

해외 투자개발형 인프라사업
참여 확대 방안

2020년 5월

기 획 재 정 부
이 상 홍

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관: 미시간주립대학교 (Michigan State University)
3. 훈련분야 : 국제개발협력
4. 훈련기간 : 2019.6.1. ~ 2020.6.12

훈련기관 개요

<미시간 주립 대학교 (Michigan State University)>

I. 개 요

- 훈련기관명: 미시간주립대학교(Michigan State University, MSU) 험프리 펠로우십(Humphrey Fellowship) 프로그램
 - 1년간 대학에서 비학위 과정을 이수하고 유관기관에서 6주간 직무훈련 수행
 - * 미국 국무부의 후원을 바탕으로 미국 IIE(Institute of International Education)에서 운영
- 인터넷 홈페이지 : <http://www.msu.edu>
 - * MSU 험프리 담당 부서(Center for Advanced Study of International Development): <http://casid.isp.msu.edu/humphrey.htm>
- 주소 : East Lansing, Michigan 48824

II. 기관소개

- 연 혁
 - 1855. 2. 12 미시간농업대학교로 시작하여 5번의 개명을 거침
 - 1964. 1. 1 현재의 미시간주립대학교로 변경됨
- 상징물: 녹색의 스파르탄

- 전체 학생 수: 약 45,000명(학부 35,000명, 대학원 및 교직원 10,000명)
- 특기사항
 - 미국 중동부 지역의 명문 주립대학의 모임인 빅텐 학교 (Big Ten Schools)의 일원
 - 1964년 이래로 미국 최우수 연구 기관들의 모임인 Prestigious Association of American Universities에 속하는 58개 학교 중 하나
 - 외국인 학생 중 중국 학생의 비중이 점차 증가하고 있으며, 중국학생 수는 현재 3,000명 정도로 전체 학생의 7~8%로 추정
 - 한국 유학생 수는 학부생 포함하여 약 700명 가량인 것으로 알려짐
 - 스포츠에 강한 학교로 특히 농구, 미식축구는 미국 대학교 중에서 최상위권을 유지
 - 농업대학교의 전통에 따라 자체 보유의 농장이 있으며, 학교 구내식당에 사용되는 식재료를 자체 보유의 농장에서부터 공급받아, 식재료와 식사 모두 우수한 것으로 평가
 - 방사능 가속기가 학교 내에 설치되어 있어 미국 내에서만 뿐만 아니라 세계 각국에서 연구자 및 학생들이 각종 실험과 연구에 매진

< 훈련결과보고서 요약서 >

성 명	이상홍	직 급	행정사무관
훈 련 국	미국	훈련기간	2019.06.01. ~ 2020.06.12
훈련기관	미시간주립대학교	보고서매수	115매
훈련과제	해외 투자개발형 인프라사업 참여 확대방안		
보고서제목	해외 투자개발형 인프라사업 참여 확대방안		
내용요약	<p>I. 서론</p> <p>우리나라의 해외건설은 2015년에 누적 수주액 7,000억 달러를 달성하는 동시에 세계 5대 해외건설 강국으로 등극하는 등 괄목할만한 양적 성장을 이루었다. 그런데 우리 해외건설의 수주액이 최근 감소하고 있다. 2010년 716억 달러였던 우리 건설사들의 해외건설 수주는 2019년 기준 223억 달러로 대폭 감소하였다. 해외 인프라건설 시장은 안정적으로 성장할 전망이다. 우리 기업 수주는 줄고 있다. 인프라사업의 대규모화에 따라 단순도급 수주에서 개발자가 설계·금융조달·건설·운영 등 사업 전 과정에 참여하는 투자개발형으로 전환되는 추세이다. 즉 자금조달능력이 인프라 사업 추진의 성패를 좌우하는 결정적인 요인이 되었다. 그러나 한국 건설사들은 도급형 사업에 편중되어 있고 2018년 기준 투자개발형 사업은 3.7%에 불과하다. 즉, 우리기업의 해외 투자개발형 사업에 적극 참여할 수 있는 금융조달 능력을 키워야 한다.</p> <p>II. 인프라 투자의 중요성</p> <p>1. 경제발전을 위한 인프라 투자</p> <p>인프라 투자는 생산성과 투자 수익률을 높이고, 경제적 다양화와 새로운 시장의 발전을 이끌고 인적자본 개발에도 도움을 주는 등 경제발전에 큰</p>		

기여를 한다.

2. 인프라 투자가 그간 상대적으로 경시되어 온 원인

그러나 전통적인 OECD DAC 공여국들은 인프라 투자보다는 인간의 기본적인 필요를 충족시키는 쪽으로 개발원조를 해왔다. 그러나 최근 다시 인프라 투자가 주목을 받고 있다.

3. 인프라 투자가 주목받고 있는 이유①: 전세계 인프라 부족 문제

전세계적으로 인프라 부족(Gap) 문제가 심각한 상황이다. 개도국 인프라 부족 문제에 대응하는데 매년 전세계 ODA의 20배의 자금이 필요하다고 한다.

4. 인프라 투자가 주목받고 있는 이유②: 인프라 투자에서 중국의 영향력 증가

중국은 2000년대 초반부터 개도국 인프라 사업을 위해 자금을 지원하기 시작했다. 특히 중국은 이런 자금 지원시 내정불간섭 원칙에 따라 조건을 붙이지 않고 지원해왔다. 그러나 많은 사람들이 중국이 부채함정외교(Debt-Trap Diplomacy)라고 비판하고 있다. 일대일로 관련 국가들의 부채위험성을 평가한 연구에서도 일대일로 사업 추진시 중국에 대한 외채의존도, 공공부채 비율이 크게 증가하는 것으로 나온다.

III. 해외 인프라 투자 동향

1. ODA에서의 민관협력 강화: 미국 국제개발처(USAID) 사례

미국의 공적개발원조는 인프라 비중이 적었으며, 기본적으로 개도국 경제성장은 미국의 안보 목적을 위한 것이라는 입장이다. 특정 개도국을 미국의 수출 시장으로 만들려는 것이 아니라 개도국으로부터의 수입에 의존하는 특정 산업들의 안정적인 생산활동을 위해 전략적으로 중요한 공급망을 구축할 수 있도록 지원하는 것이다. 따라서 USAID의 전략은 수원국에서 특정 프로젝트를 시행하는 것보다는 해당국에 미국기업과 미국에 유리한 시스템과 환경을 구축하는데 중점을 둔다.

USAID는 2018년 12월 민간부문 참여 정책(Private-Sector Engagement Policy)를 발표하여 공동이익과 공동가치에 대한 성과를 내기 위해 민간부

문과의 협력 방안을 제시하였다. 2019년에는 신규 정책체계(Policy Framework: Ending the Need for Foreign Assistance)를 발표하여 개도국의 자립능력을 키워주기 위한 정책방향을 제시하였다. 이 정책은 미국의 국가안보전략(National Security Strategy)과 국무부 및 USAID 공동전략계획(Joining Strategic Plan)의 내용을 반영하여 만든 것이다. USAID는 파트너국가들의 '자립으로 가는 여정(the Journey to Self-reliance)'를 도우면서, 미국의 안전을 지키고 미국의 가치와 리더십을 전파하기 위해 개발 및 인도적 지원수단을 총동원할 것이다. 파워아프리카(Power Africa)는 사하라 이남 아프리카의 전력이용을 2배로 늘리고 전력거래를 확대하기 위한 미국의 다자협력 이니셔티브이다. 그중에서도 파워아프리카 송전로드맵(Transmission Roadmap to 2030)은 이 지역내 전기거래를 활성화하기 위해 개발되었고 10개의 우선순위 사업을 발굴하였다.

2. 개발금융기관 설립: 미국 국제개발금융공사(DFC) 사례

미국은 기존 해외 투자기관인 OPIC과 USAID의 민간부문 관련 기능을 통합하여 개발금융기관인 DFC를 신설(20.1월 출범)하였다. 민간재원 활용이나 상업적 목적 투자도 가능한 조직 신설하여 미국의 대외원조 효과성을 높이고, 중국 영향력에 대응하겠다는 입장이다. 기존 무상원조 중심 지원방식에서 벗어나 인프라 투자, 일자리 창출 및 대규모 민간자본 유치 등 개발금융을 활용한 개도국 경제발전 지원이 미국의 국익에 이득이 될 것이라는 판단이다. 이로 인해 미국의 대외원조정책 기초의 변화가 예상된다.

3. 해외 인프라 전문 투자기관 설립

해외 인프라 시장의 '선금융·후발주' 경향이 인기를 끌면서 일본·중국 등은 해외 인프라 프로젝트 수주 지원을 위해 인프라투자 전문기구를 설립하였다.

일본 국토교통성은 일본 기업의 해외 인프라 및 도시개발사업 참여를 지원하기 위해 2014년 10월 일본 해외교통·도시개발사업지원지구(JOIN)를 설립하였다. JOIN은 투자기관이어서 F/S 등 사업발굴 단계의 지원은 하지 않고 있으며 지원대상 사업은 교통 및 도시개발이다.

영국 PIDG(Private Infrastructure Development Group)은 영국 국제개발부

주도로 2002년에 설립되었다. PIDG의 특징은 여러 나라의 공공개발협력기
관의 투자기금을 바탕으로 조성되어 공동으로 사업발굴 및 개발을 추진한
다는 것이다. 이런 방식의 여러 국가의 자금을 협조융자하기 쉽다.

중국 해외기초시설개발투자유한공사(COIDIC)는 중국 최초의 해외 인프라
사업 지원기구로 2016년 9월 설립되었다. COIDIC는 인프라 건설 관련 중
국-아프리카 간 상호이익 증진과 아프리카의 지속가능한 개발능력 향상,
중국 엔지니어링기업들의 체질개선 등을 목표로 중국의 기술과 규격, 장비
의 해외수출을 추구한다. COIDIC는 발전 및 에너지, 교통, 정보통신기술
등 3개 분야가 주요 투자대상이며 추가로 산업단지도 투자한다.

4. 인프라투자사업을 위한 새로운 자금조달 방식 도입

인프라사업은 단계별로 위험과 기대수익이 다르기 때문에 사업단계에 따
라 자금조달 방법도 상이하다. 특히 인프라사업은 거액의 장기자금이 필요
하기 때문에 국제기구나 공공부문 금융기관의 참여를 통해 사업성을 높여
장기자금조달을 용이하게 한다. 그러나 글로벌 금융위기 이후 정부 재정부
담이 증가함에 따라 정부재원의 지원은 줄어들고 있다. 이런 자금조달 부
족 현상에 대응하여 민간자본 활용, 특히 인프라채권 등 자본시장을 통한
자금조달에 대한 관심이 높아지고 있다.

EU가 PBI(Project Bond Initiative)를 통해 인프라채권을 발행한 사례는 후
순위 채권의 직접 구입을 통해 선순위 채권의 신용도를 개선하고, 기관투
자자의 장기투자수요 및 요구 신용등급과 매치시킨다.

영국도 자체 프로그램(Export Refinancing Facility)을 활용한다. 민간금융기
관과의 파트너십을 통해 50억 유로 규모의 자금을 조성하고 계약금액의
85%까지 2년간 고정 저금리로 대출을 수행하는 등 담보대출을 지원한다.

글로벌인프라펀드가 지닌 간접투자의 한계를 극복하기 위해 공동투자 플
랫폼이 등장하였으며, 사모펀드의 높은 보수 지출을 방지하고 투자자간 이
해관계 일치와 정보 교류를 통한 전문성을 강화하고 있다. 주요 플랫폼으
로는 홍콩 인프라금융촉진청(IFFO), 세계전략투자연합(GSIA) 등이 있다.

IV. 한국의 해외 인프라사업 추진 현황 및 문제점

1. 해외건설사업 유형 및 글로벌 시장 규모

해외건설사업은 크게 도급사업, 시공사금융주선, 투자개발형사업으로 구분한다. 투자개발형사업은 공공·민간발주를 포괄하며, 프로젝트에 대해 투자를 동반한 사업자로서 사업권을 가지고 자금조달, 설계, 건설, 유지관리 등 전 개발과정을 수행하면, 개발과정에 발생하는 운영수익을 창출하거나 사업권의 양도에 따른 프리미엄 수익을 창출하는 사업이다. 2019년 글로벌 PF 사업은 2,247억불로 전년 대비 24.7%가 감소하였다.

2. 해외 인프라사업 추진 현황 및 문제점

한국 해외인프라도시개발공사(KIND, Korea Overseas Infrastructure & Urban Development Corporation)은 2018년 6월 공식 출범한 정부 차원의 해외투자개발사업 전문 지원기관이다. KIND는 우리 기업들에게 프로젝트 기획과 타당성 조사 지원, 양질의 프로젝트 정보 제공, 금융조달 능력 제고 등 투자개발사업의 전 단계를 적극 지원하기 위해 출범하였다. KIND는 사업개발 단계에서부터 운영관리까지 전과정을 지원한다.

글로벌 인프라스트럭처 허브 자료에 따르면 글로벌 인프라 수요는 2017년 2.5조달러에서 2040년 3.8조달러로 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 최근 신흥국을 중심으로 투자개발형 사업이 확대되고 있는 반면, 한국 기업은 전세계 PPP 시장 점유율이 1.15% 수준에 불과해 저조한 실적을 나타내고 있다. 이는 민간기업이 EPC (Engineering, Procurement, Construction) 형태의 도급 공사 위주로 해외 진출을 추진하고 있기 때문이다.

먼저 시장 정보 획득 및 공유 현황을 살펴보면 인프라·도시개발 분야의 정보가 각 기관에 흩어져 있고 공유되지 않아 통합·축적된 DB가 없어 정보분석 기능이 약하다. 또한 우리 금융기관의 해외건설 투자에 대한 체계적인 지원 부족, 우리 건설기업의 투자개발형 사업에 대한 경험 및 이해 부족, 그리고 이들을 연계할 수 있는 컨설팅 역량이 부족하다. 민간금융기관의 경우 선진국 수준으로 낮은 금리 및 규모로 자금조달하기가 어렵고 그간 축적한 사업 경험 및 네트워크가 충분치 않기 때문이다.

V. 결론

1. 해외 동향 및 사례의 시사점

미국의 USAID와 DFC 사례에서 보듯이 미국의 대외원조정책 방향이 크게 바뀌고 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 정책방향 변경은 다른 국가 전략들과의 연계가 매우 중요하다. 국내에서 개발한 사업으로 한정하지 말고 이렇게 다른 나라 정부나 이니셔티브 등에서 추진 중인 해외 인프라 사업에 참여할 수 있는지도 계속 확인하고 참여할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

해외 사례를 보면 기존 국제개발 전략·기관들과의 연계를 통한 방식으로 해외인프라투자기관을 설립·운영한다. 해외인프라·도시개발지원공사가 안정적으로 자금을 조달하기 위해서는 인프라채권 발행이 동반되어야 하고, 장기적으로 이를 준비하는 체계를 마련하면서 조직을 구성할 필요가 있다.

2. 향후 정책방향

늘어나고 있는 해외 투자개발형 인프라시장을 공략하기 위해서는 우리도 민관협력 강화를 통해 해외 인프라투자에 대한 금융 지원을 강화해야 한다. 먼저 전략적 대응을 위해 국제개발협력 기본계획부터 시작해서 전반적인 ODA 및 개발금융 등 전략을 명확히 하고, 해외 인프라투자 전문기관인 KIND의 역량 강화를 추진해야 한다. 그리고 민간금융기관이 좀 더 적극 참여할 수 있도록 신규 파이낸싱기법을 도입하고 민관협력체계를 강화할 필요가 있다.

차 례

I. 서론	1
II. 인프라 투자의 중요성	4
1. 경제발전을 위한 인프라 투자	4
2. 인프라 투자가 그간 상대적으로 경시되어 온 원인	4
3. 인프라 투자가 주목받고 있는 이유①: 전세계 인프라 부족 문제	5
1) 전세계 인프라 부족 현상	5
2) 인프라 부족을 해결하기 위해 고려해야 할 사항	6
3) 인프라 부족 문제 관련 사례: 필리핀	10
4. 인프라 투자가 주목받고 있는 이유②: 인프라 투자에서 중국의 영향력 증가	11
1) 중국의 해외 인프라 투자 확대	11
2) 일대일로와 중국의 부채함정외교	13
III. 해외 인프라 투자 동향	23
1. ODA에서의 민관협력 강화: 미국 국제개발처(USAID) 사례	23
1) 미국 국제개발처(USAID) 소개	23
2) 민관협력 강화 정책①: 민간부문 참여 정책	28
3) 민관협력 강화 정책②: 신규 정책체계	36
4) 실제 지원 사례: 파워아프리카 송전 로드맵 2030	48
2. 개발금융기관 설립: 미국 국제개발금융공사(DFC) 사례	56
1) 개발금융의 정의와 중요성	56
2) 미국 국제개발금융공사(DFC) 신설	58
3. 해외 인프라 전문투자기관 설립	61
1) 일본 해외교통·도시개발사업지원기구(JOIN)	62
2) 영국 민간인프라개발그룹 (PIDG)	67
3) 중국 해외기초시설개발투자유한공사 (COIDIC)	71
4. 인프라투자사업을 위한 새로운 자금조달 방식 도입	75
1) 인프라금융 개요	75

2) EU의 PBI(Project Bond Initiative)	76
3) 영국의 수출금융 리파이낸싱 (UK Export Refinancing Facility)	77
4) 세계의 투자협력 기구 및 공동투자 플랫폼	78
IV. 한국의 해외 인프라사업 추진 현황 및 문제점	80
1. 해외건설사업 유형 및 글로벌 시장 규모	80
1) 투자개발형사업의 정의	80
2) 투자개발형사업의 세계시장 규모	81
2. 해외 인프라사업 추진 현황 및 문제점	83
1) 한국 해외인프라도시개발공사(KIND)	83
2) 전세계 트렌드에 대한 대응	87
3) 사업 추진 단계별 분석	92
4) ODA 및 개발금융 지원제도와의 연계	103
V. 결론	105
1. 해외 동향 및 사례의 시사점	105
1) ODA에서의 민관협력 강화 및 개발금융기관 신설	105
2) 해외인프라투자 전문기관 및 신규 파이낸싱	106
2. 향후 정책방향	107
1) 기본 방향	107
2) 전략적 대응 강화	107
3) KIND의 컨트롤타워 역할 제고	110
4) 인프라금융 지원 강화	111
< 참고문헌 >	114

I. 서론

한국의 해외건설 산업은 해외 진출 50여년 만인 2015년에 누적 수주액 7,000억 달러를 달성하면서 세계 5대 해외건설 강국이 되는 등 괄목할만한 양적 성장을 보였다. 전체 수출 대비 해외건설의 수주총액 비중은 2000년대 중반 이후 증가하면서 10% 수준을 유지 중이며, 해외건설 누적 수주총액은 우리나라 5대 주요 수출품목 중 지난 10년 간 가장 높은 수치를 기록했다. 특히 2006년부터 2011년까지 전체 경상수지 흑자의 58%를 건설수지가 기록하며 2008년의 글로벌 금융위기 상황에서도 상당한 완충 역할을 담당하기도 했다.

그런데 한국의 효자 산업인 해외건설의 수주액이 최근 감소하고 있다. 해외건설협회에 따르면 한국 건설사들의 해외건설 수주는 2007년 398억 달러를 기록한 이후 2010년 716억 달러를 거둬들이며 사상 최고치를 기록했다. 그러나 2015년 이후 감소 추세가 두드러지며 2019년 기준 223억 달러로 수주액이 대폭 감소(-31%)했다. 2020년 3월말 기준 112억불 수주로 전년 동기 대비 138% 증가했으나 현재 전세계적으로 Covid-19 바이러스 유행으로 실물경기가 크게 침체될 우려가 높아 2020년에도 수주 부진이 지속될 가능성이 높다.

해외건설 수주 실적 추이

(단위: 억불)



출처: 해외건설 종합정보서비스

해외건설시장 전체 규모는 그간 지속 성장했음에도 불구하고 한국의 수주액이 감소하고 있어 정부는 최근 ‘해외수주 활력 제고 방안’ (2019.2.14)을 발표하는 등 해외건설 확대를 돕고자 노력 중이다. 코로나19 유행 등으로 글로벌 경기가 좋지 않은 상황이지만 높은 해외 인프라 수요 등을 고려하여 국내외의 인프라시장 진출 지원 상황을 살펴보고 새로운 돌파구를 찾을 필요가 있다.

글로벌 건설·플랜트 수주시장은 안정적으로 성장¹⁾할 것으로 예상 (IHS 2017))되나, 인프라사업이 대규모화 되면서 단순도급형에서 설계·금융조달·건설·운영 등 사업 전 과정에 개발자가 참여하는 투자개발형으로 전환되는 추세이다. 즉, 해외 인프라시장의 ‘선금융·후발주’ 경향이 인기를 끌면서 자금조달능력이 인프라 프로젝트 추진의 성패를 좌우하는 결정적인 요인이 되었다.

하지만 우리 건설산업의 해외 도급형 사업 편중은 심각²⁾하다. 재정이 풍부했던 중동국가들도 유가 변동으로 시공자에게 자금조달을 요구하는 방식으로 바뀌고 있으며, 아시아 등 신흥국가들도 자금 여력이 부족해 자금조달능력이 동반되지 않으면 수주가 어려운 상황이므로 이에 대한 대응이 필요하다. 즉, 우리기업의 해외 인프라사업에 대한 금융조달 역량을 키울 수 있는 방안을 모색해야 한다.

우리나라도 투자개발형사업 진출을 지원하기 위해 해외투자개발사업 전문 지원기관으로 2018.6월 한국해외인프라도시개발지원공사(KIND, Korea Overseas Infrastructure & Urban Development Corporation)을 출범시켰다. KIND는 ‘세계 인프라 시장을 선도하는 KIND, Team Korea’ 라는 비전 하에 ①해외 인프라도시개발사업 발굴과 추진, ②해외 인프라도시개발사업에 대한 투자, 출자 및 금융자문, ③외국정부·발주자와의 협상 지원, ④해외 인프라도시개발사업에 관한 국제 협력 등을 중점적으로 추진할 계획이다.

1) 2017년 11.6조불 → 2025년 12.4조불 (연평균 3.1% 성장 전망)

2) 2018년 기준 94%를 단순도급형으로 수주했으며, 투자개발형은 3.7%에 불과하다

한편, 해외에서도 인프라 투자·건설사업이 주목받고 있다. 전세계적으로 인프라 투자가 그동안 부진해 인프라 격차(Gap) 문제가 심각한 상황이다. 최근 중국이 급격히 경제성장을 하면서 국제개발 무대에서도 영향력을 점차 확대해가고 있다. 그중에서도 중국은 일대일로(Belt & Road Initiative, BRI) 추진 및 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 설립 등 인프라 개발 분야를 집중 지원하고 있다.

미국도 이에 대응하여 새로운 정책과 기관 설립을 추진하였다. 미국 국제개발처(USAID, US Agency for International Development)에서 2018.12월 민간분야 참여 정책(Private-Sector Engagement Policy)에 이어 2019.4월 신규 정책방향(Policy Framework: Ending the Need for Foreign Assistance)을 발표하여 민간분야와 협력하여 시장기반 접근법을 좀 더 강조하기 시작하였다. 또한 2018.10월 기존의 민간분야 투자 기구인 OPIC(Overseas Private Investment Corporation)을 통합 및 강화시킨 국제개발금융공사(DFC, US International Development Finance Corporation)설립 법안(Build Act, Better Utilization of Investment Leading to Development)을 통과시켜 600억불 규모의 대형 해외투자기관을 창설하였다. 이를 통해 미국 민간 기업·자금의 해외투자를 적극 지원할 계획이다.

이 보고서에서는 먼저 인프라 투자의 중요성에 대해 살펴보고, 그동안 국제개발에서 인프라 투자가 상대적으로 관심이 적었던 배경과 최근 다시 인프라 투자·건설의 중요성이 부각되고 있는지 알아본다. 그리고 해외 인프라시장 공략을 위한 최근 동향으로 ODA에서의 민관협력 강화, 개발금융기관 및 인프라투자 전문기관 설립, 새로운 자금조달 방안에 대해서 살펴본다. 이를 바탕으로 우리나라를 위한 정책제안으로 마무리하고자 한다.

II. 인프라 투자의 중요성

1. 경제발전을 위한 인프라 투자

인프라는 경제발전을 위한 가장 중요한 투자분야 중 하나이다. 인프라 투자가 중요한 이유는 무엇인가? 사회기반시설의 부족은 장기적인 안정적 경제성장의 장애물이며, 시간이 지남에 따라 국가의 서비스 및 산업 기반 개발 능력이 제한되기 때문이다. 세계은행(WB, World Bank)은 인프라가 경제성장에 기여하는 세 가지 방법에 대한 연구를 한 바 있다. 즉 도로, 수도, 전기, 통신과 같은 인프라가 생산성을 높이고 투자수익률을 높이며, 인프라가 국가의 먼 지역을 연결하여 경제적 다양화와 새로운 시장의 발전을 이끌고 인적자본 개발에도 도움을 준다는 것이다.³⁾ 한 연구는 한 나라가 경제성장을 지속하기 위해서는 국내총생산(GDP)의 5~6%를 인프라에 지출해야 한다고 추정하기도 했다.⁴⁾ 이렇듯 잘 갖춰진 인프라가 국가 및 지역 차원에서 경제성장을 추진하는데 필요한 근본적인 조건들 중 하나라는 것에는 많은 사람들이 공감하고 있다.

2. 인프라 투자가 그간 상대적으로 경시되어 온 원인

그러나 전통적인 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 공여국들 중 많은 수가 인프라투자에 대한 자금 지원이나 다른 형태의 지원을 제공하는 것을 대부분 경시해 왔다. 공여국들은 수원국들이 대출금을 상환할 수 있는지, 환경·사회·지배구조문제(ESG)를 대응할 수 있는지, 그리고 인프라투자 후 유지할 능력이 되는지에 대한 우려가 있었기 때문이다. 그래서 공여국들은 인간의 기본적인 필요(Basic Human Needs)를 충족시키는데 초점을 맞추는 쪽으로 개발원조 지원 방향을 택했다.

3) (Kessides, C., 1993)

4) (Bhattacharya, A., Romani, M., and Stern, N., 2012)

특히 미국은 최근까지 인프라 투자사업에 대한 직접적인 지원을 제공하지 않았다. 다양한 이유 때문에 미국의 국제개발원조 정책은 1970년대 초 “인간의 기본적인 필요(Basic Human Needs)” 의제의 출현과 함께 극적인 방향 전환을 겪었다. 이러한 새로운 접근방식은 주로 개발도상국 정부의 능력과 투명성에 대한 미국 의회의 우려와 ‘상향식(Top-down)’ 접근방식이 개발효과를 달성하지 못했다는 인식에 의해 추진되었다. 인간의 기본적인 필요와 ‘하향식(Bottom-up)’ 접근법은 공중 보건, 기초 교육, 지역사회개발 등을 지원 우선순위로 정했다. 대체로 이 접근방식은 오늘날까지 유효한 것 같지만, 미국 정부도 최근 인프라 투자에 대한 중요성을 인식하기 시작한 것 같다.

그러면 최근 인프라가 다시 주목을 받고 있는 이유는 무엇 때문일까? 엄청난 인프라 부족(Infrastructure Gap)와 전세계 인프라 관련 중국의 영향력 증가 때문이라고 생각한다.

3. 인프라 투자가 주목받고 있는 이유①: 전세계 인프라 부족 문제

1) 전세계 인프라 부족 현상⁵⁾

세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)이 연간 3조 7000억 달러의 추가 투자가 필요하다고 전망하는 등 인프라 부족은 여러 지역에서 여전히 문제가 되고 있다. 이것은 사하라 이남 아프리카와 동남아시아와 같은 개도국 지역에서 특히 심각하다. 이들 지역은 1인당 소득과 중산층 인구 증가로 향후 수십 년간 성장을 지속할 것으로 예상된다. 그러나 사회기반시설이 잘 갖춰져 있지 않다면 이러한 국가들은 성장을 유지하고 국민들에게 기회를 제공하는데 어려움을 겪을 것이다. 인프라 부족은 더 많은 외국인 직접 투자와 국내 민간부문의 발전에 방해가 된다. 국내외 기업들은 투자를 저해하는 요소로 인프라 부족을 꼽는다.⁶⁾ 잘 갖춰진 인프라가 없다면, 국민들이 가난에서 벗어날 수 있

5) 여기에서는 주로 개도국에 대해 이야기하고 있으나 실은 최근 선진국들도 낙후된 도로, 교통 분야 중심으로 자국내 인프라 투자를 늘려가고 있다. (최석인, 2018)

게 하기 위한 경제성장은 훨씬 더 달성하기 어려울 것이다.

세계 인프라 부족분의 추정치를 단순히 금액 단위로 이야기 하면 이해하기 어려울 수 있다. 그 차이를 좀 더 이해하기 쉬운 말로 표현하자면, 전 세계적으로 9억4000만 명에게 전력 공급이 되지 않고 있다. 6억6300만 명은 식수 공급원이 개선되지 않고 있고, 24억명의 사람들이 위생시설의 개선이 필요하며, 10억명의 사람들이 4계절 모두 이용 가능한 도로에서 2km 이상 떨어져서 생활하고 있으며, 셀 수 없는 사람들이 대중교통 미비 또는 부재로 고용 및 교육 기회를 놓치고 있다. 많은 개도국에서 사회기반시설은 경제적 번영이나 중산층 포부를 달성하는데 도움을 주지 못하고 공중보건과 개인의 복지, 환경, 기후변화 위험 등을 해소하는 데 필요한 기본적인 수준에도 미치지 못한다.

2) 인프라 부족을 해결하기 위해 고려해야 할 사항

많은 사람들은 더 많은 돈을 쓰는 것이 해결책이라고 주장한다. 따라서 인프라 투자에 더 많은 재원을 어떻게 조달할 것인가 하는 문제(특히 민간 부문)가 G20과 같은 국제 논의의 많은 부분을 차지하고 있다. 국제사회의 지속가능개발목표(SDG, Sustainable Development Goal)와 기후변화 대응 목표를 달성하기 위해 시급히 조치를 취해야 한다는 우려가 높아짐에 따라 민간부문이 어떻게 개도국 인프라에 더 많은 투자를 하도록 유인할 것인가에 대한 논의가 더욱 탄력을 받게 되었다.

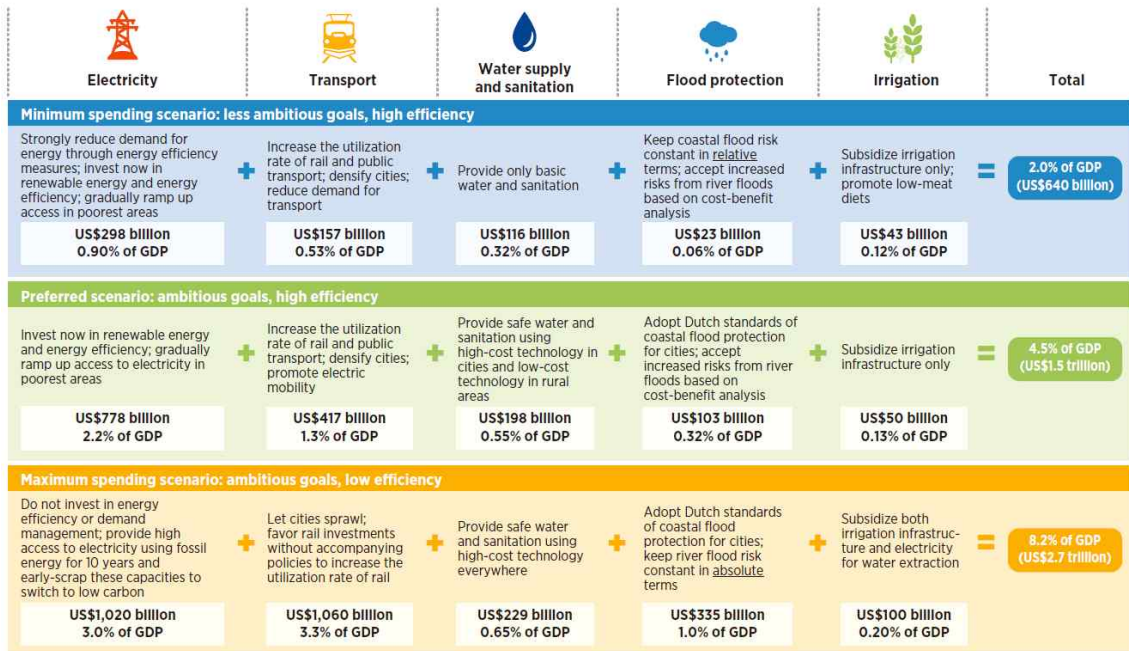
그러나 이 논의는 그렇게 간단하지 않다. 인프라가 얼마나 필요한가 하는 논의는 개별국가가 추구하는 목표 수준에 달려 있으며, 그 목표는 개별 국가의 상황, 경제성장에 대한 열망, 사회 및 환경 관련 목표에 달려있다. 또한, 단순히 인프라 투자 격차가 아니라 인프라가 의도한 서비스를 제공하고 있는지에 초점을 맞추어야 하며, 서비스 개선에는 일반적으로 자금지원 이상의 것이 필요하다. 예를 들어, 기존 및 미

6) (Ernest and Young, 2015)

래 인프라를 유지하기 위해 자원을 안정적으로 사용할 수 있도록 하기 위해 지속적으로 노력해야 한다.

개도국 인프라 투자에 드는 비용은 GDP의 2~8% 수준

FIGURE 0.1 The cost for infrastructure investments ranges from 2 percent to 8 percent of GDP per year in low- and middle-income countries
Average annual cost to develop infrastructure for the preferred scenario and full range of results, by sector, 2015–30



출처: WB, Beyond the gap

인프라 시설이 제공하는 서비스는 단순한 자본스톡과는 다르다. 먼저 인프라가 성장, 고용, 복지에 미치는 영향에 대해 기존에 연구된 내용을 좀 더 자세히 살펴보자.

- 대부분의 인프라는 네트워크의 형태로 되어 있어, 네트워크의 완성 단계와 이용자 수에 따라 달라지는 임계값 효과와 수익을 갖는다. 따라서, 미국의 주간(interstate) 고속도로 시스템은 완성할 때까지 미국 경제에 미치는 영향이 매우 컸으며, 그 후 네트워크 추가는 제한적인 영향을 미친 것으로 평가된다.
- 교통 및 전기 서비스는 도로와 발전소뿐만 아니라 소비자 내구재(자동차, 버스, 트럭, 냉장고 등)와 기계에도 영향을 받는다. 이러한

서비스에 대한 경제적 이익은 가게나 기업이 시장에 가까이 있을 때 더 클 가능성이 높다. 부분적으로 보완재에 대한 의존성 때문에, 경제적 영향은 느리게 나타날 수 있다. 하지만 인프라가 일반적으로 수명이 길기 때문에 경제에의 영향은 오랫동안 지속될 수 있다.

- 경제성장 이외의 목표를 추구하기 위해 인프라를 구축할 수도 있다. 이러한 인프라 투자는 사회적 형평성, 환경보전, 공중보건, 정치적 목표 등을 달성하기 위한 것일 수 있다. 그리고 특히 미래 인프라 수요에 대한 시장 신호가 없을 때, 인프라를 어디에 무엇을 그리고 어느 규모로 건설해야 하는지를 아는 것은 어려울 수 있다.

이러한 복잡한 관계는 최적의 인프라 기반구조 수준을 결정할 수 없다는 것을 암시하며, 여러 목표들이 상충(trade-off)된다는 것은 인프라 계획과 투자가 본질적으로 정치적 선택임을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 인프라 투자 수요의 추정치는 그러한 선택을 알리는 데 도움이 될 수 있다.

그러나 이는 ODA만으로는 이 격차를 해소할 수 없다. 지난해 전 세계 개발지원 총액은 1,500억 달러를 약간 넘는 것으로 알려졌으며, 인프라 부족에 대응하려면 매년 총 ODA의 20배가 필요할 것이나 ODA는 향후 10-15년 동안 급격히 증가하지 않을 것이다. 그러나 대부분의 인프라 투자재원은 공여국들에 의해 제공되지 않는다. 오히려 인프라 투자재원은 국내재원으로부터 대부분의 조달되는 혼합금융에서 나온다. 2014년 10월 국제통화기금(IMF)은 2012년 사하라 이남 아프리카가 사회기반시설 투자에 공적자금 594억 달러, 국채 발행액 18억 달러, 중국으로부터 134억 달러, 민간은행에서 21억 달러, OECD 기부금 24억 달러, 아랍 협력 그룹(Arab Coordination Group)에서 25억 달러를 받은 것으로 추산했다. 즉 전통적인 공여국들은 2012년에 사하라 이남 아프리카 인프라 투자자금의 3퍼센트만을 제공했다. 오히려 아프리카 국내재원으로부터 75%가 제공됐다. 이러한 국내 재원조달은 IMF가 지적한 대로 “채무 경감, 수익 징수, 상품 가격 호황으로 인한 이익으로 인해

더 많은 국내 재정 여력에 의해 가능해졌다“고 말했다.

하지만, 그 격차는 단지 자금 조달에 관한 것만은 아니라는 것을 명심해야 한다. 훌륭한 공공행정이 인프라 투자를 촉진하는 데 있어 수행하는 역할에 대해서는 그동안 잘 논의되지 않았으나 중요한 분야이다. 적절한 규제, 투명한 조달 시스템, 전략적 계획 메커니즘, 그리고 잘 훈련된 인력이 없다면 초기 상태의 인프라 프로젝트가 자금을 조달할 가능성은 낮다. 인프라 프로젝트는 수명이 길며, 성공하기 위해서는 스폰서인 정부의 지속적인 지원이 필요하다. 정부측의 역량이나 의지가 부족하면 공공 부문과 민간 부문의 투자자들의 리스크가 커진다. 이러한 제도적 조건은 인프라 프로젝트의 실행가능성을 평가할 때 중요한 고려사항이다.

또한 인프라를 건설한 후 유지·보수할 수 있는 능력이 있는지에 관해서도 이와 유사한 어려움이 있다. 세계은행의 추산에 따르면 1990년대에 아프리카 국가들이 도로 보수에 120억 달러를 더 썼다면, 나중에 도로 재건 비용에 쓰인 450억 달러를 절약할 수 있었을 것이다. 즉, 인프라 정비를 위한 자금조달 역량과 필요한 정비를 수행할 수 있는 능력은 초기 건설비가 지출된 후에도 전체적인 인프라 비용을 억제하기 위해 필수적이다.

끝으로, 훨씬 더 많은 관심을 필요로 하는 분야 중 하나는 공공조달 개혁이다. 세계은행은 최근 자체 조달 관행에 대한 검토에 착수했는데, 그동안은 부패 가능성을 줄이기 위해 최저 입찰가 낙찰 방식을 강조했다. 그러나 이 방법은 제품의 품질이나 사용 기간 동안 예상되는 유지 보수 비용을 고려하지 않아 비난을 받아왔다. 새로운 세계은행 기준은 조달 입찰에서 생애주기비용분석(LCCA, Life-cycle Cost Analysis)을 강조할 것이며, 시간이 지남에 따라 더 낮은 비용으로 더 큰 가치를 제공하는 인프라 투자로 이어질 수 있도록 노력할 것이다. 불행히도 많은 개발도상국 조달담당자들은 인프라 투자 관련 조달 결정을 할 때 복잡한 가치분석을 수행할 능력이 부족하다. 인프라 프로젝트가 더욱

복잡해짐에 따라 개발도상국들은 인프라 투자의 가치를 극대화하기 위해 전문 조달 담당자의 역량을 높일 필요가 있을 것이다.

3) 인프라 부족 문제 관련 사례: 필리핀

필리핀은 지난 5년 동안 아시아에서 가장 빠르게 성장하는 국가 중 하나였으며 앞으로 수십 년 동안 강력한 경제성장 추세를 이어갈 것으로 보인다. 2010년 이후 GDP 성장률은 평균 6.33%로 가장 빠르게 성장하는 아시아 국가 중 하나로, 오직 싱가포르와 중국만이 필리핀보다 앞서고 있다. 이러한 성장이 지속되면서도 실업률, 절대빈곤, 소득불평 등의 감소로 이어지기 위해서는 필리핀은 긴박한 인프라 요구를 해결해야 한다. 세계경제포럼(WEF)은 매년 발표하는 국가경쟁력 지수에서 인프라 분야에서 144개국 중 91위를 했으며, 항만, 항공운송, 에너지, 도시 대중교통에 대한 인프라 요구가 높다고 평가되었다.

이러한 인프라 부족은 큰 경제적 손실과 투자 및 개발의 저조로 이어진다. 일본국제협력단(JICA)은 마닐라 도심 도로의 평균 속도가 시속 10km에 불과해 마닐라 대도시 지역에서 연간 272억 달러의 경제적 비용이 발생했다고 추정했다. 또한 필리핀의 지리적 지형을 감안할 때 특히 중요한 항공 운송도 주요 병목현상과 효율성 상실의 원천이다. 필리핀 민간항공관리국은 니노이 아키노(Ninoy Aquino) 국제공항의 혼잡으로 연간 1억6000만 달러에 가까운 손실을 입는다고 평가했다. 그리고 필리핀의 에너지 인프라가 열악해 아시아에서 전기가격이 가장 높고 1인당 전력 소비율이 극히 낮다고 추산되고 있다.

필리핀 정부도 인프라 개선의 필요성을 인식하고 있으며, 필리핀 개발 계획 2011-2016의 중간 개정본에서는 이 과제를 해결하기 위한 상당한 공공투자 계획을 밝히고 있다. 인프라 개발을 가속화하기 위해 이 기간 동안 공공투자 프로그램은 557억 달러를 할당했다. 이것은 이 공공투자 프로그램 전체 규모의 약 53퍼센트를 차지한다. 2014년 1분

기에는 정부의 인프라 분야 지출이 60% 이상 증가했으며, 개발 계획에서는 2016년까지 전체 재정 지출의 5.1%까지 높일 것을 요구하고 있다. 최근 마닐라에서 열린 논의에서는 현재 필리핀 정부가 GDP의 2%를 조금 넘는 금액만 인프라에 지출하고 있다고 밝혔다.

인프라 투자에 관한 이러한 새로운 노력은 지난 10년 동안 재정과 통화 정책을 포함한 필리핀의 거시경제 안정성 개선덕분에 가능해졌다. 경제상황이 좋고 현 정부의 신뢰도가 높아지면서 국가신용등급이 높아지면서 자본금 조달이 쉬워졌다. 재정정책 개혁과 개선된 조세행정도 정부 지출에 사용할 수 있는 재원을 늘리는 데 기여했으며, 그 결과 전체 세입규모는 2007년 236억 달러에서 2013년 503억 달러로 두 배 이상 증가했다.

필리핀의 인프라 프로젝트에서도 민관 협력은 중요한 역할을 한다. 특히 2012년 개정된 BOT(Build-operate-Transfer)법에 따라 인프라 프로젝트에 더 많은 민간분야에서 참여할 수 있게 되었다. 이 조치는 인프라 투자자금부족 문제를 해결하는 데 더 많은 민간 투자를 유도할 수 있게 되어 필리핀에게 도움이 될 것이다. 필리핀 정부는 여전히 인프라 개발과 관련한 총괄 계획을 세울 수 있는 역량을 지속적으로 개선할 필요가 있긴 하지만 필리핀은 인프라 격차 해소를 추진할 수 있는 능력과 의지를 모두 보여주었다.

4. 인프라 투자가 주목받고 있는 이유②: 인프라 투자에서 중국의 영향력 증가

1) 중국의 해외 인프라 투자 확대

중국은 2015년 5월 아시아 지역내 인프라 부족 문제를 해결하기 위해 AIIB를 출범시키겠다고 발표했다. 미국, 일본, 그리고 다른 선진국들은 AIIB의 창설을 기존 국제금융시스템에 대한 도전으로 보았다.

하지만 AIIB 출범 전부터 중국이 인프라금융분야에 적극 진출하면서 상황이 급변하고 있었다. 이것은 특히 2000년대 초반부터 중국이 아프리카, 동남아시아, 라틴아메리카의 국가들에게 인프라 사업을 위한 자금을 지원하면서부터 시작되었다. 중국은 전력, 운송, 항만시설 및 기타 인프라 프로젝트에 자금을 지원했다.

중국은 전통적인 공여국과는 달리 일반적으로 각 나라에 수출신용, 양허성대출, 무상원조 등을 혼합해 제공한다. 중요한 것은, 중국이 지원하는 원조의 상당 부분이 인프라 분야에 집중되고 있으며, 지원을 대가로 부가적인 조건을 붙이지 않았다는 점이다. 조건을 붙이지 않았다는 점은 특히 중요하다. 왜냐하면 대부분의 전통적인 공여국 및 다자개발은행들은 원조를 제공할 때 자주 규제개혁, 좋은 지배구조(good governance), 인권, 그리고 수원국들이 간섭받는다고 생각할 수 있는 다른 문제들과 연계시켜왔기 때문이다.

중국과 국제원조체제 간 원조모델 비교

	중국	국제원조체제
공여국 간 관계	독자적, 양자공여 중심	OECD DAC 공여국 간 조화 강조
원조공여형태	프로젝트 중심	프로그램 · 일반예산지원 중심
자금지원방식	중국수출입은행을 통한 우대차관 · 수출신용 보조 중심	무상원조 중심
사업주체	중국 국유기업과 수원국 기업 간 협력 중심	수원국 정부의 권한 강화
구속성 여부	구속성(tied) 원조 중심	비구속성(untied) 원조로 이동
원조의 조건	無조건성-내정불간섭 원칙	조건성-거버넌스 개혁 등
원조사업 형태	무역 · 투자 · 원조의 패키지형 경제협력	원조와 상업적 활동의 분리
원조의 초점	경제발전을 위한 인프라 건설 · 기술협력 · 인력양성, 개발경험 전수	제도/거버넌스 개혁, 빈곤 퇴치

출처: 남영숙, 신흥원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서에의 시사점

인프라투자 및 개발금융분야에서 중국의 영향력이 확대되면서 많은 사람들이 중국의 대외정책을 부채함정외교(Debt-Trap Diplomacy)라고 부른다. 왜냐하면 중국은 많은 나라에서 부채취약성(debt vulnerability)을 유발했다고 비난을 받아왔다. 그 결과 ‘일대일로’ (BRI, Belt and Road Initiative)와 관련된 많은 나라에서 중국에 대한 부채 의존도가 증가할 것으로 예상된다.

2) 일대일로와 중국의 부채함정외교

(1) 분석 주요 내용

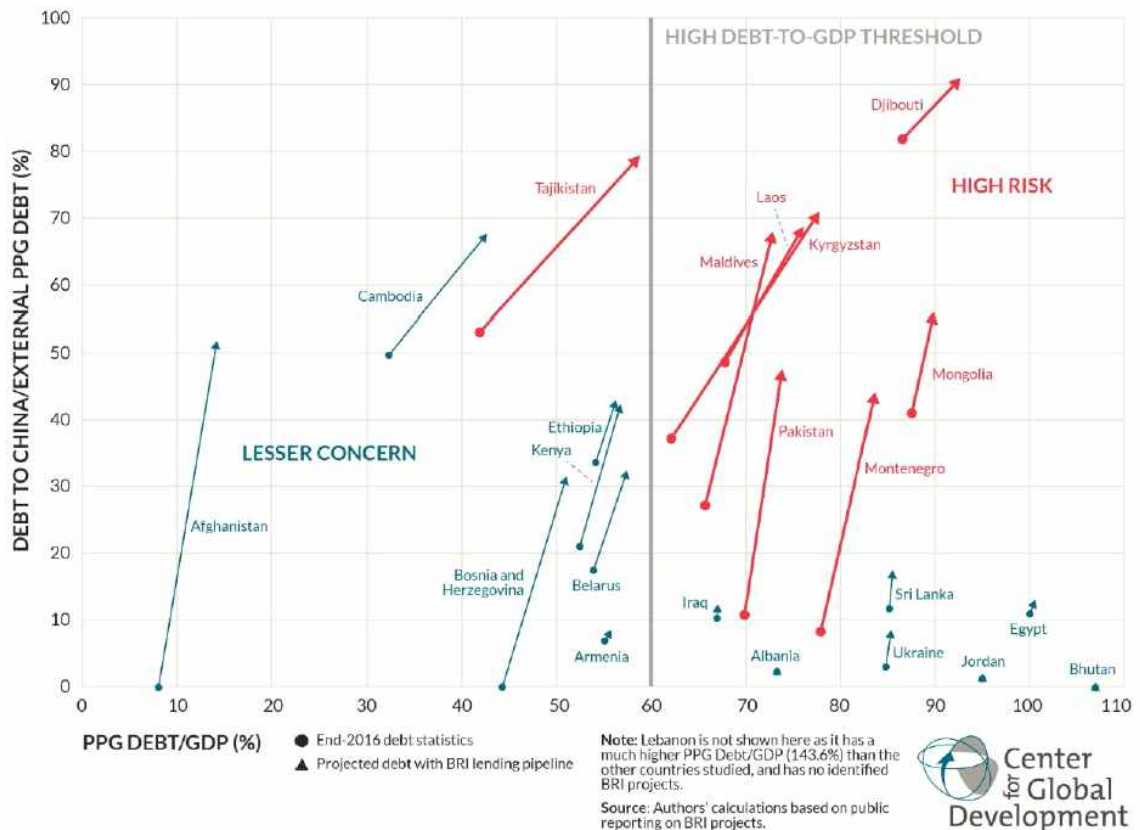
2014년 11월 중국은 아시아 태평양 경제협력체 정상회의에서 시진핑 주석이 일대일로(BRI) 구상을 발표하였다. 이어서 중국은 BRI에 따라 유럽, 아프리카, 아시아를 연결하는 방대한 교통, 에너지 및 통신 인프라 네트워크를 위해 최소 68개국에 걸쳐 최대 8조 달러의 투자계획을 발표했다. 이것은 세계경제의 많은 부분을 포괄하는 인프라금융 이니셔티브이다.

앞서 언급한 BRI 관련 국가들의 부채취약성을 평가해보기 위해 2019년 국제개발센터(Center for Global Development)의 연구보고서⁷⁾ 내용을 살펴본다. 이 연구에서는 채무위기를 조심해야 하거나 재정건전성이 매우 취약한 23개 국가를 고르고, 공개적으로 보고된 자료를 기반으로 BRI 프로젝트 파이프라인을 파악했다. 이 데이터를 그 나라의 부채상황과 연계시켜 그 나라의 GDP 대비 전체 공공부채 비율의 변화와 공공부채 중 중국 의존도 확대 여부를 파악한다. 이 두 가지 지표를 통해 이 연구에서 BRI가 다른 국가의 부채지속가능성(debt sustainability) 문제를 만드는지 보고, 중국이 핵심채권자인 8개 국가 상황을 검토하였다.

7) (Hurley, J., Morris, S., & Portelance, G., 2019)

이 연구에서는 BRI사업 관련 자금지원으로 인해 부채문제에 시달릴 수 있는 나라들을 파악하기 위해 부채임계값(debt threshold)을 사용했다. GDP 대비 부채 비율이 50-60%를 초과하는 국가의 경우 통계적으로 유의한 임계값 효과가 나타났다는 최근의 연구에 근거하여 분석과 판단을 내렸다. 이 임계값을 이용하여 검토한 결과, 위에서 확인한 23개 국가 중, 향후 BRI 관련 사업 추진으로 인해 부채문제에 시달릴 수 있는 국가는 10-15개정도이며, 특히 8개국이 심각할 것으로 예상된다. 이들 국가는 지부티, 키르기스스탄, 라오스 인민민주공화국(라오스), 몰디브, 몽골, 몬테네그로, 파키스탄, 타지키스탄이다.

일대일로 프로젝트의 즉각적인 한계효과



출처: Center for Global Development, Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective

위 그래프에서 빨간색 화살표가 8개 국가를 나타내며, BRI사업 추진에 따른 GDP 대비 정부부채 비율의 변동과 대외부채 중 중국에 대한

의존도 변화를 보여준다. 이는 시진핑 주석의 비전을 최대한으로 실현할 경우, 즉 최악의 경우를 가정한 것이라고 할 수 있다.

여기에서는 중국의 정책적 대응을 불러일으킬 수 있는 나라들에 관심이 있기 때문에, 이 중 8개국⁸⁾이 다른 나라들보다 이 연구의 목적에 더 큰 의미가 있다. 여기 국가들 중 부채문제가 덜 우려되는 국가(그래프의 파란색)들은 다음과 같다.

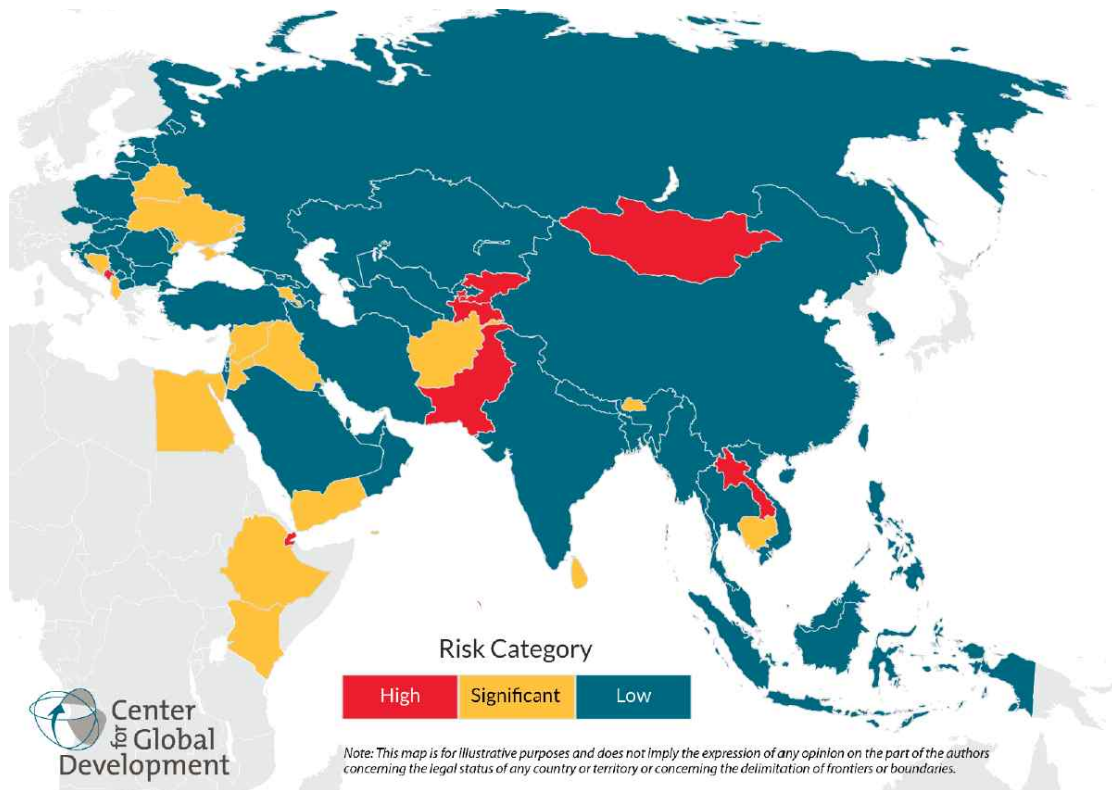
- 알바니아, 부탄, 요르단 및 레바논은 BRI 행사에 참석하거나 보다 적극적으로 일대일로 사업에 참여하겠다고 관심을 표명했지만, 여기에서는 이들 국가에서는 BRI 프로젝트를 확인하지 못했다.
- 아프가니스탄과 캄보디아는 중국에 대한 총부채가 증가할 것이라는 것을 총대외채무 비율 증가를 통해 확인할 수 있었지만, 우리는 이 두 나라에서의 사업 추진이 전반적인 국가 채무불이행 등으로 이어질 것이라고 생각하지는 않는다.
- 스리랑카 정부는 BRI와 관련된 추가 지원사업에 동의할 수 있지만, 그 규모는 함반토타(Hambantota) 항구⁸⁾의 경험에 따라 바뀔 가능성이 있다.
- 이 연구에서 파악한 일대일로 사업 파이프라인에는 아르메니아, 이집트, 이라크, 우크라이나의 프로젝트가 포함되어 있지만, 그들의 경제 규모나 그들의 총 외부부채 규모와 비교했을 때, BRI 프로젝트로 인한 경제적 영향은 부채 수준에 주목할 만한 영향을 미칠만큼 높지 않다.
- 벨라루스, 보스니아 헤르체고비나, 에티오피아 및 케냐에서는 BRI 관련 프로젝트로 인해 단기적으로 부채로 인한 위험이 증가할 수 있다. 그러나 총국가부채는 채무불이행 발생 가능성을 완화할 수

8) 함반토타 항구 사례는 뒤에서 자세히 다룰 예정이다.

있을 정도로 낮게 유지할 것으로 보인다. 예를 들어, 중국은 지난 5년간 에티오피아의 투자 프로그램에 자금을 지원하는 데 주도적인 역할을 해왔는데, 이는 지난 5년간 총 공공 외채의 30%와 새로운 양자부채(bilateral debt)의 90% 규모이다. 그럼에도 불구하고, 세계에서 가장 빠르게 성장하는 경제 중 하나인 에티오피아는 향후 몇 년 동안 신중한 대출 한도를 유지할 것으로 기대한다.

마지막으로 다음 그림은 이 연구에서 파악한 BRI의 부채에 대한 영향을 잘 보여준다.

일대일로 파이프라인 사업과 관련한 위험도 국가별 분류



출처: Center for Global Development, Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective

(2) 8개국 개별 사례 분석

BRI 국가 전반의 부채 리스크 상황 외에도 가장 취약한 8개국의 현실을 살펴보는 것도 유용하다. 특히 중국과의 양자 외교관계를 집중해서 살펴보면 각 국가의 정책방향을 예측하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

① 지부티(Djibouti)

지부티는 중국 유일의 해외 군사기지가 있는 곳이다. 최근의 국제통화기금(IMF) 평가에 따르면 지부티는 불과 2년 만에 공공부문 외채가 GDP의 50%에서 저소득 국가 중 가장 높은 85%로 증가했다는 점에 주목하면서 지부티의 차입 프로그램이 매우 위험할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 부채의 상당 부분은 정부가 보증하는 공기업 부채로 구성되어 있으며, 중국 수출입은행(China Exim Bank)에서 제공된 부채다. 복수의 보도에 따르면 중국은 지부티의 주요 투자 프로젝트에 거의 14억 달러의 자금을 지원했는데, 이는 지부티 GDP의 75%에 해당한다. 향후 프로젝트에는 적어도 2개의 신공항, 석유터미널인 구벤투(Ghoubet) 신항구, 톨게이트 도로 등이 포함된 것으로 알려졌다. 중국의 대출이 시장금리보다 낮은 수준으로 연장되어 왔고 그 결과 채무불이행 위험을 낮췄지만, 아디스 아바바-디부티 철도건설사업과 같은 다른 사업들은 시장금리에 가까운 수준으로 알려졌다. 더욱이, IMF의 경고에도 불구하고, 신규 차입이 부채 상환 요건을 충족하는데 충분한 수익을 창출하는 사업으로 제한될 것이라는 징후는 없다.

② 몰디브(The Maldives)

인도해의 이 군도국가라는 국가 지속가능한 개발전략에 따라 관광산업을 촉진하고, 도시 인프라를 업그레이드하고, 기후변화에 적응하는 것을 목표로 하는 전례없는 공공투자 프로그램을 추진 중이다. 몰디브에서 가장 두드러진 세 가지 투자 프로젝트는 약 8억 3천만 달러가 소

요되는 국제공항의 업그레이드, 약 4억 달러가 소요되는 공항 근처의 새로운 주거시설과 다리 개발, 그리고 주요 항구의 재배치(비용 추정치 없음)이다. 중국은 이 모든 프로젝트에 상당부분 관여하고 있다. 보도에 따르면 중국수출입은행은 5년 유예기간을 가진 뒤 20년 간 공항 건설비용이 상환될 것이라고 발표했지만(다른 채권자들은 이만큼 관대하지 않았었다), 세계은행과 IMF는 몰디브가 외부 충격에 취약하므로 부채문제 리스크가 높다고 평가하고 있다.

③ 라오스 인민민주공화국(Laos)

라오스는 지난 10년간 GDP 성장률이 평균 8%에 달해 경제가 급속도로 발전하고 있지만 여전히 동남아시아에서 가장 가난한 국가 중 하나이다. IMF는 2013년부터 라오스가 다른 주요 대규모 투자사업뿐만 아니라 중국-라오스 간 철도 건설 계획을 추진할 경우 부채를 상환할 수 있는지에 대한 의구심을 제기해 왔다. 철도 건설비용 60억 달러는 라오스 GDP의 거의 절반을 차지하며, 라오스 재무부 관리들은 정부가 중국 수출입은행으로부터의 대출자금의 대부분을 보증하지 않을 것이라고 강조하지만, 라오스 정부는 손실 발생시 이를 보상해야 한다는 상당한 압력을 받게 될 것이다. 비록 중국 수출입은행이 철도 건설 및 운영을 맡을 합자회사에 4억6500만 달러를 2.3%의 이율로 5년 유예기간과 25년간 상환하는 조건으로 제공될 것이라고 보도되었지만, 이 사업에 대한 주요 금융조건은 여전히 비공개되어 있다. 또한 라오스 정부는 중국 수출입은행과 수력발전사업 추진을 위해 6억달러를 대출받기로 한 것으로 알려졌다.

④ 몬테네그로(Montenegro)

몬테네그로의 부채 문제는 엄청나다. 세계은행은 재정 구조조정이 이뤄지지 않을 경우 GDP 대비 공적 부채(보증 포함)가 2018년에는 83%까지 늘어날 것으로 추산하고 있다. 문제의 원인은 대규모 인프라 프로젝트인데, 이 프로젝트는 바(Bar) 항과 세르비아(Serbia) 항을 연결하

는 고속도로 건설사업으로 몬테네그로 교통망을 다른 발칸 국가들의 교통망과 통합시키는 사업이다. 몬테네그로 당국은 2014년 1단계 사업비 10억달러 중 85%를 중국 수출입은행을 통해 조달하기로 합의했다. 그 후 사업 추정 비용은 11억 달러로 증가했는데 이는 몬테네그로 GDP의 25%를 초과하는 수준이다. 1단계 대출은 2%의 이자율과 5년 유예기간, 20년 상환기간으로 연장될 것으로 알려졌다. 이 도로는 3단계로 나눠 건설되고 있으며, IMF는 비양허성자금의 경우 부채불이행 문제가 발생할 가능성이 높으므로 2단계와 3단계 구간은 고양허성자금으로만 진행되어야 한다고 보고 있다.

⑤ 몽골(Mongolia)

몽골은 향후 경제성장을 대규모 인프라 투자에 크게 의존하고 있기 때문에 현재 특히 어려운 상황에 처해 있다. 이러한 투자를 위한 자금은 양허성 자금으로 조달될 필요가 있다. 몽골의 어려운 상황을 인식한 중국 수출입은행은 2017년 초 수력발전사업과 공항에서 수도로 가는 고속도로 프로젝트 추진을 위해 10억 달러의 신용 한도 내에서 자금을 제공하기로 합의했다. 그러나 현지 보도에 따르면 수력발전사업은 제동이 걸렸고, 이 자금들은 다른 사업으로 옮겨지고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 중국이 향후 5년에서 10년 동안 약 300억 달러를 BRI 관련 사업에 지원할 것으로 예상한다는 보도가 사실이라면 몽골의 채무 불이행 가능성은 그 재원의 양허성 수준과 상관없이 매우 높을 것이다.

⑥ 타지키스탄(Tajikistan)

타지키스탄은 BRI의 육지적 요소 중 “첫번째 다리(first leg)”로 묘사되어 왔다. IMF와 세계은행은 아시아에서 가장 가난한 나라 중 하나인 타지키스탄의 부채문제가 “높은 위험” 수준이라고 평가한다. 그럼에도 불구하고, 타지키스탄 정부는 BRI 지원 요소들을 포함한 전력 및 교통 부문의 인프라 투자를 추진하기 위해 외채를 늘릴 계획이다. 가장 중

요한 것은 30억 달러 규모의 중앙아시아-중국 가스관 연결사업 중 일부가 타지키스탄을 통과하는 것이고, 비록 타지키스탄 정부가 그 비용의 일부를 대야한다는 부담이 있지만 중국은 해외직접투자(FDI, Foreign Direct Investment)를 통해 이 사업을 지원할 것으로 알려지고 있다. 다만 이 프로젝트가 중단되었는지 여부에 대한 상반된 보도가 있다. 가장 최근에 타지키스탄은 새로운 수력발전 설비를 마련하기 위해 5억 달러의 유로본드를 발행했다. 타지키스탄의 최대 채권국인 중국에 대한 부채는 타지키스탄의 2007-2016년 간 총 외채 증가액의 거의 80%를 차지한다.

㉞ 키르기스스탄(Kyrgyzstan)

타지키스탄과 마찬가지로 키르기스스탄은 상대적으로 가난한 나라로, 상당 부분 외채로 자금을 조달하는 새로운 BRI 인프라 프로젝트가 추진되고 있다. 2017년 3월 말까지 공공부문 채무는 GDP의 약 65%에 달했으며, 이 중 대외부채는 전체 채무의 약 90%를 차지했다. 중국 수출입은행은 단일 채권자 중 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 2016년 말까지 알려진 대출금은 총 15억 달러로 키르기스스탄 전체 외채의 약 40%에 달한다. 키르기스스탄과 중국 당국은 중국-키르기스스탄-우즈베키스탄 철도 건설, 다수의 수력발전소 건설과 추가 고속도로 건설, 중앙아시아-중국 가스관 완공 등을 논의하고 있는 것으로 알려졌다. 현재 부채위험 평가시 '중간'수준의 위험에 처해 있는 것으로 간주되고 있지만 키르기스스탄은 공공투자 확대에 따른 상당한 수준의 환율 평가절하에 따른 충격에 취약한 상태다.

㉟ 파키스탄(Pakistan)

파키스탄은 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC, China-Pakistan Economic Corridor)을 통해 현재 BRI의 중심축 역할을 하고 있다. CPEC 프로젝트의 총 가치는 현재 620억 달러로 추정되고 있으며, 이 중 최소 330억 달러가 에너지 프로젝트에 투자될 것으로 예상된다. 중국이 이 금액의

약 80%를 조달할 것으로 보도되고 있다. 그러나 이러한 야심찬 계획에도 불구하고, 최근 세 개의 주요 도로건설 프로젝트가 취소되었다. 파키스탄의 부채문제를 더 심각하게 만드는 것은 중국이 부과하고 있는 상대적으로 높은 이자율이다. 일부 중국 수출입은행 고객들에게 부여된 2-2.5%의 “양허성 금리“와는 달리, 보고서들에 따르면 파키스탄의 대출금 중 일부는 이자율이 5%에 이른다. IMF는 경제의 부정적인 충격으로 인해 파키스탄의 공공부채 비율이 70%를 훨씬 초과할 수 있다고 지적한다. 파리클럽(Paris Club)⁹⁾에 6차례나 부채 탕감을 요청한 나라이기에 파키스탄이 중국으로부터 거액을 빌려 7번째 부채 탕감이 필요할 것이라는 우려가 나오고 있다.

(3) 중국의 부채함정외교 사례: 스리랑카 함반토타 항구

스리랑카의 함반토타(Hambantota)에 있는 마그푸라 마힌다 라자팍사(Magampura Mahinda Rajapaksa) 항구의 건설과 이전 사례는 이러한 거래의 경제적 역학을 이해하고 중국이 활용할 수 있는 잠재적인 제2의 함반토타 사례를 파악하기 위한 좋은 본보기이다.

잔혹한 스리랑카 내전 마지막 해인 2007년 중국은 함반토타에 발을 들여놓았다. 스리랑카는 개발되지 않은 함반토타(라자팍사 대통령의 고향)에 주요 항구를 건설하는 자금을 일본, 인도, IMF, 세계은행, 아시아 개발은행(ADB, Asian Development Bank)에 요청했으나 인권문제와 수익성에 대한 우려를 이유로 자금 지원을 거부당했다.

그 후 중국은 해외직접투자(FDI)가 아니라 중국의 대출에 의해 자금을 조달하고 중국 회사에 의해 건설하는 프로젝트로 추진시 자금을 제공하겠다고 제안했으며, 대신 스리랑카 정부가 이 사업의 부채상환을 보증할 것을 조건으로 걸었다. 초기 사업규모는 3억6100만 달러에 불과

9) 전 세계 22개 채권국 국가의 비공식 그룹이다. 경제적인 어려움을 겪고 있는 신흥 개발도상국들을 지원할 것을 목적으로 한다. 파리 클럽은 1956년 프랑스 파리에서 열린 아르헨티나의 부채 문제에 관한 논의를 효시로 하고 있다. 주로 OECD 회원국으로 구성된 포럼으로 대출금 상황이 어려운 상황에 처해 있는 채무국과 채권국을 한 자리에서 만나게 하는 것을 목적으로 설립되었으며 채무기한 연장 및 기타 다른 제도적 장치를 통하여 채무불이행 방지를 추구하고 있다.

했지만 2010년 완공 후 수익을 창출하지 못해 스리랑카는 수익성 강화를 위해 추가 자금 조달을 해야만 했다.

2009-2014년부터 스리랑카는 항구를 업그레이드하고 인근 공항(현재는 “세계에서 가장 썰렁한“ 공항으로 악명 높은)과 경제 구역을 건설하기 위해 중국으로부터 추가로 19억 달러를 융자받았다. 그 항구는 아직도 이윤을 창출하지 못하고 있다.

2017년 기준 스리랑카 정부가 중국 기업에 80억 달러 이상의 부채를 지고 있는 가운데, 스리랑카 정부는 11억 달러 상당의 불투명하고 논쟁적인 거래에 중국 주도의 합작법인에게 85%의 지분을 부여하면서 그 항구를 중국에게 99년 리스 조건으로 넘겨주었다. 스리랑카 국회는 그 합작법인에게 항구 추가개발을 위한 세금 감면 혜택도 주었다.

그 항구는 부채 함정(Debt Trap)이 되어 버렸다. 일단 스리랑카가 초기 약속을 하고 나면, 대출금을 갚기 위한 이윤을 창출해야 하므로 추가 부채를 질 수 밖에 없는 상황이 되었고, 이렇게 반복되는 사이클은 스리랑카가 출자전환(debt-for-equity swap)으로 항구를 포기할 때까지 반복되었다.

Ⅲ. 해외 인프라 투자 동향

지금까지 해외 인프라 투자에 대한 관심과 수요가 왜 증가하고 있는지 살펴보았다. 여기에서는 이에 대응해 나타나고 있는 해외 동향을 크게 4가지로 나눠서 알아보겠다.

1. ODA에서의 민관협력 강화: 미국 국제개발처(USAID) 사례

미국 국제개발처(USAID, US Agency for International Development)는 미국의 주요 ODA 기관으로 최근 민간부문과의 협력을 강화하는 주요 정책들을 발표하였다. 여기서 먼저 USAID에 대해 살펴보고 최근 발표한 민간부문 참여 정책(Private-Sector Engagement Policy, PSE)과 신규 정책 체계(Policy Framework)에 대해 자세히 알아본다. 그리고 민관협력 사례 중 하나인 파워아프리카(Power Africa) 송전 로드맵 2030(Transmission Roadmap to 2030))에 대해 살펴본다.

1) 미국 국제개발처(USAID) 소개

(1) 주요 연혁 및 목적

미국 국제개발처는 1961년 미국의 '대외원조법(Foreign Assistance Act)'에 의해 정부 내 독립기구로 설립된 대외원조전담기구이며 국무부(Department of State)의 감독을 받는다. 2차 대전 이후 유럽의 전후복구를 지원하기 위한 자금과 기술지원을 제공했던 '마셜플랜(Marshall Plan)'이 유럽의 인프라를 재건하고 경제를 회복시키는 등 지역안정에 큰 도움을 주게 되자, 1949년 미국의 트루먼 대통령은 '국제개발지원(International Development Assistance) 프로그램'을 만들었다. 미국은 1952년부터 1961년까지 이 사업을 통해 국제사회에 자금과 기술을 지원해 왔고, 결국 1961년 '대외원조법'을 근거로 USAID를 설립하며 국제

사회에 대한 원조를 본격적으로 시작했다. USAID는 전 세계 개도국의 개발과 빈곤해소 등 인도주의적 지원과 민주주의 발전을 돕는 것을 목적으로 한다.

(2) 정책 및 전략

USAID는 민간부문 개발 지원과 미국 기업 등의 직접투자(FDI, Foreign Direct Investment)의 촉진을 통한 수원국의 경제성장을 지원하는 정책을 채택하고 있다. 이를 위해 법제도의 개혁 및 관련 제도 개선을 통해 거래비용을 낮추고 수원국이 기초공공서비스를 제공할 수 있는 자체 역량을 강화할 수 있도록 도와주고 있다.

일본 등 몇몇 공여국과는 달리 미국의 공적개발원조(ODA)는 경제, 인프라 분야 지원 비중이 매우 낮으며, 기본적으로 개도국의 경제성장은 미국의 안보 목적을 위한 것이라는 입장을 견지하고 있다. 즉 개도국의 정치·경제적 안정과 자립은 궁극적으로 미국과 국제사회의 안보와 번영에 기여한다는 것이다. 예를 들어 특정 개도국을 미국의 수출 시장으로 만들려 하기 보다는, 개도국으로부터의 수입에 의존하는 특정 산업들의 안정적인 생산 활동을 위해 전략적으로 중요한 공급망을 구축할 수 있도록 지원하는 것이다. 이를 통해 해당 개도국에 미국의 민간투자자들에게 매력적인 투자환경을 조성하고 주요 미국기업의 영향력 아래 있는 국제공급망(International Supply Chain)에 통합될 수 있도록 유도하는 것이다. 따라서 USAID의 전략은 수원국에서 특정 프로젝트를 시행하는 것보다는 해당국에 미국기업과 국익에 유리한 시스템과 환경을 구축하는데 역점을 두고 있다.

이와 같은 정책을 반영하여 기관의 운영목표 또한 지원 프로그램의 다변화와 혁신을 통해 수원국에 신속하고 ‘지속가능한 성장’을 지원하는데 있다. 구체적인 목표로 금융시장의 육성, 에너지 공급 증대, 농업생산성 향상, 기업환경 개선, 교육 및 보건 향상, 위기대응 확대 등에 대한 지원을 통해 수원국의 경제성과 증대에 기여하고 있다. 뒤에

서 최근 발표된 주요 정책방향인 정책프레임워크(Policy Framework)와 민간분야협력정책(Private-Sector Engagement Policy)에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

(3) 운영 현황

가. 소유구조 및 조직현황

미국정부기관의 특성 상 처장(Administrator) 및 부처장은 상원의 동의 하에 대통령이 임명하며, 민간 전문가 30명으로 구성된 자문위원회인 ‘The Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid’ 가 인도적 지원과 해외개발 업무와 관련하여 미 정부와 민간 지원단체간 협력의 가교 역할을 수행한다. 이밖에도 개도국의 대한 식량 및 교육 등을 조언하는 기구로 대통령이 임명하는 민간전문가 7명으로 구성된 전문가그룹인 ‘Board for International Food and Agricultural Development’ 를 두고 있다. 예산은 전액 정부재정으로 운영되며 의회의 예산심의와 승인을 받는다.

조직구조는 지역별, 기능별 매트릭스 형태로 편제되어 있는데 지역은 크게 아프리카, 아시아, 중동, 중남미, 유럽·유라시아, 등으로 편성된 국(局) 단위로 운영되며, 기능별로는 식량안전보장, 경제성장·교육·환경, 민주주의·분쟁·인도적 원조, 글로벌 보건 등 4개 국으로 편성되어 있다.

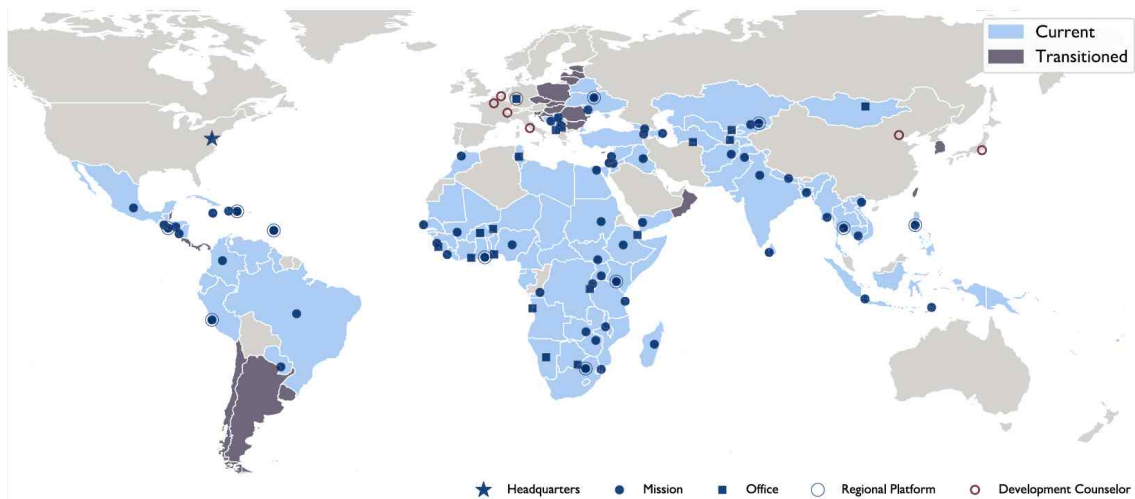
나. 지원제도 및 현황

USAID의 주요 지원수단은 무상원조(Grant)가 주를 이루고 있으나 Development Credit Authority(DCA), SBG(Sovereign Bond Guarantee) 등의 보증 프로그램도 지원하고 있다. 보증은 미국의 금융기관을 대상으로 제공되는데 그간 아프리카(47%)와 아시아(32%)를 중심으로 지원되어 왔고, 분야별로는 농업(33%)과 에너지(19%) 등에 집중되고 있다.

1999년 도입된 DCA는 민간기업과 50%씩 손실을 분담하는 보증제도로 사업이 USAID의 수수료와 차입금을 상환할 수 있는 수준의 충분한 수입(Revenue)이 있는 경우 지원된다. 최근까지 76개국에 총 542건이 지원되어 48억 달러 가량의 민간자본을 조달하는데 기여했으며, 지원건수에 비해 보증사고율은 2.6%에 불과하여 매우 성공적인 지원수단으로 평가받고 있다. 2016년의 경우 27개국에 56건(892백만 달러)을 지원하였다. 구체적인 사례로는 동아프리카 농업 개발을 위해 JP Morgan Chase가 ‘African Agricultural Capital Fund’에 제공한 선순위대출에 대한 보증지원이 있으며, 미국 제약특허인증 기업인 Sproxil Inc.의 아프리카 및 인도 사업 확장을 위한 대출에 대해 보증을 제공한 사례도 있다.

또한 1993년 도입된 SBG(Sovereign Bond Guarantee)는 개도국 정부가 경제위기 해소를 위한 자금조달을 목적으로 발행한 채권에 대한 보증제도로 이스라엘, 이집트, 튀니지 등에서 발행된 국채에 대해 총 238억 달러가 지원되었다.

USAID의 활동 지역



출처: USAID

USAID는 현재 80여 개국에 오피스가 있고, 40여 개에 이르는 프로그램을 추진하고 있다. USAID의 주요 업무를 살펴보면 다음과 같다.

- 개발원조(Development Assistance): 개도국의 자생적인 경제성장, 안정적인 인구증가 등을 위한 지원
- 국제보건 및 아동구조(Global Health and Child Survival): 영·유아의 사망률 감소 및 질병치료, 여성에 대한 교육기회 확대 및 아동의 안전 등을 위한 자금 지원
- 국제재해원조(International Disaster Assistance): 기근·홍수·지진 등 재해에 따른 구제·복구 등에 필요한 지원
- 경제지원기금(Economic Support Fund): 정치·경제적 측면에서 미국에 중요한 국가에 자금 및 기술 지원
- 유럽-유라시아-중앙아시아 지원(Assistance for Europe, Eurasia and Central Asia): 구소련으로부터 독립한 국가들에 대한 자금 지원
- 체제전환국지원(Transition Initiative): 체제전환에 따른 정치·사회·경제적 어려움에 처한 국가들에 대해 평화와 민주주의를 지원하고, 정치적 안정을 위한 프로그램 원조
- 시민안정지원(Civilian Stabilization Initiative): 분쟁이나 사회적인 갈등 등을 방지하기 위한 프로그램 원조
- 자본투자기금(Capital Investment Fund): 정보기술 향상, 자본투자 및 해외건설 등에 필요한 자금 제공을 위한 펀드 지원실적은 2015-2017 3년간 연평균 약 126억 달러 수준을 유지하고 있다.

OECD DAC에 따르면 미국은 2016년도 순 지출 기준으로 336억 달러의 ODA를 지원했으며 이는 GNI의 0.18% 수준으로 전년 대비 7% 증가한 수준이다.

이 중 비구속성 비율은 64%(DAC 평균은 81%)로 전년보다 7% 가량 하락하였으며 전액 무상원조의 형태로 지원되었다. 양자원조는 전체의 86.4%를 차지하는데 이 중 다자간원조기관에 지원하는 프로젝트는 21% 수준이다. 또한 49.4%를 국별 프로그램을 통해 지원하고 있는데 이 중 프로젝트 방식의 지원은 85%에 달하고 있고 인도적 지원은 25%로 매우 높은 수준이다.

상위 10대 수원국이 전체 지원금액의 28.4%를 차지하고 있는데, 아프가니스탄, 요르단, 파키스탄, 케냐, 에티오피아 등이 상위 5개국으로 자리 잡고 있으며 남수단, 시리아 등이 그 뒤를 따르고 있다. 최빈국에 대한 지원 비중은 33.5%로 OECD DAC 평균(24.3%) 보다 높은 수준을 보이고 있다. 부문별로는 교육, 보건 등 사회 분야가 총 48%로 높은 비중을 차지하고 경제, 인프라 분야는 5%에 불과하다.

이와 같이 USAID는 미국의 개도국 경제협력에 있어서 최전방에서 기반을 조성하는 역할을 수행한다. 예를 들어 2013년 오바마 행정부는 향후 5년간 사하라이남(Sub-Saharan Africa) 아프리카 지역 전력 공급 확대를 위해 70억 달러의 예산을 지원하는 ‘파워 아프리카(Power Africa)’ 이니셔티브를 발표하였다. 동 프로그램은 8,000MW 이상 규모의 발전소 투자에 GE, Bechtel 등 민간기업과 투자은행 등으로부터의 민간자본이 90억 달러를 유인할 것으로 예상되어 최대 약 160억 달러가 투입될 것으로 추산되고 있다. 여기에는 USAID를 비롯하여 OPI C¹⁰⁾, USEXIM, MCC(Millennium Challenge Corporation), USTDA 등 다수의 미국 정책금융기관이 기술지원, 역량강화 및 투자제도 개선의 무상 원조에서부터 투융자 등 상업조건의 금융이 광범위하게 지원되고 있다.

2) 민관협력 강화 정책①: 민간부문 참여 정책

USAID는 민관협력 강화를 위해 2018년 12월 민간부문 참여 정책(Private-Sector Engagement Policy, PSE)을 발표하였다. USAID는 공동이익과 공동가치에 대한 성과를 내기 위해 민간부문과의 협력을 통해 주요한 문화적, 운영적 변혁을 진행하고 있다. 민간부문 참여 정책은 민간부문과 협력하여 USAID의 개발·인도주의적 프로그램을 설계 및 전달하고, USAID의 자원을 미국 기업들을 위한 시장 개방과 기타 기회에 쓸 수 있게 해주는 USAID 전체에 걸친 행동지침이다. 이 정책은 시

10) 최근 개발금융기관 신설(2020년 1월)로 DFC(US International Development Finance Corporation)로 변경

장 기반 접근법과 투자를 추구하기 위한 의도적인 변화를 예고하고 있다.

(1) 주요 개념 정의

이 정책에서는 “민간부문“을 영리·상업기관 및 그 부속 재단, 금융기관, 투자자와 중개자, 기업 협회 및 협동조합, 공식 및 비공식 부문의 기업들, 미국 및 다국적 기업, 지속가능한 소득을 창출하는 영리적 접근법¹¹⁾ 등으로 정의한다.

PSE는 USAID가 민간부문과의 협의, 전략 수립, 조정, 협력 및 구현을 통해 개발·인도주의적 지원을 한 결과의 규모, 지속가능성과 효율성을 높이는 전략적인 접근방식이다. 기업 주도형 개발(Enterprise-driven development)이란 시장 지향 해결책의 공동 개발자로서 민간부문과 연계하여 위험과 보상을 공유하는 것을 의미한다. 시장 기반 접근법(Market-based approach)은 개발·인도주의적 과제를 보다 효율적이고 지속가능하게 해결하기 위해 비즈니스 모델 등을 사용하는 방식이다.

(2) 기업 주도형 개발

이 정책은 공공부문과 민간부문의 지도자들이 어떻게 각자의 고유한 능력을 바탕으로 그들 모두 스스로 완전히 해결할 수 없는 문제들에 대한 대응방안을 알아내는 시기에 마련되었다. 민간부문은 개발도상국의 일자리 10개 중 9개를 창출하고, 자립으로 가는 여정(the Journey to Self-Reliance)¹²⁾에서 중요한 역할을 담당한다. 민간부문은 각국이 자립으로 가는 여정에서 직면하는 복잡한 난제에 대응할 수 있는 규모와 자원을 가지고 있다.

글로벌 개발환경의 변화는 민간부문과 개발기관 사이의 이해관계가 일치하게 만들었다. 이러한 추세는 수원국 파트너 정부 및 시민사회에

11) 예: 비정부기구(NGO) 또는 사회적 기업이 운영하는 벤처기금

12) 뒤에서 논의할 USAID의 신규 정책체계의 비전(Vision)

게 그들의 자립으로 가는 여정을 지원하기 위한 USAID와 민간 부문과의 협력을 증가시킬 수 있는 중요한 기회를 제공한다. USAID는 기업 주도형 개발을 수용하여 USAID의 지원이 종료된 후에도 지속가능한 영향을 주는 해법을 만들어가기 위해 민간부문을 개발 및 인도적 지원에 참여시키는 것이 중요하다.

(3) USAID가 추구하는 변화

이 정책은 시장 기반 접근법과 투자를 추구하기 위한 의도적인 변화에 관한 것이다. 이 정책에 따라 USAID와 파트너들은 개발 및 인도주의 문제에 접근할 때마다 다음과 같은 질문을 하고 이에 답할 것을 요구받는다.



- ① 민간부문이 스스로 이 문제를 해결할 수 있는지?
- ② 이 문제에 대한 시장기반 접근법이 존재하는지?
- ③ 이 문제에 대한 민간부문의 역할과 이해관계는 어떠한지?
- ④ 민간부문의 참여와 투자에 대한 제약요인이 존재하는지?
- ⑤ 이러한 제약요인을 완화시키거나 없앨 수 있는 USAID의 역할이 존재하는지?

USAID는 이 순서에 따라 질문을 함으로써 USAID의 사업 초기 단계에서 보다 지속가능하고 기업 중심적인 결과를 찾는 데 초점을 맞출 것이다. 또한, USAID는 민간부문이 어떤 이슈를 해결하는데 관심을 갖게 할 수 있도록 하는 방법과 협력 이유, 그리고 민간부문의 독특한 능력과 자원이 무엇인지 살펴볼 것이다. 마지막으로, USAID는 민간부문과 협력하여 투자와 시장발전의 장애물을 찾고 해결할 수 있는 방법을 적극적으로 모색할 것이다.

(4) 운영 원칙

① 원칙 1: 일찍 그리고 자주 참여하라.

USAID는 공유이익 및 공유가치를 가진 전략과 프로젝트를 설계 및 구현하는 데 다양한 민간부문 관계자 및 기타 파트너와의 협력을 강조할 것이다.

② 원칙 2: 계획 및 사업 전반에 걸쳐 PSE 참여에 유인을 제공한다.

USAID 사업주기의 모든 단계에 PSE를 통합하여 민간부문의 관심과 능력을 이해하고 새로운 증거·기회 또는 상황에 지속적으로 적응할 수 있다. PSE를 효과적으로 제도화하고 장려하고자 USAID는 재무적 접근법과 비금융적 접근법을 모두 지원하기 위해 성공에 대한 운영 및 성과 측정방식을 조정할 것이다.

③ 원칙 3: USAID의 민간부문의 잠재력을 활용하는 접근법과 수단의 사용을 확대한다.

이 정책은 USAID의 금융 및 비금융 자원, 조달 방식 및 PSE의 핵심 역량의 모든 범위를 고려할 것을 요구한다. USAID의 소집력(convening power)을 활용하여 투자자와 기업을 연결하는 것에서부터 가난한 사람들에게 저렴한 의료서비스를 제공하기 위한 첫 손실보장으로서 보조금을 제공하는 것까지 USAID는 민간부문을 참여시켜 의도된 결과를 달성하고 시장기반 접근방식을 촉진시킬 수 있는 많은 방안들을 가지고 있다.

④ 원칙 4: PSE에서 무엇이 효과가 있는지에 대한 증거에 기반하여 행동한다.

PSE의 성공을 기반으로 USAID는 파트너와 협력하여 자립을 구축하고

지속가능한 성과를 제공하기 위해 민간부문의 참여를 측정·가치화하고 유인을 제공하는 지표를 개발할 것이다.

(5) PSE의 가치 제안(Value Proposition)

효과적인 PSE는 USAID와 민간 부문의 비교우위를 활용하여 보다 효과적이고 지속 가능한 결과를 제공한다.

□ USAID가 제공할 수 있는 것들

- 강력한 국가 내 네트워크와 관계: USAID는 국가 및 지방 정부, 기업, 종교 기반 조직, 지역 사회 지도자 및 시민 사회와 관계를 맺고 있으며, 이는 시장 진입, 협력 및 공동 투자에 대한 현지정보 제공에 유용하다.
- 기업친화환경 조성 지원: USAID는 수원국 정부와 협력하여 투명하고 포괄적인 경제성장을 촉진하는 더 강력한 환경 조성에 도움을 줄 수 있다. USAID는 공정하고 개방적인 경쟁, 제도 개혁과 표준의 채택, 정부 역량 강화를 장려하는 정책 및 규제 개혁을 지원한다.
- 부문별 전문가 및 지식: USAID는 개발 및 인도주의적 지원에 걸쳐 광범위한 기술과 전문지식을 가지고 있다. USAID는 개도국 시장에 대한 깊은 경제적, 정치적, 갈등 및 성별 관련 이해, 민간 부문 투자를 알리고 형성할 수 있는 시장 지식, 강력한 증거 기반 모니터링 및 평가를 제공한다.
- 리스크 조정 및 유연한 권한: USAID는 자금, 권한 및 기술적 전문지식을 사용하여 투자의 위험을 완화하고 인도주의 및 개발 목표를 더욱 높이는 공공·민간자원을 유입시킬 수 있다. USAID의 기술 지원은 중소기업의 자금조달을 준비하거나 시장 확장에 도움을

줄 수 있다.

- 평판 및 믿음직한 소집능력: USAID는 개발 과제를 해결하는 사업 기회를 중심으로 이해관계자들을 소집할 수 있는 강력한 능력을 가지고 있다. USAID는 이해관계자들이 더 큰 문제를 해결하기 위해 협력할 수 있는 중립적인 플랫폼을 제공한다.

② 민간부문이 제공할 수 있는 것들

- 규모·지속 가능성 및 도달범위: 시장 기반 해결책에 대한 민간 부문의 방대한 자원과 전문 지식은 체계적인 사회적 과제를 해결하는 데 있어 규모와 지속가능성을 달성할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 민간 부문의 광범위한 네트워크와 활동능력은 전과 채널을 제공하여 소외된 인구 및 개인과 접촉하고 통신할 수 있다.
- 정책 영향력: 서비스 제공, 투자, 세수, 일자리, 생명구조 관련 개입 등 수원국 정부가 달성하고자 하는 바를 민간 부문이 제공함으로써 기업과 투자자들은 투명하고 포괄적인 경제성장을 지원하는 정책을 알릴 수 있는 강력하고 합리적인 목소리를 얻게 된다.
- 혁신·전문성 및 기능: 기업과 투자자들은 혁신과 기술, 기업가정신, 산업 전문성, 시장 기반 해결책, 유통망, 투자 역량, 그리고 위험 관리를 포함한 경영 및 운영 전문성을 가져올 수 있다.
- 유연성 및 속도: 민간부문은 기회에 신속히 대응하고 새로운 시장을 개척할 수 있는 유인이 있기 때문에 공공부문에 비해 유연성이 높은 경우가 많다.
- 효율성 및 효과: 개선된 시스템, 프로세스 및 물류를 통해 민간 부문은 결과 달성에 더 많은 효율성과 성과를 가져올 수 있다.

(6) USAID 이행 파트너의 역할

USAID는 개발 목표를 달성하기 위한 지원은 정부, 시민사회, 자선사업, 신앙기반단체, 학계, 민간부문 등 모든 분야의 각각의 기여를 필요로 한다는 것을 잘 알고 있다. 실제로, 많은 자선단체와 국제개발단체들은 시장 기반 접근법을 수용하고 공공과 민간 부문의 독특한 능력을 통합하여, 임팩트 투자 및 벤처 캐피탈, 비즈니스 프랜차이즈 모델, 타겟팅 등 더 큰 개발효과를 달성하는 데 앞장서 왔다. 고유한 기업 역량을 활용하는 가치사슬 개입은 물론, 민간 부문이 운영되는 지역사회에 긍정적인 사회적, 환경적 영향을 미치는 책임감있고 포괄적인 비즈니스 투자를 고려하도록 한다.

이 때문에 USAID는 모든 부문에서 민간부문을 참여시키고 PSE를 시행하여 인도주의 및 개발 문제를 함께 해결해야 한다고 생각한다. 시간이 흐르면서 USAID는 이 정책의 실행으로 USAID의 파트너 기반을 다양화하고 전통적인 개발 파트너와의 지속적인 협업과 더불어 더 많은 민간 기업과 함께할 것으로 기대하고 있다.

(7) USAID의 협력 방법

- ① 정보 공유 및 전략적 일치: 공유이익, 각각의 능력 및 경험을 파악 하되 이는 반드시 금융재원의 투자를 수반하는 것은 아니다.
- ② 고급 학습 및 시장 조사: USAID 사업주기 내의 공동시장 조사, PSE에 대한 모범 사례, 공동 전략 계획 및 프로젝트 설계를 추진시킨다.
- ③ 민간분야의 전문성 및 혁신 활용: 혁신, 기술, 연구개발, 산업 전문성 및 개발성과를 달성하기 위한 기업가적 기술을 제공한다.
- ④ 민간 부문 자원 분석: 특정 이슈 및 목표를 해결하기 위해 민간 부문 자원 및 행동(자선활동 및 CSR 자산 포함)을 동원한다.

- ⑤ 민간부문의 투자제약 해소: 거래 및 투자에 대한 제약요소를 해결하기 위해 민간투자를 “유인“하고 투자 구체화 및 규모 확대를 위한 활동에 중점을 둔다.
- ⑥ 기업친화환경 강화: 규제개혁, 정책, 기준 준수, 정부 역량강화 등 복수의 민간사업자에게 중요한 이슈에 참여한다.

(8) 향후 계획

이 정책은 USAID와 파트너들에게 대담한 변화를 가져올 것이다. 이것은 USAID 운영모델의 핵심 원칙으로서 PSE를 제도화하고 변화시켜나가는 더 큰 과정의 첫 단계이다. USAID는 기존의 PSE 수단과 가용 자원이 풍부하지만, PSE를 수용하고 효과적으로 작업할 수 있도록 직원을 지원하기 위해 수행해야 할 일들이 많이 남아있다. 이 정책에 따라 USAID는 다음을 수행한다.

- ① 기관 운영 정책에 대한 적절한 개정 및 정책 시행에 따른 진행 상황을 평가하기 위한 일정표 등을 포함한 시행지침을 만든다.
- ② USAID 직원 및 파트너를 위한 PSE 교육 및 기술 개발 자원의 전체 패키지를 개발한다.
- ③ PSE를 지원하기 위해 민첩하고 다양한 기술을 갖춘 인력을 유치하고 유지하기 위한 인사관리 전략을 채택한다.
- ④ 성공에 대한 운영 및 성과 측정을 개선하여 PSE에 대한 재정적 및 비금융적 접근방식을 수용하기 위한 인센티브와 보상을 개발한다.
- ⑤ 기관의 수단, 자문서비스 및 자원을 강화하여 시장 기반 접근방식을 효과적으로 분석 및 평가하고, 민간 부문 환경을 도식화하고, 민간 부문 행위자를 전략적으로 참여시킨다.

- ⑥ 공공자본과 민간자본의 혼합을 통해 금융수익과 개발영향 모두에 초점을 맞춘 모델을 개발하고 보완해 나간다.
- ⑦ 모든 USAID 전략 및 프로그램 설계 문서에 PSE를 포함시킨다.
- ⑧ 조달개혁에 관한 기관의 우선순위 목표를 달성하는 등 미국 국무부-USAID 공동전략계획의 개발 과제를 해결하고 민간투자를 실현하는 시장기반 해결책의 공동개발을 위해 유연성, 창의성 및 협업모델을 가능하게 하는 조달개혁의 우선순위를 정한다.
- ⑨ 정부기관 및 파트너 간에 PSE에 대한 학습을 진전시키고 민간부문을 참여시켜 개발 및 인도주의적 성과를 달성할 때 효과가 있는 것과 그렇지 않은 것의 증거 기반을 확대한다.

3) 민관협력 강화 정책②: 신규 정책체계

(1) 개요

USAID는 개도국 민간부문 지원 강화 등을 통해 개도국의 자립능력을 키워주기 위한 신규 정책체계(Policy Framework: Ending the Need for Foreign Assistance)를 2019년 4월 발표하였다. 이 문서는 USAID의 앞으로의 정책방향을 알려주는 역할을 한다. 이 정책체계는 미국의 국가안보전략(National Security Strategy, NSS)과 국무부 및 USAID 공동전략계획(Joint Strategic Plan, JSP)의 정책방향을 반영하여 NSS와 JSP에 기술된 목표를 USAID를 위해 정리한 것이다.

이 문서는 2006년과 2011년에 이어 USAID가 출시한 세 번째 정책체계이다. USAID의 운영정책이 설명하듯이, 정책체계는 개발 및 인도주의적 지원을 제공하는 USAID의 접근방식과 그에 따르는 USAID의 사업 및 운영 우선순위를 명확히 한다. 이는 차례로 이슈별 개발정책, 전략

및 비전 보고서, 예산 요청 및 할당, 국가 및 지역 전략 계획, 모범 사례 문서 및 프로젝트 설계, 평가 및 학습 의제, 파트너와의 전반적인 협력 등을 알려준다.

정책체계는 USAID 직원, 시행기관 및 기타 프로그램 파트너, 파트너 국가 정부 및 기타 USAID 지원 수원국, 미국 정부기관간 및 정부간 및 다자기관간 협력상대, 미국 의회, 개발 공동체 및 일반의 이해관계자를 포함한 다수의 청중을 대상으로 만든 문서이다.

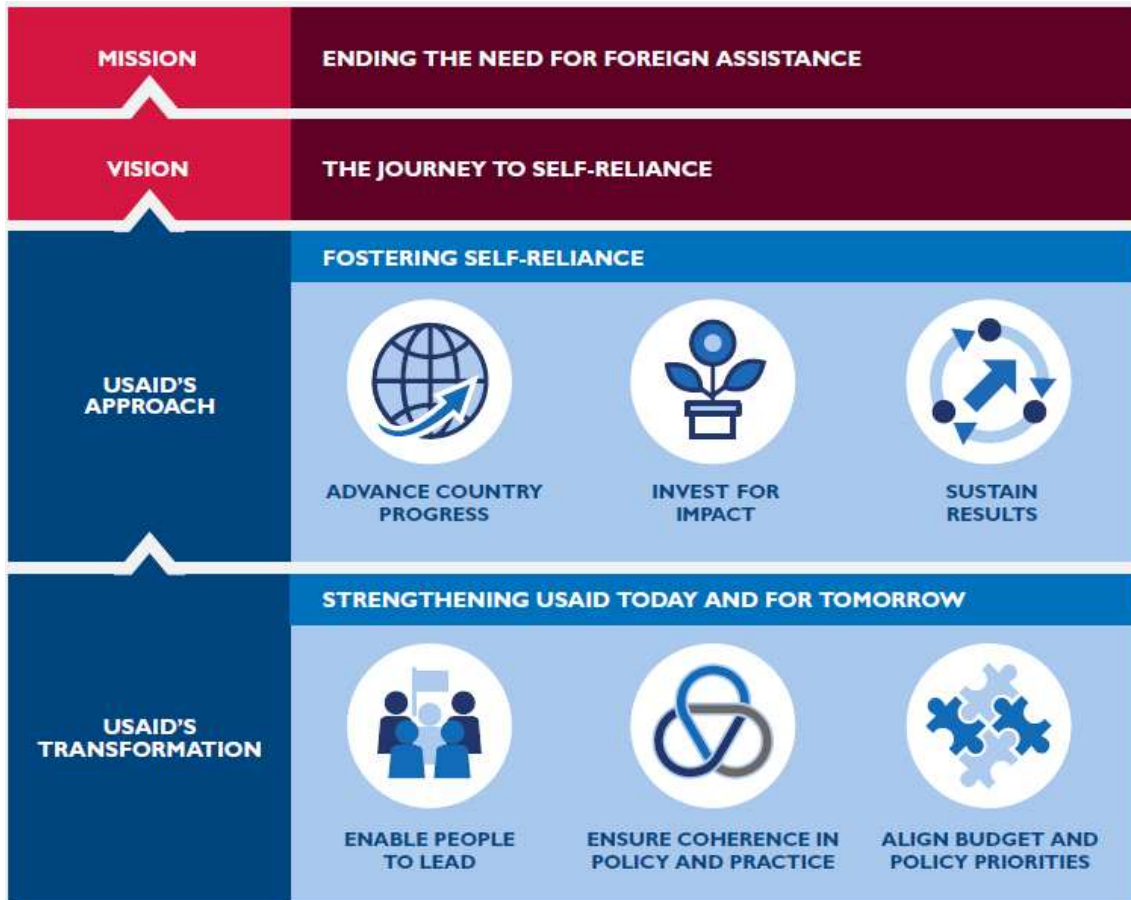
(2) 새로운 정책체계의 필요성

세계는 괄목할만한 발전의 시대를 보내고 있지만 또한 새롭게 등장한 더욱 복잡한 도전과제들에 직면하고 있다. 이 중요한 순간에, 많은 해외원조 제공자들은 해외의 변화하는 상황과 국내에서의 새로운 요구에 적응해야 한다. 이런 정책체계는 USAID의 지속적인 혁신과 개발 및 인도주의적 지원에 대한 미래의 필요와 장애요인에 대처하고 USAID를 국민을 대신하여 보다 효과적인 해외원조 제공자가 될 수 있도록 우리의 능력을 강화하는 방법을 설명한다.

(3) 정책체계의 주요 메시지

정책체계는 USAID의 임무와 이를 달성하기 위한 USAID의 비전을 제시한다. 즉, 자립으로 가는 여정을 따라 다른 국가들과 협력함으로써 궁극적으로 해외원조의 필요를 없애는 것이 목표이다. 이 비전의 실현을 위해 여기서는 개발·인도주의적 지원에 대한 기관 차원의 새로운 접근방식인 자립성 육성(fostering self-reliance)을 소개하고 있다. 이 접근법은 세 가지 상호 보강 원칙에 기초한다. USAID는 ①국가발전을 진전시키고, ②개발효과가 있는 투자를 진행하고, ③개발효과를 유지시킬 수 있는 프로그램을 통해 이를 달성해야 한다. 이러한 원칙을 적용하기 위해서는 USAID가 직접 선도하고 정책과 실천의 일관성을 보장하며 예산과 정책 우선순위를 조정하는 기관으로 스스로 변모해야 한다.

USAID 정책 체계



출처: USAID Policy Framework: Ending the Need for Foreign Assistance

(4) USAID의 사명(MISSION)

USAID의 사명은 대외원조의 필요를 종식(ENDING THE NEED FOR FOREIGN ASSISTANCE)시키는 것이다. 더 자유롭고, 더 평화롭고, 더 번영하는 세상을 만들자는 USAID의 비전은 USAID 원조의 목적이 궁극적으로 원조의 필요성이 없어지도록 하는데 있다는 개념에 기반을 둔다. USAID의 원조는 인간의 존엄성을 지지하고, 개도국이 스스로 밝은 미래를 만들어어나가고자 하는 내재된 희망에 기반한 원조 프로그램을 강조한다. USAID는 파트너 국가들의 ‘자립으로 가는 여정(Journeys to Self-Reliance)’를 도우면서, 미국의 안전을 지키고 미국의 가치와 리더십을 전파하기 위해 개발 및 인도적 지원수단을 총동원할 것이다.

① Hand-out(거저 주는 것)이 아닌 Hand-up(실질적인 능력을 키울 수 있도록 돕는 것)을 제공한다.

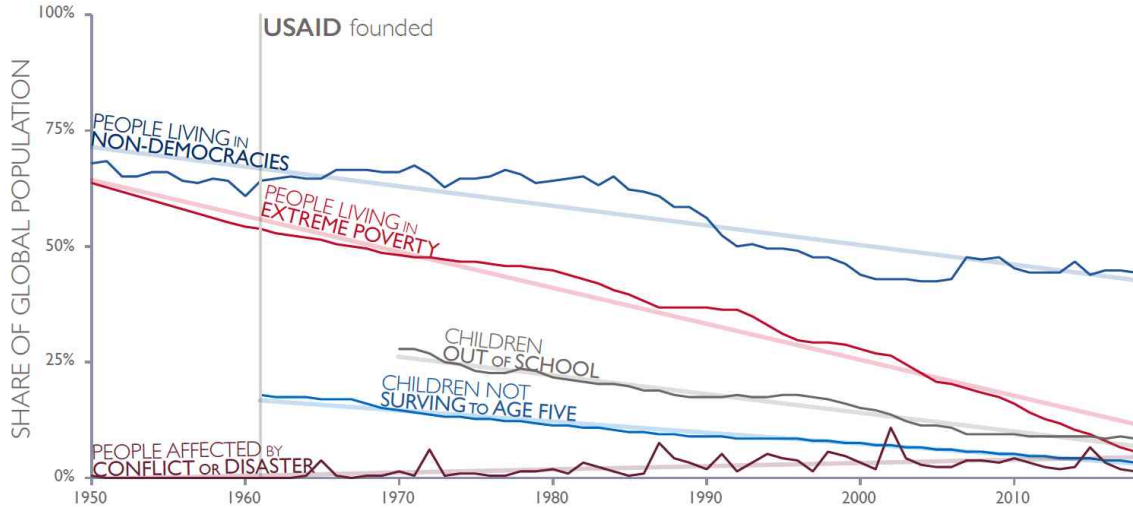
USAID의 대외원조는 결코 거저 주는 것(hand-out)이 되어서는 안 된다. 개혁지향적인 파트너 국가들이 민간분야를 통한 해결책을 활용할 수 있는 수준에 도달할 수 있도록 USAID는 검증된 원조수단을 사용해야 한다. 개발금융의 규모와 다양성 증가는 해외원조 및 개발협력의 역할도 재정의하고 있다. 예를 들어, 효과적인 원조를 위해서는 미국의 대외원조가 파트너 국가의 자립심을 길러줘야 하고, 파트너 국가들이 수원국에서 협력국으로, 그리고 더 나아가 언젠가는 동료 공여국이 될 수 있도록 도와야 한다.

미국은 항상 다른 나라와 함께 할 준비가 되어 있으며, 그 나라의 시민 및 파트너들의 능력을 강화시킬 때 미국의 원조가 가장 효과적이고 가장 공감대를 형성할 수 있다고 믿는다.

② USAID가 설립된 이후 세계는 많은 개발 진전을 이루었지만, 우리는 진화하는 도전이 놓인 새로운 시대로 접어들고 있다.

미래 전망을 해보면 USAID는 많은 나라들에서 대외원조의 필요성을 없애는 것이 가능하다고 믿는다. 세계적으로 빈곤이 감소하고 있고, 건강도 개선되고 있으며, 더 많은 아이들 특히 소녀들이 학교교육을 받고 있고, 지역사회가 더 안전해지며, 농업 생산성이 두 배 이상 증가했으며, 과거보다 더 많은 사람들이 민주주의 국가에서 살고 있다. 전 세계적인 개발이익은 많은 국가들의 노력과 발전이 여러 곳에서 일어난다는 것을 증명하는 증거다. USAID는 현장 중심의 협력을 통해 이러한 발전에 중요한 기여를 하였다.

전세계의 진전: 뛰어난 개발 진전의 시대

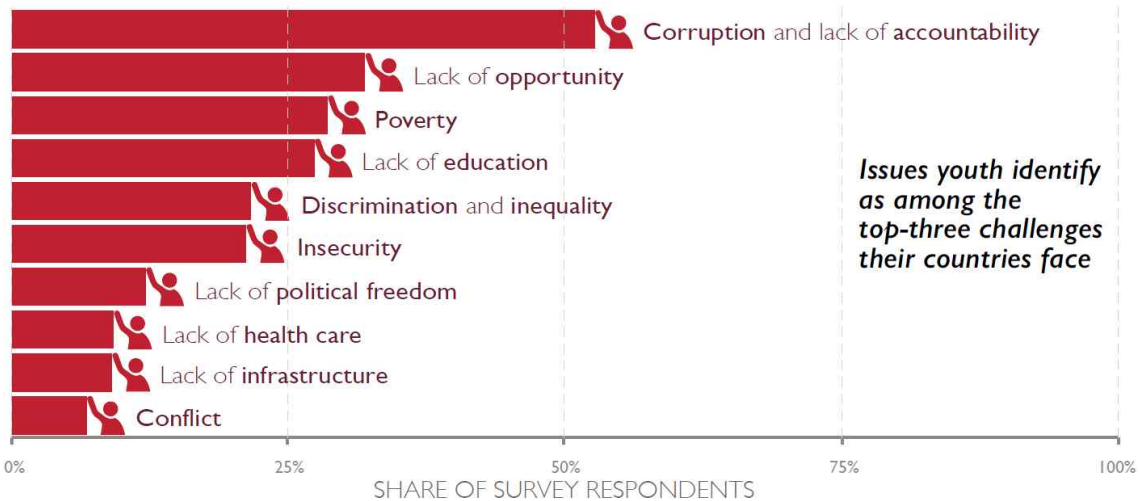


출처: USAID Policy Framework: Ending the Need for Foreign Assistance

그러나 이러한 진보에도 불구하고 자립으로 가는 길에 상당한 장애물들이 남아 있고, 새로운 도전과제가 대두되고 있다. 많은 나라들이 급속도로 발전했지만, 어떤 나라들은 계속 어려움을 겪고 있다. 어떤 나라들은 심지어 인간의 존엄성과 시민에 대한 반응성이 높은 정부운영이라는 측면에서 퇴보하고 있다. 경제성장은 너무 자주 포용적이지 않고, 너무 많은 사람들이 뒤쳐지거나 소외된다.

복잡한 위기와 자연재해는 종종 성장을 지연시키고 있고, 근본적인 취약성은 세계 각지에 만연해 있다. 심지어 더 안정된 국가들에서도, 많은 지역사회는 충격과 스트레스에 대한 회복력이 부족하고 특히 증가하는 환경 압력에 직면해 있다. USAID가 사업을 추진 중인 곳의 약 80%가 심각한 위기에 처해 있거나, 위기에서 회복 중이거나, 소규모의 격변을 겪고 있다.

청년들의 시각: 개발 관련 미래 도전과제



출처: USAID Policy Framework: Ending the Need for Foreign Assistance

- 빠른 발전에도 불구하고, 많은 나라들은 여전히 실질적인 도전에 직면해 있다. 세계경제포럼의 Global Shapers Community가 실시한 설문 조사에서, USAID가 사업을 추진하고 있는 110개국의 18세에서 35세 사이의 12,149명의 응답자 중 거의 6,800명(56%)이 부패, 비투명성, 그리고 정부 책임의 부족을 정부가 직면한 3대 문제로 꼽았다. 취업과 경제기회의 부족을 꼽은 응답자는 4200명(35%)을 넘었고, 빈곤을 주요 과제로 꼽은 응답자는 3800명(32%)을 넘었다.

③ USAID의 지원은 국가들이 자립에 방해되는 요인을 극복하고 위기에 대한 복원력을 강화할 수 있도록 도울 수 있다.

USAID는 포트폴리오 전체에 걸쳐 보다 전략적인 접근방식을 채택해야 한다. USAID는 자립을 유도하는 프로그램을 구축하고, 관련성이나 효과가 떨어지는 프로그램을 축소해야 한다. 전략적인 USAID의 지원은 파트너 국가들의 지속가능하고 포용적인 경제성장, 민주적 정치제도 및 전반의 인적·제도적 역량 구축을 보다 효과적으로 지원할 수 있다. USAID의 맞춤형 지원은 파트너 국가들이 더욱 효과적으로 분쟁과 기타 위기를 예방하고, 위기시 대응력을 키우고, 회복탄력성을 제고시

켜주어야 한다.

④ USAID는 개도국의 자립으로 가는 여정을 도우면서도 미국의 국가안보와 번영에 도움이 되어야 한다.

미국의 대외원조는 미국의 국방과 외교를 보완한다. USAID의 자립성육성 지원은 미국의 국가안보를 지키는 필수적인 수단이다. 이러한 프로그램들은 그들의 위협을 억제하고, 미국의 경제적 기회와 상업적 유대를 강화하며, 자유와 민주주의를 발전시키고, 미국의 영향력을 확장시키며, 그들에게 재난이 닥쳤을 때 미국이 함께할 수 있도록 보장한다.

(5) USAID의 비전: 자립으로 가는 여정(The Journey to Self-Reliance)

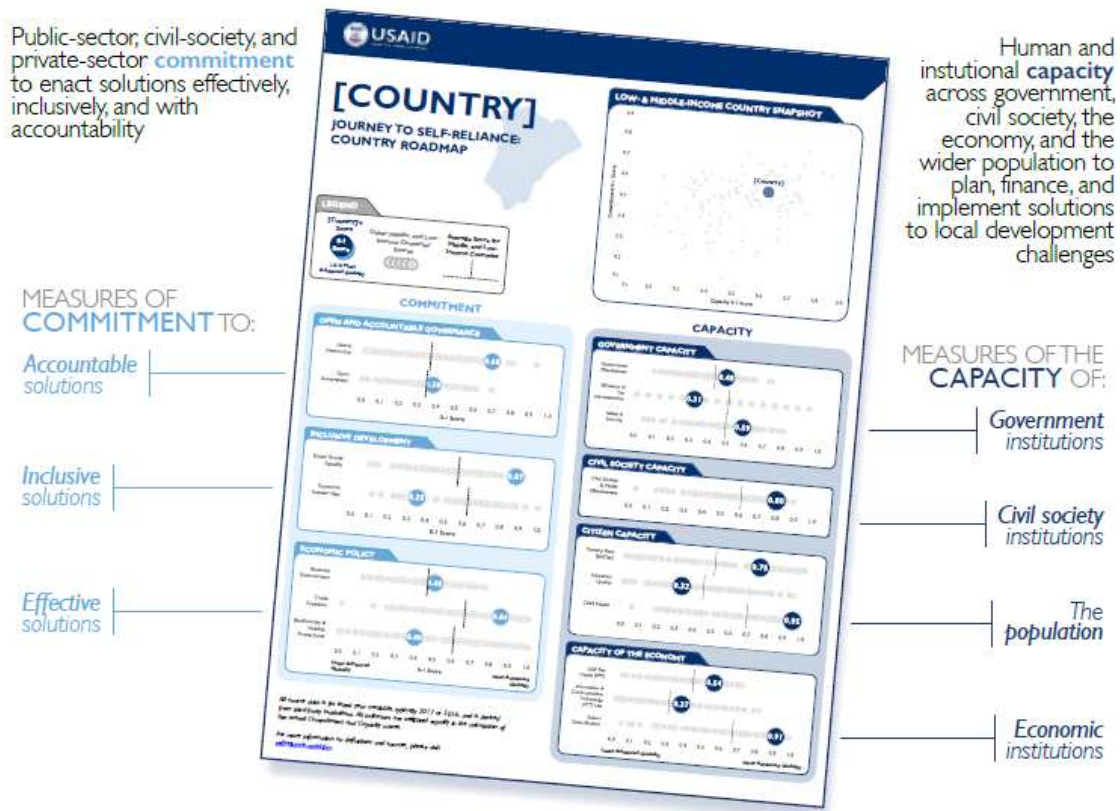
USAID는 자립을 지역개발과제에 대한 해결책을 스스로 계획하고 자금조달하고 실행에 옮길 수 있는 능력이며, 이를 효과적이고 포괄적이며 책임감있게 추진하겠다는 의지라고 정의한다. 이 정의는 USAID가 수집한 증거와 USAID 과제를 관통하는 가치를 모두 반영하는 대외원조에 대한 접근법을 근거로 한다. 각국의 자립도가 높아짐에 따라, 국가들은 그들 자신의 발전경로를 파악하고 그 과정에서 예상되는 장애요소도 파악할 수 있다.

① 자립은 내부에서부터

국가들은 다양한 단계와 방법으로 자립을 만들어 나간다. USAID는 국가 지도자와 기관의 능력과 헌신을 기반으로 한 나라의 자립 수준을 측정한다. 한 국가 내의 지역사회와 조직의 자립은 국가 전체의 자립을 뒷받침한다.

USAID의 국가 로드맵 예시

Metrics of progress at the national level along the Journey to Self-Reliance



출처: USAID Policy Framework: Ending the Need for Foreign Assistance

- 국가 로드맵: 한 국가가 자립으로 가는 여정을 따라 어디에 있는지, 가장 긴급한 요구가 무엇인지, 또한 USAID가 도울 수 있는 상대적으로 강점이 있는 영역이 무엇인지 이해하도록 돕기 위해 USAID는 그 나라의 역량과 의지를 측정하기 위한 일련의 자립성 평가표를 만들었다.

USAID의 국가 로드맵은 17개의 공개된 지표에 대한 국가 성과에 기초하여 다른 중저소득국 대비 각국의 전반적인 능력과 의지뿐만 아니라 하부항목에 대해서 보여준다. “의지“ 측면에서는 개방적이고 책임

있는 정부, 포괄적 발전, 경제정책 선택 등을 측정한다. “능력“ 측면에서는 정부, 시민사회, 시민의식, 경제 전반에 걸쳐 역량을 평가한다.

로드맵은 보다 심층적인 분석을 위한 출발점과, USAID의 자원 사용에 대한 선택을 위한 분석틀, USAID가 사용할 공통언어, 그리고 해당지역 파트너와의 대화를 위한 기초를 제공해준다. 위의 샘플은 USAID의 회계연도 2019 로드맵이다. USAID는 매년 각 국가 로드맵에 대한 데이터를 업데이트할 것이며, 앞으로 계속 체계를 개선하고 기능을 조정할 예정이다.

② 자립을 구축하려면 의지와 능력이 모두 필요

개발이익을 가속, 확산 및 유지하기 위해 각국이 따라야 할 몇 가지 지침이 있다. 자립도가 높아진 나라들은 경제, 시민사회, 정부, 인구 전반에 걸쳐 인적, 제도적 역량을 구축했고, 지속가능한 경제성장을 이끄는 효과적인 해결책에 대한 의지를 보여 왔으며, 포괄적 발전으로 이어지는 포괄적 해결책에 대한 의지를 보여 왔다. 그리고 민주적 통치로 이어지는 책임있는 해결책에 대한 의지를 보여 왔다.

③ 진전을 유지하려면 위기로부터 예방, 완화 및 회복이 필요

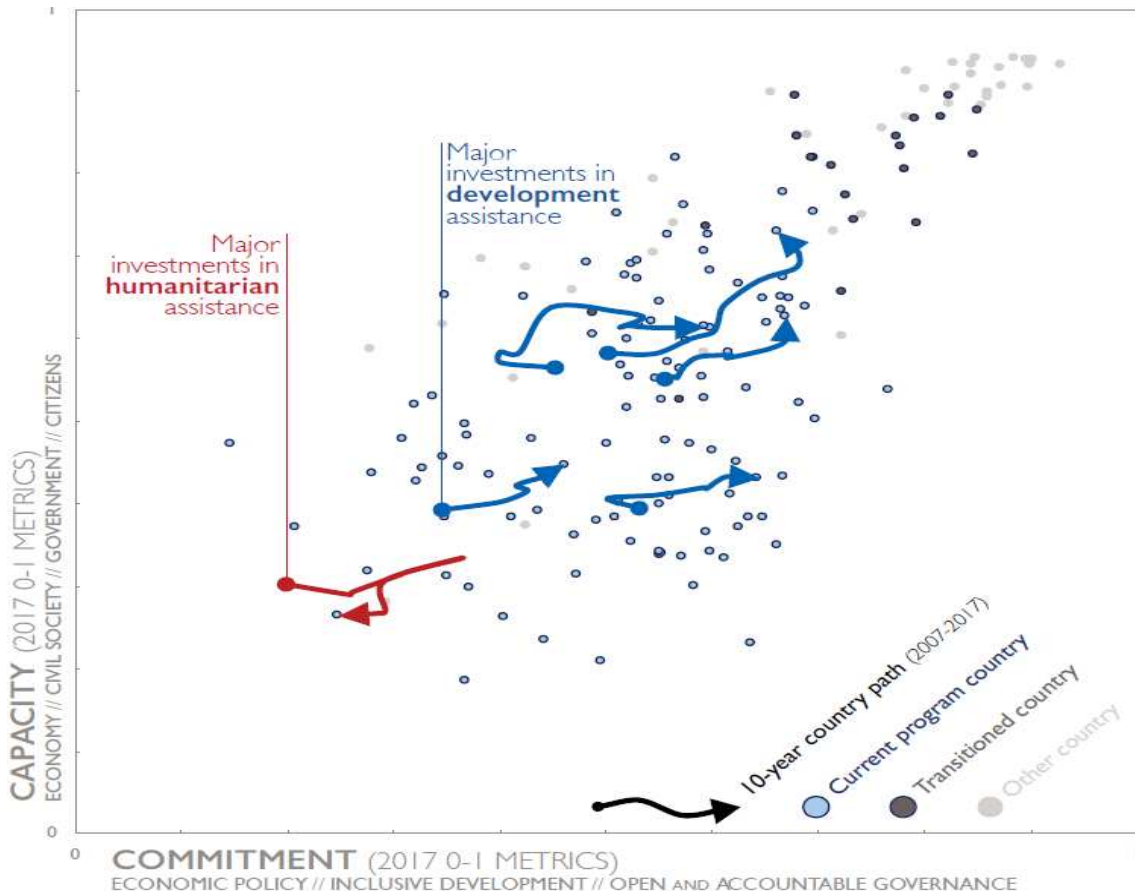
USAID가 활동하는 대부분의 국가는 자립으로의 여정을 따라 이득을 보고 있지만, 많은 국가들 역시 아직 취약하다. 우선 위기를 예방하기 위해, 국가들은 분쟁, 폭력, 그리고 다른 불안정성의 역행하는 동인을 포함한 그들의 근본적인 취약성을 줄여야 한다. 불안정이 커질 때 신속한 구제와 효과적인 대응력을 동원하면 위기의 충격을 완화할 수 있어 인명을 살리고 안정을 뒷받침하며 더 깊은 혼란을 막을 수 있다. 위기로부터의 신속하고 강력한 회복을 위해, 국가들은 또한 점점 더 긴장되는 천연자원과 증가하는 환경 압력으로 인한 충격과 스트레스에 대한 복원력을 강화해야 한다.

4 USAID가 자립 능력을 키워주는 방법

전반적으로 국가들의 자립도가 높아지고 있다. 그러나 자립을 키우는 데는 시간이 걸리고, 간단한 경로는 없다. USAID는 지역사회 해결책을 옹호함으로써 내생적인 변화를 지원할 수 있다. 이것은 USAID가 찾아낼 수 있고 USAID가 잘 준비되어있는 지역적 역량과 의지를 지원한다는 것을 의미한다.

지역적 해결책이 항상 정부차원의 해결책은 아니다. 특히 정부 파트너의 의지가 상대적으로 약한 곳에서는 시민사회나 민간 또는 지방정부들을 살펴봐야 한다. 지역적 해결책은 초국가적인 도전을 무시하는 것을 의미하지 않는다. 자립을 위해 역할조정과 부담 분담이 필요하다.

USAID의 파트너 국가들은 역량과 의지가 증가



출처: USAID Policy Framework: Ending the Need for Foreign Assistance

- USAID의 국가 로드맵은 국가의 의지와 역량의 현재 상황을 보여 준다. USAID는 또한 여러 지역에 걸쳐 USAID의 주요 파트너 국가들이 지난 10년간 상당한 진전을 이루었다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 여전히 모든 나라가 발전하고 있는 것은 아니다. 특히 USAID 인도적 지원의 주요 수혜국들을 포함한 위기에 처한 나라들은 의지와 능력이 감소하고 있고, 이는 위기 자체보다 심각한 현상이다. 위에 설명된 발전 경로는 지난 10년 동안의 의지와 역량에 대한 측정결과가 어떻게 변했는지를 보여주며, 이러한 국가들이 오늘날 세계 6대 USAID 파트너들 사이에서 자립으로 가는 과정에서 현재 도달한 수준이다.

(6) USAID의 접근법: 자립 배양 지원

USAID는 보다 효과적으로 자립을 기르기 위해 USAID의 프로그램 접근방식의 방향을 바꿀 것이다. 이 접근방식은 USAID에 새로운 방향을 제시하지만, USAID의 깊은 경험과 그동안 배운 교훈을 바탕으로 한다. 새로운 접근방식은 USAID가 왜 각국에 원조를 제공하고, 어떤 원조가 가장 효과적일 것이며, USAID가 어떻게 USAID의 결과의 지속가능성을 보장할 수 있는지를 뒷받침하는 세 가지 원칙에 기초하고 있다.

“자립 배양 지원“은 이 세 가지 원칙을 운용하기 위한 여러 가지 구체적인 우선순위를 제시한다.

- ① 국가 발전을 위해 USAID는 국가차원의 자립에 집중하고, 자립으로 향하는 여정을 시각화하는 걸 돕고, 국가가 자립을 해나감에 따른 전환을 도울 것이다.
- ② 영향력이 있는 투자를 위해 USAID는 전략적인 선택을 하고, 지속 가능한 성장, 포용, 민주주의에 대한 투자를 조화시키고, 위기로부터 예방, 완화, 회복을 돕는 역량 개발을 지원할 것이다.
- ③ 결과를 유지하기 위해 USAID는 파트너십을 새롭게 정의하고, 체계

적인 변화를 장려하고 지역기관을 강화하며, 균형잡힌 리스크를 감당할 것이다.

(7) USAID의 변혁: 오늘 그리고 내일을 위해 USAID를 강화

USAID는 국민, USAID내의 제도적 경험과 전문성, 그리고 납세자들을 대신하여 집행하는 예산 등 세 가지 핵심자원을 가지고 있다. 이 정책 프레임워크에 제시된 비전을 실현하려면, USAID는 이 세 가지 자원을 모두 활용하고, 그 사용을 최적화해야 한다. “오늘 그리고 내일을 위해 USAID를 강화“라는 모토는 USAID의 변혁을 위해 USAID의 자원을 효과적으로 활용하기 위한 여러 가지 우선순위를 제시한다.

① USAID가 스스로 주도할 수 있도록 하기 위해 USAID는 다음과 같은 조치를 취할 것이다.

- 리더십의 문화를 수용한다.
- 직원에게 리더가 될 인센티브와 지원을 제공한다.
- 해외 서비스 국가의 역량을 강화한다.
- 민첩한 인적자원에 투자하고 전략적 인력 계획을 실행한다.
- 유동적 및 험지에서 근무하는 직원에게 지원 제공
- 사명에 맞는 의사결정을 유도하기 위해 스스로를 재정비한다.
- 조직 구조를 개선하여 중요 기술적인 역량을 강화한다.
- USAID의 가치를 반영하고 인간의 존엄성을 유지하는 환경을 조성한다.

② 정책과 실무의 일관성을 보장하기 위해 USAID는 다음과 같은 조치를 취할 것이다.

- 정책 일관성을 강화한다.
- 국가 전략 계획 및 프로젝트 설계를 자립성 향상에 초점을 맞춘다.
- 자립을 기르기 위한 탄탄한 실천사례 구축

- USAID 자신과 파트너에게 책임을 진다.

③ 예산과 정책 우선순위를 일치시키기 위해 USAID는 다음과 같은 조치를 취할 것이다.

- USAID내 정책, 예산, 전략과 성과기능 간의 연계를 강화한다.
- 해외원조의 적합성과 자립으로의 여정 간의 정책 일관성과 일치에 대한 상호합의를 장려하기 위해 이해관계자와 협력한다.

(8) USAID의 미래: 정책체계의 실행과 학습

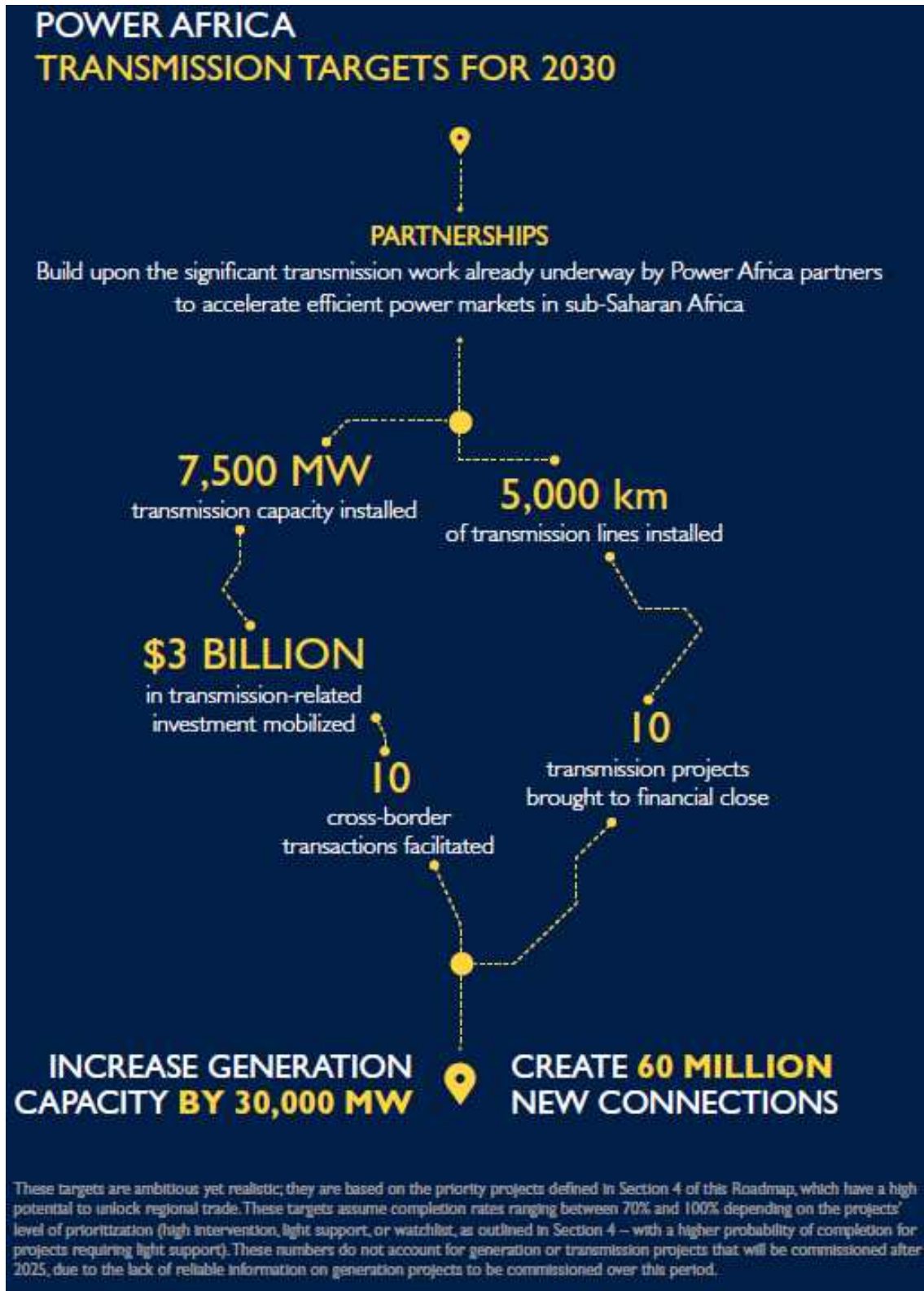
이 정책체계는 미국 개발 및 인도주의적 원조의 선도적 프로그램으로서 USAID의 가장 중요한 접근방식을 명확히 하고 있다. USAID는 원칙을 실천으로 옮기기 시작했고, 이러한 노력의 효과를 평가할 것이다. 배움은 본질적으로 반복적이고, 도전적일 수 있다. 그러기 위해 USAID는 증거를 공개하고 필요에 따라 조정해야 한다. 협업과 집단학습을 통해 더 큰 영향을 받아 보다 지속가능한 결과를 얻을 수 있을 것이다. USAID는 계속 배우면서 접근방식이 나아지겠지만, 이 정책체계는 더 나은 USAID를 구축할 수 있는 틀을 제공한다.

4) 실제 지원 사례: 파워아프리카 송전 로드맵 2030

(1) 파워아프리카 소개

2013년 6월, 미국 정부는 아프리카정부, 양자 및 다자 개발파트너, 민간 부문과 제휴하여 사하라 이남 아프리카의 전력이용을 두 배로 늘리고 전력거래를 가속화시키기 위한 이니셔티브인 파워아프리카(Power Africa)를 출범시켰다. 파워아프리카는 160개 이상의 공공 부문과 민간 부문으로 구성되어 있다. 18년 기준 파워아프리카는 성공으로 가는 명확한 경로를 만들기 위해 금융과 인적 자원을 구축하고 파트너를 모집

하고 구체적인 거래 실적을 만들어냈다.



출처: USAID, Power Africa Transmission Roadmap to 2030

파워아프리카는 2030년까지 6천만 개의 가구 및 사업용 전력연결을 추가하고, 신규설치 발전용량을 3만 메가와트(MW)까지 늘리는 것을 목표로 하고 있다. 2016년 2월 미 의회는 2020년까지 파워아프리카 이니셔티브를 통해 신규설치 발전용량을 2만MW 늘리고 5000만 명의 수혜자에게 최초로 전력 공급을 제공하는 파워아프리카법(the Electify Africa Act of 2015)을 통과시켰고 이는 파워아프리카의 목표를 직접적으로 뒷받침하는 중요한 움직임이었다.

2018년 3월 파워아프리카는 이전 버전을 기반으로 한 파워아프리카 2.0 전략을 발표하여 전력 분배 및 송전 개선에 더욱 집중하기로 하였다. 이 전략의 첫 번째 축은 2030년까지 3만MW 목표 달성을 위한 발전 프로젝트를 지원한다. 이 전략의 두 번째 축은 분배 및 전달 라인, 지역 통합 및 전력거래에 대한 지원을 포함하여 6000만 개의 전력연결 달성에 집중한다. 이 전략의 세 번째 축은 활성화된 환경을 통해 사하라 이남 아프리카 에너지 부문의 잠재력을 실현하는 것을 목표로 한다.

2018년 10월 기준 파워아프리카는 9,635MW의 발전 프로젝트 추진을 위한 자금조달을 마쳤고, 1250만 가구가 전기를 사용할 수 있도록 도왔다. 파워아프리카의 파트너들은 지금까지 119개 전력보급 프로젝트에 180억 달러 이상을 투자했다. 이러한 성과는 파워아프리카가 2020년과 2030년 목표 달성으로 이어질 수 있도록 하고 있다.

(2) 송전 로드맵의 목표와 필요성

지난 10년 동안 많은 정부와 주요 공여자들은 사하라 이남 아프리카의 에너지 분야에 대한 지원을 국가 기반으로 접근해왔다. 그 결과, 일부 국가는 현재 공급 과잉과 고립된 전력 자산을 보유하고 있는 반면, 다른 국가들은 심각한 공급 부족에 직면해 있다. 그러나 잉여지역에서 초과수요지역으로 흘러갈 수 있는 국내 및 국제 전기거래 능력은 매우 제한적이다. 따라서 발전소에서 필요한 곳으로 전력을 이동시켜 비용

효율적인 공급을 제공하고 에너지안보를 강화해야 한다. 이러한 중요성에 발맞추어, 파워아프리카 2.0 전략은 송전에 좀 더 집중함으로써 사하라 이남 아프리카에서의 전력 이용을 증가시키기 위해 노력한다.

이러한 불균형을 해소하기 위해 파워아프리카 송전 로드맵(Power Africa Transmission Roadmap to 2030)은 이 지역의 전력거래 활성화를 돕기 위해 개발되었다. 파워아프리카의 노력은 국가 및 지역간 송전 양쪽 모두에 집중되지만, 이 송전 로드맵의 주된 목적은 더 넓은 지역에서의 전기 접근성과 경제적 이익을 위해 이용할 수 있는 지역간 거래 기회를 강조하는 것이다. 따라서 송전 로드맵은 두 가지 주요 목표를 가지고 있다. 첫째, 국경을 초월한 전력거래에 중요한 송전사업을 파악하고 자연의 위험을 부각시킴으로써 주요 이해관계자간의 협력을 증진시키는 것을 목표로 한다(이것은 신규 발전 용량을 다른 국가와 연결하여 지역무역을 지원할 수 있는 잠재력을 가진 국내사업도 포함한다). 둘째, 정부 주도의 이니셔티브를 보완하기 위해 개발 파트너의 완성에 대한 기여도를 부각시켜 개발파트너들이 우선사업을 지원할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

이번 송전 로드맵은 우선순위 사업에 초점을 맞춘 개발파트너 간 모임에서 진행 중인 대화와 조치를 촉진하기 위한 실행계획을 제안한다. 이 대화는 하위 지역(예: 동·서·남 아프리카) 수준에서의 기존 노력을 기반으로 하며 사하라 이남 아프리카를 가로지르는 국경 간 송전 의제에 대한 통합된 시각을 제공하는 데 도움이 될 것이다. 이러한 통합적 관점은 공공 및 민간 이해관계자들이 우선순위 프로젝트에 대한 지원 수준의 잠재적 격차를 파악하고 이러한 격차를 해소하기 위한 지역간 대화를 촉진할 수 있게 한다.

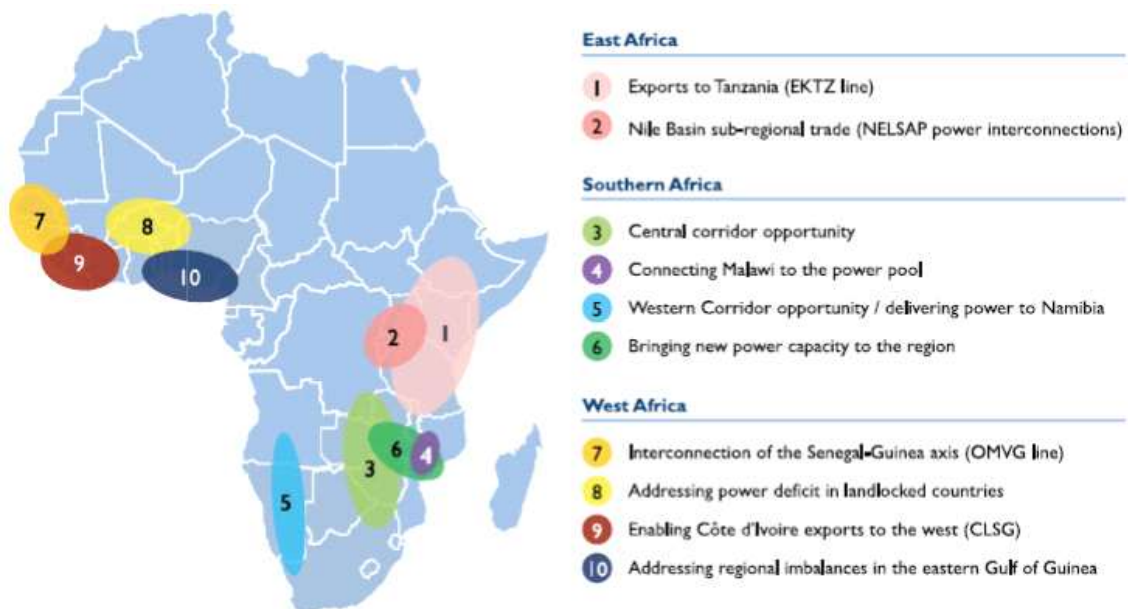
(3) 거래 및 우선순위 사업을 위한 기회

파워아프리카 송전 로드맵은 동부, 서부, 남부 아프리카의 지역간 전력 거래를 위한 10개의 주요 시급한 사업기회를 파악한다. 이러한 기

회는 전력 공급/수요의 현재 또는 예상 불균형을 반영하며, 경제적 근거를 가지고 있다. 즉, 특정 국가의 경우 전력을 수입하는 것이 국내 발전이나 비상 발전에 의존하는 것보다 더 저렴할 것이다. 구체적으로는 다음과 같다.

- ① 동아프리카의 2개 기회: 탄자니아(EKTZ 라인)와 남부 아프리카로 수출, 나일강 유역의 하위 지역내 거래(NELSAP 전력 상호 연결).
- ② 남아프리카의 4개 기회: 남아프리카에서부터 콩고민주공화국까지의 중앙 통로, 말라위를 전력망에 통합, 나미비아에 전력을 공급하는 서부 통로, 모잠비크 등 지역에 새로운 전기 공급.
- ③ 서아프리카의 4개 기회: 세네갈-기니 축의 상호연결(OMVG선), 내륙 국가의 전력부족 해소(예: 부르키나파소), 코트디부아르의 전기를 서부로 수출(CLSG선), 기니 동부만 지역의 지역적 불균형 해소.

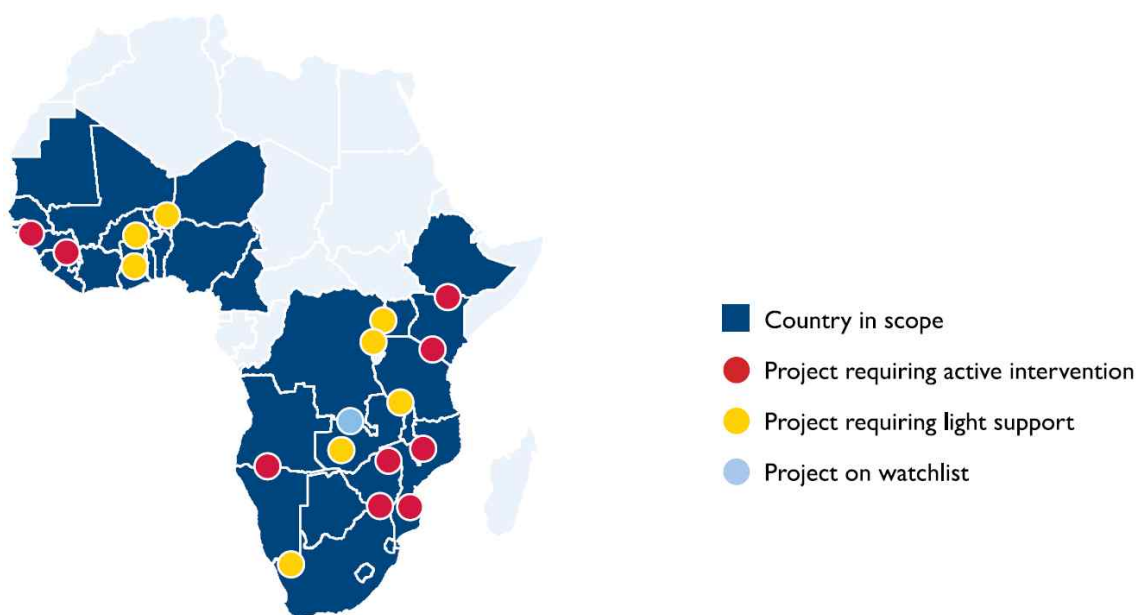
파워아프리카의 우선순위 사업 지역



출처: USAID, Power Africa Transmission Roadmap to 2030

이러한 기회를 실현하기 위해 18개의 우선순위 송전 프로젝트를 파악했다. USAID는 지역간 거래를 실현할 수 있는 잠재력, 예정된 완료 시기, 그리고 그들이 직면하고 있는 병목 현상을 해결할 수 있는 가능성에 기초하여 이러한 프로젝트의 우선순위를 정했다. 이들 우선사업 중 4개는 동아프리카, 9개는 남아프리카, 5개는 서아프리카에 위치하고 있다. 이 프로젝트들은 11,000MW 이상의 용량과 7,200km 이상의 송전선을 설치할 수 있는 가능성을 나타낸다.

우선순위 송전사업



출처: USAID, Power Africa Transmission Roadmap to 2030

(4) 실행 계획 및 조정

우선순위 프로젝트의 많은 부분이 지연될 위험에 직면하고 있다. USAID는 3가지 유형의 병목현상을 식별하고 각 병목현상에 대해 다음과 같이 권고한다.

- ① 프로젝트내 조정을 촉진하고 협상을 도울 수 있도록 국가 및 지역 차원의 허가와 정치적 참여를 포함한 환경 조성

- ② 초기 사업개발, 타당성 조사 및 재원조달 마감을 위한 양허성 자금 조달 또는 확보 능력
- ③ 프로젝트 일정, 시공 품질 및 예산을 위태롭게 할 수 있는 프로젝트 시행 문제 파악 및 대응

이해관계자 조정은 이러한 프로젝트의 성공에 매우 중요하다. 사하라 이남 아프리카에서 송전에 관심있는 이해관계자의 수(정부, 지역 전력 풀, 양자 및 다자기관)를 감안할 때, 실행 계획을 둘러싼 조정은 각 전력망의 기존 메커니즘, 개발 파트너의 지원, 그리고 진행 중인 아프리카 전역의 이니셔티브(예: 아프리카연합의 Program Infrastructure Development for Africa(PIDA))를 활용해야 한다. 특정 프로젝트 격차에 대한 보다 집중적인 노력은 실행을 가속화하고 투자를 동원할 수 있다.

일반적으로 공공부문이 자금을 조달하는 이러한 지역 송전 프로젝트에 더 많은 민간 투자를 유치하는 것도 중요하다. 파워아프리카와 USAID의 파트너들은 이 송전로드맵을 실행하기 위해 민간부문을 참여시킬 방안을 모색한다. 대체 자금조달 모델을 개발하고 이행을 위한 전제 조건(예: 허가 및 토지 접근)에 대한 가시성을 높이기 위해 정부와 협력할 예정이다.

사하라 이남 아프리카 송전 관련 개발 파트너들이 지원하는 주요 활동

TABLE I. MAIN ACTIVITIES SUPPORTED BY DEVELOPMENT PARTNERS IN TRANSMISSION IN SUB-SAHARAN AFRICA

DEVELOPMENT PARTNER					
	SECTOR REFORMS	PROJECT DEVELOPMENT DESIGN	COMMERCIAL READINESS & FINANCIAL CLOSE	CONSTRUCTION	OPERATIONS & MAINTENANCE
■ Financing ■ Technical assistance					
Development partners Active in Transmission work in sub-Saharan Africa					
AFD	■	■		■	■
AfDB		■	■	■	
ATI			■	■	
China Exim Bank				■	
DANIDA	■	■			
DBSA		■			
DFID	■	■	■		
EIB		■	■	■	■
EU				■	■
GIZ		■	■		
Canada	■		■	■	
ICBC				■	
IDC			■		
IFC	■	■	■	■	
IRENA		■	■		
JICA		■	■	■	■
KfW		■		■	■
KOICA	■	■			
Korea EximBank		■		■	
MCC	■	■	■	■	■
MIGA			■	■	
NEPAD	■	■			
Norway	■	■	■	■	■
OPIC				■	
SIDA	■			■	
US Exim Bank				■	
USTDA		■	■		
World Bank	■	■	■	■	■
Development partners with potential to scale up presence in transmission space					
USAID/Power Africa	■	■	■		
CDC Group				■	
Coface				■	
EDC				■	
Islamic Development Bank				■	
Next				■	

출처: USAID, Power Africa Transmission Roadmap to 2030

2. 개발금융기관 설립: 미국 국제개발금융공사(DFC) 사례

미국 핵심 ODA기관인 USAID 사례를 살펴보았으므로 이제는 미국에서 최근 새로 설립한 개발금융기관에 대해 알아보겠다. 먼저 개발금융의 정의와 중요성에 대해 검토한 후 미국의 신규 개발금융기관인 국제개발금융공사(US International Development Finance Corporation, DFC)에 대해 살펴본다.

1) 개발금융의 정의와 중요성

그동안 ODA(공적개발원조, Official Development Aid)라는 용어를 주로 사용했는데, 요즘에는 개발금융이라는 용어도 많이 사용하고 있다. ODA와 개발금융은 모두 개발도상국과 신흥국의 경제발전을 지원하기 위한 재원을 말한다. 개발금융(Development Finance)은 정부보조를 통한 민간부문의 자본 투자 자금¹³⁾이며, 어떤 경우에는 ODA와 개발금융 모두를 포괄하는 더 넓은 용어로 사용하기도 한다. 개발금융기관(DFI, Development Finance Institution)은 개발금융을 다루는 전문기관이다.

국제개발협력에서 민간투자의 중요성이 높아지면서 세계 개발금융 논의에 중대한 변화가 생겼고, DFI는 그러한 변화의 핵심이다. 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC) 소속의 공여국과 국제기구에서 개도국 지원을 위한 주요 자금종류는 무상원조(grant), 공공부문의 양허성대출, 민간투자 등 3가지가 있다. 이 세 유형은 상호보완적이나 이를 위한 지원방안은 상당히 다양하다.

13) (Congressional Research System, 2018)

개발금융 자금 종류

COMPLEMENTARY DEVELOPMENT FINANCE STRATEGIES



BLENDING: *grants and subsidies provided alongside public sector loans and private sector investment*

출처: <https://www.edfi.eu/about-dfis/development-finance/>

공여국 DFI가 제공하는 개발금융자금은 연평균 10% 안팎의 큰 폭으로 성장하고 있다. 특히, 유럽 국가들은 주로 일자리 창출, 성장 및 민간 부문 개발을 촉진하기 위해 DFI의 대폭적인 투자 확장을 지원해 왔다. 유럽 DFI의 연간 신규 투자 수준은 2018년에 80억 유로에 달했다. 현재 추세대로라면 향후 10년 내에 개발도상국에 대한 새로운 DFI 투자는 공여국들의 ODA 수준에 근접할 수 있을 것으로 보인다.

그렇다면 DFI가 공급하는 개발금융이 중요해지고 있는 이유는 무엇인가? 왜냐하면 ODA만으로는 전세계적으로 급증하는 개발 수요를 충족시키기에 충분하지 않기 때문이다. 첫째, 공여국들의 ODA 증가율이 낮았다. 최근 금융위기로 선진국들은 경기회복 부진, 예산 적자에 허덕이고 있어 재정여력이 부족하기 때문이다. 둘째, 기후변화와 취약한 지역에서의 갈등으로 인해 긴급한 지원 필요성이 증가했다. 셋째로, 많은 인프라 프로젝트들은 기존의 ODA 자금이 제공할 수 있는 것보다 훨씬

더 정교한 자금조달방식과 더 많은 자금을 필요로 한다. 하지만 선진국 민간기업들은 개도국 프로젝트는 리스크가 높다는 이유로 투자를 꺼린다. 따라서 정부가 DFI를 통해 마중물 역할을 해서 민간자금이 개도국 개발사업에 투자될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

2) 미국 국제개발금융공사(DFC) 신설

미국 국제개발금융공사(US International Development Finance Corporation, DFC)는 트럼프 대통령이 2018년 10월 최종 서명한 ‘개발 촉진을 위한 투자활용 향상법(Better Utilization of Investments Leading to Development, BUILD)’을 근거로 미국 정부의 기존 해외 투자기관인 OPIC(Overseas Private Investment Corporation)과 USAID의 민간부문 관련 기능을 통합하여 신설된 개발금융기관이다.

트럼프 정부는 2017년 12월 OPIC과 USAID 두 기관을 통합해 미국 개발금융기관을 현대화하기 위한 국가안보전략(National Security Strategy)을 발표했다. 2018년 10월 이 법은 초당적인 지지를 받아 통과되었고. 준비과정을 거쳐 2020년 1월 국제개발금융공사가 출범하였다.

왜 미국은 새로운 개발금융기관을 만들기로 결정했을까? 미국은 국가안보전략에 그 이유를 분명히 명시했다. 첫째로 개발도상국에 대한 중국의 영향력 확대를 다루기 위해서이다. 둘째, 공적 자원과 민간 자원을 모두 동원함으로써 미국은 개발 영향을 극대화하고 미국정부의 자원에 대한 부담을 줄이는 데 도움이 될 수 있다. 셋째, 개발금융기관을 통해 개발도상국에서 미국 기업들의 사업 기회를 용이하게 할 수 있다.

BUILD법에 따르면, DFC는 8개의 목표를 가지고 있다. 그 중 중국을 직접 언급하지는 않았지만, 이 법에서는 “시장을 기반으로 한 민간부

문 개발과 저개발국에서의 포괄적 경제성장을 촉진하고...“ “권위주의 정부에 의한 국가 주도적 투자에 대한 강력한 대안을 각국에 제공하는 것“이라고 명시하고 있다.

기존 미국의 ODA 정책과 집행을 전담해 오던 USAID와 OPIC의 통합은 OECD DAC의 정책적 변화와도 관련이 있다. ODA에 대한 기존 정의를 더욱 광범위하게 넓히는 것에 그치지 않고 민간재원의 활용이나 상업적 목적의 투자도 가능한 조직 신설을 통해 미국의 대외원조 효과성을 높이고 세계 최대 원조공여국의 입지를 더욱 다지겠다는 미국의 입장으로 판단된다. 더 나아가 기존 무상원조 중심 지원방식에서 벗어나 인프라 투자를 통한 경제발전, 일자리 창출 및 대규모 민간자본 유치 등 개발금융을 활용한 개도국의 경제발전 지원이 미국의 외교 및 경제에 이득이 될 것이라는 판단이 이번 DFC 신설의 실질적인 배경이다.

따라서 DFC 출범 이후 미국의 대외원조정책이 크게 바뀔 것으로 예상된다. 특히 BUILD 법안에 따르면 DFC의 우발채무 (Contingent Liability) 투자 한도는 초기 5년간 600억 달러(한화 약 67조원)로 기존 OPIC 투자한도의 두 배 수준으로 대폭 증가시킨 점이 특징이다. DFC의 금융지원 관련 주요 기능으로는 ‘대출 및 보증’, ‘주식투자’, ‘보험 및 재보험’, ‘민간 투자 기회 증진 및 지원’, ‘기술·운영자문’, ‘Enterprise Fund 운영’ 등 광범위한 금융수단을 활용하여 이뤄질 예정이다. 또한 OPIC은 기존에 개발도상국의 에너지, 항만, 수도 등 인프라 건설 사업에 융자(Debt Financing)만을 제공할 수 있었지만, 신설된 DFC는 해외 지분투자(Equity Financing)를 포함한 ‘타당성조사’ 및 ‘기술조사 시행 및 지원’ 기능 또한 추가되어 활동범위가 더욱 넓어졌다. 다만 지분투자시 규모에 대한 제한을 뒀는데, 프로젝트에 대한 총 투자 금액의 20%, 그리고 DFC의 주식 익스포져(exposure)를 전체 포트폴리오의 35% 이하로 제한하도록 했다.

DFC, OPIC, USAID 기관별 권한 비교

Function	IDFC	OPIC	USAID
Loans	✓	✓	✓
Guarantees	✓	✓	✓
Equity investments	✓	X*	X
Insurance	✓	✓	X
Reinsurance	✓	✓	X
Feasibility studies	✓	X	✓
Technical assistance	✓	X**	✓
Enterprise funds	✓	X	✓

Source: BUILD Act, FAA, agency documents.

Notes: *Pilot equity authority but no funding. **In limited circumstances; not routine part of OPIC support. Terms and conditions may differ across IDFC, OPIC, and USAID, such as on the ability to extend financing in U.S. and/or foreign currency.

특히 DFC 집행금액의 상당부분이 개도국 인프라 건설에 투입되고 대폭 상향된 투자한도 금액과 그리고 해외 프로젝트에 대한 지분 투자 기능 추가는 우리 건설기업이 현재 사업을 활발하게 진행하지 않고 있는 아프리카, 중남미 시장으로의 더욱 활발한 진출은 물론, 사업 재원 마련 다각화에도 도움이 될 것이다. 이번 DFC 설립은 미국의 개발금융과 연계한 해외 인프라투자 진출기반 확대에 긍정적인 요인으로 작용할 것이다.

하지만 단기적으로 DFC는 아프리카 지역 내 프로젝트에 대한 금융지원에 역량을 집중할 것으로 보인다. 기존 아프리카 인프라 개발사업에 가장 활발하게 참여 중인 개발금융기관에는 영국의 CDC Group¹⁴⁾, 프랑스 PROPARCO, 독일 DEG 등이 있다. 이들 기관들은 사업성은 높지만 높은 리스크가 상존하는 민간사업에 투자와 용자를 제공함으로써 기타 민간금융재원을 유도하는 촉매제(Catalyst) 역할을 담당하며 아프리카 지역 내 영향력을 지속적으로 넓혀가고 있다.

더 나아가 이번 DFC 설립은 특히 중국이 추진 중인 ‘일대일로’ 정책에 대한 미국의 견제 수단으로 미국 양당으로부터 압도적인 지지를 바탕으로 통과됐다는 점이 매우 흥미롭다. 사실 트럼프 행정부가 들어

14) Commonwealth Development Corporation

서기 전 트럼프 대통령은 미국의 대외원조에 대한 비판적인 시각을 취하며 대외원조 예산 삭감 정책을 추진해 왔다. 하지만 중국의 대규모 인프라 차관 지원을 통한 ‘일대일로’ 사업을 견제하기 위한 수단으로 초대형 개발금융기관을 신설했다는 점은 세계 최대 원조공여국인 미국의 대대적인 대외원조정책의 기조 변화를 예상해 볼 수 있으며, 추후 우리 건설기업의 참여 방안 모색을 위해 DFC에 대한 더욱 세부적인 추가분석이 요구될 것이다.

또한 미국의 ODA 집행 전담 기구인 USAID의 (전)의장인 마크 그린(Mark Green, 2020년 4월 사임)은 공식 입장문을 통해 DFC 신설에 대한 긍정적인 입장을 표명했다. DFC의 신속한 설립 및 정착을 위해 USAID가 내외부적으로 적극적인 지원을 약속하며 세계 최대 원조공여국인 미국이 국제개발에 대한 새로운 방향성을 제시할 수 있게 된 중요한 계기라고 평가했다. 또한 미국의 공적원조가 국제개발협력에 있어 다양한 정책적 변화를 통해 한 단계 발전될 수 있는 새로운 국면에 접어들었다고 언급하면서, DFC 조직의 주요 특징인 ‘시장중심’, ‘민간재원을 통한 개발협력’이 개도국의 경제발전과 미국의 외교정책 활용에 더 많은 역할을 수행할 것이라고 말했다.

3. 해외 인프라 전문투자기관 설립

인프라 투자사업의 경우 거액의 자금을 장기조달해야 하기 때문에 프로젝트 위험을 낮춰주면서도 자금조달능력을 보유한 국제기구나 공공부문 금융기관의 사업참여가 중요하다. 특히 해외 인프라시장의 ‘선금융·후발주’ 경향이 인기를 끌면서 자금조달능력이 인프라 프로젝트 추진 성패를 좌우하는 결정요인이 되었다. 이런 배경하에서 일본·중국 등은 해외 인프라 프로젝트 수주 지원을 위해 인프라투자 전문기구를 설립하였다.

1) 일본 해외교통·도시개발사업지원기구(JOIN)

(1) 개요

세계 각국이 인프라 개발에 민간의 노하우와 자금 활용을 늘리고 있는 가운데 교통이나 도시개발 프로젝트는 막대한 초기투자, 장기간에 걸친 정비·운영단계의 높은 리스크 등으로 인해 민간만으로는 프로젝트 추진이 곤란하다는 인식이 높다. JOIN(Japan Overseas Infrastructure Investment Corporation for Transport & Urban Development)은 일본 국토교통성이 일본 기업의 해외 인프라 및 도시개발사업 참여 지원을 위해 2014년 10월 설립하였다.

일본 JOIN 개요

회사명	- (주) 해외교통·도시개발사업지원기구
설립일	- 2014.10.20
근거법	- 해외교통·도시개발에 대한 인프라투자 회사법
자본금	- 2020년 3월 기준 약 9.3억불(994.45억엔: 정부 935억엔, 민간 59.45억엔)
신용등급	- A1 안정적 (Moody' s)
지원내용	- 상대국 정부와의 협상, 기술제공/이전, 상대국 기술자 양성, 지분투자, 일본 금융기관(JICA, JBIC, NEXI, J-Banks)과의 공동투자 - 단, 일본 투자자 중 최대주주가 되지는 않음
설립목적	- 해외 인프라 프로젝트에 일본기업의 참여를 독려하고, 운영회사와 관련장비 제조업자들의 사업 확장기회를 제공하는 등 해외시장에 일본의 인프라시스템 판매 촉진
목표	- 2010년 기준 10조엔 수준인 인프라 분야 수출을 2020년까지 30조엔으로 확대
투자승인	- 국토교통성 장관

출처: 일본해외교통도시개발사업지원기구

JOIN은 해외교통·도시개발사업지원기구법에 근거하여 설립되었으며

설립 당시 자본금은 2억불(210억엔: 정부 150억엔, 민간 60억엔)이었으며, 재무성으로부터 조달된 150억엔은 출자가 아닌 대여자금 성격의 자금이다. 2020년 3월 기준 조달된 자본금은 994.45억엔(약 9.3억불)이다.

민간투자자로는 항만공항종합기술센터, 해외에코시티프로젝트협의회, 해외건설협회(OCAJ), 해외철도기술협력협회, 국제건설기술협회, 전국공항빌딩협회, 일본매립준설협회, 일본교량건설협회, 일본항운협회, 일본선주협회, 일본조선공업회, 일본도로건설업협회, 일본물류단체연합회, 일본민영철도협회, 일본프리스트레스트·콘크리트건설업협회, 일본고속도로인터내셔널주식회사, 미쓰이스미토모신탁은행 등이 참여한다.

(2) 조직

2019년 3월말 기준 JOIN에는 CEO, CFO 등 총 49명의 직원이 근무중이며 2020년 3월까지 60명이 목표이다.

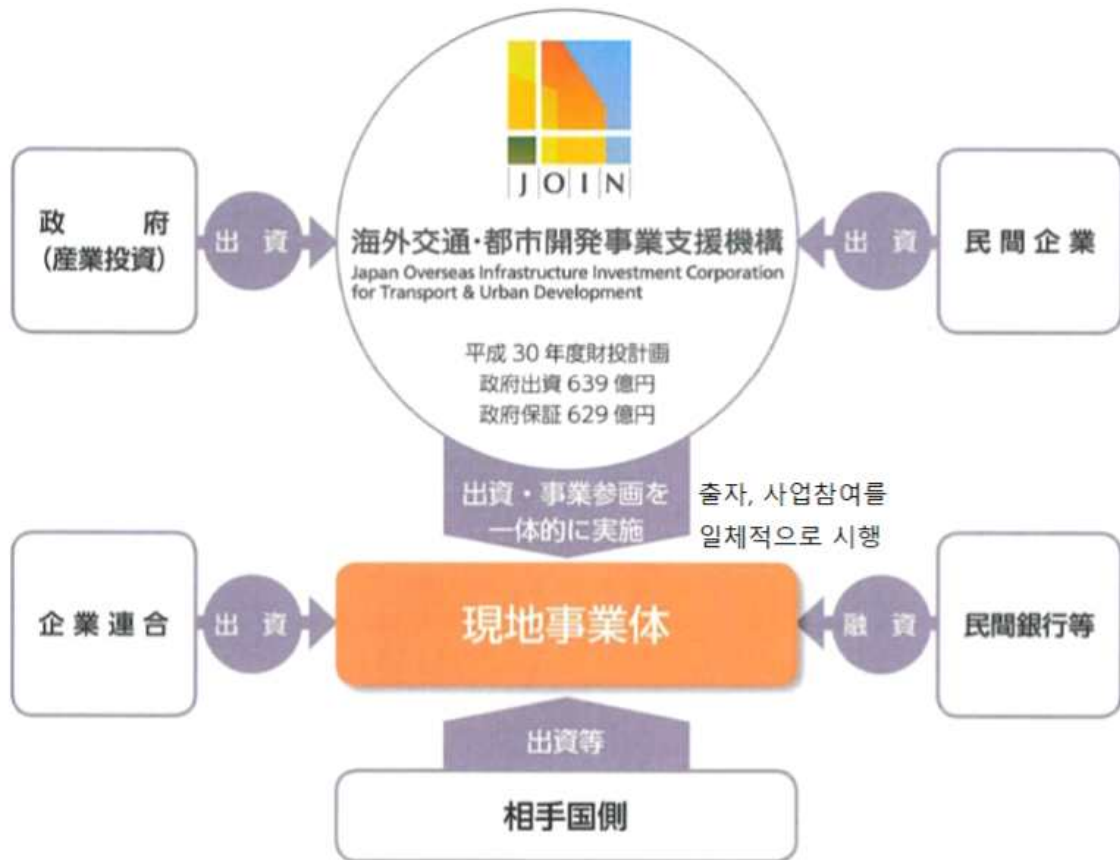


출처: 일본해외교통도시개발사업지원기구 홈페이지

(3) 주요 업무 및 지원 대상

JOIN의 주 업무는 교통 및 도시개발 분야에서 해당 사업에 대한 출자(민관과의 공동출자), 해당 사업에 대한 기술자 등 인재파견, 해당 사업 관련 상대국 측과의 협상 등이다. JOIN은 투자기관이기 때문에 F/S 등 사업발굴 단계의 지원은 하지 않고 있으며, JICA나 국토교통성 등의 조사자료를 업무에 활용한다. 민간기업이 JOIN에 프로젝트 지원 검토를 요청하면 ‘해외교통·도시개발 사업위원회’에서 관계부처(외무성, 재무성, 경제산업성장관)와의 협의 후, 국토교통성장관의 인가를 거쳐 지원 사업 및 내용을 결정한다.

JOIN 업무 구조



출처: 일본해외교통도시개발사업지원기구 홈페이지

JOIN의 지원 대상 사업은 교통 및 도시개발사업이다. 교통사업은 철도차량을 이용한 여객 및 화물(LRT 및 모노레일 포함), 선박을 이용한

여객 및 화물 운송, 항공기를 이용한 여객 및 화물 운송, 상기 수단을 이용하는 운송사업, 철도시설, 도로(고속도로, 일반도로, 자동차전용도로), 주차장, 자동차 터미널, 항만, 교통 관련 시설물, 공항차량, 선박 및 항공기 정비를 위한 시설, 창고의 운영과 관리를 포함한다.

도시개발사업은 주택·점포·호텔·사무실 등 건축물 건설, 상기 건설과 관련된 부지 정비, 상기 건설과 관련된 도로·공원·하수도·광장 등 공공시설 정비, 건축물 분양 임대·공공시설 관리, 공원·하수도의 운영 및 유지관리를 포함한다. 도시개발사업의 경우 부지면적이 5,000㎡ 이상, 도로, 공원 등의 공공시설 장비를 동반해야 하며 JOIN이 최대출자자가 되지 않는다는 조건을 충족해야 가능하다.

(4) 주요 실적

2016년 6월 기준 철도 28건, 공항 19건, 도시개발 14건, 항만 11건, 도로·교량 8건, 선박·해양개발 7건, 물류 7건 등 총 94건의 프로젝트에 대해 검토 중이며 이 가운데 2017년 3월 기준 국토교통성장관의 허가를 거쳐 총 11건에 대해 투자를 결정하였다.

지역별로는 인도 1건, 인도네시아 5건, 미얀마 2건, 베트남 1건, 브라질 1건, 미국 1건 등으로 ASEAN 국가가 절반 이상을 차지하고 있다. 사업 분야별로는 도시개발사업이 6건, 교통개발사업이 4건, 부대시설사업이 1건으로 도시개발사업이 가장 많다. 인도네시아에서 압도적으로 많은 도시개발 사업 추진이 되고 있는데, 이는 일본 ODA의 마스터플랜 수립 사업과 긴밀히 연계한 것과 관련이 있다.

투자사업 별로 그 내용을 간단히 살펴보면 JOIN은 일본의 기술 홍보와 일본기업의 비즈니스 기회 확대를 지원하고 있다. 베트남 짜 바이 항만터미널 정비·운영사업은 일본 항만시스템 홍보를 목적으로 일본의 항만회사(타츠미상회)가 베트남 터미널 운영에 처음 진출한 사업이다. 브라질 도시철도 사업은 일본 철도회사의 해외철도사업 진출 촉진을

주요 투자 실적

No.	지원사업	승인일	투자액	컨소시엄(JOIN 포함)	비고
1	교통개발사업 - Toll Road Projects in India (Jaipur Mahua 도로 등)	2017. 12. 27	96억엔	Mitsubishi Corporation, East Nippon Expressway Company Limited	Brown-field (기존자산PPP)
2	도시개발사업 - Mega Kuningan Project in Central Jakarta	2017. 12. 22	65억엔	Tokyu Land Indonesia	주거상업 복합용도시설
3	도시개발사업 - Redevelopment of the Defence Services Museum site in Central Yangon	2017. 7. 28	56억엔	Fujita Corporation, Tokyo Tatemono Co., Ltd.	오피스,호텔 상업시설
4	도시개발사업 - Southeast Capital Project in South East Jakarta	2017. 7. 7	30억엔	Daiwa House Industry Co.,Ltd.	주거상업 복합용도개발
5	도시개발사업 - Jakarta Garden City in Indonesia	2017. 5. 30	50억엔	AEONMall Co.,Ltd.	상업시설 (200개 상점)
6	부대시설사업 - Cold Storage Warehouse Project in Indonesia	2017. 1. 24	9억엔	Kawanishi Warehouse Co., Ltd.	냉장창고 (5,600㎡)
7	도시개발사업 - Mixed-use Urban Development Project in the suburb of Jakarta	2016. 10. 27	34억엔	Mitsubishi Corporation, Nishi-Nippon Railroad, Hanshin Electric Railway	교외지역 복합용도개발
8	도시개발사업 - Landmark Project in Central Yangon	2016. 7. 12	2,000만 달러	Mitsubishi Corporation, Mitsubishi Estate Co.,Ltd.	주거,상업 등 복합용도개발
9	교통개발사업 - Urban Passenger Railway Transportation Project in Brazil	2015. 12. 9	56억엔	Mitsui & Co.,Ltd., West Japan Railway	4개 철도 프로젝트
10	교통개발사업 - Texas High-Speed Railway Project	2015. 11. 21	4,000만 달러	Texas Central Partners	고속철도 개발 프로젝트
11	교통개발사업 - Management and Operation of Thi Vai International Port's Terminal Business in Vietnam	2015. 10. 27	12억엔	Kyoei Steel Ltd, Tatsumi Shokai Co., Ltd	JOIN 설립후 첫 번째 사업

주: PPP사업 자산유형에 따라 Brown-field 방식¹⁵⁾과 Green-field 방식¹⁶⁾으로 구분됨
출처: 일본해외교통도시개발사업지원기구 홈페이지

목적으로 일본의 첫 해외 철도운영 진출사업으로 리우데자네이루, 상파울로 등의 지역에 지하철 및 LRT을 건설하는 사업이다. 미국 텍사스

15) 이미 설립된 기업을 사들이거나 현지 기업과 합작하는 방식(기존 자산 매입)

16) 용지를 직접 매입하고 공장·사업장을 새로 짓는 방식(신규 자산 매입)

고속철도사업은 일본의 신칸센 기술 홍보 목적으로 델러스와 휴스턴을 연결하는 고속철도(385km)를 건설하는 사업이다. 미얀마 도시개발사업은 도시개발에 대한 일본 기업의 브랜드파워 제고와 향후 비즈니스 기회 확대를 목적으로 미쓰비시그룹과 함께 미얀마 양곤에 랜드마크 건물을 건설하는 사업이다. 인니 BSD(Bumi Serpong Damai) 복합도시개발사업은 미얀마 도시개발사업과 마찬가지로 일본 기업의 도시개발에 대한 브랜드파워 제고와 향후 비즈니스 기회 확대를 목적으로 부지면적 19ha에 주택 및 상업시설을 건설하는 사업이다.

JOIN은 일본 기업이 참여하는 해외 프로젝트에 대한 자본투자와 일본의 인프라 시스템 판매, 상대국의 인프라사업 운영인력에게 기술력 전수 등을 주력업무로 하고 있다. JOIN은 한국과 일본이 Joint Venture를 구성하는 방식 등을 통한 협력 프로젝트에도 지원이 가능하다. JOIN은 법에 의해 설립된 공공기관이기 때문에 제약이 어느 정도 있으나, 일본 기업이 참여하는 프로젝트, 일본의 기술 및 지식 전파가 가능한 프로젝트라는 JOIN의 요구사항을 충족시킬수 있다면 공동투자도 가능할 것이다.

2) 영국 민간인프라개발그룹 (PIDG)

(1) 개요

영국 PIDG(Private Infrastructure Development Group)는 영국 국제개발부(DFID) 주도로 2002년에 설립되었다. 영국의 DFID, 스위스의 SECO, 스웨덴의 SIDA, 네덜란드의 DGIS, 세계은행(WB) 등이 출자하였고 오스트리아의 ADA와 아일랜드의 ADA가 각각 2007년과 2008년에, 독일부흥은행(KfW)가 2009년에 가입하였다. PIDG는 인프라 개발 촉진을 통한 개발도상국의 경제성장과 빈곤퇴치를 위해 민간부문 인프라 투자를 주도하고 있다.

PIDG 개요 및 지원영역

PIDG ^{주1)} 개요	PIDG 지원영역						
<div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> 설립 배경 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간 부문의 자원과 전문성을 활용한 개도국 인프라 개발 촉진을 도모하기 위하여 2002년 DFID 주도 하에 설립된 인프라 PPF(다자원조기구) </div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> 특징 <ul style="list-style-type: none"> ▪ DFID, KfW, IFC, SIDA 등 10여개 기관이 공여기관으로 참여 ▪ PIDG 산하 8개 이행기구를 통하여 사업의 발굴부터 투자연계, 건설 및 운영까지 단계별 사업 지원 </div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px;"> 주요 성과 <p style="font-size: small;">[금융약정 체결(Financial Close) 프로젝트 수]</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center; width: 30px;">6</td> <td style="text-align: center; width: 30px;">14</td> <td style="text-align: center; width: 30px;">20</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; font-size: x-small;">'08</td> <td style="text-align: center; font-size: x-small;">'11</td> <td style="text-align: center; font-size: x-small;">'14</td> </tr> </table> </div>	6	14	20	'08	'11	'14	<div style="border: 1px solid #ccc; padding: 10px; margin-bottom: 10px;"> <p style="font-size: large; font-weight: bold; color: #0056b3;">“ ONE PIDG</p> <p style="font-size: small; color: #0056b3;">PIDG 산하기관들은 서로의 전문성과 Best Practice를 공유하며 사업 단계별로 유기적인 협업 수행!</p> </div> <div style="text-align: center;"> </div>
6	14	20					
'08	'11	'14					

출처: PIDG, DFID, KPMG분석

(2) 조직

PIDG는 운영위원회(Governing Council), 중앙관리국 (CMO, Central Management Office), PIDG기금 (PIDG Trust) 등으로 구성되어 있다. 운영위원회는 최고 의사결정기구로서 PIDG 기금에 재원을 출연한 PIDG 회원을 대표한다. CMO는 PIDG의 활동을 관리하며 PIDG와의 모든 연락 포인트의 역할을 수행한다. CMO는 CEO (Chief Executive Officer), COO (Chief Operating Officer), 개발자문위원 (Development Adviser), 커뮤니케이션자문위원 (Communications Adviser), 개발영향분석가 (Development Impact Analyst) 및 행정직원 등으로 구성되어 있다.

PIDG 조직의 특성은 여러 나라의 공공개발협력기관의 투자기금을 바탕으로 구성되어 공동으로 사업발굴 및 개발을 추진한다는 것이다. 이러한 방식은 특정 사업의 공공투자 재원을 여러 국가의 공공자금으로부터 지원하기 쉬우므로 사업의 협조융자(Co-financing)이 가능하다. 또한, 사업발굴단계에서도 기술지원기금(Technical Assistance Fund, TAF)

를 여러 국가의 공공지원금으로부터 조달하여 사업의 공동발굴도 가능하다는 특징이 있다. PIDG 기금은 PIDG 자회사들에 출자를 하고 이들을 소유 및 운영하는 역할을 한다. PIDG는 ‘One PIDG’ 를 강조하며, 지원수단이 각각 다른 8개 산하기구간의 유기적인 협력 및 연계를 통해 인프라개발 사업을 종합적으로 지원한다.

사업추진단계별 PIDG산하기구의 주요 역할 및 지원내용

추진단계	기관명	주요 역할 및 지원내용
환경조성 지원	TAF	개도국 정부의 효과적인 PPP 정책 이행을 위해 무상원조(Grant)를 통한 각종 연구 및 기술지원을 제공하고 컨설턴트, 자문위원, 트레이닝 및 워크샵을 지원하여 수원국 정부 역량강화 프로젝트 평가, 개발, 리스크 저감방안 실행, 재무 및 규제 메커니즘, 기준, 시스템, 절차 마련 지원
	DevCo	IFC가 수원국 정부에 제공하는 재무자문(컨설턴트, 엔지니어, 변호사 및 기타 전문가 고용 비용 지원) 거래절차 계획, 마케팅, 개발 및 이행절차 지원 민간부문의 인프라 프로젝트 사업권 입찰을 위해 수원국 정부 지원
금융약정 체결 전 사업개발 지원	InfraCo Africa	금융약정 체결이 가능하며 투자 준비가 완료된 프로젝트의 개발 단계 활동에 투자
	InfraCo Asia	금융약정 체결 과정에서 민간부문의 지분 및 대출을 촉진하여 공사 및 시운전에 대한 금융조달 개발 단계에서의 투자금을 회수하기 위해 금융약정 시 개발권 매각
금융약정 체결 시 대출 및 보증 지원	EAIF	민간부문 인프라 개발 및 공사에 대한 금융조달을 위해 장기대출 또는 메자닌 금융 제공
	Guarant Co	자국내 대출 촉진을 위해 부분 보증을 제공하여 프로젝트에 대한 신뢰도 제고
	ICF-DB	개도국의 검증된 프로젝트 중 글로벌 금융위기로 인해 상업적 금융조달이 어려운 프로젝트에 직접 금융조달 및 공동 금융조달 기회 촉진
	GAP	그린에너지기술 사업에 대한 우선순위채무/채권 및 후순위채무/채권 제공

출처: PIDG

PIDG 산하기구별 지원영역 및 지원수단

	① 사업 발굴	② 타당성 검토	③ 계약 및 인허가	④ 상업적 계약 체결	⑤ 금융 약정	⑥ 건설	⑦ 운영	⑧ 관리
TAF		무상원조/기술지원		PIDG 사업, 필요 시 언제든지 TAF의 무상원조 신청 가능				
DevCo	기술지원/역량개발지원						거래 이후 지원	
InfraCo Africa	사업개발을 위한 직접투자/민간자금 유치							
InfraCo Asia						투자		
EAIF				장기대출/메자닌 금융 ^{주1)} 제공				
GuarantCo				현지 통화에 대한 보증 제공				
GAP	사업발굴 초기단계부터 함께 논의에 참여			선순위채 및 후순위채 투자				
ICF-DP				직접금융조달 및 공동출자 촉진				

주1) 리스크가 큰 사업의 자금공급을 위해 일정금리 외 사업성공시 투자자에게 주식 관련 권리와 같은 성공보수를 부여키로 하고 무담보로 자금을 조달하는 방식
출처: PIDG

(3) 주요 업무 및 지원 대상

PIDG의 주요 목표는 개발도상국들의 경제발전과 빈곤퇴치를 위한 인프라 개발에 대한 민간투자를 촉진하는 것이다. 개도국 인프라 투자개발사업 추진을 위한 전 과정을 지원하는 다자협력 기반의 투자개발 지원기구로서 개발사업의 추진단계별로 산하기구를 통해 사업 전 과정을 유기적으로 지원한다. 기술지원과 무상원조, 보증, 지분투자 및 대출 등 다양한 수단으로 투자개발사업을 지원하고 있으며 에너지(31.4%), 통신(20.9%), 운송(20.6%) 분야가 전체 투자의 70% 이상을 차지한다.

(4) 주요 실적

2002년부터 2016년까지 78개국 총 154개 프로젝트에 대한 금융조달이 완료되었으며, 314억불이 민간부문 투자자와 개발금융기관들로부터 조달되었다. 2016년에만 13개국 18개 프로젝트에 투자했는데 26억불이 민간 부문의 투자자와 개발금융기관들로부터 조달되었다. 지금까지 투

자한 프로젝트 중 총 84개가 상업 운영 중이다.

PIDG가 투자한 주요 사업

- 나이지리아 태양열 플랜트 (InfraCo Africa)
 - Abiba Solar의 50MW규모 태양열 에너지 생산설비 프로젝트에 1.65백만달러 전환사채 투자

- 케냐 통신 T/A (DevVo, IFC)
 - 케냐 정부가 2000년에 민영화를 시도했으나 실패했던 통신회사(Telkom Kenya)의 수익성 개선을 위한 기술지원 및 민영화 지원

- 파키스탄 Gul Ahmed 풍력발전 (InfraCo Asia)
 - 파키스탄 정부 요청에 따라 50MW규모 풍력발전 프로젝트에 132백만 달러 투자
 - 파키스탄은 도시가구 기준 일일 14시간, 지역은 6시간만 전력사용이 가능할 정도로 전력공급이 부족, 동 프로젝트로 인해 354천명이 수혜를 입음

3) 중국 해외기초시설개발투자유한공사 (COIDIC)

(1) 개요

COIDIC(China Overseas Infrastructure Development and Investment Corporation Limited)는 중국 최초의 해외 인프라사업 지원기구로 2016년 9월 설립되었다. 자본금(Registered capital) 5억불로 중국 최대의 해외 인프라 개발 플랫폼인 COIDIC는 중국개발은행(CDB, China Development Bank)산하 CADF (China-Africa Development Fund)와 대규모 인프라 건설, 투자, 운영 및 설계에 종사하는 다수의 중국기업들이 설립하였다. 여기에는 China Gezhouba Group Overseas Investment, China Telecom Global, CISPDR(Changjiang Survey, Planning, Design and Research), China ENFI Engineering Corporation, 그리고 HCIG Energy Investment Company 등이 포함되어 있으며 주주 추가 영입을 추진 중이다.

COIDIC 주주 구성



출처: COIDIC 소개자료

COIDIC는 인프라 건설 관련 중국-아프리카 간 상호이익 증진과 아프리카의 지속가능한 개발능력 향상, 중국 엔지니어링기업들의 체질개선 등을 목표로 중국의 기술과 규격, 장비의 해외수출을 추구한다. COIDIC의 주요 투자자인 CADF는 아프리카 지원을 위해 2007년 6월 100억불 규모로 조성된 중국의 첫 사모펀드(PEF)이며, 아프리카의 인프라, 농업, 에너지 및 자원개발 등 부문에 대한 투자와 금융지원에 풍부한 경험을 보유하고 있다. CADF는 아프리카 최대의 프로젝트 스폰서로 지난 9년간 아프리카 36개국의 87개 프로젝트로 지분투자를 했으며, 지분투자와 대출을 포함하여 총 300억불 이상을 지원하였다.

(2) 조직

COIDIC는 홍콩에 본사를 두고 있으며 베이징과 요하네스버그에 사무소가 있다. 아프리카 전역에 걸친 에너지, 교통, 정보통신 관련 인프라 사업의 PPP 추진을 위해 2017년 4월 남아공 요하네스버그에 해외사무소를 개설하였다. COIDIC의 조직에 대한 자세한 내용은 공개되어 있지 않고 있다.

(3) 주요 업무 및 지원 대상

COIDIC는 발전 및 에너지, 교통, 정보통신기술 등 3개 분야가 주요 투자 대상이며 추가로 산업단지도 투자를 한다. 상업적 투자가 가능한

인프라투자를 발굴·지원하는 것을 주 목적으로 하고 있다.

COIDIC의 지원 분야



출처: COIDIC 소개자료

초기단계에는 PPP 인프라사업 개발로 프로젝트 추진을 위한 경제적, 법적, 엔지니어링 측면을 주로 검토한다. 경제적 타당성, 국가경제 및 역내 GDP에 대한 기여도, 사회 및 환경 영향과 고용효과 등을 평가하여 투자하였는데 주로 아프리카 역내 무역 증대 또는 도시화를 촉진하는 프로젝트를 대상으로 한다.

COIDIC의 사업화 모델

Business Model: Three Dimensions 商业模式：核心工作



출처: COIDIC 소개자료

COIDIC는 프로젝트의 계획, 디자인, 투자, 건설 및 기타 통합 서비스를 전문적으로 수행하며 아프리카를 시작으로 점차 일대일로상에 위치한 국가들을 투자대상에 포함시킬 예정이다. 초기 단계에 있는 다수의 사업들을 성숙단계로 발전시켜 금융조달이 가능하게 함으로써 아프리카의 인프라 개발을 지원한다.

(4) 주요 실적

COIDIC는 중국-아프리카 협력포럼 요하네스버그 서밋에서 도출된 중국-아프리카 인프라 계획 이행을 위한 노력의 일환으로 만들어졌으며, 1단계로 2억불의 자본금을 조달하였다. 그 결과 전력, 항만 건설, 석유 및 가스 설비 분야에 다수의 인프라 프로젝트를 추진하고 있는 상태이다.

2017년 4월 COIDIC는 ‘동남아프리카 공동시장(Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA)’ 와 MOU를 체결하고 아프리카 지역의 에너지 및 인프라 개발 프로젝트 추진을 위해 협력하고 있다.

2015년 5월 PwC 보고서에 따르면 아프리카는 인프라를 확충하기 위한 연간 지출이 2014년 700억불에서 2025년 1,800억불에 달할 것으로 예상하고 있다.

4. 인프라투자사업을 위한 새로운 자금조달 방식 도입

1) 인프라금융 개요

인프라건설 사업자는 특수목적회사(Special Purpose Company, SPC)를 설립하여 사업 시행에 필요한 자금을 조달한다. 이러한 자본금은 주로 사업자나 인프라펀드의 출자로 조달된다. 부채는 금융기관(국제기구, 공공·민간 금융기관 등)의 대출이나 인프라채권 등으로 조달된다. 또는 사업자가 주식을 발행하거나 채권을 발행하여 자금을 조달하기도 한다.

인프라사업은 사업진행 단계별로 기대수익과 위험수준이 다르기 때문에 사업 단계에 따라 자금조달 방법도 달라진다. 사업 초기(계획·건설 단계)에는 지분투자나 은행대출을 중심으로 자금을 조달한다. 그러다 사업이 성숙단계로 들어서면 안정적인 현금흐름이 창출되어 채권 발행을 통한 자금조달도 가능해진다. 특히 인프라사업은 거액의 장기재원이 필요하기 때문에 국제기구나 공공 금융기관의 참여를 통해 사업성을 높여 장기자금조달을 용이하게 한다.

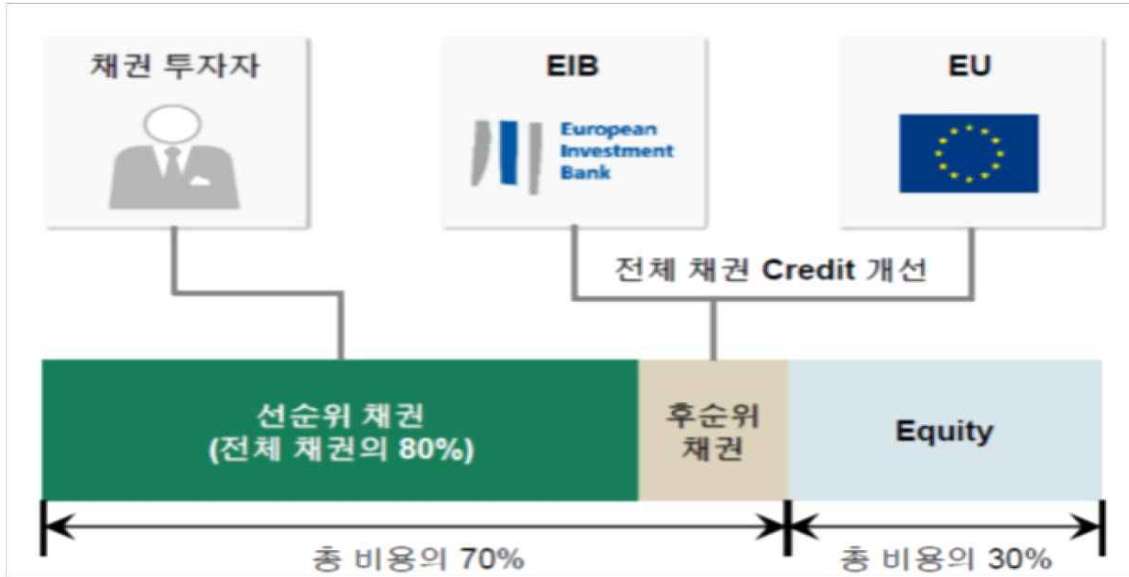
그러나 글로벌 금융위기 이후 정부 재정부담이 증가함에 따라 정부재원의 지원은 줄어들고 있다. 게다가 바젤Ⅲ 등 관련 규제의 변화로 인프라 자금조달에서 높은 비중을 차지하던 은행대출도 감소하고 있어 막대한 인프라 투자수요에도 불구하고 자금조달 부족(financing gap)이 발생하고 있다. 이런 자금조달 부족 현상을 줄이기 위해 민간자본 활용, 특히 인프라채권 등 자본시장을 통한 자금조달에 대한 관심이 높아지고 있다.

인프라채권의 주요 특징으로는 먼저 인프라채권은 발행자의 신용도가 아닌 프로젝트에서 발생하는 현금흐름을 바탕으로 발행되기 때문에 불확실한 미래의 현금흐름에 기초하는 독자적인 평가방법이 요구된다. 그리고 인프라채권은 발행 절차의 편의성과 비용을 고려하여 공모보다는 사모의 형태로 발행되는 경우가 많고 주요 투자자는 연기금, 보험회사 등 기관투자자이다. 따라서 인프라채권은 이러한 제반여건들이 잘 갖추어져 있는 미국, 호주, 캐나다 등의 선진국 시장에서 주로 발행되고 있다. 아시아에서는 말레이시아가 인프라채권을 활용하고 있을 뿐, 아직 아시아 인프라채권시장은 초기 단계이며 그 발행규모도 인프라 투자에 필요한 금액에 비하면 미미한 수준이다.

2) EU의 PBI(Project Bond Initiative)

EU가 PBI를 통한 인프라채권을 발행한 사례는 유럽 재정위기로 인프라투자 자금조달 차이(Gap)의 해결을 위해 채권상품을 도입함으로써 인프라부분에 대한 민간금융기관의 장기투자 지원, 채권투자자의 리스크 감소 등을 통해 연기금의 투자를 활성화하는 것이다. 즉, 유럽투자은행(European Investment Bank, EIB)과 EU 공동으로 역내 교통, 에너지, 통신 등 인프라 프로젝트를 지원한다. 후순위 채권의 직접 구입을 통해 선순위 채권의 신용도를 개선하고, 기관투자자의 장기투자수요 및 요구 신용등급과 매치시킨다. EIB는 자체 기준에 따라 프로젝트를 평가하고 채권가격을 선정하며 발행 후 모니터링을 수행한다. 초기 EU 자금 2,300만 파운드를 통해 약 170배 규모인 총 40억 파운드 규모의 민간 투자를 유도하였으며, 2015년에는 6,100만 파운드 규모로 투자금을 증액한다.

EU의 PBI 인프라채권발행 사례



출처: Boston Consulting Group, 4차 산업혁명 대비 건설산업·인프라 경쟁력 진단 및 미래발전 전략 수립 용역

자금 조달을 위한 채권 발행은 EIB의 후순위 채권 참여로 원리금 지급 가능성이 크게 증대됨에 따라 투자 적격 신용등급의 확보가 가능해짐에 따라 전체 채권 신용이 개선된다. EIB는 전체 타인자본 조달금액의 20% 수준을 참여하고, EIB 참여 자체가 사업의 안정성을 증명한다. EU는 EIB 참여 금액의 20~30%를 부담한다.

3) 영국의 수출금융 리파이낸싱 (UK Export Refinancing Facility)

영국 또한 채권 시장을 통해 인프라사업에 대한 민간자금조달 활성화를 위한 자체 프로그램 (Export Refinancing Facility)을 적극 활용 중이다. 영국 사례는 Barclays 등 민간금융기관 파트너십을 통해 50억 유로 규모의 자금을 조성하고 계약금액의 85%까지 2년간 고정 저금리 (OECD의 상업 표준 금리)로 대출을 수행하는 등 담보대출을 지원한다.

2014년 UK Export Financing에 의해 약 50억 유로 규모로 설립하여 해외인프라, 건설 등 장기 투자가 필요한 수출 품목에 대한 리파이낸싱을 실시하였다. 사업 생애주기별로 금융상품 전환을 통해 민간 금융

기관 참여를 유도하고, 초기 민간금융기관을 통해 대출한 후 채권 발행을 통한 장기 차입을 추진했다.

Export Refinancing Facility 구조는 프로젝트 초기에 민간은행을 통해 재원조달한 이후에 정책금융기관이 보증한 채권을 통해 장기자금조달로 전환하는 방식이다. 인프라 건설 초기 4년 동안 민간은행을 통한 용자 후 운영단계 전환시 채권 발행을 통한 장기차입하는 식이다.

영국 Export Refinancing Facility 사례



출처: Boston Consulting Group, 4차 산업혁명 대비 건설산업 · 인프라 경쟁력 진단 및 미래발전 전략 수립 용역

4) 세계의 투자협력 기구 및 공동투자 플랫폼

글로벌인프라펀드가 지닌 간접투자의 한계를 극복하기 위해 공동투자 플랫폼이 등장하였으며, 사모펀드의 높은 보수 지출을 방지하고, 투자자간 이해관계 일치와 정보 교류를 통한 전문성을 강화하고 있다. 주요 공동투자 플랫폼으로는 홍콩 인프라금융촉진청(IFFO), 세계전략투자연합(GSIA), 영국 연금투자플랫폼(PIP), 캐나다 연금투자청(CPPIB) 등이

있다.

홍콩 인프라금융촉진청(IFFO)는 중국 및 아시아 지역의 인프라에 필요한 금융서비스 지원을 목적으로 설립되어, 2016년말 기준 70개 기관이 파트너로 참여함으로써 인프라투자 관련 정보교류 및 공동투자, 자문 등을 추진한다. 세계전략투자연합(Global Strategic Investment Alliance, GSIA)는 캐나다의 OMERS 주도로 미쓰비시 상사 등이 참여한다. 영국 연금투자플랫폼(Pensions Infrastructure Platform, PIP)은 20억 파운드 규모로 완공 프로젝트에 투자한다. 캐나다 연금투자청(Canada Pension Plan Investment Board, CPPIB)은 캐나다 최대 연기금인 온타리오주 공무원 퇴직연금으로서 도로 등에 신디케이션 형태의 투자를 진행한다.

IV. 한국의 해외 인프라사업 추진 현황 및 문제점

앞에서 해외 인프라투자사업 관련 동향을 살펴보았다. 여기에서는 이를 바탕으로 우리의 해외 인프라투자사업 지원 현황 및 문제점에 대해 알아보겠다.

1. 해외건설사업 유형 및 글로벌 시장 규모

1) 투자개발형사업의 정의

해외건설사업은 크게 도급사업, 시공사금융주선, 투자개발형사업으로 구분하며, 도급사업과 투자개발형사업의 차이점은 분명하지만 시공사 금융주선과 투자개발형사업과의 차이, 투자개발형과 PPP(Public-Private Partnership, 민관협력) 사업과의 차이 등은 잘 설명되고 있지 않았다.

시공사 금융주선은 시공자가 금융을 조달한다는 측면에서 투자개발형사업이 될 수 있으나, 시공자가 시공 도급에만 책임을 지고 유지관리에는 책임이 없다는 측면에서 투자개발형사업과 차이가 있으며, 사업권의 제3자 양도 등 투자개발형사업이 가진 권리가 없다. 시공사 금융주선은 사업권을 가진 타국의 정부 또는 민간발주자가 자금 마련이 어려워 시공자에게 금융을 주선토록 요청하는 사업이며, 시공자가 금융을 주선헌 뿐 도급공사에만 책임을 진다는 측면에서 도급사업에 더 가깝다.

반면 해외건설시장에서 투자개발형사업은 해외의 특정 프로젝트에 대한 투자를 통해 전체 사업의 사업자로 선정되거나 사업자(project owner)가 됨으로써 사업비용 조달, 설계, 건설, 유지관리 등을 수행하고, 프로젝트에 대한 운영수익을 창출하는 디벨로퍼로서 개발 및 유지관리까지 전 과정에 책임을 진다.

PPP 사업은 투자개발형사업에 속하지만 투자개발형사업이 PPP 사업과 같은 것은 아닌데, 그 주요 이유는 PPP 사업이 공공발주사업에 한정되기 때문이다. 대규모 인프라 및 신도시 개발사업의 경우 해당국 중앙정부의 공공발주에 의존하는 경향이 강하므로 PPP 사업의 형태로 발주한다. 다만 PPP 사업은 해당국 지방정부, 민간기관의 발주와 개인 및 기업의 독자적인 투자개발 사업을 포함하지 못하므로 자칫 투자개발형 사업의 지원정책 마련 등에 있어 착오를 불러 올 수 있으며, 전체 투자개발형사업 규모를 과소추정하게 될 수 있다. 특히, 국가재정이 어려운 개발도상국의 경우 민간 디벨로퍼에게 사업권을 주고 사업의 설계, 공사, 유지관리까지 맡기는 방식을 사용하고 있는데, 이를 PPP 사업으로 단정하기는 어려움이 있다. 또한, 소규모 건축사업(도시개발사업)의 경우 민간발주가 많으며, 우리 중소기업 해외진출을 고려하고, KIND의 미래방향을 도모하는 측면에서 공공발주 뿐만 아니라 민간발주도 고려해 투자개발형사업을 넓게 정의할 필요가 있다.

투자개발형사업은 공공 및 민간발주를 포괄하며, 프로젝트에 투자한 사업자로서 사업권을 가지고 자금조달, 설계, 건설, 유지관리 등 전 개발과정을 수행하며, 개발과정에 발생하는 운영수익을 창출하거나 사업권의 양도에 따른 프리미엄 수익을 창출하는 사업이라고 정의할 수 있다. 즉, 투자개발형사업은 공공과 민간을 모두 포괄하는 사업방식인 프로젝트 파이낸싱 (Project Financing, PF) 사업에 가깝다.

2) 투자개발형사업의 세계시장 규모

앞서 정의한 투자개발형사업의 규모를 파악하기 위해서는 민간발주까지를 포괄할 수 있도록 글로벌 PF 시장 규모를 먼저 알아보겠다. 투자개발형사업은 PF 방식을 통해 자금을 조달하기 때문에 PF 통계는 투자개발형사업의 규모를 조사하는데 용이하다. 특히 도시개발사업은 신도시 건설 등 대규모 사업뿐만 아니라 소규모의 건축물 및 공공시설물 건축 등도 포함하기 때문에 PPP 통계만으로는 투자개발형사업의 규모

및 현황을 파악하기는 어렵다. 끝으로 전체 PF 시장에서 PPP 사업의 비중을 파악함으로써 정부가 공공발주인 PPP 시장뿐만 아니라 민간발주 PF 시장에서도 우리 기업을 지원할 방안을 강구할 수 있도록 한다.

(1) 해외 프로젝트파이낸싱 시장 현황

2019년 글로벌 PF 시장에서 금융조달 완료 프로젝트는 총 531건, 2,247억불로 전년대비 금액기준 -24.7%, 사업건수 기준 -25.4% 감소하였다. 프로젝트 규모는 EMEA(유럽 및 중동·아프리카) 지역이 848억불로 전체의 37.7%를 차지하고, 다음으로 미주 783억불(34.8%), 아시아 617억불(27.4%) 순이다. 프로젝트 건당 평균 투자금액은 약 4.23억불로 2018년도(4.19억불)과 유사하다.

글로벌 PF 시장 지역별 규모

지역	2018년(A)	2019년(B)	증감액 (B-A)	증감율 (B/A)
EMEA	1,228	848	380	-30.9%
미주	999	783	217	-21.7%
아시아	756	617	140	-18.5%

출처: PFI

(2) 프로젝트파이낸싱 시장에서 민관협력사업 비중

증가 중이던 PPP 시장이 최근 급격히 감소함에 따라 PF 시장에서 PPP의 비중도 급격히 줄어들어 2017년에는 12.9%로 하락하였다.

글로벌 PF 시장에서의 PPP 비중 추이

	2014년	2015년	2016년	2017년
PPP (억불)	1,663	1,178	760	381
대출+채권 PF (억불)	3,100	3,133	2,800	2,933
PPP 비중 (%)	53.6	37.6	27.1	12.9

출처: PFI Financial League table 2012~2017, 해외건설협회 수주정보

참고로 위의 PF 대출과 채권 규모는 Thomson Reuters의 분석 기준으로 주로 전력, 석유화학, 교통, 통신, 광산 등 인프라 산업에 대한 통계를 기준으로 작성함으로써 사실상 도시개발 관련 ‘건축’에서 PF 사업은 제외된 상태이다. PF 시장 분석이 도시개발 관련 통계와 지분투자 (2015년 기준 전체 PF 시장의 8.8%)를 감안한다면 PPP 사업의 비중이 훨씬 낮아질 것으로 추정된다.

2. 해외 인프라사업 추진 현황 및 문제점

1) 한국 해외인프라도시개발공사(KIND)

(1) 개요

한국 해외인프라도시개발공사(Korea Overseas Infrastructure & Urban Development Corporation)는 2018년 4월 25일 시행된 해외건설촉진법에 따라 설립되어 2018년 6월 공식 출범한 정부 차원의 해외투자개발사업 전문 지원기관이다. KIND는 우리 기업들에게 프로젝트 기획과 타당성 조사 지원, 양질의 프로젝트 정보 제공, 금융조달 능력 제고 등 투자개발사업의 전 단계를 적극 지원하기 위해 출범하였다. PPP 사업 참여 등을 통해 해당국가의 삶의 질 향상과 지속가능한 성장에 기여하고자 한다.

(2) KIND 역할

한국 기업의 해외 인프라 개발·투자 사업 진출을 위한 사업정보 플랫폼이자 Team Korea 사업 추진을 위한 플랫폼으로서, 해당국의 지속가능한 성장을 추구하고 투자에 대한 안정적인 이익확보를 위한 사업 개발·투자 활동을 영위하고자 한다.

KIND의 역할



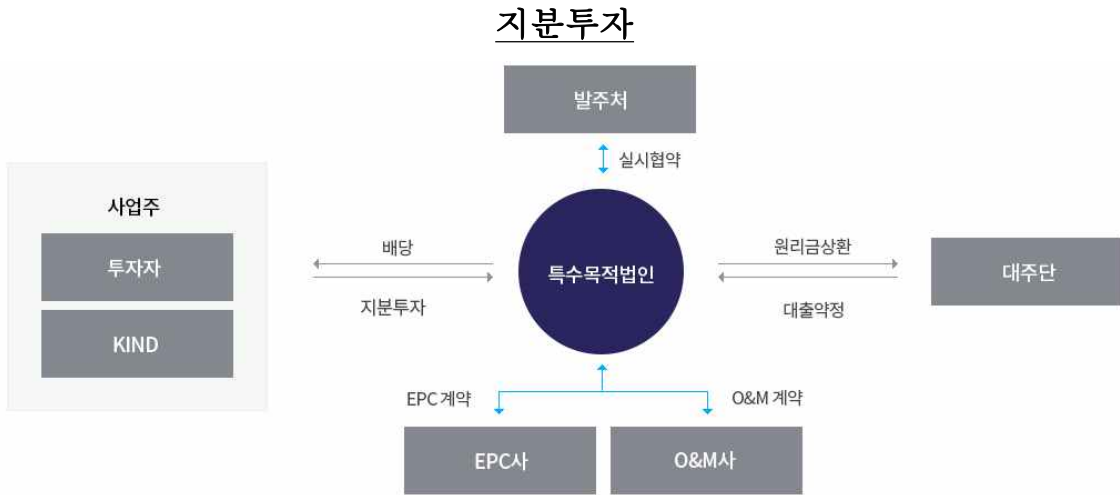
출처: 해외인프라도시개발지원공사 홈페이지

(3) 지원모델 및 사업분야

KIND는 사업 개발 단계에서부터 운영관리까지 전과정을 지원한다. 먼저 사업개발기회 포착을 위해서 국내기업들과의 협의, G2G 협력활동, 국토교통부 타당성조사 사업을 통한 사업 발굴을 지원한다. 사업자문 차원에서는 사업재원조달 방법과 사업 타당성분석 관련 사항에 대해 자문해주고, 주요 관련 기관(해당국 정부, 공기업 등)과의 금융이슈 협상과 ECA와의 협의를 지원한다. 금융 자문을 위해서는 양허계약서·금융계약서 등 각종 계약서 검토 및 리스크 분석, 재무모델 및 IM 작성, 재무 구조화 및 주요 당사자와의 협상, 입찰 제출 및 협상 등을 지원한다. 금융주선 단계에서는 지분 구성 검토 및 모집, 차입금 조달 검토 및 모집을 지원하고, 이 외에도 투자대상 Due Diligence(재무모델 검증 및 리스크 분석), 투자집행, 투자자산 통합관리, 자금 조달 계획 수립 및 시행을 돕는다.

주요 사업분야는 교통인프라, 도시개발, 전력/에너지 및 플랜트, 수자원 및 환경 사업이다.

(4) 사업모델

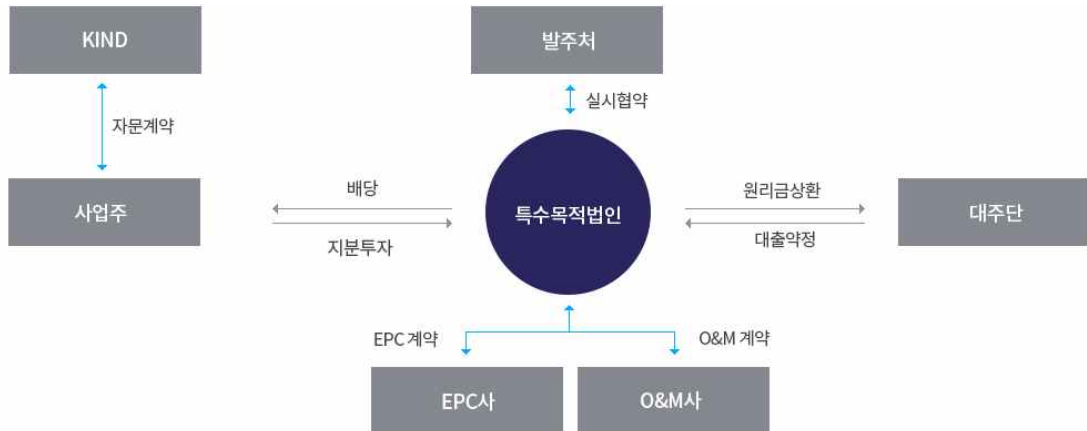


출처: 해외인프라도시개발지원공사 홈페이지



출처: 해외인프라도시개발지원공사 홈페이지

사업자문 및 금융자문



출처: 해외인프라도시개발지원공사 홈페이지

① 투자업무범위

우리 기업의 해외인프라·도시개발사업을 위해 발행되는 지분증권, 채무증권, 수익증권에 대해 발행시장 또는 유통시장에서의 취득 또는 처분을 담당한다.

투자대상국가는 OECD 국가등급 6등급 또는 국제신용등급 BB- 이상의 국가를 기본적으로 고려하고, 동 기준 미만의 국가일 경우에는 MDB, ECA와 공동으로 지원하는 경우로 한정한다. 투자대상사업은 대한민국 기업이 참여하는 사업이며, 개별사업 투자한도는 공사 자본금의 40% 이내이다. 지분증권 투자한도는 SPC(특수목적법인) 지분의 30% 이내, 대한민국 기업보다 적은 수준의 지분투자를 하도록 되어 있다.

② 증권의 종류

① 지분증권

대한민국 국민이 전체 지분의 100분의 10 이상 투자하는 사업에 대한 지분투자자로 주주대여금과 주식연계 채무증권(필요시)에 대한 투자를 포함한다. 공사는 대한민국 국민 중 최대 투자자가 될 수 없으며, 수익률은 美 재무부 국채수익률, 국가 및 프로젝트 리스크 등을 감안하여 이

사회에서 결정한다. 투자금 회수는 시장 매각, Put Option, Tag Along 등 Exit 전략 사전 마련하고 투자목적은 달성하였다고 판단되는 경우 등에 시행한다.

② 채무증권

해외인프라·도시개발사업을 위해 투자대상기업이 발행하는 채무증권을 뜻한다. 투자기준은 대주단 등 다른 채권 금융기관의 권리와 동등한 지위를 확보해야 하며, 전환사채, 신주인수권부사채 등 주식연계 채무증권에 투자하는 경우에는 그 성격 및 유형을 감안, 달리 정할 수 있다. 수익률은 KIND의 자금조달비용 및 원가, 투자대상기업이 선순위채권단 앞으로 지급하는 이자 및 수수료 수준 등을 고려하여 정한다. 투자금 회수는 분할상환 또는 일시상환의 방법으로 만기까지 보유하며, 공사의 유동성 확보 및 포트폴리오 관리 등 기타 필요성이 인정되는 경우 만기 이전에 매각할 수 있다.

③ 수익증권

대한민국 국민이 공동투자하거나 운용하는 집합투자기구에 대한 투자를 뜻한다. 블라인드 펀드(Blind Fund)란 투자대상을 미리 확정하지 않고 구성되어 운용사의 전문성과 사전에 수립된 운용계획을 바탕으로 운용되는 펀드이다. 프로젝트 펀드(Project Fund) : 투자대상을 미리 확정된 이후 관심있는 투자자로부터 자금을 모집하여 조성되는 펀드이다. 이러한 펀드 투자기준은 수익증권의 경우 별도의 내부 절차에 따라 검토 후 의사결정한다.

2) 전세계 트렌드에 대한 대응

(1) 글로벌 인프라 수요는 증가하나 한국기업 수주는 감소

앞에서도 언급했듯이 글로벌 인프라 투자수요는 증가할 것으로 예상된다. 글로벌 인프라스트럭처 허브 자료에 따르면 글로벌 인프라 수요

는 2017년 2.5조달러에서 2040년 3.8조달러로 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

글로벌 인프라 투자수요 전망(2017~2040년)

(단위: 10억불)

연도	2007	2012	2017	2022	2027	2032	2037	2040
Energy	616	726	811	916	1,008	1,097	1,180	1,233
Telecommunication	256	207	270	290	310	329	347	359
Transport: Airport	53	51	66	74	81	88	95	99
Transport: Port	48	58	56	62	68	73	78	81
Transport: Rail	179	233	325	362	399	436	479	503
Transport: Road	531	560	819	907	995	1,105	1,204	1,260
Water	137	156	185	203	226	245	265	277
합계	1,821	1,990	2,532	2,815	3,087	3,373	3,648	3,813

출처: 글로벌 인프라스트럭처 허브(outlook.gihub.org)

그러나, 한국의 해외건설 수주액은 2017년 290억불로 2010년 최고점 이후 현저히 감소한 상태이다.

최근 10년간 한국의 해외건설 수주금액

(단위: 10억불)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
476	491	716	591	649	652	660	461	282	290

출처: 해외건설종합정보서비스

국가별 비교시 건설부문은 중국이 5년 연속 1위를 기록하고 있으며 스페인·프랑스·독일·한국의 점유율이 늘고 일본·영국·이탈리아는 감소하고 인도가 두각 중이다. 설계·엔지니어링은 미국이 3년 연속 1위를 기록하고 있는 가운데 중국·영국·스페인 등이 건설 및 설계·엔지니어링 부문에 모두 강세를 보이고 있다.

해외건설시장 주요 국가별 업체 순위

Top Int'l Contractors										Top Int'l Design Firms									
순위	2016			2017			2018			순위	2016			2017			2018		
	국가	업체수	점유율	국가	업체수	점유율	국가	업체수	점유율		국가	업체수	점유율	국가	업체수	점유율	국가	업체수	점유율
1	중국	65	21.1	중국	69	23.7	중국	76	24.5	1	미국	81	30.8	미국	75	28.5	미국	81	25.7
2	스페인	11	12.6	스페인	11	13.9	스페인	10	14.2	2	캐나다	4	11.6	캐나다	7	14.7	캐나다	5	14.5
3	미국	43	9.0	프랑스	3	7.6	프랑스	3	8.7	3	네덜란드	5	8.8	네덜란드	4	8.1	영국	4	13.1
4	프랑스	3	8.9	미국	36	6.9	미국	36	6.9	4	영국	4	7.6	중국	24	7.1	중국	23	7.0
5	한국	11	7.3	독일	4	6.3	독일	4	6.5	5	호주	6	6.8	호주	6	6.8	호주	6	5.9
6	이태리	14	5.7	한국	11	5.3	한국	12	6.0	6	중국	24	5.8	영국	4	6.0	벨기에	3	5.8
7	터키	46	5.5	일본	14	5.3	터키	44	4.6	7	스페인	9	4.4	스페인	9	4.2	스페인	10	3.6
8	일본	13	5.2	터키	46	4.8	일본	11	4.0	8	UAE	5	3.8	UAE	4	3.6	스웨덴	2	3.3
9	독일	2	5.0	영국	3	4.6	오스트리아	2	4.0	9	프랑스	7	3.6	덴마크	2	3.0	UAE	4	3.2
10	스웨덴	2	3.2	이태리	11	3.8	영국	3	3.9	10	덴마크	2	2.7	스웨덴	2	2.6	덴마크	2	3.1
11	오스트리아	2	3.0	오스트리아	2	3.7	이태리	12	3.3	11	스웨덴	2	2.4	프랑스	6	2.5	프랑스	5	2.4
12	영국	2	1.9	스웨덴	2	3.3	스웨덴	1	2.8	12	한국	12	1.8	한국	12	1.9	네덜란드	3	2.3
13	호주	3	1.9	호주	4	1.8	네덜란드	3	2.0	13	이태리	8	1.4	이태리	8	1.4	이태리	11	1.7
14	네덜란드	3	1.8	인도	6	1.5	호주	4	1.8	14	일본	11	1.1	일본	12	1.4	싱가포르	2	1.4
15	그리스	2	1.4	네덜란드	2	1.4	인도	5	1.5	15	인도	4	0.8	독일	6	1.1	일본	9	1.1

* 2018년 한국 건설 해외매출액 확대에 신규 추가

* 2018년 한국 설계엔지니어링 해외매출은 국적별 18위(0.8% 점유율) 기록
 ** 전년 대비 현대엔, 현대엔, 의용공화국, 대우, 동양

출처: ENR Top International Contractor, Top International Design Firms

2019년 우리 기업의 해외건설 수주 실적을 보면 386개사가 100개국에서 669건(223억불)을 수주했다(전년 대비 31% 감소). 수주 감소의 주요 원인은 ①미중 무역갈등 등 대외 불확실성 지속, ②유가 불안정, 이라크 소요사태 등에 따른 중동지역 발주 감소, ③중국 및 현지업체의 가격 경쟁과 스페인 등 선진국 업체와의 기술경쟁 심화에 따른 여건 악화에 의한 것으로 평가된다. 그리고 우리 기업들의 진출전략 변화(매출보다 수익성)로 인해 보수적인 입찰참여 기조도 유지되고 있다. 지역별로는 주력시장인 중동과 아시아 지역 수주는 감소한 반면 아프리카 등 신시장에서의 선전으로 시장 다변화가 진행되고 있다.

해외건설 수주 현황(2009~2019)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
수주금액 (억불)	491	716	591	649	652	660	461	282	290	321	223
수주건수(건)	559	593	625	620	682	708	697	607	624	662	669
수주증감율 (전년 대비, %)	3	46	-17	10	1	1	-30	-39	3	11	-31
중동 비중(%)	73	66	50	57	40	47	36	38	50	29	21
산업설비 비중(%)	72	80	73	61	61	78	57	47	69	57	49

출처: 해외건설협회, 세계건설시장 진출전략

PF 사업을 중심으로 하는 투자개발형사업은 지역별로, 공종별로 다양하게 시행된다. 최근 신흥국을 중심으로 투자개발형 사업이 확대¹⁷⁾되고 있는 반면, 한국 기업은 전세계 PPP 시장 점유율이 1.15% 수준에 불과해 저조한 실적을 나타내고 있다. 이는 민간기업이 EPC (Engineering, Procurement, Construction) 형태의 도급 공사 위주로 해외 진출을 추진하고 있기 때문이다. 예전 석유화학과 LNG사업이 투자개발형사업의 대부분을 차지할 때 중동 및 러시아 시장이 세계를 선도하였고 중동 중심으로 도급공사가 활황을 맞았었다. 그러나 최근 시장이 신재생에너지 등의 소규모 사업 위주로 전환되는 상황에서 우리는 도급공사의 규모도 작아지고 고질적인 지역 및 공종의 다양성도 추구하지 못하는 상황이다. 그리고 타국의 인프라건설 지원기구 등을 통한 정부 지원에 비해 우리 정부의 투자개발형 사업에 대한 지원이 부족했던 것도 한 원인이라고 생각된다. 앞에서 살펴본 것처럼 미국 등 선진국은 ODA 지원기관 및 인프라투자 지원기관을 통해 민간기업의 투자개발형사업 진출을 지원하고 있다. 상업은행의 대출, 지분투자, 채권 등을 통한 원활한 투자환경도 건설기업의 인프라 투자개발을 지원할 수 있었던 원인이다.

17) 신흥국 PPP 시장규모: 2005년 403억불 → 2015년 1,199억불로 증가

(2) 도시화와 도시개발사업 확대

2015년 54% 수준이었던 전세계의 도시화율은 점차 높아지고 있고, 도시화율이 30%대인 저소득 국가를 중심으로 도시화가 확산되고 있어 민간재원을 활용한 도시개발사업이 지속적으로 확대될 것으로 예상된다. 한국은 대부분 대규모 스마트시티형 신도시 개발사업 위주로 도시개발사업에 참여하고 있지만, 대부분 마스터플랜 수립 등 사업발굴 단계에 머무르고 있다. 그 결과 중·소규모 도시개발 및 건축사업에 대한 참여는 미흡한 편이다. 아시아, 중남미 등에서 도시화가 빠르게 진행중이기 때문에 신도시 개발사업 뿐만 아니라 기존 시가지 확산으로 인한 중소규모의 개발사업 또는 대규모 건축물 설계·시공·운영, 구시가지 노후화에 따른 도시재생사업 등 다양한 사업추진이 가능할 것으로 보인다. 도시개발사업은 호텔, 병원, 도서관, 기숙사, 교도소, 오피스텔, 박물관, 도시 공공 건축물 등 개별 건축물 사업을 포함하고 개별 건축물 사업은 비교적 빠른 시간 내에 자금을 회수할 수 있으므로 국민연금, 제2금융권 (증권 및 저축은행)에서 대체투자상품으로 개발하고 도시개발사업에 참여시킬 수 있다.

또한 현재까지 해외도시개발사업에 대한 암묵적 정의는 스마트시티 수출 등 신도시 개발로서 자금지원 가능성이 낮은 사업으로 구성되어 자하고 있으므로 투자지원이 효율적이며, 기관투자자를 인프라 및 도 있었다. 일본 해외교통도시개발지원기구(JOIN)가 명시하고 있는 병원, 호텔, 오피스텔 등에 비해 구체성이 떨어진다. 중소기업 참여가 용이한 도시개발사업에서 지원사업이 구체적이지 않으므로 사업발굴시 중소기업이 쉽게 참여하기가 어렵고, 일부 사업개발을 하더라도 자금지원이 어려워 사업화하기도 어려운 상황이다. 개정 해외건설촉진법에서는 ‘도시개발법’ 제2조 제1항 제2호의 도시개발사업을 단지 또는 시가지 조성 사업으로 한정하고 있다. 이러한 단지 및 시가지 조성사업은 실제 사업이 가능한 개별 건축물 단위까지 구체화되어 있지 않음으로 인해 용이하게 사업이 진행될 수 없도록 할 뿐만 아니라 자본이 부족한 중소기업의 참여를 어렵게 하고 있다. 중소기업이 단순 도급업체가

아닌 투자기업으로 참여가 가능하도록 하기 위해서는 전체 단지 또는 시가지 조성 도시개발사업 뿐만 아니라 개별 건축물 단위까지 구체화함으로써 도시개발사업을 촉진시킬 필요가 있다.

3) 사업 추진 단계별 분석

(1) 사업발굴

먼저 시장 정보 획득 및 공유 현황을 살펴보면 인프라·도시개발 분야의 정보가 각 기관에 흩어져 있고 공유되지 않아 통합·축적된 DB가 없어 정보분석 기능이 약하다. 협회, 연구기관, 금융기관 등 관련기관 별로 유사시스템을 독자적으로 운영하고 있어 정보관리가 연계되지 않고 파편화되고 있으며, 사실상 정보분석 기능이 부재하다. 해외건설협회와 건설기술연구원은 국제협력 정보공유시스템 등 해외인프라시장 진출 관련 통합시스템 구축을 위해 노력 중으로 해외인프라도시개발 지원공사의 설립으로 정보의 연계 및 통합관리가 강화될 필요가 있다.

초청연수 및 마스터플랜수립 사업의 경우 마중물 전략의 일환으로 국토교통부에서도 2013년부터 초청연수 사업을 실시하고 있으며, 위탁사업으로 국토연구원, 한국감정원 등에서 연수사업을 진행하고 있다. 다만, 초청연수를 주관기관에서 모두 실시하는 것은 주관기관의 부담으로 작용하고 있으며, 실제 사업화로 연결되는 사례가 드물다는 한계를 보이고 있다. 이를 통한 사업화가 어려운 이유는 첫째, 대부분 다국가 초청 연수가 그렇듯 초청되는 사람의 전공분야가 다양하게 분포되어 있어 교육 및 사업기획이 특화되어 있기보다는 매우 일반적인 수준에 머무르고 있으며, 둘째로 주관기관의 운영자 전공에 따라 사업기획의 초점이 정해지기 때문에 이와 일치하지 않는 초청연수생의 자국사업수요는 제시하기 어려운 상황이다.

2013년부터 마스터플랜(MP)수립사업도 진행함으로써 장기 사업발굴의

토대를 마련하였으나, 이 역시 실제 사업화가 되기에는 어려움이 있다. MP수립사업은 사업화로 이어지기 까지 시간이 오래 걸리긴 하나, 그 자체로 사업화의 토대가 된다는 측면에서 꼭 필요한 사업이다. 다만, 문제는 대부분 MP수립사업이 다른 사업의 토대가 되기보다는 그냥 시간이 지난 후 소멸되고 실제 사업화와는 연계되지 않았다는데 있다. 예비타당성조사사업은 우리 기업이 추진하는 해외인프라개발사업의 발굴을 지원하기 위해 2009년부터 실시한 사업이다. 투자개발사업의 리스크 조사, 금융투자가 가능한 수익성이 확보되는 사업을 발굴하려는 목적으로 2017년까지 총 66건의 예비타당성조사사업을 지원했다. 총 66건의 사업 중 진행중인 사업 28건, 투자검토사업 2건(사업규모 약 3조원), 추진 중단 사업 34건, 수주 후 중단사업 3건 등이 있다.

타당성조사지원사업 예산 및 실행사업 추이

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
금액(억)	10	12	4	12	24	20	20	25	50
건수	6	7	3	5	9	8	6	9	13
건당 평균(억)	1.7	1.7	1.3	2.4	2.7	2.5	3.3	2.8	3.8

출처: 국토교통부 해외건설 설명회 (2017.11.10.)

예비타당성조사사업은 사업발굴의 마지막 단계로서 사업화 및 금융조달과 연계하는 기재로 활용되어져 왔으나 그 성과는 크지 않았다. 그 이유는 선진국의 개발금융기관(Development Finance Institution, DFI)과 같이 민간과 공공을 연계하는 금융기관이 없었기 때문이며, 기본적으로 우리 금융기관이 충분히 준비되어 있지 않았고, 사업의 발굴과 금융을 연계할 수 있는 사업개발 컨설팅 조직이 없었기 때문이다.

(2) 사업개발 · 추진

투자개발형사업 발굴과 금융지원이 제한적일 수밖에 없는 한국적 특수상황이 존재했는데, 그것은 우리 금융기관의 해외건설 투자에 대한 체계적인 지원 부족, 우리 건설기업의 투자개발형 사업에 대한 경험

및 이해 부족, 그리고 이들을 연계할 수 있는 컨설팅 역량이 부족했기 때문이다. 세계은행그룹의 IFC의 인프라벤처스(Infraventures)는 사업타당성조사뿐만 아니라 계약 검토 및 발주처 협상, 금융조달까지를 수행하는 조직을 구성했고, 사업화에도 성공적이었다. 정부는 IFC 인프라벤처스를 벤치마킹하여 글로벌인프라벤처펀드(GIVF)를 설립함으로써 그동안 부족했던 타당성조사와 금융조달을 연계시킨 사업개발 체계를 구축했다.

GIVF의 타당성조사와 금융조달 연계 사업개발 체계

주요업무	프로세스	내용	
사업발굴	사업개발	사업대상국 정부 및 관련기관, 민간기업, 현지시장 조사 등을 통해 수요, 환경 등 사업관련 정보를 수집하고 사업을 기획	비고
예비 검토	타당성조사	현장 및 주변여건 조사 등 현지조사 및 사업성/수익성/기술역량/리스크 등에 대한 타당성 조사(F/S)수행	국토부 예타 지원
	MOU 체결	발주처, 잠재적 구매자와 사업추진에 대한 MOU체결 및 입찰사업의 경우 입찰 참여 낙찰시 금융조달, 구매자 확보 등을 포함한 사업계획서를 작성	
본 검토	정부계약서 검토/발주처 협상	사업계약, 실시협약 검토, 발주처 보증 수준 등 협상	GIVF 투자 가능
	자본조달 구조 검토	사업 참여자의 지분투자 의향 및 투자여력 확인, 지분/부채비율 확정	
	상세설계 SPC 설립	사업 참여자간 주주간 계약 및 SPC 설립	
금융조달	사회/환경, 기술, 재무 및 법률 등 다양한 조사	금융기관의 여러 요구사항을 검토하되, 특히 프로젝트 전반의 리스크에 대한 대응 및 저감 방안을 금융기관의 입장에서 집중 검토	GIVF 투자 가능
	사업계약 체결 금융조건 확정	발주처와 사업계약, EPC/Q&M, 구매계약 체결 SPC와 금융조달 방식 등에 대한 Term sheet 체결	
	금융계약서 체결	금융계약서 체결	

출처: 국토교통부 해외건설 설명회 (2017.11.10)

GIVF는 펀드형태로 구성함으로써 이미 사업자로 선정된 우리 민간기업 및 사업 SPC에 대출 또는 지분투자를 할 수 있게 됨으로써 우리 금융기관의 전략적 지원을 선도할 수 있는 해외건설업계의 벤처펀드로 기능할 수 있다. 다만 GIVF는 인프라와 인프라와 연계된 부대시설에만 투자할 수 있어 다양한 도시개발사업 추진을 지원하는데는 한계가 있다. GIVF의 주요 투자 가이드라인에 따르면 투자대상 사업으로서 우리

기업이 참여하는 해외인프라개발사업으로 명시하고 있다. 해외인프라 개발사업은 사회기반시설에 대한 민간투자법 제2조의 시설 및 제21조의 부대사업 등과 관련되거나 이에 준하는 공사로서 일부의 도시개발 사업만 해당될 가능성이 있다.

글로벌인프라투자펀드의 주요 투자 가이드라인

구분	내용
투자대상	- 국내기업이 주주로 참여하는 해외인프라개발사업주
투자형태	- 본 타당성조사·금융협상을 위한 비용 등을 프로젝트 사업 법인에 대여 또는 지분투자
투자대상 사업	- 사회기반시설사업이 시행되고 있는 해당 국가의 국제신용 평가기관 신용등급이 Ba3/BB- 이상으로 정부 발주 재정 사업 또는 PF 형식의 PPP사업으로, 국가 신용도를 바탕으로 한 사업 중 (예비)사업성이 검증되고 일정 요건을 만족하는 사업 - MDB 및 ECA 보증(PRI 포함)이 있는 경우 신용등급은 BB- 미만의 정부발주 사업도 투자 가능

출처: 국토교통부 해외건설 설명회 (2017.11.10.)

(3) 금융지원

가. 정부

2015~17년 국내건설사가 수주한 해외건설 프로젝트(5천억원 이상)는 약 40%가 민간발주 공사로서 민간 주도의 인프라 및 건설 프로젝트 비중이 점차 확대되는 추세이다. 국내 건설사의 수주 사업을 살펴보면 수주업체는 대형건설업체 위주이며 공공발주처 뿐만 아니라 민간개발업자로부터도 수주하고 있으며, 민간 발주 프로젝트의 경우 자금 조달의 중요성이 더욱 커지고 있다.

정부는 국토교통부의 글로벌인프라펀드(GIF)와 해외건설특화펀드, 한국투자공사 코리아해외인프라펀드(KOIF) 등의 금융지원체계를 마련해

왔다. 2008년 설립된 GIF는 우리나라 건설업체의 해외진출을 지원하기 위해 공공과 민간투자자가 설립한 블라인드 캐피탈 콜(Blind Capital Call: 투자대상이 정해지지 않은 상태에서 투자자들간에 투자자금을 약정하고 투자대상 발굴시 투자하는 방식) 방식의 공공펀드로서 프로젝트회사(SPC)의 지분이나 투자금 회수가 장기간인 후순위 대출채권에 투자할 수 있다. 2015년 10월에는 한국투자공사가 20억달러 규모의 KOIF를 조성하여 정부의 해외건설 사업 지원에 동참하였다. 2016년 8월에는 정부가 민간의 풍부한 유동자금을 해외투자개발사업으로 유도하기 위해 해외건설특화펀드를 설립하고 동년 10월 첫 투자를 실시하였다. 해외건설특화펀드는 자본시장법의 규제를 받는 일반펀드와 달리 해외투자개발사업에 대출투자가 가능해졌으며, 대주단에서 SPC 지분투자시 요구하던 SPC 주식담보제공도 가능해짐에 따라 민간자금을 유입시킬 수 있게 되었다. 해외건설특화펀드 설립을 계기로 GIF와 지분투자만 가능하던 한국투자공사의 KOIF를 활용가능하게 되었으며, 해외건설특화펀드가 모펀드 역할을 수행할 수 있게 되어 투자를 확대할 수 있게 되었다. 결과적으로 정부의 금융지원체계는 어느 정도 완성이 되었다고 보이며, 해외건설 프로젝트와 민간금융을 연계시킬 수 있고, 종합적으로 컨트롤할 수 있는 해외건설분야 금융지원 중앙 컨트롤타워로서 해외인프라도시개발지원공사(KIND)가 출범하였다.

나. 정책금융기관

수은과 K-sure 등 국내정책금융기관은 적극적으로 PF 시장에 참여중이며, 2016년에는 세계 2위를 차지했다. 국내 정책금융기관의 PF 규모는 12년 68억불로 최고 지원규모를 보인 반면, 2015년 12억불로 최저를 기록 후 2016년 38억불 수준이었다.

수은과 K-sure의 개도국 지원 규모 및 글로벌 순위

	2012	2013	2014	2015	2016
PF규모(십억\$)	6.8	3.5	3.5	1.2	3.8
글로벌 순위	1	3	2	4	2

출처: PFI Financial League table 2012~2016

한국수출입은행과 무역보험공사는 2016년 조선업 구조조정으로 1조원의 손실과 BIS 비율 11%로 양적팽창이 한계점에 도달했다.

다. 민간금융기관

그러나 민간금융기관의 해외 PF 사업 실적은 해외 선진국 기업 대비 미미한 수준이다. 민간금융기관의 PF 주선규모는 프랑스 Credit Agricole 74억불(3.1%), 일본 Mizuho 77억불(3.2%), 일본 다이와증권 SMBC 114억불(4.8%), 일본 MUFJ 145억불(6.1%) 등인 반면 국내은행은 다 합쳐 22억불(2.2%)로 매우 저조하다. 우리 민간금융기관은 인프라 파이낸싱 경험 부족 등에 따른 직접 참여 유인이 부족하고, 프로젝트 경험 및 전문 인력도 부족하며 정부지급 보증외 리스크 헤지를 위한 금융상품도 부재하다. 한국산업은행(KDB)는 2017년 Project Financial League Table에 18위로 기재되어 있었지만 호주 2건을 제외하고 대부분이 국내사업이며, 최근 PF의 강자로 떠오른 China Development Bank (중국개발은행, 5위), Bank of China (중국은행, 14위)에 비해 해외투자개발사업은 부진하다.

① 자금조달 경쟁력

해외 인프라사업 PF에 참여하기 위해서는 장기·거액·외화자금이 필요하다. 이러한 이유로 신용등급이 높고 기축통화를 사용하는 미국, 유럽, 일본의 대형 금융회사들이 경쟁우위를 갖고 시장을 주도하고 있다. 그러나 한국 금융회사의 경우 원화가 기축통화가 아니기 때문에 외화자금을 조달하여야 참여할 수 있고, 국가신용등급도 주요 선진국에 비해 낮기 때문에 해외 대규모 인프라개발 사업에 참여하는 데 있어 불리한 상황이다.

수은, 산은 등 정책금융기관은 외화조달 금리 결정시 국가신용등급에 영향을 받는다. 한국의 국가신용등급은 AA 수준으로 미국, 영국, 독일, 캐나다 등 주요 선진국에 비해 낮거나 비슷한 수준이다. 금리에 추가

되는 CDS 프리미엄의 경우도 대체로 다른 선진국에 비해서는 30~40bp 높은 수준이며, 경제상황에 따라 프리미엄의 변동성이 크다.

수은의 경우 기간별 차이가 있으나 글로벌 금융회사 대비 50~100bp 조달금리가 높은 것으로 알려져 있다. 2014년 기준 주요국 ECA의 채권 발행 금리는 한국 Libor+99bp, 일본 Libor+3bp, 캐나다 Libor-4bp, 중국 Libor+105bp 수준을 보이고 있다. 2019년 수은이 ECA 최초로 멕시코 현지에서 채권발행하였는데 금리는 7.93%로 미화 스왑후 Libor+84bp 수준이었다.¹⁸⁾ 업계에서는 산은도 글로벌 금융회사에 비해 50~70bp 정도 조달금리가 높다고 평가하고 있다. 국가신용등급을 적용받지 못하는 민간 금융회사의 경우는 이보다 더 조달금리가 높아 시중은행의 경우 해외 인프라 PF 대출 금리가 선진국 주요 민간은행 대비 80~120bp 높다고 알려져 있다. 국내 은행들의 외화예금 기반이 취약하여 차입을 통한 외환조달을 해야 할 뿐 아니라, 외환건전성 감독에 따른 ‘외환건전성부담금(10bp)’¹⁹⁾ 비용도 조달비용에 반영되기 때문이다.

그 결과 국내 금융회사가 해외 PF에 참여할 때 가능한 금리수준이 선진국 금융회사에 비해 높다. 또 시공사 금융주선형 사업에 참여하고자 하는 경우에도 국내 금융회사가 시공사에게 선진국 금융회사에 비해 경쟁력 있는 금융조달 제안을 하기 어렵다.

특히 한국 금융회사들은 아시아 지역 인프라 투자에서 일본 주요은행과 협조융자 사업을 만드는 경우가 많은데, 이 경우 협조융자가 성사되더라도 일본계 은행과 금리를 맞추다보면 조달금리 차이 때문에 일본은행 대비 상대적으로 낮은 수익률을 감수하게 된다.

18) 연합뉴스 보도(수은, ECA 최초로 멕시코 현지서 채권발행)

19) 외환건전성부담금은 지난 2008년 글로벌 금융위기 이후 과도한 단기 외화자금 유입을 관리하게 위해 2011년에 도입한 제도다. 외화부채 구조를 장기화하고, 자본유출입 변동성을 완화하기 위한 조치다. 부담금은 금융기관의 비예금성 외화부채 잔액(전체 외화부채-외화예수금 등)에 부과하고 있다. 다만, 증권·보험·여전사의 경우는 비예금성외화부채(2015년 7월1일 이후 발생에 한정)의 잔액이 미화 1천만달러를 초과하는 기관에만 부과한다. 외환건전성부담금은 초기 도입 시에는 모든 비예금성외화부채 잔액에 대해 계약 만기에 따라 2~20bp를 차등 부과했다. 계약 기간이 짧을수록 요율이 높아져 1년 이하는 20bp, 5년 초과는 5bp 등으로 차이가 났다. 하지만 2015년 7월 이후에는 금융기관의 부담을 경감시키는 차원에서 잔존만기 1년 이하 비예금성외화부채 잔액에 대해서만 10bp 단일 요율로 부과했다.

또 자금조달 규모도 최근 해외 인프라 사업의 투자규모가 커지면서 대규모 여신을 요구하는 추세이나, 국내은행의 자산규모 상 충족하기 곤란한 경우가 발생하고 있다. 국내 시중은행의 자산규모가 세계 70~90위권에 머물고 있고 사업 경험이 많지 않은 해외 인프라 PF사업에 대규모 자금을 투자하기도 어렵다. 또 자체 건전성 관리 차원에서도 해외 PF 투자 잔액에 부여하는 위험가중치가 높고(400%) 중장기 외화자금관리비율 등 여타 규제를 고려해야하기 때문에 대규모 외화자금 조달이 쉽지 않다. 그래서 그 동안 국내 금융회사가 해외 인프라 분야에 1억 달러가 넘는 대출이나 투자를 하는 경우가 많지 않았다.

외화자금 조달금리 및 규모 관련 국내 금융회사의 경쟁력이 낮은 상황이 실제로 국내 기업의 해외 인프라PF 참여의 중대한 장애가 되고 있다. 2010년부터 2013년 사이에 국내기업이 시공에 참여하고 국내 ECA가 보증한 해외 PF 대출은 총 110억 달러였는데, 그 중에서 국내 민간금융회사의 대출은 7억 달러로 전체의 6.4%에 불과했다. 한국이 시공을 주도하는 해외 인프라 투자 사업에서도 대형건설사들은 금리가 낮은 주요 선진국의 금융기관을 찾고 있기 때문이다. 즉 외화자금 조달비용 및 규모 경쟁력 부족한 국내 금융회사들이 장기·거액·외화자금조달이 필요한 해외 인프라 PF 사업에 적극적으로 참여하기 어렵게 만드는 장애요인이다.

② 사업 역량

해외 PF 사업 참여를 위한 금융회사 내부 사업역량은 앞서 살펴본 자본조달 능력 외에도, ①인프라 PF의 구조 내에서 금융회사가 제공하는 다양한 서비스(대출, 지분투자, 금융주선 및 자문, 주간사 업무, 외환/자금관리 등 부가서비스, 투자개발 등)를 제공하는 능력, ②프로젝트와 관련된 다양한 위험(국가리스크, 계획/건설/운영 단계의 리스크)를 평가하고 관리하는 능력, ③MDB, ECA, EPC 등 여타 참여자들과의 네트워크 및 파트너십 등으로 나누어 볼 수 있다. 이 각 영역에서 금융회사

가 그동안 쌓은 사업경험(track record)이 금융회사의 역량을 평가하는 기준이 된다.

그 동안 국내외 인프라 PF 사업을 통해 가장 많은 사업경험을 축적한 금융기관은 수은이나 산은 등 정책금융기관들이다. 수은의 경우 국내 건설기업의 해외건설사업을 지원하는 ECA로서 대출, 지분투자, 금융주선 및 자문 등을 통해 다양한 사업경험을 축적해 왔다. 또한 ODA 및 EDCF 자금 운용을 바탕으로 투자개발형 사업에 대한 경험도 축적하였다. 산은도 국내외 인프라 PF의 투자자 및 주간사로서 오랫동안 경험을 쌓아왔다. 실제로 PFI(Project Finance International)가 집계한 글로벌 PF 주간사 (MLA) 순위에서 2016년 29위로 국내 금융회사 중 가장 높은 순위를 기록하고 있다.

특히 산은은 2007년 9월 “국책은행 역할 재정립”에 따라 해외 정책 금융 업무를 수은으로 이관하고, 산은은 상업적 조건으로 해외건설 및 플랜트 사업에 투자하도록 함으로써 민간 금융회사와 같은 조건에서 해외 PF 사업 경험을 축적해왔다.

그렇지만 시중은행 등 민간금융회사의 경우 지금까지 국내 인프라 투자에 관련된 PPP 사업에서 많은 사업 경험을 쌓았음에도 불구하고, 외화자금이 필요한 해외인프라 투자에서는 아직까지 대부분 글로벌은행이나 MDBs, ECA 등이 주간사가 된 해외 인프라 PF의 신디के이트 대출에 참여하는 형태에 그치고 있다. 2016년 PFI 금융주간사(MLA) 순위에서 국내 민간 금융회사들은 143위~186위에 NH, KB, 하나, 신한 등 4개사가 올라있을 뿐이며 실적도 각 1건씩에 불과하다(2015년의 경우 1개사 228위).

또 투자위험관리 차원에서도 한국의 민간금융기관들은 수은이나 무보 등 ECA의 보증이 있을 경우에만 대출을 실시하는 경우가 많다. 물론 금융회사 입장에서 특히 개도국 지역의 장기 대출에 대해 ECA를 활용하여 위험을 관리하는 것은 바람직하나, 내부 투자결정 과정에서 해외

PF 대출시 ECA 보증을 필수적으로 요구하는 등 지나치게 위험회피적인 문화가 있다는 평가도 있다. 이런 관행 속에서는 자체적으로 국가 및 사업 위험을 평가하고 관리할 수 있는 기회가 줄어들게 된다.

네트워크 면에서도 아직까지는 대부분 국내 시공사나 ECA와의 협력을 중심으로 협력이 이루어지고 있다. 지금까지는 금융회사의 해외 인프라 PF 참여가 국내 건설사의 해외인프라 사업 수주를 지원하는 차원에서 진행되었기 때문이다. 최근 글로벌 은행이나 MDB의 자금조달에 공동 참여하는 경우도 늘어나고 있는 있으나, 국내 시행·시공사가 참여하지 않은 사업에 순수하게 자신의 네트워크를 통해 사업에 참여하는 경우는 많지 않다. 또 MDB 사업에 대한 참여도 아시아 지역에서 ADB가 주로 일본계 은행과 협력해왔다는 등의 이유로 제한적이었고, 여타 MDB와 협력도 활발하지 않았다.

비록 앞에서 살펴본 일부 금융회사들이 투자형태, 위험관리, 네트워킹 등 사업 역량을 배양하기 위해 금융주간사 업무, 지분투자, 투자개발 등에 다양한 업무를 통한 역량강화에 나서고 있으나 아직은 국제적으로 인정받을 수 있는 수준의 사업경험(track record)을 축적하지 못한 초기단계라고 볼 수 있다.

그러나 대출 중심의 금융서비스로는 높은 수익을 기대하기 어렵다. 자금 조달비용 면에서 국내 금융회사들의 경쟁력이 낮기 때문이다. 이미 최근 저유가로 인한 수요 둔화, 저금리 기조, 일본계 은행의 공격적 입찰 등으로 인프라 PF 대출 분야에서는 사실상 제로마진으로 대출이 이루어지고 있다는 평가도 있다. 그렇기 때문에 글로벌 금융회사들은 적극적으로 지분투자에 참여하거나,²⁰⁾ PF 구조 전반을 관리함으로써 다양한 금융 부가서비스(금융자문과 주간업무, 외화 환전이나 환헷징, 사업기간 중 자금관리 등)의 수수료를 통해 수익성을 보전하고 있다.

20) 일본 금융회사의 경우 이미 EPC가 발굴한 사업에 참여하는 것이 아니라, 처음부터 PEF가 사업주로서 참여하고 있다. 인프라사업에서는 현지조달(local contents)에 대한 요구 등 다양한 제약 때문에 단순히 EPC를 지원하는 모델은 수익성이 높을 수가 없다. 따라서 사업주로서 지분참여를 확장하는 것이 필요하다. 그 핵심은 선도적인 사업발굴 능력이다. (이윤석, 지만수, 2018)

국내 민간 금융회사의 인프라 PF 사업역량 평가

분야	현황	영향
금융 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 대출 중심, 지분투자(펀드 경우) - 금융자문, 주간사, 부가 서비스 취약 - 산은/수은 등 정책금융기관 중심의 track record 	<ul style="list-style-type: none"> - 대출의 경우 조달비용 경쟁력 취약에 따른 저마진 - 추가적 부가가치 발굴 기회 제한
위험 관리	<ul style="list-style-type: none"> - ECA 보증부 대출을 활용 - 국내 시공사를 통한 사업 위험 관리 - 국가/사업 위험에 대한 자체적 평가·관리를 통한 고수익 추구에 소극적 	<ul style="list-style-type: none"> - 보증비용 지불에 따른 수익률 저하 - 사업기회 제한(수주지원형) - 정책금융 의존 성향 형성
네트워킹	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 ECA 및 시공사 중심 - 글로벌 금융회사 및 MDB와의 협력은 취약 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업발굴 및 참여 기회 제한 - 금융기법 흡수 기회 제한

출처: 이윤석, 지만수, 글로벌 인프라 투자환경 변화와 우리나라에의 시사점

또한 국내 금융회사들이 대부분 ECA의 위험보증을 활용하고 있기 때문에 그 보증만큼 대출의 기대수익률이 낮아지게 된다. 자체적인 위험 평가와 판단 역량을 배양하여 적절한 수준의 위험을 감수(risk-taking) 하지 않는 한 해외 인프라투자 사업의 수익률을 제고하기 어렵다.

국내 건설업체나 ECA 중심의 네트워크 역시 일종의 패키지 진출을 통해 사업을 발굴하고 사업위험도 관리할 수 있다는 장점이 있으나, 건설업체의 수주지원이라는 관점을 넘어 순수한 금융기회 차원에서 사업을 발굴하는 데는 도움이 되지 않는다. 더 많은 투자기회를 발굴하기 위해서는 글로벌 금융회사 및 MDB와의 네트워크 강화가 필수적이다.

4) ODA 및 개발금융 지원제도와의 연계

양자 ODA로 추진되는 국내 유·무상 ODA 자원 (EDCF 등)과 다자 ODA로 추진되는 MDB 자원 등 ODA 및 개발금융 자원을 활용한 해외 인프라개발사업 지원전략이 미흡하다. 정부는 MDB의 네트워크 및 전문성과 연계하여 국내기업의 개도국 인프라사업 수주효과를 극대화하고자 EDCF 협조유자사업을 추진 중이다. 신규협력국사업과 PPP사업을 대상으로 사업유형을 다각화하고 있으나 도시개발사업 등은 지원이 거의 없는 상황이다. MDB와의 연계도 부족한데, 단적으로 WB의 2012년 이후 5년간 평균 약 143억불 규모의 사업을 추진 중인데 국내 기업의 수주 비중은 1.3%로 낮은 실정이다.

WB 전체 조달시장 규모 및 국내기업 WB 수주실적

(단위: 백만불)

	2012	2013	2014	2015	2016	5년 평균
WB 사업금액(A)	16,518	15,363	14,198	11,872	13,536	14,297
한국기업 수주금액(B)	418	92	159	156	127	190
비중(B/A, %)	2.5	0.6	1.1	1.3	0.9	1.3

출처: 기획재정부 제1회 MDB 조달사업 설명회 자료 (2017.3월)

MDB 중 그동안 잘 고려하지 않았던 지역개발은행 (Sub-regional Development Bank, SDB)의 중요성이 최근 부각되고 있다. 2018년 12월 정부는 중미지역 인프라 및 에너지분야 사업을 중심으로 투자하는 다자개발은행 중 하나인 중미경제통합은행 (CABEI)에 가입의정서에 서명하였고 2019년 11월 가입을 위한 국내 절차를 완료하여 성장잠재력이 높은 중미지역에서의 각종 인프라 개발사업에 국내기업의 진출이 확대될 것으로 예상된다.

MDB별 협조융자 MOU 등 체결현황

	WB (15.4.15)	IDB (15.3.28)	ADB (15.5.26)	AfDB (15.5.28)	CABEI (17.1.17)
금액	3억불	1억불	6억불	6억불	1억불
기간	15~19년	15~17년	15~18년	14~18년	17~19년
지원현황 (MOU 이전 포함)	- (총 7건, 2.51억불)	3건, 0.75억불 (총 7건, 1.76억불)	4건, 3.21억불 (총 21건, 11.6억불)	- (총 5건, 1.83억불)	-

출처: 기획재정부 제1회 MDB 조달사업 설명회 자료 (2017.3월)

니카라과는 최근 제정된 NICA법을 통해 외국의 자국 투자개발형 사업에서 WB 및 IDB의 자금공여를 받지 않을 것을 명문화하고 있어 CABEI와 같은 지역개발은행을 통한 자금조달을 추진할 필요가 있다. 지역개발은행은 동북아와 남아시아 지역을 제외하고는 대부분 설립되어 있으므로 자금조달 창구뿐만 아니라 사업발굴 창구로서도 유용할 전망이다.

V. 결론

1. 해외 동향 및 사례의 시사점

1) ODA에서의 민관협력 강화 및 개발금융기관 신설

지금까지 살펴본 바와 같이 해외 인프라 부족으로 인한 높은 인프라 수요에 대응하기 위해 미국 등 주요국에서는 민관협력 강화, 개발금융기관 신설 등을 추진하고 있다. 특히, 미국의 USAID와 DFC 사례에서 보듯이 미국의 대외원조정책 방향이 크게 바뀌고 있는 것을 확인할 수 있다.

이러한 정책방향 변경은 다른 국가 전략들과의 연계가 매우 중요하다. USAID는 미국의 국가안보전략(NSS, National Security Strategy)과 국무부 및 USAID 공동전략계획(JSP, Joint Strategic Plan)의 정책방향 등을 기반으로 민간부문 참여 정책, 정책 체계 등을 새롭게 개발했다. DFC의 경우도 국가안보전략, 인도태평양전략에 근거하여 신설되었다.

우리도 ODA 및 개발금융기관의 개편논의는 국제개발협력 정책방향과 일치시켜 진행할 필요가 있다. 즉 상위 전략 설정단계에서 충분한 검토를 거쳐 추진해야 할 것이다. 점점 커지는 해외 인프라투자 시장을 공략하기 위해서는 국제개발협력 기본방향 등 수립시 이를 고려할 필요가 있다.

또한 ODA 민관협력 사례로 언급한 파워아프리카의 경우에는 민간협력 대상을 미국 기업으로만 한정하고 있지 않고, 한국 등 다른 나라 기업도 적극 참여하기를 기대하고 있다.²¹⁾ 따라서 국내에서 개발한 사업으로 한정하지 말고 이렇게 다른 나라 정부나 이니셔티브 등에서 추진 중인 해외 인프라 사업에 참여할 수 있는지도 계속 확인하고 참여할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

21) USAID Power Africa 관계자 면담시 확인(19.10.31일, 워싱턴D.C.)

2) 해외인프라투자 전문기관 및 신규 파이낸싱

(1) 타국가·기관의 전략 및 사업과의 연계

해외 사례를 보면 기존 국제개발 전략·기관들과의 연계를 통한 방식으로 해외인프라투자기관을 설립·운영한다. 중국의 COIDIC는 ‘중국-아프리카 협력 포럼의 요하네스버그 서밋’의 결과물로서 중국-아프리카 인프라플랜의 실행을 위해 구성된 조직이다. 즉 중국 COIDIC는 중국 내부적으로 만들어진 조직이 아니라 국제협력을 통해 탄생한 조직으로서 2017년 4월에는 지역경제공동체인 동남아프리카 공동시장 (COMESA)과 동남아프리카 인프라 프로젝트 추진 MOU를 체결하였다.

한편, 일본 JOIN은 F/S 등 프로젝트 발굴단계의 업무는 하지 않고 투자기관으로서의 역할만 수행하는 대신 JICA나 국토교통성의 조사자료 (마스터플랜 수립 자료 및 사업타당성조사 자료)를 활용하여 투자를 검토함으로써 기존 ODA 기관 등의 인프라·도시개발 마스터플랜 수립 사업 등과 긴밀히 연계하고 있다.

(2) 참여사업 범위 구체화

일본 JOIN의 경우는 해외교통·도시개발사업을 교통분야, 도시개발분야, 부대사업분야 등으로 범주화하여 각 범주별 사업을 구체적으로 명기하였다. 특히 중소기업이 쉽게 접근할 수 있도록 수익성 소규모 건축물까지를 명기하고 지원한다. 이를 통해 일본 JOIN은 단기간에 많은 성과를 냈고, 그 중에서도 도시개발사업의 성과가 좋은 것으로 평가된다. 왜냐하면 도시개발사업 중 주거·상업시설은 대규모 인프라사업보다는 상대적으로 리스크가 적고 수익성이 높기 때문이다.

(3) 인프라채권 발행을 통한 장기자금의 안정적 조달 추진

EU는 인프라채권 발행을 통해 선순위 채권의 신용도를 개선함으로써

민간 및 기관투자자의 유럽 인프라프로젝트에의 선순위 채권 투자를 유도하고 인프라투자에 소요되는 장기자금을 마련하였다. 특히 초기에는 EU의 후순위 채권 참여에 비해 무려 170배에 이르는 선순위 투자를 이끌어냄으로써 인프라 프로젝트 추진을 성공적으로 견인했다.

이는 우리에게도 시사하는 바가 크데, 특히 독립법인으로 설립된 해외인프라·도시개발지원공사가 안정적으로 자금을 조달하기 위해서는 인프라채권 발행이 동반되어야 하고, 장기적으로 이를 준비하는 체계를 마련하면서 조직을 구성할 필요가 있다.

특히, 인프라사업에 대한 직접투자에 필요한 우리 금융기관들의 자체 역량이 부족한 상황에서, 홍콩 인프라금융추진청 및 세계금융플랫폼 등 기관간 협력기구 운영 및 공동투자 플랫폼 형성은 해외인프라·도시개발지원공사의 중요한 업무가 될 필요가 있다.

2. 향후 정책방향

1) 기본 방향

늘어나고 있는 해외 투자개발형 인프라시장을 공략하기 위해서는 우리도 민관협력 강화를 통해 해외 인프라투자에 대한 금융 지원을 강화해야 한다. 먼저 전략적 대응을 위해 국제개발협력 기본계획부터 시작해서 전반적인 ODA 및 개발금융 등 전략을 명확히 하고, 해외 인프라 투자 전문기관인 KIND의 역량 강화를 추진해야 한다. 그리고 민간금융기관이 좀 더 적극 참여할 수 있도록 신규 파이낸싱기법을 도입하고 민관협력체계를 강화할 필요가 있다.

2) 전략적 대응 강화

미국에서 각종 상위 전략(인도태평양전략, 국무부-USAID 합동 전략

등)에서 신규 대외원조정책방향을 제시하고 이를 바탕으로 USAID에서 신규 정책을 내놓고 DFC를 신설했던 것처럼 우리도 상위 전략인 5개년 국제개발협력 기본방향에서부터 현재 나타나고 있는 해외 인프라투자 시장의 변화 및 동향을 고려해야 한다. 특히 올해 앞으로 5년 간 (2021~25년)의 기본계획을 수립하는 시기이므로 해외 인프라시장 대응에 대한 내용이 들어갈 필요가 있다. 또한 ODA에 한정시켜 논의할 것이 아니라 개발금융에 관한 내용도 포함시켜 좀 더 민간자금을 적극 유치할 방안을 고민해야 할 것이다.

전체적인 전략을 고민할 때 단순히 우리 기업 사업참여, 수주, 금융지원만 신경쓸게 아니라 우리 대외원조나 인프라 지원의 목적이 무엇인지 먼저 구체화해야한다. 미국은 USAID 등의 지원을 통해 개도국들이 미국 기업의 밸류체인(value chain)에 포함되도록 하여 안정적인 자원 공급이 될 수 있게 하고, 따라서 미국 기업이 잘 진출할 수 있도록 USAID 등의 기관이 나서서 기업하기 좋은 환경을 만들어주고 있다. 이러한 움직임이 미국 국가안보에도 기여하고 있다. 우리도 이렇게 전체적인 대외협력의 목적을 명확히 할 필요가 있다. 단순히 ODA 등 공공부문 지원을 통한 우리 기업의 사업 참여 확대는 낮은 차원의 목적이기 때문이다. 국내 기업에만 입찰자격을 부여하는 구속성(tied) 원조도 이미 OECD DAC에서 원조의 효과성을 저해하는 원인으로 지목하고 ODA의 비구속화(untying)을 원칙으로 합의한 것이 1987년²²⁾으로 매우 낡고 세련되지 못한 방식이다. 이러한 방식은 과거 일본 원조 방식이며 지금의 중국의 원조방식이라고 여겨지고 있다.²³⁾

이러한 전략을 마련할 때 우리도 데이터 및 증거에 기반해서 추진해야 한다. 전략 수립시 국내 이해관계자 설득 그리고 해외 관계자 면담시 우리와 협력해야 한다는 것을 설득하기 위해서는 명확한 근거가 있

22) 1987년 OECD DAC의 '조달에 따른 구속성, 비구속성 및 부분적 비구속성 공적개발원조를 위한 가이드라인(DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied, Untied and Partially Untied ODA)은 이와 관련한 정의와 자세한 분류 및 가이드라인을 포함하고 있다.

23) "Chinese assistance seeks to replicate the successful model of Japanese assistance to develop China decades earlier, and so the Chinese loans tend to be tied only to purchasing and importing from China as much technology and services as possible" (Gil, N., Stafford, A. & Musonda, I. 2020)

어야 한다. 앞에서 살펴본 것처럼 스리랑카 함반토타 항구 사례에서 중국은 스리랑카 정부를 부채합정에 빠뜨려 지속적인 인프라 개발을 강요하고 있다. 미국 파워아프리카 사례에서는 이해관계자간 협력, 협상 등을 강조하고 있다. 글로벌 인프라 갭 문제가 심각한 가운데 중국처럼 인프라를 먼저 갖추는 것을 도와줄 것인지, 아니면 미국처럼 안정적인 제도, 시장환경 등을 구축하는데 더 초점을 둘 것인지 아니면 제3의 길이 있는지 고민해야 한다. 이러한 방향을 정하기 위해서라도 데이터 및 증거에 기반한 전략 수립이 필요하다.

어느 방향이 되었든 간에 국제개발협력은 일회성 사업 수주로 끝나는 것이 아니다. 인프라 사업의 경우만 해도 중장기 수요 예측이나 사후 관리까지 매우 장기간 사업이 지속되게 된다. 따라서 그 나라와 지속적인 협력 관계 구축이 매우 중요하다. 다행스럽게도 아직 한국의 이미지는 상대적으로 괜찮아 보인다. 우리만의 독특한 국제협력 모델을 만들어 장기적인 협력 관계를 구축해나갈 필요가 있다. 이르기 위해서는 민관 협력이 매우 중요하다. 국내적으로는 ODA, 개발금융, 해외인프라투자 등을 총괄할 부처가 확실히 정해져야 하고 관련 공공·민간 기관간 협력체계를 더욱 강화해야 한다.

이렇게 상위 전략과 내부 체계 강화를 바탕으로 다양한 국제기구, 지역개발은행, 지역공동체 등과 협력을 추진해야 한다. 세계은행(WB), 유럽부흥개발은행(EBRD), 미주개발은행(IDB) 및 아프리카개발은행(AfDB) 등과의 협력강화를 통해 서로의 지역개발 전략을 연계시켜야 한다. 이를 통해 지역 기반 네트워크를 확대해 나아감으로써 민간기업의 해외 진출을 촉진해야 한다. 또한 중미경제통합은행(CABEI), 동남아프리카 공동시장(Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA) 등 지역경제공동체 및 지역개발은행과도 인프라 및 도시개발협력을 강화할 필요가 있다.

또한 앞서 언급한 파워아프리카 사례의 경우처럼 다양한 국가 참여하는 인프라 이니셔티브들이 많이 있다. 이러한 다양한 해외 인프라 이

니셔티브와의 협력도 강화하여 국내 개발 사업의 한계를 뛰어넘을 필요가 있다.

3) KIND의 컨트롤타워 역할 제고

국내 PPP 사업 추진방식과는 달리, 해외인프라·도시개발 투자개발형 사업은 더욱 많은 이해관계자들의 참여하여 이에 따라 사업의 수익성, 리스크 등이 직접적으로 영향을 받게 되므로, 투자개발 사업유형(BOT, BTO, ROT, BTL 등)을 고려한 협력모델을 구축해야 한다. 투자개발사업은 구조적으로 정부기관, 사업시행자, 대주단, 출자자, 건설사, 운영사 등 6개 이해관계자로 구성되나, 실제 사업추진시에는 참여기관이 크게 증가한다.

따라서 해외도시개발과 관련된 다양한 유관기관들의 이해관계를 조정하는 KIND의 컨트롤타워 기능이 필요하다. 해외도시개발과 관련한 업무들은 유관부처 및 공기업, 관련 기관들에 의해 수행되고 있어 이에 대한 조정과 통합적 관리 기능이 요구된다. 한국토지주택공사(2010)는 이러한 컨트롤 타워의 주요 업무내용으로 정보 분석, 협력, 인력 및 교육, 홍보, 금융지원, 상담 및 지도, 리스크 관리 등을 제시하고 있으며 이 중 정보 분석, 홍보, 금융지원, 상담 및 지도, 리스크 관리 등 역할도 KIND에서 담당할 수 있게 해야할 것이다.

컨트롤 타워의 기능 예시

구분	내용
정보 분석	- 자료 및 정보의 수집·분석, 종합정보망 구축 - 주요 거점지역 현지 정보원 운영
협력	- 외국의 원조관련기관 및 국제기구와의 협력 - 정부차원의 현지정부와 협력체계 구축 - 민관 협력 진출을 통한 전략적 지원
인력 및 교육	- 전문 인력의 교육훈련·육성 및 복지사업 - 전문 인력 고용 및 유치 지원

홍보	- 홍보 및 간행물의 발간 - 박람회·전시회의 개최 등
금융지원	- 금융지원(융자, 차관, 보증 등) - 공적금융 활용 지원 - 해외도시개발펀드 조성
상담 및 지원	- 진출 상담 및 현지 수주활동 지원 - 해외 사업유형 조사·분석 등
리스크 관리	- 사업 리스크 및 해외투자보험 관리

출처: 한국토지주택공사, 해외도시개발 활성화를 위한 정책 및 제도 연구

아직 출범 초기단계지만 리스크 전담팀을 두어 사업수행 쏠단계에서 재원 다각화, 사업 단계별 금융지원 방안 수립 등 체계적인 리스크 관리를 하여야 한다. 또한 사업국가에서의 국가 및 지역계획, 유사사업, 법률, 금융, 기업 등의 다양한 정보는 사업추진의 효율성을 높일 수 있어 정보의 수집과 공유가 중요하다. 통합정보시스템 구축을 통해 유사 정보 시스템 간 연계 및 통합 이외에 지원기구 자체의 심층분석시스템을 통해 국별 정보 등을 정리하고, 주기적인 업데이트가 가능하도록 체계화할 필요가 있다. 또한 국내 정부기관의 자체 네트워크 및 타국 기관, 국제기구 등과의 외부 협력을 강화하여 통합 플랫폼을 갖추고 관련기관 및 기업들이 이러한 정보에 대한 접근성을 강화할 필요가 있다.

4) 인프라금융 지원 강화

(1) KIND에 민간재원 참여 유인

공기업 등 참여 확대로 KIND의 자본금을 확충하고 해외 인프라투자 사업에 민간재원을 적극 참여시킬 필요가 있다. 2018년 4월 시행된 해외건설촉진법 개정안에 따라, KIND의 자본금은 5천억원으로 조성하도록 하고 있고, 출자자는 정부, 공공기관, 금융기관 외에도 한국수출입은행, 한국산업은행, 한국투자공사, 한국무역보험공사 등도 포함(동법

시행령 입법예고 내용)하도록 하고 있으나, KIND의 금융 지원 역할을 고려할 때 자본금 규모와 출자기관은 제한을 두지 않는 것이 공공과 민간 협력을 위한 시너지가 창출될 것이고, 다양한 재원 특히 민간재원을 효율적으로 참여(자본금 출자)시키려는 노력이 필요하다. 추후 다른 공공기관은 물론 민간기업의 자금(현금출자 방식 등)을 자본금으로 투입하는 방안도 고려되어야 한다. 일본 JOIN의 사례에서 보듯, JOIN의 자본금 250억엔 중 24%에 해당하는 60억엔이 민간기업의 자금으로 투입된 점을 고려할 때, 국내KIND의 자본금 확보시 민간재원이 적극적으로 반영될 수 있도록 함으로써 민관협력을 강화하도록 추진해야 한다.

(2) 정책금융 인프라 채권 도입

민간금융기관의 인프라사업 참여 확대를 위해 정책금융의 프로젝트 직접 보증 및 후순위 채권 참여가 필요하다. 금융위기 이후 인프라 투자 수요를 충족시키기 위해 EU와 EIB는 프로젝트 후순위채 참여(6,100억 유로)하여 민간의 선순위 참여를 유도하고 있으며, 영국은 30억 £ 규모의 채권을 활용한 ‘Project Refinancing 제도’를 운영하고 있다. 프로젝트 추진 SPC가 정책금융기관 보증을 통해 채권발행을 추진하는 방법도 있다. 또한 연기금, 보험사 등 기관투자자 대상의 장기투자 유도, PF, 직접지분투자 외 상품 다변화를 통한 투자수요를 충족시켜야 한다. 후순위 대출, 지분투자를 통해 채권 발행에 필요한 등급 확보가 가능하다.

(3) 민간금융기관 경쟁력 강화 지원

앞서 살펴본대로 민간금융기관들이 해외 인프라 사업에 적극 참여하게 하기 위해서는 자금조달 능력과 사업추진역량을 강화시켜야 한다. 자금조달 관련해서는 국가신용등급, 기축통화 여부, 국내금융회사의 자산규모 등과 연관되어 있어 정부차원에서 해결책을 모색할 필요가 있다. 이는 추가 연구가 필요한 주제라 여기서 자세히 다루지 않겠다.

그리고 민간금융기관 사업추진 역량개선을 위해 인프라 프로젝트에 대한 이해와 정보 협력체계를 갖추어 홍콩의 인프라금융촉진청(IFFO)과 같은 조직을 KIND 내부에 갖추어 공동투자 플랫폼으로써 활용할 필요가 있다. 홍콩 IFFO는 정부와 민간 금융기관 간 정보 및 경험 공유를 위한 기관으로 2016년 말 기준 54개 대형 금융기관이 등록되어 있다.

또한 인프라 프로젝트에 대한 사업적 이해 및 프로젝트 정보 확보를 위한 협력체계 구축이 필요하다. 인프라 투자를 위한 전문성 강화 및 체계적 정보 확보, 금융기관 간 협력을 강화해야 한다. 세계전략투자연합(GSIA) 등과 유사한 공동투자 플랫폼 활용의 고려 가능하다. 산업은행 주도 한국인프라투자플랫폼(KIIP) 등 국내 유사 플랫폼의 해외 확대를 추진할 필요가 있다.

< 참고문헌 >

- 관계부처 합동. (2015). 제2차 국제개발협력 기본계획. 국제개발협력위원회.
- 관계부처 합동. (2019). 2020년 국제개발협력 종합시행계획. 국제개발협력위원회.
- 남영숙. (2009) 신흥원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서에서의 시사점
- 오수현. (2019). OECD DAC 개발재원 관련 논의에 따른 공여국 대응 전략: 개발금융기관(DFIs)을 중심으로. 국제개발협력.
- 이윤석, 지만수. (2018). 글로벌 인프라 투자환경 변화와 우리나라에의 시사점. 한국경제포럼
- 조진철 외. (2018). 인프라·도시개발 연계 투자개발형 해외건설 활성화 전략. 국토연구원.
- 정창구 외. (2016). 해외투자개발사업 진출지원제도 개선방안 연구. 해외건설협회, 삼정KPMG 경제연구원.
- 정창구 외. (2018). 북미·일본 개발원조(ODA) 및 개발금융기관(DFI)의 개도국 인프라 지원정책 분석(II). 해외건설정책지원센터.
- 최석인 외. (2017). 4차 산업혁명시대 인프라의 질적 제고 방향과 전략. 한국건설산업연구원.
- 해외건설협회. (2020). 세계건설시장 진출전략.
- 현석. (2016). 인프라채권을 활용한 인프라 파이낸싱 방안. 자본시장연구원 자본시장 Weekly.
- Akhtar, S. I., & Lawson, M. L. (2018). OPIC, USAID, and Proposed Development Finance Reorganization. Congressional Research Service.
- Akhtar, S. I., & Lawson, M. L. (2019). BUILD Act: Frequently Asked Questions About the New U.S. International Development Finance Corporation. Congressional Research Service.
- Bhattacharya, A., Romani, M., & Stern, N. (2012). Infrastructure for development: meeting the challenge. Policy paper, London School of

Economics.

Ernst and Young. (2015). EY' s Attractiveness Survey: Africa 2015.

Gil, N., Stafford, A. & Musonda, I. (2020). Duality by Design: The Global Race to Build Africa' s Infrastructure. Cambridge University Press.

Hurley, J., Morris, S., & Portelance, G. (2019). Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective. Journal of Infrastructure, Policy and Development.

Kessides, C. (1993). The Contributions of infrastructure to economic development. World Bank.

Parker, S., & Chefitz, G. (2018). Debtbook Diplomacy. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.

Rozenberg, J., & Fay, M. (2019). Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. World Bank.

Runde, D. F. (2016). Global Infrastructure Development: A Strategic Approach to U.S. Leadership.

Shattuck, T. J. (2018). How China Dictates the Rules of the Game.

The White House. (2019). The Reorganization Plan for the United States International Development Finance Corporation.

USAID. (2018). Power Africa Transmission Roadmap to 2030.

USAID. (2018). USAID Private-Sector Engagement Policy.

USAID. (2019). USAID Policy Framework.