발간 등록 번호
11-B190031-000197-08

Shaping the Future with EDCF

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2018 NO. 4

OECD DAC 동료검토로 본 프랑스 ODA 특징 및 시사점
개발효과성 증진을 위한 보건분야 ODA의 과제
SDGs 하에서의 교통분야 ODA 동향 및 시사점
인도의 도시화와 도시개발 분야 협력방안
스리랑카 국가신용도 평가리포트
케냐 국가신용도 평가리포트

EDCF KOREA 대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2018년 제4호

한국의 개발협력

발　　행 : 2018년 12월
발 행 인 : 은 성 수
발 행 처 : 한국수출입은행
편 집 인 : 홍 성 훈
주　　소 : (07242) 서울시 영등포구 은행로 38
전　　화 : 02-3779-6114(대표)
팩　　스 : 02-784-1030(대표)
홈페이지 : www.edcfkorea.go.kr

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

목 차

Ⅰ. 국제개발협력 동향

03 OECD DAC 동료검토로 본 프랑스 ODA 특징 및 시사점
(조은진 한국수출입은행 정책연구팀 선임심사역)

Ⅱ. 분야별 개발협력 논의동향

33 개발효과성 증진을 위한 보건분야 ODA의 과제
(홍승연 이화여자대학교 ODA 성과관리센터 연구원)
(한재진 이화여자대학교 의과대학 교수)

73 SDGs 하에서의 교통분야 ODA 동향 및 시사점
(강경재 한국수출입은행 경협평가팀 선임연구원)

Ⅲ. 한국의 개발협력

115 인도의 도시화와 도시개발 분야 협력방안
(조충제 대외경제정책연구원 연구조정실장)

Ⅳ. 개발협력대상국 분석

163 스리랑카 국가신용도 평가리포트
(김도현 한국수출입은행 조사역)

191 케냐 국가신용도 평가리포트
(이지은 한국수출입은행 조사역)

EDCF

Ⅰ. 국제개발협력 동향

OECD DAC 동료검토로 본 프랑스 ODA 특징 및 시사점

조은진 한국수출입은행 정책연구팀 선임심사역

OECD DAC 동료검토로 본 프랑스 ODA 특징 및 시사점

조은진
한국수출입은행 정책연구팀 선임심사역

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 프랑스 ODA 역사
Ⅲ. 프랑스 ODA 지원체계 및 실적
1. 지원체계
2. 지원실적
Ⅳ. OECD DAC의 프랑스 동료검토 내용
1. 주요내용
2. 이행사항
3. 권고사항
Ⅴ. 시사점
참고문헌

Ⅰ. 서론

경제협력개발기구(Organisation for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)는 DAC 회원국들의 개별적인 개발협력 노력에 대한 주기적인 동료검토를 시행하고 있다. 동료검토는 개발협력 정책·체계의 효과성을 향상시키고, 개발도상국의 빈곤 완화와 지속가능발전에 긍정적인 영향을 주는 개발 파트너십을 증진하는데 목적이 있다.

OECD DAC는 2017년 하반기부터 프랑스에 대한 동료검토를 실시하고 2018년 9월 최종보고서를 발표하였다. 이번 동료검토는 2013년 이후 5년 만에 실시된 동료검토로서 네덜란드와 룩셈부르크가 주검토국으로 참여하였다. 동료검토는 프랑스의 개발협력 개선 노력을 종합적으로 평가하고, 향후 프랑스의 개발협력 분야가 발전하기 위한 권고사항을 제시하였다.

본 원고는 우선 프랑스 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)의 전반적인 이해를 위해 역사를 간략하게 정리하고, 현재 프랑스 ODA의 지원체계 및 최근 실적을 소개하고자 한다. 이와 함께 2018년 프랑스 동료검토 내용을 요약하여 프랑스 ODA의 특징을 파악하고, 결론으로 프랑스 ODA가 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

II. 프랑스 ODA 역사

서구의 ODA 역사는 2차 세계대전 이후 미국의 유럽 재건 지원으로 거슬러 올라간다. 1948년 이후 3년간 약 130억 달러를 지원한 미국의 마셜플랜으로 유럽경제는 단기간에 부흥하면서 국제개발협력의 첫 성공 사례로 기록되었다. 이후 프랑스를 포함한 주요 선진국은 냉전시대에 최대한 많은 개도국들을 서구 진영으로 포섭하기 위해 전략적으로 ODA를 제공하기 시작하였다.

프랑스 ODA는 냉전시대 개도국의 공산화를 저지하고자 하는 서구 국가들의 공동 목표에 동조하는 것 외에도 식민지 국가들의 경제·사회 발전을 지원하는 목적을 가지고 있었다. 샤를 드골 대통령(재임 1958년-1969년)은 1950년대 아프리카 식민지 국가들의 독립 요구에 직면하자, 식민지를 독립시킨 뒤 프랑스의 영향력을 유지하는 정책을 채택하였다. 1958년 프랑스 헌법은 프랑스와 식민지 국가들의 협력을 위해 프랑스 공동체(France-African Community)를 명문화하였다. 식민지 지원을 목적으로 하는 협력부(Ministry of Cooperation)가 1961년 설립된 이후, 프랑스 ODA는 식민지 국가들과 원만한 관계를 유지하는 수단으로 활용되었다. 식민지 독립을 위한 지원이 활발하던 1961년 프랑스 ODA/GNI 비율은 1.36%, 양자 ODA 중 아프리카 지원 비중은 88%에 달했다.

1970년대 이후 1980년대 초반까지 프랑스의 ODA/GNI 비율은 지속

적으로 감소하였다. 1973년 이스라엘-아랍 전쟁에서 기인한 제1차 석유파동과 1979년 아랍 산유국들의 석유 생산 제한으로 인한 제2차 석유파동이 1970년대 세계 경제를 침체로 이끌며 전 세계적으로 ODA 예산이 감소하였다. 프랑스 역시 ODA 예산이 감소하면서 1977년 ODA/GNI 비율은 0.38%까지 감소하였다. 또한, 아시아, 오세아니아에 대한 지원이 증가하면서 아프리카에 대한 지원 비중이 1977년 68%로 감소하였다.

프랑수아 미테랑 대통령(재임 1981-1995년)은 1980년대에는 원조규모 확대를 약속하고 1985년에는 세계은행과 협의하여 아프리카 특별기금을 설립하기도 하였다. 프랑스는 1980년대에 지속적으로 ODA 규모를 확대해 나갔고 1994년에는 84억 달러, ODA/GNI 비율 0.62%를 기록하였다.

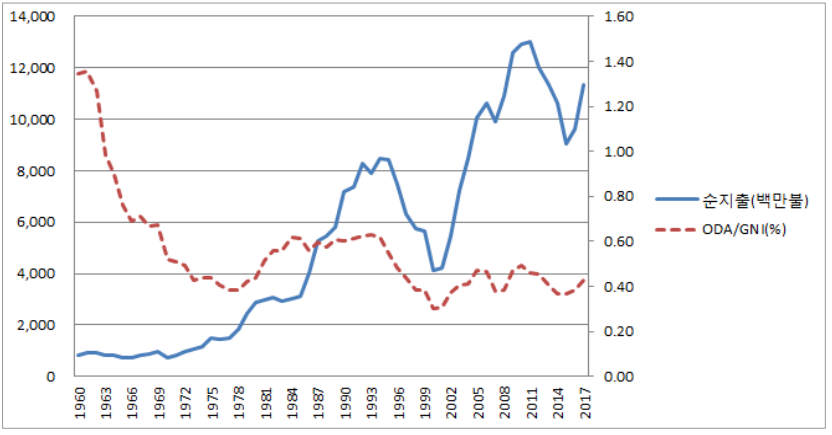
1990년대 후반 아시아 금융위기로 선진국들이 재정난을 겪으면서 선진국들의 ODA 예산이 감소하여 DAC 회원국들의 1997년 원조규모는 1990년 대비 10.5% 감소하였다. 프랑스도 1990년대 후반 ODA 원조 예산이 삭감되면서 1994년 84억 달러에 달했던 ODA가 1997년 63억 달러, ODA/GNI 비율 0.44%까지 감소하였다. 자크 시라크 대통령(재임 1995-2007년)은 원조 예산 삭감 속에서 ODA 효과성을 제고하기 위해 1998년 ODA 관련 대규모 개혁을 실시하였다. 국제개발협력위원회(Interministerial Committee for International Cooperation and Development, 이하 CICID)를 설립하고, 개발협력부를 외교부 국제협력

개발국(General Directorate for International Cooperation and Development)으로 편입시켰다. 프랑스개발기금(French Development Fund)은 프랑스개발청(French Development Agency, 이하 AFD)으로 명칭을 변경하며, 일부 무상원조도 수행하게 되어 주요 ODA 실행 기관으로 역할이 확대되었다. 시라크 대통령은 ODA 체제 개혁뿐만 아니라 UN의 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)에 부응하여 MDGs 관련 분야를 선정하고, 다자기구를 통한 에이즈 예방 기금 지원을 두 배로 확대하였다. 2000년대 채무재조정 지원까지 증가하면서 ODA 지원이 급증하였다. 2006년 채무재조정 지원액이 39억 달러, 전체 ODA지원액의 40%에 달하였다가 2012년 16억 달러, 전체 ODA의 12%로 낮아졌고 2014년부터는 채무재조정 관련 지원액이 전체 ODA의 1% 수준을 기록하고 있다.

전임 시라크 대통령과 달리 아프리카 지도자들과 인적 네트워크가 없었던 니콜라 사르코지 대통령(재임 2007-2012년)은 아프리카와 새로운 관계를 정립할 것을 선언하였다. 식민지 이후 영향력을 지속적으로 행사해 온 프랑스 외교 정책의 개선 필요성을 제기하면서 실제적으로는 아프리카의 불법 이민자 감소를 추진하여 아프리카 국가들의 반발을 불러왔다. 이후 프랑수아 올랑드 대통령(재임 2012-2017년)은 사르코지 대통령과 달리 말리 내전에 개입하는 등 적극적으로 아프리카를 다시 지원하기 시작하였다. 개발협력 정책과 국제 연대 관련 최초의 법인 개발연대법(Orientation and Programming Law on Development and International Solidarity)을 2014년 제정하였고, 4년간 한 번도 회의를

개최하지 않았던 CICID를 재정비하였다.

〈그림 1〉 프랑스 ODA 지원실적 추이



출처: OECD 통계를 바탕으로 저자 작성

개발연대법은 개발협력의 목표와 지역별 우선순위를 명시하고 있다. 개발연대법에서 밝힌 개발협력정책의 기본 목표는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 기반으로 빈곤 감축을 위한 국제사회의 노력에 기여하는 것이다. 구체적으로 프랑스의 개발협력정책은 ① 평화, 인권 및 양성평등 증진, ② 평등, 사회적 정의 및 역량개발, ③ 지속가능하고 고용을 창출하는 경제성장, ④ 환경과 글로벌 공공재의 보호에 기여하고자 한다. 또한 개발협력 대상국을 우선지원국, 아프리카·지중해 연안국, 분쟁국 등으로 구분하고, 우선지원국에 양자 무상원조 예산의 50%를 지원하고, 아프리카·지중해 연안국에 양자 ODA 예산의 75%를 지원하기로 약속하고 있다.

프랑스 ODA는 식민지였던 아프리카에 영향력을 행사해 온 수단이라고 할 수 있다. 아프리카는 프랑스 입장에서 역사적으로 뿐만 아니라 현재 시점에서도 정치 경제적으로 커다란 의미를 가진다. 첫째, 프랑스는 아프리카로부터 석유, 철강, 우라늄 등을 공급받고 있으며, 프랑스 회사는 아프리카 시장에서 물류, 항만, 철도, 통신 등의 분야에 경쟁력을 보이고 있다. 둘째, 24만 명 이상의 프랑스 국민이 아프리카에 거주하고 있다. 셋째, 아프리카는 국제사회에서 프랑스의 우방으로서 프랑스를 지지하여, 프랑스의 국제사회 발언권 강화에 기여하고 있다.[1)]

Ⅲ. 프랑스 ODA 지원체계 및 실적

1. 지원체계

프랑스의 개발협력정책 최고의사결정기구는 CICID로서 1998년 설립된 이래 중점 지역 및 분야 설정 등 개발협력정책을 수립하고 ODA 관련 부처간 조정업무를 수행하고 있다. 위원장은 총리이며, 부처 장관들이 위원으로 참여한다. CICID 아래 경제재무부의 재무총국(General Directorate of the Treasury, 이하 DGT)과 외교부의 국제화·교육·국제개발국(General Directorate for Globalisation, Education and International Development, 이하 DGM)이 사무국 역할을 수행하며

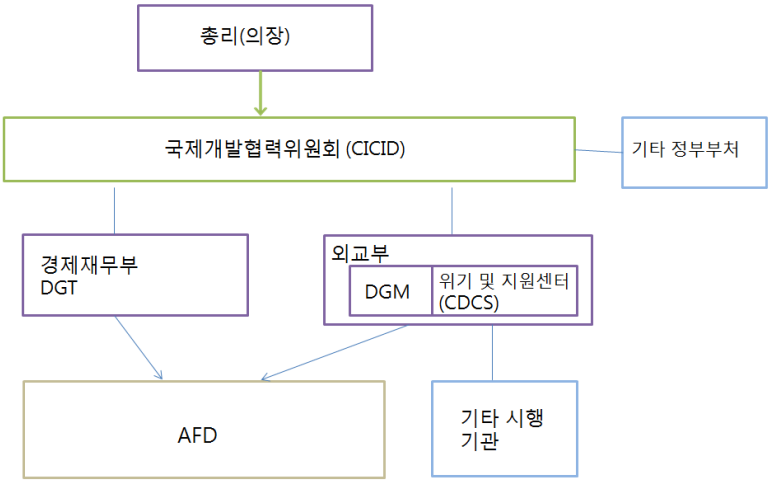
1) Paul Melly and Vincent Darracq (2013)

주요 ODA 실행기관인 AFD를 관리 감독하는 역할도 하고 있다.

경제재무부 DGT는 CICID의 사무국 역할, AFD 관리 감독 역할 외에 프랑스 기업의 개도국 진출을 위해 구속성 조건의 Treasury Loan 및 무상원조를 직접 제공하고 있다. 또한 DGT는 다자개발은행(Multilateral Development Banks)과의 협력, 국가채무 관련 문제(파리 클럽 사무국 담당), WTO 통상 협상 등의 업무도 담당하고 있다. Treasury Loan은 양허성 차관과 비양허성 차관으로 나뉘는데 1998년 도입된 양허성 차관은 70% 이상의 프랑스 자재를 포함해야 하는 조건이 있으며, 2015년 도입된 비양허성 차관은 수출신용 목적으로 50% 이상의 프랑스 자재를 포함해야 하는 조건이 있다.

외교부 DGM은 AFD 관리 감독 외에, 거버넌스 분야 지원, NGO 지원, 지자체 활동 지원, UN·UN개발계획(UN Development Programme, UNDP)·세계식량계획(World Food Programme, WFP)과 협력 등의 업무를 수행중이다. 외교부의 위기 및 지원센터(The Crisis and Support Centre, CDCS)는 2008년 설립되어 위기 상황 발생 시 긴급구조 작업을 실시하고 있다.

〈그림 2〉 프랑스 ODA 지원체계



출처: France Peer Review 2013, 2018를 바탕으로 저자 작성

주요 ODA 실행기관인 AFD는 개도국 및 프랑스 해외령의 개발 등 프랑스 개발협력 수행에 필요한 금융 지원을 목적으로 한다. 식민지내 화폐 발행 및 중앙은행 역할을 위해 1941년 설립된 자유프랑스중앙기금(Central Fund for Free France)이 AFD의 전신이다. 1950년대 이후 식민지 독립이 이어지면서 식민지 지원에서 개도국 지원으로 업무가 바뀌고 기금의 명칭도 바뀌어 왔으나 금융기관의 정체성은 유지해 왔다. 현재 중앙정부가 지분 100%를 소유하고 있는 특수금융기관이자 산업·상업 공공기관으로서 자회사 PROPARCO를 보유하고 있다. PROPARCO는 개도국 민간부분 지원을 위해 대출, 지분투자, 보증 등의 업무를 수행하며, 시장금리로 운영함에 따라 지원금액이 ODA에 산입되지 않는다.

AFD는 특수금융기관으로서 은행법의 건전성 규제를 받는 동시에 산업·상업 공공기관으로서 민간 부문 파산 관련 법규가 적용되지 않고 AFD의 채무불이행이 발생할 경우 프랑스 정부가 최종 책임을 지게 되어 있다. 경제재무부, 외교부와 AFD는 정부 개발 정책에 부합한 3년 단위의 재원배분 계획을 확정하기 위한 Contractual targets and resources(COM)을 체결하고 있으며, 개별 사업 수행에 있어서는 AFD가 자율성을 갖고 있다. AFD는 ODA 실적으로 보고되는 양허성 차관 및 무상원조 뿐만 아니라 ODA에 산입되지 않는 비양허성 차관, 보증 등 다양한 상품을 활용하여 개발도상국을 지원하고 있다. 2018년 CICID의 발표에 따르면, 6개 기술협력기관이 2015년 통합하여 설립된 Expertise France가 2019년 AFD에 합류하면서 AFD의 기능은 더욱 강화될 예정이다.

AFD의 최고 의사결정기구는 이사회이며 이사회는 정부, 외부 전문가, 의회 등으로 구성되어 있다. 이사회는 1년에 4회 이상 개최되며 AFD의 재원조달, 지원조건에 대해 검토하고 승인한다. 전체 인력은 2017년 말 기준 본부 1,604명, 해외 927명(본부 파견 74명, 현지 채용 853명) 등 총 2,531명이다.

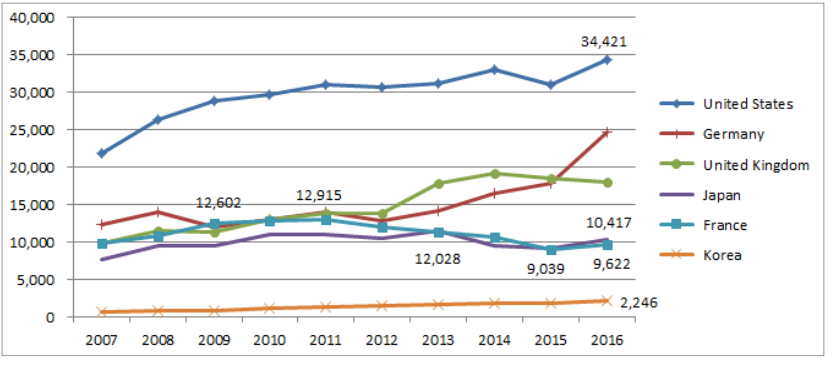
2. 지원실적

(1) 프랑스 ODA 지원실적 개요

프랑스 마크롱 대통령은 2017년 4월 대통령 당선 공약으로 2022년까지 프랑스 ODA/GNI 0.55%를 달성하겠다는 ODA 규모 확대를 천명하였다. 2011년 129억 달러의 최고 지원액을 시현한 이후 하락세를 보여 왔던 ODA 지원을 적극적으로 늘리겠다는 의지를 표명한 것이다. 이를 달성하면 프랑스는 일본을 제치고 미국, 독일, 영국에 이어 세계 4위의 원조대국으로 위상을 강화하게 된다.

〈그림 3〉 DAC 회원국 ODA 규모(순지출 기준)

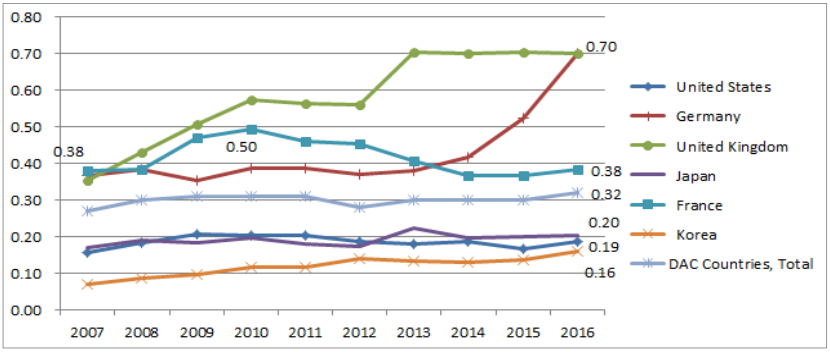
단위: 백만 달러



출처: OECD 통계를 바탕으로 저자 작성

〈그림 4〉 DAC 회원국 ODA/GNI 비율

단위: %



출처: OECD 통계를 바탕으로 저자 작성

마크롱 대통령의 당선 이후 2018년 2월 CICID는 2022년 ODA/GNI 0.55% 달성을 위한 구체적인 계획을 발표하였다. 과거 프랑스령이었던 사하라이남 아프리카 지역 최빈국을 중심으로 19개의 중점지원국[2]을 지정하고 50% 이상의 예산을 중점지원국에 지원할 것을 약속하였다. 또한 ODA 예산의 2/3를 AFD를 통해 집행하고 2015년 6개 기술협력 기관을 통합하여 설립된 Expertise France를 2019년 AFD에 통합하는 계획을 발표하였다.

프랑스는 2016년 총 96.2억 달러(순지출)의 ODA를 지원하여 DAC 회원국 중 규모기준 5위, ODA/GNI 비율(0.38%) 기준 12위를 기록한 바 있다. 2011년 약 129억 달러의 최대 규모를 기록한 이후 감소세를 유지해 오고 있었으나, 2017년 잠정통계 결과 전년대비 약 18% 증가한 113.6억 달러를 기록하며 ODA/GNI 비율도 0.43%로 상승하였다.

2) 버냉, 부르키나파소, 부룬디, 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고민주공화국, 지부티, 에티오피아, 잠비아, 기니, 아이티, 라이베리아, 마다가스카르, 말리, 모리타니, 니제르, 세네갈

총지출 기준으로는 2016년 117.4억 달러를 지원하였으며, 이 중 양자 ODA가 74.2억 달러이고 다자 ODA가 43.2억 달러로 양자 ODA가 전체 ODA의 63%를 차지하였다. 양자 ODA 중에는 무상원조가 40.9억 달러, 유상원조가 33.3억 달러를 기록하여 무상원조는 양자 ODA의 55.1%, 유상원조는 44.9%를 차지하였다. 무상원조 중 AFD가 11.6억 달러, 교육부가 11.6억 달러, 외교부가 7억 달러를 지원하였고 유상원조 중 AFD가 31.2억 달러, 경제재무부가 2.2억 달러를 지원하였다. 무상원조는 다양한 부처에서 실시되고 있는 반면, 유상원조는 AFD와 경제재무부에서 지원하고 있다. 유상원조 중 AFD와 경제재무부의 차이는 자금의 구속성 여부로서 AFD는 비구속성 자금을, 경제재무부는 구속성 자금을 지원한다.

〈표 1〉 2016년 프랑스 ODA 지원현황

단위: 백만 달러

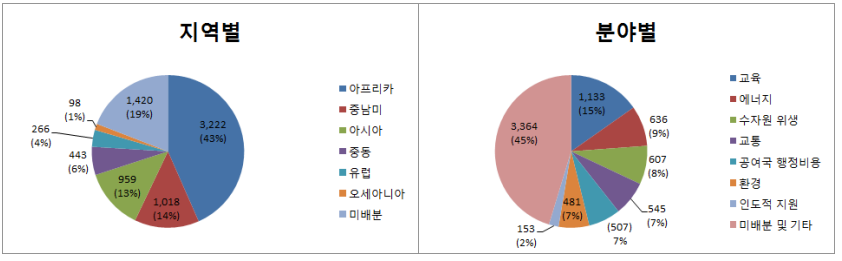
구분			2016	비중
양자	무상		4,092	55.1%
		AFD	1,158	15.6%
		경제재무부	270	3.6%
		외교부	702	9.5%
		교육부	1,161	15.6%
		기타	799	10.8%
	유상		3,333	44.9%
		AFD	3,117	42.0%
		경제재무부	216	2.9%
	소계(A)		7,426	100.0%
다자(B)			4,316	
총지출(A+B)			11,741	
순지출			9,622	
ODA/GNI(%)			0.38	

출처: OECD 통계를 바탕으로 저자 작성

지역별로는 아프리카 지역이 3,222백만 달러로 양자 ODA의 43%를 차지하여 최대 지원 지역이었으며, 중남미가 1,018백만 달러(14%)로 뒤를 이었다. 분야별로는 교육 분야가 1,133백만 달러로 양자 ODA의 15%를 차지하여 최대 지원 분야가 되었고, 에너지 분야가 636백만 달러(9%), 수자원위생 분야가 607백만 달러(8%)로 뒤를 이었다. 2018년 3월 프랑스 정부가 중점 지원하기로 약속한 인도적 지원 분야는 153백만 달러로 2%를 차지했다. 프랑스는 최대지원분야인 교육이 15%에 불과하고 기타 지원 분야는 10%를 넘는 분야가 없음에 따라, 다양한 분야에 분산 지원하고 있다고 볼 수 있다.

〈그림 5〉 2016년 프랑스 지역별 분야별 양자 ODA 지원액(총지출 기준)

단위: 백만 달러



출처: OECD 통계를 바탕으로 저자 작성

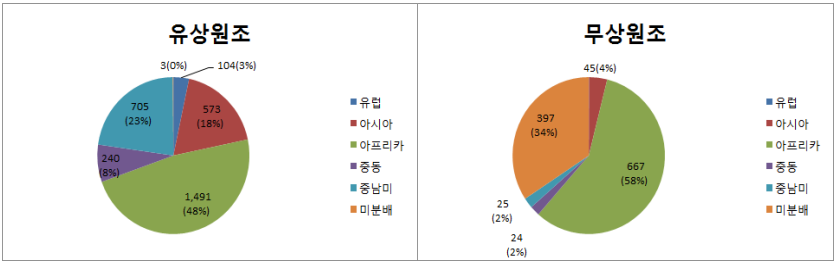
(2) AFD의 ODA 지원실적

AFD가 2016년 ODA 실적으로 보고한 지원액은 양자 ODA 4,275백만 달러, 다자 ODA 560백만 달러로 프랑스 양자 ODA의 57.6%, 다자 ODA의 12.9%를 AFD가 담당하고 있다. 양자 ODA 중 유상원조는

3,117백만 달러, 무상원조는 1,158백만 달러로 유상원조 비중이 73%에 달한다. 지역별로는 AFD 유상원조 지원액의 48%, 무상원조 지원액의 58%가 아프리카에 지원되었다. 프랑스 전체 양자 ODA와 AFD 유상원조를 비교해 보면, 대부분 프로젝트로 지원하는 유상원조의 특징상 미분배가 적어 전체적으로 지역별 비중이 모두 증가한 것을 알 수 있다.

〈그림 6〉 2016년 AFD 지역별 ODA 지원액(총지출 기준)

단위: 백만 달러



출처: OECD CRS 통계를 바탕으로 저자 작성

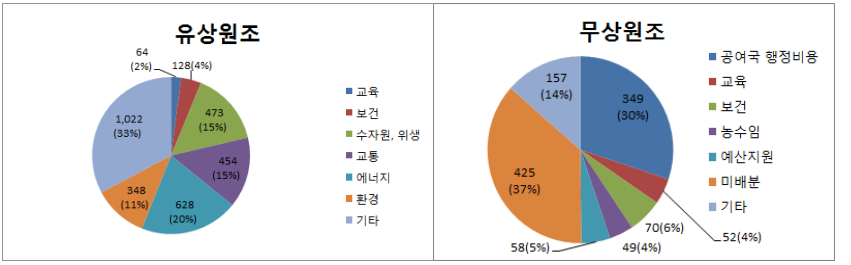
분야별로는 AFD 유상원조가 에너지에 20%, 수자원·위생에 15%, 교통에 15% 지원되었고, 무상원조의 경우 아프리카 앞 C2D 채무구제 프로그램[3](Debt Reduction - Development Contracts, 이하 C2D) 자금 404백만 달러가 미배분에 포함되어 미배분 비중(37%)이 가장 컸다. C2D와 공여국 행정비용을 제외하면 AFD의 무상원조 지원액은 405백만 달러에 불과하였다. 프랑스 전체 양자 ODA와 비교해 보면 AFD는 유상원조 중심의 금융기관 성격을 가지고 있음에 따라, 경제인프라 프로젝트의 지원 비중이 큰 것을 알 수 있다. 프랑스 전체 양자 ODA

3) HIPC initiative상 Completion point에 도달한 고채무빈국에 대해 유상원조 채무 상환 시 회수되는 원리금을 해당국에 무상원조로 지원하는 채무구제 프로그램

중 에너지는 9%, 수자원 위생은 8%, 교통은 7%의 비중을 보였으나, AFD의 유상원조 중 에너지는 20%, 수자원 위생은 15%, 교통은 15%의 비중을 보였다. 프랑스 전체 양자 ODA 중 최대 지원 분야인 교육은 AFD 유상원조 중 2%만을 차지하였다.

〈그림 7〉 2016년 AFD 분야별 ODA 지원액(총지출 기준)

단위: 백만 달러



출처: OECD 통계를 바탕으로 저자 작성

IV. OECD DAC의 프랑스 동료검토 내용

1. 주요내용

동료검토는 2018년 프랑스 정부가 2022년까지 ODA/GNI 비율 0.55%로 ODA 규모를 확대하기로 발표한 것을 높이 평가하였다. 다만, ODA/GNI 0.55% 달성을 위한 구체적인 실현 방안 및 여론 조성에 대해서는 우려를 표명했다. 구체적인 실현 방안으로 AFD의 승인을 확대하고 집행 절차를 단순화할 필요가 있음을 지적하고, 국민여론의 지지를 얻기 위한 노력을 요구하였다. AFD에 따르면 프랑스 국민들의

54%는 SDGs에 대해 알고 있으며, 70%는 프랑스 정부가 개도국에 ODA를 지원하는 것에 대해 우호적인 것으로 조사되었다. 그러나 77%는 프랑스가 이미 개도국에 충분한 규모의 ODA를 지원하고 있다고 대답하여 ODA 규모 확대에 대해서는 지지를 표명하지 않고 있는 것으로 나타났다. 동료검토는 프랑스 국민들의 ODA 확대에 대한 지지도 제고를 위하여 ODA 인식증진 예산을 늘려야 할 필요가 있음을 지적하였다.

동료검토는 프랑스 정부의 ODA 확대에 대해 긍정적으로 언급한 것에 더해, 프랑스 정부가 민간재원의 촉매제로서 ODA를 성공적으로 활용하고 있는 것도 높게 평가하였다. 특히, 주요 ODA 수행기관인 AFD 및 자회사인 PROPARCO가 개도국으로의 민간 재원 유입 확대에 기여하고 있음을 긍정적으로 평가하였다. 다만, 유상원조 위주로 지원하는 개발금융기관인 AFD가 2012년과 비교하여 2016년 저소득국에 대한 유상원조의 증여율이 낮아진 문제점은 개선해야 할 사항으로 지적하였다.

동료검토는 환경과 관련하여 프랑스가 파리선언 이행을 위해 기후변화에 지원을 확대하는 등 글로벌 리더국가로서의 역할을 충실히 수행하고 있다고 평가하였다. 2018년 2월 프랑스 정부는 향후 AFD가 파리협약에 부합하는 사업만을 지원할 것으로 공약하는 등 프랑스의 환경 관련 지원은 정책일관성을 확보하고 있다고 평가하였다. 또한, 취약국 지원 관련, AFD가 2018년 취약계층 지원 전략을 세운 바 있고,

취약성 완화 기금(Vulnerability Mitigation Facility)에 프랑스 정부가 2020년까지 매년 2억 유로를 지원하기로 하는 등 프랑스 정부가 선도적 역할을 하고 있는 점을 긍정적으로 평가하였다.

2013년 동료검토는 프랑스 ODA 실행기관이 5,000여개에 이르는 등 프랑스 ODA 실행기관의 분절화 문제를 지적한 바 있다. 여전히 조직 체계가 복잡한 편이기는 하나 2018년 동료검토는 2015년 6개의 기술 협력기관을 통합하여 Expertise France를 설립하는 등 프랑스 정부의 조직 개편 노력에는 긍정적인 평가를 하였다. 단, 외교부, AFD가 현지에서 사무소를 두고 각각 사업을 수행하면서, 현지에서 업무 분담이 제대로 이루어지지 않고 중복된 업무가 발생하기도 하여, 동료검토는 이를 개선할 사항으로 지적하였다. 이와 함께 AFD 인력은 전문성이 강화된 반면, 외교부는 개도국 현지에서 계약직 고용으로 이직률이 높아 전문성이 약화되고 있다고 평가하였다. 또한 Joint Europe 프로그램에 포함되는 수원국의 경우 국별협력 프로그램이 부재하여 수원국내 대사관에서 각각의 기관별 사업실행 내용이 파악되지 않는 것도 문제점으로 지적하였다.

동료검토에서 개선해야 할 사항으로 지적을 받은 것은 프랑스 ODA의 재원배분 관련 정책일관성 부족이었다. 대부분 최빈국으로 이루어진 중점지원국이 상위 수원국 10위 안에 한 개의 국가도 포함되지 않고, 기초 교육에 대한 지원 비중이 1% 미만이며, 인도적 지원 실적도 저조한 점을 재원배분 정책일관성 부족의 사례로 들었다. 프랑스의 중점지원국

앞 총 지원액은 양자 ODA의 14%에 불과하며, 2016년 기준 프랑스 양자 ODA 상위 수원국은 모로코, 요르단, 코트디부아르의 순으로 1-3위를 차지하는 등 상위 10개국 모두 중소득국이었다. 특히 2017년 1인당 GNI 10,930 달러의 터키, 8,610 달러의 멕시코도 10위권에 포함되어 있어 빈곤 감축을 위한 국제사회의 노력에 기여하겠다는 프랑스의 정책방향과 일치하지 않음을 지적하였다.

〈표 2〉 2016년 프랑스 양자 ODA 상위 수원국

단위: 백만 달러

순위	국가	지원액	순위	국가	지원액
1	모로코	474.1	6	터키	225.3
2	요르단	299.0	7	콜롬비아	224.0
3	코트디부아르	295.5	8	멕시코	184.3
4	카메룬	266.6	9	인도네시아	167.4
5	이집트	253.4	10	인도	167.4

출처: OECD 통계를 바탕으로 저자 작성

또한, 중점지원분야인 교육분야는 양자 ODA의 15%를 차지하고 있으나, 기초교육은 양자 ODA의 1%에 불과하고, 프랑스로의 유학생 지원액이 더 큰 비중을 차지하고 있는 점을 비판하였다. 프랑스 정부는 2018년 3월 인도주의 원조 전략을 채택하고 2022년까지 인도주의 원조 규모를 5억 유로 규모로 확대하겠다고 발표하였으나, 2016년 인도적 지원 분야는 153백만 달러로 양자 ODA의 2%에 불과하였다. 최대 지원분야인 교육분야가 15%에 불과하고 다른 지원 분야도 10%를 넘는 분야가 없는 것은 중점지원 분야가 제대로 운영되지 않고 있음을 보여 주는

것으로 평가하였다. 동료검토는 프랑스가 수원국별로 3개의 중점지원 분야를 선정하고 지원하기로 하였으나 실질적으로 이보다 더 많은 분야에 분산 지원 하고 있어 효율성이 저하되고 있음을 지적하였다.

비구속성 지원 비중은 96.3%로서 DAC평균인 81.3%를 상회하는 등 비구속성 지원은 선도적으로 수행하고 있는 것으로 평가되었다. AFD는 모든 사업을 비구속성으로 진행하고 있으며, 프랑스 기업의 사업 수주율은 40%였다.

2. 이행사항

2013년 프랑스 동료검토 결과, 원조를 넘어선 개발, 전략적 집중, 원조 규모와 배분 등 7개 분야, 17개 항목의 권고사항이 도출된 바 있다. 2018년 동료검토는 2013년 권고사항에 대한 프랑스의 이행내용을 분석하여 이행 3개, 부분 이행 10개, 미이행 4개로 평가하였다.

2013년 지적되었던 권고사항 중 주요 미이행 사항은 동료검토에서 지적된 재원배분 정책일관성의 부족과 관련된 내용이다. 최빈국인 중점지원국 앞 지원이 증가하지 않는 등 분배된 재원이 개발목표와 일치하지 않았고, 인도주의적 예산도 증가하지 않았음을 미이행 사항으로 지적하였다. 반면, 이번 동료검토에서도 높은 평가를 받았던 AFD 인력의 전문성 강화, AFD의 취약계층 관련 2017-2021 전략 수립 등이 2013년 권고사항 중 이행이 잘 된 것으로 평가받았다.

〈표 3〉 2013년 프랑스 동료검토 이행내용

1. 원조를 넘어선 개발(Development beyond Aid)	
(1) 중점 지원분야에서 개발 목표를 달성할 수 있도록 적절한 정책 지원 체계 구축	부분이행
2. 전략적 집중(Strategic Orientation)	
(1) 중점국 선정 및 양다자 재원 배분에 대한 기준을 명확히 설정	부분이행
(2) 역량 강화를 위한 장기 전략을 명확히 하고 젠더 이슈를 정책 및 지원 체계에서 고려	부분이행
(3) 취약국에 대한 전략을 활동 계획(action plan)과 구체적인 실행 방안으로 바꾸고, 위기 이후 상황에 대한 준비 필요	이행
3. 원조 규모, 채널 및 배분(Aid Volume, Channels and Allocations)	
(1) ODA/GNI 비율 0.7% 달성을 위한 현실적인 방안 수립	부분이행
(2) 분배된 재원을 개발 목표와 일치시키고, 무상원조와 유상차관의 적절한 균형 필요	미이행
(3) 다자 협력의 전략 강화를 위해 기관간 재원 배분을 명확히 하고 양자 원조를 보완하는 방법을 구체화할 필요	부분이행
4. 기관과 관리(Organization and Management)	
(1) 기관간 실행 전략을 조율하고 시민사회와의 영구적인 포럼을 신설하여 개발정책 관리시스템 개선	부분이행
(2) 거래비용 절감을 위해 본부와 현지간의 업무를 합리화하고 본부와 수원국내 전문가 수요에 맞도록 인적 관리	이행
(3) AFD는 국제 환경 및 개발기관으로서의 역할 변화에 따라 재무 모델을 조정하고, 인적 자원 및 관리 강화 필요	이행
5. 개발협력 지원과 파트너십(Delivery and Partnership)	
(1) 승인 내역이 대사관에 할당된 재원과 일치할 필요	부분이행
(2) 협력 프로그램의 효율성과 영향력 강화를 위해 수원국에서 중점 분야 수 축소 필요	미이행
(3) AFD는 절차와 재원을 취약국과 시민사회 관련 과업, 운영과정 등에 적용 가능하도록 조정	부분이행
6. 성과중심관리와 책임(Results-based Management and Accountability)	
(1) 프로그램을 효율적으로 운영하고 결과에 책임을 지기 위해, 개발 목표를 반영한 단일화된 지표를 설정하고, 결과 체계를 수원국과의 협력 전략 문서에 수록	미이행
(2) 평가를 전략적으로 체계화하고, 사업관리 도구로써 활용할 수 있도록 모니터링 시스템 개선	부분이행
7. 인도주의적 지원(Humanitarian Assistance)	
(1) 새로운 인도주의적 전략을 실행하고 비용분담 약속을 지키기 위해 인도주의적 원조 예산 확대 필요	미이행
(2) 군사적 방안 및 인력 사용 관련 어디에(where), 무엇을(what), 누구에게(who) 지원했는지 명확한 설명 필요	부분이행

출처: OECD (2018a)

3. 권고사항

2018년 동료검토 후 13개 항목의 권고사항이 도출되었다. 2013년 권고사항 중 미이행 사항으로 지적된 인도적 지원 강화, 중점지원국 지원 확대 등을 다시 권고사항에 포함시켜 재원배분 관련 정책일관성을 제고하고자 하였다. 또한, 2018년에 프랑스 정부가 선언한 ODA 규모 확대 관련 실천 방안 마련이 권고사항에 포함되었다. 또한 향후 역할이 강화될 AFD 관련 집행 규모 확대와 모델 확립에 대한 내용도 권고사항으로 제시되었다.

〈표 4〉 2018년 프랑스 동료검토 권고사항

(1) 2022년 기준 ODA/GNI 비율 0.55%달성을 위한 전략 마련 필요
(2) 인도주의 원칙을 기반으로 빈곤퇴치 ODA 목표를 유지하면서 수원국의 위기 상황에 대한 총괄적이고 균형잡힌 접근이 필요
(3) AFD는 최빈국 혹은 취약국의 위기에 대한 신속한 대처를 위해, 프로젝트 기획부터 첫 집행까지의 기간을 단축하는 등 절차를 단순화할 필요
(4) ODA 중 젠더 분야에 배정된 재원 확충 필요
(5) 국가 정책을 기반으로 다자기구와 파트너십을 강화하고, 다자원조의 예측성을 강화하기 위해 다년간의 재정 프레임워크 구축 필요
(6) 수원국별 중점지원분야 개수를 축소하고 이를 집중 지원 필요
(7) 정책적 일관성 제고를 위한 지원 체계 확립 필요
(8) AFD는 우선지원국에 무상원조를 확대하고, 프랑스는 최빈국 등에 대한 지원목표를 달성할 수 있도록 지역 할당을 조정할 필요
(9) NGO를 통한 양자원조 지원 비중의 증가 필요
(10) Expertise France의 AFD 그룹 통합 계획에 따라, 본부와 사업 현장에서의 명확한 경제적 모델과 역할 분배 필요
(11) 필요 인적 자원 확충을 통해 업무를 명확히 하여 ODA에 대한 관리 감독 개선
(12) 우선지원국과의 모든 협력 활동을 포함하는 국별협력 프로그램을 준비하여 ODA 관리 효율성 제고
(13) 성과중심관리를 ODA 프로그램에 전반적으로 도입하여 책임성, 목표설정, 소통, 교육의 개선에 기여

출처: OECD (2018a)

Ⅴ. 시사점

프랑스의 2022년 ODA/GNI 0.55% 달성 목표는 DAC의 권고 수준이자 경쟁국인 영국과 독일이 2016년 이미 달성한 0.7%에는 미치지 못하지만 긴축재정으로 각국 원조 예산이 정체된 상황에서 의미있는 수치로 볼 수 있다. DAC 회원국의 2016년 ODA/GNI 비율 평균은 0.32%이며, 규모기준 1위를 차지하고 있는 미국은 0.19%, 규모기준 4위인 일본은 0.20%에 불과하다. DAC 권고 수치인 0.7%를 달성한 회원국은 영국과 독일을 제외하면, 대부분 경제규모가 적은 북유럽 국가이다. 경제규모가 큰 국가에서 ODA/GNI 비율을 급격히 증가시키는 것은 쉽지 않기 때문에 프랑스의 0.55% 달성 약속에 동료검토는 기대와 우려를 동시에 표명하고 있다. 우리나라 역시 ODA/GNI 비율을 2020년까지 0.2%, 2030년까지 0.3%로 제고하는 목표를 정한 바 있다. 그러나 2016년 0.16%에서 2017년 0.14%로 하락하는 등 ODA 규모를 늘려 가는데 어려움을 겪고 있다. 우리나라가 지속적으로 경제성장을 이루고 있는 상황에서 2020년 0.2% 달성을 위해서는 ODA 지원액의 급격한 확대가 필요하다. 프랑스 동료검토가 권고사항으로 제시했듯이, 승인 이후 집행까지의 기간을 단축하기 위해 프로세스를 간소화하고 효율성을 높이려는 노력이 우리나라의 사업수행기관에도 필수적이다.

프랑스는 비구속성 비중이 96.3%로 DAC 평균 비구속성 비율 81.3%을 상회하고 있다. 비구속성 사업에 대한 프랑스 기업 수주율은 40%이다. 통계상으로는 보이지 않으나, 과거 식민지였던 불어권 아프리카

국가의 프랑스 기반 현지 기업을 고려하면 프랑스 기업의 실질 수주율은 더 높아질 것으로 예상된다. 우리나라 비구속성 비율은 2017년 56%를 기록한 바 있으며 2020년까지 75%로 확대할 예정이다. 우리나라는 비구속성 사업 추진 시 프랑스와 같은 동일 언어권의 지역 기반이 없기 때문에, 아국 기업의 수주 경쟁력에 대해서 우려가 큰 상황이다. 비구속성 사업 진행이 가져오는 개발효과성 증대 등 비구속성 확대의 정당성에 대해 국민들을 설득하는 노력도 병행해야 할 것이다.

프랑스는 5,000개에 달하는 기관이 ODA 사업을 수행하고 있다. 이번 프랑스 동료검토는 다수의 수행기관으로 인해 발생하는 프랑스 본국 내의 ODA 체계 관련 분절화 문제보다는 외교부와 AFD, 기타 실시기관의 개도국 현지에서의 사업실시기관 분절화 문제를 제기하고 있다. 이와 함께 동료검토는 프랑스가 국별 프로그램을 운용하지 않아 사업 및 권한 등의 중복 문제가 심화됨을 지적하고 각 수원국에서 진행되고 있는 사업 현황을 파악하고 관리할 수 있도록 국별 프로그램을 마련할 것을 제안하였다. 우리나라도 2017년 OECD DAC의 동료검토에서 무상원조 실적 보고기관이 2013년 44개에서 2015년 64개로 증가하는 등 무상원조의 분절화가 심화된 것을 지적받은 바 있다. 정부는 무상원조 분절화 개선 등을 통해 ODA의 효과성을 제고하기 위하여, 국제개발협력위원회 사무기구 설치 등 통합추진체계를 강화하려는 국제개발협력기본법 개정안을 2018년말 발의해 놓은 상황이어서 귀추가 주목된다.

개도국에는 신용리스크, 정치리스크 등 다양한 위험이 존재하여 개도국내 대규모 인프라 건설에 필요한 민간 재원의 유입이 쉽지 않기 때문에 ODA의 민간재원 촉매제 역할이 중요하다. 프랑스는 ODA를 민간재원 촉매제로 활용하고 있을 뿐만 아니라, AFD 및 PROPARCO를 통해 ODA로 산입되지 않는 개도국 민간분야에 대한 지원도 활발히 실시하고 있다. 국제사회가 SDGs 달성을 위해 민간 재원의 개도국 유입 확대를 위해 노력중인 상황에서, AFD는 선도적으로 자체 리스크 관리 시스템을 갖추고 민간 분야에의 대출, 보증, 지분 투자를 수행하고 있다. 우리나라는 DAC에 가입한 지 10년도 되지 않은 상황에서 선진 공여국과 동일한 시스템 및 인력을 갖추고 있지 않지만, 유상원조를 담당하는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF)은 개도국 민간재원 동원을 위해 노력하고 있다. EDCF는 개도국 민간재원 유입 확대를 위하여 우리 기업이 현지에서 추진하는 민관협력(Public Private Partnership, PPP) 사업을 직간접적으로 지원하고 있으며, 한국수출입은행의 수출금융과 연계한 혼합금융도 제공하고 있다. 향후에도 한정된 ODA 재원을 활용하여 민간 재원을 효과적으로 동원할 수 있는 EDCF의 촉매제 역할이 더욱 기대된다.

참고문헌

국내문헌

구윤정 (2018). AFD, 프랑스 대표 원조기관으로 성장세 지속 및 역할 강화. 국제개발협력 단신. 한국수출입은행.

국제개발협력위원회 (2015). 제2차 국제개발협력 기본계획(안).

국제개발협력위원회 (2018a). 2017년 OECD 동료검토 권고사항 활용계획(안).

국제개발협력위원회 (2018b). '19년 국제개발협력 종합시행계획(안).

김태수 (2016). '프랑사프리크'의 종말? 프랑스-아프리카 관계의 변화와 전망.

대외경제연구원 (2012). 유럽의 ODA정책과 한·유럽 개발협력.

한국법제연구원 (2017). 주요국의 ODA 법제.

한국수출입은행 (2015a). 프랑스 대외원조기관 분석 : AFD. 한국의 개발협력 No.3.

한국수출입은행 (2015b). 프랑스 대외원조기관 분석 : PROPARCO. 한국의 개발협력 No.3.

해외문헌

AFD (2018a). 2017 Registration Document.

AFD (2018b). 2017 Results.

AFD (2018c). Investors Presentation.

AFD (2018d). Towards a World in Common 2018-2022 Strategy.

CICID (2018). Statement of Conclusions.

François Pacquement (2010). How Development Assistance from France and the United Kingdom Has Evolved: Fifty Years on from Decolonisation.

Frederick Cooper (2004). Development, Modernization, and the Social Sciences in the Era of Decolonization : The Examples of British and French Africa.

OECD (2004). DAC Peer Review of France.

OECD (2008). DAC Peer Review of France.

OECD (2013). OECD Development Cooperation Peer Review France.
OECD (2018a). OECD Development Cooperation Peer Review France.
OECD (2018b). OECD Development Cooperation Peer Review Korea.
Paul Melly and Vincent Darracq (2013). A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande.
Pierre Jacquemot (2011). Fifty Years of French Cooperation with Sub-saharan Africa.
Tancrède Voituriez, Julie Vaillé and Noura Bakkour (2017). What rationales for international development aid? Main donors' objectives and implications for France.
TRÉSOR-ECONOMIC (2016). The new rules for Official Development Assistance loans: what's at stake?

EDCF

Ⅱ. 분야별 개발협력 논의동향

개발효과성 증진을 위한 보건분야 ODA의 과제

(홍승연 이화여자대학교 ODA 성과관리센터 연구원)

(한재진 이화여자대학교 의과대학 교수)

SDGs 하에서의 교통분야 ODA 동향 및 시사점

(강경재 한국수출입은행 경협평가팀 선임연구원)

개발효과성 증진을 위한 보건분야 ODA의 과제

홍승연
이화여자대학교 ODA 성과관리센터 연구원
한재진
이화여자대학교 의과대학 교수

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 원조효과성에서 개발효과성으로의 전환
1. 원조효과성에 대한 담론의 전개
2. 개발효과성 개념 및 논의 현황

Ⅲ. 국제사회 보건분야 ODA 동향
1. SDGs 시대의 보건분야 과제
2. 국제사회 및 주요국의 보건분야 개발사업 동향

Ⅳ. 한국의 보건분야 ODA 사업 동향
1. 유상기관과 무상기관의 보건분야 ODA 사업
2. 보건분야 ODA 효과성 제고를 위한 노력

Ⅴ. 개발효과성 증진을 위한 보건분야 ODA의 과제 및 제언
1. 공여기관 간 전략일관성 유지
2. 다학제적 접근(Multidisciplinary approach)의 강화
3. 유무상 협력사업의 체계개선을 통한 집합적 효과 창출
4. 수원국 중심의 Knowledge Platform 강화

참고문헌

Ⅰ. 서 론

건강은 기본 가치이자 인권 중 하나로 모든 사람은 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 추구한다. 또한 가치재로서 건강은 광범위한 접근이 가능하고 모든 사람에게 보편적이어야 하는 특징을 바탕으로 보건의료 서비스를 이용할 수 있는 기회의 보장을 강조한다.[1] 또한 빈곤, 경제활동 등과도 밀접한 연관을 가지고 있다. 건강 및 보건은 지속가능한 발전을 이루는 3개 차원인 사회, 환경, 재정의 전제 조건이자 모든 분야에서 주요한 지표 및 결과물로 사용 될 수 있다.[2] 이에 따라 보건분야 개발은 개발협력사업이 시작된 이래 가장 중요한 분야 중 하나로 여겨지며 국제사회의 관심과 지원이 지속되고 있다.

국제사회는 2000년 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)를 통해 빈곤퇴치를 목표로 이에 필수적인 교육, 보건 등 사회분야 발전을 위한 지원을 지속해왔다. 이후 MDGs에서 달성하지 못한 목표의 달성과 모든 국가의 지속가능한 사회발전을 위해 2016년 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)가 수립되었으며 선진국과 개발도상국이 함께 2030년까지 달성해야할 목표를 재설정하였다. MDGs부터 SDGs까지 전세계가 공동으로 합의한 목표의 효과적 달성을 위해 국제사회는 다양한 방법을 모색하고 있다. 그 중 개발도상국을 대상으로 실시하는 공적개발원조(Official

1) UN (2017)
2) WHO (2017)

Development Assistance, 이하 ODA)가 주요한 수단으로서 기능하고 있음에 따라 ODA 사업의 효과적 수행방안도 함께 논의되고 있다. 이와 같은 원조효과성에 대한 논의는 현재 원조효과성을 넘어 개발효과성의 개념으로 확장되어 국제사회에서 새로운 과제로 떠오르고 있다.

이에 본고는 SDGs의 보건분야 과제에 대한 논의와 함께, 개발효과성 증진이 요구되는 시대를 맞아 향후 우리나라 보건분야 ODA 사업의 과제를 논의하고자 한다. 우선 원조효과성에서 개발효과성으로 변화된 배경과 개발효과성의 개념을 살펴보고 국제사회 주요 공여기관들의 보건분야 개발협력사업 수행내용을 구체적으로 분석하였다. 또한 우리나라 공여기관들의 보건분야 개발협력사업 수행현황 및 효과성 증진 노력을 살펴봄으로써 향후 우리나라 보건분야 개발협력활동의 발전을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 원조효과성에서 개발효과성으로의 전환

1. 원조효과성에 대한 담론의 전개

2000년 MDGs가 채택된 이후 국제사회는 MDGs 8개 목표를 바탕으로 빈곤퇴치와 경제 및 사회적 개발을 도모하였다. 2000년대 이후 국제사회의 원조 및 개발협력규범은 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 개발원조

위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)의 고위급포럼(High Level Forum, HLF)을 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 총 네 차례에 걸쳐 개최된 DAC 고위급포럼을 거치며 원조의 효과를 최대화 할 수 있는 방안에 대한 논의가 전개되었다.

2005년 파리와 2008년 가나에서 열린 각 제2차, 제3차 고위급포럼을 통해 이루어진 원조효과성 증진에 대한 논의가 이루어졌지만 2011년 OECD에서 파리선언에서 공표된 지표들의 이행 수준을 최종적으로 점검해본 결과 1개 지표만이 달성되었다고 평가함으로써, 점진적인 발전이 있었음에도 성공적인 원조라는 결과와는 거리를 두었다. 그럼에도 불구하고 국제사회는 원조효과성에 대한 관심 및 노력은 끊이지 않았다.

이와 같은 국제사회의 원조효과성 논란에서 중요한 점은 원조의 기본 목적이 개발도상국의 발전이라는 것이다. 즉, 효과적 원조를 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 것은 개발도상국의 발전이라는 개념을 되새기며 2011년 개최된 제4차 부산 고위급포럼에서는 원조효과성에 대한 패러다임 전환이 일어난다. 기존의 원조효과성(Aid Effectiveness)에서 확장된 개발효과성(Development Effectiveness)에 대한 논의가 시작되었다. 부산에서 열린 고위급포럼의 가장 큰 의미는 원조를 바라보는 시각의 변화이다. 개발도상국의 발전을 위한 '유일한 수단'으로서가 아니라 '하나의 수단'으로서 원조를 바라보는 시각이 강화된 것이다. 이와 같은 시각을 바탕으로 개발효과성을 주목하며 발전을 위한 대내외

정책적 일관성, 다양한 파트너십과 개발재원 등이 개발효과성을 위한 요소로서 종합적으로 고려되었다.

한편 부산 고위급포럼을 통해 제시된 개발효과성은 기존의 원조효과성에 비해 포괄적이면서도 다각적 차원에서 효과적인 개발에 대한 새로운 패러다임으로 제시되었음에도 불구하고, 개발효과성에 대한 명확한 정의 및 합의가 도출되지 못하며 '개발협력 효과성'이라는 용어로 그 의미만을 반영하였다. 그럼에도 불구하고 국제사회는 원조효과성에서 개발효과성으로의 패러다임 전환을 위한 준비를 하고 있다. 부산 고위급포럼 이후에도 2011년 Global Partnership for Effective Development Cooperation(GPEDC)이 설립되어 개발과 관련된 다양한 이해관계자들이 전환된 패러다임 실행을 위한 활동을 지속하고 있다.

2. 개발효과성 개념 및 논의 현황

개발효과성으로의 전환은 원조사업들이 미시적 관점에서 성공적이라고 평가받고 있음에도 불구하고 거시적 관점에서 국가 차원의 변화가 충분한 결과를 달성하지 못한다는 지적[3]과도 맥락을 같이한다. 또한 개발효과성은 개발도상국 자체에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 개발효과성은 제4차 부산 고위급포럼을 통해 제기되었지만 국제사회가 합의할 만큼 명확한 수준의 정의가 내려지지 않았다. 개발효과성에 대해 학문적으로도 일관된 정의를 내리는데

3) Mosley (1985)

한계가 있어 개발 효과성에 대한 논의의 흐름을 중심으로 개념화하는 형태로 살펴보고자 한다.[4)]

원조효과성과 구별되는 개발효과성의 가장 큰 특징은 원조의 효과와 구조를 논의하는 과정에서 주체의 전환이 일어났다는 점이다. 기존의 원조효과성은 공여국이 제공하는 원조과정에 대한 관리, 원조사업의 효과적 운영에 주목했다면 개발효과성의 주체는 공여국이 아닌 수원국이다. 개발의 주체는 수원국으로 수원국의 개발 여부에 대한 효과성을 논의하는 것이다. 즉, 수원국 발전전략과의 조화에 해당하는 적절성(Relevance)과 수원국 차원의 주인의식(Ownership)이 더욱 강화된다. 적절성과 주인의식 개념은 기존의 원조효과성을 평가하는 DAC의 5대 평가 기준에서 포함되어 있는 요소이지만 개발효과성으로 전환 시 그 중요도가 더욱 높아질 수 있다. 또한 수원국 차원에서 원조를 자국의 개발을 위한 하나의 수단으로 활용한다는 맥락에서 원조정책과 비원조 정책간 정책일관성(Policy Coherence for Development)에 대해 다시 주목하고 있다.

이와 같은 배경을 행위자 측면에서 고려해보면 공여국 및 공여 기관 뿐 아니라 민간기업, 시민사회, 민간재단 등이 다양한 측면에서의 개발 활동 주체로 적극적으로 포함될 수 있다. 즉, 개발효과성은 전통적인 원조기관의 활동 외에도 다양한 재원과 민간기업 등 새로운 주체들이 개발협력활동의 일원으로 인정된다는 것을 의미한다.[5)] 이에 자연스럽게

4) 김은주(2017)

개발효과성 제고를 위해 시민사회, 민간기업 등 다양한 주체들이 참여하는 포괄적(Inclusive) 개발협력체계 구축이 강조된다.[6] 동시에 이와 같이 다양한 주체를 인정한 포괄적 개발협력체계는 다양한 개발 재원으로의 확장을 의미한다. 따라서 개발에 사용될 수 있는 재원을 ODA 자금으로 한정 짓는 것이 아니며 해외직접투자(Foreign Direct Investment, FDI), 송금(Remittance) 등으로 확대할 수 있다. 이는 앞서 강조한 원조정책과 비원조정책간 정책일관성에 대한 중요성으로 귀결된다.

이를 바탕으로 개념적 차원에서의 개발효과성은 ① 수원국의 주인의식 및 주체성 강화, ② 개발 주체 및 재원 다양화에 따른 정책일관성을 바탕으로 개발도상국 내 집합적 효과(Collective Impact) 창출의 거시적 형태로 볼 수 있다. 집합적 효과는 복잡한 사회문제 해결을 위한 다양한 조직의 협력으로 개발효과성에서는 수원국의 주인의식 하에서 공여국 및 수원국 내 다양한 분야, 주체, 구조의 조화를 통해 경제적, 사회적 발전이라는 효과를 창출하는 것이다.

개발효과성에 대한 이와 같은 이해를 바탕으로 개발효과성을 증진시키기 위한 다양한 노력들이 이루어지고 있다. 유럽 연합에서는 개발효과성 증진을 위해 민간기업과의 협력을 확대하고, 지속가능한 성과를 위한 체계강화, 공여국 간 국가 단위에서의 협력사업 추진 등을 실행

5) 임소진(2012)
6) 손혁상(2013)

하고 있다.[7] 우리나라 또한 비원조정책의 개발효과성 제고를 위한 연구[8], 개발효과성 관점에서의 평가체계 개선[9] 등이 다양하게 이루어지고 있다. 그러나 보건분야를 중심으로 한 개발효과성 제고를 위한 방안 및 노력에 대한 논의는 구체적으로 전개되고 있지 않아 본고에서는 보건분야 ODA를 중심으로 개발효과성 제고를 위한 방안에 대해 논의하고자 한다.

Ⅲ. 국제사회 보건분야 ODA 동향

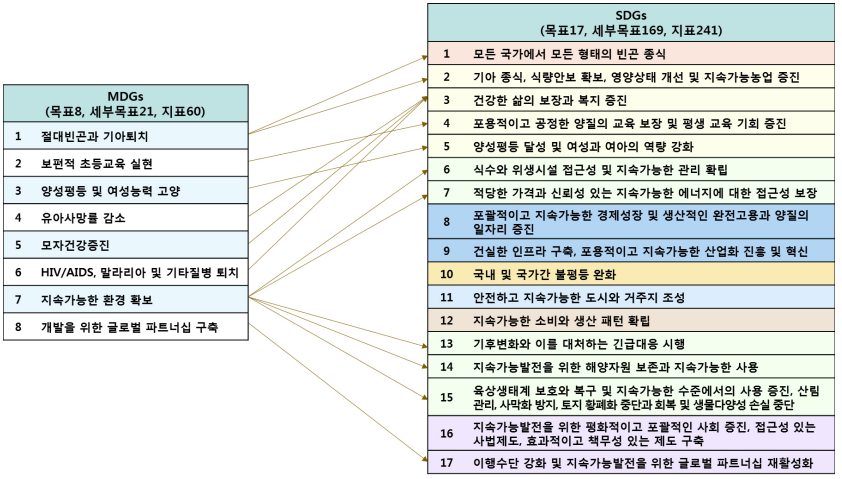
1. SDGs 시대의 보건분야 과제

국내뿐 아니라 국제사회의 보건분야 ODA의 목적 및 사업방향성은 타 분야와 마찬가지로 SDGs를 기반으로 한다. UN에서 채택한 SDGs의 의제는 17개 목표와 169개의 세부 목표를 포함하고 있다. SDGs 중 건강·보건과 직접적으로 연관을 가진 목표는 '목표 3. 건강한 삶의 보장과 복지 증진'으로 기존 3개에서 1개로 줄었으나, 세부 목표 및 달성률을 판단하기 위한 지표는 기존의 MDGs에 비해 상당히 세분화 되었으며, 단순히 사망률이나 질병의 감소율이 아닌, 정책의 개발 혹은 국가 간 그리고 기관 간 협력을 통해 상호 간의 책임성을 기반으로 한 개발을 강조하고 있다.

---

7) EU 홈페이지
8) 김형규, 송인혁(2018)
9) 장효진, 김우림, 권혁주(2015)

〈그림 1〉 MDGs와 SDGs의 목표 비교



출처: 고경환 외(2016)

또한 직접적으로 관련된 목표 3 외에도 '목표 2. 기아 종식, 식량안보 확보, 영양상태 개선 및 지속가능농업 증진', '목표 6. 식수와 위생시설 접근성 및 지속가능한 관리 확립'과 같은 항목 또한 보건분야와 밀접하게 연관되어 있다. 특히 목표 6의 경우 물과 위생을 주제로 하고 있지만 이는 감염성 질환과 밀접하게 연결된 문제로 보건분야의 확장으로 볼 수 있다. 이에 더해 세부 목표 6.1과 6.2는 안전한 물에 대한 접근성 보장과 위생시설에 대한 강조로 그 결과와 성과가 보건분야 지표와도 밀접하게 연결되어 있다.

SDGs 목표 3을 구체적으로 살펴보면 세부 목표가 다음과 같이 구성되어 있다.

〈표 1〉 SDGs 목표 3의 세부 목표

	목표 3. 건강한 삶의 보장과 모든 연령대 인구의 복지증진
3.1	2030년까지 산모사망률을 10만 명당 70명 이하로 감소
3.2	2030년까지 예방 가능한 5세 이하의 아동, 영유아 및 신생아의 사망 종식 (신생아 사망률은 1,000명당 12명, 5세 이하 아동 사망률은 1,000명당 25명 이하 수준)
3.3	2030년까지 에이즈, 결핵, 말라리아, 열대성 질병, 간염, 수인성 질병 그리고 전염 가능성이 있는 모든 질병 종식
3.4	예방과 치료를 통해 비전염성 질병으로 인한 조기 사망률 1/3로 감소 및 정신 건강과 질 좋은 삶 증진
3.5	헤로인 및 코카인 등의 마약 남용과 과도한 알코올 섭취 등 약물남용 문제 예방 및 치료 방안 강화
3.6	2020년까지 교통사고로 인한 사망자와 부상자 50% 감소
3.7	2030년까지 가족계획 정보와 교육, 출산보건 등에 대한 국가 차원의 프로그램 및 전략을 개발하고 전 세계 누구나 이용 가능하도록 보편적 접근성 보장
3.8	경제적 위험 대비 높은 수준의 필수 의료서비스 이용, 안전하고 효율적이며 부담 없는 필수 약물 및 백신이용과 같은 보편적 보건서비스 보급
3.9	2030년까지 유해물질, 공기, 수질, 토양오염에 관련 질병 사망률 감소
3.A	전 세계에 세계보건기구 기본협약인 담배규제기본협약 이행 강화
3.B	개발도상국의 전염성, 비전염성 질병에 대한 백신 및 의약품 연구개발 지원, TRIPs(Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) 협약 및 공중보건에 관한 도하 선언에 따라 저렴한 필수 의약품 및 백신 보급
3.C	개발도상국, 특히 최빈국과 군소도서개발도상국을 중심으로 보건 재원 및 인력 조달과 개발, 훈련, 유지 확대
3.D	조기경보, 위험경감 및 국내외 보건 위험관리(조기경보, 위험경감)를 위한 역량 강화

출처: UN (2015)

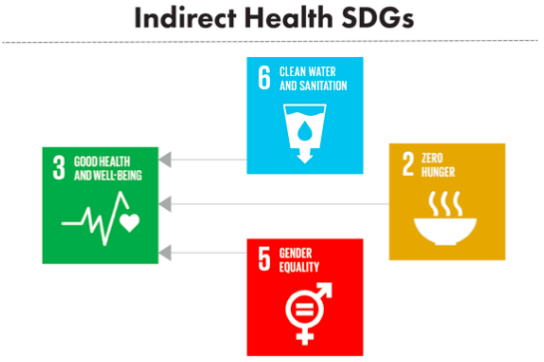
보건분야의 세부 목표 내용면에 있어서는 기존의 MDGs가 모자보건, 전염성 질환과 같이 질환별로 특정한 목표를 제시했다면 SDGs에서는 포괄적 목표를 통해 건강한 삶에 대한 인간의 보편적 권리를 보장하고 있다.[10] SDGs의 목표 3은 비감염성 질환, 정신건강과 같은 다양한

질병, 외상 및 장애, 조기사망률 등 기존 MDGs가 간과한 부분을 폭넓게 해결하고자 하며 모든 사람과 지역이 장애 없이 의료서비스를 받을 수 있는 보편적 의료보장(Universal Health Coverage)을 추구하고 있다.

또한 SDGs에서 보건분야는 모든 사람들을 위한 건강권 실현의 기회를 제공하는 것을 주요 목표로 하는데 SDGs 체계 내에서 건강권 실현은 건강 결정요인와 연관된 권리에 대한 인지부터 이를 보호, 증진 및 궁극적으로 실현하기 위해 이미 존재하는 약속, 협정 및 규약 등을 모두 활용하는 것이라고 할 수 있다.[11] 따라서 건강 불평등이나 질병에 영향을 주는 사회·구조·정치적 결정 요소를 통합적으로 다루고 있다. 세부 목표를 살펴보면 공해와 오염에 대한 고려, 보건의료 인력에 대한 강화, 보건위험에 대한 대응능력, 필수 의약품에 대한 접근권리 강화 등이 설정되어 경제성장, 환경보존, 사회발전을 포괄적으로 연계하고 있음을 알 수 있다. SDGs에서는 각 목표 간의 상호연결 및 통합의 중요성을 인지하고 다분야적 관심 및 자원 제공 등을 전반적으로 강조한다.[12] 보건분야 또한 보편적 의료보장을 목표로 한 통합적 관점에서의 접근을 중시하고 있다.

10) UN (2015)
11) Hawkes, Buse (2016)
12) Hawkes, Buse (2016)

〈그림 2〉 SDGs 보건분야 목표와 연관된 기타 목표



출처: Friedman, Gostin (2016)

그러나 SDGs 내 보건분야 과제는 앞서 설명한 바와 같이 목표 3의 달성에 한정되지 않는다. 식량안보와 관련된 목표 2, 식수 위생문제를 언급한 목표 6 그리고 성보건 및 출산에 관한 목표 5 등 다른 목표들과도 유기적으로 연결되어있다.

이는 단순히 보건분야 과제 해결을 위해 독립적으로 목표 3 만을 추구할 것이 아니라 효과적 목표달성을 위해 포괄적 접근이 요구되는 것을 의미한다. SDGs에서는 건강이나 보건을 개별적으로 개선시키는 것에 초점을 두는 것이 아니라, 전반적인 사회발전의 관점에서 건강과 연관되는 다른 부분의 목표와 함께 고려되며 개발사업이 진행되어야 하는 것이다. 실질적으로 보건뿐만 아니라 UN의 SDGs 관련 사업의 많은 부분이 SDGs 중 한 가지 목표를 대상으로 하기보다는 2~3가지의 SDGs를 함께 고려하며 진행되고 있다.

OECD에서는 SDGs 달성을 위한 전략으로 일관성 있는 정책 수립 및 통합적 접근 방법을 권고하였는데 그 예시로 '목표 6. 식수와 위생시설 접근성 및 지속가능한 관리 확립'은 '목표 2. 기아 종식, 식량안보 확보, 영양상태 개선 및 지속가능농업 증진' 그리고 '목표 3. 건강한 삶의 보장과 복지 증진'과 연계하여 달성할 수 있음을 설명하였다.

요약하면 SDGs 내 보건분야 과제는 질병 단위 접근보다 넓은 의미에서 모든 사람의 건강을 다루며, 이에 영향을 미치는 환경이나 의료체계와 같은 타 분야와의 협력을 요구한다. 또한 보편적 의료서비스 제공을 위한 의료체계를 추구하며, 이를 성취하기 위한 환경과 의료수준을 다각적으로 고려해야만 한다. 나아가 SDGs 내 보건분야 목표 달성은 독립적으로 이루어지는 것이 아니라 효과적인 목표 달성을 위해 타 목표와의 연계를 통한 포괄적인 이행계획을 수립하고 실행할 것을 촉구하고 있다.

2. 국제사회 및 주요국의 보건분야 개발사업 동향

(1) 국제사회 보건분야 개발사업 동향

Institute for Health Metrics and Evaluation[13]에 따르면, 보건분야의 개발 원조는 '개도국의 건강수준 향상을 위해 다양한 원조기관이 재정적 또는 보건분야 개발을 위한 원조를 제공하는 것'이라고 정의되고 있다.

13) Institute for Health Metrics and Evaluation (2011)

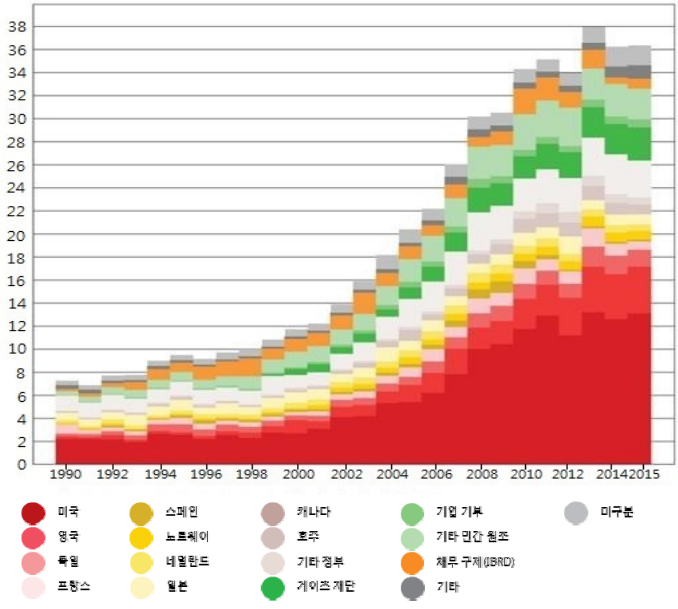
또한 보건분야 개발사업은 OECD DAC에서 제공하는 원조 목적코드에 따라 구분될 수 있는데 여기에는 건강수준에 직간접적 영향을 주는 식수, 위생, 교육과 같은 영역은 포함되지 않으며 자연재해 등으로 인한 긴급구호 또한 포함되지 않는다. 보건분야의 원조사업은 크게 보건일반 및 기초보건, 인구문제 및 생식보건이라는 2가지 대분류로 나누어지며 그 아래 보건정책, 의료연구, 가족계획 등 17개 세부 영역으로 다시 나누어진다.

지난 20년간 보건분야의 지원규모는 급격한 성장을 보였으며, 1990년 70억 달러이던 지원규모는 2010년 340억 달러로 증가하였다. 또한 2000년에서 2010년 기간의 지원규모 연평균 증가율이 약 11%를 기록하여 보건분야 지원사업이 가장 활발한 시기라고 할 수 있으며, 비보건의료분야와 비교했을 때 약 3배 빠르게 증가하였다.[14] 이후 2013년에는 360억 달러까지 증가하였는데, 특히 HIV/AIDS 퇴치 및 예방에 대한 자금이 크게 늘어 세계 각국에서 전염성 질환의 감소라는 눈에 띄는 성과를 보였다. 하지만 그에 비해 모자보건이나 보건의료체계의 강화 등은 매우 낮은 성과를 보였다.[15]

14) Institute for Health Metrics and Evaluation (2016)
15) Friedman, Gostin (2016)

〈그림 3〉 1990-2015 보건분야 지원동향

단위: 억 달러

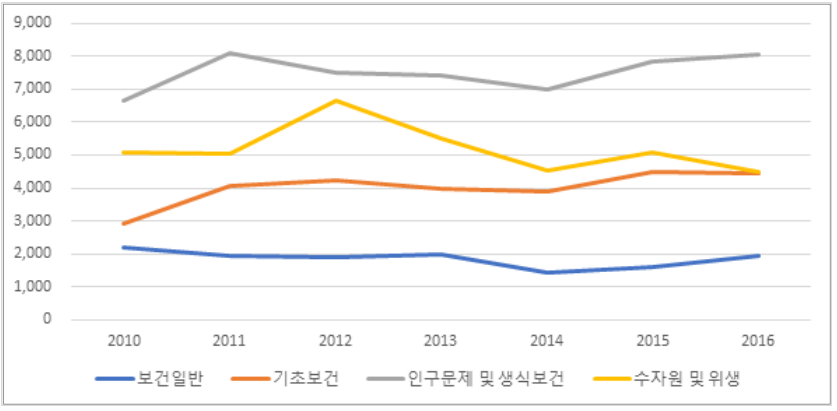


출처: Institute for Health Metrics and Evaluation (2016)

그림 4는 2010년부터 2016년까지 OECD DAC 국가들의 보건분야 세부분야 별 지원 금액이다. 2011년에서 2014년 사이 일부 하락세가 있지만 전반적으로 보건분야에 대한 원조규모가 점진적으로 증가 혹은 유지되고 있다. 보건분야와의 관련성을 고려하여 수자원 및 위생분야에 대한 지원 동향도 그림 4에 표시하였다.

〈그림 4〉 DAC 국가들의 보건분야 세부분야 별 지원동향

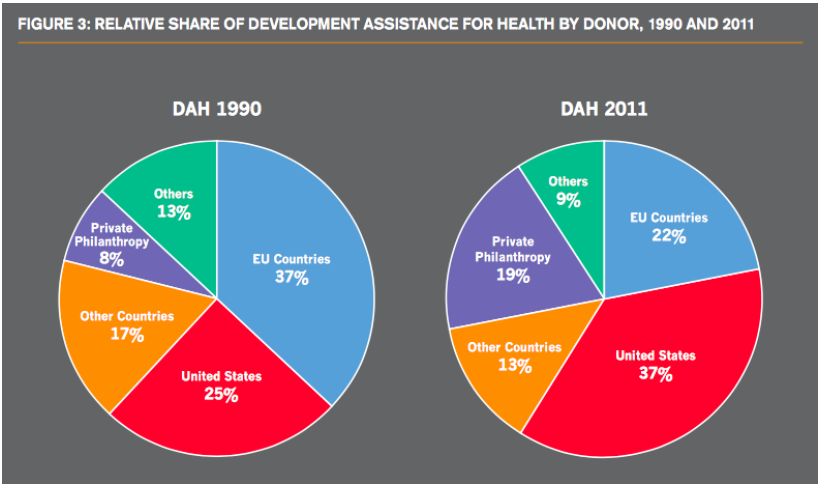
단위: 백만 달러



출처: OECD.Stat을 바탕으로 저자 작성

공여주체의 변화 또한 두드러진다. 그림 5에서와 같이 1990년, 2011년 공여국가 및 공여기관별 원조비중에서 나타나듯 보건분야 원조사업의 공여주체는 변화가 크게 이뤄진 것을 볼 수 있다. 1990년 25%에서 2011년 37%로 보건분야에서 미국발 원조규모의 비중이 크게 증가함에 따라 전 세계 보건의료분야 원조의 주역으로 거듭나고 있으며, 국제 민간투자나 기부 등도 크게 늘어난 것을 확인할 수 있다. 이는 기존에는 공공분야 재원(Public sector funding)을 기반으로 한 양자간 원조사업이 주를 이뤘던 것에 비해, 최근에는 빌앤멜린다(Bill & Melinda) 재단, Global Fund와 같은 민간재단이 생겨나면서 새로운 원조사업의 형태가 생겨나고 있으며 민간기관의 비중이 높아짐에 따라 나타난 변화라고 볼 수 있다.

〈그림 5〉 1990년, 2011년 보건분야 개발사업의 공여국가 및 공여기관별 비중



출처: Action for Global Health (2016)

2015년까지 보건분야의 원조효과성은 MDGs 달성 여부로 가늠하였다. MDGs 중 아동사망률 감소와 HIV/AIDs 신규감염자 감소 등의 부문에서 약진을 보였으나 여전히 신생아 및 산모 사망률 감소 등은 과제로 남아 있다.

MDGs의 미흡한 달성 외에도 보건분야 개발사업은 여러 문제에 봉착하고 있다. 하나는 2010년 이후 경제침체 및 정체기로 접어들며 보건분야로 투입된 개발자금의 연평균 증가율이 1.2%에 머물고 있다는 점이며, 다른 하나는 많은 국가에서 전염성, 비전염성 및 외상으로 인한 질병부담(Triple Burden of Disease)을 경험하고 있다는 점이다. 또한 경제성장으로 인해 중저소득국가(Middle-Low Income Countries)가 증가하면서 보건분야 개발사업의 대상자 선정에 대한 논의도 시작되고

있다.[16] 최빈국에 대한 지원 뿐 아니라 중저소득국가를 중심으로 3차 진료, 교육병원 등 지원 대상 및 지원 내용의 다양화에 대한 논의가 함께 이루어졌다. 보건분야의 개발사업은 다방면에서 진전이 있음에도 불구하고 사회적 불균형에 기반한 보건의료서비스 격차를 중심으로 새로운 문제가 제기되고 있다.

사실 보건의료서비스 제공은 국가적 차원에서 책임져야 하는 영역이며, 실제로 보건분야 개발사업이 한 국가의 보건의료체계를 장기적으로 대체할 수는 없다는 한계점이 분명하다. 이와 같이 수원국의 역할이 중요한 보건분야 개발사업이 당면한 문제와 SDGs 시대에서 강조되는 지속가능한 발전을 위해 어떠한 전략을 바탕으로 수행되고 있는지 미국, 영국, 일본의 사례를 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

(2) 미국 국제개발청(United States Agency for International Development, 이하 USAID)

USAID는 국가안보전략에 중점을 둔 개발정책을 수행하고 있으며 USAID의 지원 비중이 2002년에서 2014년까지 국제사회 보건분야 원조규모에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 보건분야는 크게 5개 부분에서 사업을 진행하는데 ① 건강 서비스와 시스템, ② 질병 발견과 대응, ③ 모성과 아동건강, ④ 영양과 환경, ⑤ 건강관련 연구 및 개발이다. 특히 감염성 질환 중 3대 질환인 HIV/AIDs, 결핵, 말라리아의

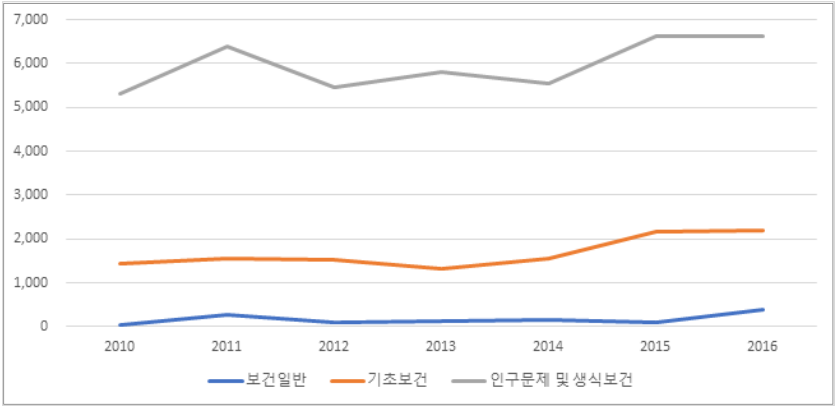
16) Ottersen et al. (2017)

퇴치를 위한 계획을 활발하게 실행하고 있으며 Global Fund를 창설하여 대규모 프로그램을 실행하였다.[17]

이후 오바마 대통령의 임기 동안 모성 및 아동건강, 가족계획 및 생식 보건에 대한 중요성을 강조하며 해당 분야에 대한 자금 유입이 늘어났으며, 전염성 질환에 대한 원조 역시 지속적으로 이루어지고 있다. 2014년 에볼라와 2015년 지카바이러스 발병에 따라 최근에는 새로운 전염병에 대한 대응을 강화하고 있다.

〈그림 6〉 미국의 보건분야 세부분야 별 지원동향

단위: 백만 달러



출처: OECD.Stat을 바탕으로 저자 작성

이와 같은 전염성 질환에 대한 강력한 대응체계 구축은 앞서 이야기한 국가안보전략과 연계되어 있다. 미국의 보건의료분야에 대한 원조는

17) The Secretary's Office of Global Partnerships (2017)

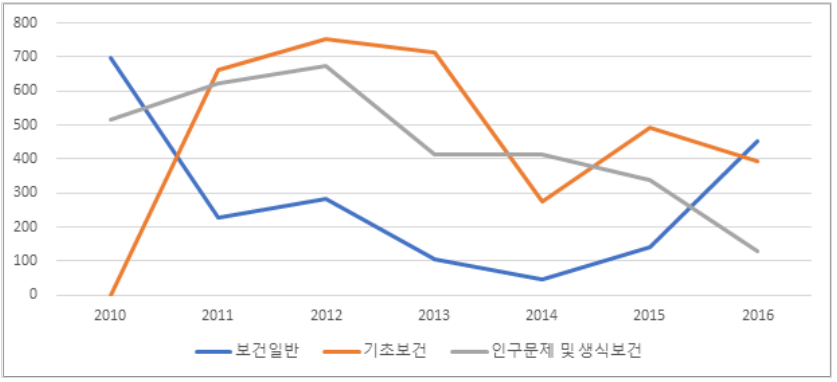
선진국과 개도국의 심각한 건강 불평등을 해결한다는 인도주의적 측면뿐만 아니라 미국의 국가안보 및 외교정책의 목표를 달성하기 위해서 진행되고 있다. 현재 미국 국가안보전략(US National Security Strategy)에 의하면 미국은 '전염병으로부터 보다 안전한 세계를 구축하기 위해 다른 파트너들과 세계 보건안보 의제를 기반으로 협력할 것'이라고 규정하고 있다. SDGs 채택 이후에는 사업의 효과성 제고를 위해 공공기관과 민간기관의 파트너십을 강조하며 많은 사업을 민관협력 방식으로 진행하고 있다.

(3) 영국 국제개발부(Department for International Development, 이하 DFID)

영국 DFID는 원조사업을 통해 영국과 개발도상국이 더 안전하고 건강하며 풍요로운 세상을 조성하는데 그 목표를 두고 있다. DFID 보건분야 원조의 핵심요소는 ① 개발도상국에 대한 재정적 지원 확대, ② 기초 보건서비스 지원, ③ 다른 원조와의 조화이다. DFID는 총 원조금액의 약 50%를 개발도상국의 1차 의료서비스 및 의료체계 지원에 사용하고 있으며 특정 질병에 대한 지원보다는 1차 보건을 중심으로 한 보건의료체계 지원에 더 높은 비중을 두고 있다. 즉, 영국의 보건분야 개발사업은 개발도상국 국민들의 보편적 의료접근성 보장에 중점을 두며 이는 SDGs의 의제와 부합하는 형태이다.

〈그림 7〉 영국의 보건분야 세부분야별 지원동향

단위: 백만 달러



출처: OECD.Stat을 바탕으로 저자 작성

위 그림에서 영국의 보건 ODA는 기초보건의료, 기초보건기반시설 등이 포함된 기초보건분야에 지원이 집중되어 있음을 알 수 있다. DFID에서는 2017년 10월, 3천만 파운드 규모의 '강력한 보건 시스템을 위한 강력한 파트너십(Stronger Health Partnerships for Stronger Health Systems)' 프로그램을 발표하였으며 기초보건 서비스 증진을 위해 2018년까지 DFID 보건 파트너십을 통해 31개 개발도상국에서 180건의 파트너십을 지원하고 2,000명 이상의 국민보건서비스(NHS) 직원의 해외 자원봉사활동을 통해 개도국 내 84,000명 이상의 보건 종사자를 양성하고자 하는 목표를 수립하였다. 또한 SDGs에서 강조된 취약계층에 대한 고려를 실천하기 위해 여성과 소녀에 대한 지원을 최우선으로 하고 있다.[18]

18) Kinn (2016)

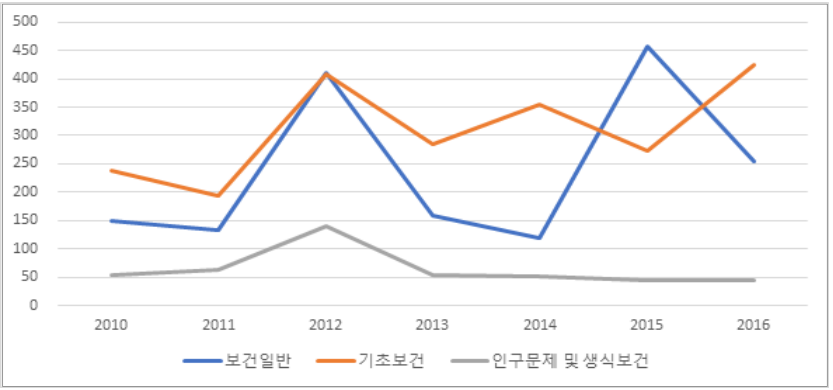
전반적으로 영국의 보건분야 원조사업은 원조 투입자금의 흐름과 보건분야 개발전략에서도 알 수 있듯이 지속적으로 개발도상국의 보건의료시스템 강화를 위한 활동에 주력하고 있다.

(4) 일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)

JICA는 개발도상국의 사회경제적 발전과 경제안정성 확보를 위한 국제협력사업을 수행하며 보건분야 주요의제는 보건의료체계 강화, 모성 및 아동건강 개선, 감염병 관리라는 3개 분야로 구성되어 있다. 보건의료체계 강화는 공공보건 및 의료서비스가 필요할 때 적절하게 제공될 수 있도록 재정적・행정적 지원, 인프라, 인적 지원 개선 등을 포함한다. JICA는 SDGs 공표 이후 보편적 의료보장(Universal Health Coverage)의 중요성을 강조하며 케냐, 세네갈 등에 보편적 의료보장 구축을 지원하고 있다. 모성 및 아동 건강은 2011년 주제별 지침서를 수립하여 '모성 및 아동건강 보호의 연속성'을 강조하며 개발도상국의 모자보건 및 아동보건 관련 의료인력의 역량강화와 시설개선사업 지원을 실시하고 있다. 감염병 관리 또한 중점분야로 2014년 에볼라 발생에 따라 '회복지원(Recover assistance)'에 초점을 두고 백신제조역량, 예방접종 강화를 위한 기술협력과 실험실 역량강화, 신속진단키트 사업 등을 중점적으로 시행하고 있다.

〈그림 8〉 일본의 보건분야 세부분야별 지원동향

단위: 백만 달러



출처: OECD.Stat을 바탕으로 저자 작성

2010년부터 보건분야 내 세부분야별 원조 투입금액을 살펴보았을 때 보다 일반보건과 기초보건을 중심으로 원조가 이루어짐을 알 수 있다. 일본의 개발협력은 SDGs가 강조하는 '전체론 (holistic)'을 국제보건 협력의 중심으로 보고, 수원국 자체의 변화를 가지고 올 수 있는 교육과 수원국 이해당사자의 활발한 참여를 추진 방향으로 설정하고 있다.[19]

IV. 한국의 보건분야 ODA 사업 동향

1. 유상기관과 무상기관의 보건분야 ODA 사업

현재 우리나라 보건분야 ODA 사업을 실시하는 기관은 크게 3곳으로 기획재정부 산하 한국수출입은행 내 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF), 외교통상부 산하 한국

19) Team Troika (2015)

국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA), 보건복지부 산하 한국국제보건의료재단(Korea Foundation for International Healthcare, 이하 KOFIH)이 있다. KOICA와 KOFIH는 무상원조를, EDCF에서는 유상원조를 시행한다. 우리나라의 총 ODA 사업 중 보건분야 ODA에 투입되는 금액의 비중은 2010년부터 2016년까지 평균 11%를 차지하고 있다.

〈표 2〉 한국의 보건분야 ODA 지원동향

단위: 백만 달러

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
금액	136.4	161.8	198.7	330.7	298.3	305.7	239.5
전체 ODA 대비 비중(%)	8%	10%	11%	15%	13%	13%	10%

출처: OECD.Stat을 바탕으로 저자 작성

〈표 3〉 한국의 보건분야 ODA 세부분야 별 지원동향

단위: 백만 달러

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. 보건분야		131.3	158.8	187.7	307.0	292.7	273.7	234.7
1-a. 보건 일반	보건정책 및 행정관리	9.1	8.7	1.9	18.2	13.7	19.3	20.0
	의료교육 및 훈련	34.2	4.5	16.3	14.6	5.9	12.4	4.8
	의료연구	0.2	0.1	0.2	0.0	0.2	0.7	-
	의료서비스	37.1	105.3	68.3	218.5	156.5	37.6	131.3
	소계	80.6	118.6	86.7	251.3	176.4	70.0	156.1
1-b. 기초 보건	기초보건 의료	10.4	5.0	6.6	9.4	56.2	29.5	29.3
	기초보건기반 시설	36.2	17.0	85.0	36.9	47.7	130.7	0.6
	기초영양	0.3	1.2	1.2	0.9	1.3	6.5	21.4
	전염병 관리 및 예방	2.6	12.7	1.1	0.5	7.4	6.4	10.8
	보건교육	0.3	0.2	0.9	1.8	2.5	1.7	6.1
	말라리아 관리 및 예방	0.4	0.7	4.6	0.9	-	0.3	-
	결핵관리 및 예방	0.1	3.4	1.0	3.3	0.2	2.4	-
	보건인력 개발	0.5	0.0	0.5	1.9	1.1	26.3	10.4
	소계	50.8	40.2	101.0	55.6	116.3	203.7	78.5
2. 인구문제 및 생식보건		5.1	3.0	11.0	23.8	5.6	32.0	4.8

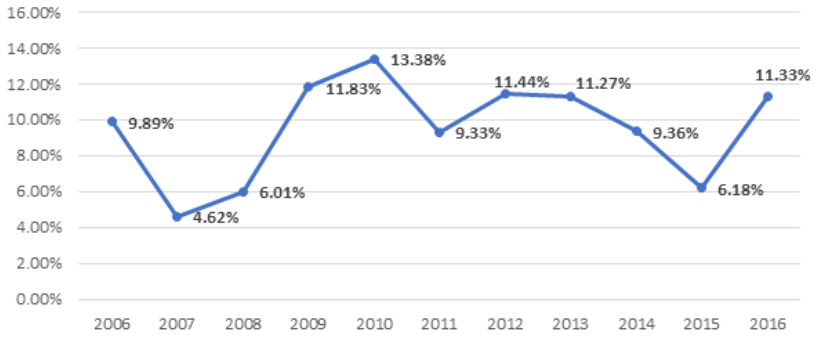
출처: OECD.Stat을 바탕으로 저자 작성

위 표와 같이 우리나라 보건분야 ODA 사업은 주로 의료서비스 및 기초보건 기반시설 부분에 높은 비중으로 투입되고 있다.

유상원조 기관인 EDCF의 보건분야 비중은 총 지출액 기준 2007년 4.62%였으나 2018년 11.3%로 증가하였다.[20] 2017년 기준 보건분야 사업 규모는 18개국 51개 사업에 대해 총 1조 8,467억원 승인, 집행액은 7,513억 원으로 기관 내 높은 비중을 가지고 있는 분야 중 하나이다.[21]

〈그림 9〉 EDCF 전체 사업비 대비 보건사업 예산 비중 (총 지출액 기준)

단위: %



출처: 한국수출입은행 홈페이지를 바탕으로 저자 작성

EDCF의 보건분야 사업은 크게 의료기관 건립사업과 병원 개선사업으로 구분된다. 건립사업은 병원 하드웨어 시스템을 구축하는 것으로 건축 설계, 의료기자재구매, 시공 및 검수 등이 이루어지고 있다. 병원 개선 사업은 의료시설 증축보다 의료 기자재 공급과 사용방법 교육 등의

20) EDCF 홈페이지
21) EDCF (2017)

훈련을 포함하고 있다.[22] EDCF 사업은 주로 대규모의 의료시설 건립 사업에서 건축, 장비 및 기자재 등 원조규모가 큰 하드웨어 지원에 집중하고 있으며 수원국 보건의료 환경 선진화 및 접근성 개선에 기여하고 있다. 다만, EDCF가 지원하고 있는 현대적 대형 병원의 효과적인 운영을 위해서는 의료기관 적정규모 설정, 수원국의 보건의료인력 수급 및 운용계획 등에 대한 충분한 사전 검증이 필요하며 또한 수원국 차원에서도 상급 병원 운영에 따른 구체화된 계획 수립 및 병원 운영 시스템 개선이 뒷받침되어야 할 것으로 보인다.[23]

특히 EDCF는 보건분야 지원의 효율성 제고를 위해서 섹터개발차관을 적극적으로 추진하고 있다. 섹터개발차관은 개도국의 특정 분야 개발을 위해서 다수 사업 실시에 필요한 자금을 지원하는 방식으로, 보건분야와 같이 전국에 흩어져 있는 병원들을 지원하는 사업에 효과적이다. EDCF는 현재 스리랑카 및 베트남에서 보건분야 섹터개발차관을 추진중이며 이를 통해 다수 사업을 효율적으로 진행할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 EDCF는 사업 선정시 지속가능발전목표를 중요하게 고려하고 있으며 병원 건립, 의료기자재 공급과 같은 보건분야 사업을 우선 추진해 오고 있다.

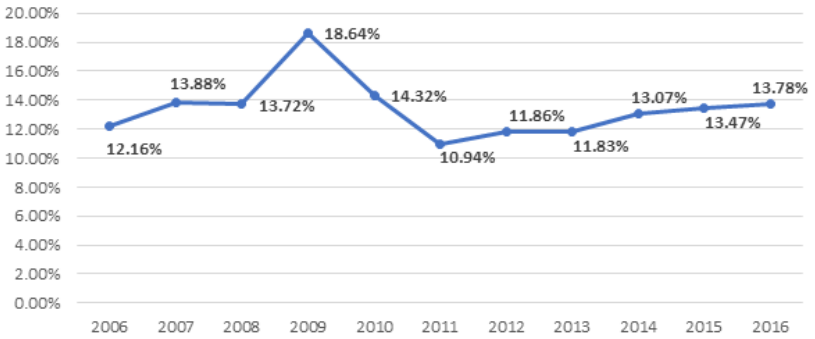
무상기관인 KOICA의 보건분야 ODA 사업비 비중은 매년 증감을 반복하고 있다. 2009년 18.64% 이후 다소 감소하였으나 2011년 10.94%에서 2016년 13.78%로 다시 꾸준히 증가하고 있다. 총예산의

22) 한국보건산업진흥원(2009)
23) 한재진 외(2017)

증가세를 고려한다면 보건분야 ODA의 지원규모 자체는 증가하고 있다고 볼 수 있다.[24]

〈그림 10〉 KOICA 전체 사업비 대비 보건사업 예산 비중 (총지출액 기준)

단위: %



출처: 한국수출입은행 홈페이지를 바탕으로 저자 작성

또한 KOICA의 보건분야 사업은 보다 전략적으로 이루어지고 있다. SDGs 이후 KOICA는 보건분야 사업을 '건강을 모든 인류가 누려야 할 기본 권리이자, 개발도상국의 경제사회발전 필수요건'으로 보고 보건 중기전략(2016-2020)을 기반으로 개발도상국 주민들에게 양질의 보건의료 서비스 및 보편적 건강보장의 강화를 위한 다각적 접근을 시도하고 있다. 이를 위해 3가지 전략목표를 선정하고, 각 전략별 핵심 프로그램과 일반 프로그램을 선정하였는데, KOICA는 향후 5년간 전체 보건의료 분야 사업 중 70%를 핵심 프로그램에 지원하고자 계획하고 있다.[25]

24) KOICA (2016)
25) KOICA 홈페이지

〈표 4〉 KOICA 보건사업의 전략 목표 및 주요 프로그램

전략목표 1. 식수위생 개선 및 포괄적 영양서비스의 접근성 향상	
핵심 프로그램	- 식수위생 : 안전한 식수 및 위생적인 화장실 사용 인구 증가, 아동 설사발생률 감소에 기여 - 주요 프로그램 : 안정적인 식수공급 / 위생적인 행동변화 촉진 / 위생적인 화장실 시설보급 / 주민 주도형 통합위생사업
일반 프로그램	- 영양 : 안정적인 영양섭취 기회 확대와 지역사회 자원을 활용하여 적절한 영양분 공급 지원 - 주요 프로그램 : 완전 모유 수유 / 영양실조 예방 및 치료 / 지역사회 영양 프로그램 / 임산부 및 소아 필수영양소 지원
전략목표 2. 양질의 필수 모자청소년 보건서비스 제공	
핵심 프로그램	- 성생식/모자청소년보건 : 여성 및 청소년들의 올바른 인식함양과 그들의 성생식권을 보장하고 모성과 아동의 예방 가능한 사망 감소 - 주요 프로그램 : 가족계획 상담 및 서비스 / 피임도구 및 서비스 제공 / 산전, 출산, 산후 관리서비스 / 조산사 및 지역사회 보건인력 교육
일반 프로그램	- 백신과 예방접종 : 필수 예방접종을 통하여 예방 가능한 아동사망 감소 - 주요 프로그램 : 예방접종 서비스 역량강화 / 예방접종 캠페인 / 백신 냉장관리 시스템(Cold Chain) 구축
전략목표 3. 질병 예방 및 치료서비스 제공	
핵심 프로그램	- 감염병 및 소외열대질환 : 한국의 질병관리 역량을 전 세계와 공유하고 개발도상국의 질병 예방, 검사, 대응능력을 강화할 수 있도록 지원 - 주요 프로그램 : 전염병 역학조사, 예방, 진단 및 치료 프로그램 / 국가 보건실험실 체계 강화
일반 프로그램	- 비전염성질환 : 건강한 생활습관 확산과 비전염성질환으로 인한 장애와 사회경제적 비용 감소 - 주요 프로그램 : 비감염성질환 예방, 치료, 재활 프로그램 제공 / 건강행태 교육 및 건강습관 인지

출처: KOICA 홈페이지

KOICA의 보건사업 전략을 살펴보면 SDGs에서 퇴치 대상으로 언급되었던 질환들이 포함되어 있으나, 지속가능발전목표가 강조하는 '누구도 소외되지 않는다'는 부분에 대한 전략이나 정책 내 구체적인

반영 내용은 자세하게 드러나지는 않고 있다. 하지만 식수위생사업을 보건분야 전략에 포함함으로써 SDGs에서 추구하는 통합적 접근을 충족하고 있으며 이는 주민주도형 통합위생 사업이나 지역사회를 위한 영양 프로그램을 통해서도 엿볼 수 있다. 또한 모자청소년 보건 서비스의 경우 조산사나 보건 인력에게 교육을 제공하여 해당 국가나 지역의 보건체계가 발전할 수 있도록 하는 등 보편적 의료보장에 기여하고자 노력하고 있다.

2. 보건분야 ODA 효과성 제고를 제고를 위한 노력

(1) 유무상 연계사업

한국의 ODA 추진체계는 유상사업과 무상사업 간 분리된 정책결정 체계와 집행체계로 인해 일관성 있는 정책 수립과 사업 수행에 한계가 존재한다. 유상사업과 무상사업의 분절로 인한 사업 중복이나 비효율적 운영을 방지하기 위해 다양한 분야에서 유무상연계사업이 추진되고 있다.[26] 국내 유무상연계사업은 원조효과성 제고를 목표로 정책적인 지원이 뒷받침되고 있으며 2010년 국제개발협력 1차 기본계획을 통해 유무상 통합 추진방안이 구축되었다. 2011년 국제개발협력 종합시행계획안을 통해 사업발굴과 선정과정에서 연계사업 추진을 강화하는 방안이 수립되었으며 2014년부터 유무상연계에 대해 정책적 지원이 확대되었다.

26) 감사원(2017); 한경대학교 산학협력단(2011)

국제개발협력위원회가 유무상사업을 연계, 조정하는 역할을 함으로써 ODA 연간 시행계획에 연계전략 및 사업을 적극 반영하고 사례를 공유하고 있으며, 유무상연계사업은 국제개발협력위원회 사업심사 및 예산 편성 과정에서 우선적으로 고려되고 있다. 특히 보건분야는 유무상연계사업이 활발하게 진행되고 있는데 2013년부터 10여개의 유무상연계사업이 추진되고 있다.

〈표 5〉 **보건분야 유무상연계사업**

연계기관	국가	사업명	사업목적
EDCF-KOICA	캄보디아	캄보디아 국립소아병원 기능개선사업	- 병원의 두 개 층 증축 공사 및 엑스레이실, 초음파 설비, 영유아실 설치 등 추가 지원을 통한 의료서비스 향상
	라오스	라오스 경찰병원 역량강화 사업	▸ 인프라(유상) + 역량강화(무상) - 해당병원의 전문의 양성을 위한 국내 전문가 파견 및 초청연수 - 병원 운영 컨설팅과 영상판독, 장비 운용, 중환자 관리 등에 대한 교육 제공을 통해 질 높은 의료서비스 제공
	베트남	베트남 중부지역병원 사후관리 기술협력 사업	- EDCF 원조로 설립된 병원의 사후관리 및 역량강화를 통한 병원운영 정상화 및 성과 제고
	우즈베키스탄	우즈베키스탄 아동병원 의료인력 역량강화 사업	- 역량강화를 통한 병원의 효율적 운영 및 제공되는 의료 서비스 질 향상
EDCF-KOFIH	모잠비크	의료시설 건립운영	- EDCF 원조로 설립된 켈리만 중앙병원에 대한 전략 개발, 운영재원, 인력교육, 사후관리를 통한 원조효과성 및 지속가능성 제고
	탄자니아	의료시설 건립운영	- 무함빌리 의과대학병원에 대한 운영 컨설팅, 의료기기 사후관리, 인력교육 등의 사후관리를 통한 원조효과성 및 지속가능성 제고

연계 기관	국가	사업명	사업목적
EDCF-KOFIH	베트남	닥농성 의료시설 건립운영	- 의료 시설 및 의료 기기 사후관리, 인력 교육 훈련 등을 통한 지속 가능한 발전 및 협력 대상국과의 우호 증진
		라이짜우성 의료시설 건립운영	
	우즈베키스탄	의료시설 건립운영	- EDCF 유상지원 종합병원의 운영 지원, 인력교육, 사후관리를 통한 원조효과성 제고 및 보건의료체계 강화
	몽골	의료시설 건립운영	- 국립진단치료센터 내 핵의학 검사실 운영지원, 인력교육, 사후관리를 통한 원조효과성 및 지속가능성 제고
	라오스	라오스 의료기기 관리운영체계 구축사업	▸ 인프라(유상) + 역량강화(무상) - 해당병원에서 의료기기를 취급하는 기술인력을 교육

출처: EDCF, KOICA, KOFIH 홈페이지 바탕으로 저자 작성

보건분야 유무상연계사업은 유상기관과 무상기관의 사업특성을 고려하여 인프라 건설사업(유상)과 교육 및 역량강화사업(무상)이 결합되는 형태로 나타나고 있다. 이와 같은 유무상연계는 사업의 중복을 방지하고 연계사업 수행을 통해 사업효과 및 지속가능성을 높이고자 시도되었다. 특히 인프라 건설 사업의 경우 사후관리 혹은 교육사업과의 연계를 통해 지속가능성과 효과성을 제고할 수 있다.

(2) 성과관리 및 평가

국제개발협력분야에서 원조효과성 증진을 위한 성과관리 및 평가 체계의 개선이 지속적으로 논의되어 왔다. 우리나라의 원조 실행기관

모두 평가 및 성과관리를 수행하고 있으며 OECD DAC의 평가원칙인 공정성(Impartiality), 독립성(Independence), 신뢰성(Credibility), 유용성(Usefulness), 파트너십(Partnership)을 바탕으로, 평가기준 또한 OECD DAC의 5대 기준인 적절성(Relevance), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 영향력(Impact), 지속가능성(Sustainability)을 준용하고 있다. 그러나 평가 시기는 대부분 사후평가로 사업 종료 후 성과평가 위주로 이루어지고 있다.

EDCF는 조직 내 경협평가팀에서 주로 평가 관련 업무를 담당하고 있다. 평가 형태는 주로 사후평가로 사업 종료 후 성과평가 위주로 이루어지고 있는데 사후평가 외에도 2013년 베트남 보건분야 지원사업에 대한 영향력 평가를 실시한 바 있다. EDCF에서는 사업의 효과적인 평가 수행을 목표로 2015년 보건분야 성과평가지표 개선을 위한 연구를 실시하였다. EDCF 보건분야 사업의 대부분은 병원건립 및 의료기자재 지원사업으로 이와 같은 사업 내용에 부합하는 평가지표 개발을 위해 이러한 연구를 실시하였다. 이와 같은 연구를 통해 EDCF 보건분야 사업의 성과를 명확하게 나타내줄 수 있는 지표를 도출하여 평가에 활용하고 있다.

KOICA는 보건분야 전문관이 근무하여 보건분야 사업의 효과적 수행에 이바지하며 사업의 품질관리와 성과관리 및 평가에도 관여하고 있다. 또한 원조사업에 대해 성과관리 용역을 별도로 체결하는 방식으로 사업의 성과관리를 위한 다방면의 노력을 기울이고 있다. 2014년 보건

의료분야 ODA 사업 성과관리 가이드라인 연구를 통해 사업 내용 별로 체계적인 지표를 선정하여 성과관리 및 평가에 활용하고 있다. 또한 전략적으로 수행하는 질병퇴치기금실 내 보건사업의 경우 표준화된 통합지표를 활용하고 있으며 통합성과관리와 같은 다양한 시도를 실시하고 있다. KOICA의 사업평가는 EDCF와 마찬가지로 사후평가가 주를 이루고 있다. 최근에는 평가 형태의 다양화를 위해 분야별, 주제별 평가를 시도하고 있으나 보건분야는 아직 사후평가 위주로 실시하고 있다.

EDCF와 KOICA 모두 사업 효과성 증진을 위해 성과관리와 평가를 위한 체계 수립 및 운영을 위해 노력하고 있다. 각 기관은 완공사업에 대해 외부 전문기관을 통한 객관적인 평가를 실시하고 그 평가 결과 및 환류계획 이행상황을 국제개발협력위원회에 제출하고 있다. 한편 국제개발협력 평가소위원회는 자체적으로 주제를 선정하여 연간 2~4건의 평가를 진행해 오고 있으며, '13년에는 보건분야 ODA 종합평가 연구를 진행한 바 있다. 또한 '18년 6월에 ODA 통합평가체계 개선방안을 발표하여 향후 3~4년 주기로 보건을 포함한 특정분야의 사업을 평가하는 분야별 평가를 실시할 예정이다.

Ⅴ. 개발효과성 증진을 위한 보건분야 ODA의 과제 및 제언

국제사회에서 중요한 패러다임인 개발효과성에 대한 관심이 높아지고 있다. 앞서 살펴 본 개발효과성은 수원국의 개발 성과측정, 개발주체와 재원 다양화에 따른 정책일관성, 포괄적 접근을 특징으로 하고 있다. 따라서 이와 같은 특성을 반영하여 기존의 원조효과성에 비해 포괄적 차원에서의 개발효과성 증진을 위한 구체적인 노력이 요구된다. 개발효과성 증진과 동시에 SDGs 시대에 요구되는 보건분야 과제 해결 및 성과 달성을 위해서는 구체적이면서 전략적인 이행계획 수립이 요구된다. 이 두 가지 관점을 고려하였을 때 우리나라 보건분야 ODA에 가질 수 있는 과제 및 제언은 다음과 같다.

1. 공여기관 간 전략일관성 유지

타 공여기관의 경우 장기적인 관점에서 지원하고자 하는 보건분야 영역에 대해 집중적인 투자가 이루어지고 있다. USAID의 경우 전염병 분야, 영국 DFID는 1차 보건의료시스템 강화에 집중 투자가 이루어지는 등 국가차원에서 보건분야 전략을 수립한 후 집중 투자 및 정책일관성을 유지하고 있다. 그러나 우리나라는 다양한 공여기관에서 보건 ODA 사업을 실행하고 있어 전체 보건분야에 대한 통합적인 전략 및 실행계획의 가이드라인이 마련되지 않고 있다. 물론 국가 차원에서 개발협력 전반에 관한 방향성 및 목표를 수립하고 있지만 각 분야별 세부 전략이

구체적으로 나타나지는 않는다. 또한 원조 실행기관의 보건분야 전략 또한 수립시기 및 내용이 상이하여 시너지효과를 기대하는데 한계가 있다.

따라서 원조 실행기관이 중장기적 관점에서 실행전략을 수립하고 이를 바탕으로 국제개발협력위원회에서 분야별 전략을 통합하여 구체적으로 방향성을 제시할 필요가 있다. 즉, 주요 원조실행기관의 중장기 보건분야 전략을 바탕으로 국가 차원에서 전략적으로 조정(Coordination) 및 종합하여 구체적인 실행 가이드라인과 성과지표를 함께 제시한다면 보건분야 전략이 일관성 있게 유지될 수 있다.

특히 우리나라의 ODA는 여러 기관에서 나누어서 실행하고 있으므로 효과적인 보건분야 ODA 사업 실행을 위해 통합적인 보건분야 지원 전략을 바탕으로 한 구체적인 실행 가이드라인과 성과지표 수립이 필요하다. 이와 같은 기관 간 조정 및 통합을 통해 분야별 전략이 중장기적 차원에서 일관되게 지속될 경우 추후 국가적 차원에서 보건 ODA 사업의 효과를 구체적으로 확인할 수 있을 뿐 아니라 타 분야와의 시너지 효과까지도 기대할 수 있다.

2. 다학제적 접근(Multidisciplinary approach)의 강화

보건분야는 전문지식을 요구하지만 SDGs 내 보건분야의 목표들은 질환 중심이 아닌 보다 보편적 의료보장에 기반한 포괄적 접근을 요구

하고 있다. 또한 ODA 사업의 현장성이 점차 중시되고 보건분야 또한 사회학적 성격을 가지고 있어 특정분야 전문가만으로는 사업 수행에 한계가 존재한다. 나아가 개발효과성 증진 측면에서 보면 수원국에 대한 높은 이해도가 요구된다. 따라서 보건분야 사업 기획 및 평가에 있어서도 다양한 분야 전문가를 바탕으로 한 다학제적 접근이 필요하다. 현장의 보건의료 시스템에 대한 이해 뿐 아니라 국가 및 지역 자체에 대한 이해, 생활사, 지역 내 성규범, 인류학적 관점, 환경적 요소 등 다양한 영역을 바탕으로 수원국에 대한 이해가 이루어지고, 이를 바탕으로 통합적인 사업 설계가 이루어졌을 때 보건분야 ODA 사업의 효과성이 증진될 수 있다. 현재 SDGs에서 권고하는 통합적 접근방법을 보건분야에서도 적극 반영할 필요가 있다.

3. 유무상 협력사업의 체계개선을 통한 집합적 효과 창출

한국 ODA 체계의 특성상 보건분야에서 사업비 비중이 큰 대형병원이나 3차병원 이상의 전문 진료가 포함되는 사업의 경우, 유무상연계가 불가피한 측면이 있다. 하지만 유상기관과 무상기관이 병원건립과 운영이라는 하나의 사업에 투입됨에도 불구하고 전(全)사업과정 내 사업 발굴 및 기획부터 성과평가까지 하나의 연계된 사업체로 운영되기보다 부분적으로만 연계 및 협력이 일어나고 있다. 이로 인해 유무상연계 사업의 본래 목적에 비해 협력효과가 다소 미진하여 사업의 충분한 효과성을 뒷받침하는데 한계가 발생한다.[27] 따라서 사업 전체를 하나의

27) 한재진 외(2017)

사업으로 관리하는 원칙이 작동되도록 유무상 협력체계의 개선이 요구된다. 이를 위해서는 사업 선정, 목표 수립, 사업 영역에서의 역할 분담, 협의체 가동 및 사업 진행 시 공동 모니터링과 평가 등 사업의 모든 단계에서 협력체계를 유기적으로 구성하는 것이 필요하며 이와 같은 협력체계 개선을 통해서 수원국가에서 흔히 발생하는 위험요인에 공동 대처하며 사업요소 중복이나 분절화를 극복할 뿐 아니라 원조기관 특성에 따른 시너지 효과를 극대화 할 수 있을 것이다.[28]

4. 수원국 중심의 Knowledge Platform 강화

개발효과성의 관심은 개별 사업단위의 성공 여부보다 수원국의 발전 자체에 있다. 따라서 ODA 사업 내용에 대한 이해와 흐름이 수원국을 중심으로 분류될 필요가 있다. 현재 보건분야 ODA 사업에 대한 세부 현황은 각 공여기관별로 통계 및 정리가 이루어지고 있는데 각 기관 차원에서는 보건분야 ODA에 대한 수원국별 지원규모, 사업내용 등이 구체적이고 체계적으로 정리되어 있다. 그러나 우리나라 전체 보건 ODA의 세부정보에 대한 통합적인 파악에는 한계가 있다. 수원국별로 원조규모 외에 투입되고 있는 사업유형, 구체적인 내용, 사업기간, 이행결과 등에 대한 정보들을 통합적으로 파악할 수 있는 플랫폼은 구성되어 있지 않다.

따라서 각 공여기관에서 수원국별로 수행하고 있는 사업의 내용을

28) 한재진 외(2017)

입력하고 현황을 업데이트 할 수 있으며 나아가 이행결과 및 평가까지 공유할 수 있는 Knowledge Platform이 형성된다면 이는 추후 보건분야 ODA 사업에 대한 지식공유의 장으로 활용될 수 있다. 또한 수원국별 정보 분류는 현재 각 원조 실행기관별로 이루어지는 수원국에 대한 정보 및 수요에 대한 파악이 중복되지 않아 자원의 절감 효과를 함께 기대할 수 있다. 또한 수원국별 분류는 수원국의 개발전략과 사업 내용의 매칭여부, 나아가 각 프로젝트 단위에서는 분석하기 어려운 우리나라 보건 ODA의 통합적 효과 및 수원국 발전전략에의 기여도까지 파악할 수 있을 것이라 기대할 수 있다. 이와 같은 Knowledge Platform에 국내 원조실행 기관 뿐 아니라 민간기관까지 참여가 확대된다면 국제사회에서 요구하는 개발효과성에 부합할 뿐만 아니라 국내 보건분야 ODA 사업의 중복된 자원 절감 및 효과성 증진에도 기여할 수 있다. 나아가 이는 우리나라가 지향하고 있는 '원조투명성' 전략의 실행에도 일조할 수 있을 것이다.

참고문헌

국내문헌

감사원 (2017). 감사보고서 - 공적개발원조 (ODA) 추진실태 -.

고경환 외 (2016). UN SDGs 보건복지분야 지표 관리체계 구축방안 연구. 한국보건사회연구원.

김은주 (2017). 개발효과성 관점에서 분석한 한국의 공공행정 분야 공적개발원조. 국제개발협력연구.

김형규, 송인혁 (2018). 우리나라 비원조(Non-ODA) 정책의 개발효과성 제고방안에 관한 연구. 국제개발협력연구.

손혁상 (2013). 프레이밍이론으로 본 국제개발협력의 '원조효과성'과 '개발효과성' 담론 경합에 관한 연구. 국제정치논총.

임소진 (2012). 원조효과성에서 개발협력효과성으로. 국제개발협력.

장효진, 김우림, 권혁주 (2015). 개발효과성 관점에서 개발협력사업 평가체계의 분석 - 독일, 영국, 한국의 개발협력사업 평가에 대한 비교를 중심으로. 한국정책학회보.

한경대학교 산학협력단 (2011). ODA 사업의 분절성 극복을 위한 추진체계의 재정립 방안. 국회예산정책처.

한국보건산업진흥원 (2009). 보건복지의료 분야 ODA(공적개발원조) 사업의 효율적 추진방안 개발연구. 한국보건산업진흥원.

한재진 외 (2017). 보건분야 ODA 유무상 연계사업 발전방안 연구 결과보고서. 한국국제보건의료재단.

EDCF (2017). Annual Report 2017.

KOICA (2016). 2016 KOICA 대외무상원조실적 통계.

해외문헌

Action for Global Health (2016). Health Financing: Unpacking Trends in ODA for Health.

Friedman, E. A., Gostin, L. O. (2016). The United Nations Sustainable Development Goals: Achieving the Vision of Global Health with Justice. The Georgetown Public Policy Review.

Hawkes S., Buse K. (2016). Searching for the Right to Health in the Sustainable Development Agenda. International Journal of Health Policy and Management.
Institute for Health Metrics and Evaluation (2011). Financing Global Health.
Institute for Health Metrics and Evaluation (2016). Financing Global Health 2015: Development Assistance Steady on the Path to New Global Goals.
Kinn S. (2016). Changes to UK ODA research funding. Research and Evidence Deviation.
Mosley, P. (1985). The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good. Economic Development and Cultural Change.
OECD (2005). The Development Dimension: Policy Coherence for Development.
Ottersen, T. et al (2017). Development assistance for health: what criteria do multi- and bilateral funders use?
Schwank O. (2012). Global Health Initiatives and Aid Effectiveness in the Health Sector.
Team Troika (2015). Japan's New Direction for Global Health Cooperation in the Era of the Sustainable Development Goals – Holistic learning process through multi-stakeholder approach to nurture social transformation toward achieving Universal Health Coverage and Global Well-being.
The Secretary's Office of Global Partnerships (2017). State of global partnerships report,
UN (2015). Post-2015 Development Agenda: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.
UN (2017). Good Health and Well-Being: Why it matters.
WHO (2017). Monitoring the Health-Related Sustainable Development Goals.

온라인 자료

EDCF 홈페이지 (https://www.edcfkorea.go.kr) (검색일:2018.11.27)
EU 홈페이지(http://europa.eu/) (검색일: 2018.11.26)
KOFIH 홈페이지 (https://www.kofih.org) (검색일: 2018.11.26)
KOICA 홈페이지 (http://www.koica.go.kr) (검색일: 2018.11.26)
ODA Korea (http://www.odakorea.go.kr) (검색일: 2018.11.26)

SDGs 하에서의 교통분야 ODA 동향 및 시사점

강경재
한국수출입은행 경협평가팀 선임연구원

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 교통빈곤과 SDGs
1. 교통의 개발 효과
2. 교통의 개발 역효과
3. SDGs의 교통관련 목표와 교통빈곤의 해결

Ⅲ. 개도국 교통인프라 상황
1. 교통인프라 상태
2. 기후변화와 교통인프라
3. ITS 도입

Ⅳ. 국제원조사회의 교통분야 지원 동향분석
1. ODA 지원 분석
2. 기후변화 대응관련 지원
3. ITS 도입 지원
4. 민간투자와 ODF

Ⅴ. EDCF의 교통분야 지원 분석
1. 교통분야에 대한 지원 특성
2. 기후변화 대응관련 지원
3. ITS 도입 지원
4. 연계지원 형태

Ⅵ. 결론 및 시사점

참고문헌

Ⅰ. 서 론

한국은 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 회원국 중 교통분야 주요 공여국의 하나로 2007-2016년간 양자원조 연간 평균 지원액 기준으로 4위를 차지하고 있다.[1] 한국은 교통분야에 한국 전체 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)의 약 25%를 지원하고 있으며 이의 대부분은 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF)으로 지원하였다. 교통분야에 대한 EDCF의 효과적인 지원은 개도국의 발전과 한국의 원조효과성 제고 모두에 중요한 의의를 가진다.

개발도상국이 가지고 있는 교통문제는 이제 '교통빈곤(transport poverty)'으로 인식되고 있으며 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)에 포함되었다. 교통은 사회구성원을 위한 복지 서비스 접근부터 국가 간 교역까지 다양한 측면에서 필수적인 주요 기반 시설로 교통의 부족과 부적절한 이용으로 인한 부정적인 영향은 개발도상국에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. SDGs는 이러한 문제를 해결하기 위한 직간접적인 목표들을 포함하고 있으며, 교통분야 지원의 주요 재원인 EDCF의 사업에 이를 효과적으로 반영하는 방안에 대해서 고려해 볼 필요가 있다.

1) OECD DAC Creditor Reporting System Data

본고는 교통분야의 개발효과와 이에 따른 지원 수요를 바탕으로 타 공여국들의 지원 형태와 EDCF 교통분야 지원을 진단하여 향후 EDCF 교통분야 지원 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 교통빈곤과 SDGs

교통은 에너지분야와 함께 경제사회발전에 매우 중요한 분야이다.[2] 이러한 중요성에도 불구하고 교통인프라의 부재 또는 부적절한 이용에서 발생하는 문제들은 근래에 와서야 '교통빈곤'이라는 현상으로 분류되기 시작하였다.

교통빈곤(transport poverty)은 빈곤과 관련하여 교통수단 이용에 제약을 받는 상황을 지칭하는 용어로, 교통인프라 부족과 제한된 교통 접근성 등으로 인해 교육, 보건, 경제활동 등을 위한 이동에 제약을 받는 상황을 뜻한다. 학자에 따라서는 빈곤으로 인해 해로운 교통이용의 영향(대기오염, 교통사고 등)에 노출되는 상황을 정의에 포함시키기도 한다.[3]

교통빈곤 문제의 심각성에도 불구하고 새천년개발목표(Millenium Development Goals, 이하 MDGs)는 교통을 빈곤해결의 '목표'라기보다는 빈곤해결의 '수단'으로 보았다. 그러나 SDGs는 지속가능한

2) Coşar, Demir (2016); Escobal, Ponce (2002); Kumari, Sharma (2017); Pradhan, Bagchi (2013); Sharma, Vohra (2009)
3) Lucas et al. (2016)

발전을 위해 교통빈곤 관련 문제들을 반드시 해결해야하는 과제로 인식하고 직간접적인 목표에 포함시켰다.

1. 교통의 개발 효과

교통빈곤을 이해하기 위해서는 우선 교통의 개발효과를 이해할 필요가 있다. 개발에 있어서 교통의 가장 중요하고 기본적인 기능은 인적·물적자원을 수송하는 것이다. 잘 발달된 교통망은 수송비용을 낮추고 수송 효율성을 높여 경제활동을 원활히 하고 교역과 산업의 발달, 주민 소득과 생활 향상 등에 기여한다.[4] 이에 더해 교통시설의 발전은 새로운 시장을 형성하는 효과도 가지고 있다. 세계은행의 베트남 지방도로 사업을 점검한 결과, 개선된 도로를 중심으로 시장이 형성되고 지역 소득이 향상된 것을 확인한 바 있다.[5]

원활한 교통을 통한 효과적인 물류 유통은 식량 안정성(food security)을 높이고 생활수준을 유지하는데 중요한 요소이다. 교통은 학교 등록률과 출석률, 학업성취도 등 교육수준에도 영향을 미친다.[6] 교통수단이 없이는 적절한 보건 서비스를 이용하기 어렵다. 교통 접근성은 모성 사망률을 낮추는데도 기여한 것으로 보인다.[7]

---

4) Escobal, Ponce (2002); Gannon, Liu (1997); Mačiulis et al. (2009); Sharma, Vohra (2009); Ismail, Mahyideen (2015); UN 아시아 태평양 경제사회위원회(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 이하 UNESCAP)(2017)

5) Mu, Van de Walle (2011)

6) Essakali (2005); Khandker et al. (2009); Levy (2004); Mu, van de Walle (2011)

7) Transaid (2013)

교통은 개인의 교육과 보건 등 사회서비스 이용 뿐만아니라 고용기회를 확대하는 데 많은 영향을 미친다. 소득수준이 낮을수록 대중교통과 비동력 운송수단에 의존하는 비중이 높아 고용기회를 찾는데 지리적인 제한이 있다.[8)]

교통은 직접적인 고용창출 효과가 있다. 선진국의 경우 교통분야는 국내총생산(Gross Domestic Product, 이하 GDP)의 약 6~12%를 차지하고 있으며, 물류 산업은 주요 산업 중 하나로 취급되고 있다. 반면 개도국에서 교통분야 내 고용은 주로 저소득층 중심의 비공식 부문(informal sector)에서 발생하며 대부분 인력거 운전사, 도로 건설 노동자 등 비숙련 노동자들이다.[9)]

잘 발달된 교통만으로 발전을 기대하기는 어려우나 교통인프라의 부재로 인한 교통빈곤이 국가발전 저하로 이어질 가능성은 매우 크다. 비효율적인 교역 및 교통 시스템으로 인해 아프리카 대륙 내 수송비가 아시아와 아프리카 간 수송비와 비교하여 약 9배 높은 것으로 나타났다.[10)] 이는 사하라이남 지역의 교역 저하로 이어져 많은 경제적 손실을 일으키고 있다. 해당 국가들은 만성적인 도로부족 현상을 해결하는 것만으로도 15년 간 2,500억 달러의 교역증가 효과를 볼 수 있을 것으로 추정된다.[11)]

---

8) Starkey, Hine (2014)
9) Holm-Hadulla (2005)
10) 아프리카 경제위원회(Economic Commission for Africa, 이하 ECA)(2004)
11) Buys et al. (2010)

2. 교통의 개발 역효과

교통빈곤은 오염물질에 대한 노출, 교통사고 등 교통의 부정적인 작용에 특정계층이 불평등하게 노출되는 현상도 포함된다.

(1) 발생원인

교통의 부작용은 발전의 한 단계로 볼 수 있다. 이 문제들은 대부분 인구증가 및 경제발전과 더불어 늘어난 교통 수요를 인프라 및 거버넌스 역량이 부족할 때 나타난다. 예를 들어 교통정체는 경제발전으로 인해 늘어난 교통 수요를 효과적으로 대처하지 못해 발생하며, 이로 인해 연료 손실, 온실가스 및 오염물질 배출 증가 등의 피해가 발생한다. 배출된 온실가스는 기후변화를 일으키는 원인이 되며, 기후변화로 인한 자연재해는 교통인프라를 손상시키고 이용을 방해하는 등 악순환이 지속된다.

(2) 교통사고의 증가

경제 발전으로 인한 자동차와 도로 보급은 개도국에서 교통사고로 인한 인명 손실을 증가시키는 큰 원인으로 작용한다. 선진국에서는 과거 교통사고와 그로 인한 인명 손실은 교통의 발달로 인해 사용인구가 늘어나며 급격히 증가하였다가 인프라의 발달, 의료 기술의 발전 등과 함께 점차 줄어드는 경향을 보였다.[12] 그러나 개발도상국의 경우

교통사고를 효과적으로 예방하고 피해를 최소화할 수 있는 안전 제도 및 시민의식이 충분하지 않아 사고로 인한 인명손실이 계속되고 있다.

세계보건기구(World Health Organization, 이하 WHO)가 발표한 2013년 세계 도로교통사고 사망 통계에 따르면 2007년 이후부터 세계적으로 교통사고로 인한 사망과 손실은 인구와 자동차의 증가에도 불구하고 그대로 유지되고 있다. 그러나 중소득국과 저소득국은 전 세계 자동차 중 54%만이 운행되는데 비해 교통사고로 인한 사망의 74%를 차지하고 있어 상대적으로 더 많은 피해를 입고 있다.[13] 아시아태평양 지역의 경우 교통사고로 인한 인명 손실이 GDP의 약 6%, 금액으로는 약 5천억 달러에 이르는 것으로 추정되고 있다.[14]

(3) 기후변화

교통분야는 기후변화를 일으키는 원인인 온실가스를 배출하는 분야이면서 동시에 기후변화로 인한 피해를 많이 입고 있는 분야이기도 하다. 세계 온실가스 배출량의 약 20% 이상은 교통분야, 특히 도로교통에서 배출되고 있다.[15]

기후변화로 인해 폭우·홍수·태풍 등 예측 불가능한 자연재해가

12) Cropper, Kopits (2003); Van Beeck et al. (2000)
13) WHO (2015)
14) UNESCAP (2017)
15) Dalkmann, Brannigan (2007); 국제에너지기구(International Energy Agency, 이하 IEA)(2018)

증가하여 교통인프라의 유실 및 운영 손실 등의 피해가 발생하고 있다. 항만 등 해안 시설의 경우 해수면 상승으로 인한 범람의 위험도 존재한다.[16] 인프라의 유실은 이미 열악한 개도국의 교통인프라 상태를 더욱 악화시키고 유지보수 비용을 증가시며, 운송 중지·지연 등 부가적인 손실을 일으켜 발전을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.[17]

3. SDGs의 교통관련 목표와 교통빈곤의 해결

교통이 다른 분야에 미치는 영향은 이미 MDGs 체제 하에서도 주목을 받았으나 직접적인 목표로 인식되지는 않았다. 이와 달리 SDGs는 지속가능발전에 있어서 인프라의 중요성을 주목하고, 특히 MDGs 이후 다양해진 개도국 수요를 반영하여 교통을 관련 이슈와 함께 직접적인 목표에 포함시키고 있다.[18]

SDGs의 교통분야 관련 목표들은 직접 목표와 간접 목표로 나눌 수 있다. 직접 목표로 선정된 이슈들은 개도국이 겪고 있는 교통인프라 부족 개선, 교통사고 위험 감소, 지속가능한 에너지 소비 등이며, 간접 목표들은 교통인프라를 이용하는 목적과 관련된 교육, 보건, 안전한 식수 등에 대한 서비스 접근성 제고, 농산물 수송 효율성 증가를 통한

16) Asariotis et al. (2018); 미국 국제개발처(United States Agency of International Development, 이하 USAID)(2012)
17) Asariotis et al. (2018)
18) Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport(이하 SLoCaT) (2018a); Starkey, Hine (2014); UN-Habitat, et al. (2015)

식량 낭비 감소 및 농가소득 증가를 모두 포함하고 있다.[19]

SDGs 달성을 위한 교통인프라의 접근 방식은 '안전하고 적정한 비용의 접근가능하고 지속가능한 교통인프라'로, ① 교통인프라 접근성, ② 교통효율성, ③ 지속가능성, ④ 안전성의 향상을 중심으로 하며 교통분야 지원에 있어서 위의 네가지 지표는 모두 고려되어야할 필요성이 있다. 예를 들어 교통인프라의 양적·질적 확대를 위한 도로 개선 사업의 직접적인 목표는 교통인프라 접근성과 교통효율성 증대로 볼 수 있다. 이를 통해 자동차의 연료소모를 최적화하여 온실가스 배출 감소효과를 볼 수 있다. 이에 더해 도로 사업의 부작용을 막기 위한 과속 방지 장치와 보행자 보호 시설 등이 함께 고려되어야 한다.

〈그림 1〉 SDGs 중 직간접적인 교통 목표

출처: SLoCaT (2018a)을 바탕으로 재구성

19) UN-Habitat, et al. (2015)

Ⅲ. 개도국 교통인프라 상황

개발도상국의 교통 문제의 대부분은 늘어나는 교통 수요에 대응하지 못하는 열악한 인프라로 인해 일어난다. 시설 노후 및 상태 불량, 수요 대비 용량 부족 등 지속적인 문제와 함께 급격한 도시화에 따른 교통 정체, 온실가스 및 기타 오염물질 배출, 교통사고 증가 등의 문제들은 SDGs 달성 과정에서 반드시 해소되어야 할 문제들이다. 개도국 교통 인프라는 대부분의 지역에서 절대적으로 부족하고 열악한 상황이지만 교통인프라 수요는 교통인프라의 종류와 지역특성에 따라 상이한 양상을 띠고 있으며, 효과적인 교통분야 지원을 위해서는 다양한 수요를 파악할 필요가 있다.

1. 교통인프라 상태

전반적으로 개도국의 인프라는 상태가 열악하고 절대적인 공급이 수요에 비해 매우 부족한 편이다. 이는 교통분야 역시 예외가 아니다. 내륙국가의 비중이 타 대륙에 비해 많은 아프리카는 운송의 대부분을 육상교통에 의존하고 있으나, 철도의 밀집도가 타 지역에 비해 현저히 낮고 운송의 대부분을 담당하고 있는 도로의 경우에도 비포장도로 비중이 매우 높다.[20]

20) OECD (2018)

〈표 1〉 지역별 교통인프라 현황

구분	아프리카	아시아	중남미	유럽
비포장도로 비중	53%	21%	84%	12%
철도 밀집도 (㎞/1000㎢)	2.8	6.5 (아시아 전체)	5.7	50 (유럽 전체)

출처: OECD (2018)

절대적으로 부족한 아프리카의 교통인프라(물리적 인프라의 운영, 정책, 규제 등 제도적 인프라 포함)는 타 지역과 비교하여 국가 간 교역이 매우 낮은 점에도 영향을 미쳤다. 52%를 차지하는 아시아와 비교하여 아프리카의 수출액은 세계 상품교역의 약 2%에 불과하다.[21] 낮은 인구밀도와 자연환경으로 인해 아프라카의 도로 유지보수 비용은 아시아 등 다른 지역보다 월등히 높아 인프라 유지에 어려움을 겪고 있다.

이와 대조적으로 아시아의 경우, 아프리카에 비해 상대적으로 잘 발달된 도로망을 가지고 있으나, 발전 속도로 인한 빠른 교통 수요를 충족시키기 위해서는 더 많은 교통인프라가 필요한 것으로 나타났다.[22] 아시아의 경우 도로망은 다른 지역에 비교적 발달되어 있고 포장도로의 비중도 타 지역에 비해 높은 편이나, 도로 품질이 열악하고 항만과 공항의 경우 수요 대비 수송용량이 절대적으로 부족하다.[23] 따라서 도로 이외에도 다양한 교통수단에 대한 투자가 지속적으로 필요하다.

21) OECD (2018)
22) ADB (2018); OECD (2018)
23) OECD (2018)

중남미 국가들의 경우 내륙항의 발달이 저조하여 교역이 방해를 받고 있으며, 여러 가지 요소들로 인해 국경 간 도로 역시 발달하지 못하고 있다. 동유럽 국가를 중심으로 한 유럽의 저개발 지역은 서유럽 국가들에 비해 교통인프라가 현저히 부족하며, 안전의식이 낮은 것으로 진단되고 있다.

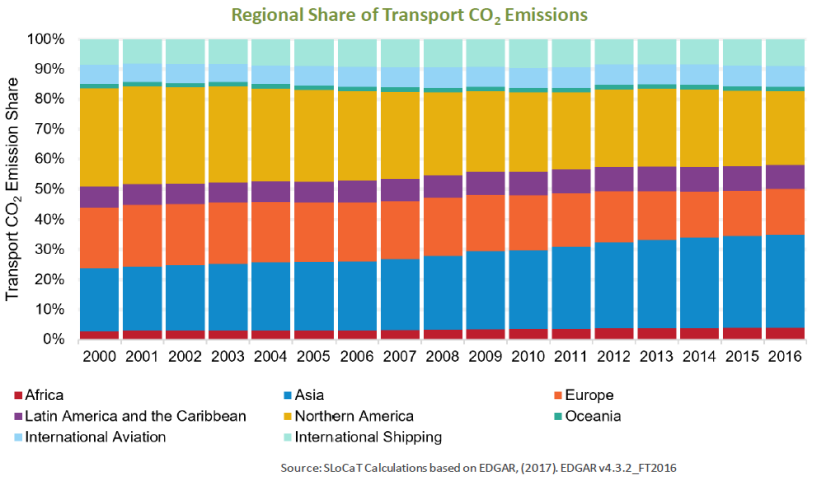
한 국가 내에서도 교통인프라에 대한 수요의 차이는 지방과 도시에서 다르게 나타난다. 지방의 경우 빈곤인구의 많은 수가 거주하고 있으나 지방거주민의 약 1/3 정도가 도로 접근성이 매우 낮은 지역에 거주하고 있어 경제사회발전을 방해받고 있다.[24] 또한 우기 등 기후의 영향으로 1년 중 일정시기 동안 교통수단을 이용할 수 없는 경우도 많다.

2. 기후변화와 교통인프라

2000년에서 2015년까지의 경제성장과 함께 개도국 교통분야의 온실가스 배출량은 빠르게 증가하였으며, 특히 아시아가 가장 많은 증가 추세를 보였다. 현 추세를 유지하면 2050년까지 교통분야의 이산화탄소 배출량은 18Gt(giga-ton)에 다다를 것으로 보이나 파리협약에서 지정한 1.5℃ 목표를 준수하기 위해서는 이산화탄소 배출량을 2Gt까지 감축해야한다.[25]

24) Roberts, Rastogi (2006)
25) SLoCaT (2018b)

〈그림 2〉 지역별 이산화탄소 배출 추세



출처: SLoCaT (2018b)

그러나 개도국의 발전상황을 고려하면 감축목표 달성이 어려울 것으로 예상된다. 비OECD 국가들의 교통분야 중 특히 많은 증가추세를 보인 부문은 수송 부문의 자가용(승객) 및 장거리 트럭(화물) 증가이다.[26] 이는 경제성장과 활발해진 경제활동으로 인한 교역량 증가를 보여주는 지표로, 향후 온실가스 배출 감축 노력과 개도국 경제발전을 위한 교통 발전 사이의 균형이 매우 중요한 상황이다.

개도국은 기후변화의 영향으로 발생하는 해수면 상승, 홍수 및 태풍 등에 의한 교통인프라의 유실 및 통행지연 등으로 인한 손해를 선진국보다 더 크게 입고 있어 교통분야에도 기후변화에 대한 대응이 필요한 상황이다. 그러나 대부분의 개도국들에서는 교통관련 데이터가 부족

26) SLoCaT (2018b)

하여 정확한 기후변화 대응 관련 정책 및 목표를 수립하기 어렵다.[27] 이로 인해 개도국 교통분야의 기후변화 대응관련 수요 파악이 역시 매우 어려운 실정이다. 하지만 개도국의 기후변화 대응 관련 재원의 필요성 증가는 상당할 것으로 예측할 수 있다. Twerefou 등의 연구에 따르면 기후변화의 결과, 2020-2100년 사이 가나의 기존도로 보수에만 약 473백만 달러가 필요할 것으로 나타났다.[28]

3. ITS 도입

개도국에서 급격한 도시화는 교통 정체, 비효율적인 대중교통 운영, 교통 사고위험 증가 등 여러 문제점을 야기한다. 예를 들어 아시아의 경우 매년 도로 정체로 인해 GDP의 2~5% 정도의 손실을 입고 있다.[29] 이 경우 전통적인 교통 개선 방식은 도로 및 대중교통 확충이었으나 도시지역의 경우 가용 토지 부족 등 물리적 조건으로 인해 교통인프라 확대만으로 문제를 해결하기에는 한계가 있다. 지능형교통체계(Intelligent Transport System, 이하 ITS)은 이러한 문제해결 방법의 하나로 소개되고 있다.

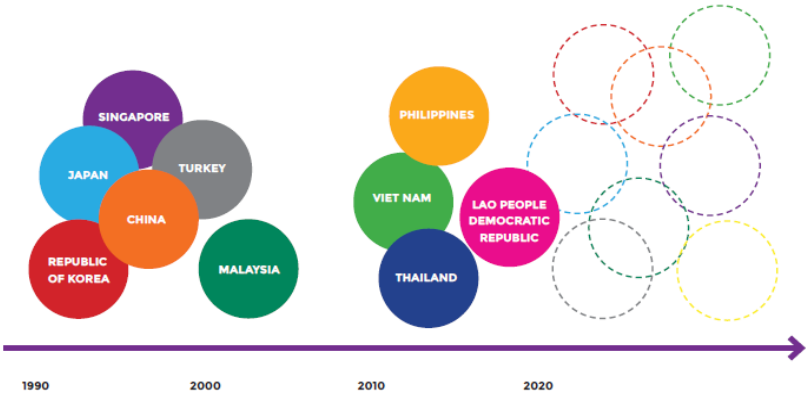
ITS는 정보통신기술(Information and Communications Technologies, 이하 ICT)을 교통정보 수집 및 교환, 제공, 교통 통제, 인프라 유지관리 등 교통 관련 다양한 부분에 접목시킨 기술로 교통의 안전성, 신뢰성,

27) Löhr et al. (2017)
28) Twerefou et al. (2015)
29) UNESCAP (2017)

편의성을 증가시키고, 교통 체증을 감소시켜 대기가스 배출과 연료 소비를 감소시키는 등의 긍정적인 효과가 있다.[30]

ITS 기술은 지금까지는 주로 선진국에서 이용되고 있었으나, 2000년대에 들어 경제 발전과 도시화가 진행되고 있는 개발도상국에서도 도입 사례가 점점 늘어나고 있다.[31] ITS에 대한 수요는 해마다 빠르게 증가하여 2024년에 이르면 세계적으로 약 574억만 달러에 달할 것으로 예측되고 있으며, 이 가운데 중국과 인도를 포함한 아시아에서의 수요가 가장 큰 폭으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 베트남, 인도네시아 등의 경우 전자요금징수 시스템, 모바일 도로 교통정보, 차량 위치 시스템 등을 도입하여 사용 중이다.[32]

〈그림 3〉 아시아 태평양 지역의 국가 ITS 이니셔티브 수립 시기

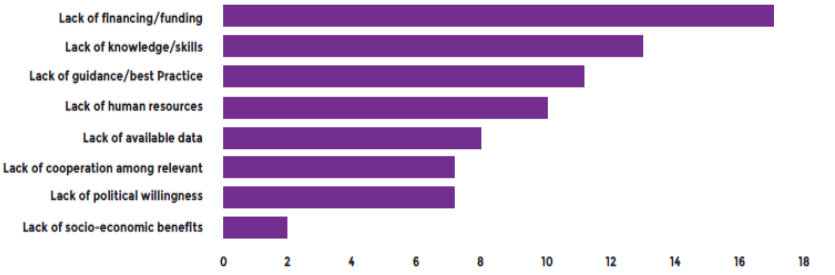


출처: UNESCAP (2017)

30) Chen et al. (2016); UNESCAP (2016); Yokota (2004)
31) UNESCAP (2017)
32) UNESCAP (2017)

높은 효과성과 수요에도 불구하고 ITS 기술 도입을 위한 초기 진입 장벽이 높아 개발도상국에서는 ITS 도입에 어려움을 겪고 있다. ITS 도입을 위해 필요한 요소들로는 관련 법·제도 정비부터 기술지원, 재정 등을 들 수 있는데 개도국에서는 재원 부족을 가장 큰 진입장벽으로 꼽고 있다.[33] 따라서 개도국의 공공부문 투자 확대와 ODA를 활용한 재정 지원을 통한 대응이 필요할 것으로 판단된다.

〈그림 4〉 ITS 도입 장애요소



출처: UNESCAP (2017)

IV. 국제원조사회의 교통분야 지원 동향분석

개도국의 교통분야 투자 재원은 크게 개도국 정부의 공공투자, ODA 등 공적개발재원(Official Development Finance, 이하 ODF)[34]과 민간투자로 나누어 볼 수 있다.

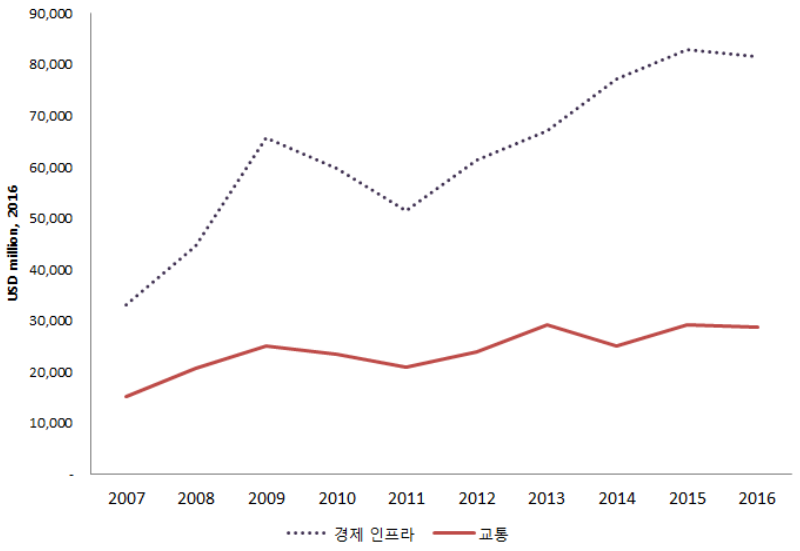
33) Rahman, et al. (2017); UNESCAP (2017)

34) 공적개발재원이란 수원국의 입장에서 집계된 것으로 양자 공적개발원조, 다자기구로부터의 양허적 또는 비양허적 자금, 리파이낸싱(Refinancing) 차관 등 무역거래와 무관한 양자간 기타공적자금(Other Official Flows, 이하 OOF) 등의 합계를 말함

1. ODA 지원 분석

교통 및 저장분야(이하 교통분야)에 대한 원조는 2007-2016년 간 경제인프라 및 서비스분야에서 차지하는 비중이 평균 약 44%로, 경제인프라 및 서비스분야 지원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 원조액은 다소 부침이 있으나 해마다 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈그림 5〉 경제인프라 부문 ODA 지원 추세

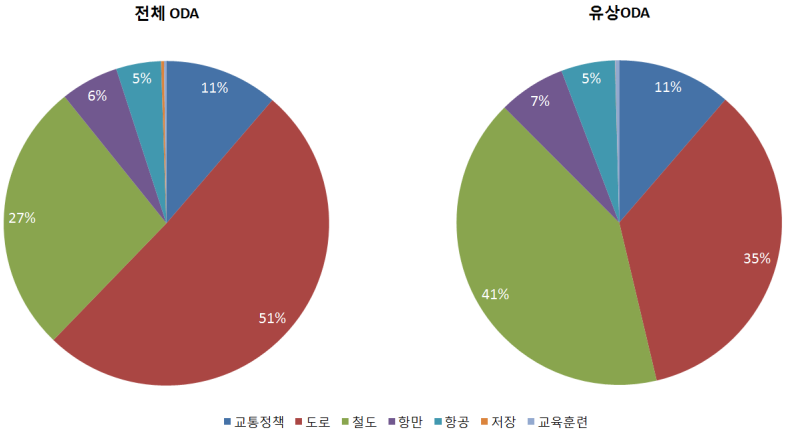


출처: OECD DAC Creditor Reporting System Data 분석을 바탕으로 저자 작성

하위분야별로 보았을 때 육상교통인 철도와 도로에 대한 지원이 가장 많이 이루어지고 있다. 유무상을 구분하지 않은 원조 전반에서는 도로의 지원이 가장 높았으나, 유상원조 지원은 철도에 조금 더 집중

되어 있는 경향을 보이고 있다.

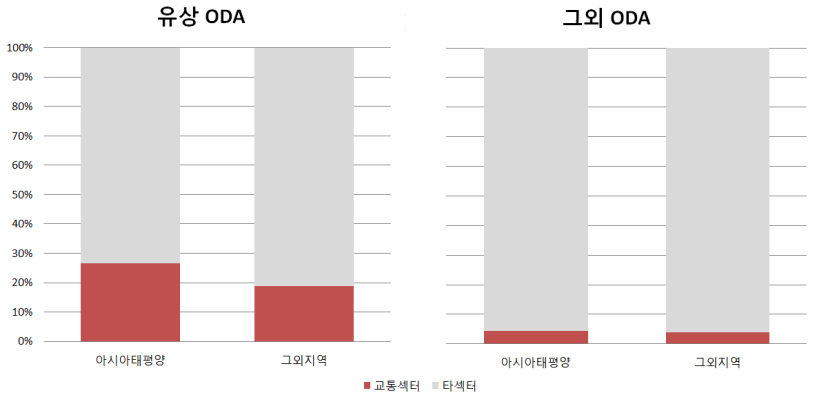
〈그림 6〉 교통 하위분야 지원현황 (2007-2016년 평균)



출처: OECD DAC Creditor Reporting System Data 분석을 바탕으로 저자 작성

2007-2016년 사이 평균적인 지역별 지원 추세를 보면 아시아 지역에 대한 지원 비중이 그 외 지역에 비교해서 더 높게 나타났으며 이러한 특성은 유상원조에서 더욱 두드러진다. 이는 아시아의 빠른 발전속도와 이에 따른 인프라 확대 수요로 인한 것으로 보인다.

〈그림 7〉 원조형태 별 교통분야와 타 분야의 지역별 지원 비교



출처: OECD DAC Creditor Reporting System Data 분석을 바탕으로 저자 작성

공여국 및 양자원조기구의 지원은 수원국의 수요 및 교통정책을 반영하고 있다. 원조기구들의 지원방향은 고용창출, 빈곤감소, 경제발전 등을 위한 교통분야 발전에 초점을 맞추고 있다. 이러한 경향은 일본(일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA))과 한국(대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF)), 프랑스(프랑스개발청(French Development Agency, AFD)) 등의 기관 전략문서에도 잘 드러나 있다.[35] 공여국들은 양자지원 외에도 기구들 사이의 협력체를 형성하여 더 많은 재원을 동원하여 지원의 폭을 넓히고 있다.

예를 들어 프랑스의 경우 중점지역인 아프리카 국가들의 지원을 위해 세계은행, 유럽연합 등과 연계하여 프로젝트를 진행하고 있다. 일본은

35) OECD (2018)

‘질 높은 인프라 파트너십 (Partnership for Quality Infrastructure)’ 전략 하에 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB), 아프리카 개발은행(African Development Bank, AfDB), World Bank, 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB) 등과 함께 파트너십을 구축하고 있다. 이러한 연계지원은 지원 가능한 재원 규모를 확대할 뿐만 아니라 지원지역을 국가 내외로 확대하여 교통의 연결성을 향상시킬 수 있다는 장점이 있다.[36]

2. 기후변화 대응관련 지원

원조기구들의 교통분야에 대한 지원에서 기후변화 대응 또한 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 프랑스, 독일, 일본 등은 교통분야 ODF의 상당부분을 기후변화와 관련된 부분에 지원하고 있다. 반면 한국과 미국의 경우 교통분야 ODF 총액 중 기후변화 대응 관련 지원액 비중은 매우 낮은 편이다. 프랑스, 독일, 일본은 기후변화 대응 관련 교통분야 지원에서 많은 부분을 유상으로 지원하고 있으나 대한민국은 미국과 마찬가지로 무상원조 중심의 지원을 시행하고 있다.

36) 일본 외교부(Ministry of Foreign Affairs of Japan, 이하 MoFA of Japan)(2015); OECD (2018)

〈표 2〉 교통분야 ODF 중 기후변화 관련 지원비중

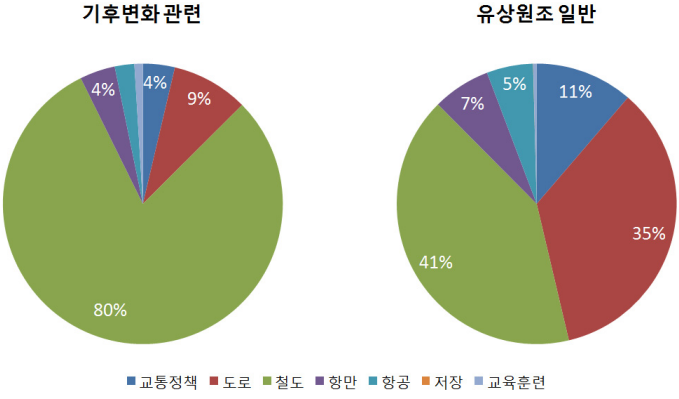
단위: 천 달러

구분	프랑스	독일	일본	대한민국	미국
교통분야 중 기후변화 대응 관련 총지원액	3,170,673	2,060,413	18,106,398	8,549	111,964
교통분야 ODF 총액	4,430,829	2,310,847	30,446,062	9,098,596	1,680,649
비중	72%	89%	59%	0.1%	7%

출처: OECD DAC Creditor Reporting System Data 분석을 바탕으로 저자 작성
주: 2012-2016년 승인액 합산 기준

유상원조를 활용한 기후변화 관련 교통분야 지원은 기후변화 완화를 목적으로 한 철도 부문으로 전체의 80%를 차지한다. 이는 일반적인 교통분야 유상원조에서 철도사업이 전체 41%를 차지하고 있는 것에 비해 매우 높은 비중이다.

〈그림 8〉 기후변화 지원과 유상 ODA 교통분야 지원 패턴 비교



출처: OECD DAC Creditor Reporting System Data 분석을 바탕으로 저자 작성

기후변화 적응은 교통인프라 사업에서 설계 및 건설을 예상되는 기후변화의 영향에 맞춰 강화하는 방식으로 지원하고 있다. 일본의 도로, 공항, 항구 건설사업의 경우 해수면 상승, 홍수 등에 대비하는 시설을 기후변화 예상 정도에 맞춰 건설하도록 하고 있다.

또한 프랑스와 일본 등은 교통을 포함한 모든 사업이 온실가스 배출에 미치는 영향을 미리 예측할 수 있는 분석법을 개발하여 사업의 심사 및 평가에 사용하고 있다.

독일은 인프라 건설보다 기후변화 관련 지식공유 등에 더 많은 노력을 기울이고 있다. 예를 들어 '도시, 환경, 교통에 대한 독일-아세안 기술 협력'을 통해 지상교통의 에너지 효율성 향상 및 유동성 증가로 인한 환경영향을 최소화하는 방안에 대한 지원을 시행하고 있다.

3. ITS 도입 지원

ITS는 별도의 프로젝트로 시행되기보다 교통체계, 도시개발 프로젝트의 일부로 지원되고 있는 추세이다. 예를 들어 세계은행의 베트남 호치민시 녹색 교통 개발 프로젝트의 경우 ITS는 간선급행버스체계의 일부분으로 사용되었다.[37] ITS는 고속도로, 간선급행버스체계 등 교통 시설뿐만 아니라 '스마트 시티'의 구성 요소로 사용되고 있다.[38]

37) World Bank (2015)
38) Chen et al. (2016

DAC 지원국들의 현황을 모두 파악할 수는 없으나, 교통분야에서 가장 많은 지원을 하고 있는 일본의 경우, 2005년 이후 시행된 JICA 프로젝트들의 ICT 활용 정도를 분석한 2015년도 보고서에서 교통분야 프로젝트 중 10%가 ITS 지원을 포함하고 있는 것으로 나타났다.[39]

〈표 3〉 2005-2015년 JICA의 교통분야 프로젝트 ICT 이용 현황

분 류	프로젝트 수	ICT 이용 관련 프로젝트 수
교통 행정	35	9
국제 교통	16	1
국가/도시/농촌/기타 교통	65	4

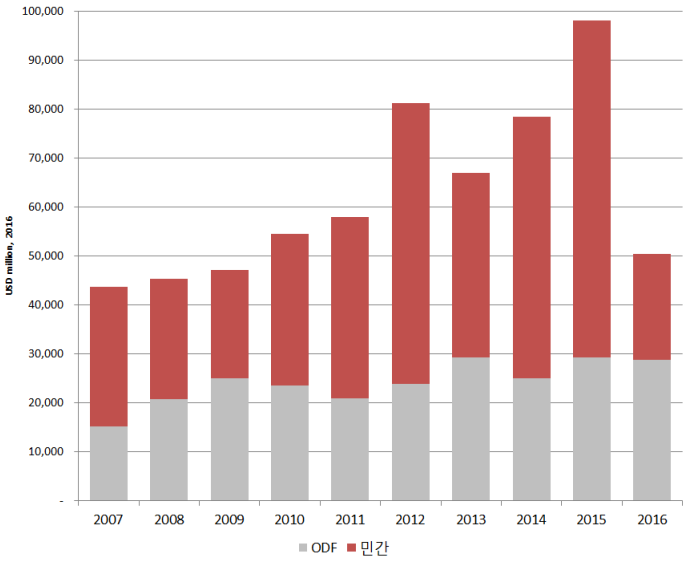
출처: JICA (2015)

4. 민간투자와 ODF

교통분야에서 주요한 재원으로 ODF 외에도 민간투자를 들 수 있다. 민간 재원의 유입은 ODF와 함께 사용되어 투자규모를 늘리는 데 도움을 줄 뿐만 아니라 민간분야의 효율성을 함께 도입할 수 있는 장점이 있다.

39) JICA (2015)

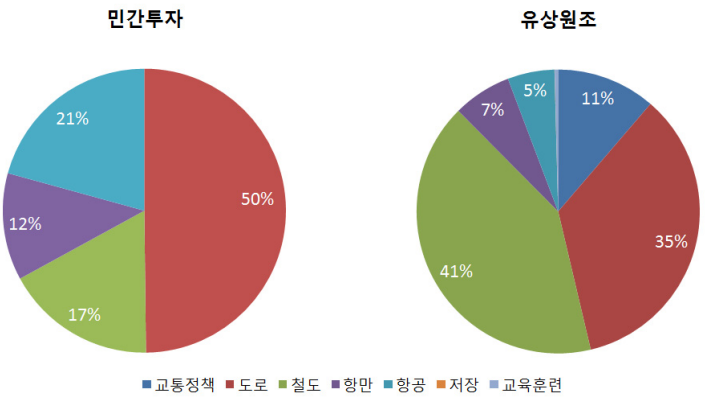
〈그림 9〉 교통분야 재원구성



출처: World Bank Group Private Participation in Infrastructure (PPI) database, OECD DAC Creditor Reporting System

투자액을 도로이용료 징수 등을 통해 타 분야보다 더 빨리 회수할 수 있는 장점이 있어 민간투자의 경우 주로 도로분야에 집중하는 경향을 보이고 있다. 반면 요금이 비싸나 이윤이 적은 철도 사업에는 민간투자가 ODA 보다 현격하게 투자비중이 낮은 것으로 나타났다.

〈그림 10〉 민간투자와 유상원조의 교통부문 투자 패턴 비교



출처: World Bank Group Private Participation in Infrastructure (PPI) database, OECD DAC Creditor Reporting System

민간부분은 공적원조기구 또는 개발금융기구와 밀접한 파트너십을 보일 때도 있다. 예를 들어 프랑스의 개발금융기구인 Proparco는 2017-2020년 전략문서를 통해 교통을 포함한 전 분야에서 민간부분의 투자를 20억 유로로 증가시킬 계획을 가지고 있으며, Vinci 등의 민간회사와 함께 캄보디아 공항 사업 등을 진행하였다.[40]

Ⅴ. EDCF의 교통분야 지원 분석

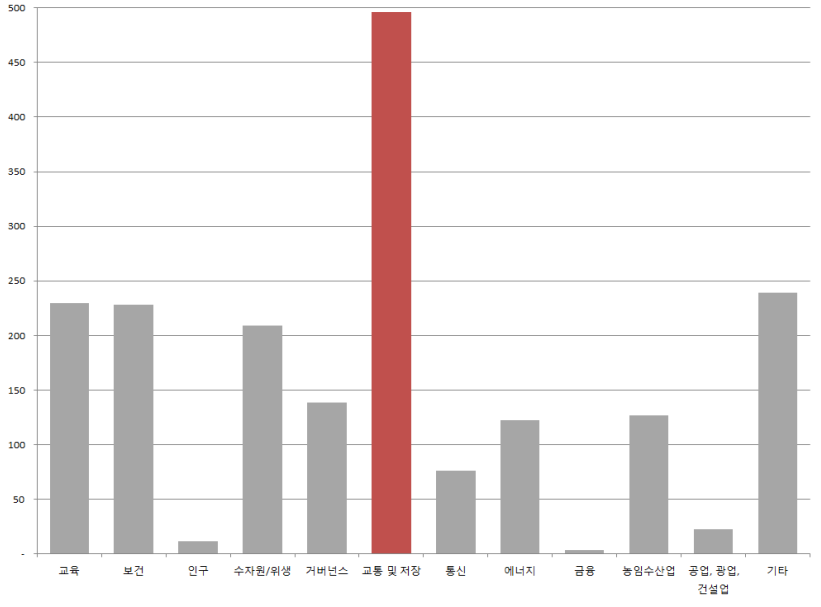
한국 ODA 중 교통분야 지원액은 전체 지원액의 약 25%이며, 2007-2016년간 교통분야 지원액의 약 97%는 EDCF를 이용한 지원이다.

40) OECD (2018), Proparco 홈페이지

1. 교통분야에 대한 지원 특성

EDCF 지원에서 교통분야는 매우 중요한 분야이다. 1987년 승인한 첫 사업들은 모두 교통분야 사업들로 인도네시아 파당시 우회도로 건설사업과 나이지리아의 철도차량 현대화 사업이었다. 2018년 7월 EDCF 지원 현황통계에 의하면 1987년 이래 EDCF 사업 중 교통분야로 분류되는 사업은 모두 112건이다. 이 중 개발사업차관은 모두 80건, 사업 총 승인액은 약 4,797백만 달러이다. 이는 EDCF의 개발사업차관 중 38%를 차지하는 금액이다.

〈그림 11〉 2007-2016년 간 대한민국 ODA 분야별 평균 지원액

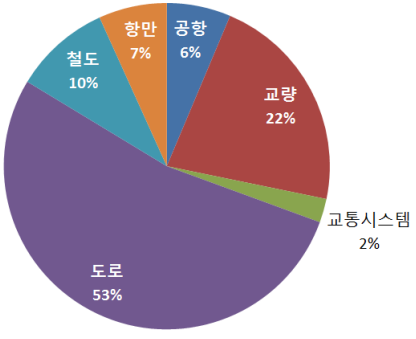


출처: OECD DAC Creditor Reporting System

EDCF 지원 교통사업의 85%는 도로와 교량, 철도 등 육상 교통 부문에 지원되었다. 교통분야의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 도로 사업으로, 교통분야 전체의 53%를 차지하고 있다. 도로 사업의 성과목표는 구간 평균 통과속도 증가 및 통행량 증가로, 도로의 원 기능인 운송 개선에 매우 충실한 편이다.

도로분야는 EDCF를 통한 원조를 시작하는 80년대에 우리나라가 비교우위를 가졌던 분야이며, 공사비가 상대적으로 적게 들고 구간 별 점진적인 건설만으로도 일정 수준의 성과를 기대할 수 있다는 특성으로 인해 소규모 지원으로 원조를 시작할 수 있다는 장점이 EDCF의 교통분야 지원이 도로에 집중되어 있는 요인으로 추측된다. 도로는 또한 교통인프라 중 가장 기본적인 인프라이며 수원국들은 도로 개발을 교통분야 중 우선 순위로 지정하여 그 수요가 높은 편이다. 따라서 지금까지 EDCF의 지원은 전반적인 수원국의 수요를 충족시키는 효과가 있었다.

〈그림 12〉 EDCF 교통분야 지원 현황(1997-2018.7월말)

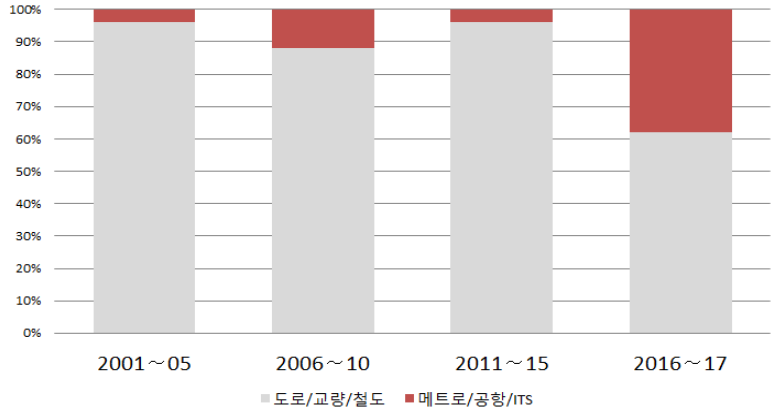


출처: EDCF 홈페이지를 바탕으로 저자 작성

EDCF 지원은 JICA, ADB 등의 사업과 비교하여 지원 규모가 작다. 예를 들어 지방 도로 사업의 경우 EDCF 프로젝트 지원금액은 평균 54백만 달러로 ADB의 평균 사업비인 125백만 달러의 43% 정도이다[41]. 작은 사업 규모로 인해 EDCF 지원 교통인프라가 개별 사업 단위에서 얼마나 경제발전에 기여했는지는 분석하기 어렵다. 최대 수원국인 베트남 지원 사업의 성과를 분석한 결과 베트남에서 EDCF의 교통분야 지원은 약 1인당 GDP와 노동생산성은 각각 0.21%와 0.2% 증가시켰으며, 빈곤률을 0.12%p 감축시킨 것으로 나타났다.[42]

EDCF는 최근 지원분야 다변화를 추구하고 있다. 2000년 이후 교통분야의 지원에서 메트로, 공항, ITS 등에 대한 지원 비중이 증가하고 있다.

〈그림 13〉 EDCF의 교통분야 지원부문 다변화 추이

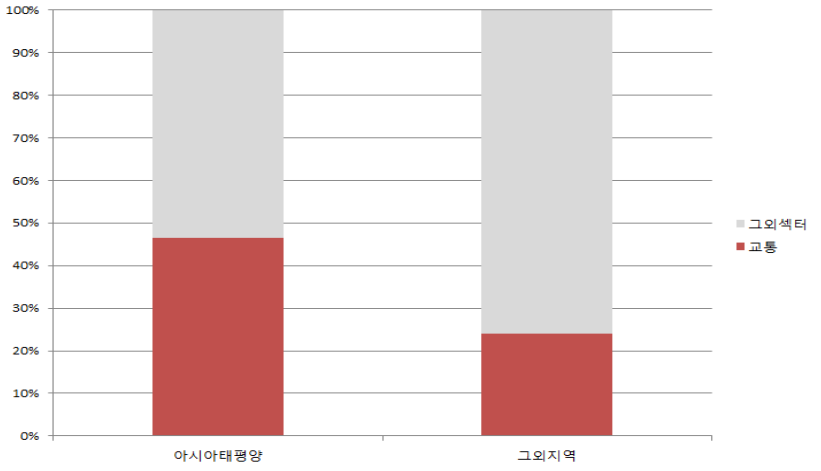


출처: 한국수출입은행

41) 한국수출입은행 통계 및 ADB Statement of ADB's Sovereign Loans 분석 결과
42) 경희대학교 산학협력단(2017)

EDCF는 아시아태평양 지역에서 타 분야에 비해 교통분야에 훨씬 높은 비중으로 지원하고 있으며, 이 경향은 타기구의 유상 ODA 지원과 비교했을 때도 높은 편이다. 이는 교통인프라를 위한 필요재원이 가장 큰 아시아 지역의 수요에 대응하고 있는 점과 한국의 중점지원국들이 주로 아시아에 많이 분포하고 있기 때문으로 보인다.

〈그림 14〉 EDCF의 지역별 교통분야 지원비중



출처: 한국수출입은행

2. 기후변화 대응관련 지원

EDCF의 교통분야 지원에서 기후변화 관련한 대응은 대체로 개선의 여지가 있는 것으로 나타났다. 이는 EDCF의 지원이 주로 지방도로에 집중되어 있는 것과 연관성이 높다.

기후변화 완화를 위한 대표적인 교통분야 사업은 도시철도를 들 수 있다. EDCF의 교통분야 사업에서 철도가 차지하는 비중은 타 공여국보다 낮은 편이다. 일본의 경우처럼 도심지역의 대중교통을 온실가스 배출량이 상대적으로 적은 도시철도로 교체하기 위한 사업이 적고, 주로 지방의 주요 거점을 연결하는 철도 시설의 개선, 열차 구매 등을 주 내용으로 하고 있다. 최근 EDCF가 승인한 이집트 카이로 전동차 구매사업이 EDCF 사업 중 도시 철도 사업에 속한다.

EDCF가 주로 지원하고 있는 도로분야는 기후변화로 인한 자연재해와 극단적인 날씨 변화에 영향을 받기 쉬운 분야이기 때문에 대부분 기후변화 적응관련 시설이 필요하다. EDCF 사업의 교통분야 산출물은 설계 및 시공에 있어서 배수시설 등 기후로 인한 자연재해 대비 시설을 갖추고 있다. 그러나 이러한 대비는 기후변화 적응과 관련된 적극적인 개발활동이라기 보다, 시설물의 지속가능성을 높이기 위한 노력으로 인해 얻어지는 부수적인 효과로 보인다.

3. ITS 도입 지원

우리나라 ODA에서 모든 사업에서 ICT의 활용이 적극적으로 권장되고 있으나 교통분야에서는 타 분야(교육 등)보다 저조한 편으로, 교통분야 개발협력차관 사업 80건 중 7건의 사업이 이에 해당된다. 이 중 ITS 기술 활용한 사업은 모두 5건으로, 교통분야의 ICT 활용은 거의 ITS 사업을 통해 이루어지고 있다. ITS은 단독 사업과 세부 구성요소로

ITS가 포함되는 사업으로 나눌 수 있다. 베트남의 하노이-하이퐁 고속도로 건설 사업의 경우 후자에 속하는 사업이다. 이는 수원국들이 점차 주요 고속도로를 건설하면서 ITS를 도입하는 기조와도 일치한다. 그러나 기 시행된 ITS 관련 사업 5건 중 3건이 베트남에서 이루어져 지역 편향성이 있고 전체 교통분야 사업 대비 그 수가 적은 편이다.

〈표 4〉 EDCF 교통분야 ICT 활용 사업

사업 승인 연도	국가	사업명	승인액 (백만 달러)	하위 분류	ICT/ ITS
2006	몽골	울란바타르 지능형교통망 사업	12.80	교통 시스템	ITS
2008	베트남	하노이-하이퐁 고속도로 건설사업	100.00	교통	ITS
2009	베트남	호치민-쭝릉 고속도로 지능형 교통시스템 구축사업	30.00	교통 시스템	ITS
2009	베트남	하노이-하이퐁 고속도로 건설사업 (제10구간)	100.00	교통	ITS
2011	방글라데시	철도신호시스템 현대화사업	22.00	철도	ICT
2014	이집트	이집트 철도 전자연동시스템 구축사업	114.98	철도	ICT
2018	니카라과	마나과 대중교통 현대화사업	70.30	교통 시스템	ITS

출처: 한국수출입은행

4. 연계지원 형태

EDCF의 연계지원은 주로 타 공여기구, 특히 다자개발은행과의 연계이며 수출금융과 연계한 복합금융의 경우 터키 전동차 사업 등에서

사례를 찾아볼 수 있다. 민간이 참여한 연계지원은 아직까지 교통사업에서는 사례가 없다.

EDCF의 대표적인 다자개발은행 연계사업으로 ADB와의 GMS (Greater Mekong Subregion) 협조 융자사업을 들 수 있다. EDCF는 베트남 GMS 남부해안 연결도로 사업을 시작으로 GMS 개발 사업에 참여하였다. 지금까지 지원된 5개의 GMS 협조 융자사업 중 4개 사업이 교통분야 지원이었다. 이에 비추어 볼 때 EDCF는 연계사업을 통해 수원국의 교통인프라 확충에 기여하고 있으나 연계사업이 EDCF의 사업 다양화에 미치는 효과는 미미한 것으로 판단된다.[43]

〈표 5〉 GMS 협조융자 사업 목록

승인연도	국가명	프로젝트명	승인액 (백만원)
2007	베트남	GMS 남부해안 연결도로 사업	56,719
2007	라오스	GMS 북부도로 개선사업	28,395
2009	라오스	GMS 북부 송전사업	43,608
2009	캄보디아	GMS 캄보디아 북서부도로 개선사업	34,106
2010	베트남	GMS 남부해안 연결도로 2차 사업	75,762
총계			238,590

출처: 국제경제연구소(2016)

43) 국제경제연구소(2016)

VI. 결론 및 시사점

교통은 EDCF 지원분야 중 가장 오래된 분야이며 단일분야로는 가장 많은 지원을 시행한 분야이다. 이는 개도국의 경제 발전을 위한 기초 인프라 제공이라는 EDCF의 기본 방침과 밀접하게 관련이 있으며, 대한민국 교통분야 발전 경험을 바탕으로 향후에도 기여할 수 있는 바가 클 것으로 예상된다.

그러나 현재까지 EDCF 사업은 단순한 인프라 구축 사업이 주류를 이루고 있어, ICT의 도입 등 기술의 전환과 함께 기후변화 대응과 같은 지속가능발전목표를 교통분야에 적용할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요한 시점이다.

〈표 6〉 국제원조사회와 한국(EDCF)의 교통분야 지원 특징 비교분석 요약

구분	국제원조사회	한국(EDCF)
교통분야 내 중점 지원부문	철도	도로
집중지역	아시아	아시아
기후변화	적응: 모든 시설에 기후변화 적응을 위한 시설 도입 대응: 철도 등 탄소배출 저감분야 지원	- 기후변화 적응시설을 갖추고 있으나 적응마커 표시 없음 - 철도사업의 경우 마커표시 없음
ITS 도입	도로 사업의 일부분, 또는 스마트 시티 등 도시개발 사업의 요소 중 하나로 지원	단독사업 또는 도로 사업의 일부분

출처: 저자 작성

표 6은 본문에서 제시하였던 국제원조 사회와 EDCF의 교통분야 지원 특징을 요약하여 비교한 표이다. 위 표에서 나타나 듯, 지속가능발전을 위한 개도국의 교통 수요에 기반하여 세계 주요 원조기구들과 EDCF의 교통분야 지원 동향을 비교분석한 결과, EDCF는 지원의 개발효과성을 높이고 수원국의 SDGs 달성을 위해 ① 교통망 연계 지원, ② ITS 지원 확대, ③ 기후변화관련 지원 강화, ④ 새로운 재원의 도입 등 네 가지 사항을 개선할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

1. 항만, 공항, 철도 등 교통망 연계 지원

EDCF 지원은 도로사업의 집중도가 높은 편이다. 개도국의 도로 의존도 역시 높은 편이며, 교역의 발달과 함께 도로를 통한 장거리 수송이 증가하는 추세를 감안할 때 EDCF의 지원형태가 지금까지 수원국 경제발달에 기여했을 것으로 볼 수 있다. 그러나 보다 효과적인 교통망 구축, 기후변화 완화, 수원국의 경제발달 등 제반 여건을 고려했을 때 도로에 편중된 지원 범위를 항만, 공항, 철도 등으로 다각화 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 특히 EDCF의 지원이 집중된 아시아의 경우 항만과 공항의 수송수요 대비 처리용량이 현격히 부족한 것으로 나타나 교통분야 지원의 다각화가 필요하다.

2. ITS 지원 확대

ITS 도입을 통해 대한민국이 교통 문제점을 해결함으로써 얻은 사회적

이익(benefit)은 ITS 기술 활용의 모범적인 사례로 알려져 있다.[44] 이러한 경험에 기반하여 적극적으로 ITS 지원을 장려했지만, ITS 지원 실적은 3건으로 다소 저조한 편이다. ITS 기술의 적용은 주로 시내 교통 또는 주요 고속도로를 대상으로 이루어지나, EDCF 지원 사업은 대부분 국도와 지방도로 개보수 지원 등에 집중되어 있는 것을 원인 중 하나로 볼 수 있다. 또한, 적용 가능한 기술의 수준 및 수원국의 구체적인 ITS 수요 등을 파악하기 위한 후속 연구가 부족한 점 역시 ITS 지원 실적이 부족한 요인으로 작용하며 이에 대한 보완이 필요할 것으로 보인다.

3. 기후변화 관련 지원 강화

교통분야는 기후변화와 매우 밀접한 관련이 있는 분야이며, 특히 EDCF 지원 내용의 50% 이상을 차지하고 있는 도로는 기후변화로 많은 피해를 보는 기반시설이므로 지원 시 기후변화 적응을 위한 설계가 반드시 필요하다. 기후변화 완화의 경우 철도분야의 지원 강화를 통해 기여할 수 있으며, 모든 교통인프라에 적절한 기후변화 적응을 위한 설계 및 시공을 적극적으로 도입하고 리오 마커 관리 등을 통해 성과를 확인하여 향후 기후변화 관련 지원을 강화하여야 한다.

44) UNESCAP (2016); UNESCAP (2017)

4. 지원 재원의 연계

항만, 공항, 철도 등은 도로에 비하여 요구되는 재원의 규모가 크며, 이는 프로젝트의 재정 위험도와 직결되는 문제이다. 재정위험 부담은 개도국 투자를 저해하는 요인으로 작용한다. ODA는 이 위험부담을 낮춰 민관협력, 복합금융 등을 통해 새로운 자본 유입을 유도하고 대규모 사업을 가능하게 한다. 재원의 확대는 인프라의 양과 질을 향상할 수 있는 선택의 폭을 넓히는데 중요한 요소이다. 향후 EDCF가 철도, 메트로, 고속철 등 대규모 재원을 필요로 하는 인프라의 개선과 확충을 효과적으로 지원하기 위해서는 단독지원보다는 민관협력, 복합금융 등과의 연계를 통해 재원의 규모를 확대할 필요가 있다.

참고문헌

국내문헌

경희대학교 산학협력단 (2017). 실증분석을 활용한 EDCF의 베트남 개발에 대한 기여도 평가보고서.

국제경제연구소 (2016). EDCF 사업 연계지원 실태 평가보고서.

한국수출입은행 (2006). 울란바타르 지능형교통망 사업 심사보고서.

한국수출입은행 (2009a). 호치민-쭝릉 고속도로 지능형 교통시스템 구축 사업 심사보고서.

한국수출입은행 (2009b). 하노이-하이퐁 고속도로 건설사업 심사보고서.

한국수출입은행 (2010). 하노이-하이퐁 고속도로 건설사업(제10구간) 심사보고서.

한국수출입은행 (2011). 철도신호시스템 현대화사업 심사보고서.

한국수출입은행 (2014). 이집트 철도 전자연동시스템 구축사업 심사보고서.

한국수출입은행 (2018). 마나과 대중교통 현대화사업 심사보고서.

해외문헌

ADB (2010). Sustainable transport initiative operational plan.

Asariotis, R., Benamara, H., & Mohos-Naray, V. (2018). Port industry survey on climate change impacts and adaptation. UNCTAD/SER.

Buys, P., Deichmann, U., Wheeler, D. (2010). Road network upgrading and overland trade expansion in Sub-Saharan Africa. Journal of African Economies.

Chen, Y., Ardila-Gomez, A., & Frame, G. (2016). Achieving energy savings by intelligent transportation systems investments in the context of smart cities. World Bank.

Coşar, A. K., Demir, B. (2016). Domestic road infrastructure and international trade: Evidence from Turkey. Journal of Development Economics.

Cropper, M. L., Kopits, E. (2003). Traffic fatalities and economic growth. World Bank.

Dalkmann, H., Brannigan, C. (2007). Transport and climate change: module 5e. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
Economic Commission for Africa (ECA) (2004). Assessing Regional Integration in Africa I (ARIA I).
Escobal, J., Ponce, C. (2002). The benefits of rural roads: Enhancing income opportunities for the rural poor.
Essakali, M. D. (2005). Rural access and mobility in Pakistan: A policy note.
Gannon, C., Liu, Z. (1997) Poverty and transport. TWU discussion papers. World Bank.
Holm-Hadulla, F. (2005). Why transport matters. Appropriate Technology. GIZ.
Hook, W. (2006). Urban Transportation and the Millennium Development Goals. Global Urban Development.
IEA (2018). CO2 emissions from fuel combustion. International Energy Agency.
Ismail, N. W., Mahyideen J. M. (2015). The Impact of Infrastructure on Trade and Economic Growth in Selected Economies in Asia. ADBI Working Paper.
JICA (2011). JICA climate-FIT.
Khandker, S. R., Bakht, Z., Koolwal, G. B. (2009). The poverty impact of rural roads: Evidence from Bangladesh. Economic Development and Cultural Change.
Kumari, A., Sharma, A. K. (2017). Infrastructure financing and development: A bibliometric review. International Journal of Critical Infrastructure Protection.
Levy, H. (2004). Rural roads and poverty alleviation in Morocco. World Bank.
Löhr, E., Perera, N., Hill, N., Bongardt, D., Eichhorst, U. (2017). Transport in Nationally Determined Contributions (NDCs) : Lessons learnt from case studies of rapidly motorising countries. GIZ.
Lucas, K., Mattioli, G., Verlinghieri, E., Guzman, A. (2016). Transport poverty and its adverse social consequences. In Proceedings of the institution of civil engineers-transport.

Mačiulis, A., Vasiliauskas, A. V., Jakubauskas, G. (2009). The impact of transport on the competitiveness of national economy.
Mindell, J. S. (2018). Transport and inequalities. Journal of Transport & Health.
Ministry of Foreign Affairs of Japan (2015). Partnership for Quality Infrastructure Investment for Asia's Future.
Mu, R., Van de Walle, D. (2011). Rural roads and local market development in Vietnam. The Journal of Development Studies.
OECD (2018). Enhancing connectivity through transport infrastructure: the role of official development finance and private investment. DCD Working Paper.
Pudyastuti, P. S., Nugraha, N. A. (2018. Climate change risks to infrastructures: A general perspective. In AIP Conference Proceedings.
Pradhan, R. P., Bagchi, T. P. (2013). Effect of transportation infrastructure on economic growth in India: the VECM approach. Research in Transportation Economics.
Rahman, A., Porter, Christopher, Indrakanti, S., Osborne, J., Ortiz, I. (2017). Shaping the role of climate finance for sustainable transport: What are the levers and how to make them work?
Roberts, P., Kc, S., Rastogi, C. (2006). Rural access index: a key development indicator.
Sharma, A. K., Vohra, E. (2009). Critical evaluation of road infrastructure in India: a cross-country view. Engineering, Construction and Architectural Management.
SLoCaT (2018a). 2018 Voluntary National Revies : Showcasing the critical role of the transport sector to achieve the sustainable development goals.
SLoCaT (2018b). Transport and Climate Change Global Status Report 2018.
Starkey, P., Hine, J. (2014). Poverty and sustainable transport. How Transport Affects Poor People with Policy Implications for Poverty Reduction.
Sustainable Mobility for All (SuM4AllTM) (2017). Global Mobility Report 2017 : Tracking Sector Performance.

Transaid (2013). Linking rural communities with health services: assessing the effectiveness of the ambulance services. in Meeting the needs of rural communities in West Africa.
Twerefou, D. K., Chinowsky, P., Adjei-Mantey, K., Strzepek, N. L. (2015). The economic impact of climate change on road infrastructure in Ghana.
UNESCAP (2016). Intelligent transportation systems for sustainable development in asia and the pacific.
UNESCAP (2017). Review of developments in transport in Asia and the Pacific 2017.
UN-Habitat, UNEP, SLoCaT (2015). Analysis of the transport relevance of each of the 17 SDGs.
USAID (2012). Addressing Climate Change Impacts on Infrastructure Preparing for Climate Change.
Van Beeck, E. F., Borsboom, G. J., Mackenbach, J. P. (2000). Economic development and traffic accident mortality in the industrialized world, 1962−1990. International journal of epidemiology.
WHO (2015). Global status report on road safety 2015.
Yokota, T. (2004). ITS for developing countries.

온라인 자료

EDCF 홈페이지 (https://www.edcfkorea.go.kr) (검색일: 2018.9.3)
OECD DAC Creditor Reporting System (https://stats.oecd.org/index.aspx?Data SetCode=CRS1) (검색일: 2018.8.27)
Proparco 홈페이지, Cambodia: support for the investment plan of the concessionaire for three airports (http://www.proparco.fr/en/sca-2) (검색일: 2018.11.29)
ADB 홈페이지, Statement of ADB's Sovereign Loans (https://data.adb.org/dataset/statemen-adbs-sovereign-loans-1968-2017) (검색일: 2018.11.29)
World Bank Group, Private Participation in Infrastructure (PPI) database (https://ppi.worldbank.org/) (검색일: 2018.11.29)

EDCF

Ⅲ. 한국의 개발협력

인도의 도시화와 도시개발 분야 협력방안

조충제 대외경제정책연구원 연구조정실장

인도의 도시화와 도시개발 분야 협력방안[1)]

조충제
대외경제정책연구원 연구조정실장

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 인도의 도시화 현황과 전망

Ⅲ. 인도 모디 정부의 스마트시티 개발정책과 추진현황
1. 도시개발 추진체계 및 역할
2. 추진 중인 도시개발 정책
3. 스마트시티 개발정책
4. 기타 도시개발 정책

Ⅳ. 인도 도시화의 문제점과 개발 리스크
1. 도시화의 문제점
2. 도시개발 리스크

Ⅴ. 한·인도 도시개발 협력방향과 과제
1. 도시개발 협력방향
2. 도시개발 협력 정책과제

참고문헌

1) 본 원고는 조충제 외(2017) 「인도의 도시화와 한 · 인도 협력방안, 전략지역심층연구 17-05, 대외경제정책연구원」을 기반으로 작성되었음을 밝힘

Ⅰ. 서론

한국 정부는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF) 10억 달러, 수출금융 90억 달러 등 총 100억 달러로 구성된 금융패키지 지원을 2015년 한·인도 정상회담에서 합의했다. 2017년 개최된 양국 재무장관회의에서 양국은 스마트시티[2] 등 도시개발과 관련된 사업을 포함해 4건의 사업을 상호 논의했지만 최근까지 사업을 확정하지 못하고 있다. 또한 양국 정부는 무상원조 협력을 공식화하는 정부간 협정을 현재 추진 중이다. 이는 인도가 한국의 유무상 원조 수원국으로 부상했다는 것을 의미한다.

이에 본고에서는 對인도 도시개발 협력방향 모색을 목표로 하여 제2장에서는 인도의 도시화 현황과 전망, 제3장에서는 인도 모디(Modi) 정부의 스마트시티 개발정책과 추진현황, 제4장에서는 인도 도시개발의 문제점과 개발 리스크를 살펴보고, 제5장에서는 한·인도 도시개발 협력방향과 과제를 제시하고자 한다.

2) 일반적으로 스마트시티는 정보통신기술(Information and Communications Technologies, 이하 ICT)을 이용해 주요 도시의 공공기능을 네트워크화한 첨단도시를 일컫지만 인도가 추구하는 스마트시티는 첨단도시보다 기본인프라가 갖추어진 신도시 개념에 가까우며 인도정부는 스마트시티의 명확한 정의를 내리는 대신 각각의 도시가 나름의 스마트시티를 설립하도록 함

II. 인도의 도시화 현황과 전망

인도는 2015년 이후 중국보다 빠른 경제성장률을 기록하고 있지만 도시화 속도는 중국은 물론 다른 신흥 아시아 국가들과 비교해도 상대적으로 느리다. 1960년대 인도보다 낮은 도시화율을 보였던 중국, 인도네시아 경우에도 이후 도시 인구가 빠른 속도로 증가하여 2016년 이들 국가의 도시화율은 50% 이상을 기록했지만 같은 해 인도의 도시화율은 33%에 불과하다. 2011년 31%로 인도의 도시화율과 비슷했던 베트남 또한 그 후 도시 인구가 인도보다 빠르게 증가하여 2016년 인도보다 1%p 높은 도시화율을 기록하고 있다.

그러나 현 시점에서는 인도의 도시화 속도도 점차 빨라지고 있으며, UN 세계도시전망 보고서[3]에 따르면 인도의 도시화는 급속하게 진행되어 2050년 도시화율이 50%를 돌파할 전망이다. 이렇게 되면 2050년 도시에 거주하는 인구가 현재보다 2배 이상 증가하여 인도는 중국 다음으로 많은 도시 인구를 보유하게 된다. 인구 규모별로 보면 인구 30만 명 이상 도시가 2015년 169개에서 2030년 238개로 증가하고, 특히 30-100만 명의 중형도시가 같은 기간 160개에서 234개로 급증할 전망이다.

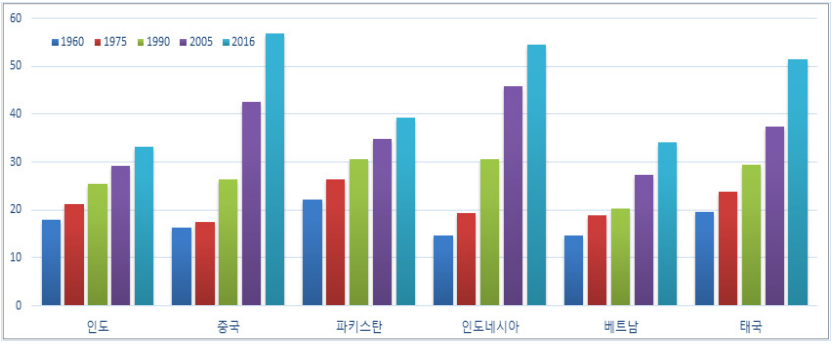
인도의 급속한 도시화 진행은 소비제품, 에너지, 건설, 수송, 무역 등 다양한 분야에서 수요를 창출하는 등 그 경제적 영향이 상당할

3) UN (2014)

것으로 예상되고 있다. 2030년까지 인도 국민소득의 75%와 1.5억 개 이상의 일자리가 도시에서 창출되는 등 인도의 도시화는 인도 경제성장의 중요한 엔진 역할을 할 것으로 전망되고 있다.[4)]

〈그림 1〉 인도, 중국, 아시아 주요 개도국의 도시화율 변화

단위: %



출처: World Bank, World Development Indicators

〈표 1〉 세계, 인도, 중국, 한국의 30만 명 이상 도시 현황 (2015년 예측치 기준)

단위: 개

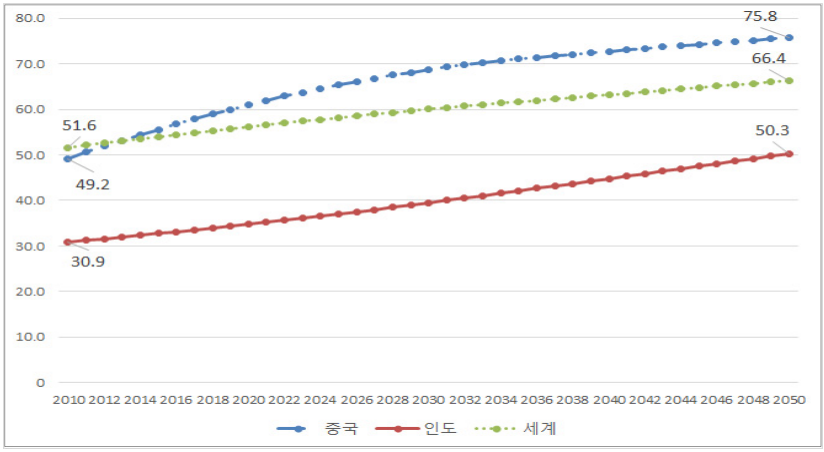
인구분포	세계	인도	중국	한국
1,000만 명 이상	29	4	6	0
500-1,000만 명	44	5	10	1
100-500만 명	428	49	89	8
50-100만 명	538	50	155	8
30-50만 명	690	61	147	8

출처: UN (2014)

4) Mckinsey Global Institute (2010)

〈그림 2〉 인도, 중국 및 세계의 도시화 전망

단위: %



출처: UN (2014)

III. 인도 모디 정부의 스마트시티 개발정책과 추진현황

1. 도시개발 추진체계 및 역할

인도 도시개발 계획의 큰 틀은 인도 기획위원회(Planning Commission)의 12차에 걸친 5개년 국가개발계획에 의해 수립됐다. 그러나 2015년 기획위원회가 해체되고 국가개조기구(National Institution for Transforming India, NITI Aayog)가 창설되면서 기획위원회의 역할을 국가개조기구가 대신하게 됐다.

국가개조기구가 도시개발 계획의 방향성을 설정하면, 인도 전체의

도시개발 계획 및 정책, 규제 등은 도시개발부(Ministry of Urban Development)가 주관한다. 도시개발부는 국토개발 및 권역별 개발 계획, 도시개발, 주택개발, 상하수도 계획, 교통계획 등을 담당하며, 관련 규제와 법령 등을 만들고 관리한다. 한편 농촌지역은 인도 농촌개발부에서 별도로 담당하는데, 농촌개발부에서 시행하는 대부분의 프로그램은 수자원, 도로 등 농촌 생활환경 개선과 일자리 창출 등과 관련되어 있다.

〈그림 3〉 인도의 도시개발 계획 및 체계

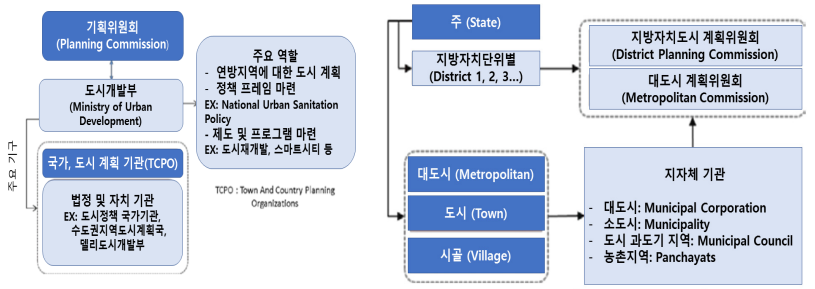
출처: 해외도시개발지원센터 홈페이지를 바탕으로 저자 작성

인도 도시정책은 중앙정부 외에도 주정부, 그리고 더 세부적으로는 시(Municipal) 단위 등의 지방자치단체(Urban Local Body, ULB)가 관여하고 있다. 중앙정부는 앞에서도 언급한 도시개발부에서 정책 프레임 및 제도, 프로그램을 마련하고 연방지역(Union Territory)에 대한 도시계획을 수립한다. 예를 들어 수도권(National Capital Region, NCR)의 경우 중앙정부 산하의 수도권 지역도시계획국에서 도시개발 계획을 수립하고 있으며, 델리 지역의 경우 델리 개발청에서

델리의 마스터플랜을 수립하고 있다.

한편 주정부는 중앙정부의 지침을 토대로 도시 및 농촌지역의 개발 계획 수립 및 시행을 지원한다. 주정부의 경우 도시정책을 수립할 수 있는 권한이 있음에도 불구하고 그동안 적극적으로 주도하지는 않았다. 지방자치단체는 도시개발 계획을 수립 및 시행하고 있는데, 지방자치단체도 주정부와 비슷하게 권한과 재정의 제약 등으로 그동안 도시 정책에 적극 참여하는데 한계가 있었다.

〈그림 4〉 중앙 및 주정부의 도시정책 체계



출처: Kesar (2014)

2. 추진 중인 도시개발 정책

인도 정부는 2005년 최초의 도시 재개발 계획인 Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission(이하 JNNURM)을 수립하였으며, 중앙 정부의 대규모 지원을 바탕으로 현대 도시개발 계획에 대한 기반을 확립했다. 이 계획은 도시 부문의 정책 및 제도에 대한 개혁을 바탕으로

대규모 투자를 촉진하였으며, 그 결과 도시 서비스의 통합과 투자가 가속화되었다. 계획된 개발, 도시 재개발, 도심지역 개발, 회랑 연결, 도시빈곤층에 보편적 서비스 제공이 해당 계획을 바탕으로 이뤄졌다.

JNNURM은 약 10년간 인도의 도시개발 계획을 총괄하였으나, 2014/15년 모디 정부 수립과 함께 새로운 도시 계획인 스마트시티 프로젝트와 도시재개발(Atal Mission for Rejuvenation and Urban Transformation, 이하 AMRUT), 클린인디아(Clean India), 유산도시개발(The Heritage City Development and Augmentation Yojana, 이하 HRIDAY) 등으로 대체됐다. 모디 정부는 위와 같이 주요 목적별 개발 계획을 구분하되 정책 간 상호연계를 추구하며 도시개발 계획을 추진하고 있다. 특히 모디 정부는 산업화와 도시화의 관계를 깊이 이해하고 더욱 발전시킬 의지를 가지고 '산업화를 통한 도시중산층의 육성'을 핵심정책 가운데 하나로 내세우면서 도시화 확대에 보다 적극적으로 나서고 있다.

2014년 10월 모디 정부는 신정부의 주요 이니셔티브 가운데 하나로 도시 주요 문제인 위생문제 해결을 위한 클린인디아 이니셔티브를 발표했다. 또한 2015년 1월 도시 유산보존과 도시개발을 융합한 도시개발 계획인 HRIDAY를 발표했다.

2015년 6월 인도 정부는 주요 도시개발 계획인 스마트시티를 포함해 도시재개발과 빈민가 주택공급 내용을 담고 있는 3가지 주요 도시개발

이니셔티브를 발표했다. 첫째, 스마트시티 계획은 모디 정부의 핵심 사업으로 2020년까지 100개의 스마트시티를 건설하는 것을 목표로 한다. 둘째, AMRUT는 2005년부터 지속된 도시재개발 사업인 JNNURM의 후속사업으로 2020년까지 500개 중소도시의 기본 인프라 정비를 목표로 하고 있다. 마지막으로 소외계층 주민들에게 주택을 공급하는 Housing for all 2022는 2022년까지 빈민가에 2,000만 가구 공급을 목표로 설정했다.

한편 이 외에도 인도에서는 현재 NERUDP (North Eastern Region Urban Development Programme), Lumpsum Provision scheme for the benefit of NER (Northern Eastern States) including Sikkim 등 다양한 도시개발 정책이 추진되고 있다.

〈표 2〉 **모디 정부의 주요 도시개발 정책**

사업명	내용	
스마트시티	목표	- 2020년까지 스마트시티 100개 건설 • 1차적으로 20개 도시 우선 추진, 이후 40개씩 단계별 추진
	투자 규모	- 향후 5년간 총 4800억 루피(약 75억 달러)를 중앙 정부가 도시별로 연평균 10억 루피(약1,570만 달러) 지원
	주요 사업	- 산업인프라, 거주 및 상업, 교육시설, 교통, 환경, IT 솔루션, 보건, 보안 등
도시재개발 (Atal Mission for Rejuvenation and Urban Transformation, AMRUT)[5]	목표	- 2020년까지 500개 중소도시의 기본인프라 개발 (약 1,000만 명 거주)
	투자 규모	- 약 5,000억 루피(약 78억 달러)
	주요 사업	- 상하수도, 관개시설, 도시편의시설(주차장, 어린이 시설), 친환경교통시설, 녹지개발(공원) 등

사업명	내용	
클린인디아 (Clean India, Swachh Bharat Mission)	목표	- 2019년까지 위생적이고 건강한 인도 달성
	투자 규모	- 연간 670억 루피(약 10억 달러)
	주요 사업	- 가정 화장실 보급(1,004만개) - 구식 화장실 개조 - 빈민가 공동화장실 및 공중화장실 보급(50만 8,000개) - 현대적 쓰레기 처리 시스템 도입(4,041개 도시 3억 6,000만) - 위생 교육 및 인식개선
유산도시개발 및 확대 (The Heritage City Development and Augmentation Yojana, HRIDAY)	목표	- 경제성장, 유산 보존, 도시개발을 포함하는 포괄적이고 지속가능한 12개 문화유산 도시개발
	투자 규모	- 50억 루피(약 8,000만 달러)
	주요 사업	- 도시 유산 보존을 고려한 인프라 개발 - 관광객을 위한 유산 보존 및 접근성 확대 - 공공 편의시설 확대 - 유산 기반 산업 강화 등
주택공급 (Housing for all 2022, Pradhan Mantri Awas Yojana (Urban))	목표	- 2022년까지 슬럼지역 주민들에게 2,000만 가구 공급
	투자 규모	- 약 3조 루피(약 470억 달러)
	주요 사업	- 민간이 슬럼 재개발 시 가구당 1만 루피(약 157 달러) 지원 - 주택대출에 15년간 6.5%의 이자금액 지원 - 신축 보급주택의 35%를 경제취약계층에게 할당 시 가구당 15만 루피(약 2,345 달러) 지원 - 취약계층이 기존주택 수리·개선 시 가구당 15만 루피(약 2,345 달러) 지원

출처: 신세린(2015), 신세린(2016), HRIDAY 홈페이지를 바탕으로 저자 작성

아래에서는 상기 모디 정부의 주요 도시개발 정책 중 스마트시티 개발정책을 집중적으로 살펴보고, 나머지 정책들은 묶어서 간단히 살펴본다.

5) AMRUT은 과거 도시재개발 프로그램이었던 JNNURM을 소도시 중심으로 재편한 정책임

3. 스마트시티 개발정책

스마트시티는 모디 정부의 주요 인프라 정책으로서 모디 정부 수립과 함께 개발계획이 발표되었으며, 2104년 7월 발표된 개발계획에 따라 진행 중에 있다. 2015년 6월 스마트시티 가이드라인을 발표한데 이어서 주별 스마트시티 개수를 결정했으며, 2016년 1월 20개의 시범도시를 선정하여 발표했다. 모디 정부는 2017년 10월까지 4차례에 걸쳐 90개(1차 20개, 2차 13개, 3차 27개, 4차 30개)의 스마트시티를 선정했으며, 2018년 최근까지 100개 시범 스마트시티가 선정됐다.

〈표 3〉 **인도 스마트시티 추진 경위**

일자	발표내용
2014.7	스마트시티 100개 개발 계획 발표
2015.4	스마트시티 계획 승인·예산 편성
2015.6	스마트시티 가이드라인 발표
2015.7	주(州)별 스마트시티 선정
2015.12	스마트시티 제안 마감
2016.1	20개 스마트시티 도시명단 발표
2016.2	스마트시티 개발을 위한 India Readiness Guide 발표
2016.5	13개 스마트시티 도시명단 발표
2016.9	27개 스마트시티 도시명단 발표
2017.6	30개 스마트시티 도시명단 발표
2018.1, 2018.6	각각 9개와 1개 스마트시티 도시명단 발표

출처: 이웅 외(2016), 기획재정부 수탁자료 등을 바탕으로 저자 작성

스마트시티 건설의 주요 목표는 ① 도시문제 해결을 통한 거주자들의 삶의 질 향상, ② 균형 잡힌 국토개발을 통한 집중된 자본의 분산,

③ 열악한 인도의 인프라 환경개선에 따른 외국인 투자와 고용창출 등에 기반한 경제 활성화이다. 스마트시티 위원회(Smart City Council)는 스마트시티를 '거주환경과 업무환경, 지속가능성 개선(Livability, workability and substantiality)을 위해 ICT를 사용하는 도시'라고 정의하였는데, 인도가 추구하는 스마트시티 사업은 ICT 기능이 보완된 단순한 도시개발이 아니라 전반적인 인프라 개발 및 확충 전략의 일환으로 볼 수 있다. 인도 스마트시티의 핵심 키워드는 상하수도와 위생관리, 주택, 대중교통, 폐기물 처리로 JNNURM, AMRUT와 크게 다르지 않지만, 열악한 도시 인프라를 ICT 기술을 바탕으로 개발한다는 점에서 차이가 있다.

인도 정부는 주별 1개 이상의 스마트시티를 배정함으로써 균형 잡힌 국토개발을 도모하고 있으며, 산업회랑을 중심으로 스마트시티를 개발하려는 계획을 갖고 있다. 인도 정부는 현재 세계 최대 인프라 사업인 델리-뭄바이 산업회랑(Delhi-Mumbai Industrial Corridor: DMIC) 프로젝트를 포함하여 △ 방갈로르-뭄바이 경제회랑(Bengaluru-Mumbai Economic Corridor: BMEC), △ 암리차르-콜카타 산업회랑(Amritsar-Kolkata Industrial Corridor: AKIC), △ 첸나이-방갈로르 산업회랑(Chennai-Bengaluru Industrial Corridor: CBIC), △ 동해안 산업회랑/비자그-첸나이 산업회랑(East Coast Industrial Corridor/Vizag–Chennai Industrial Corridor: VCIC) 등의 산업회랑을 동시다발적으로 추진하고 있다. 인도 정부는 다이아몬드 형태의 회랑 간 연결성을 확보하여 전국의 인프라를 균형적으로 확충하려고 한다. 이를 통해

모디노믹스의 핵심정책인 제조업 육성과 투자확대의 선순환적인 성장 메커니즘과 지속가능한 성장기반을 구축하고자 한다. 즉, 이들 산업회랑을 중심으로 하여 주요 도시 및 지역 간 철도, 도로 등 교통 인프라에 기반을 둔 투자 및 제조 산업지역, 주거, 상업 시설 등 핵심 도시 인프라가 복합화된 스마트시티 형태를 개발하고자 한다.

인도 정부는 스마트시티 개발모델을 △ 도시 개선, △ 도시 재개발, △ 신도시 개발, △ Pan-City로 4가지로 구분하였으며, 토지의 효율적 이용과 주택공급확대, 공공 공간 확대, 교통 다양성 도모, 전자정부 강화, 도시특성 강화, 스마트 솔루션 적용 등 스마트시티 개발 전략을 수립했다.

스마트시티 정책은 ① 경쟁을 통한 대상도시 선택, ② 도시별 지방자치단체 주도의 특수목적회사(Special Purpose Vehicle, 이하 SPV) 운영, ③ 중앙정부와 주정부가 1:1로 도시별로 총 100억(약 1.5억 달러) 루피 보조금 지급, ④ 지속성과 책무성을 위한 시민 참여의 계획 및 시행과 같은 특징을 갖는다.[6] 이러한 정책적 특징은 시민 참여 및 지방자치단체의 권한 부족, 도시개발 자금 부족 등 인도 도시개발 과정에서 나타난 문제점들을 보완하기 위한 것이다.

인도 정부는 경쟁공모를 통해 우수한 제안서가 제출된 도시를 선정하며, 선정된 도시는 100억 루피의 지원금(중앙 정부는 첫해에 20억 루피,

6) Ministry of Finance India (2017)

이후 3년간 10억 루피를 지급하며, 지방 정부도 이에 맞춰 총 50억 루피를 추가 지급)을 받게 된다. 하지만 100억 루피는 전체 사업규모의 20%에도 미치지 못하는 금액으로 추정되고 있어 부족한 재원의 조달이 필수적이다.

〈표 4〉 **인도 스마트시티 개발 모델 및 전략 방향**

구분	주요내용	
개발 모델	도시 개선 (retrofitting)	- 기존 도시를 효율적으로 개선(스마트 컨셉) - 기존 인프라 수준 강화, 스마트 어플리케이션 적용 - 단기 개발, 주변 도시로 확장 적용
	도시 재개발	- 기존 도시를 대체 - 신규 인프라 개발, 도시 밀집도 강화 - 50에이커 이상(약 6만 평) 지역 개발
	신도시 개발 (Green field)	- 250에이커 이상 지역 개발 - 스마트 솔루션 적용 - 주택개발사업(저가 주택 공급) 포함
	Pan-City	- 기존 도시 인프라에 스마트 솔루션 적용 - 기술, 정보, 자료 활용 강화를 통한 도시 인프라 개선 - 시간 및 비용 절감 효과(통근 등) - 도시민들의 삶의 질, 생산성 향상
전략	효율적 토지이용	- 유연한 토지활용성 강화 - 토지활용의 다양성 확대
	주택공급 확대	- 포괄적 주택공급 확대(저소득층 대상 주택 공급)
	공공 공간 확대	- 주차장, 놀이터, 여가지역 개발 - 도시 열섬효과 감축
	교통 다양성 도모	- 대중교통 중심 개발 추진(TOD: Transit Oriented Development) - 근거리 교통 연결성 강화
	전자정부 강화	- 모바일 활용한 온라인 서비스 강화
	도시특성 강화	- 도시별 차별적 기능, 콘셉트 부여
	스마트 솔루션 적용	- 인프라 등 서비스에 대한 스마트솔루션 적용 - 비용절감, 효율성 강화

출처: Mission statement and Guidelines (2015), 이웅 외(2016), 기획재정부 수탁자료 등을 바탕으로 요약(재인용)

인도 정부는 부족한 재원을 충당하기 위해 다양한 재원조달 계획을 수립하였다. 수익자 및 사용자 부담금, 개발영향부담금(Development Impact Fee), 토지개발 수익, 차입 등을 통해 재원을 조달하는 한편, 도시개발 담당기관(Urban development local body)의 채권 및 주정부 채권 발행, 미래의 조세 증가분을 담보로 채권을 발행하는 조세담보금융(Tax increment financing)[7] 등 혁신적인 금융 메커니즘 등을 적극 활용할 계획이다. 또한 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB) 및 World Bank의 지원과 NIIF (National Green Rating Building Investment Infrastructure Fund) 등 국가인프라 펀드를 활용하고자 한다. 특히, 인도정부는 국내외 민간 투자를 적극 유치하여 민관협력(Public Private Partnership, 이하 PPP)기반의 개발을 적극 유도할 계획이다.

각각의 스마트시티는 기금 운영을 위해 SPV를 설립해야 하며, SPV는 스마트시티 관리, 운영 등 책임을 진다. PPP 모델의 경우 인도정부가 50% 지분(주정부와 지방자치단체는 1:1의 비율로 지분 보유)을 확보해야한다.[8]

---

7) 공공금융기법의 하나로 도시 재개발, 인프라개발 프로젝트에 필요한 자금마련을 위해 주로 활용됨. 도시 및 지방정부 등이 미래의 조세 수입 증가분을 담보로 하여 채권을 발행, 투자를 하고 그 기간 동안 확보된 지방세 등의 수입으로 장기간에 걸쳐 금융기관에 상환하는 구조임. 1950년대 이후 캘리포니아, 애리조나, 일리노이 등 주요 주(州)의 지방 인프라개발 등에 활용됨. (Wikipedia)

8) Smart Cities Mission

〈표 5〉 스마트시티 개발재원 조달계획

■ 수익자 및 사용자 부담금, 개발영향부담금(development impact fee), 토지 개발 수익, 차입, 채권 활용 ■ 지방체 발행, 조세담보금융(tax increment financing) 활용 ■ 아시아개발은행, 세계은행 등 다자기관 지원금 활용 ■ 기타 도시개발 프로그램과의 연계를 통한 재원 확보 ■ 민간 투자를 활용한 PPP기반 개발 추진

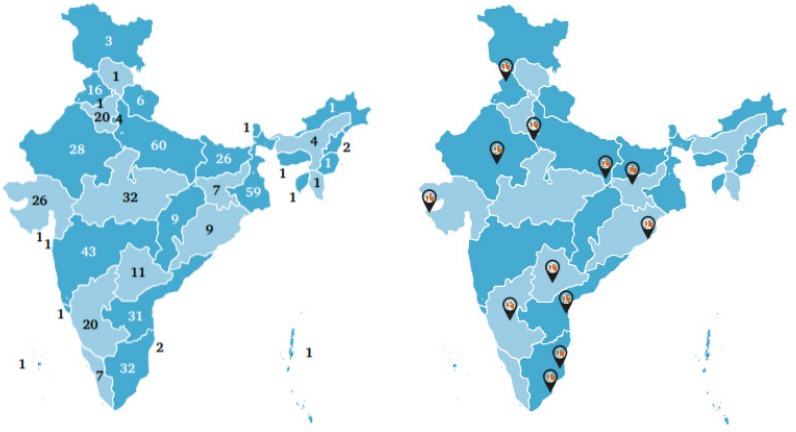
출처: Mission statement and Guidelines (2015), 이웅 외(2016), 기획재정부 수탁자료를 바탕으로 요약(재인용)

4. 기타 도시개발 정책

AMRUT는 2005년부터 10년간 지속된 JNNURM과 가장 유사한, 일종의 후속사업으로 2020년까지 500개 중소도시의 기본 인프라 정비를 목표로 하고 있다. AMRUT 사업은 △모든 가구에 상하수도를 연결, △공원과 같은 열린 공간을 개발 및 유지함으로써 도시가치 향상, △공공 교통 수단 확대 및 자전거와 같은 비동력 운송수단 확대, △주차공간 조성 등을 목적으로 한다.

한편 인도 정부는 이 사업을 계기로 기존 도시들이 향후 스마트시티로 개발될 수 있도록 사업을 진행할 계획이다. 이전 사업들이 중앙정부 주도로 진행되었던 것과는 다르게, AMRUT은 지방정부 주도로 진행될 예정이다. 중앙정부는 가이드라인을 제시, 사업자금을 지원하고 프로젝트 진행과 감독은 지방정부에 위임하고, 지방정부는 가이드라인에 따르되 각 지방의 상황과 우선순위에 따라 자율적으로 사업을 진행할 수 있다.

〈그림 5〉 주별 AMRUT(좌) 및 HRIDAY(우) 사업 배정 현황



출처: WEF (2016)

클린인디아는 위생적인 도시를 만드는 것을 목표로 화장실 개선 및 폐기물처리 시스템 도입에 중점을 둔 정책이다. 이는 2014년 수립된 모디 정부의 주요 이니셔티브 가운데 하나로 인도 정부는 이 정책을 성공적으로 수행하기 위한 노력을 지속하고 있다. 특히 인도 정부는 2017년 1~2월 500개의 도시를 대상으로 고체폐기물 수집 및 운반, 처리 역량 제고, 공공 화장실 의식 제고 등을 지표로 조사를 진행했으며, 이 조사를 통해 정책을 평가하는 한편 도시 간 경쟁을 유발하면서 정책 효과성을 높이고 있다.

HRIDAY는 유산 보존뿐만 아니라 경제성장과 도시개발을 포함하는 포괄적이고 지속가능한 유산 도시의 건설을 목표로 한다. 이는 △ 도시 유산 보존을 고려한 인프라 개발, △ 관광객을 위한 유산 보존 및 접근성

확대, △ 공공 편의시설 확대, △ 유산 기반 지역 산업 강화 등을 목표로 하고 있다. 이 정책은 궁극적으로 해당 도시들의 관광 잠재력을 개발, 해당 도시들의 관광 산업 발전에 기여할 것으로 기대되고 있다.

Housing for all 정책은 2022년까지 슬럼지역 주민들에게 2,000만 가구를 공급하는 것을 목표로 한다. 이는 △ 민간이 슬럼 재개발 시 혜택 가구당 1만 루피(약 157 달러) 지원, △ 주택대출에 15년간 6.5%의 이자금액 지원, △ 신축 보급주택의 35%를 경제취약 계층에게 할당 시 혜택 가구당 15만 루피 (약 2,345달러) 지원, △ 취약계층이 기존주택 수리·개선 시 가구당 15만 루피(약 2,345 달러) 지원 등을 통한 빈민층의 주거 안정을 목적으로 한다. 특히 이 정책은 여성에게 소유권을 제공함으로써 양성평등에도 기여하도록 설계되어 있다.

Ⅳ. 인도 도시화의 문제점과 개발 리스크

1. 도시화의 문제점

인도의 도시화는 더디지만 일부 지역에 집중되면서 주요 대도시에서는 인구과밀 현상이 나타나고 있다. 그동안 비계획적인 도시화의 진행으로 인도의 주요 도시는 인구과밀, 실업, 주택부족과 빈민가 확대, 교통 · 상하수도 · 폐기물 처리시설 등 도시 인프라 부족, 도시오염 등의 문제에 직면하고 있다. 일부 대도시의 경우 주거 및 사무실 임대 비용이 세계최고 수준으로 나타나고 있으며, 주택 부족 문제와 도시

빈민 증가 문제가 지속 확대되고 있다. 또한 도시화의 진행과 함께 충분한 일자리가 제대로 공급되지 않아 도시 일자리 부족 현상도 만연해 있다. 2017년 11월 기준 인도 도시지역 실업률은 5.28%로 농촌지역의 4.24% 대비 약 1%p 높다.

도시 인프라의 부족으로 교통 체증, 상하수도 및 폐기물 처리시설의 부족이 나타나고 있으며, 도시 오염 등 문제 또한 지속 발생하고 있다. 델리에서는 2017년 11월, 5일간 학교 휴교령을 선포하는 등 심각한 수준의 도시오염에 대한 해결책이 촉구되고 있는 상황이다.

한편 인도 도시화는 지역적으로 불균등한 성장은 물론이고 계층 간 불평등을 확대시키고 있다. 대부분의 도시 빈민은 무슬림, 불가촉천민, 지정 부족 및 기타 하층민(Muslims, Scheduled Castes, Scheduled Tribes and Other Backward Classes) 등으로 이들은 도시 기본서비스조차 제공받지 못하고 있다. 이하에서는 도시개발 리스크를 계획수립 과정 및 이후 계획 이행 과정으로 구분하여 살펴본다.

2. 도시개발 리스크

(1) 계획수립 과정

인도 도시개발 계획 수립 시 나타나는 문제 중 하나는 지자체의 열악한 재정 상태와 거버넌스 문제이다. 인도는 지난 1992년 74차

헌법 개정에서 지방자치단체에 도시개발에 대한 권한을 위임하였으나, 여전히 중앙정부 주도의 도시개발 계획 수립과 도시화가 진행되고 있다.

74차 헌법 개정안은 지방자치단체가 갖게 되는 적절한 세목을 설정하지 않았으며, 그 결과 지방자치단체는 재정자립이 어려운 상황으로 중앙정부의 보조금 및 대출에 의존적이다.[9] 한 연구[10]는 재무적 자립 기반이 약한 상황에서 각종 도시 인프라 서비스의 비용환수(cost-recovery) 수단이 불충분하여 재정적자 뿐만 아니라 만성적인 운영적자에 시달리고 있는 점을 고려할 때, 복잡한 사업구조의 스마트 시티 프로젝트를 추진, 허가, 관리하기에는 주정부와 시 자체의 관리 능력이 미약하다고 지적했다.

이처럼 열악한 지방자치단체의 재정상황으로 인해 지방자치단체의 권한 확대에는 여전히 한계가 있으며, 이러한 이유로 지방자치단체 및 주정부는 적극적으로 도시개발에 참여하지 않고 있다. 지방자치단체 및 주정부의 소극적인 도시개발 참여로 인해 도시개발 계획은 중앙정부에서 하향식(Top-down 방식)으로 수립되고 있다. 인도의 중앙집권적인 도시계획은 도시계획의 궁극적인 수요자이자 주체인 시민과 기업, 전문가 등 계획과 관련된 이해당사자(stakeholder)의 적극적인 참여가 어렵고, 그 지역의 특색을 반영하지 못하고 있어 도시계획이

9) 지방자치단체 재정원은 (a) 자치 단체의 세입 및 비과세 수입, 수익, (b) 주정부와 세금 공제, (c) 주 및 중앙정부의 보조금, (d) 금융 기관의 차입으로 구분할 수 있으며, 2003년 인도정부가 명시한 지방자치단체의 세입원은 토지 및 건물세, 전기, 라디오나 텔레비전으로 방송되는 광고, 신문 게재 광고, 오락에 대한 세금 등이 있음 (Charan, Chiranjiv (2015))

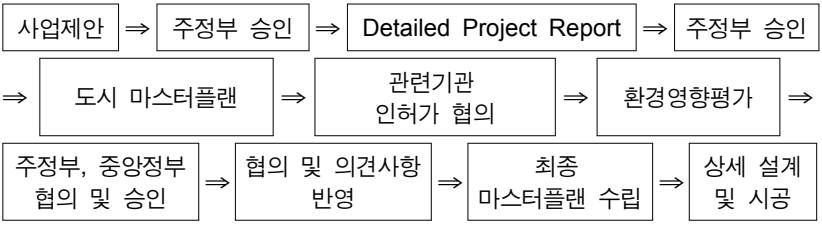
10) 천상현(2017)

실패할 가능성이 높은 것이 현실이다. 이해당사자가 참여하는 상향식(bottom-up)의 도시개발이 진행되기 위해서는 지방자치단체의 재정 확보와 권한 확대를 통한 거버넌스 체제 확립이 필요한 상황이다.

한편 모디 정부 출범 이후 주정부 및 도시 간 경쟁, 자발적 참여를 통한 재원 지원 등을 통해 도시개발 정책을 상향식으로 바꾸려는 노력을 지속하고 있다. 그렇지만 대다수의 지방정부들의 도시개발 추진 및 관리 능력은 여전히 낙후한 상태로 지방 정부의 거버넌스를 강화하기 위해 관련 부처 공무원 교육, 전문 인력개발 등의 지원이 필요하다.

또한 도시개발 사업 추진 체계의 복잡성과 불명확성은 도시개발 위험요인으로 작용한다. 인도에서 도시개발 계획은 사업제안에서 상세 설계 및 시공에 이르기까지 주정부 및 중앙정부의 승인, 환경영향 평가 등을 거쳐 최종 마스터플랜을 수립하는 긴 과정과 절차를 거쳐야 한다. 이와 함께 지역별로 요구되는 인허가 절차가 상이하고 행정처리 지연이 만연하게 나타나고 있는 점도 위험 요인으로 작용하고 있다.

〈그림 6〉 인도 도시개발사업 절차



출처: 해외도시개발지원센터 홈페이지

불명확한 도시계획 또한 도시개발계획 수립 단계의 위험요인으로 작용한다. 한 연구[11]는 인도의 스마트시티 사업 초기에 해외투자 진행이 부진한 주요이유 중에는 사업의 추진과 집행에 관한 제도가 명료하지 못한 점을 꼽았다. 우선 프로그램 시행 초기에 사업의 성격이나 목적, 집행 절차가 명확히 정의되지 않는 경우가 많으며, 인도 지자체의 70~80%가 도시기본(개발) 계획(master plan)이 없는 상태이고, 계획이 있더라도 집행이 되지 않는 경우가 상당수여서 지자체별 스마트시티 사업에 대한 목표나 결과물에 대한 우선순위가 상당히 다르거나 모호하다고 지적했다.[12]

(2) 계획시행 과정

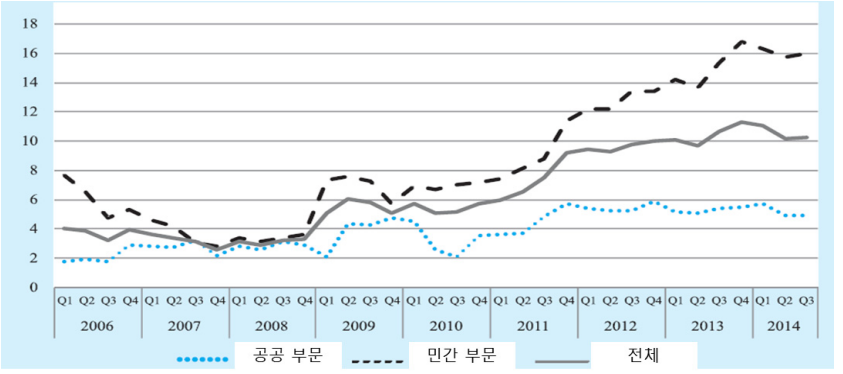
인프라 사업의 중단·지연은 도시개발 계획의 시행에 있어서 또한 주요 문제점으로 작용하고 있다. 인도의 경우 인프라 사업의 중단 및 지연이 빈번하게 발생하면서 인프라 사업의 중단·지연 규모가 GDP 대비 7~8%에 달한다. 한편 2014년 12월말 기준 민간 중단·지연 증가율은 16%, 공공 증가율은 6%로 민간 인프라 투자의 중단·지연이 공공 프로젝트보다 빈번하게 나타난다. 인프라 프로젝트의 중단·지연 요인은 민간투자 프로젝트의 경우 시장 불안정성, 인허가 문제, 프로젝트 추진 기관 관심 부족, 공공 프로젝트는 토지매입, 자본부족 등이 주로 지적되고 있다. 다행인 점은 모디 정부 이후 중단·지연 프로젝트의

11) 천상현(2017)
12) 천상현(2017)

재개 및 모니터링 강화를 통해 인프라 사업의 중단·지연을 방지하고 있어 그 증가세는 감소하고 있다는 것이다.

〈그림 7〉 중지된 프로젝트 추이

단위: %



출처: Ministry of Finance India (2017)
주: 사업규모 기준 증가율 추이

인도의 복잡한 행정시스템으로 인한 인허가 문제는 인프라 개발에 주요 문제점으로 작용한다. 인도에서는 간단한 건축일지라도 인허가 걸리는 시간이 매우 길다. 특히 인허가 절차 지연이 자주 발생하는데, 이는 재정 문제 등에도 영향을 미치게 된다.

한편 개발 단계의 또 다른 주요 문제로 토지수용 문제가 있다. 2014년 모디 정부 수립시 발표한 3대 개혁안 가운데 하나가 토지수용법 개정안으로, 인도에서는 토지 수용 이슈에 대한 해결이 촉구되고 있다. 인도에서의 토지 수용은 토지수용법 1894(Land Acquisition Act of 1894)에 근거해 이루어져 왔으나, 이 토지수용법이 주민의 권리를

제대로 지키지 못한다는 문제점을 해결하기 위해 인도 정부는 기존 토지 소유주의 권리 보호에 방점을 두고 2013년 토지수용법을 개정하였다. 그 결과 2013년 이후 토지수용은 토지수용 및 이주정착법(Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act)과 토지수용 및 이주에 있어 공정하고 투명한 보상을 받을 권리법(The Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquistion, Rehabilitation and Resettlement Act) 등 2개 법에 의해 적용되고 있다.

1984년에 제정된 토지수용법(Land Acquisition Act)은 정부가 공공 목적으로 토지를 강제적으로 취득하는 권한을 부여하고 있었으나, 그 과정과 절차가 불명확하여 문제가 되었다. 이러한 토지수용 문제는 2005년부터 추진된 오디샤 포스코 제철소 설립에서도 나타났다. 인도 정부가 오디샤 포스코 프로젝트를 위해 적절한 보상 없이 해당 토지를 강제수용 하면서 주민들의 반대에 부딪치면서 10년간 지연되었으며, 2017년 포스코가 해당 프로젝트를 철회하는 하나의 원인이 되었다.

한편 2013년부터 시행되고 있는 토지수용법 개정안은 토지수용절차를 명확히 하여 그 동안 불명확한 토지 수용절차로 인해 발생됐던 지연 또는 중단 위험은 줄었으나, 토지 수용에 따른 비용 및 기간을 급격히 증가시켜 문제가 되고 있다. 이에 모디 정부는 조세, 노동법과 함께 3대 주요 경제 개혁안으로 토지수용법을 개혁하고자 하였으나, 농민과 이해단체의 반대에 부딪혀 중앙정부 차원의 토지수용법 개정은 아직까지 추진되지 못하고 있다.

〈표 6〉 **토지수용 관련 법 주요내용**

구분	주요내용
토지수용 및 이주정착법 (Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act, 2013)	- 기존 토지수용법의 개정법으로, 구법의 주요 목적이 토지수용의 신속한 처리라면 개정법은 토지수용 대상지의 소유주들에게 공정한 보상과 이주정착 지원, 투명한 토지수용 절차를 강조하고 있음. - 본 법은 잠무카슈미르 주를 제외한 인도 전 지역에서 효력이 있으며, 연방 혹은 주정부는 공공목적의 토지사용에 한해 토지수용을 집행할 수 있음
토지수용과 이주에 있어 공정하고 투명한 보상을 받을 권리법 (The Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquistion, Rehabilitation and Resettlement Act, 2013)	- 보상금액: 농촌지역은 시장가치의 네 배, 도시지역은 시장가치의 두 배까지 보상 - R&R(Resettlement & Rehabilitation): 본 법 조항의 5개의 챕터를 할당하며 토지수용 후 기존 거주민의 재정착과 생활지원 사항에 대해 자세하게 서술하고 있음. - 절차의 준수: 공정하고 효율적인 토지수용 과정을 보장하기 위해 지역사회가 참가하는 공식 토지수용 위원회를 토지수용 절차 전에 설립함. - 부족민과 사회적 약자계층 보호: 토지수용에 대한 어떠한 법도 거주민 대표기관의 동의 없이는 부족민과 사회적 약자계층 보호를 위한 법의 상위에 놓일 수가 없음. 관련된 보호법으로 판차야트 법(Panchayat Act 1996)과 삼림보호법(Forest Rights Act 2006) 등이 있으며 이들 법은 지정카스트(Scheduled Castes)와 지정부족민 (Scheduled Tribes)을 보호하는 법임. - 토지수용 동의조건: 토지는 특별한 목적이 있는 경우에 한해서 수용될 수 있으며 동의조건을 충족시켜야 함. • 공익을 위한 사기업의 토지수용의 경우 대상지 가구 80% 이상의 동의, PPP인 경우 70% 이상의 동의를 얻어야 함. - 농경지 수용 제한: 식량안보 등의 이유로 주정부의 관리하에 수용될 수 있는 농경지의 넓이를 제한함. - 토지 반환: 토지수용 이후 반환의 경우, 주 정부가 토지의 원 소유주 혹은 주 토지은행(State Land Bank)에 토지를 반환할 권리를 가짐. - 이익공유: 수용토지가 제3자에게 더 높은 가격에 매수됐을 경우, 이익의 40%는 원 토지소유주에게 주어짐.

출처: 코트라 홈페이지

인도 정부는 PPP 사업을 통해 도시개발을 추진하고 있어, 도시개발 사업시행시 발생할 수 있는 PPP 사업의 위험요인 또한 인도에서의 도시개발 리스크로 작용하고 있다. WEF[13]의 설문조사 결과에 의하면, 인도의 PPP 사업에는 환경허가 및 건설허가 등 각종 허가의 취득지연, 정권교체 등에 따른 계획 변경 또는 취소, 부패와 시장왜곡, 지역 야당의 반대, 계약위반, 사법상 위험, 산업규정 변경 등의 위험이 있다.

한편 이러한 사업 위험은 주별로 상이하게 나타나는데, 민간투자 유치에 적극적인 구자라트, 안드라프라데시, 마하라슈트라 주의 위험은 인도 전체에 비해 현저히 낮은 것으로 나타난다.

V. 한 · 인도 도시개발 협력방향과 과제

1. 도시개발 협력방향

(1) 대인도 도시개발 상생협력 강화

인도의 도시화는 과거보다 상대적으로 빨리 진행되고 있지만 앞서 보았듯이 중국은 물론 다른 개도국과 비교하여 상대적으로 느리게 진행되고 있다. 실제로 현대적 관점에서 인도의 도시화는 아직 초기 단계라고 할 수 있다. 물론 뭄바이, 델리, 콜카타, 첸나이 등 초과밀 대도시에서는 환경오염 등 집적의 부정적 효과가 나타나고 있지만

13) WEF (2016)

인도 전체적으로는 여전히 도시화 초기단계에 있다. 특히 중대형 도시의 도시화율 증가가 인도 경제성장을 촉진시키고 있다.[14]

이런 맥락에서 인도 정부의 각종 도시화 정책은 앞으로 상당기간 인도 경제성장에 기여할 가능성이 높다. 또한 모디 정부 이후 제조업 육성 정책인 메이크 인 인디아(Make in India)와 함께 중요하게 추진되고 있는 스마트시티 정책은 그 의의가 매우 크다고 평가할 수 있다. 스마트시티 정책은 도시를 중심으로 인프라를 확충 및 개선하는 인프라 개발 정책일 뿐만 아니라 이를 통해 경제성장을 가속화하는 일종의 신성장 정책이기 때문이다. 이에 따라 모디 정부는 양자 간 정상회담 등을 통해 인도의 스마트시티 개발사업을 적극 홍보하고 외국의 참여를 독려하고 있다. 이에 대응하여 일본 등은 이미 여러 인도 스마트시티 개발사업에 참여하고 있다.

우리나라 정부 및 기업들도 對인도 도시개발 협력을 본격적으로 강화해 나가야 한다. 이는 인도 모디 정부의 협력요청 분야일 뿐만 아니라 우리나라의 다양한 도시개발 경험을 활용할 수 있는 분야이기 때문이다. 우리나라는 70-80년대 산업도시, 이후에는 주거중심 신도시, 복합기능 신도시 등 단시간에 가장 다양한 형태의 도시를 성공적으로 개발한 경험이 있다.

인도는 우리나라의 다양한 도시개발 경험을 활용하여 도시화 및

14) 조충제 외(2017)

경제성장을 가속화하고, 우리 기업은 인도의 도시화로 창출되는 거대한 신시장을 적극 활용할 수 있다. 도시개발에서의 양국 간의 협력은 대표적인 상생협력 분야이다.

양국 정부는 양국 간 도시개발 상생협력을 보다 강화하는 데 관심을 집중할 필요가 있다. 양국 간 정상회담, 분야별 장관급 회담 등을 통해 이 분야에 대한 양국 간 협력기반을 강화해야 한다. 필요하다면 한·인도 포괄적 경제동반자 협정(Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA) 개선에 양국 간 도시개발 협력 혹은 스마트시티 개발협력 조항을 포함시켜 양국 정부가 보다 책임감 있게 협력을 추진하는 한편, 양국 기업의 관심 제고와 참여를 독려할 필요가 있다.

(2) 사업 성격별 협력 및 지원 형태의 차별화

도시화의 진전은 다양한 수요를 발생시킨다. TV, 에어컨, 화장품 등의 가계 소비가 도시의 발전에 따라 나타날 뿐만 아니라 도시개발과 같은 사업을 통하여 주택, 컨벤션 센터 등 비즈니스 활동 관련 시설 수요가 발생한다. 전력과 같은 에너지 수요, 버스 및 도시철도와 같은 도시 인프라 수요도 증대된다. 이러한 수요 증대와 관련된 사업들은 그 성격에 따라 민간부문에서 접근해야 할 부문이지만, 공공 부문에 의한 즉, 정부 혹은 공공기관 간 협력기반 조성을 통한 전략적 접근으로 가능한 사업들 또한 많다.

먼저 인도의 도시화 추진, 스마트시티 사업 추진동향을 지속적으로 파악해야 한다. 이를 통해 다양한 수요를 파악하여 민간부문에서 접근해야 할 것은 민간들로 하여금 접근할 수 있도록 하고 정부는 이를 지원해야 한다. 도시화 및 도시 인구의 소득증대 효과로 급증할 각종 소비재 및 서비스 수요는 주로 민간부문이 적극적으로 대응할 부문이다. 관련 제품 및 서비스의 수출을 확대하는 한편 필요하다면 현지 진출을 적극 도모해야 할 것이다.

민간부문 단독으로 접근이 어렵거나 정부 및 공공기관 간 협력이 우선 필요한 사업들, 예를 들어 비교적 규모가 큰 인프라 사업이나 신도시 건설사업, 도시교통 시스템 등 공공서비스 사업, 국가 전략산업과 연관된 철도 및 원전 건설사업 등은 정부 및 공공기관 간 협력기반을 확보한 후 민간기업의 진출을 적극 지원해야 할 것이다.

정부 및 공공기관을 통한 전략적 접근도 사업의 성격에 따라 1개 부처 혹은 공공기관 간 협력으로 가능한 사업과 다수의 부처 및 공공기관 간 협력이 필요한 사업을 구분하여 추진해야 할 것이다. 예를 들어 대규모 금융조달이 필요하지 않고 협력의 대상이나 범위가 해당 부처 및 공공기관에 국한될 경우에는 해당 부처 및 공공기관 중심으로 인도 측 파트너와 양해각서 및 협정 등을 체결하여 추진하면 된다.

하지만 대규모 금융조달이 수반되고 여러 부처 및 공공기관이 관여해야 하는 사업의 경우, 즉 범 부처 및 공공기관의 지원과 협력이

필요한 사업은 전방위적인 협력체계를 갖춰 추진해야 한다. 신도시 건설, 원전 건설, 대규모 철도 건설 등 인프라 건설 등과 같은 분야는 정부 및 공공기관은 물론 민간 분야까지 아우르는 팀 코리아(Team Korea)를 구성하여 추진해야 한다.

〈표 7〉 사업 성격별 협력 형태 및 지원 방법

부문	협력 형태	협력분야
민간중심	기업 및 정부기관	소비자 시장, 병원 진출, 제품 수출 등
정부의 전략적 지원	제한적 지원	자동차, 재생에너지, 주택건설, 발전 등
	전방위적 지원	철도, 신도시, 원전 건설 등 인프라 부문

출처: 저자 작성

⑶ 인도 주정부 및 도시별 네트워크 강화

인도는 29개 주와 7개의 특별시로 구성되어 있는 대륙 국가이다. 도시화와 관련하여 중앙정부는 국가 차원의 개발계획을 선도하고 중앙정부 예산을 통해 스마트시티 사업 등의 추진을 독려하고 있다. 하지만 스마트시티 구상, 사업신청 등은 모두 주정부 차원에서 이루어지고 지원 대상으로 선정된 이후에도 실제 사업은 주정부 관할 하에 해당 시정부가 추진한다.

스마트시티 시범사업은 개별 시정부가 주정부를 거쳐 연방정부에 신청하면, 연방정부는 객관적인 심사절차를 거쳐 선정하고, 선정되면 개발비용 일부가 중앙정부로부터 주정부를 거쳐 시정부로 전달되어

사업이 실제로 추진된다. 따라서 도시화 관련, 특히 스마트시티 개발사업 등은 사실 중앙정부보다 주정부와의 협력이 더 중요하다. 동시에 스마트시티 등 구체적인 도시화 관련 사업을 추진하기 위해서는 시정부와의 협력 네트워크 또한 매우 중요하다.

한편 스마트시티는 100개 도시를 대상으로 하고 있으며 도시별 지원 금액이 현재 진행 중인 도시개발 계획 가운데 가장 크게 나타나고 있다. 또한 세계경제포럼(World Economic Forum, 이하 WEF)의 도시개발 정책별 · 분야별 기회를 보면 스마트시티 개발 계획은 상하수도, 폐기물 처리는 물론, 에너지 등 인프라 분야까지 도시개발 전반에 모두 걸쳐 진행하고 있어 다양한 방면으로 진출기회를 노려볼 수 있을 것이다.[15] 특히 스마트시티 개발은 현재 인도에서 진행 중인 도시개발 사업의 중점사업으로, 인도 정부가 이를 기점으로 인도 전역의 스마트시티 개발을 목표로 하고 있는 만큼 스마트시티 개발은 좋은 사업기회로 작용할 것이다. 우리기업은 인도에서 진행 중인 스마트시티 개발 관련 사업기회를 모색하고, 정부는 우리 기업이 참여할 수 있도록 제도적 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

15) WEF (2016)

〈표 8〉 도시개발 정책별 분야별 기회

분야	스마트시티	AMRUT	기타
상수도	O	O	Housing for All, HRIDAY
쓰레기 및 위생	O	O	Clean India, Housing for All, HRIDAY
이동성	O	O	Housing for All, HRIDAY
에너지	O	X	Clean India, Housing for All
건조 환경 (Built Environment)	O	X	Housing for All, HRIDAY
사회 인프라	O (교육, 의료, 안전)	X	HRIDAY - Safety

출처: WEF (2016)

인도에는 5,000명 이상 거주자가 있는 경우 도시로 인정을 받는다. 이러한 인구 특성에 따라 도시를 6개로 구분하고 있다. 표 9는 인도의 인구별 도시 형태를 보여주고 있다. 이 중에서 현재 Tier-1 도시는 인구 10만 명 이상 도시로 뭄바이, 델리, 콜카타, 첸나이, 방갈루루, 하이드라바드 등이 포함되는데 사실 뭄바이, 델리, 콜카타는 인구가 1,000만 명이 훨씬 넘는 초대형 도시들이다. 현재 한국기업들은 콜카타를 제외하고는 거의 모두 Tier-1 도시에 진출해 있다. 이에 비해 인구 10만 명 미만 5만 명 이상인 Tier-2 도시에는 진출한 기업이 거의 없다. 하지만 앞에서 보았듯이 도시화 관련 여러 사업들은 오히려 Tier-2 도시에서 많다. 실제로 구미 및 일본 기업들이 추진하고 있는 스마트 시티 사업의 대부분이 이들 Tier-2 도시를 대상으로 하고 있다. 일본의 아메다바드, 바라나시, 미국의 알리하바드, 비샥하파트남, 프랑스의 찬디가르, 나그푸르 등이 모두 Tier-2 도시들이다.

앞으로 새로 조성될 신도시도 대체로 Tier-1 및 Tier-2 도시 인근이나 이들 사이에 주로 개발될 가능성이 높다. 인도의 도시화를 활용한 경제협력이나 기업 진출을 위해서는 주정부 및 이들 Tier-1, 2 도시들과의 네트워크를 보다 강화해야 한다.

〈표 9〉 인도의 도시형태

도시형태	인구
Tier-1	100,000 이상
Tier-2	50,000-99,999
Tier-3	20,000-49,999
Tier-4	10,000-19,999
Tier-5	5,000-9,999
Tier-6	5000이하

출처: Wikipedia

〈표 10〉 인도의 주별 Tier-1 및 Tier-II 도시 현황

주/UT	Tier-I	Tier-II
안드라프라데시	하이데라바드	Vijayawada, Warangal, Vishapatnam, Guntur
아삼		Guwahati
비하르		Patna
찬디가르		Chandigarh
차티스가르		Durg-Bhilai, Raipur
델리	델리	
구자라트		Ahmedabad, Rajkot, Jamnagar, Vadodara, Surat
하리아나		Faridabad
카슈미르		Srinagar, Jammu
자르칸트		Jamshedpur, Dhanbad, Ranchi
카르나타카	벵갈루루	Belgaum, Hubli-Dhanbad, Mangalore, Mysore

주/UT	Tier-I	Tier-II
케랄라		Kozhikode, Kochi, Thiruvanathpuram
마디아프라데시		Gwalior, Indore, Bhopal, Jabalpur
마하라슈트라	뭄바이	Amravati, Nagpur, Aurangabad, Nashik, Bhiwandi, Pune, Solapur, Kolhapur
오리사		Cuttack, Bhubaneswar
펀잡		Amritsar, Jalandhar, Ludhina
폰디체리		Pondicherry
라자스탄		Bikaner, Jaipur, Jodhpur, Kota
타밀나두	첸나이	Salem, Tiruppur, Coimbatore, Tiruchirappalli, Madurai
우타르프라데시		Moradabad, Meerut, Ghaziabad, Aligarh, Agra, Bareilly, Lucknow, Kanpur, Allahabad, Gorakhpur, Varanasi
우타르칸드		Dehradun
웨스트벵갈	콜카타	Asansol

출처: Maps of India

2. 도시개발 협력 정책과제

(1) '한 · 인도 도시개발 협력 위원회' 설치

인도의 도시화는 더 많고 다양한 수요를 창출하고 이러한 수요는 실제로 시장을 확대시키고 있다. 한 · 인도 경제협력을 확대 및 심화해야 할 한국의 입장에서는 인도의 도시화를 적극 활용해야 한다. 하지만 인도의 도시화와 관련한 시장의 변화, 정책, 신사업 등에 대한 정보는 물론 도시개발을 추진하고 있는 주정부, 시정부와의 네트워크도 거의 구축되어 있지 않다. 도시화 관련 각종 사업이 전개되어도 어떤 과정과

절차로 참여할 지에 대한 정보도 거의 없다. 실제로 현재 확정된 90개 스마트시티는 물론 인도의 29개 주에서 계획 혹은 추진 중인 각종 도시화 사업에 대한 정보가 우리에게는 거의 없는 상태이다.

이에 비해 선진국은 물론 중진국들도 인도의 주 및 시 정부와 협약을 맺고 스마트시티 사업에 참여하고 있다. 미국, 영국, 일본 등은 최소 3개 이상, 그밖에 스페인, 싱가포르, 프랑스, 캐나다 등은 물론 말레이시아도 1~2개 스마트시티 개발 사업에 참여하고 있거나 참여 의사를 밝힌 상태이다. 참여 및 관심 분야는 매우 다양하다. 어떤 경우는 도시개념 설계, 어떤 경우는 특정 부문 기술이나 시스템 등으로 대체로 해당 국가의 축적된 기술이나 노하우, 경험 등을 활용하여 추진하고 있다. 일본은 첸나이, 아메다바드, 바라나시 스마트시티 건설 사업에 진출한다는 약속을 인도정부에 한 상태이다. 미국은 알라하바드, 마즈메르, 비샤하파트남, 프랑스는 찬디가르, 나그푸르, 폰디체리 등에 투자 및 지원을 약속했다. 한편 뉴욕시는 Wi-Fi망 사업에 참여하고, 싱가포르는 대규모 센서 및 카메라 네트워크 사업을 인도 스마트시티에 적용하는 사업을 추진하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 가칭 '한 · 인도 도시개발 협력위원회'를 설치, 운영할 필요가 있다. 현재 인도 연방상공회의소인 FICCI (Federation of Indian Chamber of Commerce & Industry) 내에는 도시인프라 및 스마트시티 위원회(Urban Infrastructure & Smart Cities Committee)가 구성되어 있다. 이 위원회는 도시화 및 스마트시티

사업에 대한 민간 및 해외 기업의 참여를 촉진하기 위해 각종 자료 및 정보 제공, 국내외 설명회, 대정부 알선 업무 등을 수행하고 있다. 상기 위원회의 국내 협력 파트너 물색, 양국 기관 간 협약 등을 통해 가칭 '한·인도 도시개발 협력위원회'를 설치·운영할 필요가 있다.

동 위원회는 앞서 언급하였듯이 인도에서 전개되고 있는 각종 도시화 및 스마트시티와 관련된 정보를 국내에 효율적으로 전파하고 한국 기업들의 사업 참여를 적극 유도하는 것을 핵심 업무로 삼아야 한다. 인도 측은 인도 정부의 도시화 관련 정책, 주요 사업, 해외기업의 참여 기회 등을 한국 측을 통해 적극 홍보하고, 한국 측은 한국기업의 관련 사업 참여 알선을 인도 측을 통해 추진할 수 있을 것이다. 인도 도시화 및 스마트시티 관련 내용을 소개하는 정보 자료집의 공동 배포는 물론 공동 설명회 등도 적극 추진할 필요가 있다.

한국 측 협력 파트너는 대표성이 있으면서도 기업의 니즈를 파악하고 해외협력 경험이 풍부한 민간단체, 예를 들면 대한상공회의소와 같은 기관이 적합할 것 같다. 특히 한국 측 협력 파트너는 이미 진행되고 있는 다른 국가들의 인도 도시화 및 스마트시티 사업 참여형태 및 방법 등을 조사하여, 우리 기업들에게 제공하여 우리 기업들의 관련사업 참여를 독려해야 할 것이다.

(2) EDCF를 포함한 금융패키지 조기집행을 위한 태스크포스 구성

한국과 인도 간에 EDCF 10억 달러, 수출금융 90억 달러를 포함한 총 100억 달러의 금융패키지가 지난 2015년 정상회의에서 합의되었지만 지금까지 이를 활용한 사업이 추진되지 못하고 있다. 양국 간 논의가 진행되고 있는 것으로 알려져 있지만 가능한 조속하게 구체적인 사업 추진을 통해 양국 정상 간 합의사항을 실천하는 한편 양국 경제협력을 심화하는 계기로 삼아야 한다. G7국가 이외 국가로부터 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 받지 않았던 인도 정부가 우리 정부에게 그 기회를 준 것, 그리고 그동안 일본의 對인도 대규모 ODA 사업 추진을 선망했던 것을 고려해 볼 때 이 사업이 양국 정상 간 합의 이후 지금까지 구체적으로 추진되지 않은 것은 매우 안타까운 일이다.

양국이 합의한 EDCF 및 수출금융 자금을 활용하기 위한 방안 마련이 보다 활발하게 논의되고 추진되어야 한다. 앞에서 살펴보았듯이 인도 도시화와 관련하여 100억 달러 금융패키지를 활용할 사업들은 많다. 당장 LH공사가 추진하고 있는 칼리안-돔비불리 신도시 사업을 고려해 볼 수 있다. 이밖에도 인도 전역에서 추진하고 있는 도시화 관련 주요 인프라 개발 사업들도 모두 금융패키지 활용이 가능한 잠재 사업들이다.

EDCF를 수반한 첫 번째 금융패키지 사업인 만큼 사업 발굴 등에 보다 신중을 기해야 한다. 무엇보다 개발의 효과성이 높은 사업을 우선

대상으로 해야 한다. 특히 유상원조 자금인 EDCF가 투입되는 사업은 개발의 효과성을 우선시해야 한다. 동시에 양국 간 경제협력의 성과가 가시적으로 나타나고 성과의 확산성이 가급적 높은 사업이어야 한다. 그래야 양국 정부의 지속적인 지원 하에 대인도 금융패키지 사업이 지속 추진되고 양국 기업의 참여가 지속 증가할 수 있기 때문이다.

이런 조건들을 동시에 만족할 사업을 발굴하기는 어렵다. 완벽한 지원 조건을 갖춘 사업을 찾는 것은 사실상 불가능하다. 완벽한 조건의 사업이 나타나기를 기다리는 것보다 개발의 위험성을 최소화하여 추진하는 것이 현실적이다. 인도를 대상으로 최근 들어 매년 10억 달러 이상의 공적개발원조를 하고 있는 일본도 우리나라가 처한 환경과 다르지 않다. 이미 지난 2011년부터 본격적인 사업이 추진되고 있는 일본의 대표적인 원조사업인 델리-뭄바이 고속화물철도(1,500Km) 사업이나 2017년 9월 양국 정상이 참석한 가운데 착공한 뭄바이-아베드바드(503Km) 고속철도 사업 모두 일본 정부가 인도 정부에게 적극 권유한 사업들이다. 앞서 선진국들이 추진하고 있는 대인도 도시화 및 스마트시티 개발사업은 거의 모두 공적개발원조 사업과 직간접적으로 연계된 사업들이다. 이들 사업 역시 인도 정부가 먼저 요청한 것이 아니라 선진국들이 지원을 권유한 사업들이다.

EDCF를 포함한 100억 달러 금융패키지 활용사업 발굴을 위한 태스크포스(Task Force, 이하 TF)를 구성·운영을 검토해야 한다. 기획재정부와 수출입은행을 중심으로 TF를 구성하여, 조기 사업화 추진이

필요하다. 수출금융은 상대적으로 조기 집행이 가능하겠지만 EDCF의 경우 실제로 집행되는 데는 통상 2년 정도의 시간이 필요하다. 양국 정상 간 합의가 이미 지난 2015년 5월 이었던 점을 상기해야 한다. TF를 통해 지원대상 사업을 적극 발굴하고, 관련 부처 및 공공기관, 사업 참여 가능성이 있는 기업들을 접촉하여 개발 리스크를 최소화하고 인도 정부 및 주정부, 시정부를 상대로 적극 설득해가며 추진해야 한다. 인도는 경제협력 파트너로서 잠재성이 매우 높은 나라이다. 2000년대 초부터 일본의 공적개발원조의 최대 수혜국이 인도이다. 인도의 잠재력을 적극 활용하겠다는 일본 정부의 비전과 전략, 적극적인 노력을 선망하기보다 우리도 이제 적극적으로 행동해야 할 때이다.

(3) 제조업 중심 한국형 신도시 개발사업 제안 및 추진[16)]

모디 정부의 핵심정책 중 하나로 추진되고 있는 스마트시티 사업에 적극 호응하여 제조업 중심의 한국의 신도시 사업을 구상, 이를 조기에 성공시켜 인도 전역으로 확산하는 사업을 중장기적으로 추진해 볼 필요가 있다.

스마트시티 사업은 모디 총리가 지난 2014년 델리 정상회담에 이어 2015년 서울 정상회담에서도 우리 정부에게 참여를 요청한 사업 중의 하나이다. 이보다 앞서 모디 총리가 구자라트주 총리 시절 한국을 두 차례 방문했을 당시 동탄과 송도 스마트시티를 방문했다. 모디

16) 조충제 외(2015)

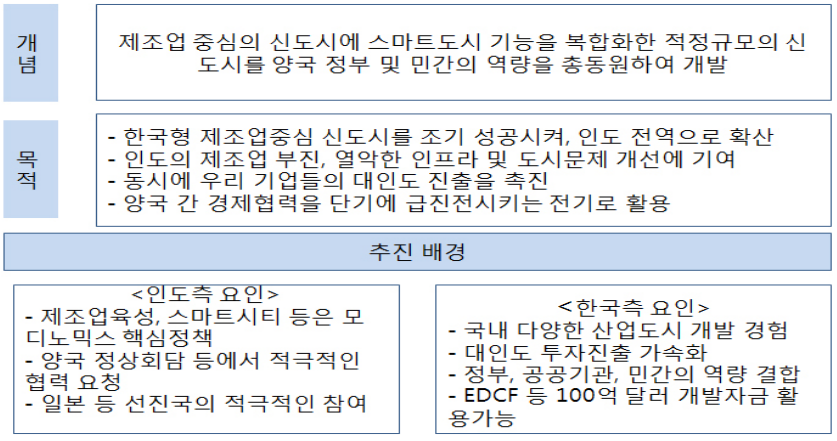
총리에게 스마트시티 정책에 대한 직접 혹은 간접적 영향을 준 곳이 한국일 가능성이 높다. 그래서 그가 연방총리가 된 이후 두 차례에 걸친 연속 정상회담에서 인도 스마트시티 개발사업에 한국이 적극 참여하기를 요청했을 가능성이 높다. 실제로 2018년 정상회담에서 모디 총리는 스마트시티 개발사업에 참여를 또다시 요청했다.

실제로 한국은 선진국들이 장기에 걸쳐 도시를 개발하는 것과 달리 단기에 신도시를 개발한 경험이 어느 나라보다 많이 축적되어 있다. 그것도 다양한 형태의 도시, 즉 제조업 중심 산업도시, 주택중심의 신도시, 행정도시, 복합도시 등을 가장 최근에 개발한 경험을 갖고 있는 나라가 한국이다. 개발재원은 앞서 언급한 10억 달러의 EDCF를 포함한 100억 달러의 금융패키지를 활용하면 된다.

제조업 중심 한국형 신도시 개발 사업은 한국 기업, 특히 한국 중소기업 입장에서는 인도의 열악한 인프라 환경을 극복할 수 있는 기회가 될 것이다. 제조업 중심 한국형 신도시에 한국 중소기업을 입주시킨다면 이는 정체된 대인도 투자 및 교역을 확대하는 새로운 돌파구가 될 가능성이 높다. 제조업 중심 한국형 신도시는 그린필드형 개발을 지향하며 한국 정부 및 공공기관, 민간의 역량을 결합한 팀코리아(Team Korea) 형태로 추진하며, 인도측은 물론 가급적 많은 이해관계자를 포함시켜 개발 리스크를 최소화하는 방향으로 구상해야 할 것이다. 제조업 중심 한국형 신도시 개발사업 추진체인 특수법인(SPV)에는 한국 정부 및 공공기관, 금융기관은 물론 인도측 연방 및 주정부, 시정부까지 포함하고

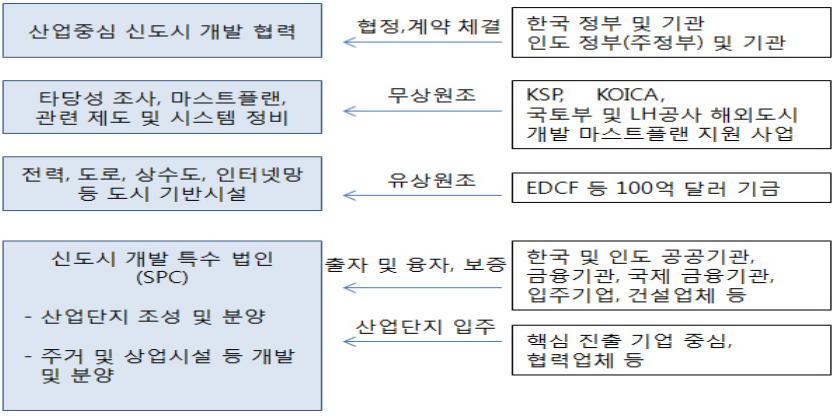
가능하다면 국제개발금융기관까지 포함하여 리스크를 최소화해야 할 것이다.

〈그림 8〉 제조업 중심 한국형 신도시 개발 개요(안)



출처: 조충제 외(2015)

〈그림 9〉 제조업 중심 한국형 신도시 개발사업 구조(안)



출처: 조충제 외(2015)
주: 사업 참여 주체별로 대략적인 역할구조를 도식화

한편 LH공사 등 우리 측 공기업의 상기 분야 사업주도 혹은 참여를 위해서는 출자 등이 불가피할 가능성이 높다. 공기업의 투자, 특히 해외 투자는 신중히 추진되어야 하며, 규정에 따라 예비타당성 조사 등을 엄격히 실시해야 한다. 하지만 이런 절차적 복잡성과 어려움으로 사업 추진 자체가 중단되거나 포기되어서는 안 된다. 필요하다면 관련 규정의 개정 혹은 탄력적 적용 조항 마련 등을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

개념 설계, 타당성 조사, 관련 제도 및 시스템 정비 등에는 경제개발 경험공유(Knowledge Sharing Program: KSP) 및 무상원조 자금 등을 활용하고, 신도시의 기반시설, 특히 인프라 개발 등에는 EDCF 및 수출금융 자금 등을 활용할 수 있을 것이다. 무엇보다 적절한 규모의 신도시를 조기에 성공시켜 인도 전역으로 확산해 나가는 식으로 사업을 추진하는 것이 합리적일 것이다.

상기에서는 우리나라 대기업을 중심으로 협력 중견·중소 기업들이 참여하는 일종의 후방형 산업 도시를 중심으로 제안했지만, 인도의 R&D 능력과 우리나라의 제조 능력을 결합한 소위 전방형 산업 도시 개발도 충분히 가능하다. 또한 양쪽 모형을 결합한 전후방 상생 산업도시 개발도 가능하다. 예를 들면 인도 인력 및 기술, 기업들을 적극 활용하는 R&D 센터와 우리나라 진출기업들을 중심으로 제품을 양산하는 제조 공장들을 결합한 산업중심 도시개발도 가능할 것이다.

이러한 후방 혹은 전방, 쌍방향 제조업 중심 한국형 신도시 개발

사업은 앞서 언급한 가칭 '한 · 인도 도시개발 협력위원회'와 EDCF를 포함한 금융패키지 조기 활용을 위한 TF 등을 통해 추진할 수 있을 것이다.

무엇보다 한국형 신도시 개발사업 개발, 조기에 성공시켜야 한다. 처음부터 너무 규모가 큰 대규모 사업으로 추진하기보다 조기성과를 기대할 수 있는 적절한 규모의 사업을 우선 추진하여, 인도 내 사업경험과 노하우를 비축해 나가야 한다. 이런 학습효과 바탕으로 도시화 사업을 인도 전역으로 확산시켜 나아가는 것이 보다 합리적이기 때문이다.

참고문헌

국내문헌

이웅 외 (2016). PPP(민관 파트너십) 방식에 특화된 인도 스마트시티 프로젝트 관련 시장의 우리기업 진출 촉진방안, 기획재정부 수탁자료.

신세린 (2015). 인도 도시개발 이니셔티브 주요내용과 전망.

신세린 (2016). 클린 인디아 캠페인 진행 현황과 전망.

조충제, 송영철, 이정미 (2015). 인도 모디(Modi) 정부의 경제개발정책과 한 · 인도 협력방안. 대외경제정책연구원.

조충제, 이순철, 이정미 (2017). 인도의 도시화와 한 · 인도 협력방안. 대외경제정책연구원.

천상현 (2017). 인도 스마트 도시 계획의 제도적 · 사회적 이슈와 시사점.

해외문헌

Charan Singh, Chiranjiv Singh (2015). Financing of Urban Local Bodies in India.

Ministry of Finance India (2015). Economic survey 2014/2015.

Ministry of Finance India (2017). Economic survey 2016/2017.

Kesar Purushottam (2014). Spatial Planning and Urban Governance Perspectives in India: A Critical Overview.

Mckinsey Global Institute (2010). India's Urban Awakening: Building Inclusive Cities, Sustaining Economic Growth.

Mission statement and Guidelines (2015). Ministry of Urban development of India.

UN (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revisions.

WEF (2016). Reforms to Accelerate the Development of India's Smart Cities, Shaping the Future of Urban Development & Services.

온라인 자료

코트라 (http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView. do?setIdx=322&dataIdx=151742) (검색일: 2017.11.30)

해외도시개발지원센터 (http://www.iuc.or.kr/main.asp) (검색일: 2015.3.11)
Maps of India (www.mapsofindia.com/maps/india/tier-1-and-2-cities.html) (검색일: 2017.11.30)
HRIDAY 홈페이지 (http://hridayindia.in) (검색일: 2017.10.30)
Smart Cities Mission (http://smartcities.gov.in/writereaddata/SPVs.pdf) (검색일: 2017.10.20)
Wikipedia (https://en.wikipedia.org/wiki/Classification_of_Indian_cities) (검색일: 2017.11.30)
World Bank World Development Indicators Data (http://www.worldbank.org) (검색일: 2017.12.5)

EDCF

Ⅳ. 개발협력대상국 분석

스리랑카 국가신용도 평가리포트

김도현 한국수출입은행 조사역

케냐 국가신용도 평가리포트

이지은 한국수출입은행 조사역

스리랑카 국가신용도 평가리포트

김도현
한국수출입은행 조사역

목 차

Ⅰ. 국가개황
1. 일반개황
2. 우리나라와의 관계

Ⅱ. 경제동향
1. 국내경제
2. 대외거래
3. 외채상환능력

Ⅲ. 경제구조 및 정책
1. 구조적 취약성
2. 성장잠재력
3. 정책성과

Ⅳ. 정치·사회동향
1. 정치동향
2. 사회동향
3. 국제관계

Ⅴ. 국제신인도
1. 외채상환태도
2. 국제시장평가

Ⅵ. 종합의견

참고자료

Ⅰ. 국가개황

1. 일반개황

면 적	66천 ㎢(한반도의 2/7)	GDP	873.84억 달러
인 구	21.4백만 명(2017기준)	1인당 GDP	4,074.98 달러
정치체제	이원집정부제	통화단위	Sri Lanka Rupee(SLR)
대외정책	독자적 실리노선	환율(달러당)	152.4

❑ 스리랑카는 '인도양의 진주'라고 불리는 인도 남동부 인도양에 위치한 도서국으로 면적은 한반도의 7분의 2수준임. 인구수는 약 21.4백만 명이며, 싱할라족(75%)과 타밀족(11%)으로 구성되어 있음.

❑ 1948년 영국으로부터 독립한 이후 '실론(Ceylon)'이라는 국호를 사용했으나 1972년 스리랑카로 국명을 변경함.

❑ 스리랑카 산업구조는 서비스업(62.5%), 제조업(29.7%), 농업(7.8%) 순으로 구성되어 있으며, 주로는 청정해안, 열대성 기후 등을 바탕으로 관광업이 발달함.

❑ 정치체제는 이원집정부제로 2015. 1월 당선된 시리세나 대통령(SLFP, 스리랑카자유당 당수)은 동년 8월 총선에서 승리한 위크레메싱헤 총리(UNP, 통합국민당 당수)와 연합정부(내각)를 구성함. 그러나 연립정부 내 불협화음이 계속되면서 올해 10월 26일 시리세나 대통령이 위크레메싱헤 총리를 해임하고 전임 대통령인 라자팍사를 신임총리로 전격 임명하며 정치적 불안정성이 심화됨.

2. 우리나라와의 관계

❑ 국교수립: 1977. 11. 14 수교 (북한과는 1970. 6. 25 수교)

❑ 주요협정: 항공협정('78), 문화협력협정('78), 투자보장협정('80), 무역협정('84), 이중과세방지협약('84), 과학기술협력협정('94), 무상원조협정('09)

〈표 1〉 **교역규모**

단위: 천 달러

구 분	2015	2016	2017	주요품목
수 출	277,841	275,512	286,837	편직물, 아연도강판, 합성고무, 자동차
수 입	84,472	88,544	84,135	의류, 식물성 재료, 기타 비금속 광물

❑ 해외직접투자현황(누계, 총투자기준): 184건, 181,352천 달러(2018년 9월말 기준)

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 2〉 **주요 국내경제 지표**

단위: %

구 분	2014	2015	2016	2017	2018[f]
경제성장률	5.0	5.0	4.5	3.3	3.8
소비자물가상승률	2.8	2.2	4.0	6.5	4.9
재정수지/GDP	-6.2	-7.0	-5.4	-5.5	-4.6

출처: IMF, EIU

❑ 경제성장률은 2018년 3.8%대 회복 전망

○ 스리랑카는 2009년 26년간 이어진 내전 종식 후 국가 재건을 위한 인프라 투자 및 관광업 호조세로 2010~12년 중 연평균 8.5%의 경제성장률을 기록하였음. 반면 2017년 중에는 가뭄, 홍수 등의 자연재해로 인한 농업생산량 감소와 미국, EU 등 주요 수출시장의 경기침체로 인한 성장세 둔화 등으로 경제성장률은 최근 10년 중 최저치인 3.3%를 기록함.

- IMF에 따르면, 스리랑카 정부가 2017년 한 해 동안 지출한 자연재해 피해복구비용은 스리랑카 GDP의 0.4% 수준으로 조사됨.

○ 한편, 스리랑카는 유럽연합(EU)의 일반관세특혜(GSP+)* 자격 회복('17.5월), 싱가폴과의 FTA 체결('18.1월) 등으로 수출환경이 개선됨에 따라 의류 및 직물류 중심의 수출 신장이 기대되며, 항만 및 교통 인프라 건설 부문에 대한 중국과 인도의 투자 확대, 관광업 부문 성장 등으로 2018년 경제성장률은 3.8% 수준으로 회복될 것으로 기대됨.

- 유럽연합(EU)의 GSP+ 혜택을 받기 위해서는 인권 및 노동에 대한 권리, 지속적인 개발, 양호한 지배구조 분야에 관한 27개 국제협약을 준수해야 함. 스리랑카는 국제인권 협약을 충실히 이행하지 않아 2010년 8월 한시적으로 동 지위가 상실되었으나, 2017년 5월 GSP+ 혜택이 재개됨.

* 유럽연합(EU)이 개발도상국의 무역확대 및 경제개발 지원을 목적으로

대 유럽시장 수출품에 대한 관세 혜택을 제공하는 것으로, 스리랑카는 2005.7월~2010.8월 기간 동안 약 7,200개 품목을 유럽시장에 무관세로 수출함.

- 중국은 일대일로(一帶一路, One Belt One Road) 사업의 일환으로 '진주목걸이 전략(String of Pearl)'에 따라, 인도양 주변국인 스리랑카 함반토타 및 콜롬보 항만개발사업, 콜롬보-라트나푸라 고속도로(73.9 km) 개선사업 등 다양한 항만, 교통 관련 인프라 건설 프로젝트를 추진하고 있음. 스리랑카의 인프라 건설 산업은 동 사업에 힘입어 향후 10년간 연 10% 이상의 성장세가 유지될 것으로 기대됨.

❑ 소비자물가는 2018년 중 안정화 예상되나, 루피화 가치 약세는 상승요인으로 존재

○ 자연재해 이후 높아진 농산물 및 생필품 가격, 미 달러화 대비 루피화 가치 하락으로 인한 수입물가 상승으로 2017년 소비자물가상승률은 6.5%로 전년(4.0%) 대비 높은 수준을 보였으나, 농산물 가격이 점차 안정화되고 있어 2018년 중에는 4.9% 수준의 물가상승이 전망됨.

- 한편 2018년 5월 홍수로 인한 피해, 글로벌 유가 회복세, 스리랑카 중앙은행의 정책금리 인하('18.4월 8.75%→8.5%, △25bp) 및 미국의 금리 인상('18.9월)에 따른 미 달러화 대비 루피화 가치 약세* 흐름은 여전히 수입물가 상승요인으로 작용할

전망임.

* 환율(LKR/USD, 연말): 131.0('14) → 144.1('15) → 149.8('16) → 152.9('17) → 171.5('18^{f})

❑ 세제 개편 및 공공부채 축소 노력으로 재정수지 적자 개선세 유지

○ 스리랑카의 재정수지 적자는 2015년 GDP의 7.0%로 높은 수준이었음. 시리세나 정권 출범 직후 2016. 6. 3일 IMF가 3년간의 확대금융(Extended Fund Facility, EFF)*을 승인한 이후 IMF 경제구조개혁 프로그램** 실행으로 무분별한 차입 축소 및 세수 증가를 위해 노력한 결과 GDP 대비 재정적자 비율이 2016, 2017년 각각 5.4%, 5.5%까지 개선됨.

* 재정수지/GDP(%): -6.2('14) → -7.0('15) → -5.4('16) → -5.5('17^{e}) → -4.6('18^{f})

** IMF 프로그램 목표(2020년말 기준): ① 재정수지 적자/GDP 3.5%, ② 조세수입/GDP 15%, ③ 공공부채/GDP 68%, ④ 외환보유액/평균수입액 5개월

○ IMF의 '18.6월 실사보고서에 따르면, 스리랑카 정부는 2020년까지 GDP 대비 재정수지 적자 비율을 3.5%까지 축소하기 위해 세수 확보, 국영기업 비효율 개선 등 재정 건전화 방안을 마련해 추진 중으로 2018년에는 재정수지 적자 비율이 GDP의 4.6% 수준으로 감소할 것으로 기대됨.

- 세수증대를 위해 스리랑카 정부는 2016. 11월 담배세 및 부가세를 각각 인상(72%→86%, 11%→15%)하고 통신, 원단, 직물, 전자제품, 항공기 및 부품 등 면세품목을 축소키로 함. 2018년 4월 1일부터 발효된 개정 조세법(Inland Revenue Act, IRA)에서는 부동산에 대한 자본이득세 신설, 배당 및 이자소득세 인상 등 세제도 재정비하였음.

- 이외에도 IMF는 국영기업의 비효율 및 수익성 저하 문제 해소를 위해 시장가격(전력 생산비용을 회수할 수 있는 수준)을 반영한 에너지 사용료 책정방식 변경*과 만성적인 적자를 경험하고 있는 국적 항공사의 예산규정 정비 및 정기적인 감독 강화, 성과 평가 등 운영상 투명성 제고를 위한 추가 조치 이행을 권고함.

* 스리랑카 의회는 2018년 5월 중 연료 가격 자동 가격 결정 모형(Automatic Fuel Pricing Mechanism)의 도입을 승인해 즉각 발효시켰으며, 금년 중 전기 요금 가격 결정 모형도 승인할 예정임.

○ 한편 높은 정부 부채 비율(2017년 79.3%)은 재정적자 부담을 가중시키는 또 다른 주요 원인으로, 정부 당국은 2018.3월 부채관리법(Liability Management Bill)을 제정하고 IMF의 경제개혁 가이드라인에 따라 2020년까지 공공부채비율을 GDP의 68%까지 축소해야 함.

- 스리랑카 정부는 채무구조 개선을 위해 2017.7월 함반토타 항구 건설에 투입된 중국차관(12.7억 달러) 중 90%인 11.2억 달러를

출자 전환하여 부채를 크게 줄이는 대신 항구 지분 70%를 중국기업 앞으로 99년간 임대함.

- 또한 2015년 시리세나 정권 출범 이후 고율의 중국차관* 대신 ADB, 한국(EDCF), 일본 차관 등 이자율이 비교적 낮은(0.15~3%) 양허성 금융 도입을 추진해 이자 비용을 축소하고자 함.

* 함반토타 항구 건설에 투입된 중국차관(총 12.7억 달러) 중 일부(3.1억 달러)에 대해서는 6%의 고이자율이 적용되고, 나머지(9.6억 달러)는 2%의 이자율이 적용된 것으로 파악됨.

- 부채관리법(Liability Management Bill)은 부채상환을 위한 해외조달자금에 대한 중앙은행의 권한을 축소하고 국회의 권한을 강화하는 방향으로 제정됨. 동 법률에 따르면 국회의 관리하에 국가부채 상환 목적에만 해외 차입금이 사용되어야 함.

- 이는 과거 중앙은행과 상업은행 등 주요 금융기관 등이 부채상환 목적의 해외 차입금을 사적으로 사용하던 불합리한 관행을 방지하고자 제정함.

2. 대외거래

〈표 3〉 주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2014	2015	2016	2017	2018[f]
경 상 수 지	-1,988	-1,881	-1,743	-2,310	-2,671
경상수지/GDP	-2.5	-2.3	-2.1	-2.7	-3.0
상 품 수 지	-8,287	-8,388	-9,090	-9,910	-11,606
상 품 수 출	11,130	10,547	10,310	11,360	12,611
상 품 수 입	19,417	18,935	19,400	21,270	24,217
외 환 보 유 액	7,316	6,543	5,189	7,031	6,710
총 외 채	43,035	43,925	46,608	52,008	55,108
총외채잔액/GDP	54.3	54.5	57.0	59.5	61.2
D.S.R.	20.6	14.7	16.1	16.4	21.3

출처: IMF, EIU

❑ 경상수지 적자 지속으로 외화수급 상황 개선 어려울 전망

○ 2017년 중 관광업 성장에 힘입은 서비스 수지 흑자, 경상이전 수지 흑자에도 불구, 유가 상승, 식료품 및 자본재 수입 증가로 인한 상품수지 적자 폭이 확대됨에 따라 발생하면서 경상수지 적자는 GDP의 2.7%를 기록함.

- 월평균 수입액 대비 외환보유액 비율은 중동지역의 거시경제 환경 개선으로 외화수입의 주요 원천인 해외근로자 송금액이 회복세를 보이며 2016년 말(2.4개월) 대비 증가한 3개월을 기록함.

* 서비스 수지(백만 달러): 1,880('14) → 2,325('15) → 2,879('16) →

3,338('17) → 3,835('18f)
경상이전 수지(달러): 6,227('14) → 6,193('15) → 6,453('16) → 6,327('17) → 6,509('18f)

○ 향후 해외근로자 송금 유입 증가에 따른 소득수지 개선 기대, 미국의 관세 혜택 재개('18.3월)에 따른 수출개선 등으로 2023년까지 스리랑카의 경상수지 적자가 GDP의 2% 수준으로 축소될 전망임.

- 그러나 2018년 신흥국의 자본유출, 기계, 장비류 등의 자본재 수입 증가에 따른 경상수지 적자 폭 심화로 월평균수입액 대비 외환보유액은 2.6개월 수준으로 다시 감소할 전망임.

3. 외채상환능력

❑ 과도한 정부부채로 외채상환능력 취약

○ 2017년 총외채는 GDP의 59.5%*, 정부부채는 GDP의 79.3%를 기록하고 있어, 경제 규모에 비해 외채 및 정부부채 잔액이 많은 편임.

* 신흥국(주요 원유수출국 제외)의 총외채/GDP 평균 : 53%(IMF)

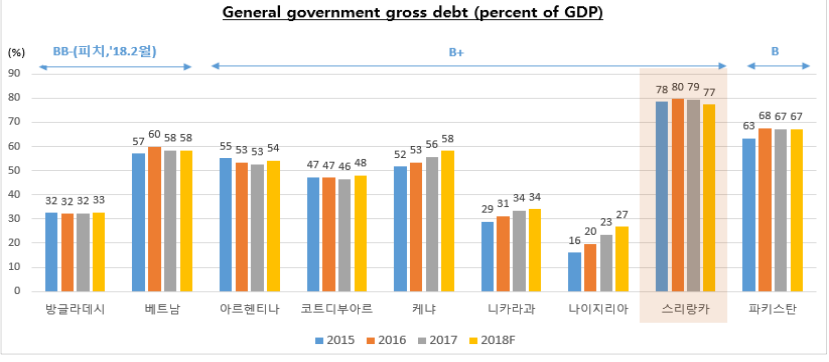
○ 특히 스리랑카 정부가 보유한 부채 중 외화표시 부채 비율은 50%에 달해 통화가치 약세로 인한 외채상환부담이 더욱 증가할

위험이 높음.

○ 외채원리금상환비율(Debt Service Ratio: D.S.R)은 외채비용증가 및 상업금융기관의 해외차입증가 등으로 2017년 16.4%를 기록하고 있으며, 높은 공공부채비율, 대규모 재금융(Refinancing) 수요, 만성적인 무역적자 등에 따른 낮은 외환보유액 수준을 감안할 때 외채상환능력은 여전히 취약함.

〈그림 1〉 GDP 대비 공공부채 비율

단위: %



출처: IMF, Fitch

❑ '부채의 덫'에 빠질 우려 제기

○ 세계은행은 2017.11월에 International Debt Statistics 2018을 발표하면서 남아시아의 부채 급증에 대한 우려를 나타냄. 이 중 스리랑카의 경우 총 외채규모, 총외채/총수출 비중 급증으로 부채상환 부담이 가중되고 타 남아시아 국가에 비해 현저히 낮은

외환보유액을 문제로 지적함.

- 총 외채규모는 2011년 258억 달러에서 2016년 460억 달러로 5년 만에 80%가량 증가하였고, 총외채/총수출 비중 또한 269.9% (2017년)로 부채 상환 부담이 매우 큰 수준임.

- 2017년 기준 단기외채/총외채 비율이 13.6%로 만기구조가 양호함에도 불구하고 단기외채/외환보유액 비율 100.5%로 전년(141.6%) 대비 감소하였음에도 여전히 높아 단기외채 상환 부담이 높음.

III. 경제구조 및 정책

1. 구조적 취약성

❑ 만성적인 외환보유액 부족 문제

○ 스리랑카는 수출의 60%가 의류, 차(Tea)이며, 외환보유액의 주요 원천인 해외근로자 송금은 세계경기에 민감한 편으로 안정적인 외화수입원이 부족한 데 비해, 수출의 2배에 가까운 수입과 과다한 외채로 만성적인 외화 부족 문제를 경험하고 있음.

- 2018년 말 예상 외환보유액은 67억 달러 수준으로 2017년말 70억 달러 대비 4.6% 감소할 것으로 보임.

* IMF와의 경제개혁 가이드라인에 따라 2020년까지 외환보유액은 5개월분 수입금액 수준으로 확대해야 함.

❑ 취약한 제조기반 및 수출시장 편중 등으로 만성적인 무역적자 기록

○ 2009년 30년에 걸친 내전 종식 이후 국가경제개발 정책 본격화로 높은 경제성장률을 보였으나, 국내 제조기반이 취약해 경제발전에 따른 수요증가가 오히려 자본재 및 소비재 수입수요 증가로 이어져 만성적인 무역수지 적자를 기록하고 있음.

○ 더불어 EU 및 미국 시장 앞 수출 비중이 전체 수출액의 50% 이상을 차지하고 있어 환율변동, 수출대상국 경기변동과 같은 대외 환경 변화에 취약함.

❑ 기후변화에 대한 취약성은 주요한 경제발전 저해 요인

○ 최근 우기와 건기의 양상이 예년과 달라지면서 가뭄과 홍수 등의 자연재해로 늘어나는 사회적 비용 지출과 농업생산량 감소 등은 스리랑카 경제발전을 저해하는 주요 원인임.

* 적도에서 불어오는 남서계절풍(5~10월)과 벵골만에서 불어오는 북동계절풍(12~3월)이 각각 남서지역과 북동지역에 많은 비를 가져오며, 이에 맞춰 벼농사를 함.

- 2017년 상반기에는 40년 만에 발생한 최악의 가뭄으로 농산물 피해가 컸으며 특히, 댐 저수율이 사상 최저치에 도달해 수력발전량이 크게 부족하여 화력발전량을 확대하기 위한 기름수입 증가 등으로 인해 예산 지출이 확대됨.

- 스리랑카 기상청은 2017년 말부터 2018년 초까지 지속된 엘니뇨(El Nino)로 인한 가뭄이 발생해 2018년에도 농업생산량이 감소할 것으로 예상함.

2. 성장잠재력

❑ 서남아 물류 허브로의 성장 가능성

○ 스리랑카는 인도양과 태평양을 연결하는 지리적 특성상 예전부터 동서양 항해의 중간기착지이자 동서교역의 관문이었음.

○ 중국은 일대일로(One Belt and One Road) 구상의 일환으로 스리랑카 남부의 함반토타 및 콜롬보 항을 인도양의 핵심 거점 항구이자 전략적 요충지로 선정, 2007년부터 각 항구에 대한 지분을 확보하고 콜롬보 국제금융도시 개발사업을 추진하는 등 적극적으로 투자를 확대해옴.

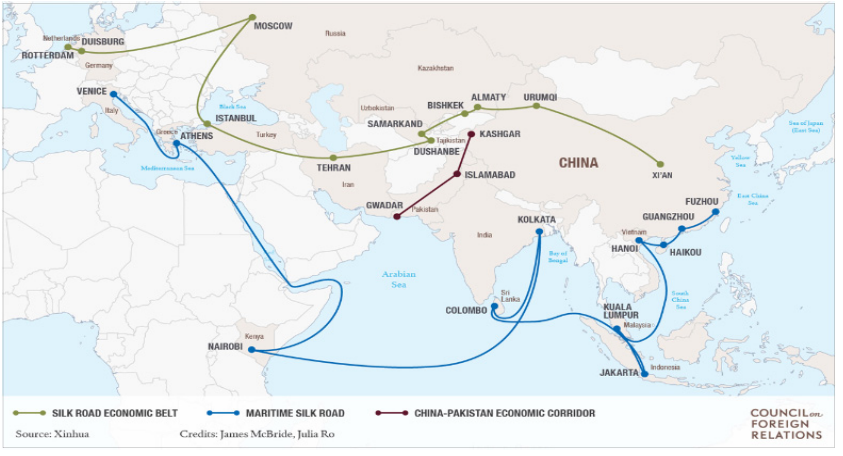
- 중국은 동남아시아, 인도양, 아프리카의 에너지와 화물 수송로에 위치한 항구의 운영권을 확보하여 에너지 안보를 강화하고자 함. 중국이 개발을 추진 중인 인도를 둘러싼 국가들의 세계 각지 주요 항구들을 연결하면 진주목걸이의 형태가 된다고 하여 '진주목걸이 전략'이라고 부르기도 함.

- 진주목걸이 전략에는 파키스탄의 과다르, 스리랑카의 함반토타와 콜롬보, 방글라데시의 치타공, 미얀마의 시트웨가 포함되며,

해당국 정부는 자국의 물류인프라 경쟁력 강화의 기회를 마련하고자 중국과의 협력을 강화하고 있음.

- 다만 스리랑카는 중국의 차관(12.7억 달러)을 얻어 함반토타 항만 개발 사업을 추진하였으나 완공이후 항만 운영수익이 차관원리금 상환에 많이 부족해진 나머지 차관의 90%를 출자 전환하여 중국항만공사에게 지분 70%와 항만운영권을 장기(99년간)로 임대하기로 한 사례로 미루어 볼 때, 중국 일대일로 사업을 통한 인프라 개발과 관련해 정부 당국의 면밀한 사업성 검토 및 자금수급 상황 관리 등에 있어 여러 미비점이 있는 것으로 보임.

〈그림 2〉 중국의 일대일로(One Belt and One Road)의 新 실크로드



출처: Building the New Silk Road(2015. 5. 22), Council on Foreign Relations (미국)

❑ 풍부한 관광자원 보유

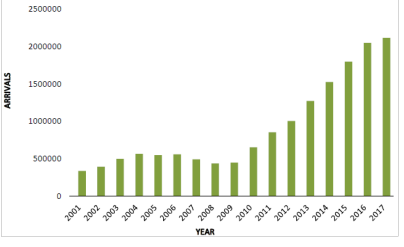
○ 섬나라의 특성상 4면이 바다로 이루어져 수려한 자연환경을 보유하고 있으며 많은 불교유적지와 넓은 차밭 등 풍부한 관광자원을 바탕으로, 정부는 '관광전략계획 2017-2020' 수립을 통해 적극적인 관광객 유치 노력으로 관광객 수가 꾸준한 성장세를 보이고 있음.

- 스리랑카 관광업은 2017년 기준 GDP의 4.5%를 차지하고 있으며, 관광업을 통해 벌어들인 외화수입은 35억 달러 수준으로 파악됨. 스리랑카 정부는 2020년까지 관광수입을 70억 달러로 높이고 연간 450만 명의 외국인 관광객을 유치하는 것을 목표로 함.

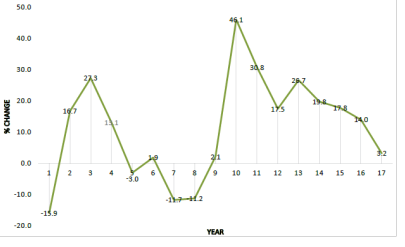
- 외국인 관광객 수는 2009년 내전 종식 후 5년간 연평균 22% 이상 증가하였으며, 2016년에는 처음으로 200만 명을 돌파한 이래 2018년 1월~9월 중 스리랑카를 방문한 외국인관광객은 173만 명으로 집계됨.

* 관광객 수(만 명): 160('14) → 200('15) → 250('16) → 258('17)

〈그림 3〉 스리랑카 방문 관광객수 (2001-2017)



〈그림 4〉 관광객 성장률 (2001-2017)



출처: Statistical Report 2017, 스리랑카 관광청

3. 정책성과

❑ EU의 일반관세특혜(GSP+) 재부여로 수출확대 기대

○ 스리랑카는 2005년 7월부터 EU로부터 일반관세특혜(GSP+) 지위를 부여받으며 EU시장 앞 무관세 수출이 가능했으나, EU는 내전으로 발생한 인권침해가 UN 결의안 등 국제협약을 위반했다고 판단해 2010년 8월 GSP+ 부여를 취소하였음.

○ 시리세나 정부는 2015년 4월 19차 개헌 등으로 국제인권협약 이행 노력을 약속, 2016년 7월 EU 앞 해당 지위 회복을 신청, 2017년 5월 국제인권협약 이행 노력을 인정받아 EU 의회 결의를 통해 GSP+ 지위가 재부여됨.

○ EU는 스리랑카의 제2의 수출시장(2017년 33%)으로 향후 의류 분야를 중심으로 무관세 수출을 통한 수출확대가 기대됨.

❑ 싱가폴과의 자유무역협정(FTA) 체결

○ 스리랑카는 인도('98.12월 체결, '00.3월 발효), 파키스탄('02.8월 체결, '05.6월 발효)에 이어 3번째로 2018.1월 싱가폴과 자유무역협정(FTA)을 체결함. 금번 협정은 기존과 달리 상품 뿐 아니라 서비스, 투자, 정부구매까지 포함하는 포괄적인 협정이라는 특징이 있음.

○ 싱가폴 FTA 체결을 계기로 현 정부가 중국 및 방글라데시와 추진 중인 양자 간 자유무역협정 체결을 위한 협상이 탄력을 받을 것으로 예상되며, 미국, EU에 대한 높은 수출의존도(총수출의 55%)를 낮추고 수출시장을 다각화함으로써 대외적인 무역환경 변화에 대한 대응력을 높일 것으로 보임.

○ 더불어, 싱가폴은 스리랑카의 주요 FDI 유입국(전체 FDI 유입액의 10%)으로 금번 싱가폴과의 FTA는 투자조항을 포함하고 있어 해외투자 유치에도 활용될 수 있다는 점에서 긍정적임.

❑ 조세법(Inland Revenue Act) 개정 통한 재정 상황 개선

○ 스리랑카 정부는 국가부채 감소 및 세수 증가를 목적으로 세율 인상 등을 포함한 조세법 개정을 추진하였으며 2017.9월 국회 통과 후 2018.4월 공식 발효됨.

- 금번 조세개혁에는 소득세 세율 구간 추가, 이자소득세 증가 및 고령자에 대한 이자소득세 부과, 양도소득세 도입, 과세범위 확대 등의 내용을 포함하고 있어 추후 세수확보를 통한 재정 건실화에 기여할 것으로 기대됨.

〈표 4〉 스리랑카 조세법 개정

구분	주요 개정 내용
소득세	- 최고 소득세율 구간 신설: 최고 소득세율 16% → 24%(⇧)
이자소득세	- 법인: 10% → 14%(⇧), 개인: 2.5% → 5%(⇧) - 매월 미화 800달러 이상의 이자를 수령하는 60세이상 고령자: 5% 세금 부담
양도소득세	- 토지 및 건물 등 투자자산에 대한 권리 양도시, 10% 세금 부담
과세범위	- 건물임대료 납부, 보험금 수령, 대출이자 납부 등의 경우에도 5-10% 세금부담

출처: 외교부

Ⅳ. 정치·사회동향

1. 정치동향

❑ 집권 여당의 지방선거 패배 및 라자팍사 신임총리 전격 임명 등 정치 불안정성 증가

○ 전 보건부 장관이던 시리세나(Maithripala Sirisena)가 2015년 1월 대통령으로 당선되었으나 소속당인 통합국민자유연합(UPFA)*이 총선에서 과반수 확보에 실패함에 따라, 위크레메싱헤(Ranil Wickremesinghe) 소속 야당인 통일국민당(UNP)과 연합하여 내각을 구성하고 정국을 운영하고 있었음.

* 통합국민자유연합(UPFA)은 시리세나 대통령의 출신 정당이자 라자팍스 전 대통령이 이끌던 스리랑카자유당(Sri Lanka Freedom Party, SLFP)이 주축을 이루는 연합정당임.

○ 2018년 2월 지방선거에서 전 대통령인 라자팍사는 부패혐의, 타밀족 반군 학살 의혹에도 불구, 그가 속한 스리랑카인민전선(SLPP)이 지방의회선거(340개 기초 단체의원 8,350명 선출)에서 45%의 압도적인 득표율을 차지하며 지난 대선 패배 이후 떨어졌던 국민지지도를 완전히 회복함.

* 2018년 2월 지방선거 결과, SLPP(라자팍사 전 대통령 소속당) 44.7%, UNP(위크레메싱헤 총리 소속당) 32.6%, UPFA(시리세나 현 대통령 소속당) 8.9% 등을 차지함.

- 금번 지방선거 결과는 시리세나 대통령 집권 이후 경제성장률 하락(2015년 5.0% → 2017년 3.1%), 중국과 99년간 함반토타 항구 임대차계약 체결, 부패 척결을 위한 조치 미비 등 그간의 국정 운영 성과 부족에 대한 국민의 평가가 반영된 것으로 해석됨.

- 한편 라자팍사 전 대통령의 지방선거 승리를 계기로 2018. 4월 위크레메싱헤 총리에 대한 불신임안* 투표, 대통령의 의회중단 조치(2018.4.12~5.8) 및 일부 연립정부 내 의원 탈당에 따른 내각 교체 등 지지기반이 달랐던 UNP-UPFA(시리세나계) 간 연합정부 내 정치적 갈등이 심화됨

* 2018년 4월 4일 스리랑카 의회는 위크레 메싱헤 총리에 대한 불신임안을 상정 및 투표를 실시하였으나, 총 225명 의원 중 122명의 반대로 부결됨.

○ 이후 2018. 10. 26일 시리세나 대통령은 일방적으로 경제정책을 추진해 오던 라닐 위크레메싱헤 총리를 경질하고 마힌다 라자팍사 전 대통령을 신임 총리로 전격 임명하기에 이름. 또한 기존의 연합정부(UNP 및 UPFA)를 접고 라자팍사계와 임시 정부를 출범시키고자 뜻을 밝힘.

- 현 정부는 잠정정부의 정당성을 국민에게 전달, 신속한 내각 구성 및 행정수행을 위해 빠른 행보를 보이고 있으나, 신임 총리 임명 이후 정치적 불안으로 외환시장 변동성이 확대(2018년 10월 말 환율 급등)되고 기존 연합정부를 구성했던 UNP를 중심으로 대규모 시위가 전개되고 있음.

2. 사회동향

❑ 인간개발지수는 주변국 대비 양호하나, 국가경쟁력 지수는 하위 수준

○ 스리랑카는 유엔개발계획(UNDP)의 인간개발지수(Human Development Index)*에서 2017년 기준 189개 대상국 중 76위로 주변 서남아 국가들(인도 130위, 방글라데시 136위, 파키스탄 150위)에 비해 높은 순위를 차지함.

* 매년 각국의 교육수준과 국민소득, 평균수명 등을 조사해 인간개발 성취 정도를 평가하는 지수

○ 반면, 2017-2018년 세계경제포럼(WEF)의 조사에 따르면 노동시장 효율성(131위), 기술대응능력(106위) 부문에서 하위권을 기록하였으며 높은 국가부채 문제('17년 GDP의 79.3%)로 거시경제 환경(94위)이 저하되고 부족한 인프라(85위) 등으로 국가경쟁력 순위는 조사대상 137개국 중 85위*로 전년(138개국 중 71위) 대비 하락함.

* 서남아 인접국 순위: 인도 40위, 방글라데시 99위, 파키스탄 115위

❑ 타밀족 반군(LTTE)과 싱할라족 간 갈등 관계 여전

○ 스리랑카의 소수 힌두교계 타밀족(Hindu Tamils)과 다수민족인 불교계 싱할라족(Buddhist Sinhalese) 간의 내전은 1983년 7월 타밀 분리주의자들이 정부군 13명을 피살한 사건으로 촉발되었으며, 2008년 1월 휴전협정 폐기 이후 정부의 타밀반군에 대한 대대적인 소탕 작전이 성공하면서 2009년 5월 26년간의 내전이 종식되고 2011년 8월 국가 비상사태도 해제됨.

* 1815년 영국의 식민지로 편입되었던 스리랑카는 1948년 독립직후 집권 싱할라족 정부는 싱할라어를 유일한 공용어로 채택하고 대학입학 및 공무원 진출에 있어서도 싱할라족을 우선 배정하고, 불교 우대 정책을 펼치는 등으로 힌두교도인 타밀족의 반발이 있어옴.

○ 하지만 26년에 걸친 오랜 내전으로 7만 명의 희생자와 30만 명의 국내 피난민이 발생함. 시리세나 정부는 집권 이후 2016년 8월

타밀족에 대한 인권 유린 등 전쟁범죄 조사를 위한 법안 마련 등 민족 간 화해와 통합을 위해 노력 중이나 아직까지는 타밀족과 싱할라족 간의 갈등을 해소하지 못한 상황임.

❑ 빈부격차 문제로 인한 사회 불안

○ 스리랑카는 서남아 지역에서 저소득 가구 비중이 높은 지역으로 해당국 통계청이 발표한 가계 소득·소비 조사 결과에 따르면, 2016년 지니계수는 0.45로 3년 전의 0.48 대비 소폭 개선됨. 하지만 도·농간 소득격차는 여전히 커 저소득층이 집중된 북·동주, 우바주와 중부주 남쪽 지역의 사회적 불만이 정권에 대한 불만으로 이어질 수 있음.

3. 국제관계

❑ 중국, 인도 사이에서 균형적 실리외교 노선 채택

○ 중국과의 긴밀한 협력에 우선순위를 두던 전 라자팍사 대통령 집권 시절과 달리 현 시리세나 대통령은 인도 및 미국과의 관계 회복을 통한 균형적인 실리 외교정책을 추구하고 있음.

- 스리랑카는 전 라자팍사 대통령 재임 기간('05~15년) 중 중국의 일대일로 사업의 주요 참여국으로 함반토타 항(약 12.7억 달러 규모) 및 콜롬보 항(약 15억 달러) 개발 프로젝트에 동참하는

과정에서 중국으로부터 대규모 차관도입 및 투자유치를 추진함. 이로 인해 중국 앞으로 고율의 과도한 채무를 부담하게 되었고 이로 인해 스리랑카 정부 재정이 악화되었다는 비난 여론이 있었음.

○ 2000년 3월 인도-스리랑카 자유무역협정(ISFTA) 발효 및 2015년 시리세나 대통령 취임 이후 양국 정상 간 국빈방문이 이루어지며 양국 관계가 호전됨. 현재 상품뿐만 아니라 IT 등 서비스 분야를 포함하는 인도와 경제기술협력협정(ETCA, Economic and Technology Cooperation Agreement) 체결을 추진하고 있는 등 스리랑카와 인도는 경제적 협력관계를 강화하고 있음.

❑ 미국, 유럽 등 서방세계와의 신뢰 회복 노력

○ 스리랑카는 미국, EU로부터 원조, 재난구조, 무역관세 특혜 등으로 경제성장을 지원받아 옴. 특히, EU는 2010년 인권 및 노동권 부문에서의 중대한 국제협약 미이행 사실이 발견되어 EU의 일반 관세특혜(GSP+)*를 박탈하였으나, 정부당국의 인권문제 개선 노력을 감안하여 2017년 5월 EU는 스리랑카의 GSP+ 지위를 회복시킴.

* 동 혜택을 받기 위해서는 인권 및 노동에 대한 권리, 지속적인 개발 및 양호한 지배구조(Good governance) 분야의 27개 국제 협약을 준수해야함.

- 서방과 인도는 스리랑카 내전과 관련된 인권문제에 대해 UN 인권이사회에 진상조사 및 화해조치를 촉구하는 인권결의안을 2012년부터 매년 채택하였음. 스리랑카 정부 당국은 2013년 실종자위원회 설립, 2016년 실종자사무소 설치를 추진하고 2017년 3월 34차 유엔인권이사회에서 채택된 인권결의안 이행을 위해 적극적인 협력의사를 표명함.

Ⅴ. 국제신인도

1. 외채상환태도

❑ ECA 금융지원 중 소액 연체 있으나, 외채상환태도는 대체로 양호

○ 2018. 6월 말 기준 OECD 회원국 ECA 승인금액 19.4억 달러(단기 3.7억 달러, 중장기 15.7억 달러) 중 0.05%에 해당하는 소액(0.9백만 달러)이 연체되었고 과거 파리클럽으로부터 2005년 한 차례 쓰나미(지진해일) 피해*를 지원하기 위해 일부 원리금 상환을 유예해주었으나 현재는 전액 상환이 완료됨.

* 2004년 12월 26일 인도네시아 수마트라섬 인근에서 발생한 쓰나미가 스리랑카에 미쳐 약 5만명의 인명피해가 발생하였으며, 남부지역 해안부근 대부분의 가옥이 파괴됨.

2. 국제시장평가

〈표 5〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
OECD	6등급(2018.6)	6등급(2017.6)
Moody's	B2(2018.11)	B1(2017.12)
Fitch	B(2018.12)	B+(2017.2)

❑ OECD 6등급 유지, 국제신용평가사 중 Moody's는 신용등급 하향 조정

○ OECD는 '18. 6월 중 순조로운 IMF 차관 지원 프로그램 이행, 세제개혁 등 긍정적 요소에도 불구하고 정치 및 치안 불안, 높은 공공부채 비율(GDP의 79%) 등 취약한 재정상황, 유동성 부족 우려 등을 근거로 기존 6등급을 유지함.

○ Moody's, Fitch 등 국제신용평가 3사는 최근 스리랑카 내 정치적 혼란, 과도한 국가부채와 낮은 외환보유액 수준으로 인한 높은 외채상환 부담, 심화되고 있는 리파이낸스 위험 등을 고려해 신용등급을 일제히 종전 대비 한 단계씩 하향 조정함.

Ⅵ. 종합의견

❑ 스리랑카는 2017년 발생한 자연재해로 농업생산량이 감소하는 등 경제성장률이 다소 둔화되었으나, 최근유럽연합(EU)으로부터 일반 관세특혜 지위 회복에 따른 수출 증가, 인프라 건설 부문에 대한 중국의 투자 확대, 관광업 성장 등에 힘입어 2018년 중에는 3.8%의 경제성장이 기대됨.

❑ 재정수지 적자는 시리세나 정권 출범 이후 세제개편, 공공부채 축소 등의 IMF 경제개혁 조치로 점차 개선세를 보이고 있음. 한편 식료품 및 자본재 수입 증가에 따른 상품수지 적자 지속으로 경상수지 적자는 2018년에도 이어질 전망임.

❑ 한편 금년 10월말 시리세나 대통령의 위크레메싱헤 총리 전격 해임 발표, 신임총리로 전 대통령인 라자팍사를 임명 등 정치상황이 급변하면서 정치적 불확실성이 확대되면서 IMF 경제개혁 조치의 단계적 이행을 통한 거시경제 안정성 회복에 대한 불확실성이 증가하고 있음.

❑ 대외적으로는 양자간 FTA 체결 노력 등으로 수출환경 개선 노력을 지속하고는 있으나, 과도한 정부부채와 낮은 외환보유액으로 인해 외채상환부담이 높은 점과 현재 정치적 불확실성 등으로 국제신용평가사가 일제히 국가신용등급을 하향 조정하고 있어 향후 당행 신용등급에도 부정적인 영향을 미칠 전망임.

참고자료

〈표 6〉 아시아 주요 국가별 경제지표 비교

주요 경제지표	스리랑카 (OECD 6등급) (수은 D1)	미얀마 (OECD 6등급) (수은 D1)	캄보디아 (OECD 6등급) (수은 D1)	방글라데시 (OECD 5등급) (수은 C3)
GDP 규모 (억 달러)	874	673	221	2,621
1인당 GDP (달러)	4,075	1,278	1,379	1,606
경제성장률(%)	3.3	6.8	6.9	7.1
소비자물가 상승률(%)	6.5	4.0	2.9	5.7
재정수지/ GDP(%)	-5.5	-2.7	-1.9	-3.1
경상수지/ GDP(%)	-2.7	-4.3	-8.5	-1.2
외환보유액/월평균수입액(개월)	3.0	2.6	5.9	6.4
외채상환액/ 총수출(%)	16.4	3.4	4.1	2.9
총외채잔액/ GDP(%)	59.5	14.5	49.6	16.5
단기외채잔액/ 외환보유액(%)	100.5	23.8	32.5	23.8

※ 각 국 평가일 기준 확인 수치로 최신 수치와 다소 상이할 수 있습니다.

케냐 국가신용도 평가리포트

이지은
한국수출입은행 조사역

목 차

Ⅰ. 국가개황
1. 일반개황
2. 우리나라와의 관계

Ⅱ. 경제동향
1. 국내경제
2. 대외거래
3. 외채상환능력

Ⅲ. 경제구조 및 정책
1. 구조적 취약성
2. 성장잠재력
3. 정책성과

Ⅳ. 정치·사회동향
1. 정치안정
2. 사회안정
3. 국제관계

Ⅴ. 국제신인도
1. 외채상환태도
2. 국제시장평가

Ⅵ. 종합의견

참고자료

Ⅰ. 국가개황

1. 일반개황

면 적	580천 ㎢	G D P	896억 달러(2018추정)
인 구	48백만 명(2018추정)	1 인 당 GDP	1,865 달러(2018추정)
정 치 체 제	대통령 중심제	통 화 단 위	Kenya Shilling(Ksh)
대 외 정 책	친서방 정책	환 율 (U$기준)	101.7(2018추정)

❑ 아프리카 동부 인도양 연안에 위치한 케냐는 한반도 면적의 2.6배에 달하는 국토와 2018년 기준 약 4,800만 명의 인구를 보유하고 있으며, 지리적으로는 에티오피아, 소말리아, 남수단, 우간다, 탄자니아 등과 접경하고 있음.

❑ 농업 위주의 경제구조와 열악한 인프라가 지속적인 경제발전에 걸림돌로 작용하고 있으며, 관개시설의 부족과 수력발전에 대한 높은 의존으로 인해 강우량의 수준이 경제성장률과 소비자물가 상승률에 큰 영향을 미치고 있음.

❑ 케냐 정부는 중장기 경제개발정책 'Vision 2030'을 수립하고 주요 경제 분야의 성장 가속화 및 인프라 구축을 통해 2030년까지 중소득 국가 반열에의 진입을 추진하고 있으며, 최근 동 지역에서 경제성 있는 유전의 신규 발굴이 이어지면서 국제시장의 주목을 받고 있음.

❑ 작년 대통령 선거가 실시되었으나 불법 선거로 인해 재선거가 실시되었으며, 최종적으로 기존 대통령인 Uhuru Kenyatta가 재당선되었음. 이후에도 여당과 야당 후보인 Raila Odinga 측의 갈등이 지속되어왔으나, 최근 양측이 화해의 움직임을 보이며 정치 상황이 개선되고 있음.

2. 우리나라와의 관계

❑ 국교수립: 1964. 2. 7 수교 (북한과는 1975. 5. 12)

❑ 주요협정; 무역, 경제, 기술협력협정(1978), 문화협정(1980), 항공협정(1981), 대외경제협력기금차관협정(2005), 무상원조협정(2014), 이중과세방지협약(2017), 투자보호협정(2017)

〈표 1〉 **교역규모**

단위: 천 달러

구 분	2015	2016	2017	주요품목
수 출	256,531	162,322	204,940	유기화학제품, 철강제품
수 입	28,304	104,477	40,192	동, 알루미늄, 방직용섬유

❑ 해외직접투자현황(2018. 6월 말 누계, 총투자기준) 30건, 10,399천 달러

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 2〉 **주요 국내경제 지표**

단위: %

구 분	2014	2015	2016	2017[e]	2018[f]
경제성장률	5.4	5.7	5.9	4.9	6.0
소비자물가상승률	6.9	6.6	6.3	8.0	5.0
재정수지/GDP	-7.4	-8.1	-8.3	-7.9	-6.6

출처: IMF, EIU

❑ 2018년 경제성장률은 정치안정성 개선 등에 따라 6.0% 기록 전망

○ 케냐는 저유가 지속에 따른 에너지 비용 감소, 인프라 투자 지속, 농업과 제조업 부문의 성장 등을 바탕으로 2014~16년 5%대 중·후반의 경제성장을 시현하였으나, 2017년에는 가뭄에 따른 농업부문 침체와 대선 무효판결 및 재선거 실시, 야당의 불복에 따른 정치적 갈등 심화 등 정치 불확실성으로 인해 경제성장률이 4.9%로 다소 하락하였음.

○ 2018년에는 풍부한 강우량에 따른 농업 부문 회복 및 관광 부문 성장, 여-야 합의에 따른 정치안정성 개선 등에 힘입어 6.0%의 경제성장률을 회복할 것으로 전망됨.

- 차, 커피 등 농업 부문이 성장을 견인할 것으로 보이며, 건설 및 모바일 통신 부문 등도 성장을 이어갈 전망임.

❑ 2018년 소비자물가상승률은 식료품 가격 안정 등으로 전년대비 하락

○ 2017년 케냐의 소비자물가상승률은 가뭄으로 인해 식료품 가격이 폭등하며 전년(6.3%) 대비 크게 상승한 8%를 기록하였음.

- 2017년 5월 기준 물가상승률은 전년 동월 대비 21.5%까지 상승하였으나, 정부의 보조금 지급(7~12월)으로 하반기에는 다소 안정되었음.

○ 2018년에는 국제유가 상승으로 인한 높은 에너지 가격에도 불구하고, 풍부한 강우량으로 식료품 가격이 크게 안정됨에 따라 물가상승률은 5.0% 수준에 머물 것으로 전망됨.

❑ 긴축재정 기조에 따라 GDP 대비 재정수지 적자 비중 소폭 하락 전망

○ Uhuru Kenyatta 행정부는 2013년 출범 이후 경기부양 및 인프라 구축을 위해 재정지출을 확대함에 따라 GDP 대비 재정수지 적자 비중이 2013년 −5.7%에서 2016년 -8.3%까지 확대되었음.

○ 재정수지 적자 부담이 심화됨에 따라 케냐는 2017년부터 긴축 재정정책을 실시하고 있으나, 두 번의 대통령 선거와 가뭄으로 인한 보조금 지급 증가(7~12월 옥수수 보조금 지급) 등으로 2017년 GDP 대비 재정수지 적자 비중은 −7.9%를 기록하였음.

○ 2018년에는 세금 인상 등을 통한 조세수입 확대와 정부지출 삭감으로 GDP 대비 재정수지 적자 비중이 −6.6%로 소폭 축소될 것으로 예상됨.

- 정부는 부가가치세 과세 대상 확대, 사행성 사업에 대한 세금 인상 등을 통해 GDP의 1.1% 규모의 조세수입 확대를 계획하고 있음.

2. 대외거래

〈표 3〉 주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2014	2015	2016	2017[e]	2018[f]
경 상 수 지	-5,938	-4,289	-3,697	-5,017	-4,752
경상수지/GDP	-10.4	-6.7	-5.2	-6.3	-5.6
상 품 수 지	-10,710	-8,375	-7,666	-10,202	-10,093
상 품 수 출	6,219	5,982	5,747	5,792	6,431
상 품 수 입	16,929	14,358	13,413	15,994	16,524
외 환 보 유 액	7,895	7,546	7,150	7,141	7,141
총 외 채	22,097	25,961	30,627	34,824	40,154
총외채잔액/GDP	35.9	40.4	43.2	44.0	44.8
D.S.R.	26.9	26.9	26.3	37.9	42.3

출처: IMF, EIU

❑ 인프라 개발에 따른 자본재 수입 증가 등으로 인한 경상수지 적자 지속

○ 인프라 개발에 따른 자본재, 원유 등 수입 증가로 큰 폭의 상품 수지 적자를 기록하여, 해외거주자 송금 유입 등에 따른 경상이전수지 흑자(2017년 44억 달러), 관광산업의 성장에 따른 서비스 수지 흑자(2017년 16억 달러)에도 불구하고 만성적인 경상수지 적자 기조가 이어지고 있음.

○ 2017년에는 가뭄에 따른 식료품 수입 증가, 국제유가 상승, 표준궤 철도 1구간 완공 및 2구간 착공에 따른 자본재 수입 증가 등에

따라 GDP 대비 경상수지 적자 비중이 -6.3%로 전년(-5.2%) 대비 확대되었으며, 2018년에는 경제성장과 상품수출 증가, 관광업 회복에 따른 서비스수입 증가 등에 따라 GDP 대비 경상수지 적자 비중이 −5.6%로 전년대비 축소될 것으로 예상됨.

❑ 양호한 외환보유고 유지 중

○ 케냐의 외환보유액은 해외거주자로부터의 송금, 외국인직접투자 유입 등으로 인해 2011년 41.2억 달러에서 2017년 71.4억 달러로 증가하였으며, 2018년에도 전년과 유사한 수준(71.4억 달러)의 외환보유고를 유지할 것으로 전망됨. 이는 월평균 수입액의 4.1개월분에 해당하는 금액임.

3. 외채상환능력

❑ 인프라 투자를 위한 대외차입으로 외채규모 지속적 증가

○ 인프라 투자 재원 마련 등을 위한 대외차입 증가로 케냐의 GDP 대비 총외채잔액 비중과 D.S.R.은 2014년 36.0% 및 26.9%에서 2017년 44.0% 및 37.9%로 지속 상승하였으며, 2018년에도 44.8% 및 42.3%로 외채부담이 증가할 것으로 예상됨.

- 정부는 인프라 부족, 기술 부족 등 경제성장의 구조적 장애를 해소하기 위해 운송, 에너지 분야에 집중적으로 투자하고 있으나,

조세수입이 지출에 미치지 못함에 따라 차입필요성이 지속되고 있음.

○ 케냐 정부는 2014년 28억 달러 규모의 유로본드를 발행한 데 이어 올해 2월에도 인프라 투자 프로젝트 및 채무상환 여력 확보 등을 위해 20억 달러 규모*의 국채를 발행하였으며, 중국과의 일대일로 프로젝트로 인하여 대 중국 채무가 증가하고 있음.

* 이자율 7.25%, 만기 10년물 10억 달러 및 이자율 8.25%, 만기 30년물 10억 달러

- 케냐는 중국의 아프리카 주요 전략국 중 하나이며, 중국 일대일로 프로젝트의 일환으로 몸바사항에서 우간다 접경 지역인 말라바를 연결하는 표준궤 철도(Standard Gauge Railway) 건설 프로젝트를 비롯하여 부두, 도로 건설 등의 사업이 진행되고 있음. 이로 인해 케냐의 대 중국 채무가 증가하고 있으며, 케냐 당국에 따르면 2018년 5월 기준 대 중국 외채는 케냐 공공외채의 약 22%를 차지하고 있음.

○ 2017년 6월 기준 케냐의 공공외채 비중을 보면 다자기구 채무의 비중이 약 40%로 여전히 큰 편이나, 동 비중은 유로본드 발행 및 일대일로 프로젝트 관련 중국으로부터의 차입 증가 등으로 감소 추세임.

- 2013년에는 IMF, AfDB 등 다자기구 채무가 케냐 공공외채의 60.5%에 해당하고 양자·상업 채무 비중이 각각 26.6% 및

6.5%에 불과하였으나, 이후 양자·상업 채무 도입이 증가함에 따라 2017년 6월에는 다자기구 채무 비중이 40% 수준으로 감소하였음.

Ⅲ. 경제구조 및 정책

1. 구조적 취약성

❑ 농업 의존적 경제구조임에도 농업 전반의 생산성은 낮은 상황

○ 케냐 경제는 농업 부문이 2017년 기준 GDP의 35.3%를 차지하는 농업 의존적 구조임에도 불구하고 부족한 관개시설, 낙후된 영농법 등으로 농업 전반의 생산성이 낮은 상황임.

○ 주요 수출품목인 차(tea)와 원예작물(화훼, 과실 등) 등 농업이 상품수출 총액에서 차지하는 비중이 약 65%로, 강우량 등 기후조건과 농작물의 국제시세 등이 국가경제 전반을 좌우하고 있음.

❑ 제조업 등 여타 인프라는 취약한 수준

○ 케냐는 동아프리카 지역에서 가장 산업화된 국가이지만 제조업이 GDP에서 차지하는 비중이 9%에 불과하며, 여타 사하라 이남 아프리카 국가들과 마찬가지로 인프라 미비, 숙련 노동력의 부족,

관료의 만성적인 부정부패 등이 제조업 성장을 저해하고 있음.

- 'Global Competitiveness Index 2017-2018'에 따르면 케냐의 인프라 수준은 137개국 중 96위 수준임.

○ 케냐 정부는 제조업을 6대 성장전략 분야로 선정하고 기술인력 육성 및 연구기관 양성, 산업단지 조성 등을 통한 제조업 발전을 추진하고 있으며, 안정적인 전력 공급을 위해 지열발전 위주의 전력 공급 확대사업도 진행 중임.

2. 성장잠재력

❑ 해변, 사파리 등 풍부한 관광자원 보유

○ 케냐는 인도양 연안의 해변과 나이로비 국립공원을 비롯한 사파리 등 천혜의 관광자원이 풍부한 국가로, 관광산업이 주요 외화 획득원*임.

* WTTC(World Travel & Tourism Council)의 'Economic Impact 2018 Kenya' 기준 케냐의 관광산업은 2017년 GDP의 9.7%에 달함

○ 2013년 이후 소말리아의 이슬람 극단주의 조직 Al-Shabaab에 의한 테러 공격이 빈발하고 세계보건기구(WHO)에 의해 에볼라 발생 위험국으로 지정되며 외국인 관광객 유치에 타격을 입었으나, 2016년부터 치안상황 개선과 국제회의 관광 증가에 힘입어 관광

산업이 회복 추세에 있으며, 케냐 정부도 마케팅 프로그램, 주요 관광지를 잇는 고속도로 건설 등 인프라 구축 등을 통해 관광산업 회복을 적극 지원하고 있음.

- 케냐 관광부에 따르면 2017년 관광산업 수입은 정치불안에도 불구하고 전년대비 20% 성장하였으며, 외국인 관광객 수도 전년대비 9.7% 증가한 147만 명을 기록하였음.

❑ 동아프리카의 ICT 거점국가를 목표로 투자 지속

○ 케냐는 이동통신 가입자 수가 100명당 81명에 이르는 등 동아프리카에서 모바일 보급률이 가장 높은 국가로, 정부는 ICT 산업을 주요 경제 분야 중 하나로 설정하고 동아프리카의 ICT 거점국가로 발전하기 위해 관련 투자를 지속하고 있음.

- 2014년에 발표된 국가 정보통신 마스터플랜(Kenya National ICT Masterplan)을 통해 정보통신 인프라투자 확대, 전자적 방식의 공공서비스 확대, ICT 산업 개발 등을 추진하고 있음.

○ 특히, 나이로비에서 남동쪽으로 약 60km 거리에 위치한 콘자(Konza) 지역에 정보통신, 생명공학, 엔지니어링 분야 육성을 위한 약 5천 에이커 규모의 신도시 건설과 케냐 과학기술원 설립이 진행중임.

- 우리 정부는 '케냐 과학기술원' 설립 관련 당행 경협사업기금

(EDCF)을 통해 사업 자금을 지원하고 있으며, 한국과학기술원(KAIST)의 설립 경험을 제공할 계획임.

❑ 석유자원 개발 본격화 및 원유 시범 운송사업 시작

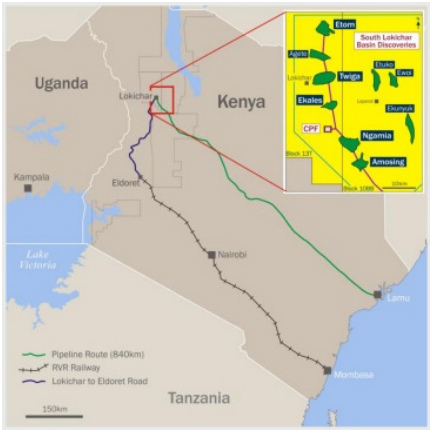
○ 최근 케냐를 포함한 동아프리카 국가들에서 유전·가스전의 신규 발굴이 이어지고 있으며, 탐사작업 진행에 따른 추가 발굴 가능성이 높음.

○ 케냐의 경우 영국 석유·가스 탐사 회사인 Tullow Oil사가 2012년 Lokichar 일대의 Ngamia 광구에서 원유 시추에 성공하였으며 이후 인근 지역에서 추가적인 매장량 발견을 이어가고 있음. Tullow Oil은 동 지역의 잠재매장량(2C)을 5.6억 배럴로 추정하고 있음.

○ 2018년 6월 Lokichar에서 Mombasa*까지의 육로와 철도를 통한 원유 시범 운송사업이 시작되었으며, 올 연말까지 40만 배럴의 원유를 Mombasa 지역에 축적한 후 입찰 과정을 거쳐 판매할 예정임. 또한 Lokichar와 Lamu항을 연결하는 892km의 송유관이 완성되면 2021~22년부터 송유관을 이용한 일 8~10만 배럴의 원유 수출이 시작될 것으로 전망됨.

* 인도양을 접하는 케냐 제2의 도시로, 주요 항구와 국제공항이 있음.

〈그림 1〉 케냐 원유 매장지역 및 운송로 현황(예정)



출처: OGInsights

3. 정책성과

❑ 경제개발계획 'Vision 2030'을 통한 구조개혁 추진

○ 케냐 정부는 2008년 초 중장기 경제개발정책 'Vision 2030' 시행 계획을 발표하였음. 동 계획은 관광업, 농업, 제조업, 무역, IT, 금융 등 6대 주요 분야를 선정하고 동 분야의 성장 가속화를 통해 2030년까지 중소득국가 반열에 진입하는 것을 목표로 하고 있음.

○ 또한, 인프라 및 기술 부족 등 경제성장의 구조적 장애를 해소하기 위해 운송, 에너지 분야에 투자를 지속 중으로 공항, 항구, 도로, 철도, 발전용량 등의 신설·증대가 이루어지고 있음.

- 1차 중기 사업(2008-12년)을 통해 Jomo Kenyatta 국제공항 등 주요 공항 확장 및 현대화, 몸바사 항 시설 개선, 총 24만 km의 도로 확장 · 유지 · 보수 등이 이루어졌으며, 발전 용량도 2008년 1,268MW에서 2012년 1,690MW로 증대되었음.

- 2차 중기 사업(2013-17년) 기간에는 몸바사 항 제2터미널 완공, 중/고전압 송 · 배전 네트워크 확충(2012년 대비 45.6% 증가) 등이 진행되었으며, 나이로비와 몸바사를 잇는 표준궤 철도(Standard Gauge Railway) 1구간이 2017년 5월 완공되었음. 나이로비와 나이바샤(Naivasha)를 잇는 2구간 사업이 진행 중으로 2019년 완공될 예정임.

- 케냐는 세계은행의 기업경영여건(Doing Business) 보고서에서의 순위가 108위(2016년) → 92위(2017년) → 80위(2018년)로 상승하였으며, 세계경제포럼(WEF)의 글로벌 경쟁력지수 보고서에서의 순위도 99위(2015-2016년) → 96위(2016-2017년) → 91위(2017-2018년)로 개선되었음.

○ 현재 Vision 2030의 3차 중기 사업(2018~22년)이 진행 중으로, 2022년까지 GDP 성장률 10% 달성을 목표로 중소기업 지원, 저축 및 투자율 제고, 광물자원 인프라 개발 및 고용 창출, 부패 방지 등을 위한 사업이 시행될 예정임.

❑ 향후 5년 간의 경제개발 계획인 Big Four 발표

○ Kenyata 대통령은 2017년 12월 제조업, 주택, 헬스케어, 식품 등 4개 부문의 향후 5년 간 경제개발 계획을 담은 Big Four 프로그램을 발표하였으며, 현재 소요자금 규모를 파악하고 구체적 정책을 수립하는 과정 중임.

- (제조업) 제조업이 GDP에서 차지하는 비중을 현 9%에서 2022년 15%까지 인상하는 것을 목표로 중공업부문 전력요금 인하, 산업단지 건설 등을 추진
- (주택공급) 주택개발기금 설립, 주택건설업자에 대한 세율 완화 등을 통해 저비용 주택 공급 확대 추진
- (헬스케어) 범용 의료 서비스 제공, 민간보험사 구조 개편, 공동 보건기관 수 증가 등 추진
- (식품안정) 관개시설 개선, 농업 부문에 대한 신용 공급, 식품 보조금 모델 개선 등을 통한 식품가격 안정, 대량 공급, 소기업 생산성 개선 등 추진

Ⅳ. 정치 · 사회동향

1. 정치안정

❑ 대통령 선거 무효 판결 및 재선거 실시

○ 2017년 8월 실시된 대통령 선거에서 기존 대통령인 Uhuru Kenyatta가 54.3%의 득표율로 당선되었으나, 야당 대통령 후보인 Raila Odinga와 10대 부통령인 Kalonzo Musyoka가 부정선거 의혹을 제기하며 대법원 앞 선거 무효 및 재선거를 요구하는 진정서를 제출하였음.

○ 2017년 9월 대법원은 선거관리위원회(IEBC)가 선거 과정에서 헌법과 선거법을 위배하였다고 판결하였으며, 대선 결과의 무효를 선언하고 60일 이내 재선거를 실시할 것을 명령하였음.

○ 이에 따라 2017년 10월 17일 재선거가 실시되었으나, Odinga는 선거관리위원회의 개혁이 미진하여 부정선거의 여지가 남아있다고 주장하며 선거 불출마를 선언하였으며, 이에 따라 Kenyatta가 99%의 득표율로 다시 대통령으로 선출되었음.

❑ Uhuru와 Raila의 화해 국면으로 정치안정성 개선

○ 재선거 후에도 Odinga 측은 Kenyatta 대통령이 부정선거를 통해

당선되었다고 주장하며 선거 결과에 불복하였으며, 급기야 2018년 1월에는 본인이 '케냐 국민의 대통령'이라고 주장하며 지지자들과 대통령 취임식을 거행하는 등 불안한 정국이 지속되었음.

○ 그러나 지난 3월 Odinga가 Kenyatta 대통령의 집무실에 방문, 두 인사 간 급격한 화해가 이루어지며 대선으로 야기되었던 정치 갈등이 일단락되었음. Kenyatta 대통령 측은 화해를 통해 선거 결과의 정당성을 확보하고, Odinga 측은 야당 후보로서의 입지를 확고히 하려는 의도인 것으로 보임.

2. 사회안정

❑ 이슬람 극단주의 조직 알샤바브(Al-Shabaab)에 의한 위협 상존

○ 케냐는 2011년 10월 라무 섬을 방문 중이던 프랑스 관광객의 납치를 계기로 소말리아를 근거지로 활동하고 있는 이슬람 극단주의 조직인 알샤바브(Al-Shabaab)에 대한 대테러전을 시작하였음.

○ 미국, 영국 등의 전폭적인 지지를 받고 2012년 9월 말 소말리아 수도 모가디슈와 알샤바브 집단의 본거지를 장악하며 알샤바브에 대한 전쟁에서 승리했으나, 잔존 세력이 케냐와 주변국에 대해 보복 테러를 자행하고 있음.

○ 알샤바브 조직원들은 2013년 9월 Nairobi의 Westgate 쇼핑몰 테러(67명 사망), 2015년 4월 모리 대학교 가리사 캠퍼스 테러(148명 사망), 2017년 1월 소말리아 국경 케냐군 공격(50명 이상 사망 추정) 등 대규모 살상을 자행하며 케냐의 치안 유지에 가장 큰 위협이 되고 있음.

❑ 부족 간 갈등은 다소 완화 추세

○ 케냐는 전체 인구의 20% 이상을 차지하는 Kikuyu족을 비롯한 40개 이상의 부족으로 구성되어 있으며 1963년 독립 이후 정치 관련 부족 간의 갈등이 지속되어 왔음. 특히 Kenyatta 가문(Kikuyu족)과 Odinga 가문(Lou족)의 오랜 라이벌 관계로 인해 대선시마다 소요사태가 발생하고 있으나, 최근 일반 대중들의 정치의식 향상으로 갈등이 다소 완화 추세를 보이고 있음.

- 2007년 대선에서는 선거 후 부정선거 시비로 대규모 유혈사태가 발생하여 약 1,100명이 사망하고 약 60만 명의 난민이 발생하였으나, 이후 2013년 대선시에는 사망자가 300명으로 축소되었으며, 작년 대선에서는 약 50명의 사상자가 발생하였음.

○ 작년 대선을 앞두고 케냐 47개 주의 청년 대표들이 모여 선거 관련 폭력사태에 가담하지 않겠다는 평화선언문을 발표하는 등 정치 관련 부족 갈등 방지를 위한 인식이 확대되고 있음.

3. 국제관계

❑ 동아프리카공동체(EAC)의 중심국이자 실세

○ 케냐는 탄자니아와 더불어 동아프리카 지역의 리더이자 동아프리카 공동체(EAC)*의 주도국으로, 지역통합의 가속화와 동아프리카 국가 간 무역거래를 촉진하는 중요한 역할을 수행해 오고 있음.

* 동아프리카공동체(East African Community, EAC): 인도양을 접하고 있는 동아프리카 지역 국가들의 지역협력체로, 케냐, 우간다, 탄자니아, 르완다, 부룬디, 남수단의 6개국으로 구성되어 있음.

❑ 미국, 영국과 더불어 중국, 인도 등 주요 신흥국과 협력관계 유지

○ 케냐는 군사적으로 협력하고 있는 미국, 영국과 긴밀한 관계를 유지하고 있으며, 중국, 인도 등 주요 신흥국들과의 관계 강화에도 주력하고 있음.

- 케냐는 미국의 동부 아프리카 지역 대테러 파트너이자 주요 원조 수혜국으로, 2015년에는 Barak Obama 당시 대통령이 케냐를 방문하여 양국 간의 협력 강화를 위한 협정을 체결하는 등 협력관계를 강화하였음.
- 중국은 케냐의 주요 수입 상대국이자 최대 양자채무국으로 원조, 투자부문에서도 우호적인 관계를 유지해오고 있음. 2013년 Kenyata 대통령이 중국을 방문하여 50억 달러 규모의 원조를

약속받은 바 있으며, 2014년에는 리커창 총리가 케냐를 방문, 몸바사-나이로비 표준궤 철도(SGR) 프로젝트(38억 달러, 중국측 대출 90%)를 비롯한 총 17건의 투자·지원을 합의하여 추진하고 있음.

Ⅴ. 국제신인도

1. 외채상환태도

❑ 파리클럽 앞 채무재조정 경험 보유

○ 케냐는 2004년 파리클럽과 3.5억 달러에 대한 채무재조정에 합의한 바 있음. 2018년 3월 말 기준 OECD 회원국 ECA로부터의 대출규모는 단기 2.2억 달러, 중장기 34.8억 달러 등 총액 36.9억 달러이며, 이 가운데 0.4억 달러에 대해 연체 중임.

2. 국제시장평가

〈표 4〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
OECD	6등급(2018.06)	6등급(2017.06)
Moody's	B2 (2018.02)	B1 (2017.10)
Fitch	B+ (2018.02)	B+ (2017.07)

❑ 주요 기관별 신용도 평가순위

○ OECD는 2004년 6월 케냐에 대하여 6등급으로 상향 조정한 이후 현재까지 계속 6등급을 유지하고 있음. 2018년 2월 Moody's는 높은 정부지출과 채무상환비용 증가에 따른 재정건전성 악화 등을 고려하여 케냐의 신용등급을 B1에서 B2로 한 단계 하향하였으며, Fitch 및 S&P는 B+의 국가신용등급을 부여하고 있음.

Ⅵ. 종합의견

❑ 케냐 경제는 인프라 투자 지속, 농업 부문의 성장 및 가계소비 활성화 등으로 고성장을 이어가고 있음. 2017년에는 대선 무효 판결 및 재선거 실시 등에 따른 정치적 불확실성으로 인해 경제성장률이 4.9%로 다소 주춤하였으나, 2018년에는 6.0%의 성장률을 회복할 전망임.

❑ 케냐 정부는 중장기 경제개발정책 'Vision 2030'을 수립하여 주요 경제 분야의 성장 가속화 및 인프라 구축을 통해 2030년까지 중소득국가 반열에의 진입을 추진하고 있으며, 최근 동 지역에서 유전의 신규 발굴이 이어지면서 국제시장의 주목을 받고 있음.

❑ 정부 주도의 인프라 개발에 따른 재정지출, 자본재 및 에너지 자원의 높은 수입의존도에 따른 경상수지 적자로 만성적인 쌍둥이 적자가 지속되고 외채규모가 증가하고 있음.

❑ 작년 대통령 선거가 실시되었으나 불법 선거로 인해 무효 판결이 났으며, 재선거가 실시되어 최종적으로 기존 대통령인 Uhuru Kenyatta가 재선되었음. 이후에도 여당과 야당 후보인 Raila Odinga 측의 갈등이 지속되어 왔으나, 최근 양측이 화해의 움직임을 보이며 정치 상황이 개선되고 있음.

참고자료

〈표 5〉 아프리카 주요 국가별 경제지표 비교

주요 경제지표	케냐 (OECD 6등급) (수은 D2)	탄자니아 (OECD 6등급) (수은 D1)	가나 (OECD 6등급) (수은 D2)	나이지리아 (OECD 6등급) (수은 D2)
GDP 규모 (억 달러)	896	567	465	4,227
1인당 GDP (달러)	1,865	1,110	1,645	2,180
경제성장률(%)	5.5	6.4	5.9	1.9
소비자물가 상승률(%)	5.0	4.8	11.8	12.4
재정수지/ GDP(%)	-6.6	-4.4	-4.5	-5.2
경상수지/ GDP(%)	-5.6	-3.2	-4.6	1.9
외환보유액/월평균수입액(개월)	4.1	5.3	4.2	6.8
외채상환액/ 총수출(%)	42.3	12.9	19.5	13.8
총외채잔액/ GDP(%)	44.6	37.5	44.8	15.4
단기외채잔액/ 외환보유액(%)	120.6	61.5	55.5	32.1

※ 각 국 평가일 기준 확인 수치로 최신 수치와 다소 상이할 수 있습니다.

「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 : mark2002@koreaexim.go.kr / kwlee@koreaexim.go.kr
Tel : 02-3779-6608

○ 기고 원고는 「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.

ISSN 2384-129X

EDCF KOREA 대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund
http://www.edcfkorea.go.kr

기획재정부 한국수출입은행
THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA