

한국의 미얀마에 대한 공적개발원조¹

김애진 (한국해양대학교 교수/estherkim1222@nate.com)²

1. 서론

한국은 원조 수원국에서 공여국으로의 전환을 경험한 국가이며, 개발협력 성공사례 국가로 개발협력사업을 효과적으로 이행하고 있다는 OECD의 개발원조위원회(DAC) 회원국들의 동료검토 결과 개발협력 성과에 대한 긍정적 평가를 받았다.

한국은 2010년 OECD DAC의 회원국이 되었으며, 국제개발협력위원회를 설립하고, 국제개발협력 기본법을 제정해 원조효과성을 증진하기 위해 노력하고 있다. 한국은 총 국민소득 대비 ODA 비율이 2013년 0.14%(17억5,540만 달러), 2014년 0.13%(18억5,670만 달러), 2015년 0.14%(19억1,540만 달러), 2016년 0.16%(22억4,620만 달러), 2017년 0.14%(22억140만 달러)로, UN이 권고하는 공적개발원조(ODA) 비율 0.7%에 아직 못 미치고 있다.

1991년부터 2017년까지 한국의 대 미얀마 공적개발원조는 군사정권이 지배했던 1991년부터 2011년 동안 ODA 원조액 평균이 매년 176만1,361 달러였지만, 문민 정부가 운영하는 2012~2017년 6년 동안 매년 평균 원조액이 1,734만5,665 달러로 9배나 늘었다. 이것은 한국의 대 미얀마 원조가 문민 정부 이후 대폭 늘어나고 있다는 의미다.

이러한 맥락에서 이 글에서는 한국의 대미얀마 ODA를 사업유형별, 사업분야별, 유형별 수원 상위 등을 분석하고자 한다. 무상원조에서는 지역별·분야별 총괄, 국별·분야별 총괄, 유형별·분야별 총괄, 분야별·국별 세부 내용의 통계자료를 분석해 한국의 대 미얀마 ODA의 역할과 중요성을 검증하는 사례 연구에 의미를 두고자 한다.

2. 미얀마에 대한 공적개발원조

한국이 1991년 미얀마에 제공한 공적개발원조는 23만1,282 달러(1억7,595만 9,501원)였으며, 2007년까지는 비슷한 금액으로 원조가 시행되었고, 2008년 소폭 상승세를 보였고 이후 2013년부터 2016년까지 가파르게 상승했다.

미얀마는 1962년부터 1980년대 말까지 버마식 사회주의 체제를 유지하는 동안 자동차, 시멘트, 유리, 농기계 등 국유화의 대상이었던 산업들은 낮은 성과를 보였다. 낙후된 산업 장비와 기계, 국제사회와의 단절이 중국, 인도, 태국과 비교해 농업 부문의 경쟁력에 부정적인 영향을 미치는 등 미얀마 경제성장에 큰 타격을 입혔다.

특히 미얀마는 수입대체 전략으로 완제품 생산과 수출을 위해 중간재 수입과 외화의 수요가 높았다. 이러한 이유로 외화 수출이 많아지면서 외화가 부족해졌고 외화의 부족은 기술과 산업 인프라 부족으로 이어졌다. 이는 다시 기술력, 생산성, 무역량, 투자와 경제성장 등 긍정적인 경제 성과를 거두는 데 저해 요소로 작용했다.

1970년에 12%였던 산업에서의 제조업 비중이 1990년 10.5%로, 농업의 비중도 49.5%에서 47.9%로 떨어졌다. 따라서 지속적인 수입대체 전략의 적용으로 부정적인 경제성장이 지속되

¹ 이 글은 김애진 “지역연구 기반의 개발효과성을 위한 시론적 연구 - 미얀마 달라(Dala), 흘라잉따야(Hlaing THarya)에 대한 교육개발협력” (부산대학교 국제전문대학원 박사학위논문, 2020년 2월) 중 제4장 ‘한국과 국제사회의 미얀마 공적개발원조 현황’의 일부를 발췌한 것으로, 구조를 약간 변경했으며 소제목을 새로 붙였음.

² 2021년 3월부터 동서대학교 교양학부 조교수

면서 정부는 결국 1980년대 중반부터 국제사회에 공적개발원조를 신청하기에 이르렀다.

미얀마는 1962년부터 2010년까지 48년 간의 군사 정권과 그 이후 8년의 문민 정부 체제 하에서 공적개발원조가 미얀마 사회·경제발전에 큰 영향을 미치는 요인이 되고 있다. 특히 문민 정부의 출범 이후 ODA의 규모가 큰 증가 폭을 보였다.

미얀마에 대한 전 세계의 ODA 추이는 2007년까지 1억 달러 이하의 규모를 유지하다가 2008년 4억 달러로 증가하였고 2013년에는 64억 달러로 지속적인 성장세를 보였다.

3. 한국의 대 미얀마 공적개발원조

한국의 ODA 통계자료에 기초한 자료에 따르면, ODA 자금이 최초로 공여된 1991년부터 2017년까지의 지원 금액(달러 기준)은 다음의 <표 1>을 통해 상세하게 볼 수 있다.

<표 1> 1991~2007 한국의 대 미얀마 ODA 지원 추이 (단위: US\$)

1991	1992	1993	1994	1995	1996
231,282	203,398	290,308	392,451	628,898	894,636
1997	1998	1999	2000	2001	2002
379,156	550,624	465,919	730,183	651,198	1,574,401
2003	2004	2005	2006	2007	2008
1,460,416	2,045,069	3,407,369	2,794,241	1,602,751	6,125,882
2009	2010	2011	2012	2013	2014
3,484,265	4,097,255	4,978,870	5,556,989	11,254,696	21,382,207
2015	2016	2017	합계		
17,502,638	25,506,907	22,870,554	141,062,564		

미얀마에 대한 ODA 지원은 1991년부터 1994년까지는 소폭 상승했고, 1995년부터 2배로 증액되었다. 다만 1997년 같은 경우는 다시 379,156달러로 감소했다. 이러한 원인은 정치적인 요인에서 파생된 것이며, 이로 인해 성장 잠재력이 발휘되지 못하는 대표적인 저개발 국가로 평가하고 있다. 또한 오랜 기간 국제적 차원의 경제제재 조치에 따라 개발협력 지원도 주변 동남아 국가에 비해 미미했다.

미얀마에 대한 ODA의 양적 성장이 이루어진 시기는 2002년이였다. 미얀마가 최빈개도국(Low Income Developing Country)으로서 유엔 및 다른 국제기구의 원조를 충분히 받지 못한 것은 그동안 민주주의 지연 현상과 인권탄압 등의 인권문제 때문이었으며, 이에 따라 미국과 유럽연

합(EU) 등의 국가들로부터 제재를 받아 왔다. 하지만 2002년 이후로 원조의 양이 증가했는데, 이는 우리나라의 대 미얀마 원조가 2001년 651,198 달러에서 2002년 1,574,401 달러로 2배 이상 증가한 것에서도 나타났으며, 그 배경에는 2012년 보궐선거가 있었다.

이후 2013년 미얀마 개발협력포럼(Myanmar Development Cooperation Forum)이 개최되었고 네피도 협정(Nay Pei Daw Accord)을 수립했다. 당시 협정에서는 미얀마의 특수한 상황을 고려한 개발협력이 수행되어야 하며, 미얀마의 경우는 원조에 대한 수용의 의지를 보이면서 분별이 있고 원칙적인 지원방안을 요구했다. 특히 현지 지역 사정이 고려된 맞춤형 원조를 요구했다.

미얀마는 국가 내부적인 혼란이 발생할 때마다 국제사회의 제재를 받아왔다. 특히 국가적 혼란이 국제사회에 영향을 미치는 경우는 원조자금의 지원 또한 제한을 받았다.

4. 코이카의 대 미얀마 무상원조

한 국가가 수원국에 제공하는 공적개발원조는 양허성 차관(concessional loan) 형태의 유상원조와 증여(grant) 형태의 무상원조로 구성된다. 양허성 차관은 증여율이 20% 이상 되어야 공적개발원조로 친다. 이 절에서는 한국의 무상원조를 담당하는 공식 기관인 코이카(KOICA)의 미얀마에 대한 ODA 사업들을 살펴본다.

〈표 2〉 2014~2023년 코이카의 대 미얀마 개발컨설팅 프로젝트 사업

형태	분야	사업명
개발컨설팅	교육	미얀마 개발연구원 설립사업 (2014~2021년/2,000만 달러)
개발컨설팅	기술환경 에너지	미얀마 중앙 중추고속도로 타당성조사사업 (2018~2020년/580만 달러)
개발컨설팅	농림수산	미얀마 에야위디 델타 지역 농업개발 마스터플랜 지원사업 (2017~2020년/300만 달러)
프로젝트	공공행정	미얀마 법령정보 시스템 구축사업 (2015~2019년/391만 달러)
프로젝트	농림수산	미얀마 농산물 유통 및 도매시장 설립 역량강화 사업 (2016~2020년/753만 달러)
프로젝트	농림수산	미얀마 농촌공동체 개발사업 (2014~2019년/2,200만 달러)
프로젝트	농림수산	미얀마 기후변화 적응을 위한 농촌지도 역량강화 사업 (2019~2023년/950만 달러)
프로젝트	교육	미얀마 직업기술교사교육원 설립사업 (2015~2021년/1,245만 달러)
프로젝트	기술환경 에너지	미얀마 자동차 통합정보관리 시스템 구축사업 (2019~2023년/1,000만 달러)
프로젝트	농림수산	미얀마 수확후 기술관리연구소 설립사업 (2014~2019년/450만 달러)
프로젝트	교육	미얀마 스쿨버스 지원을 통한 교육환경 개선사업 (2019~2021년/300만 달러)

무상원조 자금 중 가장 처음 지원된 코이카 사업은 개발컨설팅 형태로, 분야는 교육이며

사업명은 ‘미얀마 개발연구원 설립사업’으로 2014년부터 2021년까지 2,000만 달러의 자금이 제공되었다. 미얀마 개발연구원(Myanmar Development Institute, MDI)은 2016년 출범했다.

한국의 미얀마에 대한 국가협력전략(CPS)에 따른 중점 분야는 공공행정(거버넌스), 지역 개발, 교통, 에너지 분야이다. 하지만 교육 분야에 대한 논의는 국가 차원에서 지속적인 요구가 있었다. 2015년 미얀마 ODA 사업 종합평가에 따르면, 한국의 원조 비교우위는 공공행정 및 시민사회, 농업 및 농촌개발, 교육, 교통 및 물류로 나타났다.



코이카 지원으로 이루어진 미얀마 개발연구원(MDI)에서의
2018년 역량강화 프로그램

교육 분야는 CPS에는 포함되지 않지만, 한국의 대 미얀마 원조 전략의 중점 분야로 평가받고 있다. 2019년 한-아세안 정상회담에서 협의가 이뤄진 ODA 5대 전략 중 교육과 교통은 공통으로 포함된다.

미얀마의 경우 교육 인프라가 부족하고, 아세안 인접 국가와 비교하면 최종학년 도달률이 낮다. 또한 인간개발지수(HDI) 순위 역시 146위로 낮으며 경제발전에 필요한 숙련 노동자의 부족과 양질의 노동력 조달에 대한 문제가 계속 지적되었다.

미얀마에서 실시된 교육 분야 사업은 개발컨설팅 1건(미얀마 개발연구원 설립사업), 프로젝트 2건(미얀마 직업기술교사 교육원 설립사업, 미얀마 스쿨버스 지원을 통한 교육환경 개선사업), 민관협력은 3건(미얀마 양곤 지역 음악전문 교사 양성을 통한 음악교육 기회 확대사업, 미얀마 양곤 지역 중퇴 청소년들 대상으로 한 식음료 분야 직업역량 강화사업, 미얀마 시각장애인 정보접근 지원사업) 등 2014년부터 2021년까지 총 6건이다.

〈표 3〉 2017~2025년 코이카의 대 미얀마 민관협력 사업 목록

형태	분야	사업명	사업수행 단체
민관협력	보건의료	미얀마 양곤 외곽 지역 초등학교 기생충 관리사업 (2017~2019년/4억1천만 원)	한국건강관리 협회
민관협력	농림수산	미얀마 영세농가 대상 자립 역량 강화 사업 (2017~2019년/3억7천만 원)	지구촌나눔운동
민관협력	공공행정	미얀마 주택건설개발은행(CHDB) 디지털뱅킹 구축 및 주택예금 보급 확대를 통한 미얀마 금융접근성 제고 사업 (2017~2019년/총 18억 8,800만 원/ KOICA 5억6,500만 원)	
민관협력	교육	미얀마 양곤 지역 음악전문교사 양성을 통한 음악교육기회 확대 사업 (2018~2020년/6억 원)	하나를 위한 음악재단
민관협력	농림수산	미얀마 카렌족 귀환이주민 재정착 자립 지원 사업 (2018~2020년/3억6,800만 원)	지구촌나눔운동
민관협력	교육	미얀마 양곤 지역 중퇴 청소년 대상 식음료 분야 직업역량강화사업 (2018~2020년/8억9,600만 원)	위드
민관협력	기술환경 에너지	미얀마 농업 부산물 재활용 취사연료 개발 및 보급사업 (2018~2020년/26만5,485 달러)	포이엔
민관협력	공공행정	채소 계약재배 가공단지를 통한 미얀마 핀우린 지역 지속가능한 농업생산기반 구축사업 (2018~2023년/221만2,168달러)	(주)해우농수산
민관협력	교육	미얀마 시각장애인 정보접근 지원사업 (2019~2021년/2억8,600만 원)	실로암 인터내셔널
민관협력	농림수산	미얀마 타웅지 아보카도 농장개발 및 가공 생산을 통한 농촌 지역경제 활성화사업 (2019~2025년/225만7,529달러)	(주)칸바이오
민관협력	기술환경 에너지	미얀마 산주 소수민족 마을 에코빌리지 조성 사업 (2019~2021년/8억8,100만 원)	환경재단

5. 한국의 대 미얀마 유상원조

한국의 대 미얀마 유상원조 지원은 1987년부터 1999년까지 43억3,400만 달러가 지원되었으며, 무상은 4억2,100만 달러이었다. 무상원조보다 유상원조의 지원 비율이 크게 높다.

한국의 유상원조를 전담하고 있는 한국수출입은행의 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund)의 미얀마 지원이 최초로 승인된 사업은 1992년도 전화통신망 확충사업이다. 승인액은 780만 달러로 현재는 종결되었다.

〈표 4〉 한국의 대 미얀마 유상 및 무상원조 실적 (단위: 100만 US\$)

연도	유상	무상	합계
1987~1999	43.34	4.21	47.55
2000	0.1	0.74	0.84
2001	-0.24	0.66	0.42
2002	5.59	1.61	7.2
2003	5.12	1.52	6.64
2004	0.69	2.24	2.93
2005	4.45	3.66	8.11
2006	5	3.53	8.53
2007	-1.86	2.36	0.5
2008	-2.31	6.68	4.37
2009	-2.01	3.96	1.95
2010	-2.21	5.46	3.25
2011	-3.05	7.86	4.81
2012	-3	9.04	6.04
2013	-3.08	14.8	11.72
합계	46.53	68.33	114.86

1992년부터 2018년까지 승인된 사업은 총 15건이며 추진 단계별로 종결된 사업은 2건, 원리금이 회수된 사업은 5건, 자금지출은 3건, 컨설턴트 고용은 3건, 차관계약 체결은 2건으로 나타난다.

달라(Dala) 지역과 관련된 유상원조 사업은 2014년 승인된 한-미얀마 우정의 다리 건설사업으로 1억 3,780만 달러는 추진단계에서 자금이 지출되었다.

한국의 대미얀마 유상원조 사업은 1992년 전화통신망 확충사업과 1994년 송배전망 확충사업이 승인되었으며, 이는 유상원조 지원 초기 미얀마의 열악한 인프라 확충을 위해 집중적으로 지원된 것이었다. 이후 1996년 양곤항의 컨테이너 야적장 건설사업, 철도차량 구매사업이 승인되었고, 2000년대에 들어서서 B형간염 백신 공장 건립사업이 승인되었다.

〈표 5〉 1992~2018년 한국의 대 미얀마 유상원조 지원사업 (단위: 100만 US\$)

승인연도	사업명	승인액	추진 단계
1992	전화통신망 확충사업	7.80	종결
1994	송배전망 확충사업	16.8	원리금 회수
1996	양곤항 컨테이너 야적장 건설사업	15.0	종결
1996	철도차량 구매사업	20.0	원리금 회수
2000	B형간염 백신 공장 건립사업	12.6	원리금 회수
2004	전자정부 구축사업	12.5	원리금 회수
2013	500kv Taungoo-Kamanat 송전망 구축사업	100.0	자금지출
2013	IT 인프라네트워크 구축사업	55.9	원리금 회수
2014	철도 현대화 사업	45.0	자금지출
2014	한-미얀마 우정의 다리 건설 사업	137.8	자금지출
2015	뚝뚝 운하 개선사업	61.3	컨설턴트 고용
2016	만달레이-미찌나 철도개보수사업	100.0	차관계약 체결
2018	전자정부 통합데이터센터 구축사업	94.0	컨설턴트 고용
2018	가스 수송망 효율화 증대사업	113.0	차관계약 체결
2018	한-미얀마 산업단지 주변 인프라 구축사업	61.8	컨설턴트 고용
계	15건	853.56	

2004년에는 전자정부 구축사업이 승인되었고, 2013년에는 2건의 사업인 따웅우(Taungoo)와 까마냇(Kamanat) 송전망 구축사업과 IT 인프라 네트워크 구축사업이 승인되었다. 2013년에 승인된 500kv급 따웅우-까마냇 송전망 구축사업은 유상원조 지원 목록 중 가장 높은 금액인 100만 달러가 승인되었다.

2014년에는 한-미얀마 우정의 다리 건설사업이 승인되었으며, 2016년 만달레이-미찌나 철도 개보수 사업, 2017년 전자정부 통합데이터센터 구축사업, 2018년 가스 수송망 효율화 증대사업, 2018년 한-미얀마 산업단지 주변 인프라 구축사업으로 종합하면 총 15건의 유상원조가 있었으며, 그 추진 단계는 종결, 원리금 회수, 자금지출, 컨설턴트 고용, 차관계약 체결 등으로 진행되었다.

한국의 대 미얀마 유상원조는 미얀마의 국가 비전과 정책과제를 중심으로 미얀마의 국가종합개발계획(National Comprehensive Development Plan)과 연계해 지원되고 있다.■