

북한개발협력을 위한 재원조달 방안

- 혼합금융을 활용한 민간재원 동원 -

강우철 (한국수출입은행)

- I. 서론
- II. 지속가능발전목표와 개발재원
- III. 혼합금융의 활용
- IV. 북한개발협력의 주요 재원
- V. 결 론

〈요 약〉

본 논문은 북한개발협력을 위한 재원조달 방안을 모색하기 위해 UN 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)의 SDG 17 파트너십(partnership)과 관련된 논의에 주목하였다. 구체적으로는 개발재원총회의 주요 논의사항과 공공재원의 한계를 보완할 수 있는 방안으로서 혼합금융에 대해 검토하고, 이를 북한에 적용하기 위한 시사점을 도출하는 데 그 목적을 둔다.

국제사회는 새로운 개발협력을 목표로 SDGs를 채택했지만, ODA(Official Development Assistance, 이하 ODA)와 같은 공공재원만으로 개발재원을 조달하는 것은 사실상 불가능하다고 강조하고 있다. 국제사회의 개발재원 논의의 핵심은 개도국 국내재원의 확대, ODA의 양적확대, 개도국을 위한 추가 금융재원 동원에 있다. 그 연장선에서 ‘지속가능발전을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD)’ 개념이 함께 논의되고 있는데, 이러한 개념의 등장은 개발재원의 영역이 공공재원에서 민간재원으로

확장되고 있음을 의미한다. 또한 이것은 개발조사, 개발을 위한 보증, 민관협력(Public-Private Partnership, PPP) 등 혼합금융의 다양한 구조화 기법을 통해 민간재원을 동원(mobilisation)할 수 있는 구체적인 대안을 제시하고 있다. 향후 대북제재 해제를 전제로 조달 가능한 주요 개발재원은 크게 국내공공자원, 해외공공자원, 국내외 민간재원으로 구분될 수 있다. 본 논문은 그중에서도 개발자원 논의에 있어 민간재원의 중요성과 개도국의 경제규모가 확대됨에 따라 주요 개발재원이 전환(transition)되는 점을 강조한다. 북한개발협력의 주요 자원들 중 민간재원은 도입기의 공공자원에서 활성화기를 거쳐 성숙기에 이르는 과정에서 점차 확대되어야 한다. 특히 활성화기에는 혼합금융의 구조화 기법 즉 공공재원을 통해 민간재원이 동원될 수 있도록 더욱 힘써야 할 것이다.

국제사회의 개발재원에 관한 논의와 북한의 특수성을 고려하여 북한개발협력 자원조달을 위한 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 국제사회의 다양한 행위자들과 북한개발협력의 정책일관성을 확보하기 위해 SDGs를 적용할 필요가 있다. 이는 북한의 국제기구 가입 이후 개발 효과성(development effectiveness)을 제고하는 데 기여할 것이다. 둘째, 공공재원을 효율적으로 활용하기 위해 개발조사를 통해 민간 기업이 참여할 수 있는 사업을 검토하고, 그들의 투자 리스크에 대한 부담을 완화시켜 개발협력 사업의 참여를 독려하며, 공공재원의 한계를 민간재원의 역량으로 보완해야 할 것이다.

I. 서 론

2018년에는 남북, 북미, 북중 정상회담의 개최로 오랫동안 정체되어 있던 한반도 정세에 큰 변화의 바람이 불었다. 이를 통해 북한의 핵·미사일 실험과 이에 따른 국제사회의 대북제재의 변화가 예고된 것이다. 2019년에도 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화정착을 위해 남·북·미 정상 만남을 비롯한 관계국의 노력은 계속되고 있다. 한국을 포함한 국제사회의 대북제재가 여전히 유지되고 있고 한반도를 둘러싼 긴장상태가 근본적으로 해결되지는 않았지만, 대북제재 해제 시 제한적

으로 이루어지던 남북교역과 대북지원 사업은 새로운 국면을 맞이할 것으로 보인다. 이에 한반도 평화체제 구축 및 북한개발을 위한 다양한 정책과제가 논의되고 있다.

지금까지 대북지원은 단기적이고 일시적인 사업이 중심이 된 인도적 지원으로 이루어졌다. 하지만 대북제재가 해제된다면, 남북 간 경제 격차를 줄이고 한반도 평화체제를 구축하기 위해서라도 장기적이고 지속적인 개발협력 사업이 실시되어야 한다. 이를 위해 사업 실행을 위한 전략, 분야별 지원계획, 우선순위, 지원 형태, 투명성 확보, 효율성 제고 등에 관한 논의가 심도 있게 이루어져야 할 것이다. 이의 가장 핵심적인 과제들 중 하나는 바로 ‘개발 재원’이다.

2018년 국민통일의식 조사에 따르면, 통일과정에서 우려되는 점으로 ‘남한주민의 막대한 통일비용’이라는 응답이 47.7%로 과거 어느 때보다 높게 나타났다.¹⁾ 즉, 북한 개발을 위한 비용 부담은 남북관계 개선을 위해 가장 먼저 해결해야 할 과제로, 남한의 사회적 갈등을 유발할 가능성을 내포하고 있는 것이다. 하지만 이러한 우려와는 달리, 통일 비용을 조달할 수 있는 재원에는 공공재원 즉 국민의 세금뿐만 아니라, 공여국, 다자개발은행(Multilateral Development Bank, 이하 MDB), 민간 부문(Private Sector) 등 다양한 수단(Channel)에 의한 재원이 존재하고 있다. 실제로 그동안 체제전환국을 포함한 수많은 개도국이 국제사회로부터 막대한 금액의 지원을 받아 왔으며, 한국도 예외는

* 본 논문의 내용은 한국수출입은행의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

1) 통일비용에 관한 역대 응답률은 2015년 43.1%, 2017년 47.7%, 2018년 47.9%로 나타났다. 통일비용 이외의 우려되는 점으로는 실업과 범죄 증가 등의 사회적 혼란(18%), 정치·군사적 혼란(19.1%), 북한주민의 대량 남한 이주(10.3%), 국제관계의 혼선(4.8%)이 있다. KBS 남북교류협력단, 『2018년 국민 통일의식 조사』 서울: 한국방송공사, 2018, p. 40.

아니었다. 이에, 본 논문은 북한개발협력을 위한 재원조달 방안을 모색하기 위해 UN(United Nations, 이하 UN) 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 가운데 SDG 17 지속가능발전을 위한 이행수단과 글로벌파트너십 강화와 관련된 논의에 주목하였다. 구체적으로, 개발재원 총회의 주요 논의사항과 공공재원의 한계를 보완할 수 있는 방안으로서 혼합금융에 대해 검토하고, 이를 북한에 적용하기 위한 시사점을 도출하고자 한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다.

제2장에서는 SDGs 달성을 위한 개발재원 관련 논의를 살펴본다. 주요 선진국의 경제성장 둔화, 원자재 가격 하락으로 인한 개발도상국(이하 개도국)의 국내재원 확보의 난항과 글로벌(global) 기준 총 채무의 증가로 개발재원 조달에 어려움을 겪고 있는 상황에서 새로운 재원 확보를 위해 어떠한 논의가 전개되고 있는지 분석해볼 것이다. 제3장에서는 공공재원의 한계를 보완하기 위해 민간재원조달을 촉진할 수 있는 공공재원의 활용 방안에 대해 검토한다. 특히, 북한개발협력 초기에 활용할 수 있는 방안으로 개발조사, 개발을 위한 보증, 민관협력(Public-Private Partnership, 이하 PPP)의 개념을 살펴보았다. 제4장에서는 대북제재 해제 상황을 전제로 조달 가능한 주요 개발재원인 국내공공재원, 해외공공재원, 국내외 민간재원을 중점적으로 검토한다. 그리고 국제사회의 대북제재 해제 이후, 북한개발협력을 도입기, 활성화기, 성숙기로 구분하여 주요 자원들의 유기적인 활용 방안을 제시할 것이다. 결론에서는 국제사회에서 논의되고 있는 혼합금융을 활용한 민간재원 조달이 북한개발협력에 미치는 영향과 이에 따른 시사점 및 한계에 관해 언급한다.

그동안 북한개발협력에 활용된 재원은 매우 제한적이었다. 국내 공공재원은 남북협력기금과 인도적 차원에서의 비정부기구(Non-Governmental Organization, 이하 NGO)의 재원을 중심으로 확보되었으며, 해외 공공재원의 경우 UN 산하기구를 중심으로 한 무상원조가 대부분이었다. 그 원인은 첫째, 대북지원에 관한 국민적 합의를 충분히 이루지 못했기 때문이다. 대북지원이 최초로 실시된 이후, 역대 정부의 대북정책 및 통일정책의 방향에 따라 크게 좌우되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 국민의 세금을 기반으로 하는 북한 개발 재원을 활용하기 위해서는 신중한 접근이 필요할 것이다. 둘째, 북한이 국제통화기금(International Monetary Fund, 이하 IMF), 세계은행그룹(World Bank Group, 이하 WBG), 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB) 등 다자개발은행을 포함한 국제금융기구에 가입하지 않았기 때문이다. 셋째, 민간 영역의 투자를 위한 법·제도, 경제·사회 인프라(infrastructure) 등 투자환경이 충분히 조성되지 않았다. 넷째, 국제사회의 대북제재가 그 원인으로 작용했다. 즉, 북한의 핵·미사일 실험과 이에 따른 경제제재는 사실상 대북지원을 제약한다고 볼 수 있다.²⁾

그러나 이러한 제약요소가 어느 정도 해소된다면, 기존의 체제전환국 및 개도국이 경험한 바와 같이 개발재원의 수단(channel)은 매우 다양해질 것으로 예상된다. 이에, 본 연구는 대북제재 해제, 국민적 합의, 투자환경의 단계적인 확충 등 다양한 개발재원을 고려할 수 있는 환경이 조성된다는 전제 하에, 북한개발협력에 활용할 수 있는 재원을 살펴 보고자 한다.

2) 2018년 유엔 안전보장이사회가 대북인도지원 가이드라인을 채택하여 인도적 지원은 대북제재의 예외로 인정하고 있으나 실질적인 지원은 여전히 제한적으로 이루어지고 있다.

II. 지속가능발전목표(SDGs)와 개발재원

1. 개발재원총회의 주요 내용: 도하선언까지

개발재원에 관한 논의는 개도국의 빈곤과 남북문제(global north and south)를 해결하기 위해 국제사회가 지원을 시작한 이래 최근까지 꾸준히 이어져 왔다. UN을 중심으로 이루어진 개발재원 논의의 주요 변화 과정을 요약하면 다음과 같다.

개발재원에 관한 논의는 1960년대 후반부터 UN을 중심으로 선진국에 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)의 양적 확대를 권고하는 내용을 골자로 활성화되기 시작했다. 1968년 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, 이하 UNCTAD) 총회는 사회 경제의 구조 변혁을 위해 개발이 필요함을 주장하였고, 이를 받아들여 공여국들은 국민 총생산(Gross National Product, 이하 GNP)의 0.75%를 ODA로 제공할 것을 권고한 토티베젠 보고서(Tinbergen Report)를 채택했다. 1970년에는 ‘UN 개발 10년을 위한 국제개발전략(International Development Strategy for the Second UN Development Decade, 이하 UN 10년 계획)’이 발표되었고, 공여국 GNP의 0.7%를 ODA로 지원하자는 내용의 피어슨 보고서(Pearson Report)를 총회 결의안으로 채택함으로써 ODA 규모에 관한 국제사회의 합의가 이루어지게 되었다. 이는 법적 강제력이 없는 권고안이었기 때문에, 오늘날까지도 일부 북유럽 국가들을 제외한 대부분의 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 회원국들이 목표를 달성하지 못한 한계를 지닌다. 그럼에도 불구하고

국제사회 개발협력의 방향을 제시한 UN의 10년 계획과 더불어, 피어슨 보고서(Pearson Report)는 구체적인 목표를 제시했다는 점에서 개발재원 논의의 중요한 첫 걸음이 되고 있다.

1990년대 후반에는 원조피로(Aid Fatigue) 현상으로 개발원조의 확대를 위한 노력이 결실을 맺지 못한 채 정체기를 맞이하게 된다. 여기서 원조피로 현상이란, 공여국의 지원에도 불구하고 개도국의 경제·사회적 상황이 충분히 개선되지 못함에 따라 개발재원이 늘어나지 않는 것을 뜻한다. 이의 주요 원인으로는 냉전 종식으로 인한 원조 동기의 감소, 원조액의 근본적인 부족, 개발과 관련된 공여국과 수원국의 욕구(needs) 불일치, 공여국의 국내재원 부족 및 우선순위 저하 등을 들 수 있다. 또한 동 시기에 제기된 새로운 이슈인 개도국의 역할 및 책임도 강조하지 않을 수 없다. 자세한 내용은 후술하겠지만, 개도국의 개발과제를 해결하기 위해 외부의 지원도 필요하지만, 내부의 역량 즉 세금을 포함한 국내재원을 효율적으로 확보하고 이를 뒷받침하기 위해 정부 역량을 강화하는 것도 중요하다는 목소리가 높아지게 되었다.

2000년대에 들어 개발재원 관련 논의는 보다 구체적으로 발전했다. 2001년 ‘개발재원에 관한 고위 정부 패널(UN High Level Panel for Finance Development)’에서는 공여국과 개도국의 책무성(accountability)을 함께 강조하기 시작했고, 개발재원에 주목하고 국제회의의 기초가 된 보고서(Zedillo’s Recommendation of High-Level Panel)를 제출했다. 이를 기초로 멕시코 몬테레이에서 제1차 개발재원 회의(International Conference on Financing for Development)가 개최되어 6가지 개발재원 및 수단의 기틀이 마련되었다.

2002년 채택된 몬테레이 컨센서스(Monterrey Consensus)에서는 개발재원의 핵심으로 개도국의 국내재원 조달에 대해 다뤘다. 먼저, 개발의 책임은 각국 정부에 있다는 점을 재확인하며, 개도국들이 빈곤 퇴치와 경제발전을 위해 각국 정부는 재원을 자체적으로 마련할 책임이 있음을 강조했다. 두 번째로는 해외직접투자(Foreign Direct Investment, FDI) 등 민간국제재원을 개발재원으로 활용하여 고용과 경제성장을 이룰 것을 요구하였다. 세 번째로는 개발을 위한 무역의 중요성을 언급하며 개도국의 무역역량 강화를 위해 무역을 위한 원조(Aid for Trade)를 확대하고 무역장벽을 완화하는 데 필요한 조치들을 나열했다. 네 번째로는 금융 및 기술부문에서의 협력의 중요성을 강조하고, 국제공공재원으로서의 ODA의 중요성을 재확인하였다. 또한 각 공여국들이 ODA/국민총소득(Gross National Income, 이하 GNI) 비율 0.7% 달성이라는 중액 목표를 달성할 것을 촉구하였다. 다섯 번째로는 외채문제를 다루었다. 즉, 개도국의 고채무 문제와 관련된 채무탕감 또는 재조정 노력에 대해 언급하였다. 여섯 번째로는 개도국의 무역참여를 확대 및 금융 서비스 개선을 위한 국제제도의 개혁 문제를 다루었다. 국제통화, 금융, 무역 체제의 일관성을 강화하고, 국제경제 의사결정 및 규범 형성 과정에서 개도국의 참여 기회를 확대할 것을 촉구하였다. 마지막으로 이러한 각 영역별 합의사항의 이행에 대한 모니터링(monitoring) 방안을 다루었다.³⁾

몬테레이 컨센서스는 GNI 대비 0.7%의 ODA 지원을 위한 주요 공여국들의 노력을 재확인함과 동시에, 개발재원의 첫 번째 요소로서 개도국의

3) 박수영·오수현, “제3차 개발재원총회와 아디스아바바 행동계획의 합의 분석”, 『개발과 이슈』 제24호, 2015. p. 8-10.

국내재원 강조, 개발재원 제공자로서 민간의 역할 강조, 개발을 위한 무역의 중요성, 외채탕감 등 기존의 논의를 보다 포괄적으로 발전시킨 점에서 높이 평가된다. 그러나 이처럼 방대한 내용을 실행하기 위한 구체적인 추진방안과 계획이 포함되지 않은 점은 근본적인 한계라 할 수 있다.

2008년에는 몬테레이 컨센서스 합의 결과의 이행 점검을 위한 후속 국제회의(Follow-up International Conference on Financing for Development)가 카타르 도하에서 개최되었고, 당시 참석자들은 도하 선언(Doha Declaration on Financing for Development)을 채택하였다. 2008년 국제금융위기로 주요 공여국의 재정상태가 어려운 상황이었음에도 불구하고, 참가국들은 1차 개발재원총회에서 합의된 GNI 대비 0.7%의 ODA 지원 확대를 재확인하며 원조효과성 제고를 위한 수원국의 노력을 강조했다. 또한, 기후변화 및 식량위기 등 새로운 문제에 함께 대응해 나가려는 국제사회의 의지도 확인할 수 있었다. 그러나, 도하선언도 몬테레이 컨센서스와 마찬가지로 합의사항에 대한 강제성이 결여된 탓에 정치적 선언에 지나지 않는다는 비판으로부터 자유로울 수 없었다.

2. 지속가능발전과 개발재원 논의

2015년 개발재원에 관한 논의는 SDGs가 국제사회의 새로운 개발 협력을 목표로 설정하면서 새로운 전환기를 맞이했다. SDGs를 포함한 2030아젠다는 복잡한 논의과정을 거쳐 채택되었으며, 크게 다음과 같은 두 가지 논의를 기초로 한다. 즉, 이는 2015년을 목표 기간으로

설정한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs) 이후의 Post-2015에 관한 논의와 리오+20⁴⁾의 논의가 전체적으로 통합된 형태였다. 국제사회의 개발재원을 포함하며 새로운 패러다임의 전환을 가져온 SDGs에 관해 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 지속가능발전목표의 주요 내용

행동영역	목표 (Goal)	내 용
사람 People	1	빈곤의 종식
	2	기아의 종식
	3	건강과 복지
	4	양질의 교육
	5	성평등
	6	깨끗한 물과 위생
번영 prosperity	7	지속가능한 에너지
	8	일자리와 경제성장
	9	혁신과 인프라 구축
	10	불평등 완화
	11	지속가능한 도시와 거주지
환경 Planet	12	책임있는 소비와 생산
	13	기후행동
	14	해양 생태계 보호
	15	육상 생태계 보호
평화 Peace	16	평화, 정의, 제도구축
파트너십 Partnership	17	파트너십

자료 : UN (2015b)

4) 1992년 브라질의 리오데자네이로에서 개최된 유엔 환경과 개발(United Nations Conference on Environment and Development) 회의로부터 20년이 지난 2012년에 개최된 회의이다. 동 회의의 정식 명칭은 지속 가능한 개발에 관한 유엔회의(United Nations Conference on Sustainable Development, UNSCSD)이다.

2015년 UN총회는 “우리 세계의 전환: 지속가능발전을 위한 2030 아젠다(Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)”를 채택했다. 그 핵심은 2030년까지를 달성 기한으로 한 17개의 목표(Goal)와 169개 세부목표(Target)로 구성된 SDGs이다. MDGs가 빈곤삭감과 사회개발에 역점을 둔다면, SDGs는 지속가능한 발전을 위해 경제, 사회, 환경의 3대축을 중심으로 경제개발 이상의 목표를 설정하고 있다. 또한, 이는 선진국과 개도국을 포함한 모든 국가와 지역을 대상으로 삼는 보편적인 목표이다. 국제사회에서는 SDGs 달성을 위해 양자, 다자 개발협력 실시기관과 같은 공적기관뿐만 아니라 국가, 민간기업, NGO도 함께 노력할 것을 권고하며 구체적인 행동기준을 제시하고 있다.

〈표1〉에 나타난 바와 같이, SDGs는 다음의 다섯 가지 요소로 구성된다. 첫째, 사람(people)이다. SDG 1번부터 6번까지는 사회발전 영역으로 빈곤퇴치, 교육, 보건, 성평등 등 MDGs에서 다루어져 온 사회개발 분야에 대한 내용들을 포괄적으로 담고 있다. 둘째, 번영(prosperity)이다. SDG 8부터 11까지는 경제성장을 위한 목표이면서 MDGs에서 다루어지지 않았던 개념도 포함된다. 즉, 양질의 일자리와 경제성장을 이루기 위해 경제 인프라 구축에 힘쓰는 동시에, 무분별한 개발로 불평등이 발생하지 않도록 포용적인 경제 환경을 구축하고 지속 가능한 성장 동력을 마련하는 것을 목표로 삼고 있다. 셋째, 지구 환경(planet)이다. SDG 7과 12부터 15까지는 생태계의 보호를 위한 기후변화 대응, 육상 및 해양 생태계 보호와 복원에 역점을 두고 있다. 넷째, 평화(peace)이다. SDG 16인 정의롭고, 평화로우며 포용적인 사회조성은 SDG 1부터 15까지를 달성하기 위한 전제 조건이자, 수단

으로 작용한다. 마지막은 파트너십(partnership)이다. 세계 각국은 SDGs를 달성하기 위한 이행수단으로, 국내재원과 ODA, 기술 이전, 무역, 다양한 행위자들 간의 파트너십을 강조하고 있다. MDGs와 SDGs의 큰 차이점들 중 하나는 MDGs와 달리 SDGs에는 실질적인 이행수단에 관한 보다 세부적인 목표가 제시되어 있다는 점이다.

여기서 강조하고 싶은 점은 본 논문이 주목한 개발재원 관련 내용이 SDG 17 지속가능발전을 위한 이행수단과 글로벌파트너십 강화에 포함되어 있다는 사실이다. 이는 앞서 살펴본 몬테레이 컨센서스와 도하 선언에서 논의된 내용이 반영된 것으로, 개발재원조달에 있어 개도국의 국내재원의 중요성과 이를 실행하기 위한 제도 지원, 선진국의 ODA 양적 확대, 다양한 개발재원 조달, 부채탕감 및 고채무국에 대한 배려를 포함한다. SDG 17번의 개발재원과 관련된 구체적인 내용은 다음과 같다.

17. 이행수단 강화와 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 재활성화

17.1 세금 및 기타 수입 징수를 위한 국내 역량을 개선하기 위하여 개도국에 대한 국제적 지원 등을 통한 국내재원 동원을 강화한다.

17.2 선진국은 개발도상국에 대한 ODA 규모를 국민총소득(GNI) 대비 0.7%까지 확대하고, 최빈국에 대한 ODA를 국민총소득 대비 0.15-0.20%까지 제공할겠다는 공약 달성을 포함하여 ODA에 대한 책무를 완전히 이행해야 한다. ODA 공여국들이 최빈국에 제공하는 ODA 규모를

GNI 대비 최소 0.2%로 설정할 것을 장려한다.

17.3 다양한 원천으로부터 개도국을 위한 추가 금융재원을 동원한다.

17.4 적절한 경우 부채조달, 부채탕감, 부채조정을 위한 정책조율을 통하여 개도국이 장기적인 부채상환능력(debt sustainability)을 갖출 수 있도록 지원하며, 고채무 빈곤국(Heavily Indebted Poor Countries, HIPC)의 채무부담을 완화하기 위해 외채문제에 대응한다.

2015년 SDGs체제 출범과 함께 이를 달성하기 위한 개발재원 조달 관련 회의가 개최되었다. 에티오피아 아디스아바바에서 열린 3차 개발재원총회에서는 Post-2015 목표 달성을 위한 재원동원 방법 및 정책이 제시·권고되었고 회의 결과 문서로 아디스아바바 행동계획(Addis Ababa Action Agenda, 이하 AAAA)이 채택되었다. AAAA는 기존 개발재원총회의 합의사항 재확인, SDGs 달성을 위한 재원 조달 및 이행수단의 강화, 행동계획의 후속조치 점검방안 마련의 세 가지를 핵심적인 내용으로 한다. 또한 AAAA의 주요 내용은 기존 합의를 대부분 유지하면서 한계로 지적된 구체적인 행동계획을 보완했다는 점에서 차별성을 가진다.

AAAA 항목의 수만 보더라도 몬테레이 컨센서스(총 73항)와 도하선언(총 90항)에 비해 크게 늘어난 총 134항으로, 보다 구체적인 행동계획이 제시되어 있다. 예를 들어, 개도국의 국내 공공재원 관련 항목에서는 조세개혁과 불법자금의 방지를 통한 국내 공적 재원의 조달을 강조하였으며, 국제개발협력 관련 항목에서는 개발협력의 범위를 자금 및 기술에

제한하지 않고 국제 공공재원으로서 ODA의 역할에 대해 기술하고 있다. 또한, 역량 개발에 관해서도 과학, 기술 혁신과 함께 포괄적인 접근 방식을 강조하고 있다.⁵⁾ 이러한 변화는 2002년 개발재원총회 이후, 글로벌 경기 악화로 인한 ODA 규모의 감소, 개발효과성(aid effectiveness) 제고를 위한 개도국의 역할, SDGs 출범 등의 새로운 개발 이슈가 반영된 결과라고 할 수 있다.

〈표 2〉 아디스아바바 행동계획의 구성

내 용
Post-2015 개발재원 글로벌 프레임워크 A global framework for financing development post-2015
국내공공자원 Domestic public resources
국내외 민간기업과 자원 Domestic and international private business and finance
국제개발협력 International development cooperation
개발동력으로서의 무역 International trade as an engine for development
부채 및 부채지속가능성 Debt and sustainability
시스템 이슈대응 Addressing systemic issues
과학기술혁신 및 역량강화 Science, technology, innovation and capacity-building
데이터 모니터링 및 후속조치 Data, monitoring and follow-up

자료 : UN (2015a)

5) UN, Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, 2015a.

3. 개발재원 논의의 주요 쟁점

AAAA는 기존의 개발재원총회의 논의 내용을 재확인하고 발전시킴과 동시에, SDGs 시대의 개발재원 논의의 방향성을 제시함으로써 중대한 전환점을 마련했다. SDGs는 경제, 사회, 환경의 포괄적·균형적 발전을 지향하기 때문에, 이를 달성하는 데 필요한 재원도 막대한 편이다. UNCTAD에 따르면, 선진국과 개도국이 SDGs를 달성하기 위해 소요되는 재원의 규모는 연간 약 5조에서 7조 달러에 달할 것으로 예상된다. 그 범위를 개도국으로 제한할 경우 연간 약 3.3조 달러에서 4.5조 달러가 소요되며, 이는 주로 기초 인프라(도로, 철도, 항만, 발전소, 상하수도), 식량(농업, 지역개발), 기후변화, 이민, 보건, 교육 분야 지원을 위해 사용될 것으로 보인다.⁶⁾ 그러나 전통적인 개발재원이라 할 수 있는 주요 공여국과 UN, MDB 등 다자기구의 ODA는 2018년 기준 1,493억 달러로 전년도 대비 2.7%가 감소되었다.⁷⁾ 따라서 개도국의 SDGs 달성을 위한 개발재원을 공적자금으로만 충당하는 것은 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 이에 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development, 이하 OECD) DAC를 중심으로 새로운 방향을 모색하게 되었는데, 그 핵심은 개발재원 개념의 범주를 확대 시킨 ‘지속가능개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for

6) UNCTAD, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*, New York: the United Nations, 2014, p. 140.

7) 2018년 기준 1,493억 달러는 전년도와 동일한 추계 방식을 적용할 경우의 금액이다. 2018년 부터 ODA 총액을 계산하는 방식이 개편되어 기존 방식보다 더 많은 개발재원이 ODA로 인정받게 되었다. 새로운 기준을 적용할 경우, 2018년 ODA 총액은 1,530억 달러이다. OECD, “Development aid drops in 2018, especially to neediest countries,” <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm> (검색일: 2019.6.24)

Sustainable Development, 이하 TOSSD) 개념의 도입'과 '민간재원 조달을 위한 공공재원의 새로운 역할 모색'에 있다.

가. 지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD)

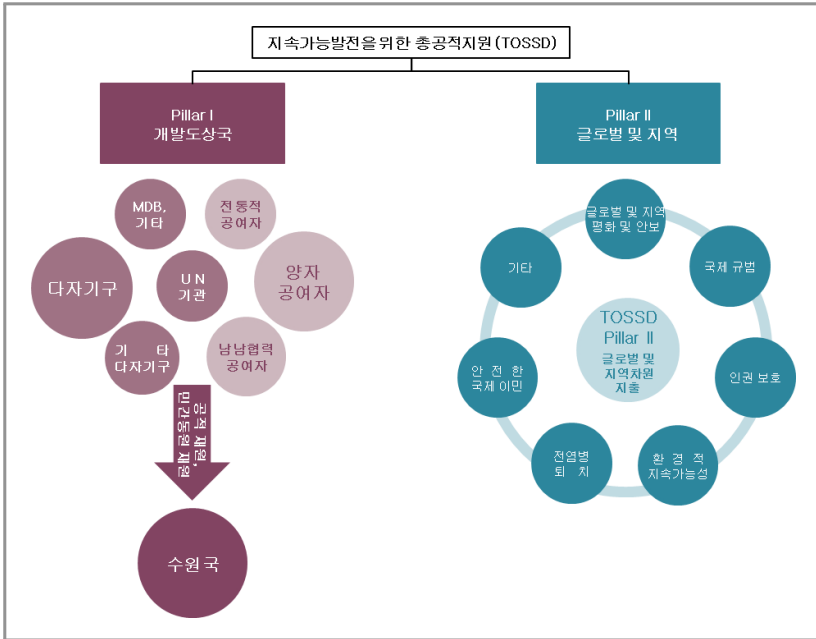
TOSSD는 개도국의 SDGs를 촉진시키기 위한 모든 공공재원 및 이를 가능하게 하는 지역 혹은 지구적 차원의 노력으로 구성된다.⁸⁾ TOSSD는 다음의 <그림1>과 같이 크게 두 가지 축으로 나눌 수 있다.

첫 번째 축은 지속가능한 발전을 위해 수원국으로 유입되는 '직접적인 재원으로 국가들 간(cross-border)의 재원 흐름'이다. 재원의 구성은 다음의 <그림2>와 같다. 흥미로운 점은 ODA에 비해 더욱 다양한 행위자들이 포함되었다는 점이다. 즉, TOSSD에는 전통적인 개발재원인 ODA를 비롯해 기존의 DAC시스템에서 기타공적자금(Other Official Flow, OOF)으로 분류되던 비양허성 차관 채무 구제수단, 지분투자, PPP, 민간재원 유도를 위한 금융수단이 모두 포함된다. 따라서 행위자의 범위도 전통적인 양자, 다자 원조기구뿐만 아니라, 신흥원조국, 남남협력, 삼각협력에 참여하는 행위자까지로 확대된다.⁹⁾

8) OECD, "Clarifying key concepts embedded in the TOSSD definition," *TOSSD Task Force Issues Paper*, 6 July 2017.
<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Clarifying-key-concepts-embedded-in-the-TOSSD-definition.pdf>
 (검색일: 2019.6.24)

9) OECD, "A NEW STATISTICAL MEASURE FOR THE SDG ERA,"
<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD-A-New-Statistical-Measure-for-the%20SDG-Era.pdf>
 (검색일: 2019.6.24)

〈그림 1〉 총공적지원의 구성

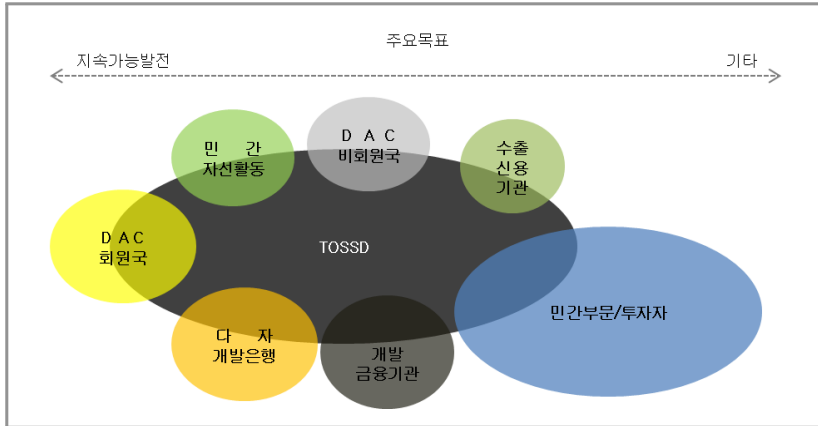


자료 : OECD, "A NEW STATISTICAL MEASURE FOR THE SDG ERA,"
<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD-A-New-Statistical-Measure-for-the%20SDG-Era.pdf>
 (검색일: 2019.6.24.)

주 : IFIs: International Financial Institutions, MOs: Multilateral organizations.

두 번째 축은 글로벌 공공재와 개발 촉진기제를 다루고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, SDGs는 개별국가의 노력만으로는 달성하기 어렵다. 예를 들어, SDG 13 기후변화 대응, SDG 14 대양, 바다, 해양자원의 보호와 지속가능한 이용에 관한 목표는 국경을 초월해 국제사회가 함께 협력하지 않으면 성공적으로 달성할 수 없다. 이에 SDGs를 위한 국제협력은 매우 중요하며, 이를 위한 공동노력 및 자원조달도 필요하다. 이러한 관점에서 두 번째 축은 SDGs를 지원하는 지구적·지역적 지출을

〈그림 2〉TOSSD의 개발재원 범주와 프레임워크



자료: OECD, “Measuring total official support for sustainable development,”
<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/TOSSD%20flyer.pdf>
 (검색일: 2019.6.24)

파악할 수 있도록 설계되었다. 새로운 개념으로 제시된 이 측은 세부적인 사항과 관련해 아직 부족한 부분도 있다. 이에 OECD 국제 TOSSD 태스크포스(OECD International TOSSD Task Force)에서는 전통적인 ‘개발목적’ 자금 이외의 자금을 파악할 수 있는 시스템을 개발하고 있다.¹⁰⁾

TOSSD는 지속가능한 개발을 위한 재원의 추적을 위해 일관되고 비교 가능하며 통일된 시스템을 제공하고자 고안되었다. TOSSD 데이터는 정부 및 기관의 전략적 계획 시 근거자료로 사용될 수 있을 뿐만 아니라, 재원의 수요와 우선순위를 발굴하거나 수급 현황을 점검할 때도 활용될 수 있다. 특히 SDG 17 지속가능발전을 위한 이행수단과 글로벌 파트너십 강화 목표 및 기타 세부목표가 다루고 있는 개발재원 관련

10) 동 태스크포스는 개도국 통계 전문가, OECD DAC, 수원국 및 비DAC 회원, 국제기구의 전문가로 구성된다.

목표들의 이행 현황을 점검하는 데도 활용될 수 있을 것이다. TOSSD를 통해 개발 파트너들 간 협력에 의한 시너지가 제고될 것이며, 이는 개발재원의 질과 영향력에 관한 정책적 논의에 기여할 것으로 예상된다.¹¹⁾

나. 개발재원으로서 민간재원의 역할

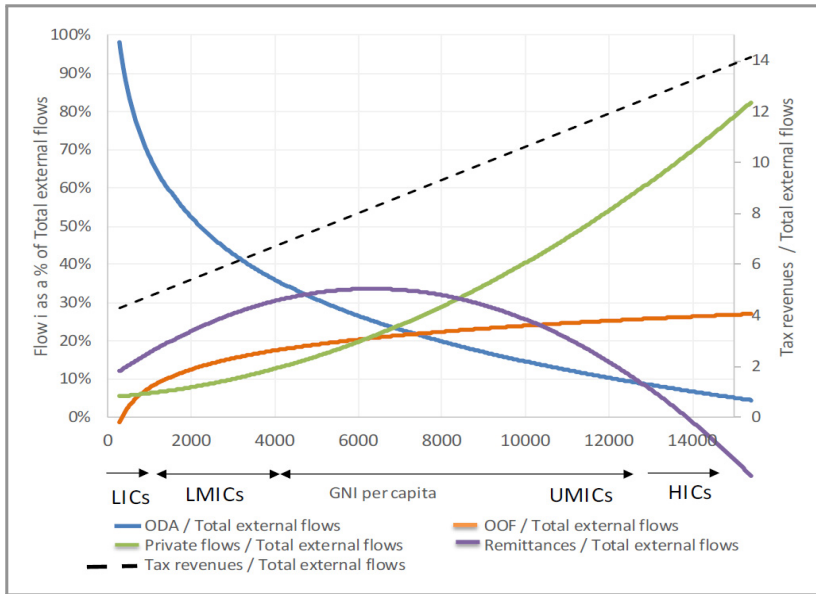
몬테레이 컨센서스에서 AAAA에 이르는, 개발재원에 관한 논의들에서 지속적으로 강조되는 점은 공공재원이 담당하는 역할이 제한적이므로 이를 보완하기 위해 개도국의 국내재원 및 민간부문의 역할이 강화되어야 한다는 것이다. 그 배경은 원조피로 현상 및 글로벌 경기악화에 따른 공여국의 재정상태 악화에서 찾을 수 있다. 또한 이는 개도국의 경제성장에 따른 세수확대로 국내재원뿐만 아니라 민간투자도 확대되고 있는 현실이 반영된 결과라 할 수 있다. 이와 관련하여 개도국의 시기별 재원의 종류에 주목한 흥미로운 연구가 있다.

Cecilia et al.(2019)의 전환기 개도국의 개발재원(Transition Finance)에 관한 연구 결과에 따르면, <그림3>에 나타난 바와 같이 수원국의 소득 수준에 따라 주요 개발재원이 명확하게 변화함을 알 수 있다. 이 연구에서는 2012년부터 2016년까지 선진국에서 개도국(수원국¹²⁾)으로 유입된 자금을 종류별로 분석했다. 재원의 흐름을 종류별로 살펴보면,

11) 정지원·정지선·이주영·유애라, 『개도국 SDGs이행 지원을 위한 개발재원 확대방안』, 세종: 대외경제정책연구원, 2018, p. 31.

12) OECD DAC는 3년마다 소득수준(GNI), 인간개발지수(Human Development Index) 등을 고려하여 수원국을 최빈국(Low Income Countries, LICs), 기타저소득국(Other Low Income Countries, OLICs), 하위중소득국(Lower Middle Income Countries and Territories, LMICs), 상위중소득국(Upper Middle Income Countries and Territories, UMICs)으로 구분한다.

〈그림 3〉 1인당 GNI 상승에 따른 공공재원에서 민간재원으로의 전환



자료: Cecilia Piemonte et al. (2015), p. 22.

주1: 공공재원은 DAC 회원국의 공여국의 순지출 금액, 비DAC 회원국의 신고액, 다자기구의 순지출 금액의 합산임. (2012년~2016년 순지출/ 2016 USD)

먼저 ODA는 최빈국에서 가장 큰 비중을 차지하지만 수원국의 경제력이 증가함에 따라 급격하게 감소하는 경향을 보이는 반면, 개도국의 국내 재원의 세입(Tax)과 민간투자(Private Flows)는 급격하게 증가함을 알 수 있다. 또한 기타공공재원(Other Official Flows, OOF)은 점진적으로 증가하여 가장 안정적으로 변화하고 있다. 마지막으로 개도국 국민 개인이 해외에서 자국으로 송금하는 자원(remittances)의 규모는 일정 수준까지 상승하다가 대략 1인당 GNI가 7,000달러 수준을 정점으로 큰 폭으로 감소한다. 이러한 결과는 수원국의 개발재원의 변화가 공공 재원의 한계와 민간재원의 가능성을 명확하게 나타냄을 보여준다.

따라서 장기적인 관점에서 안정적인 개발재원을 확보하기 위해서는 합리적인 민간재원의 유치 방안을 마련하는 것이 핵심 과제라 할 수 있을 것이다.¹³⁾ 이에 다음 장에서는 민간재원을 유치하기 위한 공공재원의 활용 방안으로서 혼합금융에 관해 검토한다.

Ⅲ. 혼합금융의 활용

1. 혼합금융 개념

혼합금융이란 국제개발에서 오래전부터 사용한 용어로, 재원조달 방안들 중 하나이다.¹⁴⁾ SDGs의 출범과 함께 개발재원에 있어 혼합금융의 역할은 더욱 강조되고 있다.¹⁵⁾ OECD DAC에 따르면, 혼합금융은 개도국의 SDGs 달성을 위해 추가적인 상업 재원(commercial finance)을 동원하려는 목적으로 개발재원을 전략적으로 활용하는 것을 의미한다. 2017년 OECD DAC 각료회의는 개발금융기구(Development Finance Institution, DFI)에서 사용되는 혼합금융의 운용원칙에 따라 ‘〈표3〉

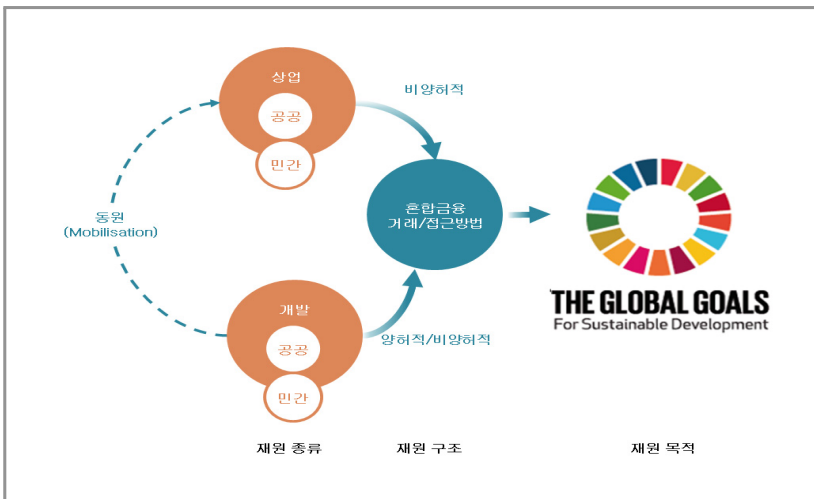
13) 이 보고서는 개발재원의 변화를 분석한 것으로, 수원국의 전환기에는 공공재원의 양허성과 같은 조건 외에도 무역 관련 예외조치 및 관세 특혜조치의 적용, 채무구제, 비재무적 기술협력 등 다양한 요소가 개발환경에 영향을 미침을 지적했다. 또한, 같은 소득그룹 안에서도 자원의존도, 국내경제 규모, 인구 등 소득수준 이외의 요소에 따라 자원 흐름이 더 크게 달라질 수 있다는 점도 강조했다.

14) World Bank·IMF, “Moving forward: Financing modalities toward the MDGs”, *Background document, DC2005-0008/Add. 1*, Washington, DC.: World Bank/IMF, 2005.

15) 2012년부터 15년까지 신디케이트론(syndicated loans), 직접투자 등 혼합금융을 활용해 약 811억 달러의 공적개발재원이 조성되었다.

혼합금융의 5대 원칙’을 발표했다. 이 가운데 국제사회의 보편성과 남북의 특수성을 고려하여, 대북제재가 해제될 경우 유념해야 할 부분을 검토하면 다음과 같다.

〈그림 4〉 혼합금융의 개념



자료 : OECD (2018), p. 52.

첫째, 개발 목적성이다. SDGs에서 강조하는 바와 같이, 혼합금융을 활용할 때는 경제, 사회, 환경의 요소가 균형 있게 고려되어야 한다. 이에 혼합금융에 참여하는 개발재원은 남북의 SDGs에서 추구하는 개발효과를 극대화하는 원동력으로 작용해야 할 것이다.

둘째, 혼합금융은 개발성과 도출을 위해 전체 재원조달을 최적화하기 위한 민간재원의 동원에 기여해야 한다. 민간재원의 경우 공공재원과는 달리 투자 리스크(risk)를 고려하지 않을 수 없다. 따라서 개별프로젝트 실시여부에 있어 경제·사회 인프라, 법·제도, 정치적 환경에 대한 리스크

때문에 민간재원의 확보가 불가능한 영역에서도 원활한 투자가 이루어질 수 있도록 개발재원이 민간재원을 유인해야 할 것이다. 단, 개발협력의 초기 단계에 혼합금융이 길잡이(Path Finder)로서 민간재원을 유인하고 시장실패를 보완하되 개도국의 시장이 일정 수준으로 성숙해진 단계에서는 그 역할을 단계적으로 축소해 나가야 한다. 이는 양허성 재원의 투자기간 및 회수에 대한 전략을 포함함으로써 시장왜곡을 방지하고, 상업적 지속가능성을 보장하는 것을 의미한다.

셋째, 현지 개발환경(Local Context)에 대한 고려이다. 혼합금융을 통해 제공되는 서비스는 남한뿐만 아니라, 북한에도 양질의 일자리를 제공하는 등 북한의 개발 우선순위를 충족해야 한다. 이를 위해 북한의 금융부문 참여자들과 협업하되, 현지 금융 부문을 차별하는 접근 방식은 지양해야 할 것이다.

넷째, 효과적인 파트너십이다. SDG 17에서 파트너십을 강조한 것처럼, SDGs 달성을 위해 국제기구, 중앙정부, 민간기업, NGO 등은 유기적인 파트너십을 형성하여 개발협력의 효과가 극대화될 수 있도록 조정기능을 강화해야 한다. 주요 공여국 및 국제기구의 경우 SDGs, 개발효과성(Development Effectiveness), 책무성, 투명성 등과 같은 국제규범을 따르고 있는 바, 중장기적인 관점에서 북한개발협력 사업도 국제사회의 보편성에 따라 추진되어야 할 것이다.

다섯째, 모니터링이다. 1990년대 중반 이후 실시된 대북원조와 관련해 투명성 확보 문제가 꾸준히 제기되고 있다. 이에 관련 기관에서는 북한 개발협력 사업의 성과 달성 및 책무성 확보를 위해 명확한 성과 프레임 워크, 자금의 흐름, 수익성, 개발효과에 대한 측정 및 보고에 기반한 모니터링을 실시해야 할 것이다.

〈표 3〉 혼합금융의 5대 원칙

<p>(원칙 1) 개발 목적성</p> <p>혼합금융 지원은 사회, 환경, 경제적으로 지속가능한 개발에 기여한다는 개발금융 제공기관의 설립목적에 부합해야 한다.</p>	<p>a. 혼합금융에 참여하는 개발재원은 지속가능개발 목적 달성이라는 개발효과를 극대화하는 원동력으로 작용해야 함.</p> <p>b. 개발재원 투입에 앞서 개발목적과 기대성고를 명확하게 정의해야 하며, 거래참여자 간에 상호 합의되어야 함.</p> <p>c. 개발재원으로 추진되는 혼합금융 사업은 지배구조, 환경·사회적 기준, 책임 있는 기업관행(Responsibel Business Conduct, RBC) 등에 있어 높은 품질을 준수하여야 함.</p>
<p>(원칙 2) 민간재원 동원</p> <p>혼합금융에 참여하는 개발재원은 개발성과 도출을 위해 전체 재원조달을 최적화하기 위한 민간재원 동원에 기여해야 한다.</p>	<p>a. 민간재원의 확보가 불가능한 영역에 투자하거나, 민간재원을 유인함으로써 추가성 확보에 기여해야 함.</p> <p>b. 섹터(sector), 지역별 특성을 감안한 접근으로 민간시장의 성숙을 통한 레버리지 확대를 모색하여야 함.</p> <p>c. 길잡이(path finder)로서 민간재원을 유인하고, 시장실패를 보완하되 시장 성숙단계에서 그 역할을 적절히 축소해야 함.</p> <p>d. 양호성 재원의 투자기간 및 회수(exit)에 대한 전략을 포함함으로써 시장왜곡을 방지하고, 상업적 지속가능성을 보장해야 함.</p>
<p>(원칙 3) 현지 개발환경 (Local Context)에 대한 고려</p> <p>혼합금융에 참여하는 개발재원은 현지 개발수요, 우선순위, 역할을 지원하고, 현지금융시장 발전에 기여해야 한다.</p>	<p>a. 현지 수요자 앞으로 서비스를 제공하고, 양질의 일자리를 제공하는 사업을 지원하는 등 현지의 개발우선순위를 충족시켜야 함.</p> <p>b. 현지 금융시장 발전을 위해 현지 금융부문 참여자들과 협업하고, 현지금융부문을 차별하는 접근방식을 지양해야 함.</p> <p>c. 건전한 투자환경(Sound Enabling Environment) 구축을 위한 노력과 연계하여 혼합금융을 추진해야 함.</p>
<p>(원칙 4) 효과적인 파트너십</p> <p>혼합금융은 상업적 재원의 참여 동기를 적절히 활용하되, 개발 금융기관에 적용되는 현행 기준 및 원칙과 타협해서는 안된다.</p>	<p>a. 거래에 참여하는 타 기관의 거래목적과 의무를 존중하되, 개발 부문 참가자의 경우 국제기준 등 개발목적 사업 관련 기준을 준수해야 함.</p> <p>b. 개발재원 참여자는 참여자 간 리스크의 적정하고 균형 잡힌 배분을 위해 효율적인 리스크 측정, 배분 및 관리 역량을 갖추어야 함.</p> <p>c. 프로그램 어프로치 등 표준화와 상호조정(harmonization)을 통해 시장, 섹터별 규모 확대(scalability)를 추구해야 함.</p>
<p>(원칙 5) 모니터링</p> <p>혼합금융은 책무성 확보를 위해 명확한 성과 프레임워크, 자금 흐름, 수익성, 개발효과에 대한 측정 및 보고에 기반하여 모니터링 되어야 한다.</p>	<p>a. 개발재원 및 상업재원 참여자는 초기부터 상호협의를 통해 공통의 성과지표(Key Performance Indicator, KPI)를 설정하는 등 모니터링 프레임워크에 합의해야 함.</p> <p>b. 사전에 설정된 방법론에 따라 재원 동원, 상업적 성과, 개발 성과를 추적 관리해야 함.</p> <p>c. 개발재원 투자의 성과와 관련한 적절한 데이터 수집, 모니터링 및 평가를 위한 자원 배분 및 시스템을 설계해야 함.</p> <p>d. 혼합금융의 실행 및 결과에 대한 정보를 관련 이해관계자에게 투명하게 공개함으로써 책임성을 확보해야 함.</p>

자료 : OECD (2018), 재인용: 김잔디(2017), p. 3.

2. 혼합금융의 지원수단 및 구조화 메커니즘 (mechanism)

혼합금융의 설계는 개도국에 대한 투자를 실시할 때 공공·민간 투자자가 부담하는 위험(risk) 및 수익 구조상의 불균형을 감소시켜 결과적으로 개발재원을 확대시키는 일련의 작업을 의미한다.

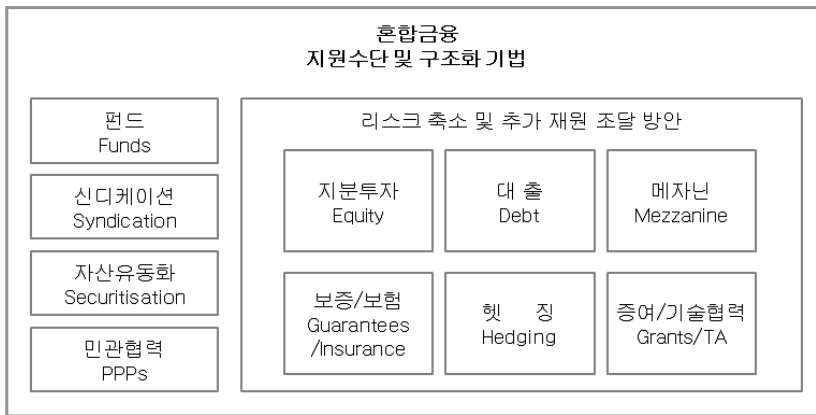
민간재원을 동원할 때는 다양한 금융수단을 복합적으로 사용하게 되는데, 이러한 혼합금융의 지원수단을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 직접투자(direct investment)의 수단에는 대출(debt)과 지분투자(equity instruments) 그리고 이 둘의 중간적 성격을 띠는 메자닌 투자(mezzanine)¹⁶⁾가 있다. 직접투자를 양허적 조건으로 활용할 경우, 개발협력 프로젝트 전체의 자본 부담을 낮춰 새로운 투자자를 동원(mobilisation)하는 효과를 기대할 수 있다. 또한 비양허적 시장 조건으로 지원되는 경우에도 민간이 개발금융기관의 사업심사 역량 및 개도국의 투자경험 등을 활용할 수 있어, 사업의 성공 가능성에 대한 민간 투자자의 신뢰를 높일 수 있다. 둘째, 보증 및 보험(guarantees and insurance)이다. 개도국에는 다양한 리스크가 존재한다. 예를 들어, 정치 환경, 거시경제의 변동성, 법규제의 변화, 시장상황의 변화가 있다. 보증 및 보험은 이러한 투자 리스크를 보장하며, 대출이나 여타 계약상의 의무가 이행되지 않았을 때 피 보증기관 앞으로 보증된 금액을 대신 지급해주는 방식의 금융지원 수단이다. 셋째, 통화, 금리 스왑 등의 헷징(hedging) 수단, 사업준비 단계에서의 사업의 타당성 평가, 분야별 정책 및 사업 역량

16) 메자닌이란 이탈리아어로 건물 1층과 2층 사이에 있는 공간을 의미한다. 메자닌 투자는 안정 성과 위험성을 적절하게 안배하여 위험성을 낮추는 투자방식을 의미한다.

확충을 지원하는 무상원조와 기술협력 등이다.¹⁷⁾ 혼합금융의 지원수단과 메커니즘 가운데, 대북제재 해제 이후 비교적 초기단계에 적용할 수 있는 혼합금융의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 5〉 혼합금융의 수단과 메커니즘



자료 : OECD (2018), p. 80.

가. 기술협력(개발조사)

기술협력은 개도국 국민의 지식, 기능, 기술수준의 향상을 위한 협력을 말한다. 구체적으로는 연수생이나 유학생 초청, 전문가 및 조사단 파견, 개발조사 등을 들 수 있다. 투자 관련 기술협력(Investment- Related Technical Cooperation, IRTC)은 투자사업의 시행과 관련된 컨설팅, 기술지원 및 제공, 감독이나 기술자, 숙련공의 제공을 포함한다. 또한 기타 투자관련 기술협력에는 대략적인 설계 및 주요 구조의 예비디자인,

17) 김잔디. “SDGs 달성을 위한 민간재원 동원: 혼합금융 지원수단 및 구조화 기법”, 『EDCF ISSUE Paper』, 서울: 한국수출입은행, 2017.

상세조사 및 예비투자조사의 검토, 상세설계, 입찰서류의 작성, 공급자의 사전 자격심사, 입찰자격 제한, 입찰평가 및 낙찰에 대한 권고, 환경영향평가 등 환경이나 사회영향에 관한 권고 또는 시행, 건설의 감리 등이 해당된다.¹⁸⁾

규모면에서 볼 때 기술협력은 혼합금융에서 큰 비중을 차지하지 않지만, 대규모 민간재원을 동원하기 위한 준비단계에서는 중요한 역할을 담당할 수 있다. 민간 영역의 경우 컨설팅, 타당성 검사 등을 실시하기 위한 충분한 재원이 확보되지 않거나 상세설계, 환경영향평가 등 전문적인 역량이 부족할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 과제를 해결하기 위해 기술협력을 활용한다면, 중장기적인 관점에서 민간재원을 효과적으로 유치할 수 있을 것이다. 나아가, 기술협력으로 실시한 개발조사를 통해 개발목적과 상업성이 충족된다면, 이를 개발프로젝트로 발전시키는 것도 가능할 것이다.

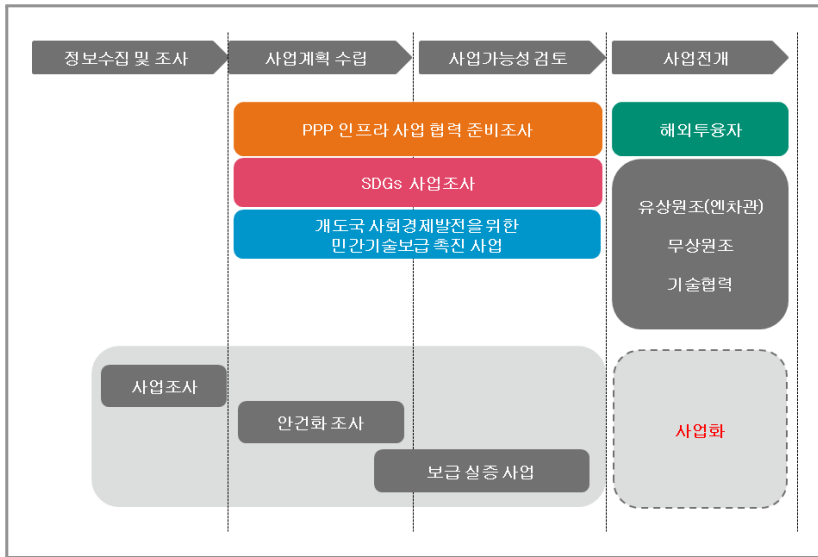
최근 들어 공여국에서는 개발효과성 제고를 위해 정책일관성(Policy Coherence for Development, 이하 PCD)에 관한 논의가 진행되고 있다. PCD의 관점에서 기술협력은 무상원조 및 유상원조가 결합될 경우 개발효과성 제고에 큰 기여를 할 수 있다. 이에 일본은 기술협력을 활용해 SDGs 달성 및 고용창출과 인재육성, 기술력 향상을 이루고자 힘쓰고 있고, 이를 자국의 기업이 개도국에 진출하는 데 적극 활용하고 있다. 여기서 흥미로운 점은 일본의 경우 ODA를 포함한 경제협력 가운데, 개발조사를 핵심적인 요소의 하나로 인식하고 유기적으로 활용하고 있다는 사실이다. 예를 들어, 일본국제협력단(Japan

18) ODA 용어사전 목록 <http://www.oda.go.kr/opo/inaya/infoCenterOdaWordDicaryList.do>
(검색일: 2019.6.24)

International Cooperation Agency, 이하 JICA)은 일본의 공적기관과의 연계, 개도국과의 신뢰관계, 전문성 등의 강점과 기업의 기술, 자금, 사업수행 경험 등을 연계하여 새로운 개발협력 모델을 발굴해 구축하고 있다.

〈그림6〉은 일본의 경제협력 중 민관협력 개발조사 사업에 관한 내용이다. 이를 살펴보면 첫째, 해당 사업으로 PPP 인프라사업을 위한 협력 준비조사가 있다. 이는 민관협력을 통한 개도국의 인프라사업 계획의 수립을 위한 조사로, 높은 개발효과를 창출하는 PPP 형태의 인프라 사업에 초점을 맞춘다. 이 조사는 민간기업의 제안에 기초해 실시되는 것이 특징이며, 건당 1억5천만 엔을 상한액으로 한다. 둘째, SDGs 비즈니스 조사이다. 이는 민간기업이 개도국의 SDGs를 달성할 수 있도록 관련 사업을 실시하는 기업을 지원한다. 원칙적으로 JICA 해외 사무소가 설치되어 있는 개도국을 대상으로 하며, 상한액은 건당 5천만 엔이다. 셋째, 중소기업 해외진출 지원 사업이다. 개발조사 사업에서는 일본기업의 개도국 진출을 독려하기 위해 중소기업에 특화된 제도를 별도로 운영하고 있으며, 기초조사 및 안전화조사부터 보급·실증 사업화 단계까지 지속적으로 지원한다. 기초조사 단계에서는 현지 상황을 수개월에서 1년간 조사할 수 있도록 천만엔 이내의 안전에 대해 지원하고 있으며, 안전화조사 단계에서는 기술, 제품, 사업 등의 활용 가능성을 검토하고 이를 사업 모델의 개발로 발전시킨다.

〈그림 6〉 일본의 경제협력 중 민관협력 개발조사 사업



자료: JICA, “JICAの民間事業連携”

https://www.jica.go.jp/priv_partner/case/release/ku57pq00002azyga-att/good_practice_sdgs.pdf (검색일: 2019.6.24.)

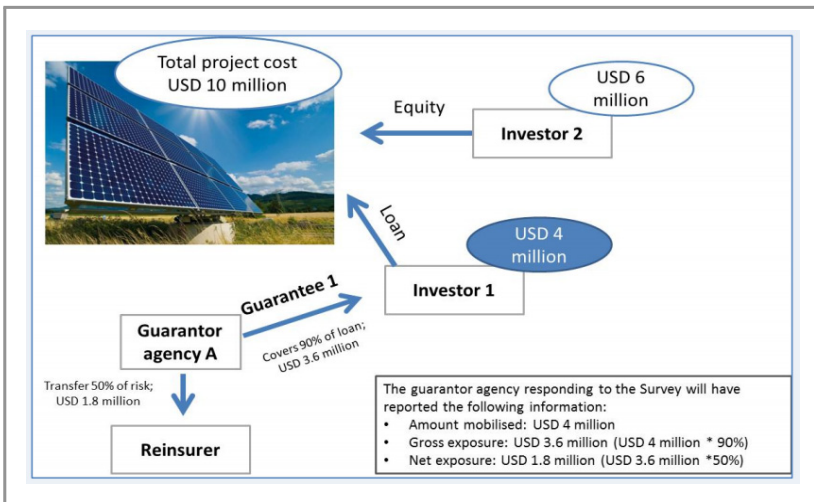
나. 개발을 위한 보증

개발을 위한 보증(guarantees for development, 이하 보증)은 개도국의 경제발전과 복지를 주요한 목적으로 하는 혼합금융 수단들 중 하나이다. 보증은 개도국 지원에 있어 발생할 수 있는 리스크를 완화시킴으로써 공공재원 및 민간재원의 규모를 증가시키는 역할을 한다.

개발재원총회와 SDGs에서 민간재원의 역할이 강조되면서 보증의 중요성 역시 더욱 강조되고 있다. 1980년대 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)가 줄어들고 채무위기가 발생함에 따라 세계은행(World Bank, 이하 WB)을 비롯한 주요 MDB들은 개도국의 민간

재원을 유치하기 위한 방법으로 보증을 확대해 실시하기 시작했다. 이는 MDB로부터 양허성을 제공받는 것보다 재원확대의 측면에서 신흥국에게 더 유리하게 작용했다. <그림7>에 나타난 바와 같이, 개도국의 경제수준이 상승함에 따라 민간재원이 유입되는 과정에서 보증이 사용되기도 했다. 보증에서 사용되는 주요 개념과 용어를 예를 들어 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 7〉 개발을 위한 보증의 개념



자료 : Mariana Mirabile(2013), p. 4.

1천만 달러 규모의 프로젝트를 유치하기 위해 두 개의 투자자가 각각 6백만 달러의 지분투자와 4백만 달러의 대출을 제공했다고 가정해보자. 4백만 달러의 투자에 대한 리스크가 발생할 경우, MDB, 정책금융기관 등 보증기관은 90%에 해당하는 360만 달러를 보장하게 된다. 이때 제반 리스크에 대한 총 노출액(Gross exposure)은 360만 달러이고,

순 노출액(Net exposure)은 180만 달러가 된다. 그리고 보증제도를 통해 동원(mobilised)된 재원은 400만 달러이다. 즉, 지분투자만 실시할 경우에는 600만 달러만 동원할 수 있지만, 보증제도를 실시한다면 추가재원까지 동원할 수 있는 것이다. 개발을 위한 보증에서 강조하고 싶은 점인 구체적인 투자 리스크의 종류와 보증 내용을 정리하면 다음의 <표4>와 같다.

〈표 4〉 주요 MDB의 보증 관련 내용

리스크 종류	MIGA	IBRD	IDA	ADB
환거래 리스크	Y	Y	Y	Y
물수	Y	Y	Y	Y
전쟁, 테러, 내전	Y	Y	Y	Y
계약위반	Y	Y	Y	Y
재정부채 의무 불이행	Y	Y	Y	
국영기업의 계약상 의무 불이행	Y	Y	Y	
정부의 계약상 의무 불이행		Y	Y	
법제도 변경		Y	Y	
라이선스 협약 변경		Y	Y	
중재실패		Y	Y	Y
정부 보조금 지급중단		Y	Y	
기타 정치리스크		Y	Y	
적격보장 부문				
정부	N	N	N	N
민간	Y	Y	Y	Y
국영기업	Y	N	N	Y

자료 : Chris et al. (2014) p. 14. 재구성.

다. 민관협력파트너십(Public-Private Partnership, PPP)

국제개발협력분야에서의 민관협력은 유럽과 미국의 보수적인 정부에 의한 민영화 정책에서 그 유래를 찾을 수 있다. 1960~70년대 많은 개도국들은 정부주도의 규모가 큰 인프라 사업을 추진하였으나 실패하였고, 이로 인해 실업률과 빈곤률은 더욱 증가하게 되었다. 1980년대에 IMF와 WB는 정부 역할을 축소하며 시장개발과 무역자유화, 민영화 등을 주요 내용으로 하는 구조조정 프로그램을 추진했는데, 그중 민영화는 민관협력과 직접적인 연관을 가진다. 정부 서비스 민영화의 필요성은 이들 국제금융기구에 의해 제기되어, 실제로 여러 나라에서 IMF 하에 강제성을 띠고 있던 민영화 관련 제도가 시행되기도 하였다. 특히 미국의 레이건 행정부와 영국의 대처 정부에서 민영화 정책이 적극적으로 실시되었다. 1990년 이후에는 민간참여에 의한 인프라 사업이 증가하였고, 이에 따라 파트너십의 중요성도 강조되었다. 개도국에서는 경제 인프라와 같이 대규모 자본이 요구되는 사업이 증가하였으나, 정부의 재원, 경험, 운영 기술에 대한 한계로 인해 민간기업, 대학, 연구소 등과 파트너십을 추구하게 되었고, 이는 오늘날의 PPP로 발전했다.¹⁹⁾

PPP란 ‘민간 부문과 정부기관이 맺는 장기계약으로서 민간이 중대한 리스크와 관리 책임을 지고 보상은 운용 성과에 따라 지급되는 방식’을 뜻한다.²⁰⁾ 이는 개도국이 민간 자금을 활용해 정부의 재정 부담을

19) 손형상·박보기·김남경, “국제개발협력을 위한 한국의 민관협력(PPP)연구: ‘KOICA 글로벌 사회공헌프로그램’ 분석을 중심으로”, 『국제·지역연구』, 제23권 2호, 2014, p. 127-128.

20) PPP는 인프라를 설계, 구축, 운영하기 위해 전 세계적으로 널리 사용되었고, 이에 따라 이와 관련된 개념, 설계, 정책 등이 주요 공여기관 및 국제기구에 다양하게 사용되었다. 이에 주요 국제기구(World Bank Group, ADB, EBRD, OECD, UNECE, UNESCAP 등)는 PPP와

완화시키고 민간 부문의 역량을 활용하여 공공부문에서 발생하는 비효율을 해소하는 데 도움이 된다. 또한 설계, 건설, 운영과 관련된 위험을 민간 부문에 전가할 수 있다는 장점을 가진다. PPP는 각 산업별 정책 등에 따라 다음과 같은 사업구조를 선택할 수 있다.

〈표 5〉 PPP 사업구조의 종류

구분	내용
BOO (Build-Own-Operate)	민간사업자가 시설을 건설, 소유, 운영
BOT (Build-Own-Transfer)	민간사업자가 시설을 건설 및 운영 후, 계약 만료 시 공공기관에 소유권 이전
BTO (Build-Transfer-Operate)	민간사업자가 시설을 건설 후 공공기관에 소유권을 이전하고 운영수익만 취하는 방식
DBFO (Design-Build-Finance-Operate)	공공기관이 시설 소유권을 유지하고 민간사업자가 설계, 시공, 금융, 운영을 담당

IV. 북한개발협력의 주요 자원

한국을 포함한 국제사회의 대북지원은 1994년 북한이 국제사회에 원조를 호소하면서부터 시작되었다. 이후 2018년까지 국제사회는 약 25억 달러를 북한에 지원했으며, 한국은 약 3조원을 지원했다. 지난 20여 년간의 대북지원의 규모는 동 시기 북한의 총 생산량의 약 2%를

관련된 지식들을 정리하여 Public-Private Partnerships Reference Guide를 출간하였다. IBRD·Worldbank, Public-Private Partnerships Reference Guide (Version 3). Washington, DC: Worldbank, 2017.

차지하는 수준으로, 북한 경제 전반에 다양한 영향을 미칠 수 있는 유의미한 규모라 평가할 수 있다.²¹⁾ 그러나 이는 한반도의 특수한 정치적 상황에 따른 여러 가지 제약요소 가운데 실시되었기에 근본적인 한계를 지닌다.

지금까지 대북지원은 인도적 차원에서의 단기적인 사업 위주로 진행되었다. 따라서 중장기적인 계획에 기초한 개발협력을 실시하기에는 어려움이 있었다. 또한 대북 인도지원은 그동안 남북관계 및 북한의 핵·미사일 실험에 따른 제재 상황에 영향을 받아 규모가 확대되거나 축소되는 과정을 반복해 왔다. 이러한 점을 돌이켜 보면, 엄밀한 의미의 인도지원의 원칙 즉 정치적 중립성, 형평성, 독립성이 보장되었다고 평가하기에도 다소 무리가 있다. 이에 일반적인 개도국처럼 SDGs, 국별협력계획(Country Partnership Strategy, CPS), 분야별 계획, 개발 효과성, 투명성 등 반세기 이상의 역사에서 얻은 교훈을 적용하기 위해 국내외의 공감과 지지를 얻을 필요가 있다. 각 사업들을 살펴보다라도 소규모 무상원조가 대부분이었기 때문에, 경제성장의 밑거름이 되는 대규모 경제 인프라를 포함한 유상원조를 제공하는 데 한계가 있었다. 무엇보다 현 시점에서 대북지원의 가장 큰 제약요소는 북한의 핵·미사일 개발과 이에 따른 한국을 포함한 국제사회의 제재이다. 대북 제재가 근본적으로 해제되지 않는 이상, 과거처럼 국제사회 및 국내 여론의 동의에 기초하여 제한적인 대북지원을 실시할 수밖에 없다. 이러한 한반도의 특수성뿐만 아니라, 북한의 정치, 경제, 사회, 문화적인 특수성도 충분히 고려되어야 할 것이다.

21) 문경연·박지연·송영훈, “대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색,” 『국제관계연구』, 제23권 제1호, 2018. p. 104.

〈표 6〉 북한개발협력의 주요 자원

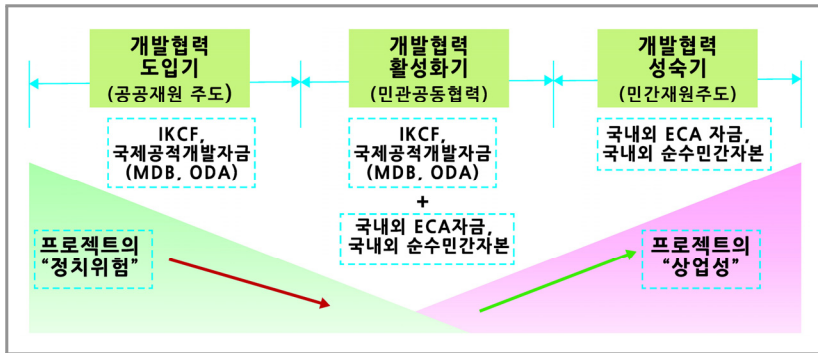
구분	지 원 종 류		특 징	제약요인
국내 공공 자원	정부 재정 (IKCF 확충 등)		- 개발협력 도입기 - 신속한 집행	- 국민적 공감대
해외 공공 자원	다자간 ODA	신탁기금 (Trust Fund)	- 개발협력 도입기 - 참여국 부담 경감	- 국가간 합의
		양허적 지원 (Concessional)	- 개발협력 도입기 - MDB와 혼합 신용시 민간 자금 유치 원활	- 국제기구 가입
		무상지원 (Grant)	- 개발협력 도입기 - 북한의 선호	- 국제기구 가입
	양자간 ODA	미·일·EU	- 개발협력 도입기 - MDB자금 보다 유리한 조건	- 국교 정상화 - 개발이권 경합
		중국 등	- 개발협력 도입기 - 국제사회 원조규범에 불구속 - 구속성(tied) 자금	- 개발이권 경합
국내외 민 간 재 원	FDI (외국인직접투자)		- 개발협력 성숙기 - 대규모 조달	- 북한 투자리스크 (정치관계, 인프라 및 법·제도 정비)
	상업차관 (채무재조정 시)		- 개발협력 성숙기 - 대규모 조달	
	펀 드		- 개발협력 성숙기 - 대규모 조달	
	PPP (민관협력)		- 개발협력 성숙기 - 대규모·장기 민간재원 조달	
	PF (프로젝트파이낸스)		- 개발협력 성숙기 - 대규모·장기 민간재원 조달	

그러나 앞으로 북한의 비핵화와 관련된 정치적인 합의가 진행되어 국제사회의 대북제재가 완화·해제된다면, 북한개발협력 사업에 있어 과거와는 다른 새로운 접근 방식이 모색되어야 할 것이다. 2018년

관문점 회담 이후의 논의들도 이러한 맥락에서 활발하게 진행되고 있다고 할 수 있다. 개발재원의 논의 또한 예외가 될 수는 없다. 새로운 북한개발협력 사업을 실시하기 위해서는 ‘재원’에 관한 논의가 선행되어야 하기 때문이다. 북한개발협력을 위한 대북제재 해제와 국민적 공감대가 형성되는 것을 전제로, 다양한 개발재원을 검토하면 다음과 같다.

첫째, 국내 공공재원이다. 남북협력기금과 지자체, 기금 등의 공공재원은 대북지원의 중추적인 역할을 담당하고 있다. 둘째, 국제 공공재원이다. 지원의 종류를 형태별로 세분화하면, 다자원조(Multilateral Aid)에는 무상원조의 형태로 인도적 지원(Humanitarian Assistance)을 실시하는 UN기구부터 유상원조를 포함한 개발협력(Development Cooperation)을 실시하는 MDB도 참여할 것으로 예상된다. 양자원조(Bilateral Aid)도 인도적인 지원을 중심으로 한 유럽연합(European Union, EU), 스위스 등에서 미국, 일본, 중국 등으로 확대될 것으로 예상된다. 셋째, 국내외 NGO를 포함한 민간재원이다. 개발협력에 있어 민간의 역할은 점차 확대되고 있다. 조달, 시공, 기술제공 등 실제 사업을 수행하는 것뿐만 아니라, ‘재원’을 제공하는 자금원으로서의 역할이 주목받고 있는 것이다. 특히, 공공 부문과 민간 부문이 협력하는 혼합금융(co-financing)은 향후 북한개발협력의 중요한 일익을 담당할 것으로 예상된다. 또한, 규모면에서는 상대적으로 적으나 1990년대 중반부터 대북지원의 일익을 담당해 온 NGO의 경험도 중요한 밑거름이 될 것이다.

〈그림 8〉 개발협력 시기별 북한개발자원



앞선 〈그림3〉의 연구결과와 같이, 경제규모의 전환(transition)에 따라 주요 개발재원이 시기별로 변화되었던 점을 상기하지 않을 수 없다. 즉, 초기단계에서는 공공재원이 중심이던 것에서 시간이 지날수록 민간재원으로 규모가 확대된다는 점이다. 이에 북한개발협력을 도입기, 활성화기, 성숙기로 구분하여 국내 공공재원, 해외 공공재원, 국내외 민간재원의 활용방안을 살펴보고자 한다.

첫째, 도입기에는 공공재원이 주된 역할을 해야 할 것이다. 북한개발협력의 초기에는 비핵화와 대북제재가 해제된다고 해도 다음과 같은 제약요소가 여전히 존재할 것으로 보인다. 즉, 북한이 국제금융기구에 가입하는 데 일정 시간이 소요되기 때문에 MDB의 자금을 개발재원으로 활용할 수 없다. 따라서, 국내 공공재원을 활용하는 것이 현실적인 선택지가 될 것으로 예상된다. 둘째, 활성화기부터는 북한의 국제금융기구 가입에 따른 해외 공공재원의 조달이 가능해지므로 개발재원의 다양화를 기대할 수 있다. 이와 함께 기타공적자금(Other Official Flow, OOF) 즉, 비양허성 차관 채무 구제수단, 지분투자, PPP, 민간

재원의 유도를 위해 사용된 금융수단도 단계적으로 동원될 수 있을 것이다. 셋째, 성숙기에는 투자 리스크가 완화됨에 따라 상업성에 기초한 국내외 순수 민간자본이 유입될 것이며, 활성화기를 거쳐 성숙기에 접어들면서부터는 북한의 경제규모 확대에 따라 국내재원도 단계적으로 확충될 것으로 예상된다.

V. 결 론

본 논문은 북한개발협력을 위한 재원조달 방안을 모색하기 위해 UN 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 가운데 SDG17 지속가능발전을 위한 이행수단과 글로벌파트너십 강화와 관련된 논의를 분석했다. 구체적으로는 공공재원의 한계를 보완할 수 있는 혼합금융에 관한 논의를 검토했으며, 이를 바탕으로 북한개발협력 재원조달을 위한 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 새로운 개발협력을 위한 접근방식으로서 SDGs를 적용할 필요가 있다. 4장에서 검토한 바와 같이, 북한개발협력의 재원은 점차 다양해지고 있는데, 이는 참여하는 행위자의 수도 증가하고 있음을 의미한다. 이처럼 개발재원을 제공하는 행위자가 늘어나는 것은 재원규모의 확대 측면에서 볼 때 매우 긍정적인 현상이라 할 수 있다. 그러나, 다양한 행위자들 가운데 공통의 인식이 부재한 행위자가 생기면 오히려 개발에 있어 역효과가 일어날 수도 있다. 이에 Moyo(Moyo Dambisa)가 제기한 ‘서구의 원조가 사하라 이남 아프리카의 부패를 조장할 뿐이며, 개발에

이바지하지 않는다.’는 지적을 잊지 말아야 할 것이다.²²⁾

매우 흥미로운 점은 김정은 정권은 개발협력 패러다임으로서 SDGs를 염두에 두고 있는 것으로 판단된다는 것이다. 이는 김정은 정권의 주요 발언과 정책문서를 통해 확인할 수 있다. 예를 들면, 주 UNESCAP 북한 대표부 김재훈 상임대표는 2016년 방콕에서 열린 72번째 세션에서 성명을 발표하고 북한의 지속가능발전에 관한 노력을 피력했으며²³⁾, 국가경제발전전략 16~20에서 지속가능한 경제발전의 필요성을 역설²⁴⁾하고 이를 위해 경제 부문 간 균형발전과 생산분야 전반의 정상화가 필요하다고 주장했다.²⁵⁾ 또한 UN과 북한의 협력을 위한 전략프레임워크 (Strategy Framework for Cooperation Between the United Nations and the DPRK)에서 북한과 UN은 네가지 전략적 우선순위와 함께 UN이 직접적으로 기여하기로 한 국가의 전략목표 14가지에 대해 합의했다. 북한개발협력의 공여국 가운데 중심적인 역할을 수행하기 위해 서라도 남한은 SDGs의 주요 논의사항을 충분히 검토할 필요가 있다고 사료된다.

둘째, 북한의 국제기구 가입을 위한 지원이 필요하다. 선행연구에서 지적하는 바와 같이, 재원조달의 측면에서 북한 개혁개방의 첫 걸음은 국제기구의 가입이 될 것이다. 현재 북한의 기아, 절대적 빈곤, 교육,

22) Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way for Africa*, New York: Farrar, Strous and Giroux, 2009.

23) Kim, Jae-Hon, "Statement by Mr. Kim Jae Hon Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea to UNESCAP," *Paper presented at the 72nd Session of the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, Bangkok: UNESCAP, 2016.

24) '경제 전반을 놓고 볼 때 첨단 수준에 올라선 부문이 있는가 하면 어떤 부분은 한심하게 뒤떨어져 있다.' 김정은, 7차 당대회 중앙위원회 사업총화 결산보고.

25) 임을출, "김정은 정권의 경제발전전략과 역량개발 수요," 『국가전략』 제25권 1호, 2019, p. 6.


보건 등의 인도주의적 위기를 개선하기 위해서는 긴급구호 성격의 지원이 무엇보다 필요하기 때문이다²⁶⁾. 한편, OECD DAC 수원국 리스트에 의하면, 북한은 기타 저소득국(Other Low Income Countries)으로 국제사회의 중장기적인 지원을 필요로 한다. 북한이 직면한 수많은 개발과제를 해결하기 위해서는 경제·사회 인프라를 구축하여 발전의 기초를 마련해야 하며, 이때 양허성 차관은 절대적으로 필요한 요소라 할 수 있다. 바꾸어 말하면, 이는 북한개발협력의 재원을 남한이 모두 부담하는 것은 불가능에 가깝다는 의미로 풀이된다. 이에 부족한 재원문제를 해결하기 위해 남북에 국한되지 않은 넓은 시각을 가져야 할 것이다. 그 첫 걸음은 국제금융기구의 가입조건들 중 첫 관문인 IMF의 가입이 될 것이며, 이를 기반으로 WB 및 ADB에도 가입할 수 있도록 지원해야 한다. MDB를 포함한 주요 공여국과 다자기구는 SDGs의 달성을 위해 노력하고 있다. 따라서 북한은 국제기구에 가입한 후 보다 많은 지원 받기 위해서도 필수적으로 SDGs에 기초한 개발전략을 수립해야 할 것이다.

셋째, 공공재원을 효율적으로 활용해야 한다. 본 논문은 공공재원의 한계와 민간재원의 가능성에 대해 강조하고 있지만, 그렇다고 해서 공공재원의 중요성을 간과하는 것은 아니다. 개도국의 경제발전에 따라 전체 개발재원에서 차지하는 공공재원의 비중은 점점 줄어들게 된다. 그러나 현재 북한의 경제수준을 고려하면, <그림3>에서 검토된 바와 같이 북한에서 공공재원이 가장 큰 역할을 담당한다는 것은 주지의 사실이다. 그렇다면, 개발협력 도입기에 공공재원이 하는 역할은 무엇

26) UN Resident Coordinator for DPR Korea, *2019 DPR Korea Needs and Priorities*, New York: UNDP, 2019.

일까? 공공재원의 한계와 이를 보완할 수 있는 방법들 중 하나는 민간 재원을 동원하기 위한 공공재원의 역할에서 찾아볼 수 있다. 이때 개도국의 투자 리스크를 보완하고 민간의 역량을 효율적으로 활용하는 혼합금융은 중요한 시사점을 제공한다. 즉, 개발협력의 도입기에는 개발조사를 통해 민간기업이 참여할 수 있는 사업을 검토하고, 그들의 투자리스크에 대한 부담을 감소시켜 개발협력 사업의 참여를 독려하며, 공공재원의 한계를 민간재원의 역량으로 보완해야 할 것이다.

북한을 포함한 개도국 지원에 있어 국제사회는 개발재원 조달에 주목하고 있으며, 이에 대한 다양한 논의가 전개되고 있다. 바꾸어 말하면, 개발재원 조달 즉 공공재원의 부족은 비단 우리만의 정책 과제가 아닌 것이다. 공공재원의 한계를 보완하기 위한 방법은 대부분 민간 재원을 효율적으로 동원하고 활용하는 데 초점을 맞추고 있다.

본 논문은 혼합금융을 활용한 민간재원의 활용방안에 대해 중점적으로 검토하였다. 하지만 개발재원에 대한 논의 또한 개도국의 국내 재원을 확충하는 방안을 포함하여 다양하게 전개되고 있으며, 혼합금융에도 개발조사, 개발을 위한 보증, PPP 외에 다양한 구조화 방법이 존재하고 있다. 이러한 부분을 고려해 보다 다양한 측면에서 재원조달 방안을 논의하지 못한 것은 본 논문의 한계라고 할 수 있다. 그러나 본 논문은 북한개발협력 관련 선행연구들이 충분히 검토하지 않았던 개발재원총회의 주요 논의, SDGs, 혼합금융에 관한 논의를 분석해 재원조달 방안을 도출했다는 점에서 후속연구의 유의미한 초석이 될 수 있을 것이다. 

[참고문헌]

- 김잔디. “SDGs 달성을 위한 민간재원 동원: 혼합금융 지원수단 및 구조화 기법”, 『EDCF ISSUE Paper』. 서울: 한국수출입은행. 2017.
- 문경연·박지연·송영훈, “대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색”, 『국제관계연구』, 제23권 제1호, 2018.
- 박수영·오수현. “제3차 개발재원총회와 아디스아바바 행동계획의 함의 분석”, 『개발과 이슈』 제24호, 2015.
- 임을출. “김정은 정권의 경제발전전략과 역량개발 수요,” 『국가전략』 제25권 1호. 2019.
- 손혁상·박보기·김남경. “국제개발협력을 위한 한국의 민관협력(PPP) 연구: ‘KOICA 글로벌 사회공헌프로그램’ 분석을 중심으로”, 『국제·지역연구』. 제23권 2호. 2014.
- 정지원·정지선·이주영·유애라. 『개도국 SDGs이행 지원을 위한 개발재원 확대방안』. 세종: 대외경제정책연구원. 2018.
- ODA 용어사전 목록
<http://www.oda.go.kr/opo/inaya/infoCntrOdaWordDicaryList.do>
(검색일: 2019.6.24.)
- KBS 남북교류협력단. 『2018년 국민 통일의식 조사』, 서울: 한국방송공사. 2018.
- Cécilia Piemonte, Olivier Cattaneo, Rachel Morris, Arnaud Pincet and Konstantin Poensgen, “Transition Finance: Introducing a New Concept,” OECD Development Co-operation working paper, No, 54. Paris: OECD. 2019
- Chris Humphrey and Annalisa Prizzon, Guarantees for development. A review of multilateral development bank operations. London: Overseas Development Institute, London, 2014.

- IBRD · Worldbank. Public-Private Partnerships Referencd Guide (Version 3). Washington, DC.:Worldbank, 2017.
- JICA. “JICAの民間事業連携.”
https://www.jica.go.jp/priv_partner/case/release/ku57pq00002azyga-att/good_practice_sdgs.pdf
- Kim, Jae-Hon. “Statement by Mr. Kim Jae Hon Permanent Representative of the Democratic People’s Republic of Korea to UNESCAP.” Paper presented at the 72nd Session of the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok: UNESCAP. 2016.
- Mariana Mirabile, Julia Benn, and Cécile Sangaré. “Guarantees for Development” OECD Working Papers, No. 11. Paris: OECD. 2013.
- Moyo Dambisa. Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way for Africa. New York: Farrar, Strous and Giroux. 2009.
- OECD. “A NEW STATISTICAL MEASURE FOR THE SDG ERA,”
<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD-A-New-Statistical-Measure-for-the%20SDG-Era.pdf>
- _____. “Clarifying key concepts embedded in the TOSSD definition,” TOSSD Task Force Issues Paper. 6 July 2017.
<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Clarifying-key-concepts-embedded-in-the-TOSSD-definition.pdf>
- _____. “Development aid drops in 2018, especially to neediest countries,”

<http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>

_____. Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals. Paris: OECD. 2018

_____. “Measuring total official support for sustainable development,”
<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/TOSSD%20flyer.pdf>

UN. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, New York: the United Nations. 2015a.

_____. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations. 2015b.

UNCTAD. World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan, New York: the United Nations. 2014.

UN Resident Coordinator for DPR Korea. 2019 DPR Korea Needs and Priorities. New York: UNDP. 2019.

World Bank · IMF. “Moving forward: Financing modalities toward the MDGs”, Background document, DC2005-0008/Add. 1. Washington, DC.: World Bank/IMF. 2005.

