

Making a better world together

KOICA 개발정책 포커스

ISSN 2093-2111

제 8 호

중국의 대외원조 정책 및 시사점

KOICA Development Policy Focus

감사하는 대한민국,
KOICA가 함께합니다.



461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
825 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F. 82-31-740-0655
<http://www.koica.go.kr>



제 8 호

중국의 대외원조 정책 및 시사점

목 차

I. 서 언	03
II. 중국의 대외원조 현황	04
III. 중국의 대외원조의 평가	24
IV. 중국의 대외원조 관련 과제 및 시사점	36

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과
일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다.

I. 서론

신흥공여국으로 등장한 중국은 서구공여국들이 합의해 온 원조의 규범 및 공여방식과는 매우 상이한 원조모델을 활용하고 있다는 점에서 국제사회의 관심과 우려를 불러왔다. 아프리카 등 저개발국 입장에서는 과거 30년간 2억 명 이상의 인구가 빈곤에서 탈피한 중국의 저력과 노하우를 배우고 싶어하고 있다. 서구공여국 입장에서는 중국의 국력 상승으로 대외원조의 확대가 예상되어 중국이 신흥 공여국으로서의 역할을 해 줄 것을 기대하고 있으며, 그간 서방세계의 저개발 국가에 대한 원조가 뚜렷한 실효를 거두지 못하고 있는 상황에서 중국의 원조 방식이 새로운 대안으로 관심을 끌고 있는 것으로 보인다. 따라서 한국도 중국이 신흥공여국으로서 국제사회에 주목을 받는 것에 대하여 관심을 가질 필요가 있다. 비록 중국의 대외원조는 국제사회로부터 적지 않은 비판을 받고 있기도 하지만, 그럼에도 불구하고 원조에 대한 새로운 시각, 방법을 제시할 수 있다는 점에서 우리가 참고할 필요가 있는 부분이 많기 때문이다.

지금까지 진행된 중국 대외원조에 관한 연구는 중국이 그동안 정확한 원조규모, 내용, 방법 등을 공개하지 않아, 중국 지도층의 언급이나 수원국과의 합의사항 발표문과 같은 일부 자료를 바탕으로 추정하는 방법에 의존했다는 점에서 한계를 지니고 있다. 이런 측면에서 볼 때, 중국 국무원이 2011년 4월 『중국대외원조 백서』를 발표한 점은 중국 대외원조 정책 연구의 전환점이 될 수 있다.

따라서 본 연구는 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA) 중국 주재원 사무소에서 중국의 대외원조와 관련하여 수집한 자료를 바탕으로, 중국 정부의 대외원조 현황 및 정책을 보다 정확하게 이해하는데 도움을 주고, 이를 바탕으로 국내 개발정책에 시사점을 도출하기 위해 작성되었다. 중국 대외원조 현황에 관한 주요 자료원은 2010년 10월 중국의 대외원조 60년 행사 시 수집한 자료와 2011년 4월 중국 국무원이 발표한 『중국대외원조 백서』를 참고하였으며, 기타 중국-경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 스터디 그룹 회의자료와 중국 상무부 인터넷 홈페이지 게시 자료를 참고하였다.

II. 중국의 대외원조 현황

1. 중국의 대외원조 역사

가. 1950년~1978년 : 원조 기초 확립 단계

중국의 대외원조 사상은 1949년 중국 건국 이후 제3세계 국가에 대한 원조 과정에서 형성되었다. 중국 최초의 대외원조는 1950년대 북한과 베트남에 대한 군사원조이다. 1971년 중국이 국제연합(United Nations, UN) 안전보장이사회 상임이사국에 복귀를 계기로 대외관계가 빠르게 발전하게 되면서, 대외원조도 그간 아시아와 아프리카 위주에서 중남미까지 확대되게 되었다. 1970년대 이데올로기를 중시하는 정치적 분위기로 인하여 베트남에 대한 군사원조, 알바니아 원조 등은 국력을 넘어서는 무리한 원조로 중국이 재정적 어려움을 겪기도 하였다. 1978년 말까지 중국은 68개 국가에 885개의 사업을 원조하였다. 당시 탄자니아-잠비아 철도, 스리랑카 반다라나이케 기념 국제회의센터 등을 건립하였다.

[BOX 1] 1962년도 중국의 대(對) 알바니아 원조

1962년 알바니아 정부가 중국에 식량 원조를 요청하였다. 당시 중국은 3년간 계속된 자연재해로 인하여 식량이 매우 부족한 시절이었다. 마침 알바니아 정부로부터 식량 원조를 요청받은 시점에 중국의 화물선이 캐나다에서 밀을 수입하여 대서양을 지나 중국으로 향하고 있었다. 중국 정부는 이 배의 목적지를 알바니아로 변경하였으며, 중국으로 향하던 모든 밀을 알바니아 정부에 원조로 제공하였다.

나. 1979~1992년 : 원조 정책의 조정 및 공고화

이 시기는 1978년 중국의 개혁개방 정책으로 경제협력이 다양화되기 시작한 시기이다. 1983년과 1988년 2차에 걸친 전국 대외원조 공작회의(工作會議)의 결정으로 그간 완료된 사업에 대한 다양한 기술협력 및 사후관리를 실시하였으며, 사업의 효율성을 높여나갔다. 이 시기에 중국 원조로 건립되었으나, 운영에 어려움을 겪던 르완다 대형 시멘트 공장이 사후관리를 통하여 회생하기도 했다. 또한, 이 시기에 다자원조가 최초로 시작되었으며, 1992년도까지 중국은 누계 105개국에 원조를 실시하였고, 1979년~1992년간 508개의 신규 프로젝트를 지원했다. 주요 사업으로는 튀니지 메게르드(Mai Gerde) 관개개발사업, 니제르 관정사업, 이집트 카이로 국제회의센터 건립, 케냐 나이로비 종합체육관 건립, 방글라데시 도로건설 등이 있다.

다. 1993~2003년 : 원조방식의 개혁

1993년도에 중국의 대외원조 관리체제에 대한 정비가 실시되었다. 대외원조사업의 조달체제, 감독 및 상벌제도가 채택되었으며, 프로젝트 관리를 위한 기업 도급제도가 실시되었다. 강택민 주석의 등장 이후 대외원조 체제는 개혁이 가속화 되었는데, 그 주요 내용은 원조 자금원의 다양화 및 집행의 효율화에 맞춰졌다. 개도국에 지원된 차관 자금의 회수금을 이용한 『대외합자협력사업기금(援外合资合作项目基金)』이 조성되어 양허성 우대차관 지원의 기반이 되었다.

1995년도에는 중국 수출입은행이 대외 차관자금을 금융시장에서 조달하고, 정부재정에서 시장이율과의 차액을 보전해 주는 방식의 ‘우대차관(Concessional Loan)¹⁾’ 사업이 최초로 도입되어 안정적으로 운영되었다. 1998년도에는 제1기 경제관리 공무원 연수반을 개최하여 개도국 공무원들의 능력개발을 위한 교육을 실시하였다. 2000년도에는 중국-아프리카 포럼이 성립되어 중국과 아프리카 각국 간 협력이 강화되는 계기가 되었다.

2003년까지 수원국 수는 123개에 달했으며, 1993~2003년간 새로운 프로젝트 349개가 지원되었다. 이 시기에는 기초 인프라 건설, 사회공공시설 건설이 주류를 이루었는데 주요 사업으로는 방글라데시-중국 우호 회의센터, 적도기니 도로건설, 수단 석유탐사 사업 등이 있다.

라. 2004년~현재 : 원조 체제의 발전

이 시기에는 중국의 빠른 경제발전을 바탕으로 원조액이 증가되고, 개도국의 기초 인프라 건설, 인적자원개발, 농업, 의료보건, 교육 및 빈곤감소 등 민생을 위한 사업이 전개되었다. 2004년부터 2009년간 대외원조 자금이 연 평균 29.4%씩 증가하였다. 2005년 초 인도양 쓰나미 재난 발생 시 중국은 사상 최대의 긴급구호 원조를 실시하였다. 후진타오 주석 및 원자바오 총리가 UN 정상회의, 중국-아프리카 포럼 등에서 중요한 원조정책을 발표하였다. 이 시기에 두드러지게 발전을 보인 것은 ‘우대차관’ 사업으로, 이 시기에 진행된 주요 사업으로는 파키스탄 과다르(Gwadar) 항구건설, 북한 대안지역 유리공장 건설 등이 있다.

1) 일반적으로 ‘Concessional Loan’은 양허성 차관으로 번역되며, 이자율, 상환기간, 거치기간 등 3요소를 고려하여, 시중의 일반자금 용자와 비교하여 차입국에 유리한 조건에 의한 차관을 지칭한다. 이러한 양허성 차관 중 증여율이 25% 이상을 상회하는 개도국에 대한 직접차관은 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 차관으로 분류된다. 그런데 중국에서 제공하는 차관의 경우, 지원조건에 대한 공표된 기준이 없어 증여율 등의 일반적인 ODA의 기준을 충족하는지의 여부를 판단하기가 어렵다. 또한 『중국 대외원조 백서』에서 중국의 대외원조를 Grants, Interest-free Loans, Concessional Loans으로 구분하고 있는 것을 볼 때, 백서에 사용된 ‘Concessional Loans’은 무이자 차관에 대비하여 낮은 이율의 이자가 부과되는 차관이라는 개념으로 사용된 것으로 판단되어 ‘우대차관’으로 번역하였다.

[BOX 2] 빈곤층 1억 5,000만 명의 현실

중국이 공식적인 대외원조 통계를 발표하지 않는 이유 중의 하나로 중국 내부적인 문제를 들고 있다. 아직도 많은 수의 중국인이 빈곤층으로 분류되고 있는 현실에서, 구체적인 대외원조 통계 발표는 내부적 반발을 일으킬 수 있기 때문이다. 구체적으로 살펴보면, 중국에서는 연소득 785위엔 이하 가구가 '절대 빈곤층'으로, 연소득 786~1,067위엔 사이는 '저소득층'으로 분류된다. 중국 정부가 공식적으로 발표한 절대 빈곤층은 대략 2,300만 명이다. 그러나 세계은행이 정의하는 빈곤층 기준에 따르면 중국 빈곤층의 수는 기하급수적으로 증가하게 된다. 세계은행은 하루 소득 1달러(약 7.6위엔) 미만을 '빈곤'으로 규정한다. 이 기준을 적용하면 중국에서 연소득 약 2,800위엔 미만이 빈곤층으로 분류된다. 세계은행의 조사에 따르면 아직도 세계 빈곤층의 18%가 중국인이고, 중국인 약 1억 5000만 명이 하루 1달러 미만의 소득으로 살아가고 있다. 이에 더하여 8억 명의 농민들은 1인당 연간 소득이 미화 405달러로, 세계은행이 '빈곤층'으로 규정하는 액수보다 40달러가 많을 뿐이다.²⁾

2. 중국의 대외원조 정책

가. 대외원조 정책의 변화

중국 건국 초기인 1950년대의 대외원조는 무산계급 국제주의 사상에 근거하여, 대외원조를 통해 제국주의 및 식민주의를 종식시키는 것과 민족해방운동을 통한 세계평화 촉진을 목표로 하였다. 이 당시에는 제3세계 비독립 국가를 위주로 대규모 원조를 제공하였는데, 당시 중국 내에서도 대규모 사업이 펼쳐지고 있던 상황에서 대외원조를 무리하게 확대함에 따라 국가 재정에 막대한 부담이 되기도 하였다.

중국 대외원조의 기본 방향은 1964년 주은래(周恩來) 총리가 아프리카 14개국 방문 시 '중국의 대외경제기술원조 8원칙'을 발표함으로써 확립되게 된다. 이 '대외원조 8원칙'은 중국 대외원조의 성격, 취지, 기본정신을 규정하고 있으며, 현재까지도 대외원조의 기본적인 사상적 틀을 제공하고 있다. 동 대외원조 8원칙의 주요 내용은 평등호혜, 내정불간섭, 수원국의 자력갱생 지원, 수원국의 진정한 이익 옹호, 수원국의 부담 경감, 약속사항의 엄격한 이행 등의 내용을 담고 있다.

1979년 중국의 개혁개방 정책 채택 이후, 중국은 전방위적인 대외개방정책을 전개해 나갔다. 이때 중국은 선진국과의 관계뿐만 아니라 개도국과의 협력을 중시했으며, 특히 개도국과의 호혜 및 상호 윈-윈(Win-Win)의 공동발전 방안을 모색하게 된다. 또한 중국의 대외원조 정책에서 나타난 새로운 현상의 하나로 경제협력규율을 강조하게 되었다.

2) 칼 라크루아·데이빗 매리어트 2011, pp. 331-336.

1980년대 등소평의 대외개방 지도사상에 근거하여, 대외원조 사업의 새로운 기본 원칙이 등장하게 된다. 평등호혜, 실효중시, 형식의 다양화, 공동발전(平等互利, 讲究实效, 形式多样, 共同发展)이 그것이다. 1996년 강택민은 아프리카연합 방문 시 아프리카 원조에 대한 5가지 원칙을 발표하였는데, ① 진정한 우호, 상호 신뢰할 수 있는 친구관계 유지, ② 상호 평등, 상호 주권존중, 내정불간섭, ③ 상호 호혜 및 공동발전의 모색 ④ 상호 협상의 강화, 국제문제에서의 긴밀한 협력, ⑤미래 지향 및 아름다운 미래 창조가 그것이다. 이 다섯 가지 원칙이 중국의 새로운 원조사업의 기본 방침이 되었다.

2002년 11월 후진타오 등장 이후 대외원조가 중요한 국정과제로 등장하게 된다. 후진타오 주식 및 원자바오 총리가 원조의 담당부서, 정책결정 등에 직접 관여하게 된다. 2005년 9월 후진타오는 UN 정상회의에서 중국 정부의 대외 개발원조에 관한 5개의 새로운 조치를 발표하였고, 2006년 11월 북경에서 열린 중국-아프리카 포럼에서 8개 분야에서의 정책조치가 발표되어 중국-아프리카 간의 새로운 전략적 동반관계를 열게 되었다. 그중 중요한 내용이 대외원조 사업의 확대였으며, 이로 말미암아 중국의 대외원조가 새로운 발전단계에 접어들었고, 현재까지도 중국의 대외원조는 큰 변화의 과정 중에 있다고 하겠다.

[BOX 3] 중국 대외원조 8원칙(1964년 1월 발표)

1. 중국 정부는 일관되게 평등호혜의 원칙에 따라 대외원조를 제공하며, 이러한 원조가 일방적인 공여가 아닌 상호적인 것으로 인식한다.
2. 중국 정부는 원조 제공 시 수원국의 주권을 엄격히 존중하고 어떠한 조건도 부여하지 않으며 어떠한 특권도 요구하지 않는다.
3. 중국 정부는 무이자 또는 저리차관 방식으로 경제 원조를 제공하며, 필요 시 상환기한을 연장하여 수원국의 부담을 가급적 경감한다.
4. 중국 정부의 대외원조 제공의 목적은 수원국의 중국에 대한 의존도를 높이기 위함이 아니라 수원국이 점차 자력갱생, 경제적 독립, 발전의 길을 가도록 도움을 주는데 있다.
5. 중국 정부는 수원국 건설사업을 효율적으로 지원하여 수원국 정부가 수입을 증대하고 자본을 축적하도록 한다.
6. 중국 정부는 중국이 생산한 최상의 품질의 설비 및 물자를 제공하며, 국제시장의 가격에 따라 가격을 책정한다. 만일 중국 정부가 제공하는 설비 및 물자가 정해진 규격 및 품질에 부합하지 않을 경우, 중국 정부는 이에 대한 환수를 보증한다.
7. 중국 정부가 대외에 제공하는 모든 기술원조는 수원국의 인력이 충분히 습득하여 사용할 수 있도록 보증한다.
8. 중국 정부가 수원국에 파견하는 전문가는 수원국 현지 전문가와 동등한 대우를 하며, 특수한 요구나 대우를 인정하지 아니한다.

나. 대외원조 정책 방향

신중국 건국(1949년) 이후 중국의 대외원조에 대한 원칙은 1964년 『대외원조 8원칙』의 정신을 계승 발전시켜 왔으며, 상호평등 및 공동의 이익 존중, 원조에 있어 정치적 조건 불부여 원칙, 상호호혜 및 공동발전 모색 같은 원칙을 고수하고 있다.

중국 원조는 중국의 외교 및 경제협력을 뒷받침하는 수단으로 활용되고 있다. 서구 선진원조 공여국과 달리 원조와 기업의 투자 및 시장개척, 자원 확보 등이 연계되어 추진되고 있으며, 이에 대하여 중국 내부에서는 지속발전 가능성이 증대되고 효율성이 제고되고 있는 것으로 평가하고 있는 것으로 보인다.

중국의 대외원조는 양자 원조 위주이며, 가능한 범위 내에서 UN 등 다자기구의 원조를 지원한다는 원칙이다. 또한, 개방적인 태도로 다자기구 및 기타 국가(공여국)와 개발원조 분야에서 적극적으로 교류 및 협력을 펼쳐 나간다는 방침이다.

3. 원조의 규모 및 배분

가. 원조 형태 및 규모

『중국대외원조 백서』는 중국 정부가 제공하는 원조 형태를 무상원조(Grants), 무이자 차관(Interest-free Loans), 우대차관(Concessional Loans) 3가지로 구분하고 있다.³⁾

무상원조는 주로 병원, 학교, 공공주택, 식수공급 등 소규모 사회복지 사업 및 기술협력, 물자공여, 인도주의 지원 등이 포함된다. 무이자 차관은 수원국 사회공공시설 및 민생 관련 사업에 지원되며, 대출기간은 총 20년으로 10년 거치, 10년 상환이다. 우대차관은 주로 경제 및 사회 인프라 등 중대형 인프라 건설에 지원되며, 연이율은 2~3%이며, 상환기간은 5~7년간의 거치기간을 포함하여 15~20년이다.

[표 1] 중국의 대외원조 규모(1950~2009년)

구분	총계	무상원조	무이자 차관	우대차관
인민폐	2,562.9억 위엔	1,062억 위엔	765.4억 위엔	735.5억 위엔
달러환산(1\$=6.6위엔)	388억 달러	160억 달러	116억 달러	111억 달러

자료 : 中華人民共和國 國務院 新聞辦公室 2011.

3) 『중국대외원조 백서』에서 사용한 개념과 구분은 OECD DAC에서 통용되는 ODA의 개념 및 구분 방법과는 다를 수 있으며, 본 연구에서는 백서와 동일한 방식으로 설명하였다는 점을 밝혀둔다. 일반적으로 중국은 원조와 경제협력의 개념을 혼재하여 사용하고 있는 것으로 알려져 있으며, 백서에도 중국이 제공하는 무상원조, 무이자 차관, 우대차관에 대한 정확한 구분이나 지원 조건 등이 명시되어 있지 않아, 이들이 일반적인 OECD DAC의 ODA 개념과 일치하는지를 정확히 판단할 수 없다.

중국은 공식적인 대외원조 규모를 발표하지 않았었다. 2011년 4월 중국 정부는 최초로 중국의 대외원조 규모를 발표하였는데, 1950년도부터 과거 60년간의 누계 규모만을 발표하고 국별 지원규모는 발표하지 않아 정확한 연도별 및 국별 지원규모는 알 수 없다. 1950~2009년 말까지 중국은 총 2,562.9억 위엔(약 388억 달러)을 원조하였으며, 그중 무상원조 1,062억 위엔(160억 달러), 무이자 차관 765.4억 위엔(약 116억 달러), 우대차관 735.5억 위엔(약 111억 달러)을 원조를 실시하였다. 각종 자료를 종합해 볼 때, 중국의 원조규모는 2006년도 12억 달러에서 근년도에는 약 20억 달러 정도로 확대되었을 것으로 보인다.⁴⁾

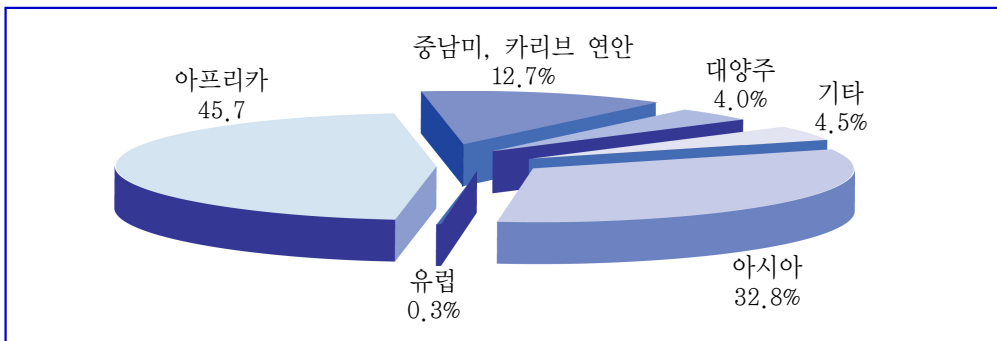
[BOX 4] 중국의 원조실적 총괄

『중국대외원조 백서』에 따르면, 과거 60년간 중국은 총 388억 달러 원조하였으며, 2,025건의 프로젝트 완료, 123개국 지원, 60만 명의 원조 종사자, 70개국 7,590명의 봉사단 파견, 325건의 양허성 차관 제공, 70,627명의 개도국 학생에게 장학금 지원, 12만 명의 기술연수, 2만 1,000명의 의료단 파견, 200명의 재난구호대를 파견하였다. 또한 원조를 수행하는 과정에서 원조종사자 700여 명의 인명 피해가 발생했다고 집계하고 있다.

나. 지역적 분포

2011년 4월에 발표된 『중국대외원조 백서』는 중국의 대외원조가 지역적으로 균형 있게 제공되고 있다고 밝히고 있다. 중국은 최빈국 및 저개발 국가에 원조의 2/3를 지원하였으며, 2009년까지 누계로 총 161개국, 30개 국제 및 지역기구에 원조를 제공하였다.

[그림 1] 2009년도 중국 원조의 지역적 분포

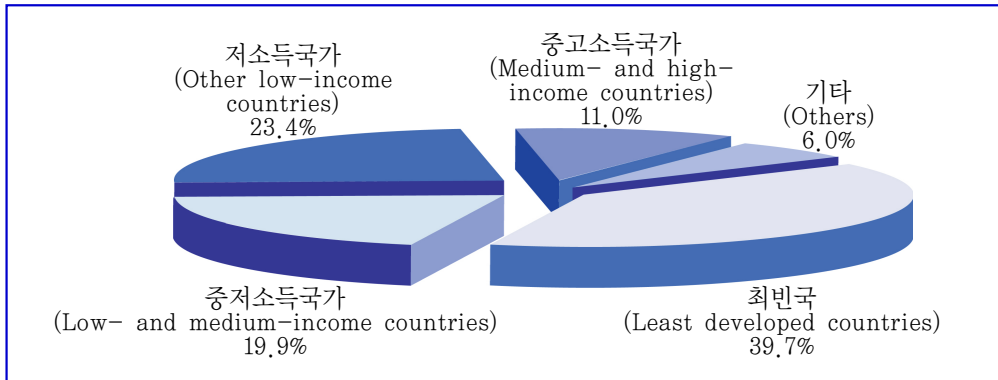


자료 : 中華人民共和國 國務院 新聞辦公室 2011.

4) 중국-OECD DAC 스터디 그룹 회의자료.

주요 수원국은 123개로 아시아 30개국, 아프리카 51개국, 중남미 18개국, 대양주 12개국, 동구 12개국이다. 원조의 중점은 중국 주변 아시아 국가 및 아프리카 저개발 국가로, 2009년도 이 지역이 전체 원조의 80%를 점하고 있다.

[그림 2] 2009년도 중국 원조의 수원국 소득수준별 분포*



* 『중국대외원조 백서』와 동일한 분류기준을 사용하였으며, 이는 DAC 및 세계은행이 사용하는 수원국 분류기준과 다를 수도 있음.

자료 : 中華人民共和國 國務院 新聞辦公室 2011.

1) 중국의 대 아프리카 지원현황

아프리카에 대한 중국의 원조는 1960년대부터 본격화되었는데, 초기에는 정치적인 목적을 가지고 원조가 시작되었다. 반제국주의 투쟁을 표방한 중국 공산당 지도부는 유럽 제국주의의 침략이라는 역사적 공통성을 지닌 아프리카와의 연대형성을 강조하였다.

1968년에 착공하여 1977년도 완공한 탄자니아-잠비아를 잇는 1,800km의 철도 공사가 가장 대표적인 사업이다. 이 사업을 위하여 10년간 중국인력 1만 6,000명이 동원되었으며, 이 사업은 중국과 아프리카간의 우호의 상징으로 남아있다. 중국의 대외원조 기본 방향도 1964년 주은래 총리가 아프리카 14개국 방문 시에 확립되었다.

중국의 아프리카 원조는 2000년도 중국-아프리카 포럼(Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC)을 결성하면서 체계화되었다. FOCAC는 중국과 아프리카 국가 간의 정치, 경제, 무역 활성화를 위한 플랫폼으로 활용되고 있다. FOCAC 회의는 원칙적으로 3년 주기로 개최되는 장관급 회의이나, 2006년도에는 정상급 회의로 개최되었다. 2009년 11월 이집트에서 개최된 제4차 FOCAC에서 발표된 양국 간 협력 내용은 [BOX 5]와 같다.

[BOX 5] 제4차 중국-아프리카 포럼 발표내용

1. 경제협력

■ 농업 및 식량

- 향후 3년간 50개의 농업기술지도를 위한 전문팀을 아프리카에 파견하여 2,000명의 농업기술자 기술지도
- 아프리카 지역에 향후 3년간 농업기술시범센터를 총 20개까지 확대
 - 기존 건립된 농업기술시범센터의 지속적인 관리운영
- 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) 신탁기금 3천만 달러 조성, FAO의 식량안보 특별사업에 활용

■ 투자 및 기업협력

- 중국 기업의 아프리카 진출 지원을 위한 ‘중국-아프리카 개발기금(China-Africa Development Fund)’ 30억 달러 조성 및 지원
- 해외 비즈니스 협력구역(overseas business cooperation zones) 설립, 중국 기업의 아프리카 투자 및 아프리카 중소기업 발전 지원

■ 사회간접시설

- 차관 및 원조, 기업투자를 통해 사회 인프라 건설을 지원
- 향후 3년간 아프리카 인프라 구축을 위한 100억 달러의 우대차관 지원

■ 무역

- 아프리카 최빈국 중 중국 수교국의 상품 수입 시 무관세율 95%까지 확대
 - 2010년까지 무관세율을 60%까지 확대
- 중국 내 아프리카 상품무역센터 설립, 대(對)중국 수출 활성화 지원
- 아프리카 내 3~4개의 중국 물류센터 건립

2. 개발협력

■ 원조 및 부채탕감

- 아프리카 개발협력 지속 확대 천명
- 중점분야 : 농업, 인프라건설, 공중보건, 교육, 인적자원개발, 청정에너지, 환경보호
- 고채무빈국 및 최빈국 중 중국 수교국은 2009년도 만기 정부차관 탕감

■ 인적자원개발

- 향후 3년간 2만 명의 아프리카 인력 교육훈련 실시
- 아프리카 개발을 위한 새로운 파트너십(New Partnership for Africa's Development, NEPAD)의 간호사 교육 및 부녀보건 사업에 150만 달러 기여

■ 교육

- 향후 3년간 50개의 학교 건립
- 아프리카 고등교육을 위한 ‘20+20 중국-아프리카 협력플랜’ 추진
 - 중국의 20개의 대학(직업대학)과 아프리카 20개 대학 간 협력모델
- 향후 3년간 200명의 아프리카 중등학교 행정인력을 중국 내 행정석사 프로그램 교육
- 중국 정부 장학생을 2012년까지 5,500명 교육

- 초·중등학교, 직업훈련원 교사 훈련 강화 및 1,500명의 학교 교장 교육
- 공자학원 사업 추진을 통해 아프리카 내 중국어 구사인력 양성

■ 과학기술분야

- 향후 3년간 100개의 공동연구 및 시범사업 실시
- 100명의 아프리카 박사 중국초청, 과학기술 연구 지원
- 식수, 농업, 청정에너지, 보건 분야에서의 선진 기술 아프리카에 이전

■ 빈곤감소

- 중국의 빈곤감소 경험을 세미나, 훈련 등을 통해 전수

■ 의료서비스 및 공중보건

- 중국 측이 아프리카에 건립 중인 병원 및 말라리아 퇴치센터는 아프리카 보건에 긍정 영향
- 향후 에이즈, 말라리아, 결핵, 신종인플루엔자 등 퇴치 지원
- 이를 위해 중국 정부는 아래 사항 지원 약속
 - － 향후 3년간 말라리아 퇴치를 위해 중국이 설립한 ‘30개의 병원 및 30개의 말라리아 퇴치센터’에 5억 위엔(약 7,300만 달러) 상당의 의료기자재 제공 및 병원 관계자 중국 연수
 - － 향후 3년간 3,000명의 의사 및 간호사, 행정인력 교육
 - － 아프리카에 의료인력 지속 파견

■ 기후변화, 환경보호

- 중국-아프리카 기후변화대응 파트너십을 구축을 통해 부정기적 고위인사 교류 실시
- 향후 3년간 100개의 소규모 관정 개발, 청정에너지 개발을 지원
- 토지이용 효율화, 기상정보, 환경보호를 위해 ‘중국-브라질 지구자원 위성(China- Brazil Earth Resources Satellite)’ 자료 공유

다. 분야별 원조현황

중국 대외원조의 주요 지원분야는 농업, 공업, 경제 인프라, 공공시설 건설, 교육, 보건의료 등이다. 최근에는 기후변화 대응분야가 새로운 분야로 떠오르고 있다.

1) 농업

농업분야는 수원국의 빈곤완화를 위한 중요한 분야이다. 농업분야의 주요 사업 형태는 농장의 건설, 농업기술센터 건립, 농업기술 시험 및 기술 보급소 건립, 농경지 및 관개시설 개선, 농기계 지원, 농업가공설비 지원, 농업 기술자 파견, 농업기술자 초청연수 등이다.

주요 성과로는, 기네비사우에 농업전문가 파견을 통해 11개의 수도작 생산 시범 단지를 조성하여 총 2,000ha를 경작하여 530톤의 종자를 생산하였으며, 여기서 생산된 우량종자를 3,530ha의 면적에 보급하여 식량을 3배 증산하였다. 2008년도에 중국 농업전문가가 기네비사우 농업부에서 수여하는 농업기술 1등상을 받았다. 마다가스카르 벼 육종 센터에서 34종의 우량종자를 육종하여 헥타르당 8톤 이상의 식량이 증산되었는데 이는 동 국가의 벼 생산의 2~3배에 해당한다. 말리에서는 사탕수수 농장과 설탕 가공공장을 건립하여 말리의 설탕생산에 획기적인 기여를 하였다고 한다. 중국이 지원한 2개의 사탕수수 농장과 2개의 설탕 공장이 말리의 국민경제에 큰 영향을 미치는 중요한 산업이 되었다. 1980년대에는 튀니지에 메제르다 운하(Medzerdah-Cap Bon Canal)를 건설하여 튀니지 농업발전에 크게 기여하였다고 『중국대외원조 백서』는 평가하고 있다.

최근 국제사회에서 식량안보에 관한 관심이 높아짐에 따라, 2010년 UN 새천년 개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 고위급 회의에서 중국 정부는 향후 5년 내 30개의 농업기술 시범센터 건설, 3,000명의 농업전문가 파견, 5,000명의 개도국 농업기술자 기술연수를 약속했다.

2) 공업

1950~70년대까지 중국은 많은 신생 독립국에 대하여 공업분야 사업을 지원하였다. 1980년대 이후에는 중국 기업의 사유화 진행에 따라 이 분야의 원조가 감소하였다. 2009년도까지 688건의 공업생산 사업을 지원하였으며, 주요 지원 분야는 경공업, 방직, 기계, 화공, 야금, 전자, 건설자재, 에너지 분야 등이었다. 주요 사업으로는 시리아의 하마(Hama) 방직공장 건설, 르완다 시멘트 공장, 페루 리오하(Rioja) 시멘트 공장, 미얀마 농업기계 공장, 콩고공화국 루테페(Loutété) 시멘트 공장 지원 등이 있다.

3) 경제 인프라 구축

중국은 교통, 통신, 전력 등 분야 경제 인프라 건설을 중요한 원조사업으로 지원하여 왔다. 2009년까지 442개의 경제기초 시설 사업을 지원하였다. 주요 사업으로는 예멘 사나-호테이다(Sana'a-Hodeida) 고속도로 건설, 파키스탄 카라코람(Karakoram) 고속도로 및 과다르(Gwadar) 항구 건설, 탄자니아-잠비아 철도건설, 소말리아 벨레드웨인-부라오(Belet Uen-Burao) 간 고속도로 건설, 몰타 건조독(Dry Dock) 건설, 카메룬 라그도(Lagdo) 수력발전소 건설, 모리타니아 누악쇼트(Nouakchott) 항구 건설, 보츠와나 철로 개보수, 방글라데시 교량 6개 건설, 라오스 곤명-방콕 간 고속도로 건설, 미얀마 메콩강 정보 고속도로 건설, 타지키스탄 샤르-샤르(Shar-Shar) 터널 건설, 캄보디아 7호 고속도로 건설, 에티오피아 아디스아바바 고테라(Gotera) 교차로 건설 등이 있다.

[BOX 6] 캄보디아의 최장 도로 건설

< '7호 도로' 개통식에 참가한 훈센 수상과 장진평 중국 대사 >



출처 : 중국 상무부(KOTRA 2010에서 재인용).

중국의 대외원조로 건설된 캄보디아 최장 도로인 '7호 도로'는 캄보디아 끄라체(Krachéh)에서부터 캄보디아-라오스 변경 검사소까지 총 길이가 약 187km에 달한다. 공사는 2004년 11월에 시작해 중국-캄보디아 수교 50주년을 맞아 예정보다 1년 앞당겨 완공한 후 2008년 4월 정식 개통하였다. 개통식에서 훈센 수상은 이 도로 개통으로 캄보디아 동북지역의 농업, 채광업, 관광업이 활발하게 발전할 것이라고 발표하였다. 이 도로 북부는 라오스를 지나 중국 쿤밍까지 이어졌으며 남부는 캄보디아 항구까지 연결돼 아시아 각국과의 무역에도 유리한 인프라 환경을 구축한 것으로 평가되었다.⁵⁾

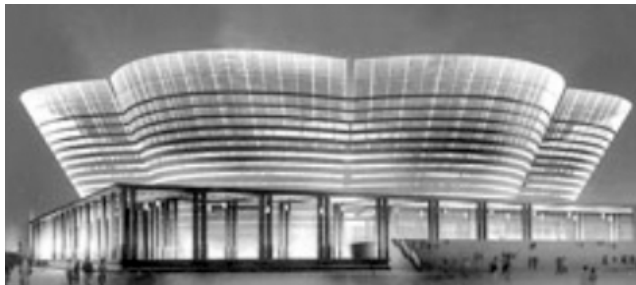
5) KOTRA 2010, p. 38.

4) 공공시설

대외원조에 있어 상대적으로 공공시설 건설이 많다는 것이 중국의 원조의 특징이다. 중국은 시정부 청사, 민용 건축, 관정개발, 회의시설, 체육관, 문화시설, 교육위생 시설 등의 건설을 지원하였다. 2009년 말까지 총 687건의 공공시설 건립을 지원하였다.

주요 지원 사업으로는 스리랑카 반다라나이크 기념 국제회의장 건설, 수단 우의홀, 가나 국립극장, 이집트 카이로 국제 컨벤션 센터, 코모로 방송국 건설, 미얀마 국제 컨벤션 센터, 케냐 국제 스포츠센터, 피지 체육관, 탄자니아 체육관 건설 등이 있다. 이들 건물들은 각국의 상징물이 되었다. 그 밖에 모리타니아 누악쇼트(Nouakchott) 식수공급사업, 탄자니아 식수공급사업, 니제르 진테르(Zinder) 식수공급사업, 앙골라 및 수리남 저비용 주택건설 등은 현지 빈곤주민에게 중요한 생활기반을 마련해 주었다.

[BOX 7] 스리랑카 예술 공연장(National Performing Art Theatre) 건설



출처 : 스리랑카 국가 개발 미디어 센터(<http://www.development.lk>).

2011년 3월 스리랑카 국가 개발 미디어 센터(Media Center for National Development of Sri Lanka)는 콜롬보 시내에 중국의 지원으로 건설된 예술 공연장이 완공되어 개방된다고 보도하였다. 2005년 시작된, 약 1,300석 규모의 초현대적인 예술 공연장 건립 프로젝트에 총 30.8억 스리랑카 루피(Rs)가 소요되었으며, 비용은 전액 중국 정부가 부담하였다. 건물은 중국 기업인 'Yang Jiyan Company of China'가 건축하였으며, 건축 디자인 관련 기술지원은 물론 공사인력도 중국인을 활용하여 건축되었다.⁶⁾

6) 스리랑카 국가 개발 미디어 센터(Media Center for National Development of Sri Lanka), <http://www.development.lk/news.php?news=1149>

[BOX 8] 라오스 동남아 경기대회(SEA게임) 경기장 건설



출처 : 라오스 동남아 경기대회 조직 위원회(<http://www.laosoc.com>).

중국계 기업이 2009년 12월 라오스에서 개최된 제25차 동남아 경기대회(SEA게임)의 주경기장을 포함한 18개 경기장을 건설하였다. 이는 중국의 대외원조사업이 인프라 구축에 집중되던 모습에서 벗어나 최초로 운동경기장 건설로도 확대되었다는 점에서 의미가 있는 사업이었다. 이 공사는 윈난(雲南)건설공업그룹이 책임졌으며 2006년 10월 말에 시작해 2008년 말에 완공되었다. 공사 총 투자액은 4,600만 달러(US 달러), 주경기장 관람객 수용인원은 약 2만여 명에 달하고 중국 측에서 우선 40년 운영권을 갖기로 하였다.⁷⁾ 이밖에 중국은 라오스 측 선수들에 대한 훈련도 원조하기로 하였다.

5) 교육

교육분야 역시 중국의 중요한 원조분야이다. 주요 원조 내용으로는 학교 건립, 학교설비 및 기자재 지원, 교사파견, 교사 초청연수, 유학생에 대한 장학금 지원 등이 있다.

2009년도까지 130여 개의 학교를 건립하였으며, 119개 국가 7만 627명의 유학생이 중국에 와서 교육을 받았으며, 그중 1만 1,185명의 학생에게 장학금을 지원하였다. 1만 명의 교사를 파견했으며, 수원국 교사 1만여 명에 대하여 교육을 실시하였다.

6) 보건위생

보건위생 분야의 주요 사업은 병원 건립, 보건소 및 말라리아 치료센터 건립, 의료단 파견, 개도국 의료인력 교육훈련, 약품 및 의료기자재 제공 등이다. 중국은 2009년 말까지 100여 개의 병원 및 보건소를 건립하였으며, 대량의 의료시설 및 약품을 지원하였다. 또한, 30여 개의 병원이 건립 추진 중에 있다고 『중국대외원조 백서』에서 밝히고 있다.

7) KOTRA 2010, p. 39.

중국 원조에 의해 건립된 주요 병원으로는 예멘 타이즈(Ta'izz) 종합병원, 중앙아프리카공화국, 기네비사우, 짐바브웨, 차드, 라오스 병원 등이 있다. 중국은 최근 3년간 아프리카 국가에 30개의 말라리아 치료센터를 건립하였으며, 1억 9,000만 인민폐 상당의 말라리아 치료약을 지원하였다.

7) 청정에너지 및 기후변화 대응

메탄가스 및 소수력 발전 분야는 중국의 대외원조에 있어 강점이 있는 분야라고 할 수 있다. 1980년대 개도국에 메탄가스 개발기술을 전수하기 시작하여, 가이아나와 우간다에 메탄가스 기술을 전수하였다. 기후변화 대응 차원에서 최근에는 튀니지, 기니, 바누아투, 쿠바에 메탄가스 기술협력 사업을 확대해 나갔다. 카메룬, 부룬디, 기니 등에는 소수력 발전소를 지원하였다. 몽골, 레바논, 모로코, 파푸아뉴기니에는 태양열 에너지 및 풍력발전소 건립을 지원하였다. 2000~2009년까지 바이오에너지, 태양에너지, 소수력발전 등 신재생 에너지 분야에 50개의 연수 과정을 개설하여 1,400명의 개도국 인력을 교육하였다.

4. 원조의 수행 방식

중국의 원조 수행 방식은 아래의 8가지로 구분된다.

- ① 프로젝트 원조(Complete Projects)
- ② 일반 물자원조(Provision of Goods and Materials)
- ③ 기술협력(Technical Cooperation)
- ④ 인적자원개발(Human Resource Development Cooperation)
- ⑤ 의료단 파견(Chinese Medical Teams)
- ⑥ 긴급인도원조(Emergency Humanitarian Aid)
- ⑦ 봉사단 파견(Overseas Volunteer Programs)
- ⑧ 부채탕감(Debt Relief)

위의 사업 수행방식 중 프로젝트 원조가 전체 원조의 40%를 차지하는 가장 중요한 수단이다. 각 원조 수행 방식에 대한 상세한 조사결과는 다음과 같다.

가. 원조수행 방식의 발전과정

1950~1970년대까지 중국의 원조는 물자공여 위주의 원조였다. 1980년대 이후, 특히, 1995년도 이후 중국은 새로운 대외원조 방식을 시도하였으며, 기존의 원조 방식

도 개혁하기 시작하였다. 그 결과, 우대차관 원조 및 프로젝트형 사업이 점차 증가하였다. 이러한 사업방식으로서의 전환 이유는 사업 추진 시 수원국에서 보유하고 있는 자원과 시장조건에 맞는 사업을 추진하기 위함이며, 아울러, 중국 기업이 수원국이 발주하는 투자건설 사업에 대한 참여를 촉진하여 장기적으로 대외원조가 투자, 플랜트 수출 등으로 이어져 상호 호혜적 협력이 이루어지도록 하기 위해서였다.

중국 정부의 대외 우대차관이란, 중국 정부가 중국 금융기관을 지정하여 개도국 정부에 원조 조건에 맞는 중장기 저리의 우대차관을 제공하는 것이다. 1994년도 국무원에서 정부가 이윤 차액을 보전해 주는 방식의 우대차관 원조가 도입되었으며, 1995년 7월에는 최초로 짐바브웨와 우대차관 협정이 서명되었다. 이러한 우대차관이 중국의 대외원조 자금원을 다양화하는 계기가 되었다. 즉, 과거 재정지출 방식과 금융자금의 결합으로 대외원조의 규모가 확대되었고, 은행자본의 개입으로 은행이 투자대상사업에 대하여 평가, 심사, 관리감독을 실시하게 되었으며, 이것이 대외원조 효율성을 높이는 데 기여하였다고 『중국대외원조 백서』는 밝히고 있다.

대외원조 합자협력은 중국 정부와 수원국 정부 간 협의서 범위에서 양국(중국 및 수원국)의 정부가 정책 및 자금을 뒷받침하고, 중국 기업이 수원국 기업과 합자경영, 합작경영 등의 방식으로 사업을 시행하게 된다. 대외원조 합자협력 방식은 1992년도에 처음 시도되었으며, 이는 정부의 원조자금뿐만 아니라 기업도 자신의 자금을 투자하여 대외원조의 규모가 확대되는 효과를 가져왔다고 중국은 평가하고 있다. 이러한 제도의 장점은 양국 간 기업관리, 기술적인 장기협력을 촉진하게 되어 수원국의 기업관리 인력 배양, 수원국 인력 취업기업 제공, 원조의 효과성 제고에 도움이 되고, 중국 기업의 해외시장 개척에 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

나. 프로젝트 사업(Complete Projects)

중국의 프로젝트 사업(Complete Projects, 成套项目)의 개념은 무상, 무이자 차관 및 우대차관 등 원조 자금으로 사업 목적 달성을 위해 수행되는 각종 활동(조사, 기술인력파견, 시공, 설치 등)을 포괄하는 개념이다. 중국의 원조의 특성은 위에서도 언급되었지만, 프로젝트 내에 개인기업이 투자 형태로 참여할 수 있다는 점이다. 이 경우 개인투자 금액은 ODA 통계에는 제외될 것으로 생각된다. 동 사업은 상무부 산하 국제경제협력사무국(国际经济合作事务局)에서 수행을 맡고 있다.

중국의 대외원조의 40%가 프로젝트 사업으로 추진되었으며, 통신, 전력, 에너지, 교통, 교육 등 각 분야 인프라 구축에 지원되었다. 2009년까지 총 2,000여 개의 사업이 진행되었다.

[표 2] 2009년까지의 프로젝트 사업 분야별 분포*

분야	프로젝트 수	비율
• 농업	215	10.6%
농업, 목축업, 어업	168	8.3%
수자원 관리	47	2.3%
• 공공시설	670	33.1%
회의장	85	4.2%
체육시설	85	4.2%
극장, 영화관	12	0.6%
주민이용건물	143	7.1%
정부청사	37	1.8%
우물, 식수 공급	72	3.6%
학교, 병원	236	11.7%
• 경제기반시설	390	19.3%
교통	201	9.9%
전력 공급	97	4.8%
방송, 통신	92	4.5%
• 공업	635	31.4%
경공업	320	15.8%
방직업	74	3.7%
무선전자	15	0.7%
기계공업	66	3.3%
화학공업	48	2.4%
목재가공	10	0.5%
건축자재가공	42	2.1%
금속공업	22	1.1%
석탄공업	7	0.3%
석유공업	19	0.9%
지질광산탐사	12	0.6%
• 기 타	115	5.7%
총 계	2,025	100%

* 우대차관 불포함.

자료 : 中華人民共和國 國務院 新聞辦公室 2011.

다. 물자원조(Provision of Goods and Materials)

물자원조는 중국의 가장 전통적인 원조 방식이다. 각종 기계설비, 의료기자재, 자동차, 사무용품을 원조해 왔다. 동 사업은 상무부 산하 ‘중국 국제경제 기술교류센터’에서 담당하고 있다.

라. 기술협력(Technical Cooperation)

중국의 전문가 파견을 통한 기술교류와 전수를 촉진하는 사업이다.

마. 인적자원개발(Human Resource Development Cooperation)

개도국 기술연수, 학위과정 연수, 인력교류사업 등 연수사업을 말한다. 2009년까지 총 12만 명 연수가 완료되었다. 최근 매년 1만 명가량 초청연수를 실시하고 있다. 동 사업은 상무부 훈련센터에서 담당하고 있다.

바. 의료단 파견(Chinese Medical Teams)

1963년 알제리에 최초로 의료단 파견 후 2009년까지 총 2만 1,000명의 의료인력이 파견되었으며, 2009년도 현재 1,324명의 의료단이 57개국의 130개 의료기관에서 활동 중이다.

사. 긴급인도원조(Emergency Humanitarian Aid)

2004년 9월 인도주의 긴급구조 체제를 구축하여 최근 5년간 200명의 구조단을 파견하였다. 특히, 2004년도 동남아 쓰나미 발생 시 단일 건으로는 중국 최대의 원조규모인 7억 위엔(약 1억 달러)의 원조를 실시하였다. 긴급구조는 상무부, 외교부, 인민해방군 참모부 등 3개 부처 협의체에서 파견을 결정한다.

아. 봉사단 파견(Overseas Volunteer Programs)

2002년 5월 라오스에 5명의 봉사단 파견 이후, 2009년 말 기준으로 태국, 에티오피아, 라오스, 미얀마, 웨이셀, 라이베리아, 가이아나 등 19개국에 405명의 봉사단이 활동 중이다. 주요 분야는 동양의학, 농업, 체육, 컴퓨터 분야이다. 특히, 2003년 최초로 도입한 중국어 교육 봉사단의 경우 2009년 말까지 70개 국가에 7,590명이 파견되었다. 봉사단 파견 업무는 상무부의 위탁을 받은 『중국 청년봉사단협회』에서 봉사단 선발 및 파견, 관리업무를 맡고 있다. 중국 봉사단의 자격은 20~35세의 중국 국적의 신체 건강한 대학졸업 이상 학력을 가진 청년이며, 근무 연한은 6개월에서 2년이다.

자. 부채탕감(Debt Relief)

2009년 말까지 50개국과 부채탕감 협의서를 체결하여 총 380건, 255.8억 위엔(약 38억 달러)의 부채를 탕감하였다. 부채탕감에 관한 의사결정은 상무부, 중국인민은행, 재정부, 국가개발은행, 수출입은행 등 관련 기관의 협의 하에 이루어진다.

[표 3] 중국의 부채탕감 현황(2009년 누계)

지역	국가 수	탕감 수	탕감액(억 위엔)
아프리카	35	312	189.6
아시아	10	41	59.9
중남미, 카리브 연안	2	14	4.0
대양주	3	13	2.3
총 계	50	380	255.8

자료 : 中華人民共和國 國務院 新聞辦公室 2011.

5. 원조의 법제화 및 관리체제

가. 대외원조 관련 법제화 추진 현황

1964년 주은래 총리의 ‘대외원조 8원칙’ 발표 이후, 동 원칙이 중국 대외원조의 유일한 기준으로 역할을 해왔다. 1991년도 전국 대외경제무역회의에서 대외원조에 관하여 집중적인 토론이 있었으며, 이때 대외원조 담당 부문이 결정되고 물자공여 및 원조업무를 위한 파견인력 관리방안 등이 수립되었다. 2003년도에는 상무부에서 ‘중국 대외원조 조례’ 초안이 작성되어 대외원조의 법제화가 가속되었다. 아직까지 동 조례는 입법화 되지 못하고 있으며, 현재는 각 부처별 규정을 근거로 대외원조 사업을 추진하고 있다.

최근 상무부 대외원조국은 대외원조 제도화에 노력하고 있다. 『대외원조 물자공여관리 잠정 추진방안』, 『대외원조 물자공여 실시기업 자격인증 방법(시안)』, 『대외원조 프로젝트 사업 안전생산 관리방법』, 『대외원조 프로젝트 사업 시공임무 실시기업 자격인증방법(시안)』, 『대외원조 프로젝트 시공임무 평가원칙(수정판)』 등이 제정되었다. 또한, 상무부에서 『물자지원 공여 물품 가이드 목록』, 『대외원조사업 경제기술 자문 서비스 네트워크에 관한 내부 규정』, 『대외원조사업 조달에 관한 내부규정』 등이 제정되어 2000년도에 유관 부처 38개소에 배포되었다.

중국 정부는 대외원조사업의 효과달성을 위해서는 건전한 대외원조 관리제도의 확립 및 원조사업 관리가 선행되어야 한다는 점을 인식하고 있다. 최근 상무부는 대외원조사업 추진업체 관리, 원조 참여인력 및 우대차관에 대한 관리강화 방안을 제정하고 있다. 상무부는 대외원조 참여 기업에 대한 평가를 강화하고, 2007년부터는 대외원조 참여기업 평가제도를 제정하였다. 상무부는 원조 참여 인력 관리를 위하여 교육훈련을 강화하고 자격관리 제도도 도입하였다. 또한 우대차관 관리를 위하여 2004년부터 우대차관 사업 참여기업 자격 요건 및 경쟁제도를 채택하였다.

나. 중국의 대외원조 관리체제

상무부가 중국 국무원으로부터 권한을 위임받은 정부 대외원조의 공식 주관 부처이다. 대외원조의 정책 수립 및 수행에 있어서 상무부가 주관을 하되, 상무부, 외교부, 재정부 등 3개 기관이 대외원조 업무에 관한 상호 ‘협조관계(inter-agency coordination)’를 구축하고, 중요한 사안에 대해서는 상호 협의를 통해 의사를 결정하는 체계이다.

상무부 내에서 대외원조를 총괄하는 부서는 ‘대외원조국(Department of Aid to Foreign Countries)’이다. 대외원조국은 중국 대외원조에 관한 정책수립, 대외원조 법률·법규·규정 제정, 원조 수행 방식에 대한 연구, 대외원조 총괄 계획 및 국별 원조계획의 수립, 원조사업의 선정 및 실시를 전담하고 있다.

상무부, 외교부, 재정부 등 3개 부처 이외에 중앙 23개 부 및 위원회, 지방 정부에서 원조에 참여하고 있다. 중국의 원조 집행체계는 다음과 같은 것으로 조사되었다.

[BOX 9] 중국 원조 집행체계

■ 정책, 제도, 국별지원계획 등 중요사항 결정

- 상무부 주관 하에 외교부, 재정부와 협의를 통해 초안을 작성하고, 국무원 승인을 거쳐 결정
 - ※ 상무부 내 14개 국 단위 부서에서 대외원조 업무 담당

■ 각 업무별 담당부처

- 해외긴급원조 : 상무부, 외교부, 인민해방군 참모부
- 차관 감면 및 탕감업무 : 상무부, 중국인민은행, 재정부, 국가개발은행, 수출입은행
- 대외원조 협조 부처 : 23개 부(部) 및 위원회
- 상무부가 지방 성정부와 대외원조업무 관련 연락업무 담당
- 대외원조 감사 기능 : 상무부, 외교부, 재정부 및 각 부처 내 인사, 규율담당 부서 및 전문가
- 우대차관 업무 : 상무부가 주관하며 수출입은행이 집행
- 해외현장 : 중국의 재외공관에서 담당(주로 상무관이 담당)

다. 대외원조 집행기관

프로젝트는 상무부 내 『국제경제협력사무국(国际经济合作事务局)』에서 담당하며 우대차관사업은 『중국수출입은행(中国进出口银行)』이 담당하고 있다. 또한, 중국의 연수생 초청사업은 『상무부 훈련센터』에서 담당하며, 물자공여 업무는 상무부 『국제경제 기술교류센터』에서, 봉사단 파견업무는 『중국 청년봉사단 협회』에서 각각 담당하고 있다.

1) 국제경제협력사무국

국제경제협력사무국은 2003년 7월 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 가입 및 신 행정관리체제 적응 업무 수행을 주요 목적으로 설립되었으며, 대외원조 업무에 있어서는 대외원조의 보조 및 관리역할을 하고 있다. 즉, 대외원조업무의 촉진, 서비스 제공 및 사업 추진을 담당하고 있다. 또한 중국 기업의 대외진출 촉진 업무도 겸하고 있다.

2) 수출입은행

1994년에 설립되었으며, 1995년부터 대외 우대차관 업무를 전담하고 있다. 우대차관의 담당부처는 상무부로, 정책결정 역할을 한다. 수출입은행은 사업의 평가 및 조사, 대출금 관리, 원리금 상환 관리가 주요 업무이다. 매년 차관의 규모는 중국 인민은행이 주관이 되어 상무부, 외교부, 수출입은행이 공동으로 상무부에 제출하여 승인을 받아 결정하게 된다.

III. 중국의 대외원조의 평가

그동안 전통적인 서구공여국들은 신흥원조공여국의 등장에 대해 많은 관심을 표명하는 동시에 기존의 국제원조질서에 미칠 영향에 대한 우려를 제기해 왔다. 특히 서구공여국들이 합의해 온 원조의 규범 및 공여방식과는 매우 상이한 원조모델을 활용하고 있는 중국의 대외원조 정책에 대해서 국제사회는 엇갈린 평가를 내려왔다.

비판적인 측면에서는 중국이 자국의 경제성장을 지속하는 데 필요한 자원과 에너지를 확보하려는 경제적인 목적을 갖고 아프리카의 자원부국을 중심으로 대규모 원조공여를 하고 있다는 점과 건전하고 지속적인 개발에 해를 끼치고 있다는 지적이 있었으며, 다른 한편으로는 중국의 원조가 수원국의 개발에 필요한 재원을 보조하는 역할을 할 뿐 아니라 국제원조질서에 건전한 경쟁을 도입하고 이를 통한 효율성을 가져올 수 있다는 시각도 제시되어 왔다.

여기서는 『중국대외원조 백서』에서 확인된 중국의 대외원조 정책 및 현황을 바탕으로 중국의 대외원조의 특징을 다섯 가지로 정리해 보고, 그동안 국제사회에서 중국의 대외원조 정책에 관해 내린 평가를 요약 및 검토해보도록 하겠다.

1. 중국 대외원조의 특징 및 평가

가. 우대차관·구속성 원조 중심

우대차관을 통한 원조는 중국 원조의 대표적인 특징 중 하나로, 1995년도에 처음 등장하였다. 우대차관을 통한 원조의 공여는 수원국 정부가 자국의 발전 계획과 전략에 따라 선정한 프로젝트 후보 리스트를 중국 정부에 제출하고 이를 중국 상무부와 수출입은행이 심사하여 선정된 프로젝트에 대해 정부 간 동의서와 차관계약에 서명함으로써 이루어지며, 2~3%의 낮은 이자로 15~20년 동안 차관이 제공되고 있다.⁸⁾

이러한 우대차관 제도는 자국 기업 진출이나 자국 인력 파견을 조건으로 하는 구속성 원조의 형태로 제공되고 있다는 점에서 비판을 받고 있다.⁹⁾ 구체적으로 중국수출입은행은 원조 심사기준에 프로젝트의 실행 주체는 중국 기업이어야 함을 명시하고

8) 중국은 2009년까지 총 76개 국가에 325개 프로젝트를 우대차관으로 제공하였으며 이 중 61%는 경제 인프라 사업에 사용되었다. 中華人民共和國 國務院 新聞辦公室 2011.

9) 그러나 서구공여국이 제공하는 비구속성 원조의 경우에도, 계약조건 등을 통해 사실상 구속성 원조의 성격을 띠는 경우도 존재하며, 이 경우 국제사회의 감시가 어렵다는 한계를 가지고 있다.

있으며, 수원국 정부가 원조 프로젝트를 신청할 때 타당성 조사 결과와 함께 중국 기업과 수원국 기업 간의 상업적 계약 또는 협력 동의서를 제출하도록 요구하고 있다. 또한, 우대차관 공여의 조건으로 원조 프로젝트에 사용되는 설비, 원자재, 기술, 또는 서비스는 최소 50% 이상을 중국산으로 할 것을 차관원칙에 명시하고 있다. 이로 인해 중국의 원조가 자국 기업의 해외진출 및 자원 확보에 대한 보조금 역할을 한다는 비판이 제기되고 있으며, 이와 더불어 중국의 원조 프로젝트에는 대부분 중국 노동자와 기술자가 고용됨으로써 수원국의 고용상황 개선에 도움이 되지 않으며, 제한적인 기술 이전만 이루어지고 있다는 비판도 제기되고 있다.¹⁰⁾ 또한 서구공여국의 경우와는 달리 중국 원조의 주체가 중국의 기업, 특히 국유기업인 경우가 많다는 점에서 정부가 기업의 구체적인 업무에 과도한 간섭을 할 수 있고, 기업이 정부의 원조정책에 영향력을 행사할 수 있다는 문제점이 지적되어 왔다.¹¹⁾

나. 인프라·공공시설 건설 위주의 프로젝트 중심 원조

중국 원조의 또 다른 특징은 원조의 상당 부분이 인프라나 공공시설 건설을 내용으로 하는 프로젝트 사업으로 진행된다는 점이다. 중국의 대외원조의 40%가 프로젝트 사업으로 추진되었으며¹²⁾, 프로젝트 사업은 주로 통신, 전력, 에너지, 교통, 교육 등 각 분야 인프라 구축 및 공공시설 건설에 지원되었다.¹³⁾

이러한 중국의 원조는 열악한 사회기반시설을 가진 대부분의 아프리카 국가들에게서 크게 환영을 받고 있다. 그러나 프로젝트 중심의 원조공여방식은 국제원조사회가 1950~1970년대에 주로 의존했던 방식으로 이후 서구공여국들은 원조의 효과성을 목표로 프로그램형 접근법(Programme-Based Approach, PBA)¹⁴⁾을 사용한 원조로 옮겨가는 추세인 데 반해, 중국의 원조는 여전히 개별적인 프로젝트를 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 비판을 받고 있다.

10) 남영숙 2009, pp. 52-53; Pehnelt 2007.

11) 비용적인 측면에서는 중국이 제공하는 물자 및 서비스는 가격이 매우 경쟁적이며, 구축성 원조가 반드시 비용을 증가시켜 원조의 효과성을 저해한다고 보기는 어렵다는 주장도 제기되고 있다. 실제로 아프리카에서 중국 기업의 비용은 서구권이나 남아프리카 기업에 비해 1/2에서 1/4의 수준으로 조사되었으며, 중국은 가격경쟁력을 바탕으로 UN 등 국제기구의 공개경쟁입찰에서 낙찰하여 원조사업을 진행한 경우가 많다고 알려져 있다. 남영숙 2009, p. 53.

12) 1993~2003년간 새로운 프로젝트 349개가 지원되었으며, 2009년까지 총 2,000여 개의 사업이 진행되었다. 자세한 내용은 中華人民共和國 國務院 新聞辦公室 2011. 참조.

13) 中華人民共和國 國務院 新聞辦公室 2011.

14) PBA는 국가빈곤감소전략, 특정 분야별 프로그램, 주제별 프로그램 또는 특정 기관의 프로그램을 포함한 현지 주도의 개발프로그램에 대한 조율된 지원을 원칙적으로 하는 개발협력에 참여하는 방법으로써, '수원국 또는 현지기관의 리더십', '하나의 포괄적인 프로그램 및 예산들', '공여국의 보고, 예산책정, 재정관리 및 조달을 위한 공식적인 공여국 조정 및 조화 절차', '프로그램 설계 및 실행, 재정관리 그리고 감독 및 평가를 위해 현지 체제의 활용을 향상시키기 위한 노력'을 포함해야 한다. PBA에 관한 자세한 내용은 이현주 2010, pp. 57-62. 참조.

다. 무역·투자·원조를 연계한 패키지형 개발협력

중국식 원조의 또 하나의 특징은 무역·투자·원조를 연계하여 중국과 수원국의 경제발전을 동시에 추구하는 패키지형 개발협력 방식이라 할 수 있다. 중국 기업이 중국 정부의 우대차관 형태의 원조를 받고 수원국에서 프로젝트를 진행할 때 플랜트, 기술, 자본(해외투자), 상품(무역) 등을 제공하며 중국의 노동자를 현지로 데려가 고용하는 방식을 사용한다. 이러한 개발 프로젝트를 통해 생산되는 상품 또는 천연자원은 중국 기업을 통해 중국으로 수입되고 수원국에게 원조에 대한 현물 변제도 가능하게 하여, 중국의 경제발전과 수원국의 개발을 동시에 추구하는 방식이라고 할 수 있다. 일례로 중국 정부는 개발도상국에 제지, 담배, 제당, 봉제공장 등 낮은 비용으로 원자재를 가공 생산할 수 있는 현지 공장의 설립, 관련 기술 및 교육·훈련 프로그램을 제공하고 해당 제품의 수출지원을 위해 무관세화 조치를 취하는 등 수원국의 제조업 생산활동을 지원해 왔다.

그러나 중국의 원조와 투자는 원자재의 확보에 초점이 맞추어져 있는 경우가 많아 오히려 개발도상국의 위험요인으로 작용하고 있다는 의견이 있으며, 패키지형 개발협력 방식은 중국 기업의 진출을 촉진하기 위한 개발협력 방식이라는 비판이 제기되고 있다.¹⁵⁾ 특히 사하라 이남 아프리카의 경우 중국은 소수의 아프리카 국가에서 원자재를 수입하는 반면 다수의 국가에 공산품 특히 최종소비재와 자본재를 수출함으로써 현지 제조업 생산기반을 위협할 수 있다는 것이다.

라. 투명성의 결여

중국은 그동안 정확한 원조규모, 내용, 방법 등을 공개하지 않아,¹⁶⁾ 중국의 개발원조 관련 데이터의 경우 중국 지도층의 언급이나 수원국과의 합의사항 발표문 등 일부 자료를 바탕으로 추정하는 방법에 의존해 왔었다. 이런 측면에서 볼 때, 중국 국무원이 2011년 4월 『중국대외원조 백서』를 발표한 점은 긍정적으로 평가될 수 있으나, 『중국대외원조 백서』 역시 관련 정보를 충분히 제공하고 있지 않다는 점에서 미흡한 점이 많다.

중국은 OECD DAC 회원국이 아니기 때문에 국제사회에 중국의 원조활동과 관련된 통계를 보고할 의무는 없다. 그러나 원조에 대한 투명한 통계의 부재는 원조의 효과성 제고를 위해서 뿐만 아니라 중국의 원조에 대한 불필요한 우려를 해소시키기 위

15) Meidan 2006; Kaplinsky et al. 2006.

16) Pehnelt는 중국의 원조 관련 통계가 불투명한 이유로 두 가지를 지적하고 있다. 첫째, 중국의 분절화되고 복잡한 원조체제로 인해 중국 정부도 정확히 원조와 관련된 예산지출을 알기 어렵기 때문이다. 둘째, 자국의 빈곤문제를 해결하지 못한 상황에서 대외원조를 제공하고 있으므로, 중국 정부가 이에 대한 국민들의 반발을 우려하기 때문이다. Pehnelt 2007, pp. 2-3.

해서 중국 정부가 해결해야 할 과제라고 할 수 있다.

마. 원조의 비조건성

중국의 대외원조 정책을 관통하는 기본원칙 중 하나는 내정불간섭의 원칙이다. 1964년 발표된 주은래(周恩來) 총리의 ‘중국의 대외원조 8원칙¹⁷⁾’ 중 하나인 ‘주권존중’은 수원국에 어떠한 조건의 특해도 요구하지 않는 것을 원칙으로 하고 있으며,¹⁸⁾ 또한 수원국의 정치 또는 거버넌스의 문제에 대해서는 중국 정부는 일체의 간섭을 하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다.

이러한 중국의 조건 없는 원조공여는 원조의 실행 및 계획에 있어서 수원국의 주인 의식(Ownership)을 확대할 수 있다는 장점을 가지고 있으며, 수원국의 민주화 등 거버넌스 개혁을 요구하지 않기 때문에 많은 수원국들로부터 환영을 받고 있다.¹⁹⁾

그러나 중국이 내정불간섭을 원칙으로 내세우는 것은 원조를 제공받는 국가 역시 ‘하나의 중국’ 정책을 존중하고 중국의 내정에 간섭하지 말라는 뜻으로, 중국이 ‘하나의 중국’ 정책을 강요하기 위한 수단으로 후한 원조를 제공하고 있다는 점에서 비판을 받고 있다²⁰⁾. 더 나아가 이러한 중국의 대외원조에 대해 서구공여국들은 중국식 원조가 그동안 서구공여국과 비정부기구(Non-Governmental Organization, NGO)들이 수원국의 투명성과 거버넌스 개선을 위해 노력한 효과를 상쇄시키고, 서구공여국으로부터 부채를 탕감 받은 최빈국들에 대해 차관을 늘리면서 또 다시 부채 문제를 악화시킬 수 있다는 우려를 제기하고 있다.²¹⁾

17) [Box 3] 참조.

18) 중국이 대외적으로 내정불간섭 원칙을 내세우는 것은 다른 한편으로는 중국의 내정에도 간섭하지 말라는 의미로, 실제로 중국의 원조공여에 있어 암묵적인 조건으로 삼는 것은 대만과의 단교 등 ‘하나의 중국’ 정책에 대한 지지라고 할 수 있다. 남영숙 2009, p. 54.

19) 중국은 개발도상국에 대한 주권 침해와 내정 간섭이 없이 무역, 인프라와 사회제도에 대한 투자를 통해 경제발전을 달성하는 것이 가능하다고 주장하면서, 중국식 발전모델로 베이징 컨센서스를 제시하고 있다. 베이징 컨센서스는 정치적 자유화를 강요하지 않으면서 시장경제 요소를 최대한 도입한다는 주장을 골자로 하여, 정부주도로 추진하는 점진적, 단계적 경제개혁과 조화롭고 균형잡힌 발전정책, 대외정책을 추구하고 있다. 강선주 2007, p. 7; 왕혜숙·최진명 2010, p. 247.

20) 칼 라크루아·데이빗 매리어트 2011, pp. 56-171.

21) 국제사회는 중국이 독재정권인 수단, 짐바브웨, 앙골라, 미얀마 등에 원조공여를 지속하는 데 대해 많은 비판을 제기해왔다. 일례로, 2005년 중반 앙골라의 불투명성에 대한 우려로 서방 공여국간 회의가 취소된 이후에 중국이 20억 달러의 우대차관을 제공하고 앙골라 유전 개발에 대한 권리를 확보한 적이 있다. Kaplinsky et al. 2006, p. 30.

[BOX 10] KOICA 대(對) 중국 협력사업

중국이 경제규모 세계 제2위로 부상하였고, 연간 약 20억 달러 규모의 원조를 제공하는 국가로 발전함에 따라 중국에 대한 원조 필요성에 의문이 제기되고 있다. 객관적인 경제조건으로 본다면 한국이 중국에게 원조를 제공한다는 것이 불필요해 보인다. KOICA의 협력사업이 일방적인 시혜인 ‘원조’라고 한다면 말이다.

그러나 중국에 대한 무상협력은 형식상으로는 ‘원조’가 분명하지만, 내용상으로 살펴보면 ‘원조’ 이상의 의미를 갖고 있으며, 미래를 위한 협력사업으로 볼 수 있다. 중국에 대한 협력은 주로 내몽고 인근 사막화 및 황사 방지를 위한 조림사업과 황해오염 방지 연구사업으로 이루어져 있다. 사업 수행을 통한 이익이 장기적으로 우리에게 직접 혜택이 돌아오는 한·중 상호 호혜적인 환경 분야 협력사업이다. 특히, 조림 분야 협력은 KOICA가 약 10년간 중국에 일관되게 협력을 해온 분야이며, 직·간접의 가시적인 효과를 거두고 있는 사업으로 중국 측에서도 매우 고마워하고 있다. 그러나 이런 종류의 국제협력사업을 ODA로 분류하지 않고, 타공여국 사례에서처럼 심화(further) 협력사업으로 구분하여 운영하는 것이 위와 같은 오해를 근원적으로 방지하는 동시에 ODA에 대한 국민의 지지를 얻는데 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.

1996~2010년 KOICA 대(對) 중국 협력사업 규모(단위: 천 달러)

년도	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
금액	3,755	3,346	1,463	5,089	5,903	1,672	2,397	2,847	3,458	2,803	2,723	1,880	7,918	2,364	3,268

자료 : 한국국제협력단 통계사이트 (<http://stat.koica.go.kr>).

2. 한·중·일 3국의 원조 정책 비교 분석

한국과 일본은 중국과 같은 지역에 위치하고 있는 나라로서, 일본은 대표적인 공여국의 하나이며, 한국은 최근 OECD 개발원조위원회에 가입하며 국제사회에서 ‘원조를 받던 국가에서 원조를 제공하는 국가로의 전환’을 홍보하며 개발협력에 기여하고 있다. 이러한 상황에서 최근 신흥공여국으로서의 중국이 급부상하며 국제사회의 주목을 받고 있는 현상은 자칫하면 중국의 대외원조모델이 아시아를 대표하는 원조모델로 인식될 수 있다는 점에서 한국과 일본은 관심을 둘 필요가 있다. 앞에서 살펴 본 중국의 원조의 특징은 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 공존하고 있기에, 중국의 원조방식이 아시아를 대표하는 원조방식으로 인식될 경우, 한국과 일본을 포함한 아시아 지역 공여국에 대한 부정적인 인식이 확산될 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 본 보고서에서는 한국, 중국, 일본 원조의 공통점 및 차이점 분석을 통해 한국의 대외원조 정책의 나아가야 할 방향에 대해 알아보도록 하겠다.

가. 원조 동기 및 목적

한·중·일 3국 대외원조의 공통된 특징으로 자국의 경제적 이익 추구를 목적으로 한 원조제공이 지적되고 있다. 이에 대해 자세히 살펴보면, 원조의 동기 및 목적을 정미경·김동렬(2010)은 국가이기적, 국가이타적, 전지구적 지원으로 구분하였는데, 일본, 미국, 독일, 영국은 국가이기적 공적개발 지원 국가로, 호주, 프랑스, 스웨덴은 국가이타적 지원 국가로, 아일랜드, 노르웨이는 전지구적 지원 국가로 분류하고 있다. 이러한 분류 방법에 따르면 한국과 중국 역시 국가이기적 ODA 지원국가로 분류할 수 있다.

한국이 국가이기적 ODA 지원국가로 분류되게 되는 주된 이유는 국가 이미지 개선을 통한 경제적 이익 창출을 목적으로 시행되는 유상지원의 비율이 높기 때문이다. 이로 인해 한국은 ODA를 공여국의 정치적, 경제적 수단으로 이용하려는 공여국 중심의 시각에서 벗어나지 못하고 있다는 국제사회의 비판을 받고 있다.²²⁾ 그러나 한국은 2010년 1월 25일 『국제개발협력기본법』을 제정하여, 한국의 개발원조의 기본정신 및 목표를 개발도상국의 빈곤감소, 여성 및 아동의 인권향상과 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력 관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것으로 설정하는 등의 노력을 통해 국가이기적 지원에서 벗어나 국제사회의 빈곤감소에 기여를 목표로 하는 등 보다 이타적인 개발원조를 이행하기 위해 노력하고 있다.²³⁾

중국의 경우 패키지형 개발협력 방식과 자국의 이익을 고려한 수출 및 자원확보형 ODA로 많은 비판을 받고 있으며, 일본이 추구하고 있는 공적개발원조정책은 전형적인 경제실익 추구형으로 현실주의적 입장에서 국익, 국내 사정, 세계 경제상황에 연동된 ODA 정책을 추진한다는 평가를 받고 있다.

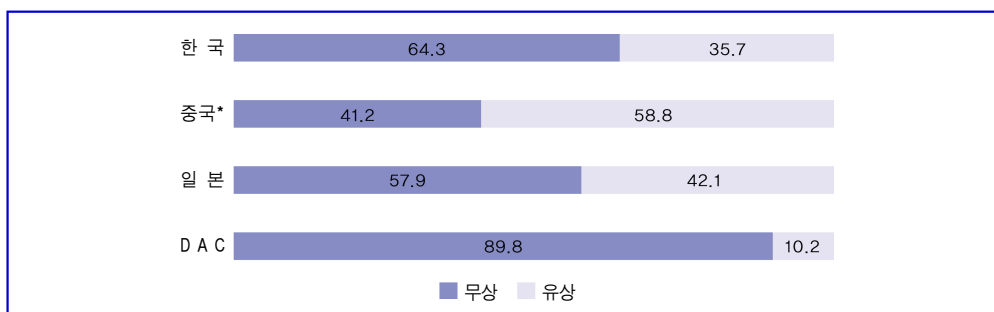
22) 고경민·이희진 2008, p. 63; 서지영 2010. 이 밖에도 에너지 확보와 자원개발을 위한 패키지형 ODA도 한국에서 강조되고 있다. 2008년 12월 정부가 발표한 2009년 경제운용방향에 따르면 기획재정부는 현 경제위기에 대한 대응 방안으로 에너지 확보와 자원개발을 위한 해외 진출의 확대를 꼽고 있다. 자원보유국이 필요로 하는 개발 경험, 대외경제협력기금 지원 등을 통해 상호 윈-윈하는 호혜적 자원외교를 추진한다는 것인데 그 안에는 자원개발과 사회기반시설 건설, ODA 공여를 연계한 패키지형 진출 추진이라는 내용이 포함되어 있다. 해외 자원개발을 통해 에너지를 확보하고 제3세계의 경제발전에 기여하겠다는 정부의 정책 이면에는 지속가능한 발전을 해치는 환경 파괴, 인권 침해의 소지가 다분히 존재한다는 비판이 제기되고 있다.(ODA Watch, <http://www.odawatch.net/talk/589>).

23) 『국제개발협력기본법』의 기본정신과 목표 중 ‘협력대상국과의 경제협력관계를 증진’을 제외한 모든 요소는 한국의 무상원조의 기본정신과 일치한다는 점에서 한국의 무상원조는 보다 국가이타적인 성격을 갖고 있다는 점을 알 수 있으며, 한국의 전반적인 대외원조 정책도 서구공여국 수준의 개발원조 정책방향을 지향하고 있다는 점을 미루어 짐작할 수 있다.

나. 자금지원방식

OECD 개발원조위원회 회원국의 무상원조 비율은 89.8%로 높은 수준의 무상원조 비중을 보이고 있는 반면, 한국은 64.3%, 일본은 57.9%, 중국은 41.2%로 상대적으로 무상원조의 비율이 낮은 편에 속한다는 점에서 공통적인 모습을 보이고 있다.

[그림 3] 유무상 지원 비율(총지출 기준, 2006년)



* 중국은 1950-2009년 사이 대외원조액 중 무상·유상 원조액의 비율.

자료 : 고경민·이희진 2008, p. 76.

개도국에 원조를 제공할 때 무상과 유상 중 어느 쪽을 택할 것인지는 공여국의 상황에 따라 결정되는 것이 일반적이다. 그러나 최근 국제사회에서는 개발도상국들의 외채 위기 심화와 빈곤 확산 등에 대응해 유상원조를 폐지하거나 대폭 줄이고 무상원조를 확대해야 한다는 주장이 강하게 제기되어 왔다.²⁴⁾ 2000년대에 들어와 국제기구의 다자원조와 주요 공여국의 양자 원조에서 모두 유상원조의 비중이 급속히 줄어들고 무상원조 비중이 크게 늘어나고 있는 추세²⁵⁾라는 점에서, 무상원조가 보다 바람직한 원조 형태라는 점에 국제사회가 동의해온 것으로 해석할 수 있다고 생각된다. 따라서 한국의 원조도 이러한 추세를 반영해 중장기적으로 국제 수준의 유·무상 원조 비율을 맞추려는 노력이 필요할 것으로 생각된다.

다. 원조 분야

중국 원조의 특징 중 하나는 원조 분야가 경제 인프라 구축 및 공공시설 건설에 집중되어 있다는 점이다. 흥미로운 점은 한국과 일본 역시 ODA 지원 분야 중 경제 인프라 관련 사업의 비중이 높다는 것이다. 한국과 일본의 경우 ODA 산업분야별 지원 구성을 살펴보았을 때, 경제 인프라 사업이 전체 양자간 ODA에서 차지하는 비중이 한국은 60.5%, 일본은 33.5%로 개발원조위원회 회원국 평균(14.6%)에 비해 월등히

24) 유상원조의 장점이라고 주장되는 대출금 회수에 의한 자본 확충이 실제로는 회수 비율이 낮을 뿐 아니라, 빈곤한 국가들에게 상환 부담을 지워 외채 문제를 심화시킨다는 지적이 있다. 주동주 2008.

25) 주동주 2008.

높은 것을 확인할 수 있다. 경제 인프라 사업은 교통, 통신, 에너지 등 상업적인 여지가 다분하고 자본재 수출이 수반된다는 점에서 한·중·일 3국의 ODA를 통한 수출전략이 개도국의 경제 인프라 지원을 통해 이루어지고 있음을 알 수 있다.

[표 4] 2009년 양자 ODA의 산업별 구성 비율(약정기준)

	한국	일본	DAC
• 사회 인프라	27.7	29.7	43.1
• 경제 인프라	60.5	33.5	14.6
교통·통신	52.1	26.4	7.4
에너지	8.2	6.8	3.6
기타	0.2	0.3	3.6
• 생산부문	3.9	7.3	6.4
• 인도적 지원	1.0	2.3	8.7
• 행정비용	1.9	4.9	5.2
• 기 타	5.0	22.3	22.0
합 계	100.0	100.0	100.0

자료 : OECD DAC의 통계(www.oecd.org/dac/stats)를 재구성.

라. 원조의 분절화 문제

한국은 원조체제가 분절화되어 있는 반면 중국과 일본, 그리고 다른 서구공여국은 원조체제가 비교적 일원화되어 있는 편이다. 앞서 설명한 바와 같이 중국은 상무부를 중심으로 원조의 정책 및 집행이 이뤄지고 있다. 일본 또한 원조의 분절화를 해결하기 위해 2008년 10월 신 일본국제협력단(Japan International Cooperation Agency, JICA)을 출범시키고, 이에 따라 유·무상, 기술협력의 통합 시행을 통해 시너지 효과를 창출하고 비용을 절감하는 방향으로 원조체제를 재정비했다.²⁶⁾ 노르웨이, 핀란드, 아일랜드 등 서구공여국은 개발협력 정책기관과 집행기관이 이미 일원화되어 있거나, 협력 체계가 구축되어 있어 정책일관성을 도모하고 있는 사례가 대부분이다.²⁷⁾ 그러나 한국의 경우, 국제개발협력정책의 주요 사항은 국무총리 및 주요 ODA 유관기관의 장이 참여하는 국제개발협력위원회를 중심으로 심의·조정되는 형태로, 유상원조는 기획재정부가 주관하고, 수출입은행이 집행을 담당하고 있으며, 무상원조는 외교통상부가 주관하고, KOICA가 집행을 담당하고 있다. 그러나 수출입은행과 KOICA 이외에도 다수 기관이 원조 집행에 참여하고 있어, 원조의 분절화 문제를 겪고 있다.²⁸⁾

26) 이현주 2010, p. 97.

27) 그러나 DAC 회원국 전체가 원조체제의 일원화를 이루었다고 볼 수는 없다. 2011년 DAC 동료검토(peer review)를 수검한 미국은 27개 기관에 ODA 수행제도와 예산이 분산되어 있다는 점을 지적받았으며, 캐나다 역시 정책일관성의 개선이 필요한 것으로 OECD DAC의 지적을 받은 적이 있다. 장현식·아더 엠. 펠·마이클 레어드 2007, pp 61-80; 김은미·김지현 2009, pp. 32-50.

28) 박명지 2011, pp. 49-59.

마. 원조공여 형태

앞에서 설명한 바와 같이 중국은 프로젝트 중심의 원조를 제공하고 있으나, 서구 공여국들은 원조의 효과성을 이유로 프로젝트 중심의 원조에서 통합적 프로그램 원조 및 일반·섹터별 예산지원으로 원조공여 형태가 변화하고 다양화 되었다. 한국과 일본 역시 프로그램 중심의 원조를 제공하기 위해 노력하고 있다. 구체적으로, 한국은 프로그램형 원조 확대를 위해 국별 프로그램 원조 정착 노력 중이며, 글로벌 이슈에 대한 프로그램 차원의 대응을 확대하기 위해 노력하고 있다. 일본은 국별 지원 프로그램(Country Assistance Program, CAP)²⁹⁾ 체제를 중심으로 PBA의 확대를 시도하고 있다.

바. 구축성 여부

대부분의 개발원조위원회 회원국들의 양자간 원조 중 비구속성 원조의 비율은 80%를 상회하고 있으며, 개발원조위원회 회원국이 제공하는 원조의 86.6%가 비구속성 원조로 제공되고 있다. 일본 역시 2008년 전체 양자간 원조의 96.5%가 비구속성 원조로 제공되었다.³⁰⁾ 반면, 한국은 35.8%로 개발원조위원회 회원국 중 비구속성 원조의 비율이 가장 낮다. 이러한 점에서 한국의 원조는 구속성 원조 중심의 원조를 제공하고 있는 중국과 비슷하다고 볼 수 있으나, 한국은 현재 비구속 원조의 비율을 높이기 위한 노력을 [표 5]와 같이 진행 중에 있다는 점에서 차이점을 보이고 있다.

[표 5] 2008년 DAC 회원국의 양자간 ODA 구축성 비율(약정액 기준)

	비구속성	부분구속성	구속성	전체
한국	35.8	7.5	56.7	100.0
중국*	41.2	—	—	100.0
일본	96.5	—	3.5	100.0
DAC 회원국	86.6	0.2	13.2	100.0

* 중국은 1950~2009년까지의 전체 대외원조 규모 중 무상원조의 비율.

자료 : OECD / DAC의 통계 (www.oecd.org/dac/stats)를 재구성.

29) 일본의 CAP는 일본 외무성이 작성하는 국별전략 문서로서, 우리나라의 국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)에 해당된다. 자세한 내용은 이현주 2010, pp. 97~115. 참조.

30) 일본의 경우도 100% 비구속성 원조를 제공하고 있지는 않다. 일본은 STEP(Special Terms for Economic Partnership) 제도를 보유하고 있는데, 2010년 OECD DAC의 동료검토(peer review) 수검 시 비구속 원조를 저해하는 요소로 이 제도가 지적받은 바 있다. (STEP 제도는 일본 고유의 기술과 전문성이 필요한 사업에 대한 유상차관으로, 저이율을 적용하는 대신 일본기업이 수주해야 한다.)

[표 6] 한국의 엔타이드화 추진 로드맵

구분	2007~2008년	2010년 (DAC 가입)	2015년 (MDGs 달성 목표연도)
전체		전체 유무상원조의 (37.18%)*	75% 수준으로 확대
유상 원조	시범실시 (최빈국이자 MDB(다자개발은행, Multilateral Development Bank) 협조용자 사업)	최빈국 및 MDB 협조 용자 전체로 확대 (25%)	비교우위 및 구속성 실익이 없는 사업으로 확대 (50%)
무상 원조	준비 및 시범단계 (20~30%) (최빈국대상 시범사업 실시)	도입단계(50%) (최빈국대상 원조 비구속화 추진 및 일부 저소득국 선별적 확대)	활성화단계 (100%) (현 DAC 수준의 비구속성 원조 추진)

* 기획예산처 2007~2011년 국가재정운영계획상 ODA 확대계획에 근거.

자료 : 국제개발협력위원회 2008; 국제개발협력위원회 2010.

사. 공여국 간 관계

한국과 일본의 경우 다른 OECD 개발원조위원회 공여국과의 조화에 초점을 두고, 정책일관성 확보를 위해 노력하고 있는 반면, 중국은 독자적으로 원조를 제공하고 있다는 점에서도 차이점을 보이고 있다. 그러나 중국도 점차적으로 개발원조위원회와의 파트너십 구축을 위한 노력을 하고 있는데, 중국-OECD DAC 스터디 그룹 활동³¹⁾과 OECD 원조효과작업반(Working Party on Aid Effectiveness, WP-EFF)에 참여가 그 예이다. 『중국대외원조 백서』도 독자적이며 불투명한 원조를 제공하고 있다는 국제사회의 비난에 대응하고, 국제사회의 지지를 획득하려는 의도로 발간되었다고 볼 수 있다.

아. 투명성

한국과 일본을 포함한 OECD 개발원조위원회 회원국은 원조활동과 관련된 통계를 보고할 의무가 있기 때문에, 원조가 비교적 투명하게 집행되고 있는 반면, 중국은 정확한 원조규모, 내용, 방법 등을 정확하게 공개하고 있지 않아 원조의 투명성 및 효과성에 대한 우려가 제기되고 있는 상황이다.

자. 시사점

[표 7]은 위의 분석 결과를 정리한 것이다. [표 7]에 따르면, 한국·중국·일본은 원조의 동기 및 목적, 자금지원방식, 원조 분야에서 비슷한 모습을 보이고 있다. 투명성 확보와 공여국과의 관계부분에서는 중국만이 여타 다른 서구공여국과 다른 모습

31) 중국-OECD DAC 스터디 그룹의 창설 배경과 활동 범주 등은 [별첨 2] 참조.

을 보이는 것으로 분석되었다.

원조 공여 형태, 구속성 측면에서는 한국과 중국만이 비슷한 모습을 보였으나, 한국의 경우 이 분야에서 일본을 비롯한 서구공여국의 추세를 따라 변화하기 위한 시도를 하고 있다. 원조 분절화 경우, 한국만이 아직 분절화로 인한 문제를 안고 있는 것으로 나타났다. 따라서 한·중·일 3국의 원조의 공통된 특징은 첫째, 자국의 경제 이익 추구를 목적으로 한 국가이기적 원조, 둘째, 높은 수준의 유상원조 비중, 셋째, 인프라 중심의 원조, 이 세 가지로 보는 것이 타당할 것이다.

[표 7] 한·중·일 3국과 서구공여국 원조방식 비교

	한국	중국	일본	서구공여국(DAC)
원조 동기 및 목적	• 국가이기적 지원 • 자국 경제적 이익추구	• 국가이기적 지원 • 자국 경제적 이익추구	• 국가이기적 지원 • 자국 경제적 이익추구	• 국가이기적 : 미국, 독일, 영국 • 국가이타적 : 호주, 프랑스, 스웨덴 • 전지구적 : 아일랜드, 노르웨이 • 원조와 상업적 활동 분리 추세 • 빈곤퇴치, 인도주의적 지원 확대
자금지원 방식	• 유상 35.7%, 무상 64.3% • 높은 수준의 유상원조 비중	• 유상 58.8%, 무상 41.2% • 우대차관, 수출 신용 보조 중심	• 유상 42.1%, 무상 57.9% • OECD 회원국 중 가장 높은 유상원조의 비율	• 유상 10.2%, 무상 89.8%
원조 분야	• 다양한 분야 지원 그러나 인프라도 많이 지원	• 인프라 집중	• 다양한 분야 지원 그러나 인프라도 많이 투자	• 다양한 분야 지원
원조 분절화	• 분산	• 일원화	• 일원화	• 국가별 상이
원조공여 형태	• 프로그램형 원조 확대 중	• 프로젝트 중심	• 프로그램형 원조 확대 중	• 프로그램형 원조 중심으로 이동
구속성 여부	• 구속성 원조 중심 • 비구속성 원조로 이동 중	• 구속성 원조 중심	• 비구속성 원조 중심	• 비구속성 원조 중심
공여국간 관계	• OECD DAC 공여국 간 조화 강조	• 독자적, 양자공여 중심	• OECD DAC 공여국 간 조화 강조	• OECD DAC 공여국 간 조화 강조
투명성	• 확보	• 결여	• 확보	• 확보

자료 : 필자작성.

그러나 단순히 이 세 가지의 공통된 특징만을 가지고 기존의 서구공여국 중심의 원조모델과는 다른 동아시아형 원조모델이 존재한다고 보기에는 아직 무리가 있다고 생각된다. 국가이기적 원조동기의 경우 서구공여국 중에서도 일부 국가에는 해당이 되는 내용이며, 원조 분야 및 유·무상 원조 비율의 경우 아직까지 DAC 회원국 평균에는 미치지 못하지만 그동안 꾸준한 확대가 이뤄지고 있는 분야이기 때문이다.³²⁾ 따라서 국내의 개발협력 관련 논의는 동아시아형 원조모델의 유무에 관한 논의보다는, 중국과 공통적으로 나타나는 원조의 특징 중 국제사회의 비판을 많이 받고 있는 분야의 개선을 중심으로 한 논의가 진행되도록 노력해야 할 것이다.

32) 전승훈·이태주·김달현·이태희·전은영 2006, pp. 76-78.

IV. 중국의 대외원조 관련 과제 및 시사점

1. 중국의 과제

향후 5년간(12차 5개년계획 기간) 중국의 원조 규모가 지속적으로 증대될 것으로 보인다. 원조의 방식에 있어서도 과거의 회의장, 축구장, 정부청사 등 시설 위주의 사업을 지양하고, 국제 조류 및 민생 수요에 맞는 사업의 비중이 커질 것으로 판단된다. 이러한 방향은 2011년 4월 푸지잉(Fu Ziyang) 상무부 부부장의 기자간담회에서도 명확히 드러나고 있다.

아울러 대외원조에 대한 홍보도 크게 강화될 것으로 보인다. 이를 통해 중국은 국제사회 일부분에서 존재하는 중국의 대외원조에 대한 부정적 시각을 일신하고, 국제사회에서 책임 있는 일원으로 역할을 다하고 있는 중국의 이미지를 각인시키고자 할 것으로 판단된다. 또한 중국 내부적으로도 경제발전예 따라 흐트러지기 쉬운 국민을 결속시키고 국가에 대한 자긍심을 고취하고자 하는 의도도 있을 것으로 판단된다.

가. 원조에 대한 이론 및 모델 정비

현재 중국에는 전문 ODA 연구기관 부재로 개발원조에 대한 체계적인 연구가 이루어지고 있지 않은 실정이다. 그러나 향후 ODA 전문 연구기관이 설립될 가능성이 있는 것으로 보이며, 이를 통해 서방 국가의 ODA에 대한 충분한 연구 및 중국의 ODA 모델을 개발해 나갈 가능성이 크다.

나. 대외원조 관련 법제의 완비 및 정보공개

중국은 아직까지 대외원조에 관한 법률, 법규가 미비한 상태다. 현재는 각 부처의 내부 규정에 의존하여 대외원조를 실시하고 있는 실정이다. 또한, 대외원조 정책의 결정과정, 정책결정의 주체 등이 공개되지 않고 있다. 향후 중국 정부는 대외원조 관련 법률 및 법규 완비와 원조에 관한 통계의 점차적 공개 확대가 실시될 것으로 보인다.

다. 대외원조 관리체제의 미성숙 문제

상무부가 2004년도 대외원조 시행업체에 대한 자격인정제도를 도입하여 사업 시행자 관리상 발전이 있었다. 그러나 일부 원조 참여기업은 원조에 대한 개념이 부족하고, 계약상 임무에 대한 약속이행 강제 및 퇴출 등의 제도가 부족하며, 사업자 선정에 있어서도 ‘공평과 공정’의 원칙은 있으나, ‘공평성’과 ‘합리성’ 간의 조화가 부족하여 기업의 관련분야 실적 반영 등 개선의 필요가 있는 것으로 보인다.

라. 대외원조사업의 홍보 강화

최근 상무부는 대외원조 정책연구 및 전문가 그룹 조직을 강화하였으며, 대외 선전 및 홍보기능도 강화해나가고 있다. 또한 농업, 보건, 교육 관련 부처와 협력을 강화해 나가고 있다. 대외원조의 경험을 정리하고, 국무원을 비롯한 상부에 화보 등 각종 자료를 적극적으로 보고하고 있으며, 대외적으로는 원조관련 TV 프로그램, 홍보책자, 대외원조 사료 정리 등을 통하여 홍보를 강화해 나가고 있다. 상무부 홈페이지를 통하여 원조 관련 소식을 전달하고 있으며, 중국 수출입은행도 대외신용대출 투자와 관련된 일부 통계자료를 공개하고 있다. 향후 이러한 대외 홍보노력이 지속 강화 및 확대될 것으로 판단된다.

2. 국제사회의 과제

국제사회는 중국의 참여를 높일 수 있는 프레임워크 마련을 위해 노력해야 할 것이다.³³⁾ 중국은 스스로를 개발도상국으로 정의내리고 있는 한편, 공여국이 아닌 개발도상국의 파트너라고 강조하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 기존의 남북협력에 기반한 공여국-수원국 중심의 원조구조에는 중국이 참여하는데 한계가 있다. 따라서 중국을 포함한 신흥공여국, 더 나아가 개발도상국이 참여할 수 있는 새로운 원조 논의의 장의 마련이 시급하다. 다행스러운 점은 2011년 6월 개최된 OECD 50주년 기념 각료이사회에서 개발도상국과 민간부문 등 다양한 공여주체를 포함하는 포괄적 개발 파트너십(Broader and more substantive partnership) 구축을 주요 내용으로 하는 ‘개발의 새로운 패러다임(New Paradigm for Development of OECD)’이 선언되었다는 것이다.³⁴⁾ 이러한 논의를 통해 중국을 포함한 신흥공여국을 원조구조 안에 포함시킬 수 있다면, 더 효과적인 원조 정책 개발 및 MDGs 달성에도 기여할 수 있을 것으로 생각되며, 이를 위해 국제사회는 더욱 노력해야 할 것이다.

33) 그동안 OECD 개발원조위원회의 회원국인 서방국가들이 모든 원조 논의와 규범을 주도하고 있었으며, 세계은행을 포함하는 다자은행들도 미국과 서구공여국들이 의결권을 독점함으로써 경제 원조를 통해 자국의 경제적 이익을 실현하는 수단으로 활용되었다. 이에 비해 유엔은 192개 회원국이 평등한 주권국으로서 선진국과 개발도상국이 함께 지구촌의 빈곤과 분쟁, 식량 위기와 기후변화 등 글로벌 이슈를 논의할 수 있는 가장 적합한 장이라는 정당성을 가진 기구이나, 아직까지 개발에 관한 논의의 축은 OECD 개발원조위원회를 중심으로 이루어지고 있는 것이 현실이다. 이에 더해, 그동안 개발도상국의 상황은 더 악화되어 가는 성과 없는 원조 현상이 점차 심화되면서, 기존의 서구 중심의 개발 논의는 한계에 다다랐다는 비판이 제기되었다. 이태주 2011.

34) 개발원조위원회 내에서도 중국 등 신흥공여국들을 원조규범의 부과대상자가 아닌 동반자로 인정하고 개발원조위원회 회원국과 동등한 지위를 부여하여 개발원조 논의에 참여시켜야 한다는 의견이 이어져, 현재 진행 중인 “새로운 개발원조위원회(New DAC)”으로의 개편작업을 위한 핵심과제에 신흥공여국 및 개발도상국의 참여 확대방안이 포함되어 있다. 이러한 인식은 지난 7월 초 세계은행의 ABCDE 회의에서도 확인되었는데, 이미 개발도상국이 세계경제의 한축을 담당하고 있고 신흥공여국들의 비중과 역할이 증대되고 있는 현실을 인정하고 글로벌 개발과제 해결에 있어 이들의 목소리를 적극적으로 반영해야 한다는 데 공감대가 형성되었다.

3. 한국의 과제

중국의 대외원조는 국제사회로부터 적지 않은 비판을 받고 있기도 하지만, 그럼에도 불구하고 원조에 대한 새로운 시각, 방법을 제시할 수 있다는 점에서 우리가 참고할 필요가 있는 부분이 많은 것으로 생각된다.

첫째, 중국은 서구의 원조규범에 얽매이지 않고, 중국 나름대로의 방식을 고수해 나가는 노력을 하고 있다는 점을 주시할 필요가 있다. 중국은 국제사회에서 중국을 ‘신흥 공여국’이라는 말보다는 ‘남남협력 제공자(South-South Cooperation Provider)’로 불리기를 원하고 있다. 중국은 중국이 정책적으로 필요한 원조를 자신의 방식으로 제공하기를 원하고 있는 것이다. 중국 나름대로 국제 규범을 고려하면서 원조를 제공하겠지만, 선진국으로부터 간섭을 받지 않겠다는 것으로 판단된다. 그러나 보다 효과적인 개발과 MDGs 달성을 위해서는 다수의 공여국 사이의 협조와 원조의 조화가 필요하다. 따라서 한국은 최근 OECD DAC 회원국으로 가입한 경험 등을 중국과 공유하여, 중국이 국제사회의 일원으로서 책임을 다하고, OECD DAC 회원국을 비롯한 다른 공여국들과 협력 및 원조 조화를 위해 노력하도록 도와야 할 것이다.

둘째, 한국이 기여할 수 있는 원조 비교우위를 개발해 국제사회에서 원조 경쟁력을 키워나갈 필요가 있다. 이와 더불어 신흥공여국으로 발전하고 있는 중국과 협력을 강화하여 개도국을 함께 지원하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다.³⁵⁾ 이를 위해서 앞으로의 개발협력과 관련된 국내차원 논의는 동아시아형 원조모델의 유무에 관한 논의보다는, 중국과 공통적으로 나타나는 원조의 특징 중 국제사회의 비판을 많이 받고 있는 분야의 개선과 장점을 살리는 노력이 필요할 것으로 생각된다. 구체적으로 한·중·일 3국 모두 자국의 경제적 이익을 위한 원조 추구라는 오명을 벗기 위한 노력과 한국의 경우 원조 분절화 문제 해결 및 비구속성 원조의 비율을 높이기 위한 노력이 요구된다. 그리고 한·중·일을 중심으로 경제 인프라 분야 ODA 지원 비율이 상대적으로 높은 것에 대한 대응논리를 개발하고, 해당 인프라 사업의 활용성을 높이기 위해 필요한 제도 및 환경 구축과 역량 강화에 대한 지원과 투자를 강화해야 할 것이다.³⁶⁾ 이러한 노력을 바탕으로 한·중·일 3국이 힘을 합해 개도국을 지원할

35) 한국과 일본은 중국과 협력을 강화하고자 여러 차례 의향을 타진하였으나, 중국의 미온적인 반응으로 큰 진전을 얻지 못하였다.

36) 인프라 시설 공급은 경제활동의 향상을 가져와 빈곤감소 및 개도국의 성장에 긍정적인 영향을 가져올 수 있다. 그러나 개도국의 필요, 환경 및 역량 등을 고려하지 않은 무분별한 인프라 구축 사업은 개도국의 성장에 전혀 도움이 되지 않는 실패한 원조 사업이 될 가능성도 크다. 이런 점을 고려해, 기존 서구 공여국들의 경우 그동안 인프라 지원을 줄여왔는데, 저소득 국가, 중저소득 국가의 인프라 지출은 70년대 GDP의 15%에서 80년대 7%로 감소하였으며, 정부 민간 외자 등 모든 재원 감소되었다. 특히 90년대 이후로 인프라에 투자되는 ODA 50%가 감소되었다는 점에서 한·중·일 3국의 인프라 분야 지원은 긍정적으로 평가될 수 있다. 단, 철저한 사전 타당성 조사와 개발에 필요한 제도·환경 구축 및 역량 강화에 대한 지원과 투자가 반드시 진행되어야 할 것이다.

경우, 과거 서구의 원조 이념이 아닌 동양의 새로운 철학과 원조이념을 바탕으로, 현재보다 발전된 효과적인 원조 규범을 창조할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 중국의 국제사회 참여를 높일 수 있는 프레임워크 마련에도 한국이 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 한국은 2011년 11월 부산 세계개발원조총회(Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)를 개최할 예정이다. 한국은 개발경험과 G20 개발의제 도입에 적극적인 역할을 수행했던 경험을 갖고 있다는 점에서, 전통공여국과 신흥공여국, 수원국, 민간 공여자들 등 다양한 개발 주체 간의 파트너십 강화를 위한 가교 역할 수행에 적임자라고 판단된다. 따라서 DAC-신흥공여국과의 대화 중재, 남남/삼각협력 지원확대, 민간부문과의 모범적 공조사례 제시 등의 가교 역할의 적극적 수행을 통해, 새로운 포괄적 글로벌 원조 체계 논의를 촉진하고 실현 시키는데 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 역할을 성공적으로 수행해 낸다면, 한국은 후발공여국에서 ‘새로운 글로벌 원조 체계의 규칙제정자(New Global Aid Architecture의 Rule-setter)’ 위치로 도약할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 측면에서 한국의 원조 실행 기관으로서 다양한 경험이 있는 KOICA가 주도적으로 개발원조 사업 및 삼각협력 등의 경험 공유를 통한 역량 구축을 해 나가야 할 것이다.

마지막으로 중국의 원조가 수원국의 경제발전과 빈곤 감소에 어떠한 영향을 주었는지에 대한 지속적인 관심이 필요하다. 정보 및 자료 부족으로 인해 기존의 자료와 중국이 발간한 『중국대외원조 백서』만으로는 중국 원조에 대한 정확한 평가를 내리기가 어렵다. 그러므로 동 이슈에 대해서는 향후 보다 많은 연구가 국제적으로 축적될 필요가 있으며, 이를 위해 중국 대외원조에 대한 국제사회의 지속적인 모니터링과 중국의 정보 공개를 이끌어내기 위한 노력이 요구된다. 향후 축적된 자료와 연구를 바탕으로 수원국의 입장 등을 반영한 중국 원조의 효과에 대한 실질적인 평가가 뒷받침될 때, 중국 원조에 대한 진정한 분석이 가능해질 것이며, 이 같은 연구 결과에 따라 중국 원조의 파급효과 역시 달라질 것으로 생각된다.

참고 문헌

- 강선주. (2007). “중국의 대(對)아프리카 원조: 기회와 위험, 한국 대외원조예의 시사점”. 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2007. 4. 30, pp. 1-18.
- 고경민 · 이희진. (2008). “한국 공적개발원조(ODA)의 문제점과 혁신방향 - 적극적인 평화론의 관점에서”. 『국가전략』, 14(4), pp. 61-89.
- 국제개발협력위원회. (2008). 원조의 언타이드화 추진 로드맵(안). 2008. 1. 8.
- 국제개발협력위원회. (2010). 국제개발협력 선진화 방안. 2010. 10. 25.
- 김은미·김지현. (2009). 『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안』. 한국국제협력단.
- 남영숙. (2009). “신흥원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조 질서예의 시사점”. 『국제·지역연구』, 18(4), pp. 37-64.
- 박명지. (2011). 『한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로』. 한국국제협력단.
- 왕혜숙·최진명. (2010). “중국의 대(對)동남아시아 ODA의 양면성”. 『제3회 KIEP 대학원생 세계지역연구 우수논문공모전 수상논문집』.
서울: 대외경제정책연구원(KIEP).
- 서지영. (2010). “ODA (Official Development Assistance 공적개발원조)”. 『가톨릭대학보』, 201호, 2010. 2. 4.
<http://www.cuknews.com/news/articleView.html?idxno=217>
- 이태주. (2011). “원조의 독점 카르텔을 깨라”. 『Economy Insight』, 11호, 2011. 3. 1.
<http://www.economyinsight.co.kr/news/articleView.html?idxno=579>
- 이현주. (2010). 『한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안 - KOICA 전략과 과제』. 한국국제협력단.

장현식·아더 엠. 펠·마이클 레어드. (2007). 『OECD/DAC 회원국의 개발협력 관리 체계의 비교』. 한국국제협력단.

전승훈·이태주·김달현·이태희·전은영. (2006). 『우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략』. 한국국제협력단.

정미경·김동렬. (2010). “공적개발원조(ODA)의 지원분야 및 행위자별 유형 분석: 아시아 지역 중심”. 『아시아연구』, 13(2), pp. 111-142.

주동주. (2008). “국제원조의 유무상 효과 논쟁과 한국의 ODA 정책 방향”. 『국제지역연구』, 12(1), pp. 375-394.

칼 라크루아·데이빗 매리어트. (2011). 『왜 중국은 세계의 패권을 질 수 없는가: 중국 낙관론을 정면으로 반박하는 31가지 근거』. 김승완·황미영(역). 서울: 도서출판 평사리.

KOTRA. (2010). 『한·중·일 3국의 對아시아 경제협력 현황 및 성공사례』(Global Issue Report 10-006). KOTRA.

Kaplinsky, R., McCormick, D. & Morris, M. (2006). *The Impact of China on Sub Saharan Africa*. Paper commissioned by the DFID China Office, April 2006

Meidan, M. (2006). China's African Policy: Business Now, Politics Later. *Asian Perspective*, 30(4), 69-93.

Naim, M. (2007). Rogue Aid. *Foreign Policy*, March/April, 95-96.

Oya, G. (2006). *The Political Economy of Development Aid as Main Source of foreign Fincance for Poor African Countries: Loss of Policy Space and Possible Alternatives from East Asia*. Presented at the Second Annual Conference of the International Forum on the Comparative Political Economy of Globalization, 1-3 September 2006, Renmin University of China, Beijing.

Pehnelt, G. (2007). *The Political Economy of China's Aid Policy in Africa*. (Jena Economic Research Paper 2007-051). Jena, Germany: Friedrich-Schiller University and the Max Planck Institute of Economics.

Sachs, J. (2007). China's lesson for the World Bank. *Guardian Unlimited*.

中華人民共和國 國務院 新聞辦公室. (2011). 中國的對外援助(중국대외원조 백서),
人民出版社. (2011. 4. 21.)

별첨 1. 2007~2010년 KOICA 대(對) 중국 협력사업

사업 유형	구분	2007		2008		2009		2010		합계	
		전체	신규	전체	신규	전체	신규	전체	신규	전체	신규
총 지원액	백만 원	1,747.30		8,790.31		3,011.73		3,775.80		17,325.14	
	천 달러	1,880.44		7,918.49		2,364.18		3,267.96		15,431.06	
	건수	7	5	11	11	10	7	11	8	33	31
	인원	102	71	102	79	85	62	72	55	361	267
프로젝트	백만 원	285.6		1,178.84		1,169.55		1,064.84		3,698.84	
	천 달러	307.36		1,061.93		918.09		921.62		3,209	
	건수	2	0	3	3	3	0	5	2	7	5
	인원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
긴급 원조	백만 원	0		5,800.95		147.92		1,398.25		7,347.11	
	천 달러	0		5,225.61		116.11		1,210.18		6,551.91	
	건수	0	0	2	2	1	1	1	1	4	4
	인원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
연수생 초청	백만 원	373.9		290.08		390.81		378.38		1,433.17	
	천 달러	402.39		261.31		306.78		327.48		1,297.97	
	건수	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	인원	55	55	52	52	47	47	54	53	208	207
전문가	백만 원	59.98		0		0		54.57		114.55	
	천 달러	64.55		0		0		47.23		111.78	
	건수	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	인원	2	2	0	0	0	0	1	1	3	3
해외 봉사단	백만 원	762.34		902.15		813.79		437.28		2,915.56	
	천 달러	820.43		812.67		638.81		378.47		2,650.38	
	건수	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	인원	45	14	50	27	38	15	17	1	150	57
NGO	백만 원	265.47		618.29		489.67		442.49		1,815.92	
	천 달러	285.7		556.97		384.39		382.97		1,610.03	
	건수	5	5	6	6	6	6	5	5	22	22
	인원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

자료 : 한국국제협력단 통계사이트 (<http://stat.koica.go.kr>).

별첨 2. 중국-OECD DAC 스터디 그룹 활동 개괄

◎ 설립 목표

- 경험의 공유와, 성장과 빈곤감소에 대한 배움의 촉진

◎ 설립 배경

- 중국-OECD DAC 스터디 그룹은 정보와 경험을 통합하는 국제적 기반을 제공하기 위해 중국국제빈곤감소센터(International Poverty Reduction Centre in China, IPRCC)가 만든 제안서에 따라 OECD DAC이 2009년에 설립
- 중국 정부, 아프리카 국가들, 국제 공여국 커뮤니티 간 상호 배움을 공유하는 것에 관심이 높아지고 있음.
 - 최근 중국-개도국의 경제적 관계 빠르게 확장, 아프리카에서 중국은 핵심적인 외국인 파트너로 부상
 - 중국의 무역, 투자와 원조는 아프리카의 경제적 소외를 줄이고 성장과 빈곤감소를 촉진하는 새로운 기회를 창출하는 데 상당히 기여할 수 있음.
- 상호이해의 제고는 개도국의 성장과 빈곤감소를 촉진하는 삼자간 협력을 용이하게 할 것임.

◎ 연구의 중점

- 다른 개도국, 특히 아프리카와 관련하여, 국제원조의 공헌을 포함하는 중국의 성장과 빈곤감소의 경험 공유
- 중국의 아프리카와의 경제적 협력과 빈곤 감소에의 영향 연구
- 어떻게 중국 고유의 발전 경험을 효과적으로 전수할 수 있나?
- DAC 회원국들과 다른 공여국들은 중국의 개발협력정책으로부터 무엇을 배울 수 있나?

◎ 기대성과

- 중국-OECD DAC 스터디 그룹의 일련의 행사로부터 도출된 결과물은 정책결정자와 대중들을 대상으로 하여 합동보고서로 출간될 예정
- 또한 이 행사의 결과물로부터 중국 당국과 DAC 회원국들을 위한 핵심 권고사항 추출할 것임.
- 이 권고사항들은 2011년 중반에 베이징에서 열릴 마지막 행사에서 발표, 토론될 예정

◎ 중국-OECD DAC 그룹의 운영

- 행사 기반 접근
- ‘개발 파트너십, 농업, 식량안보, 지역개발, 인프라, 기업성장을 가능케 하는 환경’에 관한 일련의 행사를 진행하면서 다양한 관점에서 위의 2가지 중점을 탐색함.
- 중국의 성장과 빈곤감소에 상당한 영향을 준 이 주제들은 오늘날 아프리카의 요구를 반영함.
- 아프리카 국가들, 국제 공여국 커뮤니티는 어떻게 중국이 이 분야의 전략과 정책을 개발하고 어떠한 조건에서 시행하였는지에 관심이 많음.
- 중국과 중국의 공여국 간의 파트너십에 대한 관심도 높음.
 - 이는 파리선언에서 강조된 원조효과성을 높이기 위해서는, 개발 파트너십과 수원국의 강한 주인의식이 중요하다는 것을 잘 인지하고 있음을 보여줌.

◎ 주요 참가자

- 중국 학계, 정부 공무원, DAC 회원국 대표, 참관자(벨기에, 유럽 위원회, 프랑스, 독일, 일본, 노르웨이, 세계은행, 영국, 미국)

◎ 중국-OECD DAC 스터디 그룹의 재정과 조직

- 비용분담을 기반으로 하여 자체적으로 자금을 마련함.
- IPRCC: 베이징에서 개최되는 회의와 행사를 주최하고 인력을 제공
- 중국-OECD DAC 스터디 그룹의 DAC 회원국: 동의된 프로그램을 시행하기 위한 재정적 후원(컨설턴트나 연구자들을 지원)
- IPRCC와 OECD 개발협력이사회는 중국-OECD DAC 스터디 그룹을 위한 합동 사무국을 만듦.

◎ 활동 내역

- 2009~2010년 동안, 중국-OECD DAC 스터디 그룹은 다음의 주제에 관한 행사를 주관함.
 - 개발 파트너십(베이징, 2009년 10월 28~29일)
 - 농업, 식량안보, 지역개발(바마코, 2010년 4월 27~28일)
 - 인프라(베이징, 2010년 9월 19~20일)
 - 기업성장을 가능하게 하는 환경(아디스 아바바, 2011년 2월 16~17일)

저자 약력

조 한 슬

한국국제협력단 ODA연구실 상임연구원 (E-mail : hscho@koica.go.kr)
이화여자대학교 국제대학원 국제학 석사

정 윤 길

현 한국국제협력단 중국주재원사무소 소장 (E-mail : yungil@koica.go.kr)

연구자료 ODA연구 2011-08-182

KOICA 개발정책포커스 8호

발행	행	2011년 9월
발행인	박 대 원	
발행처	한국국제협력단	
편집인	ODA연구실	
주 소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우 461-833)	
전화	031) 740-0516	
팩 스	031) 740-0681	
홈 페이지	http://www.koica.go.kr	
인 쇄	동화인쇄사	

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-2111