

---

# 2011 몽골 경제발전경험 공유사업(KSP) 현지보고회 및 세부실태조사 출장보고서

---

2011. 9

국제개발협력센터

 한국개발연구원

## 1 추진배경

- 기획재정부와 KDI는 2010년 몽골을 경제협력 전략국가와의 경제개발경험 공유사업(영문명: Knowledge Sharing Program, KSP) 정규사업 대상 국가로 선정
  - 2010년 '몽골 경제성장을 위한 인프라 개발전략과 예금보험제도'를 주제로 사업을 실시하였음.
- 몽골의 적극적인 수용태도 및 한국과의 전략적 경제협력의 필요성 등을 고려하여 2011년부터 몽골을 중점지원 대상국가로 선정
  - 동사업의 기간은 3년이며, 첫 2년간은 집중적인 연구와 자문을 진행하고, 나머지 1년은 심화 또는 추가적인 연구와 자문이 필요한 부문으로 진행
- 2011년 사업주제를 논의하기 위해 2011년 2월 몽골 현지에서 몽골 재무부 바트터르 사무차관 등을 면담하고, 몽골 측에서 보내온 정책자문 수요조사서의 내용을 검토하여 양국 간 합의에 따라 우선순위가 높은 것으로 분석된 5개 영역\*을 선정하여 『몽골의 지속적인 발전을 위한 거시경제정책』을 주제로 KSP 사업을 추진
  - 5개 영역: 거시정책, 금융정책, 재정정책, 부실채권정리, 민간투자사업(PPP)
- 본 사업의 일환으로 '11년 4월 '수요조사 및 실태조사'를 몽골 울란바토르에서 진행하여 정책 수요 및 현황을 파악하고 과제별 세부내용을 확정하였음. 또한 '11년 6월 '정책세미나'를 서울에서 진행하여 분야별 한국의 정책사례를 설명하는 세미나를 개최하고 관련 정부부처·기관 면담을 진행함.

## 2 출장개요

### 1 출장목적

- 금번 ‘현지보고회 및 세부실태조사’의 목적은 연구 진행상황 발표, 현지전문가 계약완료, 최종보고서 관련 논의, 분야별 세부면담 및 10월에 있을 중간보고회 및 정책실무자 연수 논의

### 2 출장지 및 기간

- 출장지: 울란바토르, 몽골
- 기 간: ‘11년 8월 29일(월) ~ 9월 2일(금), 출·입국일 포함
  - 이항용, 김강수: 8월29일(월)~9월1일(목)
  - 설광언, 조동철, 신인석, 이명헌: 8월29일(월)~9월2일(금)
  - 천새별: 8월29일(월)~8월31일(수) 일정 참여 후, 9월1일(목)~9월4일(일) 2010 몽골 KSP 성과평가 사업 참여

### 3 대표단 구성 : 총 7명

	이름	소속 및 직위	역할 (분야)
1	설광언	KDI 선임연구위원	Project Manager
2	조동철	KDI국제정책대학원 교수	연구진 (거시)
3	이항용	한양대 교수	연구진 (금융)
4	이명헌	인천대 교수	연구진 (재정)
5	신인석	중앙대 교수	연구진 (부실채권)
6	김강수	KDI PIMAC 민간투자지원실장	연구진 (PPP)
7	천새별	KDI CID 연구원	Program Officer

### 3 출장일정

#### 1 전체 일정

일 자	시간	주 요 일 정	비 고
8.29(월)	19:40	인천 출발	KE867, 전원
	22:10	울란바토르 도착	
8.30(화)	11:00~12:00	세계은행 면담	거시, 금융, NPL 장소: MCS 5F
		국회예산관련 담당자 면담	재정 장소: 재무부
	14:00~17:20	현지 보고회 (세부일정 아래 참고)	장소: 재무부
	18:00~19:00	재무부 만찬	재무부 주최
8.31(수)	10:00~11:00	분야별 현지전문가 면담	거시, 금융, 재정, NPL 장소: 재무부
	11:30~12:30	Stability Fund 관련 담당자 면담	거시, 금융, 재정 장소: 재무부
		법무부 MARA 담당자 면담	NPL 장소: 재무부
		PPP 관계자 면담	PPP 장소: SPC
	13:00~14:00	현지 전문가 오찬	
	14:30~16:00	몽골 중앙은행 면담	거시, 금융 장소: BOM
		NDIC 및 재무부 면담	재정 장소: NDIC
		NPL Working Group 면담	NPL 장소: 재무부
	18:00~19:30	분야별 간담회	
	23:50	울란바토르 출발	KE868, 이항용, 김강수
9.1(목)	03:50	인천 도착	이항용, 김강수
	17:00~18:30	민간 금융기관 면담	NPL 장소: 재무부
	19:30~20:30	Wrap-Up 간담회	
	21:00	칭기스칸 국제공항으로 출발	
	23:50	울란바토르 출발	KE868, 전원
	9.2(금)	03:50	인천 도착

\*참고

Bank of Mongolia (BoM): 중앙은행

National Development and Innovation Committee (NDIC): 국가개발혁신위원회

State Property Committee (SPC): 국유재산관리위원회

## ② 현지 보고회 일정

일 자	시간	발표주제	발표자
8.30(화)	14:00~14:30	자본유출입 급변동하에서의 거시경제정책조합	조동철
	14:40~15:10	자본유출입 관리와 외환 정책	이항용
	15:20~15:50	예산제도 개선을 통한 재정 정책 개혁	이명헌
	16:00~16:30	부실채권정리 방안	신인석
	16:40~17:10	몽골 도로 PPP 사업 표준재무모델 구축	김강수
	17:10~17:20	정리	설광언

\* 주제별 발표 20분, 토론 10분 후 10분간 휴식

## 4 분야별 면담 주요내용 정리

### 1. 거시 (MACRO)

#### ① 현지전문가 면담

- 일 시: 2011년 8월 31일(수) 10:00~11:00
- 장 소: 재무부 9층 회의실
- 참석자: Bayarkhuu Zandan(NDIC), Khandtsooj Gombosuren(MOF),  
조동철
- 주요내용
  - 몽골경제 현황 및 중기전망 (Bayarkhuu Zandan)
    - 지난 8월에 송부한 자료 중 부족한 부분을 지적하고 보완해 줄 것과 보다 update된 자료를 사용해 줄 것을 부탁
    - 중기전망의 전제에 대해 보다 명확히 해 줄 것을 부탁
  - 몽골경제 위험요인 분석 (Khandtsooj Gombosuren)
    - 몽골경제의 가장 큰 위험요인이라고 생각되는 국제 구리가격의 동향 및 과거 추세 등에 대해 분석을 제공하고,
    - 그와 같은 시나리오가 실현될 경우에 발생할 수 있는 성장, 국제수지 및 재정에 미치는 효과에 대해 분석해 줄 것을 부탁

### 2. 금융 (CAPITAL)

#### ① 현지전문가 면담

- 일 시: 2011년 8월 31일(수) 10:00~11:00
- 장 소: 재무부 9층 회의실
- 참석자: Urgamalsuvd Nanjid(BoM), Zambaga Zorigt(MOF),  
이항용

## □ 주요내용

- 몽골의 자본수지 및 외환정책 현황 (Urgamalsuvd Najid)
  - 지난 5월에 송부한 자료 중 부족한 부분을 지적하고 통계를 update해 줄 것을 부탁
  - 몽골의 외채통계를 보고서에 포함시켜 줄 것을 부탁하였으며 9월에 자료가 공표되는대로 포함할 것이라는 답변을 얻음
- 몽골의 외환관련 규제 요약 (Zambaga Zorigt)
  - 몽골정부 또는 중앙은행의 외환관련 규제정책의 현황에 대해 요약 정리해 줄 것을 부탁
  - 또한 현재 도입을 논의 중인 추가적 규제가 있다면 이에 대한 논의 내용도 정리해 줄 것을 부탁

## 3. 재정 (BUDGET)

### ① 의회 면담

□ 일 시: 2011년 8월 30일(화) 11:00~12:00

□ 장 소: 재무부 9층 회의실

□ 참석자: Khuyagtsogt Ognon(MOF), 의회 예산위원회전문위원,  
이명헌

## □ 주요내용

- 의회에서의 예산과정
  - 몽골은 헌법상 의회가 예산결정에 전권을 가짐
  - 의회활동 중 60%가 예산관련일 정도로 중요
  - 의회의 예산과정을 규율하는 법규로는 General Budget Law와 Public Sector Management and Finance Law 이외에 Parliament Law와 Parliament Process Law가 있음
  - 76명 의원 중 21명이 상임예산위원회 소속
  - 현재 논의 중인 통합예산법(IBL) 내에 미국의 CBO나 한국의 NABO와 같은 기관을 두도록 하는 조항을 설치할 것인지 논의 중
  - IBL법안의 중요 내용은 분권화+다음 두 가지
  - MOF와 NDIC의 책임과 권한을 명확히 구분
  - 그리고 program budgeting요소를 도입하려 하고 있음

- 현재는 국회를 통과하는 과정에서 적자규모가 GDP대비 2~3%증가, 앞으로 개발은행과 재정안정법의 발효로 이런 문제는 줄어들 것으로 기대

## ② 현지전문가 면담

□ 일 시: 2011년 8월 31일(수) 10:00~11:00

□ 장 소: 재무부 9층 회의실

□ 참석자: Khuyagtsogt Ognon(MOF), 이명헌

□ 주요내용

○ 몽골 예산체계의 특징과 현지전문가 앞으로 제공할 내용

- 예산은 법률의 지위와 형식을 가짐
- 프로그램 단위의 예산배분은 정부의 예산안 문서에는 나타나지만, 국회가 승인하는 예산 법률에는 나타나지 않음
- 성과계약은 장관부터 부처 실무자에 이르는 5단계에 걸쳐 직속 상하 직급 사이에 연쇄적으로 맺어지지만, 지출 프로그램과 연계되지 않으며 형식적임
- 다음과 같은 문서를 정리하여 제공:
- IBL 법안 최신판 번역, 의회법과 의회절차법 번역본, 현행 GBL와 PSMFL, 개발은행법, 예산외 정부재정활동과 정부채무, 공공채무의 통계, 보고, 규제와 관련된 법규와 문서 및 관련통계, 최근 수년간 정부의 예산안 규모와 국회 통과 최종 예산 규모 비교, 2011년 예산

## ③ NDIC 면담

□ 일 시: 2011년 8월 31일(목) 14:30~16:00

□ 장 소: NDIC 회의실

□ 참석자: Khuyagtsogt Ognon(MOF), NDIC 투자계획 담당자,  
이명헌

□ 주요내용

○ NDIC

- Social Economic Guideline의 작성절차
- 지출부처에 투자계획 제출요구, NDIC내 수입예측부서에서 MOF의 자료를 참고하여 작성, 초안을 내각에서 검토하여 결정

- SEG 작성시 민간의 투자에 대한 부분은 민간의 계획과 전망을 반영하는 것이고 NDIC가 적극적으로 설계하는 것은 아님
- NDIC는 장기, 중기, PIP, 1년 단위로 업데이트되는 SEG 등 여러 종류의 투자계획을 수립
- NDIC는 예비타당성 조사를 검토하는 역할을 시작하고 있으며(재무부는 이미 경험이 있음) 현재 26개 프로젝트 조사를 추진 중
- NDIC위원장이 신설된 개발은행의 이사회장을 맡음
- NDIC가 관할하는 투자계획 규모는 2012년 기준 정부투자 0.6조, 민간 2.6조 정도임

#### 4. 부실채권 (NPL)

##### ① 현지전문가 면담

- 일 시: 2011년 8월 31일(수) 10:00~11:00
- 장 소: 재무부 9층 회의실
- 참석자: Bayarkhuu Tsookhuu(MOF), 신인석
- 주요내용
  - 보고서 범위, 현재 진행상황 점검 및 향후 계획 토의
    - 몽골 금융시스템 개요에 대해 토의
    - 최근 2개 부실은행 정리상황
    - NPL 발생원인에 대한 개략적 의견 교환
    - Public AMC설립의 필요성에 대한 의견 교환
    - 10월 서울 중간까지의 계획, 12월까지의 계획 점검

##### ② MARA 관련 면담

- 일 시: 2011년 8월 31일(수) 11:30~12:30
- 장 소: 재무부 9층 회의실
- 참석자: Bayarkhuu Tsookhuu(MOF), 법무부(MARA) 관련 담당자 2인, 신인석

## □ 주요내용

- 공공부문 부실자산 정리기능의 현황 파악
  - 법무부 산하에 부실자산 정리부서 존재하며 특히 과거 재무부 산하에 있던 정리부서가 법무부로 이관
  - 정리기능은 법원판결 이후 판결의 집행에 국한되어 있는 것으로 파악됨.
  - 법원판결 이전 또는 법원외부 담보권 행사 등과 관련해서는 아무런 역할이 없는 것으로 파악됨.
  - 재무부 산하 MARA의 기능도 법원판결 집행에 국한되어 있었다고 진술
  - 2009년 부동산담보권 행사법의 개정이 있었으나 실제 시행이 되고 있는 것 인지 의문을 표함
  - Public AMC설립에 대해서는 필요성에 공감을 표시하고 특별한 법적 권한 부여에 대해서도 필요성 인정

## ③ NPL 위원회 면담

□ 일 시: 2011년 8월 31일(수) 14:30~16:00

□ 장 소: 재무부 9층 회의실

□ 참석자: Bayarkhuu Tsookhuu(MOF), 몽골중앙은행 NPL 위원회 관련자 1인, 신인석

## □ 주요내용

- NPL위원회 활동 현황
  - 현재 중앙은행, FRC, 재무부 관계자들로 NPL Working Group이 조직되어 있음.
  - 목표는 금융기관 부실자산처리에 있어 근본적인 장애요인으로 지적되고 있는 채권자의 권리행사 제한(채무자 권리의 과도한 보호)문제를 법개정을 통하여 해소하는 것
  - 그러나 아직까지 주목될만한 진전은 없는 것으로 파악됨.
  - 국회 산하에도 NPL위원회가 별도로 있는 것으로 파악됨.
  - 2009년 개정법이 아직 실효를 발휘하고 있다는 사례가 없다는 점에는 법무부의 의견에 동의

## ④ 민간 금융기관 면담

- 일 시: 2011년 9월 1일(목), 17:00~18:30
- 장 소: 재무부 9층 회의실
- 참석자: Bayarkhuu Tsookhuu(MOF), 민간 금융기관 전문가 2인, 신인석
- 주요내용
  - 2009년 부동산담보권행사관련 법개정조치의 효력
    - 2010년 하위 규정이 마련되었고 따라서 실제 시행이 시작된 것은 1년에 불과하다고 증언
    - 대출계약 작성시 금융기관에게 담보권을 행사할 수 있는 권리를 인정한다는 약정서를 별도로 작성, 이를 근거로 관련당국이 일종의 담보권 행사권증명서를 금융기관에 발급
    - 그러나 과연 민법상의 채무자 권리주장을 법적으로 제어할 수 있을 것인지에 대해서는 아직 의문
    - 시행기간이 길지 않아 실제 분쟁사례와 법원판결 사례는 없다고 함.
    - Public AMC설립에 대해서는 긍정적인 의견

## 5. 민간투자사업 (PPP)

### ① SPC 및 현지전문가 면담

- 일 시: 2011년 8월 31일(수) 11:30~12:30
- 장 소: SPC 회의실
- 참석자: Batkhuu Idesh(SPC), Zayabal Batjargal(SPC) 외 SPC 직원 4명, 김강수
- 주요내용
  - 최근 진행되고 있는 도로 PPP 사업에 대한 현황 청취
    - 5개의 도로 PPP 사업이 추진되고 있으며, 1개의 사업은 실시협약까지 완료된 상황 임. 다른 1개의 사업은 탈락자의 제소로 법정에 계류 중임.
    - 지속적으로 도로 PPP 사업은 증가할 것으로 예상되어지고 있음.
    - 한편, UB시에서도 도로 PPP 사업에 대한 입찰공고를 냈으나 지원사가 없어 취소된 상황
    - 지자체에 대한 민간투자사업의 교육 및 역량 배강이 절실한 상황

- PIMAC과 논의된 바가 있는 전문가 과견이 조속한 시일내에 완료될 수 있도록 강력히 협조를 요청함
- 2011년 KSP 주제인 PPP 도로사업에 대한 재무모델 구축과 관련하여, 몽골측에서 제공된 표준모델을 몽골측에서 수정 및 보완하여 완성하고, 10월 workshop 시 이를 몽골 측에서 발표 하는 것으로 합의

## 5 기관별 면담 주요내용 정리

### 1 세계은행 면담

- 일 시: 2011년 8월 30일(화) 11:00~12:00
- 장 소: MCS 5층
- 참석자: Munkhnasan Narmandakh(세계은행),  
Altantsetseg Shiilegmaa(세계은행), 조동철, 이항용,  
신인석
- 주요내용
  - 최근 발표된 세계은행의 몽골경제에 대한 보고서에 대해 논의
    - 세계은행 자료에 의하면 GDP 대비 재정지출 및 수입의 비율이 각각 100%에 이르는 것으로 되어 있는데, 이와 같은 비율을 계산하는 과정 및 그 의미에 대해 질문하고 토의
    - 또한 최근 확대되고 있는 경상수지 적자와 관련된 정확한 통계와 의미, 그리고 증가하고 있는 portfolio 투자의 내용에 대해 질의하고 토의

### 2 Stability Fund 관련 면담

- 일 시: 2011년 8월 31일(수) 11:30~12:30
- 장 소: 재무부 9층
- 참석자: Stability Fund 관련 담당자 3인, 조동철, 이항용, 이명현
- 주요내용
  - Stabilization Fund의 조성 및 사용방식에 대한 논의
    - 현재 설립되어 있기는 하나 아직 규모가 작은 상태
    - 그러나 Fiscal Stability Law가 발효되는 2013년 이후에 이 Fund의 규모는 매우 커질 수 있을 것으로 보임.
    - 그러나 아직까지 이를 어떻게 사용할 것인가에 대한 구체적인 지침은 없는 상태
    - 향후 이 Fund의 상당 부분을 Sovereign Wealth Fund의 형태로 해외에 투

- 자할 필요가 있다는 의견을 개진
- 정부부채의 coverage에 대해 논의
  - 예를 들어 Development Bank에서 채권을 발행하여 조성된 자금으로 project를 추진할 경우, 이는 정부부채에 포함된다는 설명이 있었음.

### ③ 중앙은행 면담

- 일 시: 2011년 8월 31일(수) 14:30~16:00
- 장 소: 중앙은행 회의실
- 참석자: Dagva Boldbaataar(BoM), Urgamalsuud Nanjid(BoM), 조동철, 이항용
- 주요내용
  - 전날 발표한 정책제안에 대해 통화국장과 논의
    - 몽골경제의 overheating 가능성에 대해 다소간의 정도 차이는 있으나 우려를 공유
    - 최근에 시행한 기준율 인상 이외에 금리인상의 필요성에 대해서도 논의
    - 몽골의 높은 인플레이션을 감안할 때, 몽골 화폐가치의 일방적인 절상기대는 합리적인 기대가 아닐 수 있음을 설명
    - Sovereign Wealth Fund의 설립에 대해 의견을 공유
    - Development Bank의 감독에 대한 우려 공유
  - 인플레이션과 성장
    - 인플레이션이 성장을 위한 필요악이 아니라는 점을 설명
    - 통화국장은 인플레이션이 성장의 필요악이라는 의견이 다수 존재하는 몽골 정치권에 경종을 울려 주기를 희망

## 6 현지보고회 발표 요약

- 일 시: 2011년 8월 30일(화) 14:00~17:30
- 장 소: 재무부 9층 회의실
- 참석자: 한국 연구진 전원, 몽골 현지 전문가 전원 외 관련기관 공무원 및 학계 등 약 35명 참석

### ① Macroeconomic Policy Mix under the Environment of Volatile Capital Flows (거시)

- 몽골 경제 현황 설명 및 중장기 전망 분석과 이에 따른 위험에 대해 논의
  - 단기: Boom-bust cycle
  - 중·장기: Resource Curse
- 이와 같은 몽골의 경제 상황을 감안할 때, 바람직한 거시경제 정책조합에 대한 논의
  - 인플레이션: 성장을 위해 개발단계 초기에서는 인플레이션이 불가피한 necessary evil로 인식되고 있음. 그러나 보다 장기적인 관점에서 볼 때, 인플레이션이 경제개발의 필요악이라는 인식이 교정되어야 함. 따라서 몽골의 경우에는 최소한 한 자릿수의 낮고 안정된 인플레이션율의 유지가 필요
  - 경상수지: 몽골경제 상황을 감안할 때, 주요 대규모 광산이 개발되어 본격적으로 채굴될 경우 수출이 폭발적으로 증가할 것으로 기대됨으로 현재 발생하는 경상수지 적자는 상당 부분 생산적이며 불가피한 것으로 보임. 그러나 자원가격은 세계경제 환경 변화에 지극히 민감하기에, 급작스러운 가격 하락 등에 대비할 수 있도록 중장기적으로 지속가능한 정도의 경상수지 관리가 필요
  - 거시경제 정책수단들 사이의 밀접한 관계: 재정정책, 통화·환율정책, 금융정책 사이에 존재하는 밀접한 관계에 대해 논의

### ② Foreign Exchange Policy and Capital Controls (금융)

- 몽골경제는 대규모 광산개발에 따라 막대한 자본유입이 예상되고 있으며, 이에 부작용이 우려되고 있음. 이 중, 자본유입에 대한 적절한 정책대응방안을 모색하는 것을 목적으로 함
- 몽골의 국제수지 추이를 살펴보고, 이에 몽골 중앙은행의 정책 대응에 대해 살펴보고 한국의 정책 대응에 대해서도 논의
- 칠레의 사례 소개: 자본유입에 현명하게 대처한 모범사례로 평가되고 있음
  - 칠레 특징: 세계 최대의 구리생산국이며, 과거 천연자원에 대한 의존도가 매우 높았음
  - 성공적인 대처: 1) 긴축적으로 재정을 운용하여 불필요한 환율 절상을 막고 통화정책에 자본유입에 신축적으로 대응할 수 있도록 함; 2) 금융기관의 건전성 제고
  - 국부펀드 운용 경험

### ③ Fiscal Reform by Upgrading Budgeting Process (재정)

- 몽골정부는 광물자원과 관련한 급격한 재정수입의 증가에 맞추어 이를 효율적으로 운용하기 위한 방안을 모색중이며, 직면한 문제점에 대해 논의
  - 거시적 재정규율
  - 사업간 자원배분의 효율성
  - 개별 사업내 재정사업 수행의 기술적 효율성
- 이와 같은 문제점 해결을 위해 예산절차 측면에서는 다음 4가지에 초점을 맞추어 몽골의 재정상황 및 예산절차 상황을 검토하고 시사점 도출
  - 4가지: 절차의 결과에 대한 사전적인 규제, 각 주체들의 활동 정의, 활동의 순서 및 관련된 관한의 배분
  - 시사점: 1) 국회의 권한에 대한 제도적인 틀을 살펴볼 때, 몽골 국회가 정부의 예산안에 대하여 증액할 수 있는 권한을 적절히 제안하는 입법 고려 가능; 2) 성과주의 예산제도의 정착을 위해 사업단위의 예산편성 체계를 구축

#### ④ Toward a Viable Scheme of NPL Resolution in Mongolia (부실채권)

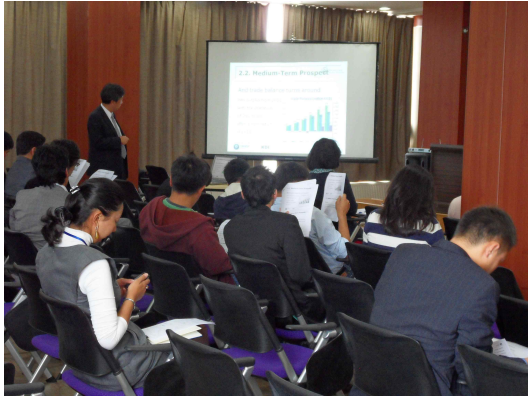
- 몽골에는 현재 기본적인 금융안전망이 결여되어 있음
  - 예금보험제도는 설립법안이 논의되고 있는 중이며 체계적인 부실자산정리 기능은 존재하지 않음
- 따라서 몽골의 부실자산정리를 위한 체제 구축에 대해 논의하기 위해 우선 효율적 부실자산정리 체제의 기본 요건을 소개
  - 효율적인 금융안전망
  - 부실자산정리기구의 적절한 소유지배구조, 최적 수, 법적 권한, 세부 운영원칙 등
- 한국의 사례(한국자산관리공사) 소개

#### ⑤ Developing Standard Financial Model for Road PPP Project in Mongolia (PPP)

- 우리나라의 수익형 도로 민간투자사업(BTO) 표준재무모델을 바탕으로 몽골에서 최근 활성화 되고 있는 다양한 민간 도로 투자사업에 대해 재무적 타당성을 평가하기 위한 모델 개발에 목적
- 표준 민간도로 투자 재무모델 가정 및 구조 소개
- 수익형 도로 민간투자사업 재무모델 구축 방법 소개
- 지속적으로 몽골의 실제 민간투자사업 환경에 부합하는 모델이 될 수 있도록 작업중에 있음

# 7 사진

## 1) 현지보고회



## 2) 현지전문가 면담 및 회의

