 국제 개발협력의 현황 및 문제점 검토를 중심으로 시사점을 제시한다.

II. 재난안전분야 국제협력의 배경

1. 재난안전분야 국제협력의 주요 목적 및 형태

재난안전분야 국제협력의 목적은 크게 4가지로 구분해볼 수 있다.

첫째, 인도주의적 동기에 의한 국제협력이 있다. 재난안전분야의 국제협력 유형 중 가장 근본적이고 핵심적인 형태로, 재난 발생 시 긴급구호 또는 구호물자를 지원하는 유형의 활동이다. 1990년대 초반부터 재난피해자에 대한 인도적 지원, 피해국의 재난대응역량 강화 등을 목적으로 국제협력의 중요성을 강조하면서, 국제 조약 및 지침, 이에 따른 국내 법제도 및 체계가 갖추어진 바 있다. 그러나 긴급구호 관련 국제법, 지침 등은 강제성을 지니고 있지 않아, 피해국에 대한 이해를 바탕으로, 협조와 지원에 기반하여 추진될 필요가 있다.

둘째, 정치외교적 동기에 따른 국제협력 활동이 있다. 군사력, 경제력과 같은 ‘하드 파워(Hard Power)’와 구분되는 ‘소프트 파워(Soft Power)’

전략은 문화, 정책, 정치적 이념 등을 활용하는 정치외교 전략으로, 공적개발원조(ODA)사업, 정책이전(policy transfer) 등의 방법을 활용한다. 개발도상국의 입장에서 재난안전분야는 새로운 기술이 생산성 제고에 직접적 영향을 주기 어렵고, 오히려 단기적 관점에서는 효율성을 저하시킬 수 있기 때문에, 자발적인 기술 이전 수요가 발생하기 어렵다. 따라서 ODA, 정책이전 등 정치외교적 목적의 활동을 통해 재난안전관리 정책 및 제도를 확산하고 이를 기술 이전 등의 활동으로 연계하는 전략이 요구된다.

셋째, 경제적 목적에 따른 국제협력 활동으로, 인적, 물적 자원의 수출을 통한 국익 창출 활동을 포함한다. 경제적 이익의 확보는 국제협력의 전통적인 유인이며, 가장 가시적으로 국제협력의 성과를 드러낼 수 있는 분야라 할 수 있다. 다수의 분야에서 국제협력이 그러하듯, 재난안전분야의 국제협력도 인도주의적, 정치외교적 동기의 활동들과 경제적 목적이 상호배타적으로 구분된다고 보기는 어렵다. 유상원조를 비롯하여 정책 및 기술의 이전 과정에서 발생하는 다양한 시장 기반(market-based) 활동(예: 건설, 시스템 구축, 프로그램 운영 등)은 경제적 동기의 국제협력으로 이어질 수 있으며, 특히 재난안전분야는 고도의 전문성을 요구하고 있기 때문에 전문적 인력 및 시스템, 기술, 제품 등의 수출을 통해 경제적 목적의 국제협력을 도모할 수 있다.

마지막으로, 공동 연구 활동 및 정책의제 개발, 정보 및 자료의 공유 등의 상호의존적 동기에 의한 활동은 국제 사회의 위협요인이 증가하고

있는 상황에서 불확실성을 줄이고 협력의 효과성을 높이기 위한 중요한 협력 유형이라 할 수 있다. 특히 재난안전분야는 사건·사고 발생 이전에 상호 교류를 통해 정보를 공유함으로써 피해 상황에서 신속하고 효과적으로 대응할 수 있기 때문에, 이러한 상호의존적 동기에서 추진되는 협력 유형들이 필수적이라 할 수 있다. 또한 재난의 대형화, 복합화, 초국경화 등의 특징은 재난의 피해가 당사국에만 국한되는 것이 아니라 주변국에게도 위협이 될 수 있기 때문에, 평상시의 국제협력을 통해 상호 이해를 도모하는 것이 중요하다.

2. 재난안전분야 국제협력에 대한 접근의 변화

UN을 중심으로 하는 국제사회는 2015년을 기점으로 글로벌 이슈들에 대해 접근하는 새로운 패러다임('post-2015' 패러다임)을 제시한 바 있으며, 개발(빈곤퇴치)-환경(기후변화)-재난관리(재해위험경감)의 융합적 접근을 유도하고 있다. 각 분야의 패러다임은 국제사회 문제 해결을 위한 각 국가들의 이행력 강화와 이행 점검(모니터링)에 대해 강조하고 있으며, 이 과정에서 각 분야 간 긴밀한 결합을 강조하고 있다.

개발(빈곤퇴치)의 프레임워크인 SDGs(2016-2030)(지속가능발전목표), 환경(기후변화) 분야의 대표적 패러다임인 파리협정(Paris Agreement), 재해위험경감에 대한 국제사회 전략인 센다이 프레임워크(SFDRR: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) 간 융합적 접근은 개발-기후변화-재해위험경감이라는 상호연계적인 이슈들의 정책 담론이

분리됨으로써 나타나는 충돌과 중복의 문제와, 통합적 접근의 부재로 인한 효과성 저하의 문제를 해결하기 위한 새로운 방향이라 할 수 있다.

〈그림 1〉 SFDRR-SDGs-Paris Agreement



출처: UNISDR (2016)

센다이 프레임워크가 이전의 재난관리 국제 프레임워크에서와 달리, 위험을 내생적인 것으로 인식하는 것은 이러한 융합적 접근이 나타나게 된 근본적 전제의 변화로 볼 수 있다. 즉, 이전 전략들에서는 위험은 외생적인 것으로 보고, 효과적인 대응 및 복구, 발생확률 및 피해규모 감소 등에 노력을 집중했던 반면, 센다이 프레임워크에서는 내생적 위험을 전제로, 개발과정에 내재된 위험요인에 대한 지속적인 관리를

유도하고 있다. 따라서 토지이용계획 등과 같은 개발 과정과의 연계성을 강조하고 있으며, 위험예방투자 및 관리 등의 정책수단을 강조한다.

또한 샌다이 프레임워크에서의 재해위험경감 정책수단은 범사회적 관점의 재해위험 지식 및 정보의 필요성, 다양한 이해관계자의 참여, 위험과 피해에 대한 정보 구축, 재난의 사회경제적 영향을 강조하고 있어, 이전의 과학기술 중심의 재해위험경감 활동에 더하여 정치, 경제, 사회, 문화적 관점에서도 재해위험에 대해 고려하는 종합적인 정책 방향이 설정될 필요가 있음을 제시하고 있다.

〈표 1〉 재난관리 국제 프레임워크의 변화

	과거 패러다임	HFA(2005-2015)	SFDRR(2015-2030)
위험인식	외생적	외생적	내생적
위험문제 인지	효과적 대응 및 복구	재해위험경감	위험은 개발과정에 내재된 요인
주요 정책수단	상황계획, 비상 훈련	조기경보시스템, 재해위험경감에 대한 투자	토지이용계획, 위험예방투자, 관리
필수지식	-	위험 및 피해 진단	위험, 피해 및 사회경제적 영향
주체	재난관리 기구	중앙-지방 정부 재난관리 기구, 이해당사자 (민간, NGO 포함)	다양한 이해관계자의 참여 확대 (민간, 지역단위 주체 등)
연관성	-	MDGs	SDGs

출처: UNISDR (2014)

III. 재난안전분야 국제개발협력의 주요 정책 방향

1. 센다이 프레임워크 (SFDRR: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)

(1) 센다이 프레임워크의 배경

UNISDR은 재해위험경감을 위한 행동 방향 및 강령을 정하기 위하여 10년을 주기로 국제 컨퍼런스인 세계재해위험경감회의(WCDRR: World Conference on Disaster Risk Reduction)를 개최하여왔다. 제1차 세계 재난위기경감회의(1994)에서는 요코하마 전략을, 제2차 회의(2005)에서는 효고 프레임워크(HFA: Hyogo Framework for Action)를, 제3차 회의(2015)에서는 센다이 프레임워크를 채택하였다.³⁾

요코하마 전략은 국제 사회가 처음으로 재해위험경감과 관련한 다자 협의구조를 구축하여 합의한 전략이며, ‘대응 중심의 비상관리(response based emergency management)’에서 ‘재해위험경감(disaster risk reduction)’의 개념이 확산되면서 예방(prevention), 대비(preparedness), 경감(mitigation) 활동의 중요성이 강조되기 시작하였다. 그러나 체계적인 집행의 부재와 조정 및 보고 과정이 확립되지 못하면서 선언적인 수준에 그쳤다.

3) Lee, C., & Kim, T (2016).

효고 프레임워크는 재해위험경감활동에 있어 국제사회가 공동의 행동과 실천을 할 수 있도록 지침이 제시되었다는 점에서 의의가 있다. 각 국가들의 재해위험경감 정책의 방향을 설정하는데 중요한 지침이 되었으며, 동시에 새천년개발목표(MDGs)를 달성하는 데에 기여하는 역할을 하였다.⁴⁾ 그러나 개발 분야, 기후변화적응 전략 등과 통합되지 못해 재해경감의 실질적 효과성이 떨어진다는 점, 목표 설정 미비, 책무성 미흡으로 인해 실제 집행과정에서 충분한 노력이 이루어지지 못했고, 정책 우선순위에서도 경제성장, 복지, 교육 등의 다른 이슈에 비해 관심을 받지 못했다는 점에서 비판을 받는다.

센다이 프레임워크는 효고 프레임워크의 주요 성과를 계승하고 한계점을 보완하기 위한 방향으로 구성되었으며, 다음과 같은 전략을 포함한다;

- 지역사회 기반의 복원력 및 재난 취약계층에 대한 지원 강화
- 신뢰성 높은 지표 개발 및 목표 설정을 통한 실질적 재난 손실 감소
- 책무성을 강조한 보고 및 평가 체계 구축
- 이행을 위한 재정 지원 증대
- 통합적 관점에서의 재해위험경감 정책 마련 등의 사항을 강조

4) UNISDR (2015b).

〈표 2〉 재난안전관리 관련 국제협약 변천 내용

요코하마 전략	⇒	호고 프레임워크 (2005-2015)	⇒	센다이 프레임워크 (2015-2030)
제1차 WCDR 일본 요코하마 (1994.5.23-27)		제2차 WCDR 일본 고베 (호고) (2005.1.18-22)		제3차 WCDR 일본 센다이 (2015.3.14-18)
[주요 특징] - 재해위험경감과 관련한 국제사회 첫 다자 합의문 - 대응중심 비상관리에서 재해위험경감(예방, 대비, 경감) 중심 관리체계로의 변화 - 개념적 변화를 유도하였으나 선언적 전략에 그침		[주요 특징] - 행동과 실천을 강조한 본격적 국제사회 프레임워크 제시 - 대형재난 대응을 위한 국제공조체계 중요성 강조		[주요 특징] - 기후변화, 지속가능개발 등의 개념과 재해위험경감의 연계성 강조 - 형평성, 책무성에 대한 강조

출처: IDNDR (1994), UN (2007), UNISDR (2015)를 바탕으로 저자 작성

(2) 센다이 프레임워크의 7대 목표 및 행동우선순위

이전 전략들과 비교하여 센다이 프레임워크의 가장 큰 특징은 이행력 강화를 위한 모니터링체계를 구축하였다는 점이다. 센다이 프레임워크의 이행력을 높이기 위한 수단으로 UNISDR은 7대 목표에 해당하는 핵심지표(indicator)를 개발하고, 이를 연차별로 모니터링하는 시스템을 구축하고 있다.

7대 목표는 2030년까지 재난으로 인한 인명·생계·건강에 대한 손실과 개인·기업·지역사회·국가에 대한 경제, 물리, 사회, 문화, 환경적 자산 손실의 실질적 감소를 기대효과로 설정하고 있다.

이러한 7대 목표를 달성하기 위해 각국이 국가, 지방, 지역, 세계적 차원에서 이행하여야 할 우선순위를 정하고, 우선순위별로 구체적인 실천사항들을 제시하였다.⁵⁾ 센다이 프레임워크의 행동우선순위는 실천력 확보를 위한 이행 추진체계와 재정적 수단에 관심을 두고 있으며, 위험 정보의 생산과 공유를 통한 논의 기반을 확대하는데 초점을 맞추고 있다. 또한 개발과정과 연동된 재해위험경감활동을 추진함으로써 복원력(Resilience)을 확보할 뿐만 아니라 재난취약계층에 대한 형평성을 제고하고자 하였다.

〈표 3〉 센다이 프레임워크 목표

7대 목표	
A	2020-2030년 기간 동안 인구 십만 명 당 세계 평균사망률 감소에 목표를 두고, 2030년까지 세계 재난사망률을 2005-2015년 보다 실질적으로 감소하도록 한다.
B	2020-2030년 기간 동안 인구 십만 명 당 재난의 영향을 받는 사람의 세계 평균수치 감소에 목표를 두고 2030년까지 그 수를 실질적으로 줄인다.
C	2030년까지 글로벌 GDP 대비 재해로 인한 직접적인 경제적 손실을 줄인다.
D	2030년까지 복원력(Resilience) 개발을 통해 주요 인프라시설에 대한 피해와 기초 서비스 붕괴를 줄인다. 여기에는 보건 및 교육 시설이 포함된다.
E	2020년까지 국가·지방적 차원의 재난위험경감을 전략으로 삼는 국가의 수를 실질적으로 늘린다.
F	2030년까지 개발도상국에서 본 강령을 이행하기 위한 국가적 차원의 행동을 위하여 적절하고 지속적인 지원을 통해 국제적 협력을 강화한다.
G	2030년까지 개인에게 복합위해요인(multi-hazard) 조기경보시스템과 재난위험정보 및 평가에 대한 가용성과 접근성을 실질적으로 강화한다.

출처: UNISDR (2015b)

5) UNISDR (2015b).

(3) 센다이 프레임워크의 국제개발협력 전략

센다이 프레임워크에서는 저개발국가의 재해위험경감활동 지원을 위한 국제협력을 강조하고 있다. 개도국의 센다이 프레임워크 이행력을 확보하기 위한 지원을 강화하기 위해 ODA 등 국제사회 공조가 필요하다는 것이다.

이전 전략들이 국제기구의 역할, 국제공조체계 등에 대해 선언적으로 제시하고 있던 것과 대조적으로, 센다이 프레임워크는 본문에 이행수단, 국제기구의 지원, 후속조치 등에 관한 내용을 제시하고 있다.

재해위험경감을 위한 국제협력에 있어서 센다이 프레임워크가 강조하는 점은 ① 재난에 취약한 개발도상국을 원조하되 국가별 역량 및 취약성을 고려한 지속가능한 지원 ② 국가 간 기술 이전 확대 ③ 중소득국, 최빈개발도상국, 군소도서개발도상국, 내륙개발도상국, 아프리카 국가에 대한 특별 관심 ④ 남북협력(North-South cooperation) 관계 강화 ⑤ 저렴하고 환경 친화적인 상호 합의된 다양한 국제재원 조달 등으로 요약할 수 있다.

센다이 프레임워크 이행을 위한 국제협력의 이행수단으로 가장 강조되는 것은 개발원조 프로그램과 재해위험경감활동을 연동하는 것이다. 기존의 개발원조 프로그램에 재해위험경감대책을 포함하는 등의 방법을 통해, 국제사회의 공공문제인 빈곤퇴치, 지속가능개발,

자원관리, 기후변화적응, 재해위험경감을 통합적으로 접근하도록 하는 것이다.

〈표 4〉 센다이 프레임워크 이행을 위한 국제협력 이행 수단

센다이 프레임워크 국제협력 이행 수단	관련 추진 과제
- 개발도상국 역량 강화를 위한 양자·다자간 채널 통해 기술, 재정적 지원 확대	- ODA 사업 확대
- 양자/다자/지역적 공동합의 및 기존 메커니즘 통해 정보를 공유하고, 환경 친화적 기술 및 과학적 혁신에 대한 접근을 확대	- 정보공유 및 기술이전 확대
- 글로벌 시스템 및 global technology pools와 같은 협력 플랫폼 확대 통한 재해위험경감에 관한 연구, 노하우 등을 공유	- 연구교류 기반 확충
- 빈곤퇴치, 지속가능개발, 천연자원관리, 기후변화적응 등 관련된 개발원조 프로그램에 재난위험경감대책을 적절히 포함	- 융합적 ODA사업 구성

출처: UNISDR(2015:24-27) 내용을 표로 재구성하여 보온

센다이 프레임워크의 주요 목표로 개발도상국에 대한 지원을 명시하고 있으며, 이는 국제협력 활성화와 관련한 국내 정책 수립의 방향성을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 목표 F(개발도상국의 이행력 확보를 위한 국제협력 강화)는 과학기술 및 혁신의 이전, 역량강화, 통계역량 강화 등을 강조하는 8개의 핵심지표로 구성되어 있으며(표5 참조), 이러한 지표의 내용을 반영한 국제개발협력 전략을 수립할 필요가 있다.

목표 F를 모니터링하기 위한 데이터 준비현황⁶⁾은 전반적으로 저조한

6) 2017년 2월 UNISDR은 UN 회원국을 대상으로 데이터 준비 상황을 점검하였다. 데이터 준비 상황 점검은 관련 사항을 제출한 193개 UN 회원국 중 87개국(45%)을 대상으로 하였고, 각국의 센다이 프레임워크 이행지표별 데이터 이용가능성(data availability)을 파악하였다.

것으로 보고되고 있다. 우리나라의 경우 다른 국가들과 비교할 때 공적개발원조 등 통계가 존재하므로 공식적인 보고 상으로는 데이터가 준비된 것으로 나타나고 있으나, 각 세부적인 통계에 있어서는 재해위험 경감과 관련된 국제개발협력의 통계가 명시적으로 관리되고 있지는 않기 때문에 이를 위한 정책적인 노력이 필요한 것으로 보인다.

〈표 5〉 목표 F 달성을 위한 핵심지표 및 데이터 준비 현황

목표 F : 적절하고 지속적인 지원을 통해 개발도상국에 대한 국제협력의 상당한 강화						
핵심지표			데이터 준비 현황			
지표 내용			한국		세계	
			현황	기준치	현황	기준치
F1	국가 재해위험경감 활동을 위한 공식적 국제 지원(공적개발원조(ODA) 및 기타 공적자금(OOF))		○	○	38%	24%
F2	다자간 기구에 의해 제공되는 국가 재해위험경감 활동을 위한 공식적 국제 지원(ODA 및 OOF)		○	○	38%	24%
F3	상호 간 제공되는 국가 재해위험경감 활동을 위한 공식적 국제 지원(ODA 및 OOF)		○	○	37%	24%
F4	국가 재해위험경감 관련 기술의 이전과 교환을 위한 공식적 국제 지원(ODA 및 OOF)		○	○	23%	24%
F5	개발도상국을 위해 재해위험경감에 있어서 과학, 기술 및 혁신의 이전과 교환을 위한 국제적, 지역적 그리고 상호 간 프로그램 및 계획의 수		○	○	30%	28%
F6	재해위험경감 역량 구축을 위한 공식적 국제 지원(ODA 및 OOF)		○	○	30%	23%
F7	개발도상국에서의 재해위험경감 역량 구축을 위한 국제적, 지역적 그리고 상호 간 프로그램 및 계획의 수		○	○	33%	23%
F8	재해위험경감 관련 통계 역량 강화를 위한 국제적, 지역적 그리고 상호 간 계획에 의해 지원되는 개발도상국의 수		○	○	29%	18%

출처: UNISDR (2017b)

(4) UNISDR 자금 공여를 통한 국제협력

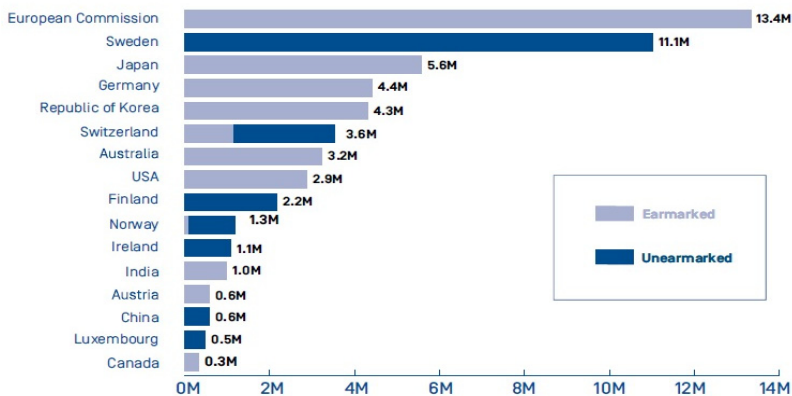
UNISDR은 매년 연차 보고서를 통해 주요 공여국과 금액을 보고하고 있다. 2016-17년동안 UNISDR은 총 5,760만달러의 자금을 제공받았으며, 이는 당초에 목표한 7,490만달러에 미치지 못하는 금액이었다. 부족분 중 상당액은 현물 제공으로 충당되었으며 그 대부분은 2017 Global Platform을 통해서 이루어졌다.

공여금의 상당 부분은 사용처가 정해져 있는 지정기여금(Earmarked)이며, UNISDR 본부와 지역사무소의 기관 운영비 등으로 사용된다. 비지정기여금(Unearmarked)의 경우 개발도상국과 저개발국가에 대한 교육, 훈련, 기술이전 등을 포함하는 세부 프로그램 사업에 사용된다.

〈그림 2〉 2016-17 UNISDR 주요 공여국가

(단위: 백만 달러)

UNISDR TOP BIENNIUM DONORS 2016-17 IN MILLIONS USD



출처: UNISDR (2017a)

2. OECD

(1) OECD의 위험거버넌스(Risk Governance) 부문 주요 활동

전통적으로 재해위험은 과학기술 분야를 중심으로 논의되어 왔으나, 경제사회분야 국제기구에서도 재해위험에 대한 논의를 확대하고 있다. OECD, World Bank(GFDRR), G20, APEC 등 경제협력 국제공동체에서도 재해위험경감과 관련하여, 재해위험관리의 구체적 수단에 대해 논의하고 있으며, 특히 재정적 수단(위험 재정, 위험 보험 등)에 대한 관심이 높아지고 있다.

OECD는 회원국의 경제적 협력을 목적으로 하는 국제기구이나, ‘공공 거버넌스(public governance)’ 부문의 세부 분야로써 ‘위험거버넌스(risk governance)’와 관련한 이슈를 발굴하고 UNISDR 등 국제사회 주요 재난안전분야 기구, 전략, 정책 등과의 협력적 활동을 전개하고 있다.

OECD 위험거버넌스 부문의 활동은 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 공공 거버넌스 영역에 속해있는 만큼 정부의 역할(Government Action), 정책·전략으로써 복원력(Resilience) 강화, 정부와 거버넌스 참여자들 간 위험정보 공유 메커니즘으로써 위험 소통(Risk communication) 등의 주제에서 논의를 주도한다.⁷⁾

7) OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/gov/risk/recommendation-on-governance-of-critical-risks.htm>, 검색일: 2017.4.24)

둘째, 앞서 UNISDR를 비롯한 UN기구들이 재해(주로 자연재해)에 초점을 맞추었다면 OECD의 위험 정책은 포괄적 위험을 다루고 있으며, 특히 OECD는 경제사회적 관점에서 고려해야 하는 새로운 위험 이슈를 발굴하고 논의를 확대하는 역할을 한다. OECD 위험거버넌스 부문은 최근 재해 비용(Cost of Disaster), 불법 거래(illicit trade) 등을 다루고 있다.⁸⁾

끝으로, OECD는 위험 통계 구축, 보고서 발간, 고위급 위험 포럼(HLRF: High Level Risk Forum) 등을 통한 국제사회 정보 공유의 허브 역할을 수행하고 있다. 위험 관련 통계 수집·분석, 연구 성과 등을 각 국 고위급 공무원들이 참여하는 위험 포럼을 통해 공유 및 의견수렴함으로써, 국제 사회가 관심을 가져야 하는 이슈들을 선도적으로 제시하고 있다.⁹⁾

(2) DAC Policy Marker

앞서 서술한 바와 같이, 샌다이 프레임워크 목표 F는 개도국과 저개발 국가들이 샌다이 프레임워크를 이행할 수 있도록 적절하고 지속적인 원조를 제공하는 등의 국제협력을 발전시켜야 한다고 명시하고 있다. 목표 F에 대한 이행지표는 재해위험경감과 관련한 회원국들의 국제협력 이행수준을 파악할 수 있게 해 준다. 또한 UNISDR 연차보고서는 공여국들의 국제협력의 기여 수준을 나타내 준다.

8) OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/gov/risk/illicit-trade.htm>, 검색일: 2017.4.24)

9) OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/governance/risk/5th-oecd-high-level-risk-forum.htm>, 검색일: 2017.4.24)

그러나 이러한 지표를 통해 재해위험경감과 관련한 국제협력, 특히 개발원조의 전반적인 수준을 가늠하는 것은 어렵다. 실제 재해위험경감 부문에 대한 개발 원조 규모를 측정하기 위한 연구들은 여러 차례 있었으나 재해위험경감과 관련된 적절한 분류체계 부재와 정보의 부족이 문제점으로 제시되어 왔다. 재해위험경감과 관련된 지원 규모를 측정하는데 있어 가장 어려운 점은 투자규모를 측정하기 위한 표준화된 가이드라인이 없다는 점과, 재해위험경감의 보편적인 특성상 투자 목적만을 기준으로 한 분류는 재해위험경감과 관련된 개발 원조를 파악하기에 적절하지 않다는 점이다. 예를 들어 도시개발 사업 원조가 명시적으로 재난안전 관련 사업임을 나타내고 있지는 않지만, 직접 또는 간접적으로 재해위험을 경감시킨다고 할 수 있다.

이러한 점을 고려하여, OECD 개발협력위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)는 UNISDR과 공동으로 재해위험경감과 관련한 개발협력인지 여부를 확인할 수 있는 정책 마커(marker)를 개발하여 2017년 확정하였고, 이에 따라 2018년 통계에 대한 2019년 보고부터 재해위험경감 마커(Disaster Risk Reduction, 이하 DRR)가 적용될 예정이다. 재해위험경감 마커의 필요성은 2013년 실시된 UNISDR-OECD 공동 서베이에서 제기된 바 있고, 제4차 세계위험경감 플랫폼에서도 마커 개발에 대한 요구가 있었다. UN 총회 또한 결의(UNGA Resolution A/71/644)를 통해 마커의 개발이 목표 F를 달성하는데 있어서 핵심적인 진전이 될 것이라고 제시하였다.

마커의 개발은 재해위험경감과 관련된 개발협력을 통합적으로 측정할 수 있는 도구를 제공해 주는 한편 재해위험경감에 대한 관점을 개발 계획에 적용하도록 하는 노력을 확대시킬 수 있다. 이를 통해 지속 가능성을 구현하는데 핵심적이라고 할 수 있는 위험 정보에 기초한 개발, 즉 재해위험을 감소시키는 방향으로의 개발을 촉진시킬 수 있는 인센티브로 작용할 것으로 기대되고 있다.

또한 마커를 통해 DAC 회원국들의 재해위험경감 투자의 비교가능성 및 측정가능성을 제고하여 투자된 예산의 추적과 보고의 신뢰성을 높일 뿐 아니라 DAC 이외의 공여국들에게 재해위험경감과 관련한 프로그램 투자를 이끌어내는 효과가 있을 것이며, 수원국에게는 국가예산시스템의 모델을 제공하는 동시에, 위험성을 고려한 개발을 촉진하는 역할도 할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

OECD가 제시하는 DRR 마커에 해당하는 활동, 즉 재해위험경감과 관련된 ‘투자 의도’를 가진 것으로 평가할 수 있는 활동은 <표 6>과 같다.

<표 6> 재해위험경감 관련 투자로 볼 수 있는 활동

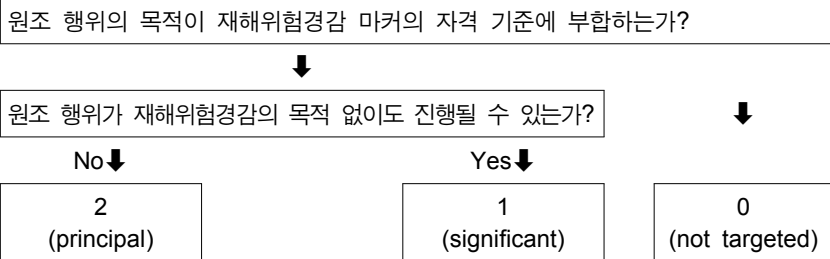
<input type="checkbox"/> 지정된 책임성을 지니는 재해위험경감의 제도적 매커니즘 <input type="checkbox"/> 재해위험경감에 대한 고려를 개발정책, 기획, 법제에 반영하는 활동 <input type="checkbox"/> 정치적 공약과 커뮤니티의 참여 양성
<input type="checkbox"/> 다양한 위험에 대한 위험 지도 작성, 모델링, 진단과 전파 <input type="checkbox"/> 위험을 반영하는 계획수립을 위한 의사결정 툴 지원 <input type="checkbox"/> 커뮤니티에 전파할 수 있는 조기경보시스템 구축

<input type="checkbox"/> 재해위험경감에 대한 지식, 공공 인지와 협력을 증대시키는 활동 <input type="checkbox"/> 재해위험경감을 교육자들을 위한 커리큘럼과 역량 증대 과정에 포함시키는 활동 <input type="checkbox"/> 커뮤니티, 지역 당국, 목표 부문에 대한 재난 위험 관리 훈련
<input type="checkbox"/> 기후변화 적응, 사회적 보호, 환경 정책과 재해위험경감을 통합하는 활동 <input type="checkbox"/> 회복력의 개념을 반영한 인프라와 토지 사용 계획을 위한 법적 규범의 확립 <input type="checkbox"/> 재난에 대한 투자와 보험
<input type="checkbox"/> 대응 능력 증대를 위한 재난 대비 계획과 정기적인 훈련 <input type="checkbox"/> 인프라와 장비의 보호 <input type="checkbox"/> 복구 계획과 투자

출처: OECD Development Assistance Committee (2017)

재해위험경감 마커는 재해위험경감과 관련한 공여국의 ‘정책 목표’ 또는 ‘투자 의도’를 평가하는 시스템에 기반한다. 재해위험경감이 해당 원조 활동에 있어 우선(‘principal’)하는 정책 목표일 경우 2점을 부여하고, 중요한(‘significant’) 정책목표일 경우에는 1점, 어떠한 행위도 재해위험경감과 관련성이 없다고 판단되거나 목표하지 않은 경우에는 0점을 부여한다.

〈그림 3〉 재해위험경감 관련 점수 부여(scoring) 체계



출처: OECD Development Assistance Committee (2017)

〈표 7〉 원조 활동에 대한 (재해경감활동 관련성) 점수 부여 예시

분야/목적	원조 활동 또는 개발 목적의 기술	잠정적 점수
환경보호 일반	환경에 대한 법, 규제, 정책, 계획과 프로그램에 재해위험경감 시각을 통합시키는 활동	2
재해위험 경감	국가 위험 진단을 동반하는, 국가의 재난 위험 관리 시스템 강화를 통해 재난에 대한 커뮤니티의 복원력을 향상시키는 활동	2
산업	산업 개발에 있어서의 재해 위험 진단과 그에 따라 나타나는 산업 개발이 재해 위험에 대한 영향 분석	2
복합위험 대응 계획	국가의 재난 관리 역량 증대를 위한 기상 예보, 경보, 재난 위험 분석 능력의 향상	2
에너지 생산 및 제공	강한 바람과 홍수 위험에 대비하고 에너지 서비스 지속성을 담보할 수 있는 스마트 그리드를 개조하고 업그레이드하는 활동	2
기타	공공 건물에 대한 내진 기준을 강화하고 도시 차원의 재난 대비 계획 및 정책을 강화함으로써 지진에 대한 도시의 회복력을 강화시키는 활동	2
물 공급과 위생	취약계층에 대한 물 공급, 위생 서비스, 재해위험경감을 고려한 국가 물 정책과 법제의 강화를 위한 비정부기구와 커뮤니티 네트워크 활성화	1
교육	분쟁 국가에 대한 교육 어젠다 연구, 교육과 아동 보호에 대한 가이드라인 개발과 이에 대한 교육자 훈련, 교육 분야에 있어 재해위험경감 계획 개발 등을 위한 교육부 지원	1
농업	향상된 수계 관리를 통한 기후 변화 회복력 증대, 토양 관리 방법의 도입 및 확산, 재난 위험으로부터의 곡물 저장에 따른 취약성 감소 등을 통한 소규모 농가의 회복력 증대	1

출처: OECD Development Assistance Committee (2017)

IV. 국내 재난안전분야 국제개발협력 현황

1. 재난안전분야 국제개발협력사업 현황

우리나라 국제개발협력사업의 사업 분야 구분¹⁰⁾에서 재난안전분야가 별도로 명시되어 있는 것은 아니기 때문에, 관련 현황을 체계적으로 파악하고 관리하고 있지는 않다. 재난안전 분야 국제개발협력사업(ODA) 현황을 파악하기 위해, 2014-2017년 ‘국제개발협력 종합시행계획’ 내에 기관별 ODA사업 예산 현황 자료를 활용하여 분석하였고, <표 8>의 기준에 따라 재난안전분야의 사업을 구분하여 분석하였다.

<표 8> 재난안전분야 범주

구분	세부분야
자연 재해	재난관리, 홍수, 태풍, 지진, 산사태, 긴급구호
사회 재난	산업재해, 교통, 소방, 안전관리, 특수재난, 기타
생활 안전	범죄/치안, 감염병, 식약품안전
재해 일반	재해 일반(관리체계, 제도, 정책 일반)

출처: 저자 작성

(1) 사업 규모

재난안전 분야 사업수 및 연간 투입 예산은 2014년부터 2017년까지 지속적으로 증가하였으며, 재난안전분야 총 사업 규모는 2014년부터

10) OECD DAC에서는 사회 인프라 및 서비스(교육, 보건, 공공행정 등), 경제 인프라 및 서비스(교통, 통신, 에너지 등), 생산부문(농림수산 등), 다분야(환경보호 등)으로 구분하고 있다.

2016년까지 4,188억 원 수준이었고, 2017년 국제사회 난민 문제 등으로 인도적 지원(구호) 규모가 전년 대비 크게 증가(461억원→900억원) 하면서 총 예산이 8,402.4억 원으로 크게 증가하였다.¹¹⁾

〈표 9〉 연도별 재난안전분야 ODA사업 규모 및 비중

단위: 예산 기준, 억원, %

	2014년	2015년	2016년	2017년
총 ODA사업 규모 [A]	19,552	21,619	24,394	27,286
재난안전 분야 총 사업규모 [B]	3,552.8	4,616.4	4,395.9	8,402.4
재난안전 분야 당해 사업규모 [C]	797.4	610.0	1,100.1	2,291.7
재난안전 분야 총 사업규모 대비 당해 사업규모 : $C/B \times 100$	22%	13%	25%	27%
총 ODA 사업규모 대비 재난안전 분야 당해 사업규모 : $C/A \times 100$	4%	3%	5%	8%

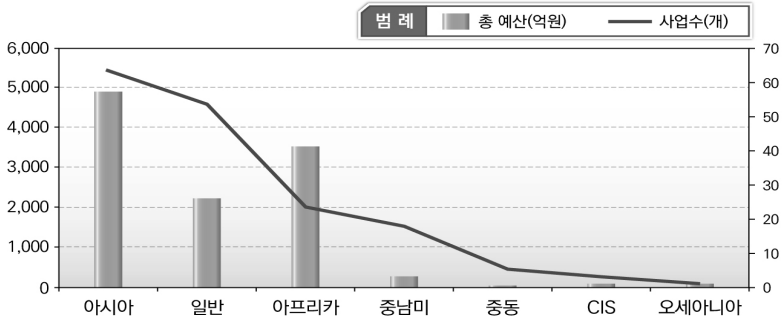
출처: 총 ODA사업 규모는 ‘2017년 국제개발협력 종합시행계획’(p.3)에서 얻은 것이며, 나머지 수치는 종합시행계획 첨부 자료를 활용하여 직접 도출한 것임.

지역별로 보면, 168개 사업 중 37.5%(63개)가 아시아 지역에 대한 사업이며, 재난안전 분야 ODA사업에 편성된 총 예산 10,956.4억 원 가운데 44.2%가 아시아 지역에 투입되었다. 다음으로 많은 예산이 투입되는 지역은 아프리카로, 전체 예산 가운데 약 32%(사업수 23개)에 해당하는 사업이 추진되었다.

11) 관계부처 합동 (2016).

〈그림 4〉

지역별 총 예산 및 사업수



출처: 관계부처 합동 (2014, 2015a, 2015b, 2016)를 바탕으로 분석하여 저자 작성

국가별로 보면, 필리핀과 모잠비크에 대한 사업 비중이 높았으며, 국가가 정해지지 않은 긴급구호, 다자기구 협력 사업 등에 대한 예산 비중이 높은 것으로 나타났다.

〈표 10〉

수원국별 재난안전분야 ODA사업 현황

단위: 억원, %, 개

순위	국가	총 예산		사업수	
1	필리핀	1,817.5	16.6%	11	6.5%
2	모잠비크	1,447.0	13.2%	4	2.4%
3	앙골라	974.0	8.9%	2	1.2%
4	캄보디아	755.0	6.9%	3	1.8%
5	베트남	723.5	6.6%	13	7.7%
6	방글라데시	569.9	5.2%	6	3.6%
7	인도네시아	499.6	4.6%	6	3.6%
8	잠비아	491.0	4.5%	1	0.6%
9	마다가스카르	355.0	3.2%	1	0.6%
10	국가 미분류	2,251.3	20.5%	66	39.3%
합계		9,883.8	90.2%	113	67.3%

출처: 관계부처 합동 (2014, 2015a, 2015b, 2016)을 바탕으로 분석하여 저자 작성

(2) 재난안전분야별 현황

재난안전 분야별로 살펴보면, 총 예산 기준으로 자연재해 분야(전체 10,956.4억 원 중 44.7%)에 대한 지원이 가장 많이 이루어지는 것으로 나타났다. 다음으로 생활안전 분야로(약 31%), 이어 재해일반, 사회재난 분야에 대해서는 15.5%, 8.8%가 투자되고 있다.

사업수를 기준으로는 생활안전 관련 사업이 전체 168개 사업 중 절반 이상(50.6%)이었으며, 자연재해(26.8%), 사회재난(약 15%), 재해일반 (7.7%) 순으로 나타났다.

〈표 11〉 재난안전 분야별 총 예산 및 사업수

단위: 억원, 건 (%)

	자연재해	생활안전	재해일반	사회재난	합계
총 예산	4,902.8 (44.7)	3,388.5 (30.9)	1,699.7 (15.5)	965.5 (8.8)	10,956.4 (100)
사업수	45 (26.8)	85 (50.6)	13 (7.7)	25 (14.9)	168 (100)

출처: 관계부처 합동 (2014, 2015a, 2015b, 2016)을 바탕으로 분석하여 저자 작성

(3) ODA 유형에 따른 분포

ODA 사업 유형에 따른 분포를 살펴보면, 총 예산을 기준으로는 ‘프로젝트’에 가장 많은 지원이 이루어졌으며, 사업 수 기준으로는 ‘초청연수’에 많은 지원이 이루어지는 것으로 나타났다. 프로젝트에 투입되는 총 예산은 8,347.6억원 (전체 10,956.4억 원 중 76.2%)이며,

이 예산은 유상원조 사업(6,065억원)을 포함한다. 사업 수가 가장 많이 편성된 유형은 초청연수로, 총 87개의 사업으로, 전체 예산의 4.5% (495.7억원)가 투입되었다.

〈표 12〉 재난안전분야 ODA사업 유형별 총 예산 및 사업수

단위: 억원, %, 개

사업 유형	총 예산		사업수	
프로젝트	8,347.6	76.2	62	36.9
기타	1,750.5	16.0	6	3.6
초청연수	495.7	4.5	87	51.8
프로그램	154.1	1.4	1	0.6
개발컨설팅	126.1	1.2	7	4.2
민관협력	73.1	0.7	1	0.6
프로젝트+초청연수	5.0	0.0	1	0.6
기타 기술협력	4.3	0.0	3	1.8
합계	10,956.4	100(%)	168	100(%)

출처: 관계부처 합동 (2014, 2015a, 2015b, 2016)을 바탕으로 분석하여 저자 작성

(4) 재난안전분야 유상원조 현황

앞서 유형별 사업구분에서 가장 많은 예산 비중을 차지한 프로젝트 사업은 대부분이 기획재정부 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF)에서 추진하는 양자 유상사업이다. 지역별로는 아시아 지역 6개국, 아프리카 지역 8개국에 양자 유상지원이 이루어졌으며, 자연재해 관련 사업 이외에도, 소방, 범죄/치안 등의 분야를 포함하고 있다.

〈표 13〉

재난안전분야 양자 유상원조 사업

단위: 억원

지역/국가		사업명	예산	기간	유형	분야	세부 분야
아 시 아	필리핀	필리핀 팜팡가지역 통합재난위험감축 및 기후변화 적응사업	951	2016- 2021	프로 젝트	자연 재해	재난 관리
	베트남	베트남 소방방재청 재난안전설비 개선사업	236	2017- 2019	프로 젝트	자연 재해	재난 관리
	캄보 디아	캄보디아 감염병 전문병원 건축사업	605	2017- 2021	프로 젝트	생활 안전	감염병
		캄보디아 시엠립 하천정비사업 2차	149	2015- 2019	프로 젝트	자연 재해	홍수
	방글라 데시	방글라데시 해상안전운항시스템 건축사업	443	2014- 2018	프로 젝트	사회 재난	교통
	인도 네시아	인도네시아 경찰청 고속순시선 공급사업	414	2015- 2018	프로 젝트	생활 안전	범죄/ 치안
아 프 리 카	앙골라	앙골라 치안강화사업	498	2014- 2017	프로 젝트	생활 안전	범죄/ 치안
		앙골라 치안강화사업	476	2013- 2017	프로 젝트	생활 안전	범죄/ 치안
	마다가스 카르	마다가스카르 국가재해관리센터 건축사업	355	2016- 2017	프로 젝트	자연 재해	재난 관리
	잠비아	잠비아 공공안전정보화 시스템 건축사업	491	2016- 2018	프로 젝트	재해 일반	재해 일반
	모잠 비크	모잠비크 공공안전관리 정보화시스템 구축사업	1,048	2017- 2019	프로 젝트	재해 일반	재해 일반
		모잠비크 재난관리정보시스템 확충사업	281	2011- 2016	프로 젝트	자연 재해	재난 관리
		모잠비크 소방설비 공급사업(소액차관)	59	2016- 2018	프로 젝트	사회 재난	소방
모잠비크 구급차 공급사업(소액차관)		59	2016- 2018	프로 젝트	재해 일반	재해 일반	
총 예산		6,065억 원					
총 사업 기간		2011년-2021년					
사업 유형		프로젝트					
지역/국가		아시아(방글라데시 1, 베트남 1, 인도네시아 1, 캄보디아 2, 필리핀 1) 아프리카(마다가스카르 1, 모잠비크 4, 앙골라 2, 잠비아 1)					
분야		자연재해(재난관리 4, 홍수 1) 사회재난(교통 1, 소방 1) 생활안전(감염병 1, 범죄/치안 3) 재해일반(재해일반 3)					

출처: 관계부처 합동 (2014, 2015a, 2015b, 2016)을 바탕으로 분석하여 저자 작성

한국수출입은행에 따르면, 2017년 말 누적 기준으로, 2006년부터 재난안전분야에 지원한 실적은 총 10건(170백만불)이며, 이는 EDCF 총 승인건수(395건)의 2.5%, 승인총액(14,577백만불)의 1.2%에 달한다. 사업 내용을 살펴보면, 재난관리 재난관리정보시스템 구축 등의 ICT 분야와 소방설비 공급 등의 기자재 차관사업에 주로 지원이 이루어졌다.

〈표 14〉 EDCF의 재난안전분야 지원사업 주요 내용

구분	주요사업
재난관리정보망 구축 (ICT) (3건, 76백만불)	<ul style="list-style-type: none"> □ 모잠비크 재난관리정보시스템(EMIS) 확충사업('10) <ul style="list-style-type: none"> ○ 차주(사업실시기관) : 모잠비크 재무부(모잠비크 내무부) ○ 차관한도(총사업비) : 25백만불(29.4백만불) ○ 사업범위 : 재난관리 정보시스템 운영(경찰서, 소방서, 의료기관)에 필요한 유선 네트워크 구축
	<ul style="list-style-type: none"> □ 몽골 긴급구난정보망 구축사업('06) <ul style="list-style-type: none"> ○ 차주(사업실시기관) : 몽골 재무부(몽골 법무내무부) ○ 차관한도(총사업비) : 13.5백만불(16.9백만불) ○ 사업범위 : 치안, 재난, 구급 업무(경찰청, 재난청, 긴급의료센터)를 통합하는 긴급정보망 구축
	<ul style="list-style-type: none"> □ 방글라데시 해상안전운항시스템 구축사업('12) <ul style="list-style-type: none"> ○ 차주(사업실시기관) : 방글라데시 재무부 (방글라데시 해운청) ○ 차관한도(총사업비) : 37.5백만불(45백만불) ○ 사업범위 : 해상안전운항시스템 구축(종합관제센터 및 해안무선국 7개소 건축 등)
소방설비 (4건, 31백만불)	<ul style="list-style-type: none"> □ 베트남 소방방재청 재난안전설비 개선사업('15) <ul style="list-style-type: none"> ○ 차주(사업실시기관) : 베트남 재무부(베트남 공공안전부) ○ 차관한도(총사업비) : 20백만불(20.3백만불) ○ 사업범위 : 베트남 12개성 소방대의 소방방재 차량 구매
구조선 구매 (2건, 33백만불)	<ul style="list-style-type: none"> □ 방글라데시 재난구조선 구매사업('06) <ul style="list-style-type: none"> ○ 차주(사업실시기관) : 방글라데시 재무부(방글라데시 내륙수운청) ○ 차관한도(총사업비) : 26백만불(37.6백만불) ○ 사업범위 : 탐사장비와 다이버 설비를 구비한 바지크레인, 터그 보트, 탐사장비 및 잠수 설비 등의 재난 구조선 구매
재해관리센터 설립 (1건, 30백만불)	<ul style="list-style-type: none"> □ 마다가스카르 국가재해관리센터 구축사업('08) <ul style="list-style-type: none"> ○ 차주(사업실시기관) : 마다가스카르 재무부(마다가스카르 국가위험재난관리청) ○ 차관한도(총사업비) : 30백만불(37.5백만불) ○ 사업범위 : 국가재해관리센터 구축을 위한 재해복구 및 응급구호용 중장비, 특수차량 구매

출처: 한국수출입은행

2. 재난안전분야 국제개발협력의 한계

사실 재난안전분야는 우리나라 전체 ODA사업에서 주요 분야로 주목되어온 분야는 아니기 때문에, 지금까지의 재난안전분야 ODA 사업은 단편적으로 추진되어온 경향을 보인다. 아시아와 아프리카 국가를 대상으로 다수의 사업들이 추진되었으나, 양자 유상원조(EDCF)로 추진된 일부 사업을 제외하고는 초청연수 사업이 많았다.

제2차 국제개발협력 기본계획에서 ‘SDGs 이행 목표 달성에 기여’하는 것을 목표로 해당 분야에 대한 지원을 확대하겠다는 방향을 밝힌 바 있다.¹²⁾ 그러나 2017년 국제개발협력 종합시행계획에 따르면, SDGs 관련 ODA사업의 규모는 약 1조 8,985억 원(전체 72%)이나, 집중 지원 분야로는 우리나라가 비교우위에 있는 산업화, 빈곤퇴치, 보건, 물과 위생, 교육 분야를 선정하고 있어, 재난안전분야는 크게 관심을 받지 못하고 있다.¹³⁾

그러나 2017년 종합시행계획에서 다양한 ODA사업의 신규발굴 과제로써 ‘기후변화대응’, ‘산재보험 역량강화’등과 같은 재난안전분야를 포함하고 있고,¹⁴⁾ KOICA 역시 재해위험경감/방재 분야를 중기계획 목표에 포함하는 것을 고려하고 있어 향후 관련분야의 ODA사업 확대가 기대되고 있다.

12) 관계부처 합동 (2015c).

13) 관계부처 합동 (2016).

14) 관계부처 합동 (2016).

V. 결론 및 시사점

재난안전분야는 규제중심적, 비강제적 특성으로 인해 국제협력이 자발적으로 이루어지기 어려운 분야 중 하나이다. 안전을 확보하기 위한 규제적 성격이 강하기 때문에 개발과 성장을 지향하는 개발도상국에서 선제적으로 관심을 갖기 어렵고, 경제, 안보 이슈에 비해 국제사회 노력에 동참하지 않는 것에 대한 가시적인 제재 및 불이익이 명확하지 않아 국제협력에 대한 유인이 부족하기 때문에, 전략적인 수요 발굴의 노력이 필요하다고 할 수 있다. 한국 ODA사업의 기본 철학과 원칙, 전략의 재정립이 요구되고 있는 현 시점에서 빈곤, 기후변화와 함께 전 지구적인 이슈로 부각되고 있는 재난위험에 대해 전략적인 접근을 통해 국제사회에 적극적으로 기여할 필요가 있다.

향후 재난안전분야 국제개발협력의 활성화를 위해 몇 가지 정책 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재난안전분야에 있어 적극적 문제발굴 및 인큐베이팅의 과정이 요구된다. 타 분야에 비해 수원국의 자발적 수요가 낮기 때문에, 적극적으로 재난 및 안전 관련 이슈를 발굴하여 필요성에 대해 공유하는 노력이 필요하다. 우리나라가 지원한 사업 중, 특정 분야를 지정하지 않은 ‘재해일반’의 비중이 높았는데, 이러한 일반론적 접근을 시도하는 사업들이 단편적, 단발적 협력 수준에서 그치지 않도록 고도화되고 전문화된 후속 사업의 발굴이 필요하다. 이러한 노력은 상대국가의

재난안전관리 고도화를 위해서도 필요하지만, 우리나라의 국제개발협력 실효성 제고를 위해서도 필요한 작업이라 할 수 있다.

둘째, 구체적이고 실효성있는 사업을 통해 재난안전분야 개발협력의 가시적 성과를 확산할 필요가 있다. 재난관리시스템, 조기경보시스템 등 설비 구축, 기술이전 등을 통한 실질적이고 장기적인 협력체계 구축이 필요하다. 이를 위해서는 장기적, 단계적 사업(예: 캄보디아 하천정비 사업 2차)을 통해 수원국가와의 지속적인 협력체계 구축이 가능하다는 점에서 유상원조의 확장을 검토할 필요가 있다. 국제기구 분담금이나 초청연수 사업 등의 사업이 국제 사회 및 수원국과의 관계를 형성하는 데 기여할 수는 있겠으나, 기관 운영비와 교육비(강사수당, 교재비, 여비 등) 등으로 사용되는 점 때문에 그 효과성 검증에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 예산 확보 및 사업의 확장성 측면에서 제약이 있다. 따라서 수원국의 수요와 의사를 면밀히 분석하고, 그에 따른 자재와 설비 구축, 나아가 기술 이전을 병행할 필요가 있으며, 이는 국내 재난 안전산업의 활성화와도 연계될 것으로 기대된다.

또한, 개발협력 확장에 있어 지원 사업 유형의 조합이 중요하다. 초청연수 와 같은 교육, 훈련 등이 개도국, 저개발국가의 재난관리 소프트웨어를 보강한다면, 하천정비, 재난관리시스템 구축, 안전관리 자재와 설비 제공 등 하드웨어를 강화할 수 있는 사업들이 있으며, 이들을 종합적으로 제공할 때 수원국의 재해위험경감 역량 강화에 기여할 수 있다. 이를 위해서는 유·무상원조의 결합, 기술·정책 간

통합적 이전(transfer) 등 종합 프로그램으로써의 사업 발굴이 필요하며, 이를 통해 수원국의 지속적인 관계 구축, 수원국에 대한 포괄적 지원과 그에 따른 사업 효과성의 증대, 국제사회에서의 지위 공고화 등 전략적인 이점을 취할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 개발원조에 대한 종합계획의 방향성을 유지하는 범위 내에서, 재난안전분야 개발협력 사업에 대한 국가 전략 구축이 필요하다. 현재 재난안전분야 주무부처인 행안부는 국제기구 분담금 지급과 국립재난안전연구원을 통한 기술이전 사업으로 원조사업을 추진하고 있다. 국제개발협력의 주무부처(외교부, 기재부)와 협력하여 재난안전 분야의 개발협력과 국제원조에 대한 전체적인 전략과 계획 수립이 필요한 시점이다. UNISDR 센다이 프레임워크 이행지표 모니터링은 그간의 선언적 수준에 그쳤던 국제협력을 계량화하고 이를 국제사회에 공표함으로써 국가 간 실질적인 협력과 원조를 이끌어 내고자 하는 것이며, OECD DAC의 정책 마커 또한 개발원조에 있어 재해위험경감의 관점을 도입하고자 하는 것으로 재해위험경감이 국제협력과 개발원조에 있어 주요한 이슈가 될 것이라는 점을 시사한다¹⁵⁾. 따라서 재난안전 분야의 개발협력의 목표, 중점 추진 방향, 원조 대상 국가 선정 및 지원 전략 등을 포괄하는 전략 계획이 필요하다. 또한 재난안전분야는 방대한 범위를 포함하고 있기 때문에, 우선적으로 추진할 세부 분야에 대한 구상을 주무부처 차원에서 제시하여 전략적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

15) 환경영향평가 도입 이후 개발사업 수행 시 환경 보호에 대한 관점이 반드시 반영되고 있다는 점을 본다면 마커의 도입이 개발원조에 있어 재해위험경감 분야의 중요성을 높일 것으로 기대한다. 국내에서는 2018년 10월부터 재해영향평가 제도가 법적으로 시행 되는데, 그 시사점에 대해서는 본 기고와의 관련성 등을 고려하여 생략하고자 한다.

참고문헌

국내문헌

- 관계부처 합동 (2014). 2014년 국제개발협력 종합시행계획(2014. 1. 13).
- 관계부처 합동 (2015a). 2015년 국제개발협력 종합시행계획(2015. 1. 9).
- 관계부처 합동 (2015b). 2016년 국제개발협력 종합시행계획(2015. 12).
- 관계부처 합동 (2015c). 제2차 국제개발협력 기본계획(요약본)(2015. 11. 10).
- 관계부처 합동 (2016). 2017년 국제개발협력 종합시행계획(2016. 12).
- 김경준·이치헌 (2013). 효고행동강령 이후 재난위험관리 프레임워크 구축. 국립재난안전연구원.
- 김문모 외 (2017). Post-2015에서 글로벌 재난관리 허브구축을 위한 한국의 전략 수립, 국민안전처.
- 손흥규 (2015). 샌다이 재해위험경감 프레임워크의 글로벌 목표 및 핵심 지표. 재난안전 2015년 가을·겨울호, 17(3), 74-79.
- 이영근·최진도·이은재·고영화·이해라·박계영 (2013). 효고행동강령 이후 방재분야 선도전략 수립. 국립재난안전연구원.
- 이치헌·임상규·최승지·김장군·송설영 (2014). 재난안전 행정한류 기반구축: 국제공동연구추진과 ODA사업을 중심으로. 국립재난안전연구원.
- 이치헌·박현진·예성제 (2016). 재난안전기술이전 중점추진전략국 대상 기술적용성 분석(II), 국립재난안전연구원.

해외문헌

- IDNDR (1994). Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, World Conference on Natural Disaster Reduction (1994.5.23.-27).
- Lee, C., & Kim, T (2016). 국제적 재난 경감 프레임워크에 대한 연구. 한국재난정보학회논문집, 12(4), 412-421.
- OECD Development Assistance Committee (2017). Proposal to establish a policy marker for disaster risk reduction (DRR) in the OECD DAC Creditor Reporting System (CRS).

UN (2007). Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Geneva: United Nations - International Strategy for Disaster Reduction.

UN General Assembly (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015.10.21).

UNISDR (2014). Progress and Challenges in Disaster Risk Reduction: A contribution towards the development of policy indicators for the Post-2015 Framework on Disaster Risk Reduction, United Nations.

UNISDR (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, United Nations.

UNISDR (2016). UNISDR Strategic Framework 2016-2021.

WEF (2017). The Global Risks Report 2017 12th Edition.

UNISDR (2017a). Annual Report.

UNISDR. (2017b). Disaster-related Data for Sustainable Development: Sendai Framework Data Readiness Review 2017- Global Summary Report, United Nations.

온라인 자료

외교부 웹사이트 (<http://www.mofa.go.kr/main/index.jsp>) (검색일: 2017. 4. 13)

OECD 웹사이트 (<http://www.oecd.org/>) (검색일: 2017. 4. 24)

SDGs 웹사이트 (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/>) (검색일: 2017. 3. 1)

UNISDR 웹사이트 (<http://www.unisdr.org/>) (검색일: 2017. 5. 10)

OECD DAC 회원국의 2017년 ODA 잠정통계¹⁾ 주요내용 및 시사점

윤소담

한국수출입은행 경험총괄부 심사역

목 차

- I. OECD DAC 회원국의 ODA
 - 1. 총 ODA 지원규모
 - 2. DAC 회원국별 ODA 현황
 - 3. 양자 원조
 - 4. 다자원조
- II. 우리나라의 ODA
 - 1. 총 ODA 지원규모
 - 2. 양자 원조
 - 3. 다자 원조
- III. 시사점 및 향후 전망
- 참고문헌

1) 본고는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)가 2018년 4월 발표한 DAC 회원국의 2017년도 ODA 잠정통계를 바탕으로 작성한 것임. DAC 통계 작업반은 직전 연도의 ODA 통계를 3월(잠정통계), 7월(확정통계) 두 차례 취합하며, 2017년도 통계 확정치는 '18.12월 발표 예정임.

I. OECD DAC 회원국의 ODA

1. 총 ODA 지원규모

- DAC 회원국 전체(29개국, EU 제외)의 2017년 ODA 규모는 1,466억불로 전년(1,450억불) 대비 1.1% 증가하였으나, 실질가치²⁾ 기준 0.6% 감소
- 유럽 내 난민 지원비용의 감소가 ODA 증가를 억제하였으며, 난민 비용 (142억불)을 제외한 ODA 규모는 전년 대비 실질가치 기준 1.1% 증가
- 양자 원조(Bilateral ODA)는 총 1,049억불로 전년 대비 1.7% 증가하였으며, 다자 원조(Multilateral ODA)는 총 417억불로 전년 대비 0.2% 감소
- 양자 원조는 총 ODA의 71.5%를 차지하여 전년 대비 0.3%p 증가하였으며, 이 중 유상원조는 전년 대비 순지출 기준 31%, 총지출 기준 13% 증가

2) 물가와 환율 변동 효과 제거

〈표 1〉

DAC 회원국의 '15~'17년 ODA 변화

단위: 억불 (순지출)

구 분	2015년	2016년	2017년(잠정)
양자 원조	942.1	1,031.5	1,048.7
무 상	888.2	981.8	983.7
유 상	53.9	49.7	65.1
다자 원조	373.4	418.0	417.3
전 체	1,315.6	1,449.6	1,466.0

출처: 저자 작성 (OECD Statistics 참고)

□ 경제규모 대비 원조 수준을 나타내는 국민총소득 대 ODA 비율 (ODA/GNI) 평균은 0.31%로 전년 0.32% 대비 0.01%p 감소

○ 스웨덴(1.01%), 룩셈부르크(1.00%), 노르웨이(0.99%), 덴마크 (0.72%), 영국(0.70%) 등 5개국이 UN 목표치인 ODA/GNI 비율 0.7%를 달성

□ 참고로 증여등가액³⁾ 기준 DAC 회원국 전체 ODA는 1,502억불로 순지출 기준 대비 2.5% 증가하며, ODA/GNI 평균도 0.32%로 소폭 개선

○ 일본(32.8%), 스페인(22.8%), 미국(1.7%)의 증여등가액 기준 ODA는 순지출 기준 ODA 대비 증가하는 반면, 영국(△3.8%), 프랑스(△3.1%), 한국(△2.2%), 독일(△1.4%)은 감소

3) ODA 지출액에 실제 증여되는 효과인 증여율을 곱해 산정하는 수치로 회수액의 부(-)의 효과를 배제함

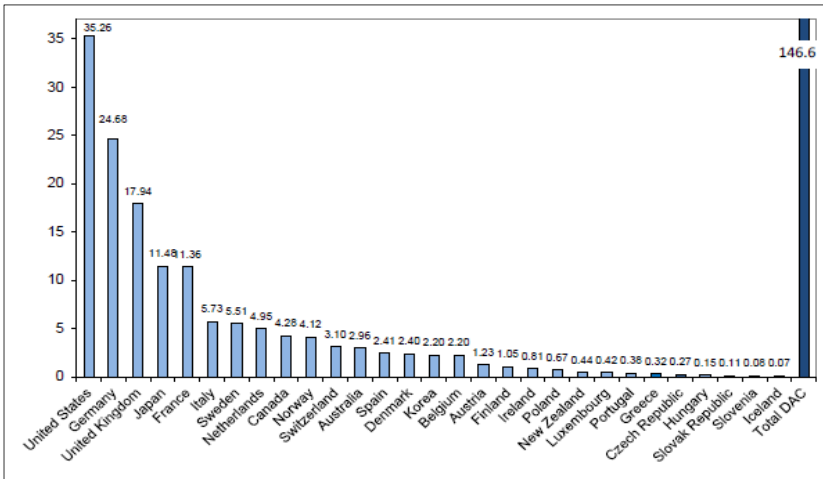
2. DAC 회원국별 ODA 현황

□ 국가별 지원규모는 미국(353억불), 독일(247억불), 영국(179억불), 일본(115억불), 프랑스(114억불) 순

○ G7 국가가 총 ODA의 76%, EU 가입국(DAC 내 20개국)이 56%를 지원

〈그림 1〉 2017년 DAC 회원국의 ODA 현황

단위: 십억불 (순지출)



출처: OECD (2018a)

□ DAC 회원국 중 11개국의 ODA 규모가 전년 대비 증가한 반면, 한국을 포함한 18개국은 감소

○ 특히 프랑스(18.1%), 이탈리아(12.7%), 일본(10.2%)이 크게 증가

하였고, 스페인($\Delta 45.0\%$), 호주($\Delta 15.8\%$), 스위스($\Delta 13.9\%$), 노르웨이($\Delta 10.0\%$)가 크게 감소

○ ODA 증가의 이유는 양자 차관액 증가, 최빈국 앞 원조 증가 등이며, 감소는 다자기구 기여금 감소, 난민비용 감소 등에 기인

- 프랑스(18.1%): 양자 차관 증가, UN 등 다자기구 앞 지원 증가
- 이탈리아(12.7%): 양자 무상원조 증가, 공여국 내 난민비용 증가
- 일본(10.2%): 최빈국(LDCs) 앞 차관 등 원조 증가
- 스웨덴(9.9%): 아프리카와 최빈국 앞 원조 증가, 다자기구 앞 지원 증가
- 캐나다(4.1%): 인도주의적 지원 및 공여국 내 난민비용 증가, 기후변화 관련 원조 증가
- 미국(0.7%): 다자기구 기여금 감소에도 불구하고, 양자 원조가 크게 증가하여 총 ODA 증가
- 스페인($\Delta 45\%$): 대규모 쿠바 채무구제로 인한 2016년 원조액 급증의 기저효과로 전년 대비 대폭 감소
- 호주($\Delta 15.8\%$): 다자기구 기여금 감소
- 스위스($\Delta 13.9\%$): 공여국 내 난민비용 감소
- 노르웨이($\Delta 10.0\%$): 공여국 내 난민비용 감소
- 독일($\Delta 3.6\%$): 공여국 내 난민비용 감소

- 네덜란드(△2.9%): 공여국 내 난민비용의 증가에도 불구하고, 다자 기구 기여금이 크게 감소하여 총 ODA 감소

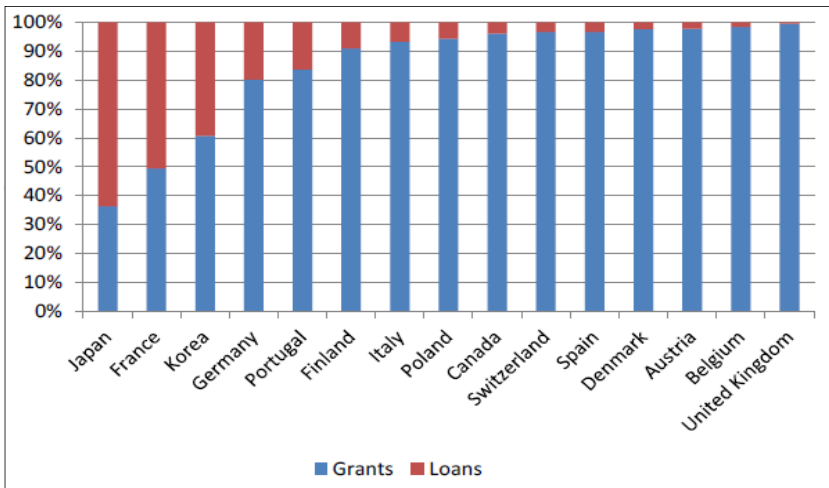
3. 양자 원조

□ 양자 원조는 총 ODA의 약 72%이며 이 중 유상원조 비중은 전년 대비 1.4%p 증가한 6.2%, 무상원조 비중은 93.8%를 차지

○ 2017년에는 회원국 중 15개국이 유상원조를 실시하였으며, 양자 중 유상원조 비중은 일본(63.5%), 프랑스(50.4%), 한국(39.3%), 독일(19.8%) 순(총지출 기준)

〈그림 2〉 2017년 DAC 회원국의 양자 원조 중 유상원조 비중

단위: % (총지출)



출처: OECD (2018a)

- 원조 유형별로는 프로젝트 원조가 449억불(42.8%)로 가장 크며, NGO·PPP·프로그램 원조 191억불(18.2%), 공여국 내 난민지원 142억불(13.5%), 행정비용 73.5억불(7.0%) 순

〈표 2〉 DAC 회원국의 양자 원조 유형별 현황

단위: 억불 (순지출)

원 조 유 형	2016년		2017년(잠정)	
예산지원	14.3	(1.4%)	13.1	(1.3%)
NGO, PPP, 프로그램 원조	211.2	(20.5%)	191.4	(18.2%)
프로젝트 원조	489.0	(47.4%)	448.9	(42.8%)
기술협력	51.7	(5.0%)	42.2	(4.0%)
채무구제	25.1	(2.4%)	5.0	(0.5%)
행정비용	63.2	(6.1%)	73.5	(7.0%)
공여국 내 난민지원	159.6	(15.5%)	141.7	(13.5%)
기 타*	17.4	(1.7%)	132.9	(12.7%)
합 계	1,031.5	(100.0%)	1,048.7	(100.0%)

* 개도국 유학생 및 연수생 지원, 개발에 대한 인식 확산비

출처: 저자 작성 (OECD Statistics 참고)

- 2017년 총 ODA 감소의 주원인 중 하나인 공여국 내 난민비용은 전년 대비 13.6% 감소한 142억불로 총 ODA의 9.7% 기록

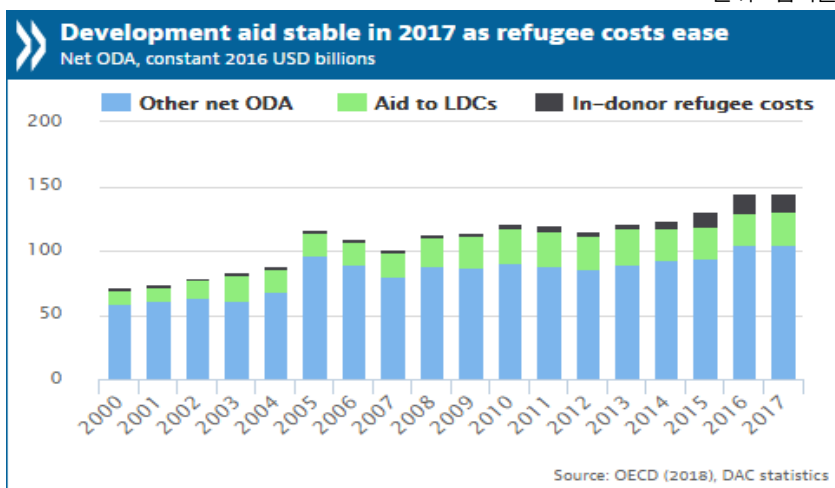
- 호주, 한국, 룩셈부르크를 제외한 26개 회원국들은 공여국 내 난민비용을 ODA로 보고하였으며, 9개국에서 난민비용이 총 ODA의 10% 이상이고 그 중 독일, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아 등 4개국은 20%를 상회

□ 지원 국가별로는 최빈국(Least Developed Countries; LDCs)⁴⁾에 대한 지원이 전년 대비 4% 증가한 260억불이었으며, 아프리카 앞 지원은 3% 증가한 290억불, 그 중 사하라이남 아프리카는 3% 증가한 250억불을 기록

○ UN은 이들 국가에 대한 국제사회의 원조를 촉구하고 있으며, ODA는 LDCs 앞 유입 자금의 70%에 이릅니다

〈그림 3〉 DAC 회원국의 LDCs 지원, 공여국 내 난민비용 추이

단위: 십억불



출처: OECD (2018a)

4) UN은 1인당 GNI와 교육, 보건 관련 인적자원 지표, 경제적 취약성을 고려해 LDCs를 선정

4. 다자 원조

□ 다자 원조는 전년 대비 0.2% 감소한 417.3억불을 기록하였으며, 총 ODA 중 28.5%로 전년 대비 0.3%p 소폭 감소

○ EU 앞 지원액 비중이 33.6%로 가장 크며, 세계은행 19.3%, UN 17.2%, 기타 다자기구 19.8%, 지역개발은행 10.1% 순으로 구성

○ UN과 EU에 대한 지원액은 전년 대비 각각 20.9%, 2.0% 증가 하였으나, 세계은행(△8.6%)과 지역개발은행(△7.3%) 앞 지원액은 감소

〈표 3〉 DAC 회원국의 다자 원조 현황

단위: 억불 (순지출)

다자기구	2016년		2017년(잠정)		증감률
U N	59.4	(14.2%)	71.7	(17.2%)	20.9%
E U	137.6	(32.9%)	140.4	(33.6%)	2.0%
세계은행	87.9	(21.0%)	80.4	(19.3%)	△8.6%
지역개발은행	45.6	(10.9%)	42.2	(10.1%)	△7.3%
기타	87.6	(21.0%)	82.6	(19.8%)	△5.7%
합 계	418.1	(100.0%)	417.3	(100.0%)	△0.2%

출처: 저자 작성 (OECD Statistics 참고)

II. 우리나라의 ODA

1. 총 ODA 지원규모

□ 2017년 ODA 지원규모는 약 22억불로 양자 원조 증가에도 불구하고, 다자 원조 감소로 전년(22.5억불) 대비 소폭 감소

○ 전년 대비 1.8% 감소한 수치이나 물가와 환율 변동 효과를 제거한 실질가치 기준으로는 6.5% 감소

○ 양자 원조는 전년 대비 4.5% 증가한 16.2억불, 다자 원조는 전년 대비 15.9% 감소한 5.9억불을 기록

〈표 4〉 2017년 우리나라 ODA 현황

단위: 백만불 (순지출)

구 분	2016년	2017년(잠정)	증감률(%)	비중(%)
총 ODA (A+B)	2,246.2	2,204.9	△ 1.8	100.0
양자 원조 (A)	1,548.5	1,618.0	4.5	73.4
유상원조(EDCF)	563.5	582.8	3.4	(36.0)
무상원조	985.0	1,035.2	5.1	(64.0)
(KOICA)	(551.8)	(561.7)	1.8	(54.3)
다자 원조 (B)	697.7	586.9	△ 15.9	26.6
(한국은행)	(469.3)	(349.0)	△ 25.6	(59.5)
총 ODA(총지출)	2,320.1	2,292.2	△ 1.2	-
GNI(국민총소득)	1,418,534	1,530,244	-	-
ODA/GNI(%)	0.16	0.14	-	-
적용 환율(원/달러)	1,160.59	1,130.64	△ 2.6	-

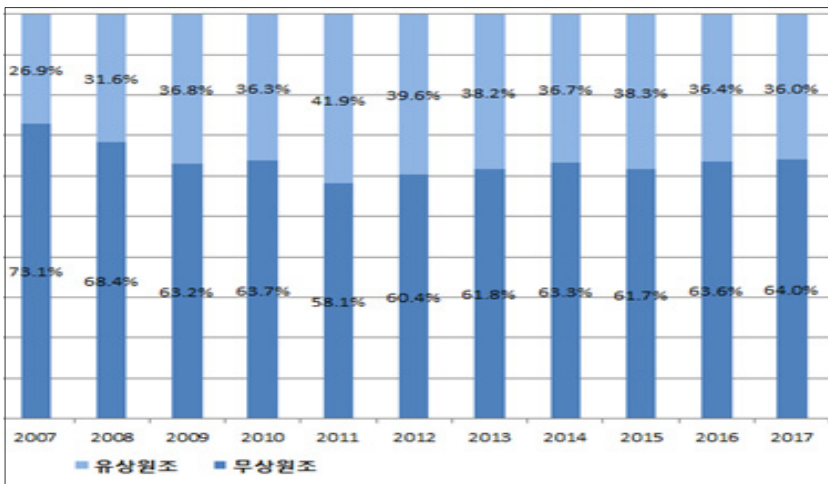
출처: 저자 작성 (OECD Statistics, 한국수출입은행 ODA 통계
홈페이지(<http://oda.edcfkorea.go.kr>) 참고)

2. 양자 원조

□ 양자 원조 16.2억불 중 유상원조는 전년 대비 3.4% 증가한 5.8억불, 무상원조는 5.1% 증가한 10.4억불 기록

○ 유상원조 비중은 36.0%로 전년 36.4% 대비 소폭 감소한 반면 무상원조 비중은 64.0%로 소폭 증가

〈그림 4〉 우리나라 양자 원조 중 유·무상원조 비중 추이 (순지출)



출처: 저자 작성 (OECD Statistics 참고)

□ 양자 원조의 원조 유형별 배분을 살펴보면, 프로젝트 원조가 양자 원조의 69.6%로 가장 큰 비중을 차지하며, 기술협력 12.9%, NGO·PPP·프로그램 원조 6.7% 등의 순

○ 개도국 예산지원 관련 지출액은 5만불로, 서울시 외국 지방정부
재해구호사업 1건으로 구성

○ 전년 대비 프로젝트 원조가 10.3% 증가하였고 기술협력은 0.3%,
NGO·PPP·프로그램 원조는 20.2% 감소

〈표 5〉 2017년 우리나라 양자 원조 유형별 현황

단위: 백만불 (순지출)

원 조 유 형	2016년	2017년(잠정)	증감률(%)	비중(%)
예 산 지 원	0.10	0.05	△49.6	0.0
NGO, PPP, 프로그램 원조	136.4	108.8	△20.2	6.7
프로젝트 원조	1,019.8	1,125.3	10.3	69.6
기 술 협 력	209.7	209.1	△0.3	12.9
행 정 비 용	84.7	78.7	△7.2	4.9
기 타	97.7	96.0	△1.7	5.9
합 계	1,548.5	1,618.0	4.5	100.0

출처: 저자 작성 (OECD Statistics 참고)

□ 지역별로는 아시아 지역에 대한 지원이 양자 원조의 50.2%를 차지
하며, 아프리카 24.4%, 중남미 10.7% 순으로 지원

○ 전년 대비 중남미와 아시아의 비중이 각각 1.9%p, 0.4%p 증가

〈표 6〉 2017년 우리나라 양자 원조 지역별 현황

단위: 백만불 (총지출)

구분	아시아	아프리카	중남미	유럽	오세아니아	미배분	합계
금액	856.7	415.6	181.9	4.0	11.9	235.2	1,705.2
비중(%)	50.2	24.4	10.7	0.2	0.7	13.8	100.0

출처: 저자 작성 (OECD Statistics 참고)

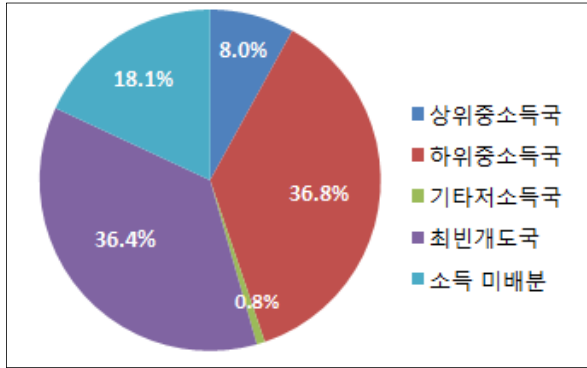
□ 분야별로는 경제 인프라와 사회 인프라에 대한 지원이 양자 원조의 각각 37.0%, 39.7%를 차지

○ 경제 인프라는 9.7억불로 교통 및 물류 85.9%, 에너지 11.8% 등의 순이며, 사회 인프라는 9억불로 보건 42.8%, 교육 25.1% 등의 순으로 구성

□ 소득그룹별로는 하위중소득과 최빈국(LDCs)에 각각 36.8%, 36.4%를 지원했으며, 상위중소득국에 8.0%를 지원

○ 최빈국 앞 지원이 전년 대비 1.8% 증가하였으며, OECD DAC 회원국 평균인 약 28%에 비해 양자 원조 중 높은 비중을 차지

〈그림 5〉 2017년 우리나라 양자 원조의 소득그룹별 현황 (순지출)



출처: 저자 작성 (OECD Statistics 참고)

3. 다자 원조

□ 다자 원조는 전년 대비 15.9% 감소한 약 5.9억불 기록

○ UN 앞 출연·출자는 증가(1.4백만불)하였으나, 세계은행(△1.1백만불), 지역개발은행(△102.4백만불), 기타 기구(△8.6백만불) 앞 출연·출자는 감소

○ 2016년 실적부터 AIIB 앞 출자 및 출연이 ODA 실적으로 보고됨에 따라 다자 원조액이 대폭 증가하였으며, 2017년에는 AIIB 출연·출자가 납입 계획에 따라 전년 대비 크게 감소하여 전체 다자 원조 감소

〈표 7〉

2017년 우리나라 다자 원조 현황

단위: 백만불 (순지출)

구 분	2016년	2017년(잠정)	증감
UN	114.9	116.3	1.4
세계은행	187.6	186.4	△1.1
지역개발은행	360.0	257.6	△102.4
기타다자기구	35.2	26.6	△8.6
합 계	697.7	586.9	△110.8

출처: 저자 작성 (OECD Statistics 참고)

III. 시사점 및 향후 전망

□ DAC 회원국의 ODA 규모가 담보 상태에 있는 관계로 개도국 개발
재원으로서 ODA 이외의 재원에 대한 관심이 더욱 커질 전망

○ ODA는 혼합금융(blended finance)을 통해 민간재원 등 타 재원을
개발재원으로 끌어들이는 촉매제 역할에 집중할 필요

□ 세계 ODA 규모 정체에도 불구하고 유상원조는 전년대비 31%
증가하는 등 중요한 원조유형의 하나로서 증가세 지속 전망

○ 무상원조에 비해 상대적으로 재원부담이 적어 주요 공여국들도
높은 유상원조 비중을 보이고 있음

□ 우리나라 2017년 ODA 규모는 전년과 비슷한 수준이나 실질가치
기준으로는 6.5%나 감소하였는바, 지속적인 ODA 확대 노력이 필요

- 특히, 국민소득 대비 ODA 규모가 과소하므로 정부의 ODA/GNI 비율 목표⁵⁾ 달성을 위해 대규모 개도국 ODA 사업 발굴과 철저한 사업 관리를 통한 원활한 사업 시행이 요구됨

- [참 고] 1. DAC 회원국별 ODA 지원규모 및 ODA/GNI 비율
2. 우리나라 시행기관별 ODA 지원규모

5) 2020년까지 ODA/GNI 비율 0.2% 달성

〈참고 1〉 DAC 회원국별 ODA 지원규모 및 ODA/GNI 비율

단위: 백만불 (순지출)

국 가	2016년도		2017년도(잠정)	
	ODA	ODA/GNI(%)	ODA	ODA/GNI(%)
미국	34,412	0.19	35,261	0.18
독일	24,736	0.7	24,681	0.66
영국	18,053	0.7	17,940	0.7
일본	10,417	0.2	11,475	0.23
프랑스	9,622	0.38	11,363	0.43
이탈리아	5,087	0.27	5,734	0.29
스웨덴	4,894	0.94	5,512	1.01
네덜란드	4,966	0.65	4,955	0.6
캐나다	3,930	0.26	4,277	0.26
노르웨이	4,380	1.12	4,123	0.99
스위스	3,582	0.53	3,097	0.46
호주	3,278	0.27	2,957	0.23
스페인	4,278	0.35	2,415	0.19
덴마크	2,369	0.75	2,401	0.72
대한민국	2,246	0.16	2,205	0.14
벨기에	2,300	0.5	2,204	0.45
오스트리아	1,635	0.42	1,230	0.3
핀란드	1,060	0.44	1,054	0.41
아일랜드	803	0.32	808	0.3
폴란드	663	0.15	674	0.13
뉴질랜드	447	0.25	436	0.23
룩셈부르크	391	1.00	424	1.00
포르투갈	343	0.17	378	0.18
그리스	369	0.19	317	0.16
체코	260	0.14	272	0.13
헝가리	199	0.17	149	0.11
슬로바키아	106	0.12	113	0.12
슬로베니아	81	0.19	76	0.16
아이슬란드	59	0.28	69	0.29
합 계	144,965	0.32	146,600	0.31

출처: 저자 작성 (OECD Statistics 참고)

〈참고 2〉

우리나라 시행기관별 ODA 지원규모

단위: 백만불 (순지출)

기 관 명	2016년			2017년(잠정)			증감액 (B-A)
	양자	다자	총ODA(A)	양자	다자	총ODA(B)	
한국수출입은행 (EDCF)	588.97	0.00	588.97	611.02	0.00	611.02	22.05
한국국제협력단	551.84	0.00	551.84	561.71	0.00	561.71	9.87
한국은행	0.00	469.34	469.34	0.00	348.99	348.99	-120.35
외교부	164.13	92.86	256.99	171.62	87.24	258.85	1.86
기획재정부	20.33	79.44	99.77	18.25	107.82	126.07	26.30
교육부	56.04	0.00	56.04	62.21	0.00	62.21	6.17
보건복지부	22.40	17.07	39.47	20.14	16.83	36.96	-2.50
산업통상자원부	13.65	1.28	14.93	22.35	1.27	23.62	8.69
농림축산식품부	13.16	12.15	25.32	15.03	7.56	22.59	-2.72
인사혁신처	17.87	0.00	17.87	17.64	0.00	17.64	-0.23
농촌진흥청	15.50	0.26	15.76	16.38	0.26	16.63	0.87
산림청	10.81	0.27	11.08	12.10	0.21	12.31	1.23
과학기술정보통신부	10.92	2.30	13.22	10.18	1.10	11.28	-1.94
문화체육관광부	8.18	0.00	8.18	9.80	0.00	9.80	1.62
환경부	4.44	6.69	11.13	6.23	3.53	9.76	-1.37
국토교통부	4.65	0.14	4.79	9.18	0.14	9.32	4.53
고용노동부	0.66	8.80	9.45	1.75	4.79	6.55	-2.91
경상북도	3.65	0.00	3.65	5.82	0.00	5.82	2.17
여성가족부	1.21	4.29	5.50	0.83	4.84	5.67	0.16
국무조정실	6.04	0.00	6.04	5.40	0.00	5.40	-0.64
관세청	2.80	1.69	4.49	3.55	1.74	5.29	0.80
해양수산부	2.39	0.00	2.39	4.62	0.00	4.62	2.23
중앙선거관리위원회	3.10	0.00	3.10	4.27	0.00	4.27	1.17
행정안전부	2.67	0.00	2.67	4.14	0.07	4.21	1.54
경기도	4.64	0.00	4.64	3.31	0.00	3.31	-1.33
문화재청	1.52	1.04	2.56	2.60	0.13	2.73	0.17
인천광역시	2.50	0.00	2.50	2.38	0.00	2.38	-0.12

기 관 명	2016년			2017년(잠정)			증감액 (B-A)
	양자	다자	총ODA(A)	양자	다자	총ODA(B)	
경찰청	0.00	0.00	0.00	2.12	0.00	2.12	2.12
특허청	1.41	0.01	1.42	1.47	0.36	1.82	0.40
서울특별시	1.28	0.00	1.28	1.67	0.00	1.67	0.39
식품의약품안전처	1.12	0.00	1.12	1.61	0.00	1.61	0.49
교육청	1.60	0.00	1.60	1.50	0.00	1.50	-0.10
국방부	1.47	0.00	1.47	1.44	0.00	1.44	-0.03
통계청	1.34	0.00	1.34	1.36	0.00	1.36	0.02
기상청	2.47	0.06	2.53	1.08	0.06	1.14	-1.39
국민안전처	0.64	0.00	0.64	0.71	0.00	0.71	0.06
대구광역시	0.70	0.00	0.70	0.60	0.00	0.60	-0.09
대검찰청	0.00	0.00	0.00	0.45	0.00	0.45	0.45
강원도	0.39	0.00	0.39	0.36	0.00	0.36	-0.02
법무부	0.73	0.00	0.73	0.32	0.00	0.32	-0.41
국가보훈처	0.16	0.00	0.16	0.16	0.00	0.16	0.00
부산광역시	0.20	0.00	0.20	0.15	0.00	0.15	-0.05
제주특별자치도	0.10	0.00	0.10	0.15	0.00	0.15	0.04
공정거래위원회	0.13	0.00	0.13	0.12	0.00	0.12	-0.01
국민권익위원회	0.06	0.00	0.06	0.07	0.00	0.07	0.01
광주광역시	0.09	0.00	0.09	0.07	0.00	0.07	-0.02
울산광역시	0.04	0.00	0.04	0.04	0.00	0.04	0.01
경상남도	0.29	0.00	0.29	0.03	0.00	0.03	-0.27
헌법재판소	0.02	0.00	0.02	0.01	0.00	0.01	0.00
전라남도	0.02	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	-0.02
중소벤처기업부	0.14	0.00	0.14	0.00	0.00	0.00	-0.14
충청남도	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	-0.01
합계	1,548.47	697.69	2,246.16	1,617.98	586.94	2,204.92	△41.24

출처: 저자 작성 (한국수출입은행 ODA 통계 홈페이지(<http://oda.edcfkorea.go.kr>) 참고)

참고문헌

해외문헌

OECD (2018a). 'Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries' released by OECD/DAC, OECD.

OECD (2018b). 'Launch of ODA Figures 2017' released by OECD/DAC, OECD.

온라인 자료

OECD Statistics(<http://stats.oecd.org/>)
(검색일: 2018. 4. 10 ~ 2018. 6. 20)

EDCF

III. 한국의 개발협력

제6차 한-아프리카 경제협력회의(KOAFEC)의 주요 결과 및 의의 :
4차 산업혁명 시대의 한-아프리카 경제협력
이은경 한국수출입은행 경험사업2부 책임심사역

제6차 한-아프리카 경제협력회의(KOAFEC)¹⁾의 주요 결과 및 의의 : 4차 산업혁명 시대의 한-아프리카 경제협력

이은경

한국수출입은행 경제사업2부 책임심사역

목 차

- I. 한-아프리카 경제협력의 새바람
- II. 한-아프리카의 경제협력채널, KOAFEC
- III. 제6차 KOAFEC의 주요 결과 및 의의
- 참고문헌

1) Korea-Africa Economic Cooperation

1. 한-아프리카 경제협력의 새바람

아프리카와 4차 산업혁명. 웬지 거리가 멀어보이는 단어의 조합이다. 이는 아프리카 하면 떠오르는 이미지들이 1차 산업 의존적 경제, 최빈국이 집중된 지역이기 때문일 것이다. 아프리카 경제구조는 대부분 농업, 광업 등 제1차 산업에 크게 의존하고 있으며, 남아공을 제외한 대부분의 국가들은 제조업 기반이 매우 취약하다. 이 때문에 산업화(Industrialization)가 아프리카 경제 발전을 위한 최우선 선결과제임이 강조되어 왔으며, 세계적인 트렌드인 4차 산업혁명과 개발분야는 거리가 먼 관계로 이해되어 왔다.

하지만, 4차 산업혁명은 개발 분야에도 새바람을 불러 일으키고 있다. 선진국 경제에만 활용될 것 같았던 드론이 개도국 농업생산성 향상에 활용되고 있으며, 신속하게 혈액을 운반하여 보건 인프라도 획기적으로 변화시키고 있다. 스마트그리드는 에너지 효율성을 향상시켜 전력난을 개선할 수 있는 솔루션을 제공하고 있으며, 전자정부는 행정의 투명성을 높여 개도국에 뿌리 박힌 부패를 척결하는데 밑거름이 되고 있다. 또한 지능형 교통시스템은 개도국의 과밀화된 도심교통의 새로운 솔루션으로 주목받고 있으며, 태양광과 결합된 에너지저장시스템은 그간 소외받던 농촌 오지에 에너지 접근을 가능케 하고 있다.

이러한 4차 산업혁명이 가져온 개발의 새 흐름은 아프리카 지역에도 불어오고 있으며 특히, 주목할 점은 그 중심에 한국기업이 서 있다는

점이다. 예를 들어 르완다에서는 KT가 아프리카 최초로 4G LTE 전국망을 성공적으로 구축하면서 아프리카 지역의 정보통신기술(ICT) 개발에 큰 발걸음을 내딛었다. 아프리카에 미래형 솔루션인 스마트 인프라의 필요성이 증대되면서 한-아프리카의 경제협력에도 새로운 방향이 제시되고 있는 것이다. 이제는 기존의 자원 협력 및 2차 산업, 전통적 인프라 부문에 그치지 않고 한국의 강점 분야인 ICT 및 스마트 인프라 분야에도 협력관계를 공고히 함으로써, 한-아프리카 개발협력이 한 단계 도약할 수 있는 기회가 우리 앞에 놓여 있다.

II. 한-아프리카의 경제협력채널, KOAFEC

그동안 한-아프리카 경제협력회의(Korea-Africa Economic Cooperaton, 이하 KOAFEC)는 상호간 경제협력을 위한 핵심 채널이 되어 왔다. KOAFEC은 기획재정부, 한국수출입은행, 아프리카개발은행(African Development Bank, 이하 AfDB)이 공동으로 한국과 아프리카의 경제 협력을 증진시키기 위해 2006년 발족한 협의체이다. 운영기구로는 KOAFEC 자문단과 사무국이 있으며, 매 개최시마다 공동선언문 및 행동계획(Action Plan)을 발표하여 향후 2년간 한-아프리카 협력의 방향 및 구체적인 협업 사업을 제시한다는 점에서 중국, 일본의 對아프리카 경제협력체(Forum on China-Africa Cooperation: FOCAD, Tokyo International Conference of African Development: TICAD)와는 차별성이 있다.

KOAFEC 회의는 아프리카 54개국 경제분야 장관, AfDB 총재, 아프리카 대표단 및 아프리카 연합(African Union) 대표 등 아프리카 고위급 인사들이 내한하여 진행되는 국제회의로서 국내 최대 규모의 아프리카 행사이다.

특히, 아프리카 54개국 장관과 국내 경제 주요 인사들이 참석하는 장관급 회의에서는 성공적인 경제발전을 이룬 한국과 풍부한 자원 및 무한한 잠재력을 가진 아프리카 국가들간의 상호 이해증진과 공동 번영의 길을 모색하여 왔다.

〈사진 1〉

장관급 회의



올해로 14주년을 맞는 KOAFEC은 그 회차를 거듭하는 동안 새롭게 변모해 왔다. 특히, 제5차 KOAFEC 회의부터는 민·관이 함께하는

PPP(Public Private Partnership) 포럼이 새롭게 기획되면서, 장관급 회의와 함께 KOAFEC을 대표하는 양대축으로 자리를 잡았다. 즉, 아프리카 개발에 있어 민관협력의 중요성을 부각하고 기존 정부 중심의 협력채널(G2G)에서 정부-민간(G2B)으로 발전시켜 ‘포괄적 민관 협력채널’로 획기적인 변화를 불러왔다. PPP포럼이 대표 프로그램으로 자리매김하면서 초청 대상의 범위도 아프리카 주요 민간기업 경영진 (CEO)으로 대폭 확대되었다.

KOAFEC은 인적자원 개발, 정보통신기술 개발(ICT), 농촌개발, 기반 시설(인프라) 개발, 녹색성장, 개발경험 공유 등 6대 중점협력분야에서 괄목할 만한 성과를 달성해 왔다. 아프리카를 단순히 자원의 공급처 혹은 우리기업의 진출 대상으로 접근하기 보다는 진정한 파트너로서 관계를 구축하기 위해 노력하였으며, 특히 한국의 개발경험을 공유하여 아프리카가 나아갈 방향에 대해 같이 고민하였다.

〈표 1〉 KOAFEC 회의 주요 내용

포럼	주요 내용
제1차 KOAFEC 회의 (‘06.4월)	<ul style="list-style-type: none"> • KOAFEC Consultation Group(자문단) 구성 • 협력 모멘텀 유지 및 KOAFEC의 지속적인 운영을 위한 제도적 장치를 요청하는 공동성명서를 발표
제2차 KOAFEC 회의 (‘08.10월)	<ul style="list-style-type: none"> • 한·아프리카 자원외교 기반구축 등 한국과 아프리카간 경제협력 활성화에 크게 기여 • 2008 KOAFEC Seoul Initiative 채택, 2009/10 KOAFEC Action Plan 확정
제3차 KOAFEC 회의 (‘10.7월)	<ul style="list-style-type: none"> • 범정부 차원의 종합적인 『한·아프리카 경제협력 활성화 방안』 발표 • 2010 KOAFEC 공동 선언문 채택, 2011/12 KOAFEC Action Plan 확정

포럼	주요 내용
제4차 KOAFEC 회의 (‘12.10월)	<ul style="list-style-type: none"> • 한·아프리카 협력주간에 개최됨으로써 관계부처의 아프리카 관련 행사와의 연계효과를 극대화 • 2012 KOAFEC 공동 선언문 채택, 2013/14 KOAFEC Action Plan 확정
제5차 KOAFEC 회의 (‘16.10월)	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 정부 중심의 협력채널(G2G)에서 G2B로 발전시켜 ‘포괄적 민관협력채널’로 혁신 • 2016 KOAFEC 공동 선언문 채택, 금융협력 패키지 발표, 2017/18 KOAFEC Action Plan 확정

출처: 한국수출입은행 (2017)

III. 제6차 KOAFEC의 주요 결과 및 의의

2018년 제6차 한-아프리카 경제협력회의가 5월21일부터 25일까지 부산에서 개최되었다. 금번 KOFAEC은 AfDB 연차총회와 연계하여 열리면서 가히 역대 최대 규모로 개최되었다. 모로코·르완다 총리, 가나 前 대통령, 아프리카 54개 국가를 포함한 80개 회원국 대표 등 전 세계의 최고위급 경제정책 결정자들을 비롯하여, AfDB 및 WB (세계은행) 총재 등 국제기구 고위인사, 아프리카 주요 민간기업 최고 경영자(CEO) 등 국내외 인사 5,000여명이 부산을 방문했다. 언론의 취재 열기도 뜨거웠다. 특히 CNBC 등 주요 외신들은 아프리카 개발에 있어 한국 경제성장 모델이 제시하는 방향과 4차 산업혁명이 아프리카의 개발에 시사하는 점 등에 관심을 가지고 취재하였다.

금번 제53차 AfDB 연차총회의 주제는 아프리카의 산업화(Africa's Industrialization)였다. 아프리카가 변모하기 위해서는 현재의 1차 산업 중심의 체계를 벗어나 산업화의 길을 걷는 것이 필수적이다. 이에 금번

KOAFEC에서는 아프리카 산업화 촉진 방안을 함께 고민하며, 특히 신속성 및 효율성이 키워드인 4차혁명시대에서의 그 의미와 방향에 대해서 주목했다.

KOAFEC의 핵심적인 행사 중 하나인 장관급 라운드테이블 회의에서는 우리나라 경제부총리, AfDB 총재, 아프리카 40개국 장관, 아프리카 기업 대표, 국제기구 등이 참석한 가운데, 4차 산업혁명이 아프리카의 혁신성장을 위한 좋은 기회가 될 수 있음을 확인하였다. 또한, 한-아프리카 협력이 신속성, 효율성, 높은 개발효과, 아프리카의 숨겨진 잠재력 발굴이라는 방향으로 진화할 필요가 있다는 점에 공감하였다. 이날 회의에서는 4차 산업혁명 시대에서의 한국과 아프리카의 협력방향에 대하여 심도있는 논의가 이루어진 이후, 향후 2년간의 한-아프리카의 협력 비전과 방향을 담은 공동선언문을 발표하였다.

〈표 2〉 공동선언문상 한-아프리카 중점협력분야

- 인프라 개발: 주민들의 삶의 질 향상을 위한 교육시설, 보건·의료 시설, 전력 시설 등 각종 사회기반시설의 구축 및 개선
- 정보통신기술: 네트워크 망 설치 뿐만 아니라 ICT 관련 정부관계자, 기술자를 대상으로 연수 프로그램을 제공
- 인적자원 개발: 아프리카 청년들을 대상으로 과학기술 분야 고등교육과 산업기술을 위한 직업훈련을 지원
- 농촌 개발: 농업생산기반 확립을 위한 인프라 건설과 농업의 고부가가치화를 위한 전략 수립 등을 지원
- 기후변화: 홍수, 가뭄, 온난화 등의 문제에 대한 대응역량을 강화하고, 아프리카의 친환경 경제발전 모델 개발을 노력
- 개발경험 공유: 정부차원의 경제개발 노하우 뿐만 아니라 민간기업 역량 강화를 위한 개발경험 공유도 촉진

출처: KOAFEC 공동선언문

이와 더불어, 한국정부는 공동선언문 실행을 위해 대외경제협력기금(EDCF), 인프라 건설사업에 대한 수출금융 지원, 신탁기금 및 경제발전 경험 공유사업(KSP)으로 구성된 50억불 규모의 금융협력패키지와 AfDB의 우선순위에 부합하는 투자 후보 사업들을 포함한 KOAFEC Action Plan 2019-20을 발표하였다. 금번 Action Plan은 기존에 활용해왔던 EDCF, 수출금융 이외에 경험증진자금(EDPF)도 포함하여, 수원국의 소득별, 프로젝트별 최적의 금융지원 조건을 제공한다는 점에 그 의미가 있다고 하겠다.

〈표 3〉 KOAFEC 금융협력패키지

- 금융지원 패키지(50억불)* 발표
 - 공동선언문 이행 지원
 - * EDCF(10억불), 수출금융(38억불), EDPF(2억불) 및 신탁기금(18백만불), KSP(2백만불)

출처: KOAFEC 액션플랜.

민-관이 함께 의견을 나누는 PPP 포럼에서도 ‘4차 산업혁명과 아프리카: 혁신성장을 위한 기회인가?’를 주제로 깊이 있는 토론이 이루어졌다. 이를 통해, 4차 산업혁명이 아프리카의 잠재력을 발굴하고 큰 폭의 도약(leapfrog)을 할 수 있는 좋은 기회임을 공감함과 동시에 이를 극대화하기 위한 민-관 협력 확대 방안들에 대해 심도 있는 논의도 이루어졌다. 이번 포럼에서는 아프리카 공공부문 청장, 국제기구 및 한국 금융기관 고위급 인사, 아프리카 기업 CEO, 한국기업 임원 등 각계 각층의 전문가들이 고루 참여하여 논의와 관심이 그 어느 때보다 뜨거웠다. 특히, 한국기업의 국제적인 강점분야인 ICT, 스마트 시티, 스마트 팜 등

4차 산업혁명 시대에 걸맞는 新 분야들에서의 한·아프리카 협력 방안이 집중적으로 논의 되었다.

〈사진 2〉

민관협력포럼



금번 KOAFEC을 특별하게 만들었던 또 하나의 프로그램이 있다. 아프리카 장관, 정부기관, 기업인, 시민이 함께 하는 시민 개방형 토크 콘서트인 ‘개발 콘서트’이다. 개발콘서트는 진정한 한-아프리카 협력은 서로에 대한 이해가 우선해야 한다는 생각에서 새롭게 시도되었다. 영상 및 토크 콘서트, 문화공연 등을 통해 한-아프리카의 문화, 역사, 그리고 개발협력에 대한 이야기들을 딱딱하지 않게 풀어나갔다. 그 결과, 2,000여명의 시민이 함께 하며 한-아프리카가 한껏 더 가까워질 수 있는 시간이 되었다.



금번 KOAFEC은 세계와 함께, 그리고 시민과 함께 했던 한-아프리카의 공동 번영을 향한 축제의 장이었다고 평가할 수 있다. 세계의 최고위급 경제정책 결정자에서부터 시민에 이르기까지 한-아프리카의 공동 번영 방향과 그 방안에 대해 함께 고민할 수 있었던 좋은 기회였다. 그동안 한-아프리카는 경제협력을 위해 다각적으로 상호 협력해 왔으며, 특히 다가오는 4차 혁명시대에는 한국의 강점과 아프리카의 잠재력이 만나 경제협력의 기회가 더욱 풍성해질 것으로 기대된다. 4차 산업혁명 시대의 한-아프리카 경제협력, 그 번영의 길이 우리 앞에 열리고 있다.

참고문헌

국내문헌

한국수출입은행 (2017). 한국의 개발협력(2017. No. 1)

한국수출입은행 (2018). 2018 아프리카 편람.

온라인 자료

기획재정부, <http://mosf.go.kr> (검색일: 2018. 5. 31)

KOAFEC, <http://koafec-conference.org> (검색일: 2018. 5. 31)

EDCF

IV. 개발협력대상국 분석

우즈베키스탄 국가신용도 평가리포트

조영관 한국수출입은행 해외경제연구소 선임연구원

모잠비크 국가신용도 평가리포트

이지은 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

우즈베키스탄 국가신용도 평가리포트

조영관

한국수출입은행 해외경제연구소 선임연구원

목 차

- I. 일반개황
- II. 경제동향
 - 1. 국내경제
 - 2. 경제 구조 및 정책
 - 3. 대외거래
- III. 정치·사회동향
 - 1. 정치안정
 - 2. 사회안정 및 소요사태
 - 3. 국제관계
- IV. 국제신인도
 - 1. 외채상환태도
 - 2. 국제시장평가
 - 3. 우리나라와의 관계
- V. 종합의견

I. 일반개황

면 적	447천 km ²	GDP	675 억 달러 (2017년)
인 구	31.7 백만 명	1인당 GDP	2,128 달러 (2017년)
정치체제	대통령중심제	통화단위	Som
대외정책	러시아 및 중국과의 협력 지속	환율(달러당)	5,122 (2017년)

- 우즈베키스탄은 중앙아시아에서 가장 많은 3,170만 명의 인구를 보유하고 있으며, 천연가스(1.1조 m³), 원유(6억 배럴), 우라늄(6만 5,600톤), 금(1,700톤) 등 풍부한 천연자원을 보유하고 있음.
- 기존의 에너지, 광물, 금 등 자원에너지 부문의 발전과 석유화학 산업의 발전, 중국으로의 가스관 연결을 통한 가스 수출 확대 등을 통해 경제가 발전하고 있음.
- 2016년 12월 대통령 선거에서 88.6%의 득표율로 대통령으로 선출된 미르지요예프 대통령은 경제자유화, 환율제도 개혁, 외환자유화 등의 경제개혁 정책을 적극적으로 추진하고 있음.
- 우즈베키스탄 정부는 에너지 산업의 고부가가치화를 통한 경제 성장을 목표로 에너지 플랜트 부문의 발전을 계획하고 있으며, 이중내륙국이라는 취약한 지리적 환경을 개선하기 위해 국제 운송망과의 연결을 적극 추진하고 있음.
- 미르지요예프 대통령은 취임이후, 타지키스탄, 키르기즈, 투르크메니스탄, 카자흐스탄 등 주변의 중앙아시아 국가들과의 경제 협력을 확대하고 있으며, 기존의 주요 협력국가인 러시아 및 중국과의 교역, 투자 협력을 지속하고 있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

단위: %

구 분	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^f
경제성장률	8.1	8.0	7.8	6.0	6.0
재정수지/GDP	3.4	0.8	0.4	0.6	1.0
소비자물가상승률	9.1	8.5	8.0	12.9	12.7

출처: IMF

□ 급격한 환율 상승에 따른 소비침체와 건설, 농업 부문의 성장률 하락으로 경제성장률 둔화

○ 2017년에는 환율단일화에 따른 급격한 환율 상승의 영향으로 소비침체와 건설, 농업 부문의 침체로 인해 경제성장률이 6.0%에 머물렀으며, 2018년에도 이러한 추세가 지속되어 경제성장률은 6.0%를 기록할 것으로 전망됨.

□ 환율단일화로 환율이 큰 폭으로 상승하였으며, 이에 따라 수입품 가격이 상승하여 높은 소비자물가상승률을 기록

○ 2017년 정부의 환율단일화와 변동환율제 도입으로 인한 환율 상승으로 소비자물가상승률이 12.9%를 기록하였으며, 2018년에도

이러한 추세가 지속되어 12.7%의 물가상승률을 기록할 것으로 전망됨.

- 2017년 9월 5일 정부는 환율제도를 단일화하고, 공식환율을 시장환율 수준(4,210숨/달러 → 8,100숨/달러)으로 인상하였으며, 이는 수입물가의 상승으로 이어져 소비자물가상승률에 크게 영향을 주었음.
- 2017년 6월 말, 중앙은행은 환율단일화를 앞두고 환율상승에 따른 소비자물가상승률 증가에 사전적으로 대응하여 기준금리를 9%에서 14%로 큰 폭으로 인상하였음.

□ 재정수지 흑자 지속

○ 2014~2016년 국제에너지 가격의 하락과 정부의 인프라 및 연금 지출 증가에 따라 GDP 대비 재정수지 흑자비중이 줄어들었으며, 2017년 3월 이후 에너지 가격 상승으로 다시 재정수지 흑자규모가 늘어나고 있음.

- GDP 대비 재정수지는 에너지 가격 하락으로 2014년의 3.4%에서 2015년에는 0.8%, 2016년 0.4%로 점차 하락하였으며, 2016년 이후에는 에너지 가격의 상승으로 2017년 0.6%를 기록하고, 2018년에는 1.0%에 이를 것으로 전망됨.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 수출의 원자재 의존도가 높아 대외경제환경 변화에 취약한 경제구조

○ 에너지 자원, 면화, 금 등 1차 산업의 수출비중이 높아 원자재 국제가격 변화에 취약한 경제구조임.

- 2017년 기준으로 전체 수출에서 차지하는 에너지 자원의 비중은 21.7%, 금과 면화의 비중은 각각 15.7%, 10.4%로 이 원자재들의 비중이 47.8%를 차지하고 있음.

- 1990년대 한국기업에 의해 발전된 자동차 산업을 제외하고는 다른 제조업의 발전이 취약하여, 산업다변화 정책을 추진하며 제조업 육성을 시도하고 있으나 아직까지 큰 성과는 없는 것으로 평가됨.

□ 낮은 경제자유도 지속

○ 재산권 등에 대한 법적 보호, 정부의 영향력, 시장 조정의 효율성, 시장 개방 정도 등의 항목으로 평가되는 헤리티지 재단(Heritage Foundation)의 경제자유도 지수는 2018년 평가대상 180개국 가운데 152위를 기록함.

- 중앙아시아 지역에서는 카자흐스탄 41위, 키르기즈 78위, 타지키스탄 106위 등으로 우즈베키스탄은 투르크메니스탄(169위)을 제외하고는 다른 주변국들보다 낮은 경제자유도를 기록하고 있음.

나. 성장 잠재력

□ 천연가스, 원유, 우라늄 등 풍부한 자원을 보유하고 있으며, 에너지 부문의 고부가가치화, 신재생에너지 발전 추진

○ 2016년 기준 천연가스 1.1조 m³, 원유 6억 배럴 등의 에너지 자원과 금, 우라늄, 구리 등의 광물자원들을 보유하고 있으며, 자원개발과 수출을 통해 사회, 경제발전을 추진하고 있음.

- 최대 수출품인 천연가스의 생산량은 2016년 기준으로 연 628억 m³에 달하고 있으며, 주요 수출국은 러시아, 카자흐스탄, 중국 등이며, 국가별 수출 규모는 러시아 33억 m³, 카자흐스탄 26억 m³, 중국 15억 m³ 등임.

○ 에너지 산업의 부가가치 향상을 통한 수출증대를 위해 외국의 투자를 유치하여 석유화학 플랜트 부문을 적극 육성하고 있음.

- 한국을 비롯한 외국기업의 투자를 유치하여 수르길 가스화학 단지를 완공하였으며, 칸딤 가스화학 단지를 건설하고 있고, GTL(Gas-to-Liquid)*, MTO(Metanol-To-Olefin)** 등 대규모 석유화학 플랜트 건설을 추진하고 있음.²⁾

* GTL(Gas-to-Liquid) 프로젝트는 슈르탄(Shurtan) 가스화학단지 인근에 천연가스 액화설비를 건설하여 정유제품(디젤, 등유, 납사, LPG)을 생산하는 사업이며, 2016년 11월 현대엔지니어링·현대건설 컨소시엄, Enter 엔지니어링이 26억 달러의 EPC 계약을 체결함.

** MTO(Metanol-To-Olefin) 프로젝트는 가스화학공장에서 생성된 천연 가스를 MTO 공정을 통해 올레핀, 에틸렌 등을 생산하는 사업임.

- 2017~2021년 동안 18억 8,000만 달러를 신재생에너지 개발에 투자하여 사마르칸드, 나망간, 수르한다리아 등에 5개의 태양광 발전소와 13개의 수력발전소를 건설할 계획이며, 먼저 사마르칸드에 태양광 발전소 건설을 추진하고 있음.

□ 국제 운송망과 에너지 수송망 건설을 통한 경제발전 잠재력 보유

○ 2016년 완공된 안그렌-팍 철도를 안디잔으로 연결하는 전철화를 추진하며, 국제철도 운송망 개선 사업을 추진하고 있음.

- 이 철도는 우즈베키스탄과 키르기즈, 중국을 철도로 연결하는 프로젝트이며, ADB가 8천만 달러를 지원하고 있음.

○ 투르크메니스탄에서 중국으로 연결되는 가스관을 통해 가스를 수출하고 있으며, 새로운 가스관 건설을 추진하고 있음.

- 투르크메니스탄에서 우즈베키스탄, 카자흐스탄을 거쳐 중국으로

2) 한국수출입은행, 「유망진출산업 분석시리즈 (3) 우즈베키스탄」, 2017년 5월. p. 18.

연결된 중앙아시아-중국 가스관을 통해 중국으로 가스를 수출하고 있으며, 현재 투르크메니스탄에서 우즈베키스탄, 타지키스탄, 키르기즈를 거쳐 중국으로 연결되는 새로운 가스관을 건설하고 있음.



□ 중앙아시아 최대의 인구를 보유하고 있으며, 인구 증가 추세

- 인구는 1991년 독립 직후 2,060만 명에서 2000년 2,465만 명, 2010년 2,856만 명, 2017년 3,170만 명으로 빠른 속도로 늘어나고 있으며, 최근 10년 동안의 연평균 인구증가율이 1.78%에 이르고 있음.
- 2017년 기준으로 생산가능인구의 비중이 전체 인구의 60.5%, 15세 미만 인구가 30.1%를 기록하고 있으며, 평균 연령은 28.5세로 풍부한 노동력을 보유하고 있음.

다. 정책성과

- 2017년 2월 미르지요예프 대통령령으로 2017~21년 우즈베키스탄의 향후 발전전략을 발표하고 추진
 - 미르지요예프 대통령은 2021년까지의 발전전략을 통해 향후 5년 임기 동안의 주요 정책 방향을 제시함.
 - 5대 추진 방향은 경제발전과 자유화, 정부와 사회의 제도 확립, 법치 보장과 법제도 시스템 개혁, 사회안전망 향상, 안전보장과 민족간 화합 및 종교적 관용 등으로 구성되어 있음.
 - 이 가운데 ‘경제발전과 자유화’에서는 거시경제 안정 및 높은 경제성장률 지속, 경제의 현대화와 산업다각화를 통한 국가경제의 경쟁력 제고, 농업 현대화 및 발전, 경제에서의 정부 비중 축소 및 개인 소유권 강화와 중소기업 활성화, 각 지역 경제발전을

통한 지역 간 격차 감소 및 낙후 지역 개발 등이 주요 과제로 제시됨.

□ 관광 산업 발전을 위한 대통령령 발표

○ 2018년 2월 대통령령으로 관광산업 발전 방안을 발표하고 7개 국가의 국민들을 대상으로 무비자 제도를 도입함.

- 사마르칸트, 부하라, 히바 등에서 관광 산업의 잠재력을 발전시켜 외국 관광객을 적극적으로 유치하기 위한 정책을 추진하고자 함.
- 관광 산업 발전을 위해 한국, 이스라엘, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 터키, 일본 등 7개국 국민을 대상으로 30일간 무비자 입국을 허용하였음.

○ 관광 산업의 발전을 위한 호텔이나 도로, 통신, 공공 인프라 건설을 지원하기 위해 우즈베키스탄재건개발펀드(UFRD: Uzbekistan Fund for Reconstruction and Development)는 2억 달러의 자금 지원을 계획함.

□ 미르지요예프 경제자유화, 개방화 정책

○ 2017년 9월 정부는 시장환율을 폐지하고 공식환율로 환율을 단일화하였으며, 이는 국민경제생활 전반의 안정성과 투명성을 크게 향상시킨 것으로 평가되고 있음.

○ 투자의 최대 문제점인 외환 관리제도 개선

- 2017년 2월 1일부터 천연가스, 곡물, 광물 등을 비롯한 16개 품목을 제외하고 기업 수출 소득의 의무 환전비중을 기존의 50%에서 25%로 인하하였으며, 8월에는 의무 환전 조항을 폐지하였음.
- 또한 그동안 발표하지 않았던 외환보유고를 중앙은행에서 정기적으로 발표함.

○ WTO 가입을 위한 협상을 재개하고, 주요 국제신용기관의 신용등급 획득을 추진하는 등 경제의 대외개방정책을 추진하며, 국제기구들과의 협력확대를 추진하고 있음.

3. 대외거래

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2014	2015	2016	2017e	2018f
경 상 수 지	1,069	470	498	632	180
경 상수지 / GDP	1.7	0.7	0.7	0.9	0.3
상 품 수 지	-1,835	-500	286	63	-317
수 출	12,903	11,500	11,196	11,483	11,573
수 입	14,738	12,000	10,910	11,420	11,890
외 환 보 유 액	13,544	12,404	11,581	15,036	17,529
총 외 채 잔 액	13,311	14,854	16,283	17,761	19,325
총외채잔액/GDP	21.1	22.7	24.4	26.3	28.4
D S R	4.8	6.4	7.2	7.9	8.4

출처: IMF, EIU, OECD.

□ 경상수지 흑자규모 및 외환보유고 증가 추세

○ 주요 수출품인 국제원자재 가격의 안정에 따라 경상수지 흑자 규모는 증가 추세임.

- 국제에너지 가격 상승, 해외근로자 송금액 증가에 따라 GDP 대비 경상수지는 2016년의 0.7%에서 2017년 0.9%로 상승하였으며, 2018년에는 민간소비 증가에 따른 수입의 증가로 0.3%의 흑자 비중을 기록할 것으로 전망됨.

○ 외환보유액은 2016년에 116억 달러를 기록한 이후, 원자재 수출 소득의 증가에 따라 점차 증가하여 2017년 150억 달러를 기록하였으며, 2018년에는 175억 달러로 늘어날 것으로 전망됨.

□ 총외채규모는 증가 추세이나, GDP 대비 낮은 총외채잔액 비중

○ 총외채규모가 다소 증가하였으며, GDP 대비 총외채잔액 비중도 증가 추세이나 비중은 낮은 수준임.

- 총외채잔액은 2016년의 163억 달러에서 2017년에는 178억 달러, GDP 대비 비중은 2016년의 24.4%에서 2017년에는 26.3%로 소폭 증가하였음.

- 2018년에는 총외채잔액이 193억 달러, GDP 대비 비중이 28.4%로 전망되며 여전히 낮은 수준임.

- 외채원리금 상환비율(D.S.R.)은 증가추세이나 2017년 7.9%에 불과하여 유동성 위험은 낮은 수준으로 평가됨.

III. 정치·사회 동향

1. 정치안정

- 2016년 12월의 대통령 선거에서 미르지요예프 전 총리가 대통령으로 선출되어 안정적인 정권 계승
 - 2016년 12월의 대통령 선거에서 투표율 87.8%, 득표율 88.6%의 높은 지지율로 미르지요예프 대통령이 우즈베키스탄의 2대 대통령으로 선출되었음.
 - 2016년 9월 대통령 권한대행 시기부터, 미르지요예프 대통령은 장관과 주요 국영기업들의 사장들을 교체하며, 새롭게 정부를 구성하고 안정적으로 정권을 계승함.

2. 사회안정 및 소요사태

- 주변국에 근거지를 둔 이슬람 극단주의 세력 활동 지속
 - 아프가니스탄 북부, 타지키스탄, 파키스탄 등에서 우즈베키스탄 이슬람 극단주의 운동 단체인 우즈베크이슬람운동(IMU), KIB 등의

활동이 지속되고 있음.

- 아프가니스탄, 파키스탄 등에서 활동하고 있는 IMU는 2000년 미국 국무부에 의해 테러단체로 지정되었으며, 2015년에는 이슬람 무장조직인 이슬람국가(IS)와의 협력을 선언하기도 하여 우즈베키스탄의 안정을 위협하는 요인이 되고 있음.
- 2018년 3월 미국 국무부는 아프가니스탄에 근거지를 두고, 시리아에서 알카에다와 연계하여 군사활동을 하고 있는 우즈베키스탄 이슬람 무장그룹인 KIB(Katibat Imam al Bukhari)을 국제테러조직으로 지정하였음.

3. 국제관계

- 미르지요예프 대통령은 타지키스탄, 키르기즈 등 주변국들을 방문하여 관계 개선과 협력 확대 추진
 - 우즈베키스탄은 키르기즈와 국경문제에서 갈등관계에 있었으며, 미르지요예프 대통령은 2017년 9월의 키르기즈 방문을 통해 국경협정에 서명하여, 양국의 국경분쟁 해결에 큰 진전이 있었음.
 - 우즈베키스탄과 타지키스탄은 2018년 3월 정상회담을 통해 협력에 걸림돌이었던 수력발전소 건설 문제를 논의하였으며, 직항로 개설, 철로 연결 등을 통해 향후 양국간의 경제협력이 강화될 것으로 기대되고 있음.

- 2011년 폭발로 운행이 중단되어 왔던 우즈베키스탄의 아무장과 타지키스탄의 후사디를 연결하는 철도가 2018년 3월 개통되었으며, 개통식에는 미르지요예프 대통령과 타지키스탄 라흐몬 대통령이 참석하였음.
- 2017년 양국은 주2회 직항로를 개설하였으며, 이를 통해 양국간의 사회, 경제교류가 활성화 될 것으로 전망됨.

□ 중국과의 협력관계 강화 추세

- 우즈베키스탄은 중앙아시아-중국 가스관을 통해 중국으로 가스를 수출하고 있으며, 중국이 주도하는 상하이협력기구(SCO)와 아시아 인프라투자은행(AIIB)에도 참여하고 있음.
- 우즈베키스탄의 최대 교역국인 중국으로의 가스 수출이 늘어나고 제조업 제품의 수입이 늘어남에 따라 2017년 기준으로 대중국 수출 및 수입이 전체 수출의 19.7%, 수입의 21.8%를 각각 차지하고 있음.

□ 러시아와 밀접한 경제협력 지속

- 우즈베키스탄은 러시아 주도의 집단안보조약기구(CSTO), 유라시아 경제연합(EAEU)에 참여하지 않고 있으며, 그동안 러시아와의 정치적 협력에 소극적이었으나, 경제 협력을 적극 추진하고 있음.

- 2012년 6월 말 러시아 주도의 CSTO에서 탈퇴하고, 중앙아시아에 대한 러시아의 군사개입을 반대하며, 러시아의 영향력 확대를 경계하여 왔으며, 구소련 지역에서의 경제공동체 건설을 목표로 러시아 주도로 추진되는 EAEU에 참여하지 않고 있음.
- 2017년 이후, 우즈베키스탄은 러시아와 원자력 발전소 건설과 우라늄 광산 공동 개발에 합의하였으며, 신규 가스전 지분의 러시아 기업에 대한 매각, 러시아산 헬리콥터 도입 등 원자력, 가스, 군수 등의 분야에서 양국이 적극 협력하고 있음.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ ECA 여신 잔액은 14억 6,360만 달러, 일부 금액에 대해 연체

- 2017년 9월 말 기준 우즈베키스탄에 대한 OECD 회원국 ECA의 인수승인 잔액은 단기 3억 8,940만 달러, 중장기 10억 7,420만 달러이며, 중장기 여신 가운데 100만 달러가 연체되고 있음.

2. 국제시장평가

□ OECD 6등급 유지

- OECD는 우즈베키스탄에 대하여 2008년에 6등급을 부여한 이후

V. 종합의견

- 2017년에는 에너지 자원 등 원자재 국제가격의 안정에도 불구하고 소비침체와 건설, 농업 부문의 침체로 인해 경제성장률이 6.0%에 머물렀으며, 2018년에도 이러한 추세가 지속되어 6.0%의 경제성장률을 기록할 것으로 전망됨.
- 미르지요예프 신정부는 경제 활성화 및 투자 확대 정책을 추진하고 있으며, 외국인 투자의 장애요인이었던 이중환율제도 폐지, 수출기업 의무환전제도 폐지, 외환거래 자유화 등을 추진하고 있음.
- 2017년 2월 ‘2017~2021년 우즈베키스탄의 향후 발전전략’이 대통령령으로 발표되었으며, 경제발전과 자유화, 정부와 사회의 민주주의 개혁 및 제도 확립, 법치 보장과 향후 법제도 시스템 개혁 등을 비롯한 5대 주요 개혁을 추진하고 있음.
- 주변국인 키르기즈, 타지키스탄 등과의 관계를 개선하고 러시아 및 중국과의 경제협력을 지속 추진하는 가운데 서방국가들인 미국, EU와의 협력을 추진하여 국제사회에 편입하고자 하는 정책을 추진하고 있음.

모잠비크 국가신용도 평가리포트

이지은

한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

목 차

- I. 일반개황
- II. 경제동향
 - 1. 국내경제
 - 2. 경제 구조 및 정책
 - 3. 대외거래
- III. 정치·사회동향
 - 1. 정치안정
 - 2. 사회안정 및 소요사태
 - 3. 국제관계
- IV. 국제신인도
 - 외채상환태도
 - 국제시장평가
 - 우리나라와의 관계
- V. 종합의견

I. 일반개황

면 적	799천 km ²	G D P	126.8억 달러 (2017)
인 구	29.5백만 명 (2017)	1 인 당 GDP	429.3달러 (2017)
정 치 체 제	대통령 중심제	통 화 단 위	Metical (MT)
대 외 정 책	친서방 개방정책	환 율 (달러당)	63.60 (2017)

- 아프리카 남동부 연안에 위치한 모잠비크는 한반도의 3.6배에 달하는 국토면적과 28.8백만 명의 인구를 보유하고 있으며, 지리적으로는 탄자니아, 말라위, 짐바브웨, 남아공 등과 접경하고 있음.
- 1975년 500여년에 걸친 포르투갈의 식민 지배로부터 독립하였으나, 독립 직후 1992년까지 계속된 내전의 발발로 황폐화되었음. 정치적으로는 집권여당인 민주전선(FRELIMO)의 장기집권체제가 지속되고 있으며, 빈부격차 심화와 장기집권으로 누적된 야당의 불만이 정치·사회 불안 요소임.
- 알루미늄, 석탄 등 광물자원과 천연가스 매장량이 풍부한 자원 부국으로, 2011~14년 FDI 유입이 증가하면서 높은 경제성장을 시현하였으나 이후 원자재 가격 하락으로 인한 투자 감소, 무역수지 악화에 따른 메티칼화 가치 급감 등으로 경제상황이 급격히 악화되었음.
- 참치 어획을 위한 어선 구입을 목적으로 국영 수산기업 EMATUM이 발행하고 모잠비크 정부가 보증한 일명 튜나본드(tuna bond)가 본래 목적과 달리 전용된 사실이 밝혀지고 외채상환 부담이 가중되며 동 채권을 국채로 전환하였으나 전환 직후 또 다른 은닉부채의 존재가 공개되었고, 모잠비크 정부는 2017년 1월 18일로 예정되었던 국채 이자 지급의 불이행을 일방적으로 선언하여 사실상의 디폴트 상태에 놓이게 되었음.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉

주요 국내경제 지표

단위: %

구 분	2014	2015	2016	2017	2018 ^f
경제성장률	7.4	6.6	3.8	3.0	3.0
재정수지/GDP	-10.7	-7.2	-6.2	-5.5	-7.5
소비자물가상승률	2.3	2.4	19.2	15.3	6.7

출처: IMF WEO.

□ 2016년 이후 저성장 추세 지속

○ 모잠비크는 탄광, 인프라, 초대형 가스전 개발 관련 FDI 유입 증가 등에 힘입어 2011~14년 중 매년 7%대의 경제성장률을 기록하였으나, 2015년에는 대홍수로 인한 농업 부문 생산량 감소, 인프라 파괴 등으로 인해 전년(7.4%) 대비 하락한 6.6%의 경제성장을 시현하였음.

○ 2016년에는 국영기업의 정부보증부 미공개 대외채무의 존재가 공개됨에 따라 IMF의 자금 지원과 각국의 원조 제공이 중단되고, 천연가스 가격 하락으로 Rovuma 가스전의 개발 속도가 당초 기대보다 부진한 수준에 머무르는 등의 요인으로 경제가 침체 상태에 빠지면서 전년 대비 절반 수준으로 폭락한 3.8%의 경제

성장에 그침.

- 2017년에는 내수침체가 지속되는 가운데 농업생산량 회복 및 국제원자재 가격 회복에 따른 석탄 생산량 증가에 따라 경제성장률이 3.0%를 기록한 것으로 추정되며, 2018년에도 유사한 수준의 경제성장률을 시현할 것으로 예상됨.

□ 재정수지 적자가 지속되고 있으며, 공공부채 규모도 과도한 수준

- 공공 부문의 임금 인상에 대한 지출 증가 등에 따라 재정수지 적자가 지속되고 있으며, 2017년의 GDP 대비 재정적자 비중은 -5.5%로 추정됨.
- 모잠비크 정부는 재정적자를 줄이고자 연료·밀 보조금을 철폐하고 공공투자지출을 삭감하는 등 긴축 재정정책을 추진하고 있으나, 저조한 경제상황 및 2019년 예정된 대선·총선 등을 감안시 대폭적인 삭감은 어려워 보이므로 2018년 GDP 대비 재정적자 비중이 -7.5%까지 확대될 것으로 예상됨.
- 한편, IMF는 2018년 2월 파리클럽 정기 회의에서 모잠비크의 공공부채 규모가 2017년 말 GDP의 112%에 달한 것으로 추정하였으며, 채무의 지속가능성을 위해 대대적인 채무재조정의 필요성을 강조하였음.

□ 긴축 통화정책, 식료품 가격 안정 등으로 물가상승률 하락

○ 2014~15년에는 저유가에 따른 에너지 수입가격 하락과 식료품 국제가격 안정으로 소비자물가상승률이 연평균 2%대를 유지 하였으나, 2016년에는 급격한 경제상황 악화에 따른 메티칼화 가치 하락으로 수입물가가 상승하며 소비자물가상승률이 19.2%까지 폭등하였음.

- 미 달러에 대한 메티칼화 환율은 외채규모의 급증과 디폴트 발생 가능성 고조 등으로 인해 2014년 말 33.6메티칼 → 2015년 말 45.9메티칼 → 2016년 말 71.4메티칼까지 급등하였음.

○ 2017년에는 긴축 통화정책 및 식료품 가격 안정, 환율 안정(2017년 말 59.0 메티칼) 등에 따라 인플레이션 압력이 완화되어 소비자물가 상승률(15.3%)이 전년(19.2%) 대비 하락하였으며, 2018년에도 식료품 가격 안정 등에 따라 6.7% 수준으로 완화될 것으로 예상됨.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 농업, 에너지, 광업 부문에의 의존도가 높아 외부충격에 취약한 경제구조

- 농업 부문이 GDP의 약 25%를 차지하고 있어 날씨가 경제성장률에 미치는 영향이 큰 상황임.

- 최근 알루미늄, 석탄 등 광물자원과 천연가스 등 에너지자원 개발이 경제성장을 견인하고 있으나, 글로벌 수요 및 FDI 유입에 따라 경제상황이 크게 영향을 받는 구조임.

- 과거 수출품목은 새우, 캐슈너트 등 농수산물에 주를 이루었으나, 최근 알루미늄, 석탄, 천연가스 등 광업·에너지 부문의 수출이 크게 증가하였음.

나. 성장 잠재력

□ 풍부한 광물자원 개발 잠재력 보유

- 모잠비크는 다양한 광물자원을 풍부하게 보유하고 있으나, 오랜 내전, 제도적 기반 부족, 낙후된 인프라 등으로 인해 자원개발이 충분히 이루어지지 않은 상태로, 외국 자본들의 관심이 높음.

- 현재 채굴되는 주요 광물은 알루미늄, 티타늄, 석탄, 금 등이며, 아울러 철광석, 우라늄, 코발트, 니켈, 구리 등도 채굴 잠재력이 높은 것으로 추정되고 있음.

□ Rovuman 만의 초대형 가스전 발견 후 개발이 진행 중

○ 2009년부터 이탈리아 ENI와 미국 Anardako가 모잠비크의 인도양 연안 Rovuma 만에서 탐사를 계속한 결과 2012년 이후 동 지역에서 대규모 해양 가스전이 발견됨. 천연가스 매장이 확인된 광구는 해상 제1광구와 제4광구로, 총매장량은 180TCF(Trillion Cubic Feet)로 추정됨.

- Rovuma 만 천연가스 개발에는 일본 Mitsui, 말레이시아 Petronas, 중국 CNPC, 인도 ONGC, 태국 PTTEP, 한국 Kogas 등 아시아 에너지기업들도 대거 참여하고 있음.

○ 천연가스 생산이 본격적으로 시작되면 약 160억 달러 규모의 막대한 재정수입이 유입될 것으로 기대되며, 천연가스의 생산 및 수출을 위한 개발과 이를 위한 외국인투자 유입은 산업 전 부문에 걸친 개발을 동반하게 되어, 모잠비크 경제에 미치는 파급효과가 매우 클 것으로 기대됨.

- 비료, 암모니아, 메탄올, 석유화학, GTL³⁾ 등 천연가스 생산에 동반되는 제조업과 발전, 항구, 철도, 도로, 공항 등 인프라 개발 등 산업 전반에 영향을 미칠 예정임.

3) gas-to-liquid: 천연가스를 원료로 제조한 합성 가스를 바탕으로 탄화수소 합성유를 생산하고, 이를 수소화 분해·정제하여 액체연료인 나프타, 등유, 경유, 윤활유 등의 유분을 생산하는 공정.

□ 제4광구 ‘Coral South FLNG’ 프로젝트 천연가스 개발 본격화 기대

○ 2017년 5월에는 제4광구의 ‘Coral South FLNG’ 프로젝트 최종 투자결정(FDI, Final Investment Decision)이 완료되어 천연가스 개발이 본격화될 것으로 기대됨.

- ‘Coral South FLNG’는 연간 약 3.4백만 톤의 천연가스를 생산하는 해상부유식 액화설비 프로젝트로, 한국 Kogas가 지분 10%를 취득하여 참여하고 있음.

○ 당초 모잠비크 정부는 2020년부터 대규모 LNG 생산을 본격화할 것으로 기대하였으나, 2014년부터 국제유가 하락 여파로 천연가스 국제가격이 하락세를 지속하며 투자 및 개발이 부진해져 현재는 2023년 이후 생산이 가능할 것으로 예상됨.

다. 정책성과

□ 사업환경 개선은 인프라 부족, 부정부패, 고급인력 부족 등 고질적 문제들로 여전히 미흡

○ 사하라 이남 아프리카 국가들의 공통된 문제점인 열악한 인프라 환경은 모잠비크에서도 경제발전의 주요 장애물이며, 특히 산업 발전에 필수적인 전력의 부족 현상이 심각한 상태임.

- 세계은행의 World Development Indicators에 의하면, 모잠비크의 전체 인구 중 30% 미만이 전력 사용이 가능한 상태임.

○ 정부를 위시하여 사회 전반에 만연된 고질적인 부정부패, 고등 교육을 받은 인력 부족 등도 경제발전 가속화와 외국인투자 유치 증대에 지속적인 걸림돌로 작용하고 있음.

- 모잠비크는 국제투명성기구(Transparency International)가 발표한 2017년 부패인식지수(CPI)에서 180개국 중 153위, UN 개발계획(UNDP)이 발표한 2016년 인간개발지수(HDI)에서 188개국 중 181위로, 부정부패와 고급인력 부족이 사업환경을 저해하고 있음.

○ 세계은행에서 발표한 Doing Business 2018 보고서에 의하면, 모잠비크는 조사대상 190개국 중 종합 138위(전년도 순위는 190개국 중 137위)에 그쳐 사업환경이 여전히 하위권을 벗어나지 못하고 있음.

- 자금조달 용이성(Getting credit) 부문에서 159위, 전력 사용(Getting electricity) 부문에서 150위, 계약이행 강제(Enforcing contracts) 부문에서 184위에 그쳤음. 반면, 건축 관련 인·허가(Dealing with construction permits) 부문은 천연가스 개발에 따른 투자환경 개선 등에 힘입어 상위권인 56위를 기록하였음.

3. 대외거래

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^f
경 상 수 지	-5,797	-5,968	-3,912	-2,175	-2,159
경 상 수 지 / G D P	-38.2	-40.3	-39.2	-16.1	-16.9
상 품 수 지	-4,035	-4,163	-1,405	-263	459
수 출	3,916	3,413	3,328	4,797	5,370
수 입	7,952	7,577	4,733	5,060	4,911
외 환 보 유 액	3,072	2,472	2,026	1,989	2,383
총 외 채 잔 액	15,214	17,030	17,504	18,225	19,386
총 외 채 잔 액 / G D P	90.2	115.1	155.3	143.7	135.4
D S R	14.3	15.8	25.6	22.2	22.3

출처: IMF WEO, EIU, OECD.

□ 석탄·알루미늄 수출 증가에 따라 경상수지 적자폭 감소

○ 농산물, 광물 등 부가가치가 낮고 국제가격의 변동폭이 큰 1차 상품이 수출의 75% 이상을 차지하는 무역구조로 인해 상품수지와 경상수지는 기후와 세계경기 동향에 크게 좌우되며 만성적인 적자 기조를 벗어나지 못하고 있음.

- 천연가스 개발 추진에 따른 자본재 및 전문 기술의 수입 증가도 최근 경상수지 적자의 한 요인이 되고 있음.

○ 다만, 2017년에는 석탄·알루미늄 생산량 및 가격 상승에 따른 수출 증가, 내수침체에 따른 수입 감소 등에 따라 GDP 대비

경상수지 적자 규모(-16.1%)가 전년(-39.2%) 대비 크게 개선된 것으로 추정되며, 2018년에도 석탄 생산량 증가에 따른 수출 증가가 지속됨에 따라 GDP 대비 경상수지 적자 규모가 -16.9%를 기록할 것으로 전망됨.

□ 외환보유액은 FDI 유입 둔화와 경상수지 적자로 감소세 지속

○ 천연가스 개발 관련 외국인투자 유치 호조에 힘입어 2013년 말 31.4억 달러를 기록했던 외환보유액은 에너지 국제가격 하락세로 인한 외국인투자 유입 둔화, 만성적인 경상수지 적자 등으로 인해 2017년 말 19.9억 달러로 감소한 것으로 추정됨.

- 다만, 2017년에는 석탄·알루미늄 수출 증가에 따른 경상수지 적자폭 감소, 메티칼화 안정 등에 따라 전년(20.3억 달러)과 유사한 수준의 외환보유고 규모를 유지하였으며, 2018년에는 에너지 국제가격 회복에 따른 FDI 유입 증가가 예상됨에 따라 외환보유액이 23.8억 달러 수준으로 상승할 것으로 기대됨.

□ 외채규모가 과다하며 대외지급능력은 '채무 곤경' 상태

○ 천연가스 개발을 위한 자금 도입, 재정수지 적자 충당 등으로 외채규모가 지속적으로 증가하였으며, 2016년 은닉 부채가 밝혀지며 모잠비크의 총외채규모는 경제규모에 비해 지속 불가능한 수준으로 악화되어 2017년 말 GDP 대비 총외채잔액 비중은 143.7%로

추정되고 있음.

○ 단기외채잔액/외환보유액 비율은 외채규모 증가와 정상수지 적자 지속에 따른 외환보유액 감소로 인해 2017년 말 29.9%까지 상승하였으며, D.S.R도 22.5%로 추정되는 등 단기 대외지급능력이 지극히 취약한 수준임.

○ 모잠비크 정부의 외채 은닉이 드러나면서 IMF 등 국제금융기구들의 자금 지원과 각국의 원조 제공이 일시 중단된 상황도 모잠비크의 외채상환능력 전망을 더욱 부정적으로 만드는 요소로 작용하고 있음.

□ 2013년 발행한 튜나본드(Tuna Bond)를 2016년 유로본드 국채로 전환

○ 2013년 모잠비크 국영 수산기업 EMATUM은 모잠비크 정부가 지급을 보증하는 8억 5,000만 달러 규모의 미 달러 표시 유로본드를 발행하였음. 동 채권으로 조달되는 자금은 참치잡이 어선 및 해상 감시선의 구입에 사용할 계획이어서 튜나본드(Tuna Bond)라는 별명이 붙었음.

- 발행조건은 2년 거치 5년 상환(2020년 상환), 금리 1년물 Libor + 6.305%였으며, 스위스 Credit Suisse, 러시아 VTB 등 2개 은행이 발행 주간사를 담당하였음.

○ 튜나본드 발행 이후, 집권 여당과 반대파 간의 무력 갈등이 점차 고조되던 상황 속에서 모잠비크 정부는 앞서 발표와 달리 튜나본드 발행으로 조달한 자금 중 상당 금액을 어선이 아닌 해양경비선 등 군용 장비 매입에 사용하였음.

○ 이후 2014년 중반부터 시작된 미 달러화 강세와 원자재 가격 급락으로 국가경제가 통화가치 폭락과 외채상환 부담 급증 등 위기에 직면하자, 모잠비크 정부는 2016년 3월 튜나본드 잔액 6억 9,700만 달러를 2023년 만기 도래하는 금리 10.5%의 국채와 교환하는 채무재조정 계획을 제시하여 실행하였음.

- 4월 초 단행된 동 채무재조정으로 튜나본드와 교환된 유로본드 국채는 7억 2,652.4만 달러, 금리 1년물 Libor + 10.5%, 만기 2023년(원금은 만기 일시상환)임.

□ 유로본드 국채 이자의 지급 불능 선언으로 현재 사실상의 디폴트 상태

○ 그러나 튜나본드의 국채 전환이 성사된 직후인 2016년 4월, Wall Street Journal의 보도로 Credit Suisse와 VTB가 2013~14년에 모잠비크 정보국 산하 국영기업들인 ProIndicus와 MAM (Mozambique Asset Management)에 각각 6.2억 달러와 5.4억 달러를 대출해주었으며, 이 자금도 군수용품 매입에 사용되었음이 공개됨.

- 동 자금 대출에는 모잠비크 정부(당시 대통령은 Armando Guebuza)가 보증을 제공하였는데, 이는 국회의 승인 없이 이루어지는 등 모잠비크 법에 위배되는 행위였음. 아울러 2011~14년 중 차입목적 자체가 불분명한 2.2억 달러 규모의 대외차입의 존재도 추가로 밝혀졌음.
 - 동 대출로 인해 모잠비크의 총외채규모는 경제규모에 비해 지속 불가능한 수준으로 악화되어, 2016년 말 GDP 대비 총외채잔액 비중은 155.3%까지 상승하였음.
- 은닉된 외채의 존재가 알려지자 IMF는 對모잠비크 지원 프로그램을 중지하였으며, 서방 각국도 모잠비크에 대한 지원 프로그램 및 원조 제공을 중지·보류하였음.
- 2016년 10월 25일 모잠비크 정부는 런던에서의 설명회를 통해 국채 채권자들에게 추가 채무재조정을 제의하였는데, 당시 모잠비크 정부는 민간 채권자들에 대한 채무상환 능력이 제로(0) 상태라고 선언하였음.
- 그러나 채권자들은 모잠비크의 공공채무에 대한 독립적인 회계 감사의 결과가 나오고 IMF의 새로운 자금지원 계획이 확정되기 전에는 협상 개시를 거부하였음.
- 급기야 모잠비크 정부는 2017.1.16자(현지시각)로 국채 채권자들 앞으로 발송한 서한(communique)을 통해, 1월 18일자로 채권자

들에게 지급해야 할 국채 이자(총액 59,756,999달러)의 지급이 불가능하다고 일방적으로 통보함에 따라 사실상의 디폴트 상태에 놓이게 되었음.

□ 회계법인(Kroll)은 실사를 완료하였으나, 정보제공 비협조로 대출금의 상당 부분이 미확인 상태로 남아 있음

○ 모잠비크 정부는 IMF와 채권자들의 요구에 따라 미국 회계법인 Kroll에 EMATUM, Proindicus, MAM의 회계감사를 의뢰하였음.

○ 2017년 6월, Kroll은 부채실사 요약보고서를 공개하였으나, 공기업 3사 및 거래은행, 물품공급 계약자들의 정보제공 비협조 등으로 최소 5억 달러의 사용 내역을 밝혀내지 못하였음.

- Kroll에 따르면, 공기업 3사는 동건 채무와 관련하여 거래은행에 주선료, 채무재조정 수수료 등으로 총 231백만 달러의 수수료를 지불하였으며, 감시선 및 어선 등에 최소 713.8백만 달러를 과도하게 지급하였음.

□ 2018년 3월, 모잠비크 정부는 3사 채무에 대해 채무재조정을 제안 하였으나, 채권자들은 거부

○ 2018년 3월, 동 3사 채무에 대해 기일경과 이자 및 관련 연체료의 50%를 탕감하고, 나머지 금액을 만기 8년~16년의 새로운 채권

(3가지 옵션중 선택)으로 교환하는 채무재조정안을 제안하였으나, 채권자들이 거부하여 협의가 결렬되었음.

○ IMF의 지원 재개가 이루어지면 채무자들과의 채무재조정에도 무게가 실릴 것으로 예상되나, IMF 지원 재개 및 채무재조정 시점은 불분명한 상황임.

□ IMF는 은닉부채의 사용내역이 설명되기 전까지 지원은 없다는 입장

○ IMF는 2018년 3월 DSA(Debt Sustainability Analysis) 분석 결과, 모잠비크의 채무지속가능성 등급을 채무 곤경(in debt distress)으로 하락시켰음.

○ IMF는 은닉부채 감사보고서 관련 정보격차 해소를 위한 조치를 촉구 중이며, 당국이 희망하는 신규 프로그램을 위해서는 기초재정 수지의 개선 및 신뢰가능한 재정 프레임워크 등이 필요하다는 입장임.

튜나본드 문제의 전개 추이

2013년	모잠비크 국영 수산기업 EMATUM, 8.5억 달러 규모의 달러 표시 정부보증부 채권 발행: “튜나본드”
2013~14년	튜나본드 발행 중간사인 Credit Suisse(스위스)와 VTB(러시아)가 모잠비크 국영기업 ProIndicus와 MAM에 각각 6.2억 달러와 5.4억 달러 대출
2016.3월	모잠비크 정부, 튜나본드 잔액 6억 9,700만 달러를 국채(2023년 만기)로 전환하는 방안 제시
2016.4월	채권단의 동의에 따라 국채로의 전환 실시: 잔액 7억 2,652만 달러 ⇒ 전환 직후 ProIndicus와 MAM에 대한 Credit Suisse와 VTB의 대출 공개 ⇒ IMF는 대 모잠비크 지원 프로그램 중단, 세계은행과 서방 각국도 지원 프로그램 및 원조 제공 중단/보류
2016.10월	모잠비크 정부, 국채 채권자들에게 추가 채무재조정 제의 ⇒ 채권자들은 거부
2017.1.16	모잠비크 정부, 1.18자로 지급 예정인 국채 이자(총액 5,976만 달러)의 지급 불가능을 일방적 통보
2017.6월	모잠비크 법무부, 회계법인(Kroll)의 부채실사결과 공개 ⇒ 수수료 지급내역, Proindicus사 및 EMATUM사의 공급 물품 적정가격 검토 등이 포함되어 있으나, 정보제공 미흡으로 대출금 사용에 대한 충분한 조사가 이루어지지 못함
2018.3월	모잠비크 정부, 국채 채권자들에게 추가 채무재조정 제의 ⇒ 채권자들은 거부

III. 정치·사회 동향

1. 정치안정

□ 여당인 FRELIMO가 장기집권 중이나, 내부 분열 가능성 상존

- 집권 여당인 민주전선(FRELIMO)은 1975년 모잠비크를 포르투갈로부터 독립시킨 Samora Machel을 시작으로, 현 대통령인 Filipe

Nyussi에 이르기까지 40년 간 장기집권하고 있음.

- 2014. 10월 총선 결과 FRELIMO가 총 250석 중 144석을 차지하였으며, 야당인 민족저항(RENAMO)은 89석, 모잠비크 민주운동(MDM)은 17석을 각각 차지하였음.

○ FRELIMO 내 강경 노선(前대통령 Armando Guebuza 계열)과 온건 Nyussi 정부 간의 갈등이 잠재되어 있으며, 이러한 점이 정부정책의 일관적 실행에 부정적 영향을 미칠 소지가 있음.

□ 정전 협정으로 FRELIMO와 RENAMO 간의 갈등은 잠시 완화 추세

○ 제1야당인 RENAMO는 2014년 대통령 선거 결과에 불복하여 중북부 지역 자치를 요구하며 무장투쟁 노선을 선택, 정부군과 RENAMO 민병대 간 군사적 충돌이 계속되어 왔음.

○ 그러나 2017년 2월 FRELIMO와 RENAMO는 무기한 휴전에 합의하였으며, 같은 해 8월에는 Nyussi 대통령과 RENAMO의 수장인 들라카마 의장이 회담을 통해 평화협정을 체결키로 하며 두 정당 간 갈등이 잠시 완화 추세를 보이고 있음.

○ 한편, 2018년 2월 7일에는 Nyussi 대통령이 RENAMO와의 합의에 따른 분권 개혁안을 발표하였음.

- 개혁안에는 대통령이 주지사를 임명하는 현행 방식 대신 해당 지역 의회의 다수를 차지한 정당이 주지사를 지명하고 이후 대통령에게 임명되는 방식으로의 주지사 선출방식 변경, 지방 분권 강화 등의 내용이 포함됨.

2. 사회안정 및 소요사태

- 사회 전반의 부정부패 만연 및 극심한 빈부격차가 심각한 수준
 - 모잠비크는 1인당 GDP가 2017년 418달러(추정치)에 불과한 최빈국이며, UN개발계획(UNDP)의 2016년 Human Development Report에 따르면 인구의 44.1%가 심각한 빈곤(severe poverty) 상태인 것으로 나타남.
 - 부정부패가 사회 전반에 뿌리 깊게 만연해 있으며, 이로 인한 빈부격차 또한 심각한 수준으로 향후 계층 간에 사회적 갈등의 발생 소지가 높은 것으로 우려됨.

3. 국제관계

- 서방 국가 및 자원 수입·투자국과의 관계 강화 노력
 - 독립 후 공산주의 체제로 구소련과의 유대관계를 유지해 왔으나,

1980년대 후반 공산주의 체제가 붕괴되면서 미국, 일본 및 서유럽 국가와의 관계 강화에 주력해 오고 있음.

- 최근 주요 투자국인 중국, 인도, 호주 등과의 관계가 강화되어 왔으며, 가스전 개발을 계기로 일본 등 아시아의 주요 LNG 수입국들과의 관계도 강화되고 있음.

□ 포어권국가공동체(CPLP), 남부 아프리카 경제공동체(SADC) 국가들과의 협력 도모

- 모잠비크는 과거의 식민 종주국인 포르투갈을 위시하여 브라질, 앙골라 등 포르투갈어권(Lusophone) 국가들과 함께 포어권국가공동체(CPLP)를 구성하여 정치적, 경제적 협력을 도모하고 있음.

- 또한, 모잠비크는 남부 아프리카 경제공동체(SADC)의 주요 일원으로서 역내 경제협력에 동참하고 있음.

□ 외채 은닉, 일방적인 채무불이행 선언으로 국제사회의 신뢰 상실

- 모잠비크 정부의 외채 은닉과 일방적인 채무불이행 선언으로 IMF 등 국제금융기구들이 모잠비크에 대한 금융지원을 중단·보류하였으며, 모잠비크에 원조를 제공해온 서방 국가들도 원조를 중단·보류하는 등 국제사회에서 신뢰를 상실하였음.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ 외채탕감 및 리스케줄링 경험 보유

- 모잠비크는 현재까지 고채무저소득국 채무면제 이니셔티브(HIPC Initiative, 1999년 및 2001년)와 다자간 채무탕감 이니셔티브(MDRI, 2006년)를 통해 약 63.3억 달러 규모의 대외채무를 탕감 받은 바 있음.⁴⁾

□ 채무곤경 상태(in debt distress)로 채무재조정이 필수적이나 채권자들과 별다른 진전은 없는 상황

- 모잠비크는 채무곤경 상태로 국공채에 대한 연체가 지속되고 있는 등 채무재조정 합의 없이는 채무 지속가능성 회복이 불가능한 상황이나, 채권자들과의 협의에 큰 진전은 없음.

- IMF에 따르면 2017년 말 모잠비크의 대외연체 잔액은 약 7.1억 달러 규모로 이중 약 6억 달러가 상업채무에 대한 연체이며, 약 1.1억 달러가 브라질 등에 대한 공적 양자 채권에 대한 연체임.

4) Table AIII.4, (In Nominal terms) in IMF Policy Paper: HIPC Initiative and MDRI - Statistical Update (September 2017)

□ 해외직접투자 현황

- 우리나라의 대 모잠비크 해외직접투자 규모는 2017년 누계 기준 8건, 42,828천 달러로 미미한 수준임.

□ 우리나라와의 교역규모는 미미한 수준

- 2017년 양국 간 교역규모는 약 2.1억 달러 규모로 미미한 수준임.
우리나라의 주요 수출품은 기타석유화학제품, 신변잡화, 합성수지 등이며, 주요 수입품은 석탄임.

〈표 4〉 한 · 모잠비크 교역 규모

단위: 천 달러

	2015	2016	2017	주요 품목
수 출	67,614	45,382	57,222	기타석유화학제품, 신변잡화
수 입	11,759	25,368	149,629	석탄, 연제품

출처: 한국무역협회.

□ EDCF 및 천연가스 개발 관련 협력 추진 중

- 우리 정부는 2012년 7월 천연가스 개발 등과 관련하여 모잠비크 광물자원부와 산업자원협력 MOU를 체결하였음.
 - 당행 EDCF 2018. 4월말 기준 승인금액 407백만 달러, 집행금액 234백만 달러

- 외교부는 2013년 10월 모잠비크의 수도 마푸토에 대사관을 개관 하였으며, 동년 11월 KOTRA도 무역관을 마푸토에 신규 개설 하였음.
- Kogas(가스공사)는 2007년 Rovuma 가스전 제4광구의 지분의 10%를 매입하여 프로젝트에 참여 중이며, 삼성중공업 컨소시엄은 동 프로젝트 공사를 2017년 6월 수주하였음(계약규모 25억 달러).
- Kogas는 이외에도 마푸토에 천연가스 공급 배관망을 건설하고 2014년부터 20년 간 산업용 천연가스를 공급하는 사업을 운영 중임.

V. 종합 의견

- 아프리카 동남부에 위치한 모잠비크는 2000년대 중반 이후에 본격화된 Rovuma 만의 해상 가스전 개발과 관련된 외국인직접투자 유입 증가와 그에 따른 인프라 개발 투자 등에 힘입어 최근 수년 간 7%대의 높은 경제성장을 시현해 왔음.
- 그러나 2015년 이후 원자재 국제가격 하락으로 인한 천연가스 프로젝트 투자 감소 및 개발 지연, 대외 수요 감소에 따른 무역수지 악화 등에 따라 메티칼화가 급격히 평가절하되고, 외환보유고가 급감하는 등 경제상황이 크게 악화되었음.

- 유동성 위기에 직면한 모잠비크 정부는 튜나본드(Tuna Bond)로부터 전환된 유로본드 국채의 이자 지급 불능을 선언하며 사실상의 디폴트 상태에 처하게 되었음.
- 또한, 이자지급 불능 선언 직후 모잠비크 정부가 국영기업을 통해 차입한 외채를 은닉해온 사실이 드러나면서 국제신용평가기관들로부터 일제히 등급 하락 조치를 받는 등 외채상환능력이 급속히 악화되었으며, IMF 등 국제금융기구 및 서방 국가들이 모잠비크에 대한 금융지원을 중단/보류하는 등 국제사회에서 신뢰를 상실하였음.
- 한편, 제1야당인 RENAMO는 무장투쟁 노선을 택하여 2012년부터 정부군과 RENAMO 민병대 간 군사적 충돌이 계속되어 왔으나, 2017년 Nyussi 대통령과 RENAMO의 수장인 들라카마 의장이 평화협정을 체결키로 하며 두 정당 간 갈등은 잠시 완화된 상태임.

「한국의 개발협력」 원고 기고

□ 발간 목적

- 「한국의 개발협력」은 우리나라의 개발경험과 국제개발협력 동향을 소개함으로써 개발협력정책 수립에 기여하는 데 목적이 있다.
- 다양한 개발협력 주체의 시각을 공유함으로써 대외원조에 대한 우리 국민의 인식 제고와 더불어 국제사회에 기여할 수 있는 한국형 개발협력의 방향을 모색하고자 한다.

□ 원고 게재 절차

- 기고 → 접수 → 심사 → 게재

□ 원고 집필 요령

- 내용 및 작성 : 개발협력과 관련된 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의 되고 있는 이슈를 중심으로 서술 형식으로 작성
- 형식 : 한글파일 사용 (13 포인트, 200자 원고지기준)
- 분량 : 200자 원고지 100매 이내

□ 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 한다.

E-MAIL : ks.lee@koreaexim.go.kr / sodamyun@koreaexim.go.kr

Tel : 02-3779-6583

- 기고원고는 「한국의 개발협력」의 발간 목적에 부합하며 다른 학술지에 게재된 적이 없어야 한다.
- 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

□ 심사

- 심사 절차는 한국의 개발협력 편집을 위한 한국수출입은행의 절차에 따라 진행된다.
- 기고 원고의 심사는 한국수출입은행의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

□ 게재

- 원고는 교정·교열을 거쳐 게재하며, 한국수출입은행 경협총괄부는 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.

- 게재된 원고에 대해서는 한국수출입은행의 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.



대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund
<http://www.edcfkorea.go.kr>



기획재정부



한국수출입은행
THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA