

발간 등록 번호

11-B190031-000197-08

Shaping the Future with EDCF

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2021 NO. 1



글로벌 인프라 투자 및 ESG 투자 논의동향과 개발협력 정책예의 시사점

글로벌 그린뉴딜 동향 및 시사점

개발도상국에서의 SDGs: 현황 및 이행방안 연구

중국의 개발협력 전략과 사례

미얀마 국가신용도 평가리포트

페루 국가신용도 평가리포트



대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2021년 제1호

한국의 개발협력

발행 : 2021년 7월
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
한국수출입은행의 공식적인 입장을 대표하는 것이 아님을 밝힙니다.



목 차

I. 국제개발협력 동향

- 글로벌 인프라 투자 및 ESG 투자 논의동향과
개발협력 정책예의 시사점 3
(곽상현 주오이시디대한민국대표부 참사관)

II. 분야별, 국가별 개발협력 논의동향

- 글로벌 그린뉴딜 동향 및 시사점 33
(김흥기 한남대 교수)
(강상인 한국환경정책평가연구원 수석연구위원)
- 개발도상국에서의 SDGs: 현황 및 이행방안 연구 57
(송지선 이화여자대학교 국제개발협력연구원 연구교수)
(박민정 숙명여자대학교 글로벌서비스학부 겸임교수)
- 중국의 개발협력 전략과 사례 89
(전인재, 홍성창 한국개발연구원)

III. 개발협력대상국 분석

- 미얀마 국가신용도 평가리포트 125
(이승제 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)
- 페루 국가신용도 평가리포트 151
(안영은 한국수출입은행 해외경제연구소 선임조사역)

EDCF

I . 국제개발협력 동향

글로벌 인프라 투자 및 ESG 투자 논의동향과 개발협력 정책에의 시사점
곽상현 주오이시디대한민국대표부

글로벌 인프라 투자 및 ESG 투자 논의동향과 개발협력 정책에의 시사점

곽상현

주오이시디대한민국대표부 참사관

목 차

- I. 머릿말
 - II. 인프라 투자
 - 1. 논의 동향
 - 2. 논의 배경 분석
 - III. ESG 투자
 - 1. 논의 동향
 - 2. 문제점 및 정책방향
 - IV. 인프라 및 ESG 투자와 개발협력
 - 1. ESG 인프라 투자
 - 2. 개발협력과 인프라 투자
 - V. 결론
- 참고문헌

1. 머리말

한 국가의 지속가능한 경제발전을 위해서는 양질의 인프라가 구축되어 있어야 한다는 점에 대해 이견은 없을 것이다. 자원과 인력의 원활한 이동을 위한 도로, 철도, 공항 등 교통 인프라와 원활한 생산 활동 및 일상생활 영위를 위한 전기 등 에너지 인프라는 가장 필수적인 것이고 최근 휴대전화 및 개인용 컴퓨터의 보급 확대와 함께 온라인 활동이 증가함에 따라 통신 인프라 구축도 중요한 이슈로 부각되고 있다. 특히 최근에는 양질의 인프라 투자가 지속가능한 경제성장 외에 Covid-19로 인한 경제위기를 공공투자 확대, 고용창출 등을 통해 극복할 수 있다는 공감대가 형성되면서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다.

G20과 OECD를 중심으로 2016년부터 인프라와 관련된 국제적인 모범사례 분석 및 국제기준 마련을 위한 노력이 지속되고 있다. 미국의 바이든 행정부도 Covid-19로 인한 위기를 극복하고 경제 재건을 위한 방안으로 4조 달러 규모의 인프라 투자 계획을 수립하는 등 소위 말하는 선진국(advanced economies)에서도 인프라 투자 촉진에 박차를 가하고 있으며, 개도국(developing countries)에서는 아직 경제성장에 필수적인 기본 인프라가 부족하여 인프라 투자 확대가 절실한 상황인 바, 개발협력 분야에서도 많은 액수의 ODA가 인프라 투자의 형태로 이루어지고 있다.

한편 지구 온난화 등 기후변화 문제의 심각성이 고조되면서, 주요국 정부는 물론 주요 기업들도 ESG 투자 활성화를 위한 노력을 진행중이며,

ESG 관련 글로벌 투자액도 크게 증가하고 있다. OECD에 따르면 2019년 말 기준 ESG 투자 선도국인 미국, 유로존, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등의 ESG 관련 투자규모는 30조 달러로 2016년 대비 30% 증가한 것으로 나타나고 있다. 미국의 파리협약 복귀, 탄소세 도입 및 녹색 성장을 위한 주요국의 새로운 정책 발표 등으로 동 규모는 더욱 증가할 것으로 보여진다. 이에 개발협력분야에서도 기후변화 대응을 위한 ESG 투자가 이루어질 필요가 있다는 의견이 제기되고 있다.

또한, OECD 등 선진국들을 중심으로 논의되고 있는 인프라 및 ESG 투자의 개발협력분야 적용 필요성이 제기될 수 있을 것이다. 물론 중장기적으로 G20과 OECD 등에서 제시한 기준을 충족하는 방향으로 개발협력이 이루어져야 한다는 점에 대해서는 이견이 없을 것이다. 그러나 기본적인 인프라 건설이 시급한 개도국에 대해서 인프라 투자시 선진국을 중심으로 활용되고 있는 ESG 투자 기준을 바로 적용하는 것이 효과적인 것인지 그리고 더 나아가 바람직한 것인지에 대해서는 보다 심도 깊은 분석과 숙고가 필요하다. 특히 OECD 조사결과에 따르면 경제발전에 필수적인 인프라들이 많은 경우 다량의 탄소배출 원인이 되고 있음을 감안하면 ODA가 G20/OECD에서 제시하는 양질의 인프라 투자 원칙과 ESG 투자기준을 충족하는 것은 단기적으로 용이하지 않은 과제로 보여진다.

이에 본고에서는 OECD/G20에서 이루어지고 있는 지속가능한 성장을

위한 인프라¹⁾와 ESG 투자 관련 논의 동향을 분석한 후 개발협력분야에서의 의의에 대해 알아보고자 한다.

II. 인프라 투자

1. 논의 동향

(1) 배경 및 경과

최근 G20 등 주요 국제논의에서 양질의(Quality), 신뢰성 있고 (Reliable), 지속가능하며(Sustainable) 복원력 있는(Resilient) 인프라 구축이 경제발전 및 복지를 향상시킬 수 있다는 공감대가 형성되면서, 관련한 작업이 진행되고 있다. 특히 개도국은 물론 선진국에서도 비효율적 자원배분, 취약한 거버넌스 및 환경·사회문제를 고려하지 않은 투자 등으로 인프라가 본연의 역할을 충분히 수행하지 못함을 지적하며 국제적인 기준 마련 필요성 제기되고 있다. 먼저 2015년 UN에서 제정한 17개의 지속가능한 개발목표(SDG: Sustainable Development Goal) 9번 항목에 ‘산업, 혁신과 인프라(Industry, Innovation and Infrastructure)’라는 제하에 인프라 관련 내용이 포함되었다. 2016년 G7 정상회의

1) 2016년 G7 정상회의시 양질의 인프라 투자원칙(G7 Ise-Shima Principles for Promoting Quality Infrastructure Investment)을 논의하였고 2017년 G20에서 동 원칙을 채택하였다. 이의 이행을 위해 OECD는 2019년 장기투자작업반(Task Force on Long-Term Investment)을 구성하고 OECD 2019-20 수평적 협력사업(Horizontal Projects)으로 ‘지속가능한 인프라 전략(Strategic Policies for Sustainable Infrastructure)을 추진하는 등 국제적으로 인프라 투자 활성화를 위한 작업을 지속하고 있음.

에서는 양질의 인프라 투자 촉진을 위한 원칙(G7 Ise-Shima Principles for Promoting Quality Infrastructure Investment)에 대해 논의가 이루어졌으며, 2017년 G20 정상회담에서 이를 G20 양질의 인프라 투자를 위한 원칙(G20 Principles for Quality Infrastructure Investment, 이하 “G20 인프라 원칙”)으로 공식 채택하였다. G20의 사무국 역할을 수행하고 있는 OECD는 동 원칙의 이행을 위해 OECD 금융기업국 내에 장기투자 작업반(Task Force on Long-Term Investment)을 2019년 신설하고 양질의 인프라 투자와 관련한 모범사례 분석 및 정책권고안 마련 작업을 진행 중이다. G20도 양질의 인프라 투자에 대한 국제적 논의 활성화를 위해 산하에 글로벌인프라허브(GIH: Global Infrastructure Hub)를 신설하고 G20과 OECD의 관련 작업들을 지원하고 있다.

(2) G20 양질의 인프라 투자 원칙

양질의 인프라 투자를 위한 최초의 국제적인 기준인 G20 인프라 원칙의 주요 내용은 <표 1>과 같다. 아직 실무적으로 활용이 가능할 정도로 구체화된 것은 아니나, 상당부분 기존의 인프라 논의와는 달리 세부적이고 체계적인 접근을 하고 있으며 동 원칙의 이행을 위한 실무 지침서 등도 OECD에서 발간중²⁾에 있다. 특히 G20이라는

2) OECD는 동 G20 원칙 이행을 지원하기 위해 2020년 ‘양질의 인프라 투자 정책 모범 사례집(OECD Compendium of Policy Good Practices for Quality Infrastructure Investment)’ 및 분야별로 세부적인 정책권고 및 지침 등을 담은 ‘양질의 인프라 투자 이행지침서(Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment)’를 발간하였다.

글로벌 경제 대국들의 회의체에서 합의하고, 지속적으로 추진해나가기로 한 원칙인 바, 향후 글로벌 인프라 투자의 기준과 지침이 될 것으로 보여진다.

〈표 1〉 G20 양질의 인프라 투자를 위한 원칙

<p>(원칙 1) 지속가능한 성장과 발전을 위해 인프라의 긍정적인 효과 극대화 (Maximising the positive impact of infrastructure to achieve sustainable growth and development)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 부외(off-balance sheet) 부채 및 프로젝트의 재정위험을 투명하게 공개하는 건전한 재정구조(a sound fiscal framework) 수립 ② 국내 경제발전 계획 목표 및 파리협약, SDGS 등 국제사회에서 합의된 목표와 연계되도록 인프라 건설 계획 수립 ③ 인프라가 구축되는 지역의 여건에 적합토록 투자 계획 수립 ④ 정책 및 사업간 상호보완성(complementary) 고려 - 부처간 칸막이 제거, 다른 사업들과의 연계 강화 ⑤ 정부, 민간부문 및 시민사회의 이해관계자(stakeholders) 모두가 인프라 계획 및 실행에 참여(engagement)토록 하여 책임성(accountability)을 강화
<p>(원칙 2) 경제적 효율성 제고 (Raising Economic Efficiency in view of life cycle cost)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 건전하고 공정한 경쟁환경 수립 - 공공기관(state-owned companies)과 민간참여자간 공정한 경쟁환경 조성을 위해 동일한 수준으로 경쟁법 적용 - 인프라 산업에 대한 진입장벽 제거 ② 민간 기업의 전문성과 자금을 활용하여 인프라 건설의 효율성 및 품질 향상 ③ 인프라 투자관련 정보 및 제도를 시장참여자들에게 투명하게 공개 ④ 적정하고 유연한 인프라 이용 가격 책정 ⑤ 철저한 프로젝트 평가 및 사업선정 과정을 통해 인프라 life-cycle을 고려한 투자결정 * Planning → Design → Finance → Construction → Operation & Maintenance → Disposal ⑥ 비용절감을 위해 민간-정부 조달 방안 비교 ⑦ 공정한 입찰(tender) 제도 확립, life-cycle 비용을 모두 포함한 입찰 가격, 지나친 저가 입찰에 대한 관리 등 ⑧ 프로젝트 수립시 위험(risk)을 투명하고 적절하게 배분 ⑨ 효과적인 감독(monitors), 운영(operation) 및 유지(maintenance)를 통해 소요 비용 대비 인프라 품질 최적화

<p>(원칙 3) 인프라 투자시 환경요인에 대한 통합적 고려 (Integrating environmental considerations in infrastructure investments)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 탄소가격제(Carbon-pricing), 외부비용의 내부화 등을 통해 환경 친화적 사업에 대한 투자 유인 강화 ② 환경 및 사회 안전장치(environmental and social safeguard) 강화 ③ 모든 정책 결정단계에서 기후변화, 생물다양성 및 기타 환경 목표들의 관점에서 사업 계획을 재평가 ④ 인프라 건설을 위한 토지수용시 환경요인을 적극 고려 ⑤ 인프라 사업 평가 과정에서 시간별 분석(time-bound assessment)을 실시하여 환경에 대한 부정적 효과 조기 방지 ⑥ 인프라가 생물다양성 및 생태계에 미치는 영향을 관리하기 위해 the mitigation hierarchy*를 도입 * 1) Avoid → 2) Minimise → 3) Restore → 4) Offset ⑦ 인프라 건설 입찰시 '환경친화' 기준 포함 ⑧ 환경 취약지역의 복원력 강화를 위해 자원 재활용 등 순환 경제 접근법(a circular economy approach) 도입
<p>(원칙 4) 자연재해 등 재난에 대한 인프라의 회복력 강화 (Building resilience against natural disasters and other risks)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 인프라 건설시 공간계획구조(spatial planning frameworks), 수자원의 효율적 활용 및 조기경보 시스템 구축 등에 대한 규정 마련 ② 인프라 건설 전(全)과정에서 자연재해 위험요인 고려 ③ 위험전가(transfer)가 가능한 인프라 금융시스템 구축 ④ 인프라 운영자와 정부간 자연재해 발생시 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 Critical Infrastructure Protection(CIP) 도입 ⑤ 인프라의 강도(robust) 외에 자연재해로 사용이 불가해질 경우의 피해를 최소화하는 방안 마련 ⑥ 운영자에게 자연재해 위험에 대한 정기보고를 의무화
<p>(원칙 5) 인프라 투자시 사회적 요인에 대한 통합적 고려 (Integrating social consideration in infrastructure investment)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 인프라 정책과 다른 정책들과의 상충성(trade-off), 보완성(Complementary)을 종합적으로 고려하는 정책 프레임워크 수립 ② 인프라 관련 법제도 정비시 책임경영(Responsible Business Conduct) 기준을 도입 ③ 저소득층도 저렴한 가격으로 인프라를 이용할 수 있도록 감내할수 있는 가격 책정방식(affordable price setting) 도입 ④ 노동자의 인권, 안전 및 건강 보호를 위한 근로기준을 인프라 건설 사업에도 적용 ⑤ 인프라 프로젝트 평가시 성평등, 고령자 및 장애인의 이용 편의성, 인프라 건설 지역 원주민의 피해 정도, 지역간 격차 등의 요소 포함

(원칙 6) 거버넌스 강화 (Strengthening infrastructure governance)	① 범정부(중앙, 지방) 차원의 인프라 전략과 비전을 마련하고 정부, 민간기업 및 이해관계자들과 공유 ② 포괄적이고, 투명하며 정밀한 자본예산(capital budgeting) 체계를 수립하고 인프라의 life-cycle 비용을 고려 ③ 공공조달시 risk-based approach를 도입 ④ 모든 이해관계자들이 참여(engagement)하여 정보를 공유하고 의견을 제기할 수 있는 제도, 장치 마련
---	---

2. 논의 배경 분석

G20 및 OECD 회원국들은 일견 상당한 수준의 인프라를 갖춘 경제 대국들이면서도 인프라 투자에 대한 국제적인 논의를 적극 추진하는 배경에 대해 다소 의구심을 가질 수 있을 것이다. 그러나 상기 국가들의 인프라 관련 현황을 살펴보면 상식과는 다르게 인프라 투자 활성화가 절실한 측면이 있다.

먼저, 최근 선진국들을 포함한 전세계 인프라 투자 및 관련 지출은 2008년 글로벌 금융위기 이후 부진을 면치 못하고 있다. 맥킨지(McKinsey)에 따르면 공공부문 및 민간부문의 인프라 관련 지출은 2013년 글로벌 GDP의 약 3.8%에서 2019년 3.4%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 또한 IMF에 따르면 공공투자(Public Investment)³⁾가 1990년대에는 평균 2.4%였으나 2010년 이후 2% 이하로 감소한 것으로 추정되고 있다. 이에 IMF는 경제성장률보다 낮은 수준의 공공투자

3) 공공투자 중 인프라 투자는 일부이나, 인프라-비인프라간 투자 구분의 어려움으로 IMF에서는 인프라 투자액의 대리지표(proxy)로 사용하고 있음.

비율이 유지됨을 고려할 때 총 공공 자본 스톡(Public-Capital stock)은 1992년 이후 약 10%p 가량 감소한 것으로 추정하고 있다.

둘째로 국제정치적인 측면에서 주요국들이 글로벌 인프라 투자에 대한 주도권을 가지고자 하는 의도가 있음을 부인할 수 없다. 이미 잘 알려진 바와 같이 중국은 일대일로(One Belt, One Road) 프로젝트 등을 추진하면서 대규모 인프라 투자를 통해 개도국에 대한 자국의 영향력을 확대하고 있다. 미국도 Covid-19로 인한 경기침체에 대응하기 위한 인프라 투자 확대 외에도 글로벌 인프라 시장에 영향력을 확대하는 움직임을 보이고 있다. 그 중 최근 OECD에서도 논의되고 있는 사례로 Blue Dot Network(이하 “BDN”) 프로젝트가 있다. 2019년 방콕에서 개최된 Indo-Pacific Business Forum시 미국 OPIC⁴⁾, 일본 개발은행(JBIC), 호주 외교통상부가 공동으로 제안한 프로젝트로, 주요 글로벌 인프라 프로젝트에 대해 국제적인 인증을 부여하여 장기적인 인프라 투자에 대한 불확실성을 제거하고, 양질의 인프라 투자를 촉진하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 미국의 바이든 행정부 출범 이후 다소 논의가 지연되고 있으나, OECD와 G20의 인프라 관련 작업에 BDN을 함께 논의하는 방안이 추진 중이다. 현재까지 논의된 운영방식은 회원국 또는 기관이 계획하고 있는 인프라 프로젝트의 내용을 BDN에 제출하면 다양한 분야(재무 외에 환경, 정치 및 지정학적 위험 등)의 전문가들이 이를 검토 및 평가한 후 운영위원회를 거쳐 프로젝트의 국제

4) OPIC: Overseas Private Investment Corporation, '71년 설립된 정부산하기구, 민간 투자자들의 개도국 인프라 투자 등을 지원하며 미국 국무부에서 관할. 최근 명칭을 DFC(US International Development Finance Corporation)으로 개칭

기준 부합성을 검증하고, 인증서를 부여하는 것이다. 기대효과로는 ① 인프라 투자에 대한 국제적인 인증을 통해 인프라 투자에 대한 리스크를 절감, ② 불확실성 제거를 통해 민간투자를 촉진, ③ 개도국의 경우 경제사회 상황을 종합적으로 고려하여 최적의 인프라 프로젝트 제시, ④ G20 인프라 원칙 등 국제적인 합의를 원활하고 일관성있게 이행할 수 있다는 점 등이다. 최근 OECD와 미국 국무부 주관으로 1차 운영자문회의가 개최되었으며 잠정적으로 G20의 인프라 원칙을 기반으로 논의를 진행하기로 합의하였다. 아직 논의가 초기 단계에 불과하나 BDN이 공식적으로 출범할 경우 인프라 투자 및 더 나아가 인프라 건설 ODA에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

III. ESG 투자

1. 논의 동향

(1) 현황

세계적으로 ESG 투자의 중요성이 강조되면서 많은 기업들이 ESG 기준을 기업의 목표, 투자 기준 및 거버넌스에 채택하고 있고, Bloomberg, Refinitiv 및 MSCI 등 주요 금융지표 제공 기관에서는 기업 및 기타 투자 대상에 대한 ESG 등급을 제공하고 있다. 현재 환경 및 사회적 목표를 달성하려는 투자자와 지속 가능한 수익 달성을 목표로 리스크 관리를 하는 투자자 모두에게 ESG 기준은 선택사항이 아닌

필수적인 고려 요인으로 자리매김하고 있다. 실제 투자수익에서도 ESG 기준하의 투자가 전통적인 투자보다 높은 수익률을 달성하고 있는 것으로 나타났다. 2020년 말 기준 지난 3년간 MSCI ESG Leaders Index는 the MSCI World Index보다 1.46% 높았고 JP Morgan Index도 ESG가 non-ESG에 비해 2.05% 높은 것으로 나타나고 있다.

그러나 어떠한 투자가 ESG인지, 그리고 과연 그것이 실질적으로 ESG 목표 달성에 기여를 하고 있는지에 대해서는 아직 명확하지 않은 것이 현실이다. 물론 금융지표 제공 기관의 ESG 등급에 따라 ESG 투자 여부를 판단할 수는 있겠으나, 이에 따른 투자가 실질적인 ESG 개선에 기여했는지는 매우 불투명한 상황이다.

이에 OECD는 ESG 투자에 대한 자료수집과 분석을 진행 중이다. 2019년 4월부터 OECD 사무국 금융기업국 주관으로 금융시장위원회 내에 ESG 라운드테이블 세션을 신설하여 시장에서의 ESG 투자 동향에 대한 연구와 분석을 진행하면서 OECD 회원국들의 모범 사례를 추적하고 있으며, 금융시장 참여자들의 의견을 수렴하기 위해 주요 투자은행의 ESG 투자 담당자들도 참석케 하여 실제 금융시장의 의견을 듣고 있다.

(2) OECD에서 보는 ESG 투자

2019년 하반기부터 반기별로 개최되는 ESG 라운드테이블의 주요 논의 및 분석 내용을 소개하면 다음과 같다⁵⁾.

OECD는 금융 투자를 크게

- ① 순수한 인도적 차원의 목표 달성을 위한 투자(philanthropy),
- ② 환경 개선, 범죄 방지, 교육사회 인프라 확충 등 사회적 목표 달성을 위한 임팩트 투자(social impact investing),
- ③ ESG 개선에 대한 구체적인 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 지속 가능하고 책임 있는 투자(sustainable and responsible investing),
- ④ 수익 창출만을 목표로 하는 전통적인 의미의 재무투자 (conventional financial investing)

로 분류하고, 협의의 ESG 투자는 ②와 ③에 해당한다고 정의하고 있다. 다만 현실적으로 투자를 상기 기준으로 명확히 구분하는 것은 어려운 바, OECD는 어떠한 투자를 ESG 투자로 간주할 것인가는 상당 부분 주관적인 판단이 개입될 수 밖에 없다고 보고 있다.

ESG 투자 접근법에 대해서 OECD는 5가지 방안이 있다고 보고 있다.

- ① ESG 목표와 부합하지 않는 경우 투자 대상에서 배제 또는 기피 하는 접근법: 규범 기반(norm-based) 또는 포괄적 스크리닝

5) OECD는 매년 글로벌 금융시장 및 기업환경을 연구 분석한 OECD 기업 및 금융시장 전망 (OECD Business and Finance Outlook)을 발간해 오고 있으며, 특히 2020년에는 지속가능하고 회복력있는 금융(Sustainable and Resilient Finance)라는 제하에 전례없이 ESG투자 관련 내용만을 특화해서 발간

- (inclusionary screening) ESG 투자 방식으로, 이 전략하에 있는 ESG 투자 규모는 2019년 기준 20조 달러 정도인 것으로 추정
- ② ESG 등급이 높은 투자의 비중을 늘리고 낮은 투자의 비중을 줄이는 접근법: 현재 글로벌 금융시장에 제공되는 ESG 등급들은 신용등급과 같이 ESG 기준 충족 정도에 따라 등급을 세분화해서 제시하고 있는 바⁶⁾, 동 방식의 투자는 가능할 것
 - ③ 가장 약한 ESG 투자 방식으로, ESG 중 최소 한 가지 요건이라도 충분히 충족하는 경우 ESG 투자로 분류하는 방식
 - ④ 주주행동주의(shareholder activism)를 통한 간접적인 ESG 투자 방식: 보다 적극적인 ESG 투자 방식으로 ESG 목표 달성 수준이 낮은 기업에 의도적으로 투자한 후, 적극적인 주주권 행사를 통해 기업의 ESG 목표 및 달성 노력을 강화하는 등 기업 경영의 ESG 연계성을 강화하는 접근법
 - ⑤ ESG 통합접근법: ESG와 관련된 리스크와 기회요인을 투자 평가 과정에서 통합적으로 고려하는 방식이며 이 방식의 투자 규모는 약 17조 달러로 추산

다만 OECD는 위의 전략들은 투자 의사결정 과정에 관한 것으로, 실제 포트폴리오의 전략간 구분은 현실적으로 쉽지 않다고 보고 있다.

현재까지 ESG 투자는 Bloomberg, Refinitiv 및 MSCI 등 ESG 등급

6) 가장 널리 활용되는 ESG 등급을 제공하는 MSCI의 경우, 등급을 AAA/AA(Leaders), A/BBB/BB(Average), B/CCC(Laggard)로 분류하고 있음

제공자들과 기업 등 민간 부문의 자율적인 주도하에 이뤄지고 있으나, 최근에는 주요 금융 관련 규제기관 및 중앙은행들도 ESG 투자 관련 관리감독을 위한 방안을 추진 중이다. 미국 회계규제 기구인 FASB (Financial Accounting Standards Board)는 ESG를 기업회계기준에 반영할 수 있는 방안에 대한 연구를 시작했고, 중앙은행 및 금융감독 기구 회의체인 FSB(Financial Stability Board)도 기후변화대응작업반 (TCFD; Task Force on Climate-related Financial Disclosures)을 신설하고 ESG 투자에 대한 관리감독 방안을 강구하기 시작했다. EU는 산하의 금융감독 기구들을 통해 ESG 관련 정보공개 기준에 관한 연구를 시작했고, 미국 증권거래위원회(SEC)도 2020년 5월 ESG 정보공개에 관한 권고안을 발표했다. OECD 금융시장위원회도 2021년 중 ESG 라운드테이블을 공식 산하조직으로 격상해 지속가능금융자문작업반 (Sustainable Finance Advisory Group)을 신설하고 OECD 내 연구결과 및 회원국들의 의견을 모아 ESG 관련 고위급 원칙을 도출할 계획이다.

2. 문제점 및 정책방향

(1) 현행 ESG 등급의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이 ESG는 글로벌 투자의 중요한 화두로 자리 잡고 있으며 ESG 기준하의 투자액도 크게 늘어나고 있다. 그러면 과연 이러한 ESG 투자의 활성화가 실제로 환경개선, 사회문제 해소 및 기업 등의 거버넌스 개선에 기여하고 있는가? 동 분야의 개선 정도는,

거시경제 상황, 산업동향, 기술발전, 정치제도적 상황 등 다양한 요인들이 복합적으로 영향을 미치고 있는 바, ESG 투자가 이에 어느 정도 기여하는지 정확하게 분석하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 본고에서는 OECD에서 현재 글로벌 금융시장에서 많이 활용되고 있는 상기 3개의 ESG 등급을 상호 분석한 결과를 살펴보도록 하겠다. OECD는 앞서 언급한 바와 같이 금융시장위원회 내에 ESG 라운드 테이블을 신설하고 ESG 투자에 대한 종합적인 분석을 진행하고 있으며 2020년 9월에는 ‘지속가능하고 회복력 있는 금융: OECD 비즈니스 및 금융 전망 2020(Sustainable and Resilient Finance: OECD Business and Finance Outlook 2020)’을 통해 ESG 등급(2019년 기준)을 상세하게 분석한 후 다음과 같은 문제점을 지적하였다.

- ① ESG 등급간 낮은 상관관계: 상기 3개의 ESG 등급간 회귀분석을 실시한 결과 상관관계(correlation)가 평균 0.4에 불과한 것으로 나타났다. 즉, 상기 3개의 ESG 등급은 상호 일관성이 매우 낮은 것으로 판단되며 더 나아가 높은 ESG 등급을 부여 받은 기업(혹은 투자 대상물)이 낮은 등급을 받은 기업(혹은 투자 대상물)에 비해 실제 환경개선, 사회문제 해소 및 지배구조 개선 실적은 오히려 저조할 수 있는 이른바 약한 대리변수(weak proxy) 문제가 발생하고 있다고 볼 수 있다. 이를 현실 상황의 예로 적용을 해보면, 어떤 기업 또는 투자 프로젝트에 대한 두 개의 ESG 등급 중 하나는 높은 등급을, 다른 하나는 낮은 등급을 받을 수 있음을 의미하는 것이다.

- ② 신용등급의 편향성: 대체적으로 높은 신용등급을 가진 기업들이 ESG 등급도 높은 경향을 보이고 있다. 물론, 일반적으로 높은 신용등급을 가진 기업들이 ESG 측면에서도 높은 수준의 목표 이행 실적을 달성하고 있다고 볼 여지는 있다. 그러나 재무지표를 기준으로 산정되는 신용등급은 정량적(quantitative) 성격이 매우 강하고, 비재무적인 지표를 기준으로 산정되는 ESG 등급은 정성적(qualitative) 성격이 강한 바, ESG 등급이 신용등급에 대한 양의 편향성이 있을 수 있다.
- ③ 일관되지 않은 ESG 정보보고 체계: OECD는 또한 현행 ESG 투자체계에서 관련된 재무정보 보고 제도가 표준화되어 있지 않고 ESG 등급 산출 방식의 불투명성으로 ESG 성과와 재무상의 영향 간의 관계가 명확하게 정립돼 있지 않아 실제 투자 의사결정 과정에 반영하기 어렵다는 문제점을 지적하고 있다.

(2) OECD의 정책권고

상기와 같이 ESG 투자가 활성화되고 있으나, 이는 시장의 ESG 등급을 기준으로 한 것이고 실제로 ESG 투자가 ESG 개선에 기여하고 있는지는 불확실하다고 보여진다. 이에 OECD는 다음과 같은 정책 권고를 제시하고 있다.

- ① 국제적으로 표준화된 ESG 정보공개 제도를 확립하여 ESG 등급 간의 일관성, 상호 비교성, 투명성을 강화하고 일반적인 신용

등급이나 기업 규모에 대한 편향성을 제거할 필요가 있다. OECD는 구체적으로 ‘일반적으로 수용할 수 있는 글로벌 기준 (universally accepted global set of principles and guidelines)’ 마련의 필요성을 강조하고 있다.

- ② ESG 등급과 재무적 영향 간의 관련성을 보다 명확히 해 투자자들에게 보다 정밀하고 명확한 정보를 제공할 필요가 있다. 즉 ESG 투자가 중장기적으로 지속 가능한 수익 달성에 초점을 둔 것인지(sustainable and responsible investing), 아니면 순수하게 사회적 목적 달성에 부합한 것인지(social impact investing)에 대해 투자자들이 사전에 판단할 수 있는 신뢰성 있고 명확한 정보를 제공할 필요성이 있다.
- ③ 금융규제당국은 금융관리감독 체계를 재점검해 기존 금융규제 외에 ESG 투자에도 적합한 관리감독 체계를 마련해 투자자 보호 제도 확립 및 ESG 투자에 부합하는 규제 환경을 정립할 필요가 있다.

상기와 같이 ESG 등급들에 문제점이 있고 ESG 투자가 체계적이고 정형화된 제도를 갖추고 있지는 않으나, 이는 ESG 투자의 구성요소들을 계량화, 재무정보화 하기 어렵기 때문으로 판단되며 상기 개선과 발전을 위한 노력이 필요한 것으로 보여진다. ESG는 지속 가능한 성장과 체계적인 위험 관리를 위해 반드시 채택해야 하는 필수적인 요소가 되고 있는 바, 금융시장은 어떠한 형태로든 신뢰성과 일관성 있는 기준을 제시하고, 안정적이고 지속가능한 투자 환경을 조성해야 한다. 이에 OECD는 ESG 투자의 활성화와 실효성 제고를 위한 글로벌 기준 또는

원칙을 제정하는 작업을 진행할 예정이며 다른 국제기구에서도 유사한 논의가 시작되고 있다. 다만 상기에서 본 바와 같이 아직 여러 한계점을 가지고 있으므로 현재 활용되고 있는 ESG 등급에만 의존해서 ESG 투자를 평가하기 보다는 보완적인 수준으로만 활용하는 것이 적절하다고 판단된다.

IV. 인프라 및 ESG 투자와 개발협력

1. ESG 인프라 투자

(1) 논의 동향

상기에서 살펴본 바와 같이 양질의 인프라 및 ESG 투자는 OECD와 G20 등 국제기구를 중심으로 최근 중점적으로 논의되고 있는 이슈이다. 그러면 인프라 투자에도 ESG 투자 기준 적용 필요성이 제기될 수 있을 것이다. 앞서 언급한 G20의 양질의 인프라 투자 원칙에서도 ESG에 관한 내용을 전면적으로 포함시키고 있다. 동 1번 원칙인 ‘지속가능한 성장과 발전을 위해 인프라의 긍정적인 효과 극대화(Maximising the positive impact of infrastructure to achieve sustainable growth and development)’ 관련 부속서(annex)에서는 ‘인프라 투자는 경제, 환경, 사회 및 거버넌스 측면을 고려⁷⁾해야 함을 적시하고 있다. 또한 3번

7) G20 Principles for Quality Infrastructure Investment 부속서 중 Principle1 1-2 “Infrastructure investment should take into account economic, environmental and social, and governance aspects..(중략)”

원칙인 ‘인프라 투자시 환경요인에 대한 통합적 고려(Integrating Environmental Considerations in Infrastructure Investments)’에서는 기후변화 대응, 생물의 다양성 추구 등 환경요인에 대한 고려를 규정하고 있고, 원칙 5 ‘인프라 투자시 사회적 요인에 대한 통합적 고려(Integrating Social Considerations in Infrastructure Investment)’에서는 인프라 서비스 접근성에 대한 평등, 포용성 강화 및 근로자 보호 등 사회적 요인들을, 그리고 동 원칙 6번 ‘인프라 거버넌스 강화(Strengthening Infrastructure Governance)’에서는 조달과정의 투명성 강화, 체계적인 거버넌스 등을 규정하고 있다(〈표 1〉 참조). 사실상 G20의 인프라 원칙 6개 중 3개가 ESG와 관련된 내용을 포함하고 있는 것이다. 특히 인프라 투자 거버넌스 관련, OECD는 2020년 7월 ‘OECD 인프라 거버넌스에 관한 정책권고(The OECD Recommendation on the Governance of Infrastructure)⁸⁾’를 이사회에서 채택한 바 있다.

최근 개최된 BDN 1차 운영자문회의에서도 인프라 투자 평가시 ESG 데이터와 ESG 등급 산정에 활용되는 메트릭스를 적극적이고

8) 인프라 거버넌스 관련 10대 권고사항: ①인프라에 대한 장기 비전 수립(Develop a long term strategic vision for infrastructure), ②투자액의 지속가능한 경제적 가치 유지(Guard fiscal sustainability, affordability and value for money), ③효율적인 조달체계 확립(Ensure efficient procurement of infrastructure projects), ④투명하고 체계적인 이해관계자 참여 보장(Ensure transparent, systematic and effective stakeholder participation), ⑤정부 조직 계층간 정책 협력 강화(Co-ordinate infrastructure policy across levels of government), ⑥일관성과 예측성있는 효율적인 규제 체계 촉진(Promote a coherent, predictable and efficient regulatory framework), ⑦통합적이고 일관성있는 정부 정책 추진(Implement a whole of government approach to manage threats to integrity), ⑧증거에 기반한 의사결정 구조(Promote evidence informed decision making), ⑨인프라의 사용연한 보장(Make sure the asset performs throughout its life), ⑩핵심 인프라의 복원력 강화(Strengthen critical infrastructure resilience)

통합적으로 활용기로 합의한 바 있다.

(2) 시사점 및 향후 전망

그러나 실제로 인프라 투자시 ESG 기준을 반영하고, 목표를 달성하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. OECD 및 World Bank 등에 따르면 에너지, 교통 및 상하수도 인프라에서 배출되는 탄소가 전세계 배출량의 60%를 차지하는 것으로 추정된다. 특히 인프라는 장기적인 라이프 사이클을 가지는 것이 통상적이며, 투자금액도 대규모이며 다양한 이해관계자들이 존재하는 매우 정치적인 과정인 바, 일단 시작된 인프라 투자는 번복 또는 변경이 매우 어려우며 따라서 환경에 대한 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되더라도 계획을 변경하는 것은 매우 어려울 것이다. 거버넌스와 관련해서도 많은 경우 인프라 투자는 장기적인 대규모 사업이며 다양한 이해관계자와 복잡한 의사결정 과정을 가지고 있는 경우가 많아 건전하고 효율적인 거버넌스를 구성하는 것이 매우 어렵다. 특히 인프라 건설은 중앙집권적으로 이루어지기 보다는 중앙 정부와 지방정부간의 협력을 통해 이루어지는 경우가 많아 거버넌스 관리가 쉽지 않다. OECD에 따르면 인프라 투자 중 지방정부(Cities and regions) 책임하에 이루어지는 인프라 투자가 OECD 회원국들의 경우에는 2/3, 세계적으로는 약 40%를 차지한다.

그러나, 앞서 언급한 바와 같이 지속가능하고 회복력있는 경제 발전을 위해서는 양질의 인프라 투자와 ESG 강화가 모두 필수적이다. 사실상

인프라에 대한 논의는 2016년 G7 정상회담을 계기로 본격적으로 시작되었고, ESG는 아직 국제적인 합의하에 체계적으로 논의되지 않고 있음을 감안하면 향후에 양 분야에 대한 국제협력 강화와 OECD 등 국제기구를 중심으로 한 보다 구체화되고 효과적인 정책권고가 도출될 것으로 기대할 수 있을 것이다.

2. 개발협력과 인프라 투자

(1) 논의 동향

ODA에서 인프라 투자는 매우 큰 비중을 차지하고 있다. OECD에 따르면 OECD DAC 회원국의 ODA 중 사회인프라(Social Infrastructure)에 대한 투자는 약 465억 달러, 경제인프라(Economic infrastructure)에 대한 투자는 약 216억 달러에 달하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 ODA에서도 상기에서 논의한 인프라에 대한 국제적 논의와 그 결과물들을 적용할 수 있는 방안에 대해서 살펴볼 필요가 있을 것이다.

실제로 2019년부터 OECD의 장기투자작업반을 중심⁹⁾으로 본격적으로 시작된 양질의 인프라 관련 논의에서 다수의 회원국 대표들은 개발도상국의 인프라 투자는 재원부족, 정치 및 지정학적 위험, 취약한 거버넌스 등의 어려움이 있으므로, 동 논의를 OECD 회원국뿐만 아니라

9) 2019년 10월, 2020년 6월 및 11월, 2021년 6월(예정) OECD 장기투자작업반 회의에 우리나라 대표로 필자가 참석하고 있음.

비회원국들로 확대할 필요가 있음을 제기하였다. 특히 OECD 주요 회원국을 중심으로 이루어지는 ODA 인프라 투자에 대한 정책사례 수집 및 분석 필요성에 대해 공감대를 형성하였다.

(2) 시사점 및 향후 전망

양질의 인프라 투자에 관한 주요 국제논의에서 ODA 관련 내용을 별도로 다루고 있지는 않으나, ODA 인프라 투자에도 동 내용은 고려될 것으로 보여진다. OECD와 G20 실무작업반 논의에서도 G20의 인프라 원칙 및 OECD의 정책권고 등이 회원국뿐만 아니라, 개도국을 포함한 비회원국들에게도 적용됨으로써 글로벌 인프라 투자의 양적 확대 및 질적 개선을 도모하여 개도국의 경제성장을 지원해야 한다는데 공감대를 형성하고 있다. 실제로 OECD에서 발간한 양질의 인프라 투자 관련 모범 정책 사례집(OECD Compendium of Policy Good Practices for Quality Infrastructure Investment) 및 관련 지침서(Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment)에서도 다자개발 은행(MDB: Multilateral Development Bank)의 개도국 인프라 투자 프로젝트를 다수 포함하고 있다.

다만, G20의 인프라 원칙 및 OECD의 권고사항을 ODA에도 적용하는 것이 가능한지, 그리고 바람직한 것인지에 대해서는 추가적인 검토와 분석이 필요하다고 보여진다.

- ① 먼저 많은 개도국들의 재정여건이 열악하고, 국채 등 금융시장 발전이 미흡하여 원활한 인프라 투자를 위한 재원마련이 어려운 상황이다. IMF에 따르면 신흥국 및 중소득국의 GDP 대비 정부 부채 비율은 2019년 54%에서 2020년 63%로 증가한 것으로 추정되며, 저소득국의 경우에도 2019년 43%에서 2020년 49%로 증가한 것으로 나타내고 있다. 선진국(20%p)과 비교할 때 증가 폭은 작으나, 동 국가들의 국가 신용등급 및 국채시장 발달 수준 등을 감안하면 재정여건은 급격히 악화되는 양상이라고 볼 수 있다. 그러나 G20 인프라 원칙 등은 선진국을 기준으로 민간재원 등을 활용한 인프라 투자의 양적 확대를 전제로 하고 있는 바, 개도국에 그대로 적용하기에는 다소 무리한 측면이 있다.
- ② 많은 개도국들이 정치적 불안정성, 인프라 관련 법제도 및 지방 자치제도의 미흡 등으로 OECD 등에서 권고하는 높은 수준의 거버넌스 확립에 현실적인 어려움이 있다. 인프라 투자는 대부분 장기적인 프로젝트이고 중앙정부와 지방정부간 긴밀한 협조가 필수적인 분야이므로 이에 맞추어 G20과 OECD도 정책권고를 도출하고 있으나, 많은 개도국들은 이의 전제조건 충족이 미흡한 상황이다.
- ③ 마지막으로 많은 개도국에서 인프라 건설은 장기적인 경제발전 외에도 필수적인 이동을 위한 교통망 건설, 전기 공급 등이 시급한 경우가 많다. G20과 OECD의 원칙 및 정책권고 등은 양질의 인프라 투자를 위한 매우 높은 수준의 기준을 제시하고 있는 바, 인프라 건설의 시급성과는 다소 상충되는 측면이 있다고 보여진다.

그러나 이러한 개도국의 특성에도 불구하고 향후 ODA를 통한 인프라 투자시 G20 및 OECD의 기준들을 준수하기 위한 노력이 필요하다. 먼저 동 기준들은 지속가능하고 중장기적인 경제사회 발전을 위해 국제사회가 공감하고 있는 사안들인 바, 대의적인 차원에서 이를 추구하는 것이 바람직할 것이다. 그 밖에 보다 현실적인 사유로 민간 재원의 개도국 인프라 투자로의 유입을 활성화하기 위해 다양한 측면의 불확실성을 제거할 필요가 있고 동 기준들의 준수가 이를 어느 정도 보장해 줄 수 있다. 다만 개도국의 특수성을 감안한 특화된 정책권고가 도출된다면 ODA를 통한 인프라 투자의 양적, 질적 개선에 크게 기여할 것으로 판단되며, OECD에서도 향후 이에 관한 관련 작업이 진행될 것으로 예상된다.

V. 결론: ESG 목표 달성을 위한 인프라 개발협력 방향

앞서 언급한 바와 같이 양질의 인프라와 ESG 투자는 모든 국가의 지속가능한 경제성장을 위해 필수적인 요소이다. 그러나 인프라 투자 라이프 사이클의 장기성, 대규모 투자액, 복잡한 거버넌스 및 정치적 성격 등으로 목표했던 성과를 달성하지 못하는 경우가 많다. 또한 ESG 투자도 표준화되지 않은 기준 및 평가 매트릭스의 복잡성·모호성 등으로 실제 ESG 목표 달성에 기여하고 있는지에 대해서도 불확실한 것이 사실이다. 이에 개발협력 분야에서 상기에서 논의한 인프라와 ESG 투자의 국제적인 기준을 활용하는 것은 다소 무리가 있을 수 있다.

그러나 한편으로 개발협력 분야에서 인프라 투자에 따른 다양한 불확실성을 최대한 제거하면서 다양한 재원을 원활하게 확보하고, 국제사회는 물론 해당 국가의 국민들의 지원과 지지를 받기 위해서는 앞서 논의한 양질의 인프라 투자에 관한 국제적인 기준들을 적용하면서 ESG 목표 달성을 위해 최대한 노력하는 것이 반드시 필요한 것도 사실이다.

따라서 개발협력 분야에서 보다 원활하게 동 기준과 목표를 준수하기 위해서는 다음과 같은 사항을 제안하고자 한다.

개발협력 인프라 사업 평가시, 국가별, 기관별 상황에 따른 기준 외에 제도적으로 G20 양질의 인프라 원칙 등 국제적인 기준이 반영될 수 있도록 해야 한다. 이는 내실있는 프로젝트 평가를 위해서 필요할 뿐만 아니라 대외적으로 국제적인 기준의 준수 정도를 표방함으로써 정치적으로 정당성을 획득하고, 나아가 불확실성 제거를 통한 민간재원 확보에도 기여할 수 있다. 앞서 언급한 인프라 투자에 대한 국제적인 인증제도 도입을 목표로 하는 BDN 프로젝트가 실행된다면, 이러한 역할을 수행하게 될 것이므로, 이와 관련한 동향도 주시할 필요가 있을 것이다.

ESG 투자 관련, 현행 ESG 등급 등을 참고하되 앞서 소개한 바와 같이 실질적인 ESG 목표 달성의 정도를 측정하는데는 한계가 있음을 감안, 프로젝트별로 실질적인 ESG 목표 달성을 위한 보다 세부적인 지표

개발이 필요하다. 현재 OECD를 중심으로 국제적인 등급체계 또는 지표 개발을 논의하고 있는 바, 관련한 논의 동향 또한 주목할 필요가 있다. 궁극적으로는 비재무적 성격을 가진 ESG를 재무지표 및 성과에 통합적으로 반영할 수 있는 것이 가장 바람직하나 이는 기존의 투자에 대한 재무 평가 및 회계제도와의 관련되는 것으로 중장기적인 과제로 남겨두어야 할 것이다.

참고문헌

해외문헌

- Mckinsey (2020). Reimagining infrastructure in the United States: How to build better
- IFC (2012) Performance Standards on Environmental and Social Sustainability
- IMF (2020). How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment
- OECD (2020). OECD Compendium of Policy Good Practices for Quality Infrastructure Investment
- OECD (2020). Sustainable and Resilient Finance, OECD Business and Finance Outlook 2020
- OECD (2020) The OECD Recommendation on the Governance of Infrastructure
- OECD (2021). OECD DAC Blended Finance Guidance
- OECD (2021). Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment
- OECD (2021). Towards a global certification framework for quality infrastructure investment

온라인 자료

- OECD Data (<https://data.oecd.org/oda/oda-by-sector.htm>) (검색일: 2021. 6. 4)
- MSCI ESG ratings
(<https://www.msci.com/our-solutions/esg-investing/esg-ratings>)
(검색일: 2021. 6. 3)
- 미국 국무부 Blue Dot Network
(<https://www.state.gov/blue-dot-network/>) (검색일: 2021. 6. 3)

EDCF

II. 분야별, 국가별 개발협력 논의동향

글로벌 그린뉴딜 동향 및 시사점

김흥기 한남대 교수

강상인 한국환경정책평가연구원 수석연구위원

개발도상국에서의 SDGs: 현황 및 이행방안 연구

송지선 이화여자대학교 국제개발협력연구원 연구교수

박민정 숙명여자대학교 글로벌서비스학부 겸임교수

중국의 개발협력 전략과 사례

전인재, 홍성창 한국개발연구원

글로벌 그린뉴딜 동향 및 시사점¹⁾

김흥기

한남대학교 교수

강상인

한국환경정책평가연구원 수석연구위원

목 차

I. 머리말

II. 주요국의 그린뉴딜 정책

1. EU의 그린딜 전략
2. 미국 의회의 그린뉴딜 결의안
3. 우리나라의 그린뉴딜 정책
4. 글로벌 그린뉴딜 정책이 주는 시사점

III. 개발협력 사업의 그린뉴딜 전환 여건 검토

1. 기후금융기구의 개도국 기후변화 대응 지원 강화
2. OECD 개발원조위원회(DAC)의 리우마커
3. EU 지속가능한 녹색금융 기준 도입

IV. 맺음말

참고문헌

1) 본 원고는 한국개발정책학회가 수행한 ‘그린뉴딜 달성을 위한 EDFC 활용방안’ 연구보고서를 기반으로 작성되었음을 밝힘.

I . 머리말

지구 평균기온은 지속적으로 상승하여 2019년 지구 평균기온은 산업화 이전(1850~1990년) 대비 1.1℃ 이상 상승하였으며, 최근 10년(2010~2019년)은 인류 역사상 가장 더운 10년으로 기록되었다. 화석 연료에 의존해 온 인류문명이 배출한 이산화탄소의 대기 중 농도가 전례 없는 수준으로 증가할 것으로 예상되는 가운데, 지난 2018년 기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)은 산업화 이전 수준 대비 1.5℃ 이상의 평균기온 상승이 기후변화와 인류사회의 빈곤퇴치 및 지속가능 발전에 미치는 심각한 영향을 특별보고서를 통해 경고하였다. 과거 경험을 바탕으로 기후변화에 따른 자연재해 피해규모를 예측하는 것은 한계에 도달하였으며, 지구 평균기온의 지속적인 상승과 이상 기후현상에 동반될 재난발생 빈도 및 강도는 인류 문명 자체의 생존가능성을 심각하게 위협하게 될 것이라는 것에 대해 국제사회의 이견은 없다.

1992년 채택되고 1994년 발효된 유엔기후변화기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)은 당사국(Conference of the Parties:COP) 총회를 중심으로 온실가스 감축과 기후변화 적응을 위한 국제사회의 대응을 이끌어 왔으며, 2015년에는 파리협정(Paris Agreement)을 체결하여 과거 선진국 중심의 온실가스 감축 체제를 넘어 전 지구적인 온실가스 감축 노력을 통해 급세기말 지구 평균기온 상승억제 목표를 2.0℃로 설정하였다. 기후변화에

대한 국제사회의 위기감을 반영한 파리협정은 체결 후 1년이 지나지 않은 2016년 발효되었으며, 협정당사국들은 2019년 세부이행규칙에 관한 협상을 끝내고, 2020년 전 지구적 기후변화 대응을 선도할 신기후 체제를 출범시켰다.²⁾ 파리협정은 선진국 중심의 온실가스 감축에 한정되었던 기후변화 대응 노력을 개도국을 포함한 국제사회의 모든 국가로 확대하였고, 온실가스 감축(mitigation)뿐 아니라 변화된 기후 환경에 대한 적응(adaptation)을 자발적인 국가결정기여(nationally determined contribution: NDC)를 통해 실현토록 하여, 기후탄력적인 저탄소 사회경제 발전경로가 협정당사국의 국가정책에 주류화되는 계기를 제공한 것으로 평가된다.

2019년 이후 유럽연합을 비롯하여 미국과 우리나라는 국제사회 요구에 상응하는 저탄소 사회경제 발전 전환전략인 그린딜 혹은 그린 뉴딜을 채택하고, 임박한 기후변화 위협에 대응하는 동시에 지속가능한 사회경제 발전 목표를 달성하기 위해 노력하고 있다. 먼저 EU 집행 위원회는 2019년 12월 모든 정책분야에서 기후 및 환경 위기를 기회로 전환시켜 EU 경제를 지속가능하게 만드는 로드맵이자 신성장 전략인 유럽 그린딜(European Green Deal)을 발표하였다. 기후변화에 대응하고자 노력하는 국제사회와 일정한 거리를 유지해 온 미국 정부의 소극적인 입장에도 불구하고, 미국 의회는 2019년 그린뉴딜 정책 수립을

2) 파리협정 이행규칙 협상은 감축, 적응, 투명성, 시장, 자원, 기술 등 9개 분야의 17개 지침에 대해 진행되었으며, 2019년 11월 개최된 제25차 당사국회의에서 협상이 종료된 '국가 간 온실가스 감축분 이전 및 국가감축목표 달성 산정 방법에 관한 규칙'을 끝으로 완결되었다.

위한 상하원 결의안을 채택하여 저탄소·친환경 경제 전환과 일자리 창출, 경기부양 등을 동시에 달성하기 위한 다양한 정책 프로그램을 추진하고 있다. 미국의 그린뉴딜 결의안은 2030년까지 온실가스 배출량을 2010년 대비 40~60% 감축하고, 2050년 온실가스 순 배출량 제로를 달성한다는 목표를 담고 있다. 우리나라는 2020년 5월 코로나19 사태에 따른 경제위기와 사회구조 변화에 대응한 정책 필요성을 인식하고, 디지털 기반의 경제 혁신과 일자리 창출을 지향하는 한국판 뉴딜의 기본방향을 정립한 바 있다. 후속 논의를 거쳐 2020년 7월 발표된 「한국판 뉴딜」 종합계획은 고용안전망 토대 위에 기존 ‘디지털뉴딜’에 ‘그린뉴딜’ 프로그램을 추가한 포괄적 사회, 경제 발전전략이다. 추가된 한국판 그린뉴딜은 친환경·저탄소 등 그린경제로의 전환을 가속화하여 2050년 탄소중립(Net-Zero) 사회를 실현하는 것을 목표로 한다.

우리나라를 비롯한 선진경제권이 추진 중인 그린뉴딜 또는 그린딜은 현존하는 기후변화와 환경악화 위협에 대응하여 지속가능하고 경쟁력 있는 국가 경제발전에 필요한 다양한 정책프로그램을 결집한 공정과 포용(just and inclusive) 기반의 새로운 성장전략으로, 개도국 사회경제 발전의 그린뉴딜 전환에도 많은 시사점을 제공하고 있다. 개발협력 관점에서도 파리협정 신기후 체제의 국내적 이행과 연계된 그린뉴딜 세부 정책 프로그램들은 대다수 개발도상국이 당면한 기후환경 위협과 그에 대응해 취해야 할 저탄소 사회경제 발전전략의 중요한 벤치마크 대상이 된다. 화석연료에 기초한 근현대 서구사회의 경제발전 경로는

지속 불가능한 것일 뿐만 아니라 변화된 전 지구적 기후환경 및 사회경제 환경에서 실현 불가능한 것이다. 개발도상국 국가경제 발전의 근본이 되는 에너지, 수송, 도시, 항만과 같은 사회경제 기반시설은 저탄소 또는 무탄소 기반의 지속가능한 에너지원과 관련 기술을 필요로 하며, 이는 산업 경제 구조, 소비 형태 등 인간 활동의 전 분야에 있어서 저탄소 사회경제로의 체제전환에 필요한 정책, 기술, 재원을 요구한다. 신기후체제 그린뉴딜 정책 환경에서의 개발협력의 지향점은 선진 경제권과 개발도상국을 포괄하는 전 지구적인 저탄소 지속가능 사회경제 발전이라는 전략적 정책목표에 기여하는 것이다.

본고는 한국개발정책학회가 수행한 ‘그린뉴딜 달성을 위한 EDCF 활용방안’ 연구보고서를 토대로, 신기후체제와 그린뉴딜로 대표되는 국제사회의 개발협력 정책 변화를 소개하고, 선진 경제권과 개발도상국이 상생 가능한 호혜적 개발협력 실현에 기여하는 것을 목적으로 작성되었다.

구체적으로 본고의 제2장에서는 주요국 그린뉴딜 정책 프로그램, 제3장에서 신기후 체제하의 지속가능한 저탄소 개발협력 정책을 살펴보고자 한다. 이후 제4장 맺음말에서는 저탄소 지속가능발전을 위한 EDCF 그린뉴딜 전환의 의의와 추진방안을 제시하였다.

II. 주요국의 그린뉴딜 정책

1. EU의 그린딜 전략

2019년 EU 집행위원회가 발표한 EU 그린딜은 ‘2050년 온실가스 중립 달성(no net emission of GHG by 2050)’, ‘자원 순환형 경제성장 실현(decoupled economic growth from resource use)’, ‘취약 계층 및 지역 지원(no person and no place left behind)’을 3대 정책목표로 설정하였다. 3대 정책목표 달성을 위한 세부정책 프로그램으로는 역내 회원국들이 시행 중인 탄소세 및 배출권거래제 내실화를 통한 탄소가격제(carbon pricing) 정착; 청정에너지 전환을 위한 재생에너지 도입 및 확대, 이에 필요한 지속가능 금융체계 도입; 수송인프라 개선(기술 혁신, 지속가능연료의 활용 확대, 지능형 교통시스템 등), 소비자정책, 배출규제 관련 법제도 정비 등을 통한 지속가능한 수송 시스템 도입 등이 있다. <표 1>에서는 EU 집행위원회가 제시한 그린딜의 주요정책 내용과 추진일정을 확인할 수 있다.

〈표 1〉

EU 그린딜 주요 정책 및 일정

대구분	중구분	세부정책 및 일정
기후 변화 대응	기후변화	- 2050년 탄소중립을 위한 ‘유럽기후법’ 제안(2020. 3)
		- 배출권거래제(ETS), 산림흡수원(LLUCF) 규정, 재생에너지 지침, 승용차 및 소형상용차의 CO2 배출기준 검토(2021.6)
		- 에너지세 지침 개정(2021.6)
		- 탄소국경조정메커니즘 도입방안 제안(2021)
		- 기후변화 적응을 위한 EU 신전략 수립(2020/2021)
	유럽기후서약	- 유럽기후서약(European Climate Pact) 도입(2020. 3)
		- 8차 환경행동프로그램 제안(2020)
	EU 글로벌 리더십	- 기후변화 및 생물다양성 국제협의 건인(2019년~)
에너지 전환	친환경 지속가능 에너지	- 회원국별 에너지 및 기후변화계획 평가(2020. 6)
		- 건축분야 리노베이션 이니셔티브(2020)
		- 범유럽에너지네트워크(TEN-E) 규정 평가 및 검토(2020)
		- 해상풍력 전략(2020)
	지속가능한 스마트 모빌리티	- 지속가능한 스마트 모빌리티 전략(2020)
		- 대체연료 충전시설 확대(2020년~)
		- 통합교통지침 수정 검토(2021)
		- 범유럽수송네트워크(TEN-T) 규정 및 대체연료 인프라 지침 검토(2021)
		- 철도 및 내륙운하 역량 관리 이니셔티브(2021년~)
		- 내연기관 자동차의 대기오염물질 배출규제 검토(2021)
지속 가능성 제고	친환경 순환경제를 위한 산업전략	- EU 산업전략(2020. 3)
		- 순환경제 실행계획(2020. 3)
		- 에너지집약산업 탄소중립 및 순환경제 제품을 위한 시장조성 이니셔티브(2020년~)
		- 2030 탄소배출 제로 철강공정 검토(2020)
		- 폐기물 관련 입법 검토(2020년~)
	유해물질 제로 환경 목표	- 지속가능한 화학물질 전략(2020년)
		- 해양, 대기, 토양의 오염 제로 실행계획(2021)
		- 대규모 산업시설의 오염물질 개선을 위한 조치 개선(2021)

	생물다양성 보존 및 보호	- 2030 EU 생물다양성 전략(2020. 3)
		- 생물다양성 보존을 위한 방안(2021년~)
		- 신EU 산림전략(2020)
		- 삼림을 파괴하지 않는 가치사슬 지원방안(2020년~)
	EU 정책 지속가능성 주류화	- 공정전환기금을 포함한 공정전환체제 및 지속 가능한 유럽투자계획 제안(2020. 1)
		- 지속가능금융 전략 개정 (2020년)
		- 환경 및 에너지 관련 정부보조 가이드라인 검토(2021)
		- 신EU 집행위원회 이니셔티브와 유럽 그린딜 목표간 연계 및 혁신 강화(2021)
		- 유럽연합의 지속가능개발 목표 통합(2020년부터)
	공동농업정책/ 'Farm to Fork' 전략	- 국별 전략계획 검토(2020~21)
		- 'Farm to Fork' 전략(2020년)

출처: 문진영(2020)을 바탕으로 저자 작성

유럽연합은 2020년 1월, 유럽 그린딜 이행을 위한 투자계획(European Green Deal Investment Plan: EGDIP)과 공정전환메커니즘(Just Transition Mechanism: JTM)을 발표하였으며, 향후 10년간 최소 1조 유로 규모의 재원을 투입할 예정이다. 투자재원을 살펴보면, 기후·환경 부문에 EU예산 5,030억 유로를 배정하고, 회원국 역내 협조금융을 통해 1,140억 유로, 기후·환경 관련 민간·공공투자협력 메커니즘인 InvestEU 프로그램을 통해 2,390억 유로, EU 배출권거래제도 펀드를 통해 250억 유로를 조달한다는 세부계획을 갖고 있다.

EU 그린딜은 유럽연합이 추진 중인 유엔 SDGs 이행정책의 중요 부문으로, 회원국을 넘어 동일한 정책 지향을 가진 역외 파트너 국가들과의 연계 협력을 통해 전 지구적인 저탄소 지속가능 발전경로를 이끌어 간다는 정책 지향을 갖고 있다. 또한 기후, 환경 부문의 글로벌

혁신 생태계를 구축함으로써 개도국의 지속가능한 발전 및 개발협력 사업의 그린 뉴딜화를 추진한다는 장기 전략을 반영하고 있다.

2. 미국 의회의 그린뉴딜 결의안

파리협정 탈퇴라는 미국 정부의 공식 입장에도 불구하고, 미국 의회는 2019년 기후변화에 대응한 저탄소, 친환경 경제 전환과 일자리 창출, 경기부양을 주목적으로 하는 상하원 결의안을 채택하고 다양한 세부 정책 프로그램들을 추진하고 있다. 미국의 그린뉴딜 결의안은 2030년까지 온실가스 배출량을 2010년 대비 40~60% 감축하고, 2050년 온실가스 순 배출량 제로를 달성한다는 구체적인 감축목표를 명시하고 있다. 일자리 창출과 사회적 불평등 해소를 위한 5개 정책 목표로는 ①모든 공동체와 근로자를 위한 공평하고 정의로운 전환을 통한 온실가스 배출 제로 달성; ②수백만 양질의 고임금 일자리 창출과 경제안보 및 번영; ③21세기 도전과제에 지속적으로 대응 가능한 인프라와 산업 투자; ④모든 세대에 깨끗한 물과 공기, 기후와 공동체 회복탄력성, 건강한 음식과 자연에의 접근성, 지속가능한 환경 보장; ⑤원주민, 유색인종, 이민자, 사회적 약자에 대한 탄압 금지를 통한 정의 및 공정성 구현이 제시되었다.

최근 출범한 미국 민주당의 바이든 행정부는 앞선 상하원 결의안에 기초하여 2050년까지 완전한 친환경 경제 및 탄소배출 제로화 달성을 통한 기후변화 관련 국가대응력 강화, 파리협정 복귀를 통한 국제공조 주도, 환경양극화 해결 및 전통적 에너지 기반 산업·지역 지원 등을 공식화함으로써 유럽연합의 그린딜에 상응하는 포괄적인 저탄소

사회경제 발전전략을 추진해나갈 것으로 예상된다. 각 정책영역에 포함될 주요 사업 내용은 <표 2>에 정리된 바이든 대선 후보 시기의 기후·환경 공약을 통해 가늠해 볼 수 있다.

<표 2> 바이든 행정부의 기후·환경 공약

구분	주요 내용
완전 친환경경제 및 탄소배출 제로화	<ul style="list-style-type: none"> • 2050년까지 완전한 친환경 경제 및 탄소배출 제로화 달성 • 취임 첫해에 이행준수 메커니즘과 단계별 목표를 포함한 법령 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 메탄배출기준 강화, 정부조달시장에서 친환경 기술 및 운송 수단 우대, 정부시설 친환경 전환, 교통분야 온실가스배출 감축, 바이오 연료 투자 등 • 재생에너지, 기후변화 R&D에 대규모 투자(10년간 총 4,000 억불) <ul style="list-style-type: none"> - 에너지 그리드 저장, 소형 원자력발전소, 친환경 냉난방기술, 친환경 건축, 수소연료, 건설·농업·에너지발전 분야 탄소 감축 • 친환경 에너지 혁신 가속을 위해 전국적 인센티브 제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 2030년까지 전기차 충전소 50만 개소 추가, 전기차 관련 세제 변경, 卅별 친환경 제조산업군(중소기업, 대학, 벤처, 근로자, 노동조합, 卅정부) 구축
기후변화에 대한 국가대응력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 건축·수자원·교통·에너지 인프라 투자, 지역별 기후대응 계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 특히, 유럽·중국을 넘어서는 고속철 기술개발 및 인프라 구축
국제공조 주도	<ul style="list-style-type: none"> • 중국과 탄소감축 양자협정 체결, 중국에 석탄 수출보조금 철폐 요구 • 중국의 일대일로에 대응하여 친환경-인프라 국제개발협력 모델 제시
환경양극화 (Climate Gap) 해결	<ul style="list-style-type: none"> • 오염관련 형사집행 강화를 美환경보호청(EPA)과 법무부에 지시, 책임 법인의 대표자 처벌도입 등 환경형사책임 관련 개정 • 친환경 혁신의 수혜를 오염에 의한 피해가 심각한 지역사회에 우선배분
전통적 에너지 기반 산업·지역 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 석탄산업 종사자(탄광·화력발전소)의 퇴직급여 등 복지, 산재 처리, 직업전환을 국가가 지원하고, 관련 지역사회에 신규 일자리 창출에 투자

출처: 에너지전환포럼(2020) 재인용

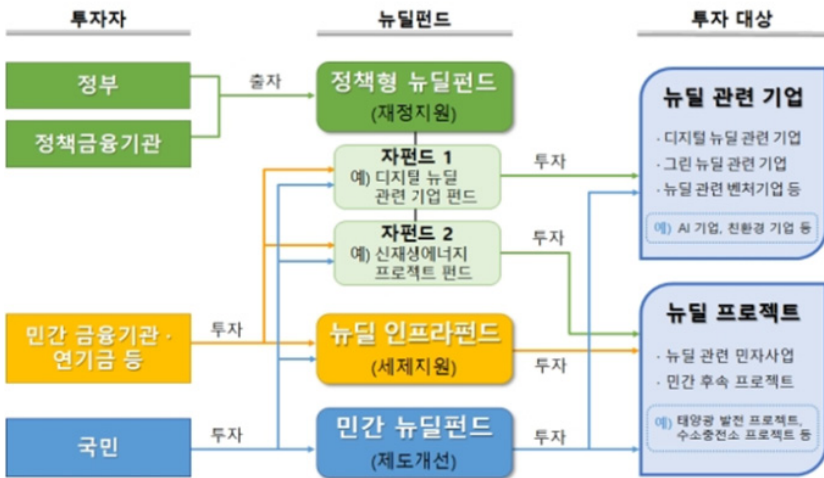
3. 우리나라의 그린뉴딜 정책

2020년 7월, 제7차 비상경제회의에서 발표된 「한국판 뉴딜 종합계획」 안의 그린뉴딜 프로그램은 경제기반을 친환경·저탄소 그린경제로 전환함으로써 탄소중립(Net-Zero)을 지향하며, 단기적으로는 도시·공간·생활 인프라의 녹색 전환, 저탄소·분산형 에너지 확산, 녹색산업 혁신 생태계구축 부문에 투자를 집중함으로써 '2030 온실가스 감축 목표', '재생에너지 3020 이행계획' 등을 차질 없이 이행하고, 장기적으로 2050년 탄소중립을 위한 사회경제 시스템의 과감한 녹색전환을 달성한다는 단계적 추진전략을 채택하고 있다. 국민생활과 밀접한 공공 시설의 제로 에너지화, 국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복, 깨끗하고 안전한 물 관리체계 구축, 에너지관리 효율화, 지능형 스마트 그리드 구축, 신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원, 전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급 확대, 녹색 선도 유망기업 육성 및 저탄소·녹색산업 조성, R&D·금융 등 녹색혁신 기반 조성 등은 이러한 중장기 그린뉴딜 전략 목표 달성을 위한 정책과제에 해당한다.

제안된 정책과제 이행을 위해 2025년까지 국비 42.7조원을 포함한 총사업비 73.4조원이 투입될 예정이며, 기후변화 대응 강화, 친환경 경제 구현을 위한 녹색 인프라 구축에 12.1조원, 신재생에너지 보급 확대 부문에 24.3조원, 녹색산업 육성에 6.3조원의 국비를 집중 투입함으로써 총 65.9만개의 일자리를 창출한다는 장기 계획이 수립되었다. 2020년 8월 구성된 범부처 합동 한국판 뉴딜 실무지원단은 대통령 주재

전략회의, 당정추진 본부, 관계 장관회의 등 다층적 의사결정 기구의 체계적 운영을 지원하고 있으며, 단기적으로 2022년까지 국비 19.6조원을 포함한 총사업비 32.5조원을 투자하여 31.9만개의 일자리 창출에 기여할 전망이다. 총사업비 가운데 국비를 제외한 공공 및 민간부문 재원은 정책형 뉴딜펀드 신설, 뉴딜 인프라펀드 육성, 민간 뉴딜펀드 활성화 등을 통해 조성될 예정이며, 민·관의 역할 분담을 통한 시너지 창출과 국민과의 성과 공유를 촉진하기 위해 ‘국민참여형 뉴딜펀드 조성 및 뉴딜금융 지원방안’이 마련되었다. 정부 및 정책금융기관의 출자와 민간금융기관, 연기금 및 개인의 투자 재원으로 조성될 뉴딜펀드의 역할과 투자대상 범위는 <그림 1>에 정리된 바와 같다.

<그림 1> 한국판 뉴딜 개념도



출처: 관계부처 합동 보도자료(2020. 7. 14)

4. 글로벌 그린뉴딜 정책이 주는 시사점

선진 경제권에서 시작된 글로벌 그린뉴딜 추진 배경은 대량생산·소비를 가능케 한 자유시장 경제체제의 이윤극대화, 저비용 경쟁의 부작용 가운데 하나인 선진국 경제의 저성장과 채무 경제화, 이를 주기적인 청산(sweep-out)의 형태로 해결하는 IMF-WTO 체제의 지속 불가능성에 대한 인식이 자리한다.³⁾ ‘글로벌 그린뉴딜’의 궁극적인 목적은 최신의 과학기술 혁신 성과 및 지속가능한 수요관리 정책수단을 활용, 인류사회 공동의 위기인 기후변화와 자원고갈 및 환경악화 문제를 해결하는 동시에 지속가능한 세계 경제를 이룩하는 근본적인 체제 전환에 있다. 이 같은 주요국 그린뉴딜 정책 추진 동향이 개발협력 사업의 그린뉴딜 전환에 주는 정책적 시사점은 선진 경제권은 물론 세계경제의 주요한 성장 동력이 되고 있는 개발도상국 모두가 저탄소, 지속가능한 발전 경로를 통해 일자리 창출, 불평등 해소, 녹색기술의 확산 같은 포용적이고 혁신적인 국가발전 목표를 달성해야 한다는 정책과제를 안고 있다는 점이다. 이는 개발협력 사업의 그린 뉴딜화를 통해 코로나19에 따른 극심한 경기침체 극복과 저탄소 사회경제로의 구조적 대전환이라는 이중 과제 해결에 기여하는 것이 필요하다는 EDCF 그린뉴딜 전환의 정책적 당위성을 뒷받침한다.

3) 주기적 청산이란 글로벌 실물경제의 불균형이 국내 신용부채와 대외거래 적자로 누적되고, 지역 혹은 세계 금융위기를 통해 해소되는 것으로, 신용시스템과 국제결제제도 상의 채무탕감과 환율변동을 통해 청산되는 일종의 리셋 메커니즘(reset mechanism)을 의미함. 1998년 아시아 금융위기, 2008년 모기지론 부실에 따른 세계 금융위기 해소 과정에서 그 사례를 찾을 수 있으며, 선진국 경제의 저성장과 주기적 세계경제 위기의 원인과 경과에 대한 논의는 주요국 국가부채와 국제수지 불균형에 대한 최근 시계열의 상세 분석을 통해 입증될 수 있을 것이나, 본고에서는 생략하고자 함.

III. 개발협력 사업의 그린뉴딜 전환 여건 검토

1. 기후금융기구의 개도국 기후변화 대응 지원 강화

UN을 비롯한 국제기구들은 개발도상국들의 기후변화 대응 및 저탄소, 지속가능 사회경제 발전 지원을 위해 재원을 마련, 운영해 왔다. 유엔 기후변화기본협약 당사국회의는 교토의정서 유연성 제도(flexibility mechanism) 도입, 기후변화 적응기금(Adaptation Fund) 설치, 개도국 기후 환경문제 해결을 위한 지구환경기금(Global Environmental Facility: GEF) 설립, 코펜하겐 선언을 통한 신규 기후변화 대응 재원 조달, 파리협정 이행지원을 위한 녹색기후기금(Green Climate Fund: GCF) 설립 등을 통해 기후변화 완화 및 적응을 위한 개도국 지원을 실시하고 있다. 이 가운데 GEF는 유엔환경계획(UNEP), 유엔개발계획(UNDP), 세계은행(WB)이 참여하여 설립한 핵심 금융기구로 개발도상국의 환경보호 프로젝트에 대해 무상지원 및 장기 저리의 양허성 자금을 지원하고 있다. 이 때 기후변화 취약국과 최빈국을 우선 고려, 선진국의 책임강조 및 대응능력 반영, 신규재원 마련, 시장을 통한 재원 확대 등을 지원원칙으로 하며, 개도국 환경개선 지원을 위한 GEF 신탁기금, 기후변화 취약국의 긴급 기후변화적응 수요에 대비한 최빈국신탁기금(LDCF), 특별기후변화신탁기금(SCCF), 생물다양성협약 이행 목적의 나고야의정서 이행기금(Nagoya Protocol Implementation Fund, NPIF) 등 다수의 목적기금을 운영 중이다. GEF는 지구환경 개선 사업 가운데 경제적 채산성이 없는 사업들을 주요 지원 대상으로 설정하고

있으며, 선진국이 제공하는 개발협력 재원과 상호보완적인 기능을 수행하고 있다.

2009년 제15차 기후변화 당사국총회를 계기로 시작된 개도국 온실가스 감축과 기후변화 대응을 위한 신규재원 조성 노력은 2013년 GCF 설립을 통해 그 제도적 기반이 마련되었으며, GCF는 2015년 채택된 파리협정 이행의 주된 재원기구 역할을 담당한다. GCF 설립 이전 국제사회의 기후변화 대응을 위한 지원이 주로 개발도상국의 온실가스 감축 관련 사업에 집중되었던 것과 달리 GCF는 온실가스 감축을 통한 기후변화 완화와 기후변화에 대한 적응을 동일한 비중으로 다루고 있다. 온실가스 감축분야의 주된 투자부문은 저탄소 에너지 생산 및 보급; 저탄소 교통체계 구축; 건물, 도시, 산업 및 기기의 에너지 효율 개선; 산림 및 토지 이용 활성화 등이며, 기후변화 적응부문의 경우 기후변화에 취약한 주민과 지역사회의 생계 보장; 기후적응 인프라 및 정주환경 보호; 보건, 식량 및 물 안보; 생태계 및 생태계 서비스 강화 등이 있다. GCF는 재원조달에 있어 공공재원뿐 아니라 민간재원을 동원하여 전 지구적인 온실가스 감축 및 기후변화 적응을 지원한다는 점에서 기존 기후환경 지원기구들과 차별화된다. GEF와 GCF는 2020년 출범한 신기후체제 하의 기후변화 대응을 위한 주요 재원조달 창구로, 개발도상국의 저탄소, 지속가능 사회경제 발전을 견인하고 있다는 점에서 주요 선진 경제권이 추진 중인 그린뉴딜 정책프로그램과 연계 진행될 개발협력 사업에 긍정적인 정책여건을 제공할 것으로 기대된다.

2. OECD 개발원조위원회(DAC)의 리우마커

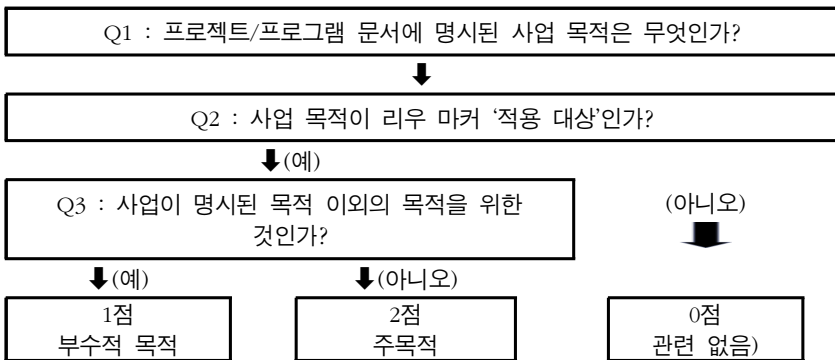
OECD DAC는 공적개발원조(ODA) 사업의 기후·환경 기여도를 체계적으로 평가할 수 있는 마커 시스템과 가이드라인을 개발하여 ODA가 개발도상국의 기후변화 대응 및 환경보호에 실질적으로 기여할 수 있도록 유도하였다. 회원국들은 자국의 ODA 사업이 기후변화 완화 및 적응, 생물의 다양성 보존, 사막화 방지와 같은 UN 환경협약 목적에 기여하는지 여부를 OECD DAC 가이드라인에 따라 평가하고, 이를 DAC에 주기적으로 보고한다. 리우마커는 1992년 리우환경개발정상회의를 계기로 채택된 사막화방지 협약, 생물다양성 협약, 기후변화기본협약 등 3개 리우협약 이행 현황을 모니터링하기 위해 1998년부터 도입되었으며, 사막화 방지, 생물다양성, 기후변화 감축, 기후변화 적응 등 총 4가지 정책마커로 구성되어 있다.

사막화 방지 마커는 유엔 사막화방지협약과 관련하여 최초로 도입되었으며, 사막화 방지를 목적으로 하는 개발원조 활동에 부여된다. 생물다양성 마커는 생물다양성협약(CBD)에서 정한 3가지 목적인 생물 다양성 보존, 생물다양성 구성요소(생태계, 생물종, 등)의 지속가능한 활용, 유전자원 활용에 기여하는 개발협력 활동 가운데 하나 이상을 충족하는 경우에 부여된다. 기후변화 감축마커는 온실가스 배출 감축, 흡수원을 통한 온실가스 회수 및 저장 등 기후시스템의 부정적 영향을 방지하고 대기 중 온실가스 농도 안정화에 기여하는 개발원조 활동에 부여된다. 끝으로 기후변화 적응마커는 기후변화의 부정적 영향에

대하여 인간 및 생태계의 취약성을 경감시키는 활동에 부여되는 마커로, 구체적으로 기후변화 적응 목표가 개발원조 활동문서에 명시되어 있거나 사업내역에 기후변화적응을 목표로 하는 구체적 행동 또는 조치가 포함된 경우가 해당된다.

리우마커 평가에 있어서 공여국들은 자국의 개발원조 사업들이 UN 환경협약 이행을 주(principal)목적으로 하는 경우 2점, 부수적(significant) 목적으로 하는 경우에 1점, 관련이 없는 경우 0점을 부여하여 이를 합산한 결과를 모니터링, 주기적으로 보고함으로써 자국이 제공하는 개발원조 활동의 리우 기후·환경협약 이행 기여도를 제고하고 있다.

〈그림 2〉 리우마커 부여 의사결정 구조



출처: OECD DAC Rio Markers for Climate(2016)를 바탕으로 저자 재작성

리우마커는 단순한 정의와 평가 방법론을 바탕으로 해당 개발원조 사업이 환경협약 목적을 주류화하는지 여부를 용이하게 추적할 수

있다는 장점이 있다. 그러나 평가 담당자의 주관적 해석과 판단이 개입되며, 전체 사업성과를 집계하는데 있어서 사업목적 중복 계상 문제를 효과적으로 해결할 수 없어 각 협약 목적별 실제 지원규모를 판단하기 어렵다는 한계를 갖고 있다. 이 점을 고려하여 다음에 살펴볼 EU의 지속가능한 금융활동 분류기준(EU Taxonomy on Sustainable Finance)은 유럽 표준산업분류체계상의 경제활동 부문을 대상으로 각 부문의 경제활동이 기후·환경 목적에 부합하는 정도를 평가하는 기술적 판정기준을 제시하고 있다.⁴⁾

3. EU 지속가능한 녹색금융 기준 도입

EU 집행위원회는 2018년 5월 지속가능한 성장재원 마련을 위한 실행계획을 제안하였고, 지속가능 금융 전문가그룹(Technical expert group on sustainable finance:TEG)에 분류 기준(EU Taxonomy) 개발 업무를 위임하였다. 전문가그룹은 2019년 6월 관련 분류체계 보고서 초안을 작성 및 발표하였으며, 같은 해 말 EU 집행이사회와 의회는 동 보고서를 바탕으로 역내 모든 회원국에 적용될 지속가능 금융 규정을 도입하는데 합의하였다. 2020년 3월 지속가능 투자 판정 방법론과 경제활동별 상세 분류기준을 담은 전문가그룹의 최종보고서를 바탕으로 EU 집행이사회는 EU Taxonomy 규정안을 채택하였으며, 동 규정은

4) 유럽 표준산업분류체계(Nomenclature statistique des activites economiques dans la Communauté europeenne: NACE)는 국제표준산업분류체계(ISIC)에 대응하여 유럽연합 통계국이 채택한 경제활동 중심의 분류체계로 경제활동별 상품 분류체계와 함께 역내 경제활동 및 상품거래 분석에 기본이 되는 통계기반을 제공함. Eurostat(2008), NACE Rev.2 Statistical classification of economic activities in the European Community

유럽의회 기준을 거쳐 6월 20일 관보에 게재되고 7월 12일자로 발효되었다.⁵⁾

EU 지속가능 금융 분류 규정은 특정 경제활동이 기후변화 완화 및 적응, 물과 해양자원의 지속가능한 이용과 보호, 순환경제로의 전환, 오염예방과 규제, 생물다양성 및 에코시스템의 복원과 보호라는 여섯 개 환경 목적에 부합하는지 여부를 판별할 수 있는 정성적 또는 정량적인 판정기준을 제시한다.

〈표 3〉 EU 지속가능 금융 판정 조건

구분	주요 내용
조건1	온실가스 감축을 통한 기후변화 완화, 기후변화 적응, 수자원 및 해양자원의 보호와 지속가능한 이용, 폐기물 저감과 재활용 등을 통한 순환경제 전환, 환경오염 예방과 규제, 생물다양성 및 생태계 보호와 복원 등 기후·환경 관련 6개 목표중 하나 이상에 실질적인 기여를 제공할 것
조건2	직접 기여목적 이외의 다른 목적에 중대한 피해를 주지 말 것 (Do no significant harm to other objectives, DNSH)
조건3	ILO 기본노동협약, OECD 다국적기업 가이드라인, UN인권과 기업의 책임에 대한 지침과 같은 최소한의 사회적 안전장치 (social safeguards)를 준수할 것
조건4	경제활동별로 제안된 기술적 판정 기준(technical screening criteria : TSC)을 준수할 것

출처: EU TEG(2019), Spotlight on Taxonomy

5) 기술전문가그룹 최종보고서는 모두 6부(Part A-Part F)로 구성되어 있으며, 제6부는 기후 변화 완화관련 8개 부분의 71개 경제활동, 기후변화 적응 관련 9개 부문 69개 및 연구 개발과 정보통신 포함 모두 71개 경제활동의 내용과 기후환경목적 부합성 판정 기준을 상술함. EU TEG(2020).

지속가능 금융에 관한 유럽연합 분류 규정은 유럽 집행이사회와 의회의 정치적 합의를 반영하여 유럽 내 금융기관들로 하여금 동 판정 기준에 따라 지속가능성과 관련된 금융활동 정보를 공개하도록 의무화하고 있다는 점에서 EU 그린 딜에 담긴 정책 목표를 달성하기 위한 중요한 이행수단으로 작동한다. 또한 유럽연합의 지속가능한 금융 분류 규정은 전문가그룹 최종보고서에 수록된 기술적 판정 기준 적용시 예상되는 기술 혁신을 고려할 수 있도록 함으로써 기후·환경 목적 달성에 보다 효과적인 기여를 제공하도록 하였다.

IV. 맺음말

최근 우리나라를 비롯하여 선진 경제권에서 시작된 그린뉴딜 추진 동향은 날로 심화되는 기후위기에 대응하여 포용적인 저탄소 순환 경제를 구축함으로써 사회경제 시스템의 기후탄력성을 제고한다는 공통된 정책 지향을 갖고 있으며, 개발협력 사업의 그린뉴딜 주류화 또는 전환 필요성을 제기하고 있다. 본고는 이러한 개발협력 정책 전환 수요에 대응하여 개발협력 사업전체 또는 개별 협력사업이 기후 탄력적이고 지속가능한 사회경제 시스템을 구축하는데 기여할 목적으로 작성되었다.

구체적으로 본고에 제시된 OECD DAC의 리우마커, EU의 지속가능한 녹색금융 기준은 EDCF 지원사업의 발굴, 수원국 정부의 지원요청서 작성, 사전 타당성검토 보고서 및 사업실시계획서 준비, 정책협의 등을

통한 지원프로그램 설계 과정에서 해당 사업의 그린뉴딜 기여도를 증진하기 위한 가이드라인 혹은 체크리스트 수립에 활용할 수 있을 것으로 보인다.

사전 타당성검토 과정에서 보완 혹은 추가된 그린뉴딜 관련 요소는 수원국이 준비하는 사업실시계획서에 반영되어야 하며, 공여국은 수원국 정부 및 유관기관 정책협의를 통해 사업내용에 적절한 형태의 그린뉴딜 전환이 이루어질 수 있도록 유도하는 것이 필요할 것이다.

나아가, 향후 단기적으로는 사업부문별 특성을 고려하여 그린뉴딜 기여도 관련 정량 통계량을 개발, 활용하는 것이 필요하며, 장기적으로는 국가 그린뉴딜 지표체계 혹은 지수와 연계한 종합적이고 객관적인 통계기반(data base)을 구축하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 강상인 외(2010), 한국 경제·사회 선진화의 조건(II): 녹색성장지표, 경제·인문사회연구회
- 김중호 외(2017), 한국의 녹색경제지수 산정, 한국환경정책평가연구원
- 문진영(2020), 유럽 그린딜 관련 국제사회의 주요 이슈 및 시사점, 대외경제정책연구원
- 명수정(2019), 국제사회의 기후변화 및 재난재해 논의 동향, 국토연구원
- 박경순(2018), 기후변화협상(COP24) 동향과 정책 시사점, 한국경제연구
- 박재임(2020), [영국에서 생각하는 녹색전환] 리뷰: 영국녹색당의 그린 뉴딜, 녹색전환연구소
- 이택근(2011), 녹색 ODA 분류기준, 한국국제협력단
- 이유진(2019), 그린 뉴딜(Green New Deal) 시사점과 한국사회 적용, 국토연구원, WP19-10
- 이혜경(2020), 유럽그린딜 (European Green Deal)논의 동향과 시사점, 국회입법조사처, 외국입법 동향과 분석, 제25호
- 임수빈(2020), EU 분류체계(Taxonomy) 현황과 시사점, KDB
- 장신(2014), 포스트 2020 기후변화 협정을 위한 국제사회의 대응, 국제법학회논총, 59(4), 259-285
- 정서용(2011), 글로벌 기후변화: 거버넌스와 국제법, 박영사
- 정석호 외(2014), 기후변화 적응을 위한 투자 및 정책 현황, KISTEP
- 정지원 외(2017), ODA 사업의 기후변화 주류화 평가, 대외경제정책연구원
- 정지원(2015), 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원체제 비교연구, 대외경제정책연구원
- 국제개발협력 평가소위원회(2017), 「17년 국제개발협력 통합평가결과(안)」
- 국토연구원(2019), 미국의 그린뉴딜(Green New Deal) 정책과 한국에 주는 시사점
- 기후변화정책연구소(2015), 녹색성장의 국제적 확산을 위한 녹색 ODA 운영체계 구축방안

대외경제정책연구원(2017), ODA 사업의 기후변화 주류화 평가
 수출입은행(2020), 내부자료
 한국개발정책학회(2020) 그린 뉴딜 달성을 위한 EDCF 활용방안
 한국환경산업기술원(2019.11), 녹색금융 활성화 지원을 위한 중장기 발전
 방안 및 추진계획 수립 연구
 한국환경통계정보학회(2009), 녹색성장의 효과적 수행을 위한 녹색성장지표
 개발 연구
 KEI 환경포럼(2020), 한국판 뉴딜의 발전방향: 그린뉴딜, 한국환경정책·
 평가연구원
 국무조정실 보도자료(2019), “포용적 녹색국가 구현을 위한 「제3차 녹색
 성장 5개년(’19-’23) 계획」 확정”
 금융위원회 보도자료(2020.8.12.), 「녹색금융 추진TF 첫 회의(Kick-off)
 개최」
 기상청 보도자료(2019.9.22.), 「가속화되는 지구 온난화, 전 세계가 주목
 해야...」
 관계부처 합동 보도자료(2019.12.15), 「제25차 유엔기후변화협약 당사국
 총회(COP25) 폐막」
 관계부처합동 보도자료(2020.5.7.), 한국판 뉴딜 추진방향
 관계부처합동 보도자료(2020.7.14.), 한국판 뉴딜 종합계획
 외교부(2020), [금융.재정정책] EU집행위, 유럽그린딜 투자계획 및 공정
 전환메커니즘 발표
 외교부(2019), 녹색성장 및 2030 글로벌 목표를 위한 연대
 통계청 보도자료(2013.12.20.), 「녹색성장지표 작성결과 보도자료」

해외문헌

EU(2020), A Hydrogen Strategy for a climate neutral Europe
 EU TEG(2019), Spotlight on Taxonomy
 EU TEG(2020) Taxonomy Technical Report
 FUTURE(2020), THE BIDEN PLAN TO BUILD A MODERN
 GIZ(2014), The Policy Marker System: DAC Markers BMZ
 Markers - Guidelines, OE 0430

Handbook of OECD DAC Rio Markers for Climate, OECD,
IPCC(2013), The IPCC Fifth Assessment Report
IPCC(2014), AR5 Synthesis Report: Climate Change
IPCC(2018), Special Report: Global Warming of 1.5°C
OECD(2017), OECD DAC Rio Markers for Climate
OECD, Questions & Answers: Rio Marker Climate and
Environment-Related Development Finance Statistics
UN(1992), United Nations Framework Convention on Climate
Change
UN(2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable
Development
UNFCCC(2015), Paris Agreement

온라인 자료

에너지 전환포럼(2020), (<http://energytransitionkorea.org>)
(검색일: 2020. 1. 7)

UN SDGs협회, http://asdun.org/?page_id=192)

BBC KOREA, <https://www.bbc.com/korean/news-47578963>
(검색일: 2020. 1. 7)

BBC KOREA, <https://www.bbc.com/korean/international-49849279>
(검색일: 2020. 1. 7)

개발도상국에서의 SDGs: 현황 및 이행방안 연구¹⁾

송지선

이화여자대학교 국제개발협력연구원 연구교수

박민정

숙명여자대학교 글로벌서비스학부 겸임교수

목 차

- I. 머리말
 - II. 개발도상국에서의 SDGs 이행 의미 및 현황
 - 1. 개발도상국에서의 SDGs 이행현황
 - 2. 코로나19 시대의 SDGs 이행
 - III. SDGs 달성을 위한 공여국의 이행 노력
 - 1. OECD DAC 회원국의 SDGs 이행지원
 - 2. 주요 공여국의 SDGs 연계현황
 - IV. 정책적 시사점
- 참고문헌

1) 본 원고는 오진환 외 (2021), 개발협력 관점에서 SDGs의 의미와 이행방안 연구. 성남: 한국국제협력단을 기반으로 작성되었음을 밝힘

1. 머리말

국제사회는 2015년 9월 제70차 국제연합(United Nations, 이하 UN) 총회에서 만장일치로 총 17개의 목표와 169개의 세부목표, 그리고 232개의 지표로 구성된 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)에 만장일치로 합의하였다. 주로 빈곤퇴치와 사회 발전에 주력한 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)와 달리 SDGs는 빈곤, 불평등 감소, 기후변화 대응, 일자리와 경제성장, 혁신적 기술개발, 평화·정의·제도 등 사회, 경제, 정치, 환경을 아우르는 목표와 세부목표를 포함한다. SDGs는 2016-2030년 국제사회의 발전목표로, UN 회원국을 비롯하여 국제기구, 기업 등 여러 이해관계자의 참여를 요구한다. SDG 17은 SDGs를 위한 파트너십에 관한 내용으로 이행수단 강화와 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십의 활성화를 목표로 하고 있으며 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 비롯한 개발재원 내용이 세부목표와 지표로 포함되어 있다.

2019년 UN 고위급정치포럼(High Level Political Forum, 이하 HLPF)에서는 SDGs 목표별로 검토한 결과 SDGs 이행을 위한 여러 노력에도 불구하고 추가적인 노력 없이는 2030년까지 목표 달성이 어려움을 언급하였다. 특히 SDGs 목표 간 연계성을 고려하고 여성, 아동, 장애인 등 취약계층에 대한 특별지원이 수반되어야 함을 강조였다.

따라서 본 연구는 ① 개발협력 관점에서 개발도상국에서의 SDGs 이행현황과 관련 주요 이슈를 분석하고, ② 코로나19가 SDGs 이행에 미치는 영향을 파악하며, ③ 주요 공여국의 개발협력 정책·사업과 SDGs 연계현황을 살펴보고자 한다. 이를 통해 한국의 SDGs 이행지원 강화를 위한 시사점을 제시하고자 한다. 특히 개발협력 관점에서 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, 이하 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 회원국의 SDGs 이행지원 현황을 분석하고자 한다.

II. 개발도상국에서의 SDGs 이행 의미 및 현황

1. 개발도상국에서의 SDGs 이행현황

본 절에서는 개발도상국의 SDGs 이행현황과 파악방법 등을 검토한다. 먼저, 개발도상국의 SDGs 이행현황은 자발적 국별검토(Voluntary National Review, 이하 VNR), UN의 연간 SDGs 이행현황 보고서 및 SDGs 관련 데이터베이스 분석, 총 세 가지를 통해 파악할 수 있다. 첫째, VNR은 각 회원국이 UN에 자발적으로 제출하는 자료로, 각국의 SDGs 이행현황 및 방안을 파악할 수 있는 중요한 수단이다. VNR은 각국의 SDGs 이행현황과 경험을 공유하고, 목표 달성 현황을 파악하며, 증거에 기반한 문서라 평가할 수 있다. VNR 참여국 또한 매년 증가하였는데, 2016년에는 21개국이 VNR을 제출했지만 2020년에는 47개국이 참여하였다. 동 VNR은 UN HLPF에서 발표된다. 프랑스, 영국, 일본 등

일부 공여국은 VNR을 통해 국내 SDGs 이행현황뿐만 아니라 개발도상국에서의 SDGs 이행지원 방안을 별도로 언급하였다.

일부 개발도상국은 VNR을 통해 자국의 SDGs 이행현황뿐만 아니라 도전과제와 공여국의 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)에 대한 요구사항을 제시하기도 한다. 예로, <표 1>은 한국의 중점협력국인 방글라데시와 네팔의 SDGs 이행을 위한 후속과제와 공여국의 지원요청 사항을 제시한다. 이처럼 VNR은 공여국의 개발도상국 SDGs 이행지원을 위한 중요한 시사점을 제공하기도 한다.

<표 1> 방글라데시와 네팔의 SDGs 이행을 위한 후속과제 비교

항목	방글라데시	네팔
SDGs 이행진전 후속과제	<ul style="list-style-type: none"> • SDGs와 국가발전전략 및 정책과의 일치 • SDGs 국가행동계획 업데이트 • SDGs 자원전략 업데이트 • SDGs 지역화(localization) 강화 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합적 접근과 공정성 강화 • SDGs 중 경제부문 이행추진 강화: 경제성장, 인프라, 혁신, 고용기회 확대, 생산성 강화 등 • 자원확보 및 글로벌 파트너십 강화 • SDGs 지역화 강화 등
ODA 요구사항	<ul style="list-style-type: none"> • 재원을 효율적으로 사용할 수 있도록 자금 집행 기관의 역량 강화를 위한 ODA 지원 필요 • 공여국의 지역사무소에 더욱 많은 책임과 권한 위임 요청 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 상호책임성 맥락에서 모든 공여국(기관)의 지원계획을 조속히 공유 요청 • 사회발전, 인프라 및 생산 역량 강화를 위한 ODA 규모 증대 등

출처: GoB (2020), GoN (2020)

둘째, UN은 자체 보고서를 통해 정기적으로 전 세계의 SDGs 이행현황을 점검한다. 매년 발표하는 SDGs 보고서 외에도 사무총장의 SDGs 이행현황 특별보고서, 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, 이하 UNCTAD) 보고서 등이 있다. UNCTAD 보고서는 매년 최빈국만을 대상으로 주요 이슈를

점검하고, SDGs 중 경제성장과 관련성이 높은 목표를 집중적으로 분석한다. UNCTAD는 2019년 보고서를 통해 다수의 최빈국이 부채 위기에 놓여있거나 위기에 처할 가능성이 높고, 최빈국의 경제성장이 악화되고 있으며, 관련 SDGs 달성이 상당히 어려운 상황임을 지적하였다.

〈표 2〉 최빈국의 경제관련 SDGs 이행현황

SDGs 세부목표		이행현황 분석
1.a	개발도상국, 특히 최빈국이 모든 형태의 빈곤을 근절하기 위한 프로그램과 정책을 이행할 수 있도록 적절하고 예측 가능한 수단을 제공하기 위해, 개발협력 확대를 포함한 다양한 자원의 실제적 동원을 보장한다.	<ul style="list-style-type: none"> • 2016년 기준, 최빈국의 외부재원격차 (external resource gap)는 2010-2014년 대비 약 2배 증가한 GDP의 7.8%를 기록함. • 최빈국 5개국(감비아, 모잠비크, 상투메 프린시페, 남수단, 수단)은 부채위기 (debt distress)에 놓임. • 13개 최빈국은 부채위기에 놓일 위험이 큼.
8.1	국가 상황에 따라 1인당 소득 증가를 유지하며 특히 최빈국의 경우 연간 국내총생산(GDP) 성장률을 최소 7%로 유지한다.	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 최빈국은 평균적으로 2018년 5%의 경제성장률을 기록하였으며, 특히 아시아 최빈국에서 경제성장률이 가장 높음. • 2018년 기준 최빈국 5개국에서는 1인당 소득(GDP)이 감소함 등
9.2	포용적이고 지속 가능한 산업화를 증진하고, 2030년까지 국가 상황에 맞게 고용과 국내총생산(GDP)에서 산업 비중을 대폭 늘리되, 특히 최빈국에서 두 배 증대한다.	<ul style="list-style-type: none"> • 2000년부터 현재까지 최빈국 17개국에서만 GDP에서의 제조업 비율이 증가함. • 2000년과 2017년 사이 최빈국의 60%에서는 제조업의 고용비율이 정체 또는 감소함. • 국제경제위기는 최빈국의 노동생산성 증가율의 감소·침체로 이어짐.
17.11	2020년까지 특히 전 세계 수출량에서 최빈국이 차지하는 비중을 두 배로 늘리기 위해 개발도상국의 수출을 대폭 늘린다.	<ul style="list-style-type: none"> • 국제경제위기 시작과 함께 전 세계 수출량에서 최빈국의 비중은 전반적으로 정체됨(0.9%) 등

출처: UNCTAD (2019)를 바탕으로 저자 작성

주: 표에서 제시된 SDGs 세부목표는 SDG 1.a(다양한 자원 동원), SDG 8.1(1인당 소득증가 및 경제성장), SDG 9.2(포용적이고 지속가능한 산업화) 및 SDG 17.11(최빈국의 수출)이다.

그 밖에도 UN이 매년 발간하는 SDGs 보고서는 모든 17개의 목표에 대한 국제사회의 이행현황을 발표한다. 또한, 선진국과 개도국을 모두 대상으로 한다. UN은 2020년 보고서를 통해 169개의 SDGs 세부목표 중 2020년까지의 달성을 목표로 하는 21개의 세부목표 대부분의 달성이 어려울 것으로 전망하였다. 개발도상국의 SDGs 이행 달성 지원과 관련된 4개의 세부목표²⁾에 대해서도 2030년까지의 목표 달성을 위해서는 더 많은 지원이 요구됨을 강조하였다.

셋째, 각종 데이터베이스를 활용하여 국가별 SDGs 이행현황을 점검할 수 있다. 데이터베이스의 예로 UN이 운영 중인 UN SDGs Indicators Database, 시민사회와 민간부문 합작으로 만들어진 Equality Measures 2030, 세계은행의 SDGs Databank, Our World in Data 단체가 개발한 SDG Tracker 및 SDG Index and Dashboard 등이 있다. UN과 세계은행의 데이터베이스는 SDGs와 관련된 통계자료를 제공하며, Equality Measures 2030은 SDGs 목표별로 국가별 이행현황을 젠더적 관점에서 분석하여 결과를 제시한다. SDG Tracker는 각 지표에 대한 국별 추이를 파악할 수 있다.

SDG Index and Dashboard는 Sustainable Development Report 2020을 토대로 개발되었다. SDG Index는 SDGs 목표별 이행수준을 수치화하고 국가별 순위를 제시한다. 순위로는 주로 사하라 이남 아프리카

2) 관련 세부목표는 다음과 같다: SDG 4.b (개도국(최빈국, 아프리카국가, 군소도서개도국 포함)에 대한 장학금의 수 확대), SDG 13.a (개도국의 기후변화대응을 위해 1천억 달러 공동조성), SDG 17.11 (개도국의 수출 증가 및 전체 국제 수출에서 최빈국이 차지하는 비중 2배로 증가), 그리고 SDG 17.18 (개도국이 적시에 양질의 분리통계를 제공할 수 있도록 역량강화 지원 확대)이다.

국가들이 최하위를 기록하였다. 국가별 순위와 점수 외에도 각국의 SDGs 이행현황을 알 수 있는데, <그림 1>은 가장 최하위(166위)를 기록한 중앙아프리카공화국의 SDGs 이행현황을 보여준다. 해당 그림을 통해 중앙아프리카공화국이 17개의 목표 중 SDG 13(기후변화)과 SDG 15(육상생태계)만을 달성하였고, 정보가 불충분한 SDG 14(해양생태계)를 제외한 나머지 14개의 목표는 2030년까지 달성이 매우 어려움을 보여준다. 그 외에도 목표별 이행추이를 확인할 수 있다.

<그림 1> 중앙아프리카공화국의 SDGs 이행현황 및 추이



출처: Sachs et al. (2020)

- 주: 1) SDG 목표: 초록색(SDG 목표 달성), 노란색(도전과제 존재), 주황색(주요 도전과제 존재), 빨간색(중대한 도전과제 존재), 회색(정보 부재·불충분)
 2) SDG 추이(화살표): 초록색(SDG 목표 달성 궤도에 오름), 주황색(정체), 빨간색(감소), 회색(추이 정보 부재·불충분)

일부 국가는 자체적으로 SDGs 이행현황을 제시한다. 예로, 방글라데시는 자체 SDG Tracker³⁾를 개발하여 40개 주요 지표에 대한 이행 추이를 보여준다. 방글라데시는 더욱 정확한 국내 SDGs 이행현황을

3) 웹사이트: <https://www.sdg.gov.bd/#1>

파악하기 위해 2018년부터 지역(도시, 농촌) 및 성별 분리통계를 수집하고 있다.

2. 코로나19 시대의 SDGs 이행

본 절에서는 코로나19 시대의 SDGs 이행현황과 도전과제를 파악하고자 한다. 국제사회는 빈곤, 환경, 불평등, 젠더기반 폭력 등 2030년까지 일부 목표 달성이 어려울 것으로 예상하였다. 그리고 코로나19로 일부 문제들이 더욱 악화되거나 그동안의 진전이 역행될 수 있다는 우려가 제기되었다. 특히 여성, 아동 등 취약계층에서 코로나19의 영향이 더욱 클 것으로 예상된다.

UN은 2020년 SDGs 보고서를 통해 SDGs 목표별로 코로나19의 영향을 분석하였다. 동 보고서는 코로나19의 세계적인 대유행이 경제 성장 둔화, 일자리 감소, 무역 축소 등으로 이어져, 20년 만에 처음으로 빈곤율이 급증하여 극빈층 인구가 2020년 7,100만 명 이상 증가할 것으로 전망하였다. 더불어, SDGs 목표들이 서로 유기적으로 연계된 만큼 코로나19의 특정 SDG 목표에 대한 부정적 영향은 궁극적으로 다른 목표에도 악영향을 미치게 된다. <표 3>은 코로나19로 인해 부정적인 영향을 받는 SDGs를 보여준다.

〈표 3〉 코로나19로 부정적인 영향을 받은 SDGs

SDGs	코로나19로 인한 SDGs 이행 추이
SDG 1 (빈곤)	<ul style="list-style-type: none"> • 소득감소로 인해 빈곤선(1.90달러) 이하 인구비중이 20년 만에 처음으로 증가 - 극빈층 인구 7,100만 명 증가(특히 남아시아, 사하라 이남 아프리카) 및 사회갈등 심화
SDG 2 (기아)	<ul style="list-style-type: none"> • 영양부족에 시달리는 인구 증가 - 개도국 농민의 40-85%를 차지하는 영세농의 피해가 심각 - 약 3억 7,900만명의 아이들이 코로나19로 학교가 폐쇄됨으로써 급식 미섭취
SDG 3 (보건)	<ul style="list-style-type: none"> • 보건의료 체계 부담 증가 및 코로나19 이외 질환자 진료에 부정적 영향 • 식량접근성 악화로 개도국 아동의 발육부진, 저체중 증가
SDG 4 (교육)	<ul style="list-style-type: none"> • 학교를 미운영하는 상황 가운데 대면 수업 대비 원격수업의 낮은 효율성 및 낮은 원격수업 접근성
SDG 5 (성평등)	<ul style="list-style-type: none"> • 여성경제활동 저하 및 젠더기반 폭력 증가 • 여성은 코로나19에 더 노출된 의료계 및 사회복지사의 다수를 구성
SDG 6 (물과 위생)	<ul style="list-style-type: none"> • 깨끗한 식수의 공급 및 접근성 감소는 코로나19 예방을 위한 주요 요인 중 하나인 깨끗한 손빨래 시설 접근을 제한 - 약 30억 명이 가정 내 기본적인 손 씻는 시설이 부재
SDG 7 (에너지)	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지 공급 및 인력 부족은 에너지 접근의 감소로 이어지고 이는 코로나19에 대한 보건 시스템의 대응 및 역량 약화
SDG 8 (경제성장)	<ul style="list-style-type: none"> • 세계 경제성장률 감소(2020, -4.2%), 이로 인해 파산, 실업을 증가 • 개도국 공공지출 증가 및 소득감소로 부채위기 위험 증가
SDG 9 (산업)	<ul style="list-style-type: none"> • 항공업계는 역사상 가장 급격히 위축 - 2020년 1-5월 사이 승객 약 51% 감소
SDG 10 (불평등)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회안전망이 미비한 취약국 및 저개발국에 대한 부정적 효과 심화 • 비공식 부문 노동자에 대한 실업급여 미지급 등 취약계층에 대한 사회보장 부족
SDG 11 (도시)	<ul style="list-style-type: none"> • 슬럼가에 거주하는 인구는 높은 인구밀도와 열악한 위생환경으로 코로나19에 더욱 취약
SDG 16 (평화)	<ul style="list-style-type: none"> • 분쟁은 효과적인 코로나19 대응을 저해하며 분쟁지역에 거주하는 인구는 코로나19에 더욱 취약한 상황
SDG 17 (파트너십)	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나19는 공공보건에 대한 국제협력력을 강조하는 반면 세계화에 대한 반발 심화 • 저소득국 및 중소득국에 대한 송금(remittance) 감소 예정

출처: 정지선, 유애라(2020), UN (2020a)를 바탕으로 저자 작성

코로나19는 SDGs 이행 그 자체뿐만 아니라, SDGs 이행을 측정할 수 있는 SDGs 지표별 통계자료 수집에도 직접적인 영향을 미친다. 적시에 제공되는 양질의 통계자료는 코로나19의 사회, 경제적 영향을 파악하고, 대응하는데 활용될 수 있다. 그러나 통계역량 부족 등 여러 국가가 겪고 있는 통계 관련 도전과제들은 코로나19 대응을 제한하고 있다. 동시에 코로나19는 통계수집, 생산 등 통계체계 과정에 악영향을 미침으로써 많은 국가 통계기관이 정기적인 공식 통계자료를 통해 SDGs 이행현황을 관찰할 수 없게 한다.

UN과 세계은행은 2020년 122개국을 대상으로 코로나19의 국별 통계역량에 대한 영향을 파악하기 위한 설문조사를 시행하였는데, 조사 결과 실제로 코로나19가 대부분 국가통계기관의 업무에 직접적인 영향을 미쳤음을 보여주었다. 예로, 응답 국가의 65%는 국가통계기관 본사를 전부 또는 일부 폐쇄하였고, 90%는 직원들에게 재택근무를 지시하였으며, 96%는 전부 또는 일부분에 대해 대면 통계자료 수집을 중지하였다. 지역별로 살펴보면, 사하라 이남 아프리카에서는 97%가 정기적인 통계생산에 부정적 영향을 받았고, 남미에서는 88%가 국제 통계보고 기준을 준수하는데 어려움을 겪고 있다고 응답하였다. 10개의 저소득국과 하위 중소득국 국가통계기관 중 9개 기관은 예산이 삭감되었으며, 정상적인 업무를 유지하는데 어려움을 겪고 있다고 답하였다. 설문에 응답한 122개국 중 73개국(61%)은 코로나19에 따른 도전과제를 해결하기 위해 기술원조, 역량강화, 재정원조, 비대면 통계자료 수집을 위한 소프트웨어 등을 포함한 외부지원이 필요하다고 하였다. UN 또한

공여국이 개도국의 통계역량 강화를 지원할 수 있도록 기술과 재정지원을 제공할 것을 촉구하였다.

이처럼 코로나19에 따른 개도국의 어려움이 해결되지 않는다면, 이는 SDGs 이행에 악영향을 미치고 국제사회의 불평등을 심화시키는 계기가 될 수 있다. 또한, 개도국이 적시에 SDGs 지표 관련 통계를 수집하고 생산하는데도 부정적 영향을 미쳐 SDGs 이행현황 파악과 이에 대한 대응을 제한한다.

그 밖에도 코로나19는 공여국의 원조에도 영향을 끼칠 것으로 예상된다. 특히 코로나19로 공여국의 경제상황이 위축될 경우, ODA 감소를 불러일으킬 수 있다는 우려가 제기되었다. 실제로 영국은 2020년 ODA 예산을 약 29억 파운드(37억 달러) 축소한다고 발표하였으며 호주 또한 2019-20년 대비 2020-21년 ODA 예산이 약 4,400만 호주 달러 축소될 전망이다. 물론, 한국과 같이 코로나19 이후 원조 규모가 확대된 예도 있다. 한국은 2021년 ODA 예산으로 약 3조 7101억 원을 확정하였으며 이는 2020년 3조 4,270억 원 대비 8.3%가 증가한 금액이다.

선진국과 달리 개도국에서는 코로나19의 사회, 경제적 영향이 더 단기적으로 발생함에 따라 이에 대한 조속한 국제사회의 대응지원이 요구된다. 이에 개도국의 코로나19 대응과 SDGs 이행을 지원하기 위해 기존 개발협력 사업과 인도적 지원 및 보건체계 강화를 모두 아우르는 통합적이고 일관성 있는 긴급지원을 제공할 필요가 있다.

III. SDGs 달성을 위한 공여국의 이행 노력

1. OECD DAC 회원국의 SDGs 이행지원

주요 OECD DAC 회원국들은 VNR을 통해 개발협력 사업을 통한 SDGs 이행계획을 제시하였다. <표 4>와 같이, 주요 회원국들은 17개의 SDGs 목표별 국내의 이행계획을 명시하였다. 예로, 일본과 이탈리아는 SDGs 목표를 7-8개의 중점분야로 재분류한 뒤 해당 중점분야에 대한 개도국 지원계획을 명시하였고, 오스트리아, 체코, 핀란드는 SDG 17(파트너십)을 통한 개도국 지원계획을 제시하였다. 17개의 SDGs 목표별로 개도국 이행지원 계획을 명시한 호주의 경우, 목표별로 지원계획을 명시하였다.

<표 4> VNR 내 제시된 OECD DAC 회원국의 개도국 SDGs 이행계획

17개 SDGs 목표별	중점분야별	SDG 17(파트너십)	기타
호주, 벨기에, 캐나다, 독일, 프랑스, 아일랜드, 노르웨이, 뉴질랜드, 네덜란드, 스웨덴, 영국	오스트리아(일부), 일본, 이탈리아	오스트리아, 체코, 핀란드	덴마크, 한국

출처: 국가별 최신 VNR를 바탕으로 저자 작성

개도국의 SDGs 이행을 위한 공여국의 ODA 실적은 OECD 자료를 통해 확인할 수 있다. 먼저, OECD DAC 회원국의 실적은 OECD CRS(Creditor Reporting System, 이하 CRS) 데이터베이스를 통해 확인할 수 있다. OECD DAC는 2015년 개발재원 통계작업반(Working Party

on Development Finance Statistics: WP-STAT)에서 처음으로 CRS 데이터베이스 내 SDGs를 포함할 것이 제안된 이후 수년간 방법론에 대한 논의를 진행하였다. 논의 초기에는 사업의 투입물(input)과 활동에 대한 정보를 제공하고 사업을 통해 기대하는 개발성과(impact)를 분류하는 다섯 자리 숫자인 CRS 코드에 대한 설명을 SDGs 세부목표에 맞게 변경하는 방안이 제안되었다. 해당 작업반은 2015년 기존 CRS 코드와 SDGs 세부목표 연계방안을 발표하였는데, <표 5>는 한국 ODA의 중점분야인 보건과 관련된 SDGs와 CRS 코드의 연계방식을 보여준다. 해당 표에서 알 수 있듯이 OECD는 모든 CRS 코드를 SDGs와 연계하지는 않았으며 일부 CRS 코드는 여러 SDGs에 매칭된다.

<표 5> CRS 코드와 SDGs 세부목표 연계

SDGs 세부목표	관련 CRS 코드
3.1	• 13020 (재생산건강)
3.2	• 12220 (기초건강)
3.3	• 12250 (전염병 관리), 12262 (말라리아), 12263 (결핵), 13040 (HIV/AIDS)
3.5	• 12191 (의료서비스)
3.6	• 21020 (도로수송)
3.7	• 130xx (인구정책)
3.a	• 12191 (의료서비스)
3.b	• 12220 (기초건강관리), 12182 (의료연구)
3.c	• 12181 (의료교육/훈련), 12281 (의료인력개발), 13081 (인력개발)

출처: OECD (2015)를 바탕으로 저자 작성

주: CRS 코드가 있는 SDGs 세부목표만을 정리함

이후 OECD DAC는 △CRS 코드와 섹터 간 연계, △CRS 목적코드 및 마커(예: 젠더마커, 환경마커)와 SDGs (세부)목표 간 연계 등을

시도하였다. 하지만 논의 과정에서 CRS 코드와 SDGs 간의 연계가 사실상 매우 어렵다는 의견들이 제기되었다. 특히 SDGs 목표 및 세부 목표와 무관한 CSR 코드도 있으므로 모든 SDGs 목표 및 세부목표를 CRS 목적코드와 매칭시킬 수 없다는 점이 대표적인 한계로 부각되었다. 한 개의 CRS 목적코드가 여러 개의 SDGs 목표 및 세부목표와 연계되었다고 평가할 수도 있기에 CRS 목적코드와 SDGs 목표 및 세부목표가 1:1로 매칭은 불가능하다. 무엇보다 공여국이 CRS에 입력한 자료만으로 특정 개발협력 사업이 특정 SDGs 세부목표의 이행과 연계되었다고 평가하기에는 한계가 있다. CRS 목적코드가 투입요소(input)에 관한 내용이라면, SDGs 세부목표는 성과(outcome)와 이행수단에 관한 내용이기 때문이다. 즉, 동일한 CRS 코드를 가진 개발협력 사업이라도 실제로 다른 SDGs 세부목표를 이행할 수 있다.

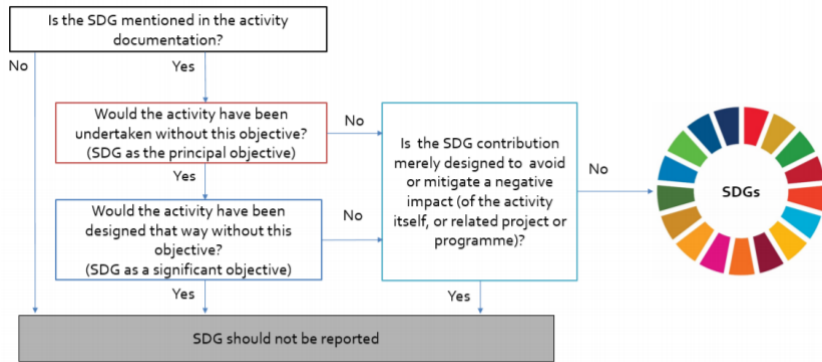
더불어 CRS 코드와 SDGs 지표 간의 연계작업은 이루어지지 않았는데, 이는 각각의 목적이 상이하기 때문이라고 볼 수 있다. CRS 코드는 특정 원조사업이 기여하는 분야를 파악하기 위함인데, 예로 CRS 코드를 통해 DAC 회원국 전체 또는 각 공여국이 교육분야(코드 11xxx) 전반과 그 하위분야(예: 중등교육의 경우 코드 113xx)에 얼마나 많은 원조를 기여하였는지 파악할 수 있다. 반면, SDGs 지표는 SDGs 목표와 세부목표의 후속조치 및 검토를 지원하기 위해 개발되었으며, SDGs 지표를 토대로, 적시에 수집된 양질의 신뢰 가능하고 접근 가능한 통계자료는 SDGs의 진전을 측정하는데 기여한다. 이처럼 CRS 코드와 SDGs 지표의 개발 목적이 근본적으로 다른 만큼 이 둘을 연계하는 작업은 본 연구가

진행되는 시점에서 발표되거나 진행되지 않은 것으로 파악된다.

이러한 논란을 반영하여 OECD DAC는 2020년 2월 개발협력 사업과 (세부)목표 단위의 SDGs 연계방안을 담은 안내서를 발간하였다. 개발 재원 통계작성반은 이 안내서를 통해 기존 CRS 데이터베이스 내 젠더마커, 환경마커 등과 함께 SDGs 마커를 포함하고 OECD DAC 회원국에게 사업별로 가장 확실하고 명확히 추구하는 SDGs 목표 및 세부목표를 기재하도록 안내하였다.

각 공여국이 OECD CRS 데이터베이스에 SDGs 목표와 세부목표를 기재하는 기준은 아래 그림과 같다. 공여국들은 모든 사업에 대해 SDGs (세부)목표를 입력하기보다, 관련 사업문서에 SDGs가 직접적으로 명시되어 있으나 SDGs가 핵심 또는 주요 목적이 아니고, 관련 사업의 부정적인 영향을 회피하기 위해 단순히 포함된 경우를 제외하고 유관 SDGs를 보고하도록 안내하였다. 특정 ODA 사업이 일부 SDGs에 긍정적으로 기여하더라도 다른 SDGs에 부정적 영향을 미치면 보고하지 않으며, 해당 사업은 입력된 SDGs의 이행에 직접 기여해야 한다는 원칙을 명시하였다. 또한, 기존 OECD CRS에서 활용 중인 각종 마커와 일관되게 보고해야 함을 강조하였다.

〈그림 2〉 OECD CRS 데이터베이스 내 SDGs 연계 기준



출처: OECD (2020a)

SDGs 마커는 2018년 자료부터 적용되었는데, 2018년 기준 SDGs 마커를 기재한 OECD DAC 회원국은 총 17개로 전체 35개 참여 공여국 (기관)의 절반에 해당하였다. DAC 회원국 중 호주, 캐나다, 체코, 헝가리, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인의 경우, SDGs 마커 기재 비율은 90% 이상이었다. DAC 회원국은 평균적으로 전체 ODA 사업 수의 26.5%에 대해 SDGs 마커를 기재하였고, 호주, 캐나다, 체코, 헝가리, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인의 기재율은 90% 이상이다. 한국과 일본은 전체 사업 수의 각각 21.1%와 3.4%에 대해 SDGs 마커를 기재했지만, 규모 면에서 선진공여국이라 평가받는 미국, 영국, 독일은 SDGs 마커를 전혀 기재하지 않았다(〈표 6〉 참고).

〈표 6〉 2018년 ODA 통계와 SDGs (세부)목표의 연계

단위: 백만 달러

국가	전체 ODA (CRS)	SDGs (세부)목표 연계 ODA 규모	전체 ODA 사업 수	SDGs (세부)목표 연계 ODA 사업 수
전체 공여국 (35개국)	195,377.3	38858.2 (19.9%)	210,493개	57,235개 (27.2%)
DAC 회원국 (17개국)	119,603.3	18289.6 (15.3%)	148,987개	39,458개 (26.5%)
호주	2,553.6	2,287.0 (89.6%)	3,787개	3,677개 (97.1%)
오스트리아	491.8	165.0 (33.6%)	1,855개	972개 (52.4%)
캐나다	3,542.3	3,542.3 (100%)	10,694개	10,694개 (100%)
체코	100.2	72.5 (72.3%)	772개	767개 (99.4%)
프랑스	9,542.7	6,588.1 (69.0%)	9,214개	4,209개 (45.7%)
그리스	38.6	7.1 (18.5%)	113개	69개 (61.1%)
헝가리	129.1	129.1 (100%)	393개	393개 (100%)
아이슬란드	61.1	13.0 (21.2%)	147개	14개 (9.5%)
이탈리아	2,248.3	549.5 (24.4%)	4,516개	745개 (16.5%)
일본	13,284.6	1,224.0 (9.2%)	13,354개	452개 (3.4%)
한국	1,910.0	502.6 (26.3%)	4,118개	869개 (21.1%)
폴란드	264.8	264.8 (100%)	704개	704개 (100%)
포르투갈	187.5	184.0 (98.1%)	862개	779개 (90.4%)
슬로베니아	29.3	25.6 (87.3%)	243개	220개 (90.5%)
스페인	1,095.3	934.0 (85.3%)	6,496개	6,373개 (98.1%)
스웨덴	3,953.4	2.0 (0.1%)	4,643개	2개 (0.0%)
스위스	2,370.5	1,798.9 (75.9%)	10,781개	8,519개 (79.0%)

출처: OECD CRS 데이터베이스를 바탕으로 저자 작성

주: 모든 개발도상국을 대상으로 정식 공여국(Official Donors), 모든 섹터, 모든 경로, 실 지출액 및 2018년 불변가격 기준

또한, OECD DAC 회원국은 동일한 CRS 코드에 대해 각기 다른 SDGs를 기입한 것으로 확인된다. 예로, CRS 코드 11110번은 교육정책 및 행정관리 관련 사업으로 △교육 분야 정책, 계획 및 프로그램,

△교육부, 교육행정 및 경영 시스템에 대한 지원, △교육관련 기관의 역량강화 및 조언, △학교 경영 및 관리, △커리큘럼 및 교육 자료 개발 등을 주로 포함한다. 교육정책 및 행정관리에 대한 사업인 만큼 직관적으로 SDG 4와 연계되어 있다고 예상할 수 있으나 <표 7>에서 알 수 있듯 공여국이 입력한 연계 SDG는 SDG 1(빈곤 증식)부터 SDG 3(보건의료), SDG 5(성평등), SDG 6(물과 위생), SDG 16(평화와 정의, 제도), SDG 17(파트너십) 등으로 매우 다양하다.

<표 7> DAC 회원국의 CRS 코드와 SDGs 연계방안 (예시)

공여국	CRS 코드	연계된 SDGs (세부)목표
한국	11110 (교육정책 및 행정관리)	4.3, 4.4, 4.7, 4.b, 4.c, 17.16
이탈리아		4.1, 4.3, 4.5, 4.7, 5.1, 8.2, 8.3, 8.10, 9.3, 9.b, 10.2, 10.3, 16.1, 16.b
스위스		1, 2, 2.4, 3, 3.3, 3.7, 3.8, 3.b, 4, 4.1, 4.3, 4.a, 4.c, 5, 6, 6.3, 7.a, 8, 8.5, 9.3, 10, 10.2, 11, 11.5, 13, 15.3, 16, 16.6
캐나다		2, 3, 4, 5, 8, 10, 16, 17
호주		1.a, 1.b, 2.1, 3.1, 3.2, 3.8, 4.a, 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.c, 5.1, 5.c, 6.1, 6.3, 8.3, 11.a, 11.3, 13.b, 16.6, 16.7, 16.8, 17.14
포르투갈		1, 4, 5, 10, 11, 16, 17
폴란드		3, 4, 16
일본		4, 11
오스트리아		1, 4, 4.3

출처: OECD CRS 데이터베이스를 바탕으로 저자 작성

OECD DAC 회원국의 SDG 연계 수준에도 차이가 있다. 예로, 캐나다는 CRS 코드가 부여된 모든 ODA 사업을 SDG 목표와 연계하였다.

포르투갈, 폴란드, 일본 또한 SDGs 마커의 90% 이상을 SDGs 목표와 연계하였다. 반면, 한국, 이탈리아, 호주는 CRS 코드와 SDGs 세부목표 간의 연계를 시도하였고 스위스와 오스트리아는 사업에 따라 SDGs 목표 또는 세부목표와 연계하였다. 이처럼 CRS 코드 내 SDGs 연계 수준은 공여국 또는 사업에 따라 상이함을 알 수 있다.

따라서 SDGs 마커를 기준으로 SDGs 목표 및 세부목표별 공여국의 기여 실적을 파악하는 데는 무리가 있다. 하나의 사업에 대해 하나의 SDGs (세부)목표를 입력하는 공여국과 2개 이상의 SDGs (세부)목표를 부여하는 공여국이 혼재하기 때문이다. 또한, 같은 CRS 코드를 지닌 개발협력 사업이라도 각 사업에 부여되는 SDGs (세부)목표가 다르다. 이는 CRS 코드 자체가 지닌 한계점으로 이해할 수 있는데, 하나의 사업이 여러 CRS 코드와 연계될 수 있음에도 불구하고 하나의 CRS 코드만을 부여하도록 설계되어 있기 때문이다. OECD DAC 회원국들은 2016년 7월 개최된 개발재원통계 작업반 회의에서 ODA 사업에 대해 여러 CRS 코드를 부여할 수 있도록 시스템을 개편하는데 동의하였으나 현재까지 실행되지 않았다.

이러한 문제점을 인식하여 OECD DAC는 인공지능 기술을 활용하여 각 공여국이 입력한 사업내용을 자체 분석, SDGs 목표별 공여국의 ODA 약정액 및 실 지출액을 확인할 수 있는 SDG Financing Lab를 개발하였다. OECD CRS 데이터베이스 내 제시된 백만 삼천 개의 원조 사업에 대한 사업소개글(text)을 자연 언어 처리(Natural Language

Processing) 기법을 통해 SDGs와 연계한 것으로 2012년부터 2017년까지 SDGs 목표별 지원 규모와 수원국의 수원 규모를 확인할 수 있다. 예를 들어, 신규 병원건립 사업은 기본적으로 SDG 3과 연계되는데, CRS 내 제시된 사업소개글에 성생식건강이 포함되었을 경우, SDG 5도 동시 연계하는 것이다. 신규 병원건립을 통해 경제개발(SDGs 8.1, 8.2, 8.3) 및 빈곤감소(SDGs 1.4, 1.b)도 실현될 수 있으나, 사업의 부차적 기대성과는 연계하지 않고 명시적으로 제시된 내용만을 통해 SDG 목표별 이행 규모를 측정한다. 즉, SDG Financing Lab은 개발협력 사업을 통해 간접적으로 실현될 수 있는 세부목표 수준의 이행 성과는 포함하지 않고, 목표 수준에서 공여국의 개도국 SDG 이행지원 노력을 보여준다.

SDG Financing Lab에 따르면 2015-2017년 OECD DAC 회원국이 가장 많이 지원한 SDG 목표는 SDG 10(모든 종류의 불평등 해소)으로 총 ODA 지출액의 15%에 해당하는 677억 8천3백만 달러가 지원되었다. SDG 17(파트너십), SDG 3(보건의료), SDG 16(평화·정의·거버넌스), SDG 2(기아) 목표의 경우, 각각 10%에 이르는 고른 지원을 받았으나, SDG 14(해양생태계)의 경우, 총 ODA 지출액의 1%에도 미치지 않는 32억 8천6백만 달러가 지원되었다. SDG 12(지속가능한 생산과 소비), SDG 15(육상생태계), SDG 5(성평등)에 대한 지원 또한 총 ODA 지출액의 2% 이하에 그치며 SDGs 목표 간 지원 정도에 차이가 있음을 확인하였다.

이처럼 OECD DAC는 공여국의 SDGs 이행지원 현황을 파악하기 위해 다양한 시도를 하고 있다. 이는 공여국 지원 파악뿐만 아니라, 실제 공여국의 SDGs 이행지원과 앞서 수원국의 SDGs 이행현황이 실제 일치하는지를 파악하고, 수요에 기반한 ODA 제공을 하는데 기여할 수 있다.

2. 주요 공여국의 SDGs 연계현황

본 절에서는 OECD DAC 주요 회원국이 자국의 개발협력 전략 및 목표, 사업추진과정에서 SDGs를 어떻게 연계하고, 이를 통해 SDGs 이행을 위해 어떠한 노력을 하고 있는지 살펴보고자 한다. 분석 결과, 미국처럼 자국의 개발협력 전략과 목표를 SDGs와 전혀 연계하지 않는 경우와 개발협력 전략과 목표를 SDGs 목표 수준까지 연계한 네덜란드와 영국, 그리고 SDGs 지표수준까지 연계한 일본이 있었다. 또한, 개발협력 전략, 목표 및 사업 추진과정까지 SDGs 지표와 연계한 오스트리아와 스위스도 있었다. 이처럼 공여국의 SDGs 연계 및 이행 방식에는 상당한 차이가 있음을 확인하였다. 그러나 전략부터 사업단위까지 SDGs를 연계했다 하더라도 실제 사업단위에서 SDGs 이행에 어떠한 성과가 있었는지는 보여주지 못한다는 한계가 있다. 따라서 본 절은 각 공여국의 전략 단위에서의 연계방안을 살펴보는 데 집중한다.

(1) SDGs를 전혀 연계하지 않은 국가: 미국

2015년 9월 26일 SDGs 채택 당일, 백악관은 SDGs 시대 글로벌 개발에 대한 오바마 대통령의 의지를 설명한 정책 브리핑을 통해 △국제 보건과 보건안보, △식량안보 및 영양, △아프리카 전력 보급(Power Africa), △성평등 및 여성의 역량강화, △기후변화와 복원력 등 10대 분야를 미국의 우선협력 분야로 제시한 바 있다. 하지만 2017년 1월 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 국익과 국가 안보에 초점을 맞춘 상위 외교전략이 수립되면서 SDGs 이행에 대한 미국 정부의 태도는 급변하였다. 2018년 2월 미국 국무부와 국제개발처(USAID)가 발표한 ODA 전략계획 2018-2020(Joint Strategic Plan FY 2018-2022) 내에는 SDGs에 대한 언급조차 없었다. 다만, 미국의 전략목표 및 전략과제의 이행을 위해 UN과 협력할 것이며 UN 안보리 결의에 따른 국제적 의무를 준수하겠다는 내용만 포함되어 있다.

2019년 4월 발표된 USAID의 상위 전략문서인 정책프레임워크(Policy Framework), 2020년 6월 발표된 USAID의 지속가능성 및 이행 보고서(Sustainability Report and Implementation Report)에도 SDGs에 대한 언급이 부재했다. 미국 정부는 현재까지 VNR을 한 번도 제출하지 않았으며 2020년 OECD가 회원국에 요구한 OECD CRS 데이터베이스 내 SDGs 마커 기입도 실시하지 않았다. 하지만 2021년 1월 바이든 행정부 출범 이후 미국의 개발협력 전략은 대폭 수정될 가능성이 높으며 SDGs 이행 의지와 참여도 확대될 것으로 예상된다.

(2) SDGs를 개발협력 전략 및 목표까지 연계한 국가: 영국

영국은 Post-2015 논의를 주도했던 국가 중 하나로 2012년부터 고든 브라운 당시 총리가 관련 의제 준비를 위한 고위급 회담에 참여해왔으며 2014년, 2015년 유엔통계위원회 제45-46차 의장국을 영국 통계청장이 맡음으로써 SDGs 지표를 구축에도 영향력을 발휘하였다. 2020년 9월 외무부와 통합된 영국 국제개발부는 사업 전반에 SDGs 의제와 연계 하려는 노력을 지속해왔다. 2015년 발표한 2015-2020 국제개발부의 중장기 전략(Single Development Plan)은 SDGs를 반영하여 2019년 수정되었는데, 수정된 전략에는 6개 사업목표별로 수립된 세부목표 내 중점과제별로 관련된 SDGs 목표를 제시하고 있다.

〈표 8〉 영국 국제개발부 중장기 전략(예시)

목표	세부목표 및 중점과제
① 평화	1.1 불안정, 안보위협, 분쟁 원인 근절 - DFID 예산의 최소 50% 취약국가에 지원(SDG 1) 등
	1.2 범죄, 부패, 기본 인권 침해 철폐 - 개도국 부패 감소(SDG 16) 등
② 지구	2.1 기후변화 완화 및 환경 악화 예방 - 천연자원의 지속가능한 사용 및 온실가스 제한(SDG 13) 등
	2.2 시리아, 예멘 등 중동 북아프리카(MENA) 분쟁국 지원 - 인도적 긴급상황에 대한 대응 주도(SDG 11) 등
③ 번영	3.1 개도국의 경제발전과 번영 촉진 - 양질의 일자리 창출 및 포괄적인 지속가능 경제발전 지원(SDG 5, 8, 9, 10, 11) 등
	3.2 빈곤감소를 위한 무역 활용 및 지속가능한 무역 파트너십 구축 - 빈곤감소의 엔진으로 무역 활용(SDG 8, 17) 등

목표	세부목표 및 중점과제
④ 사람	4.1 2030년까지 빈곤 종식 및 전세계 극빈곤층에 대한 기본 서비스 제공 - 인간 존엄성 및 번영을 위한 기본 서비스 제공(SDG 2, 3, 6) 등
	4.2 여성과 소녀의 권리 신장 - DFID의 모든 활동 및 업무 내 성주류화 달성(SDG 5) 등
⑤ 파트너십	5.1 효과적인 다자시스템 지원 - 보다 효과적이고 효율적인 UN 개발 시스템 구축을 위한 UN 지원(SDG 17) 등
	5.2 신흥국 및 여타 국제 파트너와의 관계 강화 - 양자 개발협력 등 신흥국과의 관계 강화(SDG 16, 17)
⑥ 품질	6.1 원조의 가치(value for money) 구현 - GNI 대비 0.7% 유지(SDG 17) 등
	6.2 투명성 향상 - 원조투명성에 있어 DFID의 선도적 위치 지속(SDG 16) 등

출처: DFID (2019)를 바탕으로 저자 작성

영국 정부는 2020년 초 OECD가 회원국에 요구한 CRS 데이터베이스 내 SDGs 마커 기입에 참여하지 않았고, 외무부 출범 후 SDGs 이행에 대한 별도의 자료를 발간하지 않았다. 하지만 국제개발부가 통계청과 함께 SDGs 관련 데이터 세분화와 오픈 플랫폼 구축을 위해 수년간 노력해온 점을 고려할 때, 부처 통합 이후에도 SDGs 이행을 위한 노력은 지속될 것으로 전망된다.

(3) SDGs를 사업 성과지표까지 연계한 국가: 오스트리아

오스트리아는 개발협력 전략과 목표뿐만 아니라, 실제 사업단위까지 SDGs를 연계한 사례로 평가된다. 오스트리아 외교부는 상위 전략문서인 개발정책 3개년 계획을 통해 오스트리아 개발정책과 SDGs 간 연계

방향을 제시하였다. 기존에 수립된 개발협력 전략 및 정책 방안(2016-2018)을 2017년 SDGs와 연계하여 수정함으로써 오스트리아 개발협력의 중점 목표, 사업 분야 및 주요 추진과제를 SDGs에 맞추어 개편한 것이다. 현재 이행 중인 2019-2021년 계획에는 5대 중점목표⁴⁾와 연관 SDGs 목표를 제시하였다.

오스트리아 개발청(Austrian Development Agency, 이하 ADA)은 2019년부터 중점협력국 국별협력전략의 결과틀(result matrix) 내 사업 목표별 SDGs와의 관련성⁵⁾을 <표 9>와 같이 제시하였다. 2020년 발표한 사하라 이남 아프리카 지역 전략에서도 사업목표별 관련 SDGs 세부 목표를 제시하였다. ADA는 2017년 성과 프레임워크를 개정하여 SDGs 지표 일부를 분야별 표준 성과지표로 반영하고 기존 UN SDGs 지표 내 성별, 연령, 취약도를 반영한 분리 지표를 추가 개발하여 활용 중이다. 오스트리아의 SDGs 연계 성과 프레임워크의 수립 및 활용은 2020년 OECD DAC 동료검토에서 좋은 평가를 받았다.

4) 5대 중점목표는 기본 수요 충족을 위한 빈곤퇴치, 지속가능한 경제 개발, 환경 보호 및 보존, 평화안보, 포용적 사회 구축 및 여성 역량 개발이다.

5) 지원 목표별로 관련 SDGs 목표, 세부목표 혹은 지표를 제시하고 있으며, 주로 목표와 세부 목표 수준에서 SDGs와의 관련성이 제시되어 있다.

〈표 9〉 ADA의 우간다 국별협력전략 결과들

성과목표	성과지표	관련 SDG 지표	관련 수원국 정책 문서
2.2 보호 및 지속가능한 수자원 사용을 통한 재난 예방 및 기후변화 취약성 감소	2.2.1 우간다 기후변화 취약성 지수의 변화	13.1.3 국가 재난위험 경감 전략에 따라 지역 재난위험 경감 전략을 채택, 이행하는 지방정부의 비율	NDP II, SSIP, JWESSP II

출처: ADA (2019)를 바탕으로 저자 작성

본 절에서 살펴본 바와 같이, 개발협력을 통한 개도국 SDGs 이행지원 현황은 공여국별로 매우 상이하다. 미국 트럼프 행정부는 개발협력 전략과 목표를 SDGs와 전혀 연계하지 않았는데, 이는 미국 우선주의를 주창하는 상위 외교전략의 영향으로 평가된다. SDGs를 자국 개발협력 전략 및 목표 수준까지 연계한 영국과 사업 성과지표까지 연계한 오스트리아의 경우에는 상위 외교전략 내 SDGs를 핵심 개발규범으로 명시하고, 개발협력을 통한 SDGs 이행 의지를 분명히 밝혔다는 공통점이 있다.

이렇듯 주요 공여국은 상위 외교전략 및 가치에 따라 개발협력 정책 내 SDGs의 연계 정도와 방식에 상당한 차이를 보인다. 하지만 SDGs 연계 혹은 내재화 수준으로 그 공여국의 개발협력을 통한 개도국 SDGs 이행 노력을 평가할 수는 없다. SDGs 연계 수준이 높더라도, SDGs 이행지원 실적은 낮을 수 있고, 그 반대도 가능하다. SDGs가 연성 규범(soft law)인 만큼, 자국의 원조 철학과 가치에 맞게 재량껏 연계해나가면 될 것이다.

IV. 정책적 시사점

한국은 국제개발협력 종합시행계획에서 SDGs 달성에 기여하는 국제개발협력 시행을 매년 정책 목표로 명시하는 등 개발협력 정책과 SDGs 연계를 추진해왔다. 또한 <표 6>에서 알 수 있듯이, 2018년부터 ODA 사업과 SDGs 목표 연계를 일부 적용하고 있다.

SDGs 시대를 맞이하여 개도국의 SDGs 이행지원을 보다 강화하고 체계적인 분야별 사업을 추진하기 위해 SDGs의 목표, 세부목표 및 성과지표를 보다 적극적으로 활용하는 것은 긍정적이라 평가할 수 있다. 그러나 SDGs의 상호 연계성과 같은 내재적 특징과 개도국의 대내외적 요인으로 인한 SDGs 이행진전 역행 등 여러 요인을 고려할 필요가 있다. 따라서, 본 장에서는 개도국의 SDGs 이행현황, 주요 이슈 및 선진 공여국의 개발협력 전략과 SDGs 연계현황 분석을 토대로 한국에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

첫째, 수원국의 상황을 고려한 ODA의 지속적 확대가 요구된다. 글로벌 공공재를 확대하고 코로나19로 인한 수원국의 긴급한 개발협력 수요 증가에 효과적으로 대응하기 위해서는 중장기적으로 ODA 규모를 확대할 필요가 있다. 이 과정에서 효과성 제고를 위해 종합적이고 체계적인 ODA 지원전략을 토대로 통합적이고 일관성 있는 지원을 제공할 필요가 있겠다. 한국 정부는 2020년 대비 2021년 ODA 예산이 약 8.3% 증가하였으나, ODA 규모 확대가 단기적인 현상이 아닌

중장기적으로 이어질 필요가 있다. 더 나아가 VNR 등을 통해 제시된 수원국의 수요와 환경에 맞는 지원을 제공해야 한다.

둘째, 수원국의 통계역량 강화를 지원할 필요가 있다. 개도국의 경우, SDGs 지표별 유효한 통계자료가 매우 적거나 없기에 SDGs 이행현황을 측정하기 어렵다. 또한, SDGs 지표에 대한 통계수집을 중앙정부 수준에서 더 나아가 지역과 도시 수준에서 추진하기 위해서는 개도국의 여러 단위별 통계역량 강화를 지원할 필요가 있고, 이를 통해 투명한 통계수집 및 모니터링이 이루어질 때 책임감 있는 SDGs 이행으로 이어질 수 있다. 특히 코로나19가 개도국의 통계체계 및 자료수집 업무에 직접적으로 영향을 끼친 만큼, SDGs 이행지원 방안 중 하나로 통계역량 강화가 수반되어야 한다.

셋째, 이행전략을 SDGs와 연계한다. 앞서 살펴본 바와 같이, OECD DAC 회원국 중 네덜란드와 영국은 개발협력 전략에서 SDGs를 목표까지 연계하였고 오스트리아는 지표수준까지 연계하였다. 한국은 DAC 회원국 중 ODA 규모로 15위를 기록하였으나, 미국, 독일, 영국 등과 비교하였을 때 상대적으로 작은 규모라 할 수 있다. 그러한 만큼 한국 정부가 모든 SDGs 이행지원을 목표로 하는 것은 어려울 수 있다. 따라서 각 원조 이행기관은 한국 외교 및 ODA 전략과 부합하는 중점 사업 분야와 분야별 우선순위를 선정하고, 이를 주요 SDGs와 연계할 수 있다.

마지막으로 VNR을 통해 개발협력 관점에서의 SDGs 이행 노력을 반영하는 것이 필요하다. 주요 공여국들은 VNR을 통해 다양한 방법으로 국내뿐만 아니라 개도국의 SDGs 이행계획과 현황을 밝히고 있다. 반면, 2016년 발간된 한국의 1차 VNR에서는 국제사회의 SDGs 이행을 위한 개발협력 차원의 노력이 간략히 설명되었다. 이는 곧 차기 VNR에서 한국의 SDGs 이행 노력이 더 구체적으로 제시되어야 함을 의미한다. 이를 위해서는 40여 개에 이르는 국내 원조기관들이 각기 수행해온 SDGs 이행노력에 대한 종합적인 점검이 필요하다. 한국은 OECD DAC 회원국 중 원조규모가 15위인 만큼, 차기 VNR을 통해 개도국의 SDGs 이행지원 노력을 더욱 명확히 국제사회에 설명할 수 있기를 바란다.

참고문헌

국내문헌

- 국제개발협력위원회 (2021). '21년 국제개발협력 종합시행계획(안): 확장역 기준. 제36차 국제개발협력위원회.
- 정지선, 유애라 (2020). 국제사회의 SDGs 이행성과와 코로나 이후 한국의 ODA 정책과제. KIEP 오늘의 세계경제 20권 21호: 1-25.
- 정혜령, 한근식, 장은지 (2017). SDGs 연계 성과프레임워크 수립 및 활용방안. 한국국제협력단.
- 진유강 (2018). 지속가능발전목표(SDGs) 이행을 위한 개발도상국 통계 역량강화 방안 연구: 영국의 통계원조 사례를 중심으로. 통계청.
- 최은호 외 (2019). 지속가능발전목표(SDGs) 이행을 위한 자발적 국가평가 (VNR) 분석: SDG 15(육상생태계)를 중심으로. 국립산림과학원.

해외문헌

- ADA (2019). Uganda Country Strategy 2019-2025. Austria Development Agency.
- AG (2018). Report on the Implementation of the Sustainable Development Goals. Australian Government.
- DFAT (2020). Partnerships for Recovery: Australian Official Development Assistance. Australian Government: Department of Foreign Affairs and Trade.
- DFID (2019). DFID Single Departmental Plan. United Kingdom: Department for International Development.
- GoB (2020). Bangladesh Voluntary National Reviews (VNRs) 2020. Government of Bangladesh.
- GoN (2020). National Review of Sustainable Development Goals. Government of Nepal.
- OECD (2015). Comprehensive Review of Purpose Codes and Policy Markers in Light of the SDGs and Post-2015 Agenda.
- OECD (2018). Proposal to Include an SDG Focus Field in the CRS Database.
- OECD (2020a). Draft Handbook for Reporting the SDG Focus of Development Co-operation Activities.

- OECD (2020b). OECD Development Co-operation Peer Review: Austria 2020.
- Pincet, Arnaud, Shu Okabe and Martin Pawelczyk (2019). Linking Aid to the Sustainable Development Goals: A Machine Learning Approach.
- Ritchie, Roser and Ortiz-Ospina Mispay. (2018). Measuring progress towards the Sustainable Development Goals. SDG Tracker.
- Sachs, Jeffrey, Guido Schmidt-Traub, Christian Kroll, Guillaume Lafortune, Grayson Fuller and Finn Woelm (2020). Sustainable Development Report 2020: The Sustainable Development Goals and COVID-19. Cambridge: Cambridge University Press.
- UN (2015). Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015. United Nations: General Assembly.
- UN (2020a). Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19. United Nations.
- UN (2020b). The Sustainable Development Goals Report 2020. United Nations.
- UNCTAD (2019). Selected Sustainable Development Trends in the Least Developed Countries 2019. United Nations Conference on Trade and Development.
- USAID (2019). Policy Framework.
- USAID (2020). Sustainability Report and Implementation Report.

온라인 자료

- Brookings (<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/11/09/how-president-biden-can-reinvigorate-global-development-and-diplomacy/>) (검색일: 2020. 11. 20)
- OECD CRS Database (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>) (검색일: 2020. 10. 8)
- SDG Financing Lab (<https://sdg-financing-lab.oecd.org/>) (검색일: 2020. 10. 18)
- White House (<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/27/fact-sheet-us-global-development-policy-and-agenda-2030>) (검색일: 2020. 11. 20)
- Worley, William (<https://www.devex.com/news/uk-aid-to-be-cut-by-2-9b-this-year-97766>) (검색일: 2020. 10. 8)

중국의 개발협력 전략과 사례¹⁾

전인재, 홍성창
한국개발연구원

목 차

- I. 서론
 - II. 중국 국제개발협력 개관
 - 1. 범위와 추진체계
 - 2. 변화 과정
 - III. 일대일로와 프로젝트 사례
 - 1. 배경과 내용
 - 2. 프로젝트 사례
 - 3. 최근 동향
 - IV. 논의와 시사점
- 참고문헌

1) 본 웹고는 한국개발연구원에서 2020년말에 발간된 『중국의 국제개발협력 전략과 사례』 보고서 중 저자들이 작성한 내용을 일부 발췌 정리한 것임. 전체 보고서에는 이태연, 김현민, 이숙영, 김성재 연구원이 수행한 주요국 대응과 이슈, 개별 프로젝트 사례연구가 보다 자세히 소개되어 있음.

1. 서론

중국의 국내총생산(GDP) 규모는 10년 내 미국을 추월할 것으로 전망된다. 또한 건국 100주년이 되는 2049년 중국의 1인당 소득은 미국의 3분의 2 수준으로 성장할 것으로 예측된다(Dollar, Huang and Yao, 2020). 중국의 대외 경제전략과 원조의 변화는 이러한 경제발전과 궤를 같이 하고 있다. 특히 최근 중국은 신흥공여국으로서 전 세계 개발도상국가들에게 부족한 개발 재원을 공급하면서 국제적 영향력을 키우고 있으며, 시진핑 주석 취임 이래 일대일로로 대표되는 대외경제·개발협력으로, 실제 국제무대에서 중국이 주도하는 프로젝트를 접하는 경우가 늘고 있다.

AidData에 따르면 중국은 2000년부터 2014년까지 약 140개국 앞 4,300개의 개발협력 프로젝트를 진행하여 공적개발금융 규모가 3,543억 달러인 것으로 추정된다. 이는 같은 기간 미국의 공적개발금융 규모인 3,946억 달러에 육박하는 규모이다. 물론 미국의 공적개발금융은 대부분 원조(Official Development Assistance, 이하 'ODA') 형태인 반면, 중국은 ODA 비중이 23% 수준으로 낮고, 상업성 재원이 대부분을 차지한다(Bluhm et al., 2020).

한편 제한된 정보에 따라 중국의 개발협력 대한 이해는 여전히 부족한 상황이다. 본 연구는 중국 개발협력의 개념적 특성과 추진체계, 발전과정 등을 살펴본다. 중국의 개발협력은 국제사회에서 통용되는

용어나 개념, 기준과 다르기 때문에 기본적인 설명이 필요하다. 아울러 일대일로로 대표되는 중국의 대외경제·개발협력 동향과 프로젝트 사례를 살펴본다. 그리고 이를 바탕으로 중국 개발협력의 특징과 시사점을 논의해보고자 한다.

II. 중국 국제개발협력 개관

1. 범위와 추진체계

(1) 수단과 범위

중국의 대외원조(foreign aid)는 OECD DAC가 ODA로 인정하는 기준과 다소 상이하다.²⁾ 또한 중국 정부가 백서 등을 통해 대외원조 활동으로 언급하는 것과 정부 예산 항목상 대외원조로 분류되는 내용도 일부 다르기 때문에 그 범위를 파악하는데 혼란을 발생시킨다 (Bräutigam, 2011; The State Council, 2011, 2014; Kitano, 2018). 또한 DAC 회원국들이 ODA와 기타공적자금(Other Official Flow, 이하 'OOF')을 구분하여 관리하는 것과 달리, 중국은 대외원조와 기타 공적자금을 개발협력사업을 위해 포괄적으로 연계한다.

2) ODA 인정 기준: (1) (공여 주체) 공여국의 공공기관, (2) (공여 대상) DAC가 인정하는 개발도상국 및 국제기구, (3) (공여 목적) 개발목적을 위한 경제적 지원, (4) (공여 조건) 저소득국 증여율 45% 이상(할인율 9%), 하위중소득국 증여율 15% 이상(할인율 7%), 상위중소득국 증여율 10% 이상(할인율 6%).

먼저 중국의 대외원조는 자금의 양허적 성격에 따라 무상지원(grant), 무이자 차관(interest-free loan), 우대 차관(preferential loan)으로 구분된다. 이를 DAC의 ODA 기준에 대입해보면, 무상지원은 동일하게 무상지원으로, 무이자 차관은 유상원조, 우대 차관은 유상원조 혹은 기타공적자금으로 분류할 수 있다(그림 1). 중국의 우대 차관 일부가 기타공적자금으로 분류되는 이유는 금리 등의 지원조건이 ODA 증여율 기준을 충족시키지 못하는 경우가 있기 때문이다. 한편, 중국은 정부 예산 항목에서 군사원조를 대외원조에 포함하는 반면, ODA로 인정되는 국제기구에 대한 출연/출자/분담금은 별도의 예산 항목으로 구분하고 있다(Bräutigam, 2011; Kitano, 2018).

중국이 공식적으로는 대외원조에 포함시키지 않지만, 우대 차관과 더불어 유상원조의 성격을 띠는 양허적 조건의 수출신용이 있다. 이는 우대 구매자 신용(preferential buyer's credit)으로 2004년 외교 수요에 따라 경제협력을 촉진하기 위하여 도입되었다(이지언, 2015). 우대 구매자 신용은 우대 차관이 위안화로 집행되는 것과 달리 달러화로 집행된다. 두 양허적 수단(concessional facilities)은 전담기관인 중국 수출입은행이 시장에서 채권발행을 통해 자금을 조달하고, 우대조건에 따른 이자차액만 정부의 원조예산으로 보전된다.

한편, 중국은 개발협력을 추진할 때 양허성 자금뿐만 아니라 비양허성 자금도 적극적으로 활용하는 특징을 보인다. 2000~2017년 중국의 對개발도상국 차관은 상업성 차관이 59.8%로 대부분을 차지한다

(Horn, Reinhart, and Trebesch, 2019). 중국의 차관은 세계은행보다 양허율이 낮지만 민간자금보다는 완화된 조건이기 때문에 개발도상국이 중국의 차관을 수용하는데 유리하게 작용하는 경향이 있다(Morris, Parks, and Gardner, 2020).

보다 넓은 범위에서 개발협력을 위한 중국의 공적자금은 차관뿐만 아니라 투자금융도 포함된다. 이를 위해 수출입은행 및 개발은행 등 정책금융기관을 통해 중국-아세안 투자협력기금, 중국-아프리카 개발기금, 중국-중동부유럽 투자협력기금, 중국-라틴아메리카 산업협력 투자기금 등을 조성하였다(Kitano, 2018). 중국이 다른 공여국들과 달리 개발협력을 위해 공적자금을 유연하게 활용할 수 있는 이유는 아래 두 가지 정도로 요약될 수 있다.

먼저, 중국은 OECD 수출신용협약의 헬싱키 패키지³⁾ 등 구속성 원조 관련 국제기준에 구애받지 않는다(Morris, Parks, and Gardner, 2020). 이에 중국수출입은행은 상업성 여부와 관계없이 우대 차관 지원 시 설비, 원자재, 서비스의 중국 조달 비중을 50% 이상 요구하고 있다(이지언, 2015). 즉, 중국 정부가 지원한 자금이 결국 중국 기업에 돌아가고, 수원국은 채무를 지게 되므로 자금지원에 따른 위험관리 유인이 적어진다. 두 번째로 중국은 호혜적 개발협력을 추구하며 자원이나 이윤을

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

담보로 자금을 지원한다(Horn, Reinhart, and Trebesch, 2019). 특히, 대외원조를 통한 건설프로젝트 추진 이후 합자경영을 적극적으로 장려하며 이러한 사업구조를 용이하게 만들고 있다(商务部国际贸易经济合作研究院, 2018). 이에 상환 여력이 부족한 개발도상국에도 대규모 인프라 사업을 추진할 수 있게 된다.

(2) 추진 체계

당정일치 체제인 중국은 공산당이 주요 정책결정에서 최상층부에 위치하며 국정 전반에 대한 전략 방향과 정책을 결정한다. 그 가운데 중앙외사공작영도소조(中央外事工作領導小組)는 대외원조를 포함한 중국의 대외정책의 기본적인 추진 방향을 제시하는 기능을 한다(Zhang and Smith, 2017). 2018년 중국의 일대일로에 대한 국제사회의 비판, 미중 무역분쟁이 진행되는 가운데 중앙외사공작영도소조는 중앙외사공작위원회로 확대개편 되었다.⁴⁾ 뿐만 아니라 중국의 재정·경제·금융정책을 총괄하는 중앙재경영도소조(中央財政領導小組)도 중앙재정경제위원회로 확대 개편되었는데, 이를 통해 중국 정부의 정책 수립 및 추진에 있어 시진핑과 당의 통제력이 강화되었다.

중국 개발협력추진의 주요 부처는 상무부, 외교부, 재무부, 그리고 일대일로 추진을 담당하는 국가발전개혁위원회이다. 재원조달과 차관

4) MERICS(<https://merics.org/en/analysis/chinas-new-foreign-policy-setup>, 검색일: 2020. 6. 29).

공여는 정책금융기관인 중국수출입은행과 국가개발은행(China Development Bank)이 가장 중점적인 역할을 하고, 중국은행, 농업은행, 공상은행, 건설은행 등 국유 상업은행도 참여한다. 중국수출입은행과 국가개발은행은 특수목적펀드를 운영하며 지분투자도 진행하는데, 앞서 언급된 중국-아세안 투자협력기금, 중국-아프리카 개발기금, 중국-중동부유럽 투자협력기금, 중국-라틴아메리카 산업협력 투자기금 등이 있다. 이외에 인민은행 산하 외환관리국, 국부펀드인 중국투자공사(China Investment Corporation), 국영기업인 중신(CITIC)그룹 등은 포트폴리오 투자를 통해 개발협력사업에 자금을 공급한다(Horn, Reinhart, and Trebesch, 2019).

추진체계의 범위를 대외원조로 좁혀보면, 그간 중국 행정부에서 대외원조 주관부처는 상무부였다. 상무부는 하위 부서인 대외원조사, 국제경제협력사무국을 통해 대외원조 정책수립 및 사업추진을 주관해 왔다. 외교부는 외교전략의 틀에 기초하여 원조정책의 방향을 제시하고, 인도주의 원조, 긴급구호, 군사원조 등을 수행해왔다. 그간 상무부와 외교부는 대외원조 추진에 있어 갈등 관계에 있어 왔는데, 상무부는 경제적 실리에 따라 대외원조사업을 공세적으로 추진하였으나 외교부는 정치·외교적 이슈를 고려하여 전략적인 접근을 강조하는 입장이었다(Zhang and Smith, 2017). 한편, 재무부는 대외원조 예산의 승인과 다자협력을 위한 분담금 납입 및 채무탕감 등을 담당해왔다. 이외에 중국수출입은행은 상무부 및 재무부의 관리 아래 우대 차관과 우대 구매자신용을 운영해왔고, 각국에 나가있는 경제참사는 수원국 정부와의

대화 채널 및 사업 관리·감독 등의 역할을 수행해왔다.

2018년 국무원 직속으로 대외원조를 총괄기획 및 조정, 감독하는 국가국제발전합작서(国家国际发展合作署, China International Development Cooperation Agency, 이하 'CIDCA')가 설립되며 대외원조 추진 체계에 주목할 만한 변화가 일어났다(그림 2).⁵⁾ CIDCA는 상무부 대외원조사외교부 내 관련 기능이 통합되어 설립되었는데, 이를 통해 대외원조 추진이 더욱 체계화될 것으로 예상된다(Kitano, 2018).

2. 변화 과정

중국이 사회, 경제적으로 큰 전환기를 거치는 과정에서 개발협력도 추진 목적과 주요 수단 등이 변화되었다. 중국 개발협력의 발전 과정을 개혁개방, 저우추취 전략 추진, 일대일로 구상 발표 등 주요 시점들을 기준으로 초기 단계(1949-1977), 조정과 전환 단계(1978-1999), 가속 단계(2000-2012), 전략화 단계(2013-) 등 4단계로 구분하여 살펴볼 수 있다.

(1) 초기 단계(1949-1977)

1949년 건국 이후 개혁개방 이전까지 중국은 정치적 이념 수호와

5) CIDCA의 역할은 1) 대외원조전략 및 정책 수립, 2) 조정 및 개선방안 제안, 3) 인도주의 원조, 긴급구호 등 수행, 4) 예산 수립, 6) 감독 및 평가, 7) 국제교류 및 협력 등이다 (国家国际发展合作署, <http://www.cidca.gov.cn/>, 검색일: 2020. 6. 29).

안보를 위해 대규모 원조를 추진하였다. 1950년대 중국은 미국이 아시아에서 추진한 봉쇄 조치에 대응하고, 대만의 영향력 제한 및 인근 사회주의 국가들과의 연대를 강화하기 위해 북한, 베트남 등에 군사 원조를 포함한 대외원조를 시작하였다. 그리고 1955년 인도네시아 반등에서 개최된 아시아-아프리카 회의(Asian-African Conference) 이후 중국의 대외원조는 주변 국가를 넘어 아프리카까지 향하게 된다. 이후 중국의 대외원조 규모는 1970년대 초까지 지속적으로 증가하였고, 1973년 총 재정지출의 6.9%를 차지하며 중국의 경제역량을 크게 상회하는 수준에 이르게 되었다(Cheng, 2019). 이에 중국 내부에서 대외원조 비중 축소에 대한 논의가 확대되었으며, 1975년, 1977년 중국 공산당 전국 인민대표 대회에서 대외원조 규모를 줄이기로 결의하였다(이지언, 2015). 이후 1978년 개혁개방을 맞이하며 중국 대외원조도 큰 변화의 시기를 맞이한다.

(2) 조정과 전환 단계(1978-1999)

1978년 개혁개방 이후 중국의 대외원조는 경제적 실리를 추구하는 수단으로 변모하게 된다. 덩샤오핑(鄧小平)을 중심으로 한 중국 지도부는 계급투쟁보다 사회주의 현대화 건설을 국정운영의 목표로 설정하였으며 이에 따라 대외원조도 점차 정치적 이념이 희석되고 호혜적 경제협력을 목적으로 제공되기 시작했다. 이러한 기조의 변화는 자오쯔양(趙紫陽) 총리가 1983년 아프리카 방문 중 제시한 1) 평등호혜, 2) 경제적 실효 추구, 3) 다양한 형식, 4) 공동발전 등 4대 원칙에서

나타난다. 이는 1964년 8대 원칙을 기본적으로 계승하나 경제적 효과, 다양한 형식을 강조한다는 측면에서 구별되는 특징을 보인다(여유경, 2016). 이러한 기조 속에 중국의 대외원조는 점차 중국의 대외무역과 투자를 확대하는 수단으로 변화하게 된다(권율·박수경, 2010; 원동욱, 2012).

대외원조의 추진 목적이 변화함에 따라 지원 규모, 금융수단, 추진 기관 등에서 전면적인 개혁이 이루어졌다. 먼저, 정치적 이념 수호 및 안보를 위해 국가역량을 초과하여 소수의 국가에 집중되었던 대외 원조는 규모가 큰 폭으로 축소되고 더 많은 국가를 대상으로 분산적으로 지원되기 시작하였다. 또한 1992년 공산당 전국대표대회에서 사회주의 시장경제체제의 수립이 확정된 이후, 1994년 중국수출입은행과 국가개발은행 등 정책금융기관이 설립되었고 1995년부터 중국수출입은행을 통한 우대 차관 제공이 본격화되었다. 한편, 중국은 기업의 합작투자(joint venture)를 지원하기 위해 원외합작협력 프로젝트 기금을 신설하여 매년 대외원조 예산의 일부를 합작투자로 진행되는 생산프로젝트에 지원하였다(商务部国际贸易经济合作研究院, 2018). 금융수단의 변화에서 알 수 있듯, 동 시기부터 중국 대외원조 추진기관으로 정책 금융기관과 기업이 전면에 나서게 된다. 우대 차관 도입에 따라 수출입 은행의 역할이 확대되었고, 기업들은 단순도금을 넘어 사업의 기획·발굴부터 운영·관리(합자, 임대, 독자)까지 참여하게 되었다.

(3) 가속 단계(2000-2012)

2000년 이후 중국은 대외원조를 포함한 개발협력 규모가 큰 폭으로 증가하는 가속단계로 접어든다. 이러한 변화에 가장 주요하게 영향을 미친 것은 2000년대 초 저우추취(走出去)⁶⁾로의 대외전략 전환이다 (남영숙, 2009; Wang, 2016) 개혁개방 이후 중국은 외국자본 유입을 유도하는 인진라이(引進來) 전략을 추진했고, 생산기지화가 급속도로 진행되었다. 이를 통해 고도의 경제성장과 산업발전을 이루었고, 경상수지도 매년 대규모 흑자를 기록하였다. 하지만 이러한 상황 속에서 중국은 미국의 위안화 절상 압력과 국내 인플레이션 압박에 당면하였고, 또한 지속적인 고정자산 투자에 따른 국유기업 중심의 공급과잉도 문제시되었다. 이러한 배경 하에 중국은 자국 기업의 해외진출을 도모하는 대외전략을 취하게 된다. 한편, 이 기간 중 발생한 글로벌 금융위기는 미국 등 서방의 개발도상국 앞 원조, 무역, 투자를 위축시키고, 상대적으로 중국 자금의 영향력을 강화시키는 계기가 되었다.

동 시기 중국 개발협력의 또 다른 특징은 양자협력과 더불어 중국과 다자간 협력이 확대되었다는 점이다. 2000년 중국-아프리카 협력포럼 (Forum on China-Africa Cooperation: FOCAC)을 창설해 대외원조 제공, 개발펀드 조성, 채무탕감 등에 대해 아프리카 국가들과 공동으로 논의를

6) 저우추취는 2000년 10월 11일, 15기 5중전회의 '중공중앙 국민경제와 사회발전제정에 관한 10.5계획의 건의'에서 처음 논의되었다. 그 후 2001년 3월 전국인민대표대회 9기 4차 회의에서 통과된 '정부보고'와 '10.5' 계획요강에서 저우추취에 대한 공식 표명이 있었다 (김은주, 2011).

진행하였으며, 이 외에도 중국-아세안 정상회담 개최 및 투자협력기금 조성, 상하이협력기구, 중국-카리브연안국가 경제무역협력포럼, 중국-태평양도서국가 경제발전 협력포럼, 중국-포르투갈어국가 경제무역 협력포럼 창설 등 다수의 지역단위 협력채널을 구축하였다.

(4) 전략화 단계(2013~)

2012년 제18차 당대회를 통해 시진핑으로의 권력 승계가 본격화된 후, 중국의 개발협력은 다시 새로운 단계로 접어들게 된다. 대외관계에 있어 전임인 후진타오가 국제사회의 우려를 의식해 화평발전, 조화세계를 제시하였다면, 시진핑은 보다 직접적으로 대국으로서 중국의 역할을 강조하고 있다(박병광, 2014). 대외경제·개발협력 차원에서는 2013년 일대일로(一帶一路, Belt and Road Initiative)를 발표하며 기존 저우추취 정책기조를 바탕으로 무분별하게 확장되던 경제·개발협력에 새로운 전략방향을 제시하였다. 일대일로는 치밀하게 계획된 청사진이라기보다 중국 내 공급과잉 문제, 미국의 압박 등 국내외 요소가 복합적으로 작용하면서 제시된 이니셔티브로 이해된다. 그러나 발표 이후 기존의 경제·개발 협력사업을 하나의 우산 아래 포괄하면서 보다 체계화·전략화되는 효과를 가져왔다(商务部国际贸易经济合作研究院, 2018; Rudyak, 2019). 중국 정부는 2011년, 2014년에 이어 2021년 세 번째 국제개발협력 백서를 발간하였는데, 동 백서에서 일대일로를 중국 국제개발협력의 주요 접근법이자 수단으로 명시하고 있다(The State Council, 2021).

이 시기 국무원 직속의 CIDCA가 신설되며 이루어진 대외원조 추진 체계의 변화도 중국의 개발협력이 일대일로에 더욱 긴밀히 연계될 것을 시사한다. 차관급인 CIDCA 처장은 국가발전개혁위원회⁷⁾에서 일대일로의 추진을 담당했던 왕시아오타오(王晓涛)가 선임되었으며 중국 사회과학원은 시진핑 시대 대외원조의 주요 특징 중 하나로 일대 일로를 통한 대외원조의 촉진을 언급하고 있다.⁸⁾

〈표 1〉 중국 개발협력의 발전 과정

구분	초기(1949-1977)	조정과 전환 (1978-1999)	가속(2000-2012)	전략화(2013-)
배경	- 중화인민공화국 수립 - 국가 간 이념 대립	- 개혁개방	- 대규모 경상수지 흑자, 외환보유고 증가 - 위안화 절상 압력 - 산업고도화 필요	- 국내 과잉공급, 지역불균형 문제 - 미국의 정치· 경제적 견제
목적	- 정치적 이념 수호 및 안보	- 경제적 실리	- 경제적 실리	- 경제적 실리 - 대국으로서의 역할 강화
주요 정책 및 선언	- 대외원조 8대 원칙	- 사회주의 시장 경제체제 도입	- 저우추취 전략	- 일대일로

7) 중국의 경제발전전략 수립과 거시경제 관리를 담당한다. 외교부, 상무부와 함께 일대일로 추진의 핵심부처이다.

8) 한편, 전략화 단계에서 개발협력은 패권국으로서 중국의 역할을 강화하는 수단으로도 적극적으로 활용되고 있다. 시진핑은 2015년 UN 총회 연설에서 남남협력기금 조성, 남남협력개발원 설립, 국제발전지식센터(Center for International Knowledge on Development: CIKD) 설립 등을 발표하며 국제사회의 공동번영을 위한 중국의 역할을 강조하였다. 또한 2013년 이전 중국의 다자협력은 주로 다수의 수원국과 협력하는 형태였다면, 전략화 시기에는 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank, 이하 AIIB), 일대일로 국제협력 정상포럼처럼 중국을 중심으로 범세계적인 협력체계 구축을 시도하는 모습을 보인다.

구분	초기(1949-1977)	조정과 전환 (1978-1999)	가속(2000-2012)	전략화(2013-)
특징	- 경제여건 대비 대규모 원조 - 대외원조 기본원칙 수립	- 원조규모 축소 - 금융수단 다변화 (우대 차관, 투자) - 기업, 정책금융 기관 참여 강화	- 개발협력 규모 대폭 확대 - 지역단위 협력채널 구축	- 일대일로를 중심 으로 개발협력 추진 - 중국 중심의 글로벌 국제협력 체계 구축

출처: 저자 작성

III. 일대일로와 프로젝트 사례

1. 배경과 내용

일대일로는 2013년 시진핑 주석이 카자흐스탄(중앙아시아) 및 인도네시아(동남아시아) 순방 시 처음 제시되었다. 일대일로의 핵심은 중국을 중심으로 아시아와 아프리카, 유럽을 아우르는 경제 네트워크 구축에 있다(그림 3). 일대일로는 치밀한 계획 아래 제시된 청사진 이라기보다 국내외 요소가 복합적으로 작용하며 도입된 이니셔티브라고 할 수 있다. 먼저 국내적 배경으로 중국이 신장타이(新常态)에 접어들며 투자위주 성장에서 내수주도형으로 전환되는 과정에서 과잉공급 문제를 해결해야 했다(이승신 외, 2017). 또한 그간 거점성장전략을 추구하며 동부 지역과 중·서부 지역간의 지역불균형 문제에 대한 해소방안도 요구되었다(김애경, 2016). 또한 주요 세력간(부처, 지방정부, 기업) 갈등으로 기존에 제시된 이니셔티브가 제대로 작동하지 못했고, 이에 최고 지도자의 포괄적인 전략 제시가 필요하였다(Min Ye, 2019).

<그림 1>

일대일로



Sources: Mercator Institute for China Studies; HKTDC Research; The Economist The Economist

출처: Economist(2020)

대외적으로는 미국과의 패권경쟁 하에서 미국의 아시아·태평양 전략⁹⁾에 대응하기 위한 전략이 필요하였다(김예경, 2017). 이 때 대응 전략은 무역네트워크 확보라는 경제적 목적과 함께 남중국해와 말라카 해협에 대한 의존도를 줄이는 안보적, 우방국 형성이라는 정치적인 목적을 포괄적으로 고려해야 했다. 특히 시진핑 집권 후 중국은 도광양희 전략에서 벗어나 미국의 견제에 적극적으로 대응하고자 일대일로를 내세운 것이다.

9) 구체적으로, 아시아로의 회귀(Pivot to Asia), 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 등이 있다.

일대일로가 처음 제시된 이후, 관련 제도와 추진 체계, 세부적인 내용 등이 점차 구체화 되었다(표 2). 특히 2015년 일대일로 추진의 주요 부처인 국가발전개혁위원회, 외교부, 상무부는 ‘실크로드 경제벨트 및 21세기 해상 실크로드 공동건설을 위한 비전 및 행동’¹⁰⁾을 통해 일대 일로의 추진 배경과 주요 분야, 협력 메커니즘 등을 공동으로 발표 하였다. 이후 2017년 제19차 전국대표대회에서는 시진핑의 통치철학과 더불어 일대일로가 공산당 당헌¹¹⁾에 포함되며 중국 대외 정책의 핵심으로 그 역할이 더욱 공고하게 되었다.

〈표 2〉 일대일로 주요 내용

구분	주요 내용	
5대 주요 노선	육로	1) 중국-중앙아시아-러시아-유럽(발틱해), 2) 중국-중앙아-서아시아-페르시아만-지중해, 3) 중국-동남아-남아시아-인도양
	해로	1) 중국-연해항구-남중국해-인도양-유럽, 2) 중국-연해항구-남중국해-남태평양
6대 회랑	1) 신유라시아대륙교(Trans China Railroad), 2) 중국-몽골-러시아 경제회랑, 3) 중국-중앙아시아-서아시아 경제회랑, 4) 중국-중남반도(인도차이나) 경제회랑, 5) 중국-파키스탄 경제회랑, 6) 방글라데시-중국-인도-미얀마 경제회랑	
협력 분야	5통	1) 정책소통(政策沟通): 다차원 정부간 거시정책 교류 체계 마련 등, 2) 인프라 연결(设施联通): 교통(육·해상 물류), 에너지(송유관, 전력망), 통신(광케이블) 등, 3) 무역원활화(贸易畅通): 무역·투자 원활화, 자유무역구 건설, 신흥산업 협력 등, 4) 자금유통(资金融通): 금융협력, 금융관리감독협력 등, 5) 민심상통(民心相通): 교육·문화 협력, 관광협력 등
	기타	- 청렴·디지털·녹색·혁신 실크로드, 해외경제무역협력구 등
주요 투자 분야	- 에너지 42%, 교통 30%, 부동산 11% 등	

10) 中國一帶一路网(<https://www.yidaiyilu.gov.cn/yw/qwfb/604.htm>, 검색일: 2020. 7. 6).

11) 당정 지배체제인 중국의 경우 공산당의 당헌은 가장 우위에 있는 법령으로 기능한다.

구분	주요 내용	
주요 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> - (철도) 중국-라오스 철도, 중국-태국 철도, 자카르타 반동 고속철, 헝가리 - 세르비아 철도 - (항만) 과다르 항, 함바토타 항, 피에루스 항, 칼리파 항 - (에너지) 중국-러시아 석유 파이프라인, 중국-중앙아 가스 파이프라인, 중국-미얀마 석유&가스 파이프라인 - (경제구역&산업단지) 중국-벨라루스 산업단지, 중국-UAE 산업단지, 중국-이집트 수에즈운하 경제구역 	
자금 조달	<ul style="list-style-type: none"> - 정책금융기관: \$3,590억 (2019) - 4대 상업은행: \$2,700억 이상 (2017) - 실크로드 기금: \$550억(자본금 560억) (2019) - 아시아인프라투자은행(AIIB): \$42억(자본금 1000억) (2016-2017) - 신개발은행(NDB): \$250-500억(자본금 1000억) (2019) - 무역보험공사: 7,700억 달러 규모 보증 (2019) 	
국제 협력	참여국	<ul style="list-style-type: none"> - 138개국(사하라 이남 아프리카 38개, 유럽&중앙아 34개, 동아시아&태평양 25개, 중남미 18개, 중동&북아프리카 17개, 남아시아 6개) - 30개 국제기구
	협력 채널	<ul style="list-style-type: none"> - 일대일로 고위급 포럼 및 기타 지역별 협의체 (중국-아프리카 협력포럼 등)

출처: 양평섭 외(2018), 오윤미(2019), 국제금융센터(2020), McKinsey Global Institute(2019)를 바탕으로 저자 작성

최근 일대일로 추진에 있어 주목할 점은 교통, 에너지 등 하드 인프라 구축 중심에서 디지털 경제 인프라까지 범위가 확장되고 있다는 점이다. 일명 디지털 실크로드(Digital Silk Road, 数字丝绸之路)는 중국과 일대일로 참여국 간의 디지털 인프라 협력을 의미한다. 디지털 실크로드는 네트워크 인프라와 더불어 IT 기기와 상품의 수출, 플랫폼과 콘텐츠의 수출, 이를 기반으로 한 데이터 수집과 기술표준의 확산 등 해당 국가의 디지털 경제 전반에 걸친 중국과 협력국간의 연결을 의미한다(차정미, 2020).

이러한 변화의 배경으로는 미중간의 패권경쟁의 핵심이 기술경쟁, 표준경쟁을 중심으로 이루어지는 것도 관련이 있다. 기술경쟁에서 중국과 미국의 대립을 극명하게 보여주는 것은 위성항법 시스템이다. 중국은 미국 정부가 소유한 GPS(Global Positioning System)에 대응해 베이더우(北斗) 시스템을 구축하고, 일대일로 국가들에 이를 도입하도록 하는 ‘일대일로 우주공간 정보회랑 건설과 응용 가속화를 위한 지도 의견’을 발표한 바 있다(차정미, 2020). 뿐만 아니라 중국은 라오스, 태국, UAE, 사우디아라비아, 터키, 이집트 세르비아와 디지털 경제협력 이니셔티브에 합의하였으며, 이외에도 16개국과 디지털 실크로드 협력에 관한 양해각서를 체결하였다. 또한 상당수의 개발도상국에 중국의 온라인 정보통제, 감시 및 검열 기술을 수출하고 있다.

2. 프로젝트 사례¹²⁾

〈표 3〉은 전체 일대일로 프로젝트 중에서 5개국의 6개를 선정하여 분석한 내용을 요약한 것이다. 이들 국가는 모두 일대일로 사업의 핵심적 위치에 자리한 국가들이며 그 상징성이 매우 크다. 인도네시아와 카자흐스탄은 시진핑 주석이 2013년 순방외교를 하며 일대일로를 선포한 국가들로, 육상, 해상 통로의 핵심적인 협력국이다. 캄보디아와 키르기스스탄은 경제 규모는 크지 않으나 중국의 투자와 교역이 자국 경제에 큰 영향을 미치는 대중국 경제의존도가 높은 경우이다. 케냐는

12) 본 보고서에서는 보다 자세한 분석이 이루어졌으나, 본고에서는 지면관계상 요약된 내용만 소개하기로 한다.

동부아프리카의 전략적 국가로, 중국의 아프리카 진출의 전초기지 역할을 하고 있다.

〈표 3〉 일대일로 프로젝트 사례 요약

사업명	배경	추진과정	영향*
인도네시아 자카르타- 반둥 고속철	<ul style="list-style-type: none"> 일대일로 선포 국가 (2013) 中, 차관제공-인니 정부 보증 면제 기자재 합작사업 제안 ('비즈니스 대 비즈니스' 사업 방식) 	<ul style="list-style-type: none"> 정상외교를 활용한 수주 경쟁 중국 중앙은행을 활용한 자금 조달 찾은 사업 변경과 사업비 증액 	<ul style="list-style-type: none"> (+) 동남아시아 첫 고속철 건설 (+) 교통난 해소에 기여 가능 (-) 사업지 거주자 보상 문제 잔존 (-) 현지 반중/반화교 정서 심화
캄보디아 프놈펜- 시아누크빌 고속도로	<ul style="list-style-type: none"> 경제특구(SSEZ) 연계 후속 사업 캄, 역사 상 최대규모 사업(20억불) 중국 기업, BOT방식 운영 (54년) 	<ul style="list-style-type: none"> 중국 국영기업의 BOT 방식 수행 토지 수용, 보상 문제 	<ul style="list-style-type: none"> (+) 캄보디아 첫 고속도로 건설 (+) 교통난 해소에 기여 가능 (+) SSEZ 및 주변 개발 가속화 (-) 사업지 거주자 토지/손실 보상 문제 잔존
카자흐스탄 호르고스 경제특구	<ul style="list-style-type: none"> 일대일로 선포 국가 (2013), 물류 요충지 카, 경제개발계획(2015-19) 연계 추진 중국 서부지역 개발과 안정화 추진 중국기업은 투자자로 참여(채무 없음) 	<ul style="list-style-type: none"> 설계·운영·조달 과정에서 중국 외 다양한 이해관계자 활용 운영초기 양해각서에 현지인력 고용 조건 포함, 현지 고용 창출에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> (+) 물동량 증가 (+) 산업단지를 통한 무역, 투자 촉진 (-) 경제적 지속가능성 문제 잔존 (-) 현지 내수 활성화, 추가 투자유치 필요
키르기스 스탄 비시켅 열발전소	<ul style="list-style-type: none"> 자원의존 경제, 대중국 과다 부채 양국 경제발전전략 연계 중국의 구속성 차관 	<ul style="list-style-type: none"> 사전타당성, 비용편익 분석 미실시 불투명한 입찰과 수행 과정의 부정비리 시설 오작동으로 막대한 피해 발생 	<ul style="list-style-type: none"> (-) 열발전소 고장으로 현지 반중정서 확산 (-) 중국 노동력 활용, 현지 고용창출효과 저하 (-) 대중국 부채 심화(자생적 경제기반 부재) (-) 사업의 환경친화성 결여로 대기오염 발생

사업명	배경	추진과정	영향*
케냐 광섬유 네트워크 인프라	<ul style="list-style-type: none"> • 아프리카 ICT 선도시범 사업 • Huawei, ZTE 기업 지원 • 중국의 구축성 차관사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 통신기업 지원 불투명성 • 중국 건설기업, 인력 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • (+) 케냐 ICT 접근성 개선 • (+) 도농간 정보 격차 해소 • (-) 정보보안 문제(back door) 우려
케냐 콘자 테크노 폴리스	<ul style="list-style-type: none"> • 발전계획(Vision 2030) 연계 • 디지털인프라 확충, 스마트시티 구축 • 데이터센터 및 발전소 건설 연계 • 중국의 구축성 차관 	<ul style="list-style-type: none"> • 더딘 진척과 투자유치 성공 미지수 • 케냐 내 추진부처의 역량 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • (+) 첨단 인프라 기반 ICT 산업의 원동력 마련 • (+) 빅데이터, IoT 활용, 삶의 수준 개선 기여 • (-) 금융/보안 데이터 등 민감 정보 관리 미흡

출처: 저자 작성

주: '+', '-'는 각각 긍정, 부정적 요소를 의미

인도네시아의 고속철도 프로젝트, 캄보디아의 고속도로 프로젝트는 대규모 투자사업으로 각각의 국가들에게 상징성이 매우 크다. 또한 두 사업 모두 중국이 일본을 제치고 최종 사업자로 선정되었다는 점도 특기할 만하다. 일본과 달리 중국은 일반적인 절차나 요건에 얽매이지 않고 사업 수행을 위한 자원 조달 방안을 제안하였다. 인도네시아 사업은 협력국 정부의 보증을 요구하지 않고 자국 중앙은행을 활용하여 공여기관에 저리의 자금을 공급하였다. 캄보디아 사업의 경우, 협력국이 대규모 채무가 발생할 것을 우려하자, BOT 방식으로 전환하여 중국 국영기업과 캄보디아 정부가 위험을 분담하게 하였다.

카자흐스탄 호르고스 경제특구 사업도 중국 정부로부터의 차입이 아닌 투자 형식으로 진행된 사례이다. 중국 서부 지역의 경제적·정치적

안정성을 도모하고 유럽 통로를 확대하고자 물류기지와 산업단지를 건설하였다. 동 사업은 중국 이외의 국가, 기업들의 기술전문성을 활용하였으며, 물동량 증가, 고용 창출 등의 성과를 보이고 있다. 여전히 후속 투자유치와 정주 여건 개선 등이 과제로 남아있으나 비교적 우수한 일대일로 사례라고 평가될 수 있다.

반면 키르기스스탄 비시켈 열발전소 사례는 총체적인 부실사업의 전형이라 할 수 있다. 구속성 차관 사업으로, 자국 기업의 참여를 전제 조건으로 하면서도 사업 수행과정에서 온갖 부정과 비리가 발생하였고, 급기야 시설이 완공된 이후 제대로 작동하지 않아 환경오염은 물론, 대규모 피해까지 발생하게 되었다. 양측의 사업기획, 수행, 관리 전반의 부실한 거버넌스가 빚은 경제적·사회적·환경적 참사이다.

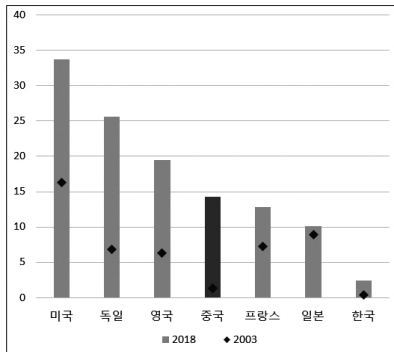
케냐에서 살펴본 두 건의 정보통신기술(ICT) 관련 사업은 향후 ICT 사업과 아프리카 사업에 많은 시사점을 주고 있다. 중국은 서구 기업들의 영향력이 상대적으로 적은 아프리카 지역을 전략적으로 선택하여 중장기 저리 차관을 활용해 자국기업들의 현지 진출을 지원하고 있다. 이를 통하여 정보통신 기간망을 선점하고, 통신서비스 지원, 단말기와 통신장비 판매로 이어지고 있다. 또한, 이를 기반으로 스마트도시 개발과 치안, 교통 등 공공서비스, 나아가 전자상거래 플랫폼 등으로 사업영역을 확대하고 있다. 이는 아프리카 국가들의 디지털 전환을 가속화시킬 것으로 기대되는 한편, 정보보안이나 통신주권에 대한 우려가 제기되는 것도 사실이다. 그리고 사업추진 과정에서 신규 차입에

따른 부채 문제, 부정부패 등 거버넌스 문제, 토목 공사에 따른 환경 문제와 거주민과의 갈등으로 인한 사회문제 등이 수반되고 있다.

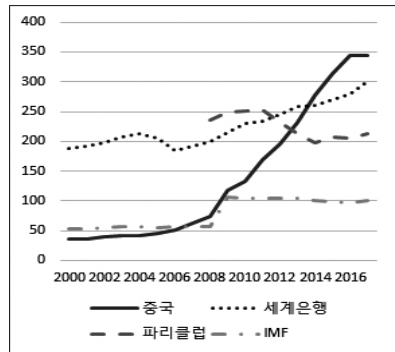
3. 최근 동향

중국의 적극적인 대외경제·개발협력으로, 공적원조 규모가 크게 확대되었으며, 동시에 개발도상국들의 중국에 대한 공공부채 규모도 크게 증가하였다(그림 4, 그림 5). 2000년대 초까지는 미미한 수준에 그쳤으나, 2008년 글로벌 금융위기 이후 빠르게 증가하여 2017년 기준 IMF, 세계은행, 파리클럽을 크게 상회하고 있다. 이는 개발도상국의 경제, 사회발전을 위한 공공사업/지출에 중국의 자금이 깊게 연관되어 있음을 의미한다.

〈그림 2〉 중국과 주요 공여국의 원조 규모 비교(2003, 2018)
단위: 십억 달러



〈그림 3〉 개발도상국 대외 공공부채 주요 채권국(기관) 현황
단위: 십억 달러



출처: OECD Database, Kitano(2018)를 바탕으로 저자 작성
주: 중국은 우대구매자신용을 포함한 규모

출처: Horn, Reinhart and Trebesch (2020)

2000년 이후 중국은 국제개발협력의 범위를 넘어 선진국을 포함한 글로벌 거버넌스 측면에서도 영향력이 강화되는 모습이다. 중국은 기존 질서에서 영향력을 강화하는 한편, 자국 중심의 글로벌 협력체계 구축을 적극적으로 추진하고 있다. UN 주요 회원국의 예산분담률을 보면, 중국은 2000년 기준 한국보다 낮은 비중을 차지하였으나, 2010년 전 세계 8위로 올라선 후 2020년 현재 미국에 이어 가장 높은 분담률을 보이고 있다. 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구의 경우 미국, 일본의 견제로 중국의 지분 비중이 크게 확대되지 못했으나, AIIB, 신개발은행(New Development Bank: NDB) 등을 주도적으로 설립하며 국제금융기구에서 영향력을 확대하고 있다. 한편, 2020년 11월 최종 타결된 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)¹³⁾도 역내 중국의 영향력 확대에 긍정적으로 작용할 전망이다. 특히 일대일로는 앞서 살펴본 것처럼, 기반시설의 구축부터 정책, 금융, 문화와 기술표준까지 아우르는 중국 중심의 글로벌 협력 체계이다. 현재 33개 고소득국을 포함해 총 138개국이 양해각서를 통해 참여를 표명하였고, 지난 제2차 일대일로 고위급 국제협력포럼에는 150여 개국 및 92개 국제기구 관계자가 참여하여 협력을 논의하였다.

한편 2019년 말 발생한 코로나19 사태는 중국의 대외경제협력에 새로운 도전요인으로 작용하고 있다. 최근 개발도상국의 경제여건 악화는 대외적으로 중국의 일대일로 추진을 둔화시키고 있다. 중국

13) 아세안 10개국 및 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 아시아 15개국이 참여하는 세계 최대 자유무역협정(FTA)이다.

내에서도 해외 사업 확대보다 내수부양의 필요성이 강조되는 점도 일대일로 추진에 제약이 되고 있다. 중국은 2020년 10월 공산당 중앙위원회 5차 전체회의에서 내수시장을 강화하고 기술자립을 바탕으로 한 자립 공급망 구축을 추구하는 ‘내수 위주의 쌍순환 전략’을 발표하였다. 이는 외순환에 속하는 일대일로보다 내수 활성화(내순환)에 정책적 우선순위를 부여한 것으로 볼 수 있다. 또한 대규모 해외투자가 제한되는 상황에서 2020년 5월 중국 공산당 중앙지도부와 국무원이 발표한 ‘신시대 서부 대개발’¹⁴⁾ 정책은 향후 중국의 해외 인프라 투자가 일대일로가 포괄하는 모든 국가에 이루어지기보다 중국 서부지역 개발과 직접적으로 연계된 인접국에 집중될 수 있음을 시사한다.

IV. 논의와 시사점

앞서 중국 국제개발협력의 구조와 일대일로를 비롯한 최근 중국의 대외경제 및 개발협력 주요 동향을 살펴보았다. 또한 주요 프로젝트 사례를 통하여 국가나 사례별로 사업의 배경과 구조, 특성, 효과가 매우 다양하다는 점도 알 수 있었다. 반면 연선국가의 부채, 환경 문제, 부실한 거버넌스와 부패 등의 공통된 이슈가 발견되고 있다. 이를 바탕으로 중국 국제개발협력의 몇 가지 특성을 살펴볼 수 있었다.

첫째, 중국의 개발협력은 대외전략과 자국 내 경제정책이 긴밀하게

14) 중공중앙과 국무원의 새 시대 서부 대개발 새 추진 방식 형성에 관한 지도의견(中共中央國務院關於新時代推進西部大開發形成新格局的指導意見).

연계되어 이루어지고 있다. 중국의 대외전략은 정치적 이념, 경제적 실리, 외교적 관계의 역동적 변화 과정을 대변한다. 최근의 일대일로로 대표되는 대외전략 역시 근처의 여러 동인들이 복합적으로 작용하여 나타난 것이다. 국제개발협력도 서구 공여국과 달리 자국의 경제적 요인을 강조하는 특징을 가지고 있다.

1990년대 수출감소, 공기업 부실화, 세계무역기구(WTO) 가입 이후 글로벌 경쟁 심화 등 급격한 경제성장의 부작용을 자국 내 대규모 인프라 사업 투자, 해외 자본 유치, 지방 정부와 민간 기업에 대한 규제 완화 등의 조치로 대응한 바 있다. 1999년 서부개발 사업, 2000년 해외진출전략 등이 이러한 맥락에서 발표된 국가발전 전략이었다(Ye, 2020). 최근의 일대일로 프로젝트는 경제성장 둔화에 따른 불안 요인을 해외 사업과 투자를 통하여 극복하고자 하는 의도가 포함되어 있다. 즉 자국 내 경기침체와 과잉생산에 따른 후유증을 해외 진출을 통하여 완화하고자 하는 발전 계획과 세계 진출 전략의 일환으로 볼 수 있다. 그리고 이러한 중국의 개발협력은 정치외교와 경제를 양축으로 하는 대외전략 하에서 진행되고 있음을 알 수 있다. 일대일로 공정은 중국의 대외전략과 개발협력의 결합(nexus)인 셈이다.

둘째, 중국의 상업성 우선의 개발협력은 사업구조 측면에서 다른 공여국들과 차별성을 드러낸다. 국제적으로 통용되는 일반적인 개발 협력의 형식과 달리, 자원을 담보로 하거나, 상업성 있는 사업을 구속성 원조로 추진하는 등 특이한 형태의 사업이 만들어지기도 한다.¹⁵⁾

이러한 재원 및 방식의 연계가 가능한 이유는 공산당 중심의 정치, 경제, 금융의 일체성이라는 정치경제의 구조적 특성과 함께 ODA 적합성 기준, 수출신용협약 등 주요 국제규범에 대한 구속성이 없기 때문인 것으로 분석된다. 특히 2000년대 접어들어 각 부문과 지역에 산재한 여러 지방정부와 공기업들이 적극적으로 해외 사업을 수행하며 해외 프로젝트들이 급격히 늘어났다. 이 과정에서 중국개발은행과 중국수출입은행 등 국영 금융기관들이 다양한 형태의 자금 지원을 수행하고 있다(Sanderson and Forsythe, 2013). 좁게는 대외원조 내에 무상지원, 무이자 차관, 넓게는 대외원조와 우대구매자신용, 상업성 차관, 투자 등 공적 개발협력 수단을 연계(packaging)하여 사업을 추진한다.¹⁶⁾

셋째, 최근 대규모 인프라 사업과 함께 정보통신망 구축 및 이를 활용한 ICT 관련 프로젝트 사례가 늘고 있다. 서구 선진 공여국들이 리스크가 높은 대규모 인프라 건설 프로젝트를 기피하는 사이, 중국 정부는 아시아, 아프리카 내 여러 개발도상국들이 필요한 에너지와

15) 일례로 중국수출입은행은 개발도상국에 제공되는 유상 차관, 우대 구매자 금융 지원에 자국 기업이 50% 이상 참여하는 구속성을 조건으로 하고 있다. 그에 따라 대부분의 프로젝트의 수행기관이 중국 자국 기업이며 인력도 중국에서 송출되고 있다. 또한 인프라 투자의 대가로 다양한 형태의 반대급부를 취하고 있다(최필수, 2017). Wolf et al. (2013)은 중국 FAGIA(Foreign Aid and Government-sponsored Investment Activities)의 42%가 자원개발을 위한 것이라고 주장한바 있다.

16) 다만 중국의 개발협력이나 대외경제협력 사업들이 중앙 차원의 효과적인 조정체계에 의하여 통제된다고 보기는 어렵다. 키르기스스탄 비시켈 발전소 프로젝트 사례와 같이 중국 기관들 간의 경쟁과 갈등도 상존하고 있음을 알 수 있다. 다시 말해 해외 경제협력 사업의 동력이 개별 기관과 기업들의 이해관계이며, 중앙 정부의 역할은 거시적 대외 전략을 공표하는 것으로 보인다(Ye, 2020). 실제 프로젝트의 발굴과 협상은 개별기관들의 몫이며 이 과정에서 기관들 간의 경쟁이 상존하고 있다.

교통 인프라를 지원하고 있다. 실제 많은 일대일로 프로젝트가 주로 발전소, 도로, 철도, 항만, 산업생산시설 등 경제 인프라 구축에 중점을 두고 있다. 중국 내 관련 산업의 과잉공급 해소와 이들 기업들의 영업 전략과도 연계되어 있는 부분이다.

여기에 더하여 중국의 혁신성장을 위한 산업고도화 전략, 미국과 중국 간 기술표준 경쟁, 그리고 최근 발생한 코로나19 등의 국내의 요인에 따라 디지털 인프라가 새로운 투자와 협력의 핵심적 분야로 강조되고 있다. 중국은 일대일로의 협력 분야로, 기존 5통에 디지털 실크로드를 추가하고, ICT 관련 제도와 표준의 통합, 디지털 인프라 구축, 전자 상거래 확대 등을 도모하고 있다. 앞서 살펴본 케냐뿐만 아니라 아프리카의 통신망 설치와 데이터센터 건립 프로젝트를 적극적으로 진행하고 있다. 자국의 개발금융기관을 통해 협력국에 차관을 제공하여 자국 통신기업인 Huawei, ZTE 등으로 하여금 통신망을 구축하고 있으며, 이를 기반으로 통신서비스 제공은 물론, 표준 플랫폼 공유, 데이터 수집, 전자 상거래 등을 통하여 이들 국가와의 경제적 연계를 강화하려 한다. 또한 중국은 동아시아 지역 국가와 빅데이터, 사물 인터넷, 클라우드 서비스 부문의 교류를 확대할 계획이다.

개발도상국은 코로나19로 디지털 연결성에 대한 중요성을 인식하였다. 디지털 산업은 개발도상국의 경제 여건이 악화되더라도 투자가 지속될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 또한 여타 기반시설에 비해 눈에 덜 띄어(less visible nature) 현지의 반감이나 비난여론을 완화할 수 있는

영역이다. 무엇보다 이렇게 구축한 통신인프라를 기반으로 중국 테크 기업의 개발도상국 시장 진출을 확대할 수 있고, 가장 핵심적인 전략 자산인 데이터를 확보할 수 있다(Blanchette and Hillman, 2020). 이는 미국이 5G 통신기술 경쟁에서 중국 기업들을 경계하는 가장 근본적 이유이기도 하다.

넷째, 최근 중국의 개발협력과 대외전략은 중국의 새로운 ‘세계 전략’을 반영하고 있다. 오랜 역사적 전통과 문화적 자산에도 불구하고, 중국은 산업혁명과 국민국가로의 변혁에 뒤처져 서구 열강과 일본 제국주의의 희생양이 되었다. 그 결과 국제사회의 변방으로 밀려나 빈곤과 상실의 시대를 경험했다. 그 아픈 경험을 바탕으로 중국은 새로운 굴기를 맞이하고 있다. 과거 미국과 소련으로 대표되는 진영 갈등에서 제3세계를 규합하는 수준을 넘어서 미국의 패권에 맞서는 유일한 국가로 변모하였다. 다시 세계의 중심으로 재기를 노리고 있는 것이다.

뿐만 아니라 급속하게 변화하는 기술환경에서 표준과 플랫폼을 선점하려는 움직임이 두드러지고 있다. GPS를 대체할 수 있는 베이더우, 5세대 통신기술 표준개발, 통신장비 수출, 데이터센터 설립 지원, 이를 활용한 인공지능산업, 전자화폐 등이 대표적 사례이다. 중국의 막대한 자금력과 더불어 ‘내정불간섭’ 원칙은 민주주의가 제대로 자리 잡지 못한 개발도상국에게 협력유인이 되고 있다. 이에 중국 중심의 국제질서 구축에 개발도상국은 물론, 경제성장의 동력을 모색하는 일부 유럽

지역과 중남미 국가들도 동조하고 있다.

요약하면 중국의 개발협력을 포함한 경제협력은 정치이념의 지향성, 경제적 실리, 국제사회와의 관계 등을 고려한 종합적 결과로 볼 수 있다. 최근 일대일로로 대표되는 중국의 새로운 경제협력 전략은 경제성장의 동력을 새롭게 모색하는 동시에 4차 산업혁명과 디지털 경제를 선도 하려는 새로운 세계 전략의 일부로 이해된다. 중국의 이러한 해외투자과 경제협력은 재원이 부족한 개발도상국가에게 대규모 인프라 구축을 통한 경제성장이라는 긍정적 성과와 동시에 여러 부정적 측면들도 동시에 드러내고 있다. 이는 국제사회와 우리에게 몇 가지 시사점을 던지고 있다.

첫째, 여전히 부족한 개발도상국의 대규모 인프라 투자 재원에 관한 문제이다. 여러 개발도상국이 중국의 자금을 개발재원으로 사용하고 있으며, 이러한 주권국들의 현실적 고민과 선택에 대하여 보다 깊은 고찰이 필요하다. 2008년 미국의 금융위기 이후, 해외직접투자가 줄고 글로벌 경제위기가 도래하면서 신흥국들의 개발재원 부족문제가 악화 되었다. 선진 공여국들이 개발금융기관(DFIs) 확장 등을 통하여 개발도상국의 개발재원을 늘리려 노력하고 있으나 여전히 부족한 상황이다. 반면 공여국의 기관이나 기업들이 개발도상국에서 희망하는 투자 프로젝트를 지원할 의향이 없는 경우가 많다. 이를 중국의 재원이 보완하기 시작했으며, 특히 선진국들이 기피하는 개발도상국의 대규모 인프라 사업에 중국이 적극 개입하고 있다. 중국의 대외원조는 내정

불간섭이라는 대원칙으로 협력사업을 진행하고 있으며, 그래서 보편적 가치와의 충돌, 절차적 미비 등 여러 부작용이 발생하기도 한다.

개발도상국이 실질적으로 필요한 에너지, 교통, ICT 인프라를 효과적이며 지속가능한 방식으로 지원할 수 있는 국제사회의 보다 적극적인 협력이 필요한 시점이다. 전통적 개발원조 이외에, 개발금융기관(DFIs), 공공-민간협력투자(PPP) 방식 등을 활용하여 개발재원과 그 운영방식을 다양화할 필요가 있다. 이를 통하여 민간 기업들의 보다 혁신적 기술이나 공법이 적용될 수 있도록 통로를 확대해 나아가야 한다.

둘째, 개발협력이 지향하는 가치의 문제이다. 개발협력을 포함한 경제협력은 결국 파트너인 협력국의 지속가능발전에 우선순위를 두어야 한다. 공여와 수원국의 관계로 성립되는 양자협력의 경우 공여국의 발전 경로와 경험이 개발 협력의 모형에 투영되어 수원국에 영향을 주게 된다. 중국의 발전 모형은 국유기업을 통한 국내 공급확대, 중국 시장 진출을 희망하는 외국기업 유치, 외국기업과 자국기업의 기술 합작을 통한 기술 축적, 축적된 생산력을 바탕으로 한 세계 제조기지 역할 강화의 과정을 거쳐 왔다. 그러나 일당 국정운영 체제가 여러 경제주체들이 발전과정에서 발생하는 난제를 해결하고 역량을 축적하는 과정을 대체하고 있다. 정책 결정과 집행 과정에서 권력기관들과 이해당사자들 간의 견제와 균형, 정보공개 등을 통하여 민주적 절차가 학습되고 제도화되는 과정이 생략되기도 한다.

개발협력의 절차에서도 이러한 특성이 협력국에 전달되는 사례를 볼 수 있다. 그래서 새로운 지속가능 발전경로를 탐색하는 다른 국가들이 중국의 특수한 정치경제구조와 사회문화적 특수성에 기반한 사회발전예보다 신중하게 접근할 필요가 있다. 앞서 중국 개발협력의 주요 이슈들에서 짚어 본 바와 같이, 중국의 협력모형은 협력국의 지속가능 발전에 오히려 도전 요인으로 작용하고 있다. 부채 문제로 인한 경제적, 오염 악화로 인한 환경적, 부패 문제로 인한 거버넌스의 지속가능성을 위협하는 사례가 늘어나고 있다. 중국과의 협력으로 당장의 개발재원을 마련할 수는 있으나, 결과적으로 개발도상국의 지속가능한 발전에 기여하는지를 주의 깊게 살펴보아야 한다.

셋째, 접근 방식의 문제이다. 지속가능한 발전의 핵심은 공공과 민간부문의 상호보완적인 발전이며, 이를 통한 일자리와 새로운 부가가치의 창출이다. 개발도상국은 이를 목표로 개발역량을 제고해야 한다. 개발역량은 기본적으로 투명하고 민주적인 거버넌스와 개인의 창의성과 경제주체의 기업가정신을 최대한 증진하는 법률적 토대가 기반이 되어야 한다. 앞서 살펴본 개발도상국의 부족한 개발 재원의 문제도 근본적으로는 거버넌스와 역량의 문제일 가능성이 있다. 결국 개발도상국의 문제는 ‘자원’과 함께 이를 동원하고 효과적으로 관리하는 ‘역량’의 문제를 함께 해결해 나가야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 권울 · 박수경 (2010). 중국의 대외원조정책과 추진체제.
- 김애경 (2016). 중국의 “일대일로(一帶一路)” 구상 분석 제기배경, 추진현황, 함의 고찰을 중심으로. 민주사회와 정책연구.
- 김예경 (2017). 중국의 일대일로 추진동향과 한국의 대응과제
- 김은주 (2011). 전환경제하의 중국의 ‘저우추취’ 전략에서 정부와 기업과의 가치사슬과 네트워크 - 중국 정부의 정책과 제도에 관해.
- 국제금융센터 (2020). 中 일대일로와 신흥국 부채 리스크 점검.
- 남영숙 (2009). 신흥원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서예의 시사점. 국제지역연구.
- 박병광 (2014). 국제질서 변환과 전략적 각축기의 미중관계: 중국의 전략적 입장과 정책을 중심으로.
- 양평섭 외 (2018). 신흥국의 대중국 경제협력 전략: 일대일로 이니셔티브 대응을 중심으로.
- 여유경 (2016). 중국식 개발원조의 등장 - 역사적 변화와 특색. 개발협력의 세계정치.
- 오윤미 (2019). 제2회 일대일로 국제협력 고위급포럼의 주요 내용과 평가.
- 원동욱 (2012). 중국 대외원조의 특성과 메커니즘 연구. 비교경제연구.
- 이승신 외 (2017). 중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안.
- 이지언 (2015). 중국의 대외원조와 중국수출입은행의 유상차관. 한국의 개발협력.
- 차정미 (2020). 중국의 “디지털실크로드(数字丝绸之路)”: ‘중화디지털블록(China-centered Digital Bloc)’과 ‘디지털위계(Digital Hierarchy)’의 부상. 현대중국연구.
- 최필수 (2017). 일대일로(一帶一路) 프로젝트의 개념적 이해 - 상업성과 전략성. 한중사회과학연구.

해외문헌

- Blanchette, Jude, and Jonathan E. Hillman (2020). China's Digital Silk Road after the Coronavirus.
- Bluhm, R. et al. (2020). Connective Financing: Chinese Infrastructure Projects and the Diffusion of Economic Activity in Developing Countries.
- Bräutigam, D. (2011). Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime. *Journal of International Development*.
- Cheng, Cheng (2019). The Logic Behind China's Foreign Aid Agency.
- Dollar, David, Yiping Huang, and Yang Yao (2020). China 2049: Economic Challenges of a Rising Global Power.
- Horn et al. (2019). China's Overseas Lending.
- Horn et al. (2020). China's Overseas Lending - A Response to Our Critics.
- Kitano, Naohiro (2018). China's Foreign Aid: Entering a New Stage. *Asia-Pacific Review*.
- McKinsey Global Institute (2019). China and the World: inside the Dynamics of a Changing Relationship.
- Morris, Scott, Brad Parks, and Alysha Gardner (2020). Chinese and World Bank Lending Terms: A Systematic Comparison Across 157 Countries and 15 Years.
- Rudyak, Marina (2019). The Ins and Outs of China's International Development Agency.
- Sanderson, Henry, and Michael Forsythe (2012). China's Superbank: Debt, Oil and Influence-How China Development Bank is Rewriting the Rules of Finance.
- The Economist (2020). China Wants to Put Itself Back at the Centre of the World.
- The State Council (2011). China's Foreign Aid.
- The State Council (2014). China's Foreign Aid.
- The State Council (2021). China's International Development Cooperation in the New Era.
- Wang, Hongying (2016). A Deeper Look at China's "Going Out" Policy.

- Wolf, Charles, Jr., Xiao Wang, and Eric Warner (2013). China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities.
- Ye, Min (2019). Fragmentation and Mobilization: Domestic Politics of the Belt and Road in China. *Journal of Contemporary China*.
- Ye, Min (2020). The Belt Road and Beyond: State-Mobilized Globalization in China: 1998–2018.
- Zhang, Denghua and Graeme Smith (2017). China's foreign aid system: structure, agencies, and identities. *Third World Quarterly*.
- 商务部国际贸易经济合作研究院 (2018). 国际发展合作之路-40年改革开放大潮下的中国对外援助.

온라인 자료

- CIDCA (http://en.cidca.gov.cn/2018-05/11/c_269439.htm, 검색일: 2020. 6. 29).
- MERICS (<https://merics.org/en/analysis/chinas-new-foreign-policy-setup>, 검색일: 2020. 6. 29).
- OECD (<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistance/officialdevelopmentassistance/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>, 검색일: 2020. 6. 29).
- 国家国际发展合作署 (<http://www.cidca.gov.cn/>, 검색일: 2020. 6. 29).
- 中國一帶一路網 (<https://www.yidaiyilu.gov.cn/yw/qwfb/604.htm>, 검색일: 2020. 7. 6).

EDCF

III. 개발협력대상국 분석

미얀마 국가신용도 평가리포트

이승제 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

페루 국가신용도 평가리포트

안영은 한국수출입은행 해외경제연구소 선임조사역

미얀마 국가신용도 평가리포트

이승제

한국수출입은행 해외경제연구소 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·사회안정
 - 1. 정치안정
 - 2. 사회안정
 - 3. 국제관계
- V. 국제신인도
 - 1. 외채상환태도
 - 2. 국제시장평가
- VI. 종합의견

1. 국가개황

1. 일반개황

면적	677천 km ²	GDP	813억 달러(2020)
인구	53.2백만 명(2020)	1인당 GDP	1,527달러(2020)
정치체제	대통령중심제(공화제)	통화단위	Kyat(KT)
대외정책	비동맹중립	환율(달러당)	1,382.6(2020)

- 미얀마는 인도차이나 반도와 인도 대륙 사이에 위치하며 인도, 중국 등과 국경을 접하고 있음. 2015년 총선에서 아웅산 수치 여사가 이끄는 민주주의민족동맹이 승리하고 2020년 11월 총선에서도 압승을 거둬 집권을 이어가는 듯했으나, 2021년 2월 군부의 쿠데타 단행으로 현재 미얀마는 군부 집권하에 있음.
- 군부 집권과 동시에 국민들의 반 쿠데타 운동으로 인해 극심한 사회 불안정을 겪고 있음. 쿠데타 이후 서방의 제재 부과와 대규모 투자 철회 등으로 이전 정부가 추진해 오던 개방정책과 인프라 개발에 차질이 생길 것으로 보임.
- 미얀마 경제는 추후 정권 관련 상황에 큰 영향을 받을 것으로 예상됨. 쿠데타 관련 서방과의 갈등이 해결되어 제재 리스크가 사라진다면, 인근국 대비 저렴하고 풍부한 노동력을 바탕으로 한 노동집약적 섬유 봉제산업의 성장 가능성이 있음.

□ 2020년 미얀마 경제는 코로나19의 영향으로 전년보다 대폭 둔화된 3.2% 성장 추정

○ 미얀마는 2011년 48년 간의 군부 통치를 마감하고 민간 정부가 출범함과 동시에 경제 개방을 선언하면서 미얀마 신투자법과 회사법 제정, 경제특구 지정 등 적극적인 투자유치 정책을 추진한 결과 외국인투자가 급격히 증가하며 2019년까지 평균 5% 이상의 빠른 경제성장세를 보여줌.

- 경제 개방이 이루어진 지 10년 만인 2020년 미얀마의 GDP 규모는 개방 전인 2010년의 380억 달러와 비교해 약 113% 증가한 813억 달러를 기록. 이는 민간 정부 출범에 따른 서방의 제재 완화가 외국인투자와 금융거래 활성화로 이어진 결과로, 미얀마는 2012년 이후 지속된 GDP 대비 30%를 상회하는 활발한 투자를 원동력으로 빠른 경제성장을 이룩함.

○ 그러나 2020년 전 세계적 코로나19 팬데믹으로 미얀마 경제도 큰 타격을 입음. IMF에 따르면 2020년 미얀마의 경제성장률은 전년 대비 3.6%p 하락한 3.2%를 기록함. 이는 2011년 경제 개방 이후 가장 낮은 수치로, 코로나 확산을 막기 위한 정부의 봉쇄 조치와 미얀마의 주력 산업인 봉제업의 해외 수요 감소 등에 의한 것으로 판단됨.

□ 군부 집권이 지속될 경우 외국인투자 유입 감소로 2021년 경제 성장률은 더욱 하락할 전망

○ 2021년 2월 발생한 군부의 쿠데타로 미얀마는 다시 군부의 집권 하에 놓이게 됨. 쿠데타 이후 서방의 제재가 부과되고 미얀마의 통화인 쟈(kyat)화의 급격한 평가절하가 이루어졌으며, 추가적인 무역 제재 가능성 역시 남아있는 상태임. 이처럼 미얀마 경제의 불확실성이 고조됨에 따라 전망기관들은 미얀마의 2020/21회계연도(2020년 10월~2021년 9월) 예상 경제성장률을 하향 조정함.

* 2020/21회계연도 예상 경제성장률: EIU: 2.6% → -0.4%, Fitch Solutions: 5.6% → 2%, IHS: 1.3% → 0.2%

- 미 달러당 쟈화 환율은 쿠데타 발생 직전인 2021년 1월 31일 1,328.86쟈에서 쿠데타 발생 후인 2월 5일 1,407.54쟈으로 5.9% 상승한 이후 4월 27일 현재 1,557.91쟈까지 상승하였음.

○ 특히 외국인투자 유입의 현저한 감소는 미얀마의 경제성장 전망치 하향의 주된 원인임. 미얀마 투자위원회(MIC)에 의하면 쿠데타 발생 직후인 2021년 2월의 외국인투자 승인액은 '0'으로, 미얀마에 대한 신규 외국인투자가 전무한 것으로 나타남. EIU에 따르면 쿠데타로 인한 정치, 사업환경의 불안정성이 해소될 때까지 투자자들이 미얀마에 대한 투자를 유보하려는 경향을 보이고 있어 2020/21회계연도 미얀마의 외국인투자 유입액은 전년대비 약 50%의 급격한 감소를 보일 것으로 추정되며, 이는 미얀마 경제의 위축을 초래할 것으로 예상됨.

- 미얀마 경제는 향후 쿠데타와 관련된 정치적 상황의 전개 방향에 따라 크게 다른 양상을 보일 전망이다. 만약 군부가 집권하는 현재 상태가 굳어질 경우 2011년 경제 개방 이후 미얀마가 향유하던 ‘새로운 시장’이라는 이점이 사라져, 2019년 수준의 활발한 경제상황으로 돌아오기까지 상당히 오랜 기간이 소요될 것으로 예상된다.

□ **짖화 평가절하로 소비자물가는 높은 상승세 지속 전망**

- 미얀마의 연평균 소비자물가상승률은 지난 2007년 약 35%의 수치를 기록한 바 있으며, 2011년 경제개방 이후에도 평균 5% 이상의 높은 상승률을 보임. 이러한 높은 물가상승 압력은 단기간 고성장에 수반된 것으로, 자본재와 연료의 높은 수입의존도, 부동산 가격 급등, 중앙은행의 외환관리능력 부족 등이 복합적으로 작용하여 2020년에도 5.7%의 연평균 소비자물가상승률을 기록한 것으로 추정됨.
- 2021년 미얀마의 연평균 소비자물가상승률은 2020년과 유사한 수준인 5%대를 기록할 것으로 전망됨(IMF: 5.0%, EIU: 5.1%). 코로나19 관련 봉쇄조치로 인한 소비자 수요 감소와 쿠데타로 인한 투자 감소에 따른 경기 침체가 예상됨에도 불구하고, 짖화 평가절하로 인한 수입품 가격 상승이 물가 상승 압력으로 작용할 것으로 보임.

□ 취약한 세수기반 및 코로나19 대응 지출 증가로 재정수지 적자폭 확대 예상

- 미얀마는 과거 군부의 경제정책 실패로 지하경제가 발달해 구조적으로 과소한 조세수입 기반을 보유하고 있으며, 그마저도 면세 혜택을 부여하고 있는 경우가 많아 재정적자가 불가피한 상황임. 또한 2011년 집권한 민간 정부는 에너지, 도로 등 열악한 인프라를 개선하기 위한 재정지출을 늘려 왔으며, 그 결과 미얀마의 재정수지는 지난 20년간 매년 적자를 기록함.
- 2020년에는 코로나19로 인한 경기침체 대응과 방역 정책 시행을 위한 재정지출을 늘린 결과, 지난 5년간 3%대를 유지하던 GDP 대비 재정적자 비중이 5.6%로 확대됨. 미얀마 정부는 2020년 4월 코로나19로 인한 경제적 손실을 최소화하기 위해 금리 인하와 대출 만기 연장, 국영공장 임대료 면제, 면세 등의 정책들이 담긴 코로나19 경제구제계획(CERP: Covid19 Economic Relief Plan)을 발표하고 이를 2020년 말까지 시행함.
- 2021년에도 쿠데타 상황과 코로나의 2차 유행에 의한 경기 악화가 세수 감소와 재정지출 증가를 유발해 2020/21회계연도 미얀마의 GDP 대비 재정적자 비중은 전년보다 증가한 8%대를 기록할 것으로 보임. 미얀마 정부는 2020/21회계연도 경기 부양을 목표로 GDP의 5% 이상을 정부지출로 편성할 것으로 추정되며, 만약

군부가 이전 정부의 지출계획에 따라 인프라 확충에 계속 힘을 쏟는다면 향후 2025/26회계연도까지 재정적자는 꾸준히 GDP의 5~6%대를 유지할 것으로 보임.

2. 대외거래

〈표 3〉 주요 대외거래 지표 단위: 백만 달러, %

구분	2016	2017	2018	2019	2020
경 상 수 지	-1,827	-4,795	-2,398	240	-2,587
경상수지 / GDP	-3.1	-7.8	-3.6	0.4	-3.2
상 품 수 지	-3,577	-5,766	-4,132	-2,850	-609
상 품 수 출	9,235	9,811	11,076	10,841	17,658
상 품 수 입	12,812	15,577	15,208	13,691	18,267
외 환 보 유 액	4,619	4,911	5,347	5,468	7,224
총 외 채 잔 액	12,271	17,700	19,570	18,950	18,950
총외채잔액/GDP	20.4	28.9	29.4	27.6	23.3
D.S.R.	4.4	4.4	5.3	4.8	4.3

자료: IMF, EIU

□ 의류의 국제수요 감소와 서방의 제재 가능성으로 경상수지 적자폭 증가 전망

○ 2021년 미얀마의 경상수지 적자는 GDP의 4.9% 수준으로 확대될 것으로 전망됨. 코로나19 팬데믹 지속으로 미얀마의 핵심 수출품인 의류의 국제수요가 감소하여 2021년 미얀마의 경상수지 적자를

가속화할 전망이며, 최근의 미안마인 이주노동자들에 대한 태국, 싱가포르 등의 규제 강화 역시 미안마 경상수지 악화에 영향을 미칠 것으로 보임. 미안마의 경상수지는 2011년 민주정부 집권 이후 인프라 구축을 비롯한 경제개발 프로그램의 추진으로 에너지·연료와 자본재 수입이 증가세를 지속함에 따라 적자를 유지해옴. 2021년 쿠데타로 재집권한 군부도 이전 정부의 인프라 개발 기초를 이어갈 것으로 예상됨에 따라 경상수지 적자는 지속될 전망이다.

- 2019년 이례적으로 경상수지 흑자를 기록하였는데, 이는 제조업 투자 급증에 따른 의류 수출의 증가와 미안마 정부의 외환시장 개입으로 환율 안정화가 이루어진 결과였음. 당시 향후 거시경제 안정성 확보와 높은 성장을 이룰 것으로 전망되었으나, 2020년 코로나19의 유행으로 인한 봉제품 수출 감소와 투자 위축으로 경상수지는 다시 적자 전환되었음.

○ 쿠데타로 인한 미국과 EU의 투자 회수로 수출에 차질을 빚을 가능성이 고조됨. 미안마는 지난 5년간 의류 제조업 부문에서 큰 성장을 이루었는데, 이는 외국 자본의 제조업 투자가 중국에서 미안마로 이동한 결과임. 미안마의 수출에서 미국과 EU의 비중은 약 25% 수준이지만, 미국과 EU가 투자를 회수하거나 투자 관련 제재를 부과할 경우 수출에 분명한 악영향을 미칠 전망이다.

□ 경제 개방 이후 외국인투자 유입 활성화로 외환보유액 증가

- 미얀마의 외환보유액은 2020년 기준 72.2억 달러로, 미얀마는 2014년 이후 꾸준히 외환보유액을 늘려가고 있음. 의류 수출과 해외근로자로부터의 송금 증가가 외환보유액 증가로 이어진 것으로 보임.
- 2020년 미얀마의 외환보유액은 월평균수입액 대비 3.9개월 분으로, 이는 통상적 적정치로 보는 2.5~3개월분을 상회해 최근 일정 수준의 안정성을 갖췄다고 볼 수 있음. 그러나 코로나19와 쿠데타로 인한 외국인투자 감소가 예상되어 2021년 이후 다시 외환 부족을 겪을 가능성이 존재함.
 - 미얀마의 외환보유고액 확충은 최근의 일로, 미얀마 중앙은행은 과거부터 지속된 외환보유액 부족과 현지 자본시장 미성숙이라는 고질적 문제점으로 인해 채권시장과 외환시장에 적극적으로 개입할 능력을 갖추지 못하고 있음.

3. 외채상환능력

□ 외채구조는 안정적인 편이며 GDP 대비 총외채잔액 비중도 양호한 수준

- 2020년 GDP 대비 총외채잔액 비중은 23.3%로 GDP 규모에 비해 상대적으로 적은 수준의 외채를 부담하고 있으며, 외채원리금상환

비율(D.S.R.) 역시 4.3%로 매우 건전한 수준을 유지하고 있음. 2021년 코로나19와 쿠데타로 인한 대외신인도 하락이 잦아 화폐 가치 하락으로 이어져 외채부담이 증가할 가능성이 존재하나, 비교적 안정적인 외채구조를 유지하고 있어 미얀마 경제에 큰 위협이 되지는 않을 것으로 보임.

III. 경제구조 및 정책

1. 구조적 취약성

□ 열악한 인프라는 경제개발정책과 투자의 효율성을 저해하는 요인

○ 미얀마는 대도시인 양곤과 네피도를 제외한 거의 모든 지역에서 통신, 교통, 전기 등 인프라가 열악한 저개발국이며, 이처럼 열악한 인프라는 정부의 경제개발계획과 투자의 효율성을 저해하는 요인이 되고 있음. 미얀마 정부는 2011년 이후 발표한 ‘미얀마 국가종합개발계획(NCDP)’과 ‘12대 경제정책’, ‘미얀마 지속가능 개발계획(MSDP)’ 등에서 인프라 구축을 정부의 주요 과제로 정립했으나, 여전히 인프라 개발은 미흡한 상황임.

〈표 4〉 미얀마의 인프라 경쟁력 지수

인프라 전체		도로		철도		전력	
지수	순위	지수	순위	지수	순위	지수	순위
2.4	135	2.3	136	1.8	96	2.7	118

2. 성장잠재력

□ 풍부한 에너지 자원 개발에 대한 투자 증대 전망

○ 미얀마의 천연가스 매장량은 2,832억m²로 세계 40위, 원유 매장량은 5,000만 배럴로 세계 5위 규모임. 이러한 에너지 자원 보유량을 바탕으로 광업은 2016년 신정부 출범 이후 주요 경제개발 9개 분야 중 하나로 지정되었으며, 현재 미얀마의 천연가스 개발에 중국, 싱가포르 등 외국 기업들의 투자가 활발히 진행되고 있음.

- 천연가스는 2018년까지 미얀마 제1의 수출품목이었으며, 현재도 생산량의 약 80%를 중국과 태국에 수출하고 있음. 미얀마 기획재정산업부에 따르면 2019/20회계연도 천연가스 판매량은 약 35억 달러로 총수출의 20% 수준이며, 천연가스 수출은 미얀마 정부의 주된 수입원임.

□ 노동집약적 산업 발전에 유리한 풍부한 노동력과 낮은 임금수준

○ 미얀마는 5,300만 인구 중 약 3,800만 명이 노동 가능 인구로 청장년층 인구 비중이 높은 피라미드형에 가까운 인구 구조를 가지고 있음. 또한 미얀마의 최저임금은 2019년 기준 1일(8시간) 4,800꺄(U\$3.40)으로, 이는 인접국인 베트남, 필리핀 등과 비교 시 60% 수준임. 이처럼 풍부한 노동력과 낮은 임금수준에 힘입어

최근 상당 규모의 제조업 투자가 중국에서 미얀마로 이전하여, 현재 미얀마의 제조업은 봉제업을 필두로 가파른 성장세를 보이고 있음.

3. 정책성과

□ 국가개발정책과 개방정책 추진을 통한 경제성장과 빈곤감소 효과 달성

○ 미얀마는 경제 개방 이후 외국인투자 유치를 위한 여러 정책을 마련하는 한편 장·단기 국가발전계획을 수립하고 실행해온 결과 2011년 이후 꾸준히 평균 5%대 이상의 경제성장을 이룩했고, 빈곤율은 2010년 42.2%에서 2017년 24.8%로 크게 감소함. 이 같은 성과를 통해 미얀마는 2018년부터 UN이 선정하는 최빈국(LDC) 졸업요건을 충족한 상태임.

- 미얀마는 적극적인 외국인투자 유치를 위해 2016년 3월 ‘미얀마 신투자법’을 발표해 전반적 투자환경을 개선하고, 외국인 투자자에게 내국인과 동등한 대우를 보장하기 위한 노력을 보여줌. 또 2018년 ‘신회사법’ 발효를 통해 외국인 지분 보유 비율, 토지 소유 및 사업분야의 차별과 규제를 완화함.

- 미얀마 정부는 2011년 이후 꾸준히 장·단기 경제개발계획을 수립하고 실행해옴. 2011년에는 20년 장기 국가개발계획인

‘미얀마 국가종합개발계획(NCDP)’, 2016년 아웅산 수치가 이끄는 NLD 주도의 ‘12대 경제정책’, 2018년 이를 구체화한 ‘미얀마 지속가능개발계획(MSDP)’를 발표하고 경제발전과 국민들의 삶의 질 개선을 위한 노력을 이어왔음.

IV. 정치 · 사회안정

1. 정치안정

□ 2021년 2월 군부의 쿠데타 단행으로 정치적 불안정 극대화

○ 2021년 2월 1일 미얀마 군부는 아웅산 수치가 이끄는 국가 고문, 원민 대통령 등 정부 주요 인사를 구금하고 1년 간의 국가 비상사태를 선포하였음. 현재 군부는 민 아웅 흘라잉 군부 최고사령관을 의장으로 하는 ‘국가운영평의회(State Administrative Council)’라는 초정부적 군정 최고기구를 통해 국정을 장악한 상태임.

- 2020년 11월 실시된 총선은 아웅산 수치가 이끄는 NLD(민주주의 민족동맹)가 군부에게 할당된 25%를 제외한 476석 중 396석을 차지하며 총 의석(664석)의 62%를 확보해 아웅산 수치가 국가 고문을 연임할 것으로 보이며 마무리되었음. 단, 군부는 부정 선거를 주장하며 쿠데타 가능성을 시사해 왔음.

- 민간 정부의 실질적인 최고 권력자이자 미얀마 민주화의 상징인

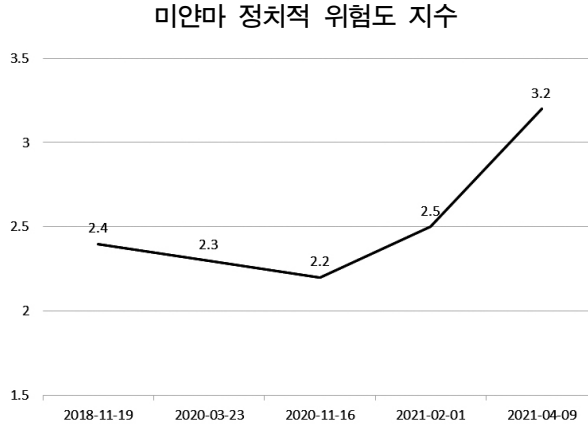
아웅산 수치는 현재 수출입법 위반, 공직자비밀엄수법 위반 등 6개 죄목으로 기소되어 구금된 상태이며, 모든 혐의가 유죄로 인정될 경우 최장 38년형을 선고받을 것으로 보임.

- 현재 군부는 24개 부처 장·차관을 교체했으며, 새롭게 임명한 16명의 장관 중 8명은 군 장성 출신으로 채워짐.

○ 군부는 당초 새로운 선거관리위원회를 조직하고 부정선거 의혹을 규명한 후 총선을 새로 실시하여 1년 안에 민간에 권력을 이양할 것이라 발표했지만, 반 쿠데타 운동 등으로 사회 불안정이 이어지고 군부와 민간의 갈등이 깊어짐에 따라 총선 재실시까지는 최소 1년 이상의 시간이 소요될 것으로 보임.

○ 군부 쿠데타는 미얀마의 정치적 위험도를 급격히 상승시켜, 글로벌 분석기관 IHS Markit은 2021년 2분기 미얀마의 정치적 위험도 지수를 쿠데타 이전의 2.2에서 3.2로 상향 조정함. 이는 반 쿠데타 시위에 대한 군부의 강도 높은 무력 진압과 광범위한 파업 등이 정치적 불안정을 야기할 것으로 본 결과임.

* IHS Markit의 정치적 위험도 지수는 10점을 최고점으로, 정치적 위험도가 높을수록 높은 수치를 부여함. 2021년 2분기 미얀마의 정치적 위험도 지수는 3.2로 정치적 위험도가 '매우 높은' 수준임. (태국: 2.4, 캄보디아: 1.4)



자료: IHS Markit

□ 향후 미얀마의 정치상황은 여러 형태로 전개될 가능성 존재

○ 현 상황에서 높은 불안정성을 보이는 미얀마의 정치적 상황과 관련해, Fitch Solutions에서는 21년 2월 향후 전개될 수 있는 미얀마 정치구조의 세 가지 가능한 시나리오를 제시함.

① 군부독재(가능성 70%) 군부가 실질적으로 통치하는 상태 지속, 현재 태국과 유사한 상황

- 이 시나리오에서 미얀마의 경제성장률은 장기적으로 3~5% 정도를 기록할 것으로 보이는데, 이는 2011~19년 민주정부 당시 매년 약 7%의 성장률을 보인 것과 대조됨.
- 군부가 계속 권력을 유지할 수 있는 방법으로는 지금과 같은

사회 불안정 속에서 선거를 진행할 수 없다는 명분으로 군부가 통치를 이어가는 것, 혹은 재선거가 치러지더라도 2020년 11월의 선거 결과만을 인정하려는 국민들의 투표 거부로 투표율 미달 상황이 발생해 군부의 통치가 계속되는 것, 그리고 군부가 선거 규정을 개정해 군부가 지원하는 통합단결발전당(Union Solidarity Development Party)이 승리하도록 만드는 것 등이 예상된다. 이러한 형태들은 현재 태국의 통치형태와 유사하며, 이 경우 더욱 강력한 사회 소요가 발생할 수 있음.

- 군부의 집권이 계속될 경우, 미얀마 국민들에게 피해가 전가되는 것을 막기 위해 서방이 직접적인 무역·경제 제재를 부과하지는 않는 현 상황과 달리 과거와 같은 직접적인 제재가 부과될 가능성이 존재함. 또한 미얀마에 대한 투자나 사업을 진행하여 국제적 평판이 저하되는 것을 우려하는 많은 기업·기관들이 미얀마에서 철수하거나 원조와 투자를 철회할 것으로 보임. 이 경우 미얀마는 원조 철회와 세수 감소로 인해 민간투자뿐만 아니라 공공투자 역시 부진을 겪을 것으로 추정되며, 물적·인적 인프라 개발에도 어려움을 겪어 장기 경제성장 전망 악화가 예상된다.

② 불완전한 민간 이양(가능성 25%) 서방의 징벌적 수단들로 이전의 민간정부 상태를 복구하는 데 성공하지만, 여전히 군부가 헌법 규정이나 군부 소유 기업들을 통해 정치·경제적 영향력을 행사하는 상황

- 쿠데타 이전과 같은 형태로, 이 경우 평균 경제성장률 5~8%를 달성할 것으로 예상됨.
- 2011년 민간정부 집권 이후 적극적인 정치·경제 분야 개혁 노력에도 불구하고, 정치 분야에서는 경제에 비해 뚜렷한 변화를 달성하지 못함. 이는 군부가 헌법에 따라 사전 할당받은 전체 의석의 25%를 이용해 군부의 권력이 줄어들지 않도록 영향력을 행사(미얀마 헌법 개정에는 의회 75% 이상의 동의가 필요)한 결과로, 헌법 개정을 통한 군부의 영향력 축소는 이후로도 어려울 것으로 추정됨. 또한 군부는 미얀마경제지주사(MEHL), 미얀마경제공사(MEC) 등의 소유를 통해 경제적 독립성을 가지고 있어 이 형태에서 민간정부가 군부를 규제하고 통제하기는 힘들 것으로 보임.
- 미얀마가 민간정부 형태를 회복한다면 미얀마의 저임 노동력을 이용하기 위한 중국으로부터 미얀마로의 공급망 이동이 재개 되어 의류 등의 수출 증가에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보임. 또 활발한 투자 유치와 수입 정상화, 민간소비 증가를 통해 비교적 빠르게 코로나19로 인한 경기침체에서 회복하고 쿠데타 이전의 높은 성장세를 유지할 수 있을 것으로 예상됨.

- ③ 완전한 민주주의로 전환(가능성 5%) 국내의 강력한 반발과 국제사회의 개입으로 미얀마가 완전한 민주주의 형태로 전환되고 군부의 영향력이 완전 제거되거나 매우 축소되는 경우
- 가장 낙관적인 동시에 실현 가능성이 가장 낮은 시나리오로, 이 경우 미얀마는 연평균 8~10%의 경제 성장을 기록할 것으로 예상됨.
 - 민정으로의 완전한 전환이 서구 투자자들에게 매력적인 투자 유인으로 작용해 2011년과 같은 급격한 해외투자 증가가 일어날 것으로 보임. 특히 저임 노동력을 바탕으로 봉제업 등 제조업이 급성장할 것으로 예상되며, 인프라 개발과 사업환경 개선으로 인해 투자 효율성 역시 증대될 전망이다. 또한 미얀마 내 소수 민족과의 분쟁 위험 역시 제거되어 인권과 관련한 대외신인도 문제 역시 해결될 것으로 보임.

2. 사회안정

- 격렬한 반 쿠데타 시위 발생에 대해 군부 강경 진압으로 대응 중
 - 현재 미얀마 전역에서 대대적인 반 쿠데타 시위가 일어나고 있어 치안이 매우 불안정한 상황이며, 군부는 시위대에 대해 실탄 발사, 체포 등 강경 진압으로 대응하고 있음. 미얀마 영문 매체 '이라와디'에 따르면 2021년 4월 현재 미얀마 군경의 발포로

인한 사망자는 700명을 넘어섰고 시위 중 구금된 인원은 2,700명 이상인 것으로 추정됨.

- 쿠데타가 발생한 2월 1일 밤부터 미얀마 국민들은 자동차 경적 울리기, 냄비 두드리기 등 ‘소음 시위’를 진행하며 쿠데타 불복 의사를 표현하였음. 이후 쿠데타가 일어난 뒤 첫 주말인 2월 6일부터 시위가 본격화되어 양곤과 네피도 등 대도시에서 수만 명이 참가한 대규모 반 쿠데타 시위가 발생하여 4월 현재까지 대규모 시위가 지속되고 있음.

○ 4월 현재 군부의 무력 진압에 대응해 일부 시위대도 사제 무기 등을 들고 저항하기 시작하면서 시위가 시가전 양상으로 전개될지 모른다는 우려가 제기됨. 또한 2015년 군부와 휴전협정을 맺었던 소수민족 무장단체 지도부가 4월 1일, 민주진영이 2008년 군부 헌법을 폐기하고 ‘민족 통합정부’를 세우겠다는 선언을 한 것에 화답해 휴전협정을 재검토하겠다는 의견을 표명함에 따라 최악의 경우 내전으로 치달을 가능성도 제기됨.

3. 국제관계

□ 군부 집권하에서 서방과의 관계는 계속 악화될 전망

○ 쿠데타 이후 국제사회는 미얀마의 정치 상황에 대해 우려를 표명하며 조속한 문제 해결을 촉구하고 있음. 미국은 쿠데타

발생일인 2월 1일 미얀마 소요사태를 ‘쿠데타’로 공식 규정하고 민주 정부로의 권력 이양과 구금자 석방을 촉구했으며, 현재 미국, 영국, 캐나다, 호주 등은 미얀마 군부에 대한 제재 조치를 발표한 상태임.

- 미국과 영국 등은 군부 주요 인사와 관련 개인들에 대한 제재를 부과하고, 군부 소유 기업들이나 미얀마 국영기업, 군부가 큰 영향력을 행사하는 광업 분야의 기업들에 대한 개별 제재를 부과함. 미얀마에 부과된 제재들은 대부분 미얀마 일반 국민들에게 피해가 가는 것을 막기 위한 군부 개인이나 관련 기업에 대한 개별적 제재 형태를 띠고 있음.

* 미 무역대표부(USTR)는 3월 29일 성명을 발표해 미국이 2013년 미얀마와 체결한 무역투자협정(TIFA)에 따른 모든 교역 관련 협력을 즉각 중단할 것임을 선포하는 한편, 미국의 미얀마에 대한 일반특혜 관세제도(GSP) 프로그램 재승인 검토 시에도 미얀마의 정치상황을 고려할 것임을 밝힘.

- 추후 일반적인 무역 제재로 이어질지 여부는 판단하기 힘든 상황임. 다만, 경제제재 강화시 미얀마 군부의 대 중국 의존도가 높아질 수 있다는 점과, 제재 부과가 미얀마경제지주사(MEHL), 미얀마경제공사(MEC) 소유를 통해 주요 산업 분야에서 영향력을 행사하며 이익을 취하고 있는 군부에 압박을 가하기보다 오히려 미얀마 국민들에게 피해를 입힐 우려가 존재한다는 점을 고려할 시 강력한 제재 부과는 힘들 것이라는 전망이 우세함.

- 유엔 안전보장이사회는 미얀마 군부의 민간인 살해를 규탄하고 있지만 실질적 경제 제재나 평화유지군 개입이 아닌 구두경고 수준에서 그치고 있어 국제사회에서는 미얀마 군부에 압박을 줄 수 없을 것이라는 관측이 지배적임. 이러한 유엔의 미온적 태도는 상임이사국인 중국과 러시아가 미얀마 군부를 직접 겨냥하는 데 부정적 입장을 취하며 결의안 채택을 반대하고 있기 때문에, 이 같은 상황은 앞으로도 지속될 가능성이 높음.

□ 중국과의 관계 강화로 미얀마 내 중국의 영향력 증대 예상

- 군부 정권하에서 미얀마는 쿠데타에 대해 암묵적으로 지지하거나 덜 비판적인 국가들과의 관계를 강화할 것으로 보임. 특히 군부의 권력 찬탈을 쿠데타로 규정하기를 거부하며 암묵적으로 군부를 지지하고 있는 중국과의 양자 관계는 '일대일로' 계획의 일환인 중국-미얀마 경제 회랑 건설 사업(CMEC, China-Myanmar Economic Corridor)과 관련한 주요 인프라 개발과 함께 더욱 강화될 것으로 전망됨. 또 중국 투자자들은 다른 국가들에 비해 상대적으로 높은 위험수용성을 보여, 미얀마 경제에 대한 중국의 영향력이 더욱 강화될 것으로 보임. UNCTAD에 따르면 중국과 홍콩은 미얀마 총 FDI 유입량의(누적기준) 약 34%를 차지하고 있음.

V. 국제신인도

1. 외채상환태도

- 2013년 이후 채무재조정 경험 없으며, 채무재조정 이전의 기존 연체금 상환 중
 - 2013년 파리클럽은 회원국들에 대한 미얀마의 국가채무 99억 달러 중 56억 달러(56.3%)를 탕감하고, 43억 달러(43.7%)에 대해서는 상환기간 재조정을 결정하였음.
 - 2020년 9월 30일 기준 미얀마에 대한 OECD 회원국 ECA의 여신 잔액 992.6백만 달러(단기 94.4백만 달러, 장기 898.2백만 달러) 중 748.8백만 달러가 연체 중인 것으로 확인됨.
 - 연체비율이 75.4%로 높은 편이나 만기 1년 이하의 단기연체는 없으며, 장기연체는 모두 채무재조정 기산일(2012년 12월 31일) 이전 채무에 대한 연체임. 또한 재조정된 상환 스케줄에 따라 안정적으로 연체금을 상환 중임.

2. 국제시장평가

〈표 5〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
OECD	6등급(2020.06)	6등급(2019.06)

□ OECD, 2017년 이후 6등급 유지 중

○ OECD는 시장 개방 이후 높은 경제성장률과 민주화 진행 등을 바탕으로 2017년 6월 미얀마의 국가신용도 등급을 7등급에서 6등급으로 상향 조정한 이후 2021년 4월 현재까지 등급을 유지 중임.

- 국제 신용평가사들은 미얀마에 대한 신용등급을 부여하지 않고 있음.

VI. 종합의견

□ 미얀마 경제는 코로나19의 재확산으로 인한 소비 위축, 2021년 2월 발생한 쿠데타로 인한 서방의 제재 위협에 따른 투자 위축 등으로 인해 2021년 성장률이 0~2%대로 하락할 것으로 보임.

□ 경제규모 대비 외채비중은 양호한 편이며 최근 외환보유액 또한 안정적 증가세를 보이고 있으나, 코로나19와 쿠데타의 여파로 서방의 투자와 원조 철회 가능성이 상승함. 대외신인도 하락으로 인한 잦은 평가절하 역시 예상되는 만큼 정부의 적극적 환율 관리와 외환 확보 노력이 요구됨.

□ 최근 풍부한 노동력과 낮은 임금이 유인으로 작용, 노동집약적 산업의 공급망이 중국으로부터 미얀마로 이동함에 따라 봉제업 등

제조업이 가파른 성장세를 보여옴. 그러나 쿠데타 이후 서방의 투자 철회와 무역 제재 가능성에 따라 성장세 위축이 예상됨.

- 향후 쿠데타와 관련한 국내 정치 상황의 전개, 서방의 제재 여부 및 실효성, 사회 안정이 미얀마의 경제성장과 국가신용도에 큰 영향을 미칠 것으로 전망됨.

페루 국가신용도 평가리포트

안영은

한국수출입은행 해외경제연구소 선임조사역

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·사회안정
 - 1. 정치안정
 - 2. 사회안정
 - 3. 국제관계
- V. 국제신인도
 - 1. 외채상환태도
 - 2. 국제시장평가
- VI. 종합의견

1. 국가개황

1. 일반개황

면적	1,285천 km ²	G D P	2,038억 달러(2020 ^e)
인구	33.5백만 명(2020e)	1인당 GDP	6,084 달러(2020 ^e)
정치체제	대통령중심제	통화단위	Nuevo Sol(Ns)
대외정책	경제실리외교	환율 (US기준)	3.49(2020 ^e)

- 페루는 남미 북서부에 위치한 태평양 연안국으로, 에콰도르, 콜롬비아, 브라질, 볼리비아 및 칠레와 국경을 접하고 있음. 면적은 한반도의 6배 수준이며, 2020년 기준 GDP(2,038억 달러) 및 인구(33.5백만 명) 규모는 각각 중남미 제6위 및 제5위 수준임.
- 구리, 금, 아연 등이 풍부한 광물자원 부국으로, 원자재 생산 수출에 대한 경제의존도가 높아 원자재 국제가격 및 글로벌 경기 변동에 취약한 경제구조를 지니고 있음.
- 2016년 대선 이후 여소야대 정국 하에서 탄핵 및 자진 사퇴 등으로 대통령이 세 차례 바뀌고 국회가 해산되는 등 정치적 혼란이 계속되고 있음. 한편, 부정부패 만연, 불법 코카인 재배 및 마약 거래와 관련된 치안 불안, 광산 개발 등과 관련된 원주민 시위 등은 사회불안 요소로 작용하고 있음.
- 태평양동맹(Pacific Alliance), 안데스공동체(CAN) 등 역내 정치·경제 공동체뿐만 아니라 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에 참여하고 역내외 국가들과의 FTA 체결을 지속적으로 추진하는 등 경제협력 대상국을 적극적으로 확대하고 있음.

□ 코로나19에 따른 대규모 경제 충격에도 불구하고, 원자재 국제가격 호황 등으로 경기 회복 전망

○ 페루는 대다수의 중남미 국가와 달리, 집권정당의 정치적 노선에 관계없이 친시장·친기업 기조를 꾸준히 유지하면서 외국인 투자자들에게 우호적인 투자여건을 조성하여 왔으며, 지속적인 재정 건전화 노력, 예측 가능한 통화정책 등 투명한 거시경제정책을 토대로 2000년 이후 건조한 성장세를 보여 왔음.

- IMF에 따르면 2000~19년 중 페루의 평균 경제성장률은 4.8% 수준으로, 같은 기간 중남미 전체 평균 경제성장률인 2.5%를 상회하는 것으로 나타남. 한편, 페루는 지난 20년 간 경기 부침을 거듭한 역내 주요국 대비 비교적 안정적인 경제성장세를 시현한 것으로 확인됨.

○ 구리, 아연, 금 등 광물자원 수출 비중이 총 상품수출의 59%* (2019년, IHS Markit)에 달하며 전체 GDP에서 광업 부문이 차지하는 비중이 9%(2019년, Trading Economics)에 이르는 만큼, 주요 원자재 국제가격 및 글로벌 경기 변동에 따라 경제성장률이 좌우되는 구조적 특성을 보이고 있음.

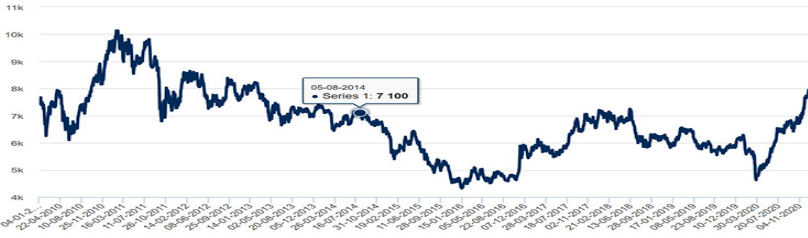
* 총 상품수출 대비 비중(2019년, Trademap) : 구리(정광 포함, 29.8%), 금(14.9%), 아연(3.6%), 철광석·납(4.2%), 은(0.7%) 등

- 2014년 중반부터 원자재 국제가격 하락세가 뚜렷해지면서 페루의 연간 경제성장률도 2014년 이후 5%선을 넘지 못하고

있음. 2017년에는 구리 국제가격 상승에도 불구하고 엘니뇨에 따른 재해 발생(피해규모 약 40억 달러), 오데브레히트* 부패 스캔들에 따른 인프라 투자 연기 등으로 경제성장률이 2% 초반에 그쳤음.

* 중남미 대형 건설회사인 브라질 오데브레히트(Odebrecht)사가 자국 국영석유회사 페트로브라스를 매개로 브라질, 페루, 콜롬비아, 베네수엘라 등의 고위급 관료·정치인 및 기업인에게 거액의 뇌물을 공여한 사건

〈그림 1〉 구리 국제가격 추이(2010~20년, 미 달러/톤)



자료 : LME

- 2018년에는 엘니뇨 재해복구 사업 등 인프라 투자가 증가하면서 경제성장률이 4%대를 회복하였으나, 2019년에는 구리 등 원자재 국제가격이 하락세를 보이면서 상품수출 규모가 전년대비 2.8% 감소한 가운데, 제1위 수출대상국인 중국*의 경기 둔화(2018년 6.7% → 2019년 5.8%, IMF), 미·중 무역갈등 고조 및 글로벌 경기 위축 등의 여파로 경제성장률이 2% 초반대로 다시 하락함.

* Trademap에 따르면 2019년 중 총 상품수출의 29.2%, 구리(정광 포함)의 66.7%를 중국에 수출하였음.

○ 한편, 2020년에는 코로나19로 인해 3월부터 시작된 대규모·장기간의 봉쇄조치로 광산 개발을 포함한 주요 경제활동이 마비되며 총수출(전년대비 -16.9%) 및 외국인투자 유입액(전년대비 -76.8% 예상, 페루 중앙은행)이 급감하고, 실업 증가(리마 실업률(IMF) : 2019년 6.6% → 2020년 13.6%) 및 가계소득 감소로 민간소비(2019년 GDP의 65.7%)도 전년대비 -8.7% 감소하는 등 경제활동 전반이 위축되며 역대 주요국* 중 최저 성장률(-11.1%)을 기록함.

* 중남미 주요국 경제성장률(2020, IMF) : 브라질(-4.1%), 칠레(-5.8%), 콜롬비아(-6.8%), 멕시코(-8.2%), 아르헨티나(-10.0%)

- IMF(2021.3월 Staff Report)는 페루의 산업구조상 관광업, 도소매업 등 대면서비스업 종사자 비중이 높고 주변국 대비 낮은 인터넷 보급률 등 디지털 업무환경 미비로 재택근무 실시가 곤란하여, 정부의 강력한 봉쇄조치에도 불구하고 코로나 확산세가 진정되지 않는 동시에 경기 침체가 가중되었다고 설명함.

- 페루 정부는 3.16일부터 전국적 봉쇄조치를 단행한 후 5월부터 10월까지 4단계*에 걸쳐 산업활동을 재개하였으며, 광산개발 중단 타격 등으로 2분기 경제성장률은 전년동기 대비 -30.1%를 기록하였음. 단, 하반기부터 봉쇄조치가 점진적으로 완화되고 GDP의 약 20%에 달하는 대규모 경기부양책이 시행되는 가운데, 중국 등 주요국 경제활동 재개에 따른 구리 수요 증가로 구리 국제가격이 상승세로 반전하면서 3분기 경제성장률 -8.9%, 4분기

경제성장률 -1.7% 등 경기 회복 조짐이 뚜렷해지고 있음.

* [1단계/5월] 중금속 일부 채굴, [2단계/6월] 중금속 전면 채굴, [3단계/7월] 경금속 전면 채굴, [4단계/10월] 서비스업 개시

○ 전망기관별 편차는 있으나 페루의 2021년 경제성장률은 7~9% 수준에 달할 것으로 예상됨. IMF에 따르면 이는 가이아나, 파나마와 함께 역내 국가 중 가장 높은 수치로, 구리 등 원자재 가격 상승에 따른 수출 및 외국인투자 유입 확대, 정부의 인프라 사업 추진 등 공공지출 확대, 경기부양책 및 백신 공급 등에 따른 민간 소비심리 회복, 2020년 역성장에 따른 기저효과 등이 경기 회복을 뒷받침할 것으로 보임.

- **(수출)** 코로나 팬데믹 이후 빠른 속도로 경기 회복 중인 중국의 산업수요 증가, 미국유럽 등 선진국의 친환경 인프라 투자 확대 조짐 등에 힘입어 최근 국제시장에서의 구리 선물가격(3개월물, '21.6.10자 기준, LME)은 톤당 9,925달러까지 상승하였음. 이는 코로나19 여파로 톤당 가격이 4,545달러까지 하락했던 2020년 3월 가격의 2배를 상회하는 수준으로, 2021년 페루의 구리 생산량(Fitch Solutions) 및 총 상품수출(EIU)은 각각 20%, 26% 증가할 전망이다.

- **(인프라외국인투자)** 페루 정부는 2021년도 정부 예산 편성시 인프라 투자 부문에 약 7%를 배정(전년 대비 +0.8%p)하였으며, 경기 부양 및 고용 창출을 위해 대규모 인프라 사업 개발을

추진 중임. 2019년 7월 페루 정부는 ‘국가경쟁력 제고를 위한 인프라 개발계획’을 발표하고 교통·통신, 에너지, 상하수도 개발 등을 포함한 52건(300.6억 달러 상당)의 우선사업을 선정한다 바 있으며, 2021년 2월 페루 투자청은 2021년 중 37건(약 80억 달러)의 인프라 사업을 PPP 방식으로 추진한다고 발표함.

- **(민간소비)** 2021년 1월부터 코로나 2차 확산이 시작된 가운데, 페루 정부는 GDP의 1.1%에 달하는 경기부양책을 추가 발표하였음. 이는 코로나 취약지역 주민 앞 현금 지급(24.3억 솔, 6.6억 달러 상당) 및 세금 납부기한 연장, 백신 구매 등 보건·의료 지원, 중소기업 앞 대출보증 프로그램 등으로 구성되어 있음. 정부의 지속적인 경기부양 노력 및 백신 공급 등에 힘입어 2021년 민간소비는 전년 대비 6.9% 증가할 전망(EIU)임.

○ 단, 코로나 2차 확산으로 인해 페루 정부가 1분기 중 취약지역 중심으로 봉쇄조치를 단행함에 따라 경기 회복 추세에 제동이 걸린 가운데, 백신 공급 지연으로 코로나 종식이 늦어지거나, 대선을 둘러싼 정치적 불안정성 증대로 글로벌 투자심리가 위축될 경우 경기 회복에 난항을 겪을 것으로 우려되고 있음.

〈표 3〉 주요 기관별 페루 경제성장률 전망

경제성장률 전망(%)	IMF (’21.4월)	WB (’21.1월)	ECLAC (’20.12월)	EIU (’21.6월)	Fitch Solutions (’21.6월)	페루 중앙은행 (’21.3월)
2021년	8.5	7.6	9.0	10.5	8.5	10.7

자료: 각 기관 발표자료

□ 확장적 통화정책에도 불구하고, 소비자물가상승률은 중앙은행 목표치 내에서 관리 가능할 전망

○ 페루 중앙은행은 2002년부터 물가안정목표제를 도입하여 소비자물가수준을 관리하고 있음. 2016년에는 솔화 가치 하락에 따른 수입물가 상승, 엘니노 여파로 인한 식료품 가격 인상 등으로 소비자물가상승률이 중앙은행의 관리목표 물가수준($2\pm 1\%p$)을 초과하였으나, 2017년 이후 3%선을 하회하며 역내 주요국 대비* 비교적 안정적인 물가수준을 유지하고 있음.

* 중남미 주요국 소비자물가상승률(2020, IMF) : 브라질(3.2%), 칠레(3.0%), 콜롬비아(2.5%), 멕시코(3.4%), 아르헨티나(42.0%)

- 2020년에는 경기 침체에 따른 소비 둔화, 국제유가 하락에 따른 연료 수입가격 하락(2019년 원유가스 수입액이 총 상품수입의 14.2%, Trademap) 등이 물가 하방 압력으로 작용하면서 연평균 1.8%의 소비자물가상승률을 기록하였음. 한편, 2021년에는 유가 상승세에 따른 연료 가격 상승, 라니냐 현상에 따른 농산물 공급의 일시적 차질 등으로 1~5월 월별 소비자물가상승률이 2%를 상회하였음. 단, 5월 기준 근원인플레이션율(곡물 이외의 농산물, 석유제품 등 외부 충격요소 제외)이 1.8% 수준으로 높지 않은 점을 감안하면, 2021년 연평균 소비자물가상승률(2.1%, IMF)은 중앙은행의 목표범위 내에서 유지 가능할 전망이다.

○ 페루 중앙은행은 코로나19 사태 이후 정부의 경기부양책 지원을 위해 2020년 3월과 4월 각각 100bps씩 금리를 인하하여 사상 최저수준의 기준금리(0.25%)를 책정하는 등 확장적 통화정책 기조를 유지하고 있음. 현재 물가수준이 중앙은행의 관리목표 범위 내에서 움직이고 있는 가운데, 경기 회복을 위한 시중 유동성 공급 및 기업·개인 앞 대출금리 인하 필요성 등을 감안시, 정부의 경제정책이 정상화되는 2022년 이후 통화정책이 긴축 기조(2022년 기준금리 1.0% 예상, Fitch Solutions)로 돌아설 전망이다.

- 페루 중앙은행은 2020년 3월 금융기관의 현지화 지급준비율을 5%에서 4%로 인하하여 20억 솔 상당의 유동성을 창출하였음. 한편, 경기부양책의 일환으로 고안된 기업 앞 대출보증 프로그램 (Reactiva Perú)을 통해 중소기업을 중심으로 저리의 유동성 (2021.2월까지 646억 솔 지원)을 제공하고 있음.

○ 변동환율제를 운용 중인 페루는 투명한 거시경제 정책, 정부의 재정건전화 노력, 부분적 달러통용화(Dollarization)* 정책 등으로 인해 미달러화 대비 솔화 환율이 최근 수년 간 3.3달러/솔 수준에서 유지되어 왔음. 단, 코로나19에 따른 경제 충격, 개도국 자산에 대한 투자심리 냉각 여파 등으로 2020년 말 환율은 전년 동기(3.31달러/솔) 대비 9.2% 상승한 3.62달러/솔을 기록하였으며, 2021년 5월말 3.84달러/솔까지 추가 상승하였음.

* 페루 정부는 대외충격 방어 및 통화주권 회복 등을 위해 현지화 사용 촉진 정책을 지속해 오고 있음. 이에 따라 페루 내 달러화 표시자산은

지난 18년 간 금융기관 유동성의 약 65%에서 26.3%로, 민간여신 잔액의 약 75%에서 21%로 감소함(2020.10월 기준).

- EIU는 페루의 마이너스 실질금리* 기초, 최근 미 국채수익률 상승 경향, 정권 불확실성 등에 따른 투자자 불안심리 고조 등으로 2021년 상반기 중 슬화 가치 하락이 지속될 것으로 보고 있음. 단, 대규모 외환보유액(2020년 말 716억 달러)을 활용한 중앙은행의 환율 방어능력 등 감안시 환리스크는 감내할 만한 수준인 것으로 판단됨.

* 예상 인플레이션율을 감안한 금리 수준을 의미함. 페루의 기준금리가 0.25%로 매우 낮은 반면, 소비자물가상승률은 당분간 중앙은행 목표수준인 1~3% 수준에서 움직일 것으로 전망됨에 따라 실질금리는 역(-)의 수치로 계산됨.

□ 코로나19 대응 지출에 따른 재정수지 적자 폭 확대 이후 점진적 개선 전망

○ 페루 정부는 ①GDP 대비 공적채무 비율 30% 이하, ②2021년까지 GDP 대비 재정적자 비중 -1% 달성이라는 재정특별법 하에 재정 건전성 강화 노력을 지속하여 왔으며, 이에 따라 2019년 기준 GDP 대비 공적채무 비율은 27.1%, GDP 대비 재정적자 비율은 -1.4% 수준까지 개선되었음.

- 단, 구리* 등 광산업 관련 재정수입 비중이 높아 원자재 국제가격 변동에 따라 재정수지가 좌우되는 점, 공무원 임금 지급(재정

지출의 약 30%), 재화 및 서비스 구입비용 등 경상지출 비중이 재정지출의 약 80%에 육박하는 점 등은 구조적 한계로 지적되고 있음.

* 구리 광산 관련 법인세 및 로열티 수입이 연간 세수의 약 11%에 달하는 것으로 확인(IHS Markit)

〈표 4〉 연도별 재정수지 및 조세수입(GDP 대비 비중, %)

	2018	2019	2020	2021 ^f
재정수입	19.4	19.9	18.0	18.3
조세	14.5	14.8	13.5	14.0
재정지출	21.4	21.3	26.4	23.1
경상지출	16.5	16.8	21.9	18.7
재정수지	-2.0	-1.4	-8.4	-4.8

〈표 5〉 2020년 경기부양책 편성 및 집행(GDP 대비 비중, %)

	편성	집행
경상비용	7.4	5.1
보건·의료	0.9	0.8
가계지원	2.8	2.4
고용창출	1.1	0.6
특별비용	11.6	8.8
대출보증	9.6	8.2
총 계	19.0	14.0

자료: IMF(March 2021)

- 2020년에는 코로나19 여파로 인한 수출 감소 및 경기 침체에 따른 관세·법인세 등 세수 감소, 가계 부담 경감을 위한 세금 납부기한 연장 등으로 재정수입이 전년 대비 9.6% 감소한 것으로 추정되는 반면, 코로나19 타개를 위한 대규모 경기부양책 시행 등으로 재정지출이 전년 대비 23.9% 증가함에 따라 재정적자 규모가 GDP 대비 -8.4%에 달하였음. 페루는 정부의 적극적인 유동성 공급을 통한 경기 부양을 위해 2020~21년 중 재정특별법 준수 의무를 한시적으로 유예한 상황임.
- 페루 정부는 2020년 중 취약계층 앞 현금 지급 및 식료품 지원, 보건·의료체계 강화, 코로나 피해기업 앞 유동성 공급 등을 골자로 하는 대규모 경기부양책(GDP의 19% 상당)을 발표하였으며, 2020년 말까지 경기부양책 예산의 약 3/4가 집행된 것으로 확인됨(IMF).
- 페루 중앙은행에 따르면, 기업 앞 대출보증 프로그램(Reactiva Perú)을 통해 2020년 말까지 50만 2천여 개 기업(50인 이하 영세기업 99.1%)에 대해 총 580.9억 솔 규모의 저리자금(평균 금리 1.4%)을 공급하였으며, 이를 통해 278.2만 명의 고용창출 효과를 시현한 것으로 확인됨.
- 또한, 저소득층 앞 현금 지급(가구당 760솔, 총 680만 가구 지원) 및 비상식량 제공(총 2.1억 솔), 월소득 1,500솔 미만 근로자 35%에 대한 보조금 지원, 의료물자 구매(총 20억 솔) 및 의료진 앞 보조금 지원(1인당 760솔), 도로 정비사업 등을 통한 단기

고용창출 프로그램(100만개 창출 목표, 64.4억 솔 배정)도 병행함.

- 단, 페루 정부의 반대 입장에도 불구하고 가계소득 지원책의 일환으로 2020년 4월 민간연금 가입자의 연금 중도인출(최대 25%) 허용법안이 국회를 통과(2020년 중 332억 솔 인출) 하였으며, 2020년 8월에는 국회가 국민연금 인출법안(1인당 최대 1,200달러)을 승인하면서 재정부담 가중(약 37억 달러 예상) 외에 포퓰리즘 성향의 정책 추진에 따른 투자리스크 고조 및 글로벌 차입비용 증가 우려 등이 제기되고 있음.

○ 한편, 2021년에는 경제활동 재개에 따른 세수 증가, 경기부양책 규모 축소에 따른 재정지출 감소 등으로 GDP 대비 재정적자 비중이 -4.8%로 개선될 전망이며, IMF는 코로나19 이후 페루 정부가 재수립한 재정적자 관리목표 달성 시한인 2026년까지 재정적자/GDP 비율이 -1.4%로 감소할 것으로 보고 있음.

- 단, 2021년 초 코로나 2차 확산으로 정부가 GDP의 1.1%에 달하는 추가 부양책을 발표한 가운데, IMF는 페루 정부의 채무 부담이 비교적 낮고 재정여력이 충분한 만큼, 취약계층 앞 현금 지급 등 유동성 직접 지원 방식의 경기부양책 추가 시행(GDP의 약 2.5% 상당)을 권고한 상황임.

2. 대외거래

〈표 6〉

주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2016	2017	2018	2019	2020
경 상 수 지	-5,064	-2,669	-3,821	-3,531	1,504
경상수지 / GDP	-2.6	-1.3	-1.7	-1.5	0.7
상 품 수 지	2,173	7,091	7,513	7,028	7,751
상 품 수 출	37,082	45,421	49,067	47,688	42,414
상 품 수 입	34,909	38,331	41,554	40,660	34,663
외 환 보 유 액	59,769	61,425	57,930	64,919	71,571
총 외 채	74,645	76,499	77,552	80,581	88,285
총외채잔액/GDP	38.3	35.7	34.5	34.9	43.3
D,S,R,	20.8	28.0	19.6	15.3	15.7

자료: IMF, EIU, OECD

□ 상품수지 흑자 확대 및 본원소득수지 적자 감소로 GDP 대비 경상수지 소폭 흑자 달성

○ 페루 경제는 구리, 금 등 광물자원 수출이 총수출의 약 60%에 달하는 원자재 의존형 수출구조로 원자재 국제가격에 따라 상품수지 규모가 좌우되고 있으며, 광산개발 기업 등 다국적 기업의 해외 과실송금 등에 따른 본원소득수지 적자 규모가 경상수지에 큰 영향을 미치고 있음.

- 2020년에는 코로나 팬데믹에 따른 글로벌 경기 침체 및 장기 봉쇄조치에 따른 광산업 등 주요 산업 생산 위축 등으로 상품 수출이 전년 대비 52.7억 달러(-11.1%) 감소하였으나, 같은 기간 소비심리 둔화에 따른 내수 위축, 국제유가 하락에 따른 연료 수입가격 하락 등으로 상품수입도 60억 달러(-14.7%) 감소하면서 77.5억 달러 상당의 불황형 상품수지 흑자를 기록하였음.
- 한편, 해외근로자 송금 등에 따른 이전소득수지는 연 40억 달러 수준을 유지한 가운데, 글로벌 기업들의 경영 침체에 따른 해외 과실송금액 감소로 연간 100억 달러를 웃도는 본원소득수지 적자 폭이 2020년 61.5억 달러로 줄어들면서 GDP 대비 경상 수지는 소폭 흑자 반전하였음.

〈표 7〉 주요 경상수지 지표

구분 (억 달러)	2016	2017	2018	2019	2020
상품수지	21.7	70.9	75.1	70.3	77.5
서비스수지	-22.2	-18.2	-30.8	-35.3	-41.7
본원소득수지	-89.8	-115.2	-118.1	-107.5	-61.5
이전소득수지	39.7	35.9	35.6	37.2	40.7

자료: IMF, EIU

- 2021년에는 글로벌 교역 재개, 제1·2위 수출대상국인 중국과 미국의 경기 회복, 구리 가격 호조 등에 힘입은 상품수출 확대분 (+26.0%, EIU)이 내수 회복 및 연료 수입가격 상승 등에 따른 상품수입 증가분(+22.1%, EIU)을 상쇄하면서 상품수지 흑자 폭은

100억 달러를 상회할 것으로 전망됨. 단, 연이은 봉쇄조치로 관광업 타격이 계속되면서 서비스수지 적자 개선이 난항을 겪는 가운데, 경기 회복에 따른 글로벌 기업 과실송금 재개로 2021년 경상수지는 적자 전환(GDP 대비 -0.3%, EIU)할 전망이다.

* 상위 5개국 앞 상품수출 비중(2019년, Trademap) : ①중국(29.2%), ②미국(12.3%), ③캐나다(5.3%), ④스위스(5.0%), ⑤한국(4.9%)

** 2021년 경제성장률 전망(IMF) : 중국(8.4%), 미국(6.4%), 캐나다(5.0%), 스위스(2.5%), 한국(3.6%)

3. 외채상환능력

□ 꾸준한 외국인직접투자 유입 등으로 외환보유액은 안정적인 수준 유지

○ 페루는 지속적인 경상수지 적자에도 불구하고 정부의 친시장 기조에 따른 외국인직접투자 유입* 등에 힘입어 외환보유액 규모가 최근 수년간 600억 달러 내외에서 안정적으로 유지되고 있음. 2020년에는 광산 운영 중단 등에 따른 상품 수출 감소, 글로벌 경기 침체에 따른 외국인투자 감소 등에도 불구하고 글로벌 본드 발행 등 해외 차입이 증가하여 외환보유액 규모가 전년 대비 10.3% 증가한 716억 달러에 달한 것으로 추정됨.

* 연도별 외국인직접투자 유입액(UNCTAD, 억 달러) : 67.4('16) → 68.6('17) → 64.9('18) → 88.9('19) → 20.6('20, 페루 중앙은행)

- 이는 월평균 수입액의 17.1개월분 및 단기외채잔액의 8.3배에 달하는 수준으로, 2020년 5월 페루 정부가 IMF로부터 확보한 110억 달러 상당의 탄력대출자금(Flexible Credit Line, 미인출 상태) 까지 고려하면 단기 유동성 위협에 노출될 가능성은 낮은 것으로 판단됨.
- 한편, 2021년에는 외국인직접투자 유입 재개 및 상품수출 증가 등에 힘입어 외환보유액 절대규모 및 단기외채잔액 대비 외환 보유액 비중은 각각 752억 달러, 8.7배에 달할 전망이다, 경기 회복에 따른 상품 수입수요 증가로 인해 월평균 수입액 대비 비중은 13.9개월로 소폭 감소할 전망이다.

□ 외채구조는 경제규모 대비 비교적 양호한 편

- 페루 정부는 재정적자 및 경상수지 적자 보전 등을 위한 국제 발행으로 외채잔액이 매년 소폭 증가하고 있으나, 정부의 지속적인 채무관리 노력과 국제시장에서의 우호적인 차입여건 등에 힘입어 GDP 대비 총외채잔액 비중은 2019년 34.9% 수준까지 감소하였음. 세계은행에 따르면 총외채의 85.4%가 중장기 채무로 구성되어 있는 등 외채구조는 비교적 양호한 편임.
- 페루는 중남미 국가 중 가장 높은 신용등급을 보유한 국가의 하나로, 저금리 채권 발행을 통해 공적채무 재조정 노력을 지속하고 있음. 2020년에는 경기부양책 재원 마련을 위한 긴급

자금 조달 등으로 GDP 대비 총외채잔액 비중이 43.3%로 증가 하였으나, 2021년에는 경기 회복에 따른 GDP 규모 증가, 정부의 재정건전성 강화 노력 등에 힘입어 동 비율이 39.2% 수준으로 감소할 것으로 전망됨.

- 광물 수출에 대한 높은 의존도에도 불구하고 총수출이 전체 GDP에서 차지하는 비중(2019년 기준 24.8%)이 크지 않아, 외채원리금상환비율(D.S.R.)이 약 15%에 달하고 총수출 대비 총외채잔액 비중이 100%를 넘어서는 등 다소 과중한 것으로 나타남. 단, 2021년에는 상품수출 회복에 힘입어 상기 지표가 개선될 전망이다.

〈표 8〉 주요 외채 관련 지표

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021f
외채원리금상환액 (억 달러)	92.4	151.3	113.1	87.6	74.5	90.8
D.S.R.(%)	20.8	28.0	19.6	15.3	15.7	15.2
총외채잔액/ 총수출(%)	168.3	141.5	134.1	140.7	185.4	148.0

자료: OECD, EIU

- 한편, 페루 정부는 2020년 4월 총 30억 달러 상당의 글로벌 본드 (5년물 10억 달러, 10년물 20억 달러)를 발행한 데에 이어 같은 해 11월에도 40억 달러 규모의 글로벌 본드를 성공적으로 발행 하였음.

- 특히 11월 채권 발행은 비스카라 대통령 탄핵 및 후임 대통령 자진 사퇴 등으로 인한 정치적 혼란 속에서 추진되었음에도 불구하고 페루 정부의 해외 시장 차입 사상 최초로 100년물 발행에 성공하고, 총 발행규모 40억 달러 대비 약 3배 가까운 주문이 들어오면서 사상 최저 수익률 발행*을 달성하는 등 정치 상황에 관계없이 투자신인도가 지속되고 있음을 입증하였음.

* 12년물(10억 달러, T+100bps), 40년물(20억 달러, T+125bps) 및 100년물(10억 달러, T+170bps)

□ 공적채무 비중은 낮은 편으로, IMF는 채무상환능력에 문제가 없을 것으로 판단

○ IMF에 따르면, 코로나19 대응을 위한 정부 재원 확보 등으로 인해 페루의 GDP 대비 공적채무(국내채무+국외채무) 및 공적외채 비중은 2019년 27.1%, 8.5%에서 2020년 35.4%, 15.0%로 증가한 것으로 나타남.

- 단, 페루의 GDP 대비 공적채무 비중은 동일 신용등급(Fitch, BBB등급) 국가의 중위값인 52.7% 대비 낮은 수준이며, 역내 주요국과 비교 시에도 양호한 수준인 것으로 파악됨.

* 공적채무/GDP 비중(2020년, IMF) : 칠레(32.5%), 멕시코(60.6%), 콜롬비아(62.8%), 브라질(98.9%), 아르헨티나(103.0%), 중남미 평균 (75.5%)

○ IMF는 2021년 3월 보고서(Debt Sustainability Analysis)에서 국내외 자본시장에서의 자금조달 능력, 양호한 채무상환 실적, 국제신용평가 3사의 투자적격등급 유지 등을 감안시 페루의 공적채무는 높은 가능성으로 지속 가능하다고 분석함. 또한, 현지 자본시장이 성숙하여 공적채무 중 외채 비중이 높지 않은 점(약 40%), 대부분의 채무가 유동성이 높고 고정금리 채권으로 발행되어 금리 리스크 노출 위험이 작은 점, 채권 평균만기가 28.4년(페루 중앙은행 발표)으로 매우 장기인 점 등은 채무상환에 긍정적으로 작용할 것이라고 평가함.

- 단, 채권자 중 비거주자 비중이 39%에 달하고, 재정수입 대비 공적채무 비중이 181%(Fitch, BBB등급 중위값 139%)로 비교적 높은 점 등은 향후 채무상환 불안요소로 작용할 가능성이 있음.

III. 경제구조 및 정책

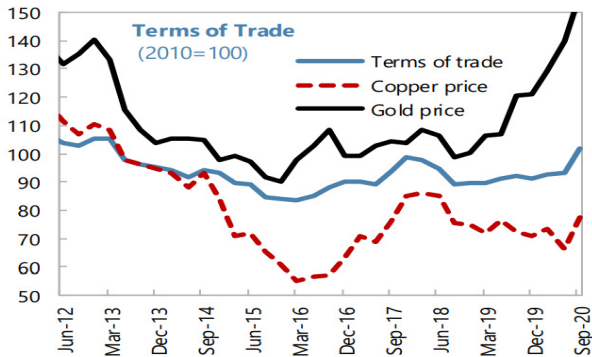
1. 구조적 취약성

□ 광물자원에 대한 높은 의존도로 원자재 국제가격 변동 등에 취약

○ 페루는 광업이 경제의 상당 비중을 차지하고 있어 원자재 국제 가격 및 글로벌 경기 변동 등 외부 충격에 취약한 구조적 한계를 지니고 있음.

- 2019년 기준 광물자원 부문이 GDP의 9%, 상품수출의 59%, 외국인직접투자 유입액의 28%를 차지하고 있으며, 특히, 구리, 금, 아연 등 세 종목의 수출액이 전체 광물자원 수출의 82%에 달함.
- 원자재 국제가격이 하락했던 2014년 중반 이후 페루는 교역조건 악화 등에 따른 경제성장률 저하를 보였으며, 2018년 경제성장률 소폭 반등 이후 2019년 원자재 가격 하락세와 동반하여 경제성장률이 재차 하락하는 등 원자재 국제가격과 경제성장률 간의 높은 상관관계를 보이고 있음.
- 광업 부문에 편중된 산업구조 다변화를 위해 정부는 농업 부문에 대한 외국인직접투자 유치, 관광업 개발 등의 노력을 전개하고 있으나, 경제구조 다변화 수준은 아직 미흡한 것으로 판단됨.

〈그림 2〉 구리 가격 및 교역조건 지수 비교



자료: IMF(March 2021)

□ 경제성장의 필수 요소인 교통 및 통신 인프라가 취약한 편

○ 페루는 안데스 산맥이 중앙부를 관통하고 있으며, 산악 지역(30%) 및 아마존 열대우림 지역(14%)이 국토 면적의 40% 이상에 달해 육상교통 인프라 및 통신망 구축에 어려움을 겪고 있음. Fitch Solutions에 따르면 전체 도로(총연장 140,672km)의 86.7%가 비포장 상태이며, 철도(총연장 1,854km)는 리마, 쿠스코, 아레키파 등 주요 도시에서만 운행되고 있음.

- 세계경제포럼의 글로벌 경쟁력 지수(The Global Competitiveness Index, 2019년)에 따르면 교통 인프라 부문의 세부 항목별 순위는 141개국 중 도로 인프라 품질 110위, 철도 인프라 연결성 95위 등으로 나타났으며, 인터넷 사용자(성인 기준)는 전체의 52.5%로 141개국 중 94위에 그쳤음.

○ 이에 2019년 페루 정부는 인프라 개발을 위한 종합추진계획인 ‘국가경쟁력 제고를 위한 인프라 개발계획’을 발표하고 교통, 통신, 에너지, 상하수도 등 우선 추진사업 52건을 발표함(주페루 대사관 자료 인용).

- 동 계획에 따르면 향후 5년 내에 기본 인프라를 확보하기 위해서는 교통(109억 달러), 하수처리(87억 달러), 보건(83억 달러) 등 335억 달러가 필요하며, 장기적으로 선진국 수준의 인프라 시설을 확보하기 위해서는 교통(488억 달러), 보건(178억 달러), 통신(62억 달러), 에너지(21억 달러) 등 1,100억 달러 규모의

인프라 투자(매년 GDP의 4~5% 투자 필요)가 필요한 것으로 분석됨.

- 현재 추진 중인 주요 교통 인프라 개선 사업은 리마 지하철 3호선(70억 달러) 및 4호선(37억 달러), 중앙고속도로(31억 달러), 쿠스코 도로(1.6억 달러), 안데스 산맥 도로 정비(5억 달러) 등임.
- 한편, 2021년 1월 페루 교통통신부는 농촌 인구 1백만 명에 대한 4G 모바일 인터넷 서비스 공급을 위해 약 15.8억 솔(4.1억 달러 상당)을 투자할 계획이라고 발표함. 아울러 모바일 원격통신 서비스 개선작업에 1.3억 솔(36백만 달러)을 투입하여 240개 지역의 인터넷 접속을 가능케 할 계획이라고 덧붙임.

2. 성장잠재력

□ 역내 평균 대비 저렴한 노동력과 미주아태평양을 연결하는 유리한 입지조건 보유

○ 페루는 총 인구 33.5백만 명(2020년, IMF) 중 66.5%가 생산가능 인구에 해당함. 24세 이하 인구가 전체의 약 40%(42.6%)에 달하며, 특히 14세 이하의 잠재적 노동 인구가 전체의 약 1/4(25.4%) 수준으로 노동력 확보에 유리한 조건을 확보하고 있음.

- 페루의 최저 임금수준은 월 257달러 수준으로, 이는 양호한 국제 투자신인도, 거시경제 안정성과 함께 외국인 투자자들의

투자 유인으로 작용하고 있음. 역내 국가 비교시 칠레(441달러), 우루과이(423달러), 에콰도르(400달러), 볼리비아(309달러), 콜롬비아(261달러)보다 낮은 수준이며, 아르헨티나(243달러), 멕시코(215달러), 브라질(207달러)과 유사하여 임금경쟁력을 확보한 것으로 판단됨.

〈표 9〉 페루의 연령별 인구분포

연령	0~14	15~24	25~54	55~64	65세 이상
총인구 대비 비율(%)	25.4	17.2	41.0	8.3	8.1

자료: CIA, The World FactBook(2020년 추정치)

- 2019년 기준 페루의 1인당 GNI는 6,740달러로 세계은행 기준 상위 중소득국(Upper-Middle-Income Countries, 4,046~12,535달러) 수준의 구매력을 보유하고 있으며, 수도 리마에 전체 인구의 약 30%(9.49백만 명)가 밀집하여 소비재 산업 등 내수시장 발달에 유리한 조건을 보유하고 있음.
- 한편, 남미 대륙 북서부에 위치한 페루는 북미·중미·남미 국가를 모두 연결하는 지정학적 우위를 점하고 있으며, 육상교통과 달리 수상·해상교통 및 항만 인프라는 비교적 잘 발달하여 태평양 연안 국가들과의 교역도 활발하게 이루어지고 있음.
- Fitch Solutions에 따르면 페루는 세계 제14위의 수상교통 국가로 수로를 이용한 남미 국가(브라질 등) 접근성이 뛰어난.

- 페루는 카야오, 마타라니, 파이타 등 3대 수출항을 비롯, 총 29개의 항구를 보유하고 있으며, 이 중 카야오 항만은 역내 태평양 연안 항구 중 가장 큰 시설을 확보하고 있음.
- 또한, 페루는 중남미에서 가장 활발하게 FTA를 체결하는 국가로, 물리적 접근성 뿐만 아니라 조세 혜택 등 경제적 접근성 측면에서도 이점을 보유하고 있음.
- * 안데스공동체 : 페루, 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르
- ** 태평양동맹 : 페루, 콜롬비아, 칠레, 멕시코
- *** 남미공동시장(페루 준회원국) : 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이
- **** 환태평양경제동반자협정 : 페루, 일본, 캐나다, 호주, 베트남 등 11개국

□ 다양한 광물자원을 토대로 한 광산업 개발 잠재력 보유

- 페루는 구리, 금, 아연, 납, 은 등 다양하고 풍부한 광물자원을 보유하고 있으며, 정부의 적극적인 외국인 투자 유치 노력 감안시 향후 성장잠재력도 풍부한 것으로 평가됨.
- USGS(미 지질국) 발표에 따르면, 2020년 기준 구리 매장량 및 생산량은 각각 92백만 톤, 220만 톤으로 칠레에 이어 세계 2위를 점하고 있으며, 금 매장량(2,700 톤) 및 생산량(120 톤)은 세계 4위 및 세계 8위에 달함. 한편, 아연 매장량(20백만 톤) 및 생산량(120만 톤)은 세계 5위 및 세계 3위에 달하였으며, 납(매장량 세계 3위, 생산량 세계 4위), 은(매장량 세계 1위, 생산량 세계 2위), 철광석(매장량 세계 8위, 생산량 세계 14위)도 풍부함.

- 한편, 페루는 중남미 6위의 천연가스 생산국(2017년 130억³ 생산, CIA)이며, 확인매장량(2017년 14조 입방피트, Worldometer) 기준으로는 중남미 4위를 점하고 있어 성장 잠재력이 있는 것으로 판단됨.

- 페루에 진출한 다국적 기업들은 광물자원 중 구리에 집중적으로 투자하고 있는 것으로 판단됨. 페루 정부도 2014년 복잡한 환경 허가 절차 간소화, 중복되는 조항 삭제 등의 내용을 담은 친환경법을 제정하여 광산 개발에 우호적인 환경을 조성하고, 코로나19에 따른 봉쇄조치로 일시 중단되었던 광산 개발을 활성화하기 위해 지속적인 투자 유치 노력을 기울이고 있음.

- 구리는 전기장비 및 통신 인프라, 가전제품, 자동차, 건설장비 등 산업 전반에 사용되며, 해상풍력육상풍력, 태양광 등 재생에너지 설비 구축 및 전기차(배터리) 제조시 핵심원료로 투입됨에 따라 향후에도 선진국을 중심으로 구리 수요가 늘어날 전망이다.

- 미 상무부 국제무역청(페루 정부 자료 인용)에 따르면 현재 48건(570억 달러 상당)의 광산개발 프로젝트가 진행 중이며, 구리 광산 개발에만 약 409억 달러(71.8%)가 투입될 것으로 예상됨.

〈표 10〉 페루의 광업 부문 주요 투자개발 사업
(미 상무부 국제무역청, 2020.10월 기준)

투자국	프로젝트 수	비용 (억 달러)	투자국	프로젝트 수	비용 (억 달러)
영국	케아베코 등 6건	120	페루	미나 후스타 등 7건	45
중국	암필라시온 등 5건	101	호주	2건	30
캐나다	11건	84	브라질	5건	16
멕시코	4건	77	한국 등	4건	22
미국	케체르 마인 등 4건	75	합 계		570

○ 한편, 2020년 10월 페루 정부는 2020년 말까지 리튬 및 우라늄 개발 관련 법안을 마련하고, 페루 남동부에서 캐나다 광산투자 개발 기업(Plateau Energy Metals)과 함께 리튬 및 우라늄 탐사·개발에 착수할 계획이라고 밝힘.

- 페루 남동부 푸노 지역에 매장된 리튬은 250만 톤, 우라늄은 1억 2,400만 파운드에 달하는 것으로 추정되나, 페루 내 방사선 물질 채굴 관련 법안이 부재하여 개발이 지연되어 왔음.
- 최근 전기차 배터리의 핵심 소재인 리튬에 대한 전세계적인 수요가 급증하고 있는 가운데, 주변국인 칠레, 볼리비아 및 아르헨티나가 이른바 ‘리튬 삼각지대*’를 형성하며 리튬 생산에 박차를 가하고 있는 상황으로, 페루의 리튬 생산이 본격화될 경우 향후 광산업 발전경로도 다변화될 것으로 전망됨.

* USGS에 따르면 2020년 기준 전세계 리튬 확인매장량은 총 86백만 톤으로, 이 중 58%가 리튬 삼각지대에 분포

□ 잉카 문명 유적지 보유 등으로 코로나19 종식 이후 관광산업 성장 가능성 높음

○ 마추픽추, 쿠스코 등 잉카 문명 유적지 보유, 외국인들의 사업상 방문 확대 등에 힘입어 관광산업이 지속적으로 성장하고 있으며, 페루 정부 또한 경제구조 다변화의 일환으로 관광산업 성장을 정책 우선순위로 설정하였음.

- 2019년 세계경제포럼의 관광산업 경쟁력 보고서에 따르면 페루의 관광산업 부문 종합경쟁력은 49위/140개국으로 종전 보고서(2017년) 대비 2계단 상승한 것으로 나타났음. 세부적으로는 시장개방 수준(8위), 천연자원(13위), 문화자원(16위) 등에서 높은 순위를 기록함.

- 세계관광협회(World Travel & Tourism Council)에 의하면, 관광 산업이 페루의 GDP에 기여하는 비중은 2019년 9.3%에 달하며, 요식업, 숙박업, 운송업 등 전후방 산업을 포함한 고용 창출 효과 또한 129.9만 명에 이르는 것으로 나타남.

○ 한편, 코로나19에 따른 전 세계적인 이동제한 조치로 관광산업이 타격을 받은 가운데, 2021년 4월 페루 관광부는 '2021~23년 관광 부문 활성화를 위한 국가개발전략'을 발표함.

- 페루 정부의 4단계 출구전략에 따라 관광산업은 최종 단계인 2020년 10월에 재개되었으나, 2021년 1월 코로나 2차 확산이 시작되면서 3개월 만에 영업을 중단된 바 있음.

- 한편, 상기 국가개발전략은 페루 주정부 및 지방정부 대표, 관련 공기업과의 협의 하에 수립된 것으로, 페루의 독자적인 현지 문화를 관광특화상품으로 개발하고 관광지를 다변화하는 한편, 치안 강화, 관광 서비스 및 시설 보강 등을 추진목표로 삼고 있음.

3. 정책성과

□ 꾸준한 시장친화적 정책 추진으로 기업경영여건 개선

- 페루는 건조한 경제성장, 시장친화적 정책 등에 힘입어 매년 GDP의 약 3%에 달하는 외국인직접투자가 유입되고 있으며, 기업경영여건 또한 꾸준히 개선되고 있음.

- 세계은행에서 발표하는 기업경영여건(Ease of Doing Business) 종합순위는 2020년 76위/190개국으로, 이는 역내 주요국 중 칠레(59위), 멕시코(60위), 콜롬비아(67위)에 이어 네 번째로 높은 수준임. 특히 건설 인·허가(65위, 중남미 1위), 재산권 등록(55위, 중남미 2위), 소액투자자 보호(45위, 중남미 2위), 자금조달(37위, 중남미 10위) 등 제반 행정 및 신용 획득 부문은 국제사회 및 역내에서 높은 평가를 받고 있음.

- 페루 정부는 1993년 외국인투자촉진법을 발효한 이후 관세장벽 철폐, 시장 개방 및 거시경제 안정화 등을 위해 노력하였으며,

2002년에는 민간투자 촉진·관리 전담기관인 투자청 (PROinversion)을 설립하고 광물산업 부문을 중심으로 공기업 민영화를 추진하는 한편, PPP 방식의 사업 개발을 추진하여 왔음.

- 1993년 제정된 페루 헌법상 내·외국인 투자자 동등대우 원칙이 적용되어 외국인은 투자수익에 대한 세제 혜택 등과 관련하여 내국인과 동등한 권리를 보장받으며, 외국인투자촉진법에 따라 군수물자 제조, 희소자원 개발 등을 제외한 대부분의 산업에 대한 투자가 가능함. 한편, 페루 정부는 외환 관련 규제를 별도로 적용하지 않으며, 외국인 투자기업의 투자수익, 배당, 로열티 송금에 제약을 두지 않는 등 외환 및 투자 안정성을 보장하고 있음.

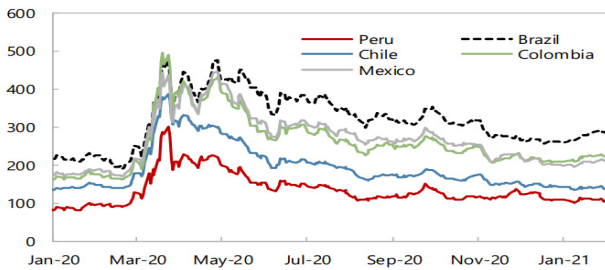
□ 중앙은행의 독립성 보장, 투명한 경제정책 등을 토대로 거시경제 안정성 확보

- 페루는 기업친화적 정책기조를 유지하며 국가 주요산업 개발을 위한 외국인투자를 촉진하는 한편, 투명하고 예측가능한 통화정책, 재정건전화 노력 등을 바탕으로 국제 투자자들로부터의 신뢰를 쌓아왔음.

- 세계경제포럼의 글로벌 경쟁력 지수(2019년)에 따르면 페루는 평가대상국 141개국 중 거시경제 안정성 부문에서 세계 1위 (100점)로 평가받았음.

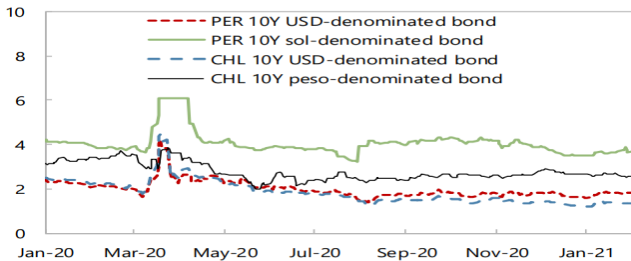
- 2020년 중 코로나19 여파에 따른 경제 충격, 정부와 국회 간 갈등 고조에 따른 정치적 혼란에도 불구하고 페루 정부는 국제 자본시장에서 글로벌 본드를 성공적으로 발행하였음. 아울러, 칠레, 멕시코 등 중남미 주요국 대비 EMBI(신용시장국 채권지수) 스프레드 변동이 크지 않았던 것으로 보이며, 개도국 시장에서의 대규모 자본 유출이 있었던 2020년 3~4월을 제외하고는 10년물 국채 수익률(달러화술화)도 비교적 안정적인 추세를 보이고 있음.
- * 단, 6월 2차 대선에서 급진좌파 후보 당선이 확실시되면서 주식시장이 7% 이상 폭락(6.7일)하는 등 금융시장 혼조세

〈그림 3〉 중남미 주요국 EMBI 지수 추이



자료: IMF(March 2021)

〈그림 4〉 페루 vs. 칠레 국채수익률 비교(%)



자료: IMF(March 2021)

IV. 정치 · 사회안정

1. 정치안정

□ 정부-국회 간 갈등 격화로 대통령 탄핵 및 자진 사퇴 등 정치적 불안정 지속

○ 2016년 대선에서 변화를 위한 페루인당(Peruanos por Cambio, PPK, 중도 우파)의 쿠친스키(Pedro Pablo Kuczynski) 후보가 후지모리 케이코 민중권력당(Fuerza Popular, FP, 강성 우파) 대표를 누르고 대통령에 당선되었으나, 여소야대 정국* 하에서 민중권력당을 중심으로 한 국회와의 대립이 계속되는 가운데, 오데브레히트사로부터 8억 달러 상당의 뇌물을 수수했다는 의혹이 불거지면서 국회의 대통령 탄핵 표결을 앞두고 2018년 3월 사임 하였음.

* 총 130석 중 FP가 73석을 차지하면서 원내 제1당으로 등극한 반면, 여당인 PPK는 18석을 확보하는 데에 그침.

○ 대통령직을 승계(전임 대통령의 잔여임기인 2021년 7월까지 집권 예정)한 비스카라(Martin Vizcarra) 제1부통령은 부정부패 척결을 통한 투명한 국정 운영을 강조하고 사법부 및 정계 제도 개혁 등을 추진하였음. 단, 2018년 11월 제1야당 당수인 후지모리 또한 오데브레히트사로부터 불법 선거자금을 수수한 혐의로 구속된

가운데, 비스카라 대통령이 국회의 반대를 무릅쓰고 국회의원 연임 금지 조항 등이 포함된 헌법 개정안에 대해 국민투표를 단행* 하면서 정부와 국회 간의 갈등이 고조되었음.

* 2018년 12월 ‘국회의원 연임 금지’, ‘사법위원회 개혁’, ‘불법 정치자금 수수에 대한 처벌 강화’, ‘양원제 복원’ 등 4개의 안건이 포함된 헌법 개정안에 대해 국민투표를 실시한 결과, 양원제 복원 이외의 3건이 가결되었음.

- 정부의 반부패 개혁 노력에 국회가 지속적으로 제동을 거는 가운데 2019년 9월 비스카라 대통령은 국회의 행정부 불신임을 근거로 헌법에 따라 국회를 해산하였으며, 이에 국회의원들은 대통령 탄핵을 추진하였으나 정족수 부족으로 무산됨.

- 비스카라 대통령에 대한 지지율이 80%를 웃도는 가운데, 2020년 1월 치러진 총선(국회의원 임기는 1년 3개월로 제한)에서는 총 9개 정당(중전 6개 정당)이 국회에 진출하였으며, FP(15석)가 소수당으로 전략하고 민중행동당(Acción Popular, AP, 중도 좌파)이 제1야당(25석)으로 등극하는 등 국회 구성이 파편화되었음.

○ 2020년 10월 비스카라 대통령에 대한 부패 스캔들*이 제기된 이후 11월 9일 국회는 찬성 105표(총 130석)로 대통령 탄핵안을 가결하였으며, 이에 따라 마누엘 메리노 국회의장이 임시 대통령으로 선출되었음. 국회의 결정에 반대한 시민 수만 명이 리마, 쿠스코 등 주요 도시에서 탄핵 반대 시위를 단행하였으며, 시위 진압

과정에서 수십 명의 사상자가 속출하자, 메리노 국회의장이 취임 6일 만에 임시 대통령직에서 자진 사퇴하였음. 11월 16일 페루 국회는 중도정당(Partido Morado, PM) 출신의 중진의원인 사가스티(Francisco Sagasti)를 임시 대통령으로 재선출함.

* 2011~14년 모케구아 주지사 재직 당시 공공사업 계약을 대가로 203만 솔 상당의 뇌물을 수수했다는 의혹 제기

○ EIU는 사가스티 대통령이 코로나 조기 종식 및 경기 부양에 초점을 맞추면서 2021년 7월까지 임기를 끝마칠 것으로 전망하고 있으나, 고위급 정치인들의 '백신 게이트 사건'로 인해 국회 뿐만 아니라 정부에 대한 국민적 실망감이 한층 고조되어 신규 개혁 정책 추진은 어려울 것으로 보고 있음.

- 2021년 2월 페루 정부 발표에 따르면 비스카라 전 대통령, 전임 보건장관 및 외무장관 등 정부 고위급 인사와 친인척 총 471명이 의료진 보급용으로 구매한 시노팜 백신을 새치기 집중한 것으로 확인됨.

□ 불안정한 정치 지형에 따른 정책 효율성 저하 우려

○ 정부와 국회 간의 반목 지속, 전직 대통령 및 고위급 정치 관계자들의 부정부패 사건 연루, 정부의 코로나 확산 억제 실패 등으로 정치적 실망감이 고조된 가운데, 총 18명의 대선 후보 중 대선일(4.11일) 직전까지 지지율 10% 이상을 확보한 후보가 없는 등

대선 향방을 가늠하기 어려운 상황이 연출되었음.

- 대선 직전에 시행된 여론조사에 따르면 좌파와 우파 진영에 대한 지지율이 비슷한 비율로 배분되었으며, 중도좌파인 AP의 레스카노(Yonhy Lescano) 후보가 선두를 점한 가운데, 국가 승리당(Victoria Nacional, 중도 우파)의 포르사이트(George Forsyth) 후보와 민중혁신당(Renovacion Popular, 강성 우파)의 알리아가(Rafael Lopez Aliaga) 후보가 그 뒤를 잇는 것으로 나타났음.
- 한편, 대선과 동시에 치러지는 총선에 대한 여론조사에서도 20개 후보 정당 중 어느 곳도 10% 이상의 지지율을 확보하지 못한 것으로 나타나 차기 정권에서도 국회가 파편화될 것으로 예측되었음.

○ 4월 11일에 치러진 1차 대선 결과, 당초 예측과는 달리 급진좌파인 카스티요(Pedro Castillo) 후보가 득표율 1위(18.9%)로 등극하였으며, 강성 우파인 후지모리 FP 당수(13.4%)가 그 뒤를 이었음. 페루자유당(Peru Libre) 소속의 카스티요 후보는 노조 위원장 출신으로 헌법(1993년) 개정을 통한 기업 등 기득권층의 권력 재배분, 광업·가스·석유·수력·통신 산업 등에 대한 국가 개입 강화 등을 주장하고 있음.

- 단, 1위 후보가 과반 득표율에 실패하여 6월 6일 1·2위 후보에 대한 결선투표를 진행한 결과, 카스티요 후보(50.2%)가 근소한

표차로 후지모리 후보(49.8%)를 누르고 차기 대통령에 당선된 것으로 추정됨(개표율 99.4%, Reuters). 현재 후지모리 후보가 선거 관련 부정 의혹을 제기하고 있으나, 국제선거감시단이 개표의 공정성을 주장하고 있어 당선 결과가 확정될 때까지는 시간이 소요될 전망이다.

- 한편, 1차 대선과 같이 치러진 총선에서는 국회에 입성한 총 10개 정당 중 어느 정당도 과반석을 확보하지 못한 것으로 나타났다. 카스티요 후보 소속의 페루자유당이 37석(총 의석의 13.4%, 원내 제1당), FP가 24석을 확보하였으며, 기타 8개 정당은 10개 안팎의 의석을 확보하는 데에 그쳤음.

○ EIU는 카스티요 후보 집권시 교육 및 보건 부문에 대한 재정 지출이 GDP의 약 10%로 확대되는 등 사회개발 관련 정부 지출이 증가하는 한편, 정부 재원 확보를 위해 세율 인상 및 광산 개발 등 민간기업과의 사업계약 재협상 등이 이루어질 것으로 예상하고 있음. 단, 현 정권의 사례에서 보듯이 집권여당이 국회 내에서 충분한 의석 수를 확보하지 못하여 정책추진 동력 확보에 어려움을 겪을 것으로 전망됨.

- 한편, EIU는 다수의 정당이 국회 내에 난립하는 점, ‘국회의원 연임 금지’ 조항에 따라 선출된 신임 의원들이 정책 입안 경험 부족으로 근시안적 정책을 추진할 가능성 등을 지적하면서, 불안정한 정치적 지형에 따른 정책 효율성 저하 가능성에 대해 우려를 표명하였음.

2. 사회안정

□ 정부 노력에도 불구하고 부정부패 만연

○ 정부의 친시장 정책과 다양한 광물자원, 젊고 풍부한 노동력, 유리한 입지조건 등 높은 성장잠재력을 바탕으로 외국인투자가 지속적으로 유입되고 있으나, 정치권을 중심으로 한 부정부패 이슈는 투자의 주요 걸림돌로 지적되고 있음. 페루 감사원(2020.6월)은 부정부패에 따른 사회적 비용이 연간 64억 달러에 달하는 것으로 추정하였음.

- 페루의 부패인식지수(국제투명성기구, 2020년)는 180개국 중 94위에 그쳤음. 이는 부정부패 척결에 전력을 기울인 비스카라 대통령 취임 직후(2018년 105위/180개국)와 비교시 개선된 수치이나, 칠레(25위), 아르헨티나(78위), 콜롬비아(92위) 등 주변국 대비 낮은 수준임.

○ 2016년 미 법무부 발표에 따르면 오데브레히트사가 2015~14년 중 페루 공직자들에게 29백만 달러 상당의 뇌물을 공여한 것으로 확인되었으며, 툴레도(2001~06년), 가르시아(2006~11년, 체포 직전 자살), 우말라(2011~16년), 쿠친스키(2016~18년) 등 전직 대통령 4명이 뇌물 수수 등의 혐의를 받고 있음.

- 대선 결선에 진출한 후지모리 후보 또한 2011년 대선 당시

오데브레히트사로부터 선거자금을 제공 받은 혐의로 2018년 11월 구속된 바 있음.

○ 페루 정부는 반부패 계획(2018~21)을 통해 부패 척결 노력을 지속하고 있으며, 특히, 비스카라 전 대통령은 정부의 투명성 제고를 국정 최우선 과제로 설정하고 2018년 국민투표를 통해 국회의원 연임 금지, 정치자금법 개혁, 사법위원회 개혁 등의 헌법 개정안을 통과시킨 바 있음.

- IMF는 2021년 Staff Report에서 사법위원회의 독립성 강화, 200여 개 공공기관 내 윤리감독기구 설치 등의 부패 척결 노력을 높이 평가하였음. 한편, 정치권 부정부패에 대한 국민들의 반감이 고조된 만큼, 후임 정권도 부패 척결을 주요 정책으로 내세울 것으로 예상됨.

□ 광산, 에너지 개발 반대 등 시위 빈발

○ 페루는 광산 및 에너지 개발사업으로 파생되는 토지 보상, 거주민 이전 문제 등으로 지역 주민들의 반대 시위, 근로자 파업 등이 빈발하면서 사회불안의 원인으로 작용하고 있으며, 코로나19 충격에 따른 실업 증가 및 소득 감소로 사회적 실망감이 대두됨에 따라 반정부 시위 발생 가능성도 제기되고 있음.

- 2016~17년 중 페루 최대 구리 생산회사 중 하나인 라스 밤바스 (Las Bambas)에 대한 광산개발 반대 시위로 사망자 3명이

발생하였으며, 2020년 7월에도 동사에 대해 경제적 이익 재분배를 요구하는 시위대의 공격이 이어졌음. 한편, 에스피나르 지역의 안타파카이(Antapaccay) 광산기업에서도 코로나19에 따른 봉쇄조치로 소득이 감소한 근로자들이 연대보상금 제공 시위를 벌인 바 있음.

- 2020년 11월에는 비스카라 대통령 탄핵에 반대하는 반정부 시위가 발생하였으며, 2020년 12월에는 임금 인상과 노동권 보장을 요구하는 농민들이 버스와 트랙터로 고속도로를 점거 하였음.
- IMF에 따르면 코로나19 여파로 실업률(리마 기준)은 2019년 6.6%에서 2020년 13.6%로, 같은 기간 빈곤률(일일 소득 5.5달러 미만)은 21.7%에서 27.5%로 증가한 것으로 추정되며, 코로나 사태가 장기화되고 정부가 충분한 사회안전망 확충에 실패할 경우 반정부 소요 사태도 증가할 것으로 예상됨.

□ 코카인 등 불법 마약거래로 인한 치안 불안 가능성 상존

- 페루는 브라질, 멕시코, 콜롬비아 등 주변국에 비해 갱단을 중심으로 한 조직범죄 위협은 크지 않은 편임. 단, 콜롬비아, 볼리비아와 함께 중남미 3대 코카인 생산지로, 아푸리막 강, 에네 강, 만타로 강 계곡지역("VRAEM")을 중심으로 코카(coca)의 불법 재배가 이루어지고 있으며, 이는 반정부 사회주의 조직인 '빛나는 길'(Shining Path)과 연계되어 치안 불안을 야기하고 있음.

- 세계경제포럼의 글로벌 경쟁력 지수(2019년)에서 전체 141개 평가대상국 중 테러 발생률 92위, 인구 10만 명당 살인율 108위에 해당하는 등 범죄 피해 관련 세부순위는 하위권에 머무르고 있음.

○ 이에 페루 정부는 코카 경작면적 축소, 대체 작물(코코아, 커피, 팜유 등) 경작 지원 등 코카 재배 근절 프로그램을 시행하고 있음.

○ 한편, 페루 정부는 아야쿠초, 쿠스코 등 테러 취약지역(4개)을 비상관리지역으로 선포하는 한편, 경찰조직 확대 및 현대화, 범죄 예방·관리시스템 개선 등 치안 개선을 위한 노력을 기울이고 있음. Fitch Solutions에 따르면 2017년 이후 정부 관료 및 시민을 대상으로 한 테러 위협이 감소한 것으로 파악됨.

□ ESG(환경·사회·지배구조) 신용영향점수는 개도국 중 상위권에 속하는 것으로 평가

○ Moody's¹⁾는 ESG 요소가 페루의 정부채 신용등급에 미치는 영향이 단기적으로는 제한적이나, 장기적으로는 부정적일 수 있다고 보고, ESG 신용영향점수(ESG Credit Impact Score)를 3등급(Moderately Negative)으로 평가하였음. Moody's의 평가대상

1) Moody's Investors Service, Credit Opinion: Government of Peru - A3 stable, February 2021

개도국 총 107개국 중 23등급(1등급 전무) 해당국가는 42개국임.

* Moody's는 ESG 등급을 1(긍정적)~5(매우 부정적)의 5단계로 구분하고 있음. 2021.1월 Moody's 발표자료에 따르면 동사의 평가대상 144개국은 1등급 11개국(우리나라 등), 2등급 30개국(미국 등), 3등급 38개국(일본·중국 등), 4등급 45개국(베트남·인도 등), 5등급 20개국(이라크·베네수엘라 등)으로 분류됨. 특히, 선진국에 비해 지배구조(Governance)가 취약한 개도국의 경우 전체 107개국 중 65개국이 4·5등급에 분포되어 ESG 영향이 신용등급에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타남.

- **(환경)** 엘니노 현상에 따른 가뭄과 홍수 피해 등 기후변화 영향에 노출되어 있으나, 재해 발생간격은 10년 이상으로 길어 농업 등 산업에 미치는 영향은 제한적임. 단, 기후변화에 따른 재해 발생시 인프라 복구를 위한 대규모 재정지출이 요구되므로 환경(Environmental) 영향은 다소 부정적(3등급)으로 평가됨.
- **(사회)** 페루는 여타 중남미 국가와 달리 정치·사회적 불안요인이 대규모 시위로 이어진 사례가 많지 않음. 단, 불평등한 소득구조, 높은 비공식경제 부문 비중(전체 근로자의 70% 이상), 위생·보건·교육 등 기본 인프라의 낮은 질적 수준 등은 광산 개발 반대 시위를 촉발하는 원인으로 작용하고 있으며, 정부의 포퓰리즘 정책을 야기할 가능성이 있음. 이에 따라 사회(Social) 영향은 다소 부정적(3등급)으로 평가됨.
- **(지배구조)** 페루의 신뢰성 있고 투명한 거시경제정책은 부정부패, 정치적 분란, 취약한 사법제도 등으로 대표되는 비효율적 정치

구조의 한계를 상쇄하고 있음. 이에 따라 페루의 지배구조가 신용등급에 미치는 영향은 중립적(2등급)으로 평가됨.

3. 국제관계

□ 주요 교역국을 중심으로 적극적인 대외개방 경제정책 추진

○ 페루는 중남미에서 가장 개방적인 국가 중 하나로, 정부는 글로벌 시장으로의 조속한 편입을 위해 전 세계 50개국 이상과 FTA*를 체결하는 등 적극적인 대외개방 경제정책을 추진하고 있음. 단, 카스티요 후보 당선시 보호무역주의로의 대외정책 기조 전환, 역내 좌파 정권과의 협력 강화 등이 점쳐지고 있음.

* 한국, 미국, 중국, EU, 일본, EFTA, 캐나다, 태국, 멕시코, 칠레, 파나마, 코스타리카, 온두라스, 베네수엘라 등

- 페루는 미국(2009년), 중국(2009년), 한국(2011년)*, EU(2012년) 등 주요 교역대상국과 FTA를 체결하여 경제협력을 한층 강화하고 있으며, 인도, 터키, 엘살바도르 등과도 FTA 협상을 진행하는 등 FTA 체결을 적극적으로 추진 중임. 아울러 덴마크, 벨기에, 핀란드, 프랑스 등 32개국과 양자간 투자보장협정도 체결하였음.

* 2019년 기준 우리나라는 페루의 제5위 수출대상국이자 제4위 교역(수출+수입)대상국임.

○ 중남미 내에서는 태평양동맹(Pacific Alliance), 안데스공동체(CAN) 등의 회원국으로 활동하면서 지역 통합을 강화하고 역내 경제협력을 증진하기 위해 노력하고 있음.

- 태평양동맹(2012년)은 페루, 멕시코, 콜롬비아, 칠레 등 4개국이 참여하는 경제 협력체로 중남미 총 GDP의 약 40%를 차지하고 있으며, 역내 재화, 서비스, 복지, 자본 및 인력의 자유로운 이동 도모, 회원국간 균형적인 경제성장 도모, 아태평양 지역에 중점을 둔 정치 협력을 위한 플랫폼 역할 등을 목표로 삼고 있음. 현재 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 싱가포르와 준회원국(태평양동맹과 양자 FTA 체결을 의미) 가입 교섭을 진행 중이며, 우리나라와 에콰도르도 준회원국 가입을 표명한 상태임.

- 안데스공동체(1996년)는 페루, 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르 등 4개국이 참여하며 회원국 간 일반관세를 철폐하고 2004년부터 대외 공동관세를 적용하고 있음.

○ 한편, 페루는 1998년부터 APEC 포럼에 정회원국으로 참여하여 왔으며, 아태평양 지역의 경제통합을 목적으로 출범한 다자간 자유 무역협정인 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자협정(CPTPP)*에도 참여하는 등 중남미 지역을 넘어 아시아 및 오세아니아 지역에서의 입지 강화를 도모하고 있음.

* 일본, 말레이시아, 싱가포르, 베트남, 브루나이, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 멕시코, 칠레, 페루 등 11개국

□ 중국과의 협력관계 강화

- 중국은 페루의 최대 교역대상국이자 광산 개발 부문에 대한 최대 투자국임. 2019년 페루가 일대일로(Belt and Road) 사업 참여를 확정된 이후 양국의 경제협력 관계가 확대되었으며, 최근 중국으로부터 시노팜 백신 38백만 회분 공급*을 약속받으면서 유대관계가 한층 공고해졌음. 양국은 2009년 기 체결된 FTA 조약을 재협상 중으로, EIU는 차기 정권의 정치적 성향에 관계 없이 중국과의 협력관계가 강화될 것으로 보고 있음.

* 페루의 일일 코로나 확진자 수는 2021년 들어 다시 증가하면서 4월 15일 (13,326명) 최고치를 기록하였음. 누적 확진자 수는 199만 명(2021. 6.10, 세계 17위)으로, 정부는 코백스 퍼실리티(13.2백만회 분)를 통해 백신을 확보한 이외에 중국 시노팜(38백만회 분), 인도 아스트라제네카 (14백만회 분), 미국 화이자(9.9백만회 분) 등과 백신 수급계약을 체결하고, 2021년 2월부터 자국민 대상 백신 접종을 시작하였음 (2021년 말 접종 완료 목표).

V. 국제신인도

1. 외채상환태도

- 양호한 외채상환태도를 유지하고 있으며, OECD 회원국 ECA 앞 연체비율은 미미

- 페루는 1980년대 중남미 외채 위기 당시를 포함하여 1996년까지 파리클럽과 총 8번의 채무재조정(총 149.3억 달러)을 실시하였음. 단, 2005년(20억 달러) 및 2007년(25억 달러)에 파리클럽 채무를 조기상환하면서 글로벌 채권자들로부터의 신뢰 회복을 도모하였으며, 2021년 4월 현재 채무재조정 잔액은 전액 상환한 상태임.
- 2021년 3월 말 기준 OECD 회원국 ECA 지원잔액 51.2억 달러 (단기 16.5억 달러, 중장기 34.7억 달러)* 중 연체잔액은 2백만 달러(연체비율 0.04%)에 불과함.
 - * 스페인(19.2억 달러), 캐나다(17.2억 달러), 이탈리아(10.9억 달러) 등 20개 ECA 지원 중
- 한편, 미 수은, 독일 Hermes, 영국 UKEF 등 주요 ECA들은 단기 및 중장기 자금 모두 원칙적으로 인수 가능하며, 영국 UKEF의 경우에는 중장기 자금을 대해 현지화 인수도 취급 가능하다는 입장임.

2. 국제시장평가

〈표 11〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급	종전 평가 등급
당행	C1 (2021.04)	B2 (2020.10)
OECD	3등급 (2020.10)	3등급 (2019.10)
Moody's	A3 (2014.07)	Baa2 (2012.08)
Fitch	BBB+ (2020.12)	BBB+ (2013.10)

□ OECD는 2008년부터 현재까지 3등급 유지

- OECD는 2008년 페루의 높은 경제성장세, 교역상대국 다변화, FDI 유입 증대, 양호한 외채상환태도 등을 고려하여 종전 4등급에서 3등급으로 한 단계 상향 조정한 이후 현재까지 동일 등급을 유지하고 있음.

□ 국제신용평가사도 2008~09년부터 투자적격등급 유지 중

- 2008~09년 중 Fitch(BBB-, 2008년) 및 Moody's(Baa3, 2009년)는 페루에 처음으로 투자적격등급을 부여하고 신용등급을 꾸준히 상향 조정하였으며, 2013~14년 중 부여한 신용등급을 현재까지 유지하고 있음.

- 단, Fitch는 2020.12월 페루의 신용등급 전망을 안정적(stable)에서 부정적(negative)으로 하향 조정하였음. 이는 코로나 극복을 위한 대규모 경기부양책 시행으로 최근 재정건전성이 악화된 점, 국회의 포퓰리즘 성향의 정책 입안으로 정책 예측 가능성이 저하된 점 등을 반영한 것임. Moody's도 2021.5월 정치적 불안정 확대 등을 들어 등급전망을 안정적(stable)에서 부정적(negative)으로 하향조정함.

VI. 종합의견

- 페루는 중남미 국가 평균 대비 안정적인 경제성장률과 물가수준을 유지해 왔으며, 정부의 친시장정책 기조, 재정특별법 등에 따른 재정건전성 강화 노력, 중앙은행 등 경제부처의 독립성을 바탕으로 한 투명하고 예측가능한 거시경제 운용 등에 힘입어 글로벌 투자 신인도를 제고하고 외국인 투자여건을 개선하여 왔음.

- 2020년에는 코로나19 확산에 따른 글로벌 경기 침체, 장기간의 봉쇄조치에 따른 산업활동 및 내수 위축 등으로 역내 주요국 대비 가장 낮은 경제성장률(-11.1%)을 기록한 것으로 추정됨. 단, 2021년에는 최대 교역국인 중국의 경기 회복 전망, 주요 수출품목인 구리의 국제가격 상승세 등에 힘입어 외국인투자 및 산업생산이 재개되는 등 경기 회복세를 이어갈 것으로 전망되고 있음.

- 광업부문에 대한 높은 경제의존도로 인해 원자재 국제가격 변동 및 다국적 기업의 과실송금 규모 등에 의해 경상수지가 좌우되고 있음. 단, 정부의 채무부담이 낮은 편이며, 안정적인 외국인직접투자 유입 및 해외 차입시장에 대한 높은 접근 가능성 등을 바탕으로 월평균 수입액의 14개월(2021년 전망)에 달하는 풍부한 외환보유액을 확보하고 있어 단기적인 외화유동성 위험은 제한적임.

- 다양한 광물자원 및 관광자원, 풍부한 노동력 및 유리한 입지조건, 정부의 적극적인 대외개방경제 정책 등은 페루의 장기 성장잠재력을 뒷받침하는 원동력으로 작용함. 단, 부정부패 만연, 치안 불안, 시위 등 소요 사태로 인한 사회불안 요소가 잠재하는 가운데, 대선 결과를 둘러싼 정치적 불안정성이 가중되는 상황임.

- 신임 정부의 코로나19 대응, 부패 척결 노력, 예측 가능하고 지속 가능한 정책 운용 등이 페루의 지속적인 성장과 대외신인도 제고에 영향을 미칠 것으로 판단됨.

「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 : donghee.yoo@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