

## 신흥원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서에의 시사점

남영숙 | 이화여자대학교 국제대학원 부교수

---

중국은 최근 아시아·아프리카·중남미의 개발도상국에 대규모의 원조를 제공하면서 신흥원조공여국으로 부상하고 있다. OECD DAC 회원국을 중심으로 한 전통적인 선진 원조공여국들과는 상당한 차이가 있는 접근방식을 가진 중국의 등장이 국제원조질서에 미칠 영향은 개발협력 분야의 새로운 쟁점으로 등장하고 있다. 본 논문의 목적은 중국식 원조모델의 내용과 특징을 분석하고 이를 기존 국제원조체제의 규범 및 공여방식과 비교함으로써 신흥공여국으로의 중국의 등장이 전통적 국제원조질서에 주는 시사점을 고찰하는 데 있다. 중국의 원조정책은 1949년 건국 이래 원조의 기본 원칙으로 확립되어온 내정불간섭 및 평등호혜의 원칙과 함께, 중국 자신도 개발도상국으로서 원조자금의 효율성과 상호이익을 극대화하기 위한 개발원조방식의 추구, 1995년 이후 자원과 에너지 확보 및 중국기업의 해외진출 지원을 목표로 하는 대외경제전략의 일부로서의 원조정책이라는 세 가지의 흐름 속에서 형성되어 왔다. 이에 따른 중국식 원조모델의 특징은 내정불간섭 원칙을 고수하면서 프로젝트·우대차관·국유기업·구속성 원조를 중심으로 무역·투자·원조를 연계하는 남남협력 방식의 개발원조를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 중국의 원조는 그 규모에 있어서는 아직 국제원조질서에 커다란 영향을 줄 만한 수준은 아닌 것으로 보이나, 신흥공여국으로서의 중국의 등장은 수원국들에게 새로운 원조채널을 제공하고 무역과 투자의 확대를 통해 지속적인 경제성장을 달성하는 대안적인 발전모델을 제시한다는 점에서 기존 국제원조질서에 대한 경쟁적인 압력을 높여갈 것으로 판단된다.

**주제어:** 원조, 중국, 공작개발원조, 신흥원조공여국, 원조모델, 국제원조질서, 개발협력

## I. 서 론

중국은 2006년 11월 아프리카 41개국 정상을 포함한 48개국 대표를 베이징에 초청하여 제3차 중-아프리카 협력포럼(FOCAC) 정상회의를 개최하고 대규모의 대(對)아프리카 원조지원을 약속하였다. 전통적인 선진원조공여국에서도 전무후무한 이러한 대규모의 고위급 행사와 원조공여의 약속은 선진국을 중심으로 이루어져온 국제적 원조질서에 중국이라는 새로운 행위자의 등장을 확실하게 인식시키는 계기가 되었다.

중국의 대외원조 변천사는 중국의 경제적 발전 및 국제정치적 위상의 변화와 궤를 같이 한다. 중국은 1949년 ‘중화인민공화국’ 건국 이후 사회주의 국가와 비동맹 국가들을 대상으로 무상 원조를 제공했던 공여국의 위치에 있었으나, 1978년 이후 개혁·개방정책을 시행하면서 국제사회로부터 원조를 제공받는 원조수혜국의 위치로 바뀌었고, 1990년대 중반 이후에는 원조수혜국이자 동시에 대외원조를 제공하는 공여국의 위치를 확립하기 시작하였다.

제2차 세계대전 이후 국제사회의 원조체제는 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 가입되어 있는 23개의 선진국을 중심으로 형성되어 왔다. 마샬 플랜(Marshall Plan)을 통한 대규모의 원조지원으로 유럽을 부흥시킨 경험을 갖고 있는 국제사회는 1950년대 이래 개발도상국에 대한 대규모의 개발원조를 제공하여 왔다. 특히 2000년에는 UN을 중심으로 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 천명하였으며, 2005년에는 OECD DAC 회원국들의 그간의 개발원조 경험을 바탕으로 공여국과 수원국이 함께 지켜야할 원칙을 담은 원조의 효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 발표하였다.

OECD DAC 회원국을 중심으로 한 국제원조질서의 흐름과는 별도로 최근에는 중국과 더불어 인도, 브라질, 러시아, 한국, 터키, 멕시코, 베네수엘라, 남아프리카 공화국과 같은 나라들이 신흥원조공여국(emerging donors)으로

등장하면서 국제원조체제에 ‘조용한 혁명(silent revolution)’을 가져오고 있다(Woods, 2008). 전통적인 공여국들은 신흥원조공여국의 등장에 대해 많은 관심을 표명하면서 동시에 기존의 국제원조질서에 미칠 영향에 대한 우려도 제기하여 왔다. 특히 OECD DAC는 기존의 원조체계 밖에서 신흥공여국이 수원국의 거버넌스 또는 책임성과 무관하게 새로운 원조자금을 제공함으로써 수원국들이 또 다시 채무 위험에 빠지거나 필요한 대내개혁을 늦추거나 또는 비효율적인 원조 프로젝트가 남발될 가능성을 위험요인으로 지목하고 신흥공여국과의 대화와 협력이 필요함을 강조하고 있다(Manning, 2006).

신흥공여국 중 중국은 국제사회의 가장 큰 주목을 받아 왔는데, 전통적인 선진원조공여국과는 상당한 차이가 있는 접근방식을 가진 중국의 등장이 국제원조질서에 미칠 영향은 개발협력 분야의 새로운 쟁점으로 등장하고 있다. 중국의 등장에 대해서는 기존의 신흥공여국의 등장에 따른 우려 이외에도 중국이 자국의 경제성장을 지속하는 데 필요한 자원과 에너지를 확보하려는 경제적인 목적을 갖고 아프리카의 자원부국을 중심으로 대규모 원조공여를 하고 있다는 비판적인 시각도 제기되고 있다(Naim, 2007). 그러나 다른 한편으로는 중국의 원조확대가 수원국의 개발을 촉진시키기 위해 필요한 재원을 보조하는 역할을 할 뿐 아니라 기존의 선진국과 국제기구를 중심으로 확립해 온 원조모델과는 다른 중국식 모델을 제시함으로써 국제원조질서에 건전한 경쟁을 도입하고 이를 통한 효율성을 가져올 수 있다는 시각도 제시되어 왔다(Oya, 2006; Sachs, 2007; Woods, 2008).

신흥공여국으로서의 중국의 등장이 가지는 국제정치·경제적 함의에도 불구하고 국내에서는 이와 관련된 본격적인 연구가 아직 미미한 상황이다. 이에 본 연구는 중국 정부를 통해 공개되는 자료의 제약에도 불구하고 그간 이루어져 온 연구 성과를 바탕으로 중국이 원조공여국으로 등장하게 된 배경을 살펴보고 중국식 원조모델의 내용과 특징을 분석하는 것을 목적으로 한다. 또한 중국과 국제원조체제의 원조모델을 비교함으로써 신흥공여국으로서의 중국의 등장이 국제원조질서에 주는 시사점도 고찰하려 한다. 본 논문의 구성은 I장의 서언에 이어 II장에서는 중국의 대외원조정책의 전개과정과 1990년대 원조개혁의 성격을 살펴보고 중국 원조의 현황을 분석한다. III장에서는

중국식 원조모델의 특징을 분석하고 이를 국제원조체제에서 합의되어 온 원조모델과 비교·분석함으로써 국제원조질서에 주는 시사점을 살펴본다. IV장은 본 연구의 결론으로서 요약과 시사점 및 향후 연구의 방향을 논의한다.

## II. 중국의 대외원조정책과 원조체제의 개혁

### 1. 중국 대외원조정책의 전개

중국은 1949년 중국인민공화국 건국 이후 북한을 비롯한 인근 사회주의 국가들과 비동맹국에 대한 대외 무상원조를 제공한 바 있다. 따라서 최근의 중국의 원조활동은 중국의 원조공여국으로서의 ‘등장’이기보다는 ‘재등장’이라는 것이 보다 옳은 표현이라고 할 수 있겠다. 그러나 개혁·개방 이전의 중국의 원조공여가 사회주의 혁명 이후 자국의 경제가 어려운 상황에서 정치외교적 이유로 제공한 원조라고 하면, 1990년대 중반 이후의 대외원조는 개혁·개방정책에 따라 세계경제질서에 적극적으로 편입하면서 경제적으로 부상하는 신흥경제대국으로서의 공여라는 데 차이가 있다.<sup>1</sup>

#### (1) 외교안보적 수단으로서의 원조공여기(1949~1978년)

중국은 1949년 건국 이후 아시아 공산국가와 중립국을 중심으로 대외무상원조를 제공하면서 국제사회에 원조공여국으로 등장하였다. 중국이 최초로 제공했던 대외원조는 1953년 북한의 사회주의 국가 건설을 지원하기 위해 제공한 것이었으며, 1954년에는 또 다른 사회주의 국가인 베트남에 두 번째의 원조를 제공하였다. 이후 몽고, 캄보디아, 인도네시아, 네팔 등 주변 아시아 국가 등에 원조를 제공하면서, 1950년대와 1960년대를 통해 미국의 영향

1. 小林譽明(2007)는 건국 이래 중국의 원조를 개혁·개방 이전의 ‘원조 공여기’, 개혁·개방 이후 ‘원조 수혜기’ 및 ‘공여의 수혜 초과기’로 구분하고 있다. 한편, Brautigam (2008)은 중국의 대(對)아프리카 원조를 모택동시기(1960~76년), 개혁시기(1977~89년), 상호이익을 위한 경제협력시기(1990년~현재)로 세분해서 나누고 있다.

력에 맞서 사회주의 세력을 지지하고 확산하기 위한 원조활동을 전개하였다(김재영, 1967: 127). 특히 1955년 반동회의 이후 중국은 신생독립국의 자유화 운동을 지원할 것을 약속하였고 대만을 고립시키기 위한 지원을 확보하기 위해 노력하였다. 1960년대에 들어 중소 분쟁이 격화되면서 소련으로부터의 원조가 중단되었고 1966년에 시작된 문화대혁명으로 인해 국제적으로 고립되는 상황에 처한 중국은 가능한 많은 수의 우호국을 확보하기 위한 수단으로 대외원조를 적극적으로 활용하였다.<sup>2</sup>

특히 1960년대 초반은 중국의 향후 대외원조정책의 근간이 되는 원조의 기본원칙이 확립된 시기라고 할 수 있다. 1963년 말에서 1964년 초 사이에 주은래(周恩來) 총리는 11개의 아프리카와 아시아 국가를 순방하면서 원조의 8대 기본원칙을 발표하였는데, 이는 ① 평등호혜, ② 주권존중, ③ 무이자 또는 장기저리, ④ 자력갱생 강화, ⑤ 소액투자로서 급속한 효과, ⑥ 국제가격에 의한 양질의 설비와 물자 공여, ⑦ 수원국의 기술습득 보장, ⑧ 수원국에 파견되는 전문가는 그 국가의 전문가와 동등한 물질적 대우를 받을 것이라는 8개의 원칙이다. 이는 이후 중국 원조정책의 기본적인 방향을 제시해 준 것으로 중국식 원조모델의 특징을 이해하는 데 있어 매우 중요한 기본원칙이라고 할 수 있다.

중국은 이와 같은 원조의 기본원칙을 바탕으로 아시아, 아프리카 및 라틴 아메리카의 신생독립국을 주요 대상으로 하여 반식민주의·반제국주의·반자본주의 이념을 전파하고 이들 국가의 자력갱생과 경제발전을 지원하는 한편, 대만의 국민당 정부의 영향력을 차단하고 국제적으로 중국 공산당의 ‘하나의 중국(一个中国)’ 정책에 대한 지지 세력을 확보하는 데 주력하였다(Chin and Frolic, 2007: 4). 따라서 이 시기의 중국의 원조는 냉전시기의 국제적 권력게임 속에서 미국·대만과의 경쟁 및 소련과의 경쟁 등 외교전략 차원의 성격과 외세의 침략에 대항하는 국가안보 차원의 성격이 강했다고 할 수 있다.

2. 모택동 시기의 중국의 원조 프로그램은 미국과의 경쟁(주로 1950년대와 1960년대) 및 소련과의 경쟁(1960년대 후반 이후)에 의해 영향을 받았다고 할 수 있다(Jerve, 2007).

## (2) 원조수혜 및 원조개혁 모색기(1979~1994년)

1978년 말 중국공산당 11차 3중전회에서 경제건설 중심의 발전 방향이 확립되고 개혁·개방이 시작되면서 중국의 대외원조정책도 조정과 개혁을 거치게 되었다. 이전 시기에 외교안보적 차원에서 실시되던 대외원조정책은 경제주의 중심으로 전환하였으며, 일방적인 대외원조에서 협력프로젝트를 통하여 공동의 발전을 추구하는 양방향적인 대외원조의 성격으로 바뀌게 되었다(张效民, 2008: 39). 또한 중국 정부는 자국의 경제발전을 위한 개발자금 수요를 충족시키기 위해 1979년 일본으로부터 엔(円)차관을 받기로 결정하였고 이에 따라 중국은 국제사회에 원조를 공여하면서 동시에 원조를 받는 수혜국의 입장으로 전환하였다. 특히 중국이 1980년 세계은행(World Bank)에 가입한 이후 중국으로의 원조 유입은 급격히 증가하였다.

이 시기에 중국정부는 한정된 정부예산과 급증하는 개발자금 수요를 갖고 있는 개발도상국으로서 어떻게 대외원조의 효율성을 극대화할 수 있는가의 과제에 직면하게 되었다. 특히 국내적으로 1억여 명이 넘는 국민이 절대 빈곤 상태에 있는 중국으로서는 대외원조에 대한 국내적 반감을 달래기 위해서라도 원조의 효율성 제고는 중요한 과제가 아닐 수 없었다.<sup>3</sup> 1980년 11월 국무원은 <대외원조활동에 관한 의견>을 발표하고 대외원조에 있어 상대국과의 경제기술협력과 무역확대 및 평등·상호 이익을 강조하는 원칙을 제시하였다. 또한 경제적으로 너무 큰 부담을 주지 않으면서 성공적인 대외원조사업을 지속하기 위한 여러 가지 방안이 시도되었는데, 이에는 원조프로젝트의 경영관리에 적극 참여하여 수원국의 수입을 증가시키는 방안, 중국의 경영관리인과 생산기술자를 파견하여 중국기업과 수원국기업이 협력하는 방안, 중국의 차관과 수원국이 출자한 자금을 결합하여 프로젝트를 시행하는 방안, UN이 공여한 자금을 중국과 수원국 정부가 출자한 자금을 더하여 소형기술협력 프로젝트를 시행하는 방안 등이 포함되었다(李承为, 1987).

1990년대에 들어와서 중국정부는 대외원조의 개혁방안을 본격적으로 모색

3. 1950년대 말까지 중국의 대외원조 금액은 40억 위안을 넘는 것으로 알려지고 있으며, 1967년에는 국가재정지출의 4.5%를 차지했고, 1973년에는 재정지출의 7.2%까지 상승했다(张效民, 2008: 39).

하기 시작하였다. 대외원조사업은 중국이 제3세계의 지도력을 유지하는 차원에서 매우 중요하게 여겨졌으며, 중국정부는 합작투자 형태의 원조사업 등 다양한 대외원조 방안을 추진하기 시작하였다.<sup>4</sup> 이와 같이 개혁·개방 이전의 원조정책이 외교안보적 측면에 초점을 맞춘 데 비해 개혁·개방 이후에는 자국의 경제발전에 보다 초점을 맞추게 되었다. 물론 대만과의 경쟁은 계속되었지만 냉전시기의 권력게임에서 상대적으로 자유로워지면서 경제적 측면에 보다 중점을 두는 원조정책을 전개할 수 있었다.

### (3) 원조체제의 개혁 및 원조공여국으로의 재등장(1995년~현재)

1995년 이후의 시기는 중국경제의 지속적 성장에 따라 원조수혜의 필요성이 급격히 감소하게 된 반면, 고도성장에 따른 원자재와 에너지 수요의 증가에 따라 자원 획득을 목적으로 하는 대외경제전략의 일환으로서의 원조정책에 대한 요구가 증가한 시기이다.<sup>5</sup> 또한 이 시기는 중국원조체제의 전면적인 개혁이 진행된 시기이기도 하다.

1995년 9월 국무원은 <대외원조사업 개혁과 관련된 문제와 비준에 관하여>라는 문서를 하달하여 대외원조의 개혁에 대한 구체적인 지시를 내렸고 이에 따라 대외원조체제의 대폭적인 개혁이 진행되었다. 개혁 후 중국의 원조는 정부의 저리 우대차관, 합작투자협력, 무상원조의 세 가지 방식으로 시행되게 되었으며, 국가재정 이외에 금융기관과 기업 등 대외원조의 자금출처를 다양화할 수 있게 되었다(张郁慧, 2006). 새로운 원조체제 하에서 중심적인 원조공여 방식이 된 우대차관은 1994년에 설립된 중국수출입은행이 담당하게 되었다. 또한, 국무원은 중국기업과 수원국 기업 간 합작투자협력 사업을 실시하기 위해 1998년에 대외원조합작투자협력기금을 신설하였다. 이와 더불어 프로젝트 원조, 기술원조, 만기 채무의 면제, 교육훈련 프로그램 제공, 평화유지활동, 인도주의적 구호원조, 의료단 파견, 장학금 제공

4. 중국의 지도부는 1991년부터 1995년까지 대외원조사업의 개혁에 대해 20회 이상의 주요 지시를 내렸다고 알려지고 있다(孙广相, 1995).

5. 小林誉明(2007)은 중국이 2007년부터 원조유입액보다 원조공여액이 많은 수원국으로 전환한 것으로 추정하고 있다.

등 다양한 채널을 통한 원조공여가 이루어졌다.

한편 2000년도에 들어서면서 중국의 원조정책은 중국의 국가전략 중 하나로 설정된 ‘해외진출(走出去)’ 전략과 연계되어 추진되었다. 제10차 5개년계획(2001~2005년)은 발전을 최상위의 국가목표로 설정하고 국가발전의 수단으로서 자원획득의 필요성을 강조하면서 해외진출 전략을 표명하였다. 이에 따라 국가발전개혁위원회는 각종 인센티브를 제공하면서 중국기업의 해외투자를 장려하고 이를 위한 대상 국가의 리스트를 작성하는 등 급증하는 중국의 외환보유고를 바탕으로 중국기업, 특히 국유기업의 해외투자를 적극 장려하기 시작하였다(Antkiewicz and Whalley, 2007; OECD, 2008). 대외원조 정책은 중국정부의 이러한 해외진출 전략을 실현하는 데 있어 중요한 축을 담당하게 되었다. 기업의 해외진출은 일반적으로 설비투자의 규모가 크고 투자의 위험성이 높기 때문에 상업적인 자금이 적극적으로 동원되기가 어려운데, 중국정부가 대외원조의 형식으로 기업의 해외진출을 지원함으로써 상업자금의 유입을 가능하게 하였다(刁莉·何帆, 2008). 따라서 이 시기의 중국기업의 해외진출은 중국정부의 각종 정책적 금융지원과 밀접하게 연관되어 있다고 할 수 있다.<sup>6</sup>

한편 이 시기의 중국의 대외원조는 대외경제전략의 일환으로서 뿐만 아니라 중국 화평(和平)외교의 이념과 전략을 실천하기 위한 중요한 정책수단으로도 간주되었다. 대외원조는 국제무대에서 부상하는 중국의 경제력과 군사력에 걸맞는 ‘소프트 파워(soft power)’를 제공해주는 중요한 도구로 인식되었고, 대외원조를 통해 책임 있는 대국의 이미지를 국제사회에 보여주고 국제적 영향력을 높이는 것이 중요하다고 강조되었다(趙磊, 2007; 代春霞, 2008).

6. 刁莉·何帆(2008)은 중국정부의 정책적 금융지원을 받아 해외로 진출한 기업의 예로 宝鋼(Baosteel Group), 中石油(CNPC: China National Petroleum Corporation), 中石火(CPCC: China Petroleum Chemical Corporation), 中建集团(CSCEC: China State Construction Engineering Corporation), 上汽(SAIC: Shanghai Automotive Industry Corporation), 海尔电子(Haier), 中兴通讯(ZTE), 华为技术(Huawei), 三一重工(Sany Heavy Industry), 振华港机(ZPMC: Shanghai Zhenhua Port Machinery) 등을 들고 있다.



## 2. 중국 대외원조의 현황

중국의 대외원조의 규모와 현황을 파악하기 위해서는 국제적으로 비교가 가능한 통계가 필요하다. 그러나 중국 정부는 대외원조의 규모를 공식적으로 공개하지 않고 있고 원조 관련 통계 작성도 국제적인 정의를 따르지 않기 때문에 중국의 대외원조 규모를 정확히 파악하는 것은 현실적으로 매우 어려운 상황이다.

국제사회에서 통용되는 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 개념은 OECD DAC의 정의를 따르고 있는데 이는 공적개발원조를 개발도상국의 경제발전이나 복지증진을 주목적으로 정부 부문에 의해 개발도상국 또는 다자기구에 지원되는 자금으로서 증여율(grant element)이 25% 이상인 양허성(concessional) 조건의 자금으로 규정하고 있다.<sup>7</sup> 그러나 중국의 통계에는 이에 상응하는 공적개발원조라는 개념이 없으며 원조와 경제협력의 개념이 혼재되어 쓰이고 있기 때문에, 중국의 공적개발원조를 해외 투자, 무역신용, 프로젝트 금융 등과 완전히 분리하여 파악하기는 매우 어렵다. <표 1>에 나타난 바와 같이, 일반적인 중국의 대외원조 통계에는 중국수출입은행 등 개발원조기관을 통한 우대금융지원이 포함되어 있지 않고 최소 25%의 증여율이라는 기준을 적용하지 않기 때문에 국가 간 비교가 어려운 실정이다. 실제로 중국 정부도 국제적인 기준에 따른 중국의 대외원조 규모

<표 1> OECD의 공적개발원조(ODA) 정의와 중국의 대외원조 개념과의 비교

	정부 대(對) 정부	개발원조기관을 통한 금융지원	수원국 경제에 깊이 연계	우대적인 금융지원조건	상환시 현물로 결제 가능	최소 25%의 무상증여 포함	사적 또는 기업 금융
OECD	○	○	X	○	X	○	X
중국	○	X	○	○	○	X	X

자료: Lum et al.(2009: 3).

7. [http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en\\_2649\\_33721\\_42632800\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#ODA](http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html#ODA) 참조. 기술협력은 OECD의 ODA 정의에 포함되지만 군사목적의 원조는 포함되지 않는다.

를 정확하게 파악하고 있지 못할 것으로 판단된다.

이와 같은 이유로 기존의 연구에서 추정된 중국의 대외원조의 규모는 매우 큰 편차를 보이고 있다. 小林譽明(2007)의 연구는 중국정부가 중국재정연감을 통하여 발표하는 중앙정부의 대외원조지출액을 기초로 중국의 원조 규모를 추정하였다. 이에 따르면 2005년 중국의 대외원조지출액은 74.7억 위안(약 9억 1천만 달러)으로, 이는 같은 해 중국 GDP의 0.04%이고 중국정부 재정지출 총액 대비 0.22%의 수준이다.<sup>8</sup> 그러나 이러한 정부 재정지출 통계에 기초한 원조는 실제의 원조 규모를 상당히 과소평가하고 있을 것이라는 것이 일반적인 추측이다. 특히, 중국정부 예산에는 중국수출입은행 등에 의해 집행되는 원조가 집계되지 않는다는 점<sup>9</sup>, 지방정부가 산하 국영기업의 해외진출과 관련하여 집행하는 대외원조가 포함되지 않는다는 점, 또한 중국의 대외원조에는 OECD의 공적개발원조 정의에는 포함되는 부채탕감이 포함되지 않는다는 점 등을 감안하면 실제 원조규모는 이보다 훨씬 더 클 가능성이 높다고 하겠다.

이에 비해 보다 ‘광의의 원조’의 개념에 기초한 연구의 경우, 원조 규모의 추정치는 훨씬 늘어난다. 한 예로 미국 의회조사처의 보고서는 뉴욕대학(NYU) Wagner School 연구결과를 인용하면서 중국의 대외원조가 2002년 10억 달러 미만에서 2007년 251억 달러로 증가했을 가능성을 제시하고 있다(Lum et al., 2009).<sup>10</sup> NYU Wagner School 연구는 2001년부터 2008년 사이 아프리카, 라틴 아메리카, 동남아시아 62개국에서 중국정부가 원조 또는 차관을 약속했거나 정부가 주도하는 프로젝트를 집행한 내용을 언론보도 및 정부 발표자료 등을 통해 조사하는 방식으로 이루어졌는데, 동 연구에서 집계한 결과를 요약한 <표 2>는 특히 최근 아프리카와 라틴 아메리카에 대한 중국의 원조가 급격히 늘어났음을 보여주고 있다.

- 
8. 동 수치는 2006년에는 총 재정지출의 0.2% 수준인 82.37억 위안으로 증가하였다.
  9. 예를 들면 중국수출입은행은 2007년 2월 아프리카에 80-90억 달러의 우대차관을 제공하였다고 발표하였는데, 이 중의 일부는 대외원조 통계에 포함되어야 할 액수라고 할 수 있다.
  10. 이중 166억 달러(66%)가 우대 차관 및 수출신용이며, 72억 달러(29%)가 정부 주도의 투자이고 나머지 5%가 무상증여, 부채탕감 등으로 추정하고 있다.

〈표 2〉 NYU Wagner School 연구가 집계한 중국의 원조 규모, 2002~2007

(단위: 백만 US\$)

연도	총액	아프리카	라틴 아메리카	동남아시아
2002	51	10	4	36
2003	1,482	838	1	644
2004	10,485	2,292	7,000	1,193
2005	10,106	2,953	2,931	4,221
2006	27,518	9,088	16,425	2,004
2007	25,098	17,962	401	6,735

주: NYU Wagner School 연구에서 집계한 중국의 차관, 기타 원조 및 경제 프로젝트를 포함하는 액수임.

자료: Lum et al.(2009: 8).

그러나 이 수치는 국제적으로 공적개발원조로 정의되는 원조 이외에 비(非)양허성 차관 및 정부의 보조를 받는 해외투자가 포함된 액수이기 때문에 실제 중국의 공적개발원조의 규모가 지나치게 과장되었을 가능성이 크다. 또한 이는 중국 정부가 대외적으로 공표한 액수이지 실제로 실현된 액수가 아니며 여러 해에 걸쳐 집행되는 원조활동이 여러 번 중복되어 집계되었을 가능성도 있다.

따라서 전반적으로 보아 실제 중국의 원조의 규모는 중국재정연감에 있는 중앙정부 대외원조 지출액보다는 크고 NYU Wagner Study에서 조사된 것보다는 적을 것으로 판단된다. Lancaster(2007)의 경우는 중국의 원조총액을 정부 대외원조 지출액보다는 크고 Wagner Study에서 조사된 액수보다는 훨씬 적은 15억~20억 달러 사이일 것으로 추정하고 있다. 동 추정치는 OECD가 발표한 2007년 DAC 회원국의 공적개발원조 총액인 1,035억 달러의 약 1.4%~1.9%에 그치는 액수로 만일 이 수치가 실제에 근접한 액수라면, 규모로만 본다면 중국의 원조가 국제원조질서에 커다란 영향을 줄 만한 수준은 아닌 것으로 판단된다.<sup>11</sup> 그러나 만일 실제 원조 규모가 NYU Wagner Study의 결과에 보다 근접한다면 이미 상당한 규모로 원조가 확대되었을 가

11. OECD DAC 회원국의 2007년 ODA 총액은 2005년의 1,071억 달러와 2006년의 1,044억 달러에 비해 줄어든 규모이며 이러한 감소현상은 2005년과 2006년에 이라크와 나이지리아 등에 대한 대규모의 부채탕감을 반영하는 것으로 분석되고 있다. [www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats) 참조.

능성도 배제할 수 없다. 이에 대해서는 현재로서는 정확한 통계의 부재로 인해 실제 원조 규모의 파악이 어렵기 때문에 이에 대해 판단을 내리기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다고 하겠다.

### III. 중국 원조의 특징과 국제원조질서

#### 1. 전통적 원조공여국 중심의 국제원조체제

##### (1) 국제사회의 개발원조 접근법의 변화

제2차 세계대전 이후 선진국들은 외교전략적 목적, 경제적 이해, 식민지 지배의 역사적 부담, 이타주의 등 다양한 동기에 따라 개발도상국에 공적개발원조를 제공해왔다(Riddell, 2007). 국가 간 개발원조가 본격화된 것은 제2차 세계대전 이후 냉전체제 속에서 미국을 중심으로 한 자본주의권과 소련을 중심으로 한 사회주의권이 체제 우위 확보를 위해 경쟁적으로 대외원조를 활용하면서라고 할 수 있다. 특히, 아시아·아프리카 지역의 신생독립국이 등장하면서 이들의 경제·사회적 발전을 지원하기 위한 원조가 가속화되었다.<sup>12</sup> 1961년에는 OECD 산하의 DAC이 출범하면서 본격적으로 공여국 간 원조 조정의 역할을 수행하게 되었고 세계은행(World Bank) 등의 국제기구가 다자원조에 있어 강력한 영향력을 발휘하게 되었다.

1950~1970년대의 공적개발원조는 신고전파 경제이론에 따라 대규모 자본투자와 기술전파를 통하여 저개발국의 경제적 도약(take-off)과 성장을 가져올 수 있다는 믿음에 기초하였다. 이 시기 원조의 특징은 대규모의 인프라 건설투자 등 프로젝트 중심의 원조방식이었다. 그러나 이러한 원조활동의 성과로 기대했던 경제적 도약을 이룬 나라는 소수에 불과했으며 많은 경우 오히려 원조에 대한 의존도가 극심하게 높아지는 결과를 가져왔다. 이에 대한 실망으로 1970년대 후반에는 이른바 선진국이 원조의 피로현상에 빠져 원조

12. 공적개발원조의 역사에 대해서는 Riddell(2007)과 한국국제협력단(2008) 참조.

규모가 전반적으로 감소하는 상황을 가져왔다.

한편 1980년대에 들어서 전 세계적인 경제침체 속에 저개발국의 누적채무 문제가 심각하게 대두되었고, 선진국의 경제운영을 지배하게 된 신자유주의적 경제관은 개발원조의 패러다임에도 커다란 영향을 미쳤다. 특히 세계은행과 IMF 등은 저개발국의 발전을 저해하는 원인으로 정부의 시장개입에 따른 시장왜곡을 지목하고 원조공여 또는 상업차관 대출의 조건으로 무역자유화, 탈규제화, 공공부문개혁, 민영화 등 시장친화적인 구조조정 프로그램(Structural Adjustment Programs: SAPs)의 이행을 요구하였다. ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’라고 불리는 이러한 신자유주의적 구조조정 정책은 저개발국, 특히 사하라 이남 아프리카 국가들의 누적된 개발 문제를 해결하지 못하였을 뿐 아니라 오히려 악화시키기도 하여 많은 국가에서 이에 대한 저항과 반발로 중지되는 결과를 가져왔다. 이러한 선진국의 조건성 원조는 개발도상국의 정책적 공간(policy space)을 축소함으로써 경제발전을 위축시키고 낮은 성장률을 가져왔다는 비판을 받게 되었다(Chang, 2006; Oya, 2006).

## (2) OECD DAC 중심의 ‘새로운 원조 아젠다’

1990년대 들어 전반적으로 공적개발원조 감소 추세가 두드러지고 최빈국에 대한 원조의 효과성에 대한 의문이 지속적으로 제기되자, 국제사회에서는 개발원조의 양적 증가와 동시에 원조의 효과성을 증대하는 방향으로 원조 전달체제 개혁을 추구하는 ‘새로운 원조 아젠다(New Aid Agenda)’가 등장하게 되었다. Jeffrey Sachs(2005)와 같은 학자들과 OECD 등의 국제기구들은 최빈국의 가난을 종식시키고 개발을 촉진하기 위해 공적개발원조가 대폭 확대되어야 함을 강조하였고,<sup>13</sup> 이를 실현하기 위한 다양한 이니셔티브가 나오게 되었다. 특히 2000년 UN정상회의를 통한 천년개발목표의 선언은 원조의 중요성을 다시 한 번 국제사회에 널리 알리는 계기가 되었다.

13. OECD DAC은 1995년 ‘새로운 글로벌 상황에 대응한 개발 파트너십(Development Partnerships in the New Global Context)’을 채택하였고, 1996에는 ‘21세기를 구상하며: 개발협력의 공헌(Shaping the 21st Century: The contribution of development cooperation)’을 선언하여 개발협력의 목표와 전략을 정비하였다.

한편 원조의 효과성을 증대시키기 위한 방안으로 다양한 형태의 공공부문의 개혁을 포함하는 ‘거버넌스’ 패러다임 하의 시장적 개혁과 공여국 간의 조화 및 공여국과 수원국의 상호책임성 등이 강조되기 시작하였다(Oya, 2006). 이러한 아젠더에 기초한 가장 최근의 국제적 원조규범의 합의가 2005년 채택된 파리 선언으로, 동 선언은 수원국의 주인 의식(ownership), 공여국 원조의 수원국 개발전략 및 시스템과의 일치(alignment), 원조공여국 간 조화(harmonisation), 성과중심의 관리(managing for results), 상호책임성(mutual accountability) 강화를 원조의 효과성을 제고하기 위한 5가지 핵심 원칙을 천명하였다. 또한 이러한 합의사항의 이행을 위해 2010년도까지 실행 계획표를 제시하고 성과측정에 필요한 12개의 성과지표를 제시하는 등 매우 구체적인 실행방안에도 합의하였다.

한편 OECD DAC은 원조의 효과성을 저해하는 원인 중 하나로 구속성 원조(tied aid)를 지목하고 공적개발원조의 ‘비구속화(untying)’를 원칙으로 합의했다. 구속성 원조는 공적개발원조를 위한 물자 및 서비스의 조달에 있어 공여국 또는 일부의 국가에만 그 입찰 자격을 부여하는 방식의 원조를 가리키며 이는 경쟁을 배제하여 개발비용을 증가시킨다는 비난을 받아왔다. OECD DAC의 한 연구는 구속성 원조가 개발비용을 평균 15~30% 높인다고 분석하고 있다.<sup>14</sup>

이러한 국제원조체제의 패러다임의 변화와 중국의 원조정책을 시기별로 비교한 <표 3>은 1995년 이후 중국이 원조체제를 대폭 개혁하고 신흥공여국으로 등장하는 시기가 국제원조사회에서 파리선언을 포함한 ‘새로운 원조 아젠다’가 전개되어온 시기와 일치한다는 것을 보여주고 있다.

14. 1987년 OECD DAC의 ‘조달에 따른 구속성, 비구속성 및 부분적 비구속성 공적개발 원조를 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.

〈표 3〉 중국과 국제원조체제 패러다임의 시기별 비교

	중국	국제원조체제
1950~1970년대	외교안보 목적의 원조 사회주의국가 및 비동맹국가 지원	프로젝트 중심, 인프라투자로 경제발전 목적
1980~1990년대 중반	개혁·개방 이후 원조의 수입국 1990년대 원조수혜 감소 및 공여 증가 효율적인 원조방식 모색	구조조정 프로그램을 조건으로 하는 조건성 원조; ‘워싱턴 컨센서스’ 1990년대 원조의 감소 추세
1995년 이후	원조체제의 개혁과 중국식 원조모델의 등장	‘새로운 원조 아젠다’의 전개 2000년 천년개발목표 선언 2005년 파리선언

자료: 필자 작성.

## 2. 중국원조의 특징과 국제원조체제

‘새로운 원조 아젠다’가 전개되는 국제원조체제 환경 속에서 신흥공여국으로 등장한 중국은 선진공여국들이 합의해 온 원조의 규범 및 공여방식과는 매우 상이한 원조모델을 활용하고 있어서 국제사회의 관심과 우려를 불러오고 있다(〈표 4〉 참조). 한편 파리선언에 서명한 바 있는 중국도 이러한 국제원조체제의 규범에 불가피하게 영향을 받을 것이라는 점을 인식하고 이에 대

〈표 4〉 중국과 국제원조체제 원조모델의 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·수출 신용 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	무(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, 개발의 경험 전수	제도/거버넌스 개혁, 빈곤퇴치

자료: 필자 작성.

해 적절하게 대응할 것을 과제로서 상정하고 있다(周宝根, 2008). 이하에서는 중국식 원조모델의 특징을 네 가지로 나누어 보다 구체적으로 논의하도록 한다.

#### (1) 우대차관·프로젝트·국유기업·구속성 원조 중심

1995년 원조체제의 개혁에 따라 중국의 원조방식은 수원국의 개별 프로젝트에 대한 우대차관 지원을 중심으로 재편되었다. 프로젝트 중심의 원조공여 방식은 국제원조사회가 1950~1970년대에 주로 의존했던 방식으로 이후 선진공여국들은 원조의 효과성을 이유로 프로그램 원조 및 일반예산지원(General Budget Support: GBS)으로 옮겨가는 추세인 데 반해 중국의 원조는 계속 개별적인 프로젝트를 중심으로 이루어지고 있다. 2005년 중반까지 사하라 이남 아프리카 국가들은 중국 정부로부터 800개 이상의 원조 프로젝트를 통해 지원을 받은 것으로 추정되고 있는데(Kaplinsky et al., 2007: 23), 특히 이 중 많은 수는 도로, 공공건물, 전기, 항만, 댐 등 인프라 건설을 위한 원조 프로젝트였으며 이는 열악한 사회기반시설을 가진 대부분의 아프리카 국가들에게서 크게 환영을 받고 있다.

우대차관을 통한 원조의 공여는 수원국 정부가 자국의 발전 계획과 전략에 따라 선정한 프로젝트 후보 리스트를 중국정부에 제출하고 이를 중국 상무부와 수출입은행이 심사하여 선정된 프로젝트에 대해 정부 간 동의서와 차관계약에 서명함으로써 이루어진다. 이러한 원조사업 실시의 주체는 주로 중국의 국유기업인데, 중국수출입은행은 심사기준에 프로젝트의 실행 주체는 중국의 기업이어야 함을 명시하고 있으며 수원국 정부가 원조 프로젝트를 신청할 때 타당성 조사 결과와 함께 중국기업과 수원국기업 간의 상업적 계약 또는 협력 동의서를 제출하도록 요구하고 있다. 또한, 우대차관 공여의 조건으로 원조 프로젝트에 사용되는 설비, 원자재, 기술, 또는 서비스는 최소 50% 이상을 중국산으로 할 것을 요구하고 있다.<sup>15</sup> 이러한 구속성 원조는 중국 정부가 아프리카에서 중국기업의 비즈니스 기회를 높여주기 위한 주요한

15. 중국수출입은행 웹사이트(www.eximbank.gov.cn) 참조



수단으로 사용되고 있다는 비판을 받고 있다(Pehnel, 2007). 구속성 원조는 앞서 논의한 바와 같이 원조 물자 및 서비스의 조달 등에서 경쟁을 배제하여 수원국이 부담하는 비용을 증가시킨다는 비판을 받아왔는데, 중국의 경우는 중국이 제공하는 물자 및 서비스의 가격이 매우 경쟁적인 것으로 알려져 있기 때문에 구속성 원조가 반드시 비용을 증가시켜 원조의 효과성을 저해한다고 단정하기는 어렵다고 할 수 있다. 실제로 아프리카에서 중국 기업의 비용은 서구권이나 남아프리카 기업에 비해 1/2에서 1/4의 수준이라고 조사되었으며, 중국은 가격경쟁력을 바탕으로 UN 등 국제기구의 공개경쟁입찰에서 낙찰하여 원조사업을 진행한 경우가 매우 많은 것으로 알려져 있다.<sup>16</sup> 그러나 중국의 구속성 원조는 비용적인 측면에서 유리할 수는 있을지라도 원조사업을 통한 현지의 고용 증대 또는 수원국의 개발역량 강화에 기여하지 못하고 있다는 비판도 받고 있다(Davies, 2007: 67-68).

이와 더불어 선진공여국의 경우와는 달리 중국 원조의 주체가 중국의 기업, 특히 국유기업이라는 데서 중국의 원조가 자국 기업의 해외진출 및 자원 확보에 대한 보조금 역할을 한다는 비판도 제기되고 있다(小林譽明, 2007). 한편 중국 내부적으로도 경제적 목표와 정치적 목표가 혼재해 있는 국유기업의 특성상 정부가 기업의 구체적인 업무에 과도한 간섭을 할 수 있고 또한 기업이 정부의 원조정책에 영향력을 행사할 수 있다는 점에서 이러한 중국식 원조모델의 결함에 대한 비판이 제기되어 왔다(刁莉·何帆, 2008).

## (2) 내정불간섭 원칙의 고수

중국의 대외원조정책을 관통하는 기본원칙 중 하나는 내정불간섭의 원칙이다. 주은래의 8대 원칙 중 하나인 ‘주권존중’은 수원국에 어떠한 조건도 특혜도 요구하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 이렇게 중국이 대외적으로

16. 이러한 중국의 가격경쟁력은 낮은 상업적 마진, 현지 투자자에 비해 훨씬 낮은 자본 비용, 낮은 임금의 중국 노동자 고용, 낮은 가격의 중국 원자재 사용, 낮은 환경기준의 적용, 해외진출 중국기업에 대한 중국정부의 보조 등에 기초하고 있다. 일례로 앙골라에 진출한 중국의 건설기업은 중국 노동자에게 일당 1달러 정도를 지급하는 데 비해 다른 나라 기업들은 앙골라 노동자들에 대해 일당 3~4달러를 지급한다고 알려져 있다(Kaplinsky et al., 2007: 20).

내정불간섭 원칙을 내세우는 것은 다른 한편으로는 중국의 내정에도 간섭하지 말라는 의미로, 실제로 중국의 원조공여에 있어 암묵적인 조건으로 삼는 것은 대만과의 단교 등 ‘하나의 중국’ 정책에 대한 지지라고 할 수 있다.<sup>17</sup> 그러나 이러한 대외정책 이외에 수원국의 정치 또는 거버넌스의 문제에 대해서는 중국 정부로부터의 일체의 간섭이 없는 것을 원칙으로 하고 있다.

이러한 중국의 조건 없는 원조공여는 원조의 실행 및 계획에 있어서 수원국의 오너십을 확대할 수 있다는 장점이 있는 대신 수원국의 거버넌스 향상을 조건으로 하고 있는 선진공여국의 원조모델과 상치된다. 중국은 개발도상국에 대한 주권 침해와 내정 간섭이 없이 무역, 인프라와 사회제도에 대한 투자를 통해 경제발전을 달성하는 것이 가능하다고 주장하고 있다(강선주, 2007: 7). 이와 더불어 중국 정부는 자국의 경제발전 경험을 바탕으로 한 정부주도의 시장경제 발전모델을 개발도상국에 전파하고 있는데, 워싱턴 컨센서스에 대비하여 ‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’로 불리는 이러한 중국식 발전모델은 수원국의 민주화 등 거버넌스 개혁을 요구하지 않기 때문에 많은 수원국들로부터 환영을 받고 있다.<sup>18</sup>

그러나 이에 대해 선진공여국들은 중국식 원조가 그동안 선진 공여국과 NGO들이 수원국의 투명성과 거버넌스 개선을 위해 노력한 효과를 상쇄시키고 건강, 안전, 환경기준 등에 있어 ‘낮은 곳으로의 경쟁(race to the bottom)’을 가져올 것이라는 우려를 제기해 왔다.<sup>19</sup> 또한 국제원조체제가 그간 이루어 놓은 성과에 중국이 무임승차(free riding)하여 선진공여국으로부터 부채를 탕감받은 최빈국들에 대해 차관을 늘리면서 또 다시 부채 문제를 악화시킬 수 있다는 우려도 제기되어 왔다.<sup>20</sup> 특히, 중국이 독재정권인 수단,

17. 예를 들면 앙골라의 경우 중국의 원조를 받고 대만에 대한 지지를 철회한 바 있다.
18. 베이징 컨센서스는 2004년 중국 칭화대의 Joshua Cooper Ramo 교수가 처음 사용한 용어로 정부주도의 중국식 시장경제 발전모델을 가리키며 점진적·단계적인 경제개혁, 균형 잡힌 발전 전략, 주권 존중과 내정불간섭의 원칙을 추구하는 대외정책 등을 내용으로 하고 있다(Ramo, 2004 참조).
19. 예를 들면 앙골라의 경우, 2005년 중반에 불투명성에 대한 우려로 인해 서방 공여국 간 회의가 취소된 이후에 중국이 20억 달러의 우대차관을 제공하였고 이와 더불어 중국은 앙골라의 유전 개발에 대한 권리를 확보하였다(Kaplinsky et al., 2007: 32).
20. 이에 대해 일부 학자들은 중국의 원조가 부패문제를 악화시키고 거버넌스에 악영향

짐바브웨, 앙골라, 미얀마 등에 원조공여를 지속하는 데 대해 많은 비판이 제기되어 왔다.

한편 중국은 이러한 국제적 비판에 대해 어느 정도 압력을 느끼고 있는 것으로 보인다. 일례로 중국 정부는 2007년 2월 중국기업이 투자하도록 권유하는 자원부국의 리스트에서 나이지리아와 수단을 삭제하였고, 짐바브웨에 대한 원조도 삭감하였다. 또한 중국수출입은행과 중국개발은행은 최근 용자에 대한 환경기준을 발표하고 기업의 사회적 책임에 관한 훈련을 받는 등 국제적인 흐름에 동참하면서 보다 책임 있는 공여국으로서의 위상을 확보하려는 노력을 보여주고 있다(Brautigam, 2008). 그러나 중국이 수원국의 거버넌스에 대한 조건을 달지 않는 원조공여라는 현재의 방식에 의존하는 한 국제사회의 압력은 계속될 것으로 보인다.

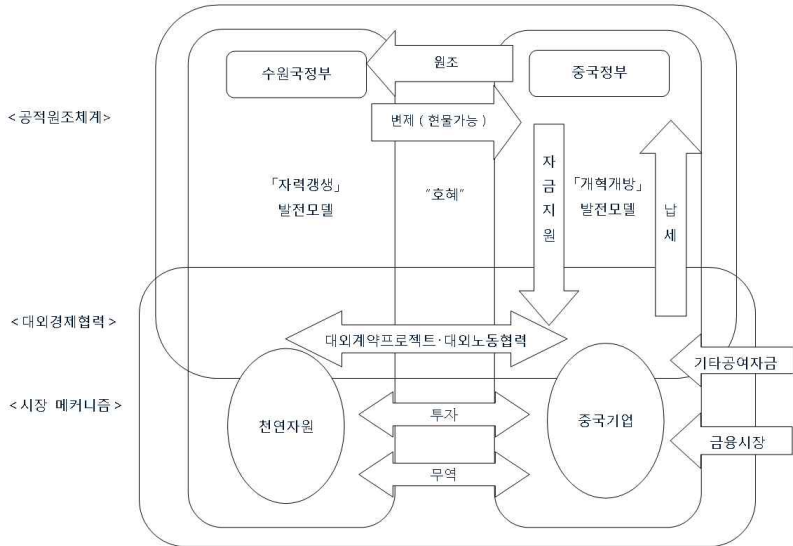
### (3) 무역·투자·원조를 연계한 남남협력 방식의 개발협력

중국식 원조모델의 또 하나의 특징은 평등호혜 원칙의 바탕 위에 무역·투자·원조를 연계하여 중국과 수원국의 경제발전을 동시에 추구하는 패키지형 개발협력 방식이라 할 수 있다. 이는 선진공여국과는 달리 중국 자신이 개발도상국으로서 원조를 통해 자국의 경제발전 및 수원국의 개발을 동시에 추구하는 남남협력(South-South cooperation)의 틀 속에서 원조정책을 시행하고 있는 것을 반영한다.

小林譽明(2007: 137)은 이러한 중국의 원조방식을 <도표 1>과 같이 정리하고 있는데, 이는 중국이 원조를 무역과 투자 등의 시장메커니즘과 함께 제공하는 삼위일체형의 개발원조모델을 활용하고 있다는 것을 보여준다. 즉, 중국기업이 중국정부의 우대차관 형태의 원조를 받고 수원국에서 프로젝트를 진행할 때 플랜트, 기술, 자본(해외투자), 상품(무역) 등을 제공하며 중국의 노동자를 현지에서 데려가 고용하는 방식을 사용한다. 이러한 개발 프로젝트를 통해 생산되는 상품 또는 천연자원은 중국기업을 통해 중국으로 수입되

---

을 준다는 증거는 없다고 반박하고 있다(Reisen, 2007; Woods, 2008). Reisen(2007)은 중국의 원조를 받는 국가들이 기본적으로 과중채무빈국이 아니기 때문에 무임승차의 문제는 존재하지 않으며 실제로 중국의 원조가 가장 집중된 앙골라나 나이지리아 같은 나라의 부패문제는 매우 크게 호전되었음을 지적하고 있다.



자료: 小林譽明(2007: 137).

〈도표 1〉 중국식 개발원조모델

고 수원국에게는 원조에 대한 현물 변제도 가능하게 하여, 중국의 경제발전과 수원국의 개발을 동시에 추구하는 방식이라고 할 수 있다.

중국은 또한 국내의 물적·인적자원을 최대한 동원하여 경제적 자립을 이루는 자력갱생의 발전모델을 거쳐 개혁·개방의 발전모델을 추구해온 자국의 발전 경험을 수원국에 전파하고 공유하는 노력을 포괄적으로 진행하여 왔다. 1995년 원조체제 개혁에서는 중국의 경험에 기초하여 수원국의 사업선정 과정에서 중 소형 생산사업을 중점적으로 지원할 것을 원칙으로 삼은 바 있다. 중국정부는 이에 따라 개발도상국에 제지, 담배, 제당, 봉제공장 등 낮은 비용으로 원자재를 가공 생산할 수 있는 현지 공장의 설립을 지원하였고, 관련 기술 및 교육·훈련 프로그램을 제공하고 관련제품의 수출지원을 위해 무관세화 조치를 취하는 등 수원국의 제조업 생산활동을 지원해왔다.<sup>21</sup>

21. 2006년 중·아프리카 협력포럼에서 중국은 아프리카에 대해 2009년까지 3년간 원조 규모를 두 배로 늘릴 것을 약속하면서, 30억 달러의 우대차관과 20억 달러의 우대수출신용, 3~5개의 대외경제협력단지 건설, 최빈국으로부터의 440개 이상의 대(對)중국 수출품목에 대한 무관세조치, 중국기업의 아프리카 투자를 장려하기 위한 50억 달러

이러한 중국의 원조방식이 수원국의 경제발전에 긍정적인 영향을 주었는지에 대해서는 다양한 의견이 제시되어 왔다. Oya(2006)는 1990년대를 통하여 개발도상국에 대한 장기적인 순자본유입이 25% 감소하였음을 지적하고 이러한 상황에서 새로운 원조의 유입은 최빈국의 경제발전에 매우 중요한 역할을 하고 있음을 강조하고 있다. Moyo(2009)는 중국의 인프라에 대한 원조와 투자활동이 아프리카의 생산적인 활동을 제고하여 지속적인 성장이 가능하도록 도와준다는 평가를 내리고 있고, 미셸·비에레(2009)는 중국의 등장이 아프리카에서 서방국가들이 실패하고 떠난 공백을 메워주며 경제성장의 동력을 불어넣어 주고 있음을 지적하고 있다.

그러나 다른 한편으로는 중국의 원조와 투자가 개발도상국에 기회와 동시에 위협요인을 제공하고 있다는 분석도 있다. 사하라 이남 아프리카의 경우 중국의 진출은 수원국의 시장 추구나 저비용 생산기지로서의 목적 보다는 원자재의 확보에 초점이 맞추어져 있고, 중국은 소수의 아프리카 국가에서 원자재를 수입하는 반면 다수의 국가에 공산품 특히 최종소비재와 자본재를 수출함으로써 현지 제조업 생산기반을 위협할 수 있다는 점이 지적되고 있다 (Meidan, 2006; Kaplinsky et al., 2007). 이와 더불어 중국의 원조 프로젝트에는 대부분 중국 노동자와 기술자가 고용됨으로서 수원국의 고용상황 개선에 별 도움을 주지 못할 뿐 아니라 제한적인 기술 이전만 이루어지고 있다는 비판도 제기되고 있다. 중국의 원조가 수원국의 경제발전과 빈곤감소에 어떠한 영향을 주고 있는지에 대한 평가에 따라 중국식 원조모델의 파급효과는 달라질 것이며, 동 이슈에 대해서는 향후 보다 많은 연구가 필요하다고 하겠다.

#### (4) 분절화된 원조체제와 투명성의 결여

중국정부의 행정체제에서 원조 프로그램을 전체적으로 총괄하는 통일된 행정기관은 존재하지 않으며, 원조 관련 기능은 상무부, 재정부, 외교부 등

---

규모의 중-아프리카 개발자금 신설, 과중채무국과 최빈국의 부채탕감, 1만 5천 명의 아프리카 전문가에 대한 훈련, 100명의 중국 농업전문가의 파견, 30개의 병원 건설, 100개의 농촌학교 건설 등을 약속하였다.

많은 정부조직에 산재해 있다. 2003년 정부개혁에 따라 출범한 상무부는 대내외 무역과 대외경제협력, 외국투자를 관장하는 행정부처로서 대외원조업무의 책임도 담당하게 되었다. 상무부 내의 대외원조사(對外援助司)는 대외원조정책 전반을 책임지며, 원조정책을 입안하고 원조 프로젝트의 타당성조사, 실행기관 선정 및 프로젝트 감독을 수행한다. 한편, 재정부부는 결정된 원조사업에 대한 심사와 재정지출을 담당하고, 외교부는 외교정책 전반의 관점에서 원조정책에 관여한다. 이외에도 필요시 과학기술부, 농업부, 교육부, 위생부 등 분야별 담당 부처가 원조공여에 관여하고 있으며, 이들 부처들은 개발도상국의 담당 부처로부터 원조공여를 요청받아 상무부에 전달하기도 한다. 이와 더불어, 중국공산당 중앙위원회의 국제연락사무소는 중국의 대외원조가 중국공산당의 외교목적에 맞게 실행되도록 관리·감시하는 역할을 담당한다고 알려져 있다(Chin and Frolic, 2007).

이러한 분절화된 원조체제에 대해 중국 내에서는 체계적이고 예측 가능한 대외개발전략과 국가별 정책의 부재를 가져오고 부처 간의 경쟁과 중복된 기능으로 인해 비효율성을 가져오고 있다는 비판과 함께 원조체제의 선진화가 필요하다는 지적을 받고 있다(刁莉·何帆, 2008). 또한 Pehnelt(2007)는 중국의 원조 관련 통계가 불투명한 이유 중 하나로 중국의 분절화되고 복잡한 원조체제로 인해 중국정부도 정확히 원조와 관련된 예산지출을 알기 어렵다는 점을 지적하고 있다.<sup>22</sup> 중국은 OECD DAC 회원국이 아니기 때문에 국제사회에 중국의 원조활동과 관련 통계를 보고할 의무는 없다. 그러나 원조에 대한 투명한 통계의 부재는 원조의 효과성 제고를 위해서 뿐만 아니라 중국의 원조에 대한 불필요한 우려를 해소시키기 위해서 중국정부가 해결해야 할 과제라고 할 수 있다. 현재 OECD DAC 회의에 옵서버로 참여하고 있는 중국은 간접적이긴 하나 원조의 투명성을 증대하고 원조체제를 선진화하도록 국제사회의 압력을 점차 크게 받을 것으로 예상된다.

22. Pehnelt(2007)는 국내의 빈곤문제에도 불구하고 해외원조를 한다는 사실을 국민들에게 알리기 어려운 점도 중국 원조의 불투명성에 기여한다고 지적하고 있다.

## V. 맺음말

신흥공여국으로 부상하고 있는 중국의 등장이 전통적인 국제원조질서와 저개발국의 경제발전에 미칠 영향은 개발협력 분야 연구의 새로운 쟁점이 되고 있다. 이는 지난 50여 년간 OECD DAC 선진공여국의 공적개발원조의 성과가 기대에 미치지 못하고 있는 상황에서 중국이라는 신흥경제대국이 원조공여국으로 등장하는 것에 대한 기대와 우려를 반영한다. 본 논문은 1949년 이후 중국의 대외원조정책의 전개를 조망하고 중국식 원조모델의 내용과 특징을 전통적 선진공여국 중심의 국제원조체제와 비교하여 분석함으로써 중국의 신흥공여국으로서의 등장이 제기하는 이슈와 시사점을 살펴보았다.

중국의 원조정책은 중국의 정치·경제적 발전 단계에 따라 크게 세 가지의 흐름 속에 형성되어 왔다. 첫째는 1949년 건국 이래 중국원조의 기본원칙으로 고수되어온 내정불간섭 및 평등호혜의 원칙이며, 둘째는 중국 자신도 개발도상국으로서 원조자금의 효율성과 상호이익의 실현을 극대화하기 위한 개발원조방식의 추구하고, 셋째는 1995년 이후 중국경제의 지속적 성장을 위한 자원과 에너지 확보 및 중국기업의 해외진출 등을 복합적으로 추구하는 대외경제전략의 일부로서의 원조정책이라고 할 수 있다. 이러한 원조정책의 기본 방향 하에 형성되어 온 중국식 원조모델의 특징은 프로젝트·우대차관·국유기업·구속성 원조 중심, 내정불간섭 원칙의 고수, 무역·투자·원조를 연계하는 남남협력 방식의 개발협력, 분절화된 원조체계와 투명성의 결여 등으로 분석되었다.

중국의 원조가 규모면에서 국제원조질서에 어떤 영향을 줄 것인지에 대해서는 중국 정부가 발표하는 통계의 제약으로 인해 정확히 파악하기 어려운 상황이나, 기존의 전통적 공여국들의 원조규모에 비해서는 그 자체로서 커다란 영향을 주기에는 아직 적은 규모인 것으로 추정된다. 중국의 구속성 원조와 전략적, 정치적, 경제적 목적과 연계된 원조 활동은 국제적인 비판의 대상이 되고 있으며, 특히 거버넌스와 부패의 문제와 무관하게 제공되는 중국

의 원조는 저개발국의 중장기적인 경제발전에 악영향을 줄 것이라는 우려를 가져오고 있다. 그러나 다른 한편으로는 중국의 원조가 저개발국 특히 아프리카에 매우 필요한 인프라를 건설해주고 무역과 투자의 활성화와 더불어 훈련 및 기술협력을 제공해준다는 점에서 수원국의 경제발전을 위한 새로운 추진동력을 제공해줄 수 있으리라는 기대도 동시에 모이고 있다. 따라서 중국의 등장은 수원국들에게 새로운 원조채널을 제공하고 무역과 투자의 확대를 통해 지속적인 경제성장을 달성하는 대안적인 발전모델을 제시한다는 점에서 기존 국제원조질서에 대한 경쟁적인 압력을 높여나갈 것으로 판단된다. 이러한 경쟁적인 패러다임의 등장에 따라 국제원조체제가 제공하는 원조의 규모와 효과성이 어느 정도 제고될 지는 미지수이지만, 국제사회에 소프트 파워로 부상하려는 노력을 하고 있는 중국의 원조모델이 기존의 국제원조체제에 지속적인 압력을 줄 것은 분명한 것으로 보인다.

한편, 중국도 중국식 원조모델에 대한 국제사회의 비판과 우려에 대해서 어떤 방식으로든 대응을 해 나가야 할 것이다. 이미 파리선언에 서명을 한 바 있는 중국은 향후 국유기업 중심의 구속성 원조방식에서의 과도한 의존, 수원국의 거버넌스에 대한 무관심, 원조체제의 투명성 결여 등에 대한 국제사회의 비판이 증대함에 따라 이에 대한 해소방안을 찾아 나가고 국제원조질서 속에서 책임 있는 공여국으로 비춰지기 위한 다각도의 노력을 기울여 갈 것으로 보인다.

본 연구는 기존의 문헌을 중심으로 중국식 원조모델의 내용과 특징을 분석하였지만, 통계 등 자료와 분석상의 제약으로 인해 보다 심도 있는 분석에는 못 미치고 있다는 한계를 가지고 있다. 앞으로 중국의 원조에 대해서는 개발학, 경제학, 정치학, 사회학, 지역학 등 다양한 접근방식을 통하여 보다 심도 깊은 연구가 이루어져야 할 것이다. 특히, 우리나라는 2009년 말에 OECD DAC에 가입했고 원조의 규모도 대폭 늘어갈 전망이어서, 아시아의 신흥공여국으로서의 중국의 원조모델과 국제원조질서에 미치는 영향에 대한 보다 깊이 있는 연구는 우리의 원조정책을 정립하는데 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

향후 연구의 방향으로는 첫째, 중국 원조의 규모 및 메커니즘에 대한 보다



깊이 있는 연구가 필요하다. 특히 국가별 또는 지역별 사례 연구를 통하여 원조 프로젝트의 선정, 조달, 집행 등의 과정을 통하여 실제 중국의 원조가 이루어지는 메커니즘과 수원국과의 관계를 심도 있게 분석하는 연구가 필요하다. 둘째, 중국 원조의 효과성에 대한 연구가 다각도로 이루어져야 한다. 예를 들면 중국의 원조를 통한 인프라 건설이 수원국의 경제발전에 도움을 주었는지, 원조가 무역과 투자와 함께 이루어지는 중국식 원조모델이 실제로 수원국의 지속적인 경제성장에 도움을 주었는지 등에 대한 실증적 연구가 필요하다. 셋째, 이와 더불어 인도, 러시아, 브라질, 터키 등 다른 신흥공여국의 원조는 어떻게 이루어지고 있으며 중국식 원조모델과의 차이는 무엇인지에 대한 비교 연구도 유용할 것이다. 다양한 원조 방식과 그에 따른 원조 효과성에 대한 연구는 향후 우리나라의 원조모델을 정립하고 저개발국에 대한 효과적인 원조정책을 펴나가는데 있어 필요한 이론적, 실증적인 토대를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

## 참고문헌

- 강선주. 2007. 「중국의 대(對)아프리카 원조: 기회와 위험, 한국 대외원조에의 시사점」. 『주요국제문제분석』 2007. 4. 30. 외교안보연구원. pp. 1-18.
- 김재영. 1967. 「중공의 대외무역과 외국원조」. 『국방연구』 제22권. 국방대학교 안보문제연구소. pp. 109-129.
- 세르주 미셸·미셸 보레. 2009. 이희정(역). 『차이나프리카: 중국은 아프리카에서 무슨 일을 벌이고 있는가』. 서울: 예코리브르.
- 한국국제협력단(KOICA). 2008. 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울아카데미.
- 周宝根. 2008. 「官方发展援助新动向及其对我国的影响」. 『国际经济合作』 第2期. pp. 18-22.
- 代春霞. 2008. 「试论对外援助对中国软实力提升的作用」. 『法制与社会』 9月 中卷. pp. 225-226.
- 孙广相. 1995. 「关于援外工作改革及若干问题的思考」. 『外贸调研』 第25期. pp. 35-36.
- 李承为. 1987. 「我国对外援助的新形式」. 『国际经济合作』 第12期. pp. 7-8.
- 张效民. 2008. 「中国和平外交战略视野中的对外援助」. 『国际论坛』 第10卷 第3期. pp. 38-43.
- 张郁慧. 2006. 『中国对外援助研究』. 中共中央党校 博士学位论文.

- 赵磊. 2007. 「理解中国软实力的三个维度: 文化外交, 多边外交, 对外援助月策」. 『社会科学论坛』 5月 上卷. pp. 150-157.
- 刁莉·何帆. 2008. 「中国的对外发展援助战略反思」. 『当代亚太』 第6期. pp. 120-133.
- 小林誉明. 2007. 「中国の援助政策－对外援助改革の展開」. 『開発金融研究所報』 第35号. pp. 109-147.
- Antkiewicz, Agata and John Whalley. 2007. “Recent Chinese Buyout Activity and the Implications for Wider Global Investment Rules.” *Canadian Public Policy* 33(2). pp. 207-226.
- Brautigam, Deborah. 2008. “China’s African Aid: Transatlantic Challenges.” *GMF Paper Series*. The German Marshall Fund of the United States.
- Chang, Ha-Joon. 2006. “Policy Space in Historical Perspective with Special Reference to Trade and Industrial Policies.” *Economic and Political Weekly*, February 18. pp. 627-633.
- Chin, Gregory T. and B. Michael Frolic. 2007. “Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case.” IDRC, Canada, December.
- Davies, Penny. 2007. *China and the End of Poverty in Africa – towards mutual benefit?*. Diakonia, Sweden.
- Jerve, Alf Morten. 2007. “Asian Models for Aid: Is There a Non-Western Approach to Development Assistance?” *Summary record of seminar held in Oslo, December 2006*. CMI Report R 2007: 12. Chr. Michelsen Institute.
- Kaplinsky, Raphael, Dorothy McCormick and Mike Morris. 2007. “Impact of China on Sub-Saharan Africa.” Paper commissioned by the DFID China Office, February 2007.
- Lancaster, Carol. 2007. “The Chinese Aid System.” Center for Global Development, June. Available at <http://www.cgdev.org>.
- Lum, Thomas, Hannah Fischer, Julissa Gomez-Granger and Anne Leland. 2009. “China’s Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia.” CRS Report for Congress. Congressional Research Service, February 25.
- Manning, Richard. 2006. “Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Cooperation?” *Development Policy Review* 24(4). pp. 371-85.
- Meidan, Michal. 2006. “China’s African Policy: Business Now, Politics Later.” *Asian Perspective* 30(4). pp. 69-93.
- Moyo, Dambisa. 2009. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is Another Way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Naím, Moisés. 2007. “Rogue Aid.” *Foreign Policy*, March/April. pp. 95-96.
- OECD. 2008. *OECD Investment Policy Review of China: Encouraging Responsible Business Conduct*. Paris: OECD.
- Oya, Carlos. 2006. “The Political Economy of Development Aid as Main Source of

- foreign Finance for Poor African Countries: Loss of Policy Space and Possible Alternatives from East Asia.” Presented at the Second Annual Conference of the International Forum on the Comparative Political Economy of Globalization, 1-3 September 2006, Renmin University of China, Beijing.
- Pehmelt, Gernot. 2007. “The Political Economy of China’s Aid Policy in Africa.” *Jena Economic Research Papers* 2007-051. Available at <http://www.jenecon.de>.
- Ramo, Joshua Cooper. 2004. “The Beijing Consensus.” The Foreign Policy Centre. Available at <http://fpc.org.uk/publications/TheBeijingConsensus>.
- Reisen, Helmut. 2007. “Is China Actually Helping Improve Debt Sustainability in Africa?” Presented at International Conference “Emerging Powers in Global Governance.” Paris, 6-7 July 2007.
- Riddell, Roger C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* New York: Oxford University Press.
- Sachs, Jeffrey D. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Books.
- Sachs, Jeffrey D. 2007. “China’s lessons for the World Bank.” Guardian Unlimited. [http://commentisfree.guardian.co.uk/jeffrey\\_sachs/2007/05/chinas\\_lessons\\_for\\_the\\_world\\_b.html](http://commentisfree.guardian.co.uk/jeffrey_sachs/2007/05/chinas_lessons_for_the_world_b.html).
- Woods, Ngaire. 2008. “Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance.” *International Affairs* 84(6), November. pp. 1205-1221.

## China as an Emerging Donor:

The Chinese Aid Model and the International Aid Architecture

Nam Young-sook

Associate Professor of the Department of International Studies  
Graduate School of International Studies, Ewha Womans University

China has taken on an increasingly important role as an emerging donor by providing a new channel of development assistance to countries in Asia, Latin America and especially Africa. This development has raised a great deal of interest and has also become a source of concern to the traditional donor community. This paper begins by providing an overview of the historical evolution of China’s foreign

aid policy since 1949 and discussing the evidence concerning the size of China's aid. It then analyzes the main elements and characteristics of the Chinese aid model with a view to understanding its implications for the international aid architecture. China's aid policy has been shaped by three underlying features: the principles of non-interference and equality and mutual benefit, the efforts to maximize aid efficiency given China's status as a developing country, and the use of foreign aid policy as part of a broader international economic strategy of seeking natural resources and energy security and encouraging China's enterprises to "go global." The main characteristics of the Chinese aid model include the dominance of concessional lending and project-based aid executed by Chinese state-owned enterprises; the absence of policy conditionality attached to aid; the close nexus of trade, investment, and aid within the framework of South-South cooperation; a fragmented aid delivery system; and lack of transparency. These characteristics are in sharp contrast with the approaches and norms that have been generally agreed upon by the traditional OECD Development Assistance Committee (DAC) donors. By presenting an alternative aid model and providing new financing options to recipient governments, China's aid is likely to continue to put competitive pressure on the existing international aid architecture.

Key Words: Aid, China, Official Development Assistance, Emerging Donor, Aid Model, International Aid Architecture, Development Cooperation