



Contents

2019년 여름호

● 기획논단

- ▶▶▶ 논고 1: 북한개발협력과 SDGs: 북한·UN 전략계획의 의미 / 문경연 ... 3
- ▶▶▶ 논고 2: 북한의 개발자원조달 방안 모색을 위한
청정개발체제(CDM) 연구 / 박지연 32
- ▶▶▶ 논고 3: 북한개발협력을 위한 자원조달 방안 / 강우철 68

● 특별논단

- ▶▶▶ 정상외교 시대의 한반도 정세 / 정대진 115

● 남북협력기금 통계

- ▶▶▶ 남북협력기금 통계 140

기획논단

- 논고 1 : 북한개발협력과 SDGs: 북한 · UN 전략계획의 의미
- 논고 2 : 북한의 개발자원조달 방안 모색을 위한 청정개발체제(CDM) 연구
- 논고 3 : 북한개발협력을 위한 자원조달 방안



북한개발협력과 SDGs: 북한·UN 전략계획의 의미*

문경연 (전북대학교 국제인문사회학부)

-
- I. 들어가며
 - II. UN전략계획의 주요 내용 및 특징
 - III. UN전략계획의 한반도 평화 연계를 위한 접근법
 - IV. 평화와 개발 연계 방식으로서 북한 개발협력 프레임워크
 - V. 맺음말
-

〈요 약〉

북한은 2016년 기존의 ‘UN전략계획 2011-2015’를 대체하는 ‘UN전략 계획 2017-2021’을 채택하였다. 동 문서는 2015년, 국제사회가 지구촌 발전 목표로 제시한 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 ‘SDGs’)'와 북한의 국내외 환경 변화를 반영하여 작성된 북한과 국제사회 간 협력로드맵으로 기존의 전략계획과 달리, 사업의 원칙과 접근법, 국제규범과 협약의 준수 노력, 이를 위한 국제사회의 지원 필요성을 강조하고 있다. 본고는 북한이 비핵화를 선언하고 국제사회와 함께 정상국가화 논의를 실시하고 있는 가운데 과거 23년에 걸친 북한과의 교류협력 사업을 평가와 북한의 특수성에 초점을 맞춘 개발협력 담론의 한계를 비판적으로 고찰함으로써 대안 담론으로서 SDGs 개발협력 담론의 필요성을 제시하고자 한다.

* 본 연구는 저자의 ‘북한 전략프레임워크와 SDGs(UNESCO 한국위원회, 2018)’ 연구 보고서의 일부를 재구성 한 것임을 밝힘.

I. 들어가며

북한 외무성과 국제연합(United Nations, 이하 UN)북한팀은 2016년 기존의 ‘UN전략계획 2011-2015’를 대체하는 ‘UN전략계획 2017-2021’에 서명하였다. 동 문서는 2015년, 국제사회가 지구촌 발전 목표로 제시한 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 ‘SDGs’)와 북한의 국내외 환경 변화를 반영하여 작성된 북한과 국제사회 간 협력로드맵(roadmap)으로 평가할 수 있다.

‘UN전략계획 2017-2021’이 제시한 4대 우선순위 분야가 이전의 전략계획과 유사하다는 점에서 이전 버전을 업데이트한 것에 불과하다고 평가할 수 있으나, ‘UN전략계획 2017-2021’이 새로이 추가한 사업의 원칙과 접근법, 국제규범과 협약의 준수 노력, 이를 위한 국제사회의 지원 필요성을 강조한 것은 기존의 문서들과 큰 차이를 보인다. 아울러 국제사회가 대북 관여정책을 실시한지 1995년 이래로 23년이 흐른 지금, 인도지원을 중심으로 했던 북한에 대한 개발협력 사업이 한반도의 평화구축에 얼마나 기여했는지에 대한 평가가 필요하다. 아울러 북한이 비핵화를 선언하고 국제사회와 함께 정상국가화 논의를 실시하고 있는 가운데 국제사회의 여러 행위 주체들이 북한에 대한 개발협력 사업의 재개를 고민하고 있는데, 특히 SDG 16 정의롭고 평화로우며 포용적인 사회조성은 평화와 개발 간 연계의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 분위기 속에서 본 연구는 23년에 걸친 대북 개발협력 사업을 한반도 평화구축의 관점에서 평가하고 그 한계를 살피고자 한다. 이 과정에서 북한의 특수성에 초점을 맞춘 개발협력 담론의 한계를 비판적으로 고찰함으로써 대안 담론으로서 SDGs 개발협력 담론의 필요성을 제시

하고자 한다. 이후 개발협력이 어떻게 평화구축에 기여할 수 있는지 (Peace and Development Nexus)에 대한 이론적 논의를 바탕으로, 한반도 상황에서 SDGs에 기반한 개발협력 사업이 한반도와 동북아의 평화구축을 공고화 혹은 가속화 하는데 필요한 접근법을 모색할 것이다.

II. UN전략계획의 주요 내용 및 특징

북한 외무성과 13개 UN기구로 구성된 UN북한팀¹⁾은 2016년 기존의 ‘UN전략계획 2011-2015’을²⁾ 대체하는 ‘UN전략계획 2017-2021’³⁾을 채택하였다. 동 문서의 서명 주체는 북한 외무성 산하 국가조정위원회 위원장과 UN북한팀의 UN상주조정관이며 ‘UN전략계획 운영위원회 (UNSF Steering Committee)’의 주도로 입안된 것으로 ‘우선순위 1: 식량 및 영양안보(Food & Nutrition Security)’, ‘우선순위 2: 사회개발 서비스(Social Development Service)’, ‘우선순위 3: 복원력과 지속가능성(Resilience & Sustainability)’, ‘우선순위 4: 데이터와 개발관리(Data and Development Management)’ 등 4대 우선순위 분야에 대해 북한 당국과 UN북한팀 간 상호협력의 방향을 제시한데 대해 그 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

1) UN북한팀은 평양 상주 UN기구(FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP, WHO)와 비상주기구인 UNEP, UN ESCAP, UNESCO, UNIDO, UNISDR, UN OCHA, UNOPS 등 13개 기구로 이루어져 있음.

2) UN전략계획 2011-2015는 ‘UN전략계획 2007-2010’을 대체함.

3) ‘UN전략계획 2011-2015’의 영문명칭은 ‘Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2011-2015’임.

UN전략계획 2017-2021의 특징은 첫째, 4대 우선순위 이행에 있어서는 비단 서명의 주체인 13개 UN기구뿐만 아니라 동 전략계획의 수립과정에서 참여한 국제사회 개별국가 및 비정부단체(Non Governmental Organizations, 이하 NGOs)를 포함한다고 밝히고 있다는 점에서 전략계획의 이행 주체에 국제사회의 다양한 행위자를 포괄하고 있다는 점이다.⁴⁾ 대북지원이 시작된 1995년 이래로 북한에 지원은 UN차원에서는 북한 식량농업기구(FAO), UN개발계획(UNDP), UN인구기금(UNFPA), 유니세프(UNICEF), UN세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO) 등 상주기구 위주의 사업이 주를 이루었다. 그럼에도 불구하고 UN전략계획 2011-2015와 UN전략계획 2017-2021은 동 전략의 이행에 있어 비상주기구인 UNESCO를 포함 UN환경계획(UNEP), 아시아 태평양 경제 사회 위원회(UN ESCAP), UN산업개발기구(UNIDO), UN재해위험감소사무국(UNISDR), UN인도주의업무조정국(UNOCHA), UN프로젝트조달기구(UNOPS) 등과의 협력을 강조하고 있으며, 전략계획의 서명 주체는 아니나 협의 과정에서 개별정부 기관 및 NGOs와의 협의를 거침으로써 이행에 있어서 이들 다양한 주체들의 참여와 협업을 강조하고 있다.⁵⁾

둘째, 기존 UN전략계획(‘UN전략계획 2007-2010’, ‘UN전략계획 2011-2015’)과 ‘UN전략 2017-2021’의 가장 큰 차이는 ‘UN전략 2017-2021’은 북한 정부와 UN기구간 협력사업 전반에 걸친 ‘사업 원칙(Programming Principles)’을 포함하고 있다는 점이다. 중요한 것은 여기에 포함된

4) UN북한팀, 『UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017-2021』, (서울: 우리민족서로돕기운동, 2016), p. 10.

5) 위의 책, p. 10.

7가지 원칙이 국제사회에서는 일반적으로 통용되는 원칙이라고는 하나, 과거 북한이 정권 유지의 위협요소로 간주하여 강하게 거부하였던 요소들을 대거 반영하였다는 점이다. 7원칙 중 지속가능발전목표(SDGs)의 반영, 환경 및 제도적 지속가능성은 북한이 개발협력 사업에 적용 하는데 있어 크게 체제 거부감이 없는 이슈일 수 있다. 하지만 인권중심접근법(HRBA), 성평등과 여성권리 강화, 성과기반관리(RBM)는 북한이 이 두 접근법을 아무리 협조하게 해석⁶⁾ 및 적용한다고 하더라도 두 원칙의 핵심은 인간개발과 인간안보를 포함하는 인권적 개념으로 북한이 그 동안 부정하여 왔던 인권 요소를 사업에 반영하겠다는 것으로 소위 헬싱키의정서의⁷⁾ 효과에 버금가는 내용을 담고 있다고 평가할 수 있다. 특히 ‘UN전략계획 2017-2021’은 인권중심접근법에 대한 세부 설명에서 “전략 우선순위 4는 북한 정부가 다양한 인권 관례와 절차를 준수할 수 있도록 UN이 지원하며, 전략계획의 핵심은 인간중심이라는 원칙과 인간개발의 촉진이며, 이는 SDG 16 정의롭고, 평화롭고, 포용적인 사회구현과 맥을 같이 한다.”고 밝힘으로써 인권 이슈에 대한 북한의 변화된 인식을 보여주고 있다고 할 수 있다.⁸⁾

6) 북한 내 개발협력 사업의 이행주체 및 수혜자 국한한다거나 정치·시민적 권리를 배제한 경제·사회 문화적 권리에 국한 하는 등.

7) 헬싱키프로세스는 유럽의 정치군사적 안보대립을 완화하기 위해 러시아를 중심으로 하는 사회주의 진영과 미국을 중심으로 하는 민주주의 진영이 1995년 헬싱키의정서(Helsinki Accord)를 채택하였는데, 이 의정서 상에 정치군사 대립 완화 이슈와 함께 인권 규정이 반영되었는데, 이는 이후 민간단체들의 동유럽 및 러시아의 인권운동 확산의 제도적 근거가 됨으로써 이들 공산국가들의 인권 및 안보대립 완화에 기여하였고, 결과적으로 냉전체제의 붕괴로 이어졌다는 점에서 평화구축의 한 사례로 평가받음.

8) “Additionally, Strategic Priority #4 provides for UN support to the Government in implementing its commitments under a variety of human rights conventions and processes. Indeed, the overall theme of the Strategic Framework is that it is people-centred and designed to advance human development. This aligns well with the SDG 16 ‘Promote just, peaceful and inclusive societies.’”

출처: UNCT, *Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and*

아울러, 전략계획이 포함하고 있는 재난·재해에 대한 복원력(resilience) 향상 역시 국가의 역량강화를 의미하는데 이는 이론적 철학이 굿거버넌스(good governance)를 지향한다는 점에서 철저한 연구를 바탕으로 국제사회와의 대화에 임하는 북한이 이러한 원칙들을 전략계획에 포함하였다는 것은 북한의 변화된 인식을 반영한 것이라고 할 수 있겠다. 또한 북한 사업에 있어 성인지적 관점의 도입과 이를 이행할 ‘UN 젠더전담 태스크포스(UN Gender Focal Points Task Force)’의 구성과 투명성을 중요 원칙으로 하는 성과기반관리 접근법을 사업의 계획과 실행의 모든 과정에 도입할 것임을 밝히고 있는데, 이 역시 북한이 국제사회와의 개발협력 사업 수행에 있어 과거와 다른 행보로 평가할 수 있다. 결과적으로 이러한 원칙이 실제로 북한 내 사업 현장에서 그리고 다양한 행위자들의 여러 사업에 포괄적으로 적용된다면 북한의 내부 거버넌스 메커니즘(mechanism)상의 변화는

〈그림 1〉 ‘UN전략계획 2017–2021’의 사업 원칙(접근법)

1. 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 적용
2. 인권중심접근법(Human Rights-Based Approach: HRBA) 채택
3. 성평등과 여성권리 강화(Gender Equality and the Empowerment of Women) 지원
4. 환경 지속가능성 (Environmental Sustainability) 추구
5. 제도의 지속가능성(Environmental and Institutional Sustainability) 추구
6. 성과기반 관리(Result-based Management: RBM) 적용
7. 복원력(Resilience) 강화

출처: UN북한팀, “UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017–2021,”
(서울: 우리민족서로돕기운동, 2016)을 바탕으로 저자 재구성

물론 대북사업 환경에 있어서도 변화를 가능하게 하여 개발협력 사업이 그 자체의 효과에 머무는 것이 아니라 한반도와 동북아 역내 평화 구축을 가능하게 하는 시발점이 될 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

셋째, ‘UN전략계획 2017-2021’의 이전 버전인 ‘UN전략계획 2011-2015’의 4대 우선순위는 사회개발, 지식 및 개발관리를 위한 파트너십(partnership), 영양, 기후변화 및 환경으로 사업의 범주 측면에서는 큰 변화가 없으나, 명칭과 내용에 있어 ‘UN전략계획 2017-2021 계획’은 SDGs를 적극 반영하고 있으며 이를 북한의 환경에 맞게 어떻게 적용할 것인지에 대한 세부 방향성을 제시하고 있다. 특히 ‘UN전략계획 2011-2015’가 구체적인 사업 목록을 제시하고 필요한 지표와 검증수단, 재원을 명시하고 있는 것과 달리 ‘UN전략 2017-2021’는 우선순위 내 해당 사업의 방향성과 이행방안, 모니터링(monitring)과 평가 방안 등 거시적인 방향성과 추진 체계를 제시하고 있다는 점에서 차이를 가진다. 아울러 인도적 지원에 국한하기 보다는 인도지원과 개발지원의 조화를 강조하고 있으며,⁹⁾ 이러한 전략적 협력을 추진함에 있어 단순한 물자 지원을 넘어서 UN기구와 국제사회가 가진 기술과 지식, 경험 공유 등 기술협력(Technical Cooperation)을 통한 북한 당국의 역량강화 사업이 필요함을 강조하고 있다.¹⁰⁾

끝으로, ‘UN전략계획 2017-2021’은 북한으로 하여금 국제적 규범과 기술표준, 관행, 국제협력의 준수를 위한 협력과 이를 위한 역량강화를 강조하고 있는데 이에 대하여 북한이 서명하였다는 점이다. 이는 기존에

9) UN북한팀, 『UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017-2021』, p. 12.

10) 위의 책, p. 11.

북한을 대상으로 하는 인도지원 및 개발협력 사업의 추진에 있어서 원조추진 주체들이 가장 꺼려했던 사안으로 실제로 국제 NGO들에 대한 북한의 폐쇄적 관행과 정책으로 때문에 1990년대 후반 대북지원 사업에 참여하였던 단체들이 북한에서 철수하는 사태가 벌어지기도 하였다. 이러한 관점에서 북한은 ‘UN전략계획 2017-2021’ 문서의 첫 섹션인 ‘공동의 헌신을 위한 선언’에 “북한 정부와 주민들은 새로운 지속가능발전목표의 원칙과 목표, 대상과의 일관성을 유지하고 국제적인 협약과 조약을 존중하면서....”를 명시하며 국제협약을 존중할 것을 밝히고 있으며,¹¹⁾ “IV. 전략적 핵심 사안” 파트에서는 “...(북한에 대한) 기술지원에 있어 논의의 핵심은 사업 전반에서 북한이 국제적 규범과 기술 표준을 적용할 수 있도록 역량을 강화하기 위한 노력을 지속해야 한다”고 명시하고 있으며,¹²⁾ “(사업 원칙으로서 환경적 지속가능성과 관련하여)...UN의 여러 환경 조약을 비준한 국가로서 조약의 이행을 위한 역량을 강화하기 위한 UN의 지원이 필요하며...”, “(제도적 지속가능성과 관련하여)...전략 우선순위 4에서 제시된 체계적인 방식으로 다양한 국제협약들을 실천할 수 있도록 북한의 역량강화에 이바지한다”¹³⁾라는 문구를 포함하는 등 과거 폐쇄적 이미지의 북한이 국제사회의 규범과 원칙, 가치들에 대한 적극적인 수용과 학습 그리고 이를 위한 국제사회의 지원을 요청하고 있다는 점은 과거와 매우 다른 북한의 정책변화라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 무엇보다도 UN전략계획은 우선순위 4번

11) 위의 책, p. 4.

12) 위의 책, p. 11.

13) 위의 책, p. 14.

14) 이 외에도 ‘IV. 관리(Management)’ 파트에서 “사업을 지원하는 UN기구들은 모든 해당 부처, 단체, 정부기관, 수혜자들과의 접촉을 보장받을 것이다”(위의 책, p. 22), “(타당성 검증 및 확인과 관련하여)... 접근 없이는 지원도 없다(no access, no assistance)는 실행 원칙에

항목의 국제기술 표준의 학습 및 준수 노력과 관련하여 북한으로 하여금 인권 관련 협약의 준수와 보고 이행을 위한 역량 강화에 대한 합의를 담고 있다는 점에서 북한의 전향적 태도를 확인 할 수 있다.

“UN은 북한 정부가-특히 인권 분야에서-국제 규범 및 표준을 보다 잘 준수할 수 있도록 다양한 국제 협약과 메커니즘의 이행, 정기 보고 등을 지원할 용의가 있다. 이러한 국제 협약과 메커니즘에는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, UN아동권리협약(CRC), UN여성차별철폐협약(CEDAW), 장애인권리협약(CRPD) 등이 있다. 북한은 위 협약들의 당사국일 뿐만 아니라, UN정례인권 검토 과정에서 나온 제안들을 수용하고 있다. UN북한팀은 UN상주조정관의 감독 하에 북한 정부가 정례인권검토 및 중기 보고서 등의 권고 사항을 이행하도록 지원할 것이다.”¹⁵⁾

이러한 우선순위와 접근원칙, 국제사회와의 협력 방식에 대한 진전된 태도를 바탕으로 ‘UN전략계획 2017-2021’은 4대 우선순위에 해당하는 세부 사업의 성과 목표를 제시하고 있는데 그 주요 내용은 <표 1>과 같다.

따라, 자금의 출처와 관계없이 모든 사업에서 수혜자 등에 대한 접근이 허용될 것이다”(위의 책, p.25.)라고 밝히고 있음.

15) 위의 책, p. 21.

〈표 1〉 ‘UN전략계획 2017-2021’ 4대 우선순위 및 세부목표

우선순위	세부내용
1. 식량 및 영양안보	<ul style="list-style-type: none"> • 농업, 원예, 어업, 축산 부문에서 식량 생산, 생산성, 가공의 지속가능성 제고 • 모든 가계가 언제든지 충분하고 다양한 식품군에 접근할 수 있도록 하여 주민들, 특히 가장 취약한 집단들의 삶의 질을 제고 • 가임기 여성, 5세 미만 아동, 노인 및 기타 취약계층의 영양상태 개선
2. 사회개발 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 주민들, 특히 가장 취약한 인구집단과 외딴 지역의 주민들에 대한 일차의료의 개선 및 일관되고 공평하며 보편적인 보건의료 서비스 보장 • 전염·비전염성 질환, 특히 가장 취약한 여성과 아동들이 겪는 모성·유아 질환에 대한 개선된 의료 서비스 제공 • 보건 분야 긴급 상황에 대한 준비와 대응역량 강화 • 가정, 교육기관, 의료시설, 특히 가장 취약한 가구와 집단들에 대한 적절하고 공평하며 지속가능한 물·위생시설 보급 • 유치원, 소학교, 중등학교, 3차 교육기관, 그리고 기술 및 직업 교육·훈련 부문에서 양질의 교육 제공 및 형평성 제고
3. 복원력과 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체, 특히 여성을 포함한 가장 취약한 인구집단 보호 및 대응력 제고 • 지역 공동체, 특히 가장 취약한 집단들의 저렴하고, 신뢰할 수 있고, 지속가능한 현대적 에너지원への 접근 • 환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험관리 부문에서 정부 기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행
4. 데이터와 개발관리	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 기획 및 의사 결정을 위한 구체적이고 신뢰할만한 인도·개발분야 정보에 대한 접근과 가용성 제고 • 국제 기술표준을 적용하기 위한 북한의 역량 강화 • 국제 조약, 협약, 기타 체계에 대한 북한의 준수 강화와 증거에 기초한 보고 체계 강화

출처: UN북한팀, “UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017-2021,”
(서울: 우리민족서로돕기운동, 2016)을 바탕으로 저자 재구성

Ⅲ. UN전략계획의 한반도 평화 연계를 위한 접근법

새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)를 대체하는 SDGs가 채택되면서 매우 포괄적인 주제를 담고 있는 SDGs의 17개 목표와 구체적인 이행수단 및 개도국의 발전목표로서뿐만 아니라

선진국의 발전 목표로서도 역할 한다는 특징으로 인해 그 차별성에 대한 분석이 분주하게 이루어졌다. 아울러 개발협력의 주체로서 MDGs가 국가 행위자에 집중했던 것과 달리 SDGs는 비국가행위자뿐만 아니라 민간기업의 역할을 강조하고 있다는 점에서도 주목받고 있다. 특히 SDG 16 ‘지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도’를 포함하면서 동 연구의 주제, 즉 ‘어떻게 개발과 평화의 연계가 가능할 것인가?’에 대한 연구의 필요성이 주목받고 있다.¹⁶⁾

국제사회는 이러한 문제를 해결하기 위해, 여러 분쟁 지역에서 인도적 지원 및 개발협력과 지역 평화를 연계하는 통합 전략을 개발하기 위해 노력해 온 가운데, SDGs도 평화를 고려한 지원 전략을 통해, 분쟁 지역 인도적 문제에 대한 보다 근본적인 해결 방안을 모색하려는 연구를 지속하고 있다. 실제로 UN은 ‘Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development’를 통해 “평화가 없이는 지속가능한 개발이 있을 수 없으며, 지속가능한 개발이 없으면 평화도 있을 수 없다.”¹⁷⁾ 를 천명하였다.

이러한 관점에서 북한에 대한 남한 및 국제사회의 지원은 여타 개도국에 대한 지원과 다른 딜레마적 요소를 내포해 왔다. 비록 북한과 남한 및 국제사회 간 물리적 분쟁이 존재하지는 않았으나 첨예한 군사적

16) 외교부를 비롯하여 한국국제협력단(KOICA) 및 SDGs에 영향을 받는 기관들이 국내 학회 및 연구자들과 공동으로 동 주제에 대한 연구용역을 실시하고 있는 것으로 알려지고 있음.

17) “There can be no sustainable development without peace and no peace without sustainable development.”

출처: United Nations, “Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development,”

〈<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>〉

(검색일: 2018.5.20.).

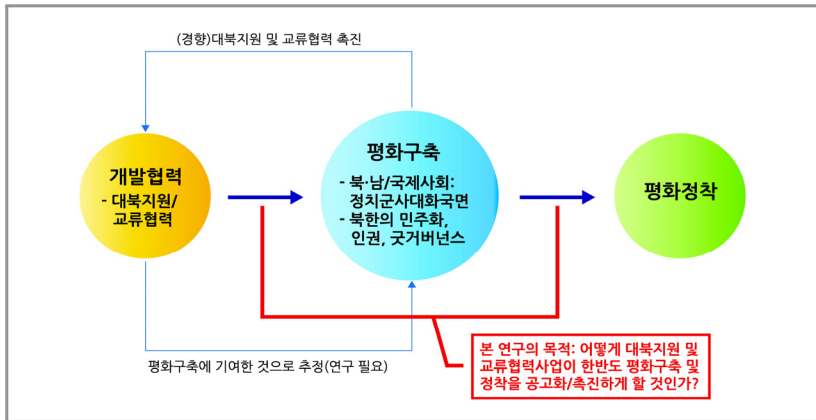
대립으로 평화가 언제 깨질지 모르는 상황이 지속된 가운데, 1995년 인도적 재난이 발생한 북한에 대한 국제사회의 지원은 북한 내 인도적 상황에 대한 대처와 불안한 한반도 분쟁 위기를 관리하기 위한 관여(engagement) 정책 하에 이루어져 왔다.¹⁸⁾ 특히 남한의 대북지원 민간단체들은 대북지원 및 교류협력 운동을 북한에 대한 단순 물자 지원을 넘어 평화와 통일 운동으로 구상하면서 북한 당국 및 주민과의 다양한 접촉을 통해 한반도 민족공동체 회복을 가능하다고 보았다. 실제로 대북지원 및 교류협력이 활발하게 이루어졌던 2000년~2007년 당시 남북한 당국 간 신뢰와 민족공동체 의식에 대한 남측 시민사회의 여론은 어느 때보다도 높았다.¹⁹⁾

한반도 내 개발협력과 평화구축 간 결합적 접근법이 1995년 이래로 남한 당국과 시민사회에 있어 왔다. 남북관계 변화를 위한 정책기조로 관여 정책을 통해 북한과의 신뢰를 형성하고 이를 통해 정치군사적 대립을 완화함으로써 평화통일을 달성할 수 있다는 기능주의적 접근법에 기반한 ‘햇볕정책’이 그것이다. 이 정책 하에 다양한 형태의 대북지원 및 사회 문화교류협력이 이루어져 왔으나, 남한 내 보수정부의 출범과 함께 다시 남북관계 및 한반도 상황은 살얼음판을 걷는 상황이 전개되었으며, 북한 내 민주주의와 인권 및 굿거버넌스(good governance)적

18) 국제사회 및 국제기구의 대북지원 사업이 어떠한 배경과 목적을 가지고 이루어진 것인지에 대한 실증연구가 현재까지 부재하다. 다만 소위 불량국가로 묘사되어 왔고, 북한 내 사업 수행의 어려움에도 불구하고, 북한이 국제사회를 비롯하여 다양한 국제기구로부터 이례적으로 많은 지원을 받을 수 있었던 데에는 북한 내 인도적 상황과 별개로, 비인도적 이슈가 대북지원의 결정요인으로 작용하였다는 합리적 추정이 가능함.

19) 민족공동체의식에 대한 직접적인 여론조사가 부재한 가운데 햇볕정책에 대한 여론조사 결과를 분석한 이주철, “대북정책에 대한 여론 변화 추이-1995년 이후를 중심으로,” 『국제고려학회 논문지』, 10호(2007), p.140의 연구는 70% 이상이 비록 햇볕정책상의 수정은 필요하나 동 정책이 지지되어야 한다고 밝혔음.

〈그림 2〉 개발협력과 평화구축 관계에 기반한 연구의 문제의식

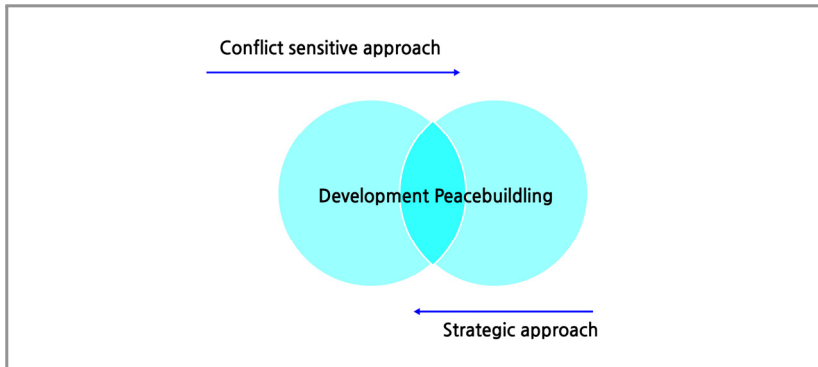


측면의 변화를 관측하기 어려운 가운데 일촉즉발의 전쟁 위기 상황이 2018년 6월 12일 싱가포르에서 개최된 북미정상회담 이전까지 지속되었다. 이는 남한이 1995년부터 2007까지 적극적으로 추진해온 개발협력²⁰⁾이 평화구축으로 연결되는데 있어 한계가 있었다고 해석할 수 있는 가운데, 과거에도 그러하였고 이번 북미정상 회담 이후의 분위기도 그러하듯이 조성된 평화 분위기는 개발협력을 촉진시키는 여건으로 작용하였다는 평가가 가능하다.

여기서 우리의 과제는 여전히 평화가 구축되지 않은 한반도 상황을 고려함에 있어 UN이 평화는 개발을 촉진시킨다는 명제 하에 향후 북미정상회담의 성과로 조성된 평화분위기 가운데 개발협력 사업이 활성화 될 때, 개발협력이 어떻게 평화구축을 더욱 공고화하며 더 가속화

20) 북한에 대한 남한 정부 및 민간단체의 대북지원은 인도적 지원이 대부분으로 이를 ‘개발협력’으로 지칭하는 것은 모순일 수 있으나, 광의의 ‘개발협력’이 인도지원을 포괄한다는 점에서 이 명칭으로 사용하고자 함.

〈그림 3〉 개발협력과 평화구축의 접근



출처: Kim, Dong Jin (2015), *"Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula"*, (London: The Pacific Review, March 2015)

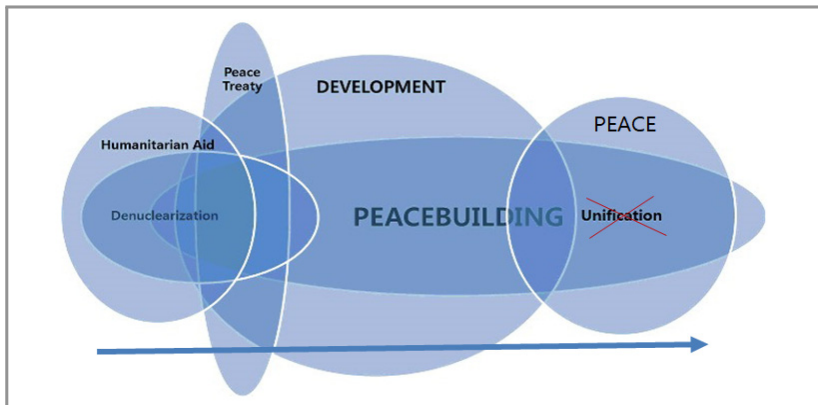
할 수 있을 것인가에 대한 방안을 강구하는 것이다. 이러한 한반도 딜레마(dilemma)에 대해 김동진(2015)은 평화를 다루는 행위지는 개발 협력을 어떻게 평화기반을 공고히 하는데 활용할 수 있을지에 대한 ‘전략적 접근법(strategic approach)’을, 개발협력을 다루는 행위지는 개발 협력이 어떻게 평화를 공고히 할 수 있을지에 대한 ‘분쟁민감접근법(conflict sensitive approach)’을 문제해결의 시작점으로 제시한다.

김동진은 SDGs 이전인 2015년 3월 *"Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula"* (London: The Pacific Review, March 2015)를 통해 동 연구의 주제인 개발협력과 평화구축의 결합 방안에 대한 이론적 연구를 통해 한반도 안보 딜레마 상황 속에서 대북지원과 평화구축이 어떻게 결합될 수 있는지에 대한 이론적 프레임워크(framework)를 제시하였다. 이 프레임워크의 핵심은 인도지원이 북한의 비핵화를 유도할 수 있어야 하며, 인도지원이 개발 지원으로 발전하기 위해서는 비핵화와 함께 종전협정을 평화협정으로

대체가 이루어져야 한다고 본 점에서 현재의 상황을 매우 적절하게 예측하였다. 이러한 가운데 개발지원은 한반도 평화구축과 맞물려 추진되어야 한다는 점에서 의미를 가진다. 다만 김동진의 연구가 평화구축 단계의 마지막 단계를 ‘통일(unification)’로 상정하였으나, 본 연구는 이를 ‘평화(peace)’로 대체하였다. 이는 향후 북한이 미국과 국제사회로부터 체제인정을 받을 경우 이는 정상화 국가를 의미하며 이는 북한이 통일 보다는 안보위협이 해결된 가운데 남북한이 공존공영의 단계인 평화를 지향할 것이라는 전망에서 이다.

그렇다면 개발협력과 평화구축 간 발전모형을 바탕으로 국가 및 비국가, 국제기구 등 여러 다양한 행위자가 대북지원 및 교류협력 사업을 모색함에 있어 영역별, 과제별, 행위자별 접근 원칙과 전략, 그리고구체적인 사업은 어떠한가 할 것인가? 김동진은 개발협력과 평화구축이

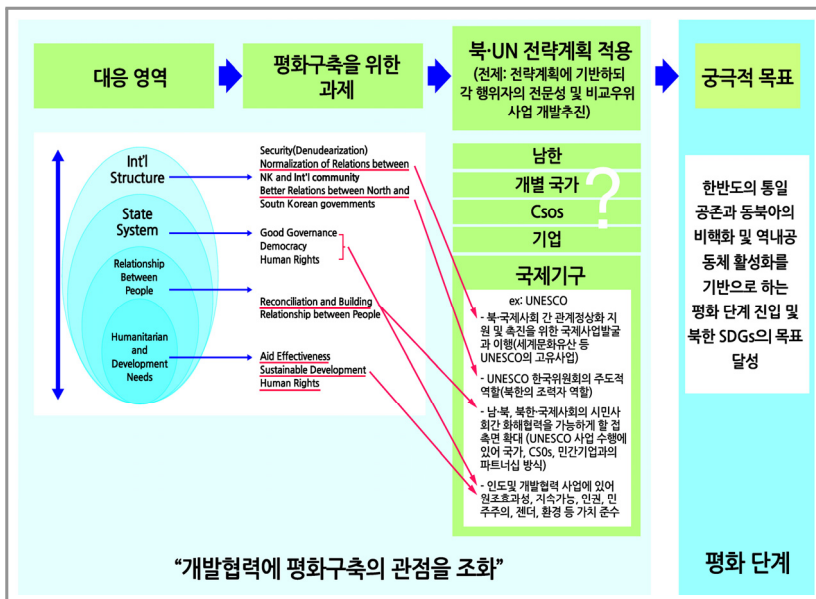
〈그림 4〉 개발협력과 평화구축의 교집합과 발전관계



출처: Kim, Dong Jin (2015), “Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula”, (London: The Pacific Review, March 2015)의 ‘Figure 2: The peace process of the Nepal peace and development strategy’를 바탕으로 저자 재구성

온전하게 이루어지기 위해서는 듀간(Maire Dugan, 이하 Dugan, 1996)이 제시한 모델처럼 대응영역별 접근이 필요함을 인식하고 이를 바탕으로 각 영역별 과제를 제시하였다. Dugan이 제시한 모델은 분쟁 혹은 협력의 어젠다(humanitarian or development needs)를 시작으로 인간 개개인(relationship between people), 국가차원(state system), 국제체제(international structure) 차원에서 대응이 필요하다고 보았는데, 이 모델을 바탕으로 김동진은 한반도 상황에서 각 대응영역별 평화구축을 위한 과제를 <그림 5>과 같이 제시하였다.

<그림 5> 개발협력을 한반도 평화구축과 연계하기 위한 접근법



출처: Kim, Dong Jin (2015), "Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula", (London: The Pacific Review, March 2015)의 'Figure 5: Levels of response and peacebuilding objectives in the Korean conflict'를 바탕으로 저자가 재구성: 김동진은 Maire Dugan, "A nested theory of conflict", (Georgia: A Leadership Journal: Women in Leadership-Sharing the Vision, 1996)를 바탕으로 재구성

먼저, 가장 낮은 혹은 개입 및 관여의 동기가 되는 어젠다(agenda) 영역에서의 평화구축을 위한 과제는, 북한이 낙후된 사회경제 시스템(society economic system)의 개선을 위한 개발협력 사업을 수행함에 있어 국제사회가 준용하고 있는 원칙과 가치를 준수하는 것에서부터 시작해야 한다고 본다. 즉, 개발협력에서 권고하고 있는 원조효과성과 지속가능발전, 인권기반 접근법 등 국제사회의 원칙과 가치를 준용하는 것에서 시작한다. 왜냐하면 국제사회가 이러한 원칙과 가치를 고안하고 권고하는 이유는 개발협력 사업의 수행에 있어 이러한 원칙과 가치의 추구가 국가 구성의 기본이 되는 인간 개개인으로 하여금 인간개발(human development)과 인간안보(human security) 실현을 가능하게 할 것이라는 믿음에 기반하기 때문이다. 둘째, 사람과 사람 간 관계에 있어 화해와 관계의 형성인데, 이를 한반도 상황에 접목하면 남북한 주민 간 신뢰와 한민족공동체 의식의 형성이라고 할 수 있으며, 북한 주민과 국제사회 시민 간 관계로 확대하면 납북자 문제, 외국인 억류, 북한 인권 및 탈북자 이슈 등 북한의 과거 적대 정책으로 인한 피해자 및 북한에 대한 부정적인 인식을 가진 국제 시민사회와의 화해 모색이 될 것이다. 셋째, 북한이라는 국가 내부적 측면에서 평화구축을 위한 과제의 핵심은 민주주의와 인권이 보장되는 굿거버넌스의 수립일 것이다. 즉, 북한이 비핵화 조치로 국제사회로부터 체제를 보장받는다고 할지라도 권위적 1인 독재체제와 인권유린 등이 지속되는 거버넌스 체제가 계속될 경우 진정한 평화는 요원하다고 할 수 밖에 없다. 즉, 북한의 인권유린에 대해 북한 주민들 또한 언제까지 인내할 것이라는 보장이 없고, 국제 시민사회 또한 용인하지 않을 것이기 때문에 북한 내부적으로는 체제 불안정의 불씨가 도사리고 있는 것이고, 이러한

내부적 불안정은 한반도를 비롯한 동북아 평화 위협의 핵심 요소가 될 것이기 때문이다. 끝으로, 국제 체제적 측면에서 국제사회에게 있어 북핵 문제는 평화를 위협하는 제 1요사이므로 비핵화가 수반되어야 할 것이며, 이에 대한 보상적 측면에서 북한의 숙원 사항인 정상국가화는 해결되어야 할 과제임이 틀림없다. 아울러 남북한 당국 간 관계에서 반세기가 넘는 시간 동안 지속되어온 분단과 대립 그리고 적대적 관계를 청산하고 화해·협력적 관계를 구축하는 것이야말로 엄밀한 측면에서, 국제적 측면에서 다루어질 이슈 영역에 해당한다.²¹⁾

앞서 대응영역과 각 영역별 평화구축을 위한 과제를 제시하는 것이 김동진의 연구였다면, 이러한 영역별 과제를 다양한 행위자들이 어떻게 구체화하고 이행할 것인지를 밝히는 것은 후속 과제이면서 각 기관이 빠른 시일 내에 모색해야 할 과제라고 할 수 있다. 즉, 북한 자체의 역할, 북한의 중요한 카운터파트(counterpart)로서 남한 정부와 시민 사회의 역할, 민간기업 그리고 개별국가 등 다양한 행위자들이 개별적 혹은 협력적 방식으로 평화구축을 위한 대응 영역별 과제를 어떠한 원칙과 접근법, 그리고 소관 기관의 전문성과 권한을 바탕으로 구체적인 협력 및 정책 방향을 도출하고 이행함으로써 평화구축을 가능하게 할 수 있을 것이다. 결과적으로, 이러한 다양한 행위자들의 역할이 조합되어 궁극적인 목표로서 한반도 통일(혹은 남북한 공존번영), 북한의 비핵화로 동북아 안보대립의 해소와 역내 공동체 활성화라는 평화 단계의 실현이 가능하리라고 본다.

21) 남한의 헌법이 북한을 국가로 인정하고 있지 않다는 점에서 남북 관계를 국가 간 관계로 규정할 수 없다고는 하나, 본 연구에서는 이러한 헌법적 논쟁은 지양하도록 하겠다.

IV. 평화와 개발 연계 방식으로 북한 개발협력 프레임워크²²⁾

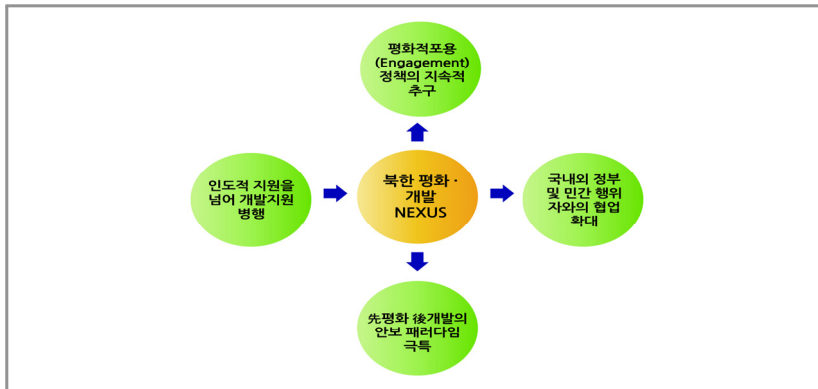
이 장에서는 앞서 인도·개발과 평화 간 연계(Nexus, 이하 넥서스)에 대한 논의와 지난 23년간의 대북지원의 성과와 한계에 대한 고찰을 바탕으로 평화와 개발을 연계한 방식으로 북한 개발협력 프레임워크를 제시하고자 한다. 이를 위한 시작은 먼저 23년간의 대북지원을 평화와 개발 넥서스의 관점에서 분석한 결과로서 도출한 함의를 살펴보고, 북한이 가지는 특수성 즉, 비핵화 과정, 경제난으로 인한 인도주의 위기 상황, 개발지원에 대한 요구, 한반도 평화의 중요한 행위자라는 요소를 고려한 ‘인도-개발-평화 트리플 넥서스(Triple Nexus)’의 추진 방안을 제시하고자 한다. 끝으로, 동 방안을 바탕으로 북미 간 실질적인 비핵화 논의와 평화협정이 체결 과정에서 다양한 종류의 인도적 지원 및 개발지원이 어떻게 구사됨으로써 한반도의 평화 구축과 구축된 평화가 지속가능성을 확보할 수 있는지에 대한 방안을 제시하고자 한다.

먼저, 23년간에 걸친 남한 및 국제사회의 대북지원을 개발과 평화의 넥서스 관점에서 분석한 함의는 <그림 6>과 같다. 첫째, 대화와 협력을 통한 문제해결을 추구하고자 했던 포용정책(Engagement Policy, 햇볕 정책)과 같이 평화 친화적 패러다임(paradigm)이 지지 및 확산되고 지속가능성을 확보할 때 비로소 실질적인 평화 논의가 시작될 수 있다.

22) 4장은 한국개발연구원(KDI)의 ‘국제협력 비전, 전략, 추진체계(2018)’ 연구보고서에서 저자의 연구 파트인 ‘평화와 개발협력: 북한 개발협력 방향과 전략’을 바탕으로 재구성 한 것임을 밝힘.

즉, 평화 친화적 패러다임이 지속가능하기 위해서 지켜져야 할 원칙과 규범적 요소들이 준수되어야 하는데, 대북지원의 경우 햇볕정책이 김대중, 노무현 정부에 한반도 평화를 위한 접근법이었으나, 동 정책에 대한 투명성 확보의 실패는 보수정부의 출범과 함께 동 정책의 지속가능성을 위협하는 최대 요소가 되었다는 점에서 평화 친화적 패러다임이 지속될 수 있는 환경 조성과 이를 위한 노력이 필요하다고 하겠다. 둘째, 개발과 평화 넥서스의 논리구조는 전통적 군사적 대립뿐만 아니라 빈곤과 같은 취약성이 평화를 위협하는 요소라는 점이다. 또한 문제 해결을 위한 협상과정에서 상대방을 협상 테이블(negotiation table)에 지속적으로 앉아 있게 할 뿐만 아니라 상대방의 행동변화를 이끌어 내기 위해서는 문제 당사자의 요구에 대한 적절한 보상이 이루어질 필요가 있음을 주지해야 한다. 2005년 북한은 인도적 지원을 넘어 경제 발전을 위한 지원을 요청하였으나 국제사회는 비핵화 선결을 이유로 이를 거절하였고, 이는 결과적으로 북한은 체제 보장을 위한 수단으로 핵무력뿐만 아니라, 국가 정상화에 필요한 경제발전을 위한 국제사회의 지원도 핵무력이 완성될 때 비로소 가능하다는 비평화적 노선을 취하는 계기가 되었을 것이라는 점을 이해할 필요가 있다. 셋째, ‘先평화, 後개발’의 안보중심 패러다임에 대한 극복이 필요하다. 지난 23년의 대북지원은 한반도 평화구축과 관련하여 북한의 행동 및 정책 변화에 대한 보상으로서 인도적 지원 및 개발지원 결정이 이루어졌다. 하지만 국제사회의 평화-개발 넥서스 논의가 주는 함의는 소위 인도적 지원 및 개발지원이 분쟁적 요소를 반영하여 체계적으로 구사되고, 분쟁 해결을 위한 평화 논의 또한 개발의 관점과 유기적으로 연계될 때 국가의 취약성이 완화됨으로써 평화구축의 목표가 용이하게 달성될 수 있다는

〈그림 6〉 평화와 개발 연계의 관점에서 과거 대북지원의 교훈



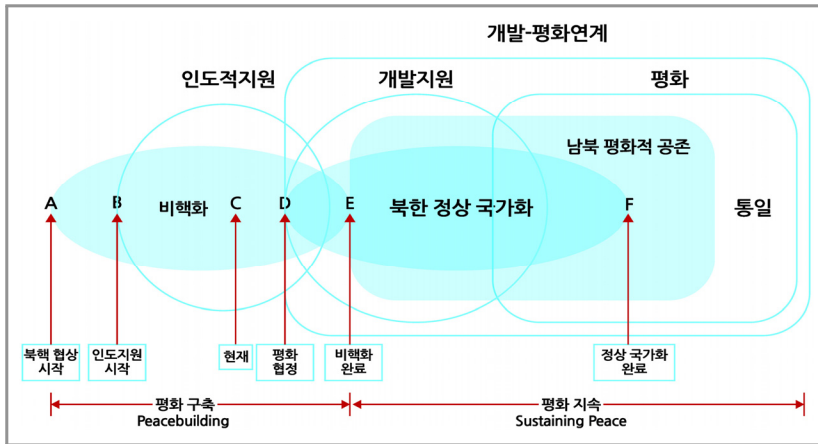
출처: 저자 작성

것이다. 이러한 맥락에서 안보중심 패러다임에 매몰되어 북한이 평화적 조치에 대한 보상 차원의 인도적 지원에만 국한되었던 지난 23년간의 대북지원 방식을 북한이 평화 논의를 위한 협상 테이블에 더욱 적극적인 자세로 임할 수 있도록 인도적 지원, 특히 북한이 요구해 온 개발 지원을 선제공하는 방안을 모색할 필요가 있다. 끝으로, 한반도 평화는 주요 행위자인 남한 시민사회 내의 사회적 합의 그리고 국제사회의 동의와 지지 없이 달성되기 어려운 목표라는 점에서 다양한 영역(정치, 경제, 사회, 문화 등)과 다양한 행위자(국제기구, 국가, 민간단체, 기업, 학계 등)들과의 협력을 통해 통일 지지세력을 확보하려는 노력이 필요하다. 이와 관련하여 대화 단절이라는 강경노선을 택한 이명박, 박근혜 정부의 접근법은 논의에서 제외하고, 대화 카드를 선택한 김대중, 노무현 정부의 북한에 대한 접근법은 ‘우리민족끼리’와 ‘남북당국’ 간 거래 방식을 선호하면서, 정작 국제사회 및 다양한 정부 및 비정부 기구와의 협력을 소홀히 하였다. 이에 대한 반성으로 최근 ‘통일

공공외교'의 확대 노력과 대북사업에 있어 국제협업의 확대를 위한 제도적 개선 노력(남북협력기금법 개정 등)이 진행되고 있는 것은 평화개발 넥서스의 관점에서 고무적인 변화라고 할 수 있겠다.

다음으로, 북한이 가지는 특수성, 즉 비핵화 과정, 경제난으로 인한 인도주의 위기 상황, 개발지원에 대한 요구, 한반도 평화의 중요한 행위자라는 요소를 고려한 '인도-개발-평화 트리플 넥서스(Triple Nexus)'의 추진 방안은 〈그림 7〉과 같다. 먼저 〈그림 7〉에서 현재 시점으로 표기된 C지점까지는 과거형으로, 1차 북핵 위기의 발발과 함께 1993년 6월 시작된 비핵화 협상(A)은 무력이 아닌 대화를 통해 북핵 문제를 해결하고자 했다는 점에서 평화구축(Peace building)의 시작이라고 할 수 있다. 이후 1995년 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청함에 따라 남한을 비롯한 국제사회가 대북지원(B)을 시작하였다. 이 과정에서 북한에 대한 인도적 지원은 6자 회담 틀을 통한 비핵화 논의 과정과 연계되어 추진된 측면이 있음을 부정하기 어렵다. 또한 북한과 미국 간 비핵화를 위한 실질적인 합의물이 될 것으로 예상되는 평화협정의 체결(D)을 목전에 두고 있는 현재 시점인 C지점까지 오는데 1993년 이래로 26년이라는 긴 시간이 흘렀음을 감안한다면, 앞으로도 한반도 평화를 위한 험난한 여정이 예고된다고 할 수 있다. 이 과정에서 평화협정이 성공적으로 체결(D)되면 이에 대한 북한의 실질적인 비핵화 조치와 함께 이에 상응하는 보상으로서 북한의 체제보장과 함께 경제개발을 위한 지원이 시작되면서 북한은 정상국가화를 위한 긴 여정을 시작하게 될 것이다. 또한 평화협정의 체결은 분쟁의 위험 제거를 위한 시작이라는 점에서 한반도가 소극적 평화 단계(negative peace)에 접어들었음을 의미하여, 북한이 다시 과거의 단계로 역행하지 않기 위해

〈그림 7〉 북한 인도지원-개발-평화 트리플 넥서스(Triple Nexus)²³⁾



출처: 저자 작성

‘개발과-평화 넥서스’의 실질적인 접근법이 가동되어야 하는 시점이라고 할 수 있다. 이후 북한이 비핵화를 완료(E)하게 되면 비로소 남북이 평화적으로 공존할 수 있는 조건이 마련되었다고 볼 수 있으며, 분쟁의 위험이 제거된 소극적 평화가 조성되었다고 볼 수 있을 것이다. 북한과 국제사회가 이 단계에 이르면 적극적인 개발지원이 제공되는 가운데 어렵게 구축된 평화가 지속될 수 있도록 관리해야 하는 단계에 접어든 것으로 볼 수 있으며, 북한이 경제적 취약성뿐만 아니라, 정치, 사회, 문화적 영역에서 취약성을 극복했다고 판단할 수 있는 F지점에 이르면

23) A-1993년 6월 시작된 비핵화 논의의 시작 자체가 ‘평화구축’의 시작임; B-대북 ‘인도적 지원’은 1994년 제네바합의 이후인 1995년에 시작되었음; C-현재 진행되고 있는 북미 간 비핵화 논의 과정에서도 미국과 UN은 대북 인도적지원에 대해서 제재 예외조치를 취하고 있음; D-북한에 대한 ‘개발지원’은 북미 간 실질적인 비핵화 협상이 타결되고 그 결과로 예상할 수 있는 평화협정이 체결될 때 비로소 가능; E-북한의 비핵화 완료는 평화구축의 마지막 단계로서 분쟁의 위험이 제거된 ‘소극적 평화’가 달성된 단계로 남북이 평화적 공존을 모색할 수 있는 단계에 진입; F-북한이 경제뿐만 아니라 정치, 사회, 문화 등에서 정상국가로서 요건을 갖추 때 ‘적극적 평화’를 기대할 수 있음

북한이 정상국가로서 자신감을 확보한 단계로서 북한 내부적으로뿐만 아니라, 한반도에 적극적 평화 시기(positive peace)가 도래하였다고 판단할 수 있다. 또한 북한이 완전한 정상국가화를 추구하는 과정에서 남북 평화적 공존 관계가 수립될 것으로 기대할 수 있으며, 이 과정 속에서 한반도 통일이라는 이상적 상황이 전개될 수도 있을 것이다.

끝으로, 〈그림 8〉은 북한 비핵화의 주요 단계별로 고려할 수 있는 지원의 종류를 제시한 것이다. 먼저, 북핵 협상이 긍정적인 방향으로 전개되고 있다고는 하나, 미국과 남한 정부는 실질적인 비핵화 합의가 이루어지기 전에 북한에 대한 개발지원은 고려하지 않고 있는 가운데 북한으로 하여금 비핵화를 위한 협상 테이블에 앉아 있도록 하기 위해서 비핵화 합의 이후 경제발전을 위한 대규모 지원이 가능하다는 메시지를 지속적으로 전달하고 있다. 하지만 ‘인도·개발·평화 넥서스’ 논의는 인도적 지원을 현재의 비핵화 과정을 원만하게 유지·발전시키는데 필요한 촉매제로 인식한다. 다행히 미국을 비롯한 UN은 인도적 지원을 대북제재에서 예외로 한다는 점을 밝히고 있다. 이러한 맥락에서 비핵화 협상에 진지하게 참여하고 있는 북한에 대한 보상으로서 비핵화 합의 이전에 인도적 지원의 재개와 대북제재의 예외가 될 수 있는 경제발전 경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP) 등 북한의 정상국가화 지원을 위한 기술 및 지식협력 지원은 인도·개발·평화 넥서스의 관점에서 진지하게 고려될 필요가 있다. 다음으로, 한반도에서 분쟁의 위험이 사라진 ‘소극적 평화(Negative Peace)’를 넘어서 복합적 위험 요소가 제거된 ‘적극적 평화(Positive Peace)’를 달성하기 위해서 북한이 비핵화를 통해 평화협정을 보장받음으로써 자국의 안보적 취약성을 극복(소극적 평화)할 뿐만 아니라, 북한의 정치, 경제, 사회, 환경 분야에서의

취약성을 극복함으로써 ‘적극적 평화’ 추구가 가능한 역량을 확보하는 것이다.²⁴⁾ 이러한 맥락에서 북한이 어떠한 국가 모델을 지향해야 하고 어떠한 발전 경로를 추구할지 예측하기는 어려우나, 적극적 평화를 추구하는 관점에서 북한이 지향해야 할 정상국가의 모델은 안보, 정치, 경제, 사회, 환경적 취약성을 극복하는 것이라고 상정할 수 있다.²⁵⁾ 이러한 맥락에서 북한이 비핵화를 통해 평화협정을 체결함으로써 체제 보장이라는 안보적 취약성을 극복하면, 이후 국제사회는 북한에 대한 대규모 개발지원을 고려함으로써 북한의 정상국가화 노력을 지원할 필요가 있는데, 먼저 개발지원의 종류로 북한이 지속적으로 요구해온 경제적 취약성과 환경적 취약성을 극복하기 위한 지원을 고려할 필요가 있다. 하지만 정치·사회적 취약성 극복, 즉 민주화의 추구나 인권 개선, 집단 간 불평등 완화와 권력의 분산, 부패 척결, 과거사 청산과

24) Baljit Singh Grewal, “Johan Galtung: Positive and Negative Peace,”

(http://www.activeforpeace.org/no/fred/Positive_Negative_Peace.pdf)

(검색일: 2019.2.16.).

25) OECD는 취약국을 ‘국가 내의 사회와 상호 건설적인 관계 형성이 부족하며, 기초적인 거버넌스 기능을 수행할 역량이 부족한 국가’로 정의하고 다음의 경제, 환경, 정치, 안보, 사회적 측면에서 취약성을 분석하고 있다.

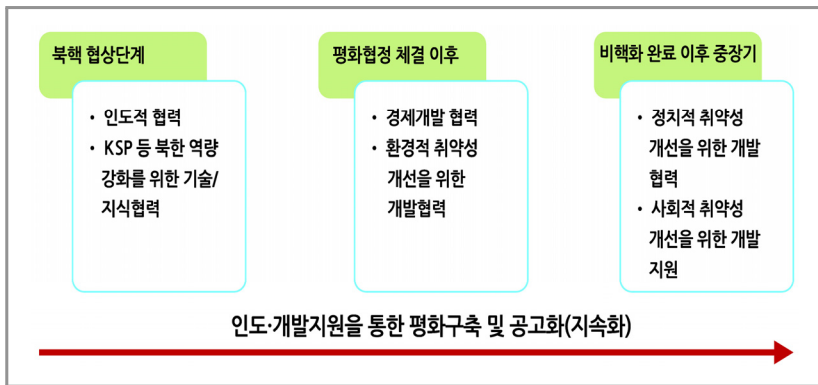
〈OECD 다면적 취약성 모델〉

구분	설 명
경제적 취약성	거시경제 충격, 불평등한 성장, 높은 청년 실업률과 같은 경제적 기반과 인적자본 영역의 취약성
환경적 취약성	자연재해, 오염, 전염성 질병 등에 대한 노출을 포함하여 국민의 삶과 생계에 영향을 미치는 환경적, 기후적 건강 위험에 있어서의 취약성
정치적 취약성	정치적 과정, 사건, 혹은 정치적 결정에 내재하고 있는 위험과 정치적 포괄성의 부족(엘리트 집단 포함), 투명성, 부패 그리고 억압을 피하고 변화를 수용하는 사회적 능력
안보적 취약성	정치적, 사회적 폭력을 포함하여 범죄와 폭력에 대한 전반적인 안보에 대한 취약성
사회적 취약성	문화적으로 정의되거나 혹은 구조적인 집단 간 불평등, 사회적 분열을 포함한 수직적, 수평적 불평등에서 기이한 사회 통합의 취약성

출처: 손혁상·김진주, “북한개발협력을 위한 취약국 지원 전략 유용성에 대한 비판적 검토,” 『국제정치논총』, 제 59권 1호 (2019)

같은 사회 통합을 위한 개혁은 북한으로 하여금 상당한 시간을 필요로 할 것이라는 점에서 북한의 비핵화 과정을 반영한 개발협력 로드맵에서 ‘비핵화 이후 중장기적’ 관점에서 추진될 필요가 있다.

〈그림 8〉 북한의 비핵화 과정(평화구축)을 반영한 개발협력 로드맵




출처: 저자작성

V. 맺음말

1995년 시작된 한국과 국제사회의 대북지원 사업은 비록 그 한계에도 불구하고, 작금의 남북 긴장관계 완화와 반세기에 걸친 적대적 대립의 종지부를 찍을 수 있는 환경 조성에 기여했다는 평가 또한 가능하게 한다. 하지만 여전히 북핵 문제의 해결과 진전 없이는 북한에 대한 인도지원뿐만 아니라 개발지원 사업은 어렵다는 것이 작금의 일반적인 견해이다. 이러한 가운데 이 글은 북핵 동결의 보상으로써 개발협력

사업을 어떻게 추진할 것인가라는 문제의식보다는 북핵문제를 해결해 가는 과정, 즉 평화를 만들어 가는 과정 속에서 북한에 대한 인도 및 개발협력 사업을 어떻게 조화시킬 수 있을 것인지에 대한 고민에서 시작되었다.

북한은 비핵화의 대가로서 정상국가화를 위한 국제사회의 지원을 요청할 것이다. 그리고 이 목표, 즉 사회경제발전 분야에서의 정상국가화를 위한 전략 로드맵이 UN전략계획이라고 필자는 해석한다. 여기서 우리의 과제는 작금의 평화를 가속화 및 공고화 하며, 과거의 비평화 상태로 회귀하지 않는 불가역적 환경을 조성하기 위해서 UNESCO를 비롯한 한국과 국제사회가 북한과의 개발협력 사업을 추진함에 있어서 고려해야 할 요소들을 파악하는 것이다.

결론적으로 북한과 국제기구가 채택한 UN전략계획은 SDGs의 북한 적용 방안에 대한 문서이며, 북한은 이 전략문서를 채택함으로써 과거와는 다른 과감한 정책 개혁을 통한 정상국가화 로드맵을 이미 시작하였다. 그리고 이 정상국가화 로드맵은 남한에 있어 통일이 다소 멀어지는 결과로 귀결될 수 있다는 여지를 남기기도 한다. 하지만 최소한 북한의 정상국가화 노력은 한반도 평화 조성의 관점에서 매우 긍정적인 요소라는 점에서 UN전략계획 상의 목표 이행은 북한 정상국가화에 있어 필수적인 요소라고 본다. 즉, 필자는 북한의 사회경제 발전을 포함하고 있는 UN전략계획의 이행에 있어, 국제사회가 정립한 원칙과 가치들(이미 UN전략계획에 포함된 가치들)이 북한에 내재화 되어 북한이 국제사회의 건강한 일원으로 편입될 때 북한을 대상으로 하는 개발협력 사업이 평화를 공고히 하는 매개체가 될 수 있다고 본다. 

[참고문헌]

- 김성한 · 문경연. “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할”. 『국제관계연구』 봄호 제19권 제1호, 2014.
- 김치관. “6.15공동선언 이후 남북공동행사에 관한 연구: 행사의 경과와 주최 조직의 변화 발전을 중심으로”. 『경남대학교』. 석사학위 논문, 2007.
- 문경연. 『UN 북한협력 전략의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발 협력이 한반도 평화에 주는 함의』. 서울: 유네스코한국위원회, 2018.
- _____. 『평화와 개발협력: 북한 개발협력 방향과 전략』. 서울: 한국개발연구원 국제정책대학원, 2018.
- 문경연 · 정구연. 『SDGs와 한반도 평화』. 서울: 유네스코한국위원회, 2018.
- 손혁상 · 김선주. “북한개발협력을 위한 취약국 지원 전략 유용성에 대한 비판적 검토”, 『국제정치논총』. 제59권 제1호, 2019.
- 이주철. “대북정책에 대한 여론 변화 추이 - 1995년 이후를 중심으로,” 『국제고려학회논문지』. 제10호, 2007.
- 임원혁. 『국제협력 비전, 전략, 추진체계: 국제개발협력을 중심으로』. 세종: 경제인문사회연구회, 2019.
- Dong Jin, Kim. *Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula*, London: The Pacific Review, 2015.
- DPRK Central Breau of Statistics. “DPR Korea 2008 Population Census,” Pyongyang: Central Breau of Statistics, DPRK, 2009.
- _____, “*Tabulation of the Population Census of the Democratic People’s Republic of Korea (31 December, 1993)*,” Pyongyang: Central Breau of Statistics, DPRK, 1995.

DPRK Central Breau of Statistics, UNICEF, WFP, WHO.

Dugan, Maire. “A *nested theory of conflict*, Georgia: A Leadership Journal: Women in Leadership-Sharing the Vision, 1996.

UN. Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development,

〈<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.〉

UN북한팀. 『UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략 계획 2017-2021』 평양: UN북한팀 우리민족서로돕기운동, 2016.

UNCT. ‘*Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2011-2015*.’ Pyongyang: UN Country Team, 2010.

_____. ‘*Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2011-2015*.’ Pyongyang: UN Country Team, 2016.

북한의 개발자원조달 방안 모색을 위한 청정개발체제(CDM) 연구*

박지연 (전북대학교)

- I. 서론
- II. 개발자원 논의와 청정개발체제(CDM)
- III. 청정개발체제(CDM) 사업의 메커니즘과 개발자원
- IV. 북한의 청정개발체제(CDM) 사업과 개발자원
- V. 결론

〈요약〉

본 연구에서는 기존의 북한 개발자원조달 방안의 한계를 보완하기 위해 UN기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)의 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM)를 검토한다. 청정개발체제는 교토의정서가 지정한 온실가스 의무감축국인 부속서 I 국가와 비의무감축국인 비부속서 I 국가 간 국제협력을 통해 온실가스를 줄이는 사업으로 선진국과 개발도상국 간의 차별적 책임을 바탕으로 하는 국제협력의 프레임(frame)이다. 북한에게 청정개발체제 활용은 다음과 같은 이유에서 유용할

* 본 글은 저자의 “The Clean Development Mechanism (CDM) as a Financial Platform for North Korea’s Development” *Journal of Asian Pacific Economy* Vol. 23 No. 3 (2018)를 수정, 보완하여 작성된 것임을 밝힘.

수 있다. 첫째, 본 체제는 기후변화에 대한 선진국과 개도국 간의 차별적 책임을 바탕으로 하는 국제협력의 프레임으로 사업성이 낮은 사업만을 개발 대상으로 한정하고 있기 때문에 북한 개발재원조달의 유용한 메커니즘(mechanism)이 될 수 있다. 둘째, 청정개발체제는 투자국에게 탄소배출권을 통한 경제적 편익 창출의 기회를 제공해준다. 즉 투자국에게 사업을 지속적으로 수행할 유인을 제공한다는 측면에서 북한에게 안정적인 재원조달의 채널이 될 수 있다. 더욱이 북한은 2019년 5월 현재 6개의 청정개발체제 사업을 승인받았다. 따라서 국제사회의 대북제재가 해제될 경우, 북한개발을 위한 재원조달 방안으로서 청정개발체제의 활용 가능성은 비교적 높을 것으로 판단된다. 현재까지 북한의 개발재원조달 방안으로서 청정개발체제 활용은 매우 낮은 수준에서 이루어지고 있다. 그러나 북한이 청정개발체제 사업의 개발협력 프레임을 효과적으로 활용할 경우, 투자국은 탄소배출 감축비용을 절감하고 북한으로의 기술판매 시장을 확보할 수 있을 것이며 북한은 추가적인 재정유입과 기술이전을 기대할 수 있다. 특히 재정유입의 측면을 살펴보면, 청정개발체제 사업 추진에 사용되는 다양한 자원들은 북한 사업에도 도입될 수 있을 것이며, 도입의 방식은 기존의 개발재원조달의 방식보다 혁신적인(innovative) 형태일 것으로 기대해 볼 수 있다.

I. 서론

북한은 2011년 국가경제개발 10개년 전략 계획(2011~2020)을 발표하였다. 계획에 따르면 중점분야는 공업지구개발, 교통망개발, 에너지개발, 농업분야개발 등이며 여기에 약 1,000억 달러를 투자할 계획이다.¹⁾ 이후 2013년 북한은 13개 경제개발구와 신의주 특수경제지대를 지정하였으며, 2014년에는 원산-금강산국제관광지대와 그 외 경제

1) 통일부 북한경제포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>> (검색일: 2018.2.12).

개발구 6개를 추가 발표하였다.²⁾ 북한의 개발에 대한 강력한 의지 표명에도 불구하고 개발의 본격화 조짐은 찾아보기 어렵다. 개발의 본격화를 위해서는 자원 확보가 필수적이지만, 세계 최빈국 중 하나인 북한이 자체적으로 개발재원을 조달할 가능성은 매우 낮아 보인다.³⁾ 따라서 북한은 자국 개발을 위한 자원 확보의 과제를 국제사회와의 협력을 통해 해결할 수밖에 없을 것이다.

최근 대북 경제제재로 인해 북한개발에 대한 논의가 주춤하고는 있지만, 북한이 국제사회의 지원을 요청한 1990년대 중반부터 현재까지 북한개발은 국제사회 공동의 과제가 되어왔고, 동시에 북한개발을 위한 자원조달 방안도 활발히 모색되어왔다. 예를 들어 기존 연구들은 북한의 개발재원조달 방안으로서 국제금융기구의 활용 혹은 국제기구나 선진 공여국으로부터의 공적재원조달 등을 제안하고 있다. 그러나 전자는 북한이 해당 금융기구에 가입하지 않은 상태에서 논의의 한계를 가질 수밖에 없다. 또한 후자의 경우 국제적으로 고립된 수원국으로의 공적개발지원 역시 긴급구호 이상의 역할을 수행하기는 어렵다는 점을 감안하면, 북한에게 선진국의 공여가 유용한 자원조달 방안이 되기는 쉽지 않을 것이다. 민간기업의 참여에 기반을 둔 북한개발을 제안하는 논의도 존재한다. 그러나 북한개발 사업의 대부분은 기초 인프라 (underlying infra) 부족으로 사업성을 보장받기 어렵기 때문에 이 또한 현실적으로는 한계를 가질 수밖에 없다.

본 연구에서는 이와 같은 기존의 북한 개발재원조달 방안의 한계를

2) 2013년 11월 21일 상임위정령, 2014년 6월 11일 상임위정령.

3) 세계은행 <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income> (검색일: 2018.2.11).

보완하기 위해 UN기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change, 이하 UNFCCC)의 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM)를 검토한다. 청정개발체제는 교토의정서(Kyoto Protocol)가 지정한 온실가스 의무감축국인 부속서 I 국가와 비의무 감축국인 비부속서 I 국가 간 국제협력을 통해 온실가스를 줄이는 사업으로 선진국과 개발도상국(이하 개도국) 간의 차별적 책임을 바탕으로 하는 국제협력의 프레임(frame)이다. 북한개발에 있어 청정 개발체제는 다음과 같은 측면에서 유용하다. 첫째, 청정개발체제는 기후변화에 대한 선진국과 개도국 간의 차별적 책임을 바탕으로 하는 국제협력의 프레임으로 사업성이 낮은 사업만을 개발 대상으로 한정하고 있기 때문에 북한 개발재원조달의 유용한 메커니즘(mechanism)이 될 수 있다.⁴⁾ 북한은 개발 인프라가 열악하여 개발 사업의 사업성이 낮고 따라서 일반적인 재원조달 방안으로는 사업 형성이 어렵기 때문이다. 둘째, 청정개발체제는 투자국에게 탄소배출권을 통한 경제적 편익 창출의 기회를 제공해주기 때문에 사업을 지속적으로 수행할 유인을 제공한다. 즉 청정개발체제는 공여국들의 도덕적 책무만을 강조해왔던 기존 개발협력의 방식보다 지속적인 개발협력 메커니즘이 될 수 있다. 셋째, 북한은 2019년 5월 현재 6개의 청정개발체제 사업을 승인받은 상태로, 이미 해당 프레임을 도입하고 있는 것을 감안하면 북한개발재원 조달의 방안으로서 청정개발체제의 활용은 비교적 현실성이 높다고 할 수 있다. 다만 본 연구에서는 현재의 대북 경제제재는

4) 청정개발체제 사업은 사업을 수행하여 발생하는 이득이 소요비용보다 작아서 상업적으로 추진이 불가능한 사업이지만, 온실가스 배출감축실적의 판매 및 환경비용을 고려할 경우 상업성이 확보됨으로 인해 진행될 수 있는 사업이다.

논의에서 예외로 함을 밝힌다. 즉, 제재해제 이후의 북한개발에 대한 논의임을 밝힌다.

논문의 구성은 다음과 같다. I 장에서는 논문의 배경을 간략히 소개하였으며, II 장에서는 국제사회의 개발재원 조달과 북한의 개발재원 조달에 대한 기존 논의와 재원조달방안으로서의 청정개발체제 활용에 관한 선행연구를 분석한다. III 장에서는 청정개발체제 사업의 메커니즘을 분석하고, 사업 소요재원과 재원조달 방식을 논의한다. IV 장에서는 북한의 청정개발체제 사업의 현황을 분석하고, 향후 북한의 개발재원 조달 방안으로서의 청정개발체제 활용 가능성을 살펴본다. 마지막으로 V 장은 본론의 내용을 요약하고, 연구의 결론을 서술한다.

II. 개발재원 논의와 청정개발체제(CDM)

1. 국제사회의 개발재원 논의와 청정개발체제

개발재원이란 개도국의 빈곤퇴치와 경제발전을 도모하기 위한 재원을 의미하는 것으로, 관련 논의는 1958년 세계교회협의회에 의해 처음 제안되었다. 당시 공여국 수입의 1%를 개발재원으로 조달할 것이 제안되었으나, 재원의 종류나 공여방식에 대한 구체적인 기준은 마련되어 있지 않았다.⁵⁾ 이후 1960년대를 거치면서 개발재원의 종류와 조달 목표 등이 구체화되었다. 피어슨(Pearson, 1969)은 국제사회에서 조달해야 할 재원의 규모를 1975년까지 선진국 국민총생산(gross national

5) OECD, "History of the 0.7% ODA target," *DAC Journal*, Vol. 3 No. 4 (2002), pp. 9-11.

product, 이하 GNP)의 0.7%로 제시하고 최소한 1980년까지는 이를 달성할 것을 제안하였으며 재원의 종류로는 무상원조와 무상차관 또는 저금리의 유상차관을 언급하였다.⁶⁾ 선진국이 GNP의 0.7%를 공적개발원조의 형태로 지출해야 한다는 제안은 1990년대에도 지속되었다. 여기서 공적개발원조의 재원은 공공기관이 주체가 되고 개도국의 경제개발과 복지증진을 목적으로 하며 증여율이 25% 이상인 재원을 의미하는 것⁷⁾으로 국제사회는 1990년대까지 이와 같은 공적개발원조의 규모 확대를 통한 개도국의 개발재원조달에 초점을 맞추어왔던 것으로 평가된다. 그러나 1990년대 후반부터는 반복적으로 나타나고 있는 세계적인 경기침체와 선진국의 원조피로 누적으로 공적개발원조를 통한 개발재원확보에 어려움이 가중되어 왔다.⁸⁾

2000년 UN의 새천년 개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 설정을 계기로 국제사회는 공동의 개발목표 달성을 위한 재원 발굴의 필요성을 인식하게 되었다. 전통적인 개발재원 조달방식인 공적개발원조만으로는 새천년 개발목표 달성이 어려울 것이라는 전망이 현실화되면서 공여국, 국제기구, 수원국 뿐만 아니라 민간부문의 역할이 강화되어야 한다는 논의가 활발히 이루어졌다.⁹⁾ 이러한 배경 하에 2002년 도출된 몬테레이 합의는 개발을 위한 재원확대 방안으로 개도국

6) Lester B. Pearson, "The Pearson Report: A New Strategy for Global Development," *The UNESCO Courier*, February 1970 (1970), pp. 6-17.

7) OECD <<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm#Definition>> (검색일: 2018.2.11).

8) 전체 개발재원 중 공적개발원조의 비중은 1960년대 약 58%였으나, 1990년대 후반 30% 이하로 떨어졌으며, 이후에는 약간 상승하여 40% 대를 유지, 2012년에는 다시 30% 수준에 머물러 있다.

OECD Statistics <<http://stats.oecd.org/>> (검색일: 2018.2.11).

9) UN, *Financing for Development: Monterrey Consensus of the International Conference on Finance for Development* (Wien: UN, 2002).

내 재원의 조성, 해외직접투자 유치 등 민간재원의 유입 확대, 국제 무역의 촉진, 부채탕감, 국제금융시스템의 개혁 등의 활용 방안을 담고 있다. 이후 새로운 개발재원 논의는 선진국 혹은 국제기구로부터의 공적재원조달 이외의 추가적인 재원 조달 방식을 발굴하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 특히 민간재원활용의 다각화를 구체적으로 검토하고 있는 것으로 분석된다.

최근 UN의 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals; 이하 SDGs) 개발프레임워크(framework) 하에서의 개발재원조달에 대한 논의는 더욱 다양화되고 있다. 특히 개도국 그리고 공여국에게 추가적인 부담을 주지 않으면서 재원의 규모를 확대해야 하는 상황에서 공적재원과 기타 민간재원을 활용하여 혁신적인(innovative) 방법으로 추가적인 개발재원을 발굴해내는 것은 매우 중요한 과제가 되었다. 혁신적인 재원 마련의 방법은 다양한 형태로 제안되어 왔는데, 그 대표적인 예가 결과에 기반을 둔 자금공여, 민간참여를 통한 문제해결, 탄소시장, 항공권 연대기금 등이다.¹⁰⁾ 개도국 개발을 지원하기 위한 가능한 모든 형태의 파이낸싱(financing) 방법이 ‘혁신적’으로 개발되고 있는 것이다. 더구나 SDGs의 쟁점이 환경보전과 지속가능한 발전의 모색임을 감안한다면 온실가스 감축과 개발도상국으로의 선진기술 이전이 가능한 청정개발체제 사업에 주목하여 ‘혁신적인’ 방법으로서의 재원조달을 논의할 필요성은 더욱 증대될 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 국제사회의 청정개발체제 논의는 그 자체의 환경적인 효과나

10) UNDP, *Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?* (UNDP, 2012), pp. 7-16.

개도국 개발의 효과 등에만 초점이 맞추어져 있으며,¹¹⁾ 재원조달방안으로서의 활용 가능성에 대한 논의는 찾아보기 힘들다. 관련된 논의는 청정개발체제 사업과 공적개발원조와의 연계 방안, 연계의 필요성 및 부작용 등과 관련한 개괄적인 수준이다.¹²⁾

2. 북한개발을 위한 재원조달 논의와 청정개발체제

1990년대 북한이 극심한 경제난으로 국제사회의 지원을 받기 시작하면서 북한개발을 위한 국제협력 방안은 다양하게 논의되어 왔으며 동시에 북한개발에 필요한 재원조달 방안도 구체화되고 있다. 최근까지 북한개발을 위한 재원조달 논의에는 주요 선진 공여국 혹은 국제(금융)기구가 공여하는 공적재원이 중심에 놓여있었다. 예를 들어 장형수(2008)는 북한 개발지원을 국제사회의 개발재원 조달 방안으로 국제금융기구로부터의 조달을 전제로, 재원조달을 위한 북한의 국제금융기구 가입 조건 및 조달 가능한 재원의 규모 등을 분석하였다. 이재룡(2007)

11) 청정개발체제를 통한 대 개도국 개발의 효과 관련 논의는 Katherine Begg et al, *Encouraging CDM energy projects to aid poverty alleviation* (UK UFID, 2003); Karen Holm Olsen & Fenhann, Jorgen, *Sustainable Development Benefits of CDM Projects* (Nairobi: UNEP, 2006); UNFCCC, *The contribution of the CDM under the Kyoto protocol to technology transfer* (Bonn: UNFCCC, 2010); 양춘송·이창수·박중규, “청정개발체제 사업의 지속가능 발전 편익과 기후변화 대응 편익의 비교,” 『질서경제저널』, 제12권 3호 (2009), pp. 63-86. Christoph Sutter & Parreno, Juan Carlos, “Does the current CDM deliver its sustainable development claim? An analysis of officially registered CDM projects,” *Climate Change*, 84 (2007), pp. 75-90. 등을 참고할 수 있다.

12) 대표적인 연구로는 양지원, “해외기술원조에 의한 CDM 사업 개발 사례 연구,” 『지속경영연구』, 제5호 (2009), pp. 49-63; 장소영, 『지속가능한 개발을 위한 ODA 전략연구』 (경희대학교, 2006); 노상환, “한국 ODA와 CDM 사업의 연계가능성에 관한 소고,” 『환경통계정보연구』, 제1권 제1호 (2010), pp. 30-42; 문경연 외, “한국형 ODA-CDM 모델 구축에 관한 연구,” 한국의 개발협력, 제 26권 2호 (2014), pp. 87-117 등이 있다.

또한 북한개발재원은 국제기구 및 국제금융기구를 통해 조달될 수 있을 것으로 전망하였으며, 다양한 조건의 공적재원이 북한에 도입될 수 있을 것이라 내다봤다. 한편 전상진·강지원·원진실(2007)¹³⁾은 중단기적으로는 남북협력기금이 북한이 비핵화 선언 후에는 국제사회의 공적개발원조가 통일 이전 북한개발의 주요 재원이 될 것이라고 분석하였다. 최준욱(2011)은 통일 이후 북한지역 개발재원의 조달 방안으로서 북한 지역의 재정 및 통일한반도 재정, 남북협력기금, 통일세 신설 등의 증세와 국채발행 방안도 함께 제안하였다.¹⁴⁾

한편 임성훈(2007)은 국제사회의 공적자금 투입에 대한 비효과성과 자금 조달의 어려움을 분석하면서 궁극적으로 체제전환이 일정 수준 이상 진행될 경우 동유럽의 체제전환 국가들과 같이 해외직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)를 통한 자원 마련이 개발재원의 대부분이 되어야 한다고 주장한다. 임성훈(2007)에 따르면, 남북경협 사업의 경우 추진 단계별 자금원천을 차별화할 수 있으며 초기 기반시설 구축기에는 남북협력기금, 2단계에서는 남한기업의 직접투자, 3단계에서는 외국인 직접투자 등으로 단계별 도입이 가능하다. 그는 논문에서 자원조달의 4가지 모형을 투자차관, 보증, 공적개발자원, 프로젝트 파이낸스(Project Finance) 등으로 구분하여 모형별, 민간 참여정도, 정부부담 정도, 투자회수 기간, 현실성 등에 따라 평가하고, 민간의 투자편익을 극대화하면서 공적 투자효율성을 제고하기 위한 방안을 검토하고 있다.

13) 전상진 외 2인, “통일에 대비한 한국의 통일비용 자원조달방안에 관한 논의: 독일의 통일비용의 자원조달과 문제점을 중심으로,” 한독사회과학논총, 제 17권 제 3호 (2007), pp. 9-44.

14) 최준욱, 『통일자원 조달 방식에 대한 연구』 세종: 한국조세연구원, 2011).

북한개발을 위한 재원조달 논의의 수준을 평가하자면 2000년대 초반 국제사회 개발재원 논의의 수준이라 할 수 있다. 즉, 공적재원을 활용한 재원조달 방안이 주를 이루면서 재원조달의 한계를 극복하기 위해 민간재원의 활용을 제안하고는 있으나 초보적인 수준이다. 공적재원과 민간재원의 다양한 파이낸싱을 통해 추가 재원을 발굴하는 방안에 대한 논의는 아직 진행되지 못하였다. 이는 개발환경이 낙후한 북한 개발사업의 경우 사업성이 낮기 때문에 민간재원의 활용이 어려우며, 국제사회의 대북제재로 그나마 대북 공적개발지원의 규모도 매우 미미한 수준에 머물러 있는 것이 현실임을 감안하면 당연한 현상일 수 있다. 그러나 동시에 북한개발이라는 당면 과제의 해결을 위해서는 이와 같은 현실적 어려움을 고려한 혁신적인 재원 조달 방안을 위한 논의의 지속은 필요하다. 한편 북한에 대한 청정개발체제 논의는 최근 현황을 소개하고 향후 북한의 청정개발체제 사업의 활성화 가능성에 대해 전망하는 등의 개괄적인 수준이다.¹⁵⁾ 국제사회에서의 재원조달 논의의 흐름을 감안하면 향후 재원조달의 측면에서 청정개발체제에 대한 논의는 중시될 것이며, 이러한 배경에서 북한의 개발을 위한 재원 조달 방안으로서 청정개발체제 활용 가능성을 검토하는 것은 중요한 연구 과제라 할 수 있다.

15) 강광규·이우평, 『북한 탄소시장 잠재력 추정 연구』 (환경정책평가연구원, 2010); 박지민, “북한 에너지부문 청정개발체제 사업 현황 및 전망,” 『세계에너지시장 인사이트』, 13권 46호 (2013), pp. 1-6.; 정우진·박지민, 『북한 청정개발체제 사업 잠재력 분석 및 남북협력 방안 연구』 (서울: 에너지정책연구원, 2009).

Ⅲ. 청정개발체제(CDM) 사업의 메커니즘과 개발자원

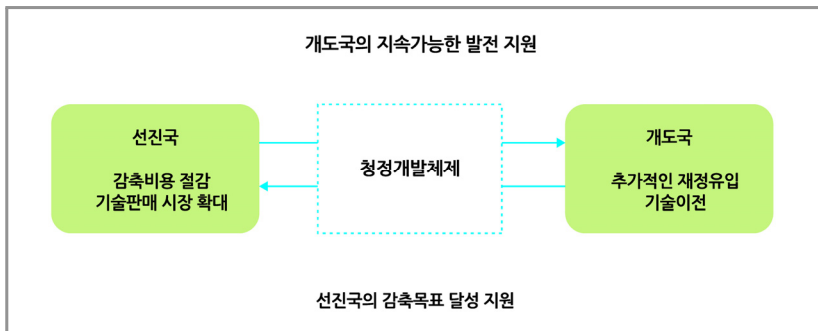
1. 청정개발체제 사업 추진 과정

1980년대 들어 이상기후로 인한 자연재해가 세계각지에서 발생하면서 지구온난화에 대한 논의가 본격화되었다. 1991년 지구온난화 방지에 대한 국제적인 협상이 시작되었으며, 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서는 기후변화에 관한 UN기후변화협약이 채택되었다. 이후, 1997년 12월 일본 교토에서 개최된 기후변화협약 제3차 당사국총회에서 교토 의정서가 채택되었으며, 의정서는 온실가스의 감축 목표와 감축 일정, 개발도상국의 참여 문제로 선진국간, 선진국·개발도상국간의 대립 끝에 2005년에 공식 발효되었다.

교토의정서는 온실가스 감축의 목표량과 방식을 구체화한 최초의 법적 규범으로 국제적으로 구속력을 가지며, 시장원리에 입각한 새로운 온실가스 감축수단으로 청정개발체제, 공동이행제도(Joint Implementation, JI), 배출권거래제(Emission Trade, ET) 등을 도입하였다. 이 중 청정개발체제는 교토의정서가 지정한 온실가스 의무감축국인 부속서 I 국가와 비의무감축국인 비부속서 I 국가 간 국제협력을 통해 온실가스를 줄이는 사업으로 선진국과 개도국 간의 차별적 책임을 바탕으로 하는 국제협력의 프레임이다. 청정개발체제 집행위원회는 청정개발체제 사업이 투자수용국의 지속가능한 발전에 기여해야 함을 명시하고 있는데, 이것을 통해 청정개발체제를 선진국과 개도국 간 개발협력의 한

유형으로 평가할 수 있다.¹⁶⁾ 청정개발체제 프레임에서 선진국은 감축 비용을 절감하고 기술판매를 통한 시장 확대의 이점을 얻을 수 있으며, 개도국은 추가적인 개발자원 확보와 기술이전을 획득하게 된다.

〈그림 1〉 청정개발체제를 통한 개발협력 프레임



자료 : 임효숙·윤순진, “청정개발체제에 대한 평가,” 『ECO』, 제13권 제2호 (2009), p. 145.

개발도상국들은 환경과 경제 등에 대한 실익을 기대하고 적극적으로 청정개발체제 투자유치에 참여하였으며, 그 결과 2004년 브라질의 노바제랄(Novagerar) 매립가스(Landfill Gas, 이하 LFG) 발전 사업이 처음으로 등록된 이후 현재까지 청정개발체제 사업의 수는 비약적인 성장을 이루었다. 누적규모를 기준으로 2005년 114개의 사업이 추진 되었으나, 10년 후인 2015년에는 7,597개의 사업이 추진되고 있다.¹⁷⁾ 지역별로는 중국을 비롯한 아시아가 전체의 90% 이상을 차지하고

16) 공동이행제도 또한 사업을 수행하여 온실가스 감축실적을 크레딧(credit)으로 인정받는다는 점에서 청정개발체제와 유사하지만, 청정개발체제는 비부속서 I 국가에서 수행된 사업에서 크레딧이 발생하는 반면 공동이행제도는 부속서 I 국가에서 이행된 사업으로부터 크레딧이 발생한다는 차이가 있다.

17) CDM Project 홈페이지 <<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>> (검색일: 2018.1.26).

있으며, 사업 분야는 신재생에너지, 메탄 및 이산화탄소 감축, 산업 가스 및 아산화질소 저감, 조림 및 재조림 등 다양하지만 현재는 바이오 매스(biomass), 풍력, 수력 등의 신재생에너지를 이용하는 사업들이 전체의 반수 이상을 차지하고 있다.¹⁸⁾

한편 청정개발체제 사업은 일반적으로 7단계에 걸쳐 추진된다. 첫째, 사업의 개발, 둘째, 투자국 및 호스트 국가(host country)의 승인, 셋째, 청정개발체제 사업의 타당성 확인, 넷째, 등록, 다섯째, 사업 모니터링 (monitoring), 여섯째, 탄소배출권 검증·인증·발행, 그리고 일곱째, 탄소배출권 분배 순서이다. 이를 단계별로 살펴보면, 먼저 사업개발 단계에서 투자자는 다양한 기준을 가지고 청정개발체제 사업을 선정하고 사업계획서를 작성한다. 일반적으로 투자자는 자신의 보유기술력, 투자 자금력, 인맥확보, 투자자 확보 여부 등을 고려하며, 투자 대상 국가에 대해서는 정치적 안정 여부, 인건비 및 자재비 등 물가수준, 지역 사회 및 비정부기구(Non-Governmental Organization, 이하 NGO) 단체의 불만제기 경향, 투자비 회수에 대한 국가적, 법률적 제한 여부, 자연재해 발생 측면, 지리적 접근 용이성, 청정개발체제 사업 국가승인기구 설치 여부, 기반시설 수준 등을 검토한다.¹⁹⁾ 더불어 청정 개발체제 사업의 사업적 측면으로는 예상되는 투자비용, 예상되는 탄소 배출권의 양, 탄소배출권이 발생되기까지 예상되는 기간, 청정개발체제

18) CDM Statistics 홈페이지 <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Public/CDMinsights/index.html>> (검색일: 2018.1.26).

19) A. Niederberger & Saner, R, "Exploring the relationship between FDI flows and CDM potential. Transnational Corporation," Vol. 14 No. 1 (2005), pp. 1-40; Florens Flues, Who hosts the CDM?: Determinants of CDM project distribution (Center for Comparative and International Studies Preliminary Draft, 2009), pp. 21-35.

집행위원회의 승인된 방법론 존재 여부, 유사 대상사업, 감축대상 온실가스 등을 평가한다.²⁰⁾ 다음으로 온실가스 감축사업이 청정개발체제 사업으로 UN기후변화협약에 정식으로 등록되기 위해서는 등록신청 이전에 호스트국과 투자국 모두의 승인이 요구된다. 참가국 승인은 해당 국가의 승인기구가 발행하는 서면승인이 있어야 하며, 해당 사업이 호스트국의 지속 가능한 성장을 지원하는 것임을 호스트국이 확인하는 승인과정도 필요하다. 단, 일국(unilateral) 청정개발체제 사업의 경우 부속서 I 국가의 참여 없이 개도국이 사업을 발굴하고 투자하는 청정개발체제 사업으로, 호스트국의 승인만으로도 등록이 가능하지만, 탄소배출권 발생 및 판매시점에서 부속서 I 국가의 승인이 필요하다. 여기서 부속서 I 국가는 사업 승인서를 청정개발체제 집행위원회에 제출한 후, 일국 청정개발체제 사업에서 발생하는 탄소배출권을 획득할 수 있다.²¹⁾ 한편 청정개발체제 사업은 UN기후변화협약에서 제시하고 있는 특정 기준을 충족하고 있는가에 따라 타당성 확인을 거쳐 등록될 수 있다. 타당성 확인²²⁾은 다음 기준들에 대한 충족 여부로 판단된다. 첫째, 사업의 참여요건으로 참여의 자율성이 보장되어야 하며 참가국 내 관련 국가기관이 설립되어있어야 하고 호스트국은 교토의정서의 조약국이어야 한다. 둘째, 사업의 이해관계자로부터 의견을 받아 그 내용을 정리하고 의견에 대해 어떤 대응을 취했는지 계획서에 밝혀야

20) Florens Flues, *Who hosts the CDM?: Determinants of CDM project distribution* (Center for Comparative and International Studies Preliminary Draft, 2009), pp. 21-35.

21) 후지하라 야스야 편, 김종호 외 역, 『탄소배출권 사업 실천 요령』(광주: 전남대학교출판부, 2007), p. 244-247.

22) 한승호, 『기후변화협약의 새로운 도전: 청정개발체제의 이해와 활용』(파주: 한울아카데미, 2006), pp. 178-184.

한다. 셋째, 사업 개발자는 사업영역 이외 지역에서 발생하는 환경영향을 포함한 사업의 환경영향 평가 문서를 제출해야 하며, 그 영향이 사업 개발자 혹은 호스트국에 의해서 중대하다고 생각될 경우 사업개발자는 호스트국이 정하는 절차에 따라서 환경영향 평가를 실시하여야 한다. 넷째, 사업계획서에는 해당 사업이 없었을 경우와 비교한 추가성²³⁾을 제시해야 한다. 추가성이란 해당 사업의 온실가스 배출량이 베이스라인(기준치, baseline) 배출량보다 적게 배출해야 한다는 환경적 추가성, 투자국이 유치국에 투자하는 자금이 의무적으로 제공하고 있는 해외 원조기금과는 별도로 조달되어야 하는 재정적 추가성, 사업에 도입되는 기술이 현재 유치국에 존재하지 않거나 개발되었지만 장애요인으로 인해 활용도가 낮은 선진화된 기술이어야 한다는 기술적 추가성, 기술의 낮은 경제성과 기술에 대한 이해부족 등의 여러 가지 장애요인으로 인해 현재 투자가 이루어지지 않는 사업을 대상으로 하는 경제적 추가성 등을 의미한다. 이러한 타당성 확인 결과에 따라 등록이 이루어지는데, 등록은 탄소배출권 발행의 전제조건이다. 이후 모니터링(monitering)은 보고서²⁴⁾ 제출이 요구된다. 보고서는 첫째 탄소배출권 요청 기간 중 사업영역 내에서 발생한 온실가스 배출량의 추계 또는 측정에 필요한 모든 관련 데이터, 둘째 베이스라인 배출량을 결정하기 위한 모든 관련 데이터(data), 셋째 탄소배출권 요청 기간 중 사업 활동으로 인해 발생한

23) Benito Muller, *Additionality in the Clean Development Mechanism* (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2009), pp. 1-18; Sandra Greiner and Michaelowa, Axel, "Defining Investment Additionality for CDM projects—practical approaches," *Energy Policy*, Vol. 31 No. 10, (2003), pp. 1007-1015.

24) 한승호, 『기후변화협약의 새로운 도전: 청정개발체제의 이해와 활용』, pp. 80-83; Eastern Research Group, *CDM Monitoring and Reporting Manual for Project Developers* (Lexington: Eastern Research Group, 2011), pp. 1-33.

〈표 1〉 청정개발체제 사업 추진 절차

단계	내 용
1단계	사업개발단계 - 청정개발체제 참가자가 사업을 개발 - 사업별로 유의사항을 반영하여 사업계획서를 작성
2단계	투자국 및 호스트국의 승인 - 사업 참가자는 추진하는 청정개발체제 사업에 대하여 투자국과 호스트국의 국가승인 기구로부터 서면 승인 완료
3단계	사업의 타당성 확인 - 타당성 확인 심사를 통과하기 위해서는 청정개발체제 집행위원회에서 승인된 방법론을 도입 - 타당성 확인은 사업 참가자가 선정한 운영기구가 사업계획서 내용의 청정개발체제 사업 요건 충족 여부를 평가하는 절차
4단계	등록 - 사업등록은 청정개발체제 집행위원회가 타당성 확인 심사를 마친 사업을 청정개발체제 사업임을 정식으로 승인·등록하는 절차
5단계	모니터링 - 사업 참가자는 사업 시행시, 사업계획서에 기재되어있는 모니터링 계획에 따라 온실가스 감축량 계산에 필요한 모니터링을 수행
6단계	탄소배출권 검증·인증·발행 - 사업 참가자는 모니터링의 결과와 배출감소량의 계산 결과를 운영기구에 보고 - 운영기구는 모니터링 결과와 배출 감소량의 결과를 검증 - 검증결과에 따라 배출감소량을 인증
7단계	탄소배출권 분배 - 청정개발체제 운용경비를 위해 탄소배출권 발행량의 일부는 사무경비충당용 수익분담금으로 징수 - 기후변화에 취약한 개도국 적응 지원을 위해 탄소배출권의 2%를 공제 - 나머지 탄소배출권을 대상으로 사업 참여자간 분배

자료 : CDM Project Cycle (<http://cdm.unfccc.int/Projects/diagram.html>)
(검색일: 2018.2.11).

사업영역 밖에서의 온실가스배출 증가 확인과 이에 관련된 데이터, 넷째 사업활동에 의한 환경영향 분석에 연관된 정보의 수집보관 등을 포함하고 있어야 한다. 다음으로 검증과 인증 및 발행에 있어서 검증은

운영기간이 사업 참가자로부터 모니터링 보고서를 받는 즉시 검증대상 기간 중 청정개발체제 사업의 결과로 발생한 인위적인 온실가스 감축량을 결정하게 된다. 필요에 의해 현지시찰을 실시하거나 다른 정보원으로 부터의 추가 데이터를 참조할 수 있다. 운영기관은 검증 결과를 바탕으로 사업 활동이 인위적인 온실가스 감축량을 달성했다는 내용을 서면으로 인증하게 된다. 탄소배출권 발행은 심리의 요청이 없을 경우 발행 신청 일로부터 15일 이내 최종결정이 내려진다. 마지막으로 사업 참가자는 탄소배출권 분배내역을 청정개발체제 집행위원회 앞으로 통지해야 하며, 탄소배출권 보유, 이전, 취득은 등록부 시스템을 통해 추적된다.

2. 소요재원과 자원조달

청정개발체제 사업의 소요재원과 자원조달을 논의하기 위해 7단계로 세분화되어 있던 사업 추진 단계를 3단계로 재정리할 수 있다. 사업을 수립하는 계획단계, 시설을 건설하는 건설단계, 마지막으로 건설된 시설의 운영단계이다. 각 단계에 소요되는 자원은 두 가지 종류로 구분된다. 사업타당성검토비용, 건설비, 설비비, 운영관리비 등 일반적으로 발생하는 일반비용이 있으며, 더불어 청정개발체제 사업에만 요구되는 특수비용이 있다.

일반자원을 단계별로 살펴보면, 계획단계에서는 사업발굴 비용이 발생하며, 이후 단계에서는 사업의 종류와 성격에 따른 건설 및 운영 비용이 발생하게 된다. 예를 들어 한국에서의 건설을 기준으로 신재생 에너지 발전 사업별 건설비는 KW 당 건설비가 태양광의 경우 8,800천원, 풍력의 경우 1,799천원, 수력의 경우 2,500천원, LFG의 경우 1,800천원

〈표 2〉 청정개발체제 사업 추진비용

(단위: US\$)

	대규모	소규모
사업발굴	3,000~29,000	3,000~21,000
사업계획서	6,500~120,000	3,800~25,000
계약교섭 및 변호사 비용	5,000~63,700	1,500~26,000
타당성 확인 심사	6,000~80,700	3,800~20,000
등록	상한: 350,000	
건설 및 운영	사업별 상이	
검증·인증	10,000~50,000	3,800~23,000
발행	개도국 적응지원을 위한 수익분담금: 발행 CER의 2% 사무경비충당용 수익분담금: 사업기간 중 발행한 최초의 15,000톤에 대해서는 발행되는 1CER 마다 0.1달러 이후에는 0.2달러	

자료: UNEP, Guidebook to Financing CDM Projects (Nairobi: UNEP, 2007), p. 55.

등이며, 운영비는 각각 전체 건설비의 1.0%, 2.5%, 3.0%, 9% 등이다.²⁵⁾ 청정개발체제 사업 관련 특수비용의 경우 계획단계에서부터 다양한 비용이 발생한다. 먼저 신방법론 제출료 1,000달러의 경우 사업 개발자가 새로운 베이스라인 및 모니터링 방법론을 제출할 때 발생하는 비용이다. 다음으로는 사업등록비가 있는데, 이것은 배출 감축량 규모에 따라 차등 징수되며 최대 35만 달러 수준이다. 만약 사업 기간 중 예상되는 연간 평균 감축량이 15,000톤 미만인 경우에는 등록비가 면제되며, 사업이 등록되지 않을 경우 3만 달러를 초과하는 부분의 등록비는 환불하도록 되어있다. 다음으로 건설단계에서는 청정개발체제 고유 비용이 별도로 소요되지는 않으나, 운영단계에서는 사무경비충당용

25) 자세한 내용은 산업자원부, 『신재생에너지 원별 경제성 분석과 통계체계 개선방안 연구』 (세종: 산업자원부, 2004)를 참조할 수 있다.

수익분담금이 별도로 부과된다. 이 비용은 청정개발체제 사업에 따른 수익에 대하여 청정개발체제 사업관리를 위한 비용을 징수하는 것으로 사업 기간 중에 발생된 최초의 15,000톤에 대해서는 발행되는 탄소배출권 한 단위 마다 0.1달러를 징수하도록 되어있다. 만약 15,000톤을 초과할 경우, 초과량에 대하여 탄소배출권 한 단위 마다 0.2달러가 부과된다. 여기서 청정개발체제 소요재원은 감축량이 15,000톤 기준으로 차등 적용되는데, 이것은 UNFCCC에서 소규모 사업의 활성화를 위해 해당 사업에 대한 추진비용을 적게 부과하고 있기 때문이다.

소요재원을 충당하는 방식은 사업별로 다양하지만, 청정개발체제 사업의 주요 재원조달 원천은 크게 지분출자, 차입, 공적개발원조, 탄소펀드 등으로 구분된다. 먼저 청정개발체제 사업의 추진에는 일정 수준의 사업주 지분 출자를 통한 재원조달이 요구된다. 지분출자는 청정개발체제 사업의 운영을 위해 사업주가 설립한 특수목적회사에 대한 출자금으로 상환의무가 없고 지분매각 등을 통한 수익실현이 가능한 재원이다. 지분출자를 위한 자본금은 사업주의 자체 자금 또는 차입을 통해 조달된다. 다음으로 차입을 통한 재원조달은 대주(lender)에 따라 상업금융, 현지금융, 수출금융, 국제개발금융 등으로 구분한다. 이 중 상업금융은 민간 상업은행들이 제공하는 금융으로 수익 극대화를 추구하기 때문에 개도국 청정개발체제 사업에 도입하기 위해서는 다양한 리스크(risk) 완화 장치가 필요하다. 반면, 상업금융은 금융지원이외에도 금융관리 서비스를 제공하는 장점이 있다. 둘째, 현지금융은 주로 사업수행에 필요한 현지비용과 운전자금의 조달 수단으로 활용되며 특히 개도국 청정개발체제 사업의 경우 현지은행의 참여를 통해 정치적 리스크를 경감시킬 수 있다. 셋째, 수출금융은

투자국기업의 수출 및 해외투자 촉진이라는 정책목표를 달성하기 위해 재정자금을 재원으로 상업금융의 한계를 보완하는데 필요한 대출, 보증, 그리고 보험을 제공한다. 청정개발체제 사업 추진과 관련해서는 직접 대출, 외국법인 앞 사업자금대출, 대외채무보증, 이행성 보증 및 관련 보험 등의 금융을 활용할 수 있다. 또한 수출금융은 청정개발체제 사업 소요자금의 전체를 지원하지 않는 경우에도 부분적으로 대외채무보증이라는 수출금융을 통해 상업금융기관 리스크를 커버(cover)함으로써 리스크를 경감시킬 수 있으며, 이를 통해 기타 상업은행으로부터의 재원조달을 용이하게 할 수 있다. 넷째, 국제개발금융기구는 개도국의 국가발전계획에 직접적으로 관여하기도 하며 기후변화대책의 핵심 사업인 청정개발체제 사업의 개발 및 지원에 주도적으로 참여하고 있기 때문에 개도국에 대한 영향력이 높다. 특히 국제개발금융기구는 사업수행에 비협조적인 국가에 대하여 추가 지원을 거부할 권한이 있다. 따라서 개도국 정부는 국제개발금융기구가 지원하는 사업에 대해서는 계약상 의무를 성실히 수행하려고 하기 때문에 국제개발금융기구의 자금지원을 통해 사업의 정치적 리스크를 감소시킬 수 있다. 또한 국제개발금융기구 재원의 유치로 정치적 리스크가 경감됨에 따라 국제상업은행으로부터의 재원조달이 용이해지는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.²⁶⁾ 또 다른 재원조달의 원천으로 선진 공여국의 유·무상 개발 재원이 있다. 개도국 정부는 정부 예산의 많은 부분을 원조자금에 의존하기 때문에 국가의 기간사업의 일부에 해당하는 청정개발체제 사업의 경우에는 원조자금을 활용하면 금융비용 절감 및 개도국 정부에 대한

26) Stefano Gatti, *Project Finance in Theory and Practice* (Rio de Janeiro : ELSEVIER, 2008), pp. 162-178.

협상력 제고가 가능하다.²⁷⁾ 유·무상 원조자금은 개도국 정부와 협의하여 지원되는 경우가 대부분이기 때문에 사업 준비, 건설, 운영 등 전 단계에 걸쳐 개도국 정부 담당자와 제반 인허가 및 사업추진에 필요한 사항에 대하여 협의를 진행, 민간기업이 개도국 정부를 상대할 때와 비교하여 협상력이 제고되며 성공적인 사업 추진의 가능성이 높아질 수 있다.²⁸⁾ 마지막으로 청정개발체제 사업은 사업 자체적으로 발생하는 현금흐름 (cash flows) 이외에 탄소배출권 매각을 통해서도 현금흐름이 발생하기 때문에 탄소배출권을 활용한 재원조달이 가능하다. 탄소배출권의

〈표 3〉 청정개발체제 사업의 주요 재원조달 원천

재원조달 원천		성격
지분출자		- 사업주 자체자금
차입	상업금융	- 수익극대화 추구 - 금융관리자, 대출제공자 등의 역할 수행
	현지금융	- 환전, 정치적 위험 완화 효과 - 개도국의 경우 차입비용 증가 및 가용성 부족
	수출금융	- 투자국의 자본재 수출 및 해외투자 지원을 위한 공적금융 제공 - 상업금융의 참여가 어려운 거래 참여, 정치적 위험 수용
	국제개발금융	- 개도국에 대한 경제개발 지원 - 지원 절차 복잡, 장기간 소요 - 사업의 투명성, 수혜국의 경제개발 효과에 대한 기여도 중시
공적개발원조		- 장기저리의 자금 지원
탄소펀드		- 탄소배출권 선도구매

자료 : UNEP, *Information and Guidebook 3rd edition* (Nairobi: UNEP, 2011), pp. 79-100.

27) 이 경우 청정개발체제 재원의 추가성 문제를 사전에 고려해야 한다. 즉, 기존에 제공되기로 한 ODA 이외 추가적 재원으로서의 ODA가 도입되어야 한다.

28) Gatti, *Project Finance in Theory and Practice*, pp. 162-178.

획득은 사업시행 후 최소 2~3년이 소요되기 때문에 사업 추진을 위한 재원조달을 위해서는 탄소배출권 발행 이전의 선도거래를 통해 매각할 수 있다. 단, 거래의 시점이 사업의 초기일수록 거래가격에 적용되는 할인율이 크다. 이는 사업 리스크를 탄소배출권 선구매자가 부담하기 때문이다. 탄소배출권에 대한 선도거래에 있어서 공공탄소펀드(public carbon fund)를 활용하는 경우 재원확보와 더불어 각종 비금융서비스(non-financial service)를 추가로 지원받을 수 있다는 장점이 있다.

위와 같은 방식으로 조달된 재원은 차입금 상환재원에 따라 다시 기업금융과 프로젝트 파이낸스로 구분할 수 있다.²⁹⁾ 기업금융은 차주인 기업의 전체 영업활동에서 얻어지는 수익이 대출금의 상환재원이기 때문에 대상 사업에서 발생하는 리스크를 원칙적으로 기업이 부담하게 된다. 이 경우 기업이 금융기관으로부터 차입하는 대출 또는 보증은 대부분이 기업금융방식이며 사업의 실패로 손실이 발생하는 경우 차주는 차입금 상환의 의무가 있다. 차주가 기업이기 때문에 금융가능성 측면에서 차주 또는 모기업의 신용도가 가장 중요하다. 1억 달러 이하의 청정개발체제 사업에 대한 자금조달의 경우 규모의 경제 및 자금 조달의 효율성 측면에서 기업금융방식의 자금조달이 적합하다. 반면 프로젝트 파이낸스는 대상 사업으로부터 창출되는 현금흐름이 대출원리금의 상환재원이 되며, 대상사업의 자산 자체가 담보가 되는 재원조달 방식이기 때문에 재원조달의 요건이 상대적으로 까다롭다. 차주는 대상사업의 수행을 위해 설립한 독립 프로젝트 회사 또는 특수목적회사여야 한다. 프로젝트 파이낸스의 경우에는 사업주, 수출자, 금융기관, 제품구매자

29) 한국수출입은행, 『해외 CDM 사업 전문가이드』, (서울: 한국수출입은행, 2009), p. 253.

등 프로젝트 참여자간에 프로젝트 위험을 적절히 배분하도록 해야 하며, 전체 대출기간에 걸쳐 운영비용과 대출원리금을 충당하기에 충분한 현금흐름을 확보해야 한다. 한편 1억 달러 이상의 대규모 청정 개발체제 사업에 대한 재원조달의 경우 프로젝트 파이낸스를 통해 리스크를 적절히 분산할 수 있다.

한편 청정개발체제 사업은 일반적인 사업 리스크 외에 특수 리스크가 존재하기 때문에 자금 재원조달의 가능성을 높이기 위해 종합적인 리스크 관리가 필요하다. 예를 들어 대부분의 청정개발사업은 개도국에서 추진되는 사업이기 때문에 정치적 소요 등과 같은 리스크를 고려해야 하며 이를 축소하기 위해 국제개발금융기관과의 협조융자나 수출신용기관을 대주단에 포함시키는 방법을 고려할 수 있다. 더불어 호스트국가는 청정개발체제 사업과 관련하여 정부보조금 지급, 세제 지원, 탄소 인증 감축량(Certified Emission Reduction, CER)에 대한 수수료 부과 등 각종 제도를 보유하고 있기 때문에 이에 대한 검토 또한 리스크 완화를 위해 필수적이다. 한편 재원조달의 가장 큰 리스크로는 청정개발체제 인증 및 탄소배출권의 발행과 관련된 불확실성을 들 수 있다. 이러한 불확실성의 리스크를 완화시키기 위한 금융방법으로는 계획단계에서 탄소배출권을 탄소펀드 등에 선거래 하여 해당 재원을 사업재원으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 탄소배출권을 선매도한 경우, 청정개발체제 사업의 리스크는 배출권 매수자에게 전가되기 때문에 사업에 필요한 재원조달이 용이해질 수 있다.³⁰⁾ 기타 투자국가와 호스트국가의 여건에 따른 다양한 리스크가 발생할 수

30) 후지하라 야스야 편, 김종호 외 역, 『탄소배출권 사업 실천 요령』 (광주: 전남대학교출판부, 2007), pp. 132-165.

있기 때문에 이에 대한 철저한 검토가 선행되어야 한다는 것이 UN기후 변화협약의 가이드라인이다.³¹⁾

IV. 북한의 청정개발체제(CDM) 사업과 개발재원

1. 북한의 청정개발체제 사업

북한은 1994년 UN기후협약에 가입하였으며, 2005년에 협약의 부속 의정서인 교토의정서를 비준, 교토의정서가 제시한 비부속서 I 국가의 자격을 갖게 되었다. 이후 2012년 UN기후변화협약에 6개 사업을 등록함으로써 청정개발체제 사업 참여를 본격화하였다. 북한은 6개 사업을 통해 연간 약 193,465tCO₂eq의 이산화탄소 배출을 줄일 수 있을 것으로 전망하였으며, 이를 통해 총 61.5MW의 수력발전소가 신규로 건설되어 전력난 해결에도 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다.³²⁾ 한편 북한의 청정개발체제 사업은 등록완료 이후 현재까지 추가적인 현황이 보고된 바는 없으며, 자원조달 현황도 공개된 바 없는 것으로 파악된다.

제한적이긴 하지만 UN기후변화협약 사업계획서 등 공개된 정보를 바탕으로 북한의 청정개발체제 사업의 특징을 살펴보면 첫째, 모두

31) UNEP, Guidebook to Financing CDM Projects, (Nairobi: UNEP, 2007), pp. 43-48; pp. 89-88.

32) UNFCCC Project Ref. 6949, 7053, 6721, 5888, 5889, 5887 사업별 사업계획서, <<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>> (검색일: 2019.1.31).

자국이 청정개발체제 사업에 직접 투자하는 일국 청정개발체제 방식이다. 초기 청정개발체제 사업은 부속서 I 국가와 비부속서 I 국가 간 사업만 인정하여 양국간(bilateral) 혹은 다자간(multilateral) 사업이 주를 이루었다. 그러나 2005년 제 18차 청정개발체제 집행위원회 회의 결과로 인해 비부속서 I 국가가 자체적으로 사업을 발굴하고 투자할 수 있는 일국(unilateral) 청정개발체제 사업이 가능하게 되면서 북한과 같이 자국이 자체적으로 투자하는 형태의 사업구조 형성이 가능하게 되었다. 국외사업 참여자로 체코의 토픽 에너지(Topic Energy)가 참여하고 있는 것으로 사업계획서 상에는 표기되어있지만, 토픽 에너지가 북한의 수력발전소 건설사업에 투자하지는 않은 것으로 파악되며, 이 사업으로부터 발급받은 탄소배출권을 북한으로부터 양도받아 판매하는 역할만 담당할 것으로 보인다.³³⁾ 둘째, 사업 분야는 모두 수력발전소 건설 분야이다. 북한의 사업이 특정 분야에 치우쳐 있는 것은 북한이 일국 청정개발체제 형식을 추진하고 있어 고차원적 선진기술 도입에는 한계가 있기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 북한은 자체 기술만으로도 추진이 가능한 수력발전 사업만을 대상으로 청정개발체제를 도입하였다. 셋째, 모두 소규모 사업에 해당한다. 청정개발체제 사업은 규모별로 일반사업과 소규모 사업으로 구분되는데 소규모 사업은 첫째, 재생 에너지 사업의 경우 최대발전용량이 15MW까지의 신재생에너지 사업, 둘째, 에너지 효율 향상 사업으로서 에너지 소비량을 최대 연간 60GWh 저감하는 에너지 절약사업, 셋째, 온실가스 감축사업으로 직접 배출량이 연간 60,000tCO₂ 이하의 감축사업을 의미한다. 북한의

33) 정우진, 『북한CDM 사업 잠재력 분석 및 남북협력방안 연구』 (울산: 에너지경제연구원, 2009), pp. 79-125.

청정개발체제 온실가스 연간 예상 저감량이 모두 60,000tCO₂ 미만으로, 소규모 사업에 해당한다.

〈표 4〉 북한의 청정개발체제 사업등록 현황

사업명	등록일	참여자	인증 기간	내용	연간 예상 저감량 (CO ₂ eq.)
함흥 수력발전소 1호	'12.5.16	함흥전력회사/ 토픽 에너지	'13.1.13 ~ '22.12.31	금진강 하류에 신규 수력발전소를 건설하여 북한 동부전력망에 전력을 공급	23,728
백두산 선군청년 수력발전소	'12.7.13	남강수력건설 연합기업소/ 토픽 에너지	'14.1.1~ '23.12.31	황토암수강 하류에 신규 수력발전소를 건설, 북한 동부 전력망에 전력을 공급	47,689
금야 수력발전소	'12.7.13	금야전력회사/ 토픽 에너지	'13.1.1~ '22.12.31	금야강에 신규수력발전소를 건설, 북한 동부 전력망에 전력을 공급	19,874
예성강 수력발전소 4호	'12.7.20	금천전력회사/ 토픽 에너지	'12.12.1 ~ '19.11.30	예성강에 신규 수력발전소를 건설, 서부전력망에 전력 공급	32,719
예성강 수력발전소 5호	'12.8.22	강동수력연합 기업소/토픽 에너지	'12.12.1 ~ '19.11.30	예성강에 신규 수력발전소를 건설, 서부전력망에 전력 공급	34,476
예성강 수력발전소 3호	'12.10.23	토산전력회사/ 토픽 에너지	'12.12.1 ~ '19.11.30	예성강에 신규 수력발전소를 건설, 서부전력망에 전력 공급	34,979

자료 : UNFCCC Project Ref. 6949, 7053, 6721, 5888, 5889, 5887 사업별 사업계획서,
(<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>) (검색일: 2019.1.31).

북한의 청정개발체제 추진 사업에 대한 일반사업비의 규모는 UN기후 변화협약에 제출한 내부수익률 보고서를 바탕으로 다음과 같이 추산된다. 고정자산과 이자비용을 감안하면, 함흥수력발전소의 경우 건설사업이 진행되는 2년간 7,226,200달러, 백두산선군청년수력발전소의 경우 건설사업이 진행되는 3년간 12,710,400달러, 금야수력발전소의

경우 건설사업이 진행되는 2년간 5,422,700달러, 예성강수력발전소의 경우 2년간 3호, 4호, 5호 각각 9,595,500달러, 9,023,800달러, 9,743,400달러가 소요될 예정이다.

〈표 5〉 북한 청정개발체제 사업별 비용 추정

(단위: 10,000KPW, 환율: 1US\$=100KPW)

	건설기간 (총기간)	고정자산	이자 비용	운전 자본	기타
함흥수력발전소 1호	2년(20년)	70,335	1,838	89	40%/60%
백두산선군청년수력발전소	3년(20년)	122,201.8	4,902	129	20%/40%/40%
금야수력발전소	2년(20년)	52,656	1,571	56	40%/60%
예성강수력발전소 3호	2년(20년)	94,177	1,838	98	40%/60%
예성강수력발전소 4호	2년(20년)	88,719	1,519	91	40%/60%
예성강수력발전소 5호	2년(20년)	95,381	2,053	99	40%/60%

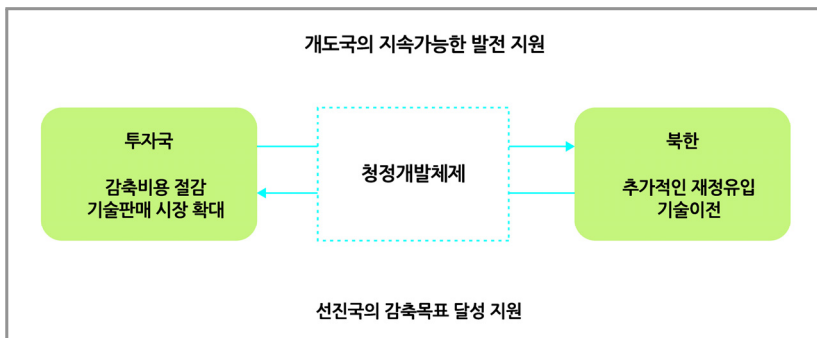
자료: 위의 인터넷 자료.

청정개발체제 사업의 특수 비용은 전술하였듯이 사업타당성평가에서 사업계획서의 작성에 소요되는 사업 컨설팅 비용, 청정개발체제 운영 기구로부터의 사업에 대한 사전타당성확인비용, 사업 등록비용, 모니터링 검증비용, 탄소배출권 발행 시 행정비용 등이다. 공개된 정보는 없지만, 일반적인 경우로 추정한다면 탄소배출권 발행 시 행정비용을 제외하고 최소 15,900달러에서 최대 465,000달러까지의 비용이 발생할 것으로 예상된다.

2. ‘혁신적인’ 북한개발자원조달 방안으로서의 청정개발체제

현재까지 북한의 청정개발체제 사업의 추진 현황을 살펴보면, 북한 개발자원조달 방안으로서의 청정개발체제 활용은 매우 낮은 수준에서 이루어지고 있는 것으로 평가된다. 그 이유는 첫째, 북한의 청정개발체제 사업의 경우 일국 사업으로 청정개발체제가 가지고 있는 선진국과의 개발협력 프레임을 충분히 활용하고 있지 못하기 때문이다. 그러나 전술하였듯이 북한이 청정개발체제 사업의 개발협력 프레임을 효과적으로 활용할 경우, 투자국은 탄소배출 감축비용을 절감하고, 북한으로의 기술판매 시장을 확보할 수 있을 것이며, 북한은 추가적인 재정유입과 기술이전을 기대할 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 청정개발체제를 통한 북한과의 개발협력 프레임



자료 : 저자작성.

한편 북한의 경우 청정개발체제 사업 등록을 위한 국제기후변화 협약의 프레임을 도입하여 이에 필요한 기관을 설립하였다는 측면에서

청정개발체제 활용의 의지는 가지고 있는 것으로 파악된다. 그렇다면, 개발재원조달 방안으로서의 청정개발체제 활용 가능성은 북한의 청정개발체제 사업 환경에 따라 달라질 수 있으며, 현재 북한의 청정개발체제 사업 환경은 비교적 양호한 것으로 평가된다. 왜냐하면 첫째, 북한은 여타 아시아 개도국과 비교해 경제 발전 단계가 낮아 에너지 분야 청정개발체제 사업의 추가성을 산정할 잠재력이 높다. 즉, 에너지 설비가 대부분 낡고, 에너지 효율 및 대체 에너지에 대한 국가 규제도 낮은 편이며, 특히 상대적으로 온실가스 배출량이 많은 무연탄 위주의 에너지 공급 체계를 가지고 있어 기준선이 상대적으로 낮게 산정될 가능성이 높다.³⁴⁾ 둘째, 물가나 인건비 측면에서도 북한은 상대적으로 유리한 조건을 가지는데, 특히 북한의 인건비 수준은 중국이나 동남아 국가와 비교해서도 낮은 수준이다.³⁵⁾ 셋째, 북한은 단체나 주민들의 사업 방해 등 관련 사업에 대한 문제 제기 가능성이 크지 않을 것으로 예상된다.³⁶⁾ 청정개발체제 사업이 등록되기 위해서는 사업계획서를 제출해야 하며 웹 등에 계획서를 공개하고 30일간 이해관계자의 의견을 접수하는 절차가 존재한다. 이는 그만큼 청정개발체제 사업에 대한 이해 관계자와의 갈등이 사업 추진에 중요한 요소임을 보여주는 것이다. 일반적으로 인근 지역의 주민이나 회사 종업원, 지역 NGO, 지자체 및 관공서,

34) 정우진, 『북한CDM 사업 잠재력 분석 및 남북협력방안 연구』, pp. 79-125.

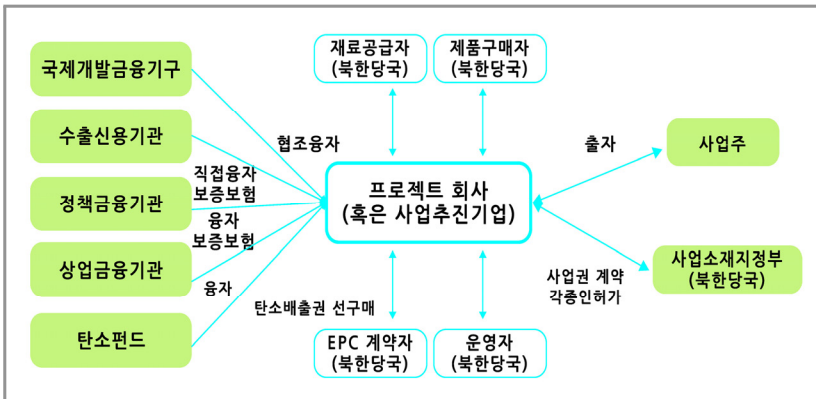
35) 2012년 기준 월 최저임금은 중국의 청도공단이 194달러, 베트남의 판두언공단이 95.8달러 등이며, 남한 시화공단은 831달러이나, 북한 개성공단은 71달러이다. 노동생산성의 경우에도 남한의 시화공단을 100으로 보았을 때, 중국의 청도공단은 60, 베트남의 판두언공단은 40이지만 북한 개성공단은 71인 것으로 평가되었다. 자세한 내용은 이해정, “U-turn to 개성공단: 개성공단의 경제적 이점과 활용방안,” 『한국경제주평』, 제125호 (2012), pp. 1-16을 참조할 수 있다.

36) 실제로 북한의 사업계획서에 따르면, 지역주민의 100%가 관련 사업에 찬성한 것으로 밝히고 있다. UNFCCC Project Ref. 6949, 7053, 6721, 5888, 5889, 5887 사업별 사업계획서, <<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>> (검색일: 2019.1.31).

협력 업체 등과 이해관계가 부딪히거나 갈등으로 사업이 원활하게 추진되지 못하는 경우가 나타날 수 있는데, 북한은 강력한 중앙통제 시스템을 가지고 있기 때문에 이러한 이해 관계자 간의 갈등해결이 비교적 용이할 것으로 예상된다.³⁷⁾

재원조달의 측면은 사업추진에 있어 핵심적인 요소라 할 수 있다. 청정개발체제 사업 추진에 사용되는 공적재원, 정책금융재원, 상업금융재원 등 다양한 재원들은 북한 사업에도 도입될 수 있을 것이며, 도입의 방식은 기존의 개발재원조달의 방식보다 혁신적인 형태일 것으로 전망된다.

〈그림 3〉 북한의 청정개발체제를 활용한 프로젝트 파이낸스 구조의 예



자료 : 저자작성.

북한의 청정개발체제 사업의 재원조달은 특정 재원에 대한 단순 도입을 넘어 다양한 금융기법을 도입한 재원조달이 될 가능성이 높다.

37) 정우진, 『북한CDM 사업 잠재력 분석 및 남북협력방안 연구』, pp. 79-125.


왜냐하면, 첫째 북한 사업에 있어서 조달 가능한 공적재원이 불충분할 것이기 때문에 기존 재원을 바탕으로 한 수익창출 모델 즉, 에너지 판매 혹은 탄소배출권 판매 등의 사업 구조를 감안한 혁신적인 재원조달 방안이 마련되어야 할 것이기 때문이다. 둘째, 북한의 정치, 경제적 리스크 관리를 위해 다양한 장치를 재원조달 프로그램에 포함해야 할 것이다. 특히 프로젝트 파이낸스의 경우 원리금 상환을 위한 새로운 프로젝트 파이낸스의 수익성에 의존하기 때문에 북한 경제의 허약한 체질, 구매력 부족에 따른 수익성의 불확실성 등으로 인해 많은 제약이 존재하는 것이 현실이다. 프로젝트 파이낸스에 수반되는 위험을 해소하기 위한 방안으로 컨소시엄(consortium) 또는 대주주 그룹에 선진국 기관 또는 다국적 개발기관을 참여시킴으로써 북한이 일방적으로 국제계약을 해지하지 못할 여건을 조성하는 한편 계약을 이행하지 않을 경우 향후 모든 사업이 중단되거나 다시는 사업을 시행하지 않는 등 이득보다 손실이 많다는 것을 이해시킬 필요가 있다. 더불어 다자간 투자보장기구 등 보증기관의 정치적 위험에 대비한 보상보험에 가입하는 것도 고려해 볼 수 있으며, 북한으로 하여금 당사국 및 지역 간 다자간 투자 보장협정에 가입하도록 유도하는 것도 필요하다.³⁸⁾ 결국, 기존에 도입하려했던 일반 개발재원들이 청정개발체제라는 플랫폼(platform)을 통해 북한개발과 맞물려 활용된다면 해당 재원의 도입 가능성도 높아질 것이며 이를 통해 북한의 개발재원 부족도 완화될 것으로 기대할 수 있다.

38) 양의석, 『북한 에너지산업 재건 및 개발을 위한 투자재원 조달 방안 연구』 (울산: 에너지경제연구원, 2004), pp. 62-72.

V. 결 론

최근 SDGs 개발프레임워크 하에서의 개발 목표와 범위가 확대됨에 따라 개발재원 조달에 대한 논의는 더욱 다양화되고 있다. 특히 개도국 그리고 공여국에게 추가적인 부담을 주지 않으면서 재원의 규모를 확대해야 하는 상황에서 공적재원과 기타 민간재원을 활용하여 혁신적인 방법으로 추가적인 개발재원을 발굴해내는 것은 매우 중요한 과제가 되었다. 북한개발을 위한 재원조달 논의의 수준을 평가하자면 2000년대 초반 국제사회 개발재원 논의의 수준이라 할 수 있다. 즉, 공적재원을 활용한 재원조달 방안이 주를 이루면서 재원조달의 한계를 극복하기 위해 민간재원의 활용을 제안하고는 있으나 초보적인 수준이다. 북한개발이라는 당면 과제의 해결을 위해서는 현실성을 감안한 혁신적인 재원조달의 방안의 논의는 더욱 시급하다고 할 수 있다.

청정개발체제는 교토의정서가 지정한 온실가스 의무감축국인 부속서 I 국가와 비의무감축국인 비부속서 I 국가 간 국제협력을 통해 온실가스를 줄이는 사업으로 선진국과 개도국 간의 차별적 책임을 바탕으로 하는 국제협력의 프레임이다. 특히 청정개발체제 집행위원회는 청정개발체제 사업이 투자 수용국의 지속가능한 발전에 기여해야 함을 명시하고 있는데, 이것을 통해 청정개발체제를 선진국과 개도국 간 개발협력의 한 유형으로 평가할 수 있다. 현재까지 북한의 청정개발체제 사업의 추진 현황을 살펴보면, 개발재원조달 방안으로서의 청정개발체제 활용은 매우 낮은 수준에서 이루어지고 있는 것으로 파악된다. 그 이유는 첫째, 북한의 청정개발체제 사업의 경우 일국 사업으로 청정개발체제가

가지고 있는 선진국과의 개발협력 프레임을 충분히 활용하고 있지 못하기 때문이다. 그러나 북한이 청정개발체제 사업의 개발협력 프레임을 효과적으로 활용할 경우, 투자국은 탄소배출 감축비용을 절감하고 북한으로의 기술판매 시장을 확보할 수 있을 것이며 북한은 추가적인 재정유입과 기술이전을 기대할 수 있다. 특히 재정유입의 측면에서 청정개발체제 사업 추진에 사용되는 다양한 자원들은 북한 사업에도 도입될 수 있을 것이며, 도입의 방식은 기존의 개발자원조달의 방식보다 혁신적인 형태일 것으로 전망된다. 즉 특정 자원에 대한 단순 도입을 넘어 복잡한 금융기법을 도입한 자원조달이 될 가능성이 높다. 왜냐하면, 첫째 기존의 조달 가능한 자원이 불충분할 것임으로 기존 자원을 바탕으로 한 수익창출 모델 즉, 에너지 판매 혹은 탄소배출권 판매 등의 사업 구조를 감안한 혁신적인 자원조달 방안이 마련되어야 할 것이기 때문이다. 둘째, 북한의 정치, 경제적 리스크 관리를 위해 다양한 장치를 자원조달 프로그램에 포함해야 할 것이기 때문이기도 하다. 

[참고문헌]

- 강광규·이우평. 『북한 탄소시장 잠재력 추정 연구』. 세종: 환경정책평가 연구원, 2010.
- 노상환. “한국 ODA와 CDM 사업의 연계가능성에 관한 소고.” 『환경통계 정보연구』. 제1권 제1호, 2010.
- 문경연 외 3인. “한국형 ODA-CDM 모델 구축에 관한 연구.” 『한국의 개발협력』. 제26권 제2호, 2014.
- 박지민. “북한 에너지부문 청정개발체제 사업 현황 및 전망.” 『세계에너지 시장 인사이트』 제13권 제46호, 2013.
- 양의석. 『북한 에너지산업 재건 및 개발을 위한 투자재원 조달 방안 연구』. 울산: 에너지경제연구원, 2004.
- 양지원. “해외기술원조에 의한 CDM 사업 개발 사례 연구.” 『지속경영연구』. 제5호, 2009.
- 양춘승·이창수·박중구. “청정개발체제 사업의 지속가능 발전 편익과 기후 변화 대응 편익의 비교.” 『질서경제저널』. 제12권 제3호, 2009.
- 이해정. “U-turn to 개성공단: 개성공단의 경제적 이점과 활용방안.” 『한국경제주평』. 제125호, 2012.
- 임효숙·윤순진. “청정개발체제에 대한 평가.” 『ECO』. 제13권 제2호, 2009.
- 장소영. 『지속가능한 개발을 위한 ODA 전략연구』. 서울: 경희대학교, 2006.
- 전상진·강지원·원진실. “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의: 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로.” 『한독사회과학논총』. 제17권 제3호, 2007.
- 정우진. 『북한CDM 사업 잠재력 분석 및 남북협력방안 연구』. 울산: 에너지경제연구원, 2009.

- 정우진·박지민. 『북한 청정개발체제 사업 잠재력 분석 및 남북협력 방안 연구』. 서울: 에너지정책연구원, 2009.
- 최준욱. 『통일재원 조달 방식에 대한 연구』. 세종: 한국조세연구원, 2011.
- 한국수출입은행. 『해외 CDM 사업 전문가이드』. 서울: 한국수출입은행, 2009.
- 후지하라 야스야 편, 김종호·송인성·정창복·최병철·김건중·이부기·이근성·이경주 역. 『탄소배출권 사업 실천 요령: 일본 CDM 사업 현황』. 광주: 전남대학교출판부, 2009.
- Flues, Florens. *Who hosts the CDM?: Determinants of CDM project distribution*. Center for Comparative and International Studies Preliminary Draft, 2009.
- Gatti, Stefano. *Project Finance in Theory and Practice*. Riode Janeiro: ELSEVIER, 2008.
- Katherine Begg et al. *Encouraging CDM energy projects to aid poverty alleviation*. UK UFID, 2003.
- Niederberger, A. & R. Saner. "Exploring the relationship between FDI flows and CDM potential." *Transnational Corporation*. Vol. 14 No.1, 2005.
- OECD. "History of the 0.7% ODA target." *DAC Journal*. Vol. 3 No. 4, 2002.
- Olsen, Holm Karen & Jorgen Fenhann. *Sustainable Development Benefits of CDM Projects*. Nairobi: UNEP, 2006.
- Pearson, B. Lester. "The Pearson Report: A New Strategy for Global Development." *The UNESCO Courier*. February, 1970.
- Sutter, Christoph. & Juan Carlos Parreno. "Does the current CDM deliver its sustainable development claim? An analysis of officially registered CDM projects." *Climate Change*. No. 84, 2007.

UN, *Financing for Development: Monterrey Consensus of the International Conference on Finance for Development*, Wien: UN, 2002.

UNDP, *Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?* New York: UNDP, 2012.

UNEP, *CDM Information and Guidebook 3rd edition*, Nairobi: UNEP, 2011.

_____. *Guidebook to Financing CDM Projects*, Nairobi: UNEP, 2007.

UNFCCC, *The contribution of the CDM under the Kyoto protocol to technology transfer*, Bonn: UNFCCC, 2010.

통일부 북한경제포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>

세계은행 <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income>

OECD <<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistedefinitionandcoverage.htm#Definition>>

OECD Statistics <<http://stats.oecd.org/>>

CDM Project <<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>>

CDM Statistics <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Public/CDMinsights/index.html>>

2013년 11월 21일 상임위정령.

2014년 6월 11일 상임위정령.

『조선일보』, 2014년 12월 13일.

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 방안'에 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 톰버겐 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 원인으로서는 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 개발자원 관련 내용이 SDG 17 지속가능발전을 위한 이행수단과 글로벌파트너십 강화에 포함되어 있다는 사실이다. 이는 앞서 살펴본 몬테레이 컨센서스와 도하 선언에서 논의된 내용이 반영된 것으로, 개발자원조달에 있어 개도국의 국내재원의 중요성과 이를 실행하기 위한 제도 지원, 선진국의 ODA 양적 확대, 다양한 개발자원 조달, 부채탕감 및 고채무국에 대한 배려를 포함한다. SDG 17번의 개발자원과 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)

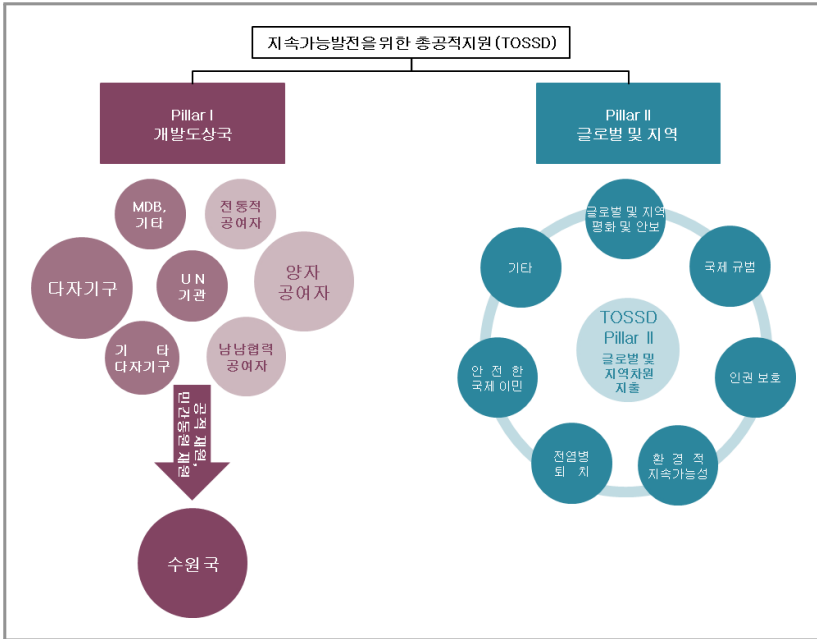
TOSSD는 개도국의 SDGs를 촉진시키기 위한 모든 공공재원 및 이를 가능하게 하는 지역 혹은 지구적 차원의 노력으로 구성된다.⁸⁾ TOSSD는 다음의 <그림1>과 같이 크게 두 가지 축으로 나눌 수 있다.

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

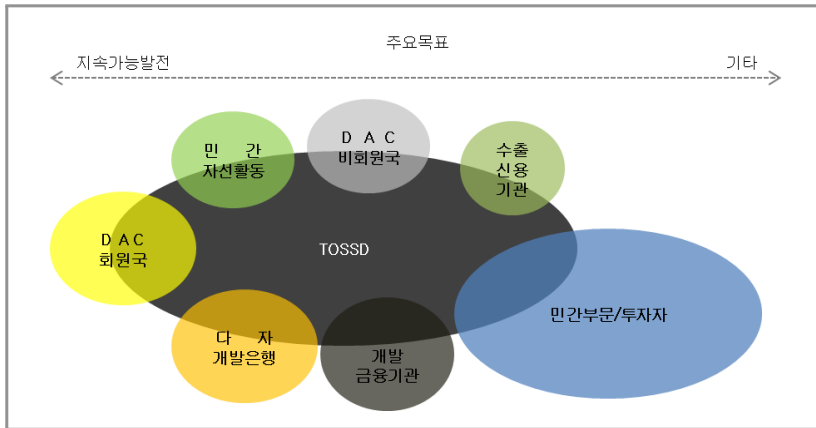


자료 : OECD, “A NEW STATISTICAL MEASURE FOR THE SDG ERA,”
<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD-A-New-Statistical-Measure-for-the%20SDG-Era.pdf>
 (검색일: 2019.6.24.)

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. 개발재원으로써 민간재원의 역할

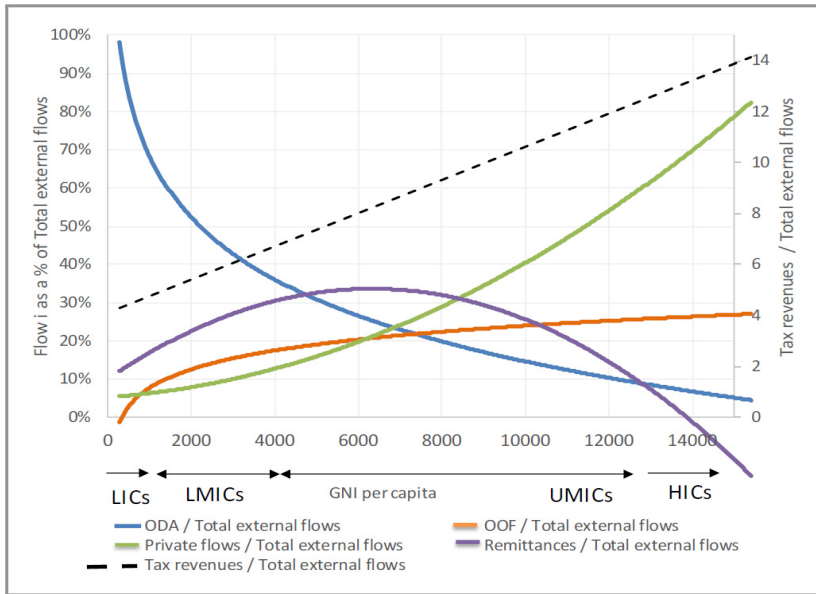
몬테레이 컨센서스에서 AAAA에 이르는, 개발재원에 관한 논의들에서 지속적으로 강조되는 점은 공공재원이 담당하는 역할이 제한적이므로 이를 보완하기 위해 개도국의 국내재원 및 민간부문의 역할이 강화되어야 한다는 것이다. 그 배경은 원조피로 현상 및 글로벌 경기악화에 따른 공여국의 재정상태 악화에서 찾을 수 있다. 또한 이는 개도국의 경제성장에 따른 세수확대로 국내재원뿐만 아니라 민간투자도 확대되고 있는 현실이 반영된 결과라 할 수 있다. 이와 관련하여 개도국의 시기별 재원의 종류에 주목한 흥미로운 연구가 있다.

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, OLCs), 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: C. cilia 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〉

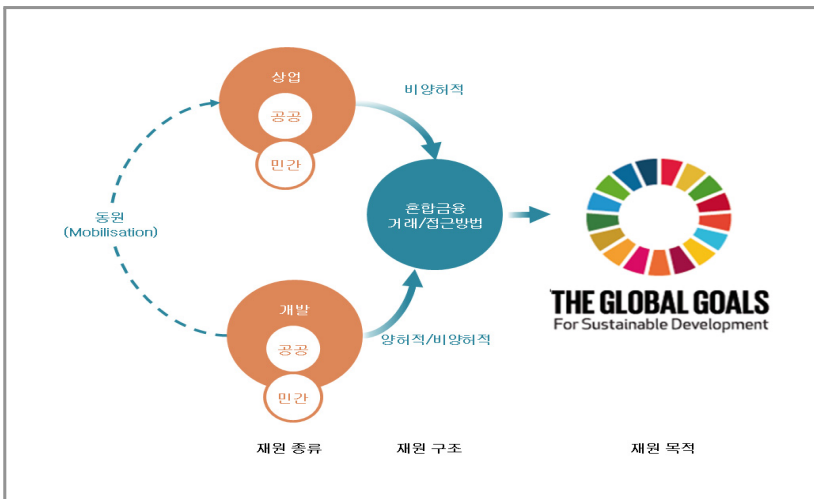
13) 이 보고서는 개발재원의 변화를 분석한 것으로, 수원국의 전환기에는 공공재원의 양허성과 같은 조건 외에도 무역 관련 예외조치 및 관세 특혜조치의 적용, 채무구제, 비재무적 기술협력 등 다양한 요소가 개발환경에 영향을 미침을 지적했다. 또한, 같은 소득그룹 안에서도 자원의존도, 국내경제 규모, 인구 등 소득수준 이외의 요소에 따라 자원 흐름이 더 크게 달라질 수 있다는 점도 강조했다.

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)로써 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)로써 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.

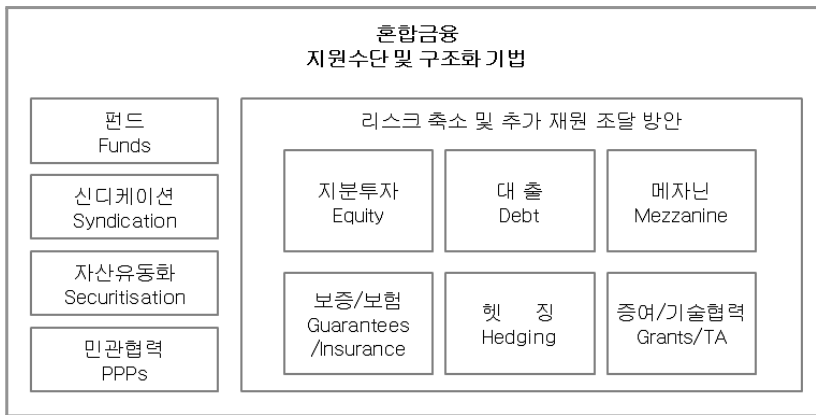
민간재원을 동원할 때는 다양한 금융수단을 복합적으로 사용하게 되는데, 이러한 혼합금융의 지원수단을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

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.

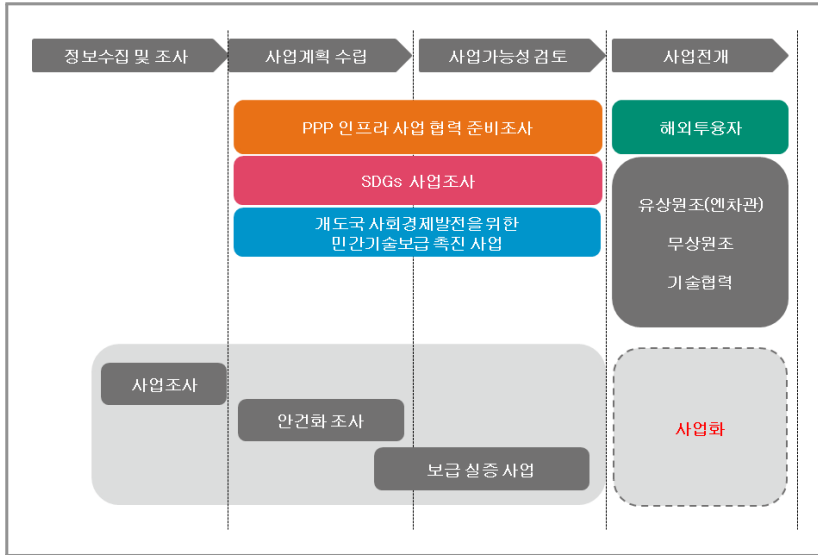
최근 들어 공여국에서는 개발효과성 제고를 위해 정책일관성(Policy Coherence for Development, 이하 PCD)에 관한 논의가 진행되고 있다. PCD의 관점에서 기술협력은 무상원조 및 유상원조가 결합될 경우 개발효과성 제고에 큰 기여를 할 수 있다. 이에 일본은 기술협력을 활용해 SDGs 달성 및 고용창출과 인재육성, 기술력 향상을 이루고자 힘쓰고 있고, 이를 자국의 기업이 개도국에 진출하는 데 적극 활용하고 있다. 여기서 흥미로운 점은 일본의 경우 ODA를 포함한 경제협력 가운데, 개발조사를 핵심적인 요소의 하나로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

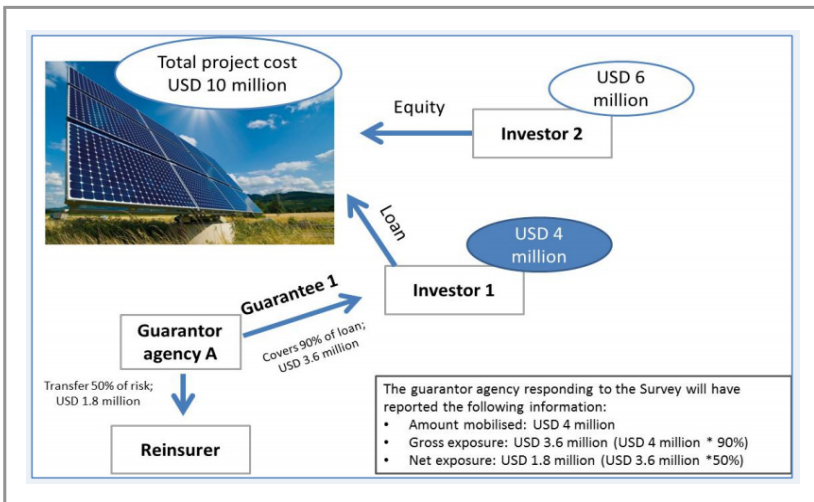
나. 개발을 위한 보증

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) 손혁상·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

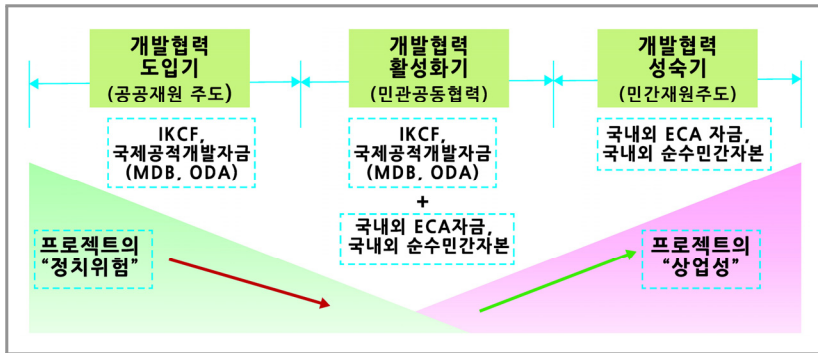
구분	지 원 종 류		특 징	제약요인
국내 공공 자원	정부 재정 (IKCF 확충 등)		- 개발협력 도입기 - 신속한 집행	- 국민적 공감대
해외 공공 자원	다자간 ODA	신탁기금 (Trust Fund)	- 개발협력 도입기 - 참여국 부담 경감	- 국가간 합의
		양허적 지원 (Concessional)	- 개발협력 도입기 - MDB와 혼합 신용시 민간 자금 유치 원활	- 국제기구 가입
		무상지원 (Grant)	- 개발협력 도입기 - 북한의 선호	- 국제기구 가입
	양자간 ODA	미·일·EU	- 개발협력 도입기 - MDB자금 보다 유리한 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.

특별논단

• 정상외교 시대의 한반도 정세



정상외교 시대의 한반도 정세

정대진 (아주대 통일연구소 교수)

-
- I. 머리말
 - II. 정상외교의 이론적 배경
 - III. 한반도를 둘러싼 정상 외교와 현 정세
 - IV. 맺음말
-

〈요 약〉

지난 2018년은 한반도를 둘러싼 정상외교가 절정에 달했던 시점이다. 올해 잠시 소강국면을 보이던 정상외교는 지난 6.30 판문점 남북미정상회담으로 다시 활기를 띄는 모습이다. 상반기동안 북한은 한국과 미국과의 대화를 유보한 가운데 러시아와의 정상회담을 통해 체제보장이라는 새로운 화두를 제시했고, 미국은 상황관리에 만전을 기율이며 한미정상회담과 전격적인 판문점 북미정상회담 등을 통해 북한의 대화이탈방지에 신경을 쓰는 모습이다. 중국은 미중무역 전쟁의 와중에도 불구하고 전격적으로 북중정상회담을 개최하여 한반도에서의 영향력 확인과 유지에 노력중이다. 한편 미일정상회담을 통해 북한에 대한 접근 권을 획득한 일본은 조건 없는 북일정상회담을 내세우며 과감한 드라이브를 걸고 있다. 이런 가운데 한국은 남북정상회담 개최를 비롯한 다양한 대화 동력 진작을 위한 각고의 노력을 요구받고 있다. 이 시점에서 한국은 북한이 당장 획득하기 어려운 제재완화에서 체제보장으로 상응조치에 대한 기대가능성과 방향을 선회하는 움직임에 기민하게 반응하며 새로운 대안을 창의적으로 제시해야 할 것이다. 그리고 이러한 창의적인 노력을 논의하고 실현하기 위한 남북 미정상회담 추진 등 다양한 방안을 강구해야 할 것이다. 전례 없는 정상 외교로 전례 없는 관계 진전과 평화를 이루어나갔던 2018년의 경험을 바탕으로 새로운 길을 계속해서 추구해야 할 때이다.

I. 머리말

바야흐로 21세기는 정상외교의 시대이다. G20정상회의(G20 Summit), 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit), 기후변화정상회의(Climate Change Summit), 아시아-유럽정상회의(Asia-Europe Meeting), 아시아 태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation)정상회의, 동아시아정상회의(East Asia Summit), 한-아세안특별정상회의(ASEAN-Republic of Korea Commemorative Summit) 등 세간에 익숙한 정상회의의 명칭만 해도 상당수다.

상기 다자정상회의 기간 중에는 활발한 양자정상회담이 개최되는 것이 일반적이며, 세계 각국은 다자정상회의 기간이 아니더라도 각국의 사정과 이해에 맞게 여러 나라와 양자정상회담을 적극적으로 전개하고 있다.

정상외교는 20세기 이후 현대 외교사에서 빈번하게 등장하고 있다. 하지만 개념 자체는 새로운 것이 아니다. 외교사의 초기 단계에서부터 정상외교의 흔적은 여러 차례 발견할 수 있다. 단지 20세기 중반까지 정상외교 자체가 외교행위의 주류를 이룬 것이 아니었을 뿐이다.¹⁾

현대 외교에서 중요한 양식으로 등장한 정상외교는 2018년 이후 한반도 정세에 있어서도 중대한 분수령으로 작용하고 있다. 11년 만에 다시 열린 남북 정상회담을 비롯해서 역사상 최초로 열린 북미 정상회담, 그리고 다섯 차례나 열린 북중 정상회담과 지난 4월 25일 개최된 북러

1) Erik Goldstein, "The Origins of Summit Diplomacy," D. H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level* (New York, NY: St. Martin's Press, 1996), p. 23.

정상회담, 6월30일의 판문점 남북미 정상회담 등 작년 이후 정상외교는 한반도 정세의 방향타를 잡는 주요 외교방식으로 자리를 잡아가고 있다.

특히 6자회담으로 상징되는 상향식(bottom-up) 의사결정 방식이 북한 비핵화 문제를 궁극적으로 해결하지 못하고 표류한 반면에, 2018년의 한반도 주변 당사국들의 정상외교를 통해 선보인 하향식(top-down) 의사결정 방식은 효율성과 신속성 면에서 괄목할 만한 성과를 보일 것으로 기대되었다.

하지만 6.12싱가포르 북미정상회담 이후 2.28하노이 북미 정상회담으로 가는 기간 동안에 북미 간에 노출된 하향식 의사결정방식과 상향식 의사결정방식의 혼선과 충돌 그리고 하노이 노딜(no deal) 사태 이후 진행 중인 대화 정체와 경색 국면은 여전히 많은 숙제를 남겨주고 있다. 본질적으로 이는 정상외교 자체의 실패라기보다는 비핵화 협상이 가진 구조적 문제에서 기인한다고 볼 수 있다. 정상외교는 여전히 살아 있는 카드이며 한반도 주변 당사국 지도자 중에 그 누구도 정상 간의 신뢰를 먼저 철회하겠다고 선언한 이도 없는 상태이다.

이런 시점에서 한반도를 둘러싼 최근 정상외교의 주요경과와 쟁점을 되짚어보고 향후 정상외교를 통한 한반도 정세의 발전과 진전 가능성을 모색해 보는 일은 대화 동력을 유지하고 한반도의 평화정착을 추진하기 위해 반드시 필요한 선결과제이다. 이를 위해 이 글은 이하에서 정상외교의 이론적 배경과 한반도에 대한 적용점을 정리해보며 현 시기 한반도 정세의 주요특징을 살펴보고 정상 외교를 통한 돌파구가 무엇일지 모색해보고자 한다.

II. 정상외교의 이론적 배경

1. 정상외교의 개념과 역사

일반적으로 정상외교는 국가의 최고지도자 및 수장들 사이의 정치적 상호작용을 의미한다. 정상(summit)이라는 용어는 제2차 세계대전 이후 본격적으로 등장했다. 영국의 윈스턴 처칠 수상이 전후 질서를 논의하기 위해 열린 주요 국가의 최상급 지도자 간의 회의를 정상회의라고 지칭하면서 본격적인 개념으로 등장했다.

제2차 세계대전 중 전후질서를 논의하기 위해 미국의 루즈벨트 대통령, 영국의 처칠 수상, 소련의 스탈린 서기장이 만난 1945년 2월의 얄타 회담이 현대 정상외교의 효시로 받아들여지고 있는데, 이후 1955년 제네바 정상회담 때까지 정상(summit)이라는 용어가 사용되지 않다가 그 이후 정상 외교가 점차 본격화되는 양상을 보여주고 있다.²⁾

물론 현대적 의미의 정상외교 이전에 고대 시대부터 정상외교의 역사는 기록되어 전해지고 있다. 고대 철기문명 시대의 초기인 449년에 영국의 켄트(Kent)의 왕 보르티겐(Vortigen)은 픽트(Pict)와 스코트(Scots)에 대항하기 위해 유럽대륙의 독일계 주티시(Jutish) 부족의 족장 호르사(Horsa) 및 헝기스트(Hengist)에게 군사적 지원을 요청하며 연합한 사례가 있다.³⁾

2) 이성우, “동아시아 평화와 번영에 있어서 정상 외교의 역할과 정책대안,” 『국제지역연구』, 제20권 제4호(2016), p.61-62.

3) D. H. Dunn, “What is Summity?,” D. H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level* (New York, NY: St. Martin's Press, 1996) pp. 3.

우리나라 외교에서도 고대시대에 비슷한 방식의 정상외교 사례를 찾아볼 수 있다. 훗날 신라의 29대 임금 무열왕이 되는 김춘추가 서기 642년 고구려에 가서 연개소문을 만나 백제의 신라 침략을 저지하기 위한 연합을 형성했다. 김춘추는 648년에는 직접 당나라에 가서 당 태종을 만나 정치적 신뢰를 축적하고 군사적 연합을 형성하여 삼국통일의 기반을 다지기도 했다.⁴⁾

현대에 들어 정상외교의 정의는 좁은 의미의 정상외교에서 넓은 의미의 정상외교로 진화해오고 있다고 평가된다. 좁은 의미의 정상외교는 제2차 세계대전 이후 전후의 국제질서형성 과정에서 나타난 참여국의 수가 다수이면서 동시에 그 역량과 지위 또한 상당한 강대국(super powers)들의 다자적(multilateral) 외교를 지칭한다.

이 좁은 의미의 정상외교 개념에 따르자면 강대국 정상 간의 회담이라도 양자(bilateral) 회담인 경우에는 정상외교에 속하지 않는다. 또한 다수의 국가 정상이 모여 회의를 하더라도 약소국 정상이 포함되면 정상외교로 보지 않는다.

이에 비해서 넓은 의미의 정상외교는 국가 정상의 공식적인 방문과 회담은 물론 비공식적인 의견교환과 면담 등도 정상외교에 포함하는 것으로 본다. 그 방식도 반드시 다자적인 것을 요하지 않으며 양자적인 형태의 만남도 정상외교의 범주로 본다. 현대 외교의 발전 양상을 고려할 때 정상 외교의 개념은 좁은 의미의 정상외교에서 넓은 의미의 정상외교로 진화발전해오고 있다고 할 것이다.⁵⁾

한 국가 정상의 다른 국가 방문과 회담은 정상외교로 간주하는 것이

4) 이성우, “동아시아 평화와 변영에 있어서 정상 외교의 역할과 정책대안,” p. 62.

5) D. H. Dunn, “What is Summitry?,” pp. 19–22.

당연하지만 교통과 통신이 발달한 현대사회에서 국가 정상들이 직접 만나지 않더라도 이것을 정상회담으로 보아야 하는지도 논쟁의 대상이 될 수 있다. 예컨대 정상의 특사가 상대방 정상을 방문하여 직간접적으로 의견을 교환하는 경우, 전화통화를 통해 비대면 회의를 하고 의견 교환을 하는 경우 등도 정상회담으로 볼 것인지에 대한 의견대립이 있을 수 있다.

정상외교의 개념이 좁은 의미에서 넓은 의미로 진화발전하고 있고 발달된 현대 과학통신의 이용비중이 높아지는 점을 고려할 때 현대적 정상외교는 국가원수 또는 수반 사이에 다자 및 양자적 현안을 정책적으로 해결하기 위한 공식적인 접촉, 협상, 회의, 협의는 물론 다양한 형태의 의견교환을 포함하는 외교 양식으로 포괄적으로 이해하는 것이 타당해 보인다.⁶⁾

2. 현대 정상외교의 등장요인

근대 국제질서 체제가 형성되고 국가들 간의 외교관계가 발달하기 시작한 19세기에도 통상적인 외교는 전문외교관이 수행한다는 것이 일반적이고 전통적인 인식이었다. 정상외교는 국가들 사이의 문제를 다루는데 있어서 특수한 상황에만 적용되는 외교행위로 간주되었다.

유럽의 군주제적 전통 하에서 직접 군주들이 회담을 갖고 문제를 해결하는 것은 일반적이지 않았으며, 전문외교관들은 외교에 있어서

6) 이수형, “정상 외교의 유용성에 관한 고찰: 남북정상회담을 중심으로,” 『통일부정보공개자료』 (2003), p. 41-42.

전문적이지 않은 요소의 영향으로 인한 위험과 부정적 영향에 대해 많은 문제의식을 가지고 있었다. 전문외교관들이 정상외교에 대해 전면적으로 부정한 것은 아니지만 정상외교가 필요한 특별한 상황에 대해서는 더욱 각별한 주의가 필요함을 강조했다.

19세기까지 정상외교는 특별한 상황에서 신중한 주의를 기울이는 조건하에서만 가능한 아주 특수한 외교양식이라는 것이 통념이었다. 당시 외교가에서는 국가수반이 직접 나서 외교를 해서 더 좋은 결과를 내거나 신속성과 효율성을 제고한 사례가 없었다는 점을 들어 정상외교를 일반적이지 않게 여겼다. 이렇게 인식되던 정상외교가 현대 사회에 들어 중요한 외교형태로 자리 잡은 것은 국가수반들의 회담이 일회성 행사에 그치는 것이 아니라 점차 제도화되고 안정화되었기 때문이다.⁷⁾

현대 정상외교가 이렇게 제도화되고 안정화된 외교양식으로 발전한 데에는 ① 새로운 종류의 위협과 국제공동체 정신의 등장, ② 외교정책의 새로운 정치수단화(국내정치적 활용, 통상외교, 행정부 수반의 권력집중 등), ③ 교통통신과 과학기술의 발달과 같은 현대 국제사회의 특징이 반영되었다고 볼 수 있다.⁸⁾

가. 새로운 종류의 위협과 국제공동체 정신의 등장

현대 국제사회의 복잡성으로 인해 전통적인 안보문제 외에도 각 국가들의 국제공조가 필요한 새로운 환경이 등장했다. 금융과 외환위기,

7) D. H. Dunn, "What is Summitry?," pp. 15.

8) 현대 정상 외교의 등장요인은 이성우, "동아시아 평화와 변역에 있어서 정상 외교의 역할과 정책대안," p. 63-67 참조.

기후변화, 환경, 핵 비확산과 테러리즘(terrorism) 같은 이슈로 인해 각국 정상들이 직접 머리를 맞대고 문제해결을 논의해야 할 사안들이 나타났다. 새로운 위협에 대응하기 위해 다자정상회의가 다수 출범했는데, G7이 확대된 G20정상회의, 핵안보정상회의, 기후변화정상회의 등을 그 예로 들 수 있다.

이런 국제공동의 대응은 제2차 세계대전이 끝나고 난 후 전면적으로 등장하기 시작했다. 전후 국제연합(United Nations, UN) 체제의 출범, 아시아·아프리카 지역에서 다수의 신생독립국 건설, 냉전과 함께 전개된 진영외교에서의 협력, 냉전 이후 소련의 붕괴에 따른 국제질서의 변동과 같은 현안의 영향으로 개별 국가들은 국제공동체에 대한 보편적인 인식을 가지고 협력을 모색했다.

국제사회에 확산된 보편주의와 민주주의적 가치의 공유와 더불어 유럽 지역에서는 유럽연합(EU)과 같은 국제공동체의 제도화가 구현되면서 각국 정상들이 국제사회의 각종 회의에 직접 참여하여 의견을 개진하고 대화와 타협을 하는 정상외교의 모델이 대폭 확산됐다.

20세기 후반 유럽통합의 성공을 바탕으로 동남아와 미주, 아시아태평양, 아프리카 지역에서도 다양한 지역협력체가 출범하면서 역내 현안에 대해 정상외교를 통해 직접 협의하고 공동의 대응책을 모색하는 일이 제도화되었다.

나. 외교정책의 새로운 정치수단화

민주주의 시대의 정상외교는 국내 여론을 환기시키고 국내 정치적 목적을 충족시키는데 활용되는 특징이 있다. 정상회담 자체가 그 목적과

동기, 결과와는 상관없이 잘 연출된 행사(event)로서 정치적 효과를 거둘 수 있고 국내 여론의 관심을 외부로 전환하는 기능을 하기도 한다.

또한 ‘세일즈(sales)외교’, ‘비즈니스(business) 외교’라고도 일컬어지는 새로운 유형의 외교전략 혹은 외교양식이 등장하고 있는데, 이는 민주주의 국가에서 특히 경제성장과 일자리 창출, 투자 등에 있어서 상당한 성과를 거두는 것이 다음 선거를 위한 중요한 정책과제라는 점이 반영된 결과로 볼 수 있다. 이런 경향을 반영하여 통상외교라고 불리는 특징이 현대 정상외교에서 나타나고 있다. 현대 국가들 간의 교역이 확대되고 경제적 상호의존성이 높아지는 가운데 무역이 외교 행위의 중요한 부분을 차지하게 되고 정상외교 방문단에 경제인과 비즈니스맨들이 다수 포함되는 것은 당연한 관례가 되고 있다.

민주주의 시대에 국내정치인들은 선거와 민의에 민감할 수밖에 없으며 이를 바탕으로 대외정책의 의사결정을 하려는 경향도 존재할 수밖에 없다. 반면에 전문외교관은 특정국가와 지역에 대한 전문지식, 주재국 내부 상황과 여론, 자신이 속한 외교기관의 이해관계를 중심으로 전문가적 분석과 조언을 하기 마련이다. 양자가 합치할 때에는 문제가 없지만 때로는 충돌을 빚을 때도 있고 이런 때에는 보통 외교관을 통괄하는 지위에 있는 정치인들이 외교관의 전문적 조언을 무시하는 경향이 역사적으로 관찰되어 왔다. 각 국가의 정상들은 국내정치인의 입장에서 전문외교관들의 조언을 경청하지만 수용하지 않는 경우도 있고 입장이 다를 때에는 직접 정상외교를 통해 문제를 풀어나가는 방식을 선호하는 경우가 존재한다.

행정부 수반인 정상에게 권력이 집중된 국가일수록 이런 경향이

많이 나타난다. 즉, 전문외교관의 입지가 줄어들고 정상의 직접 결정에 의한 외교행위가 등장하는 것이다. 행정부 수반은 외교기관 인사 임명권자이자 최종 의사결정자로서 조언과 건의를 보고받되 자신의 이해관계나 입장과는 다른 경우 이를 묵살하거나 수정하여 외교정책을 추진하기도 한다. 심지어 외교정책의 기획 단계부터 행정부 수반의 방형지시와 명령하달이 존재하기도 한다. 신생독립국에서 헌법상 국가권력이 과도하게 정상에게 집중된 경우 이런 현상이 많이 나타난 바 있으며, 항간에서 ‘외교관’을 ‘의전관’이라고 부르는 이유도 이와 같은 현상에 상당 부분 기인한다.

다. 교통통신과 과학기술의 발달

정상외교가 발달한 가장 중요한 이유 중 하나이다. 대사(ambassador)의 정식명칭은 원래 특명전권대사(ambassador extraordinary and pleni tentiary)로서 현지 외교사절단을 대표하여 현안에 대해 적절하게 대응하는 것이 과거 정보통신이 발달하지 않았던 시대의 관례였다. 하지만 교통통신과 각종 통신과학기술이 발달한 현대에서는 수시로 본국에서 훈령이 내려오거나 반대로 외교현장에서 이를 수시로 요청할 수 있으며 직접 정부당국자들이 빈번하게 현안해결을 위해 현지 출장을 다녀갈 수 있다. 또한 교통통신의 발달로 과거와 달리 정상회담의 각종 물리적 비용이 현저하게 줄어들었고, 전화외교(telephone diplomacy)나 화상회의도 정상 간의 일상적인 외교활동의 일부가 되었다.

3. 한반도에 대한 적용점

한반도 문제의 주요 당사국은 남북한과 미국, 중국, 러시아, 일본으로 볼 수 있다. 이들 사이에서는 치열한 외교전이 펼쳐져 왔고 특히 2018년 이후 활발한 정상 외교가 전개되고 있다. 2019년 현재의 상태가 대화 소강상태로 보인다 할지라도 6.30 판문점 남북미정상회담으로 다시 활기를 띄우고 있으며, 단지 정상들간의 직접 회담과 대화가 없는 상태일 뿐이다. 과거와 비교해봤을 때는 당국 간의 문제해결과 점점 마련을 위한 간접 대화가 활발히 이루어지고 있다고 보아야 한다.

이는 2018~2019년 초까지 펼쳐진 남북미 사이의 정상외교와 여기서 다져진 정상 간의 우의와 신뢰가 깨지지 않았다는 전제에서 가능한 것이다. 김정은 위원장의 문제제기와 도발적 비판에도 불구하고 문재인 대통령과 트럼프 대통령은 정상 간의 신뢰가 유지되고 있는 점을 거듭 밝히며 대화의 동력을 이어나가기 위한 노력을 계속하고 있다. 김정은 위원장도 대화 자체가 중단될만한 심각한 도발은 현재 자제하고 있는 것으로 보이며, 내부 정비와 단속을 통한 새로운 대화준비에 노력하고 있는 모습이다.

한반도에서 이렇게 정상외교가 활발하게 전개된 요인에는 우선 북한 핵문제는 공동의 새로운 위협 등장을 꼽을 수 있다. 1993년 북한 핵문제가 국제사회에 본격적으로 불거진 후 25년간 수많은 당국 회담과 6자회담을 통한 상향식 의사결정 및 문제해결 시도가 있었지만 종국적인 해결은 난망했다. 그러던 차에 북한의 핵능력은 계속 고도화되었고 국제사회에 더욱 큰 새로운 위협으로 자리 잡았다.

이런 가운데 대화를 통한 적극적이고 건설적인 관여(engagement)를 정책방향으로 삼은 한국의 문재인정부가 출범하면서 남북정상회담과 북미대화 촉진이 시도되었고 2018년도부터 활발한 남북미 간의 정상 외교가 펼쳐졌다. 북핵 문제 해결을 주요의제로 남북정상회담과 북미 정상회담 외에도 한미 양국 정상은 원포인트(one point) 수시 정상회담을 열고 있다. 북중 정상 간에도 남북정상회담과 북미정상회담을 전후로 1년도 안 된 기간에 무려 다섯 차례나 정상회담을 가졌다.

국내 정치적 문제의 전환과 돌파구 마련을 위해서도 한반도 문제 관련국은 정상외교를 적극적으로 활용하고 있다. 미국의 경우 트럼프 대통령은 전임 대통령들이 해결하지 못한 북한 핵문제를 직접 해결했다는 정치적 업적에 대한 갈망이 매우 커 보이며, 러시아 대선개입 스캔들(scandle)과 물러 특검, 각종 개인비리로 수세에 몰린 정치적 상황을 모면하고 돌파해나가는데 북미정상회담 같은 사상 유례없는 정치적 이벤트가 필요했을 것으로 보인다.

트럼프 대통령 입장에서는 사상 최초로 북미 정상이 만나는 역사적인 장면의 주인공이 되는 것 자체가 중요한 정치적 성과가 될 것이라고 판단했을 개연성이 높다. 실제로 지난 해 3월말 트럼프 대통령이 평양을 다녀온 정의용 청와대 국가안보실장 일행을 백악관에서 접견한 후 북미 정상회담을 결정하는데 그리 오랜 시간이 걸리지 않은 것은 이를 방증한다. 그리고 트럼프 대통령은 이후에도 회담번복 서한을 공개하는 등 북미 정상회담을 둘러싼 팽팽한 기싸움과 시선끌기를 통해 전에 없는 외교적 전략을 구사하며 주도권을 잡아가기 위해 노력했다. 이런 노력은 올해 2월 하노이 회담에서도 이어져 나쁜 합의보다는 무합의(no deal)가 낫다는 전술로 예상치 못한 하노이 노딜 사태를 촉발하고

워싱턴 정가에서도 일정 부분 환영을 받는 등 북미 정상회담을 국내 정치적 상황 돌파를 위한 소재로 이용했다는 평가를 받고 있다. 또한 트윗(tweet)을 통한 6.30 판문점에서의 깜짝 북미정상 간의 만남 제안과 성사 등 국내외적인 이목을 끌기에 더없이 좋은 기회로 정상 외교를 활용하고 있다.

북한의 경우도 국내 정치적 상황을 이끌어 가는데 북미 정상회담과 각종 정상회담을 호기로 활용하고 있는 모습이다. 결정적으로 김정은 위원장은 다른 민주주의 국가와는 비교가 안 되는 권력독점을 누리고 있으며 이를 바탕으로 북미 정상회담 준비과정에 있어서도 복잡하고 치밀한 실무준비회담에 의존하기 보다는 트럼프 대통령과의 직접 담판을 통해 트럼프 대통령의 즉흥성을 적극 공략하는 전술을 준비했던 것으로 보인다. 싱가포르 북미 정상회담 이후 하노이 북미 정상회담으로 가는 과정에서 북한이 미국과의 실무회담에 소극적이고 하노이 북미 정상회담 직전까지 양 지도자의 직접 대화를 강조한 점도 중요하게 복기할 사항이다. 이런 일련의 과정에서 김정은 위원장은 국내적으로 당정 엘리트(elite)들에 대한 우위를 보다 명확히 하고 자신의 위상을 더욱 공고히 했을 것으로 추정된다.

또한 김정은 위원장은 핵무력 완성 선언 후 미국과 중국, 러시아 정상과 각각 연속적으로 만나는 모습을 인민들에게 선보이며 최고지도자로서의 위상을 강화하고 이를 대내적 결속과 충성을 이끌어내는데 더없이 좋은 카드로 활용했다. 비록 하노이 북미 정상회담에서 소기의 성과를 거두지 못했지만 관영매체를 통해 김정은 위원장의 하노이 열차행 66시간을 ‘애국헌신 대장정’으로 포장하는 등 충분한 정치적 활용을 한 것으로 보인다. 이밖에도 중국과 러시아의 최고지도자와

대등하게 만나 강성국가의 대국외교를 펼치고 있는 이미지 연출만으로도 국내 정치적 효과는 충분했으리라고 판단된다.

다만 현대 정상외교의 등장요인 중 현재 한반도에 적용되기 어려운 부분이 교통·통신 활용 부분이다. 남북 정상 간에 핫라인을 설치한다는 논의는 무수했지만 실제 통화를 했다는 공식 보도는 없는 상태이다. 북미 정상 간에도 마찬가지이다. 정상 간 통화 사실 자체를 비공개로 했다면 모를까 현 시점에서는 발달된 통신시설이 한미정상 외에 남북미 정상간 직접대화에 기여하고 있다는 보고는 없는 실정이다. 이는 기술적 문제라기보다는 현 시점에서 정상 간 통신시설을 통한 직접 대화를 할 만한 여건이 아니라고 판단하고 있는 정치적 문제의 영역에 가까워 보인다. 남북, 북미정상회담 초기에 축적한 정상 간의 대화 필요성과 신뢰를 기초로 핫라인(hot line)을 개설하고 수시 전화외교(telephone diplomacy)를 전개할 수 있었다라면 대화의 정체국면도 상당 부분 다르게 전개되고 있지 않을까라는 의문은 아쉬운 점으로 남는다. 하지만 이마저도 지난 6.30 판문점 남북미 정상회담처럼 트럼프 대통령의 트위터(twitter) 활용 등 새로운 방식의 등장으로, 앞으로도 예측 불가능한 국면이 전개될 수 있음을 보여준 점도 주지할 필요가 있다.

이하에서 현재 정체국면인 한반도 정세를 남북, 북미, 북중, 북러, 북일 관계를 기준으로 분석해보고 정상회담을 통한 돌파구 마련 방안과 시사점을 정리해본다.

Ⅲ. 한반도를 둘러싼 정상 외교와 현 정세

1. 남북관계

북한은 지난 2월말 하노이 노딜 사태 이후 대외라인 특히 대남라인에 대한 대대적인 총화(검열)를 진행 중인 것으로 알려져 있다. 우리의 남북 정상회담 개최 제안에 대해서도 묵묵부답이고 일체의 대화제이나 교류협력 제의에 대해서도 반응이 없거나 소극적인 상태로 수개월째 일관하고 있다.

여기서 의문은 왜 회답은 미국하고 제대로 안 되었는데 대남라인을 검열하고 화풀이식으로 우리의 제안에 아무 반응도 안보이고 있느냐 하는 점이다. 이에 대한 답을 알아보기 위해서는 지난해 9월의 평양 남북정상회담으로 거슬러 올라갈 필요가 있다.

작년 9월 평양공동선언은 △한반도 전쟁위험 제거, △민족경제 균형 발전, △이산가족 문제 근본적 해결, △다양한 분야 교류협력 적극 추진, △한반도 비핵화와 평화 조성, △김정은 위원장의 서울 방문 등을 골자로 한다. 이중 눈여겨볼 조항은 제5조 2항 “북측은 미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다”라는 내용이다.

사실 핵문제는 북미 간의 현안이고 김정은 위원장이 문재인 대통령에게 영변 핵시설 폐기와 같은 내용을 논의하고 합의할 필요는 없다. 하지만 김정은 위원장은 북미 정상회담의 촉진과 한국의 중개자 역할에

대한 기대와 신뢰를 가지고 위와 같은 조항을 선물이자 카드로 합의해주었음 직하다. 그런데 결과는 하노이 노딜 사태로 일단락되고 말았다.

만약 북한에 야당과 자유언론이 있었다면 김정은 위원장은 평양공동선언 직후부터 “왜 남한에 그렇게 큰 선물을 안겨주었느냐”, “한미에 왜 그리 끌려 다니는 협상을 하느냐”는 거센 비판에 직면했을 공산이 크다. 그리고 평양공동선언에 제5조 2항의 내용이 없고 대신 하노이 북미정상회담에서 영변 핵시설 폐기와 미국의 모종의 상응조치가 합의됐다면 전 세계는 ‘빅딜’이라고 환영했을 가능성이 높다. 하지만 이미 북한 입장에서 영변 핵시설 폐기 카드는 9월에 남한에 선물로 안겨주었고, 미국과의 정상회담에서도 영변 핵시설 폐기를 기본값으로 출발하게 되는 상황을 맞이하게 되었다.

북한 입장에서는 남한에 많은 선물을 주고도 제대로 되돌려 받은 게 없는 상황이 되어버린 가운데 신경질적인 반응을 보이고 있는 것이다. 김정은 위원장이 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 “(남측은) 오지랖 넓은 중재자 행세 말라”고 언급한 것이 대표적이다.

최고지도자의 이런 발언이 나온 가운데 대남관계에 대한 정비는 필수불가결한 과정이며 책임있는 당국자 또한 나오기 어려운 상황이다. 검열 중인 상황에서 대남관계를 복원하여 대화로 나아가자고 건의하는 당국자도 없을 것이며 또한 대남관계를 원천 중단하자고 건의하는 당국자도 없는 상황이 빚어지고 있을 가능성이 농후하다.

대남라인에 대한 검열 이후 김정은 위원장의 직접 결단이 없고서는 남북대화가 복원되기 어려워 보이는 상황이다. 이런 상황에서 문재인 대통령의 남북 정상회담 개최 제의에 대한 김정은 위원장의 호응 여부가 중요한 관건이며 우리 정부는 북의 대화준비와 결단을 촉구하는 가운데

북의 호응을 진지하게 기다리는 일관성 있는 자세가 필요하다.

또한 북한이 하노이 노딜 사태에서 당장의 제재완화 획득이 어려운 상황을 인식한 가운데 체제보장이라는 대안을 획득하는 방향으로 정책적 입장을 선화중인 점을 고려하여 한미 공동의 상응책을 제시하고 대화의 동력을 확대해나가는 정책적 검토가 필요하다. 예컨대 북미관계 개선과 평화체제 구축 등의 정치적 상응조치는 미국이 담당하고, 개성 공단과 금강산관광 재개와 같은 경제적 상응조치는 한국이 담당하여 대북 접근을 하는 등의 한미 공조가 필요한 것이다.

2. 북미관계

현 단계에서 북한은 미국이 계산법을 바꾸어 연말까지 비핵화 회담에 응하지 않으면 2017년으로 다시 시곗바늘을 되돌리겠다는 입장이다. 이는 6.30 판문점 북미 정상회담 이후에도 공식적으로 변하지 않은 입장으로 보인다. 북한의 변화된 입장이나 공식적인 견해는 차후 북미 간에 재개될 것으로 기대되는 실무협상에서 보다 구체적으로 제시될 것이다. 주목할 점은 단기간에 제재완화라는 상응조치를 얻지 못한다면 체제보장이라는 상응조치를 이끌어내기 위해서 어떠한 요구와 전술을 구사할지 여부이다. 이왕에 북미 간에 공감대를 이룬 북미연락사무소와 평화협정 논의에 있어서 진일보한 입장을 보일 것인지, 이에 대한 대가로 어느 정도로 비핵화 조치를 취할 것인지가 관건이다.

이에 대해 트럼프 대통령은 일단 더 이상의 핵이나 미사일 도발이 없는 상태로 상황을 관리하는 시도를 하고 있다. 지난 5월의 북한 단거리 미사일과 발사체 도발에 대해 큰 의미를 두지 않으며 당장의

조치를 취하지 않은 것이 그 예이다. 북한 화물선을 몰수하는 등 제재의 유지와 이행을 계속하는 방식으로 압박하고 있을 뿐 추가제재를 가한 다거나 북미관계가 단절될 만큼의 압박은 현재 더하고 있지 않다. 북미 정상 간의 신뢰가 여전히 유효하고 돈독한 점을 강조하며 향후 계속될 북미 실무협상과 북미정상회담에 대해서도 가능성을 열어두고 있는 것으로 보인다.

트럼프 대통령은 지난해 6월 싱가포르 북미정상회담에서부터 김정은 위원장에게 직접 제시한 북한의 밝은 미래(bright future)에 대한 청사진 제시를 구체적인 상응조치로 계속 준비 중일 것으로 보이며, 이 제안을 북한이 받아들이고 실현시키기 위해서는 북한의 비핵화와 양보가 필요 하다며 제재를 통한 최대한의 압박을 유지할 것으로 예상된다.

한편 북미 간에 상당 부분 공감대를 이룬 것으로 알려진 북미관계 개선, 종전(평화)선언 문제에 대해서는 6.12 싱가포르 북미정상회담의 합의 이행의 명분으로 구체화된 대안을 제시하고 북한 체제보장책의 일환으로 앞으로 한미가 공동으로 방편을 마련하여 북에 추가적인 정상회담을 제안할 수도 있을 것이다. 이를 통해 남북정상회담, 북미정상 회담 혹은 남북미정상회담 등의 새로운 그림을 그려나갈 동력을 확보 해볼 수도 있는 것이다.

3. 북러관계

지난 4월 25일 북러정상회담을 통해 북한 체제보장이라는 새로운 화두가 국제사회에 던져졌다. 북러정상회담을 통해 러시아는 북핵 문제에 있어서 전통적인 지분을 확인하고, 북한은 러시아의 입을 통해

체제보장이라는 화두를 제시하며 비핵화 문제에 있어서 방향과 노선의 다변화를 추진할 수 있는 공간을 확보한 측면이 크다.

북한 내부적으로는 자력갱생 노선을 고수하되, 외부적으로는 당장 달성하기 어려운 제재완화라는 카드 대신에 체제보장을 화두로 대외 관계 개선의 돌파구를 마련할 공간을 만든 것이다. 그리고 체제보장을 고리로 한 새로운 대화 과정에서 다시 제재완화를 재추진하는 정치적 스핀(spin)을 추진할 수 있는 여지도 만든 셈이다.

향후 러시아가 얼마나 이를 지지해줄 수 있을지, 9월 러시아가 주최하는 동방포럼(Eastern Economic Forum)에 북한 정상을 초청하여 이 포럼이 동북아와 한반도 비핵화 정세의 분수령이 될 수 있을지 여부도 향후 한반도 정세의 중요한 관전 포인트이다.

4. 북중관계

2018~2019년 기간 동안 다섯 차례의 정상회담을 통해 북한과 중국 정상은 ‘한 참모부’ 관계를 재확인하는 성과를 거두었다. 하지만 북한 입장에서는 제재완화라는 목표 달성 분야에서는 공식적으로 중국의 공식적인 지지와 전폭적인 협조를 얻지 못한 상태이다.

북중 간에는 올해 수교 70주년을 기념하여 기본적인 우호관계 확인과 관계유지 차원에서 외교활동이 지속될 것으로 보인다. 북중관계가 올해 전기를 맞이하느냐, 아니냐의 관건은 시진핑 주석의 방북을 겸한 제5차 북중정상회담 성사 여부일 것이다.

중국은 현재 자신들이 제시했던 쌍중단(雙中斷)과 쌍궤병행(雙軌並行)이 일정 부분 현실화된 시점에서 더 높은 수준의 주한미군 지위

문제나 복잡한 평화체제 문제를 언급하기 보다는 올해는 실천 가능한 범위에서 중국의 한반도 문제에 대한 지분을 확인하고 미국과의 패권 경쟁에 보다 주력할 것으로 보인다.

특히 지난 6.20-21일 시진핑 주석의 방북을 통해 전통적인 영향력과 지분을 확인했지만 북한의 6.23 김정은-트럼프 친서교환 사실 보도, 6.30 깜짝 판문점 북미정상회담 등으로 그 정치적 효과가 일주일 밖에 가지 않은 데 대한 일부 불만도 가지고 있을 수 있다. 중국은 북한 문제 자체에 있어서 다시 주도권을 확보하기 위해 무리하게 움직이기 보다는 상황을 관망하며 실리를 추구할 가능성이 높아 보인다.

중국 입장에서는 제재완화의 선두주자로 나서는 것보다는 전통적인 북중우호관계 확인 차원에서 북한의 체제보장 지지를 선호할 가능성이 크며 북미관계 개선의 기초적인 수준, 종전(평화)선언에 참여하는 수준에서 이를 용인할 가능성이 높다. 중국은 미국과의 경쟁과 협력을 반복하며 힘겨루기에 보다 진력할 것으로 예상되는 가운데 북한 문제에 있어서도 부담스러운 발목 잡히기를 피하며 상황관리에 힘을 쏟을 것으로 예상된다.

5. 북일관계

지난 4월말 미일정상회담을 통해 일본의 대북 접근에 대한 양해와 공감대가 형성된 가운데 일본은 본격적인 대북접근을 시도하고 있다. 특히 조건 없는 정상회담을 내세우고 있는데, 북한에서는 이에 대한 거부 의사를 6월초 밝혔지만 일본은 지속적으로 대화를 모색하고 있다. 현재 북미실무협상이 재개될 것으로 예상되는 가운데 적극적으로

일본이 나서는 움직임은 보이고 있지 않으나 미국과의 협조만 이루어진다면 일본은 역내 영향력 확보를 위해 북핵 문제에 언제든지 뛰어든 준비가 되어 있는 것으로 보인다.

일본은 2018년 재팬 패싱(Japan passing)이라고 불릴 만한 상황을 떨치고 전후 최장수 총리, 헌정 사상 최장수 총리를 노리는 아베 총리의 정치적 유산(legacy)과 위신 확보를 위해 북일 정상회담을 적극 추진할 필요가 있는 것이다. 또한 새로운 일왕 취임과 함께 열린 레이와(令和) 시대에 평화 국가·정상 국가로서의 일본의 이미지 제고를 위해 비핵화와 한반도 평화 의제에 앞으로 지속적인 노력을 기울일 것으로 전망된다.


더욱이 북한 비핵화가 본격적으로 진전될 때 현실적으로 그 비용과 자금을 집행할 의지와 여력이 있는 두 나라로 한국과 일본을 꼽을 수 있는데 일본에게는 식민지배상금, 베트남 모델을 기초로 한 북한 개발협력계획(수교는 미국과 했지만 초기 경제개발자금은 ODA 방식으로 일본이 상당 부분 충당) 등을 명분으로 한반도 문제에 적극 관여할 기회가 있을 것으로 예상된다.

북한도 일본의 정상회담 제의에 대해 부정적인 입장을 피력하고 있지만 식민지배상금을 북한이 일본에 대해 책임을 묻는다는 차원으로 선전할 시에 대내적으로도 명분이 있고 일본이 남북자문제를 거론하지 않고 무조건적인 정상회담을 지속적으로 제안할 경우 받아들일 가능성도 높아진다고 할 수 있다. 북일 정상회담은 향후 전개방향에 따라 정상 외교의 국내정치화가 극명하게 드러날 수 있는 사례로 기록될지도 모를 일이다.

IV. 맺음말

지난 2018년은 한반도를 둘러싼 정상외교가 절정에 달했던 시점이다. 올해 잠시 소강국면을 보이던 정상 외교는 지난 6.30 판문점 남북미정상 회담으로 다시 활기를 띄는 모습이다. 상반기동안 북한은 한국과 미국과의 대화를 유보한 가운데 러시아와의 정상회담을 통해 체제보장이라는 새로운 화두를 제시했고, 미국은 상황관리에 만전을 기울이며 한미 정상회담과 전격적인 판문점 북미 정상회담 등을 통해 북한의 대화이탈방지에 신경을 쓰는 모습이다. 중국은 미중무역전쟁의 와중에도 불구하고 전격적으로 북중 정상회담을 개최하여 한반도에서의 영향력 확인과 유지에 노력중이다. 한편 미일정상회담을 통해 북한에 대한 접근권을 획득한 일본은 조건 없는 북일 정상회담을 내세우며 과감한 드라이브(drive)를 걸고 있다. 비록 북한이 부정적인 입장을 보이고 있으나 식민지배상금, 베트남을 본 딴 북한개발협력계획 등은 북한에게도 향후 장기적으로 거절하기 힘든 조건이 될 공산이 크다.

이런 가운데 한국은 남북 정상회담 개최를 비롯한 다양한 대화 동력 진작을 위한 각고의 노력을 요구받고 있다. 이 시점에서 한국은 북한이 당장 획득하기 어려운 제재완화에서 체제보장으로 상응조치에 대한 기대가능성과 방향을 선회하는 움직임에 기민하게 반응하며 새로운 대안을 제시해야 할 것이다. 예컨대 북미관계 개선과 평화체제 구축 등의 정치적 상응조치는 미국이 담당하고, 개성공단과 금강산관광 같은 경제적 상응조치는 한국이 담당하여 대북 접근을 하는 등의 한미 공조가 필요한 것이다.

또한 제재완화와 체제보장의 동시병행이 가능한 카드로 개성공단 제재면제를 추진하여 실현가능 시 개성에 남북미공동연락사무소를 개설하여 개성공단 제재면제 모니터링(monitoring)단으로서 미국 연락단이 상주하며 남북미가 한곳에 모여 상호관계를 동시 발전시키는 등 창의적인 대안마련에 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다. 그리고 이러한 창의적인 노력을 논의하고 실현하기 위한 남북미정상회담 추진 등 다양한 방안을 강구해야 할 것이다. 전례 없는 정상외교로 전례 없는 관계 진전과 평화를 이루어나갔던 2018년의 경험을 바탕으로 새로운 길을 계속해서 추구해야 할 때이다. 

[참고문헌]

- 이성우. “동아시아 평화와 번영에 있어서 정상 외교의 역할과 정책대안,” 『국제지역연구』, 제20권 4호, 2016.
- 이수형. “정상 외교의 유용성에 관한 고찰: 남북정상회담을 중심으로,” 『통일부정보공개자료』, 2003.
- Dunn, D. H. “What is Summitry?,” D. H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level*, New York, NY: St. Martin’s Press, 1996.
- Goldstein, Erik. “The Origins of Summit Diplomacy,” D. H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level*, New York, NY: St. Martin’s Press, 1996.

남북협력기금 통계

• 남북협력기금 통계



남북협력기금 통계

(2019년 6월말 현재)

1. 조성 및 사용 현황

(단위: 억원)

구 분		2018년말	2019년중	누 계
조 성	정 부 출 연 금	51,405	729	52,134
	정 부 외 출 연 금	27	-	27
	공공자금관리기금 예수금	80,447	2,000	82,447
	대 출 금 회 수	2,917	47	2,964
	기 타 수 입	2,305	34	2,339
	기 금 운 용 수 익	7,496	13	7,509
	합 계	144,597	2,823	147,420
운 용	기 금 지 원	69,570	341	69,911
	· 유 상 지 원	30,660	14	36,674
	· 무 상 지 원	38,910	327	39,237
	공공자금관리기금 원금상환	57,452	2,000	59,452
	사 업 비 용	422	6	428
	사 업 외 비 용	16,308	296	16,604
	자 금 운 용	845	180	1,025
	· 공 자 기 금 예 탁	-	-	-
	· 여 유 자 금 운 용	845	180	1,025
	합 계	144,597	2,823	147,420

* 합계 = 기금지원 + 공공자금관리기금 원금상환 + 사업비용 + 사업외비용 + 자금운용

2. 연도별·자금별 기금지원 현황

(단위: 억원)

구 분			2015이전	2016	2017	2018	2019	누 계
경 상 사 업	남 북 사 회 문 화 교 류	인 적 왕 래 지 원*	404	-	-	-	-	404
		사 회문 화협 력 지 원	521	23	37	100	17	698
		소 계	925	23	37	100	17	1,102
	인도적 사 업	이 산가 족교 류 지 원	967	16	7	51	2	1,043
		인 도 적 지 원 사 업	16,389	6	13	26	138	16,572
		소 계	17,356	22	20	77	140	17,615
	남 북 경 제 협 력	경 제 협 력 기 반 조 성	11,502	1,535	600	1,818	162	15,617
		교 역 경 험 보 험	1,829	2,954	1	96	8	4,888
		소 계	13,331	4,489	601	1,914	170	20,505
	기 타	사 회문 화협 력기 반조 성	15	-	-	-	-	15
합 계		31,627	4,534	658	2,091	327	39,237	
용 자 사 업	인 도 적 사 업 (용 자)		7,842	-	-	-	-	7,842
	남 북 경 제 협 력 (용 자)	교역경협사업 자금대출	4,408	728	-	-	-	5,136
		·교 역 자 금 대 출	1,186	-	-	-	-	1,186
		·경 협 사 업 자 금 대 출	3,222	728	-	-	-	3,950
		민족공동체회복지원 대출	3,854	32	26	26	14	3,952
		소 계	8,262	760	26	26	14	9,088
	대 북 경 수로 사 업	경 수 로 사 업 대 출	13,744	-	-	-	-	13,744
	합 계		29,848	760	26	26	14	30,674
총 계		61,475	5,294	684	2,117	341	69,911	

*17년 예산부터 인적왕래지원은 사회문화협력지원에 통합

수은북한경제 기획논단 · 현안이슈 목록

통 권	제 목
2004년 여름호 (통권 제1호)	<p>◇ 기획논단 : 전환기 북한경제의 전개방향과 정책과제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 변화하는 북한경제 평가와 전망 • 북한의 대외경제관리체제에 관한 일고찰 • 남북경협 환경변화와 해결과제 <p>◇ 연구분석 : 북한 외화관리제도 변경의 특징과 한계</p>
2004년 가을호 (통권 제2호)	<p>◇ 기획논단 : 북한경제의 국제화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 북한의 시장경제 도입과 거시경제 관리 • 북한의 국제시장 접근: 현황과 과제 • 북한의 과학기술 도입 동향과 남북협력 방안 <p>◇ 연구분석 : 남북간 청산결제제도의 특징과 도입 효과</p>
2004년 겨울호 (통권 제3호)	<p>◇ 기획논단 : 북한 기업 관리의 효율화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 북한 기업 관리·운영 현황 및 발전방안 • 북한 기업에서의 노동인센티브 제고를 통한 생산성 제고 방안 • 북한 기업의 회계관리 현황 분석
2005년 봄호 (통권 제4호)	<p>◇ 기획논단 : 6·15 남북정상회담과 5년, 평가와 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 대북지원과 남북한 농업협력 • 남북교역 및 투자 • 다자간 국제협력 : KEDO와 TRADP사업을 중심으로
2005년 여름호 (통권 제5호)	<p>◇ 기획논단 : 북한 경제개발모델의 모색</p> <ul style="list-style-type: none"> • 북한개발을 위한 경제모델의 모색 • 베트남 개혁·개방모델이 북한에 주는 시사점 • 북한경제에 대한 중국 경제발전모델의 시사점
2005년 가을호 (통권 제6호)	<p>◇ 기획논단 : 개성공단의 경쟁력 강화방안</p> <ul style="list-style-type: none"> • 북한 개성공단 활성화를 위한 사회경제적 정책과제 연구 • 개성공단 생산제품의 수출경쟁력 강화방안 • 북한 산업과의 연계를 통한 개성공단 경쟁력 제고방안

통 권	제 목
2005년 겨울호 (통권 제7호)	<p>◇ 기획논단 : 2005년 북한경제 주요 이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한의 최근 경제개혁 진행동향에 대한 분석 •북한의 외자도입 현황과 과제 •북한의 對中 경제의존도 심화와 전망
2006년 봄호 (통권 제8호)	<p>◇ 기획논단 : 북한 경제개발의 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한 경제개발의 방향과 과제 •북한의 외국인투자법제 •북한개발의 조건과 전망
2006년 여름호 (통권 제9호)	<p>◇ 기획논단 : 북한 개발협력의 전략적 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> •개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점 •개발협력을 위한 국제규범 : 북한 적용의 가능성과 한계 •북한개발을 위한 중장기적 금융시스템 구축방향
2006년 가을호 (통권 제10호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •개성공단을 둘러싼 현안과 국제협력 과제 •Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and Challenges
2006년 겨울호 (통권 제11호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •최근 북한경제 현황과 전망 •2007년 남북 관계와 경협 전망 •북·중 경제관계의 특성과 변화전망
2007년 봄호 (통권 제12호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북·미 경제관계의 변화과정; 제네바 합의에서 6자회담까지 •북·일 경제관계의 현황과 과제 •북-EU 경제관계 현황과 전망 <p>◇ 현안이슈 : 미국의 대북 경제제재: 현황과 전망</p>
2007년 여름호 (통권 제13호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •7.1조치 5주년의 평가와 전망: 경제관리 시스템을 중심으로 •7.1조치 이후 북한 거시경제의 변화 •7.1조치 이후 북한의 대외경제부문 변화: 평가와 전망 <p>◇ 현안이슈 : 최근 북한의 금융개혁 동향</p>

통 권	제 목
2007년 가을호 (통권 제14호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북중 간 두만강 지역 국제협력개발사업의 현황과 전망 •남북정상회담과 농업부문의 과제 •최근 북한의 에너지 현황과 남북협력의 과제 <p>◇ 현안이슈 : 미국의 대북 경제제재 해제절차와 해제에 따른 영향</p>
2007년 겨울호 (통권 제15호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •한반도 국토경쟁력 강화를 위한 북한전략지역 개발방안 •남북 광물자원개발 협력방안과 과제 •북한 경제개발지원을 위한 국제협력의 목표와 과제
2008년 봄호 (통권 제16호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •北韓과 국제금융기구: 이슈와 대응 •북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대 •남북경협 현황과 과제
2008년 여름호 (통권 제17호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한경제의 시장화 여부 평가 •북한 식량문제의 해법 •남북·대륙 철도개발구상과 단계별 발전방안 <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> •「남북협력기금」 투명성 제고방안 •미국의 대북 경제제재 완화에 따른 영향
2008년 가을호 (통권 제18호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •이명박 정부의 대북정책: 쟁점과 과제 •북한의 국민소득: 추정치와 평가 •북한의 외국인투자 실태와 평가
2008년 겨울호 (통권 제19호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한 수출산업의 현황과 발전과제 •북한경제체제의 복합적 딜레마와 미래 전망 •북한 회계제도의 국제화 <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> •2009년 남북협력기금 운용계획 •2009년 기금 지원제도 소개

통 권	제 목
2009년 봄호 (통권 제20호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한의 해외진출 현황과 시사점 •개성공업지구 노동규정의 운영상황 분석과 향후 제도 개선방향 •북한지역 경제회복을 위한 인적자원개발 분야의 현황과 개선 과제 <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> •남북교류협력법 개정 경과 및 주요 내용 •UN의 대북지원현황
2009년 여름호 (통권 제21호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •남북경협 10년, 반성적 평가와 과제 •김정일 정권 10년의 대내 경제정책 평가: '선군(先軍)경제노선'을 중심으로 •北·中·간 광물성생산물 무역과 북한의 선군경제건설론 <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한 금융제도와 금융개혁동향
2009년 가을호 (통권 제22호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북핵협상과 북미관계개선 전망: 북한 개발에 주는 시사점 •북한의 대중 경제의존 현황과 전망 •북한과 일본의 경제관계 현황과 전망 <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> •남북협력기금의 현황과 과제 •북한의 대외무역현황(2000년~2008년)
2009년 겨울호 (통권 제23호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •김정일의 북한경제 회복·정상화전략과 거시경제적 결과 •북한의 농업정책 변화와 남북한 협력 방향 •대북 전력증강의 경제적 추진방안 •두만강지역개발사업의 진전과 국제협력과제 <p>◇ 독일통일 연구자료 소개</p> <ul style="list-style-type: none"> •독일 연방하원 앙케이트위원회 보고서

통 권	제 목
2010년 봄호 (통권 제24호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한의 강성대국 건설 전망: 북미협상 구도를 중심으로 •북한 화폐개혁의 정치경제적 함의 •북한 경공업 현황 및 향후 발전과제 <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> •'10년도 통일부 예산 현황 및 주요 특징
2010년 여름호 (통권 제25호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •라선특별시 지정배경과 개발과제 •북한의 자체 식량 공급능력 평가 •북한 소프트웨어 산업의 현황: 컴퓨터 운영체제 '붉은별' 분석을 중심으로 <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> •중국의 최근 북한지역 개발 동향과 향후전망
2010년 가을호 (통권 제26호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •중국의 창지투개발계획에 있어서의 북·중간 교통망 현대화사업 현황 분석 및 향후 과제 •미·중 양대국의 동북아 전략구도와 북·중관계 •중국의 북한 핵문제 대응전략과 향후 전망 •북한 철강산업의 현황 및 전망
2010년 겨울호 (통권 제27호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •2010년 남북관계 평가 및 2011년 남북관계 전망 •최근 北中경제관계의 특징과 시사점 •북한 주요 항만의 개발 동향과 시사점
2011년 봄호 (통권 제28호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •2011년 북한의 경제정책 전망 •북한의 경제체제 특징과 전망 •후계체제 구축시기 북한의 대외관계 특징과 전망
2011년 여름호 (통권 제29호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한의 딜레마: 경제강국 건설과 시장경제 •북한 시장화 측정: 평가 및 전망 •북한 시장화 및 화폐화의 정치경제적 함의

통 권	제 목
2011년 가을호 (통권 제30호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •남·북·러 PNG사업이 동북아 가스시장에 미치는 영향 •중국의 동북지역개발과 북한 경제운용의 변화 •북한의 외화수요에 대한 미국의 전략적 대응
2011년 겨울호 (통권 제31호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •김정일 사망 이후 북한경제 전망 •김정일 사후 북한의 정치와 외교 •중국의 북한 석탄 수입수요 급증과 나진항 진출
2012년 봄호 (통권 제32호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •김정은 체제의 경제분야 과제와 전망 •김정은 체제의 대외정책과 남북관계 전망 •최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성
2012년 여름호 (통권 제33호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한의 군수산업: 북한 경제에의 영향과 향후 전망 •김정은 시대 북한의 농업과 식량사정 •대북 경제제재의 효과와 대북 정책 시사점
2012년 가을호 (통권 제34호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점 •북한경제의 개혁·개방 추진을 위한 개발협력 추진 과제와 전망 •대북 경제제재의 효과와 대북 정책 시사점
2012년 겨울호 (통권 제35호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한경제 동향과 2013년 변화 전망 •북한의 대외관계 전망 •신정부의 바람직한 對北경제협력 추진방향 <p>◇ 특별기획</p> <ul style="list-style-type: none"> •개성공단의 국제화 전략
2013년 봄호 (통권 제36호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •김정은 체제의 특성과 변화 전망 •김정은 체제하의 북한 식량수급 : 현황과 전망 •북한 3차 핵실험 이후 동북아정세와 남북관계

통 권	제 목
2013년 여름호 (통권 제37호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> • 금강산국제관광특구법제의 특성과 그 시사점 • 중국 시진핑 정부의 출범과 북중관계 전망 • 아베 총리 정권의 외교 정책 특징과 한계
2013년 가을호 (통권 제38호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한반도 신뢰 프로세스의 작동 환경 분석 • 남북관계 재구축 전략 • 러시아 극동개발 동향과 남·북·러 3각 협력 전망
2013년 겨울호 (통권 제39호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> • 북한의 특수경제지대 추가지정과 남북경제협력 <p>◇ 특별논단</p> <ul style="list-style-type: none"> • North Korea's Economic Development Plan in the Kim Jong Un Era: Global Perspective and Response • International Financial Institutions In Myanmar's Transition: Potential Implications For The DPRK • Vietnam's Economic Transition Well Begun, Not Yet Done
2014년 봄호 (통권 제40호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> • 김정은 시대 북한의 경제정책의 변화와 전망 • 유라시아 시대의 동북아 협력과 북한 개발 전망 <ul style="list-style-type: none"> - 교통·물류를 중심으로- • 북한 개발 촉진 방안 <ul style="list-style-type: none"> - 국제 NGO 및 국제기구 활용 방안을 중심으로 -
2014년 여름호 (통권 제41호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한반도 통일에 대한 중국의 전략적 입장과 한중 협력 방향 • 북한 인력 경제교육을 위한 KSP등 개발협력 패키지 활용방안 <p>◇ 특별논단</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eastern Europe Cross-Border Cooperation and Development: Lesson for the Korean peninsula • Construction of Northeast Asia's Logistics Infrastructure and Task of Promoting Trade • From state Monopoly in Foreign Trade to Intergration into world Economy: Financial Implications of German Unification

통 권	제 목
2014년 가을호 (통권 제42호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한 김정은 정권의 경제개선 동향 - 평가와 전망 •남북교류, Track II는 없는가? •남북러·남북중 삼각협력을 통한 대북경협 활성화 방안
2014년 겨울호 (통권 제43호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •광역두만강개발계획(GTI)의 현황과 시사점 •동북아개발은행 구상과 추진 전략 •2000년 이후 북한 시장의 변화 - 소비재부문을 중심으로
2015년 봄호 (통권 제44호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •해방 이후 북한 경제체제와 경제실적 종합평가 •북한의 식량수급 변천과 2015년 전망 •국제사회의 대북지원 분석(1945~2014)
2015년 여름호 (통권 제45호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •동북아 개발과 금융협력: 다자개발은행(MDB) 활용방안 •개성공단과 한중 FTA 역외가공 연계가능성 모색 •러시아 극동에서 남·북·러 3각 농업협력 방안
2015년 가을호 (통권 제46호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •중국의 '일대일로'와 '유라시아 이니셔티브': 한중 협력을 위한 제언 •러시아의 신동방정책과 한러협력 방안 •동북아 국가 지역발전 전략의 지정학적 함의
2015년 겨울호 (통권 제47호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •남북관계 평가 및 전망 •북한의 대중 수출구조 분석과 정책적 시사점 •지방자치단체 남북교류 쟁점과 과제
2016년 봄호 (통권 제48호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •유엔의 스마트제재와 북한 •북한의 핵·탄도미사일 개발과 대북제재 •한국의 대북제재: 분석과 시사점

통 권	제 목
2016년 여름호 (통권 제49호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한의 경제변화와 전망 •북한 지방경제개발구 개발 주체로서의 지방 정부의 역할과 한계 •국제사회의 대북제재가 북한경제에 미치는 영향
2016년 가을호 (통권 제50호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •김정은 정권의 핵무기 고도화와 통치전략 •7차 당대회 이후 북한의 핵정책과 한반도 위기구조 전망 •북·중 경제관계 현황 및 향후 남·북·중 협력에 대한 시사점
2016년 겨울호 (통권 제51호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •대북제재가 북·중경협에 미치는 영향 •북한 외자 유치 정책의 변화 요인과 시사점 •이론으로 본 김정은 정권의 지속 요인
2017년 봄호 (통권 제52호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •트럼프 행정부 출범과 한반도 안보환경 전망: 대립과 반기독권의 정치를 중심으로 •트럼프 행정부에서의 미·중관계 변화와 한반도 정세 전망 •트럼프 행정부 출범 이후 미·일관계의 전망과 우리의 대응 •미·러 관계 변화와 한반도 •2017년 남북관계 전망과 과제
2017년 여름호 (통권 제53호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •남북경협의 평가와 전망 •인도적 대북지원 사업의 평가와 발전방안 •김정은 시대 북한의 화폐·금융 정책과 기대효과: 카드 사용을 중심으로 •남북경협 재개시 금융결제방안 연구
2017년 가을호 (통권 제54호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •한미정상회담 이후 남북관계 개선 과제 •중국 핵무기 전력의 개발과 운용: 대미관계의 관점 •북·중 무역과 대북제재의 한계

통 권	제 목
2017년 겨울호 (통권 제55호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •대북제재와 남북경협 : 2017년 평가와 2018년 전망 •대북제재 속에서 북한의 국산화추진 •유엔의 지속가능개발목표(SDGs)와 북한개발협력
2018년 봄호 (통권 제56호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •3차 남북정상회담 전망과 대응방향 •평창동계올림픽 이후 남북경협 과제 •중국과의 연계를 통해서 본 북한 비공식 송금시스템의 생성과 발전
2018년 여름호 (통권 제57호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •2018년 남북정상회담 평가와 남북관계 전망 •김정은의 ‘경제건설 총력집중’ 새 전략노선과 남북경협 방향 •남북 사회문화교류 전망과 과제 <p>◇ 특별논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •남북 어회 통합과 《겨레말큰사전》
2018년 가을호 (통권 제58호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한의 관광 산업 •북한 황폐산림 복구를 위한 국제협력과 재원확보 방안에 대한 소견 •한반도 평화정착을 위한 북한 항만 배후권역 활용방안 <p>◇ 특별논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •EBRD 기관 소개 •ADB 기관 소개
2018년 겨울호 (통권 제59호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •북한 경제 2018년 : 자력갱생과 과학기술 •체제전환국에 대한 개발협력 •한반도 신경제지도 구상 실현을 위한 남북한 농업협력 방안 <p>◇ 특별논단</p> <ul style="list-style-type: none"> •대한적십자사와 남북 이산가족교류사업

통 권	제 목
<p>2019년 봄호 (통권 제60호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> • 개성공단 사업 평가와 향후 과제 • 개성공단 발전적 정상화와 출입문제 해결을 위한 법적 검토 • 북한 도시개발의 새로운 방향 모색 <p>◇ 특별논단</p> <ul style="list-style-type: none"> • 남북경협합의서 주요내용과 개선과제 • 북한의 조세불복제도 및 향후 과제

원고를 환영합니다.

「수은 북한경제」는 남북교류협력 시행과정에서 나타나는 새로운 과제들을 함께 고민하고, 해결하기 위한 논의의 장이 되고자 합니다. 다른 곳에서 게재되지 않았거나 게재될 예정이 아닌 새로운 내용의 원고라면 언제든지 환영합니다.

채택된 원고에 대하여는 소정의 원고료를 드립니다.

보내실 곳

- 07242
서울특별시 영등포구 은행로 38
한국수출입은행 남북협력본부 북한·동북아연구센터
「수은북한경제」 담당자
- 02-3779-6649
- sungjin.kim@koreaexim.go.kr

수 은 북 한 경 제

〈제16권 제2호〉

〈통권 제61호〉

등 록 일 자 2004년 6월 10일(등록번호: 영등포 바 00040)

발 행 일 자	2019년	7월	5일						
발 행 인	은		성					수	호
편 집 인	손		승					호	
발 행 처	한	국	수	출	입	은	행		
	(남	북	협	력	총	괄	부)		
	07242	서울특별시	영등포구	은행로	38				

- 본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 한국수출입은행의 공식 의견이 아닙니다.
- 본지에 실린 모든 내용은 본지에서의 출처를 명시하는 조건으로 사용할 수 있습니다.

