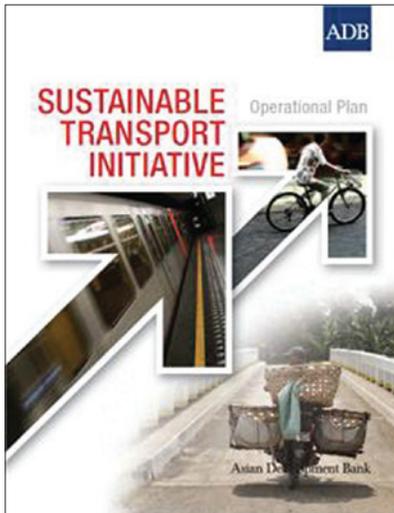


## [보고서]

# 아시아개발은행(ADB)의 국제원조 흐름 변화와 대응전략

이훈기 연구위원 hkilee@koti.re.kr  
한국교통연구원 (ADB Transport Specialist 파견)



“Strategy 2020”의 교통 분야 전략  
ADB Sustainable Transport Initiative,  
2010

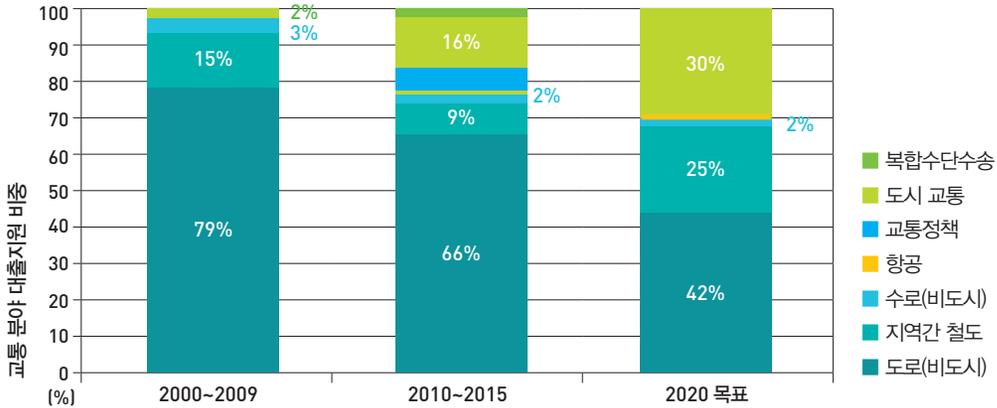
The World Bank Group

2015년 9월, UN(United Nations, 국제연합) 총회에서는 17대 목표와 169개의 세부목표로 구성된 SDGs(Sustainable Development Goals, 지속가능한 개발목표)가 제시되었다. 이러한 변화에 대응하여 ADB도 지속가능한 개발을 강조하고 있는데, ‘Strategy 2020’<sup>1</sup>은 UN에서 제시한 SDGs와 맥을 같이하고 있는 10년 장기계획이다. ADB는 ‘Strategy 2020’에서 제시한 목표를 달성하기 위하여 교통 분야에 대한 구체적인 STI(Sustainable Transport Initiative) 운영계획도 수립하였다.<sup>2</sup> 운영계획의 기본적인 방향은 도로 부문의 지원을 축소하고 도시교통과 지역간 철도 부문의 지원을 확대하는 것이다. 2020년까지 도로 부문에 대한 지원을 42% 수준까지 낮추고 도시교통과 지역간 철도 부문을 각각 30%와 25%로 확대한다는 목표를 설정하였다.

<sup>1</sup> <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32121/strategy2020-print.pdf>

<sup>2</sup> 2010년에 제시된 STI의 개략적 내용은 윤창호, 2016, ADB Sustainable Transport Initiative와 2016년 교통부문 업무계획, 월간교통을 참조

그림1 ADB의 교통부문별 원조실적 및 장래목표



자료 ADB, 2016, Midterm Review of Sustainable Transport Initiative Operation Plan\_Draft

이러한 목표를 제시하고 5년이 흘렀다. ADB에서는 STI에서 제시한 대로 원조가 이루어지고 있는지를 파악하기 위해 STI 운영계획 검토보고서<sup>3</sup>를 작성 중에 있다. 본 원고에서는 2017년 초에 출판 예정인 STI 운영계획 검토보고서 초안을 바탕으로 지난 5년 동안의 ADB의 추진실적을 논하고 새롭게 ADB에서 중점적으로 추진하고자 하는 교통 분야의 원조전략을 소개하고자 한다.

### 변화된 원조전략, 그러나 실행은 미흡한 단계

앞서 설명한 대로 STI는 2020년까지 도시교통과 지역간 철도 부문의 대출지원을 확대하고 도로 부문의 대출지원을 줄이는 전략을 제시하였다. 이러한 목표 설정 후 지난 5년간 ADB의 지원이 어떻게 이루어졌는지 살펴보면 몇 가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다.

우선 도로에 대한 지원이 지속적으로 감소하고 있

다. 2000~2009년 사이에 도로의 대출지원 금액은 79%를 차지하였으나 2010~2015년 기간에는 66%까지 감소하였다. 향후 도로에 대한 대출규모는 더욱 감소할 것으로 예상되지만, 교통안전의 중요성을 감안할 때 안전 관련 사업에 대한 지원규모는 증가할 것으로 보인다.

도시교통에 대한 지원비중의 증가도 괄목할 만하다. 2000~2009년 동안 2%에 불과하던 도시교통 지원은 2010~2015년 기간에 16%까지 증가하였다. 비중이 증가한 요인으로, 중국과 베트남에서 추진되고 있는 도시교통 사업을 들 수 있다. 특히 베트남에서는 2개의 도시철도 사업이 ADB 자금으로 추진되고 있다. ADB는 지속적으로 도시교통 사업을 발굴하고 있어 향후 도시교통 지원이 증가할 것으로 보인다.

반면 지역간 철도 부문은 STI의 목표와 부합되지 않는 통계를 보이고 있다. 2010~2015년 기간 지역간 철도의 대출지원 비중은 9%에 불과하여,

3 ADB, 2016, Midterm Review of Sustainable Transport Initiative Operation Plan\_Draft

2000~2009년 기간에 나타난 15%보다 오히려 감소하였다. 예정되어 있던 지역간 철도사업의 지연으로 이러한 결과가 도출되었다고 설명하고 있으나, 결과적으로 STI이 목표한 바와 상반되는 성과라 할 수 있다.

지역별로 보면 EARD(The East Asia Regional Department)에서의 대출지원 실적이 STI의 목표와 가장 부합하고 있다. 상세내역을 들여다보면 도시교통 부문에 36%, 지역간 철도 부문에 16%, 도로 부문에 46%를 지원하였다. 반면 SERD(The Southeast Asia Regional Department)의 경우 도로 부문에 대한 지원은 51% 감소하였지만 지역간 철도에 대한 지원이 전혀 이루어지지 않았다. 그 외의 지역도 아직까지는 도로 부문에 대한 지원이 중점적으로 이루어지고 있고, 그 비중도 70%를 상회하고 있다. 이러한 실

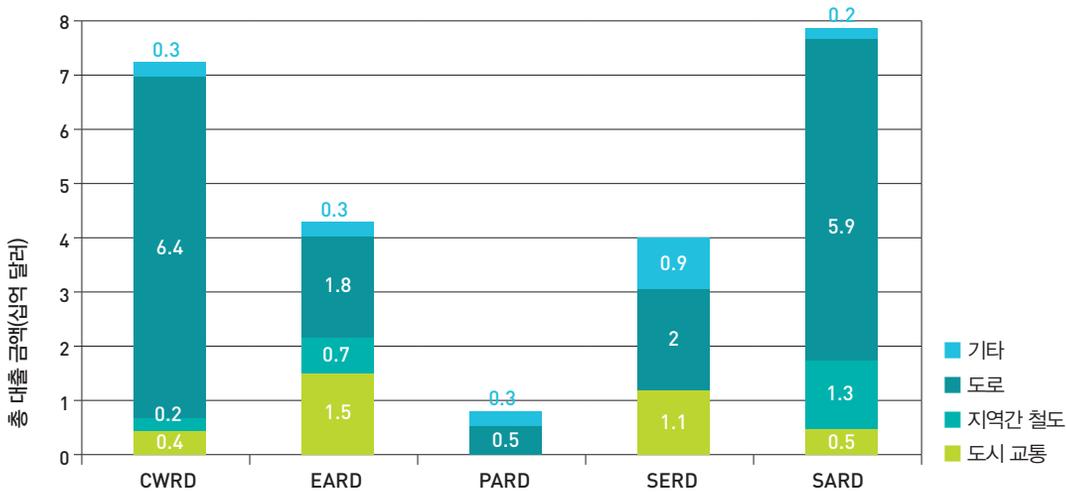
적을 통해 볼 때 아직까지 상당 부분 도로에 지원이 집중되고 있으며, STI의 목표에 부합하기 위해서는 ADB 내부적으로 많은 조율이 필요할 것으로 보인다.

**STI의 추진전략은 수정될 예정이다**

ADB는 2016~2019년까지의 대출지원 파이프라인<sup>4</sup>을 제시하였다. 파이프라인은 2016년에서 2019년 사이에 ADB의 대출지원이 부문별로 어떻게 추진되어야 할 것인가를 분석하고 있다. 교통 분야에 대한 대출 지원은 지속적으로 확대될 것으로 전망하고 있는데, 2012~2014년의 연간 평균 대출지원에 비해 41% 정도 증가할 것으로 예상하고 있다.

도로 부문에 대한 지원은 개발도상국 25개국을 대상으로 70여 개 사업에 대해 이루어질 것으로 검토

**그림2** 지역별 교통부문 원조실적(2010년~2015년)



주CWRD(The Central and West Asia Regional Department), EARD(The East Asia Regional Department), PARD(The Pacific Regional Department), SERD(The Southeast Asia Regional Department), SARD(The South Asia Regional Department)

자료 ADB, 2016, Midterm Review of Sustainable Transport Initiative Operation Plan\_Draft

<sup>4</sup> STI에서 '파이프라인'이란 용어는 2020년의 목표치를 연결하는 의미에서 사용되고 있다. 즉 파이프라인에서 검토된 내용을 토대로 2020년의 목표가 달성 가능한지를 검토하고 있으며, 이에 근거하여 2020년의 목표치를 수정하거나 보완하고 있다.

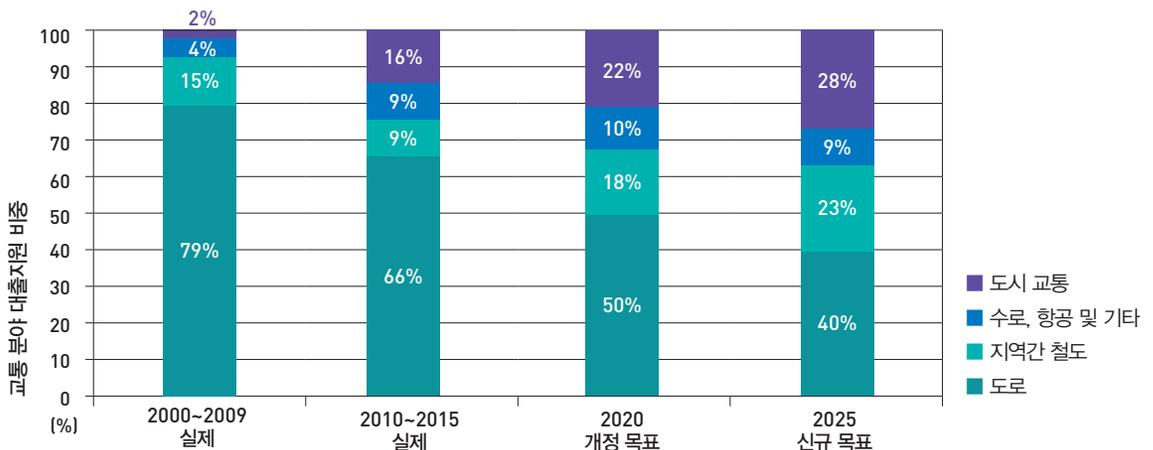
되었다. 구체적으로 간선도로 확장 및 신설이 주류를 이루고 있지만, 향후 도로 안전, 도로자산관리(road asset management), 이상기후 예방지침(climate-proofing)이나 사회적 통합(social inclusion)에 관련된 도로 사업까지 확대될 것으로 내다보고 있다.

도시교통 부문에는 개발도상국 16개국, 32개 사업이 포함되어 있다. 80% 이상이 대중교통 사업이고, 나머지는 도시부 도로나 교통관리 사업과 관련되어 있다. 2016년에는 도시교통에 대한 지원규모가 전년에 비해 감소하였으나 2017년 이후 도시철도 사업추진으로 지원규모가 크게 성장할 것으로 전망하고 있다. 특히 ADB 사업으로는 처음으로 중국에서 추진될 트롤리 버스(trolley bus)사업이 주목받고 있다. 지역간 철도 부문에는 개발도상국 9개국, 15개 사업이 예정되어 있다. 복선화, 전철화, 단절 구간 연결사업이 주를 이루고 있으며, 신설노선도 예정되어 있다. 나머지 사업은 수운 및 항공 관련으로, 지원규모는 크지 않을 것으로 전망된다.

2017~2019년까지의 부문별 지원비중을 살펴볼 때, 당초 STI에서 제시한 방향으로 변화하고는 있으나 2020년 목표치 달성은 쉽지 않아 보인다. 이에 ADB는 대출지원 파이프라인의 검토결과를 바탕으로 2020년과 2025년의 목표치를 수정할 것을 권고하고 있다. STI는 2020년에 도로의 대출지원 비중을 50% 이내로, 도시교통과 지역간 철도의 대출지원 비중을 각각 22%와 18%까지 늘릴 것을 목표로 하고, 2025년에는 도시교통과 지역간 철도의 대출지원 비중을 50% 이상, 도로에 대한 지원은 40% 이내로 조정할 예정이다.

파이프라인에서는 교통 부문별 대출지원 전략뿐 아니라 다른 주요 현안에 대해서도 개선방향을 논하고 있다. 첫째는 대기오염에 더 많은 관심을 두어야 한다는 것이다. WHO(The World Health Organization)는 도시권 대기오염으로 인하여 해마다 130만 명이 사망하는 것으로 추정하고 있는데, 그 주요 원인을 차량이 배출하는 대기오염물질로 지적하고 있다. 더욱이 UN의 SDGs

그림3 교통 부문별 대출지원 수정 목표치



자료 ADB, 2016, Midterm Review of Sustainable Transport Initiative Operation Plan\_Draft

에서도 환경문제를 매우 중요하게 다루고 있어 ADB에서도 보다 적극적으로 환경문제에 대응하려는 움직임을 보이고 있다. 특히 개발도상국의 노후차량 배출가스는 심각한 환경문제를 야기하고 있어 문제 해결에 관한 적극적이고도 다각적 대응방안이 요구되고 있다.

둘째는 ITS(Intelligent Transport System, 지능형 교통시스템)를 활용하여 개발도상국의 교통문제를 개선하는 것이다. 과거 ITS는 선진국에서만 활용하는 정책으로 인식되어 왔으나, 최근 개발도상국의 교통문제 해결에도 ITS 교통기술이 일조할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 특히 ICT(Information & Communication Technology, 정보통신기술) 기술과 접목할 경우 선진국보다 저렴한 비용으로 ITS를 구현할 수 있어 더욱 큰 관심을 받고 있다. 이러한 환경변화는 한국의 ITS 경험과 기술이 개발도상국에 적용될 수 있는 좋은 기회라고 할 수 있다.

셋째는 차량 기술에 대한 지원이다. 이전에는 청정 버스 임대 프로그램 등 차량기술 지원이 매우 제한적이었고 그 규모도 크지 않았다. 하지만 환경문제가 대두되면서 환경친화적 차량기술에 대한 지원규모를 확대해야 한다는 견해와 NMT(Non-motorized Transport, 비동력교통수단)에도 지원이 필요하다는 의견이 힘을 받고 있다. 인프라에 집중되었던 대출지원이 친환경 첨단기술에서 비동력 교통수단까지 범위를 넓히고 있는 것이다.

### 교통 분야에 관한 우리의 ODA 전략 방향도 전환되어야 한다

우리나라의 ODA(Official Development Assistance, 공적개발원조) 중 무상원조는 KOICA(Korea International Cooperation Agency, 국제개발협력단)가 담당하고 있고, 유상원조는 EDCF(Economic Development Cooperation Fund, 대외경제협력기금)가 담당하고 있다. 무상원조와 유상

원조를 총괄하여 교통 분야 ODA가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보면 흥미로운 점을 발견할 수 있다.

〈표1〉은 2010~2014년까지의 교통 부문별 지원내역을 보여준다. ODA 총 지원금액 중 교통 분야에 대한 지원비중은 15~20%를 차지하고 있는데, 이는 적지 않은 금액이다. 교통 분야별 원조금액이 어떻게 지원되어 왔는지를 좀 더 세부적으로 살펴보면, 80~90%가 도로 부문에 지원되었음을 알 수 있다. 지역간 철도 부문에 대한 지원은 2010년 이후 지속적으로 감소하는 경향을 보이다가, 최근 몇 년 사이에는 전무한 것으로 나타나고 있다. 수로와 항공에 대한 지원은 약 10% 수준이다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 지원은 대부분이 도로에 집중되어 있음을 알 수 있다. 최근 ADB가 지속가능한 개발이라는 목표 아래 도로에 대한 지원을 축소하고 도시교통과 지역간 철도에 대한 지원을 확대하는 추세와 사뭇 다른 양상을 보이고 있다. 물론 우리나라의 ODA 지원규모는 ADB와 같은 국제원조기구에 비해 턱없이 작기 때문에 다양한 분야를 지원하기에는 매우 제약적이긴 하다. 그러나 지속가능한 개발이라는 대전제 아래 우리나라의 원조정책도 변화해야 하는 시점에 와 있다. 단순히 개발도상국의 요청사업을 지원하기보다는 시대적 변화에 맞추어 원조전략을 주도적으로 추진해갈 필요가 있다. 이를 위해서는 ADB의 STI와 같이 보다 구체적인 추진전략과 전략목표를 수립하고 그 목표를 달성하는 데 필요한 구체적인 방안이 모색되어야 할 것이다.

### 우리가 나아갈 길

ADB는 지속가능한 개발이라는 시대적 요구에 대응하기 위하여 다양한 노력을 기울이고 있다. 특히 ADB의 원조정책은 새로운 전환기를 맞이하고 있다. 2010

표1 우리나라의 교통분야 ODA 지원실적

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
교통정책	0.43 (0.4)	0.20 (0.1)	0.78 (0.4)	1.63 (0.7)	3.49 (1.7)
도로	91.93 (78.7)	200.22 (87.1)	174.00 (82.7)	210.46 (90.8)	184.68 (88.1)
지역간 철도	21.09 (174.9)	19.46 (8.5)	0.91 (0.4)	0.02 (0.0)	-5.98 (-2.9)
수로	2.19 (1.9)	9.70 (4.2)	34.96 (16.6)	16.74 (7.2)	4.13 (2.0)
항공	1.93 (1.6)	0.25 (0.1)	-0.45 (-0.2)	2.83 (1.2)	23.20 (11.1)
기타	0.11 (0.1)	0.00 (0.0)	0.13 (0.1)	0.00 (0.0)	0.00 (0.0)
소계	117.68 (100.0)	229.83 (100.0)	210.33 (100.0)	231.67 (100.0)	209.52 (100.0)
ODA 합계	900.63	989.57	1,183.17	1,309.58	1,395.77

주 괄호 안의 수치는 교통분야의 지원금액에 대한 부문별 지원비중(%)을 의미한다.

자료 EDCF웹사이트(<http://211.171.208.92/index.html>, 2016.9.22)

년에 수립한 STI의 목표가 제대로 추진되고 있는지를 검토하고 분석하여, 교통 분야에 대한 새로운 추진전략과 목표치를 수립하였다.

그뿐만 아니라 ADB는 장래 분야별로 정책방향을 담고 있는 'Strategy 2030'도 준비하고 있다.<sup>5</sup> 이에 따르면 도시교통과 지역간 철도의 지원 비중이 지속적으로 확대되는 반면 도로 지원이 대폭 축소될 것으로 보인다. 더불어 개발도상국에서의 심각한 환경문제에 대응하여 다양한 교통정책과 교통기술을 접목한 정책도 포함될 것으로 예상된다.

ADB의 정책 변화를 참고할 때 우리나라 ODA 원조 정책도 재정비가 필요한 시점이다. 도로 위주의 원조 정책에서 벗어나 환경친화적 교통체계에 보다 많은 지원이 이루어져야 할 것이다. 인프라와 같은 하드웨어

적 지원에 국한하기보다는 교통기술을 접목한 교통정책이나 소프트웨어적인 정책지원에 더 많은 비중을 두어 우리나라의 원조 역량을 키워야 할 것이다. 또한 시대적 변화에 대응할 수 있도록 원조정책의 방향과 추진전략을 선제적으로 수립하고 개발도상국에 대한 지원을 주도적으로 추진해야 할 필요성이 있다.

우리나라 기업의 입장에서 ADB의 원조정책 변화는 개발도상국 교통사업에 참여할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. ADB의 도시교통에 대한 지원규모가 확대되면 우리나라 대도시권을 중심으로 시행되었던 다양한 정책과 기술이 개발도상국에 적용될 수 있는 만큼 ADB에서 발주하는 사업을 수주할 가능성도 높다고 볼 수 있다. 특히 ITS 등 우리나라의 선진기술을 바탕으로 ADB 사업에 참여할 기회가 넓어질 것이다. **W**

5 <https://www.adb.org/about/policies-and-strategies/new-strategy>, [2016.9.19.] 참조