발간 등록 번호
11-B190031-000197-08

Shaping the Future with EDCF

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2019 NO. 2

주요 공여국의 아프리카 경협현황 및 시사점
해외건설 지원을 위한 ODA 자금 활용성 제고방안
신남방정책과 개발협력; 아세안을 중심으로
미얀마 국가신용도 평가리포트
필리핀 국가신용도 평가리포트

EDCF KOREA 대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2019년 제2호

한국의 개발협력

발　　행 : 2019년 12월
발 행 인 : 방 문 규
발 행 처 : 한국수출입은행
편 집 인 : 박 종 규
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

주요 공여국의 아프리카 경협현황 및 시사점 ····· 03

(방호경 한국개발연구원 국제개발협력센터 개발연구실 전문위원)
(김승주 한국개발연구원 국제개발협력센터 개발연구실 전문연구원)

Ⅱ. 분야별 개발협력 논의동향

해외건설 지원을 위한 ODA 자금 활용성 제고방안 ····· 49

(김민형 한국건설산업연구원 법제혁신연구실 선임연구위원)

Ⅲ. 한국의 개발협력

신남방정책과 개발협력; 아세안을 중심으로 ····· 81

(이재현 아산정책연구원 선임연구위원)

Ⅳ. 개발협력대상국 분석

미얀마 국가신용도 평가리포트 ····· 123

(이광준 한국수출입은행 책임조사역)

필리핀 국가신용도 평가리포트 ····· 149

(김예진 한국수출입은행 조사역)

EDCF

Ⅰ. 국제개발협력 동향

주요 공여국의 아프리카 경협현황 및 시사점

방호경 한국개발연구원 국제개발협력센터 개발연구실 전문위원
김승주 한국개발연구원 국제개발협력센터 개발연구실 전문연구원

주요 공여국의 아프리카 경제협력 현황 및 시사점[1)]

방호경
한국개발연구원 국제개발협력센터 개발연구실 전문위원
김승주
한국개발연구원 국제개발협력센터 개발연구실 전문연구원

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 주요국의 對아프리카 경제협력 특징
1. 미국 2. 중국
3. 일본 4. 유럽
5. 소결
Ⅲ. 한국의 對아프리카 경제협력 잠재성 및 여건
1. 아프리카 경제발전 잠재력 및 저해요인
2. 한국과의 경제협력 전략적 가치 및 저해요인
Ⅳ. 경제협력 추진 방향 및 중점협력국 선정
1. 경제발전 추진 방향
2. 중점협력국 선정
3. 성공사례 파급전략
Ⅴ. 결론
1. 거점국가를 통한 주변지역 경협 확산
2. 기존의 협력채널 강화 및 분야별 민관협의 채널 구축
3. 아프리카에 대한 인식제고
참고문헌

1) 본 원고는 2018년 7월 기획재정부 용역과제인 「아프리카 경제협력을 위한 지역연구」를 기반으로 작성되었음.

Ⅰ. 서론

그동안 전세계는 아프리카가 지닌 잠재적 가치에 대해 주목하여 왔다. 아프리카는 영세한 시장구조 및 취약한 거버넌스 등 여러 발전 제약요인에도 불구하고 풍부한 노동력[2]과 도시화 확산, 대도시 중심의 구매력에 기반한 소비시장 확대[3]는 아프리카가 지닌 경제발전 잠재성을 뒷받침하고 있다. 실제 아프리카는 2025 - 50년 중 전 세계에서 가장 역동적인 경제권으로의 부상이 전망되고 있다. 2025 - 50년 중 아프리카의 경제성장률은 4.5%, 2050년까지 세계경제의 14%이상을 점유할 것으로 추정된다.[4]

아프리카의 성장잠재력과 천연자원에 대한 관심이 증대되는 가운데 주요국들은 새로운 시장 및 자원 확보를 위해 아프리카 대륙에서 경쟁을 본격화하고 있다. 특히 2000년 이후 중국이 아프리카의 최대 교역국으로 부상하면서, 최대 공여국이자 전통적 우호관계인 유럽국가 뿐만 아니라 인도, 일본, 미국 등 주요 열강들이 상호 경쟁하는 양상을 보이고 있다. 반면 한국은 아프리카에 기 진출한 주요국에 비해 경제적 규모나 역사적 경험, 정치·외교적 영향력 측면에서 뒤쳐져 있는 상황이다. 한국과 아프리카간 교류 관계가 아직 초보 단계에 있기 때문에 한국의 비교

2) 아프리카의 생산가능인구는 2034년부터 중국, 일본의 노동인구(15 - 64세)를 추월하여 '50년에 15억 명 전망하고 있다.
3) 도시화는 40%('14) → 50%('30) → 60%('50) 증가추세이며, 가계소비지출액 역시 1.4조억 달러('15) → 2.1조억 달러(`25)로 예상하고 있다.
4) 인도 3.2%, 중국 2.5% 중동 2.8%, 남미 2.1% (출처: CEIC)

우위를 살린 효율적인 중장기 전략을 마련하여 체계적인 아프리카 경제협력을 수행할 필요가 있다.

이러한 배경 하에 본고에서는 주요국의 아프리카 진출현황을 살펴본 후 한국의 아프리카 경제협력 추진에 따른 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 주요국의 對아프리카 경제협력 특징

1. 미국

(1) 전통적 안보우선의 경제협력관계

미국은 아프리카 경제협력에 있어 전통적으로 안보 우선전략을 취해왔다. 냉전시기(1981년부터 1990년대 초) 레이건 정부는 아프리카 대륙 내 구소련과의 냉전경쟁에서 승리하기 위해 전방위적 전략(strategic globalism)을 펼쳐왔다. 아프리카 국가를 친미(케냐, 모로코)와 친소(리비아, 앙골라)로 구분하는 경쟁구도를 고착시키는 동시에 '채찍과 당근' 정책을 구사하였다. 그러나 이는 당시 인종차별주의 성향의 남아공과 前자이르(ex-Zaire)와의 밀월관계로 많은 비판을 받았다.

1990년대 클린턴 정부는 소말리아 내전에서의 미국철수, 르완다 인종 학살 회피 문제와 관련하여 아프리카에 매우 소극적인 관여(cautious engagement)를 유지했다. 이후 집권한 부시 정부에서도

아프리카 대륙을 미국의 전략적 이익에 부합하지 않는 지역으로 인식하면서 리비아, 시에라리온, 부룬디, 콩고민주공화국에서 발생한 내전을 방치했다.[5]

그러나 2001년 발생한 9.11 테러는 미국의 아프리카 전략을 수정하는 계기가 되었다. 즉, 기존의 소극적인 개입에서 적극적인 개입 전략으로 선회하였다. 미국은 아프리카 지역을 미국의 글로벌 대테러전 수행을 위한 전략 지역으로 정의하고 실질적인 지원을 재개하였다.[6]

오바마 정부에서는 대테러전 지역으로서 아프리카의 중요성이 유지되는 가운데, 아프리카 시장에서 중국의 부상을 견제하기 위한 인식이 확산되었다. 이에 미국은 교역 확대, 민주주의 및 평화 정착, 안보 및 거버넌스 구축을 골자로 하는 新아프리카 정책을 발표하였다. 또한 중동정세 변화에 따른 에너지 수급불안이 계속 고조되자 아프리카 전략을 국가 에너지 안보 차원으로 접근하였다. 이와 관련하여, 오바마 정부는 아프리카에서 에너지 및 광물 사업개발을 위한 미국기업들의 적극적 참여를 유도할 계획이었으나 실질적인 산업효과는 미미한 것으로 평가되었다.

---

5) Dumbrell J 2009.

6) 2000년 당시, 미국 의회는 아프리카의 안보적 안정(Status-quo)을 목표로 '아프리카 성장 기회법(African Growth and Opportunity Act, 이하 AGOA)'을 채택하여 현실주의적 관점에서 재정적 지원을 구체화 한 경제협력 틀을 구축한 바 있다.

(2) 트럼프의 자국 우선주의와 경제협력 구조변화

트럼프 정부의 외교 및 통상 기조가 자국 우선주의(America First)로 선회함에 따라 미국의 아프리카 전략은 수정이 불가피한 상황이다. 이에 미국의 아프리카 전략은 자국 우선주의 연장선상에서 아래의 접근방식이 유지 혹은 추진될 가능성이 있다.

첫째, 통상무역 압박이 증가하고 미국 대기업의 아프리카 진출이 확산될 것으로 전망된다. 미국의 對아프리카 외교를 주도한 국무부의 비중은 줄어든 반면, 미국 대기업의 이익을 대변하는 상무부(State Department of Commerce)의 역할이 강조되고 있다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있다. 미국은 아프리카 내 자국 대기업의 상업적 활동을 지원하기 위한 일환으로 아프리카에 대한 통상압력을 강화하는 한편 기존 특혜를 축소하려는 경향을 보일 것이다. 미국의 이러한 전략은 아프리카 경제발전에서 부정적인 효과로 나타날 가능성이 있다.

둘째, 對아프리카 대외원조 축소와 경제협력이 부재한 상황에서 아프리카에 대한 군사력 감축은 지역분쟁에 대한 우려를 높일 것이다. 미국은 대테러작전 수행을 위한 미국방부의 對아프리카 예산을 전년대비 8.4%(2018년 기준)[7] 내렸으며, 국무부 산하 미국원조청(USAID)을 비롯한 아프리카 원조프로그램 예산 역시 전년대비 23%(2020년 기준)

7) SIPRI Fact Sheet – Trends in World Military Expenditure, 2018

삭감될 예정이다[8]. 또한 아프리카 지원의 50% 이상을 차지하는 유엔 평화유지군 예산도 절반으로 삭감하였다. 그러나 아프리카 동부 및 서부 지역에서 발생하는 테러리즘 준동현상은 단순히 이슬람 근본주의자들이나 테러리스트들의 군사력과 폭력성 확대에만 기인하는 것이 아니다. 이에 동조하는 아프리카지역 원주민의 경제적 상황이나 문화적 인식도 테러리즘 확산의 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이처럼 아프리카에 대한 트럼프 정부의 관심이 현저히 감소하는 가운데, 일련의 군사적 감축과 원조프로그램 축소 조치들은 아프리카 지역 안보 유지에 어려움을 가져올 것이며, 초국가적인 테러 네트워크 확산을 억제하는데도 한계를 가져올 것이다.

셋째, 섬세하게 풀어야 하는 아프리카 현안들에 대한 트럼프 정부의 전문성 결여는 매우 심한 갈등을 양산할 것으로 예상된다. 트럼프 자신도 아프리카에 대한 관심이 낮을 뿐만 아니라[9] 지역 테러리스트 억제의 중추적 역할을 하는 차드(Chad)[10]를 적대하여 오히려 아프리카 지역의 반미 감정이 고조되었다. 뿐만 아니라 최근에 발표된 미국 아프리카 전략[11]은 아프리카에 대한 중국의 상업, 안보 및 정치적 영향에

8) 미국의 아프리카에 지출한 공적대외원조 금액은 2019년 63억 달러 였으나, 2020년은 49억달로 감축하여 예산을 요구할 계획이다.
(https://ga.usembassy.gov/fy2020-budget-and-u-s-africa-relations/)

9) 트럼프 대통령은 2017년 9월 유엔총회 연석회의에서 아프리카 각국 대통령들과의 연설 중 나미비아(Namibia)를 두 번이나 남비아(Nambia)라고 언급(잠비아(Zambia)와 혼동)하면서 외교결례를 일으켰다.

10) 차드(Chad)는 보코하람(Boko-Haram)이나 지하드(Jdihad) 테러리스트 소탕의 중추적 역할을 하고 있으나 여행금지국가 리스트에 오르면서 지역 내 반미감정이 고조되어 대테러군사작전 수행에 차질을 빚고 있다.

11) The Trump Administration's New Africa Strategy,
(https://www.whitehouse.govbriefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations--new-africa-strategy)

대응하는 데 중점을 두고 있으나, 'Prosper Africa'라는 이니셔티브를 포함하여 구체적인 프로그램과 행동 계획은 구체적이지 않다는 평가를 받고 있다[12]. 이런 상황이 지속된다면 아프리카 정상들이 미국에 대한 기대를 줄이면서 그 자리를 중국을 위시한 다른 국가들이 채워갈 것이다.

2. 중국

(1) 자원확보를 위한 중국의 對아프리카 전방위적 진출

가. 자원확보-SOC건설-차관원조의 패키지딜 전략

중국은 막대한 규모의 차관원조를 통한 인프라구축과 자원 확보를 위해 전방위 전략을 구사하고 있다. 이는 사회간접자본을 차관으로 건설해 주고, 대신 원유나 원자재 또는 자원 획득권을 보장받는 '패키지 딜' 방식으로 진행되고 있다. 선진 공여국에 비해 상대적으로 아프리카 시장진출의 후발주자인 중국은 불안정한 정치 상황으로 인해 서방 강국들과의 자원 확보 경쟁이 심하지 않은 아프리카 국가들을 집중공략하고 있다.[13] 특히 인권 문제, 부패, 내전 등의 이유로 서방 국가들이 관계를 단절하는 동안 중국은 내정불간섭과 남-남공조를 명분으로 이들 국가들을 집중적으로 공략하여 빠르게 기존의 지역 질서를 파고들었다.

---

12) A Trump visit to Africa is important and carries some urgency, (https://www.brookings.edu/opinions/a-trump-visit-to-africa-is-important-and-carries-some-urgency/)

13) 수단, 콩고, 앙골라, 짐바브웨 등

이와 같은 중국의 전략은 2000년대 초기 아프리카 지역 엘리트들을 중심으로 환대를 받았다. 그러나 2010년 이후 중국이 아프리카 성장에 도움이 되지 못하고 오히려 자원수탈의 형태를 고착시키고 있다는 이른바, 신식민지주의 비판이 아프리카 내·외부에서 끊임없이 제기되고 있다. 또한 중국 진출 기업과 상인들의 현지 정서와 시장을 고려하지 않은 행위로 인해 지역 노동자 및 상인들의 반발을 사고 있다. 게다가 중국이 건설한 기반 산업시설의 낮은 품질로 인해 중국에 대한 이미지 악화와 함께 반중국 정서도 형성되고 있는 실정이다.

나. 대규모 다자협력, 남남협력 패러다임 통한 전방위 경제협력

중국의 아프리카 외교형태는 양자 중심에서 다자적 관계로 발전하여 대규모 다자협력 포럼 개최를 통한 전방위 경제협력과 외교노력을 기울이고 있다. 중국은 2000년부터 '중국-아프리카 협력포럼(China and Africa Cooperation Forum, 이하, CACF)'을 창설하고 3년 주기로 정상회담을 개최하고 있다. 이를 통해 아프리카 전역을 아우르는 고위급 방문외교, 대규모 협력포럼, 막대한 원조 공약을 추진하였다. 중국의 아프리카 진출속도에 서방세계는 '신식민지'론을 거론하며 견제할 정도로 위협을 느꼈으며, 이러한 중국의 아프리카 접근방법으로 인해 중국은 아프리카에서 진행되는 대부분의 협력분야에서 우월적 지위를 확보해가고 있다.

중국은 아프리카 접근방식에 대해, 대규모 다자협력을 아우르는 담론으로 '남-남협력' 패러다임을 제시하였다. 개도국 발전의 선두적

위치에 있는 중국과 평등한 관계에서 개발과 경제발전을 동시에 이루자는 담론이다. 특히, 중국의 내정불간섭 원칙은 서양의 식민지 담론과는 차별화된 전략으로 서방으로부터의 식민지 경험과 직간접적 개입에 민감한 아프리카 국가들에게는 매우 매혹적으로 받아들여졌다. 동시에 서방에 비해 빠른 경제발전을 달성하고 있는 중국의 경제모델은 서방 강국들에 대해 상대적 우위를 점하며, 중국의 대외협력 및 국제개발 모델이 새로운 규범으로 자리를 잡는데 일조하고 있다.

그러나 중국의 '남-남', '윈-윈'이라는 매력적인 담론에도 불구하고 중국의 자원수입, 중국산 제품 및 노동력까지 동원되는 중국의 아프리카 협력구도로 인해 중국의 국익 우선이라는 인식이 아프리카 지역에 팽배해져 왔다. 이에 중국 개발모델은 '新식민지주의'라는 비판을 받았으며 초기에 우호적인 반응을 보였던 아프리카 지식인이나 시민사회의 반발이 거세졌다. 중국은 악화된 현지의 여론을 달래기 위해 나이로비에 방송국을 개설하여 중국의 이미지 개선을 위한 뉴스를 아프리카 지역에 송출하기도 하였다. 또한 공자학당(Confucius Institute)을 열어 중국의 전반적인 문화와 담론을 아프리카에 전파하고 '중국은 가장 큰 개발도상국'이라는 담론을 지속적으로 확산시키며 중국적 소프트파워 기제로 운영하고 있다.

(2) 시진핑의 해상실크로드 대전략

시진핑의 일대일로 전략 중 '해상실크로드'의 종착지는 동북아프리카 지역이다. 따라서 아프리카와의 경제협력 관계는 기존 원자재 중심의

무역 관계에서 한층 더 높은 수준으로 강화 될 전망이다. 시진핑 주석의 일대일로 전략은 중국산업의 공급과잉 및 불균형 해소, 교역 확대와 위안화의 국제화, 에너지 수송 및 안보 강화를 통해 중국의 강대국 입지를 강화하는 대전략(Grand Strategy)으로 볼 수 있다. 중국의 일대일로 전략에서 아프리카는 유럽으로 가는 최종단을 이루기 때문에 전략적으로 매우 중요한 지역이다. 따라서 중국의 아프리카 대륙에 대한 경제적 협력, 외교적 개입의 범위는 더욱 넓고 깊어질 것이다. 중국의 해상실크로드를 활용한 아프리카 협력방안은 아래와 같이 요약될 수 있다.

첫째, 대외시장개척 등 중국경제의 활로로서 아프리카를 활용할 것으로 예상된다. 특히 중국은 북아프리카(이집트)와 동아프리카(수단, 에리트리아, 에티오피아, 소말리아, 지부티, 케냐, 잠비아, 탄자니아)에 ICT, 에너지, 항만사업, 국가 간 역내 도로, 철도사업 등을 집중적으로 전개하고 있다. 또한 기존의 원유나 원자재의 수입에만 의존하는 자원무역(extractive sector trade)에서 벗어나 타 산업으로 협력을 다각화하려는 노력도 병행하고 있다. 이를 통해 중국은 아프리카에 1차, 2차 산업의 현지화를 이루어 실질적인 기술 이전과 현지 일자리를 창출하고 있으며, 중국과 아프리카의 경제협력이 매우 공고해 질 것으로 예상된다. 일례로, 에티오피아에서 중국자본과 기술로 진행되었던 가죽산업, 신발산업(Huajian Group)의 성공사례는 민간경제발전(Private Sector Development)을 꾀하는 중국 경제협력의 긍정적인 방향을 제시했다는 평가를 받고 있다.

둘째, 소프트파워 전략으로 중국의 정치모델 및 경제모델을 확산시키면서 강대국으로서의 긍정적 이미지를 구축하기 위한 노력을 지속할 것이다. 중국은 아프리카 각국의 유력 정치인들을 본토로 초대하여 중국 고유의 문화 및 정치문화를 확산시키는 공공 외교전략(1960년대부터 시작)을 확대하고 있다. 특히, 남-남협력이라는 기존의 담론과 함께 정당에 대한 정부와 군대의 복종모델(아프리카에서 특히 유효함), 강대국으로서의 중국, 외교 및 비폭력적 전략을 강조하는 '평화로운 강자'의 이미지를 투사하고 있다.

셋째, 중국의 일대일로 전략에서 경제 및 외교협력을 지속하기 위한 동아프리카 안보의 중요성을 강조할 것이다. 서방세계의 군사적 개입을 비판해오던 중국은 2008년 이후 적극적인 군사개입을 진행하고 있다. 중국은 2008년 처음으로 아덴만의 해적소탕을 위해 해군을 파병하였고, 2011년에는 리비아에 35,000명의 중국인을 구출할 목적으로 파병하였으며, 2016년에는 중공군 창설(1949년) 이래 처음으로 지부티에 상주 군대를 파견한 바 있다.

3. 일본

(1) 대아프리카 원조정책과 협력정책의 동조

일본의 아프리카 외교정책은 제2차 세계대전 이후 급속한 산업화를 뒷받침하기 위한 일환으로 진행되었기 때문에 아프리카 원조정책의 일차적 목표는 자원 확보에 있었다. 1970년대 1차, 2차 석유파동을

거치며 아프리카는 천연자원의 잠재적 공급처로써 인식되며 일본의 주요 전략지역으로 급격히 부상하였다. 1980년대에 들어서는 미국의 요구에 따라 아프리카에 대한 원조를 늘려 왔으며[14] 아프리카 지역내 미국과 일본의 안보 우호 관계를 중시하며 미 · 일 동조체제 하에 외교 정책을 진행해 왔다. 특히 아프리카 역내 반공지역 및 자유지역 확장을 위해 미국의 이익에 부합하는 외교정책에 보조를 맞추었다. 또한 일본의 아프리카 원조는 일본의 국제적 위상 제고를 통한 UN 상임이사국 지위를 획득하기 위한 일환으로도 추진되었다.

⑵ 북-남-남 안행발전패러다임에 기반한 경제협력 방향선회

1990년대 이후부터 시작된 일본의 경기침체는 일본의 아프리카에 대한 접근방식에 변화를 가져왔다. 기존 수동적 미·일 동조체제 구축 기조에서 보다 적극적으로 일본의 정치 · 경제 · 외교 및 안보전략을 종합적으로 고려하는 방법으로 아프리카 전략을 선회하였다. 우선, 일본은 아프리카 지역에 개발원조 논리를 제공하기 위해 일본식 안행패러다임(Flying geese model)[15]을 아프리카 개발협력 담론으로 활용하였다. 안행패러다임은 일본의 동아시아 개발원조에 적용되는 논리로서, 동아시아 개도국들이 일본의 선진적 기술발전을 따라가면 비약적으로 발전할 수 있다는 주장이다. 이 견해는 동아시아 국제 분업과 지역 경제 발전의 주요 동력으로써 산업구조변화와 기술변화를 주도하는 리더

14) Raposo (2013) p.57-59

15) 안행패러다임은 1930년대 일본경제학자인 Kaname Akamats가 처음 제시한 개념으로 동아시아 산업발전을 설명하는 방법으로 고안되었으며, 1960년대 Journal of Developing Economics에 소개되면서 알려졌다.

(lead goose)국가로서의 일본의 역할을 강조한다. 일본은 동아시아에 적용한 안행패러다임을 아프리카를 포함한 북-남-남 안행발전 패러다임으로 확장하여 적용하는데, 이때의 북은 일본, 남은 동아시아와 아프리카를 의미한다. 이를 기반으로 아시아-아프리카 포럼(Asia-African Forum), 아시아-아프리카 비즈니스포럼(Asia-Africa Business Forum)도 조직하였다.

일본은 이러한 담론을 기반으로 아프리카 지역에 대한 영향력 확대 의지를 대내외적으로 표방하며 1993년 동경아프리카개발회의(Tokyo International Conference on African Development, 이하, TICAD)[16]를 출범시켰다. 특히, 2008년 개최된 제4차 TICAD 회의는 일본의 아프리카 전략을 '원조에서 경제로(from aid to business)' 대외적으로 전환하는 기점이 되었으며, 경제협력 의제는 최근까지 강조되고 있다. 이러한 TICAD의 출범은 냉전 종식이후 국제사회에서 전략적 중요성이 약화되고 있던 아프리카의 경제발전에 대한 관심을 환기시킴으로써 일본의 아프리카에 대한 국제적 영향력 확대를 염두한 전략이었다.[17] 그러나 이와같은 일본의 對아프리카 협력에 대한 포부에도 불구하고, 2000년대까지 지속된 일본경제의 장기침체는 ODA 예산 감축으로 이어졌으며, 급격한 경제성장으로 부상한 중국의 아프리카 내 영향력 확대도 늦출 수 없었다. 중국이 CFAF initiative를 통해 아프리카에 막대한 규모의

16) 일본 정부가 유엔(UN), 유엔개발계획(UNDP), 세계은행(WB), 아프리카연합(AU)과 3년 주기로 공동개최하는 아프리카 정치 · 경제 · 개발 관련 정상급 국제회의로써 매년 3년마다 개최하여 2019년 8월 일본 요코하마에서 제7차 회의가 개최되었다.

17) 황규득 (2016)

개발협력 사업을 전방위로 추진하는 동안 상대적으로 일본의 TICAD는 크게 부각되지 못했다. 최근 일본도 이러한 상황을 인식하고 2019년 개최된 제7차 TICAD에서는 중국과 차별화된 협력전략을 표방하며 아프리카 지역내 중국을 견제하는 모습을 보이고 있다.[18)]

4. 유럽

(1) 프랑스

가. 아프리카와 역사적으로 우호적인 네트워크

프랑스는 아프리카와 역사적으로 우호적인 네트워크를 앞세워 불어권 아프리카 지역에 대한 경제관계에 우위를 점하고 있다. 또한 연례 정상회담이나 불어권 정상회담(Sommet de la Francophonie)과 같은 고위급 정치엘리트 네트워크를 아프리카와의 긴밀한 외교 및 경제협력 채널로 활용하고 있다. 이에 프랑스는 중국이나 미국, 일본 등의 경쟁에도 불구하고, 북부 및 서부아프리카 지역의 친불파 엘리트들에 기반을 둔 견고한 네트워크를 바탕으로 경제적 협력구도를 구축한 상황이다.

나. 전통적 정치, 경제, 군사협력 관계

프랑스가 아프리카와 긴밀한 경제협력이 가능한 이유는 전통적인 정치, 경제 및 군사협력이 현재까지도 견고하게 진행되고 있기 때문이다. 프랑스는 과거 피식민지였던 아프리카 8개국과 체결한 「비밀방위협정」을

18) 정재욱 외 (2019)

통해 아프리카에 군사 개입이 가능한 근거를 마련하였다. 프랑스 전임 대통령인 니콜라 사르코지 대통령은 리비아에, 프랑수와 올랑드 대통령은 말리 및 중앙아프리카에 군사개입을 하는 등 여전히 정치·외교적 영향력을 유지하고 있다.[19] 또한 프랑스는 '아프리카의 헌병'으로 불릴 정도로 차드, 중앙아프리카공화국, 가봉, 세네갈, 코트디부아르 등 여러 피식민지 국가들에 프랑스 특수부대(1만 여명)를 주둔시키고 있다.

프랑스의 아프리카 지역 영향력은 CFA 프랑이라는 통화제도를 통해서도 지속되고 있다. 서아프리카 CFA 프랑은 서아프리카 8개 국가(베냉, 부르키나파소, 코트디부아르, 기니비사우, 말리, 니제르, 세네갈, 토고)에서 통용되는 공동통화로서, 기존 식민지 통화를 대체하기 위해 도입된 이후 지금까지 통용되고 있다. 1994년에 도입된 CFA 프랑은 서아프리카 중앙은행(BCEAO, Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest)에서 통화를 발행하며, 서아프리카 경제통화공동체(UEMOA, Union Économique et Monétaire Ouest Africaine)에 통용되고 있다. 서아프리카 중앙은행은 프랑스 중앙은행과 독립된 기관이나 여전히 프랑스 중앙은행 및 기구들과 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

이와 같이 프랑스는 식민지 역사의 유산으로 형성된 인적 네트워크의 효율성, 지역적 전문성의 확보 등을 바탕으로 아프리카 지역에 효율적으로 개입할 수 있는 장점을 지니고 있다. 반면 이러한 이점은 아프리카에

19) 프랑스 올랑드 대통령은 2012년과 2014년 말리와 중앙아프리카에 군을 파병하여 지역 분쟁에 적극 개입하였고, 이를 통해 니제르의 독점적 우라늄 채광권을 확보하였다.

적체된 문제를 청산하는데 본질적인 한계를 보이며 新식민주의라는 비판에 직면하기도 한다.

다. 마크롱 정부의 전통적 아프리카 협력의 변화 및 예상

마크롱 대통령은 2017년 아프리카 방문시 발표한 담화에서 식민 과거와의 결별을 강조하였으나, 기존 협력방식과의 차별성에 있어서는 구조적 한계가 존재한다. 2017년 부르키나파소, 코트디부아르, 가나를 차례로 방문한 마크롱 대통령은 아프리카 청년들을 향해 아프리카 불어권 국가와 식민모국이었던 프랑스 간의 비밀스런 관계(précarré)를 청산하고 '청년정책'에 집중할 것을 약속한 바 있다. 또한 원조중심의 협력관계를 축소하는 대신 청년에 대한 교육지원 확대, 스타트업이나 인프라 사업을 중심으로 민간기업과의 협력 강화 등 보다 포용적인 관계를 추구하고 있다. 이러한 포용적 협력정책은 서부 불어권 아프리카 뿐만 아니라 동부아프리카까지 협력의 지평을 넓히고 있다. 그러나 프랑스는 여전히 기존에 취하던 안보적, 경제적 이익을 포기할 수 없기 때문에 실질적인 변화를 이끌어 낼 수 있을지는 회의적이다.

(2) 영국

가. 아프리카 비즈니스 가능성에 대한 긍정적 평가와 기업진출 확대

영국은 아프리카에 대한 오랜 식민지 경영과 장기간 구축된 비즈니스 네트워크가 강점인 국가이다. 따라서 아프리카에 대한 투자 및 비즈니스 진행 시 영국 기업이 체감하는 환경은 여타국가 비해 양호한 편이다.

특히 1980년대 원자재가격 파동으로 많은 국가가 아프리카 사업에서 철수하였으나, 영국기업은 지속적으로 비즈니스 관계를 유지해왔다. 또한 1990년대 진행된 아프리카에 대한 국제통화기금(IMF)의 대규모 구조조정 여파로 영국 기업도 피해를 받았으나 비즈니스 관계는 지속적으로 유지되었다. 이처럼 견고한 비즈니스 관계는 1990년 대 말부터 아프리카의 상황이 호전되면서 영국에게는 아프리카가 기회의 땅으로 인식되었다. 특히 영국의 보다폰(Vodafone), 영미계의 광물회사(AngloGold Ashanti, Lonmin, Rio Tinto 등), 유니레버(Unilever) 등과 같은 다국적 회사들은 1990년대 말부터 적극적으로 투자를 확대한 성공사례로 손꼽히고 있다.

나. 현실주의 외교(Realpolitik)와 도덕주의 윤리외교(Moralpolitik) 사이의 협력관계

전통적으로 영국의 보수당은 아프리카와 제3세계에 대한 외교를 국익을 추구하는 현실주의(narrow Realpolitik)적인 시각을 견지하고 있다. 그러나 토니 블레어 총리 이후의 집권한 노동당은 국가 주권 중심의 '윤리적인 측면(ethical dimension)'을 강조하는 외교 노선을 추구하고 있다. 특히 아프리카 지원의 책무성(responsibility)에 무게를 두었으며, 동등한 관계를 추구하는 동반관계(equal partnership)를 강조하였다. 이러한 영국의 도덕주의적 외교를 표방하며 창설된 것이 바로 영국의 국제개발부(Department for International Development, DFID)이다.

하지만 최근 영국이 유럽연합에서 탈퇴(Brexit)를 결정하며 정치-경제-외교 협력에 있어서 독자노선을 선언함에 따라 기존 아프리카와의 관계를 재설정해야하는 상황이다. 테레사 메이 총리의 경우 기존의 유럽-아프리카 협력의 다자적 접근을 폐기하고 아프리카 국가들과 영국간 독자적인 양자협력 구축을 시도한 바 있다. 영국은 동아프리카 공동체국가들에게 무역활성화 및 신관세동맹 등을 유럽연합보다 매력적인 조건으로 제시하였는데, 이는 아프리카와의 관계를 공고히 하려는 전략에 기인한 것으로 보인다.

향후 영국은 기존의 브리티시 커먼웰쓰(British Commonwealth)를 활용하여 영국의 이익을 확보하려는 노력을 가속화 할 것으로 보인다. 이에 아프리카 국가들도 영국과 새로운 형태의 관계 형성을 우선적으로 고려할 것으로 예상된다.

⑶ 유럽연합

가. 적극적인 FTA 추진을 통한 EU-Africa 관계 공고화 전략

유럽연합은 중국 등 경쟁국들의 아프리카 진출 공세에 대한 대응으로 아프리카와의 시장 통합에 무게를 둔 경제협력에 주력하고 있다. 유럽연합의 아프리카 진출은 1999년에 아프리카 최대시장인 남아공과 FTA에 해당하는 「무역·개발협력협정(TDCA)」을 체결하면서 사하라이남 아프리카 진출 거점 확보를 시작했다. 또한 북아프리카 국가들과는 관세인하(철폐) 협정을 체결하여 시장 지배력을 유지하고 있다. 한편

으로는 러시아에 의존적인 에너지 수급불안[20]을 중장기적으로 해소하기 위한 차원에서도 긴밀한 협력을 지속하고 있다.

나. 아프리카연합을 파트너로 한 지역협력의 종합적 접근

유럽연합은 중국, 미국 등 주요국의 아프리카 진출 공세로 인해 아프리카 지역에 대한 기득권 약화를 우려하고 있다. 이에 아프리카에 대한 원조 확대, FTA 체결 등을 통해 양 지역 간 관계를 공고히 하는데 주력하고 있다. 유럽연합은 「EU-아프리카 공동전략」을 2007년에 채택하였으며, 안보, 무역, 지역통합, 인프라, 에너지, 기후변화, 이민 등 여러 분야에 걸쳐 아프리카에 연간 평균 50억 유로(2008-2017)를 지원하였다. 또한, 2007년 리스본 정상회담을 계기로 아프리카-유럽연합 공동전략 파트너십(Joint Africa-EU Strategic Partnership)을 체결하는 등 유럽연합과 아프리카는 안보를 비롯한 정치, 경제, 문화, 사회 등 다양한 분야에서 종합적인 협력 틀을 구축하고 있다.

또한 유럽연합은 말리 사태, 중앙아프리카 사태 등에 대응하여 군사 역량 강화 프로그램의 지원과 함께 아프리카 지역안보 안정 및 거버넌스 역량 강화를 적극 지원하고 있다.[21] 특히 아프리카 북부지역과 사헬 지역, 사하라 지역의 안보 유지가 유럽의 안보 및 외교정책에 중요한 의미를 가지는 만큼 유럽연합 차원의 종합적인 지원이 이루어지고 있다.

---

20) EU의 러시아에 대한 천연가스 의존도는 전체 수입의 40.5%(2018년) 정도로 높은 수준이다. 이러한 상황에서 2006년, 2009년 등 러시아의 동유럽 지역에 대한 가스공급 중단 사태는 유럽연합이 에너지 안보위기 가능성을 인식하는 계기가 되었다.

21) http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf

5. 소결

아프리카에 기진출한 주요국들은 아프리카 접근방식에 있어 동등한 파트너 관계를 부각하는 '평등담론' 혹은 선진국의 지원으로 경제 발전 청사진을 제시하는 '선진국 견인담론'을 구사하고 있다. 그러나 이러한 담론은 아프리카국가들과 협력관계를 맺는 초기 과정에서는 효과적인 수단이었으나 아프리카 국가의 자생적 발전을 도모하는 데는 한계가 있었다. 특히 중국의 '아프리카 남-남 발전모델'이나 일본의 '아프리카 북-남-남 안행발전패러다임'은 결국 선행발전 담론에 근거한 것으로 오히려 新식민주의라는 비판에 직면했다. 유럽연합 역시 평등을 강조하는 '아프리카-유럽 파트너십'을 부각하지만 실질적 격차는 크다. 특히 프랑스나 영국이 기존의 식민지적 밀월관계를 청산하자는 평등 관계를 강조하지만 기존 관행은 여전히 진행되고 있다. 또한 미국 트럼프 정부는 미국 중심 기조를 對아프리카 전략에도 그대로 적용하여 미국의 경제적 이득에 도움이 되지 않는 경제, 군사적 지원을 대폭 삭감하는 실리적 접근방식을 취하고 있다. 이러한 접근은 아프리카에 대한 실질적 압박으로 작용하며 아프리카의 발전에 걸림돌로 작용할 가능성이 큰 편이다.

그러나 아프리카 진출국들의 기존 전략의 한계에도 불구하고, 주요국들은 오랫동안 축적된 인적·물적 자원을 통해 구축된 네트워크를 활용하여 아프리카와의 경제협력 관계를 견인하고 있다. 최대 공여국인 유럽국가들은 식민지 역사와 오랜 교류로 탄탄한 인적, 물적 교류의

토대가 마련되어 있고, 일본은 막대한 재원과 외교력을 바탕으로 전방위로 진출하고 있다. 중국은 아프리카에 대한 최대 무역국이자 투자국으로 부상하며 활발한 경제협력을 추진하고 있다.

이처럼 주요국들은 전통적 우호관계와 풍부한 자금력을 바탕으로 아프리카와 높은 수준의 경제협력 관계를 형성하였다. 그러나 한국은 아프리카 경제협력의 후발주자로서 주요국들에 비해 협력기반은 미약하고 자금력도 열악한 상황이다. 한국이 아프리카 경제협력의 후발주자로써 아프리카 진출의 진입장벽을 효과적으로 넘기 위해서는 기존 주요국과 차별화된 전략이 요구되는 실정이다.

Ⅲ. 한국의 對아프리카 경제협력 잠재성 및 여건

1. 아프리카 경제발전 잠재력 및 저해요인

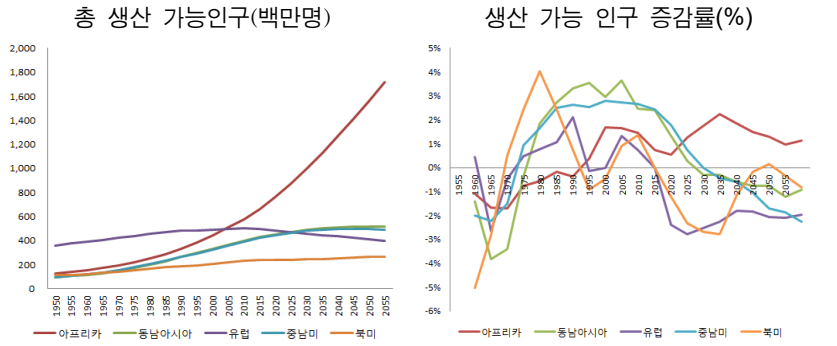
(1) 경제발전 잠재력

최근 아프리카에서 관찰되는 생산가능인구의 증가와 급격한 도시화 진행, 이와 연계한 산업의 가속화 현상은 아프리카의 경제성장 잠재력을 현실화할 수 있는 요인으로 간주된다(〈그림 1〉 참조). 우선 아프리카의 풍부한 생산가능인구 증가는 인구배당효과[22]를 통해 경쟁력 강화를

22) 인구배당효과는 전체 인구에서 생산가능인구 비율이 증가함에 따라 나타나는 경제 성장 효과로 다음과 같은 경로를 통해 진행된다. 우선 출생률 감소와 함께 개별 가구가 소수의 자녀들에게 집중 투자함에 따라 높은 생산성과 기술을 갖춘 인력들이 노동시장에 투입

도모할 수 있는 주요 동력으로서 주목받고 있다. 아프리카는 이미 2005년을 기점으로 세계 여타 지역보다 많은 노동인구를 보유하였으며, 특히 생산가능인구가 2025년 이후까지 꾸준히 증가하는 유일한 지역으로 주목받고 있다. 이러한 추세는 보건여건(health condition)의 개선과 출생률에 기인하는 것으로 평가된다.[23]

〈그림 1〉 아프리카 생산 가능인구(15-64세) 추세



출처: UN DESA 바탕으로 저자작성

또한 최근 도시지역으로 빠르게 유입되고 있는 인구는 도시화 진행을 가속화하고 있으며, 이는 도시화의 주요 특징 중 하나인 집적경제(agglomeration economy)의 기반을 제공하고 있다. 〈그림 2〉와 같이,

---

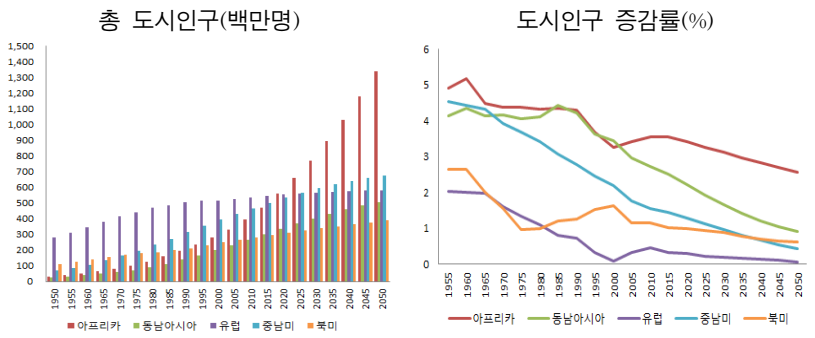
된다. 이렇게 투입된 젊은 인력들은 양질의 산출물을 생산함으로써 경쟁력 강화에 기여하는 동시에 노동시장에 투입된 많은 인력이 기존보다 더 많이 저축하게 되고, 이를 통해 자본 확보 및 투자기회가 확대됨으로써 경제성장의 도모가 가능하다. 다만 이와 같은 효과를 기대하기 위해서는 급증하고 있는 생산인력에 대한 일자리 창출과 함께 실제로 양질의 일자리(higher-productivity sector) 부문에 고용될 수 있도록 하는 것이 중요하며 노동시장 수요에 맞는 인력양성에 필요한 인적자본구축 시스템의 마련이 필요하다 (AfDB, WEF, and WBG (2017) p.6)

23) AfDB, WEF, and WBG (2017) p.5

아프리카의 도시화는 전 세계에서 가장 빠르게 진행되고 있으며, 이러한 추세는 2050년까지 지속될 것으로 보인다. 특히 2020년부터는 여타 주요 지역에 비해 도시에 많은 인구가 밀집하고, 2045년부터는 전 세계 도시인구의 약 20%를 차지할 것으로 전망된다.

이러한 생산가능인구의 증가와 함께 도시로 밀집된 인구는 소비 및 투자수요(consumption and investment demand)에 대한 증가를 가져오고 이는 산업화 진전에 발판을 마련할 것이다.[24] 이는 구매력을 갖춘 도시 중산층의 증가는 산업가공품(industrial products)에 대한 수요를 증가시켜 제조업 부문의 일자리 창출을 견인하는 역할을 수행하기 때문이다. 또한 도시로 유입된 인구를 수용할 주택시설과 이와 관련한 운송, 전력 등의 건설 인프라에 대한 수요 증가는 산업발전을 견인할 뿐만 아니라 이에 필요한 역량 고도화에도 기여할 것이다.

〈그림 2〉 도시화 추세



출처: UN DESA 바탕으로 저자작성

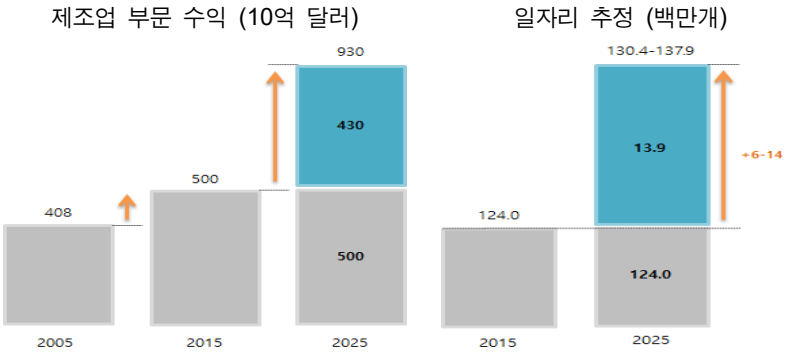
24) UN (2017)

Mckinsey(2016)에 따르면 아프리카의 산업화 진전에 따른 제조업 부문의 수익이 2015년 5천억 달러에서 2025년 9.3천억 달러로 약 2배 가까이 증가할 것으로 추정되었다. 동 기간 제조업 부문의 수익 성장률은 약 6.4%로 이는 2005-2015년 기간의 2.1% 보다 약 3배가량 높은 수치이다. 이러한 수익성장률의 4분의 3은 역내 소비수요에서, 나머지 4분의 1은 자동차, 전자기계 등의 품목에 대한 역외수요(수출)에서 창출될 것으로 예상되었다. 특히 제조업 분야의 성장을 통해 2025년까지 약 6-14백만 개의 안정적인 일자리가 창출될 것으로 기대되고 있다.[25)]

다만 산업화가 진행되는 가운데 도시화가 이루어진 주요 선진국과 한국, 중국 등과 달리 대부분의 아프리카 국가는 조기 탈산업화 과정에서 도시화가 급격히 진행되고 있다. 따라서 도시화와 산업화를 상호 연계(nexus)함으로써 도시에 집중된 인구가 2차 산업의 주요 노동력으로 편입되어 고용과 소득창출로 이어지도록 하는 것이 주요 정책과제이다(〈그림 3〉 참고).[26)]

25) 식료품 등 가공 분야와 같은 노동집약적 산업 부문이 직접적인 일자리 창출에 가장 높은 잠재력을 보유하고 있다.
26) 박영호 외 (2016)

〈그림 3〉 제조업 부문 성장과 일자리 창출



출처: McKinsey Global Institute(2016)

(2) 주요 발전 저해요인

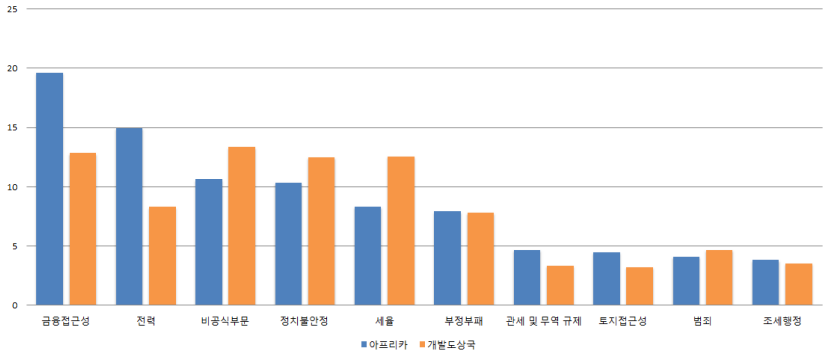
아프리카의 발전 잠재성에도 불구하고 낮은 금융접근성, 노동생산성 및 전력공급과 취약한 거버넌스 구조 등은 아프리카의 잠재력을 저해하는 주요 요인으로 지적되고 있다.

아프리카의 평균 노동생산성은 세계 주요지역 중에서 가장 낮은 수준이며, 생산성 향상을 도모할 수 있는 물적·인적자원에 대한 투자 또한 여타 지역에 비해 저조한 것으로 평가되고 있다. 또한 세계은행의 기업환경조사에 따르면, 아프리카에서 기업 활동을 제약하는 가장 큰 장애요인으로 금융접근성, 전력, 비공식부문, 정치불안정성, 세율 등을 지적하고 있다. 세부적으로 여타 개발도상국과 비교했을 때 낮은 금융접근성과 전력공급 문제는 아프리카의 대표적인 제약요인으로 확인되고

있는데, 실제로 낮은 전력수급에 따른 장기적인 정전은 기업에 큰 손실을 야기 하는 것으로 평가되고 있다[27].

〈그림 5〉 기업 활동의 장애요인

단위: 응답자 비율, %



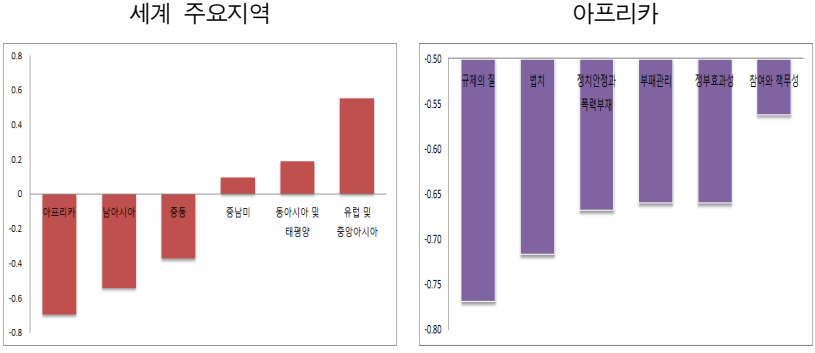
출처: Word Bank Enterprise Surveys Database 바탕으로 저자작성
주: 1) 아프리카는 총 47개국이 개발도상국에는 아프리카를 제외한 저소득국 및 저·중소득국 35개국 포함됨.
2) 2017년부터 가장 최신 데이터를 바탕으로 총 15개 부문 중 아프리카 내 기업의 주요 제약요인 상위 10개를 중심으로 분석

높은 운송비용 역시 아프리카 역내무역을 가로막는 주요 장애요인 중 하나로 지적된다. 예를 들면, 일본에서 코트디브아르의 수도인 아비장(Abidjan)까지 자동차 한 대 운송비용(shipping costs)은 약 1,500 달러인 반면, 아비장에서 에티오피아의 수도인 아디스아바바(Addis Ababa)까지 비용은 3배 이상 높은 5,000 달러[28]가 소요될 것으로 추정된다. 이를 감안하면 다양한 운송방법(수로, 철도 등)의 개척 및 개발은 역내무역을 활성화하는데 필수적인 정책과제임이 분명하다.

27) AfDB, WEF, and WBG (2017) p.41
28) IMP working paper (2006)

거버넌스의 취약성도 아프리카의 경제발전을 저해하는 대표적인 요인으로 지적된다. 아프리카의 거버넌스 수준은 전 세계에서 가장 낮으며, 특히 규제의 질, 법치, 정치안정 등이 열악한 것으로 평가된다. 아프리카의 낮은 거버넌스는 법과 제도 구축, 규제개혁 등을 가로막아 경제발전의 걸림돌로 작용하며, 특히 풍부한 부존자원을 효과적으로 활용하지 못하고, 오히려 자원의 저주(resource curse)에 빠져 저개발의 악순환에 빠지는 요인으로 작용할 수 있다.[29)]

〈그림 6〉 거버넌스(WGI)



출처 Word Development Indicators 바탕으로 저자작성

주: 1) 2016년 세계거버넌스 6개 지표(①참여와 책무성, ②정치안정과 폭력부재, ③정부효과성, ④규제의 질, ⑤법치, ⑥부패관리)에 대한 평균값

2) 단위는 -2.5 - +2.5로 평균을 0에 맞추고 양의 값일 경우 평균이상, 음의 값일 경우 평균 이하로 해석 가능

29) 박영호 외 (2008) p.81-82

2. 한국과의 경제협력 전략적 가치 및 저해요인

(1) 한-아프리카 경제협력의 잠재성 및 기대효과

한국은 해외 저가상품 수입 및 국내 생산비의 상승에 따라 섬유 및 의류제조업 등 노동집약적 제조산업의 사양화가 진행되고 있다. 이들 제조 기업의 경우 높은 이익률 달성을 위해 지난 수년간 '저비용 국가'를 찾아 끊임없이 생산공장을 옮기는 방식을 취하고 있다.[30] 다만 최근 들어 미국, 일본 등 선진국의 제조업 회귀현상(reshoring)에 따라 한국도 해외진출 기업의 '국내 유턴(U-turn)'을 장려하고 있으나 아프리카에 진출한 대부분의 한국기업은 국내에서 살아남기 어려운 한계기업으로 국내 유턴이 쉽지 않은 실정이다.

다른 한편으로 국내 건설업 시장은 2015 - 2017년 중 주택시장이 활성화됨에 따라 호황을 누렸으나, 2017년 건설수주가 전년 대비 2.7%로 감소함에 따라 지난 3년의 호조세 마감을 시사한 바 있다. 아울러 한국건설산업연구원은 2018년부터 건설수주 감소세가 본격화되어 향후 2 - 3년간 이러한 추세가 지속될 것으로 전망하기도 하였다.[31]

아프리카 국가의 경협 잠재력과 한국의 산업 여건을 고려할 때, 한-아프리카 경제협력 확대는 선택사항이 아닌 필수사항이라 할 수 있다. 국내 노동집약적 산업의 아프리카 진출은 상대적으로 저렴한 노동력을

30) 한국섬유연합회, 2017
31) 건설경제 (2017)

쉽게 활용할 수 있어 생산비 절감 등 자원의 효율적 이용이 가능하다. 특히 해외 저가 수입상품의 유입으로 가격경쟁력을 잃거나, 기술발전으로 인한 새로운 트렌드에 도태되어 사양산업으로 접어든 분야(섬유 및 의류제조업 등)의 기업들에게 아프리카 진출은 새로운 기회가 될 수 있다.

또한 아프리카에 진출한 기업과 국내 관계기업간 생산네트워크의 구축이 가능하다. 즉 아프리카 현지 생산 시 필요한 중간재 및 자본재를 국내 유관기업으로부터 수입하여 제3국으로 수출하는 생산네트워크의 구축을 고려해 볼 수 있다.[32] 특히 아프리카에서 생산된 제품을 수출할 경우 미국, EU 등 선진공여국들이 제공하는 다양한 특혜관세혜택을 누릴 수 있다는 점이 아프리카 진출의 중요한 유인이 될 수 있다. 현재 미국이 아프리카 41개국에 적용하는 아프리카성장기회법(AGOA) 및 중국과 EU 등이 최빈국에 제공하는 일반특혜관세제도 등으로부터의 수혜가 가능하다.[33] 이와 더불어 아프리카의 급격한 노동인구 증가와 이에 따른 국내·외 기업들의 아프리카 진출은 다시 아프리카의 두터운 소비층을 형성할 수 있다. 이와 같은 선순환 구조에 기여한 우리 기업들은 새롭게 형성된 아프리카 소비층의 높은 소비 수요를 향유할 기회를 마련할 수도 있을 것이다.

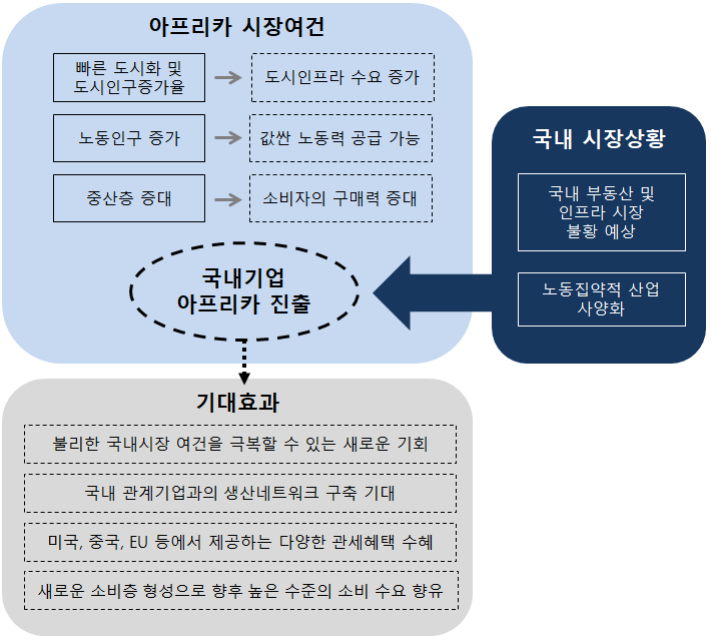
---

32) 현혜정 외 (2010)에서는 이와 같이, 한국의 개발도상국 투자가 양 국가 간의 수출 및 수입을 증가시키며, 이를 통해 관계기업 간 생산 네트워크 구축을 촉진시킨다는 실증적 증거를 제시하였다.

33) 에티오피아 및 케냐에서 생산된 의류는 유럽시장에 비해 56% 및 25% 낮은 가격으로 미국에 수출이 가능(McKinsey (2016))

최근 미국과 중국 등을 중심으로 한 자국 우선주의와 신보호무역주의의 확산에 따라 한국도 경제협력 파트너에 대한 다변화가 요구되고 있는 상황이다. 이러한 시기에 국가차원에서의 아프리카 국가와의 경제협력 확대는 경제협력 다변화를 이끌어 내고, 동시에 국제무대에서의 외교역량[34] 확대도 이룰 수 있는 좋은 기회이기도 하다.

〈그림 7〉 국내기업 아프리카 진출시 기대효과



34) 193개 UN회원국 중 아프리카 국가가 차지하는 비중은 28%로 한국의 외교역량 강화 차원에서 이들과의 전략적 협력 파트너 관계 구축은 매우 중요한 사안이다.

(2) 아프리카 경제협력 저해요인

한국의 아프리카 경제협력 저해요인은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 대내적 요인으로는 투자보호 및 기업환경 개선을 위한 제도적 장치[35]와 시장에 대한 정보가 부족하고, 투자 리스크를 완화할 수 있는 수단이 대기업 중심으로 편중되어 있다는 점이다. 특히 국내 중소기업의 경우 적절한 현지고객 수요를 파악하는데 어려움을 겪고 있으며, 투자 불안정성이나 각종 정보 부족에 따른 불안감은 아프리카에 투자하는데 큰 걸림돌이 되고 있다.[36]

대외적 요인으로는 아프리카 협력국의 정치적 불안정이 가장 큰 제약요인이다. 전세계 49개의 독재정권 중 21개의 정권이 아프리카 국가로(아프리카 54개 국가 중 약 40%),[37] 갑작스러운 정권교체와 전 정권에 대한 보복성 조치로 인해 경제협력에 대한 일관성이 보장되지 않고 있다. 이처럼 아프리카는 쿠데타 등 폭력적 정권교체와 이로 인한 정치적 불안정성이 상존하고 있다.

35) 한국은 2018년 기 준아프리카 국가와의 양자간 투자보호협정(BIT)은 현재 15개국에서 발효 중이며, 이중과세방지협정(DTT)은 5개국에서 발효 중이다.
36) Darracq and Neville (2014)
37) Freedom House (2018)

Ⅳ. 경제협력 추진 방향 및 중점협력국 선정

1. 경제발전 추진 방향

(1) 아프리카에 대한 '공감국가' 담론 제시

앞서 살펴본 바와 같이 기 진출국가가 구사하고 있는 경제발전의 우월성 강조나 내용 없는 평등 담론을 지양하고, 기 진출국가의 경제협력 전략과는 차별화될 수 있도록 아프리카가 겪고 있는 문제들을 공감할 수 있는 '공감국가(Empathetic State)'로서의 담론전략이 요구된다. 한국은 전쟁의 폐허에서 전후 재건, 산업화, 민주화, 세계화에 이르기까지 눈부신 성장을 해왔다. 각 시기마다 축적된 경험을 토대로 정치, 경제, 사회, 문화 분야에서 다양한 정책적 조언과 전문지식을 공유할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 이러한 점에서 한국은 아프리카 진출의 후발주자로써, 중국, 일본 등 기 진출국과는 달리 아프리카와의 관계정립에 있어서 새로운 접근법이 가능하다.

이러한 관점에서 한국의 경제발전계획, 산업발전전략 분야뿐만 아니라 다양한 세대와 분야에 해당하는 우리의 경험을 체계적으로 전수할 수 있는 시스템과 정책을 구상할 필요가 있다.

(2) 권역별 중점협력국 중심의 경제협력 전략 추진

중국, 유럽 등과 같은 주요국은 막대한 자금력과 전통적 우호관계를

바탕으로 아프리카 여러 국가와 높은 수준의 경제협력 관계를 구축하였다. 따라서 한국이 아프리카 경제협력 전략을 마련하기 위해서는 먼저 한국의 경제협력 역량(자금력, 진출경험 등)을 감안할 필요가 있다. 한국의 개발협력 여건과 역량을 고려하면 중국이나 일본과 같이 광범위한 양적인 접근전략보다는 권역별로 중점지역을 선정하여 접근하는 양자적 접근전략이 효율적일 것으로 판단된다. 다자협의체 중심의 경제협력 접근법은 양자간에 비해 상대적으로 많은 시간과 비용이 소요되는 한계가 있기 때문이다.

한국의 對아프리카 경협전략은 다음과 같은 접근방식을 취할 필요가 있다. 첫째, 권역별 중점협력을 통한 교두보를 확보한 후 주변국으로 확대하고, 둘째, 협력국별 중점협력분야를 선정하여 기 진출국과 차별되는 경협전략 추진한다. 셋째, 중점협력국 중심의 경협전략 상대국의 산업발전전략과 연계하면서 산업구조 전환에 실질적으로 기여하는 방식을 추진해야 한다.

중점협력국 선정 시에는 다수의 국가들이 여러 개의 지역통합체에 중복 가입되어 있는 지역경제통합체를 중심으로 고려해 볼 수도 있다. 그러나 아프리카는 지역통합체의 참여가 경제적 측면보다는 정치적, 전략적 배경에 기인[38]하고 있기 때문에 권역별로 중점협력국을 선정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 다만 일부 지역경제통합체의 경우 역내국간 협력을 모색하는 산업분야도 있으므로 주변지역으로 경제

38) 김승민 (2008)

협력을 확대하기 위해서는 중점협력국이 속한 지역경제통합체를 통한 접근도 함께 검토할 필요가 있다. 실제 아프리카 역내 다자간 경제협력에서도 참여국 간 이해관계 충돌(동아프리카공동체(EAC) 등)로 인해 부정적 영향을 받은 바 있다.

2. 중점협력국 선정

아프리카 경제협력의 후발주자인 한국의 현실적인 경협여건을 감안할 경우 아프리카 권역별 중점협력 국가를 대상으로 경제협력을 심화한 후 이를 주변국가 혹은 지역경제통합체를 활용한 역내 국가로 확산하는 접근법을 우선적으로 고려할 수 있다. 이런 측면에서 본고에서는 아프리카 5대 권역별로 중점협력국을 선정한다. 중점협력국 선정과 관련한 다양한 접근방법이 있으나, 본고에서는 통계에 근거한 정량적 방법을 기반으로 정성적 방법을 보완하는 절차를 거쳤다.

중점협력국 선정을 위한 절차는 총 3단계에 걸쳐 진행하였다. 1단계는 아프리카의 시장잠재력(인구, 경제성장률 등), 투자여건(임금, 제도 등), 역내외 시장접근성(역내 교역량, 인프라), 한국과의 경제협력(교역량, ODA 규모) 통계를 활용한 정량분석[39]을 거쳐 〈표 1〉과 같이 5대 중점협력 후보 국가를 추려내었다.

39) 아프리카의 경우 통계데이터의 신뢰성에 문제가 있는 것이 사실이나 중점협력국 선정시 주관적 편의를 최소화시키고 객관성을 확보하고자 정량적 분석을 통해 각 권역별 5개의 중점협력 후보국을 선정하였다.

2단계에서는 정량분석이 가지는 한계를 보완하기 위해 전문가그룹을 대상으로 설문 조사를 실시했다. 〈표 2〉에 제시된 바와 같이 실현 가능성이 상대적으로 높은 협력국과 협력분야를 선정하였다. 마지막 3단계에서는 1단계와 2단계 결과에 대한 전문가그룹의 의견을 종합적으로 고려하여 선정하였다. 3단계 최종 거점국가 선정 시 아프리카 국가의 경제성장 잠재력이나 경제협력 후발주자로써 한국의 경제협력 기회 발굴 측면을 우선시하여 선정하였다.[40]

이와 같은 절차를 통해 〈표 3〉에서 보여주듯이, 한국의 아프리카 중점협력 국가로 에티오피아(동아프리카), 코트디부아르(서아프리카), 모잠비크(남아프리카), 모로코(북아프리카), 카메룬(중앙아프리카)가 최종적으로 선정되었다.

〈표 1〉 정량분석을 활용한 권역별 5개 중점협력 후보국가

순위	동아프리카	서아프리카	남아프리카	북아프리카	중앙아프리카
1	탄자니아	가나	남아프리카공화국	모로코	카메룬
2	케냐	세네갈	보츠와나	튀니지	가봉
3	우간다	코트디부아르	나미비아	이집트	적도기니
4	르완다	나이지리아	모잠비크	알제리	콩고
5	에티오피아	말리	잠비아	리비아	DR콩고

40) 예를 들면, 서아프리카에서 나이지리아는 경제적인 맹주국로서 정량분석 결과 1순위를 차지하고 있으나, 이미 많은 강대국이 다양한 분야에 걸쳐 경쟁적으로 투자를 진행된 상황으로 한국에게 진입장벽이 높은 국가라는 전문가 평가가 많았다. 반면, 코트디부아르는 정량분석 점수는 나이지리아보다 낮으나 경제성장 가능성이나 협력기회모색 측면에서 경제협력의 후발주자인 한국에 더 적합한 중점대상국이라는 평가를 받았다.

〈표 2〉 아프리카 전문가 그룹 설문조사 결과

권역	중점협력국	유망 협력분야
동아프리카	케냐	인프라(운송, 에너지), 건설 · 플랜트, ICT, 제조업, 유통산업(소비재)
	탄자니아	인프라 전반(운송, 전력, 수자원, 통신), 건설 · 플랜트(석유 및 가스), 농업 등
	에티오피아	인프라(전력), 건설 · 플랜트(에너지), 농축산업 및 제조업, ICT
서아프리카	나이지리아	인프라(운송, 전력), 건설 · 플랜트(주택, 석유 및 가스)
	코트디부아르	인프라 전반(전력, 수자원, 운송, 통신), 농업 등
	가나	인프라(운송), 건설 및 플랜트, 제조업(비료, 석유화학 등)
남아프리카	남아공	인프라(전력), 건설 · 플랜트(발전소), 금융, ICT, 제조업(기계조립, 금속 등)
	모잠비크	인프라(운송, 전력), 자원개발(석탄 등), 건설 · 플랜트(석유 및 가스 등)
	보츠와나	인프라(운송, 에너지), 의료서비스, 농업, 제조업(의류, 신발 등)
북아프리카	알제리	인프라(운송, 수자원), 제조업, 건설(주택) · 플랜트(석유 및 가스)
	모로코	인프라 전반(전력, 수자원, 운송, 통신), 자원개발(석유, 가스), 제조업, 농수산업
	이집트	인프라(운송, 전력), 건설(주택), 제조업(자동차, 전자 등)
서아프리카	카메룬	인프라 전반(전력, 수자원, 운송, 통신), 자원개발(석유, 가스), 제조업, 농수산업
	콩고	건설 · 플랜트(석유 및 가스)
	DR콩고	인프라 전반(전력, 수자원, 운송, 통신), 자원개발

〈표 3〉 권역별 중점협력국

권 역	중점협력국
동아프리카	에티오피아
서아프리카	코트디부아르
남아프리카	모잠비크
북아프리카	모로코
중앙아프리카	카메룬

3. 성공사례 파급전략

아프리카 권역별로 중점협력국이 주변국에 미치는 영향력을 고려할 때, 아프리카와의 경제협력 성공사례를 도출한 이후 주변국으로 적극 확산하는 접근을 취할 필요가 있다. 실제 아프리카 지역의 국가들은 역내 선도국가의 경제성장 정책을 모방하는 모방주의 정책수립 경향을 보여 왔기 때문에 거점국가와의 경제협력 성공사례를 만든다면 주변국으로 유사한 방식의 경제협력 확산 가능성이 높을 것으로 기대된다. 일례로 서아프리카 지역 선도국가인 코트디부아르에서 1960 - 70년대 수립했던 농업국가설립계획은 이후 주변의 부르키나파소, 말리 등의 국가에서 동일하게 모방하여 수행한 바 있다.

향후 아프리카 국가 간 역내교류가 더욱 확대될 가능성이 큰 편이다. 이를 고려할 때, 거점국가에 진출한 타 아프리카 국가와의 삼각협력 체계를 통해 주변지역으로 경제협력을 확산시키는 전략도 유효할 것으로 판단된다.[41]

41) 실제로 남아공의 대형 유통기업들은 활발하게 타 아프리카 국가에 진출하여 아프리카 내 소비재 시장에 대한 독점력을 강화하고 있기 때문에 거점국가에 진출한 이런 기업들과의 삼각협력체계 구축을 통해 경제협력을 확산시킬 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅴ. 결론

1. 거점국가를 통한 주변지역 경협 확산

아프리카는 시장규모의 영세성 등 다양한 리스크가 존재하고 있지만 역내외 소비시장 및 미래의 경제발전 잠재력을 고려할 때 향후 경제협력 확대 여력이 크다. 그동안 한국 정부는 발전 잠재성이 큰 아프리카와의 경제협력을 확대하기 위한 방안을 모색하였지만 가시적인 성과는 미약하다는 평가를 받고 있다. 게다가 아프리카 경제협력의 후발주자로서 한국은 미국, 중국, 일본 등에 비해 협력기반이 미약하고 자금력도 열악한 상황이다.

이를 극복하기 위해 한국의 對아프리카 경제협력 기본 방향은 여타 국가와 차별화된, 협력 상대국의 산업구조 전환에 실질적으로 기여하는 방식의 접근이 요구된다. 이를 위해 기존 주요국과 차별되는 아프리카에 대한 접근방식으로써 공감국가 전략이 필요하다. 또한 아프리카 국가가 다양하고 이질적이라는 점을 고려하여 경제협력의 포괄적 접근보다는 중점협력 대상을 집중할 필요가 있다. 이에 본고에서는 아프리카 5대 권역별 중점협력국을 선정하여 한국의 對아프리카 경제협력 대상으로 제안하였다. 중접협력국에 모든 역량을 집중하여 성공사례를 만든 이후, 이를 거점으로 하여 주변 국가로 확산시킬 필요성을 강조하였다.[42)]

42) 이에 대한 구체적인 방법은 제시한 중점협력국가의 중점협력 분야에 대한 구체적이고 실질적인 협력방안이 마련한 이후에 가능하다. 이에 대한 전략 수립은 후속 연구에서 제시하기로 한다.

2. 기존의 협력채널 강화 및 분야별 민관협의 채널 구축

많은 이코노미스트 및 컨설팅 기관은 아프리카를 21세기 마지막 신흥 시장으로 언급하며 '아프리카 투자론'을 강조하고 있으나, 아프리카의 시장규모가 영세하고 위험도가 높아 정부 차원의 지원이 요구되는 상황이다. 또한 대부분의 아프리카가 하향식 의사결정 구조를 가지고 있는 점 등을 고려할 때 정부 고위급 차원의 긴밀한 협력 채널 운용의 필요성도 요구된다. 한편으로는 경제협력의 주체가 민간 기업이라는 점을 상기하면 정부 주도의 기존 협력채널에 민간의 참여를 도모할 수 있는 채널 구축도 고려할 필요가 있다.

이를 위해 정부는 기존 KOAFEC(Korea-Africa Economic Cooperation Conference)과 같은 민관협력포럼의 역할을 강화하고, 산업 분야별 협력 위원회를 구성하여 긴밀한 민관협력 협의 채널을 구축하는 것에 대한 고민도 필요하다.

3. 아프리카에 대한 인식제고

아프리카는 오랜 식민지 역사와 종교·문화적으로 다양한 사회행위자들 간의 복잡한 관계에 기반을 둔 사회이다. 따라서 아프리카를 깊이 있게 이해하고 분석하는 것은 향후 對아프리카 외교를 수행하는 데 중요한 밑거름이 된다. 한국에 있어서 아프리카는 여전히 생소한 국가 중 하나이다. 생소함이 편견을 불러오지 않도록 한국 시민 뿐만 아니라

아프리카에 진출한 민간 행위자들에게 아프리카에 대한 올바른 인식을 심어줄 수 있는 교육과 홍보가 선행될 필요가 있다. 이런 측면에서 對아프리카 경제협력을 확대하기 위해서는 아프리카 지역과 국가에 대한 이해도가 높은 전문인력을 체계적으로 양성하고 훈련시키는 것이 중요하다. 기존의 한-아프리카센터의 연구기능을 더욱 높이고 한국 대학 및 연구기관이 아프리카에 대한 분야별, 지역별, 국가별로 심도 있는 연구내용과 역량의 축적이 절실하다.

참고문헌

국내문헌

김승민 (2008) 아프리카의 지역경제통합 활성화는 가능한가: 불어권 UEMOA를 중심으로. 한국아프리카학회지.

박영호 외(2008) 아프리카 개발협력의 체계적 추진방안. KIEP 연구보고서 08 - 19. 대외경제정책연구원.

박영호 외(2013) 해외 정책금융기관 활용을 통한 아프리카 건설·플랜트 시장진출 방안. KIEP 정책연구 브리핑 13-27. 대외경제정책연구원.

박영호 외(2016) 아프리카 도시화 특성분석과 인프라 협력방안. KIEP 연구보고서 16-22. 대외경제정책연구원.

박영호(2017) 아프리카 소비시장 특성분석과 산업단지를 통한 진출방안. 대외경제정책연구원.

박영호 외(2017) 아프리카 소비시장 특성 분석과 산업단지를 통한 진출 방안. KIEP 연구보고서 17-13. 대외경제정책연구원.

방호경 외(2018) 아프리카 경제협력을 위한 지역연구. 기획재정부 용역과제. 한국개발연구원.

정재욱, 이주영, 정민지 (2019) 7차 도쿄아프리카개발회의(TICAD7) 결과와 시사점. 세계경제포커스. 대외경제정책연구원. 2019년 9월 6일 Vol. 2 No. 30.

황규득 (2016) AU와의 파트너십 구축을 위한 주요 제3국(중국, 일본, 인도, 터키)의 대아프리카 정치 · 경제 협력관계 연구. 외교부 용역과제. 한국외국어대학교.

한혜정 외 (2010) 한국해외투자의 경제적 효과분석: 생산성, 무역, 고용을 중심으로. KIEP 연구보고서 10-12. 대외정책연구원.

해외문헌

AfDB, World Economic Forum, and WB (2017) The Africa Competitiveness Report 2017.

Anderson and Van Wincoops (2003) "Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle." The American Economic Reviews. Vol 93, p.170-192.

Anderson and Van Wincoops (2003) “Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle.” The American Economic Reviews. Vol 93, p.170-192.
Brookings Institution (2010) Africa Growth Initiative at Brookings. AGOA at 10: Challenges and Prospects for U.S.-Africa Trade and Investment Relations. Washington.
Raposo, P A (2013) Japan's Foreign Aid to Africa: Angola and Mozambique within the TICAD Process. Routledge. p.57-59
Darracq, Vincent and Daragh Neville (2014) “South Korea’s Engagement in Sub-Saharan Africa: Fortune, Fuel and Frontier Markets.” Africa Programme. Chatham House.
Dumbrell, J. (2009) Clinton's Foreign Policy: Between the Bushes, 1992-2000. London. Routledge.
IMF (2006) “Accessing Competitiveness After Conflict: The Case of the Central African Republic.” WP/06/303.
UN (2017) “World Population Prospects”

온라인 자료

한국무역협회 (http://www.kita.net) (검색일: 2017. 8. 26)
한국수출입은행 (www.koreaexim.go.kr) (검색일: 2017. 8. 27)
한국섬유산업연합회. 「글로벌 소싱 지도 변화: 세계섬유의류무역동향」. Global Issue Report 17-005, 2017.
AfDB. AfDB Socio Economic Database. http://dataportal.opendataforafrica.org (검색일: 2018.1.22.)
McKinsey&Company. “Lions Go Global: Deepening Africa’s ties to the United States.” https://www.mckinsey.com/global-themes/middle-east-and-africa/lions-go-global-deepening-africas-ties-to-the-united-states. (검색일: 2018. 1. 29)
Freedom House. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018 (검색일: 2018. 1. 29)
SIPRI Fact Sheet, “Trends in World Military Expenditure, 2018”, https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2018 (검색일: 2020. 1. 13)

The White House, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy", https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/ (검색일: 2020. 1. 13)
The Brookings Institution,"A Trump visit to Africa is important—and carries some urgency", https://www.brookings.edu/opinions/a-trump-visit-to-africa-is-important-and-carries-some-urgency. (검색일: 2020. 1. 13)

The World Bank Database. Doing Business. http://www.doingbusiness.org (검색일: 2018. 2. 9).
_____. The World Bank in Libya. http://www.worldbank.org/en/country/libya/overview. (검색일: 2018. 1. 29)
_____. The World Bank in Mozambique. http://www.worldbank.org/en/country/mozambique. (검색일: 2018. 1. 20)
_____. The World Bank Database. World Development Indicators. http://databank.worldbank.org. (검색일: 2018. 1. 22)
UN DESA database (검색일: 2018. 3. 8)
UN Comtrade database (검색일: 2018. 1. 15)

EDCF

Ⅱ. 분야별 개발협력 논의동향

해외건설 지원을 위한 ODA 자금 활용성 제고방안

김민형 한국건설산업연구원 법제혁신연구실 선임연구위원

해외건설 지원을 위한 ODA 자금 활용성 제고방안[1)]

김민형
한국건설산업연구원 법제혁신연구실 선임연구위원

목 차

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. ODA 재원 해외건설사업 수주 동향과 주요 이슈
1. 해외건설에서 ODA 사업의 의의
2. ODA 재원사업 수주 동향
3. ODA 재원사업 수주 동향에서 나타난 주요 이슈
Ⅲ. ODA 활용성 제고를 위한 제언 : 일본 ODA 정책과 비교를 중심으로
1. ODA 정책 방향 전환 : 국익 기여도 제고 및 PPP 사업 대응력 강화
2. ODA 활용성 제고를 위한 정책 과제
Ⅳ. 결론 및 시사점
참고문헌

1) 본 원고는 한국건설산업연구원에서 발간한 김민형 (2018). 해외건설 지원을 위한 ODA 자금 활용성 제고 방안을 기반으로 작성되었음.

Ⅰ. 문제의 제기

2018년 국내 건설 수주가 전년 대비 3.7% 감소한 154.5조원을 기록하였다. 최근 4년 간 가장 부진한 실적이다. 더욱 우려되는 것은 2019년 이후의 건설 경기 상황이다. 국내 건설시장을 전망한 자료에 따르면 2019년부터 민간 부동산 시장 위축이 본격화된 가운데 국내 건설경기가 불황 국면에 진입하면서 향후 국내 건설시장이 본격적인 저성장기로 전환될 것으로 예상되고 있기 때문이다.[2] 이와 같이 내수 시장 위축이 본격화됨에 따라 국내 건설기업들은 해외시장 진출을 통해 새로운 활로를 모색해야 하는 시점을 맞이하고 있다.

이와 같은 중장기 국내 건설시장 전망을 감안할 때 이제 해외건설은 국내 건설시장 위축 시 수주를 보완하기 위한 임시방편 중의 하나가 아니라 국내 건설기업들의 지속적인 생존과 성장을 실현하는 캐시카우(Cash Cow)로서 자리매김할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 정부는 대형 인프라 프로젝트 지원뿐 아니라 중소 건설업체들이 상대적으로 적은 리스크로 해외시장 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 이에 유용한 역할을 할 수 있는 것 중의 하나가 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)[3] 재원사업이다.

2) 이홍일 · 박철한 (2014.7). 국내 건설투자의 중장기 변화 추이 전망. 한국건설산업연구원.
3) 양자간 ODA는 다시 유상지원인 양허성 차관(non-grant bilateral ODA)과 무상지원인 증여(bilateral grants)로 구분됨.

이에 본 원고에서는 우리나라 건설 및 엔지니어링업체들의 ODA 재원사업 참여 현황과 그에 따른 이슈들을 점검해보고, ODA가 우리 기업들의 해외시장 진출을 보다 효과적으로 지원하기 위한 정책 과제들을 검토해 보고자 한다.

II. ODA 재원 해외건설사업 수주 동향과 주요 이슈

1. 해외건설에서 ODA 사업의 의의

ODA는 그 정의에서 나타나는 바와 같이 '개발도상국의 개발'이 주 목적이므로, 건설과 관련하여 수원국의 다양한 사회간접자본(Social Overhead Capital, 이하 SOC) 개발 계획을 수립하고 시공 등을 지원하는 재원으로 활용된다. 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA) 등을 통해 지원되는 무상지원은 수원국의 각종 중·장기 계획을 위한 마스터플랜 수립, 설계 및 PM(Project Management) 등 주로 용역 사업을 수행하는 데 활용되며, 유상지원인 경제개발협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF)은 주로 상·하수도 설비, 도로, 병원, 환경설비, 공장설비 등의 건설에 필요한 자금을 지원하는 것으로 시공 분야와 밀접한 관련이 있다. 이러한 ODA 사업은 재원이 명확하여 기성 확보가 확실하고, 우리 정부가 직접 계획·집행·평가하거나(KOICA 사업) 각 단계의 승인 권한을 가져(EDCF 사업) 특히 해외건설 리스크에 취약한 중견 및 중소 건설업체들이 상대적으로 적은 리스크 속에서 해외건설 진출

경험과 실적을 쌓을 수 있는 기회가 된다.[4)]

양 사업의 특징을 보면, 국내 발주가 대부분인 KOICA 사업은 「국가계약법」에 의거해 조달이 이루어지는 반면, EDCF 사업은 장기저리 차관이므로 수원국의 조달절차에 의해 발주된다. 물론, 무상지원 사업이나 EDCF 사업 모두 비구속성화(Untied)가 확대되고 있기는 하지만, 우리나라 수출입은행과 KOICA 등이 사전 타당성 조사 등을 수행하므로 프로젝트에 대한 정보가 확실하여 국내 기업의 수주에 상대적으로 유리하게 작용한다. 그렇다고 ODA 재원사업에 리스크가 전혀 없는 것은 아니다. ODA 사업의 예산 수립은 원칙적으로 원화 베이스로 이루어지는 반면, 지출은 달러화나 현지화로 이루어짐에 따라 환율 변동에 따른 리스크가 상존할 수밖에 없다. 또한, 사업성을 배제한 지원사업이라는 특징에 따라 빠듯한 예산과 공기로 인해 사업 수행 단계에서 적정 수익률을 확보하기 어렵고, 공사비 증가에 따른 리스크가 발생할 여지가 있다.

2. ODA 재원사업 수주 동향

최근 5년간 ODA를 재원으로 한 해외건설 수주 실적 동향을 보면 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 지난 5년간 총 수주는 284건, 30억 6,400만 달러를 수주한 것으로 집계된다. 건당 규모는 약 1,008만 달러로

4) 이에 대한 보다 자세한 사항은 한국건설산업연구원에서 발간한 김민형 (2016.7). 해외건설사업 유형별 잠재 리스크 요인 및 관리 가이드라인 연구를 참조하기 바람.

연평균으로 보면 연간 약 6억 1,300만 달러, 57건 내외의 사업이 수주되었다. 이를 다시 무상지원 사업과 EDCF 사업으로 구분해보면, 무상지원 사업은 5년간 총 93건(33.0%), 1억 8,400만 달러(6.0%)를 수주하였다. 연평균으로 보면 연간 19건, 3,680만 달러 내외를 수주하였으며, 건당 규모는 약 200만 달러이다. EDCF 사업은 5년간 총 191건(67.0%), 28억 8,800만 달러(94.0%)로 연평균 38건, 5억 7,600만 달러 내외를 수주한 것으로 집계되며, 건당 규모는 약 1,500만 달러이다. 특히 최근 들어 무상지원 재원사업보다 EDCF 재원사업 수주실적이 증가하여 2018년의 경우 금액을 기준으로 총 ODA 사업 중 97.2%를 기록하였다. 이같이 볼 때 ODA 중 EDCF가 해외건설에 대한 기여도가 더 높음을 알 수 있다.

그러나 전반적으로 ODA 재원사업의 수주가 연간 전체 해외건설 수주에서 차지하는 비중은 매우 미미하다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 최근 5년간 총 해외건설 수주 중 ODA 재원사업은 금액 기준으로는 1.5% 내외에 불과하며, 건수 기준으로도 10% 미만이다.[5] 이러한 수치는 아직까지 ODA 재원의 해외건설에 대한 기여가 극히 제한적임을 드러내준다.

5) 2016-2017년의 ODA 재원 비중이 소폭 상승한 것은 ODA 재원 공사의 수주 증가보다는 당시 해외건설 수주실적 자체가 큰 폭으로 하락한 데에 더 큰 원인이 있음.

〈표 1〉 ODA 재원 해외건설사업 수주실적 추이

단위: 백만 달러, %

구분	2014		2015		2016		2017		2018	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
ODA 재원 사업(A)	51	615.6	72	486.6	59	603.8	52	632.6	50	725.4
EDCF(B)	32	572.3	45	443.0	34	543.8	38	615.5	42	705.5
(B/A, %)	(62.7)	(93.0)	(62.5)	(91.0)	(57.6)	(90.1)	(73.1)	(97.3)	(84.0)	(97.2)
무상협력자금(C)	19	43.3	27	43.6	25	60.0	14	17.1	8	20.0
(C/A, %)	(37.3)	(7.0)	(37.5)	(9.0)	(42.4)	(9.9)	(26.9)	(2.7)	(16.0)	(2.8)
해외건설 수주(D)	708	66,009.9	697	46,144.3	607	28,192.3	624	29,006.0	662	32,115.7
(A/D, %)	7.2	0.9	10.3	1.1	9.7	2.1	8.3	2.2	7.6	2.3

출처: 해외건설협회, 내부 자료(입수일 : 2016년까지 자료는 2018.8.8, 2018년은 2019.9.9.)를 바탕으로 저자 작성

주: 1) ( ) 안은 비중임.

2) ODA 재원사업 수주실적 통계는 해외건설협회에 신고된 자료에 한정한 것임.

최근 5년간 EDCF 재원 해외건설사업 수주실적을 구체적으로 살펴보면, 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 주로 아시아와 아프리카 지역을 중심으로 수주되는 것으로 나타난다. 즉, 건수와 금액 모두 아시아의 비중이 50-70%로 가장 높으며, 다음은 아프리카로 양 지역이 전체 EDCF 재원사업의 90% 내외를 차지하고 있다. 특히, 아프리카 비중의 확대는 2015년 11월 10일 '제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)'[6]에서 아프리카의 비중을 점차 확대하고자 하는 방향 설정에 기인한다.

공종별로 보면, 건수로는 용역이 가장 많아 연평균 전체 EDCF 재원사업의 70% 내외를 차지하나 금액으로는 10% 내외에 불과하며, 건당 규모도 200만 달러에 채 미치지 못해 그다지 크지 않다. 금액을 기준으로 하면 토목의 비중이 가장 높아 연평균 65% 내외를 차지하며,

6) 국무조정실 · 국무총리비서실 (2015.11.10.). 정부, 제2차 국제개발협력 기본계획 확정, 공적개발원조 재원, 2020년까지 국민총소득 대비 0.2% 달성 추진.

다음으로는 용역, 건축의 순을 나타낸다. 다만, 우리나라의 일반적인 해외건설 수주 경향과 달리 산업설비의 비중은 2% 내외로 낮은데, 이는 ODA의 특성상 주로 인프라나 근린생활시설 분야에 지원되기 때문인 것으로 풀이된다.

〈표 2〉 EDCF 재원 해외건설사업 수주실적 추이

단위: 천 달러, %

구분		2014		2015		2016		2017		2018	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계		32 (100.0)	572,273 (100.0)	45 (100.0)	442,951 (100.0)	34 (100.0)	543,835 (100.0)	38 (100.0)	615,543 (100.0)	42 (100.0)	705,467 (100.0)
지역별	중동	1 (3.1)	92,490 (16.2)	0 (0.0)	3,303 (0.7)	3 (8.8)	-4,455 (-0.8)	1 (2.6)	48,592 (7.9)	0 (0.0)	0 (0.0)
	아시아	19 (59.4)	250,488 (43.8)	32 (71.1)	283,627 (64.0)	23 (67.6)	401,083 (73.8)	24 (63.2)	313,808 (51.0)	25 (59.5)	449,007 (63.6)
	북미·태평양	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)	219 (0.04)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	유럽	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	-2,200 (-0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	아프리카	6 (18.8)	178,973 (31.3)	9 (20.0)	149,265 (33.7)	4 (11.8)	108,498 (20.0)	7 (18.4)	127,697 (20.7)	10 (23.8)	254,764 (36.1)
	중남미	6 (18.8)	50,322 (8.8)	4 (8.9)	6,756 (1.5)	3 (8.8)	40,690 (7.5)	6 (15.8)	125,446 (20.4)	7 (16.7)	1,696 (0.2)
공종별	토목	6 (18.8)	333,522 (58.3)	6 (13.3)	229,906 (51.9)	8 (23.5)	453,043 (83.3)	7 (18.4)	283,059 (46.0)	9 (21.4)	618,424 (87.7)
	건축	1 (3.1)	75,222 (13.1)	0 (0.0)	11,048 (2.5)	0 (0.0)	433 (0.1)	2 (5.3)	149,874 (24.3)	1 (2.4)	62,634 (8.9)
	산업설비	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,100 (0.5)	0 (0.0)	-5,194 (-1.0)	1 (2.6)	31,679 (5.1)	1 (2.4)	4,711 (0.7)
	전기	2 (6.3)	109,508 (19.1)	1 (2.2)	59,278 (13.4)	1 (2.9)	35,681 (6.6)	2 (5.3)	63,377 (10.3)	0 (0.0)	0 (0.0)
	통신	0 (0.0)	11,899 (2.1)	2 (4.4)	65,475 (14.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6,421 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	용역	23 (71.9)	42,122 (7.4)	36 (80.0)	75,144 (17.0)	25 (73.5)	59,872 (11.0)	26 (68.4)	81,133 (13.2)	31 (73.8)	19,698 (2.8)

출처: 해외건설협회, 내부 자료(입수일 : 2016년까지 자료는 2018.8.8, 2018년은 2019.9.9.)를 바탕으로 저자 작성
주: ( ) 안은 비중임.

다음으로 무상지원인 KOICA 재원 해외 건설사업의 최근 5년간 수주 실적을 살펴보면, 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 주로 아시아에서 용역을 중심으로 수주한 것으로 나타난다. 즉, EDCF와 마찬가지로 건수와 금액 모두 아시아의 비중이 50-60% 수준으로 가장 높은데 특히, 2018년은 아시아의 비중이 금액 기준으로 90.9%에 달하고 있다. 아프리카는 2016년까지는 비중이 높았으나 이후 큰 폭으로 하락하였으며, 2017년은 중남미, 2018년은 중동의 비중이 확대되는 양상을 보였다. 공종별로는 건수나 금액 양 측면에서 모두 용역의 비중이 가장 높아 70% 내외를 차지하여 EDCF와 다소 차이가 있다. 다만, 2018년의 경우 건축이 단일 건수로 금액의 76%를 차지하여 상대적으로 큰 규모의 사업이 발주되었음을 알 수 있다.

〈표 3〉 KOICA 재원 해외건설사업 수주실적 추이

단위: 천 달러, %

구분		2014		2015		2016		2017		2018	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계		19 (100.0)	43,334 (100.0)	27 (100.0)	43,600 (100.0)	25 (100.0)	59,985 (100.0)	14 (100.0)	17,056 (100.0)	8 (100.0)	19,979 (100.0)
지역별	중동	1 (5.3)	3,643 (8.4)	0 (0.0)	9 (0.02)	2 (8.0)	3,626 (6.0)	1 (7.1)	907 (5.3)	2 (25.0)	1,812 (9.1)
	아시아	11 (57.9)	27,121 (62.6)	12 (44.4)	18,448 (42.3)	17 (68.0)	27,904 (46.5)	8 (57.1)	13,439 (78.8)	6 (75.0)	18,167 (90.9)
	아프리카	5 (26.3)	5,919 (13.7)	10 (37.0)	20,301 (46.6)	5 (20.0)	26,594 (44.3)	1 (7.1)	177 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	중남미	2 (10.5)	6,651 (15.3)	5 (18.5)	4,842 (11.1)	1 (4.0)	1,861 (3.1)	4 (28.6)	2,533 (14.9)	0 (0.0)	0 (0.0)

공종별											
	토목	2 (10.5)	12,539 (28.9)	0 (0.0)	280 (0.6)	1 (4.0)	1,257 (2.1)	0 (0.0)	858 (5.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	건축	3 (15.8)	11,028 (25.4)	1 (3.7)	4,553 (10.4)	8 (32.0)	28,609 (47.7)	1 (7.1)	2,424 (14.2)	1 (12.9)	15,190 (76.0)
	산업설비	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (7.4)	4,609 (10.6)	0 (0.0)	618 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	전기	0 (0.0)	223 (0.5)	0 (0.0)	-54 (-0.1)	2 (8.0)	2,438 (4.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	통신	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (14.3)	2,807 (16.5)	0 (0.0)	0 (0.0)
	용역	14 (73.7)	19,544 (73.7)	24 (45.1)	34,212 (78.5)	14 (56.0)	27,063 (45.1)	11 (78.6)	10,967 (64.3)	7 (87.5)	4,789 (24.0)

출처: 해외건설협회, 내부 자료(입수일 : 2016년까지 자료는 2018.8.8, 2017년은 2019.9.9.)를 바탕으로 저자 작성
주: ( ) 안은 비중임.

3. ODA 재원사업 수주 동향에서 나타난 주요 이슈

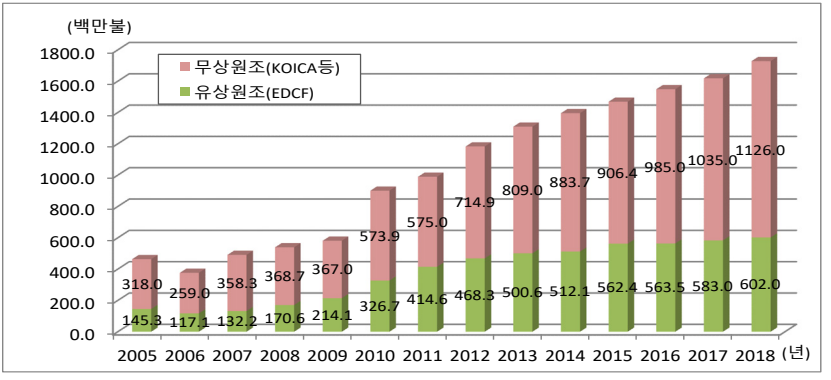
(1) 건설 프로젝트와의 관련성 낮은 무상원조 중심의 ODA

우리나라는 2010년 경제개발협력기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)에 가입한 이후 ODA 원조 규모가 급격히 증가하여 2016년에는 GNI의 0.16%(22억 4,620만 달러)를 차지하면서 2005년 이후 최대치를 기록하였다. 이후 2017년에 전년 대비 4,120만 달러가 감소하였으나 2018년에는 다시 23.5억 달러로 전년 대비 9.2%가 증가하여 2017년에 이어 OECD DAC 회원국 중 15위를 기록하였다.[7] 이와 같은 ODA 규모의 증가에도

7) 기획재정부 · 외교부 (2019.4.10), '18년 우리나라 ODA는 23.5억불, DAC 국가 중 15위 – 경제협력개발기구, '18년 공적개발원조 잠정통계 발표-.

불구하고 ODA 재원 건설사업의 수주가 크게 늘지 못하는 이유 중의 하나는 양자 원조 중 건설과 관련성이 적은 무상원조의 비중이 높다는 데 있다(〈그림 1〉참조).

〈그림 1〉 양자원조 중 유·무상 원조 추이(순지출 기준)



출처: 한국수출입은행·대외경제협력기금 (2018.12). 2018 세계 ODA 통계 자료집 - 숫자로 보는 ODA」 및 기획재정부·외교부 (2019.4.10.). '18년 우리나라 ODA는 23.5억불, DAC 국가 중 15위-경제협력개발기구, '18년 공적개발원조 잠정통계 발표-를 바탕으로 저자 작성

즉, 앞의 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 ODA 재원 수주 사업의 90%는 EDCF를 재원으로 하고 있다. 그러나 우리나라는 국제사회에서 신흥 공여국으로 자리매김하기 위하여 '제1차 국제개발협력 기본계획' 및 '제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020년)'의 추진 목표에서 유·무상 목표 비율을 40 : 60(순지출 기준)으로 유지하기로 결정한 바 있다. 이는 '제2차 국제개발협력 기본계획(2016-20)'에 제시된 바와 같이 우리 정부가 ODA 정책 방향의 하나로 무상지원을 확대하여 원조의 인도주의적 성격을 강화하고자 하는 데 그 이유가 있다.[8] 이러한

8) 국무조정실·국무총리비서실 (2015.11.10.). 전게서.

상황에 따라 2020년까지는 기본적으로 무상지원의 비중이 높을 수밖에 없는 상황이다.

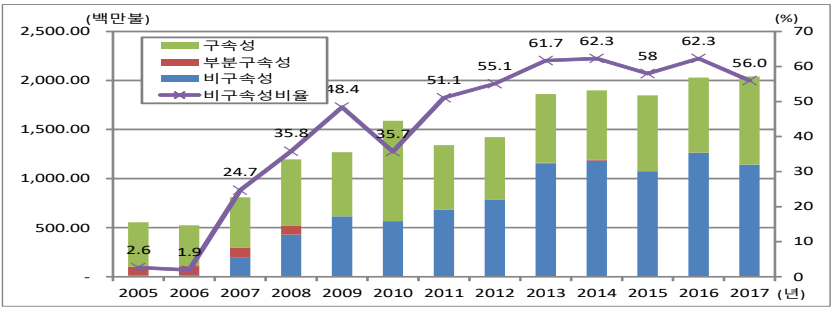
(2) ODA 비구속성 비율의 지속적 확대

우리나라는 2010년 DAC 가입을 목표로 2007년부터 유상원조도 비구속성으로 지원하기 시작하였다. 이후 비구속성 로드맵(2010.12)에 따라 비구속성 비율이 지속적으로 확대되어 2017년에는 무상원조의 88.3%, 유상원조의 43.5%가 비구속성으로 지원된 것으로 나타난다.[9] ODA의 비구속성 비율 확대는 그간 높은 구속성 비율로 효과성 측면에서 국제적인 수준에 비해 미흡하다는 우리나라 ODA에 대한 평가[10]를 개선하고자 하는데 기인한 것이다. 이에 정부는 OECD DAC 가입을 위해 2010년 10월 국제개발협력 선진화 방안을 마련하였으며, 같은 해 12월 '제1차 국제개발협력 기본계획'을 수립하여 ODA의 비구속성 비율을 확대하는 로드맵을 제시하였다. 그 결과 2005년에 양자 원조의 2.6%에 불과했던 비구속성 원조 비율이 2007년에는 24.7%로 상승했으며, OECD DAC 가입 직후인 2011년에는 51.1%, 이후 2013년부터는 60% 내외에 달하였다. 나아가 '제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)'에서 우리 정부가 2020년까지 유상원조의 55%, 무상원조의 95% 수준까지 비구속성 비율을 확대하는 것을 추진 목표의 하나로 설정함에 따라 ODA의 비구속성 비율은 향후에도 지속적으로 확대될 전망이다.

---

9) 한국수출입은행 · 대외경제협력기금 (2018.12). 전게서
10) 관계 부처 합동 (2010). 국제개발협력 선진화 방안.

〈그림 2〉 양자원조 중 비구속성 원조 추이(약정 기준)



주 : 기술 협력 및 행정비용 제외.
자료 : 한국수출입은행·대외경제협력기금(2018.12), 전게서.

(3) 개발사업차관 중심 EDCF 지원의 한계

수출입은행 자료에 따르면 1987년부터 2018년까지 누적 승인금액 기준으로 우리나라 EDCF 중 가장 지원금 비중이 높은 것은 상·하수도 설비, 도로, 병원, 환경설비, 공장설비 등 경제개발사업의 실시에 필요한 자금을 개도국 정부 또는 개도국 법인에 융자하는 개발사업차관으로 총 승인금액의 86.3%(15조 4,115억 8,700만원), 승인 건수의 73.0%(306건)가 지원된 것으로 집계된다. 다음으로 지원 승인금액 비중이 높은 것은 기자재차관으로 총 승인금액의 11.3%, 승인 건수의 23.9%를 차지하여 양자가 전체 지원금액의 97.6%를 차지한다. 그 외에 민자사업차관에 대한 승인은 1987년부터 2018년까지 총 누계 금액의 0.7%(1,269억 3,100만원)로 2015년과 2017년에 각기 1건씩 총 2건이 승인되었으며, EDCF의 중소기업 지원제도인 민간협력차관 · 민간협력전대차관 · 섹터개발차관 실적도 민간협력전대차관 실적만 1건[11] 있을 뿐 나머지는 전무한 상황이다(〈표 4〉 참조).

11) 이는 2016년 캄보디아에 "양성 평등 제고를 위한 금융지원 사업"을 위해 지원한 것임.

〈표 4〉 1987-2018년 EDCF 자금 유형별 누적 승인 현황

단위: 백만원, %

구분	금액	건수
개발사업차관	15,411,587(86.3)	306(73.0)
기자재차관	2,020,698(11.3)	100(23.9)
기금전대차관	7,189(0.1)	1(0.2)
프로그램차관	190,095(1.1)	5(1.2)
민자사업차관	126,931(0.7)	2(0.5)
민간협력전대차관	2,823(0.0)	1(0.2)
사업준비차관	92,268(0.5)	2(0.5)
해외 투융자	1,596(0.0)	2(0.5)
합계	17,853,187(100.0)	419(100.0)

출처: 한국수출입은행(www.edcfkorea.go.kr), "자금종류별 승인 현황"(검색일: 2019.9.9.)을 바탕으로 저자 작성
주: ( )안은 비중임.

여기서 EDCF 집중 지원국들인 베트남, 필리핀, 몽골, 인도네시아의 시장현황을 보면 중국, 일본 기업들이 적극적인 진출을 추진하고 있으며, 현지 건설업체들도 난이도가 낮은 일반 토목 및 건축 공사를 수행할 수 있는 수준인 것으로 확인된다.[12] 이러한 상황에서 전술한 바와 같이 우리나라 ODA의 비구속성 비율의 확대는 불가피하게 국내 기업의 수주 가능성을 저하시키는 요인으로 작용할 수밖에 없다. 따라서 해외건설 수주와 연계한 ODA의 활용성 제고를 위해서는 개발사업차관과는 다른 형태의 지원방식이 검토될 필요가 있다.

개발사업차관 중심의 지원이 가지는 또 다른 한계는 현재 대다수 개발도상국들이 재정 부족으로 시공자 금융 제공 및 투자개발형 등

12) 해외건설협회(www.icak.or.kr), "국별 동향" 참조(검색일: 2019. 9. 9.)

금융 패키지 형태로 인프라 건설을 추진하고자 한다는 것이다.[13] 사회기반시설이 대규모화·복합화되면서 개발도상국들은 인프라 개발을 위해 전통적인 도급계약 방식이 아니라 민간 기업이 시공뿐 아니라 시설의 운영, 유지보수 및 금융 조달 등 사업의 전 영역에 참여하는 통합 발주방식을 선호하는 경향을 나타내고 있다.[14]

이와 같이 EDCF의 비구속성 비율이 확대되고 개발도상국의 인프라 추진 방식이 변화하는 가운데 기존과 같이 개발사업차관 위주의 EDCF 지원 체제를 고수하는 것은 ODA 자금과 해외건설 간의 연계성을 낮추고, ODA 자금의 우리 기업 활용성에 한계를 노정시킬 수밖에 없다. 따라서 향후 개도국의 인프라 개발을 위한 개발금융으로써 민간자금 투자를 유인하기 위해서는 공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership, 이하 PPP) 사업 추진을 실질적으로 지원할 수 있는 다양한 형태의 ODA 지원 모델 개발이 요망된다.

13) 해외건설협회·삼정KPMG (2016.11), 해외투자개발사업 진출지원제도 개선방안 연구. pp. 27-31.

14) 이와 관련하여 세계은행(World Bank) 자료에 따르면 개발도상국의 민간투자 인프라 프로젝트(Private Participation in Infrastructure, 이하 PPI)는 2012년 1,096건, 약 2,175억원으로 정점을 찍었으며, 이후 2014년을 기점으로 투자 건수가 다소 감소하였지만 투자 금액은 크게 감소하지 않고 있는 것으로 나타남.

Ⅳ. ODA 활용성 제고를 위한 제언: 일본 ODA 정책과의 비교를 중심으로

1. ODA 정책 방향 전환 검토 : 국익 기여도 제고 및 PPP 사업 대응력 강화

정부는 '제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)'에서 향후 5년간 우리나라 ODA의 기본 원칙으로 '통합적인 ODA', '내실 있는 ODA', '함께하는 ODA'를 제시하고 있다. 이에 따르면 '내실 있는 ODA'를 위하여 1차로 원조 규모를 확대하고, 2차로 확대된 재원의 효과적인 사용 방법을 검토한다고 명시하고 있어 향후 우리나라 ODA는 지속적으로 증가할 전망이다. 문제는 효과성 제고를 위해 증가하는 ODA를 어떻게 활용할 것인가 하는 것이다.

이와 관련하여 최근 ODA를 자국의 국익을 중시하는 방향으로 전환한다고 발표한 일본[15]과 지원과 관련하여 국익을 명시적으로 언급한 영국[16]의 사례를 참조할 필요가 있다. 특히 아시아 건설 시장에서 우리의 주요 경쟁 상대인 일본은 2014년 3월 ODA 방향성을 재검토할 것임을 발표한 이후 2015년 2월 'ODA대강'을 '개발협력대강'으로 변경하면서 주요 방침을 개정하였다. 이에 따르면 향후 일본 개발협력의 중점 방침은 ① 보편적 가치의 공유, 국제사회의 평화와 안전을 향한 협력, ② 개발도상국과 일본의 경제 성장을 위한 전략적인 개발협력의

15) The POVERTIST (2014. 12.. 14). Japan's Aid Manifesto for Own Profits
16) The POVERTIST (2018. 8. 21). DFIDが新戰略で國益重視へ方針轉換.

충실, ③ 인간의 안전 보장 추진, ④ 전략적인 파트너십 구축이다.[17] 이러한 방침에서 보듯 일본은 자국의 ODA가 수원국 뿐 아니라 일본의 경제 성장에도 기여하여야 함을 전제하고 있다. 또한, 향후 개발도상국의 개발은 ODA 이외의 자금과 주체의 역할이 증대되므로 일본 ODA의 실질적인 역할을 위해 민간 섹터, NGO를 포함한 다양한 기관들과의 제휴를 강화하고자 한다. 이러한 맥락하에 일본은 2018년 개발협력의 중점 방침으로 '국익에 기여하는 개발협력(國益に資する開發協力)'[18]을 내세웠다.

해외 사례들과 향후 개도국의 인프라 개발 동향 등을 살펴볼 때, 확대된 ODA 재원의 효과성 제고를 위해서는 ODA의 국익 기여도를 개선하면서 수원국의 니즈(Needs)도 충족시킬 수 있는 보다 적극적인 활용 방안을 강구할 필요가 있다. 새로운 차관 모델은 PPP 사업에 우리 기업의 투자를 유인할 수 있도록 그간 우리 기업의 PPP 사업 추진 시 문제점으로 지적되어 온 적정 사업성 확보(요금 체계 및 리스크에 대한 현지 정부의 적정 수준의 지원 등), 현지국(local country)의 제도적 시스템 미비, 자금조달 상의 애로 등[19]의 해소를 지원할 수 있는 방향이어야 할 것이다.

---

17) 川田一德 (2015). 平成27年度わが國の開發協力について. OCAJI 2015 8-9, p.2.
18) (日)外務省國際協力局 (2018. 4). 平成30年度開發協力重點方針. p.2
19) 김민형 (2015.11). 해외건설 지원정책 현황과 진단, 「지속가능한 해외진출 방안 모색 토론회」 발표 자료 참조.

2. ODA 활용성 제고를 위한 정책 과제

(1) 유상지원 규모의 확대

전술한 〈표 1〉의 ODA 재원별 공사 수주실적 중 EDCF 재원 공사가 전체 ODA 재원 공사의 90% 이상을 차지하는 것에서 보는 바와 같이 ODA 중 해외건설에 보다 큰 영향을 미치는 것은 유상지원인 EDCF이다. 그러나 ODA의 정책 방향성에 따라 2018년을 기준으로 우리나라 ODA는 양자 원조 중 무상지원이 65.2%를 차지하고 있으며, 유상지원인 EDCF는 34.8%로 2011년 41.9%를 정점으로 유상지원의 비중이 지속적으로 하락하고 있다(〈그림 1〉 참조). 유상지원이 해외건설에 더욱 직접적인 영향을 미치는 상황은 일본도 유사하다. 일본은 특히 2011년 이후 ODA 재원공사 수주 중 엔차관 공사의 비중이 급증하여 2010년 전체 ODA 재원공사의 19.1%에서 2011년 이후에는 연평균 65% 내외로 증가한 것으로 나타난다(〈표 5〉 참조).

일본의 사례에서 더욱 주목해야 할 것은 해외건설 수주 총액에서 차지하는 ODA 재원공사 비중이다. 물론, 일본 ODA의 규모가 우리보다 크고 우리나라의 경우 해외건설 수주실적 중 플랜트의 비중이 높아 건축과 토목만을 대상으로 해외건설 수주실적을 집계하는 일본과 직접적으로 비교하는 데는 한계가 있지만 2010-2014년까지 일본의 전체 해외건설 수주액 중 ODA 재원사업이 차지하는 비중은 금액을 기준으로 평균 약 10% 내외로 2018년 2.3%를 기록한 우리나라에

비해 매우 높다[20]. 이런 상황에서 우리나라의 ODA 지원 규모가 일본에 비해 열악하고, 일본이 아시아 및 아프리카 시장에서 우리나라 건설업체들의 유력한 경쟁자 중의 하나임을 감안할 때 향후 해외건설을 통한 우리나라 ODA의 활용성 제고를 위해서는 ODA 중 유상지원(EDCF) 규모를 확대할 필요가 있다.

〈표 5〉 일본 건설기업의 엔차관·무상지원 재원 공사 수주 추이

단위: 억엔

구분		2010	2011	2012	2013	2014
ODA 재원 공사(A)		664	1,855	563	1,426	1,094
	엔차관(B)	127	1,395	295	852	757
	(B/A, %)	19.1	75.2	52.4	59.7	69.2
	무상자금협력(C)	537	460	269	574	337
	(C/A, %)	80.9	24.8	47.8	40.3	30.8
해외건설 수주 총액(D)		9,072	13,503	11,828	16,029	18,153
(A/D, %)		7.3	13.7	4.8	8.9	6.0

출처: 松本 茂利(2015), "わが國ODAと海外建設工事について", OCAJI 2015. 8-9, pp. 18-21 내용을 저자가 일부 보완한 것임.

주: 일본 해외건설협회의 해외건설 수주실적 집계는 해외 토목, 건축 수주실적(산업설비 제외)만을 집계 대상으로 하므로 산업설비(플랜트)를 포함하는 우리나라 해외건설 수주실적 집계와 차이가 있어 직접적으로 비교하는데는 한계가 있음.

(2) 「대외경제협력기금 운용관리규정」 상 '낙찰조건부 지원' 기준의 개선 및 구체화

〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 일본이 2014년 3월 ODA 정책을 국익을 중시하는 방향으로 전환한다고 발표한 직후인 2015년 엔 차관 대출

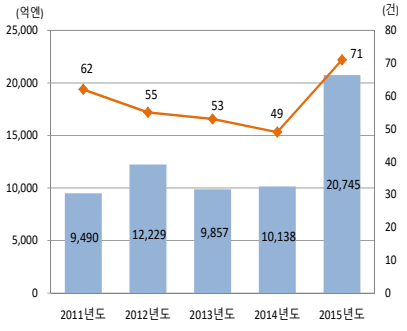
20) 한국수출입은행 · 대외경제협력기금 (2018), 2018 세계 ODA 통계자료집 숫자로 보는 ODA, '회원국별 지원 현황', pp. 68-69

실적이 급증한 것으로 나타난다. 이는 일본 기술의 활용을 조건으로 하는 경제협력특별조건(Special Terms for Economic Partnership, 이하 STEP) 안건 승인액이 2014년 대비 2배로 증가한 데 기인한 것임을 알 수 있다(〈그림 2〉 참조). STEP은 대출 금리 0.1%, 상환 기간 40년, 거치 기간 10년인 구속성(Tied) 조건의 엔 차관으로 일본의 기술과 노하우를 활용하고, 개발도상국으로의 기술 이전을 통해 '얼굴이 보이는 원조(顔が見える援助)'를 촉진하고자 일본 정부가 2002년 7월에 도입한 것이었다. 그러나 그간 실적이 미미했다가 2014년 ODA 정책 방향의 전환을 계기로 2015년 이후 급증하면서 엔 차관을 큰 폭으로 증가시키는 요인으로 작용하였다.

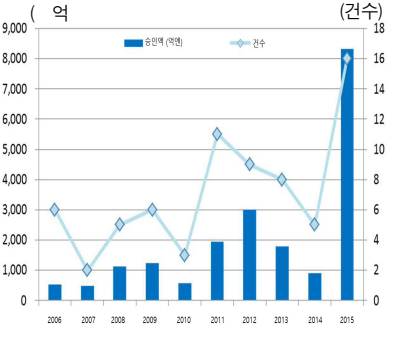
일본은 'STEP 운용 규정(rule)'에 동 차관의 대상 안건으로 '일본 사업자가 보유하고 있는 기술·기자재 등의 실현에 필요하고, 실질적으로 활용되는 안건'이라고 설명하고 있는데, 이는 대부분 건설사업으로 구성되어 있다. 운용 규정에 제시된 대상 사업들로는 ① 교량·터널, ② 간선도로·댐, ③ 항만, ④ 공항, ⑤ 도시교통 시스템, ⑥ 통신·방송·공적정보시스템, ⑦ 발전·송배전, ⑧ 석유·가스 운송저장시설, ⑨ 도시홍수 대책사업, ⑩ 환경 대책사업, ⑪ 의료기기, ⑫ 방재시스템·방재기기이다. 또한, 융자 대상국은 OECD 규정상 구속성 차관 공여가 가능한 나라로 규정하고 있으며, 금리 및 상환 기간도 OECD 규정상 타이드가 가능한 조건으로 융자 비율은 총사업비의 100% 상당액까지이다.

STEP 차관 본계약의 주계약자가 될 수 있는 기업은 ① 일본기업, ② 일본기업과 차입국 기업의 공동기업체(J/V), ③ 해외에 있는 일본기업의 자회사의 세 가지 유형이다. 여기서 일본기업이란, 일본에서 법인 등록을 한 기업, 일본에 재화와 서비스를 생산·제공하는 적절한 설비와 시설을 보유한 기업 및 실제로 일본에서 비즈니스를 행하는 기업을 포함한다. 또한, 해외에 있는 일본기업의 자회사란 유가증권 보고서에 연결재무제표의 대상이 되는 자회사를 의미한다. 결론적으로 볼 때 STEP 차관은 실질적으로 일본기업이 개입되지 않으면 대출을 받을 수 없는 구조임을 알 수 있다.

〈그림 1〉 엔차관 승인액/건수 추이



〈그림 2〉 STEP 안건의 승인 실적 추이



출처: (日) JICA(2017), "유상자금협력사업."

일본의 STEP과 유사하게 우리나라도 「대외경제협력기금 운용관리 규정」 제11조에 '낙찰조건부 지원'을 규정하고 지원 조건으로 '지원 대상 사업'과 '대한민국 국민'의 개념을 규정(제3항)하고 있다. 이에 따르면 기획재정부 장관은 대한민국 국민이 참여하는 국제 경쟁입찰에서

경쟁국의 자국민 낙찰조건부 양허성 자금 지원 등의 사유로 대한민국 국민의 수주를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 '대한민국 국민의 낙찰'을 조건으로 기금을 지원할 수 있도록 하고 있다. 이때 낙찰조건부 지원의 대상이 되는 사업 조건은 가. '경제협력개발기구의 수출신용협약' 상의 구속성 차관 공여에 관한 규제에 저촉되지 않는 사업, 나. 한국산 기자재의 공급 가능 금액이 기자재 수주 예상 총액의 50% 이상인 사업 또는 핵심 기자재의 한국산 공급이 가능한 사업으로 규정하고 있다.

그러나 이러한 낙찰조건부 지원은 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 대상 사업의 선정 기준이 국산 기자재 활용에만 국한되어 있고, 상대적으로 수원국 내 파급 효과가 더 크고 국내 기술과 연계된 설계 · 공법 등 기술, 노하우, 표준 등의 기준은 고려되지 않고 있다. 과거와 달리 국내 기업의 해외 진출에 따르는 경제적 파급 효과는 제품 자체의 수출보다 생산의 전(前) 단계로 상대적으로 고부가가치 분야인 설계 · 공법 등 기술, 노하우, 표준 등의 수출에서 더 크게 나타난다. 특히 건설부문의 경우 최근 개도국의 Local contents 조건이 강화되고 있고, 글로벌 소싱을 통한 원가 경쟁력 확보가 중요시되는 추세임을 감안할 때, 국산 기자재 활용만을 기준으로 지원 대상을 선정하는 것은 부적절하다.

둘째, 지원 대상인 '대한민국 국민'의 개념, 컨소시엄을 위한 기업 조건, 그리고 차관을 위한 대출 조건의 개선도 필요하다. 대한민국 국민이란 기본적으로 대한민국 국적을 가진 사람 및 대한민국 법률에

따라 설립된 법인을 의미한다. 따라서 이 경우 현지 법률에 따라 법인 설립이 이루어지는 현지 자회사의 경우 동 기준에 부합되지 않을 가능성이 높다. 현재 우리 기업들의 글로벌화가 진전됨에 따라 자회사를 통한 수주가 늘어나는 추세이므로, 지원 대상 조건에 국내 모기업의 연결 재무제표 대상이 되는 자회사는 지원 대상에 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한, 관련 세부 지원 기준 중 하나로 '나. 외국 법인과 컨소시엄 구성 시 대한민국 국민의 참여율이 50% 이상인 경우'로 규정하고 있는데, 이때 외국기업에 대한 구체적인 규정은 없다. ODA의 기본 개념이 현지국의 경제 발전에 이바지하는 것이라는 점을 감안할 때 외국기업을 '수원국 기업'으로 구체화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

(3) PPP 지원을 위한 차관 유형의 다양화 및 민간 재원 연계 모델 개발

개발도상국들이 인프라 개발 시 투자개발형 방식을 선호함에 따라 최근 일본의 JICA (Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)는 ① PPP 사업 추진 시 상대국의 관련 제도 정비 부재와 이해 부족, ② 저렴한 요금 설정, ③ 사업 관계 기관(公社 등)의 운영·재무상의 문제, ④ 주기적인 인프라 정비, ⑤ 지역 금융시장의 미성숙으로 인한 사업 기간 내 적합한 자금조달의 곤란 등에 대응하여 PPP 인프라 사업 추진을 실질적으로 지원하기 위한 새로운 엔 차관 모델을 도입하였다.

JICA가 PPP 인프라 사업 지원을 위하여 새롭게 도입한 엔 차관으로는 사업운영권 획득을 위한 엔차관(Viability Gap Funding, 이하 VGF), PPP 인프라 사업에 대한 개도국 출자를 지원하는 엔차관(Equity Back

Finance, 이하 EBF), 개발도상국 정부 등의 신용력을 보강하는 엔차관(PPP 인프라 신용보완 Stand by 차관) 등이다. 이를 구체적으로 살펴보면, VGF는 개발도상국 정부가 실시하는 PPP 인프라 사업 중 원칙적으로 일본기업이 출자하고, 사업운영권의 획득이 기대되는 안건을 대상으로 민간사업자의 수익성을 확보하기 위해 현지국 정부가 동 사업자에 부여하는 채산성 보전을 엔 차관을 통해 지원하는 것이다. 또한, EBF는 일본기업이 현지국 정부와 합병 회사를 설립하여 사업을 추진하는 경우 현지국의 인프라 정비와 일본기업의 인프라 사업 투자 활동 쌍방을 지원하고자 하는 것이며, Stand by 차관은 PPP 민간사업자와 사업자의 생산물(물 또는 전기)을 구매하는 Off-Take 계약 시 민간사업자의 리스크를 보전하고 개발도상국의 계약 이행을 담보하기 위한 것이다.[21]

앞서 〈표 4〉에 나타난 바와 같이 우리나라의 EDCF도 다양한 형태의 차관을 운영하고 있으나 개발사업차관을 제외하고는 실적이 극히 미미하다. 향후 개도국 인프라 개발의 주된 사업 형태가 PPP 방식으로 전환된다는 점을 고려할 때, EDCF의 민자사업차관 지원 확대와 더불어 PPP 사업의 추진 단계별로 지원이 가능한 다양한 형태의 차관 개발이 요망된다. 특히 민자사업차관이 미미한 이유가 사업성이 있고, 우리 기업의 수주 가능성이 있는 사업 발굴이 어렵기 때문인 점을 고려할 때 일본과 같이 사업성을 지원할 수 있는 다양한 차관 모델을 개발함과

21) 이에 대한 보다 자세한 사항은 田中 總東(2015), JICAの有償資金協力の最新動向, OCAJI8 & 9를 참조하기 바람.

동시에 국내 기업들을 위한 한국형 PPP 모델의 개발도 필요하다.

(4) 무상지원의 복수통화계약제도 도입 및 예비비 인정

ODA 재원사업 중 EDCF 사업은 물량 예비비와 가격 예비비 설정[22]을 통해 설계변경과 환 변동에 대한 대응이 가능한 반면, 무상지원 사업은 사업 대금과 지출 비용 간의 환(煥) 차이에서 오는 리스크와 설계변경 등 우발 상황 발생에 따른 리스크를 모두 사업자가 감수해야 하는 구조이다. 즉, 무상지원에 의한 건설사업의 경우 발주는 국내 조달 규정에 의해 이루어지나 실제 공사는 현지국에서 이루어진다는 이유로 물가 변동에 따른 공사비 상승(E/C) 등을 인정하지 않는다. 그러나 건설사업과 관련된 프로젝트형 사업의 경우 통상 2-5년의 기간 동안 사업이 이루어지므로 사업 기간 중 물가 변동이나 우발적 상황이 발생할 가능성이 높다. 발주가 국내 조달 규정에 의해 이루어지므로 이후 공사 진행에 따른 상황 변화에 대한 대응도 국내 조달 규정이 적용되는 것이 타당하므로 현지국 물가상승 시 국내 규정에 따른 공사비 인상분을 인정하고, 설계 변동 발생을 대비한 예비비를 인정하도록 하는 규정 개정이 요망된다.

또한, 특정 업체가 무상지원 사업을 낙찰받은 경우 동 업체는 지원금은 원화로 받으나 실제 비용의 지출은 달러화나 현지화를 사용하게

22) 물량예비비란, 사업 시행 중에 예기치 못한 설계변경(예 : 암반이나 연약지반 등 돌출)에 대응하는 것으로 계약금액의 최대 10%(ceiling)까지를 허용함. 가격예비비란, 현지국의 물가상승과 환률 변동에 따른 사업비 변동에 대비하는 것으로 사업특성과 국별 특성에 따라 차이가 있음. 이에 대한 보다 자세한 내용은 김민형(2016.7), 전게서의 내용을 참조하기 바람.

된다. 따라서 사업자 입장에서는 불가피하게 환 변동에 따른 리스크를 안을 수밖에 없다. 따라서 이러한 환 리스크 저감을 위해서는 환차를 최소화하면서 달러화나 현지화를 활용할 수 있도록 복수통화계약제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

Ⅴ. 결론 및 시사점

우리나라가 해외건설을 처음 시작한 1965년 이래로 지금까지 약 50여 년 동안 해외건설은 국내 부동산 경기와 유가 등 대내·외 환경에 좌우되면서 부침이 심한 구조를 형성해 왔다. 그러다 보니 해외건설 호황기에 축적된 인력기반이 불황기에 들어서서는 빠르게 소실되기를 반복하면서 수차례에 걸친 괄목할만한 수주실적에도 불구하고 우리 해외건설은 글로벌 시장에서 지속적인 경쟁우위(sustainable competitive advantage)를 확보하는 데 한계를 보이고 있다. 이런 상황에서 국내 건설시장 저성장기 진입에 따른 해외건설 진출은 국내 기업들에게 새로운 도전으로 다가오고 있다.

하지만 최근 해외건설시장 여건은 그리 녹록지 않다. 경기 불황을 맞아 적극적으로 중동에 진출하고 있는 유럽기업, 대규모 자본을 바탕으로 글로벌 건설시장에서 미국을 제치고 선두를 달리고 있는 중국기업, 금융경쟁력을 앞세워 아시아에서 헤게모니를 잡고자 하는 일본기업 등과의 경쟁이 나날이 심화되고 있으며, 중동 및 동남아시아 국가들의 자국화 정책 역시 확대되는 추세이다. 건설사업 방식도 변화하고

있다. 국가재정과 외환부족을 보완하고 민간의 효율성을 도입하기 위하여 아시아, 중남미 및 아프리카뿐 아니라 중동국가들까지도 대규모 인프라 사업뿐 아니라 플랜트 사업까지도 PPP방식을 선호하고 있으며, 이에 따라 발주도 BOT(Build-Operate-Transfer)나 BOO(Build-Operate-Own) 등 통합형 발주 형태가 늘어나고 있다.

해외건설에서 이러한 경쟁구도의 변화는 이제 해외건설이 단순히 민간 기업의 경쟁력에 의해 좌우되는 것이 아니라 국가 간 경쟁으로까지 확대되고 있음을 시사한다. 이런 상황에서 글로벌 건설시장에서 우리 기업들의 역할을 확대하기 위해서는 ODA의 마중물 역할을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 ODA의 정책 방향 설정 시 인도주의적 성격과 더불어 국익에 대한 기여도를 동시에 고려할 필요가 있다. 또한, 일본이 ODA의 비구속성화에 대응하여 STEP 차관을 십분 활용하듯이 우리도 EDCF 운용관리규정의 '낙찰조건부 지원' 규정을 개정하여 실효성을 제고하고, ODA 중 유상지원의 비중을 일정 수준까지 확대하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 즉, 변화된 해외건설방식을 반영하여 대상 사업 선정 기준에 현지국에서의 확산력이 크고 상대적인 부가가치가 높은 설계 · 공법 등 기술, 노하우, 표준 등의 활용 여부를 포함하고, 국내 기업의 글로벌화 추세를 반영하여 국내 기업의 현지 법인을 포함하는 등의 규정 정비가 필요하다.

PPP사업에 대한 ODA 역할의 확대는 ODA의 비구속성화에 대응하고, 해외건설의 지속성을 담보하기 위해 우리 정부와 기업이 공동으로

풀어야 할 과제이다. 그간 수차례의 진출 경험을 통해 이제 다수의 우리 기업들은 주요 신흥국의 PPP 사업이 지니는 문제점에 대해 어느 정도 숙지하고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 국내 건설기업이나 민간 개발금융이 PPP사업에 본격적으로 뛰어들지 못하는 것은 여전히 사(私)기업의 역량만으로는 풀 수 없는 리스크가 존재하기 때문이다. 따라서 공공성과 상업성의 균형을 유지하면서 PPP사업에 민간의 참여를 확대하기 위해서는 민간이 자체적으로 헷징(hedging)하기 어려운 리스크를 담보해 줄 수 있는 다양한 형태의 차관을 개발하고, 시범 프로젝트 시행 등 검증과정을 통해 개발된 차관이 실질적인 역할을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

해외건설사업은 기본적으로 상업성을 바탕으로 민간 기업이 주도하는 것이며, ODA는 개발도상국의 경제개발과 복지향상에 기여하는 것이라는 점에는 변함이 없다. 따라서 해외건설에서 ODA의 효과성 제고라는 과제는 우리나라와 수원국 간에 서로 상생(Win-Win)을 근간으로 하되 국내 건설업체들의 해외진출에도 기여 할 수 있는 ODA 구조가 무엇인가를 지속적으로 찾아나가는 과정이 되어야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

국무조정실 · 국무총리비서실 (2015). 정부, 제2차 국제개발협력 기본계획 확정, 공적개발원조 재원, 2020년까지 국민총소득 대비 0.2% 달성 추진.

국제개발협력위원회 (2017). 2017 대한민국 ODA 백서.

기획재정부 · 외교부 (2019). '18년 우리나라 ODA는 23.5억불, DAC 국가 중 15위 -경제협력개발기구, '18년 공적개발원조 잠정통계 발표-.

김민형 (2015). 해외건설 지원정책 현황과 진단. 지속가능한 해외진출 방안 모색 토론회

김민형 (2016). 해외 건설사업 유형별 잠재 리스크 요인 및 관리 가이드라인 연구. 한국건설산업연구원

이홍일 · 박철한 (2014). 국내 건설투자의 중장기 변화 추이 전망. 한국건설산업연구원.

한국수출입은행 · 대외경제협력기금 (2018). 2018 세계 ODA 통계자료집 -숫자로 보는 ODA-.

해외건설협회·삼정KPMG (2016). 해외투자개발사업 진출지원제도 개선 방안 연구.

해외건설협회, 내부 자료(입수일: 2016년까지 자료는 2018.8.8, 2017년은 2019.9.9.).

해외문헌

(日) 外務省國際協力局 (2018. 4). 平成30年度開發協力重點方針.

(日) JAICA (2017). 有償資金協力事業.

松本 茂利 (2015). わが國ODAと海外建設工事について. OCAJI 2015.8-9.

川田一德 (2015). 平成27年度わが國の開發協力について. OCAJI 2015.8-9.

田中 總東 (2015). JICAの有償資金協力の最新動向. OCAJI 2015.8-9.

온라인 자료

한국수출입은행 (www.edcfkorea.go.kr) (검색일: 2019. 9. 9.)
해외건설협회 (www.icak.or.kr) (검색일: 2019. 9. 6.)
The POVERTIST (2014. 12. 14). Japan's Aid Manifesto for Own Profits. (https://www.povertist.com/jp/dfid-oda-in-national-interest/) (2018. 8. 8.).
The POVERTIST (2018. 8. 21). DFIDが新戰略で國益重視へ方針轉換. (https://www.povertist.com/jp/dfid-oda-in-national-interest/) (2018. 9. 3.).
(日)外務省 (https://www.mofa.go.jp/) (검색일: 2019. 9. 6.)

EDCF

Ⅲ. 한국의 개발협력

신남방정책과 개발협력; 아세안을 중심으로

이재현 아산정책연구원 선임연구위원

신남방정책과 개발협력: 아세안을 중심으로[1)]

이재현
아산정책연구원 선임연구위원

목 차

Ⅰ. 신남방정책과 개발협력의 접점
1. 한-아세안 관계와 개발협력
2. 연구 문제 제기: 신남방정책과 개발협력의 상호 강화

Ⅱ. 신남방정책: 배경, 전략 그리고 특징
1. 신남방정책의 배경
2. 신남방정책의 내용
3. 신남방정책의 차별성

Ⅲ. 신남방정책의 개발협력 전략
1. 대상 국가 범주화
2. 개발협력 방법론 다양화
3. 메콩협력

Ⅳ. 결론

참고문헌

1) 본 원고는 경제인문사회연구회 협동연구총서 19-10-01『국제협력 비전, 전략 추진체계: 국제개발협력을 중심으로』에 수록된 같은 저자의 "신남방-신북방 연계 공간 전략"을 기반으로 수정, 보완하고 제목을 수정한 것임.

Ⅰ. 신남방정책과 개발협력의 접점

1. 한-아세안 관계와 개발협력

❑ 문재인 정부는 출범 초기부터 한국 외교의 새로운 방향성으로 외교 다변화를 강조하고 있으며 그 중 하나로 아세안과 인도를 대상으로 하는 신남방정책을 추진하고 있음.

○ 문재인 대통령은 대통령 선거 공약에서부터 아세안과 인도를 새로운 외교 파트너로 강조해왔음.

- 대통령 선거 공약에서부터 아세안, 인도 관계를 4강 수준으로 끌어 올리는 것을 언급하고 있으며, 이는 2012년 문재인 후보의 선거 공약에는 없는 새로운 요소임.[2)]

○ 대통령 취임 직후 신남방정책이라는 정책 타이틀과 함께 아세안과 인도에 대한 구체적인 언급과 정책 구상이 빠르게 펼쳐졌음.

- 취임 직후에는 주변 4강에 대통령 특사를 보내던 관례처럼 아세안에도 박원순 서울시장을 대통령 특사로 파견하여 필리핀, 인도네시아를 방문, 한국의 신남방정책 추진 의지를 강하게 보임.[3)]
- 이어 2017년 7월에는 문재인 정부 100대 정책과제 중 외교안보 부문 공약으로 동북아플러스책임공동체를 발표했으며, 아세안과

2) 더불어민주당 (2017), p. 235.
3) 김형섭 (2017).

인도를 대상으로 하는 신남방정책은 이 동북아플러스책임공동체 비전의 하나로 천명됨.[4)]

❑ 특히 이 중 아세안 지역은 정치, 경제, 사회문화적으로 이미 한국과 뗄 수 없는 관계를 형성해왔고, 국익 차원에서도 매우 중요한 지역으로 인식되고 있음.

○ 정치안보 차원에서 한국과 아세안 국가들은 다양한 양자·다자 관계 속에서 복잡한 협력관계를 가지고 있음.

- 한국은 1940년대부터 개별 국가와 수교관계를 맺어왔으며, 냉전기를 지나서는 모든 국가와 협력적 양자관계를 가지고 있음.
- 아세안은 1989년 한국의 부분 대화상대가 된 이후 1991년 전면 대화상대로 격상되었고, 현재 한국과 아세안은 전략적 동반자 관계를 맺고 있음.
- 다른 한편 한국은 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), 아세안+3(ASEAN+3), 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS), 아세안확대국방장관회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus: ADMM+) 등 다양한 아세안 지역 다자 협력에 파트너로 참여하고 있음.
- 안보 분야에서 한국은 아세안의 비전통 안보 문제 분야에 다양한 협력을 전개하고 있으며, 한국은 지속적으로 한반도 문제에 대한 아세안의 관심을 요청하고 있음.

4) 청와대 홈페이지. "국정과제"

○ 한-아세안 국가간 경제협력은 가장 앞선 협력 분야로 빠른 성장과 확대를 거듭해왔음.

- 한국은 냉전 이후 한국의 경제성장에 따라 국외 투자 여력이 생긴 1990년대부터 본격적으로 아세안 지역에 대한 무역과 투자를 확대했음.

- 그 결과 2017년 말 기준 한국과 아세안 지역 간 무역은 약 1,500억 달러를 기록했으며, 아세안은 한국에게 두 번째로 큰 무역대상임. 특히 베트남은 개별 국가로는 한국의 3, 4위 무역상대국이 될 정도로 폭넓은 협력을 하고 있음.

- 투자 역시 꾸준히 성장하여 2017년 한 해 한국은 아세안 지역에 약 49억 달러를 투자했고, 누적으로 총 227억 달러를 투자하여 아세안은 미국, 유럽연합에 이어 한국의 세 번째 투자처임.

- 또한 아세안 지역은 한국의 입장에서 두 번째로 중요한 해외건설 시장임.

- 뿐만 아니라 아세안은 한국에게 전통적으로 중요하게 여겨지던 주변 4강에 견주어 결코 그 중요성이 뒤처지지 않으며 경제관계 등을 감안할 때 오히려 주변 4강 보다 중요하다고 할 수 있음 (〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 주변 4강 국가, 아세안과 한국의 경제 관계

단위: 백만불

무역(2016)		투자(2016)	
국가	무역액	국가	투자액
중국	211,413	미국	12,905
아세안	118,839	아세안	5,136
미국	109,678	중국	3,301
일본	71,821	일본	274
러시아	13,409	러시아	110

출처: K-Stat 국가 수출입통계, 한국수출입은행 해외투자통계[5)]

○ 사회문화 부문, 특히 인적교류 분야에서도 한국과 아세안의 관계는 빠르게 발전하여 주변 4강에 못지않은 중요성을 지니게 되었음.

- 특히, 인적교류(관광, 학생, 이민자, 이주노동자 등) 분야에서 한국과 아세안의 교류는 매우 활발하며, 규모도 꾸준하게 증가하고 있음 (〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 한-아세안 인적 교류 현황 (2017)

단위: 명

방문객	한국 → 아세안	7,617,073
	아세안 → 한국	2,334,078
아세안 출신 한국체류자	결혼이민자	63,686
	유학생	32,883
	이주노동자	198,831

출처: 한-아세안센터 (2018)

5) 무역액은 K-Stat 국가 수출입통계 자료를 바탕으로 재계산 및 구성 (stat.kita.net/) 한 자료임. 투자액은 한국수출입은행 해외투자통계를 바탕으로 재계산 및 구성 (http://211.171.208.92/ODISAS.html) 한 자료임.

- 문화 교류에서는 한국의 문화가 일방적으로 아세안 지역에 유입된다는 비판이 있지만, 한류 등에 힘입어 한국의 소프트 파워가 아세안 지역에 구축되고 있음.

〈표 3〉 주변 4강 국가, 아세안과 한국의 인적교류 관계

단위: 천명

외국인 입국 (2016)		한국인 출국 (2016)		한국인 해외 체류 (2017)	
국적	인원	국가	인원	국가	인원
중국	8,067	아세안	6,397	중국	2,542
일본	2,297	일본	5,090	미국	2,492
아세안	2,174	중국	4,762	일본	818
미국	866	미국	1,973	아세안	316
러시아	233	러시아	161	러시아	169

출처: 문화관광부 관광지식정보시스템, 한국관광공사 국민해외관광객 주요 행선지 통계, 외교부 2017 재외동포현황[6)]

❑ 신남방정책의 대상이 되는 대부분의 아세안 국가들는 경제적으로 개발도상국가로 인식되고 있기에, 신남방정책에서 개발협력이 차지하는 위상은 크다 할 수 있음.

6) 외국인 입국 통계는 문화관광부 관광지식정보시스템 통계를 바탕으로 재구성 (ttps://www.tour.go.kr/) 했으며, 여기서 아세안 국가는 라오스, 캄보디아, 브루나이를 제외한 7개국만 포함됨. 한국인 출국 통계는 한국관광공사, 국민해외관광객 주요 행선지 통계 (2017년 11월)을 바탕으로 재구성했으며, (https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/statis/profit/board/view.kto?id=429013&isNotice=false&instanceId=294&rnum=2) 이 통계에서 브루나이 제외 9개국만 포함되고, 미얀마와 라오스 통계는 2015년 통계임. 해외체류 한국인 통계는 외교부 2017 재외동포 현황을 바탕으로 작성되었고, 해외체류 한국인은 귀화자, 영주권자, 일반 체류자, 유학생, 외국 시민권자를 포함.

○ 동남아 지역 11개국, 혹은 아세안 10개국 중 절반 이상이 개발도상국가들로 국제 공적개발원조를 받고 있으며, 한국과 아세안 국가의 협력 역시 개발협력이 상당히 중요한 부분을 차지해왔음.

- 동남아에서 브루나이, 싱가포르, 말레이시아, 태국은 중진국 이상의 경제규모를 보유한 국가들로 공적개발원조를 받지 않고 있으며, 오히려 싱가포르, 말레이시아, 태국 등은 자체 개발협력 기관들을 활용하여 주변 국가에 공적개발원조를 공여하고 있음.

- 반면 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남, 필리핀, 인도네시아와 지리적 동남아 국가인 동티모르는 개발도상국으로 모두 선진국과 국제기관들의 공적개발원조를 받는 국가들임.

❑ 특히 아세안국가 중 한국의 공적개발원조를 받는 6개 국가는 모두 한국의 중점협력대상국으로 한국이 공적개발원조를 집중 지원하는 국가들임.

○ 아세안 국가 중에서 한국의 중점협력국에 포함된 국가는 라오스, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀 등임.

- 위 6개 국가는 2019년 지원액(양자 유·무상 총합) 기준으로 총 24개 중점지원국 중에서 모두 10위 안에 포함되어 있음.

- 유·무상을 합쳐 양자 지원 규모로 1위부터 7위 안에 방글라데시(2위)를 제외하고 모두 아세안 국가들이 차지하고 있음.

- 유상과 무상을 나누어 보면 무상에서는 경제규모가 큰 인도네시아만 10위권 밖이며, 나머지 5개국은 모두 6위 안에 포함되고, 유상에서는 이 6개국이 모두 8위 안에 포함 될 정도로 집중적인 지원을 받고 있음 (〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 아세안 6개국에 대한 한국의 공적 원조 규모 및 순위 (2019)

단위: 억원

		베트남	필리핀	라오스	미얀마	캄보디아	인도네시아
총합	지원액	1,707.9	897.7	888.5	838.7	734.7	732.7
	순위	1	3	4	5	6	7
무상	지원액	386.6	195.3	256.9	361.1	214.2	137.7
	순위	1	6	3	2	5	14
유상	지원액	1,321.3	702.4	631.6	477.6	520.5	595.0
	순위	1	3	4	8	6	5

출처: 국제개발협력위원회 (2019).

2. 연구 문제 제기: 신남방정책과 개발협력의 상호 강화

❑ 본 연구는 한국의 신남방정책과 아세안에 대한 개발협력이 효과적으로 이루어지고 무엇보다 두 정책 사이의 상호 강화라는 성과를 내기 위한 방안 도출을 목적으로 함.

❑ 한국과 아세안의 전반적 협력관계, 그리고 이 협력 관계에서 한국의 공적개발원조를 포함한 개발협력이 차지하는 위상을 감안할 때 아세안에 대한 한국의 공적개발원조, 개발협력의 효과성에는 의문이 제기됨.

❑ 나아가 한국의 개발협력, 공적원조의 가장 핵심적인 국가들이 바로 신남방정책의 대상이 된다는 측면에서 개발협력과 외교정책의 시너지 효과에 관한 질문도 중요한 부분이 될 수 있음.

❑ 위 두 가지 질문을 염두하여 본 연구에서는 한국의 신남방정책과 대 아세안 개발협력이 유기적인 연계에 기반한 상호 강화를 통해 그 효과를 극대화할 수 있는 개발협력 전략을 모색하여 기존의 대 아세안 개발협력 전략의 개선 방안을 도출하려 함.

II. 신남방정책: 배경, 전략 그리고 특징

1. 신남방정책의 배경

❑ 문재인 정부의 신남방정책, 특히 그 하위정책인 한-아세안 미래지향 공동체 비전은 한국의 국가 이익에서 아세안이 차지하는 현실적 중요성을 외교에 반영하는 것임.

○ 서론과 같이 한국과 아세안은 정치안보, 경제, 사회문화적으로 매우 밀접한 관계를 발전시켜왔음.

○ 그럼에도 불구하고 선진국은 한국 외교의 중요 아젠다에 포함되지 않는 것이 현실임.

○ 한국 입장에서 아세안의 중요성과 주요 외교 아젠다 사이의 불일치를 해소하고 한국외교에서 아세안에게 어울리는 자리를

찾아주고자 하는 것이 신남방정책의 일차적 목적이라 할 수 있음.

❑ 두 번째로 언급할 수 있는 신남방정책의 시작 배경은 지역에서 벌어지고 있는 강대국 경쟁으로부터 오는 부정적 영향을 극복하기 위한 노력이라 할 수 있음.

○ 이와 관련 흔히 언급되는 것이 Post-China 담론이며, 이는 한국의 THAAD 배치 이후 중국의 경제보복으로 인해 더 이상 중국에 경제적으로 의존하는 것은 위험부담이 크다는 논리로부터 시작됨.[7)]

○ 보다 큰 차원으로, 동아시아 지역에서 벌어지는 미국과 중국의 전략적 경쟁으로부터 오는 부정적인 영향을 극복하는 것이 목적이라 할 수 있음.

- 한국은 어쩔 수 없이 안보는 미국에, 경제는 중국에 크게 의존하는 경향이 있었으나 지역에서 벌어지는 강대국 경쟁으로 인해서 점차 이런 강대국 의존이 한계를 드러내고 있음.

- 이런 전략적 상황에서 한국은 더 이상 특정 강대국에 의존하기 보다는 강대국 경쟁으로부터 오는 부정적 영향을 차단하고 우리의 이익을 증진하기 위해 한국 나름의 전략적 레버리지를 가질 필요가 있음.

---

7) 주성식 (2017). 중국의 THAAD 보복 이후 전략적으로 포스트 차이나 담론이 급부상하기는 했지만, 경제 측면에서는 이미 그 이전부터 중국을 대체할 포스트 차이나 담론이 있었음. 대표적인 예로 이충열 등 (2017)을 볼 것.

❑ 신남방정책 구상의 세 번째 배경은 두 번째 배경과 밀접한 연관을 가지고 있지만 보다 미래지향적인 내용을 담고 있음.

○ 요약하자면 신남방정책은 한국의 외교다변화와 한국의 중견국 외교를 실현하는데 아세안 지역이 일차적 대상이라는 배경으로부터 도출됨.

○ 한국 정부는 최근 10년이 넘는 기간 동안 꾸준하게 중견국 외교를 한국의 주요 외교 아젠다로 삼고 있는데, 이런 중견국 외교 아젠다 역시 그 첫 시작은 아세안 지역이 대상이 되어야 함.

- 한국은 지난 이명박 정부 이래 지속적으로 중견국 외교를 강조하고 있으며 이는 한국의 국력을 반영해 국제사회에서 한국의 책임을 다하겠다는 것을 핵심으로 하고 있음.[8)]

- 그러나 아직 중견국으로서 한국의 국제사회에 대한 공헌은 초기단계로 미흡한 상황임을 부인할 수 없음.

- 단적인 예로 한국의 2017년 ODA/GNI 비율은 0.14%로 DAC 국가 평균인 0.31%의 절반 수준이고 OECD DAC의 권고 비율인 0.7%에는 한참 뒤떨어져 있으며, 아이슬란드, 아일랜드, 포르투갈, 그리스, 슬로베니아 등보다도 낮음.

- 한국이 중견국 외교를 실행한다면 지나치게 큰 목표를 잡기보다는 우선 지역내에서 한국에게 기대되는 바를 달성하는

8) 이승주 (2012); 대한민국정부 (2018), pp. 8-9.

것부터 착실하게 시작하는 것이 바람직하며 그렇다면 한국의 첫 번째 중견국 외교 대상은 아세안 국가들이 되는 것이 바람직함.

2. 신남방정책의 내용

❑ 문재인 정부의 지역 외교정책은 간단히 요약하면 동북아플러스책임공동체라고 할 수 있으며, 신남방정책은 이 동북아플러스책임공동체의 하위 단위임.

○ 대통령 인수위원회 격인 정책기획위원회에서 펴낸 보고서에 처음 제시된 동북아플러스책임공동체구상은 문재인 정부의 지역 외교정책 구상으로 신북방정책, 신남방정책, 그리고 동북아평화플랫폼으로 구성됨.[9)]

❑ 이 중 신남방정책은 아세안 지역과 인도를 정책 대상으로 함.

❑ 문재인 대통령은 2017년 말 신남방정책을 대외적으로 천명하면서 신남방정책의 원칙으로 사람(people), 번영(prosperity), 그리고 평화(peace)라는 3P 원칙을 제시함.[10)]

○ 3P 원칙은 한국과 아세안, 인도 사이 협력을 가이드 하며 신남방정책의 모든 협력은 이 세 가지 범주에 의해서 분류됨.

---

9) 국정기획자문위원회 (2017).
10) Moon Jae-In (2017).

❑ 먼저 사람이라는 원칙은 '신남방정책의 모든 가치는 사람을 지향한다'는 의미로 사람을 가장 상위의 목표로 둔다는 것임.

○ 이 원칙은 문재인 정부의 핵심 가치 중 하나인 '사람이 먼저다'라는 슬로건을 반영한 것으로 경제, 사회문화, 그리고 정치안보분야 협력에서 사람의 정의와 번영, 평화를 가장 우선시 하는 원칙임.

○ 보다 구체적으로 과거 국가 간의 협력이 정부 혹은 국가의 이익을 가장 우선했다면, 사람 원칙은 국가나 정부가 아닌 그 사회를 구성하는 개개인의 이익이라는 부분까지 포함한다는 의미임.

○ 더 나아가 사람 원칙은 한국과 신남방정책 대상 국가 및 사회 간 사회문화 협력, 인적교류를 의미하기도 함.

❑ 두 번째로 번영(prosperity) 원칙은 지금까지 신남방정책의 경제협력을 의미함.

○ 특별히 신남방정책의 번영 원칙은 명확하게 상생번영을 지향하고 있음.

○ 다시 말해 한국의 경제 이익 뿐 만 아니라 협력 대상국의 경제 이익도 중요하다는 의미로 신남방정책 대상국가의 경제성장에 한국이 어떻게 기여를 할 것인가를 먼저 고민하고 대상 국가의 경제가 성장하면 그 결과가 한국의 장기적 경제 이익으로 돌아온다는 가정 하에 있음.

- 이런 정책 방향은 과거 한국과 아세안 사이 경제협력 경험에 대한 반성으로부터 기인하는데 과거 한국과 아세안 국가의 경제협력은 흔히 세일즈외교(sales diplomacy)라고 알려진 바와 같이 한국이 아세안 시장에서 얼마나 많은 경제적 이익을 거둘 수 있는가라는 중상주의적 관점 하에 있었음.

❑ 마지막으로 평화협력 원칙은 정치안보 협력에 관한 부분으로, 안보 문제가 강조되었던 과거에 비해 평화 건설이라는 관점을 부각하고 있음.

○ 평화협력 역시 과거 한-아세안 사이 정치안보 협력 경험에 대한 반성에서 도출되는 바, 한-아세안 사이 안보 협력 보다는 평화 건설을 위한 협력이 바람직하다는 인식에 기반하고 있음.

- 지금까지 다른 분야에 비해서 정치안보 분야의 한-아세안 협력이 상당히 지지부진 한 편이었으며, 이는 각국이 안보문제를 민감하게 취급하는 특성과 함께 상호 공동의 적이 없는 상황에서 안보협력의 공통분모를 찾기 어려웠기 때문임.[11]

- 또한 상대적으로 지역 중소국가들인 한국과 아세안은 안보 문제에 대해서 협력을 해도 가시적인 성과 도출이 어려웠음.

- 한편 한국은 한반도 문제와 관련하여 아세안 국가들에게 일방적으로 한국의 입장을 지지해줄 것을 요구하는 등 안보 관련 피로감이 있었음.

11) 이재현 (2018). pp. 2-3.

○ 반면 평화협력의 경우 공통의 안보 위협 결여에도 불구하고 의미가 있으며 중소국가들이 평화를 주장할 경우 보다 도덕적 장점을 가질 수 있다는 점에서 의미있는 접근법임.

- 또한, 문재인 정부 출범 이후 2018년부터 한반도 해빙무드가 조성되는 등 한국 입장에서는 신남방정책 대상 국가들과 평화 협력을 논의하는 것이 보다 바람직한 환경도 조성됨.

❑ 무엇보다 3P 원칙은 기존 아세안 국가들이 추진해오던 아세안 공동체의 원칙과도 부합하여 아세안으로부터 환영 받고 있음.

○ 아세안은 오래 전부터 아세안 국가들 사이 협력을 통해 아세안 공동체를 caring society, people oriented society로 규정해왔는데 이는 신남방정책의 사람 원칙과 부합함.[12)]

○ 아울러 아세안은 1997년부터 추진해온 아세안+3 다자협력의 큰 원칙으로 진보(progress), 번영(prosperity), 그리고 평화(peace)를 주장해왔으며, 이런 세가지 원칙과 신남방정책의 3P도 상당한 유사성을 가짐.[13)]

❑ 3P 원칙 하에 신남방정책 추진을 담당하는 신남방특별위원회는 2018년 말 3원칙, 16개 실행항목을 발표하고 그 하위 프로그램을 구체적으로 제시했음.

---

12) ASEAN (2015).

13) East Asia Vision Group (2001), p. 14.

○ 이 실행항목 중 개발협력 혹은 공적개발원조와 직접적 연관성을 보이는 항목은 총 5개 항목으로 3개 항목이 사람부문에, 그리고 각 1개 항목이 번영과 평화 부문에 속해 있음 (〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 **개발협력 관련 신남방정책 구체 추진 방향**

3P 분야	추진 방향
사람	인적자원 개발
	공적부문 능력 배양을 통한 거버넌스 증진
	삶의 질 향상을 위한 지원
번영	연계성 향상을 위한 인프라 투자 참여
평화	지역 위기 대응력 강화

출처: 신남방정책특별위원회 (2018).

3. 신남방정책의 차별성

❑ 3P 원칙이 신남방정책의 가장 큰 차별성이라고 할 수 있음.

○ 과거 한국의 대 아세안 정책은 특별한 명칭도 없었고 정책 추진을 가이드 할 수 있는 원칙도 없었음.

○ 또한, 3P 원칙에서 이야기 하는 정책 추진의 방향성은 이미 앞에서 언급한 바와 같이 지금까지 한국의 대 아세안 정책과는 다른 방향임.

- 사람 원칙은 이전에는 전혀 언급되지 않았던 요소로 과거 대 아세안 정책이 국가, 정부를 대상으로 하는 정책이었다면 사람 원칙은 국가, 정부뿐만 아니라 그 하위 단위로 각 국가, 사회 구성원 개개인의 평화와 번영까지 포함한다는 점에서 큰

차이가 있음.

- 번영 원칙도 중상주의적 접근을 벗어나 상생 발전을 상정하고 있으며, 평화 원칙은 단순한 정치안보 협력을 탈피하여 지역 평화건설을 다루고 있음.

❑ 신남방정책의 두 번째 차별성은 이전 정부들의 대 아세안 정책 추진 의지와 비교되는 강력한 정책 추진 의지에서 찾을 수 있음.

○ 무엇보다 신남방정책, 아세안, 인도에 대한 강조는 일시적 관심이나 대통령의 동남아 방문 등 특정 계기에 나타난 것이 아니라 선거 공약으로 제시된 것과 같이, 정권 초기부터 상당한 정치적 무게가 실린 구상이라는 점에서 차이가 있음.

- 이는 과거 한국의 아세안 정책이 이벤트 지향적이고 간헐적이었던 반면 문재인 정부의 신남방정책은 지속적이고 일관된 정책으로 추진될 가능성이 높다는 의미임.

❑ 신남방정책이 가진 세 번째 차별성은 정책 추진을 위한 제도화라고 할 수 있음.

○ 이전 한국 정부의 대 아세안 정책은 부처를 아우르는 종합적인 컨트롤 타워 없이 정부 부처, 지방자치단체 및 정부 산하기관에서 개별적으로 추진되어 왔음.

○ 그에 비해서 신남방정책은 대 아세안, 인도 정책을 정부부처와 지자체, 정부 산하기관 외 민간부문까지 아울러 종합적 체계적으로 추진하기 위한 제도로 대통령 직속 정책기획위원회에 산하에 신남방정책특별위원회를 설치했음.

○ 뿐만 아니라 실질적으로 신남방정책이라는 외교정책을 총괄하는 외교부도 주 아세안 한국 대표부 강화, 외교부 아세안국 신설 등을 통해 대 아세안 외교를 강화하려는 움직임이 있음.

Ⅲ. 신남방정책의 개발협력 전략

1. 대상 국가 범주화

❑ 신남방정책을 포함, 아세안을 대상으로 하는 정책은 정책의 핵심 대상이 동남아 개별국가인가 아니면 집합적 아세안인가라는 질문을 지속적으로 받아왔으며 개발협력에서도 이 문제를 어떻게 다룰 것인가가 중요함.

○ 동남아 국가들은 주권을 가진 독립 국가들인 동시에 아세안이라는 느슨한 지역협력체로 묶여 있어 하나의 단위로 취급받는 경우가 많음.

○ 그러나 아세안이라는 틀은 유럽연합과 달리 통합 수준이 높지 않고 중앙 집행 기구도 없는 상황이기 때문에 아세안 차원의 협력도 유럽연합과 달리 애매한 상황임.

❑ 한국의 대 아세안 개발협력에서도 개발협력의 대상이 집합적 아세안인가 아니면 동남아 개별 국가인가라는 문제가 발생할 수 있음.

○ 한국에서는 아세안을 아세안 내 개별 국가들의 경제적, 정치적, 사회문화적 차이를 크게 인정하지 않는 하나의 지역 공동체로 인식하는 경우가 많고 이로 인해서 개별 국가 혹은 국가군에 효과적인 개발협력 정책을 추진하지 못하는 경우도 있음.

○ 반면 모든 국가들을 개별적으로 따로 고려할 경우 아세안 10개국의 다양성으로 인해 한국의 개발정책 수립 및 추진 부담이 커지는 것도 현실적인 문제임.

❑ 이런 문제를 해결하기 위해 개발협력과 관련한 한국의 개발협력 정책과 전략 역시 개별국가와 아세안 집단 사이에서 적정한 범주화를 해야 함.

○ 이를 통해 정책과 프로젝트 난립으로 인한 혼선을 피하는 동시에 개별 특성에 부합하는 정책을 집행함으로써 효과성을 높일 수 있음.

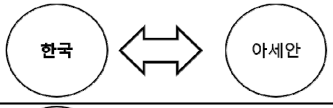
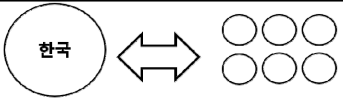
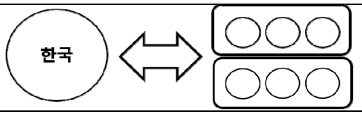
○ 우선, 아세안 10개국 중 한국의 중점협력대상국인 인도네시아, 베트남, 캄보디아, 라오스, 필리핀, 미얀마를 두 개의 범주로 구분해야 함.

- 이 범주는 경제 성장 단계를 기준으로 인도네시아, 베트남,

필리핀을 하나의 단위로, 캄보디아, 라오스, 미얀마를 또 다른 단위로 구분하는 것임.

○ 이런 구분을 하고 각 범주별 대전략 수립 후 대전략 안에서 범주 내 개별 국가별로 세부 개발협력 프로젝트를 진행하면 행정비용 및 자원의 투입을 효율화 할 수 있음.

〈그림 1〉 한-아세안 개발협력의 세 가지 구조 형태

협력의 구조	특징과 장단점
	- 아세안을 집합적 단위로 개발협력 추진 - 협력 사업 기획, 집행의 용이성 - 개별 국가의 요구와 필요성이 상이 - 개발협력의 효과성 저하
	- 아세안 개도국 개별 정책 추진 (6개국) - 정책 기획 및 집행이 어렵고 많은 자원 소모 - 개발협력의 효과성은 상대적으로 높음
	- 아세안 개도국을 그룹화 하여 추진 - 상대적으로 정책 기획 및 집행이 용이함 - 국가별 개별협력 추진에 비해 보다 높은 효과성

출처: 저자 작성

- 또한 대 동남아 개발협력에서 개별 국가가 아닌 국가군 차원에서 큰 계획을 수립하고 인접한 유사한 국가들과의 프로젝트 연계를 통해 시너지 효과를 모색할 수도 있을 것임.

○ 경제성장수준에 따른 범주화의 대안으로 GDP, 산업별 인구 고용구조, 빈곤율 등을 활용하여 서로 다른 조합도 모색할 수 있음.

- 프로젝트를 구상할 때 중점을 두는 지표에 따라서 경제성장 단계에 따라 구분한 범주를 새로 개편할 수도 있을 것임.

2. 개발협력 방법론 다양화

❑ 또 다른 방법론 차원에서 한국의 대 아세안 개발협력은 소다자 혹은 3자 협력의 형태를 모색해야 할 것임.

❑ 소다자 형태의 개발협력은 앞서 말한 바와 같이 유사한 발전단계의 협력 대상들을 묶어서 하나의 큰 프로젝트 형태로 진행하여 일종의 규모의 경제를 추구하는 방법임.

❑ 3자 협력은 한국, 수원국, 그리고 한국과 협력할 또 다른 공여국 3자를 염두에 둔 구상임.

○ 3자 협력의 형태는 두 가지로 나뉠 수 있는데 하나는 한국 외 또 다른 공여국으로 신남방정책 대상인 동남아 국가를 포함하는 것이고, 두 번째 형태는 동남아 외 주변 선진국을 포함하는 형태임.

❑ 전자는 신남방정책 대상국가와 한국이 신남방정책 대상 국가를 지원하는 형태가 가능함.

○ 한국의 ODA를 받지 않는 싱가포르, 말레이시아, 태국 등의 국가가 이런 형태의 3각 국제개발협력의 대상이 됨.

○ 이는 한국이 싱가포르, 말레이시아, 태국 등의 국가와 물적자원, 전문성, 인력 등을 공동으로 활용해 한국의 중점개발협력 대상인 아세안 다른 개도국을 지원하는 형태임.

- 지금까지 인적개발이나 훈련 형태의 개발협력은 동남아 개도국의 인적 자원을 한국으로 초청해서 훈련을 하거나 한국 전문가들이 해당 국가에서 교육을 하는 형태였음.
- 반면 이 새로운 접근법은 동남아 개도국과 보다 가까운 싱가포르, 태국, 말레이시아에 훈련 기관을 설치하고 한국 전문가는 물론 동남아 전문가가 함께 동남아 개도국 인적자원을 훈련하는 형태를 취해 시간과 자원을 절약하고 동남아의 현지 지식도 활용할 수 있음.

○ 이 국가들은 자체적으로 다른 국가에 ODA를 공여하는 국가들인 동시에 자국의 발전 단계에서 축적한 경험도 있음.

〈표 6〉 **동남아 국가별 국제개발협력 담당 기관과 체계**

	태국	싱가포르	말레이시아
기관명	Thailand International Cooperation Agency (TICA)	Singapore Cooperation Programme (SCP)	Malaysian Technical Cooperation Programme (MTCP)
설립연도	2004년	1992년	1978년
소속	외교부	외교부	외교부

비고	• CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 중심으로 기술 협력 및 지원 • 국제기구 및 지역기구 (UNDP, UNICEF, ASEAN, ADB)등과 협력 (예:아시아개발은행(ADB)과 메콩프로젝트(Greater Mekongsub-region Project)진행)	• 기술 협력 분야에 한정되어 있음. • World Vision 적십자, MENDAKI(Council for the Development of Singapore Muslim Community), 외 민간 NGO와 협력하여 프로그램 운영	• 아세안국가를 중심으로 제3국 기술협력 및 인도주의지원 프로그램 • 말레이시아 중앙은행 이슬람 뱅킹 시스템 및 경영 연수 및 교육
웹사이트 주소	http://www.tica.thaigov.net/main/en/	https://www.facebook.com/SCPFriends/	http://mtcp.kln.gov.my/

출처: 각 기관 웹사이트

○ 이러한 신남방정책 대상국가 중 비교적 발전한 국가와의 협력은 개발협력 효과 뿐 아니라 신남방정책의 성과에도 긍정적임.

- 이런 접근은 비용과 시간을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 한국과 함께 공여국으로 참여하는 국가와는 개발협력을 주제로 새로운 협력 관계를 형성할 수 있음(〈표 7〉 참조).

- 이런 접근법은 한국이 비교적 발전한 동남아 국가를 한국과 동등한 위치에서 개발협력을 진행하는 파트너로 여긴다는 의미이며, 이를 통해 한국이 이들 국가를 존중한다는 인식을 심을 수 있음.

〈표 7〉 동남아 국가와 3각 개발협력 주제 및 대상국 예시

협력국	대상 개도국	협력 분야
싱가포르	인도네시아, 필리핀	수자원. ITC, 스마트시티, 교육 인적 자원 개발 (경제 및 금융 분야) 등 인프라 및 연계성
말레이시아	필리핀, 인도네시아, 미얀마	해양문제, 구조구난 및 인도적 지원 인적 자원 개발 (행정 및 거버넌스, 공공보건)
태국	캄보디아, 라오스, 미얀마	인적 자원 개발 및 훈련을 위한 사이트, 시설 메콩강 개발 관련 협력 사회문화 분야 개발협력

출처: 저자 작성

❑ 두 번째 공동 지원의 형태는 아세안 역외 국가와 협력을 통해 아세안 국가에 대한 개발협력 사업을 추진하는 것임.

○ 대표적으로 미국, 중국, 일본, 호주 등의 국가는 아세안 지역에서 많은 개발협력 프로젝트를 진행하고 있음.

- 일본과 호주는 다양한 목적으로 아세안 지역에 자체 자원을 활용한 개발협력을 진행하고 있음.
- 또한, 미국과 중국은 자체적으로 많은 자원을 동원할 뿐만 아니라 미국은 인도-퍼시픽, 중국은 일대일로라는 큰 구상 하에 지역 국가들에 대한 개발협력을 진행하고 있음.[14]
- 특히 미국은 인도-퍼시픽 구상 하에서 아세안에 접근하고 있는데 한국에게도 인도-퍼시픽 구상에 참여 할 것을 요청하고 있음.

14) 정구연 외 (2018).

- 개발협력 분야에서 인도-퍼시픽 구상과 적극 연계한다면 인도-퍼시픽이라는 미국의 구상에 직접 참여함에 따라 생길 수 있는 전략적 딜레마도 회피하면서 실질적으로 아세안 국가에 효과적 개발협력을 펼칠 수 있음.

○ 이들 국가들과 양자협력 혹은 3자 협력을 통해 공동으로 아세안 개도국을 지원한다면 단독으로 진행하는 것 보다 많은 자원을 효율적으로 동원하여 개발협력 효과성을 높일 수 있음.

❑ 마지막으로 한국은 아세안+3, 동아시아정상회의 등 지역 다자협력의 틀 안에서의 개발협력에 보다 관심을 가져야 하며, 신남방정책의 개발협력에서 이를 중요한 부분으로 다룰 필요가 있음.

○ 현재 아세안 지역 개도국에 대한 개발협력은 효과성 극대화 보다는 개별 국가의 전략적 필요성에 의해 추동되고 있으며, 이로 인한 중복과 비효율성이라는 문제를 안고 있음.[15]

○ 이런 상황에서 한국이 주도적으로 다자협력을 통한 개발협력의 비효율성, 중복 지원에 따른 문제를 극복하고 각 국가의 개발협력 사업들을 보다 효율적으로 조율하기 위한 새로운 형태의 다자체제를 제안하는 것도 간접적으로 개발협력의 범주에 포함시킬 수 있음.

15) 이재현 (2013).

3. 메콩협력

❑ 신남방정책 대상 지역인 아세안에서 개발협력과 관련해 가장 관심을 모으는 지역은 메콩(Mekong)지역[16]임.

○ 한국도 메콩지역 국가들과 외교장관 회의를 개최하고 있으며, 이들 국가를 대 아세안 개발협력의 핵심으로 보고 있음.

○ 더욱이 2019년 11월에 한-아세안 특별정상회의와 함께 처음으로 한-메콩 정상회의가 부산에서 개최된 바, 지금까지 메콩지역 국가들과 더욱 체계적이고 효과적인 협력이 가능한 전략을 필요로 함.

❑ 메콩지역과 개발협력에 있어 가장 중요한 화두는 이미 선진국들이 많은 사업을 하고 있는 메콩지역에서 어떻게 한국의 개발협력을 펼칠 것인가의 문제임.

○ 기본적으로 앞서 언급한 신남방정책의 개발협력 방법론이 모두 메콩지역에 적절하게 적용되어야 할 것임.

○ 보다 중요하게는 선진국들이 추진하고 있는 메콩지역 협력에 대해서 구체적으로 파악하고 빈자리를 메울 수 있는 전략이 필요함.

- 무엇보다 미국, 중국, 일본 등 선진국과 한국을 비교할 때 우리의 장점도 있지만, 개발협력과 관련해 동원할 수 있는 자원이 제한적이라는 큰 약점도 있음.

16) 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 태국

- 때문에 한국이 비교우위를 보유한 프로그램의 선택과 집중, 선진국들이 간과한 협력의 아이템과 방법론을 파악하는 것이 매우 중요하며 기존 선진국들의 취약점을 알기 위해서는 선진국들의 메콩지역 이니셔티브를 볼 필요가 있음.

❑ 메콩지역에서 미국은 Lower Mekong Initiative (LMI)를, 중국은 Lancang-Mekong Cooperation(LMC)를, 그리고 일본은 매년 일-메콩 정상회의를 개최하고 있음.

❑ 일본은 2009년부터 메콩지역과 협력하고 있으며, 다른 두 선진국에 비해서 이른 2009년 협력 초기부터 정상회의를 개최하는 등 활발한 활동을 보이고 있음.

○ 또한 제도적 차원에 있어서도 정상회의, 외교장관회의, 경제장관회의 뿐만 아니라 일-메콩 교류의 해 선포, Green Mekong Forum 설치 등을 통해 다양한 협력의 틀을 갖추고 있음.

○ 특히 일본은 2019년을 일-메콩 교류의 해로 선포하고 2020년 동경 올림픽과 연계하여 인적교류를 활성화하는 계획을 발표했음.[17]

❑ 메콩지역에 대한 일본의 개발협력은 크게 연계성 증진, 사람 중시, 환경 문제에 초점을 맞추고 있음.

17) 일본 외무성 (2018).

○ 보다 구체적으로 이 분야들은 인프라의 확대 및 증진, 인적 자원 개발, 수자원 관리 및 환경 문제 경감 등에 초점을 두고 있음.

❑ 일본의 메콩 개발협력은 다른 국가에 비해서 비교적 오랜 역사를 가지고 구체적 프로그램 형태로 많은 자원을 동원하고 있으나 나름의 한계도 있음.

○ 일본의 메콩 개발협력이 대표적으로 내세우는 '양질의 인프라(Quality Infrastructure)'에서 보듯이 일본의 계획은 상당 부분 메콩지역 인프라 건설에 치중되어 있으며 이는 중국의 일대일로(Belt and Road Initiative)를 의식한 대응이라고 할 수 있음.

○ 또한, 일본의 메콩 협력 프로그램들은 메콩지역 개발도상국들이 소화하기 어려운 첨단 기술(인공지능, 디지털 역량 강화)에 대해 강조하고 있음.

❑ 중국은 경쟁상대라고 할 수 있는 일본이나 미국에 비해 뒤늦게 메콩 협력을 시작했으나 막대한 자원을 동원해 매우 포괄적 협력을 하고 있음.

○ 더욱이 중국의 메콩 협력은 중국의 일대일로 전략과 시너지 효과를 내는 부분이 있기에 한 개의 프로젝트가 일대일로와 Lancang-Mekong 협력에 함께 포함될 수 있음.

○ 제도적으로는 정상회의, 외교장관 회의 등의 구조를 가지고 있으며, 분야별로 실무반회의(working group meeting)를 설치하는 특징이 있음.[18]

❑ 협력의 사안에 있어서 중국은 미국이나 일본과 전혀 다른 포괄적 협력을 특징으로 하고 있음.[19]

○ LMC의 주요 협력 항목을 보면 일본이나 미국과 다르게 정치안보, 경제, 사회문화 협력을 포괄적으로 규정하고 있으며 실제 정치안보 협력에는 고위급 교류, 정치대화, 정당 간 교류 등을 포함하고 있음.

○ 따라서 중국과 메콩지역 간 협력은 개발협력의 틀을 넘어 메콩지역 5개 국가와 중국 간 포괄적 양자 관계 협력을 규정하는 성격을 가짐.

❑ 중국의 대 메콩 협력 구상은 앞서 언급한 포괄적 양자 관계를 초점에 두고 있다는 것 외에 구체성이 부족하다는 한계가 있음.

○ LMC의 경우 대부분의 항목에서 구체적인 프로그램이나 협력 계획보다는 선언적인 의미에서 협력을 규정하고 있음.

---

18) Lancang-Mekong Cooperation 웹사이트 (http://www.lmcchina.org/eng/zyjz_3/hlm/)
19) China Daily (2018).

❑ 미국의 대 메콩지역 개발협력은 Lower Mekong Initiative(LMI)로 칭해지며 일본과 비슷한 2009년부터 시작됨.

○ 구체적인 제도적 특징은 파악하기 어려우나 LMI 하에서 메콩지역 국가들과 외교장관 (국무장관)회의를 개최하고 있고, 국무부(USAID)가 주도적으로 사업을 운영함.

○ 한편 미국은 미국 독자적으로 LMI를 추진하는 것이 아니라 Friends of LMI라는 제도로 세계은행, ADB와 같은 국제기구, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드, EU 등과 함께 협력을 추진하고 있음.[20]

❑ 협력의 주제와 내용에 있어서는 일본, 중국과 상호 겹치는 부분이 많지만 보다 세분화된 협력 주제를 6개 항에 걸쳐 규정하고 있고, 메콩 국가와 공동 의장 형태로 사업을 추진하고 있음.

○ 미국이 추진하는 LMI는 환경-수자원, 보건, 농업 및 식량안보, 연계성, 교육, 에너지 안보 등 6개 항목으로 구성되는데 다른 주요 국가와 비교해서 에너지 교육 분야에 대한 강조가 특징적임.

○ 또한 중국과 달리 협력의 프로그램들이 매우 구체적으로 규정되고 있으나 다양한 협력 프로그램을 동시에 진행하지 않고, 프로그램도 장기적으로 추진하기 보다는 몇 년 단위로 추진하고 종료되는 형태를 취하고 있음.

20) Lower Mekong Initiative 웹사이트 (https://www.lowermekong.org/about/lower-mekong-initiative-lmi)

- 예를 들어 2012년 미 국무부에서 추진한 LMI 프로그램들은 지금은 없는 말라리아 퇴치(CAP-M), 여성 강화, 멸종위기 동물 보호 프로그램, 깨끗한 음식조리기를 위한 글로벌 연대(Global Alliance for Clean Cookstoves), 성 평등 문제 등이 포함되어 있음.[21]

❑ 미국의 LMI도 협력의 지속성, 협력의 기술적 수준, 그리고 Friends of LMI 등에서 문제점을 지니고 있음.

○ LMI는 포괄적인 프로그램으로 많은 사업들을 진행하고 있지만, 2012년과 현재 LMI를 비교하면 사라진 사업, 새로 추가된 사업도 많아 사업의 연속성, 장기적 효과성에 관한 의문이 있음.

○ 뿐만 아니라 협력의 내용이 기술적으로 매우 고도화 되어 있어 개발도상국인 메콩지역 국가들이 프로그램에 얼마나 주도적으로 참여할 수 있는지는 의문임.

○ 마지막으로 Friends of LMI도 일정한 딜레마를 가지는데, 해당 국가들이나 기구들이 LMI에 적극 참여할 경우 미국의 개발협력이라는 주도권이 사라진다는 위험이 존재함과 동시에 적극 참여하지 않으면 제도의 의미가 퇴색하는 한계가 있음.

21) US Mission to ASEAN. "State Dept. fact Sheet on Lower Mekong Initiative" (https://asean.usmission.gov/state-dept-fact-sheet-on-lower-mekong-initiative/)

❑ 앞서 언급한 바처럼 메콩지역 개발협력에서 후발 주자인 동시에 동원할 수 있는 자원이 제한적인 한국 입장에서는 개발협력 프로그램의 차별성이 매우 중요함.

○ 이를 염두에 두고 협력의 방향성과 구체적인 협력 사안에 대해 제언하자면, 방향성에서는 적정 기술과 현지 실정에 맞는 협력을 찾는 것이 바람직함.

○ 또한 선진국들의 예와 달리 사업을 백화점식으로 확장할 것이 아니라 잘 할 수 있는 부분에 대한 선택과 집중이 필요함.

○ 구체적인 협력 사안에 있어서는 선진국들이 남겨 놓은 빈 공간(niche)을 공략해야하며, 이는 여성-어린이 문제, 보건 분야 세분화, 시민사회 혹은 지역사회 기반 사업, 그리고 문화 부문에 대한 강조 등이 있음.

❑ 협력의 방향성은 적정 기술, 현지화, 선택과 집중이 키워드라 할 수 있음.

○ 먼저 선진국들의 협력 사업을 보면 사업의 내용이 구체적이지 않은 중국을 제외하고 미국, 일본은 인공지능 등 현지 국가의 기술 수준과 부합할 수 있는지 의문이 드는 높은 기술에 초점을 두고 있음.

- 따라서 한국의 협력 사업은 화려하지 않아도 적정 기술을 도입

하여 현지 실정에 맞게 도움을 줄 수 있는 방향으로 가야함.

○ 이와 관련하여 한국은 한국 입장에서 메콩 국가들이 필요한 것을 생각할 것이 아니라 메콩 국가들에 대한 철저한 수요조사에 기반하여 화려하거나 눈에 띄지 않더라도 협력의 대상국이 요구하는 것에 초점을 두어야 함.

○ 세 번째로 이런 현지 수요와 적정 기술에 기반한 협력을 위해서 한국은 메콩 국가들의 시민사회, 지역사회와 밀착한 협력을 전개해야 할 것임.

- 이를 위해서 시민사회, 지역사회를 한국의 개발협력 구상 과정에 포함하고 실제 실행과정에도 포함하는 노력을 할 필요가 있음.
- 또한 상기 협력 방법론에서 지적한 것과 같이, 상대적으로 발전한 동남아 국가와의 협력을 통한 동남아 개도국 지원이라는 틀을 적극 활용해 동남아 국가의 현지에 대한 이해를 바탕으로 한 개발협력을 진행할 필요가 있음.
- 뿐만 아니라 미국의 LMI의 경우에서 보는 것과 같이, 협력사업에 대한 관심과 능력을 보유한 메콩 국가를 공동 의장국가로 삼아 협력하는 것도 바람직함.

❑ 협력의 내용과 관련해서는 다른 선진국들이 포함한 주요 주제들을 적절히 포함하는 것이 바람직한데, 여기에 한국만의 특징을 부여해야 함.

○ 이와 관련, 다른 국가들이 간과한 몇 가지 주제들이 있는데 이는 1) 여성과 어린이 보호, 능력 개발, 2) 정보통신기술을 이용한 재난 조기 경보 체제, 3) 시민사회 및 지역사회 기반 능력 강화, 4) 문화 부문 협력 등임.

○ 일부 국가들이 여성 문제에 대해 언급하고는 있지만 구체성이 부족한데, 한국의 경우 개발협력에서 여성, 어린이 문제를 지속 언급해온 만큼 이를 메콩지역 협력의 중요 사항으로 부각하는 것이 바람직함.

- 특히 보건과 연계한 모성 보호, 유아 영양 및 예방접종 등이 현지 실정에 맞을 것으로 보이며, 기초교육 (초등 교육 확대 및 질적 제고) 등도 메콩지역에 필요한 협력임.

○ 두 번째로 정보통신기술을 활용한 재난 조기 경보 체제는 이미 신남방정책의 주요 사업으로 포함되어 있으며 한국의 정보통신 기술에 대한 기대가 높으므로 바람직한 사업임.

○ 세 번째로 시민사회 및 지역사회 역량 강화는 시민사회가 활성화된 한국이 메콩지역 시민사회의 역량 강화를 위해 실질적인 도움을 줄 수 있는 부분이기에 바람직함.

- 이런 시민사회, 지역사회 풀뿌리 역량 강화는 정치적인 문제보다는 환경 감시, 복지, 안전, 보건 분야 등에 대한 지역사회의 감시 역량, 문제 해결 역량을 기르는데 집중해야 할 것임.

○ 마지막으로 문화 협력은 메콩지역의 문화재 발굴, 보존, 전통문화의 보존과 전수 등의 부분인데, 이 역시 광의의 개발협력에 포함할 수 있음.

- 한류로 시작된 한국 문화에 대한 관심은 한국 전통 문화까지 확산되고 있음.
- 이러한 전통문화의 자원화에 대한 메콩, 동남아 국가의 관심을 바탕으로 메콩지역 내 전통 문화 보존, 전수, 문화재 발굴, 보존 사업을 진행하고, 이를 해당 국가 및 지역사회의 관광자원화한다면 지역 개발, 경제성장과 연계할 수 있음.

Ⅳ. 결론

○ 문재인 정부의 신남방정책은 아세안과 인도를 대상으로 한 지역 외교정책으로 지금까지 한국의 지역외교 정책과는 차별성을 보이는 정책임.

- 신남방정책은 선진국 경쟁에 따른 전략적, 경제적 불확실성이 증가함에 따라 외교적, 경제적 다변화를 꾀하기 위한 정책인 동시에 사회문화적, 경제적으로 아세안과 한국이 현재 보여주는 관계의 깊이를 외교 아젠다에 제대로 반영하기 위한 정책으로 중견국으로서 한국이 지닌 외교역량을 보여줄 수 있는 바람직한 정책임.
- 신남방정책은 이전의 정책과 달리 정책 추진 의지라는 측면에서

큰 차이를 보이며, 이는 신남방정책특별위원회, 외교부 아세안국 신설, 주 아세안 대한민국대표부 강화 등 제도적 기반 강화에서 잘 드러남.

○ 신남방정책 추진의 다양한 분야 중에서 특히 개발협력은 아세안 국가의 특성상 신남방정책 성패의 열쇠를 쥐고 있다고 할 수 있음.

- 신남방정책의 대상이 되는 아세안 국가 중 6개국이 한국의 중점협력 대상인바, 개발협력은 신남방정책에서 핵심적인 이슈이며, 효과성 높은 개발협력을 통해 신남방정책의 효과도 강화할 수 있음.

○ 신남방정책, 특히 신남방정책의 개발협력 강화를 위해 위해 본 연구에서는 크게 두 가지 정책적 제안을 하고 있음.

○ 먼저 2019년 처음으로 한-메콩 정상회의가 열리는 만큼 메콩지역 개발협력에 관한 구체적인 정책을 준비해야 하며, 미국, 일본, 중국 등 선진국이 기존에 하는 사업을 참고하여 한국이 잘 할 수 있는 분야 및 방법에 집중해야 함.

- 선진국들의 정책들을 검토하고 한국의 강점을 고려할 때 개발협력 분야에서 한-메콩 협력은 여성, 어린이, 적정기술, 시민사회, 문화 부문 등에 보다 관심을 두어야 할 것임.

○ 두 번째로 대 아세안 개발협력에 있어 효과성 제고를 위한 방법론도 중요함.

- 먼저 아세안 국가를 개별 혹은 하나의 단위로 취급하기 보다는 유사한 경제, 사회문화 상황에 있는 국가를 묶어서 개발협력을 진행하는 소다자 협력을 적극 추진해야 함.
- 두 번째로 보다 발전된 동남아 국가와 협력하여 동남아 개도국을 지원하는 형태 역시 주어진 자원의 효과적 활용, 그리고 개도국이 아닌 아세안 국가와의 협력관계 구축 등 다방면으로 바람직함.
- 마지막으로 미국, 중국, 일본, 호주 등 역외국가와 한국이 협력하여 동남아 개도국을 지원하는 개발협력의 형태를 고려해야 함.

참고문헌

국내문헌

국정기획자문위원회 (2017). 동북아플러스 공동체 구상. 미간행 보고서.

국제개발협력위원회 (2019). 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안). (http://www.odakorea.go.kr/hz.blltn2.ODACmtRsltSlPL2.do?brd_seq=24&blltn_div=oda#script)

김형섭. 문대통령, 아세안 특사에 박원순 서울시장 임명. 뉴시스. 2017년 5월 19일.

더불어 민주당 (2017). 나라를 나라답게. 제 19대 대통령선거 더불어 민주당 정책공약집. (http://theminjoo.kr/autoalbum/page/minjoo/view.html?extweb=true)

신남방정책특별위원회 (2018). New Southern Policy of ROK and the Way Forward: Realizing People-Centered Community of Peace and Prosperity. 미간행 발표자료.

이승주 (2012). 21세기 개발협력 아키텍처의 변화와 한국. EAI 국가안보 패널 보고서.

이재현 (2013). 기로에 놓인 동아시아 지역협력: 아세안+3와 EAS를 중심으로. 아산정책연구원 이슈브리프 52호.

이재현 (2018). 한반도 평화를 위한 신남방정책의 역할. 아산정책연구원 이슈브리프 2018-27.

이충열 외 (2017). 포스트 차이나, 아세안을 가다. 디아스포라.

정구연 외 (2018). 인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망. 국제관계연구 23권 2호.

주성식. 문재인 대통령 신남방정책, 포스트차이나 준비차원에서 매우 중요. 아시아투데이. 2017년 11월 20일.

해외문헌

China Daily (2018). Five-Year Plan of Action on Lancang-Mekong Cooperation (2018-2022).

East Asia Vision Group (2001). Towards an East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress. (https://www.asean.org/storage/images/archive/pdf/east_asia_vision.pdf)
Jae-In Moon (2017). Towards a People-Centered ASEAN Community. Project Syndicate 10 November. (https://www.project-syndicate.org/columnist/moon-jae-in)

온라인 자료

대한민국 정부. 2018년 외교, 통일, 국방, 문제, 보훈 등 5개 부처 업무 보고 자료. pp. 8~9. (http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/down.do?brd_id=235&seq=368021&data_tp=A&file_seq=2)
문화관광부. 관광지식정보시스템 통계 (https://know.tour.go.kr/stat/statMain.do)
외교부 (2017). 2017 재외동포 현황 (http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3454/view.do?seq=356334&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1)
청와대. 국정과제 (http://www1.president.go.kr/government-projects)
한국관광공사 (2017). 국민해외관광객 주요행선지 통계. 2017년 11월. (https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/statis/profit/board/view.kto?id=429013&isNotice=false&instanceId=294&rnum=2)
한국관광공사 (2018). 국민해외관광객 주요행선지 통계. 2018년 4월. (https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/statis/profit/board/view.kto?id=429866&isNotice=false&instanceId=294&rnum=29)
한-아세안센터 (2018). 한-아세안 주요 지표 (https://www.aseankorea.org/kor/Resources/statistics_view.asp?pageNum=50&page=1&boa_num=13213&boa_gubun=13&pageReturn=statistics&boa_cnt=2069)
ASEAN (2015). Kuala Lumpur Declaration on a People-Centred ASEAN.Lancang-Mekong Cooperation (http://www.lmcchina.org/eng/zyjz_3/hlm)
Lower Mekong Initiative (https://www.lowermekong.org/about/lower-mekong-initiative-lmi)
US Mission to ASEAN (2012). State Dept. fact Sheet on Lower Mekong Initiative. (https://asean.usmission.gov/state-dept-fact-sheet-on-lower-mekong-initiative/)

EDCF

Ⅳ. 개발협력대상국 분석

미얀마 국가신용도 평가리포트

이광준 한국수출입은행 책임조사역

필리핀 국가신용도 평가리포트

김예진 한국수출입은행 조사역

미얀마 국가신용도 평가리포트

이광준
한국수출입은행 책임조사역

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

Ⅰ. 국가개황

1. 일반개황

면 적	677천 ㎢	GDP	685.6억 달러(2018)
인 구	5,283만 명(2018)	1인당 GDP	1,298 달러(2018)
정치체제	공화제(대통령 중심제)	통화단위	Kyat(KT)
대외정책	비동맹중립	환율(달러당)	1,429.8(2018)

❑ 미얀마는 인도차이나 반도와 인도 대륙 사이에 위치하며 인도, 중국 등과 국경을 접하고 있음. 2015년 아웅산 수치 여사가 이끄는 민주주의 민족동맹당(NLD : National League for Democracy)의 집권에 힘입어 50여 년 만의 민주적 선거에 의한 정권교체를 통해 민주화를 이뤘음.

❑ 2017년 기준 인구의 약 70%가 농촌 지역에 거주하고 노동인구의 약 51%가 농업에 종사하는 농업 중심국가로, 세계 최하위권의 기업경영여건 등을 개선하고 경제발전 기반을 마련하기 위한 인프라 구축 및 투자가 지속되고 있음.

❑ 또한 산림, 천연가스 등 천연자원이 풍부하여 자원개발 프로젝트가 활발하게 진행 중이며, 인근 국가 대비 저렴한 노동력과 지리적 이점을 지니는 등 성장잠재력이 있음.

2. 우리나라와의 관계

❑ 국교수립: 1975. 5. 16 수교 (북한과는 1975. 5. 16 수교, 1983. 11 단교 후 2007. 4 복교)

❑ 주요협정: 무역협정('67), 항공운수협정('78), 이중과세방지협정('03), 사증면제협정('11), 대외경제협력기금 차관공여 협정('93), 무상원조협정('13), 투자보장협정('14)

〈표 1〉 **교역규모**

단위: 천 달러

구 분	2016	2017	2018	주요 품목
수 출	760,717	573,174	534,059	자동차, 건설광산기계, 의류, 편직물
수 입	458,666	463,336	536,583	의류, 신변잡화, 농산가공품, 알루미늄

해외직접투자현황(2019. 3월말 누계, 총투자 기준) 425건, 3,338,559천 달러

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 2〉 **주요 국내경제 지표**

단위: %

구 분	2014	2015	2016	2017	2018
경제성장률	8.2	7.5	5.2	6.3	6.7
소비자물가상승률	5.1	7.3	9.1	4.6	5.9
재정수지/GDP	-1.3	-2.8	-3.5	-2.6	-2.6

출처: IMF, EIU

❑ 농업 부문 생산량 증대와 국내소비 증가세에 힘입어 6%대 성장률 지속

○ 미얀마는 농업 중심 국가로, 2017년 기준 인구의 약 70%가 농촌 지역에 거주하고, 노동인구의 약 51%가 농업에 종사하고 있음. 미얀마 경제는 2018년 GDP 기준 서비스업 40.4%, 산업(제조업) 36.3%, 농수산업 23.3%로 구성되어 있음.

- 미얀마 경제는 2015년 8월 대홍수 발생으로 농업 생산량 및 수출량이 감소하여 성장세가 위축되었고, 2016년 경제성장률은 농업 부문의 회복 지연 및 주요 수출품인 천연가스의 국제가격 하락 등으로 인해 최근 5년 중 가장 낮은 수준인 5.2%까지 하락하였음.

- 그 후 2017년 농업 부문 및 국내소비(2017년 기준 GDP 대비 63.8%) 회복에 힘입어 6.3% 성장률을 기록했으며 2018년에도 성장 추세가 이어져 왔음.

○ IMF는 2019년 미얀마의 경제성장률을 미·중 무역분쟁에 따른 수출 부진 및 부동산 가격 조정으로 인한 건설경기 둔화에 따라 2018년 대비 소폭 하락한 6.4%로 추정하였음.

○ IMF는 한편으로, 미얀마는 젊은 인구 구성 및 낮은 임금에 따른 봉제산업 수출 활성화, 중국-인도 사이에 위치한 전략적인 이점의 활용 가능성 등에서 성장 잠재력이 있으며, 이를 근거로 2024년까지 6% 후반대의 경제성장을 지속적으로 달성할 것으로 예상하고 있음.

- 다만, 2017년 8월 발생 이후 현재까지 별다른 진척이 없는 로힝야(Rohingya)족 난민 사태가 EU, 미국 등 서방의 제재로 이어질 경우 미얀마의 수출기업들이 현재까지 누리던 특혜관세 혜택과 서방으로부터의 원조자금 유입이 감소하거나 중단될 우려가 경제의 하방리스크로 존재하고 있어, 미얀마 정부의 적극적인 문제해결 노력을 통한 서방과의 관계 개선이 필요하다고 판단됨.

- 또한 농업 부문 경쟁력 강화와 함께 사이클론이나 홍수 등 재난에 대한 대응체계 개선 등이 해결되어야 할 과제로 판단됨.

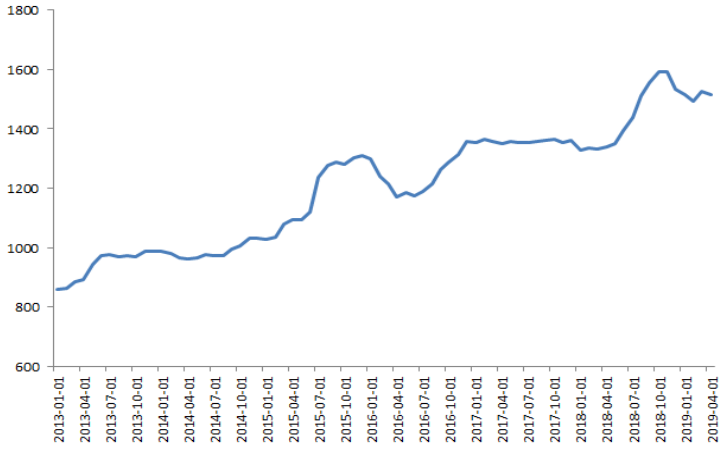
❑ 2018년 짜트(Kyat)화 약세 및 국제유가 상승으로 인한 소비자 물가 상승

○ 2018년 중 미 연준의 양적완화 축소 및 금리 인상에 따른 글로벌 유동성 축소의 영향으로 두드러진 짜트화 약세(2018년 10월 연초 대비 최대 17% 하락)와 국제유가 상승 등이 수입물가 상승으로 이어져 소비자물가가 전년대비 5.9% 상승하였음.

○ 한편, 물가안정이 최우선 목표인 미얀마 중앙은행의 기준금리는 중앙은행에 독립적인 통화정책 권한이 부여된 2013년 이후 짜트화 가치 변동 및 미얀마 물가상승률*과 무관하게 2019년 7월 현재까지 10%로 동결됨.

* 연평균 물가상승률(%) : 5.7('13) → 5.1('14) → 7.3('15) → 9.1('16) → 4.6('17) → 5.9('18)

2013년 이후 미 달러화 대비 짜트화 환율



출처: Bloomberg

- 미얀마 중앙은행은 1948년 4월 재무부 산하기관으로 최초 설립되어 지속적으로 재무부의 통제를 받아 왔으며, 2013년 7월 중앙은행법 개정으로 비로소 독립적인 통화정책 운용의 법적인 근거가 마련되었음.

- 그러나 그동안 누적된 정부의 재정적자 문제가 통화증발을 통해 해결되어 왔기 때문에 인플레이션 발생이 불가피했고, 인플레이션의 부담은 고스란히 국민에게 전가되어 왔음.

○ IMF에 따르면 물가상승률은 짜트화 가치 안정, 재정적자 보전을 위한 통화증발 억제 노력 등에 힘입어 2024년까지 6% 초반대로 점차 안정화될 전망임.

❑ 인프라 확충에 따른 재정적자 확대 예상

○ 중앙정부의 조세수입 규모는 GDP 대비 6.7%로 세계에서 가장 낮은 수준임. 중앙은행의 국채 매입이 점차 축소되는 상황에서 재정수지 적자 개선을 위한 세수 확보 노력 필요성이 제기되는 상황임. 2018년 재정수지는 전년과 유사한 수준인 GDP 대비 -2.6%를 기록하였음.

○ 한편, 향후 인프라 확충에 따른 재정지출 확대가 예상되며 이에 따라 재정수지 적자는 2021년 GDP 대비 -4.2% 수준까지 확대될 것으로 전망됨.

2. 대외거래

〈표 3〉 주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2014	2015	2016	2017	2018e
경 상 수 지	-2,129	-2,838	-1,776	-4,504	-4,639
경상수지/GDP	-3.4	-4.5	-2.9	-7.3	-6.8
상 품 수 지	-1,872	-3,815	-3,578	-5,767	-5,875
상 품 수 출	10,026	9,957	9,235	9,811	11,426
상 품 수 입	11,899	13,772	12,812	15,577	17,301
외 환 보 유 액	4,225	4,348	4,616	4,910	5,347
총 외 채	8,830	9,529	12,271	17,925	17,794
총외채잔액/GDP	14.0	15.1	20.3	29.2	26.0
D.S.R.	3.2	3.9	4.4	4.4	4.4

출처: IMF, EIU

❑ 상품수입 증가로 경상수지 적자 누적 추세

○ Trading Economics에 따르면, 2017년 기준 미얀마의 주요 수출품목은 천연가스(27.0%), 의류(14.0%), 곡물(9.6%) 순이며, 주요 수입품목은 정제유(19.0%), 차량(11.0), 기계류(8.8%) 순임. 2017년 이후 농업부문 및 봉제산업(의류) 등 제조업 부문이 수출 증대를 견인하고 있음.

- 최근 제조업 부문의 수출 증대는 봉제산업에서 주변국 대비 임금 수준이 낮은 미얀마의 원가 경쟁력과 전체 수출규모의 약 13%를 차지하는 주요 교역국인 미국 및 유럽 국가들과의 교역 시 관세 특혜 대우 등에서 비롯된 것으로 분석됨.

○ 인프라 확충 및 투자 증대로 인해 2018년 기준 전체 상품수입의 81%를 차지하는 중간재, 자본재 수입이 증가하여 상품수입이 수출을 지속적으로 초과하고 있으며, 만성적인 경상수지 적자 누적의 주된 원인이 되고 있음.

- 한편, 2018년 기준 총수출 대비 16.3% 수준의 해외원조 자금이 지속적으로 유입되어 경상수지 적자가 일부 보전됨.

○ EIU는 상품수입 증가 추세를 반영하여 2023년까지 경상수지 적자 규모가 GDP 대비 9.3% 수준에 이를 것으로 전망하였음.

3. 외채상환능력

❑ 외환보유액 규모는 안정적이나, FDI 유입을 위한 기반 조성 필요

○ 미얀마의 외환보유액은 최근 지속적으로 증가하여 2018년 전년 대비 8.9% 증가한 53.5억 달러를 기록하였음. 이는 단기외채 잔액의 2.3배로 외환보유액 규모가 안정적인 상황임.

- 한편, 월평균수입액 대비 외환보유액은 최근 수입이 급증한 결과 2.7개월을 기록하며 최근 5개년 평균(2.8개월) 대비 소폭 하락하였음.

○ 2017회계연도 기준 FDI 순유입은 GDP 대비 5.4%를 기록하며 증가세를 이어 왔음. 이는 최근 중국과의 경제협력 강화에 따른 결과로 판단됨. 그러나 미얀마와 동일한 OECD 6등급 국가인 캄보디아의 FDI가 GDP 대비 12.6%, 7등급인 라오스가 4.9%임을 감안 시 낮은 수준임.

- IMF는 로힝야 사태 및 서방국과의 갈등 지속에 따른 투자매력 감소, 여전히 미진한 기업경영여건 개선 노력 등을 근거로 FDI 순유입이 점차 줄어 2021회계연도에는 GDP 대비 3.8% 수준으로 위축될 것으로 추정하였음.

❑ 경제규모 대비 외채 비중은 양호한 수준이나 모니터링 필요

○ 2018년 총외채잔액은 GDP 대비 26.0%, 총수출 대비 105.9%로 양호한 수준이나 최근 증가세가 두드러져 모니터링이 필요한 상황임. 외채원리금 상환비율(D.S.R.)은 최근 총수출 증가 추세에 힘입어 최근 3년 간 비슷한 수준을 기록 중임.

* 외채원리금 상환액(억 달러): 5.8('15) → 6.2('16) → 6.6('17) → 7.3('18)

** D.S.R.(%) : 3.9('15) → 4.4('16) → 4.4('17) → 4.4('18)

○ IMF는 2019년 2월 외채지속가능성 평가보고서에서 미얀마 당국의 외채관리 역량 개선 등을 근거로 외채위기 발생 가능성이 낮다고 평가하였음. 동 보고서에서도 외부충격으로 수출과 외국자금 유입이 급감할 경우 외채 관련 지표가 가장 큰 변동성을 보인 점에서 안정적인 FDI 유입 확대 필요성이 강조됨.

Ⅲ. 경제구조 및 정책

1. 구조적 취약성

❑ 정부의 조세재원 동원(Tax Mobilization) 역량 부족

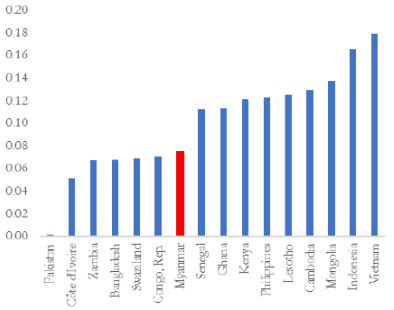
○ 세계은행에 따르면, 2018년 미얀마 정부의 수입은 국영기업 수입(38.8%)과 중앙정부 수입(61.2%)으로 구성되며, 중앙정부 수입은 조세수입과 세외수입이 각각 65.3%, 32.7%의 비중을 차지하였음.

○ 미얀마의 정부 수입은 최근 천연가스 가격 하락에 따른 국영기업의 수익 감소와 천연가스 채굴 수익권 수익 감소 및 세입 부족으로 GDP 대비 감소 추세*를 보이고 있음.

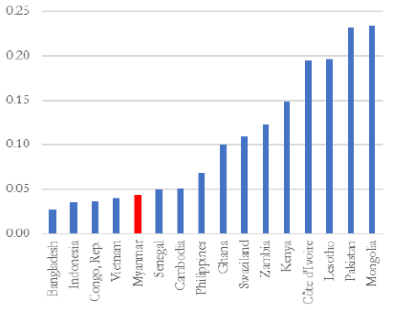
* GDP 대비 정부 수입(%) : 22.5('14) → 21.4('15) → 19.6('16) → 18.3('17) → 17.8('18)

- 한편, 대표적인 조세인 개인소득세와 법인세의 법정 최고세율은 공히 25%로, OECD 세율 평균(각각 25%, 42%) 및 글로벌 평균(24%, 31%)과 유사하거나 근접한 것으로 나타남. 이에 따라 미얀마의 고질적인 세수 부족의 원인으로 세율구조 자체보다는 과도한 면세혜택 제공 또는 만연한 탈세 등을 추정할 수 있으며, 이는 GDP 대비 세수 규모와 법정 세율 간 상대적 비교를 통한 분석에서도 드러나고 있음.

국가별 개인소득세율 대비 세수/GDP



국가별 법인소득세율 대비 세수/GDP



출처: OECD

❑ 세계 최하위 수준의 기업경영여건으로 투자유인 부족

○ 미얀마는 세계은행의 2019년 기업환경평가에서 지난해와 같이 190개국 중 171위를 기록하였음. 이 순위는 이라크와 동률이며, ASEAN 회원국인 브루나이(55위), 캄보디아(138위), 라오스(154위)보다 낮고 인접한 방글라데시(176위)보다는 높은 수준임.

- 전반적인 기업경영여건이 열위한 가운데 특히 신용 획득(178위), 투자자 보호(185위), 계약 실행(188위)에서 낮은 수준을 보임.

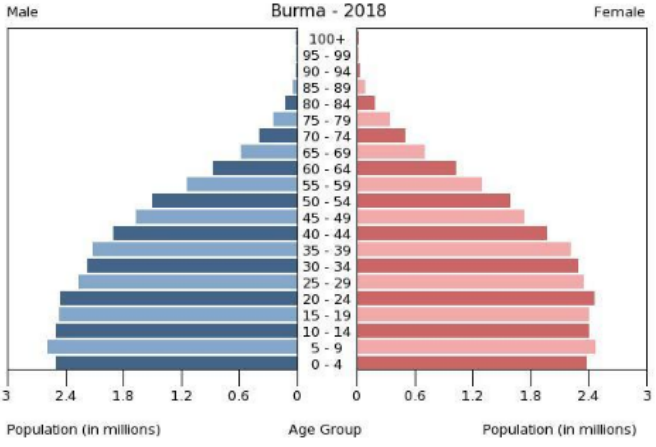
○ 또한 세계경제포럼의 2015~16 글로벌경쟁력지수에서도 인프라 부문(134위), 금융시장 발전 부문(138위)을 비롯해 전반적으로 열위한 수준을 보이며 종합순위에서 140개국 중 131위를 기록하였음.

2. 성장잠재력

❑ 인구구조와 낮은 임금수준을 활용한 노동집약적 산업 발전 가능성

○ CIA World Factbook에 따르면 2018년 기준 미얀마의 중위연령은 28.5세로, 15~64세의 생산가능인구가 전체 인구의 67.8%를 차지하고 있으며 총인구는 5,562만 명임. 이러한 인구구조와 낮은 임금수준을 활용할 경우 노동집약적 산업이 발달하기 유리한 상황임.

미얀마 인구 구조(2018)



출처: CIA

- 미얀마는 2018년 1월 최저임금 협의회에서 최저임금을 전년대비 30% 인상시켜 2019년 6월 현재 월 80달러에 육박하고 있으나 여전히 주변국 대비 낮은 수준임.

2019년 기준 국가별 최저임금 수준 비교

단위: 달러

구 분	미얀마	방글라데시	캄보디아	라오스
최저임금(월급)	90	95	170	110

출처: 미얀마 투자기업관리국

❑ 풍부한 천연자원 보유 및 지리적 이점 활용 가능성 존재

○ 미얀마는 산림, 광물 및 에너지 자원이 풍부하고, 천연가스 탐사 및 시추에 중국, 인도 기업의 투자가 이어지고 있음.

- 국토의 48%가 산림 지역이며, 특히 고급 티크(teak) 목재의 세계 1위 생산국으로 전 세계 티크의 75%를 생산하고 있음. 아울러 루비, 옥 등 귀금속 매장량도 풍부함.

- 2017년 확인매장량 기준 세계 24위(점유율 0.6%, 원유 환산시 7.5조 배럴) 규모의 천연가스를 보유 중임. 또한 전 세계 매장량 대비 비중은 미미하나, 2018년 기준 1일 11,000배럴 수준의 원유가 생산되고 있음.

○ 또한 인구 및 경제대국인 중국, 인도와 국경을 맞대고 있어, 벵골 만을 활용한 접근성을 바탕으로 하는 물류 허브로의 성장 가능성이 있음.

3. 정책성과

❑ 달성 가능성이 낮은 경제개발계획 발표

○ 2016년 7월 현 정부 출범 4개월 만에 “국민 화해에 기여하는 사람 중심의 포용적이며 지속가능한 개발”을 비전으로 하는 경제개발 정책방향이 발표됨.

- 정책의 범위가 방대한 반면 실행수단, 구체적인 목표, 우선순위 등이 제시되지 않았으며, 필수 육성 분야로 꼽혔던 경공업을 비롯한 제조업보다는 농업 발전에 초점이 맞춰졌다는 평가가 지배적임.

○ 2018년 2월 미얀마 정부는 국민 화해, 거시경제 관리 강화, 고용 창출 등 5대 목표 및 28대 전략 등을 포함한 미얀마 지속가능 개발계획(Myanmar Sustainable Development Plan)을 발표하였음.

- 2016년 발표된 정책방향 대비 금융 개혁, 사회안전망 구축, 제조업 발전 등에 대한 구체적인 정책을 포함하고 있으나, 방대한 범위와 현 정부 잔여 임기 및 정책 역량을 고려시 달성 여부가 불투명함.

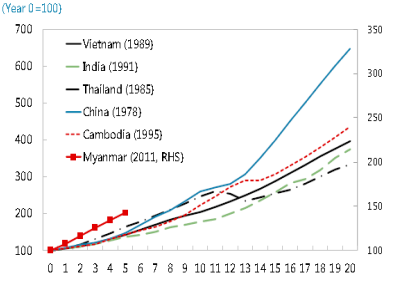
❑ 개혁·개방 초기 대비 성과 미진

○ IMF는 2011년부터 시작된 미얀마의 경제 개혁·개방에 대해

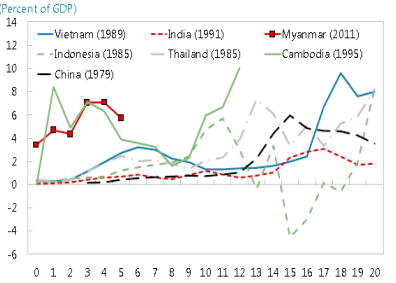
동아시아 주요 선발 개도국, 특히 중국이나 베트남 등의 개혁 초기보다 좋은 성과를 거두고 있으며, 이는 활발한 FDI가 뒷받침하고 있는 것으로 평가함.

- 다만, 2016년 이후 경제성장률과 FDI 유입 증가세가 둔화되고 있으며, 현 정부 수립 직전 대비 세계은행의 기업환경평가 순위는 오히려 하락하였음(2016년 167위 → 2019년 171위).

개혁·개방 추진 이후 경제성장률 비교



개혁·개방 추진 이후 FDI 유입 비교



출처: IMF

Ⅳ. 정치 · 사회동향

1. 정치동향

❑ 집권당의 정치적 안정성 저하 우려

○ 현 정부는 2015년 11월 총선에서 민주화의 상징으로 인식되었던 아웅산 수치가 이끄는 민주주의 민족동맹당(National League for

Democracy, 이하 NLD)이 각각 상원 224석 중 136석(60.3%), 하원 440석 중 255석(60.0%)을 차지하며 받은 대중적 지지를 바탕으로 출범한 미얀마 역사상 최초의 문민정부임.

○ 한편, 현 정부의 최근 경제적 성과 및 사회지표 개선이 대중의 기대에 미달한 것으로 평가됨.

- 민주화의 진전과 별개로 2008년 군사정권 당시 제정된 헌법은 군부에 상·하원의원의 25%씩을 할당하고 국방, 내무 등 주요 내각에 대한 임명권을 군 최고사령관에 부여하고 있음. 따라서 군부의 영향력은 여전히 사회 전반에 크게 미치고 있으며, 아울러 각종 비리와 정부 비효율성의 원인으로 지목되고 있음.
- 전국 투표율이 40%를 밑돌았던 2018년 11월 보궐선거 투표에서 NLD는 총 13개의 상·하원 및 지방의회 의석 중 미얀마인의 다수(68%)를 차지하는 바마르족이 주류인 지역에서 7석 중 6석을 획득한 반면, 소수민족이 주류를 이루는 지역구에서는 총 6석 중 1석을 차지하는 데 그침.

○ 2019년 6월 현재 상원 60.3%, 하원 58%를 차지하고 있는 NLD가 2020년 11월 총선에서 다수당의 지위를 잃을 가능성은 낮은 것으로 보는 견해가 지배적인 상황이나, 2015년 11월 총선 당시보다 의석 점유율은 낮아질 것으로 전망되고 있음.

2. 사회동향

❑ 민족·종교 갈등으로 사회불안이 심각한 상황

○ 미얀마는 5,283만여 명의 인구가 바마르(Bamar)족 등 135개의 종족으로 구성된 다민족 국가임. 종교 분포는 87.9%의 인구가 불교도이며, 일부 지역 기독교(6.2%), 무슬림(4.3%)이 존재함.

○ 1948년 영국으로부터의 독립 이후 70여년 간 심각한 민족 및 종교 간 갈등으로 무력분쟁이 끊이지 않았고, 특히 동쪽 방글라데시와의 접경지역인 라카인(Rakine) 주(州)의 무슬림인 로힝야(Rohingya)족 및 북부 카친(Kachin) 주(州)의 기독교도인 카친(Kachin)족 반군과 정부군 간의 유혈사태가 지속적으로 발생했음.

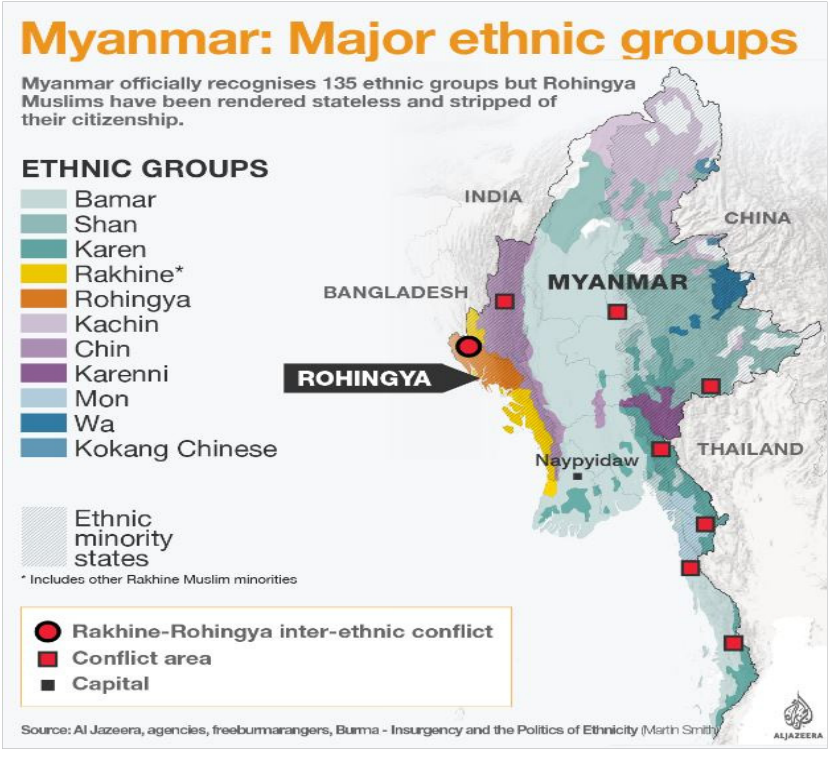
○ 로힝야 사태는 2017년 8월 시작된 로힝야족 반군에 대한 미얀마 군·경의 대규모 토벌 작전이 인종청소로 변질되어 수천 명이 살해된 유혈 사태로, 동 과정에서 방화, 고문, 성폭행 등의 범죄가 무자비하게 자행되었으며 70만 명이 넘는 난민이 인근 무슬림 국가인 방글라데시로 도피하였음.

- 영국의 식민지배 당시부터 갈등이 존재해 왔던 로힝야족에 대하여 미얀마 정부는 로힝야족을 방글라데시에서 넘어 온 불법이민자로 보고 약 100여 년 간 미얀마 국적을 부여하지 않았으며, 최소한의 치안과 교육 기회조차 제공하지 않고 차별

하면서 분쟁이 지속되었음.

- 안토니오 구테흐스 UN 사무총장은 로힝야족을 가리켜 '현재 세계에서 가장 박해받는 민족'이라 표현하였고, UN 진상조사단은 로힝야 사태를 '여전히 진행 중인 제노사이드(genocide)'로 규정함.

미얀마의 민족 분포도



출처: Aljazeera 기사 ("Myanmar: Major ethnic groups and where they live", 2017.3월)

❑ 정치적 이해관계가 얽혀 사회 갈등 해결이 어려운 상황

○ 국민화합을 주요 정책기조로 설정한 아웅산 수치 국가자문역은 전국적 평화협정 체결을 최대 역점 사업으로 삼고 소수민족과 협상에 나서 왔으나, 협상 중에도 정부군과 소수민족 반군의 무력 충돌이 계속되어 왔으며 현재까지도 갈등이 봉합되는 양상이 보이지 않고 있음.

- 초대 문민정부 수립 이후 안정적인 정치기반을 다져야 하는 상황에서 정부가 소수민족 분쟁 해결에 적극적으로 나설 경우 유권자의 다수를 이루는 바마르족과 불교도를 자극하여 그들의 일부가 현 정부에 등을 돌릴 경우 자칫 군부 세력의 영향력 확대로 이어질 가능성을 배제할 수 없는 상황임.

- 미얀마 건국 영웅인 아웅산 장군의 딸인 아웅산 수치 국가자문역은 쿠데타로 집권한 군부 세력에 맞서는 과정에서 1991년 노벨 평화상을 수상하며 한때 민주화의 상징으로 추앙받았으나, 2015년 총선 승리 이후 실질적 지도자로서 오히려 군부의 로힝야족 박해를 방관 또는 두둔하며 국제적인 비난에 직면하고 있음.

3. 국제관계

❑ 로힝야 사태 해결을 위한 서방의 압박 지속

○ EU는 로힝야 사태 발생 이후 관련 군 장성들을 대상으로 유럽 내 여행 금지 및 자산 동결 등의 제재를 가했으며, 최근 미얀마 정부의 로힝야 사태 해결 노력이 미진한 점을 근거로 미얀마에 대한 무역 혜택을 철회하는 방안을 검토 중임.

- 미얀마 봉제품의 주요 수출대상인 EU는 2011년 개혁·개방 이후 미얀마에 대한 경제재제를 해재하면서 교역 분야에서 EBA (Everything But Arms) 무역 혜택을 제공하고 있음.

- EBA는 EU의 일반무역특혜관세(General Scheme of Preferences, GSP) 제도 중 하나로, 무기를 제외한 모든 제품에 대해 EU로 수출 시 무관세, 무쿼터 혜택을 제공함. EU는 GSP 적용 국가의 품목에 대하여 저율 관세 또는 무관세 혜택을 제공하며, 그중 최빈국에 대해서는 EBA를 통해 최대 혜택을 제공함.

- 현지 언론은 EU의 미얀마에 대한 무역혜택 철회 시 약 40만 명의 봉제산업 노동자가 실직할 것이라고 발표하였음.

○ UN 진상조사단은 2018년 8월 최종 보고서에서 미얀마 군부가 인종청소 의도를 품고 대량학살 및 범죄를 저질렀다고 지적하였고, UN 인권이사회(UNHCR)는 관련 군인 등에 대한 처벌 근거를 마련하는 결의안을 가결시키는 등 미얀마 정부를 압박하고 있음.

- 한편, 2018년 12월 UN 안전보장이사회는 미얀마 정부의 로힝야족 탄압을 반인륜적 범죄로 규탄하였고, 미국과 영국의 주도로 방글라데시 등에 피신 중인 난민 70여만 명의 송환 일정 확정 및 충분한 진전이 없을 경우 경제제재를 취하는 방안을 의결하고자 하였으나 중국, 러시아의 반대로 무산되었음.

- 2019년 6월 UN은 미얀마 정부에 보낸 서한에서 정부의 인종차별 정책 중단을 요구하며, 불이행시 긴급한 인명구조 목적 이외의 다른 지원을 중단할 것임을 서면으로 경고하였음.

❑ 중국 및 인도와 경제 협력 추진

○ 중국은 미얀마 제1의 수출(39%) 및 수입(32%) 상대국으로, 미얀마는 중국에 천연자원 이외에도 쌀 등 농산품을 주로 수출해 왔음. 중국 현지 언론에 따르면 2018년 11월 양국은 미얀마 서부 차우크퓨 항구 개발 프로젝트를 다시 추진하기로 합의하였음.

- 양곤에서 400㎞ 북서쪽에 위치한 차우크퓨항 개발 프로젝트는 중국이 일대일로 사업의 일환으로 추진하다 미얀마 정부가 채무위기에 대한 불안으로 재검토에 들어가면서 사업이 중단되었음.

- 2015년 중국국제신탁투자공사 주도의 컨소시엄이 수주한 차우크퓨항 개발 프로젝트의 전체 투자금액은 70억 달러(약 7조 8천억 원)로, 재원의 85%를 중국 측에서 조달하는 것으로 알려짐.

○ 한편, 중국의 영향력 확대를 견제하려는 인도도 미얀마와 경제 협력을 지속 중임.

- 인도의 지원으로 건설된 51.7억 루피(약 820억 원) 규모의 미얀마 시트웨 항만 공사가 2019년 1월 완공되었으며 인도가 운영권을 확보 중인 것으로 판단됨.

Ⅴ. 국제신인도

1. 외채상환태도

❑ 과거 파리클럽 채무탕감 경험 존재

○ 2013년 1월 파리클럽은 회원국들에 대한 미얀마의 국가채무 103억 달러 중 56억 달러(54.4%)를 탕감하고, 43억 달러(41.7%)에 대해서는 상환기간을 재조정하기로 결정함.

- 채무탕감액의 25%는 즉시 탕감, 75%는 미얀마가 IMF 프로그램 이행 완료 후 2014년 3월에 탕감하는 조건임.

❑ 최근 연체 기록 없으며 기존 연체금 상환태도 양호

○ 2019년 3월 31일 기준, 미얀마의 OECD 회원국 ECA 지원잔액 1,041.7백만 달러(단기 86.8백만 달러, 중장기 954.9백만 달러) 중 780.4백만 달러를 연체 중인 것으로 확인됨.

- 연체비율이 74.9%로 높은 편이나 만기 1년 이하의 단기연체는 없으며, 장기연체는 모두 채무재조정 기산일(2012년 12월 31일) 이전 채무에 대한 연체임. 또한 현재 연체에 대한 연체배상금이 모두 지급된 상태이며, 지속적으로 그 규모가 감소하고 있음.

* 연체배상금(백만 달러): 874.2('18.3월) → 830.3('18.6월) → 814.8 ('18.9월) → 780.4('19.3월)

○ 또한 재조정된 상환 스케줄에 따라 연체금을 상환 중이며, 2019년 3월말 현재까지 상환태도가 양호함.

2. 국제시장평가

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
OECD	6등급 (2019.06)	6등급 (2018.06)

❑ OECD는 미얀마에 대해 6등급 유지

○ OECD는 높은 경제성장률, 정치 민주화 등을 바탕으로 2017년 6월 미얀마의 국가신용도 등급을 6등급으로 1등급 상향 조정한 이후 2019년 7월 현재까지 유지 중임.

- S&P, Moody's, Fitch 등 국제신용평가 3사는 2019년 7월 현재 미얀마에 대해 신용등급을 부여하지 않고 있음.

Ⅵ. 종합의견

❑ 미얀마는 2018년 농업 부문 생산량 증대와 국내소비 증가세에 힘입어 6%대 경제성장을 지속했음. 2015년 11월 개최된 선거에서 압승하며 미얀마 역사상 최초의 문민정부로 출범한 현 정부는 국민 화해, 거시경제 관리 강화 및 고용창출 등을 주된 목표로 내세우며 지속가능한 발전을 추진하고 있음.

❑ 다만, 현 정부의 경제개혁 성과는 대중의 기대에 못 미치고 있는 것으로 평가되고 있으며 중앙은행의 기능을 정상화하면서도 충분한 개발 재원을 마련하기 위한 보다 적극적인 조세 개혁 등 재정 관리 및 FDI 유치 노력 등 당면 과제가 산적한 상황임.

❑ 한편, 주요 목표로 제시되었던 사회 통합을 위한 노력도 정치적인 여건 상 기대하기 어려운 상황으로 보이며, 국제적인 비난이 이어지고 있는 로힝야족 사태가 지속되어 서방의 미얀마에 대한 제재로 이어질 경우 향후 FDI 감소로 이어질 우려가 존재함.

❑ 향후 기업경영여건 개선, 인프라 확충, 정부의 국정운영 역량 개선, 소수민족을 포용할 수 있는 정치적 성숙 여부가 미얀마의 경제 성장과 국가신용도에 큰 영향을 미칠 것으로 전망됨.

필리핀 국가신용도 평가리포트

김예진
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

Ⅰ. 국가개황

1. 일반개황

면 적	300천 ㎢	G D P	3,568억 달러(2019f)
인 구	108백만 명(2019f)	1 인 당 GDP	3,294달러(2019f)
정 치 체 제	대통령중심제	통 화 단 위	Peso
대 외 정 책	실리적 외교정책	환 율 (U$기준)	52.66(2018)

❑ 필리핀은 태평양상의 타이완과 보르네오 섬 사이에 위치한 도서국가로, 1946년 7월 미국으로부터 독립한 이후 대통령중심제와 양원제의 정치형태를 취하고 있음.

❑ 필리핀 경제는 해외 근로자 송금과 BPO(Business Process Outsourcing) 산업의 주도로 지난 5년간 6%대의 높은 경제성장을 달성함. 2019년 정부예산 승인 지연으로 경제가 일시적으로 둔화되었으나, 활발한 민간소비와 정부 재정 여력을 바탕으로 6%대 성장을 회복할 전망임. 또한 소비자물가상승률이 2018년 5.2%에서 2019년 2.5%로 둔화됨.

❑ 두테르테 대통령은 2019년 5월 선거를 통해 정책 추진력을 제고하여 인프라 투자를 통한 경제성장, 포괄적 조세개혁, 제조업 수출 진흥, 마약과의 전쟁 등의 정책을 적극 추진하고 있음.

❑ 필리핀은 해외 송금액에 대한 높은 의존도, 만연한 부패, 이슬람 세력에 의한 치안 불안 등의 문제를 겪는 가운데 풍부한 광물자원과 영어 구사 노동가능인구로 인한 성장 잠재력을 보유함.

❑ 친미반중으로 요약되는 기존 외교노선에서 벗어나 영유권 갈등 지역인 남중국해에서 중국과 석유 공동개발 사업을 추진하는 등 실리적인 외교 노선을 취하고 있음.

2. 우리나라와의 관계

❑ 국교수립: 1949. 3. 3 수교 (북한과는 2000. 7. 12)

❑ 주요협정: 항공운수협정 ('69, 개정 '94, '09, '16), 문화협정 ('73), 무역협정 ('78), 경제·기술협력협정 ('85), 이중과세방지협약 ('86), 과학·기술협력협정 ('86), 군수·방산협력협정 ('94, 개정 '19), 범죄인 인도조약 ('96), 투자보장협정 ('96), 대외경제협력기금차관공여협정 ('03), 무상원조협정 ('14), 군사비밀정보 보호협정 ('16)

〈표 1〉 **교역규모**

단위: 천 달러

구 분	2017	2018	2019. 10월	주요품목
수 출	10,593,713	12,037,254	7,060,525	반도체, 석유제품, 자동차, 동제품, 건설광산기계 등
수 입	3,702,312	3,569,396	3,110,808	반도체, 곡실류, 산업용 전자기기, 동제품, 수동부품 등

❑ 해외직접투자현황(2019년 6월말 누계, 총투자 기준) 1,720건, 4,389,825천 달러

Ⅱ. 경제동향

1. 국내경제

〈표 2〉 주요 국내경제 지표

단위: %

구 분	2015	2016	2017	2018	2019f
경제성장률	6.1	6.9	6.7	6.2	5.7
소비자물가상승률	0.7	1.3	2.9	5.2	2.5
재정수지/GDP	0.6	-0.4	-0.4	-1.6	-1.1

출처: IMF, EIU

❑ 2019년 경제성장률은 예산 승인 지연의 여파로 6%에 미달할 전망

○ 필리핀 경제는 해외 근로자 송금 유입과 BPO(Business Process Outsourcing) 산업 발전을 토대로 한 민간소비 증가에 힘입어 지난 10년 간 연평균 6%대의 성장을 기록하였음. 2018년에도 정부 주도의 인프라 프로젝트 추진 등의 영향으로 6.2%의 경제성장을 시현함.

○ 그러나 2019년에는 의회의 정부예산 승인 지연으로 정부지출이 지연되어, 상반기 경제성장률이 지난 17분기 중 최저 수준인 5.5%까지 하락하였음. 이후 3분기 말 경제성장률은 6.2% 수준을 회복하였으나, 예산 승인 지연의 여파로 2019년 전체로는 5.7%의 경제성장을 기록한 것으로 추정됨.

○ 지연된 예산의 집행 및 각종 정책을 신속히 추진하려는 정부의

의지와 시장의 투자심리 회복에 따라 2020년에는 6%대의 경제 성장을 회복할 것으로 예상되며, 견고한 경제기반과 정책 추진력을 바탕으로 향후에도 고성장 기조*를 이어갈 것으로 전망됨.

* IMF 경제성장률 전망치(%) : 6.2('20) → 6.4('21) → 6.5('22) → 6.5('23) → 6.5('24)

- 2019년 정부 지출 둔화에도 해외 근로자 송금 및 BPO 산업을 통한 민간소득 및 소비 증가 추세는 여전히 지속되어, 가계지출 규모는 전년보다 증가하였음.

〈가계지출 및 정부지출의 전년동기 대비 증가율〉

단위: %

	2018. 4분기	2019. 1분기	2019. 2분기	2019년[f]	2020년[f]
가계지출	5.3	6.1	5.6	5.9	5.9
정부지출	12.6	7.4	6.9	8.0	10.0

자료: 필리핀 통계청.

❑ 세계경기 둔화와 물가 안정화 정책으로 소비자물가상승률 둔화

○ 소비자물가상승률은 원자재 국제가격이 낮았던 2015년 0.7%를 기록한 후 소비세 인상, 국제유가 상승, 페소화 약세에 따른 물가 상승이 지속된 결과 2018년 5.2%까지 상승하여 중앙은행의 관리 목표 범위(2~4%) 상한을 초과함.

○ 2019년에는 기준금리 인하와 페소화 약세에도 불구하고 정부의 안정적인 물가 관리, 식료품 가격 및 교통 요금 하락으로 소비자

물가상승률이 관리 목표범위 내로 진입(2019년 평균 2.5% 수준)하는데 성공한 것으로 추정됨.

- 두테르테 행정부는 소비자물가 산정에서 상당한 부분을 차지하는 쌀 가격의 안정을 위한 쌀 공급 확대를 도모코자 금년 3월 쌀 관세법(Rice Tariffication Law)을 발효시켰음. 동 법안은 쌀 수입량 제한을 폐지하는 대신 수입관세를 부과하고, 이를 바탕으로 쌀 경쟁력 강화기금(Rice Competitiveness Enhancement Fund)을 조성하여 쌀 저장고 및 관개시설 구축, 연구개발에 투자하는 내용을 담고 있음.

❑ 완만한 GDP 대비 재정수지 적자폭 증가세

○ 2019년 재정수지는 GDP 대비 -1.1%의 적자를 기록할 것으로 추정됨. 대규모 인프라 투자 및 제조업 육성 정책 추진을 위한 지출로 인해 재정적자는 향후 계속 증가할 전망이나, 현재 입법 중인 포괄적 조세개혁(Tax Reform for Acceleration and Inclusion, TRAIN)에 따른 세수 증가와 경제성장을 감안 시 GDP 대비 재정수지 적자 비중은 완만하게 상승할 것으로 예상됨.

〈필리핀 재정수지 규모 및 GDP 대비 비중 전망〉

단위: 백만 페소, %

	2020	2021	2022	2023[f]	2024[f]
재정수지	-349,025	-412,299	-484,298	-533,566	-630,378
재정수지/GDP	-1.7	-1.8	-2.0	-2.0	-2.1

자료: IMF, World Economic Outlook, (October 2019.)

○ 한편, 필리핀 중앙은행은 2019년 중 기준금리를 3회에 걸쳐 총 75bp 인하(2019.12.4. 현재 4.9%)하였으며, 정부는 확장적 재정정책을 실시할 여력이 있어 경기 과열을 초래하거나 또는 중앙은행에 기준금리 인상의 부담을 주지 않는 선에서 다양한 정책의 추진을 위한 재정지출 확대의 기조를 이어갈 것으로 전망됨.

2. 대외거래

〈표 3〉 주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2015	2016	2017	2018	2019[f]
경 상 수 지	7,266	-1,199	-2,143	-8,729	-4,646
경상수지/GDP	2.5	-0.4	-0.7	-2.6	-1.3
상 품 수 지	-23,309	-35,549	-40,215	-50,973	-49,435
상 품 수 출	43,197	42,734	51,814	51,985	51,757
상 품 수 입	66,506	78,283	92,029	102,958	101,192
외 환 보 유 액	72,352	71,853	71,598	69,382	75,669
총 외 채	80,548	74,763	73,098	86,100	86,300
총외채잔액/GDP	27.5	24.5	23.3	26.0	24.2
D.S.R.	6.9	8.6	7.3	8.0	7.8

출처: IMF, EIU

❑ 2016년 이후 원자재, 자본재 수입 증가로 경상수지 적자 지속

○ 경제 비중이 낮은 제조업*, 원자재 및 자본재의 높은 수입의존도로 인한 만성적인 상품수지 적자에도 불구하고 업무처리 아웃소싱

산업(BPO)과 관광업에 따른 서비스수지, 해외 근로자 송금에 따른 경상이전수지 흑자로 경상수지는 2003년부터 2015년까지 13년 연속 흑자를 기록하였음.

* 경제 부문별 GDP 비중 : 농업 8.8%, 산업(제조업 포함) 31.0%, 서비스업 60.2% (출처: EIU)

- 필리핀의 2017년 상품수출은 전자·전기제품(수출 전년대비 11% 증가) 및 금(126% 증가) 수출 증가에 힘입어 전년대비 총 21% 증가하였으며, 이후 상품수출 증가율은 2018년 0.3% 및 2019년 -0.4%로 둔화됨.

○ 2016년 이후 인프라 투자에 따른 원자재 및 자본재 수입이 급증하면서 경상수지가 적자로 전환된 이후 2018년 -87억 달러(GDP의 -2.6%)까지 적자폭이 확대되었으나, 2019년에는 해외 근로자 송금에 의한 경상이전수지 및 서비스수지 흑자 증가로 -46억 달러(GDP의 -1.3%) 수준으로 개선된 것으로 추정됨.

- 2019년 상반기 기준 해외 근로자 송금액은 22억 달러로 전년동기 대비 7.9% 증가하였으며, 서비스수지 흑자는 33억 달러로 49.2% 증가함.

- IMF는 향후 정부의 인프라 투자 및 경제성장이 지속될 것임을 감안할 때, 필리핀의 경상수지 적자가 2024년 106억 달러(GDP의 -1.9% 수준)에 이를 것으로 전망하고 있음.

❑ 대외적 영향으로 페소화 가치 하락 추세

○ 2019년 중 페소화 가치 등락으로 인한 화폐가치 변동성 증가, 미·중 무역전쟁으로 인한 투자심리 저하, 중국 위안화 가치 하락, 경상수지 적자 누적 등의 영향으로 통화가치가 하락하고 있는 추세이며, 중국의 경기침체 및 미·중 간의 무역 긴장 장기화는 향후 페소화 가치에 추가 하방압력 요인으로 작용할 것으로 전망됨.

※ 페소화의 대미달러 연평균 환율 추이: 45.50('15) → 47.49('16) → 50.40('17) → 52.66('18) → 51.80('19e)

3. 외채상환능력

❑ 외환보유액은 안정적인 수준 유지

○ 2018년에는 페소화 가치 하락에 의한 자본 유출과 페소화 가치 방어를 위한 중앙은행의 외환시장 개입으로 외환보유액이 전년 대비 약 3% 감소한 694억 달러를 기록하였음.

○ 2019년에는 외환보유액이 757억 달러로 증가하여 월평균수입액의 6.7개월분을 기록한 것으로 추정되며, 2020년과 2021년에도 외환보유액*은 점차 증가해 월평균수입액의 6개월분 이상을 유지할 전망임.

* 외환보유액 전망(백만 달러): 77,575('20) → 79,324('21) → 81,536('22) → 84,777('23) → 85,237('24)
(출처: EIU)

❑ 외채 관련 지표들은 전반적으로 건전한 수준

○ GDP 대비 총외채잔액 비중은 경제성장에 따른 GDP 증가에 힘입어 2017년 23.3%까지 하락한 후 환율 상승 등의 영향으로 2018년 26.0%로 상승하였으나, 2019년 24.2%로 다시 하락할 것으로 추정되고 있음.

○ 외채원리금상환비율(D.S.R)은 원리금상환액과 총수출액이 동시에 증가하여 2019년 7.8%를 기록할 것으로 추정되며, 총수출액 대비 총외채잔액 비중은 82.9%, 외환보유액 대비 단기외채잔액은 22.1%, 총외채잔액 중 중장기외채 비중은 약 80.6%를 기록한 것으로 추정됨.

* 총외채잔액 전망(백만 달러): 86,500('20) → 86,700('21)
* 외채원리금상환액 전망(백만 달러): 8,073('20) → 8,073('21)
(출처: OECD CRAM)

Ⅲ. 경제구조 및 정책

1. 구조적취약성

❑ 공무원 부패, 행정 비효율, 정부의 사업 개입 등의 문제 지속

○ 두테르테 행정부의 강력한 부패척결 정책 추진에도 불구하고 공무원 부패가 여전히 심각하며, 불투명하고 일관성이 결여된 행정처리와 열악한 공공 전산시스템은 외국인투자를 저해하는 요소임.

- 세계은행 기업경영여건 보고서에서는 신용 획득 및 소액투자자 보호 부문의 개선으로 2018년 190개국 중 124위에서 2019년 95위로 순위가 상승한 반면, 세계경제포럼(World Economic Forum)의 글로벌경쟁력지수에서는 141개국 중 2018년 56위에서 2019년 64위로 순위가 하락함.

○ 또한 인프라, 자원개발 등의 주요 산업에 여전히 외국인 투자지분 상한(현행 40%)이 존재하며, 최근 광산, 카지노 등의 사업에서 정부가 운영에 불시 개입하거나 계약 내용을 변경하는 사례가 종종 발생함.

- 최근 사례로는 공산당 반군 연관 의혹 광산 사업 중단 위협(2017.11월), 보라카이 관광 중단(2018.4월), 마닐라 카지노 사업 계약 해지(2018.8월), 마닐라 베이 관광 중단(2019.1월) 등이 있음.

❑ 해외 송금액과 전기·전자제품 수출에 대한 높은 의존도

○ 해외 근로자 수는 약 230만 명(생산가능인구의 5% 수준)이며, 2019년 기준 해외 근로자 송금액 추정규모는 344억 달러로 GDP의 약 10%에 달하는 등 해외 근로자 송금에 대한 의존도가 높음.

- 해외 근로자 송금액은 외환보유액 유지와 국내소비 촉진에 긍정적으로 작용하여 정부 차원에서도 해외 취업에 대한 지원을 지속하고 있으나, 송금액이 장기적 자본투자로 연결되기 어려운 한계가 있음.

○ 전기·전자제품에 대한 수출 의존도가 높아(총수출의 약 51%) 수출품목 다변화를 통해 수출경쟁력을 제고할 필요가 있음.

2. 성장잠재력

❑ 광물자원이 풍부하여 높은 개발 잠재력 보유

○ 필리핀은 광물 부국으로 주요 광물의 매장량이 세계적인 수준(총매장량 가치 8,400억 달러 추정)이나, 정부의 환경보호 우선 정책과 불안정한 사업개발 여건으로 지금까지 투자가 활발하지 않아 향후 개발 잠재력이 높음.

❑ 1억 명 이상의 인구와 영어 구사가 가능한 풍부한 노동력 보유

○ 필리핀은 1억 명이 넘는 거대 내수시장을 보유하고 있으며, 주변국들에 비해 젊고 (전체 인구의 연령 중간값 23세) 영어구사가 가능한 노동인구와 원만한 노사관계 문화를 보유함.

3. 정책성과

❑ 'Build Build Build' 프로그램의 계획 달성 미진

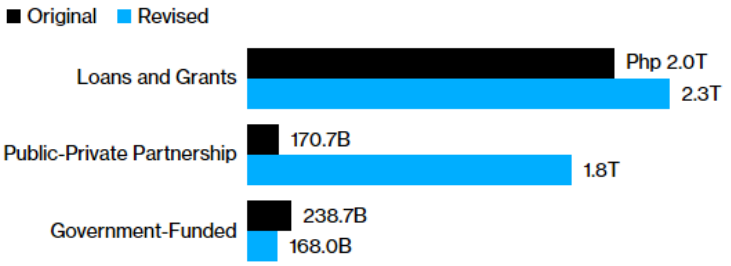
○ 두테르테 대통령은 2016년 취임 당시 1,800억 달러 규모의 대규모 인프라 건설 프로그램을 통한 경제성장을 목표로 인프라 지출을 2022년까지 GDP의 7% 수준까지 확대하겠다고 발표하였음.

- 정부는 'Build Build Build' 프로그램에 따라 경제효과가 큰 75개 주요 사업을 선정하고, 국가경제개발청(NEDA)을 통해 2018년 말 기준 75개 중 35개의 사업을 승인하였음.

○ 그러나 주요 사업 중 현재까지 완료된 사업은 2개에 불과하며, 9개의 사업만 공사에 착수하는 등 행정 추진절차의 지연과 토지 취득 문제로 당초 계획 달성이 미진함에 따라 정부는 프로그램 수정안을 마련 중임.

- 현지 언론에 따르면 주요 사업 수정안은 당초 75개보다 많지만 규모는 작은 100개 사업으로 구성되며, 2022년까지 54개 사업 완료를 목표로 PPP 사업 비중을 늘리고 행정절차를 대폭 간소화할 예정으로 알려져 수정안 이행에 대한 모니터링이 필요함.

〈주요 사업 수정 전 · 후 인프라 프로젝트 추진을 위한 자금조달 방안(추정)〉



출처: Bloomberg

❑ 포괄적 조세개혁의 입법 및 시행 지연

○ 두테르테 대통령은 2016년 5월 대선 직후 빈곤 퇴치와 대규모 사회 인프라 확충을 위한 세제개혁의 추진을 공언하였으며, 조세 수입 증대 및 조세체계 정비를 위한 포괄적 세제개혁(TRAIN)을 추진하여 2022년까지 빈곤율 축소 및 경제성장을 위한 종합세제 개혁안을 단계별로 입법 중임.

〈필리핀 정부의 포괄적 조세개혁 프로그램 단개별 개요〉

구 분	내 용
Package 1	개인소득세 인하 및 단순화, 부가가치세 세원 확대, 유류세 · 자동차세 조정 등
Package 2	법인세율 인하(30%→20%), 기존 보조금 삭감, 조세 공정성 · 투명성 강화
Package 2+	죄악세 및 채굴세 제도 개선
Package 3	통합된 부동산 가치 측정 시스템 도입, 부동산세 인상 및 신설
Package 4	자본소득 및 금융소득 과세 제도 개선

○ 2018년 1월 시행된 Package 1은 개인소득세 감세(연봉 25만 페소 이하 소득에 대해 소득세 면제), 유류세 증세 및 신설(디젤, LPG에 세금 도입), 설탕세 신설, 자동차소비세 인상, 부가가치세 부과대상 확대 등을 담고 있음.

○ 주변국보다 높은 법인세율*(30%)을 점진적으로 인하하고, 실제 경영 성과를 내는 기업 및 전략적 산업에 보조금을 집중시키며 대기업 보조금을 삭감하는 Package 2는 현재 필리핀 의회에 계류 중임. Package 3는 2016년 7월 이후 상원 검토 중이며, Package 4는 하원 검토 지연으로 상원에 부의되지 않아 당초 필리핀 정부가 목표했던 연내 입법 및 시행이 지연되고 있음.

* 싱가포르 17%, 태국 20%, 베트남 22%, 말레이시아 24%, 인도네시아 25%

❑ 2015~17 필리핀 수출개발계획(PEDP) 및 제조업 다변화 정책 추진

○ 수출 증대 및 경쟁력 강화를 목표로 한 2015~17 필리핀 수출개발계획(PEDP) 추진 결과, 필리핀의 2017년 상품 및 서비스 수출은 전년대비 17.2% 증가하여 수출증가율 목표치(7.7~10.6%) 달성에 성공하였으며, 2018년 6월 확정된 2018~22 PEDP에 따라 필리핀 정부는 수출규모를 1,220~1,308억 달러 수준으로 대폭 늘리고자 함.

○ 2015년 대통령이 승인한 포괄적 자동차 산업 부활전략(Comprehensive Automative Resurgence Strategy)은 역내 주요 자동차 부품 생산국으로 부상하기 위한 정책으로, 특정 생산·투자 조건을 충족하는 외국인 투자자 앞 6년 간 매년 평균 45억 페소(약 87백만 달러) 규모의 조세 혜택과 보조금을 지원함.

- 동 프로그램에는 일본계 자동차 회사가 참여하였으며, 6년 간 20만 개의 일자리 창출효과가 기대됨.

Ⅳ. 정치 · 사회동향

1. 정치동향

❑ 두테르테 정권, 2019년 5월 총선 승리로 정책 추진력 확보

○ 로드리고 두테르테 대통령은 2016년 6월 말 취임 직후 91%의 압도적인 지지율을 기록하였음.

- 2016년 대선 당시 두테르테 후보는 마약과의 전쟁, 연방제 시행, 내전 종결, 3자녀 제한 정책, 부패 척결, 중국과의 관계 개선 등을 주요 공약으로 내세웠음. 동 공약은 정치권 부패와 마약 범죄의 근절, 경제 회복을 원하는 대중의 열망과 맞물려 두테르테 후보의 당선에 크게 이바지함.

○ 2019년 5월 총선 결과 두테르테 대통령의 측근 세력이 의석의 대부분 차지하여, 차기 대통령 선거가 예정된 2022년 5월까지 안정적인 정책 추진력을 확보한 것으로 분석됨.

- 동 선거는 하원의원 전원(292석)과 상원의원의 절반(24석 중 12석)을 선출하였으며, 두테르테 대통령의 측근 세력이 하원 200석 이상 및 상원 9석을 차지하였음.

- 두테르테 대통령은 취임 이후 아키노 前대통령이 속했던 자유당(Liberal Party), 기독교인무슬림민주당(Lakas-CMD), 민족주의인민연맹(National People's Coalition), 민족통합당(National Unity Party) 등을 포함한 주요 정당을 본인의 필리핀민주당(PDP-Laban Party) 연합체로 회유하여 정치적 영향력을 공고히 한 바 있음.

○ 동 선거 결과 두테르테 대통령은 행정부 및 사법부에 대한 영향력을 강화하고, 정책 추진력을 확보하여, 장기 집권의 발판을 마련했다는 여론도 있어 향후 재집권 여부를 모니터링 할 예정임.

❑ 미미한 개혁 성과와 인권 침해 논란에 대한 불만 대내외 여론 존재

○ 2018년 중 인플레이션 압박, 미미한 개혁 성과, 인권 침해 논란 등으로 대통령 지지율이 하락하였음. 아울러 필리핀 사회의 뿌리 깊은 문제점인 소수 재벌과 토착 세력의 경제권 지배, 가문·족벌 정치 중심의 정치 상황이 시민들의 현 정권에 대한 주요 불만으로

떠오름.

- 필리핀 정부는 2016년 6월 이후 1년 간 마약 거래가 약 26% 감소하고 주요 범죄가 29% 감소했다고 밝혔으나, 가혹한 형벌에 대한 대중의 피로도 증가, 범죄 소탕 과정에서의 재판 없는 처형 용인, 수용 능력을 초과한 교도소 내 수감자의 처참한 상황에 대한 비판이 국내외에서 이어졌음.

○ 한편, 필리핀의 여론조사 기관 Social Weather Survey에 따르면, 물가상승 압박과 포괄적 조세개혁에 따른 세금 부과에 과중한 부담에도 불구하고 2019년 3분기 말 기준 필리핀 국민의 두테르테 대통령에 대한 지지도는 78%로 높은 수준을 기록하였음.

2. 사회동향

❑ 마약과의 전쟁으로 연방주의 도입 보류

○ 두테르테 대통령은 수도권 집중 현상과 빈부격차를 해소하고, 민다나오 등 일부 지역의 반정부 이슬람 세력을 회유하기 위해 지방정부를 설립하고 조세 등 재정 자치권을 부여하되 외교·국방 등은 중앙정부에서 관할하는 방식의 연방제 도입을 추진하였으나, 2019년 10월 마약 단속력 약화 우려로 연방주의 추진을 보류한다고 밝힘.

❑ 높은 강력범죄 발생률, 이슬람 세력 및 공산당 반군의 테러 발생으로 치안 불안정

○ 필리핀은 강력범죄의 발생률이 높으며, 민다나오 지역을 중심으로 이슬람 세력과 공산당 반군에 의한 소규모 테러가 자주 발생하는 등 치안이 불안정함.

3. 국제관계

❑ 실리적인 외교노선 추진 중

○ 필리핀은 친미반중으로 요약되는 전통적인 외교 정책에서 벗어나, 중국과의 남중국해 영유권 관련 갈등과는 별개로 인프라 투자 등의 분야에서 중국과의 협력을 도모하는 실리적인 노선을 취하고 있음.

- 2016년 7월 유엔 상설중재재판소(PCA)는 중국의 남중국해 영유권 주장에 무효 판결을 내렸으나, 두테르테 대통령은 위 판결을 "옆으로 치워두겠다"(set aside)고 밝힌 뒤 2019년 10월 필리핀-중국 남중국해 석유 공동개발*을 위한 첫 운영위원회를 개최함. 언론 매체 등에 따르면 필리핀이 개발 수익의 60%를 가져가는 것으로 알려짐.

* 2018년 11월 중국과 남중국해 석유 공동 개발사업을 위한 MOU를 체결

- 또한, 지난 11월 싱가폴 국제전략연구포럼에서 록신 필리핀 외무장관은 미국과의 군사동맹을 유지하기 위해 반드시 중국을 억제할 필요가 없으며, 두 나라와 호혜적인 관계를 유지하는 것이 바람직하다고 주장함.

○ 미국은 1898년 이후 약 50년간 필리핀을 식민지로 지배하였으며, 1646년 독립 이후에도 70년 가까이 상호방위조약을 맺고 있는 등 긴밀한 관계를 유지하고 있으나, 두테르테 대통령이 취임한 이후 양국 관계는 상대적으로 소원해짐.

Ⅴ. 국제신인도

1. 외채상환태도

❑ 양호한 외채상환태도 유지

○ 필리핀은 1984년 최초로 IMF 구제금융을 받은 이후 파리클럽으로부터 총 5차례(1984년, 1987년, 1989년, 1991년, 1994년)에 걸쳐 재무재조정을 받는 등 외채상환에 어려움이 있었으나 2006년 IMF 차관을 전액 조기 상환하였음.

○ 2019년 6월 말 기준 필리핀에 대한 OECD 회원국 ECA의 승인 잔액은 단기 17.1억 달러, 중장기 12.8억 달러로 총 29.9억 달러이며, 이 중 연체액은 50만 달러로 미미함.

2. 국제시장평가

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
OECD	3등급(2019.06)	3등급(2019.06)
Moody's	Baa2(2018.07)	Baa2(2017.06)
Fitch	BBB(2019.05)	BBB(2018.12)

❑ 투자적격 신용등급 평가 유지

○ 국제신용평가 3사는 높은 경제성장, 낮은 외채, 정부채무 비율 등을 감안하여 필리핀에 대해 현재까지 투자적격 등급을 유지하고 있음.

VI. 종합의견

❑ 2019년 필리핀 경제는 정부의 지연된 예산 및 정책 집행 의지와 투자심리 회복, 견고한 가계소득에 기반한 민간소비로 상반기의 성장 둔화를 회복하고 양호한 성장세를 지속한 것으로 추정되며, 소비자물가상승률도 중앙은행의 범위 내에서 관리되고 있음. 그러나 전자·전기 제품 수출에 대한 의존도가 높고 세계 반도체 시장상황 악화로 2019년 상품수출 증가세가 둔화됨.

❑ IMF 차관을 조기상환하는 등 외채상환태도가 양호하며, 2019년 월평균수입액 6.7개월분 상당의 외환보유액을 유지하고 외채 관련 지표가 전반적으로 양호함.

❑ 필리핀은 세계적인 해외 근로자 송출국으로, 젊고 영어 구사가 가능한 노동인력을 바탕으로 세계 BPO 산업을 주도하고 있으며, 미개발된 광물자원이 풍부해 향후 성장 잠재력이 높음.

❑ 두테르테 정권은 마약과의 범죄, 실리적 친중 노선 등으로 인한 시민의 반발에도 불구하고 2019년 5월 선거를 통해 정책 추진력을 제고하여 대규모 인프라 투자, 조세 개혁, 제조업 기반 강화 등의 다양한 정책 현안을 추진할 여력을 확보함.

❑ 이상을 고려하여, 필리핀의 신용등급을 기존 등급과 같은 C1으로 정하고자 함.

「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 : syparkk@koreaexim.go.kr, mooncy@koreaexim.go.kr
Tel : 02-6255-5693

○ 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