

발간 등록 번호

11-B190031-000197-08

Shaping the Future with EDCF

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2020 NO. 1



OECD/DAC 평가기준 개정 및 EDCF 사후평가 적용방안
다자개발은행의 성과기반 프로그램 차관 지원현황과 시사점
개발효과성 증대를 위한 국제사회의 민간분야개발 논의 동향 및 시사점
신북방정책과 개발협력
인도네시아 국가신용도 평가리포트
파키스탄 국가신용도 평가리포트



대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2020년 제1호

한국의 개발협력

발행 : 2020년 8월
발행인 : 방 문 규
발행처 : 한국수출입은행
편집인 : 박 종 규
주소 : (07242) 서울시 영등포구 은행로 38
전화 : 02-3779-6114(대표)
팩스 : 02-784-1030(대표)
홈페이지 : www.edcfkorea.go.kr

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



목 차

I. 국제개발협력 동향

- OECD/DAC 평가기준 개정 및 EDCF 사후평가 적용방안..... 03
(강경재 한국수출입은행 선임연구원)

II. 분야별 개발협력 논의동향

- 다자개발은행의 성과기반 프로그램 차관 지원현황과 시사점..... 23
(김길홍, 유기희 서울대학교)
- 개발효과성 증대를 위한 국제사회의 민간분야개발 논의 동향
및 시사점..... 53
(김홍기 한남대학교)

III. 한국의 개발협력

- 신북방정책과 개발협력..... 77
(조영관 한국수출입은행 선임연구원)

IV. 개발협력대상국 분석

- 인도네시아 국가신용도 평가리포트('20.5월)..... 121
(이광준 한국수출입은행 책임조사역)
- 파키스탄 국가신용도 평가리포트('20.5월)..... 145
(이미라 한국수출입은행 조사역)

EDCF

I . 국제개발협력 동향

OECD/DAC 평가기준 개정 및 EDCF 사후평가 적용방안
강경재 한국수출입은행 선임연구원

OECD/DAC 평가기준 개정 및 EDCF 사후평가 적용방안¹⁾

강경재
한국수출입은행 선임연구원

목 차

- I. 서론
 - II. OECD/DAC의 평가기준 개정
 - 1. 기존 평가기준의 이용과 비평
 - 2. 개정 평가기준 내용
 - III. 개정 OECD/DAC 평가기준의 EDCF 사후평가 적용방안
 - 1. 평가기준별 세부 질문의 조정
 - 2. 신규기준(일관성)의 도입
 - IV. 결론
- 참고문헌

1) 본 원고가 작성된 2020년 5월 현재 개정 OECD/DAC 평가기준에 대한 한국수출입은행의 공식적인 도입방안은 수립되어 있지 않았으며, 본 고에 나타난 견해는 대부분 평가전문가로서의 저자 의견이다.

1. 서론

개발협력에서의 평가란 현재 진행 중이거나 완료된 국제개발협력 사업에 대한 계획, 실행 및 결과에 대한 체계적이고 객관적인 분석을 통해 국제개발협력사업의 성과를 측정하는 행위를 뜻한다. 따라서 평가 기준이란 ‘분석’의 기본 틀이라고 할 수 있다. OECD/DAC의 평가기준은 1991년 제정된 이후 2019년까지 거의 변형없이 사용되어 왔다. 제정 당시, OECD/DAC의 기준 제정 목표는 개발협력 프로젝트의 효과적인 평가였다. 개발협력 프로젝트는 그 당시 가장 많이 사용되던 원조의 시행형태였으며, 프로젝트의 효과적인 평가를 통해 선행 프로젝트의 성과를 판별하고 성공요소와 실패요소 등의 시사점을 학습하기 위해 적절한 평가기준을 마련하는 것이 원조기구들의 당면과제였다. 이후 이 평가기준은 30여년 동안 꾸준히 개발협력 평가에 사용되어 왔으며, 이제 개발협력 뿐만 아니라 광범위한 부분의 평가에 적용되고 있다 (OECD 2019a).

OECD/DAC 평가기준은 평가 대상에 대한 다양한 평가 시점을 제공하여 사업의 종합적인 평가가 가능하다는 장점이 있다. 반면, 평가 대상이 프로젝트 이외 분야로 다양화되는 등 원조 형태가 변화되고, 개발목표와 재원이 프로젝트를 평가하는 방식으로는 평가할 수 없는 경우가 많아지면서 지속적인 OECD/DAC 평가기준에 대한 개정 요구가 있었다. 이러한 요구를 바탕으로 OECD/DAC는 2019년말 개정된 평가 기준을 발표하였다²⁾(OECD 2019b).

2) 원래 개정 이후 각 공여국과 수원국에서 개정기준 적용을 위한 세미나 등의 활동이 계획되어 있었으나, 2020년 COVID-19 판데믹으로 인해 지연되고 있다.

본고에서는 개정 OECD/DAC의 평가기준을 소개하고 개정 평가 기준의 EDCF 평가 적용방안에 대해 제안하고자 한다.

II. OECD/DAC의 평가기준 개정

평가기준은 평가 대상의 가치와 성과정도를 판가름하기 위한 관점을 제공한다는 점에서 평가의 가장 기본적인 틀/framework이라고 할 수 있다. 즉 평가기준이 평가 대상의 어떤 부분을 염두에 두고 설정되었느냐에 따라 평가의 결과가 달라지며 향후 평가 결과를 이용하는 방향도 달라지게 된다. 또한 평가기준은 성공적인 개발협력 사업 또는 정책이 되기 위해 필요한 점을 알리는 역할도 수행한다. 따라서 평가 기준을 정한다는 것은 평가 대상의 가장 모범적인 형태를 규정하는 작업이며, 향후 평가뿐만 아니라 개발협력 전반의 방향성을 좌우하는 중요한 작업이라고 할 수 있다.

1. 기존 평가기준의 이용과 비평

개정된 평가기준을 이해하기 위해서는 그 배경이 되는 평가기준에 대한 비평을 알아볼 필요가 있다.

OECD/DAC 회원국과 많은 정부에서 널리 사용하고 있는 평가기준은 1991년 당시 가장 대표적인 원조형태였던 개발협력 프로젝트 평가에 적절한 형태로 구성되어 2019년 개정 때까지 거의 원형 그대로 사용

되고 있었다. 그러나 2000년대를 거치면서 원조 형태는 매우 다양해졌다. 재원 역시 공적원조자금과 함께 민간부분의 투자가 이루어지는 혼합 금융이 확대되고 있다. 또한 새천년 개발목표, 기후변화 대응과 같은 다각적인 접근이 필요한 공동목표의 두각으로 인해 원조의 유형은 매우 복잡해지고 있다. 이러한 원조형태는 한정된 목표를 가지고 시행되던 90년대 초반까지의 프로젝트형 원조와는 확연히 다르다.

반면 프로젝트형 원조에 적합하게 개발되었던 평가기준은 개정없이 사용되어 평가기준과 평가의 대상이 되는 원조 시행 사이에 큰 격차가 발생하고, 적절한 평가가 어렵다는 의견이 평가 실무자들 중심으로 개진되었다. 예를 들어 Chianca(2008)는 OECD/DAC 평가기준이 프로젝트의 정해진 목표에만 집중하는 등의 한계로 인해 프로젝트의 전반적인 가치를 판단하기 어렵고, 특히, 적절성과 효과성 기준이 수혜자의 수요를 제대로 평가하지 못하고, 실제 지속정도보다 예측을 중심으로 평가하는 등 프로젝트의 가치를 적절하게 판단하지 못할 위험성이 있음을 지적하였다. Clements(2020)는 OECD/DAC 평가기준의 정의로 인해서 모든 사업이 '성공'으로 판별되는 편향(positive bias)이 나타난다고 비판하였다. 특히 OECD/DAC 평가기준 중 효율성 기준이 1) 같은 산출물을 낼 수 있는 다른 방식을 고려하고 있지 않으며, 2) 비용과 편익 비교가 프로젝트의 지속 기간으로 한정되어 있어 진정한 의미의 효율성을 측정할 수 없고 장기 효과인 영향력 역시 1) 수혜자의 궁극적인 복지 변화를 중점적으로 다루지 않고 있으며 2) 프로젝트와 직접적인 인과 관계를 증명하지 않고 있다고 지적하였다.

반면 이러한 지적들이 평가기준 자체의 한계라기보다, 평가기준의 부적절한 적용으로 일어난 문제라는 견해도 있다(Kogen 2018; Picciotto 2018). 이들은 평가기준의 적절한 적용이 오히려 특정 목표에만 집중하여 개발효과성을 저해할 수 있는 결과중심 성과관리(result-based management)의 부작용을 막을 수 있는 주요한 수단이라고 주장하였다.

2. 개정 평가기준 내용

OECD/DAC는 2017-18년 동안 다양한 평가 실무자, 학계, 기관 등을 대상으로 한 조사를 바탕으로, 선행연구에서 언급된 문제들을 포함하여, 평가기준의 문제점들로 지적된 점들을 기준의 해석 및 적용상의 문제점들로 파악하였다(OECD 2019a). 특히 모든 평가에 기준을 기계적으로 적용하는 것을 평가기준의 가장 큰 문제점으로 파악하여, 개정된 평가 기준에서는 평가시 평가목적에 따라 적절한 OECD/DAC 평가기준을 신중히 고려하여 선택적으로 적용하도록 권고하고 있다.

개정 작업은 평가기준의 정의를 대폭 수정하기보다는 변화된 원조와 평가기준의 역할을 고려하여, 기존에 사용된 용어를 변경하고 개발의 복합적 성격을 반영한 개념을 정의에 포함하여 평가기준의 적절한 적용을 제고하는 방향으로 이루어졌다.

2.1 용어 변경

평가기준의 보다 폭넓은 적용을 위해 평가 대상을 지칭하는 용어를 프로젝트 또는 프로그램 등의 특정 형태의 원조를 지칭하는 용어 대신 일반적인 용어인 개입(intervention)으로 변경하고, ‘공여국’이라는 용어도 같은 이유로 정의에서 삭제하였다. 이는 이미 개발협력 사업의 범주를 넘어 수원국의 정부 정책 평가 등에 광범위하게 사용되고 있는 평가기준의 활용성을 반영한 것이다.

2.2 복합적인 접근의 강조

개정기준의 정의는 비교적 간결해지고 동시에 복합적인 접근이 가능하도록 변경되었다. 평가기준 자체에서 상황의 전체적인 판단을 요구하고 있는 일관성 기준과 함께 다른 평가기준 역시 정의를 변경하여 모든 시기, 즉, 사전, 중간, 사후 평가에서 모두 사용할 수 있도록 변화된 것이다. 이러한 변화는 모든 기준에서 찾아볼 수 있다.

2.3 개정된 각 기준의 정의

<표 1>은 개정 전 기준과 개정 후 기준을 서로 비교한 것이다. 전반적으로 개정 후 정의는 개정 전보다 간결하면서도 다각적인 적용이 가능하도록 조정되었다.

적절성의 경우, 기존 정의가 사전평가 시 가장 유용했다면 새로운 정의는 수혜자의 수요변화에 따른 프로젝트의 적용 정도를 평가하도록 하여, 평가 대상의 시행 정도에 따라 지속적인 평가가 가능해졌다.

효과성의 경우 기존 정의에 더하여, 성별, 빈곤격차 등으로 인한 수혜자 간 효과의 차이 역시 평가에 포함하여 포괄적인 접근을 강조하였다. 예를 들어 변경된 효과성의 정의를 사용하면 ICT 사업 시행 결과 나타날 수 있는 빈곤층과 상위계층 사이의 정보격차 심화여부 또는 빈곤층의 정보 접근성 향상이 다른 집단에 비해 느리게 향상되는지에 대한 평가가 포함된다. 즉, 효과성의 검증을 통해 개발의 효과가 모든 수혜자 계층에 균등하게 나타나는지 판단하는 것이 가능해진 것이다.

효율성은 기존 정의가 평가 대상이 되는 사업, 정책 등의 경제적 전달 방식에만 초점을 맞춘 것과 달리, 평가대상(개입)의 전반적인 맥락과 편익을 중심으로 평가하도록 정의를 개정하였다. 이는 개입 방식의 선택 시 고려되어야 하는 맥락(context)이 평가에서도 함께 고려되도록 하여 단순한 비용의 비교가 아닌 현실성 있는 비용의 비교를 강조한 것이다.

영향력은 ‘직간접적’이라는 모호한 표현 대신 영향력이 상당한 크기 (significant)의 상위(higher-level) 효과임을 강조하여 기존 영향력 기준의 비판 중의 하나였던 효과성과의 혼동을 최소화하였다.

지속가능성은 공여자 및 재정지원에 대한 표현을 제외하여 다양한 맥락 하에서 지속가능성을 평가하도록 하였다. 이것은 평가 기준이 원조뿐만 아니라 다양한 공공 및 민간분야 평가에서 사용되고 있는 현실을 반영한 것이다.

〈표 1〉

OECD/DAC 평가기준 신규 정의비교

기준	개정된 정의	기존 정의
적절성	개입의 목표, 설계가 수혜자, 국제적, 국가별, 개별 파트너 또는 기관의 수요(needs) 및 정책 우선순위와 일치하는 정도. 또한 (개입을 둘러싼) 상황 변화에도 지속적으로 부합하는 가에 대한 기준	원조 활동이 수혜자, 수원국, 공여국의 우선 수요와 정책에 부합하는 정도
효과성	개입 목표 및 성과가 달성된 정도 또는 예상되는 달성 정도, 개입 효과의 그룹 간 차등 발생 여부	원조활동의 목적이나 목표의 달성 정도. 효과성은 지역 사회, 경제, 환경 및 기타 개발 지표에 원조 활동이 미친 주요 영향과 효과를 포함함. 의도한 결과와 의도하지 않은 결과를 모두 포함하여 평가하며, 또한 무역 및 재무조건 변화와 같은 외부 요인의 긍정적인 영향과 부정적인 영향도 포함.
효율성	개입이 경제적이며 시의적절한 방식으로 성과를 달성한 정도 또는 달성할 것으로 예상되는 정도	국제개발협력사업의 지원규모(투입 자원) 대비 지원성과(정량적, 정성적 산출물). 효율성은 계획한 결과를 달성하기 위해 가능한 가장 비용이 적게 드는 자원을 사용한다는 것을 나타내는 경제 용어. 일반적으로 가장 효율적인 프로세스의 채택 여부를 보기 위해 동일한 산출물 달성을 위한 대안적 접근법을 비교
영향력	개입의 긍정적·부정적, 의도적·비의도적인 상당한 상위 차원의 효과 발생 정도 또는 발생 예상 정도	완료되거나 수행중인 국제개발협력사업이 협력대상국의 사회, 경제, 환경 등에 직·간접적으로 영향을 준 긍정적 또는 부정적 효과
지속 가능성	개입의 편익이 지속된 정도 또는 지속될 것으로 예상되는 정도	국제개발협력사업 완료 이후 효과 및 혜택의 지속여부. 프로젝트는 환경뿐만 아니라 재정적으로도 지속가능해야 할 필요성이 있음.
일관성*	한 국가, 부문 또는 기관 내에서 특정 개입과 다른 개입 사이의 일관성	-

* '19년 개정기준에 추가된 신규 기준

2.4 '일관성' 기준의 도입

개정 평가기준에서 가장 두드러진 변화 중 하나로 '일관성'이라는 새로운 기준의 도입을 들 수 있다.

일관성은 한 국가, 분야 또는 기관 내에서 특정 개입과 다른 개입 사이의 '일관성'의 정도를 내부적 일관성과 외부적 일관성으로 나누어 평가하는 기준이다. 내부적 일관성은 동일 정부·기관이 수행하는 특정 개입과 다른 개입 간의 시너지와 상호연계성, 정부·기관이 준수하는 관련 국제 규범, 기준 등과의 일관성을 다룬다. 반면 외부적 일관성은 기관이 시행한 특정 개입과 다른 주체의 개입 간의 일관성을 뜻한다.

본 기준은 평가의 시각을 평가대상에만 한정하지 않고, 평가대상이 속한 정책, 타 공여국/수원국 활동 등을 평가에 포함시키도록 권고하고 있다. 일관성 기준의 도입 이전에는 비슷한 개념을 적절성 기준에서 평가하고 있었으나 다각적이고 전반적인 접근의 중요성이 부각되면서 평가기준에서도 역시 독립된 기준으로 선정된 것으로 보인다.

III. 개정 OECD/DAC 평가기준의 EDCF 사후평가 적용방안

이 장에서는 개정 평가기준의 EDCF 사후평가에 대한 적용방안에 대해 제안하고자 한다. EDCF의 평가는 대부분 사업의 사후평가로, 사업 수준에서 성과의 증명인 '책무성'과 평가를 통해 얻은 경험, 지식 등의

‘학습³⁾’을 주 목적으로 하고 있다. 평가 목적과 평가 대상의 특성, 개정된 기준의 정의를 바탕으로 판단할 때 개정 평가기준의 EDCF 사후평가에 대한 적용 방안은 크게 평가 세부질문의 조정 및 신규 기준 도입방안 마련이다.

적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성 등 기존 평가기준에 포함되어 있던 기준들의 경우 개정 평가기준의 적용을 위해서는 평가 기준별 세부질문을 조정하는 것으로 적용이 가능하다. 반면 새로운 기준인 일관성의 경우 기준 적용 수준을 정하고 이에 적절한 평가 질문을 선정하는 작업이 필요하다.

1. 평가기준별 세부 질문의 조정

평가기준은 거시적인 상위개념으로 실제 평가에서는 평가기준별 세부평가 질문 선택을 통해 적용되므로, 변경된 기준의 도입을 위해서는 평가기준 해석에 따른 평가 세부 질문의 조정이 필요하다. 예를 들어 적절성의 경우 ‘원조활동의 수요 부합정도’라는 개념은 ‘심사 및 평가 시기에 제안된 사업 성과물이 수원국의 개발 우선순위 및 EDCF의 국별, 분야별 전략과 일치하는가’ 또는 ‘사업 설계는 적절하였으며, 사업 수행에 있어서 여러 가지 문제들을 해결하는 방식은 적절하였는가’ 등 평가 세부질문에 반영되어 있으며, 이 세부질문에 따른 자료조사 결과에 따라 적절성의 등급이 부여된다. 개정된 적절성 기준 적용을 위해서는

3) 이런 의미에서 학습은 흔히 교훈사항(lessons learned)으로 번역된다.

이러한 기존 세부 질문 이외에도 개발수요 및 개발정책의 변화 여부 및 이에 대한 사업의 대응 적절성에 대한 세부 질문을 추가하여야 한다.

효과성의 경우 평가항목을 주요 효과 중심으로 선정하고, 기존 평가 항목 이외에 사업이 의도한 효과가 수혜자들 사이에서 개인의 성별, 종교, 특성, 경제적 지위 등에 따라 다른 효과가 있는지 평가하도록 해야 한다. 이를 위해서는 평가의 기준이 되는 목표치 설정 역시 이에 맞게 설정되어야 한다. 이러한 방식은 이미 성평등 마커를 위해 일부 사업에 도입되어 사용되고 있으나, 새로운 평가질문의 도입으로 젠더 뿐만 아니라 다양한 사회계층에 대한 고려가 더욱 강화될 것으로 보인다.

효율성의 경우 EDCF 사후평가에서 주로 사용되는 평가항목인 기간과 예산 범위 내 사업 완수는 현행대로 유지하고, 개정 내용에 포함된다 산출물과의 효율성 비교, 완공시기의 적절성 등에 대한 점검을 사후평가에서 강화해야 할 것으로 판단된다.

지속가능성의 경우 이전 기준이 자원, 즉 산출결과의 지속을 위해 제도적·인적·재정적 자원이 적절히 마련되어 있는가에 집중하였다면 이와 함께 산출결과의 지속 여부 역시 평가에 포함시켜 적용하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

EDCF의 사후평가는 보통 완공평가 2-3년 후에 시행된다. 이 시기에는 상위효과인 영향력이 충분히 발휘되지 않으므로, 통상 영향력을 제외한

4개 기준을 사용하고 있다. 단, 영향력에서 주요 사항인 '예상하지 못한 부정적 영향'에 대해서는 범분야(cross-cutting issue) 기준에 포함시켜 반드시 평가하고 있다. 개정된 영향력 기준의 내용은 향후 완공 이후 시기가 충분히 지난 사업의 사후평가 또는 영향력에 대한 평가 시행 시 적용될 것으로 보인다.

〈표 2〉 변화된 평가 세부질문(안)

기준	평가 세부질문
적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 심사 및 평가 시기에 제안된 사업 성과물이 수원국의 개발 우선순위 및 EDCF의 국별, 분야별 전략과 일치하였는지 • 사업 설계와 수행에 있어 수원국이 얼마나 주도적으로 참여하였는가 • 사업 설계는 적절하였으며, 사업 수행에 있어서의 여러 가지 문제들을 해결하는 방식은 적절하였는가 • 여타 개발 파트너와의 원조 조화 및 협력의 정도는 적절하였는가 • 개발수요 및 개발정책의 변화 발생 시 사업의 대응이 적절했는가 • 사업 수행 중 사업범위 변경을 거쳤는가, 사업범위 변경은 효과성 달성에 적절한 방향으로 이행되었는가
효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 심사시 계획된 단기적 성과가 달성되었는가 • 비계량적 성과는 어떠한가 • 계획된 성과와 비계량적인 성과가 주수혜자 내 소수민족, 빈곤층, 여성 등 개인의 특성에 따라 다르게 나타났는가
효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 심사시 계획된 기간 내에 사업이 완공되었는가 • 심사시 계획된 비용 범위 내에서 사업이 완공되었는가 • 사업의 산출물이 사업 환경(수원국의 법, 제도, 기술역량 등)과 효과성을 고려할 때, 사용할 수 있는 가장 경제적인 방법이었는가 • 사업 완공이 계획된 수요를 충족시키기 적절한 시기에 이루어졌는가
영향력	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 영향력이 있었는가 (법·규범·관행 등의 개선, 사업실시기관의 절차나 보상 시스템 개선 등) • 사회·경제적 영향력이 있었는가(주민 이주, 빈곤 감소, 인력 개발, 고용 창출, 성평등 포괄적 사회개발 등) • 환경적 영향력이 있었는가 • 의도하지 않은 부정적인 영향력이 있었는가 • 의도하지 않은 긍정적인 영향력이 있었는가 • 영향력이 그룹 간에 차이가 있게 발생되었는가

기준	평가 세부질문
지속 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 인적·제도적 지속가능성 관련 • 재정적 지속가능성 관련 • 사업 결과 얻은 긍정적인 변화는 지속적으로 발생할 것인가 • 환경·사회·기술 측면의 위험요인에 대한 대응능력이 갖추어져 있는가 • 지원사업의 긍정적인 효과(산출결과, 영향력 등)가 지속될 것인가 • 지원사업의 성과에 대한 유효한 수요가 지속되는가
일관성	<ul style="list-style-type: none"> • 분야 내 EDCF의 활동과 대한민국 및 EDCF가 지원한 다른 활동 간 시너지 및 상호연계성이 있었는가 • EDCF의 활동이 타공여국의 개발활동과 노력의 중복을 피하면서도 부가 가치를 창출하는 방향으로 진행되었는가

출처: 저자 작성

2. 신규기준(일관성)의 도입

일관성은 개발협력에서는 새로이 도입된 기준이나, 인도적 지원의 평가기준 중 하나로 사용되고 있었다. 긴급구호 활동평가의 일관성은 인도주의 정책 이외에도 관련된 다양한 정책 간의 조화가 이루어지고 있는지에 대해 평가하는 기준이다.

〈표 3〉 OECD/DAC 개정 평가기준과 인도적 지원 평가기준상의 ‘일관성’ 비교

OECD/DAC 개정 평가기준	인도적 지원 평가기준 (ALNAP)
한 국가, 부문 또는 기관 내에서 개입의 다른 개입과의 일관성	인도주의 정책뿐만 아니라 안보, 개발, 무역 및 군사 정책을 평가하여 일관성을 유지하고, 특히 모든 정책이 인도주의 및 인권 관련 사항을 고려하도록 해야한다

출처: OECD(2019)와 ALNAP(2006)을 근거로 재구성

OECD/DAC에서 일관성 기준의 구체적인 적용 방안은 아직 제시되지 않았다. 그러나 기준의 정의를 고찰할 때 평가시 고려해야 할 대상의 범위가 넓어 인도적 지원 평가의 일관성 기준과 마찬가지로 사업 평가 보다는 국별 평가, 정책 평가, 분야별 평가 등 상위수준의 평가에 적용하는 것이 더 적절할 것으로 판단된다.

일관성 기준에서 중요시하고 있는 단일 사업의 타 사업과의 조화 또는 국제 규범과의 일관성 등은 사업 사후평가 시 적절성 기준에서 다루어 왔다. 그러나 일관성에 대한 엄정한 평가를 위해서는 다른 지원활동, 국제규범, 타공여국 사업들과의 조화 등에 대한 분석이 필요하여 평가에 포함되는 범위가 매우 넓고 심도있는 분석이 필요하다. 예를 들어 캄보디아 도로 사업의 내부적 일관성을 평가하기 위해서는 EDCF가 캄보디아에서 시행한 모든 사업과 해당 도로 사업 사이의 '일관성' 분석이 필요하다.

사후평가에 주어지는 시간과 자원이 한정적인 상황에서 이러한 분석은 자칫 한 기준에 치중된 불균형적인 평가 결과를 가져올 수 있으며, 기관이 효과적인 개발협력 사업 운영에 필요로 하는 사업의 여러 방면에 대한 조사가 미흡할 수 있는 위험이 있다.

반면 상위 수준의 평가에서는 사업 사이의 전반적인 조화가 가져오는 시너지가 중요한 만큼 일관성 기준을 적용하여 평가하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 인도적 지원 평가에서도 일관성은 각개 지원보다는 상위 단계에서 평가하도록 권고하고 있다.

이러한 관점에서 EDCF의 평가에 있어서도 단일 사업의 사후평가 보다는 상위 차원의 평가(분야, 주제별, 국별 평가 등)에 적용하는 것이 일관성에 좀 더 타당한 적용 방식일 것으로 판단된다. 따라서 EDCF는 단일 사업 사후평가 시 일관성 기준을 단독으로 적용하지 않고, 적절성 기준에 포함된 '여타 개발파트너와의 원조 조화에 대한 하부 기준'을 강화하여 적용하고, 분야별, 국별, 주제별 평가의 경우, 평가 대상의 전반적인 대내외적 일관성을 검토하고 이를 바탕으로 거시적인 전략 수립에 필요한 제언사항을 도출하는 것이 타당할 것으로 보인다.

IV. 결론

금번 개정 평가기준은 기존 기준의 근본적인 틀을 유지하면서 다양화된 원조 방식과 종합적인 원조 목표에 대한 접근을 고려한 내용을 담고 있다. 이에 따라 각 기준의 정의는 간결해졌으나, 정의에 사용된 용어 변경을 통해 기준의 응용 범위가 넓어졌으며 평가의 범주 역시 확대 되었다.

개정된 평가기준을 EDCF 평가에 효과적으로 반영하는 방안은

- 1) 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성 기준의 세부질문 조정과
- 2) 일관성 기준의 주제별/분야별 적용 방안 마련으로 볼 수 있다.

즉, EDCF는 변경된 평가기준에 따라 새로운 하위질문을 강화하고 각 단계별 평가에 적용하며, 또한 일관성의 개념을 분야별, 주제별 평가에 도입하여 전반적인 원조 조화와 파트너십을 평가하는 방향으로 적용하는

것이 적절할 것으로 보인다. 다만 효과적인 도입을 위해서는 본 고에서 언급한 제언 이외에도 좀 더 구체적인 도입 방안이 마련되어야 한다. 또한 기준에 따라 평가를 시행할 인력, 특히 외부 독립평가 컨설턴트를 대상으로 한 개정기준에 대한 설명과 교육이 필요하다.

평가기준의 변경은 평가 대상에 대한 판단 기준을 바꾸어, 궁극적으로는 이상적인 평가대상의 성격을 제시한다. 따라서 평가기준의 변화는 평가 시행자들 뿐만 아니라 모든 원조활동 관련자에게 영향을 미친다. 프로젝트 평가의 경우를 예로 들어보면 기존의 적절성 기준의 정의는 프로젝트 계획 시의 정책, 사회·경제적 맥락을 고려할 때 산출물과 산출결과가 해결하고자 하는 문제에 얼마나 잘 접근하고 있는가에 대해 평가하고 있다. 따라서 프로젝트의 성공을 위해서는 이러한 요소에 대해 충분히 고려하는 것이 필요했다. 새로운 적절성의 정의는 여기에 프로젝트가 진행된 이후에 나타난 정책, 사회·경제적 맥락 변화에 대한 프로젝트의 적응 역시 판단하게 된다. 이런 점에서 새로운 적절성 기준은 프로젝트 계획자와 시행자가 좀 더 장기적인 시각으로 지속가능한 프로젝트를 추구하는 계기로 작용할 수 있다. 이러한 점에서 EDCF가 각 평가 기준에 적용되는 세부질문을 변경하고 일관성 기준을 도입하는 것은 결코 작은 변화가 아니며, 개정 기준의 도입으로 향후 EDCF 평가가 EDCF 사업의 지속가능한 개발효과 제고에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

국내문헌

강경재 (2020). EDCF 평가시스템 평가. 한국수출입은행.

해외문헌

Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) (2006). Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria: An ALNAP guide for humanitarian agencies.

Chianca, T. (2008). The OECD/DAC criteria for international development evaluations: An assessment and ideas for improvement. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 5(9), 41-51.

Clements, P. (2020). Improving learning and accountability in foreign aid. *World Development*, 125, 104670.

Kogen, L. (2018). What have we learned here? Questioning accountability in aid policy and practice. *Evaluation*, 24(1), 98-112.

Picciotto, R. (2018). Accountability and learning in development evaluation: A commentary on Lauren Kogen's thesis. *Evaluation*, 24(3), 363-371.

OECD (1992). *Development Assistance Manual DAC Principles for Effective Aid*.

OECD (2019a). *Evaluation Criteria: Adapted Definitions and principles for use*.

OECD (2019b). *Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*.

EDCF

II . 분야별 개발협력 논의동향

다자개발은행의 성과기반 프로그램 차관 지원현황과 시사점
김길홍 유기희 서울대학교

개발효과성 증대를 위한 국제사회의 민간분야개발 논의 동향 및 시사점
김흥기 한남대학교

다자개발은행의 성과기반 프로그램 차관 지원현황과 시사점¹⁾

김길홍

서울대학교 행정대학원 객원교수

유기희

서울대학교 그린바이오과학기술연구원 산학협력교수

목 차

I. 서론

1. 연구배경
2. 성과기반 프로그램 차관 개관

II. 다자개발은행 성과기반 프로그램 차관 운영현황

1. 세계은행
2. 아시아개발은행
3. 미주은행 및 아프리카개발은행

III. 우리나라에 주는 시사점

1. 성과기반 프로그램 차관 도입의 필요성
2. 단계적인 성과기반 프로그램 차관 활용방안

참고문헌

1) 본 원고는 2019년 수출입은행 용역과제인 ‘프로그램 차관 활성화 방안’을 기반으로 작성되었음.

1. 서론

1. 연구배경

국제개발협력은 개발도상국의 빈곤 퇴치와 지속가능한 경제 및 사회 발전을 지원하기 위한 것으로 공여국의 입장에서가 아니라 개발도상국의 입장에서 개발도상국의 필요와 개발수요를 충족시켜 주는 방향으로 진화되어 왔으며, 수원국의 주인의식이 발휘되는 방향으로 수원국과 공여국의 파트너십을 강화시켰다. 이에 따라 1996년 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)는 21세기 개발협력전략을 통하여 수원국 정부가 자체적으로 국가의 중장기 개발계획을 수립하고, 공여국은 수원국의 주인의식 개념과 파트너십을 기반으로 개발협력을 지원하는 것을 국제개발협력 규범의 필수요소로 포함하였다.

특히 DAC는 개발협력 지원 방법 및 지원 과정의 효율성을 증가시켜 원조의 효과를 극대화하는 효과적 개발협력 체계를 도입하였다. DAC는 2003년 로마선언을 통하여 수원국의 주인의식을 존중하며, 수원국과 공여국 간의 상호 책무성을 강화할 것을 강조하였다. 2005년에는 파리선언을 통하여 원조 효과성 체계를 개발협력 규범으로 정착시켰으며, 성과 중심의 원조와 상호 책무성 원칙을 제시하였다. 2008년 아크라행동강령을 통하여 원조 투명성 강화와 시민사회의 역할 확대를 강조하였다. 2011년 부산 세계개발원조총회에서는 ‘효과적 개발협력’은 개발협력 활동의 성과 극대화로 정의하고, 이를 위한 4대 원칙으로 개발 우선

사업에 대한 수원국의 주인의식, 성과중심, 포괄적 개발 파트너십, 투명성 및 상호 책무성을 제시하였다.

이러한 개발협력 원칙의 진전에 기반하여 2012년 이후 수원국의 주인의식 강화와 원조 효과성 제고를 위한 성과기반 프로그램 차관 방식이 다자개발은행을 중심으로 도입되었고 최근에는 원조 규모가 점차 확대되는 추세에 있다. EDCF도 2012년 베트남 기후변화 대응 프로그램 차관을 시작으로 다자개발은행 등과 함께 프로그램 차관을 실시하고 있지만 아직 규모가 상대적으로 작은 수준이다. 본 연구서는 다자개발은행의 성과기반 프로그램 차관의 특징과 지원현황 등 운영 현황을 분석하고 우리나라에 주는 시사점을 논의하고자 한다.

2. 성과기반 프로그램 차관 개관

성과기반 프로그램 차관은 전통적인 프로젝트차관에 대비되는 것으로, 과거 공여기관이나 공여국 주도로 시행되던 프로젝트 원조 대신 수원국 정부가 주도적으로 수행하는 프로그램에 재정적, 기술적인 지원을 제공하는 원조의 형태를 말한다. 성과기반 방식이 의미하듯이 측정 가능한 프로그램의 정량적 성과를 조건으로 설정하고, 조건의 충족 여부에 따라 원조자금이 인출된다는 점에서 원조의 효과성을 높이는 방법으로 주목받고 있다. 성과기반 프로그램 차관에서 정량적 성과는 사전적으로 설정된 지출연계지수(Disbursement-linked Indicators)를 통해 측정되고, 이에 기초한 원조는 성과 달성에 소요되는 자금을

적기에 지원하는 동시에 목표 달성의 인센티브를 제공하는 역할을 하게 된다. 이런 과정을 통해 성과기반 프로그램 차관은 수원국의 주인의식을 고취시키고, 성과 달성을 위한 신축적이고 혁신적인 방식의 도입을 가능하게 하는 장점이 있다. 반면에 성과에 기초한 효과적인 자금지원을 위해서는 성과에 대한 독립적인 평가시스템이 구축되어야 하고, 수원국 정부 시스템의 투명성, 수원국 정부기관들의 역량강화 및 분명한 책임 소재 등이 전제되어야 한다.

성과기반 프로그램 차관은 성과, 시스템, 지출 및 자금 조달을 포함하는 전체론적 접근 방식을 통해 부문 및 주제별 과제를 해결하도록 설계되었다. 학교 건물을 지을 수는 있지만 교사가 결근하거나 필요한 교수 기술이 부족할 수 있다. 보건소는 새로운 장비가 있을 수 있지만 필수 약품이 없을 수 있다. 농촌 도로가 있으나 제대로 유지관리되지 않을 수 있다. 이러한 과제를 해결하기 위해 개발도상국은 (i) 공공 부문 관리의 성과 지향성을 강화하고, (ii) 프로그램 기관 및 시스템을 개선하고, (iii) 정부, 서비스 제공업체, 사용자의 인센티브와 행동을 변화시킬 필요가 있다. 성과기반 프로그램 차관은 이러한 개발 과제를 해결하기 위한 추가적인 지원 도구로 도입된 것이다.

II. 다자개발은행 성과기반 프로그램 차관 운영현황

1. 세계은행

세계은행은 2012년부터 ‘Program-for-Results(이하 PforR)’차관 지원 방식을 도입하였는데, 이는 수원국 정부의 자체 개발 프로그램 집행을 지원하고, 프로그램의 성과를 보다 효율적, 효과적으로 달성하도록 이에 필요한 자금과 전문가를 지원하는 새로운 차관방식이다. 개발도상국 정부의 개발 프로그램을 직접 지원함으로써, 수원국 기관(institutions)들의 개발능력을 강화시키고, 개발 관련 이해관계자들과 협력을 제고하여 개발효과를 지속시키기 위한 것이다.

PforR 차관은 지원자금이 사업진행이나 정책집행 과정에 맞춰 지출되는 것이 아니라 성과의 달성과 연계되어 인출된다. 즉, 세계은행 차관 자금이 투입요소(inputs)의 개별 거래에 따라 지출, 사용되는 것이 아니라, 성과지표 달성 여부에 따라 지출되고 정부나 다른 공여국의 자금들과 함께 섞여서 정부의 프로그램 집행을 위해 사용된다. 수원국 정부의 자체 시스템에 의존하기 때문에 정부의 재정, 환경, 사회 관리 시스템(Fiduciary, Environment, Social Management System)을 평가하고 차관 집행과정에서의 잠재적인 리스크를 해소할 수 있는 필요한 조치들에 대해 합의가 필요하다.

1) PforR 차관과 정책차관, 사업차관 비교

PforR 차관은 기존의 사업차관 및 정책차관을 대체하는 것이 아니라 보완하기 위해 도입된 방식이다. 수원국은 개발 목적, 달성하고자 하는 개발성과 및 위험요소 등 제반 요인을 감안하여 보다 적합한 차관방식을 선택할 수 있다. PforR 차관은 다음 세가지 가정에 기초하고 있다. 첫째, 수원국 정부의 프로그램과 시스템을 활용함으로써 시스템 자체를 향상시킬 수 있다는 가정이다. 일선 부처가 직접 예산과정에 관여함으로써 원조가 예산외 사업으로 취급되는 경우가 줄어들고, 재정관리의 투명성이 높아지며, 다양한 원조기관의 각각 다른 절차가 아닌 수원국 정부의 기준을 따름으로써 원조 프로젝트 집행 및 관리에 따른 거래 비용을 줄일 수 있다는 것이다. 둘째, 달성하고자 하는 개발 성과에 소요되는 비용이 수원국에 의해 정확하게 계산·제출되고, 정부가 사용 과정을 제대로 추적할 수 있다는 가정이다. 마지막으로, 프로그램에 대한 기술적, 재정적, 환경적, 사회적 분석이 명확하고 신뢰할 수 있게 수행되며, 필요한 경우 부족한 점을 강화시킬 수 있다는 가정이다. 행태(behavioral)와 조직(institutional) 변화에 초점을 맞추고, 역량(capacity)을 강화하는 지원을 통해 제반 위험요소들을 관리하면서 원하는 개발성과를 달성하는 것이다.

〈표 1〉

세계은행 주요 차관 방식 비교표

구분	사업 차관	PforR 차관	정책 차관
목적	구체적인 투자사업 지원	정부의 프로그램 또는 하위프로그램을 지원	정책 또는 조직 관련 조치들을 지원
자금 지출	해당 사업 수행에 필요한 구체적인 지출행위에 따라 자금 지출	결과 또는 이행 지수를 달성한 경우 자금 지출	정책 또는 조직 관련 조치들이 이행된 경우 자금 지출
집행 메커니즘	세계은행의 규정과 절차에 따라 구체적인 지출을 위한 자금 제공	정부 프로그램 시스템의 절차에 따라 정부의 구체적인 지출 프로그램에 자금 투입	수원국의 정책 조치 달성여부에 따라 자금 사용 목적이 특정되지 않고 일반예산으로 지원

출처: 세계은행 IEG 보고서

2) PforR 차관의 사업 준비, 평가, 집행 과정

PforR 차관사업도 여타 차관방식과 유사하게 발굴, 준비, 분석, 타당성 평가, 사업 수행 지원 과정을 거친다. PforR 차관은 중요한 개발성과를 효율적으로 달성할 수 있다는 큰 잠재력을 갖고 있지만, 그에 상응하는 위험요소도 존재하기 때문에 위험이 많이 따르는 사업은 PforR 차관 방식에서 제외시키고 있다. 특히, 환경이나 이해당사자들(affected people)에게 중대하고 회복 불가능한 부작용을 일으킬 가능성이 높은 경우 또는 입찰규모가 상당히 큰 경우는 제외하고 있다.

PforR 차관의 사업 타당성 평가는 전반적인 프로그램 및 지출계획과 관련한 기술(technical), 재정(fiduciary), 환경 및 사회적 영향평가 시스템(environment and social systems) 등의 분석결과를 바탕으로

한다. PforR 차관을 이행하기 위한 구체적인 조치들이 반영된 프로그램 실행계획(Program Action Plan)을 마련하고, 이를 세계은행과 수원국 간의 차관계약에 반영한다. 성과 달성을 모니터링하고 입증할 수 있는 장치(protocol)를 도입함으로써 신뢰할 수 있는 메커니즘을 갖추어야 하며 특히, 지출연계지수(Disbursement-linked indicators: 이하 DLIs)는 필수적이다.

PforR 차관이 승인되면, 정부는 차관계약에 따라 자체 프로그램 시스템에 따라 집행하게 되는데, 집행과정에서 세계은행 사업담당 팀은 전반적인 프로그램 과정, 재정 지출, DLIs를 포함한 성과의 달성 등을 모니터링한다. 특히 프로그램 실행계획(Program Action Plan) 집행 과정, 프로그램 위험요소의 변동여부, 차관계약 조건의 이행여부 등에 집중한다.

3) PforR 차관 운영현황

PforR 차관은 시범적으로 도입된 후 시간이 경과함에 따라 급속하게 증가하고 있다. 2013-14년에는 IBRD와 IDA 승인액(commitment) 합계의 5% 내로 한도를 설정하여 운용했으나, 2015년부터는 IBRD와 IDA의 승인액 합계의 15% 내로 한도를 높여서 운용하고 있다. 2016년 3월 기준 총 39개의 PforR 차관이 승인(프로그램 총액 499억불 중 세계은행 95억불 지원)되었고, 추가로 21개 54억불 차관이 준비 중이다.

〈표 2〉

IBRD/IDA 차관 승인 금액

(단위: 억불)

승인규모	2012FY	2013FY	2014FY	2015FY	2016년 3월	합계
PforR 차관 (IBRD)	3	1	5	9	33	51
PforR 차관 (IDA)	1	7	12	13	11	44
PforR 차관 소계 (IBRD+IDA) (A)	4	8	17	22	44	95
IBRD 차관	204	148	182	231	236	1,001
IDA 차관	143	162	213	184	68	770
IBRD+IDA 차관 소계 (B)	347	310	395	415	304	1,771
A/B (%)	1.2	2.6	4.3	5.3	14.5	5.4

출처: 세계은행 Business Intelligence(2016, 4월).

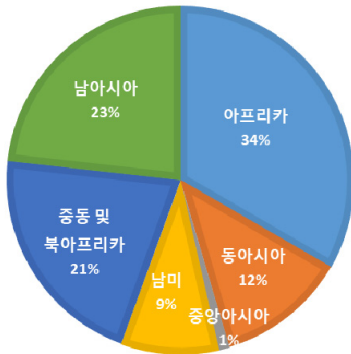
주: 세계은행 회계연도(FY)는 전해년도 7월부터 당해년도 6월까지임.

예) 2012 FY는 2011년 7월부터 2012년 6월까지 임.

PforR 차관에 기술적 지원을 하는 사업차관 컴포넌트를 포함하는 경우가 있으며, 사업차관 방식과 혼합한 하이브리드 접근에 대한 관심도 고조되고 있다. PforR 차관 준비 기간은 13.6개월로 사업차관 평균인 15개월보다 짧은 편이며, 정부의 잘 짜여진 프로그램을 토대로 PforR 차관을 준비하는 경우 소요기간은 더 축소될 수 있다. PforR 차관의 평균 규모는 약 2.4억불로 사업차관 평균보다 큰 편이며, 수원국들의 선호도 등을 감안할 때 향후 차관 규모는 더욱 증대될 것으로 보인다.

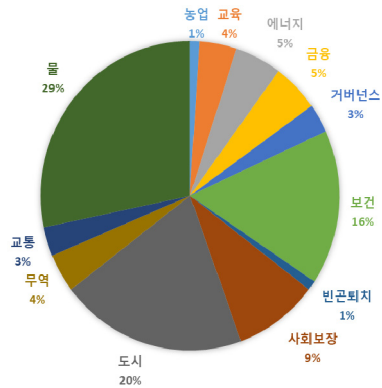
지역별로는 아프리카에 대한 PforR 지원비중이 34%로 높은 편이다. 이는 현지 공공기관의 개발 수행능력 강화 등을 위해 적극적으로 활용되었기 때문이다. 섹터별로는 거의 모든 분야에서 PforR 차관이 제공된 바 있으며 그 중 수자원 개발 관련 지원비중이 전체의 29%를 차지한다.

〈그림 1〉 PforR 차관 지역별 현황



출처: 세계은행 IEG 보고서.

〈그림 2〉 PforR 차관 섹터별 현황



출처: 세계은행 IEG 보고서.

4) 지출 연계 지수(DLIs)

DLIs는 프로그램 목적을 달성하기 위해 필수적이면서, 세계은행 PforR 차관의 지출여부를 판단하는 중요 지표들의 제한된 집합체이다. DLIs는 성과(Outcomes), 중간성과(intermediate outcomes), 산출물(outputs), 진도 지표(process indicators) 또는 자금 지표(financing indicators)로 구성될 수 있으며, 성과 달성의 구체적인 위험요소나 제약요인을 해소하기 위한 중요한 조치도 포함될 수 있다. 지수를 선택할 경우 프로그램이 달성하려는 산출물(output)이나 성과(outcome)를 감안하되, 성과의 달성을 측정, 모니터링, 입증하는 실제적인 측면도 고려해야 한다. 개별 지표들은 지수를 어떻게 정의·측정·평가·입증하며, 누가 입증책임을 가지는가 등에 관해 신뢰할만한 입증 구조(protocol)를 갖춰야 한다.

DLIs는 여러 가지 요소를 감안하여 설정되는데, 특히 자금이 시의 적절하게 지출될 수 있도록 인센티브를 주어야 한다는 점, DLIs 목표치가 상당한 노력을 통해 달성할 수 있도록 난이도를 조절하여 설정되어야 한다는 점 간에 균형을 이루어야 한다. DLIs는 프로그램 목적 그 자체 보다는 프로그램 목적 달성을 위한 중간성과, 행위, 산출물, 과정을 지원하기 위해 설정된다. <표 3>은 유형별 DLIs 분포를 개수와 승인 금액별로 분석한 것이다.

〈표 3〉 유형별 DLI 분포

DLI 유형	DLI		승인금액		DLI 당 평균 금액 (백만불)
	개수	비중(%)	금액 (백만불)	비중(%)	
Intermediate outcomes	90	41	2,305	45	25.6
Actions	60	27	1,129	22	18.8
Outputs	39	18	1,068	21	27.4
Processes	30	14	580	11	19.3
계	219	100	5,082	100	23.2

DLI 입증은 다양한 주체들에 의해 다양한 방식으로 진행되고 있으나, 2016 IEG 보고서에 따르면, 개수 기준 63%의 DLIs가 시민단체 또는 독립적인 감사기관 등 제3자에 의해, 37%가 정부 기관에 의해 입증된 것으로 나타났다. 차관 집행과정에서 DLIs가 수정되어야 하는 경우도 있는데, 차관준비 과정에서 DLIs가 명확하게 규정되지 않았거나, 예상치 못한 상황이 발생하는 경우 세계은행의 내부절차에 따라 DLIs를 수정하거나, 집행기간을 연장할 수 있다.

DLIs 차관시 달성여부에 따른 지출을 통해 프로그램 집행과정에서 충분한 자금이 제공되어야 한다. 필요한 경우 차관 사업개요 검토(project concept review)와 차관계약 체결 사이에 차관의 25% 이내에서 자금을 미리 인출할 수 있도록 허용하는 선(Advance) 인출제도를 도입하고 있다. 차관 승인 후 집행과정에서도 DLIs의 달성을 위해 필요한 경우 25% 이내에서 자금을 미리 인출할 수 있는데, 두 경우를 합쳐 최대 50% 이내에서 자금의 선인출이 허용된다.

2. 아시아개발은행

1) 개요

2013년 6월 'Results-Based Lending(이하 RBL)' 프로그램 차관 방식을 도입하여, 전통적인 투자사업 차관(Project Lending)과 정책차관(Policy-Based Lending) 외에 제3의 방식을 새롭게 추가하였다.

RBL의 주요 특징은 정부의 자체 분야별 프로그램(sector program)을 지원하고, 성과의 달성과 자금 지출을 연계시킴으로써 개발성과에 대한 책임의식을 높이고, 수원국의 기술(technical), 재정(fiduciary), 세이프가드(safeguard) 시스템을 활용·개선하여 정부기관의 역량(capacity)을 강화시키는 것이다. RBL은 정부의 프로그램 성과를 달성하기 위해 명확하게 정의된 지출관리체계(expenditure framework)가 요구된다. 다양하거나 광범위한 범위의 조치들이 필요한 사회분야 또는 인프라 분야에 보다 적합한 차관 방식이다.

2) RBL 차관과 정책차관, 사업차관 비교

투자사업 차관은 프로젝트 사업을, 정책차관은 정책과 조직 개혁 (institutional reform)을 시행대상으로 하는데 반해, RBL은 프로그램 시스템의 활용과 개선을 통해 성과(results)를 달성하는데 집중한다. RBL은 정부의 섹터 또는 하위섹터(subsector) 프로그램에 소요되는 재정자금의 일부를 지원하는 것으로, 아시아개발은행의 시스템에 따르는 것이 아니라 수원국 정부의 시스템, 집행기관 및 리스크 관리체계에 의존한다.

〈표 4〉 아시아개발은행 주요 차관 방식의 비교

구분	사업차관 (Investment Lending)	정책차관 (Policy-Based Lending)	RBL (Results-Based Lending)
주된 대상	프로젝트 수행	정책 조치, 기관 개혁	정부 sector 프로그램 지원
자금 지원 목적	투자 사업, 프로젝트 투입 (시공, 물품, 및 용역)	예산 지원 및 정책 개선	섹터 프로그램 및 지출관리체계
자금 지출 방식	투입요소에 대한 지출	정책 조치 수행	지출연계 지수의 달성
집행 방식	계약 및 입찰 관리	정책 조치들의 수행	프로그램 시스템 및 정부 기관 수행 능력 개선, 정책 대화 및 성과 달성

출처: 아시아개발은행, IED 보고서 2017.

RBL 차관 방식은 집행능력이 있는 정부기관 및 정부의 운영·평가 (M&E), 세이프가드, 재정 시스템이 존재하고, ADB가 해당 섹터 및 정부기관에 대한 깊은 이해가 있는 경우 성공적으로 시행될 수 있다.

이러한 전제조건이 모두 충족되지 않는 경우에도 프로그램 목적이 명확하고 성과 사슬(results chain)과 지출연계 지수에 대한 확실한 이해가 있다고 판단되면 RBL이 고려될 수는 있으며, 다양한 차관방식을 혼합한 하이브리드 접근도 가능하다. RBL 프로그램은 새로운 프로그램도 도입, 집행하거나 시스템을 점진적으로 개선하는 경우처럼 장기적인 지원이 필요할 때 적합한 방식이다.

RBL 프로그램이 제대로 설계되기 위해서는 i) 섹터 또는 하위섹터(subsector)가 아시아개발은행의 기존 지원사업(사업차관 또는 정책차관)에 기반을 두고, ii) 정부기관이 아시아개발은행과의 정책대화를 진행하고 있어서 아시아개발은행 가이드라인(guideline)과 정책에 대해 사전경험과 지식이 있으며, iii) 프로그램 범위와 경계가 명확하게 규정되고, iv) 개발원조기관간 협력이 바탕이 되어야한다. 아시아개발은행에 따르면 섹터에 대한 지식, 사전경험, 해당 정부기관과의 지속적인 정책 대화 등이 RBL 차관방식을 도입하는데 크게 도움을 주었다.

RBL 차관의 특징은 아시아개발은행 지원자금이 정부의 예산과 통합되어 운용되고, 지출과 성과(results)가 전체 RBL 프로그램의 달성을 위해 모니터링된다는 점이다. 아시아개발은행의 차관관리는 프로그램 시스템과 정부기관에 집중되며, 수원국이 RBL 프로그램을 집행하고 성과(results)를 달성하는데 필요한 기술적인 문제들을 해결하고 도와주는데 주력한다. 일상적인 거래 관련 문제보다는 프로그램 결과 달성과 관련하여 보다 광범위하고 근본적인 분야에 대한 지원을 제공한다.

3) 차관 사업 준비, 타당성 평가, 집행 과정

RBL 차관사업은 아시아개발은행의 투자사업 차관 준비 및 타당성평가 과정을 대체적으로 따른다. RBL 차관방식은 다음 사항들을 특히 고려하여 선택한다. 우선 RBL은 개발과제가 성과 및 시스템을 바탕으로 해결되는 경우에 적합하다. 특히 다양하거나 광범위한 조치나 행위들이 요구되어 이를 집행하고 모니터링하는 데 소요되는 거래비용(transaction cost)이 상당히 높은 경우에 적합하다. 둘째, 정부가 자체 개발 프로그램을 갖고 있으며, 성과를 달성하고 프로그램 시스템을 향상시키겠다는 강한 의지를 보여야 한다. 이는 정부의 섹터 전략이나 자원 배분 또는 시스템 개선을 위한 개발원조기관과의 대화 등을 통해 나타난다. 셋째, 정부기관의 프로그램 수행 능력과 시스템에 대해 제대로 된 평가가 이루어져야 한다. 필요한 역량배양(capacity building)을 위한 지원이 이루어질 경우 정부기관이 프로그램을 효과적으로 집행하고, 성과가 달성될 수 있으며, 재정관리 및 사회적, 환경적 리스크를 관리할 수 있다는 확신이 있어야 한다. 마지막으로 시스템 유지, 관리 등 프로그램 성과를 지속적으로 유지하기 위해서 정부기관의 수행능력을 지원하고 인센티브를 제공할 필요가 있는 경우 또는 아시아개발은행의 자금과 지원이 전체 프로그램의 디자인과 수행에 충분히 영향력을 행사해서 개발효과를 상당히 높일 수 있는 경우에 적합하다.

RBL 차관 준비단계에서는 정부 프로그램과 RBL프로그램의 범위와 경계를 정확하게 정의하는 것이 필요하다. 프로그램 경계는 성과관리 체계(results framework)와 DLIs를 정하고 시스템 분석의 범위를 설정해준다. 프로그램 경계는 반복적인 협의와 검토 과정을 거쳐 정해지는데, 개도국의 필요성과 편익, 리스크, 능력, 소요자원, 그리고 아시아개발

은행의 강점 등을 고려해서 결정된다. RBL 프로그램의 범위는 정부 프로그램 범위의 전체 또는 정부 프로그램의 일부(지리적, 시간적 분할 또는 특정 컴포넌트)를 포함할 수 있으나, 어떤 경우든 정부 프로그램을 토대로 해야 한다. 프로그램 경계를 정할 때 성과(outcome)와 산출물(output)의 선택, 추진하고자 하는 변화의 속도, 정부 우선순위의 변화 가능성 등에 따른 리스크를 충분히 고려해야 한다.

RBL 프로그램은 프로그램 성과(Results) 달성을 자금인출의 조건으로 활용하는 것이므로, 정해진 프로그램 경계 내에서 프로그램 성과를 설정하는 것이 RBL 차관 준비의 중요한 과정이다. 명확한 성과를 정하고, 성과사슬(results chain)의 분석과정을 통해 자금인출을 성과의 달성과 연계시킬 수 있는 것이다.

RBL 프로그램 준비과정의 일환으로 정부의 운영평가, 재정, 세이프가드 등의 시스템과 통합적 위험관리능력(integrated risk management)을 분석해야한다. 이를 통해 수원국의 자체 시스템을 이해하고, 수원국 정부기관 수행능력의 취약점을 파악해서 역량을 강화시킬 수 있다. 재정 시스템 분석은 자금 관리, 입찰제도, 반부패 조치뿐만 아니라 수원국의 적용가능한 규정과 절차, 해당 기관의 시스템 운영 능력, 재정 분야에서의 실행(practice)과 실적(performance)을 분석하고 개선요구 사항을 포함한다. 모든 RBL 프로그램은 프로그램의 잠재적 세이프가드 영향(potential safeguard impacts)을 조사하고 진단 평가(diagnostic assessment, 관련 법, 규정 및 관련 기관의 집행능력 포함)를 수행하여 프로그램 세이프가드 시스템 평가(Program Safeguard Systems Assessment)를 작성, 공개해야 한다.

4) 운영현황

아시아개발은행은 RBL 차관 방식을 단계적으로 도입하였는데, 2013년부터 2019년까지 6년 동안 시범사업(pilot basis)으로 도입하였으며, 시범사업 시행과정의 위험을 줄이기 위해 환경에 중대하고 회복불가능한 부작용을 수반하는 경우(Safeguard Policy Statement, 'Category A'), 대규모 입찰계약을 포함하는 경우²⁾를 제외하였다. 자금지원 한도는 3년(2013-16)간 일반재원(OCR)과 아시아개발펀드(ADF) 총액의 5% 이내로 제한하였으나, 2018년부터 OCR과 ADF 총액의 10%로 상향 조정하여 시행중이다.

2013년 도입된 이래 2018년 3월까지 10개국에 16건, 총 42억불의 RBL 프로그램이 승인되었다. RBL 프로그램은 규모가 증대되고 있으며, 적용 섹터와 국가가 다양해지고 있다. RBL이 주로 교육을 비롯한 사회 분야에 많이 활용되고 있으나, 점차적 에너지, 도시개발(주택개량, 상수도 공급 등), 농업(관개수로 개선)을 포함한 인프라 분야에서도 RBL 활용을 시도하는 등 다양한 분야로 확대되는 추세이다.

그룹별로는 'Group B'(양허적 OCR/ADF와 일반 OCR 이용가능 국가)와 'Group C'(일반 OCR만 이용가능한 국가)에서 주로 RBL을 이용하고 있다. 지역적으로는 남아시아 지역이 주도하고 있으나, 중앙아시아, 동아시아, 동남아시아, 태평양 지역 등 모든 지역에서 RBL을 활용하고 있다.

2) 시공이나 턴키방식의 경우 5천만불, 장비나 물품 공급은 3천만불, IT 및 non-consulting 용역은 2천만불, 컨설팅 용역은 천오백만불을 초과하는 경우

〈표 5〉

RBL 승인 현황 ('18.3.19자 기준)

RBL 프로그램	국가	분야	승인금액 (백만불)
A.1차 3년 (2013-2016)			
Education Sector Development Program	Sri Lanka	Education	200
Skills Sector Enhancement Program	Sri Lanka	Education	100
Supporting Kerala's Additional Skill Acquisition Program in Post-Basic Education	India	Education	100
Senior High School Support Program	Philippines	Education	300
National Urban Health Mission	India	Health	300
Seismic Safety Improvement Program	Armenia	Education	89
PLN Electricity Grid Strengthening Program-Sumatra Program	Indonesia	Energy	575
Guizhou Vocational Educational Development Program	China	Education	150
Sustainable Transport Infrastructure Improvement Program	Solomon Islands	Transport	21
소계			1,835
B.2차 3년 (2016-2019)			
Supporting School Sector Development Program	Nepal	Education	120
Access to Clean Energy Investment Program	Pakistan	Energy	325
Public-Private Partnerships Demonstration Program to Transform Delivery of Elderly Care Services in Yichang, Hubei	China	Health	50
Integrated Participatory Development and Management of Irrigation Program	Indonesia	Agriculture	500
Affordable Rural Housing Program	Uzbekistan	Finance	500
PLN Sustainable Energy Access in Eastern Indonesia-Electricity Grid Development Program	Indonesia	Energy	600
Guanxi Modern Technical and Vocational Education and Training Development Program	China	Education	250
소계			2,345
총계			4,180

출처: 아시아개발은행

RBL 차관 준비 기간은 전통적인 사업차관이나 정책차관에 비해 상대적으로 짧은 편이다. 이는 RBL 차관이 정부의 프로그램을 지원하므로, 투자사업차관으로서와 같은 구체적인 사업형성(costing) 과정이 필요하지 않기 때문이다. 차관 승인 이후 차관계약 발효 및 자금지출 기간도 상대적으로 짧은데, 정부 시스템을 사용하고, 수많은 서류를 검토할 필요가 없고, 큰 규모의 입찰과 세이프가드(Safeguard) ‘Category A’ 를 제외하기 때문인 것으로 보인다.

〈표 6〉 차관 준비 평균 소요기간 (단위: 개월)

	승인된 차관 수	컨셉 승인부터 차관 승인까지	차관 승인부터 차관 계약 서명 까지	차관계약 서명부터 차관계약 발효까지	차관승인부터 최초 자금지출까지
RBL	16	11.7	1.6	2.6	4.5
정책차관	75	14.7	1.2	2.9	4.4
사업차관	354	18.1	3.4	6.3	13.1

주: 2013년 6월부터 2017년 6월 동안 승인된 차관을 기준
출처: 아시아개발은행 IED 보고서, 2017

승인된 프로그램은 전반적으로 성공적으로 집행되고 있다. 프로그램 자금이 대체적으로 산출물(Output) 또는 조직(institutional) 목표의 달성을 바탕으로 예정대로 지출되고 있다. 2017년말 기준 총 12건 RBL 프로그램 자금의 38%가 지출되었는데, 이는 통상적인 사업차관의 집행 사례와 비교하면 상대적으로 높은 수준이다.

성과(Results) 달성을 미리 지원하고 필요자금을 적시에 제공하기 위해 선집행(Advance financing)이 허용되는데, 선지급(Advance payment)은 25%까지, 차관승인 전에 미리 달성한 성과(results) 지원은 25%까지이며, 둘을 합쳐서 30%까지 허용된다. 12건 중 11건의 RBL 프로그램에서 선집행이 도입되었다. 2017년 6월 기준으로 총 RBL 자금지출의 41%, 총 차관금액의 17%가 선지급에 해당된다.

수원국들은 RBL이 정부의 자체 프로그램을 지원한다는 측면에서 큰 관심을 표명하고 있으며, RBL 차관 과정에서 정부 시스템 향상, 정부의 문제해결능력 향상, 공공 기관의 인식 변화 등 긍정적인 측면이 부각되고 있다. 아시아개발은행은 RBL 차관을 통한 수원국의 수행능력 지원에 추가하여, 기술원조(Technical Assistance: TA)를 통한 역량개발(capacity development)도 지원하고 있다. TA는 역량개발(capacity development)을 목적으로 하고 있으나, 프로그램 집행이나 성과(results) 달성과정을 도와주기도 한다.

5) 지출연계지수(Disbursement-Linked Indicators: 이하 DLIs)

지출연계지수(DLIs)는 RBL 프로그램의 성과관리체계(Results Framework)로부터 도출된 성과지표(results indicators)에 속한 것으로, 이의 달성여부가 아시아개발은행 차관자금의 지출을 결정하는 근거가 된다. DLIs는 성과 달성을 위한 의욕적인 측면과 현실적인 측면간 적당한 균형을 유지해야 한다.

〈표 7〉

RBL 프로그램의 주요 DLIs 사례

국가	RBL 차관	프로그램 목적	주요 DLIs
스리랑카	Education Sector Development Program	Modernize secondary school system, enhance youth employment, and meet the country's needs for skilled workforce	<ul style="list-style-type: none"> • Improved student learning • Equitable and efficient school systems • Strengthened school leadership • Improved capacity for program planning and implementation
인도네시아	PLN Electricity Grid Strengthening - Sumatra Program	Upgrade major power transmission and distribution system	<ul style="list-style-type: none"> • Expansions in the PLN customer base and electricity supply • Improved stability of supply • Expansion of transmission and distribution networks
중국	Guizhou Vocational Education Development Program	Improve quality of TVET, and make it more relevant to employers' needs	<ul style="list-style-type: none"> • Improved facilities • competency based curricula development • trained teachers and managers at demonstration TVET institutions • provincial management and monitoring system development

DLIs는 성과(outcome), 산출물(outputs), 역량강화(institutional strengthening) 등의 카테고리에서 선택하며, 영향력(impact)은 프로그램이 종료된 후에 측정가능하기 때문에 이에 관련한 지수는 선택하지 않는다. 평가국(IED) 보고서에 의하면, 과반수가 산출물 지수이며, 역량강화 지수와 성과 지수가 각각 20% 정도로 나타났다.

〈표 8〉

지출연계지수 분포

지출연계지수 유형	DLI 수	DLI 수 (%)	지출금액 (백만불)	지출금액 (%)	지수당 평균 금액 (백만불)
Outcome	17	21	81	25	34.2
Output	46	57	1,380	59	30.0
Institutional Strengthening	18	22	370	16	20.6
합계	81	100	2,332	100	28.8

RBL 집행의 진행이 당초 예상된 일정과 상이한 경우가 발생하기 때문에, DLIs 설정시 자금의 부분지출을 반영하는 경우도 있다. 이 경우 목표의 초과 또는 미달 정도에 따라 비례적으로 자금을 지출하게 된다. 12건의 RBL 중 9건의 경우 DLI의 40% 정도가 부분지출을 포함하고 있다.

〈표 9〉

자금 부분지출을 반영한 DLIs 의 분포

DLI 유형	DLI 수	DLI 수 (%)	부분지출 DLI 수	부분지출 DLI 수 (%)	DLI의 부분지출 비율	부분지출 DLI금액 (백만불)	부분지출 DLI금액 (%)
Outcome	17	21	11	31	65	494	33
Output	46	57	20	56	43	930	63
Institutional Strengthening	18	22	5	14	28	60	4
합계	81	100	36	100	44	1,485	100

DLIs를 설정, 디자인하는 것은 어렵고 시간이 많이 소요되기 때문에 정부기관에 대한 체계적인 지원이 필요하다. 각 DLI는 어떻게 달성 여부가 측정되고 입증되는지를 확실하게 정하는 입증장치(protocol)가 요구되는데, 아시아개발은행과 수원국은 DLIs의 특성, 프로그램, 국가의

여건 등을 감안하여 신뢰할 만한 입증 메커니즘에 대해 합의를 해야 한다. 입증의 신뢰성과 독립성이 보장되는 한, 정부기관, 민간 부문, 시민단체 등 다양한 기관이 입증을 수행할 수 있으며, 결과 입증시 프로그램 수혜자들의 피드백을 적절히 반영해야한다.

3. 미주은행(IDB) 및 아프리카개발은행(AfDB)

미주은행(IDB)은 2017년 상반기부터 ‘Loan Based on Results’을 새로 도입하고 시험적으로 시행하고 있다. 구체적인 개발성과(development results) 달성에 차관 자금인출을 연계하며, 당해년도 투자사업차관 운용규모의 10% 이내로 허용하고 있다.

아프리카개발은행(AfDB)은 2017년 11월 28일부터 ‘Results-Based Financing’을 도입, 시행하고 있다. 당해년도 아프리카개발기금(African Development Fund)과 AfDB 자금(resources) 합계금액의 5% 범위 내에서 운용하고 있으며, 다른 개발원조기관과 협조유자를 시행할 경우 5% 추가운용이 허용된다.

III. 우리나라에 주는 시사점

1. 성과기반 프로그램 차관 도입의 필요성

EDCF 차관 사업의 규모가 확대되고 수원국과 지원분야도 다양해지고 있기 때문에 성과기반 프로그램 차관의 점차적인 도입을 검토할 필요가 있다. 성과기반 프로그램 차관은 전통적인 투자사업 차관 방식을 보완하여 원조 효과성 및 개발성과의 지속성을 제고하고, 수원국의 사정에 보다 적합한 차관방식의 선택권을 제공함으로써 EDCF 차관에 대한 다양한 수요를 유발하는데 기여할 수 있다. 특히, 한국이 수주 경쟁력이 있거나 해당국에 진출하여 좋은 반응을 얻은 분야(예, 전자정부, 스마트 시티, 도시교통, 스마트 농업, 직업교육, 공중보건 및 COVID-19 대응 등)에 대한 정책 및 시스템 개선 등을 지원할 경우 해당 산업이 장기적인 대외 경쟁력을 확보할 수 있는 좋은 기회로 활용될 수 있다.

성과기반 프로그램 차관의 사업 준비 및 집행 기간이 투자사업 차관에 비해 상당히 단축될 수 있으므로 EDCF 예산의 보다 효과적인 집행과 원조의 성과 달성이 가능해질 수 있다. 성과기반 프로그램 차관은 수원국 정부의 부문개발계획을 지원하기 때문에 차관준비 단계에서 구체적인 사업형성 과정이 필요하지 않으며, 정부 시스템을 활용하기 때문에 자금지출 과정이 상대적으로 빠를 수 있다. 아시아개발은행의 사례에 따르면, 투자사업 차관은 컨셉 승인부터 차관 승인까지 평균 18개월, 차관 승인부터 최초 자금지출까지 평균 13개월이 소요되나,

성과기반 프로그램 차관의 경우 준비과정에 11.7개월, 승인 이후 최초 자금지출까지 4.5개월이 소요되었다.

성과기반 프로그램 차관이 제대로 디자인되고 집행되기 위해서는 유·무상원조간 긴밀한 연계를 필요로 하는데, 특히 KSP 또는 해당 부문을 담당하는 부처의 기술원조와 EDCF 프로그램 차관과의 연계를 보다 강화시키는 계기로 활용될 수 있다. 프로그램 차관 준비과정에서 정부의 재정(Fiduciary), 세이프가드(Safeguard), 및 운영·평가(M&E) 시스템을 분석하고, 차관집행과정에서 부문개발계획 담당 기관의 수행 능력을 제고하고 성과달성 평가 시스템을 지원하는 기술원조가 필요 하다.

성과기반 프로그램 차관은 수원국 정부 시스템에 대한 이해, 해당 부문(Sector)의 전문적인 지식과 경험을 필요로 하므로 차관의 준비와 집행과정을 통해 관련 전문가들을 양성할 수 있으며 장기적으로 우리나라 국제컨설팅 산업의 육성에 기여할 것이다. EDCF가 선도적으로 성과기반 프로그램 차관방식을 도입, 활용하고 창의적인 경험을 공유할 경우 국제 원조기관 내에서 위상을 높이고, 우리 전문인력들의 해외진출 기회도 확대될 수 있다. 다자 및 양자 원조기관들이 성과기반 프로그램 차관방식을 새롭게 도입하고 규모를 적극적으로 확대해 나가는 과정에 있기 때문에 경험 공유에 대한 요구나 경험 있는 전문가들에 대한 수요가 늘어나고 있다.

또한, 성과기반 프로그램 차관은 수원국 해당 부문(sector) 기관과의 장기적인 관계 형성을 기반으로 하기 때문에 해당 부문에 대한 장기적인 EDCF 지원 사업 파이프라인 설정이 가능하고, 다자개발은행과의 협조 용자에 있어 보다 적극적이고 주도적인 역할이 가능해지며, 해당 부문에 대한 우리나라의 영향력 및 우리기업의 진출 기회를 확대해 나갈 수 있다.

2. 단계적인 성과기반 프로그램 차관 활용 방안

다자기구와 양자기구에서 프로그램 차관의 비중이 높아짐을 감안할 때, EDCF도 성과기반차관 사업을 독자적으로 추진할 수 있도록 체계적으로 준비하여 매뉴얼에 따라 프로그램 차관을 준비하고, 승인하여 집행할 수 있어야 할 것이다. 우선 시범사업(pilot project)을 선정, 추진하여 경험을 통해 배우고 규모를 확대해 가는 과정을 생각해 볼 수 있다. 이를 위해서는 성과기반 프로그램 차관을 담당할 전문가들을 확보해야 하는데, 단기적으로는 EDCF 컨설턴트풀에 등재되어 있는 외부전문가를 활용하고 중장기적으로 중점분야에 대한 전문가 채용을 생각해 볼 수 있다. 중점 분야 외에도 재정관리전문가(fiduciary control specialist), 환경사회영향 세이프가드 전문가(environment and social development specialist)들이 프로그램 차관의 준비와 집행에 지원하도록 전문가 그룹을 형성해야 할 것이다.

점진적인 도입을 위해 단기, 중기, 장기적인 성과기반 프로그램 차관 활용 방안을 다음과 같이 강구해 볼 필요가 있다.

(1) 단기 계획 (3개년 계획): EDCF에서 현재의 역량으로 성과기반 프로그램 차관을 적용할 수 있는 시범사업으로 주요 중점분야를 선정 하며 해당 부문의 지출연계지표를 설정하고 평가에 대한 개선방안을 강구한다.

(2) 중기 계획(4-6년차 계획): EDCF에서의 성과기반 프로그램 차관을 점진적으로 확대하기 위한 내부 역량을 강화하기 위하여 EDCF에서 프로그램 차관 적용 분야를 전체 분야로 확대한다. EDCF 전문가를 충원하여, 전문가 그룹의 활동을 지원한다. EDCF의 성과기반 프로그램 차관을 확대하기 위하여 기존 다자기구에서 프로그램 차관을 집행하고 있는 국가와 분야를 파악하고, EDCF 차관 계획에 반영하여 독자적인 프로그램 차관을 준비하고 집행한다. 다자기구 또는 양자기구와의 성과기반 프로그램 차관 협조융자(Co-financing) 계획을 수립한다.

(3) 장기 계획 (7-10년차 계획): 기존의 성과기반 프로그램 차관의 집행상황을 검토하고 프로그램 차관의 집행을 위한 EDCF 내부역량을 강화하는 장기 계획을 수립한다. 다자기구 또는 양자기구와 프로그램 차관 협조융자를 위한 연례 합동회의를 정기적으로 개최한다.

성과기반 프로그램 차관 사업을 적극적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 수원국의 정책 또는 전략 분야의 발굴이 중요하다. 개도국이 중장기 전략을 주도적으로 수립하는 경우 EDCF는 정책 수립 과정에서 수원국 정부와의 긴밀한 협조를 통해 프로그램 차관의 참여 가능성을

타진해야 할 것이다. 자체적으로 정책 수립 역량이 부족한 국가의 경우에는 기획재정부의 KSP 사업을 활용해 해당 국가의 분야별 개발 계획 수립을 지원해 주면서 성과기반 프로그램 차관 사업을 동시에 제안할 수 있을 것이다. 프로그램 차관 사업을 만들기 위해서는 무엇보다 먼저 국가 및 주제를 선정해야 하는데 이 경우 가능하다면 KSP 사업을 최대한 활용할 필요가 있다.

프로그램 차관 사업은 일반적인 차관사업 및 무상원조 사업과 결합하는 경우 사업의 효과성을 제고시킬 수 있다. KSP 사업은 일종의 정책컨설팅 사업이지만 KSP 사업의 영역을 넘어서 무상원조와 프로그램 차관 사업을 연계시키는 경우 사업 효과성 및 수원국 역량 강화 측면에서도 크게 도움이 될 것이다. EDCF 역시 일반 차관사업을 운영하면서 일부를 성과기반 사업으로 활용하는 경우 원조 효과성 측면에서 상당한 개선을 이룰 것으로 기대된다.

참고문헌

해외문헌

- Arild Angelsen (2017). REDD+ as Result-based Aid: General Lessons and Bilateral Agreements of Norway, *Review of Development Economics*, 21(2), 237-264, 2017.
- Asian Development Bank (2013). *Piloting Results-Based Lending for Programs*.
- Asian Development Bank (2016). *Midterm Review of Results-Based Lending for Programs*.
- Asian Development Bank (2017). *Results-Based Lending at the Asian Development Bank: An Early Assessment*.
- Asian Development Bank (2018). *Piloting Results-Based Lending for Programs: Proposed Increase in Resource Allocation Ceiling*.
- Asian Development Bank (2018). *Staff Guidance for Piloting Results-Based Lending for Programs*.
- Birdsall, N., & Perakis, R. (2012). *Cash on delivery aid: Implementation of a pilot in Ethiopia*, Washington, DC: Center for Global Development.
- C. Brown, I. Kwezi & J. Mutazamba (UK/Tanzania) (2018). *Using results based financing and adaptive programming to improve water service delivery in rural Tanzania*, 41st WEDC International Conference, Egerton University, Nakuru, Kenya, 2018.
- Department for International Development (2011). *Pilot project of results based aid in the education sector in Ethiopia: Business case*. London: Author.
- DFID (2018). *Business Case and Intervention Summary*, Title: Big Results Now delivery programme Phase II, DFID
- KfW (2012). *Results-based approaches in German Financial Cooperation*.
- KfW (2016). *Results-based approaches in international development cooperation*.
- Lie, J. H. S. (2015). "Developmentality: Indirect Governance in the World Bank-Uganda partnership," *Third World Quarterly* 36 (2015):723-40.

- Musker, P., Clist, P., Abbott, P., Boyd, C., & Latimer, K. (2014). Evaluation of Results Based Aid in Rwandan Education: 2013 evaluation report. London: Upper Quartile and Institute of Policy Analysis and Research Rwanda.
- Sarah Holzapfel and Heiner Janus (2015). Improving Education Outcomes by Linking Payments to Results: An Assessment of Disbursement-linked Indicators in five Results-based Approaches, Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Stephan Klingebiel (2012). Results-Based Aid (RBA): New aid approaches, limitations and the application to promote good governance, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2012.
- Stephan Klingebiel and Heiner Janus (2014). Results-Based Aid: Potential and Limits of an Innovative Modality in Development Cooperation, International Development Policy, 2014.
- Thomas Juel Thomsen (2016). Results-based aid approaches.
- World Bank Group (2016). Program-for-Results: An Early-Stage Assessment of the Process and Effects of a New Lending Instrument.
- World Bank Group (2019). Bank Directive: Program-for-Results Lending.

개발효과성 증대를 위한 국제사회의 민간분야개발 논의 동향 및 시사점¹⁾

김흥기

한남대학교 경제학과 교수

목 차

- I. 민간분야개발의 배경과 목적
- II. 민간분야개발을 위한 국제사회 노력
 - 1. 민간분야개발 지원 프레임워크
 - 2. OECD의 민간분야개발
 - 3. DFI의 민간분야개발 촉진
- III. 주요 공여국의 민간분야개발 지원
 - 1. 독일
 - 2. 미국
 - 3. 영국
 - 4. 일본
- IV. 결론 및 시사점
 - 1. 민간분야개발 지원의 타당성
 - 2. 민간분야개발 활성화 필요

참고문헌

1) 본 원고는 한국수출입은행 연구용역인 『민간분야개발에 대한 EDCF 지원 강화방안』 (2020. 1월)을 기반으로 작성되었음

I. 민간분야개발의 배경과 목적

2016년부터 UN의 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: 이하 SDGs) 시행에 따라 개발 대상에서 큰 변화가 이루어졌다. 과거에는 공공개발분야를 통한 빈곤감축과 경제성장에 초점이 맞추어졌다면, SDGs 이후에는 개발분야가 공공분야에서 민간분야의 개발로 확대되었다. 이는 개발도상국의 지속가능한 성장을 위해서는 민간분야의 성장과 발전이 필요하고, 이를 위해서는 민간분야에 대한 직접적인 지원이 필요하다는 인식에 공감이 이루어졌기 때문이다. 특히 세계화의 진전으로 글로벌 생산망(global production networks)이 더욱 분업화되어 글로벌 경제의 연계성이 크게 강화되고 있는 측면도 민간분야개발의 중요성이 증대된 이유라 할 수 있다.

2016년 SDGs 체제하에서 민간분야개발의 중요성은 SDG 목표 8 (양질의 일자리와 경제성장)과 목표 9(산업, 혁신과 사회기반시설)로 구체화되었다. 일자리의 창출, 산업화와 혁신 능력의 향상은 대부분 민간부문에서 이루어지기 때문에 결국은 민간부문의 성장 및 이를 위한 개도국 정부 및 국제사회(공여국)의 지원을 강조한 것이라고 할 수 있다. 이러한 민간분야개발의 중요성은 중국이나 베트남 등 최빈국이 신흥 경제국으로 성장하는 것을 목격하면서, 결국 경제성장의 근간은 기업 등 민간부문의 성장에 있음을 국제사회가 재인식한 결과라고도 할 수 있다.

개도국의 지속가능한 발전을 위해서는 민간분야의 개발이 중요하다는 인식은 다음과 같은 논리에 근거를 두고 있다. 무엇보다 일자리의 90% 정도가 민간분야에서 발생하고 민간분야는 경제성장의 동력(engine of growth)이라는 사실이다. 또한 민간분야는 부의 축적, 역동성, 경쟁, 지식의 원천이 되며, 경제성장 및 개발의 효과성을 증대시킨다. 나아가 민간분야는 생산과 의사결정 과정에 보다 많은 사람들의 참여를 유도함으로써 민주적인 사회발전에 기여할 수 있다.

국제개발을 위한 민간분야 역할의 중요성에 대한 공감대가 형성되면서 개도국 민간분야의 효과적인 개발을 유도하기 위한 노력이 진행되고 있다. 공여국들은 고용창출 및 소득증대 효과가 있는 현지 기업활동에 필요한 법·제도 및 인프라의 구축, 비즈니스 환경개선 등 개도국의 민간분야개발(Private Sector Development: 이하 PSD)을 위한 지원을 강화하고 있다.

본고에서는 위와 같은 사항을 배경으로 다음과 같은 사항을 논의한다. 첫째, OECD와 개발금융기관(Development Finance Institution: 이하 DFI) 등 국제사회의 민간분야개발 지원 동향을 알아본다. 둘째로는 주요 공여국 개발기관들의 민간분야개발 전략이나 정책을 살펴본다. 마지막으로 민간분야개발 지원의 타당성과 필요성 등 시사점을 도출한다.

II. 민간분야개발을 위한 국제사회 노력

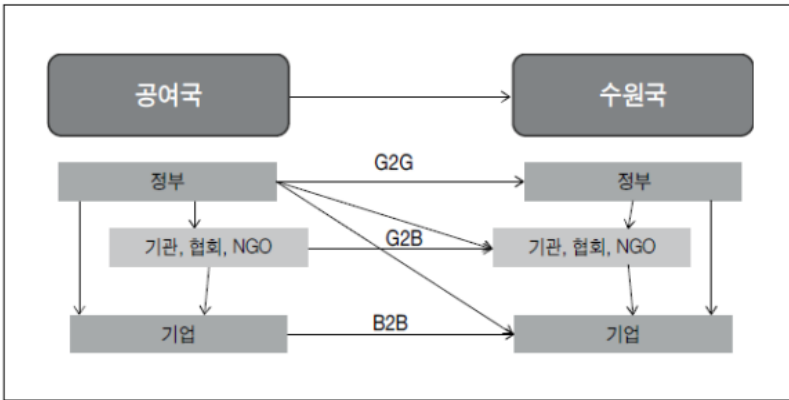
1. 민간분야개발 지원 프레임워크

공여국에 의한 수원국 민간분야개발 지원 즉 PSD는 ① 수원국 정부에 대한 지원(G2G)과 ② 수원국 민간부문(기업 등)에 대한 지원(G2B)으로 구분할 수 있다. 개발원조에서 수원국 정부에 대한 지원(G2G)이 더 일반적인 채널로 인식되는데, 이는 수원국 정부가 국내 투자환경 및 제도개선, 생산역량 증진, 인프라 개선 등을 수행하면 현지 기업성장 및 외국인 투자가 촉진될 것이라는 논리에 기반한 것이다. 즉, 수원국 정부의 정책개선을 통해 수원국 민간부문 성장을 지원한다는 점에서 간접적 PSD라고 할 수 있다. 한편 공여국이 수원국의 민간기관이나 기업을 직접 지원(G2B)하는 방식도 가능한데, 이는 직접적 PSD라고 할 수 있다.

G2G형 PSD는 일반적인 ODA 형태로, 對정부 기술협력, 예산지원, 프로젝트 차관 등의 형태로 이루어진다. G2B형 PSD는 공여국 정부가 소액금융(micro-finance) 기관 지원, 임팩트 투자(impact investment) 등 민간에 직접 지원하는 형태도 있지만, 대부분 양·다자 DFI를 통한 금융지원 형태로 이루어진다. PSD는 공여국 정부가 공여국 기업 및 NGO 등 여타 기관과 파트너십을 형성하거나, 기업의 개도국 투자 촉진을 지원하는 방식도 가능하다. 한편, 개도국의 민간분야개발을 위해 공여국의 정부가 아닌 기업이 지원하는 경우(B2B)도 있으나,

이는 기업의 글로벌 사회적 책임활동(CSR)의 일부로 수행되어 ODA (혹은 넓은 의미의 TOSSD)에는 포함되지 않는다.

〈그림 1〉 PSD의 다양한 경로



출처: 정지원 외(2018).

2. OECD의 민간분야개발

OECD DAC는 2016년 PSD를 ‘현지 민간분야의 투자환경과 생산 역량을 제고하기 위한 정책, 제도, 시장기능 및 기업자원을 다루는 개발협력’으로 정의하고 있다. 즉, PSD는 정책 및 제도 개선, 시장기능 활성화, 기업역량 향상을 통해 개도국 현지 민간기업(특히, 중소기업)의 경제활동 촉진을 추구하는 개발협력으로 규정하고 있다. 민간분야에 대한 직접 지원은 ① 개발금융기관(DFIs) 등을 통한 금융(지분투자, 대출, 보증 등) 및 자문서비스 제공, ② 민간분야와의 파트너십 구축을 통한 개발사업의 기술지식 혁신 요소 보강과 사회 환경적 파급효과 확대로 구분 가능하다.

OECD(2017)는 개도국 PSD 지원영역을 지원분야와 개입수준의 2가지 틀을 사용하여 분류하고 있다. 먼저 지원분야는 투자환경 개선(Investment Climate), 인프라 구축(Physical Infrastructure), 생산역량 강화(Productive Capacity)로 구분하고 있다. 투자환경 개선 분야는 공공부문이 시장참여자의 비용, 위험, 불확실성을 줄이기 위해서 도입하는 조정체계를 의미하고 거시경제 안정, 비즈니스 환경, 인프라 정책, 금융체계, 노동시장, 무역정책과 관련된 지원으로 구성된다. 인프라 구축 분야는 물과 위생, 교통, 에너지, 통신 부문 등 경제기반시설로 기업과 투자자에게 모두 중요한 요소이며 투자환경과 생산역량 제고에 기여하는 것을 의미한다. 생산역량 강화 분야는 금융이나 기술 지원 확대, 관리개선이나 혁신을 통한 능률화를 통해 특정 경제 부문이나 기업의 산출 극대화를 지원한다. 여기에는 농업, 제조업, 서비스업과 같은 분야의 정책 강화, 친빈곤적이며 책임성 있는 시장 시스템 장려, 기업재원의 효율성 및 효과성 증대와 관련된 지원도 포함된다.

개입수준에 따라 상류(upstream), 중간(midstream) 하류(downstream)로 구분하고 있다. 상류 부문은 공공정책 및 제도와 관련된 활동들을 포함하고 있는데 거시경제 안정, 비즈니스 환경, 인프라 정책, 금융체제, 무역정책, 노동시장 등 투자환경을 개선하기 위한 활동이 포함된다. 중간 부문은 시장 기능을 제고하기 위해 상품 및 서비스의 생산과 유통을 용이하게 하는데 필요한 시장 구성요소들을 강화하는 활동들로 구성되고, 금융서비스, 가치 사슬·네트워크·클러스터, 비즈니스 중개 서비스 등 생산역량 강화 활동과 인프라

제공을 포함한다. 하류 부문에는 기술 지원, 경영 관리, 직접 재정지원 등 개도국의 현지 기업들을 지원하여 생산역량을 키우는데 도움을 주기 위한 활동들이 포함된다.

3. DFI의 민간분야개발 촉진

신흥시장의 급성장과 선진시장 투자기회의 축소로 인해 개도국 민간분야 개발에 대한 중요성이 대두되면서 DFI가 다시 주목을 받기 시작했다. DFI는 1970년대 이전부터 존재했으나 2000년대 이후 그 중요성이 재조명되며 금융지원 규모가 급격히 증가하고 있다.

DFI에 대한 정형화된 정의는 없지만, 일반적으로 개도국 민간분야 성장 촉진을 목적으로 공적재원과 민간재원을 모두 활용하여 개도국 민간분야에 투자 혹은 금융 서비스를 제공하는 공공 금융기관을 의미한다. DFI는 전통적인 형식의 원조기관(aid agency)과 같이 공여국의 공적기관으로 분류되지만, 개도국의 개발을 주목표로 하면서 상업적 이익도 함께 추구한다. DFI는 금융시장의 간극을 최소화하기 위하여 공적원조와 민간투자 사이의 중간 지점에 해당하는 역할을 한다. 전통적인 상업적 투자자 및 은행이 투자하지 않는 분야, 즉 빈곤 국가와 비상업적 섹터에서 고위험군의 사업에 주로 투자한다. 또한 선진국들이 자국 중소기업들의 개도국 진출을 촉진하는 효과를 갖기도 한다.

DFI는 국가마다 다양한 형태를 띄고 있지만 다음과 같은 공통적인 특징을 지닌다. ① 기관의 설립목표가 개도국 민간부문(대부분 중소기업) 지원에 있으며, ② 개도국 고용창출로 투자에 대한 개발효과를 측정하고, ③ 초기에는 정부출자로 시작하였으나 지속적인 투자효과로 수익을 통한 자체 운영이 가능하도록 노력하고, ④ 공여국 자국기업의 투자가 가능한 업종을 대상으로 공여국 기업이 자체적으로 진출하기에는 위험이 높은 개도국 민간부문을 지원한다.

대부분의 DFI는 민간 기업에 대한 금융 지원을 통한 개도국 개발과 빈곤 감축을 공식 임무로 삼고 있다. DFI는 크게 부가성(additionality or non crowding-out), 촉매효과(catalytic effect), 지속가능성(sustainability or less aid-dependency)을 지원 원칙으로 한다. DFI는 정부의 출자, 민간분야의 출자(민관공동투자인 경우), 수익의 재투자, 금융시장 차입 등의 방법을 통해 자금을 조달하며, 정부의 계정(혹은 특별기금)을 관리(부외거래)하기도 하고, 기술협력 무상지원이나 양허성 차관을 전달하기도 한다.

III. 주요 공여국의 민간분야개발 지원

1. 독일

독일은 민간분야개발 원조에 환경, 녹색성장 지원을 연계하는 경향이 강하고, 연방제로서의 경험을 수원국의 지방, 지역경제 개발 지원에 반영하고 있다. 원조를 총괄하는 연방부처인 경제협력개발부(BMZ)가 민간분야개발정책을 담당하고 민간분야개발을 위해 기술협력과 자금 협력을 적절히 조합하고 있다. BMZ는 기술협력을 총괄하는 독일국제 협력공사(GIZ)와 자금협력을 지원하는 KfW하의 독일투자개발공사(DEG)를 지니고 있는데 각기 별도의 민간분야개발 부서를 지니고 있다.

(1) 독일투자개발공사(DEG)

독일투자개발공사(Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft: DEG)는 개도국에 생산기지를 건설하고자 하는 독일 중소기업을 지원하기 위해 1962년에 설립되었으며 2001년부터 KfW 은행그룹의 소속 기관이 되었다. ODA 전담기관은 아니지만 독일 중소기업의 개도국 진출을 돕는 개발금융기관으로 개도국 및 신흥시장 경제국가들에 투자하고자 하는 민간 기업들에게 장기 금융 및 자문을 제공하고 있다. DEG는 개도국 및 체제전환국에서 활동하는 민간 기업에 대한 투자를 위해 금융지원 및 구조화하는 부분에 초점을 맞추고 있다.

KfW는 공공부문에 대해 금융 지원을 하는 반면, DEG는 보증 없이 민간부문을 지원한다. 즉, KfW는 공공부문 앞 대출이 대부분이며, 개도국 정부 보증을 받아 일부 민간 금융기관 앞 대출을 지원한다. DEG는 개도국 기업 및 은행 등 민간을 상대로 장기 대출, 보증, 메자닌 금융, 지분투자를 수행한다. DEG의 주요 지원 섹터는 금융, 제조업, 인프라, 농업 등이며, 이들 중 금융 섹터에 대한 지원이 대부분을 차지한다.

DEG는 기업 지원에 초점을 맞춘 별도의 프로그램들을 운영하고 있다. DEG 금융지원은 사전타당성조사(BMZ연방기금), 민관협력프로그램(developPPP.de), 환경부의 민간부문 기후 파트너십 프로그램(DEG 자체예산 및 BMZ 지원) 등이 있다. 민관협력프로그램은 개도국 및 신흥시장경제 국가들에 진출하고자 하는 민간 기업들을 지원하기 위하여 1999년에 설립된 민관협력 프로그램이다. 이 프로그램은 민간 분야의 장기 사업을 준비하거나 수반하게 될 프로젝트들에 대한 협조 용자를 제공한다.

(2) 독일국제협력공사(GIZ)

독일 기술협력 총괄기관인 GIZ는 기업의 탄소시장 진출을 돕는 등 민간분야개발에 생태학적 요소를 접목하고 있다. GIZ는 민간분야개발의 다섯 가지 원칙으로 ① 시스템적 접근, ② 비즈니스 환경개선, ③ 민관 협력, ④ 잠재력 있는 기업·부문 지원, ⑤ 시장·수요 지향적 접근을

제시한다. GIZ는 민간분야개발을 위해 주로 비즈니스 투자 환경, 무역 활성화, 수원국 내 지방(local)·지역(regional) 경제개발, 중소기업 개발, 혁신과 기술 등의 분야를 중점적으로 지원한다.

〈표 1〉 독일 GIZ의 민간분야개발 원칙

구분	내용
시스템적 접근	- 정치·경제 프레임워크, 제도, 기업 등 단계별 고려 - 컨설팅 시 공공·민간부문의 다양한 주체를 포함 - 여러 단계에서 조직화된 지원
비즈니스 환경개선	- 비즈니스 친화적 환경 조성 지원 - 불필요한 행정적 장애 제거, 투자 친화적 프레임워크 조성, 경제정책 개선
민관 협력	- 정부, 기업, 시민사회 간 대화 및 협력 활성화 지원
잠재력 있는 기업·부문 지원	- 잠재력이 있는 역동적 기업 및 부문의 증점지원
시장·수요지향 접근	- 시장경제 원칙에 따른 지원 - 비즈니스 서비스 시장 개발 시 민간 대행기관(contractor)을 통한 유료 서비스 공급

출처: KIEP(2011), 국제사회의 민간부문개발 지원 현황과 한국의 추진과제.

2. 미국

미국은 지속가능한 개발을 위한 민간분야 주도의 개발성장을 중시하여 수원국의 비즈니스환경 개선을 통한 민간분야개발에 초점을 둔다. 미국 국제개발처(USAID)는 ‘경제성장에 대한 전략문서’에서 개도국의 경제성장을 위해서 기업차원의 경쟁력 강화와 생산성 제고가 필수라는 입장을 취하고, 경제성장과 무역(Economic Growth and Trade) 분야의 지원 방법으로 PSD를 활용하고 있다.

USAID의 지원영역은 민간섹터 참여, 빈곤친화적 시장개발, 비즈니스 환경개선으로 구분 가능하다. 민간섹터 참여는 신규 투자자 및 민간자본 모집, 경제개발 촉진을 위한 민간기업과의 협업 등을 포함하고, 빈곤 친화적 시장개발은 시장 접근성 강화, 인프라 개선 및 지방 자금조달 채널의 융자 장려를 포함한다. 비즈니스 환경개선은 정부의 지출 효율성 제고와 관련이 있다.

OPIC(Overseas Private Investment Corporation: OPIC)은 1971년 설립된 해외 투자금융기관으로 자체 자금을 조달하여 민간기업의 개발도상국 진출을 위해 대출보증보험·간접출자를 제공하였다. 그러나 US 구속요건²⁾, 직접 지분투자 불가, 무상지원 수단 부재 등의 제약으로 미국정부와 기업으로부터 새로운 DFI에 대한 요구가 지속적으로 발생하였다.

미국은 기존의 개발금융기관인 OPIC와 국제개발처(USAID)의 보증 부문 관련 기능을 통합하여 2019년 국제개발금융공사(International Development Finance Corporation: DFC)를 설립하였다. DFC는 '개도국의 경제발전'을 설립 주목적으로 하는 개발금융기관이자 원조 기관이다. DFC는 미국의 개발원조 목표 달성과 대외정책 이익 증진을 위해 개발도상국의 경제발전에 민간자본 및 기술의 참여를 촉진하기

2) US 구속요건(US Connection Requirement)이란 지분요건과 실질적인 사업 참여 요건을 충족해야 지원 가능함을 의미

- 지분요건: 미국기업(미국 주주비율 25% 이상) 또는 외국기업(미국 주주비율 50% 이상)
- 사업참여 관련 요건: 지분투자, 장기대출투자 등을 통해 미국 기업의 사업 참여가 프로젝트 컴퍼니 지분의 25% 이상

위해 설립되었다. 이러한 DFC의 설립에는 지속가능개발목표(SDGs) 달성을 위한 개발재원이 부족함에 따라 민간 주도의 개발협력이 중요 해지고, 신흥국 시장에서 일대일로 등 중국의 영향력 확대에 대한 대응 필요성이 배경으로 작용하였다.

DFC는 100% 정부 소유 기관으로 기존 OPIC의 기능에 지분투자 등 신규권한을 부여하고, 미국 국제개발처(USAID)의 보증 부문 관련 기능을 통합하였다. 저개발국가 및 시장경제로의 전환기에 있는 국가들의 경제발전을 위하여 민간부문의 자본 및 기술 참여를 활성화시킬 목적을 갖는다. DFC의 주요 활동은 ① 대출 및 보증, ② 지분투자³⁾, ③ 보험 및 재보험, ④ 민간의 투자기회 증진 및 지원, ⑤ 기술·운영 자문, ⑥ Enterprise Fund를 운영하는 것이다. 따라서 기존 OPIC와는 달리 지분투자(equity financing), 타당성 조사 및 기술조사 시행·지원도 가능하여 DFI의 기능을 완성하였다고 할 수 있다. 또한 US 구속요건을 폐지하여 지원대상 기업 범위를 확대하였다.

3. 영국

영국은 양자 개발협력을 담당하는 독립부처인 영국국제개발부 (DFID: Department for International Development)에서 민간분야개발 정책 수립과 사업 시행을 총괄하고 있다. DFID는 국제개발위원회 (International Development Committee: IDC)의 권고에 따라 2008년

3) DFC의 지분투자는 해당 프로젝트 총투자금액의 20%까지 가능함. 단, DFC의 지분투자 익스포저는 전체 포트폴리오의 35% 이하로 제한됨.

‘민간분야개발 전략’을 수립하였으며 빈곤퇴치를 달성하는 수단으로 PSD를 간주하여, PSD 지원이 일자리 창출, 빈곤층 시장참여 확대, 경제발전에 기여할 것을 명시화하고 있다. 또한 2011년 추가적인 전략 문서를 통해 기업과 직간접적으로 일자리 및 소득 창출을 위해 협력하고, 민간분야의 문화와 전문성을 DFID 전반에 적용할 것을 강조하고, 최근에는 경제개발전략 프레임워크를 발표, 개도국의 성장과 빈곤감소에 필수적인 경제성장을 위해서는 민간분야의 투자와 성장이 핵심이라고 보고 있다.

DFID는 2008년 민간분야개발 전략문서에서 민간분야개발에 대한 접근법을 접근성(Access), 경쟁(Competition), 관여(Engagement)의 세 가지 개념으로 요약하고 있다. 접근성은 빈곤층의 경제적 기회에 대한 접근성을 의미하며, 이를 위해 빈곤층의 시장 참여를 지원하고 있다. 경쟁은 독과점 시장과 대비되는 말로, 경쟁시장이 조성되도록 지원하는 것을 의미한다. 관여는 민간 기업에 대한 관여를 의미하며, 이를 통해 시장 참여자의 역량을 강화하는 것을 목표로 한다. DFID는 ① 기업과 협력, ② 포용적인 시장 개발을 위한 개도국 정부 및 국제 기구와의 협력, ③ 민간분야개발에 관한 연구라는 3가지 개입영역을 제시하고 있다.

영연방개발공사(Commonwealth Development Corporation: CDC)는 개도국의 민간분야개발을 주요 설립목적으로 하는 영국 정부 소유의 개발금융기관이다. CDC는 1948년에 설립되었으며 개발도상국의 민간

분야에 상당한 영향력을 끼치는 비즈니스에 투자하고 2004년에 기금의 기금(fund of funds)으로서 개편되었으며 투자 및 펀드 운영 기능은 Actis로 분리되었다. CDC는 비즈니스 성장을 통한 일자리 창출을 궁극적인 목표로 설정하고, 이를 위해 일자리 창출 가능성이 높은 분야 즉, 제조업, 농업, 인프라, 금융 기구, 건설, 보건 및 교육 분야를 우선 순위로 두고 있다. CDC는 직접적으로 모든 형태의 금융(주식, 대출, 메자닌, 보증 등)을 통해 개도국 비즈니스를 지원한다.

4. 일본

일본은 개도국의 민간분야개발과 자국 기업의 진출을 연계시키는 경향이 매우 강하다. 일본의 ODA 백서와 중기전략에서도 원조 우선 순위 중 하나로 일본기업의 개도국 진출환경 개선을 명시하고 있으며 ODA와 민간투자, 무역을 전략적으로 연계하고 있다. 특히 중소기업 개발과 지역경제 활성화에 대한 자국 내 경험을 바탕으로 민간분야개발 사업을 추진하고 생산성 강화와 품질관리에 대한 일본의 기법을 접목하고 있다.

민간분야개발의 주요 집행기관은 JICA(Japan International Cooperation Agency)로 민간분야개발의 기본방향은 비즈니스 환경개선, 무역과 투자촉진, 기업 경쟁력 향상, 지역경제 및 산업촉진 등으로 설정하고 있다. JICA는 민간분야개발을 위한 사업을 시행할 때 일반적으로 민간분야와 협력하고 있다. JICA는 '민간부문협력실'을 신설하고,

2009년에는 ‘민간부문협력 기본원칙’을 수립하고 이의 목표를 “민간 기업과의 협력을 통해 개도국의 민간부문을 위한 비즈니스 환경을 효율적인 방법으로 지원 및 개선하는 것”으로 설정하고 있다. 여기에서 민간기업이란 일본의 민간기업 또는 개도국에 투자한 일본 기업을 의미하는 것으로, 자국 민간기업의 참여 및 연계를 명시하고 있다.

JICA는 2011년 개도국의 개발에 기여하는 사업을 추진하는 현지기업 또는 현지-일본 합작법인에 대해 대출 및 지분투자 방식으로 자금을 지원하는 민간분야투자금융(PSIF) 제도를 도입하였다. 이 제도는 개도국 개발에 기여하면서 자국기업의 개도국 진출을 촉진하기 위해 도입되었다. PSIF는 공공부문 ODA와는 달리 수원국 정부를 통하지 않고 민간기업이 직접 지원 요청을 할 수 있어서 신속한 자금지원이 가능하다.

JICA는 부서 간의 상호 점검 및 독립적인 계정을 통해 PSIF의 전체 포트폴리오를 관리하고 있으며, PSIF는 개도국 현지 기업 또는 현지 일본 합작 기업에게 차관이나 지분투자의 방식으로 지원한다.

IV. 결론 및 시사점

1. 민간분야개발 지원의 타당성

(1) 국제개발사회의 PSD 중시

DAC에서는 공적개발원조의 일환으로 민간분야개발지원(PSD)을 명확히 정의하고 그 규모를 측정하기 위한 시도들이 이루어지고 있다.

앞에서 살펴보았듯이 다수의 공여국들은 개도국 민간분야 지원을 체계화하기 위해 원조정책의 일부로 PSD 전략을 수립하고 있다. OECD(2017)는 PSD 영역을 크게 투자환경 개선(investment climate), 생산능력 확대(productive capacity), 인프라 확충(physical infrastructure)으로 분류하고 있는데 공여국들은 각국의 사정을 고려하여 핵심영역을 선정하여 PSD 전략을 추진하고 있다.

이런 국제사회의 논의와 추세에 맞추어 우리나라도 국가적 차원에서 PSD에 대한 관심을 높이고, 지원전략 수립이 필요하다. 특히 현재 수립되고 있는 제3차 국제개발협력기본계획(2021-2025년)에 PSD 지원방향과 중점영역을 담은 전략을 포함시킬 필요가 있다. EDCF 역시 PSD 지원전략을 수립하고, 민간분야개발을 위한 금융지원을 점진적으로 확대해 나가는 것이 필요하다.

(2) EDCF 민간분야개발의 기대효과

EDCF의 PSD 지원은 공여국인 우리 경제에도 다음과 같은 다양한 경로를 통해 긍정적 효과를 유발할 것으로 기대된다.

첫째로 수출유발 효과이다. 민간에 대한 직접 지원과정에서 비구속성이라 하더라도 한국산 원자재 등을 사용할 가능성이 높으며, 일회성 프로젝트와 달리 지원 후에도 기업활동이 계속되어 수출이 유발될 가능성이 높다. 또한 민간부문 전체 성장으로 인한 수원국 경제성장은 한국의 수출수요 증가라는 파급효과를 나타낼 것이다.

둘째로 해외투자 촉진효과이다. 해외투자로 인한 국내 고용 및 수출 감축을 우려하는 시각도 있지만, 많은 연구들에 따르면 해외투자가 오히려 국내 고용과 수출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석된다. 또한 해외에 진출한 기업은 중간재와 부품을 우리나라에서 조달하는 비중이 높으므로 수출과 고용을 촉진하는 효과가 크다. 특히, 국내에서 경쟁력을 유지하기 어려워 개도국으로 진출하는 기업도 많아, 해외 투자를 지원하는 것이 우리 기업의 존속과 경쟁력 향상에 도움이 될 것이다.

마지막으로 글로벌 밸류체인(Global Value Chain) 강화효과를 들 수 있다. 기업의 해외투자는 부품과 중간재를 안정적으로 공급 받을 수 있는 글로벌 밸류체인을 강화하는 효과가 있을 것이다. 동남아시아를

중심으로 한 주변국가에 해외투자를 확대하고 현지기업과의 합작투자, 원하청관계 등을 통해 중장기적으로 지역 밸류체인(Regional Value Chain)을 형성하는데 기여할 수 있다.

2. 민간분야개발 활성화 필요

민간분야개발은 개발도상국의 지속적인 성장과 발전을 위해 필수적이라는 인식이 확산되고 있고 특히 2016년 이후 SDGs 체제하에서 민간분야개발의 중요성은 SDG 목표 8(양질의 일자리와 경제성장)과 목표 9(산업, 혁신과 사회기반시설)로 구체화되었다. 선진 공여국에서도 원조기관을 중심으로 개도국의 민간분야개발을 위한 다양한 정책수단과 전략을 갖고 추진 중에 있다. 특히 개도국의 민간분야 개발은 개도국만이 아니라 공여국에도 상당한 기여를 하는 것으로 인식되어 선진 공여국들도 경쟁적으로 개도국의 민간분야개발을 위한 노력을 지속하고 있다.

PSD사업의 경우 개발사업차관과 같이 '구속성' 지원을 통해 사업시행 과정에서의 수출이나 국내 엔지니어링 업체의 해외진출이라는 즉각적 효과를 기대하기 어렵다. 하지만 PSD사업은 수출촉진 외에 우리기업의 해외투자 촉진, GVC 강화 등의 효과를 나타낼 수 있다. 이러한 국민 경제적 편익에 주목하여 우리나라도 국제 개발협력에 있어 PSD 지원 전략 수립 및 PSD 기능 활성화 등을 위해 노력해 나가야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 고용한·김효신(2017), 선진 공여기관의 개도국 민간부문개발(PSD)지원 전략 연구
- 기획재정부, “대외경제협력기금 운용관리규정”
- 김민형(2018), 해외건설 지원을 위한 ODA 자금활용성 제고 방안, 건설 이슈포커스, 한국건설산업연구원
- 무역정책지원실(2018), 중소·중견기업의 인도네시아 시장 진출 확대를 위한 전략 및 시사점 도출, 한국무역협회
- 박복영 (2019), “주요국의 DFI 동향과 한국 개발금융협력 발전방향”, 한국수출입은행 주관 『개발금융 발전 토론회』 자료집
- 박복영, 박영준, 권호, 이종원 (2015), “선진 공여국 DFI 운영 현황 분석 연구”, 『한국의 개발협력』, No. 3, 한국수출입은행.
- 산업연구원 (2015), 『중소·중견기업 해외진출 지원을 위한 민간협력차관 활용 전략』, 한국수출입은행 용역보고서
- 산업연구원 (2019), 『EDCF 비구속성 원조 활성화 방안 연구』, 한국수출입은행 용역보고서
- 오수현·이인호(2018), OECD DAC의 민간재원동원 측정방안 연구, 한국국제협력재단
- 임소영·김계환·강지현·윤정현·민영진(2013), 산업 분야 ODA의 동향과 이슈 분석, 산업연구원
- 임소영·정선인·나혜선·이상준(2016), 민간부문개발을 위한 개발협력전략 수립 방안 연구-동남아시아 지역을 중심으로, KIET 산업연구원
- 임소진 (2015). ODA 현대화와 민간재원 I: 민간금융수단(PSI)과 개발금융기관(DFI). 이슈페이퍼 2015(4): 1-18. 서울, 한국수출입은행.
- 정지선·이주영(2011), 국제사회의 민간부문개발 지원현황과 한국의 추진 과제, KIEP 대외경제정책연구원
- 정지원·윤미경·송지혜·유애라·오혜경(2018), 무역을 위한 원조(AfT) 실행 방안: 개도국 GVC 참여 지원을 중심으로, 대외경제정책연구원

한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀(2017), 공적개발금융(Official Development Finance) 수단을 통한 민간재원 동원 현황, EDCF 이슈 페이퍼 Vol.6 No.2

한국수출입은행 (2019), “미국국제개발금융공사 설립 의의와 전망”, EDCF 국제개발협력 단신

현혜정 · 장용준 · 강준구 · 김혁황 · 박철형(2010), 「한국 해외투자의 경제적 효과 분석: 생산성, 무역, 고용을 중심으로」, 연구보고서 10-2, 대외경제 정책연구원.

김흥기 · 서병선 · 박복영(2020), 『민간분야개발에 대한 EDCF 지원 강화방안』 최종보고서, 한국수출입은행

해외문헌

KOICA (2017), 『선진 공여기관의 개도국 민간부문개발(PSD) 지원 전략 연구』, KOICA

Miyamoto, K. and E. Chiofalo (2017), Development Co-operation for Private Sector Development: Analytical Framework and Measuring Official Development Finance, OECD.

OECD (2014), Background paper: Including the cost of using private-sector instruments in ODA, OECD.

OECD (2015), Inclusion of the Effort in Using Private-Sector Instruments in ODA: Exploring Further the Institutional and Instrument-Specific Approaches, DCD/DAC/STAT(2015)3, OECD.

OECD (2016), Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals and Business Opportunities, OECD Publishing.

Romero, M. J. and J. Van de Poel (2014), Private finance for development unravelled: Assessing how Development Finance Institutions work, Eurodad.

Savoy, Conor M. et al. (2016), Development Finance Institutions come of age, CSIS and ODI.

EDCF

III. 한국의 개발협력

신북방정책과 개발협력

조영관 한국수출입은행 선임연구원

신북방정책과 개발협력

조영관

한국수출입은행 선임연구원

목 차

- I. 신북방정책과 개발협력
 - 1. 신북방정책의 추진 배경
 - 2. 신북방정책과 개발협력의 연계
 - II. 신북방정책: 특징, 전략, 추진방향
 - 1. 신북방정책의 특징
 - 2. 신북방정책의 전략
 - 3. 신북방정책의 향후 추진방향
 - III. 중앙아시아 지역에 대한 신북방정책의 개발협력 전략
 - 1. 중앙아시아 개발협력의 특징
 - 2. 한-중앙아시아 협력의 기존 성과
 - 3. 국제기구 및 다른 국가들의 협력
 - 4. 향후 협력 방안
 - IV. 결론
- 참고문헌

I. 신북방정책과 개발협력

1. 신북방정책의 추진 배경

- 현 정부는 2017년 출범 시기부터 한국 정치와 경제의 지평을 확대하기 위해 러시아 등 유라시아 국가들을 대상으로 하는 신북방정책을 추진하고 있음.¹⁾
 - 문재인 정부는 출범 이후 과거의 북방정책을 계승하되 새로운 차원으로 발전시킨다는 의미에서 신북방정책을 제시하였음.
 - 문재인 정부의 국정과제에 포함된 ‘동북아플러스 책임공동체’에서는 유라시아 협력 강화 등 대륙 전략으로서 신북방정책을 제시함. 신북방정책 추진을 통해 남·북·러 3각 협력의 추진 기반을 마련하고 한-EAEU(유라시아경제연합) 간 FTA의 추진을 주요 과제로 하고 있음.
 - 한국의 북방정책은 1990년 노태우 정부의 한·소 수교로부터 본격적으로 시작되었다고 할 수 있으며 이후 노무현 정부의 동북아균형자론, 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브 등의 정책으로 이어져 왔음.

1) 신북방정책에는 중국의 동북3성과 몽골이 포함되어 있으나 이 글에서는 구소련 지역인 유라시아 지역을 대상으로 다루고자 함.

□ (추진 배경) 유라시아 지역은 한국의 대외정치와 경제, 통일·안보 측면에서 중요성을 가지고 있음.

○ (대외정치적 측면) 구소련 해체 이후 국제사회에 새롭게 등장한 유라시아 국가들과의 정치협력으로 한국 외교의 다변화를 실현할 수 있음.

○ (경제적 측면) 유라시아 국가들은 전반적으로 경제개혁과 대외 개방을 통해 경제가 성장하고 있으며 자원, 에너지, 물류, IT 등의 부문에서 한국과의 협력 가능성이 높음.

- 풍부한 에너지, 광물 자원의 생산과 수출을 통해 경제성장을 이루고 있는 국가들이 있으며, 부족한 자원보유량, 부진한 산업발전으로 인해 투자 유치 등 다양한 형태의 대외경제협력을 통해 발전을 추진하는 국가들이 있음.

- 에너지 자원에 대한 대외의존도가 높고 경제에서 대외부문 비중이 높은 한국으로서는 유라시아 국가들과의 에너지 및 상품 교역, 투자 협력이 필요함. 이를 위해 FTA 체결 등 제도적 측면의 협력을 추진할 수 있음.

○ (통일·안보적 측면) 신북방정책 대상 국가들과는 한반도 통일과 관련된 협력이 중요한 의미를 가짐.

- 신북방정책 대상 국가들 중 특히 러시아는 한반도를 둘러싸고 있는 주요 4강 가운데 하나로 한반도 안보에 중요한 위치에 있음.

- 한국은 러시아와의 양자 협력 및 남·북·러 협력을 통해 한반도 평화를 다면적으로 모색할 수 있음.

○ (문화교류) 신북방정책 국가들과의 문화교류를 통해 협력부문 확대 가능성이 있음.

- 유라시아 지역에서 한류의 확산 등으로 한국 문화나 한국어에 대한 관심이 증대하고 있는 상황을 반영하여 문화교류 확대를 도모할 수 있음.

- 이를 통해 한국의 소프트 파워를 유라시아 지역에 확산하고 문화, 예술, 학술, 교육 등의 분야에서 다양한 네트워크를 형성할 수 있음.

〈표 1〉 신북방정책의 영역별 추진 배경

영역	추진 배경
대외정치	협력 강화 및 다변화 : 기존 주요 협력국과 협력 강화 및 이외 지역과 협력 확대 필요
경제	교역, 투자의 확대 : 에너지, 물류, IT 등 부문에서의 협력
안보 통일	한반도 평화를 위한 협력 강화 : 러시아와의 협력 및 남·북·러 협력

출처: 저자 작성

〈표 2〉 한국과 유라시아 국가들과의 상호 경제협력 수요

지역	협력 수요
한국	- 에너지 협력, 인프라 및 건설 투자, 물류 협력, IT 부문의 협력 - 제조 기업의 투자, 교역확대 - 보건의료 서비스 부문 진출
유라시아 국가	- 에너지 교역 및 투자 유치 - 제조업 부문의 투자 유치 및 기술 도입 - 의료부문의 협력 및 기술 도입, 인력 육성 - 환경, 산림부문에서의 협력을 통한 기술 도입 - 노동력 진출 협력

출처: 저자 작성

□ 신북방정책의 목적과 필요성

- (목적) 급격한 변화를 겪고 있는 유라시아 지역과의 협력을 통해 경제적인 성과를 거두고 제도적인 협력 기반을 마련하는 동시에 북한과의 협력을 보다 적극적으로 추진하는 것.
- (필요성) 러시아, 중앙아시아, 몽골 등을 비롯한 유라시아 국가들과 에너지, 물류, 제조업, 농업 등 다양한 부문에서 협력을 추진하여 한국 경제의 새로운 성장동력을 확보할 수 있음. 이를 위해 물류망 구축, 안정적인 에너지 수입노선 확보 등이 필요함.
- (기대효과) 러시아를 비롯한 유라시아 지역 국가들은 에너지, 운송망 등의 인프라 개발과 산업발전을 위한 대외경제협력 수요가 매우 높음. 따라서 정부 간의 협력과 지원으로 대규모 투자가 필요한 경제협력 부문에서 성과를 거둘 가능성이 높음.

2. 신북방정책과 개발협력의 연계

- 본 연구는 한국의 신북방정책의 일환으로 유라시아 지역과의 개발 협력의 필요성을 검토하여 주요 협력 부문에서의 협력 확대방안 도출을 목적으로 함.
- 기존의 대유라시아 협력은 성과를 거둔 부문도 있으나, 협력 기간에 비해서는 다소 미흡한 측면이 있음.

- 개발협력 활성화를 통해 기존의 협력을 보다 내실 있게 하며 향후 협력 가능성을 높일 수 있을 것으로 기대함.
- 이 지역에서의 개발협력 추진은 한국의 국제사회에서 위상 강화와 한국의 긍정적 이미지 고조 등으로 확대될 가능성이 있음.

II. 신북방정책: 특징, 전략, 추진방향

1. 신북방정책 대상 지역의 특징

- 유라시아 지역과의 협력은 정치, 경제, 안보적인 측면에서 매우 중요함.
- (대외정치) 1990년대에 구소련으로부터 독립한 신생 국가들로, 이 지역 국가들과의 정치적 협력은 새로운 차원의 외교 영역이라고 할 수 있음.

〈표 3〉 유라시아 국가들의 대외정치 특징

구분	내용	해당국
친서방 협력 추진	소련 해체 이후 대외 개방을 통해 친서방 협력	조지아, 아제르바이잔, 우크라이나
대중국 협력 확대	중국과의 일대일로 등 경제협력 추진	카자흐스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아 국가들
역내협력 추진	유라시아경제연합(EAEU) 설립	러시아, 카자흐스탄, 벨로루시, 아르메니아, 키르기즈

출처: 저자 작성

○ (경제) 유라시아 국가들은 소련 해체 이후 체제전환기에 경제 개혁을 추진하였으며 개혁의 추진 방향은 국가마다 매우 다르게 나타나고 있음.

- 경제개혁을 추진하는 가운데 전반적으로 다른 지역에 비해 경제에 대한 정부의 강력한 영향력이 유지되고 있음.

□ (특징 ①: 주변 강대국 영향력) 유라시아 지역은 정치, 경제적으로 러시아, 중국 등 주변 강대국의 영향력이 큰 편임.

○ 다수의 유라시아 국가들은 구소련 국가들로, 소련의 구성 공화국이었으며 현재도 러시아로부터 큰 영향을 받고 있음.

○ 최근 중국의 경제성장과 일대일로 사업 추진 등으로 국제적 영향력이 증대됨에 따라 지리적으로 인접한 중앙아시아 등 유라시아 지역에 대한 중국의 영향력이 확대되고 있음.

□ (특징 ②: 역내 협력 강화) 최근 역내 협력 기구의 움직임이 활발해지고 있음.

○ EAEU는 2015년 러시아, 카자흐스탄, 벨로루시 3개국으로 출범하였으며, 이후 아르메니아와 키르기즈가 가입하며 점차 영향력이 확대되고 있음.

- 또한 몰도바가 읍저버로 가입하였으며 2020년에는 우즈베키스탄이 읍저버 가입을 추진하고 있음.

○ EAEU 회원국 내에서는 관세가 면제되며 대외적으로는 단일관세가 적용됨. 회원국들 간의 통합의 범위를 여러 부문으로 넓혀가고 있음.

□ (특징 ③: 개별국 상황 변화) 대상 지역의 정치, 경제적 새로운 흐름에 대한 인식을 통해 구체적 정책방안을 수립할 필요가 있음.

○ 정치적으로는 일부 국가들에서 기존 정치 지도자를 비롯한 정치 세력의 교체가 이루어지고 있으며, 대외적으로 다수의 국가들에서 서방과의 협력이 이루어지고 있음.

- 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등에서는 정치 지도자의 교체가 이루어졌으며, 우크라이나, 키르기즈, 조지아 등에서는 정치 세력의 교체가 진행된 바 있음.

- 대외적으로는 다수의 국가에서 러시아와의 협력관계가 유지되는 가운데, 서방과의 협력이 확대되고 있으며, 중앙아시아 국가들은 지리적 인접성에 따라 중국과의 협력을 활발하게 추진하고 있음.

○ 전반적으로 대외경제 개방 정책을 추진하는 가운데 일부 국가에서는 경제개혁을 급격히 진행하고 있으며 다수의 국가에서는 산업 다변화, 인프라 건설 등을 활발하게 추진하고 있음.

- 특히, 우즈베키스탄의 경우 WTO 가입, 외환개혁 등을 적극적으로 추진하고 있음.

- 에너지 및 원자재 주도의 경제를 운용하는 러시아, 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등에서 산업 다변화와 수입대체 정책 등을 추진하고 있으며, 취약한 인프라를 개선하기 위한 투자도 진행하고 있음.

2. 신북방정책의 전략

1) 신북방정책 추진과제

- 신북방정책은 2017년 7월 국정과제인 ‘동북아 플러스 책임공동체’를 통해 발표되었고 이후 관련된 실행전략이 발표되며 구체화되고 있음.
- 정부는 국정과제인 ‘동북아 플러스 책임공동체’를 통해 유라시아 협력 강화 등 대륙전략으로서의 신북방정책을 추진하고 남·북·러 3각 협력(나진-하산 물류사업, 철도, 전력망 등)의 추진기반을 마련하며 한-EAEU FTA 추진 및 중국 일대일로 구상 참여를 발표함.
 - 이후 정부는 신북방정책과 관련된 구체적인 전략인 나인브릿지 전략과 중점 추진 과제를 발표하였음.
- 정부는 담당 부서인 ‘북방경제협력위원회’를 출범시키고 러시아의 동방경제포럼, 남북정상회담, 8·15 기념식 등에서 신북방정책과 연관된 내용을 발표한 바 있음.
 - 신북방정책은 2017. 12월 대통령 직속으로 신북방정책을 담당하는 북방경제협력위원회가 출범하면서 공식적으로 시작되었음.

- 이후 신북방정책은 나인브릿지 전략(2017. 9월 블라디보스톡 제3차 동방경제포럼에서 문재인 대통령 발표)과 중점 추진과제 (2018. 6월 발표) 등을 통해 더욱 구체화되고 있음.
- 또한 한반도 新경제 구상으로 3대 벨트(2017. 7월 국정과제, 2018. 4월 남북정상회담에서 제시)를 통한 한반도의 경제협력, 그리고 러시아, 중국 등과의 협력 추진을 제안하였음.
- 동아시아 철도공동체 구상(2018. 8월 발표)을 통한 한반도 철도와 유라시아 대륙 철도와의 연계를 제안함.

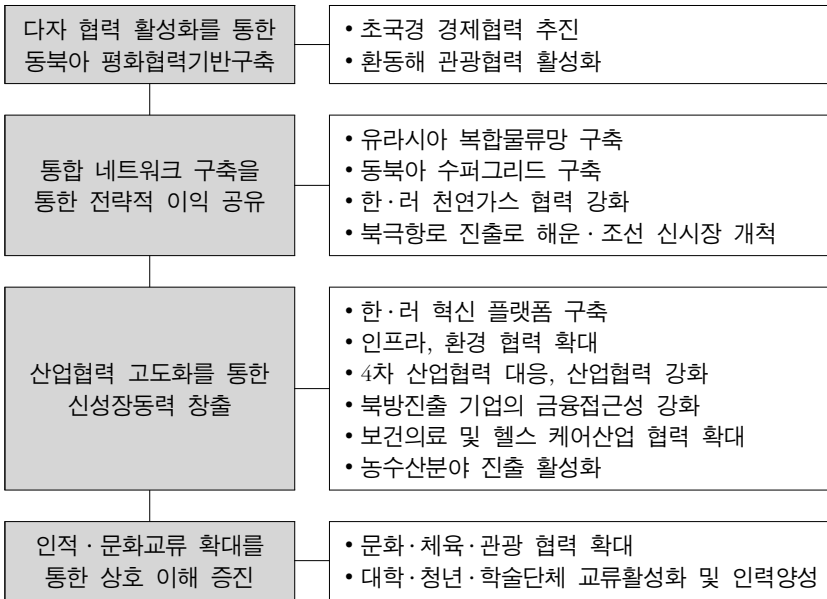
〈표 4〉 신북방정책 관련 발표 일시

시기	계기	내용	의의
2017. 7월	국정과제 발표	동북아플러스 책임공동체	신북방정책 발표
		한반도 新경제구상	환동해경제벨트를 통해 북방지역과 한반도동해권의 협력 방안 제시
2017. 8월	-	북방경제협력위원회 출범	신북방정책 담당 기구 출범
2017. 9월	블라디보스톡 동방경제포럼	나인브릿지 전략	러시아와의 9개 주요 협력 분야 제시
2018. 4월	남북정상회담	한반도 新경제구상	남·북·러 경제협력 방안 마련 및 북한 측에 구상 제시
2018. 6월	북방경제협력 위원회 제2차 회의	신북방정책 중점 추진과제 발표	주요 협력부문 제시
2018. 8월	8·15 기념식	동아시아 철도공동체 구상	한반도와 유라시아 대륙 연결 물류망 제안
2020. 2월	2기 북방위 출범	2020년 신북방협력의 해 발표	한러 수교 30주년을 맞아 긴밀한 협력 추진

출처: 각종 자료 참고 저자 작성.

- (나인브릿지 구상) 러시아 블라디보스톡에서 개최된 제 3차 동방 경제포럼에서 문재인 대통령은 신북방정책의 전략으로 한·러 양국이 관심을 가진 다음과 같은 9개 협력 부문을 제시함.
 - 수산(물류, 가공시설 조성), 농업(연해주 농업기지 및 곡물저장시설), 조선(쇄빙 LNG 운반선 건조 및 조선소 건설), 산업단지(연해주공단 조성) 등 산업부문 협력
 - 철도(시베리아 횡단철도-남북철도 연계), 북극항로(상업이용 활성화), 항만(극동항만 현대화) 등 물류 및 인프라 부문 협력
 - 가스(LNG 도입 확대 및 가스관 연결), 전력(동북아 슈퍼그리드 구축) 등 에너지 부문 협력
- (중점 추진과제) 신북방정책의 실질적 추진을 위해 4대 목표와 16대 중점 추진과제를 제시함.
 - 북방경제협력위원회는 2018. 6월 4개의 목표를 제시하고, 14대 중점 추진과제를 구체적으로 제안하였음.

〈그림 1〉 신북방정책의 중점 추진과제



출처: 북방경제협력위원회

○ 또한 대내외적인 협력 차원에서 다음과 같이 2개의 중점과제를 제시하였음.

- 대내적으로 북방경제협력위원회 중심의 협력체계 구축을 통해 대국민 소통 활성화와 기업진출을 지원하며, 대외적으로는 다각적인 외교협력기반 조성을 통해 양자 및 다자협력과 ODA, KSP 사업을 추진하는 것이 과제에 포함됨.

2) 신북방정책 관련 정책: 한반도 신경제정책

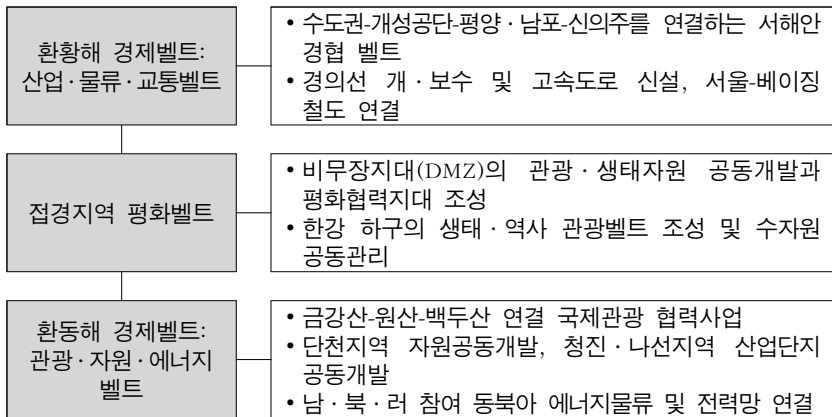
□ 정부는 북한 관련 국정과제인 ‘한반도 新경제 구상’을 통해 신북방 정책과 한반도 그리고 남북통일과의 연계성을 제시하고 있음.

○ 남북 경제통일 기반 조성과 한국 경제의 신성장동력 확보를 위한 목적으로 남북을 포함한 한반도를 각각 특징을 가진 세 개의 경제 영역으로 구상하며, 주변국과의 협력을 추진한다는 것을 내용으로 하고 있음.²⁾

- (협력 방안) 러시아, 중국과 협력하여 환동해, 환황해 벨트를 발전시키고, 북한과의 협력을 통해 비무장지대를 평화 및 환경 공간으로 조성하며, 각 벨트별로 지리적 특성에 적합한 산업 협력을 추진하고자 함.

〈그림 2〉

한반도 新경제 구상 3대 벨트



출처: 한국일보(2018. 5. 2자)

2) 한반도 新경제 구상은 문재인 대통령이 2012년 대선에서 제시하고, 2017년 7월 국정과제로 채택됨(『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, 국정기획자문위원회. 2017. 7월). 문재인 대통령은 2018년 4월 27일 남북정상회담에서 이에 관한 내용을 김정은 위원장에게 전달한 바 있음.

3) 신북방정책 관련 구상: 동아시아 철도공동체

- 2018년 8월 정부가 제안한 동아시아 철도공동체 구상은 신북방 정책의 나인브릿지 전략 가운데 하나인 남북 및 시베리아 철도 등과의 연결을 통하여 한반도와 동북아시아 및 유라시아 지역과의 교통물류 연계망 구축을 제안하고 있음.
- 남북한, 러시아, 중국, 일본, 몽골을 포함하는 철도공동체 구상을 통해 기존의 한반도 新경제 구상을 확대하고 주변국들과 운송망 연계를 추진한다는 것을 주요 내용으로 하고 있음.³⁾
- 또한 주변 국가들의 주요 운송망 연계를 통해 물류를 활성화하고, 이를 점차 확대하여 공동물류 운영체제를 구축하고자 함.⁴⁾

3) 2018년 8월 15일 경축사에서 문재인 대통령 제안하였음.

4) 과거 유럽의 철도 통합과 관련한 협의체 구성은 EU의 설립에도 기여한 것으로 평가됨. 1921년 국제철도화차연합(RIV)이 설립됐고, 1922년에는 국제철도 시설과 통합 운영을 표준화하고자 국제철도연합(UIC)이 창설됨. 이후 1952년 EU의 모체인 유럽석탄철강공동체(ECSC)가 출범했고, 1953년에 창설된 유럽교통장관회의(ECMT)는 유럽의 운송 산업이 발전하는 데 커다란 공헌을 하였음. 특히 1981년 프랑스 고속철 TGV와 1991년 독일 고속철 ICE는 전 유럽을 1만km의 고속철로 네트워크함으로써 EU를 완성하는 데 큰 역할을 하였음. 나희승, 「동아시아철도공동체와 한반도 평화변영」, 정책브리핑 위클리 공감. 2018.8.27.

3. 신북방정책의 향후 추진 방향

□ 신북방정책은 지난 3년간 일정한 성과를 거두었으나 대내외적 상황으로 한계를 보이고 있음.

○ (성과) 문재인 대통령은 2017년 동방경제포럼에서 우리의 신북방정책을 소개하고 협력과제를 제안하였으며, 2019년에는 중앙아시아 3개국을 방문하여 건설, 제조업, 보건의료 분야 등에서 각국이 협력하는데 합의함.

- 한반도 주변 국제정세 상황으로 당초 기대하였던 남·북·러 철도연결을 비롯한 남·북·러 협력 추진, 러시아와의 대규모 프로젝트 협력은 성과를 거두지 못함.

○ (성과 미흡 요인) 신북방정책이 추진되는 가운데 협력 대상국에 대한 서방의 제재 지속이 어려움으로 작용하였음.

- 서방의 대러, 대북제재로 대규모 프로젝트 추진이나 금융 협력 등이 진행되지 못하면서 신북방정책이 적극적으로 추진되지 못한 측면이 있음.

□ (추진 방향) 향후 신북방정책은 제도적 협력체제를 구축하고 러시아의 극동개발정책 등 협력 대상 정부(러시아)의 주요 관심 사업에 참여하는 것을 고려할 필요가 있음.

- EAEU, 러시아, 우즈베키스탄 등과 FTA 등을 체결하여 제도적 협력의 틀을 갖추는 것이 필요함.
- 러시아의 극동개발전략, 카자흐스탄의 누를리졸 등 각국 정부에서 추진 중인 주요 정책과 관련한 협력을 고려할 수 있음.
 - 러시아의 경우 극동개발부 설립, 동방경제포럼의 개최 등을 통해 극동러시아 지역 개발 정책을 전략적으로 추진하고 있는 것을 고려하여 극동러시아 개발의 주요 부문에서 양국 정부 및 기업들 간의 협력을 추진할 필요가 있음.

III. 중앙아시아 지역에 대한 신북방정책의 개발협력 전략⁵⁾

1. 중앙아시아 개발협력의 특징

- 신북방정책이 변화한 대외 정치, 경제적 환경 속에서 새로운 협력을 모색하는 의미가 있는 것과 같이 이 지역에서의 개발협력 정책도 유라시아 국가들의 지역적인 특성과 변화에 적합한 방법으로 추진되어야 할 필요가 있음.
- 중앙아시아와의 개발협력은 다음과 같은 지역적 특성의 영향을 받고 있음.

5) 이 장에서는 중앙아시아 5개국과 한국의 중점협력국인 아제르바이잔을 연구 대상 지역으로 하고자 함.

〈표 5〉 중앙아시아 지역 특징과 개발 협력

구분	내용	개발협력에 대한 영향
체제전환	사회주의에서 자본주의로의 체제 변동	서방의 개혁 지원
대외협력	러시아의 영향력 유지와 중국의 영향력 강화, 일부 국가들에서 서방과의 협력 추진	각국의 대외정책 다변화
역내 협력	유라시아경제연합 확대, 중앙아시아 국가들 간 협력 추진	역내 국가들과의 협력 체계 구축
지역적·경제적 특성	에너지 개발, 교통물류 발전 등 인프라 발전의 필요성	국제기구의 지원, 중국의 일대일로

출처: 저자 작성

○ 따라서 이러한 중앙아시아의 체제전환, 대외협력 다변화, 역내 협력 확대 등의 특징들이 이 지역과의 개발협력에 영향을 주고 있음.

□ (주요 협력 수요) 사회 및 경제 인프라 부문에서 협력이 주로 진행되었으며, IT, 농업, 수자원, 환경 등의 부문에 대해서도 개발협력이 진행되었음.

○ 전반적으로 체제전환 이후의 경제적 침체와 투자 부진으로 열악한 사회 인프라 부문에 대한 개발협력이 추진됨.

○ 또한 중앙아시아 지역은 유라시아 대륙의 내륙(키르기즈, 타지키스탄 등은 산악지역)에 위치하고 있으며, 아래 〈표 6〉과 같이 교통물류 환경이 열악하여 이와 관련한 외국과의 협력이 추진됨.

- 이에 따라 향후 인프라 개발 수요가 매우 높은 것으로 평가됨.

〈표 6〉 중앙아시아 국가들의 물류지수(LPI: Logistics Performance Index) 순위

국가명	종합 순위	통관	물류 인프라	국제 수송	물류 역량	물류 추적	적시성
카자흐스탄	71	65	81	84	90	83	50
우즈베키스탄	99	140	77	120	88	90	91
키르기즈	108	55	103	138	114	99	106
투르크메니스탄	126	111	117	136	120	107	130
타지키스탄	134	150	127	133	116	131	104

출처: World Bank(2018).

- 또한 중앙아시아 각국의 정치 및 사회개혁 추진에 따라 이와 관련된 부문에서 협력을 추진하는 것이 유망함.

2. 한-중앙아시아 협력의 기존 성과

- 한국의 중앙아시아 지역 및 아제르바이잔과의 개발협력은 꾸준히 확대되고 있으며, 2017년에는 2006년의 약 10배에 달하는 규모로 증가함.

〈그림 3〉 중앙아시아, 아제르바이잔 6개국에 대한 연도별 ODA 규모 (2006-18, 총지출 기준)



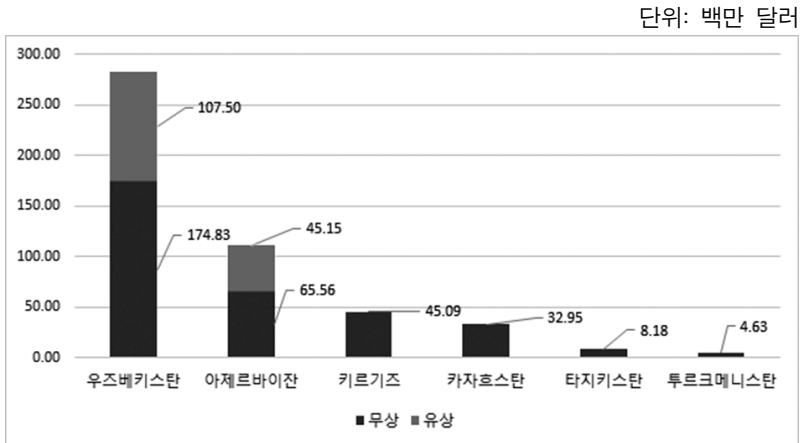
출처: ODA KOREA.

○ 그 중 우즈베키스탄과 아제르바이잔은 유라시아 지역 내 중점협력 대상국으로 한국의 주요 개발협력 대상국이라고 할 수 있음.

- 특히, 우즈베키스탄은 다른 5개국을 합한 것 보다 많은 규모의 개발협력 사업이 추진될 정도로 이 지역 개발협력의 핵심 국가라고 할 수 있음.

○ 한편, ODA 유형별로 살펴보면 2006-18년간 우즈베키스탄, 아제르바이잔을 제외하고는 무상원조 중심으로 경제협력이 이루어지고 있음⁶⁾.

〈그림 4〉 중앙아시아, 아제르바이잔 6개국에 대한 유, 무상 ODA 규모 (2006-18, 총지출 기준)



출처: ODA KOREA.

6) 키르기즈의 경우 유상차관 방식으로 국립 감염병원 개선사업('18년 승인, 27백만 달러)이 진행되고 있으나, 아직 미집행 상태임.

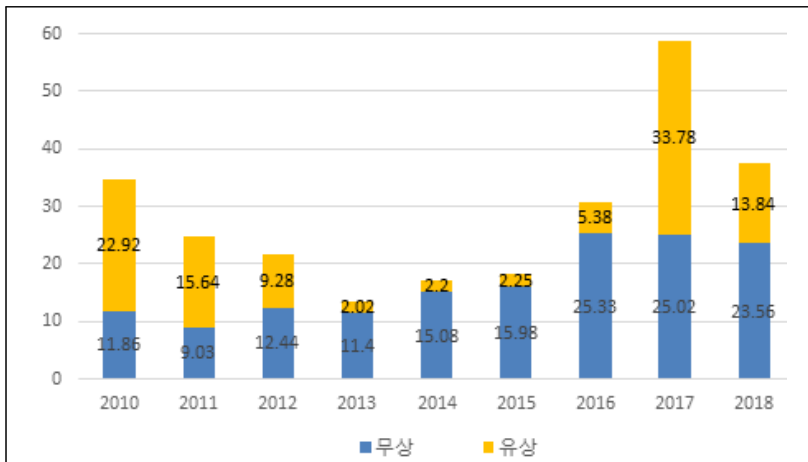
□ 중점협력국 1: 우즈베키스탄

○ 우즈베키스탄은 2018년 총지출 기준 우리나라 ODA 상위 14위의 수원국인 동시에, 중앙아시아에서 가장 많은 지원이 이루어지는 주요한 협력 대상국임.

- ODA 규모는 2017년 5,880만 달러로 역대 최대 규모를 기록한 뒤 2018년에는 3,770만 달러(무상 2,356만 달러, 유상 1,384만 달러)를 기록함.

〈그림 5〉 우즈베키스탄에 대한 ODA 지원 금액 (총지출 기준)

단위: 백만 달러



출처: ODA KOREA.

○ 우즈베키스탄은 2010년, 2015년 중점협력국으로 지정되어 적극적으로 협력이 추진되고 있음.

- 2015년 물관리·보건, 교육, 공공행정이 중점협력 부문으로 선정되었으며, 2020년에는 미르지요예프 新정부의 국가발전전략(2017-21)을 고려하여 지역개발이 신규 중점분야로 추가됨.
 - 2010-18년간 교육(35.3%), 보건(22.0%), 공공행정 및 시민사회(11.1%)에 대한 지원이 높은 비중을 차지하였음.
 - 현재 진행 중인 주요 사업으로는 교육정보화 2차사업, 전자정부 통합데이터센터 건립 등이 있으며, 신규 중점분야인 지역개발과 관련하여 해외농업기술개발사업 컨설팅도 추진되고 있음.
- 우즈베키스탄 정부는 향후 한국과의 협력에서 경제정책, 산업정책과 연계된 지원을 기대하고 있음.
- 2020년 제3차 한-우즈베키스탄 경제부총리 회의에서는 타슈켄트 제약클러스터(Pharma Park) 조성 1단계 사업(약학·바이오 특화 공과대학)을 추진하기로 합의함. 또한 안그렌 경제자유구역 개발사업(첨단산업 특구 조성)도 인천경제자유구역청 및 관련 기관과의 협력방안을 모색하고 있음.

□ 중점협력국 2: 아제르바이잔

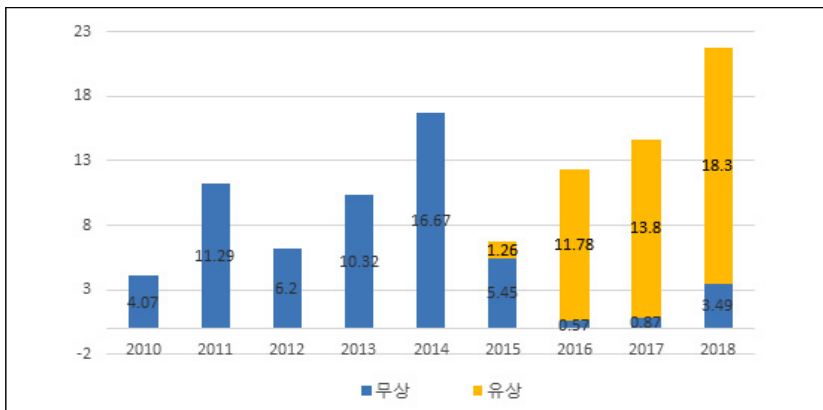
- 우리나라는 아제르바이잔의 국가개발 프로그램 등을 고려하여 통신, 공공행정, 지역개발, 물관리·보건을 중점 협력분야로 선정, 지원하고 있으며 아제르바이잔 정부의 요청으로 2020년부터 공공행정 세부분야로 관광 활성화, 중소기업 지원 등에 대한 정책자문도 추진하고 있음.

○ 아제르바이잔에 대한 ODA 규모(총지출 기준)는 2018년 2,179만 달러로 역대 최고치를 기록함.

- 2016년부터 직업훈련센터('11년), 하수처리장 건립('12년) 등 유상차관 사업의 집행이 본격화되어, 전체 ODA에서 유상지원이 높은 비중을 차지하고 있음.

〈그림 6〉 아제르바이잔에 대한 연도별 ODA 지원 금액 (총지출 기준)

단위: 백만 달러



출처: ODA KOREA.

○ 분야별로는 2006-18년 총지출 기준 식수공급 및 위생(61.1%), 교육(17.4%), 공공행정 및 시민사회(9.3%) 순으로 지원비중이 높음.

- 한편, 현재 추진 중인 주요사업으로 IOM 물공급시스템(카흐리즈) 구축 지원사업, 코자벤드지역 상하수도시설 구축사업 등이 있음.

〈표 7〉 아제르바이잔에 대한 분야별 지원 현황
(2006-18년, 총지출 기준)

단위: 백만 달러

구분	식수 공급 및 위생	교육	공공행정 및 시민사회	농업	운송 및 창고	통신	기타	총계
금액	67.24	19.19	10.21	3.93	1.64	1.24	6.52	109.97
(비중)	(61.1%)	(17.4%)	(9.3%)	(3.6%)	(1.5%)	(1.1%)	(6.0%)	(100%)

출처: ODA KOREA.

□ 중점협력국 외 국가들과의 협력 특징

- (카자흐스탄) 카자흐스탄은 2011년 KOICA 사무소 철수 이후 ODA 사업이 축소됨.
 - 2013년 카자흐스탄 정부는 자국 외교부 산하 원조전담기구 설립을 위해 KOICA에서 한국의 원조 제도 및 실행 경험을 컨설팅 받은 바 있음.
 - 카자흐스탄은 2014년 원조 수원국에서 공여국으로의 전환을 선언하고 공적개발원조 관련 법 제정, 원조기관(KazAID) 설립 등을 통해 아프가니스탄을 비롯한 주변 유라시아 국가들을 대상으로 개발협력을 추진하고 있음.
- (키르기즈) 2015년 KOICA 사무소 개설 이후 협력이 활발하며 공공행정, 농업, 교육 등의 부문 등에서 개발협력을 추진하고 있음.

- 그중 2014-16년 수행한 선거역량강화 사업은 성공적인 사례로 평가되고 있음.
 - 수력발전소 건설 등 수자원을 활용한 에너지 발전이 주요 사업으로 추진되고 있음.
 - 키르기즈는 대외개방 및 협력에 적극적이며 향후 다양한 분야로 개발협력이 확대될 가능성이 높은 국가로 평가됨.
- (타지키스탄) 한국은 교육, 공공행정, 에너지 등의 부문에서 개발 협력을 실시하고 있음.
 - 연수생 초청 등의 교육 사업을 진행한 바 있으며, 산악지역이 많은 특성에 따라 만성적인 전력 부족을 해결하기 위한 전력망 구축 사업을 지원하고 있음.
 - (투르크메니스탄) 한국기업의 진출과 관련된 협력을 추진하고 있으며 공공행정, 교육 등의 분야를 중심으로 협력하고 있음.
 - 한국 기업의 가스 플랜트 사업 진출과 관련된 가스직업훈련원 등 전문 인력 양성 사업, 학교 건설 및 설비 지원 등을 추진하고 있음.

□ 중앙아시아 KSP 사업

- 중앙아시아 지역에서 한국의 개발경험공유(KSP) 사업은 현지 정부의 높은 수요에 따라 활발하게 추진되고 있음.

- 현지 정부의 요청을 고려하여 한국의 전문가들이 컨설팅을 제공하는 KSP 사업을 통해 현재까지 다양한 정책 분야에서 다수의 사업이 진행되었음.
- 카자흐스탄과 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 키르기즈 등을 대상으로 국가별 경제환경이나 특성을 반영하여 KSP 사업이 추진되고 있음.
 - 카자흐스탄의 경우 취약한 금융시장 개선, 정책, 보증제도 등 금융부문 관련 사업과 중소기업 육성 관련 사업이 추진되었고, 우즈베키스탄에서는 산업 정책, 거시경제 정책, 경제특구 등에 관한 KSP가 추진되었음.
 - 또한 아제르바이잔에서는 대외경제협력, 자본시장, 농업 등에 대한 KSP 사업이 추진되었으며 키르기즈에서는 보험, 재정, 인력 양성에 대한 KSP 사업이 추진됨.

〈표 8〉

중앙아시아에서 추진된 KSP 사업

국가	사업명	기간	부문
카자흐스탄	주택보증 제도 및 운영 개선 방안	2019-20	금융
	민관협력파트너십(PPP) 사업 확대를 통한 경제 활성화 방안	2017-18	PPP
	국민 삶의 질 제고를 위한 정책연구: 주택보증제도와 국민건강보험제도를 중심으로	2016-17	금융, 보건
	은행권 부실채권의 신속한 정리를 위한 부실채권 정리기구(FPL)의 조직역량강화 및 효율적인 부실채권 관리방안 수립을 위한 정책자문	2015-16	금융
	수출진흥기구의 역량 강화: 한국의 TPO 시스템 벤치마킹	2014-15	무역
	부실채권 정리를 통한 은행 자산건전성 향상 및 금융시장 강화를 위한 정책자문	2014-15	금융
	경제역량 강화를 위한 정책자문	2013-14	거시경제
	중소기업 육성 활성화와 혁신산업개발계획 수립 준비	2012-13	중소기업
	중소기업 육성을 위한 신용보증제도 및 신용평가시스템 구축	2011-12	중소기업, 금융
	지속적인 경제발전을 위한 중소기업 중심의 기업발전전략	2010-11	중소기업
키르기스	산업혁신개발계획	2009-10	산업
	키르기스 예금보험 제도 및 운영 방안	2019-20	금융
	프로그램 예산제도 및 지속가능한 지역개발 전략 수립	2016-17	거시경제
우즈베키스탄	지속가능발전을 위한 개발재원 및 인적자원의 효과적 활용 방안	2015-16	고용
	타슈켄트시 대중교통 발전 전략 수립 지원	2018-19	교통
	안그렌 경제특구 운영지원 방안	2018-19	산업
	공공정책 역량 강화를 위한 정책자문	2016-17	경제정책
	경제발전을 위한 주요 정책현안분석	2014-15	경제정책
	농업 및 산업기술 혁신전략	2013-14	농업, 산업
	산업혁신전략	2012-13	산업
	국가혁신시스템의 강화전략	2011-12	정부 시스템
아제르바이잔	혁신기반 및 지속 가능한 경제발전을 위한 중장기 계획	2010-11	경제정책
	나보이 자유산업경제구역(FIEZ) 설립 정책자문	2009-10	산업
	자본 및 파생상품 시장 운영 및 규제 방안	2018-19	금융
	농산물 수출증대를 위한 지원	2014-15	농업, 교역
아제르바이잔	WTO 체제 수용과 이행을 위한 후속 이슈	2008-09	개방
	WTO 가입을 위한 정책 자문	2007-08	개방

출처: KSP.

3. 국제기구 및 다른 국가들의 협력

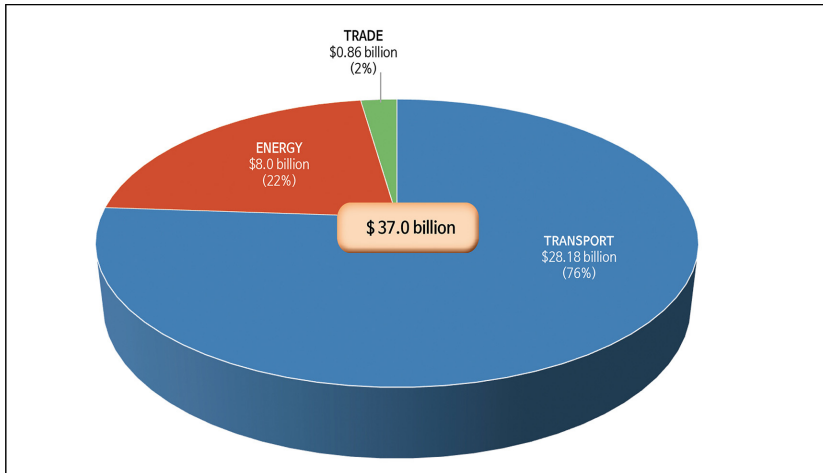
□ (중앙아시아 지역경제협력체(Central Asia Regional Economic Cooperation: CAREC) 프로그램) 운송 및 에너지 인프라 구축, 무역 원활화 등을 중점사업으로 추진하고 있으며, 그 중 운송 인프라 부문에 가장 많은 투자가 이루어짐.⁷⁾

○ CAREC은 2001년부터 자금을 투자하기 시작하여 2019년까지 운송망, 에너지, 무역 원활화 등 200여개 프로젝트에 370억 달러를 투자하고 있음.

- 중앙아시아 지역과 다른 지역을 연결하는 신규 철도망을 건설하거나 기존 철도망을 현대화하는 운송망 건설 프로젝트에 대한 지원금액이 총 282억 달러로 전체의 76%에 달함.
- 그 다음으로는 에너지 부문에 대한 투자가 80억 달러로 전체의 22%를 차지함.

7) 1997년 중앙아시아 국가들의 인프라 발전과 경제협력을 도모하기 위해 아시아개발은행 주도로 창설되었으며, 아시아개발은행이 사무국의 역할을 하고 있음. 현재 중앙아시아 5개국을 비롯하여 모두 11개국(아프가니스탄, 아제르바이잔, 중국, 조지아, 카자흐스탄, 키르기즈, 몽골, 파키스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄)이 참여하고 있으며, ADB, 유럽부흥개발은행, 국제통화기금(IMF), 이슬람개발은행(IsDB), 유엔개발계획(UNDP), 세계은행 등 6개의 국제금융기관이 참여하고 있음. CAREC 프로그램은 메콩강 유역 개발과 같이 특정 지역을 대상으로 함.

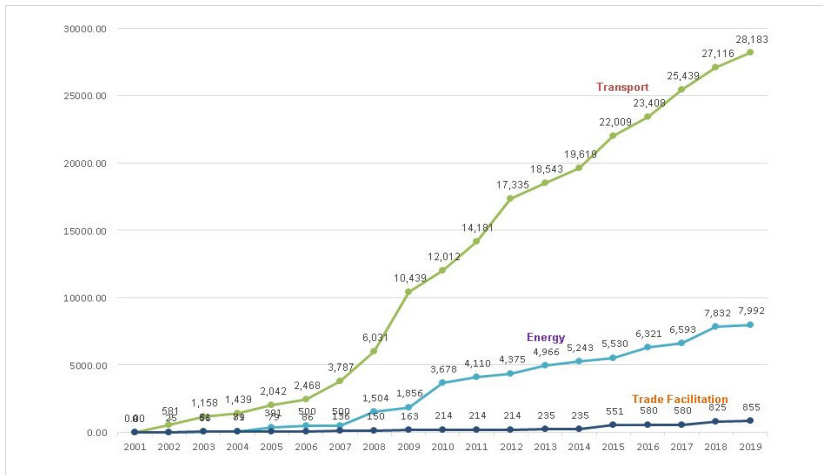
〈그림 7〉 CAREC의 부문별 투자 현황



출처: Carec program.

〈그림 8〉 CAREC의 부문별 대출 및 무상지원 합계액

단위: 백만 달러

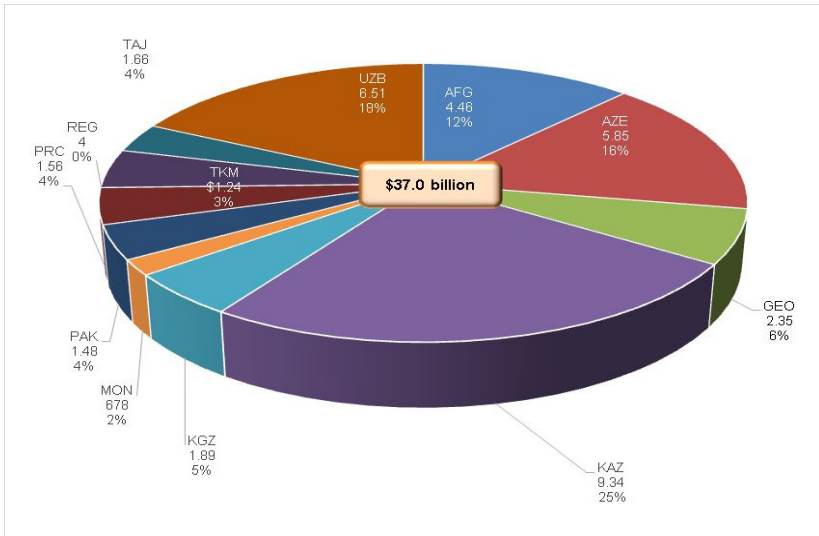


출처: Carec program.

- 국가별로는 카자흐스탄에 대한 투자가 93.4억 달러로 전체의 25%에 달하며, 그 다음으로 우즈베키스탄이 65.1억 달러, 아제르바이잔이 58.5억 달러를 기록하였음.

〈그림 9〉 CAREC의 국가별 투자현황

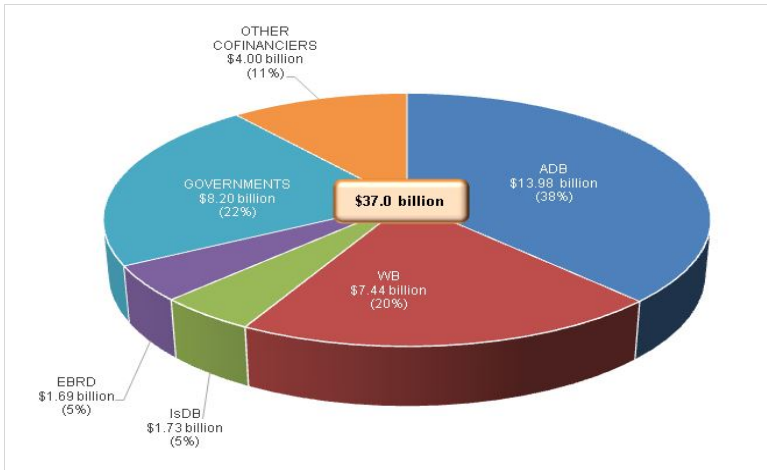
단위: 십억 달러



출처: Carec program.

- 기관별로는 CAREC 설립을 주도한 ADB가 전체 투자의 38%에 달하는 139.8억 달러를 투자하였으며, 그 다음으로 세계은행이 20%의 비중인 74.4억 달러를 투자하였음.
- 이외에 IsDB가 17.3억 달러, EBRD가 16.9억 달러를 투자함.

〈그림 10〉 국제금융기관 및 정부들의 CAREC에 대한 투자



출처: Carec program.

- CAREC은 2017년 ‘2030 전략’을 수립하여 기존의 협력 분야를 포함하는 동시에 새로운 개발협력 분야를 지정하였음.
 - 5개 주요 협력 분야는 경제 및 금융 안정과 교역, 관광 및 경제회랑, 인프라 및 연계성, 농업 및 수자원, 인력개발 등임.
 - 이 분야들은 기존의 금융, 교역, 인프라 등과 함께 관광, 농업, 수자원, 인력개발 등 새로운 부문을 포함하고 있음.
- (일본) 국제협력단(JICA)이 유무상 양자원조를 통합적으로 시행하며, 다자 대화 회의를 개최하고 다자개발 협력을 추진하고 있음.
- 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기즈에 일본센터를 설립하고 ‘ODA 현장주의’를 통해 현지에 맞는 대중아시아 개발협력을

추진하고자 함.

- 이와 함께 주요 수원국인 우즈베키스탄과 키르기즈, 타지키스탄에 JICA 사무소를 설립함.

○ 2004년부터 중앙아시아 지역과 장관급 대화인 ‘중앙아시아+일본 대화’를 추진하며 개발협력 정책을 추진하고 있음.

○ 주요 협력 분야로는 인프라 건설과 함께 중소기업 육성, 기술 지원 등을 실시하고 있음. 특히 각국의 공무원 훈련 프로그램 등 교육 협력을 적극 추진하고 있음.

□ (중국) 상하이협력기구(SCO), 일대일로 프로젝트 등을 통해 중앙아시아에 대한 정치, 경제적 영향력을 확대하는 동시에 다양한 경제, 사회 영역에서 협력하고 있음.

○ 유라시아 대륙을 통한 유럽지역으로의 운송물류망 확대를 위해 운송 분야와 관련한 협력이 가장 적극적으로 추진되었음. 이 부문은 일대일로 정책의 핵심사업이기도 함.

〈표 9〉 중국의 중앙아시아 내 주요 운송 프로젝트

국가	프로젝트	주요 내용
카자흐스탄	카자흐스탄 호르고스 물류특구(완료)	카자흐스탄과 중국의 국경지역, 호르고스에 내륙항과 경제특구 건설(비용: 2억 4,500만 달러)
	서유럽-서중국 국제회랑	카자흐스탄을 통해 중구과 서유럽을 연결하는 도로(전체 8,445km, 카자흐스탄 구간은 2,787km), 중국에서 유럽까지 10-12일 이내 화물수송이 가능
	누르술탄 도시 경전철	공항과 누르술탄 도심을 연결하는 경전철 건설
우즈베키스탄	우즈베키스탄 캅척터널(완료)	우즈베키스탄 북서부 지역과 다른 지역을 연결하는 19km의 철도 터널 건설. 중국 철도터널그룹(China Railway Tunnel Group)이 건설하며, 전체 투자액 4억 5,500만 달러 가운데 중국은행이 3억 5,000만 달러 대출
키르기즈	이식쿨 호수 원형도로	키르기즈 최대 관광지역인 이식쿨 호수 주변의 도로 건설
키르기즈, 우즈베키스탄	중국, 키르기즈, 우즈베키스탄 도로	신장위구르-키르기즈 오슈-우즈베키스탄 타슈켄트(950km) 간 도로 건설

출처: 각종 자료 참고 저자 작성.

- 또한 중국의 경제적 이익을 확보하기 위한 자원 개발을 비롯한 에너지 관련 프로젝트들이 다수 진행되었음.

〈표 10〉 중국의 대중양아시아 내 주요 에너지·자원 프로젝트(2013년 이후)

국가	부문	투자지역	투자 기업(지분)	비고
카자흐스탄	원유	카샤간	CNPC 8.33% 지분 인수, 50억 달러(2013년)	카자흐스탄 최대 유전
	수력 발전	모이낙	중국수력발전건설 집단	-
	화력 발전	에키바스투즈	약 4천억 달러(2016년)	-
키르기즈	금광	탈디불락 네보네레즈니 (Taldybulak Levoberezhny)	길림 금광그룹(60%)	2015년 7월 시험 생산
	정제	Zhongda 정제 공장	4억 3천 만 달러 (2013년)	-
	가스관	중양아시아-중국 가스관 키르기즈 노선	14억 달러(2016년)	-
	화력 발전	비쉬켈	3억 8,600만 달러(2014년)	-
타지키스탄	금광	Zeravshan	길림 금광그룹(75%)	Jilau, Taror, Khirskhona, Olympic 등 네 개의 광산으로 구성
		Pakrut	중국 비철금광(100%)	고용인원 1,300명
	화력 발전	두산베	TBEA(Tebian Electric Apparatus)	2014년, 3억 5천만 달러

출처: The long road ahead: china's belt and road initiative 2018, 2018년 6월 기준, Fitch solution global mines database, Fitch solutions; 기타 언론 보도 참고.

〈표 11〉 중국의 대중아시아 주요 부문별 투자 규모(2018년 말 기준, 누적)

단위: 백만 달러

국가	철도 및 도로	에너지 운송	공업	농업 및 식품	광물 및 에너지 개발
카자흐스탄	14,539.3	18,849.5	10,545.5	1,049.6	37,778.0
우즈베키스탄	1,269.0	205.3	923.4	28.7	2,209.3
투르크메니스탄	1,402.5	9,410.0	-	-	1,403.0
키르기즈	1,773.0	2,713.0	150.8	31.5	676.8
타지키스탄	4,515.9	4,516.0	342.0	465.0	-

출처: Aminjonov, F. et al. *BRI in Central Asia: Overview of Chinese Projects*, 2019. Central Asia Regional Data Review 20.

○ 이와 함께 중국 언어 및 문화 확산, 노동인력교류, 학술교류 등을 활발하게 추진하고 있음.

- 중국은 중앙아시아 주요 도시들에 공자학원을 설립하여 자국의 언어, 문화, 역사를 전파하는 사업을 추진하는 가운데 중앙아시아 유학생들에게 장학금을 지급하고 있음. 이에 따라 중국 대학에서 공부하는 중앙아시아 출신 학생 수가 급격히 증가하고 있음.

- 또한 연구 프로젝트 발주, 연구인력 초청 및 국제 세미나 개최 등의 활동을 지원하고 있음.

〈표 12〉 중국 대학의 카자흐스탄 유학생 수

단위: 명

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
학생 수	6,497	7,874	8,278	9,522	11,165	11,764	13,198

출처: The George Washington University, Central Asia Program, 2018. "China's Belt and Road Initiative and Its Impact in Central Asia." Marlene Laruelle ed. p.118.

□ (기타) EBRD, 세계은행, ADB 등 여러 국제기구들이 지원활동을 하고 있으며 협력의 성격과 부문에 있어서는 각각 차이가 있음.

○ 유럽 주도로 설립된 EBRD는 중앙아시아를 비롯한 유라시아 지역에서 체제전환과정에 필요한 인프라 재원을 지원하고 있으며, 에너지, 인프라, 공업 및 농업, 금융 부문에 투자하고 있음.

○ 중국 주도로 설립된 AIIB는 중앙아시아 지역에 대한 인프라 프로젝트를 점차 확대하고 있음.

〈표 13〉 개발은행의 주요 사업 부문과 국가

개발은행	주요 추진 분야	최대 투자지역	특징
세계은행	수력 발전, 노동이주	아프리카	사회인프라에 대해 우선적으로 투자 (IBRD의 46%, IDA의 40%), 산하 여러 기구가 프로젝트, 금융지원 등을 개별적으로 지원
EBRD	에너지, 인프라, 공업, 농업	러시아	시장경제 정착 지원, 국가별 3개년 발전계획 수립 지원
ADB	인프라 (교통, 물류, 에너지), 중소기업	동남아시아	CAREC 프로그램을 통해 인프라 건설에 62% 투자, 국가별 5개년 발전계획 수립 지원
EDB	인프라, 산업	러시아, 카자흐스탄	러시아 및 중앙아시아 등 유라시아 지역의 경제협력 및 유라시아 경제 연합 지원

출처: 각 국제금융기구 참고 저자 작성.

○ 러시아가 주도하는 유라시아개발은행(EDB)의 지원활동 확대와 이슬람개발은행(IsDB)의 중앙아시아 이슬람 국가들에 대한 활발한 투자활동 등은 최근 중앙아시아 지역을 대상으로 한 국제금융 기구의 특징이라고 할 수 있음.

〈표 14〉 IsDB의 중앙아시아 국가들에 대한 프로젝트 금융과 기술지원
(2019년말 기준)

단위: 억 달러

국가	지원금액 (프로젝트 수)	주요 프로젝트(금액)
카자흐스탄	16 (69)	• 카즈아그로(KazAgro) 국가지주회사, 농업금융 지원 펀드, 카자흐스탄 농업 마이크로 금융지원 (10년간 1억 달러)
키르기즈	4.01 (71)	• 비슈켄(Bishkek)과 오쉬(Osh) 전력망 개선프로젝트 금융지원(2,300만 달러) • Zarkamar, JamoatMiskinobod, Faizobod 등 농촌 지역의 교육 시설 건축 및 설비 지원(220만 달러)
우즈베키스탄	20 (88)	• 수한다리아 지역 도로 건설(1억 6,720만 달러) • Khausak-shady, 칸딤 가스 프로젝트(1억 달러)
타지키스탄	6.52 (85)	• 두산베(Dushanbe) 상수도 공급프로젝트(210만 달러)
투르크메니스탄	11 (18)	• 발칸 벨라얏(Balkan Velayat) 상수도 프로젝트 (1억 2,117만 달러)

출처: IsDB; CERIA No. 16 March 2016; Bilal Ahmad Malik, 2015: 41~42.

□ 이와 같이 EBRD, 세계은행, ADB 등과 새로운 국제금융기구들이 중앙아시아 지역에 지원 및 투자활동을 하고 있음.

○ 기존의 국제기구들과 함께 최근에는 IsDB, AIIB, EDB 등 이 지역과의 문화적, 종교적, 경제적, 지리적 연관성을 가진 국제 기구들이 사업을 점차 확대하고 있으며, 다자협력체인 CAREC도 운송, 에너지, 교역활성화 등의 분야에서 지속적인 투자 활동을 하고 있음.

- 개별국가로는 서방국가들 이외에 중국, 일본 등이 다자협약체 구성 등을 통해 중앙아시아 지역에서 개발협력을 활발하게 진행하고 있음.
- 지역의 사회경제적 상황을 고려한 사회, 경제 인프라 부문에 대한 지원과 시장경제 정착을 위한 협력 추진 등이 국제금융기구들의 중앙아시아에서의 주요 개발협력 부문이 되고 있음.

4. 향후 협력 방안

- 한국의 대중중앙아시아 개발협력은 현지 상황과 정책 변화를 고려하여 현지 수요를 파악하고 국가별 특성에 맞는 지원전략을 추진할 필요가 있음.
- 중앙아시아 국가들이 경제개혁과 대외개방을 적극 추진하고 있음에 따라 시장경제 시스템 도입 및 확산과 관련된 거시경제 정책, 산업정책, 금융시장 구축 지원 등의 부문에 지원이 필요함.
- 중앙아시아 국가들은 한국과의 협력을 통해 교육, IT, 보건 및 의료 분야, 농업 등 다양한 영역에서의 발전을 기대하고 있음.
 - 현지 수요가 많고 한국이 경쟁력을 갖춘 전자정부, 전자도서관 등 IT 관련 공공 및 정보화 부문에서 협력을 추진할 수 있음.
 - 전반적으로 취약한 부문인 동시에 최근 코로나19의 영향으로 협력 필요성이 커진 보건 및 의료 부문에서의 협력도 고려할 수 있음.

- 2014-16년 키르기즈에서 추진된 선거역량강화 사업과 같이 한국이 장점을 가진 부문에서 협력을 확대하는 것을 고려할 수 있음.
- 4차 산업혁명 등 세계적 경제흐름의 변화와 중앙아시아 국가들의 산업구조 및 중점 육성산업 변동 등을 고려하여 새로운 개발협력 부문을 발굴할 필요가 있음.
 - 중앙아시아 국가들의 경제가 성장함에 따라 농업의 비중이 감소하고 점차 서비스 부문이 발전하고 있으므로 이러한 추세를 반영하여 개발협력을 진행할 필요가 있음.
 - 코로나19 등의 상황을 고려하여 향후 의료 및 보건 분야의 ICT 연계 개발협력 사업이 유망할 것으로 평가되며 이를 적극 추진할 필요가 있음.

IV. 결론

- 문재인 정부의 신북방정책은 유라시아를 대상으로 한 정치, 경제, 외교 정책으로 과거의 정책들과 차별성이 있음.
 - 신북방정책은 북방지역과의 협력을 통해 한반도 평화체제 구축을 지향하며, 이를 위해 북한이 포함된 물류망, 에너지 연결망, 산업 연계망 구축을 추진하고자 함.

- 신북방정책의 추진을 위해 대통령 직속의 '북방경제협력위원회'가 설립되었고 각 정부 부처나 연구기관에 신북방정책 담당 부서가 운영되면서 제도적 기반과 토대가 갖추어진 것으로 평가됨.
- 신북방정책에서는 중점추진과제를 통해 다각적인 외교협력기반을 조성하고 양자 및 다자협력과 ODA 및 KSP 사업을 추진한다는 개발협력 과제가 포함됨. 따라서 개발협력 확대를 통해 신북방정책의 성공에 기여할 수 있을 것으로 전망됨.
- 신북방정책의 개발협력 강화를 위해서는 정치, 경제, 사회적으로 역동적으로 변화하는 유라시아 지역의 특성을 고려하여 협력 부문을 선정할 필요가 있음.
 - 따라서 유라시아 지역 전체가 아닌 주요 개별 국가 단위로 구체적 협력 방안을 모색하는 작업이 필요함.
- 중앙아시아 국가들은 한국형 경제발전 모델에 높은 관심을 가지고 있으므로 이와 관련된 협력 확대가 필요함.
 - 그동안 성공적으로 수행되어 왔으며 향후에도 중앙아시아 지역에서 수요가 높을 것으로 예상되는 KSP 사업의 효과성을 높이기 위해 체계적인 협력 추진체계를 구축할 필요가 있음.
 - 향후 특정 정책분야에 대한 3-4년 단위의 사업을 추진하여 자문의 집중도와 효과성을 높일 필요가 있음.

- 특히, 최근에는 중앙아시아 국가들에서 민주주의 발전과 관련된 법적, 제도적 측면에서의 협력 수요가 있으므로 이 부문에서 협력을 확대할 수 있음.

- 2020년 코로나19의 영향으로 의료 및 보건 부문에서의 협력 수요가 증가함에 따라 이와 관련한 협력을 추진할 필요가 있음.
 - 기존의 현지 병원 설립 사업, 한국 의료기관들과 현지 의료기관의 협력, 코로나19 이후 한국 전문가의 현지 파견 등 기존의 성과를 토대로 사업을 추진할 경우 향후에도 성과를 거둘 가능성이 높을 것으로 판단됨.

- 최근의 민관협력 전대금융 지원 경험을 토대로 관련 사업을 지속할 경우 중앙아시아 지역과의 경제협력을 확대하는데 긍정적인 역할을 할 것으로 평가됨.

참고문헌

국내문헌

- 박정호 · 강부균 · 윤지현. 2017. 『중아시아 개발과제와 한 · 중아 신협력 방향』, 대외경제정책연구원
한국수출입은행. 2020. 『2019 숫자로 보는 ODA』.

해외문헌

- Aminjonov, F. et al. *BRI in Central Asia: Overview of Chinese Projects*. 2019. Central Asia Regional Data Review 20.
Bilal Ahmad Malik. 2015. “Halal banking in post-soviet central Asia: Antecedents and consequences.” *Marketing and Branding research* 2.
Sebastian Peyrouse. 2016. “Islamic finance in central asia.” CERIA Brief, No. 16. March.
The George Washington University, Central Asia Program. 2018. “China’s Belt and Road Initiative and Its Impact in Central Asia.” Marlene Laruelle ed.
The long road ahead: china's belt and road initiative 2018.
Fitch solution(2018). “Industry Trend Analysis - Belt & Road: Minimal Deal Materialisation Amid High Risks.”

온라인 자료

- 한국일보. 2018년 5월 2일
내일신문. 2018년 4월 25일
한겨레신문. 2018년 8월 15일
정책브리핑 위클리 공감. 2018.8.27.
북방경제협력위원회 www.bukbang.go.kr
IIE(Institute of International education)
www.iie.org/Research-and-Insights/Project-Atlas/Explore-Data/China
lpi.worldbank.org
www.odakorea.go.kr
stats.koreaexim.go.kr
www.ksp.go.kr
www.carecprogram.org
president.globalwindow.org
www.isdb.org

EDCF

IV. 개발협력대상국 분석

인도네시아 국가신용도 평가리포트(20.5월)
이광준 한국수출입은행 책임조사역

파키스탄 국가신용도 평가리포트(20.5월)
이미라 한국수출입은행 조사역

인도네시아 국가신용도 평가리포트('20.5월)

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

1. 국가개황

1. 일반개황

면적	1,905천 km ²	GDP	1조 1,192억 달러(2019)
인구	2.7억 명(2019)	1인당 GDP	4,219달러(2019)
정치체제	대통령중심제	통화단위	Rupiah (IDR)
대외정책	비동맹중립	환율(달러당)	14,147.7(2019년 평균)

- 적도에 위치하며 16,000개 이상의 섬으로 이루어진 동남아의 도서국 인도네시아는 ASEAN(동남아시아국가연합) 내에서 최대 경제규모 및 최대 인구(세계 4위)를 보유한 나라로, 우리 정부의 신남방정책의 핵심전략국임.
- 인도네시아는 팜오일, 고무 등 농산물과 석유, 천연가스 및 기타 광물 등 부존자원이 풍부하며, 2.7억 명의 인구 중 절반 가량이 24세 이하로 향후 성장잠재력이 있음.
- 2004년 최초의 직선제 대선에서 평화적으로 정권이 교체된 이후 현재까지 민주주의 체제가 유지되고 있음. 2019년 4월 Joko Widodo 대통령이 연임에 성공하면서 기존의 정책기조를 유지하고, 경제성장세를 이어갈 것으로 전망됨.

2. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1973. 9. 18 수교 (북한과는 1964. 4. 16)
- 주요협정: 경제기술협력협정('71년), 임업협정('87년), 이중과세방지협정('89년), 항공협정('89년), 투자보장협정('94년), 문화협정('07년), 범죄인인도조약('07년), 원자력협정('11년), 형사사법공조조약('14년), 대외경제협력기금협정('17년)

〈표 1〉 **교역규모** 단위: 천 달러

구 분	2017	2018	2019	주요 품목
수 출	8,403,680	8,833,195	7,650,051	석유제품, 철강관, 합성수지, 편직물, 반도체
수 입	9,570,960	11,161,192	8,819,773	석탄, 천연가스, 의류, 목재류, 철강관

해외직접투자현황(2019년 말 누계, 총투자기준) 2,270건, 11,901,331천 달러

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 2〉 **주요 국내경제 지표** 단위: %

구 분	2015	2016	2017	2018	2019
경제성장률	4.9	5.0	5.1	5.2	5.0
소비자물가상승률	6.4	3.5	3.8	3.3	2.8
재정수지/GDP	-2.6	-2.5	-2.5	-1.8	-2.2

출처: IMF, EIU

□ 2019년 총투자 위축으로 경제성장세 다소 둔화

○ 최근 5년간 GDP 대비 평균 30% 이상의 비중을 차지한 총투자는 인도네시아 경제의 주된 성장동력 중 하나로, 2019년 GDP 대비 33.7%를 기록하였음. 그러나 2019년 4월 대선 및 10월 2기 내각 구성을 둘러싼 불확실성 지속과 팜오일, 석탄, 천연가스 등 주요 수출품의 국제가격 하락 영향으로 총투자 증가세가 둔화되었음.

- EIU에 따르면 2019년 고정투자의 전년대비 증가율은 4.5%로 전년(6.7%) 대비 둔화되었고, 2019년 재고투자는 전년도의 65.5% 수준으로 감소하였음.

○ 한편, 2019년 GDP의 57.9%를 차지한 민간소비가 전년과 유사한 수준인 5.2% 성장하고, 상품수입 감소에 따른 상품수지의 흑자 전환이 증가세 둔화를 일부 만회하여 2019년 전체 경제성장률은 5.0%를 기록하였음.

□ 코로나19 확산으로 경제성장률 전망치 대폭 하향 조정

○ 세계은행 등은 최근 수정된 경제전망에서 코로나19 확산과 그에 따른 각국의 이동 제한, 검역 강화 조치 시행에 따른 글로벌 경제 위축으로 2020년 인도네시아 경제가 아시아 금융위기 이후 최저치인 -1.0~0.2% 성장에 그칠 것으로 전망하고 있음.

- 2021년에는 2020년 중 코로나19 사태가 정리되는 것을 전제로 성장률이 반등하여 예년 수준 또는 그 이상을 기록할 것으로 전망됨.

○ 인도네시아 정부는 최근 코로나19 확산에 따른 경제 위축이 빈곤율과 실업률의 급격한 상승으로 이어져 2020년 경제성장률을 0.4~2.3%로 예상하고 있으며, 2·3분기 중 역성장의 가능성도 있다고 밝혔음.

〈표 3〉 각 기관별 인도네시아 경제성장률 전망

(단위: %)

구 분	세계은행	IMF	ADB	EIU	인도네시아 재무부
2020년	0.0	-0.3	-1.0	0.2	0.4~2.3
2021년	4.8	8.2	5.3	5.2	4.5~5.5

출처: 각 기관 발표자료

□ 경기부양을 위한 통화정책 완화 기조 지속

○ 2019년 연평균 소비자물가상승률은 2.8%로 전년(3.3%) 대비 둔화되었음. 이는 경제성장 둔화 국면에서 국내 주택가격, 교통비, 에너지 가격 등의 상승세가 주춤한 결과로 분석됨.

○ 소비자물가상승률이 중앙은행의 목표치인 2~4% 범위 내에서 관리되는 가운데 중앙은행은 경기 부양을 위해 기준금리를 2019년 중 총 4회(100bp) 인하하였고, 2020년에도 4차례(100bp) 인하하여 통화정책 완화 기조를 유지 중임.

○ 한편, 같은 기간 중앙은행은 1998년 이후 최저치(1달러당 16,000루피아)를 경신하며 불안정해진 루피아화 가치 방어에도 대응 중임. 이를 위해 미 연준과 600억 달러 규모의 달러화 스왑 계약 체결, 수출금융 지원, 중소기업 대출지원을 위한 준비금 요건 완화 등의 조치를 취하고 있음.

- 2020년 초 중앙은행의 기준금리 인하 기조 유지 및 루피아화 가치 방어를 위한 조치들은 2018년 루피아화 가치 폭락 시 중앙은행이 총 6회(175bp) 기준금리를 인상했던(4.25% → 6%) 사례와 대조됨. 이는 중앙은행이 전례 없는 경제 전반의 충격을 완화시키는 데 방점을 두고 있는 것으로 해석되며, 향후 추가적인 금리 인하 가능성이 있어 보임.

□ 정부지출 확대로 재정수지 적자 확대 전망

○ 2019년 재정수입은 소비세와 국영기업 수입 증가에 힘입어 GDP 대비 13.5%를 기록, 전년대비 비중이 소폭 상승한 것으로 나타났다. 재정지출 비중은 전년과 유사한 15.1%를 기록하면서 GDP 대비 재정수지 적자 비중이 전년 대비 개선되었음.

〈표 4〉 최근 인도네시아 재정수지 및 전망(GDP 대비) (단위: %)

	2018	2019	2020 ^f	2021 ^f
재정수입	13.1	13.5	11.4	11.7
재정지출	14.9	15.1	18.0	15.8
재정수지	-1.8	-1.6	-6.6	-4.1

출처: EIU

○ 한편, IMF와 EIU는 2020년 코로나19 확산 및 그에 따른 정부 지출 확대로 2020년 재정수지 적자가 GDP 대비 6%를 초과하여, 인도네시아 국가재정법에 명시된 재정적자 관리기준인 GDP 대비 3% 수준을 초과할 것으로 전망하고 있음.

- 조코위 인도네시아 대통령은 2020년 3월 코로나19 확산으로 인한 국가적 위기 대응을 위해 2022년까지 한시적으로 국가 재정법 상 관리기준 적용을 완화하고, 적극적인 재정정책을 추진하기로 하였음.

2. 대외거래

〈표 5〉 주요 대외거래 지표 단위: 백만 달러, %

구분	2015	2016	2017	2018	2019
경 상 수 지	-17,519	-16,952	-16,196	-30,633	-30,387
경상수지 / GDP	-2.0	-1.8	-1.6	-2.9	-2.7
상 품 수 지	14,049	15,318	18,814	-227	3,511
상 품 수 출	149,124	144,470	168,882	180,726	168,456
상 품 수 입	135,076	129,152	150,068	180,953	164,945
외 환 보 유 액	100,626	110,931	124,143	114,776	122,707
총 외 채	310,730	320,966	352,469	375,430	404,282
총외채잔액/GDP	36.1	34.5	34.7	36.0	36.1
D,S,R	12.5	14.8	11.9	8.8	12.6

출처: IMF, EIU

□ 상품수지가 흑자 전환하였으나 경상수지 적자 지속

○ 2019년 중 주요 수출품인 석탄, 원유, 팜오일의 국제가격 하락 및 글로벌 수요 감소로 상품 수출이 전년 대비 -6.8% 감소하였으나, 국내 투자 둔화로 인한 원자재 및 중간재 수입 수요 감소 및 정부의 에너지 수입대체 정책 시행으로 상품 수입액이 전년대비 -8.8% 감소하여 결과적으로 상품수지가 흑자 전환하였음.

- 원유 순수입국인 인도네시아에서는 에너지 자원의 대외의존도를 줄이기 위해 2020년 1월부터 모든 차량과 기계류에 팜오일이 30% 포함된 바이오 혼합 디젤 사용이 의무화되었으며(B30), 2018년 9월부터 국내에서 생산되는 원유의 일부를 의무적으로 국내에 판매하는 조치가 시행 중임. 바이오 혼합 디젤 의무사용 비율은 향후 지속적으로 인상될 전망이다.

○ 한편, 외채 증가에 따른 원리금 상환 부담 증가, 기타 대외 배당금 지급액 증가로 인한 소득수지 적자 악화(-337.7억 달러) 및 해외 여행 증가 등에 따른 서비스수지 적자(-77.5억 달러)의 영향으로 전년 대비 경상수지 적자 만회 폭은 미미한 것으로 드러남.

□ 2020년 경상수지 적자 확대 전망

- 인도네시아는 만성적인 소득수지 및 서비스수지 적자로 인해 2012년부터 경상수지 적자를 지속하고 있음. IMF는 코로나19 사태의 전 세계적 여파로 상품수지 흑자 유지도 기대하기 어려울 것으로 보이는 2020년의 GDP 대비 경상수지 적자 비중을 -3.2%로 전망하였음.

3. 외채상환능력

□ 양호한 외환보유액 규모 유지 중

- 외환보유액은 2017년 역대 최고치인 1,241억 달러를 기록한 이후 2018년 하반기 루피아화 가치 방어를 위한 외환시장 개입¹⁾에 따라 1,148억 달러로 전년대비 7.5% 감소하였으나, 2019년에는 FDI 유입액 증가* 등에 힘입어 1,227억 달러 수준을 회복하였음.
- 외환보유액은 상대적인 기준으로도 양호한 수준을 기록 중임. 2019년 말 기준 외환보유액 대비 단기외채잔액 비중**은 단기외채 증가로 45.1%를 기록하여 전년대비 소폭 상승하였으나, 월평균 수입액 대비 외환보유액***은 2019년 수입액 감소에 힘입어 6개월 분으로 전년(5.3개월분) 대비 증가하였음.

1) 인도네시아 통계청의 발표에 의하면 2018년 중 루피아화 가치 방어를 위해 소모한 외환 보유액이 71억 달러(2018년 전체 외환보유액의 6.2%)에 이르는 것으로 나타남.

* FDI 순유입액(억 달러) : 205.2('17) → 189.1('18) → 244.4('19)

** 외환보유액 대비 단기외채잔액(%) : 37.6('17) → 43.2('18) → 45.1('19)

*** 외환보유액/월평균수입액(개월) : 6.76('17) → 5.32('18) → 6.00('19)

○ 한편, 2020년 중 코로나19 확산에 따른 투자자금 유출 등으로 외환보유액 감소 가능성이 높은 상황임.

□ 경제규모 대비 외채비중은 양호한 편이나 총수출 대비 총외채잔액 비중이 다소 높음

○ 2019년 총외채잔액은 GDP 대비 비중이 전년대비 유사한 수준을 기록하였으나, 총수출 대비로는 상승하여 200%에 육박하였음. 2020년 글로벌 경기 침체로 인한 수출 감소가 외채 관련 지표에도 악영향을 미칠 것으로 우려됨.

* 총외채잔액/GDP(%) : 34.7('17) → 36.0('18) → 36.1('19)

** 총외채잔액/총수출(%) : 176.4('17) → 169.7('18) → 194.9('19)

III. 경제구조 및 정책

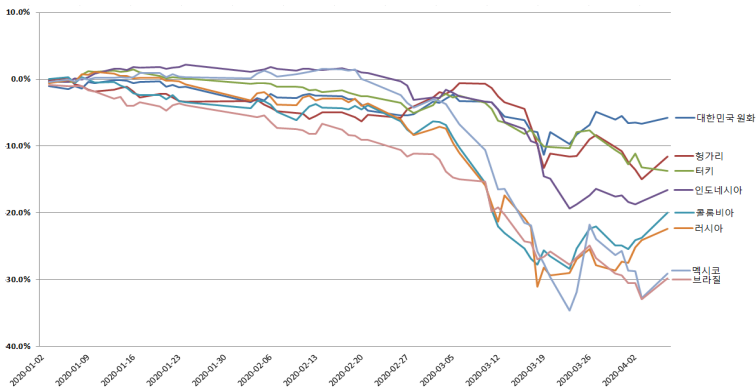
1. 구조적 취약성

□ 대외변수에 의한 루피아화 통화가치 불안 지속

○ 2020년 초 코로나19의 글로벌 확산에 따른 실물 부문의 위축이 금융 부문 불안으로 이어지고 있으며, 다수의 신흥국에서는 대규모 자본 유출로 인한 통화가치 하락 및 외환보유액 감소 추세가 뚜렷해졌음.

- 최근의 신흥국 통화가치 변동은 코로나19 확산에 따른 글로벌 경기 위축 우려에 사우디아라비아-러시아 간의 원유 감산 협의 결렬 이슈가 맞물리면서 브라질, 멕시코, 러시아 등 주요 산유국 중심으로 급락양상을 보였음.

〈그림 1〉 2020년 주요 신흥국 통화의 연초 대비 통화가치 변동률(%)



자료: Bloomberg

○ 인도네시아는 국제 원유 공급시장에서 차지하는 비중이 낮으며 원유 순수입국임에도 불구하고, 최근 외환보유액의 급격한 감소 및 통화가치 불안 양상이 상대적으로 두드러지고 있음. 이는 글로벌 투자심리 위축에 따른 여파로, 인도네시아 경제의 대외적 취약성이 그대로 드러난 것으로 볼 수 있음.

- 인도네시아 중앙은행에 따르면 3월말 기준 외환보유액(중앙은행 보유 금, SDR 등 포함)은 1,210억 달러로, 2월 말 대비 7% 이상 감소한 것으로 나타났음. 인도네시아 외환보유액은 2018년 9월 1,148억 달러를 기록한 이후 점진적인 증가 추세를 이어 오다 최근 급격히 감소하였음.

- 인도네시아 루피아화 가치는 1998년 동아시아 외환위기, 2008년 금융위기, 2013년과 2018년의 글로벌 유동성 축소 기조 확산 때마다 역대 최저치를 경신해 왔음. 2020년 4월 초 달러화 대비 루피아 환율은 16,000루피아를 초과하였으며, 루피아화 약세가 연말까지 지속될 것이라는 예상이 지배적임.

□ 근본적인 경제적 체질 개선 방안 마련이 시급

○ 인도네시아 정부의 대규모 경기부양책 추진, 인도네시아 중앙은행-미 연준 간 600억 달러 규모의 통화스왑 체결 등 정책 대응은 고무적이나, 보다 근본적으로 인도네시아의 산업 경쟁력을 높이고, 외국인 투자환경을 과감히 개선하여 대외적 변수의 영향을 덜 받는 구조를 갖출 필요성이 있음.

2. 성장잠재력

□ 자원이 풍부한 젊은 인구대국

- 인도네시아는 팜오일, 고무, 카카오, 커피 등의 글로벌 주요 생산국으로 농산물 자원이 풍부함. 또한 산유국으로서 정유개발 마스터플랜을 통해 원유 생산능력 확충 및 정유설비 고도화를 꾀하여 2018년 일평균 81만 배럴 수준이었던 생산수준을 2026년 200만 배럴까지 증대시키는 목표를 추진하고 있음.
- 또한, 세계 4위의 인구 대국인 인도네시아는 2.7억 명의 인구가 거대한 내수시장을 형성하는 한편, 인구의 절반 가량이 24세 이하여서 노동집약적 산업을 발전시키기 유리한 상황임.

3. 정책성과

□ 경제성장세 둔화 우려 속 인프라 확충 정책 지속 전망

- 대규모 인프라 확충을 내세웠던 조코위 행정부는 첫 임기 중 총연장 3,400km에 이르는 고속도로를 건설하고, 신공항 10개, 신항만 19개, 댐 17개를 건설하였음. 또한 인도네시아 최초의 지하철(MRT)이 2019년 4월 자카르타에서 개통되었으며, 총연장 142.3km의 자카르타-반둥 간 고속철이 2021년 완공을 앞두고 있음.

○ 대규모 투자를 바탕으로 집권 1기의 경제성장세를 기록해 온 조코위 행정부는 집권 2기에도 역시 경제발전을 최우선 과제로 설정하고 인프라 확충 기초를 이어 갈 것으로 예상됨.

- 그러나 2019년 경제성장률은 5.0%로 2015년 4.88% 이후 최저치를 기록하였으며, 여전히 부족한 인프라, 취약한 제조업 기반이 경제성장을 저해하는 요인으로 꼽히고 있음. 또한 코로나19 확산에 따른 보건 및 위생, 기업지원 관련 재정지출 확대에 인프라 확충 추세는 다소 둔화될 전망이다.

□ 코로나19 확산에 따른 경기침체를 막기 위한 대규모 부양정책 추진

○ 인도네시아 정부는 코로나19가 실물경제에 미치는 충격을 최소화하고자, 총 695조 2천억 루피아(약 490억 달러) 규모의 경기부양책을 발표하였음.

- 동 부양책을 통해 법인세율의 단계적 인하, 대출 관련 규제 완화 및 기업 지원에 총 288조 6천억 루피아, 빈곤 가정 보조금 대상 확대와 구직자 지원 프로그램 실시 및 저소득층 전기료 인하 등 사회보장에 203조 9천억 루피아, 코로나 검사 키트 및 인공 호흡기 조달 등 보건 분야에 87조 6천억 루피아가 지원될 예정임.

- 상기 정책의 재원 조달을 위해 상반기 중 630조 5천억 루피아 규모의 채권을 발행하였으며, 하반기 중 900억조 루피아 규모의 채권을 추가로 발행할 계획임.

IV. 정치 · 사회동향

1. 정치동향

□ 조코위 대통령의 연임으로 정치적 안정성 지속 전망

- 2019년 4월 17일 대통령 선거에서 조코위 현 대통령이 55.5%의 득표율을 기록하여 예상대로 재선에 성공하였음. 조코위 대통령은 2019년 10월 공식 취임사에서 지속적 인프라 확충, 규제 개혁, 인적자원 개발 등을 강조하였고, 이에 따라 집권 2기에는 기존의 정책 기조가 안정적으로 유지되면서 보다 구체적인 성과 도출에 정부의 역량이 집중될 것으로 전망됨.

□ 2기 내각 구성 관련 엇갈린 평가 존재

- 2019년 10월 발표된 2기 내각 구성에서 지난 대선의 경쟁 후보이자 정치적 숙적인 프라보워 수비안토 대인도네시아 운동당 총재가 국방부 장관으로 임명되고, 3~40대의 젊은 기업인이 장관으로 발탁된 점에서 일단 협치와 파격의 인선이라는 긍정적인 측면이 부각됨.
- 반면, 부정적인 시각에서는 총 34명의 장관 중 26명이 교체된 이번 개각에서 정치인 출신 장관 16명이 여·야 7개 당에서 나눠먹기 식으로 등용되었고, 그 결과 향후 정책 추진이 전문성

보다는 오히려 정치적 이해관계에 의해 좌우되는, 타협의 내각 또는 ‘가도 가도’(Gado Gado, 인도네시아식 샐러드) 내각이라는 비판이 제기되었음.

- 프라보워 총재의 국방부 장관 기용을 정치적 화해로 평가하기에 앞서 그가 군인 시절 민간인 탄압 전력이 있어 문민정부인 현 정권과 맞지 않고, 대선 결과에도 2회 연속 불복하여 전국적인 유혈시위를 초래하는 등 사회적 혼란을 야기한 장본인이라는 점에서 적절성 논란의 여지가 있는 상황임.
- 또한 인도네시아판 우버이자 유니콘 기업인 고젝(Gojek)의 창업자이자 최고 경영자인 나딤 마카림(35세)이 교육부 장관에 기용된 점은 인도네시아 정부가 추진 중인 ‘디지털 기반 경제 구조로의 전환’을 위한 노력으로 평가되나, 한편으로 교육과 무관한 분야의 전문가를 교육부 장관에 앉혔다는 비판이 제기됨.

□ 이슬람 지도자 출신 마루프 아민의 부통령 취임으로 사회정책의 보수화 우려

- 조코위 대통령은 재선 승리를 위해 자신의 개혁적 성향과는 거리가 있는 마루프 아민 인도네시아 이슬람 지도자 협회장을 부통령으로 지명하였음. 조코위 대통령은 본인의 최측근이 2017년 정치적으로 몰락하는 데 결정적 역할을 한 것으로 알려진 마루프 아민과의 전략적 연대로 무슬림 중도 보수세력의 지지를 이끌어 냈고, 이를 바탕으로 대선에서 승리한 것으로 분석됨.

- 무슬림이 전체 인구의 87%를 차지하는 인도네시아에서 이슬람교에 대한 태도는 선거에 상당히 큰 영향을 미쳐 왔음. 대표적인 예로 조코위 대통령의 최측근으로 분류되는 중국계 기독교인인 바수키 차하야 푸르나마 자카르타 주지사가 70%대의 압도적인 지지율을 기록하다 2016년 10월 이슬람 신성모독죄로 몰려 기소당한 이후 2017년 4월 주지사 연임에 실패하고 이후 재판에서 실형을 선고받은 사례가 있음.
- EIU는 보고서에서 마루프 아민의 부통령 취임으로 인도네시아 사회 전반의 종교적인 보수성이 두드러져 왔으며 향후 사회 정책이 보수화될 것을 우려하였음.

2. 사회동향

□ 파푸아 지역에서 2019년 인종차별에 반발한 폭동 발생

- 2019년 8월 파푸아 섬 출신 대학생 43명이 인도네시아 국기 훼손 혐의로 체포되고 이들에 대한 모욕이 담긴 동영상의 유포되자 파푸아 지역 곳곳에서 멜라네시아계 민족인 파푸아 인들에 대한 인도네시아 사회의 인종차별에 반발하는 소요 사태가 발생하였고, 수도 자카르타 시내에서도 시위가 발발, 폭동으로 비화되어, 최소 30명이 사망한 것으로 알려졌다.

- 조코위 대통령은 사태의 봉합을 위해 직접 파푸아 지역 고속도로 (트랜스 파푸아) 건설 현장을 방문하고, 파푸아 지역에 대통령 별궁 건설을 약속하는 등 화해 제스처를 보였음

□ 부패방지법과 형법 개정 관련 대규모 대학생 소요사태 발생

○ 2019년 9월 17일 국회를 통과한 부패방지위원회(KPK)법 개정안의 철회를 요구하는 대학생 수만 명이 인도네시아 주요 도시에서 시위에 참가해 수백 명이 부상을 당했음. 동 개정안은 부패 관련 수사를 전담하는 독립 기관이었던 부패방지위원회의 권한을 대폭 약화시키는 것을 골자로 하고 있음.

- 개정안에 따르면 부패방지위원회는 행정부 소속 기관으로 전환되어, 대통령이 임명하는 5인으로 구성된 별도 위원회의 관리 감독을 받게 됨. 이에 따라 수사 과정에서의 독립성이 상당 부분 저해되어 유명 무실해질 뿐만 아니라, 부패 척결을 열망해 온 다수 국민들의 지지도 철회될 가능성이 높아 보임.
- 조코위 대통령은 부패방지위원회법 개정안에 거부권을 행사 하지는 않았지만, 악화 일로의 여론을 의식해 법안에 정식 서명하지 않았음. 그러나 의회를 통과한 법률은 대통령의 서명 없이도 30일 이후 법으로 인정된다는 인도네시아 헌법에 의거 하여, 개정안은 2019년 10월 17일 발효되었음.

○ 또한, 비슷한 시기인 2019년 9월 혼외정사, 여성의 늦은 밤 외출, 대통령 및 정부 모욕을 처벌하는 등 국민의 사생활과 표현의 자유를 과도하게 제약하는 독소 조항이 담긴 형법 개정안의 표결도 국회에서 추진되면서 시위가 더욱 격화되었음.

- 형법 개정안은 상당수 조항이 샤리아(이슬람 관습법)을 그대로 차용해 오면서 심각한 반발을 초래하였음. 개정안 표결은 조코위 대통령의 연기 요청으로 2019년 9월 중단되었지만 2020년 회기 중 우선 검토 대상 목록에 포함되어 있어, 향후 추가적인 소요 사태 및 사회적 혼란이 불가피할 전망이다.

○ 역사상 최초의 문민정부 첫 임기 말에 발생한 일련의 대규모 소요 사태와 그에 대한 정부 및 정치권의 대응은 인도네시아의 민주주의가 아직 형식적 수준에 그치고 있음을 보여주는 단적인 사례로 분석됨. 향후 이러한 흐름이 보수적인 이슬람주의자인 부통령의 입각에 따른 사회 전반의 권위주의, 보수화 경향과 맞물려 결국 민주주의의 퇴행으로까지 이어질 가능성이 염려되는 상황임.

3. 국제관계

□ 실리주의에 입각한 국제협력 강화

- 2019년 11월 한국과 협상 7년여 만에 포괄적경제동반자협정(CEPA)이 타결되었고, 2020년 중 양국 국회의 비준을 앞두고 있음. 인도네시아 정부는 한국 기업의 투자 절차를 간소화하고, 건설, 의료 부문 등 시장을 추가로 개방하며 수도 이전 사업에 한국의 참여를 부탁하였음. 현대자동차는 2030년까지 인도네시아에 15억 4,000만 달러(약 1조 8,500억 원) 규모의 현지 생산기지 투자 계획을 발표하였음.
- 중국과의 관계에서는 보르네오 섬 인근 나투나 제도 관련 영토 분쟁이 지속되고 있으며, 2019년 대선 당시 인도네시아 거주 화교에 대한 거부감이 표출되는 등 양국 간 긴장이 존재해 왔음. 다른 한편으로 인도네시아는 2019년 상반기 중 에너지, 수송 분야 위주의 30억 달러 규모의 새로운 일대일로 프로젝트 계약을 맺는 등 중국과의 경제적 협력에는 적극적인 태도를 보여 왔음.
 - 총 사업규모 55억 달러(약 6조 6천억 원), 총길이 142.3km의 자카르타-반둥 고속철은 인도네시아의 대표적인 일대일로 프로젝트로, 2021년 완공을 목표로 하고 있음.

- 아울러 인도네시아는 한·중·일 등 16개국²⁾이 참여하는 역내 포괄적경제동반자협정(RCEP) 체결을 통한 다자 무역 협력 확대를 추진 중임. 최종 타결 시 세계 인구의 절반, GDP의 3분의 1, 교역량의 30%를 차지하는 거대 블록을 형성하게 되는 RCEP은 2019년 11월 인도를 제외한 15개국간 협정문 협상이 마무리된 상태이고, 2020년 최종 타결 및 서명을 목표하고 있음.
- 한편, 2019년 협정문 협상에서 빠진 인도의 참여 여부 및 시장 개방 관련 추가 협상이 당초 예상보다 지연되면서 2020년 중 최종 서명이 어려울 것이라는 전망도 제기되었음.

V. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ IMF 구제금융 지원액 조기상환

- 인도네시아는 과거 IMF 구제금융을 받은 경험이 있으나, 2006년 IMF 차관을 조기상환하였음.
- 2002년 67억 달러, 2005년 26억 달러에 대한 채무재조정을 받은 바 있으며, 1998년 아시아 외환위기 발생으로 IMF의 지원을 받았으나 경제여건 개선과 외환보유액 증가로 2006년 조기상환하였음.

2) ASEAN 10개국 및 중국, 일본, 한국, 인도, 호주, 뉴질랜드 16개국으로 구성

□ 낮은 비중의 연체이력이 존재하나 감소세이며, 채무상환태도 양호

- 2020년 3월말 기준 인도네시아에 대한 OECD 회원국 ECA 총 지원 잔액은 185.1억 달러(단기 29.1억 달러, 중장기 156.0억 달러)임. 이 가운데 연체금액은 중장기 지원 중 3.1억 달러(중장기 잔액의 2.0%)이고 대체로 감소세이며, 단기 지원액 중 연체액은 없음.

* 연체이력(억 달러) : 6.9('17) → 4.6('18) → 3.0('19) → 3.1('20.3)

- 또한 채무재조정(기준일: 1997년 7월 1일) 이후의 원리금 기일 도래분이 안정적으로 상환되고 있음.

2. 국제시장평가

〈표 6〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
당행	C1 (2020.05)	C1 (2019.03)
OECD	3등급 (2019.06)	3등급 (2018.06)
Moody's	Baa2 (2018.04)	Baa3 (2017.02)
Fitch	BBB (2017.12)	BBB- (2016.12)

□ 점진적 등급 상향 이후 조정 가능성

- S&P는 2019년 5월 조코위 대통령의 연임 확정 및 구조개혁 지속 전망 등을 바탕으로 인도네시아의 신용등급을 1등급 상향 조정한 이후 현재까지 유지 중이나, 2020년 4월 코로나19 확산에 따른

정부 재정부담 심화, 루피아화 약세 지속 우려로 등급 전망을 ‘부정적’으로 변경하였음.

- OECD는 2012년 인도네시아의 신용 등급을 4등급에서 3등급으로 상향 조정한 이후 현재까지 등급을유지 중임.

VI. 종합의견

- 인도네시아는 2019년 총투자 둔화의 영향으로 경제성장률이 전년 대비 소폭 둔화된 5.0%를 기록하였으며, 2020년에는 코로나19의 영향으로 역대 최저 수준의 경제성장률을 기록할 전망이다.
- 인도네시아는 외환보유액과 외채규모가 양호한 편이고, 팜오일 등 농산물의 주요 수출국이며, 젊은 인구 구성을 바탕으로 향후 성장 잠재력이 있음. 그러나 구조적으로 대외변수에 취약하며, 2020년 중에도 급격한 투자자금 유출로 통화가치 하락, 대외채무 증가, 외환보유액 감소 등이 우려되고 있음.
- 조코위 대통령은 그간의 경제성장 성과를 바탕으로 이슬람 종교 지도자 출신인 마루프 아민과의 연대를 통해 2019년 4월 재선에 성공하였음. 이에 따라 그동안의 인프라 확충을 통한 경제성장 기조가 이어질 것으로 예상됨. 한편, 제반 제도와 사회정책 등이 보수화되는 과정에서 사회적 혼란이 초래되고, 민주주의가 퇴행할 우려 역시 제기되고 있음.

- 향후 정책 당국의 코로나19 대응, 인프라 확충, 실질적인 민주주의 실현이 인도네시아의 경제성장 및 국가신용도에 큰 영향을 미칠 것으로 전망됨.

파키스탄 국가신용도 평가리포트('20.5월)

이미라
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

면적	796천 km ²	GDP	2,782.2억 달러(2019 ^e)
인구	216.57백만명(2019 ^e)	1인당 GDP	1,284.7 달러(2019 ^e)
정치체제	의원내각제(연방공화국)	통화단위	Pakistani Rupee(PR)
대외정책	비동맹중립, 이슬람은건노선 표방	환율 (US\$기준)	150.04(2019 ^e)

- 서남아시아에 위치한 파키스탄은 동쪽으로 인도, 서쪽으로 아프가니스탄 및 이란, 북동쪽으로 중국, 남쪽으로 아라비아 해와 인접하고 있음.
- 제2차 세계대전 이후 인도(주로 힌두교)가 영국으로부터 독립하는 과정에서 동파키스탄과 서파키스탄이 연합하여 인도로부터 분리 독립하면서 수립됨. 이후 1971년 동파키스탄이 방글라데시로 국명을 변경하고 파키스탄 연방을 탈퇴하여 현재의 영토로 남게 됨.
- 인도와의 카슈미르 영토 분쟁, 이슬람 수니파-시아파 간 내분, 아프가니스탄에서 유입된 탈레반 무장 세력의 위협 등 테러와 정정불안이 지속되고 있음.
- 국가 경제는 섬유 산업과 해외근로자 송금에 의존적이며, 불안정한 치안과 인프라 부족, 정부의 군사비 지출 등으로 경제개발을 위한 투자가 미진함. 그러나 향후 지리적 이점을 이용한 물류 허브 도약 또는 미개발된 다양한 천연자원 개발의 성장 잠재력을 가졌음.
- 중국의 일대일로 사업에 무리하게 참여하며 중국 은행들에 대규모 채무를 지게 되었으며, 경상수지 적자가 빠르게 누적되며 외환 위기에 직면하여 2019년 22번째 IMF 구제금융 프로그램을 도입함.

2. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1983. 11. 7 수교 (북한과는 1972. 11. 19 수교)
- 주요협정: 무역협정('68), 해운협정('84), 문화협정('86), 과학·기술 협력협정('86), 경제·기술·과학협력·무역증진협정('86), 이중과세 방지협정('87), 투자증진·보호협정('90), 항공협정('96), 대외경제협력 기금차관협정('00), 무상원조협정('13)

〈표 1〉 교역규모 단위: 천 달러

구분	2017	2018	2019	주요 품목
수출	1,006,764	1,018,001	832,713	합성수지, 철강관, 석유제품
수입	317,443	379,953	418,831	석유제품, 기호식품, 의류

해외직접투자현황(2019. 12월 말 누계, 총투자기준) 213건, 288백만 달러

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 2〉 주요 국내경제 지표 단위: %

구분	2015	2016	2017	2018	2019
경제성장률	4.7	5.5	5.6	5.8	1.0
소비자물가상승률	2.5	3.9	5.0	5.3	9.4
재정수지/GDP	-5.3	-4.6	-5.8	-6.5	-9.1

출처: IMF, EIU

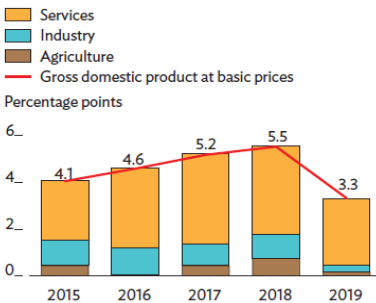
□ 경제성장률은 2019년 1.0%에 그친 데 이어 2020년에는 코로나19 사태 등으로 역성장 전망

○ 파키스탄 경제는 2017년부터 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC, China-Pakistan Economic Corridor) 사업이 본격화되면서 외국인 직접투자(FDI) 유입, 대규모 일자리 창출, 전력·교통 인프라 확충에 따른 생산성 증가로 2018년 5.8%의 성장을 달성하였음.

○ 그러나 2019년에는 농업, 제조업 등의 성장 둔화, 높은 인플레이션과 수입 감소로 인한 국내소비 및 수출 감소로 2012년 이래 가장 낮은 수준인 1.0% 성장에 그쳤음.

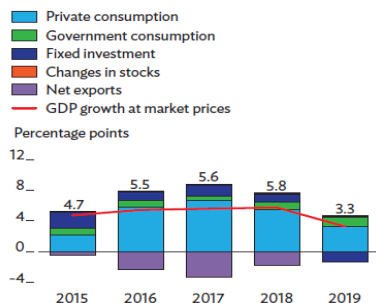
- CPEC 사업의 무리한 추진으로 외환위기에 직면한 파키스탄 정부는 2019년 7월 IMF로부터 구제금융을 지원받았으며, IMF 프로그램에 따라 경상수지 흑자 전환 노력, 공공 서비스 지출 축소 및 세율 인상 등의 정책을 실시 중임.

〈그림 1〉 경제성장률에 부문별 공급이 차지하는 비중



자료: 파키스탄 재무부, ADB

〈그림 2〉 경제성장률에 부문별 수요가 차지하는 비중



자료: 파키스탄 재무부, ADB

○ 2020년 1분기 메뚜기 떼로 인한 농작물 피해, 코로나19 사태로 인한 글로벌 경제성장 둔화 및 소비 감소, 향후 IMF 프로그램 이행 지속 등으로 인해 2020년 파키스탄 경제는 마이너스 성장에 그칠 것으로 전망됨.

- 2020년 파키스탄의 경제성장률에 대해 IMF -1.5%, EIU -0.9%, IHS Markit -1.4%로 각각 전망함.

□ 2020년 3월 코로나19 대응을 위한 대규모 경기부양책 발표

○ 파키스탄 정부는 코로나19 사태로 인한 글로벌 경제위기에 대응하기 위해 2020년 3월 60억 달러 규모의 경기부양책을 발표함. 동 부양책에는 파키스탄 노동자를 위한 보조금 지급, 설탕·밀 등 식량 관련 세금 감면 등이 포함됨. 아울러 파키스탄 중앙은행은 13.25%였던 기준금리를 네 차례에 걸쳐 인하하여 5월 중순 현재 8%로 유지하고 있음.

○ 유엔무역투자개발회의(UNCTAD)는 파키스탄이 자본유출 증가, 상품가격 및 화폐가치 하락에 따른 수출액 감소 등 코로나19 사태로 인해 큰 타격을 입을 것으로 전망함. 파키스탄 정부는 경기부양책 시행에 필요한 자금 마련을 위해 IMF, 세계은행, ADB 등과 자금 지원에 합의함.

- 파키스탄은 IMF로부터 13.9억 달러의 대출(RFI, Rapid Financing Instrument), 세계은행으로부터 10억 달러, ADB로부터 250만 달러를 각각 지원받기로 합의함.

□ 수입물가 및 식료품 가격 상승, 전기·가스 요금 인상 등으로 2019년 소비자물가상승률은 전년 대비 4.1%p 상승한 9.4% 기록

○ IMF 구제금융 도입 조건으로 기존의 부분변동환율제를 포기하고 시장결정환율제를 도입함에 따른 루피화 가치 하락과 그로 인한 수입물가 상승, 전기·가스 요금 인상, 식료품 가격 상승 등의 결과 2019년 소비자물가상승률이 전년(5.3%) 대비 4.1%p 상승한 9.4%를 기록함.

- 평균환율(미 달러당) : 104.77('16) → 105.46('17) → 121.82('18)
→ 150.04('19)

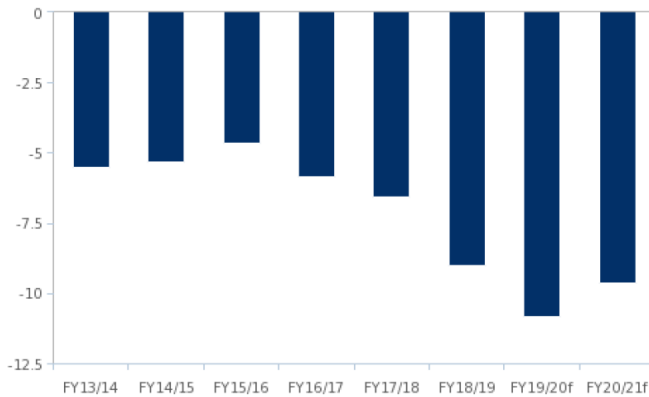
○ 코로나19 사태로 안전자산인 미 달러화에 대한 국제수요가 급증함에 따른 루피화 가치 하락 및 식료품 가격 상승으로 인해 소비자물가상승률은 2020년에도 지속적으로 상승하여 연평균 두 자릿수에 이를 것으로 전망됨.

□ 2019년 GDP 대비 재정수지 적자 비중은 30년 만에 최대 수준 기록

○ 파키스탄 정부는 예산의 대부분을 외채 상환, 군사비용, 사회보조금에 지출하는 데 반해 세금징수 환경이 열악하고, 주요 수출품목이 석유 등 부가가치가 낮은 품목에 집중되어 재정·경상수지 적자가 지속 되는 쌍둥이 적자 문제를 겪고 있음. 2019년 파키스탄의 GDP 대비 재정수지 적자 비중은 -9.1%로 30년 만에 최대 수준을 기록함.

- IMF 프로그램에 따른 세수 확대 등이 재정수지 적자 개선에 다소 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 보이나, 코로나19 사태에 대응하기 위한 부양정책의 시행으로 재정수지 적자 기조는 계속될 전망이다.

〈그림 3〉 GDP 대비 재정수지 적자 비중 확대 추이(%)



출처: 파키스탄 재무부, Fitch Solutions

- 큰 폭의 재정수지 적자, 변동환율제 도입으로 인한 루피화 가치 하락, 향후 호의적이지 않은 시장 여건에 대비한 정부의 선제적 현금 예금 증액 등으로 2019년 말 기준 파키스탄의 GDP 대비 공적채무(public debt) 비율은 재정 책임 및 부채 제한법의 상한선(60%)을 훨씬 웃도는 87.8%에 달함.

2. 대외거래

〈표 3〉

주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2015	2016	2017	2018	2019
경 상 수 지	-2,803	-7,191	-16,180	-18,859	-7,143
경 상 수 지 / G D P	-1.0	-2.6	-5.3	-6.0	-2.6
상 품 수 지	-17,108	-20,380	-29,594	-31,911	-21,718
상 품 수 출	22,707	21,820	23,163	24,842	24,785
상 품 수 입	39,815	42,200	52,757	56,753	46,503
외 환 보 유 액	17,157	19,016	15,203	8,763	13,169
총 외 채	65,727	72,157	83,477	95,342	106,348
총외채잔액/GDP	24.3	25.9	27.4	30.3	38.2
D.S.R.	19.2	19.5	22.5	23.0	32.1

출처: IMF, EIU

□ 2019년 경상수지는 GDP 대비 -2.6%로 적자 추세 지속

- 파키스탄은 섬유·의류, 쌀, 과일 등 부가가치가 낮은 상품을 주로 수출하고 원자재, 소비재 등을 수입에 의존하는 교역구조로 만성적인 경상수지 적자를 지속하고 있음.
- 2019년에는 루피화 가치 하락, 관세 부과로 인한 수요 감소, 국제유가 하락 등으로 인한 상품수입 감소 폭이 상품수출 감소 폭을 크게 상회하여 경상수지 적자 폭이 전년 대비 개선되었음.

- 파키스탄 중앙은행에 따르면 2018/19회계년도 파키스탄 주요 수출품은 석유(56%), 농·수산물(20%), 기타 제조업 제품(16%), 광물(3%) 등임. 주요 수출대상국은 미국, 중국, 유럽, UAE, 아프가니스탄 등임.
- 민간소비는 대부분 해외근로자 송금에 의존하며, 해외근로자의 송금으로 경상이전수지는 흑자를 유지하고 있음.
 - 2019년 해외근로자 송금은 222억 달러로 GDP의 약 7.8%에 달하며, 사우디아라비아, UAE 등 중동 지역으로부터의 송금이 54%를 차지하고 있음.

3. 외채상환능력

- CPEC의 무리한 추진으로 외환위기에 몰려 2019년 IMF 구제금융 도입
 - 파키스탄은 CPEC 사업 추진으로 무리하게 자본재를 수입하며 경상수지 적자가 확대되었고 외환보유고가 고갈되기 시작함. 또한, 사업에 소요되는 자금의 조달을 위한 중국 금융기관들로부터의 차입 증가로 외채가 증가하여 외채상환능력이 크게 악화되어 2019년 7월 60억 달러 규모의 IMF 구제금융(EFF, Extended Fund Facility*)을 지원받게 됨.
 - * 일시적인 외환 부족시 지원하는 대기성 차관(Stand-By Arrangement)과 달리 구조적인 외화 부족 문제 발생 시 지원하며, 차관 지원을 위한 정책권고안 또는 구조개선에 초점

- IMF는 파키스탄 정부에 거시경제 안정성 회복, 경제의 대외적 취약성 완화, 경제성장 등을 위해 세수 기반 확대, 변동환율제 도입, 중앙은행의 자율성 확대, 국영기업 개혁, 가스·전기 요금 인상, 국제자금세탁방지기구 권고사항 이행 등을 요구함.
 - 2019년 12월 IMF Country Report에 따르면, 파키스탄 정부는 2020년 1분기 회계기준 변동환율제 도입, 인플레이션 안정화, 재정 수입 증대 등 IMF의 권고사항을 잘 수행하고 있는 것으로 판단됨. 지원금액 60억 달러 중 현재까지 14.4억 달러가 집행되었음.
 - IMF 이외에도 2019년 6월 세계은행에서 조세제도 개선을 위해 5억 달러, 2019년 8월 아시아개발은행(ADB)에서 관세 및 조세 정책 개혁을 위해 5억 달러를 지원함.
- 파키스탄은 파리클럽으로부터 총 6차례(1972, 1974, 1981, 1999, 2001 1월 및 12월) 채무재조정 및 IMF로부터 총 22차례 구제금융 지원을 받았으며, 만성적인 경상수지 적자 기록, 외환보유액 고갈 등 대외지급능력 악화로 국제기구와 여러 채권국들로부터 외화를 조달하는 등 외채 부담이 높은 수준임.
- 2019년 GDP 대비 총외채잔액 비중은 38.2%, 외환보유액 대비 단기외채잔액 비중은 65.3%이며, 경상수지 적자 지속과 외채 증가로 총수출 대비 총외채 비중이 341.8%, 외채원리금 상환 비율(D.S.R)이 32.1%를 기록하고 있어 외채관리 상황에 대한 모니터링이 필요함.

- 2019년 말 기준 외환보유고는 월평균 수입액의 2.5개월분으로 IMF 최소 권고기준인 3개월을 하회함.
- 단기적으로는 외채 상환을 위한 외환보유고 마련, 장기적으로는 만성적인 쌍둥이 적자 구조 해결을 위한 재정자립도 제고가 파키스탄의 경제의 과제로 남아있음.

III. 경제구조 및 정책

1. 구조적 취약성

□ 국제유가 변동에 취약하고 불안정한 수출입 구조

○ 에너지 자원의 수입의존도가 높아 원유 등 원자재 국제가격 변동에 취약한 경제구조로, 국제유가 상승시 에너지 수입액이 증가하여 무역수지 적자 폭이 확대되고 제조원가가 상승하여 수출경쟁력도 동시에 저하됨.

- 코로나19 사태로 인한 국제유가 하락으로 수입 손실을 보충하고 각종 에너지 요금 및 금리를 인하할 기회가 될 수 있으나, 경제 성장으로 이어지기는 어려울 전망이다.

○ 민간소비 규모는 해외근로자 송금 규모의 변동에 의해 크게 좌우되며, 해외근로자 송금액 중 54%가 걸프협력회의(GCC) 6개국*으로부터 유입되고 있어 최근과 같은 저유가 지속으로

GCC 국가들의 경제상황이 악화되면 해외근로자 송금액 감소로 민간소비 또한 위축될 수 있음.

* 사우디아라비아, UAE, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 바레인

□ 인구 규모는 강점이나 낮은 교육수준으로 양질의 인력 확보 어려움

○ 파키스탄 내 소수민족 혹은 종교분파 출신과 여성의 사회적 진출이 어렵고, 교육 등 인적자본 활용을 위한 국가적 투자가 부족하여 세계 6위 수준의 풍부한 인구에도 불구하고 양질의 인력확보가 어려운 실정임.

- UNESCO에 따르면 파키스탄은 아시아 국가 중 아프가니스탄에 이어 두 번째로 문맹률이 높음.

- 보건, 교육 등 삶의 질에 관해 UNDP가 발표하는 2019년 인간개발 지수(HDI, Human Development Index)에 따르면 파키스탄은 총 189개국 중 152위로 매우 저조한 수준임.

2. 성장잠재력

□ 지리적 이점을 이용한 물류 허브로의 역할 및 주변국들로부터의 투자 유치 기대

○ 파키스탄은 서쪽으로는 이란, 아프가니스탄 북쪽으로는 중국, 동쪽으로는 인도와 국경을 접하고 남쪽으로는 아라비아해에

면하는 지정학적 요충지에 위치하여 중동-중앙아시아-동남아를 잇는 물류 허브로의 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 파키스탄은 CPEC 사업의 에너지, 인프라 프로젝트 이외에도 파키스탄의 지리적 이점을 이용한 주변국들의 투자를 유치하여 인프라 사업 발굴에 적극적임.

- 사우디아라비아 국영 석유회사 Aramco와 파키스탄 정부는 과다르 항만 지역에 100억 달러 규모 정유소와 10억 달러 규모의 석유화학단지를 건설기로 합의함.

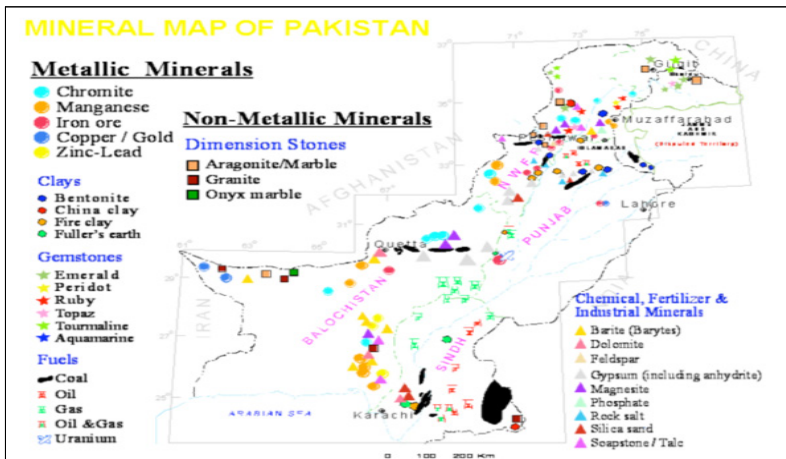
- 투르크메니스탄산 가스를 아프가니스탄, 인도, 파키스탄에 공급하는 1,800km 파이프라인 설치 프로젝트인 TAPI (Turkemenistan-Afghanistan-Pakistan-India Pipeline Project) 사업 추진을 위해 4개 당사국은 2014년 SPC 설립 및 ADB 자금을 확보하였음. 상업적 이슈 및 아프가니스탄 내 치안 문제로 건설이 지연되었으나, 2023년 완공 예정으로 에너지 안보 제고 및 가스관 통과로 인한 수익 창출 등이 예상됨.

□ 풍부한 인구와 광물자원 보유

○ 파키스탄은 매년 약 2%씩 인구가 증가하여 현재 2억명이 넘는 세계 6위의 인구 대국임. 15~54세 인구가 전체의 절반 이상을 차지하여 성장 잠재력이 높아 향후 구매력 증대와 민간소비 증가 시 거대한 내수시장이 형성될 수 있음.

- 석탄, 천연가스, 구리, 금 등 광물자원이 풍부하여 향후 치안 문제 해결, 인프라 및 기술 발전 시 자원 개발을 통해 성장동력을 확보하고 에너지 자립과 수출도 가능할 것으로 기대됨.
- 발루치스탄 지역을 중심으로 금, 석탄, 구리, 철광석, 천연가스 등 광물자원이 매장되어 있으며, 특히 파키스탄 내 최대 광산인 Reko Diq 광산에는 세계 5위 규모의 금과 구리가 매장되어 있다고 추정됨. 또한, 1991년 신드 주 Thar 사막에서 석탄 광산이 발견되면서 세계 7위 규모(약 1,750억 톤)의 석탄량 매장 국가로 등극함.
- 다만, 분리주의 및 이슬람 근본주의 테러가 활발하여 파키스탄 내에서도 가장 위험하다고 알려진 발루치스탄 및 북서부 지역에 자원이 집중되어 있어 개발이 미진하여 가스, 석유, 석탄을 수입에 의존하고 있음.

〈그림 4〉 파키스탄 광물자원 지도



출처 : 파키스탄 지리 정보부(GSP)

□ 열악한 인프라와 테러 위협 등 불안정한 치안이 경제성장 저해요소

○ 파키스탄은 테러 위협과 재정 부족으로 인프라 투자가 부진하며, 열악한 교통·전력·상수도·통신 환경은 생산원가 상승의 주요 원인이자 섬유 및 농수산물 위주의 경제가 제조업 중심으로 본격 발전하는 데 큰 장애물로 작용함.

- 파키스탄은 세계은행이 발표하는 Doing Business 2020에서 작년보다 28위 상승한 108위(190개 국가 중)를 기록하며 창업, 건설허가, 자산등록, 세금 납부절차 관련 부문에서 상당한 개선을 이루었으나, 경제활동을 위한 시스템과 제도적 여건은 여전히 낮은 수준임.

- 세계경제포럼의 2019년 글로벌경쟁력지수(Global Competitiveness Index)에서도 파키스탄은 조사대상 141개국 중 110위로 하위에 그쳤으며, 특히 항공(93위), 전기공급(111위), 수도공급(125위), ICT(131위) 부문이 취약한 상태임.

- IMF는 2018년 보고서를 통해 파키스탄은 세계에서 세 번째로 심각한 물 부족 문제에 직면한 국가라고 지적하고, 유엔개발계획(UNDP)도 파키스탄을 비롯한 남아시아 국가들이 2025년에 극심한 물 부족 문제에 직면할 것이라고 전망함.

3. 정책성과

□ CPEC는 경제 성장의 견인차이자 부채의 덫으로 작용

○ 중국-파키스탄 경제회랑사업(CPEC, China-Pakistan Economic Corridor)은 2015년 시진핑 주석이 발표한 중국이 추진하는 일대일로(一帶一路) 사업의 일환으로 파키스탄 남부 과다르 항에서 중국 신장까지를 육로로 연결하는 도로·발전소 건설 및 경제특구(SEZ) 조성을 포함하는 인프라 개발 사업임. 현재 CPEC 사업은 620억 달러 규모의 1단계 에너지·인프라 투자 협력 단계를 넘어 2단계 산업간 협력 확대 단계에 진입하였음.

- 다국적 회계건설업체인 Deloitte는 CPEC 사업과 관련해 2030년까지 200만 개의 직·간접적 일자리 창출, GDP 2.5%p 증가 등의 경제적 부가가치 창출이 기대된다고 분석하였으며, 프로젝트 성공시 경제 요충지로서 지리적 이점을 지녀온 파키스탄이 국제 물류허브로 도약하고 현재 열악한 제조업이 발전할 수 있는 기반을 조성하는데 중요한 성장동력으로 작용할 것으로 기대됨.
- 실제로 2019년 파키스탄 전력 생산량이 CPEC 발전소 사업의 완공으로 전년대비 40.5% 증가하였음.

○ 한편, 파키스탄 정부의 부정부패와 공공사업 경험 부족, 지역 주민의 반발, 사업 진행의 불투명성, 테러 문제 등은 CPEC 사업 수행상의 주요 장애 요인으로 지적되고 있으며, CPEC 사업은

파키스탄의 중국 의존도 심화 및 중국으로부터의 차관에 대한 상환 부담을 초래하여 파키스탄으로 하여금 외환위기에 직면하게 만든 원인으로 지목되고 있음.

- CPEC 사업으로 인한 외채상환 부담으로 파키스탄은 2019년 IMF, 세계은행 등으로부터 자금을 지원받음.

IV. 정치 · 사회동향

1. 정치동향

- 임란 칸 정부는 2023년까지 안정적인 정권 유지 전망
 - 2018년 7월 총선에서 반부패를 앞세운 정당 파키스탄정의운동당 (PTI)이 군소 정당과의 연합을 통해 가장 많은 의석을 차지하면서 문민정부 간 정권교체가 이루어짐.
 - 선거 과정에서 군부가 친군부 성향인 임란 칸(Imran Kahn) 총리 및 PTI를 밀어주기 위해 선거에 개입했다는 부정선거 의혹이 제기되었으나, 주요 야당인 파키스탄무슬림연맹(PML-N)을 비롯한 주요 야당들의 이전 수장들이 현재 탈세, 뇌물 등으로 수사 중인 상황 및 군부와 집권당의 협력관계를 고려할 때, 현 정부는 만기인 2023년까지 안정적인 정책 추진력을 유지할 것으로 보임.

- PTI는 파키스탄 내 4개의 주 정부 중 펀잡, 신드, 콰이버-파툰화의 국정 운영을 주도하게 되었고, 발루치스탄에서도 발루치스탄 아와미당을 지원하며 국정 운영에 참여하고 있음.

○ 2018년 9월 Arif Alvi 대통령이 취임하였으며 임기는 5년임. 파키스탄은 다수당의 수장이 총리가 되며, 총리가 대통령을 선임하는 정치 구조임. 총리는 경제, 정치, 외교, 군사(핵미사일 관리 포함)까지 총괄하는 동국의 실질적 국가 지도자이며, 대통령의 경우 2010년 4월 헌법 개정 이후 대통령의 의회 및 총리 해임권 삭제 등 정치적 권한이 대폭 축소되어 실질적으로는 상징적인 직위에 불과하게 되었음.

〈표 4〉 파키스탄 주요 정당 요약

정 당	정책 노선	수장	기타
파키스탄정의운동당 (PTI, Pakistan Tehreek-e-Insaf))	친군부, 친이슬람세력, 반서방, 반인도	임란 칸	- 2018년 7월 이후 현 집권
파키스탄무슬림연맹 (PML-N, Pakistan Muslim League-Nawaz)	반군부, 친서방, 친인도	쉐바즈 세리프	- 지난 10년간 집권 - 부정부패 의혹

□ 정책 전반에 대한 군부의 실질적인 영향 지속

○ 파키스탄은 1947년 독립 이후 문민정부와 군부가 번갈아 가며 정권을 장악하였음. 2008년 이후 문민정부가 선거를 통해 정권을 유지하고 있으나, 군부는 국제관계 및 안보 분야에서 여전히 매우 큰 영향력을 행사함.

- 쿠테타 정권의 정당성 확보를 위하여 이슬람 이념 하의 국가 통합을 강조하여 온 파키스탄 군부는 냉전 당시 아프가니스탄을 침공한 소련군과 맞선 이슬람 반군에 대한 미국의 무기 제공에 중개 역할을 하였는데, 이는 군부의 힘을 키우는 동시에 탈레반 세력을 성장시키는 배경이 되었음. 이후 인도 카슈미르 지역 등에서 이슬람 극단주의 테러 활동을 비밀리에 지원하는 등 극단주의 세력과 친밀한 관계를 유지한다는 의혹이 지배적임.
- 현 정부는 2019년 8월 카마르 자베드 바즈와 참모총장의 3년 재임을 승인하는 등 군부와 돈독한 관계를 유지 중임. PTI는 의회 내 단독으로 과반수 의석을 차지하지 못하여 군소 정당과 연합 중이며 치솟는 인플레이션과 세금정책으로 인한 서민층의 반정부 정서로 인해 군부와의 결속이 불가피함.

2. 사회동향

□ 자금세탁 및 테러 자금지원 의혹

- 파키스탄은 테러 조직 육성 및 자금 지원의 의혹을 받아 각종 자금세탁 및 테러자금 지원 관련 규제를 받고 있음. 2020년 2월 자금세탁방지국제기구(FATF)는 27개의 권고사항 중 14개만 이행한 파키스탄에 대해 이행취약국가(grey list) 지위를 유지함. 올해 9월 FATF 권고사항 준수 여부 재점검에서 낮은 점수를 받을 시 고위험국가(black list)로 분류되어 각종 국제금융 활동에 제약이 우려됨.

- 파키스탄은 2012년 FATF에 의해 grey list로 분류되었으며, 2015년 해제되었다가 2018년 6월 다시 grey list로 격하됨.
- 2019년 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)에 따르면 파키스탄은 조사대상 180개국 중 120위이며, 평점은 100점 만점에 32점으로 매우 낮은 수준임.

□ 다양한 분쟁 및 테러 발발 등으로 사회불안 지속

- 1947년 영국으로부터 분리 독립한 이후 수차례 군사적 쿠데타가 발생했고 과격 이슬람 세력의 테러활동, 종파 간 갈등 문제가 해소되지 않고 있음. 잦은 분쟁 및 테러 발생은 치안을 불안정하게 하고 파키스탄 내 투자를 감소시킴.
 - 파키스탄 내 주요 분쟁은 아프가니스탄 접경 지역에서 발생하는 탈레반의 무장투쟁, 발루치스탄 지역의 분리주의자 테러, 경제 중심지인 카라치 지역의 갱단·종파 간 테러 폭력사태, 펀잡 주와 카슈미르 지역을 중심으로 한 대 인도 테러로 구분할 수 있음.
- 파키스탄 정부가 페샤와르 군인 공립학교 테러(2014년 12월)를 계기로 2016년 1월 수립한 대 테러 국가행동계획(National Action Plan)을 시행한 이후 테러 건수가 일부 감소하는 경향을 보이긴 했으나, 여전히 파키스탄 내 민간인을 대상으로 하는 위협적인 테러 및 종교·지역 패권 문제 등으로 인한 교전이 끊이지 않고 있음.

□ 민주주의 정착은 여전히 요원한 실정

○ 파키스탄은 소수민족 혹은 소수종파 출신과 여성의 사회적 진출이 어려워 일반 시민의 정치 참여율이 매우 저조함. 또한, 군부가 외교·안보는 물론 경제정책에도 관여할 정도로 사회 전반에 영향력이 강하며, 민주주의 시민단체에 대한 군부의 억압이 심해 선거를 통해 정권교체가 이뤄짐에도 불구하고 여전히 진정한 민주주의는 정착되지 못한 것으로 평가됨.

- 파키스탄 정부는 2019년 6월 개발정책을 수립하고 지역협력을 위한 가이드라인을 제시하는 ‘국가 개발 위원회’를 창설하면서 육군 참모총장인 카마르 자베드 바즈와를 위원으로 임명하고, 동년 11월 퇴역장교인 아심 살림 바즈와를 CPEC 의장직에 임명함.

○ 2020년 1월 정부 요청 시 소셜미디어 업체는 SNS 데이터 접근과 관련해 당국에 협조하고 불법으로 간주되는 콘텐츠를 삭제해야 하며, 비협조 시 정보당국에 의해 파키스탄에서 차단당할 수 있다는 새로운 규정을 도입하여 언론의 자유를 제한함.

- 파키스탄은 EIU의 2019년 민주주의지수(Democracy Index) 보고서에서 조사대상 167개국 중 108위, 국경없는기자회의 2020년 세계언론자유지수(World Press Freedom Index) 보고서에서 조사대상 180개국 중 145위로 민주주의와 언론의 자유 모두 낮은 수준임.

3. 국제관계

□ 카슈미르 분쟁 지역을 중심으로 인도와의 오랜 갈등

○ 인도와 파키스탄은 본래 한 나라였으나, 영국 식민지 시절 독립 운동을 방해하려는 영국의 분할통치 책략으로 1947년 영국으로부터 독립하는 과정에서 힌두교 국가인 인도와 이슬람 국가인 파키스탄으로 분리 독립한 이후 현재까지 카슈미르 분쟁 지역을 중심으로 종교적 마찰과 영유권 분쟁을 지속해옴.

- 2019년 2월 카슈미르 지역에서 인도 경찰 40여 명이 사망한 자살폭탄 테러가 발생하여 양국간 공중전까지 발발하였으나, 3월 인도 공군 포로 송환 및 임란 칸 총리의 화해 제스처로 긴장 국면이 진정되었음.

- 이어 동년 8월 인도 정부가 잠무-카슈미르의 특별자치권을 인정하는 인도 헌법 제370조를 폐지하고 잠무-카슈미르 내 군대 배치, 관광 규제, 정치지도자 체포, 인터넷 통제 등을 단행하여 동 지역 긴장이 고조되었으며, 12월에는 인도 정부가 불법 이민자에게 시민권을 부여하는 시민법을 개정하였으나, 실제 무슬림만 배제하여 갈등이 증폭됨.

○ 카슈미르 지역 영유권을 둘러싼 게릴라성 테러와 무력 충돌은 오랜 기간 지속된 뿌리 깊은 갈등이며, 양국 모두 핵보유국으로

전쟁으로 인한 피해를 회피하는 점을 고려할 때 전면전으로 이어질 가능성은 낮은 것으로 분석됨.

□ 중국, 사우디아라비아와는 재정 및 군사적 도움을 위해 전략적 우호관계 유지

○ 파키스탄은 중국의 일대일로 사업의 일환인 CPEC의 에너지, 교통 인프라 개발 프로젝트를 수행하며 미국과 중국 사이에서 균형적인 외교 관계를 유지하던 노선에서 친중국 노선으로 외교 중심축을 옮긴 것으로 분석됨.

○ 중국 또한 과거 카슈미르 영유권 분쟁을 인도와 파키스탄 양자 간의 문제로 간주해왔으나, CPEC 사업이 카슈미르 지역을 통과 하면서 사실상 파키스탄의 영유권 지지로 입장을 선회하여 인도가 강력하게 반발하고 있음. 또한, 미국-인도의 원자력 협력에 대응해 중국-파키스탄 간 군사 협력을 강화하는 등 ‘인도-미국 vs 파키스탄-중국’ 대립 구도가 형성되는 양상을 보임.

○ 한편, 파키스탄은 사우디아라비아에 군사적 지원을 제공하고, 사우디아라비아는 재외국민 송금 및 투자 등 경제적 혜택을 제공하는 등 양국간 상부상조 관계가 계속될 것으로 전망됨.

□ EU, 2022년까지 파키스탄에 대한 GSP+ 지위 유지

- 유럽연합(EU)은 2020년 3월 파키스탄에 대한 GSP+ 지위를 2022년까지 연장하는 것을 승인함. 파키스탄은 EU로부터 2014년 처음 GSP+ 지위를 획득하였으며, EU 앞 수출 시 전체 품목의 90% 이상에 대해 관세를 면제받음.
- EU의 GSP+(Generalized Scheme of Preferences-Plus)란 EU의 일반특혜관세 제도의 일종으로, 개발도상국으로부터 상품 수입 시 관세 상의 혜택을 부여하고, 개발도상국은 동 혜택을 입는 대신 인권, 노동권, 환경 보호, 굿 거버넌스 등과 관련된 27개의 국제협약을 준수해야 하는 제도임.
- 유럽위원회에 따르면, 파키스탄의 대 EU 무역거래 중 수출은 연 8.4%씩 증가하여 2014년 41억 유로에서 2018년 57억 유로로 증대됨.

□ 핵보유국으로서 국제관계에서 발언권 보유

- 파키스탄은 전 세계 총 9개 핵보유국 중의 하나로, 핵확산방지조약(NPT)에서 인정하지 않는 핵보유국이지만 핵보유국이라는 군사적 강점을 내세워 군사·외교 관계에서 힘의 균형을 제고하는 국가임.
- 냉전 이후 미국과의 동맹이 약화되면서 핵보유국인 인도를 대적하기 위해 비밀리에 핵 개발을 시작하여, 1998년 핵실험 이후 핵무기

보유 국가로 알려지게 됨.

* 핵 보유 9개국

- NPT 인정 핵보유국(5개국, UN 안보리 상임이사국과 동일) : 미국, 영국, 러시아, 프랑스, 중국
- NPT 비인정 핵보유국(4개국) : 인도, 파키스탄, 이스라엘, 북한

- 국제경제평화연구소의 2019년 세계평화지수에 따르면 파키스탄은 전년 대비 2위 하락한 153위(163개 국가 중)를 기록하며 낮은 수준을 유지함.

V. 국제신인도

1. 외채상황태도

□ ECA 앞 연체 비율은 높은 편이나 채무재조정 대상 원리금은 정상 상황 중

○ 2019년 9월 말 기준 파키스탄에 대한 OECD 회원국 ECA의 여신 잔액은 3,093.2백만 달러(단기 651.5백만 달러, 중장기 2,441.7달러 이며)이며, 이 중 1,181백만 달러의 중장기 채무가 연체 중임.

- 연체 비율이 38.1%로 높은 편이나 만기 1년 이하의 단기 연체는 없으며, 중장기 연체는 대부분 채무재조정 기산일(1997년 9월 30일) 이전 채무에 대한 연체임. 2019년 9월 말 기준 채무재조정 대상 원리금은 연체 없이 정상 상황 중임.

2. 국제시장평가

〈표 5〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
OECD	7등급(2019.06)	7등급(2019.02)
Moody's	B3 (2019.12)	B3 (2018.06)
Fitch	B- (2020.02)	B- (2018.12)

□ 국제신용평가3사는 파키스탄에 대해 기존 신용등급을 유지 중이나, 코로나19 사태의 여파로 금년 중 등급 하락 전망

○ OECD는 파키스탄에 대하여 최하위인 7등급을 유지하고 있음.

○ 국제신용평가3사 모두 외채상환능력 악화에 따른 파키스탄의 IMF 구제금융 재도입에도 불구하고 현재 파키스탄에 대해 기존 신용등급을 유지하고 있으나, 전 세계적인 코로나19 사태의 여파로 파키스탄의 내수시장과 수출시장 모두 급속히 침체되고 있어 금년 중 등급 하락이 전망됨.

VI. 종합의견

- 2019년 파키스탄 경제는 산업 전반의 성장 둔화, 국내소비와 수출의 동반 감소로 2012년 이래 최저 수준인 1.0%의 성장에 그쳤음. GDP 대비 재정수지 적자는 -9.1%로 30년 만에 최악의 수준을 보였으며, 경상수지 적자 추세도 지속됨.
- 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC) 사업을 무리하게 추진하며 자본재 수입과 차입의 증가로 외환위기에 직면하여 2019년 60억 달러 규모의 22번째 IMF 차관을 도입하였으며, 2020년 코로나19로 인한 글로벌 경제위기에 대응하기 위해 기준금리 인하 및 대규모 경기 부양책을 발표하고 IMF 등 국제금융기구로부터 추가자금을 지원받음.
- 석탄, 천연가스 등 풍부한 자원, 세계 6위 규모의 인구, 지리적 이점으로 성장 잠재력이 높으나, 잦은 테러와 인도와의 카슈미르 국경 분쟁 등 불안한 치안과 인프라 시설 부족으로 사업환경이 열악함.
- 2018년 총선에서 승리한 임란 칸 정권이 2023년까지 안정적으로 유지될 것으로 예상되나, 국정과 사회 전 분야에 강력한 영향력을 행사하는 군부세력으로 인해 진정한 민주주의 정착은 여전히 요원함. 한편, 2019년 국제자금세탁방지기구(FATF)는 파키스탄의 이행취약 국가(grey list) 지위를 유지함.

「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 : ejcho@koreaexim.go.kr, jyk@koreaexim.go.kr

Tel : 02-6255-5671

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

□ 심사

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

□ 게재

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

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



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



기획재정부



한국수출입은행
THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA