
북한개발협력과 혁신적 개발자원 조달*

강우철 (한국수출입은행)

-
- I. 서론
 - II. 개발자원 조달 방식의 한계와 도전
 - III. 혁신적 개발자원의 사례
 - IV. 북한개발협력의 시사점
 - V. 결론

요 약

본 논문은 국제사회의 '개발을 위한 혁신적 재원조달(Innovative Financing for Development)'의 논의를 분석하여 북한개발협력의 시사점을 도출하는 것을 목적인다. 이에 혁신적 개발자원 조달에 관한 이론적 논의, 사례 그리고 북한개발협력에 적용하기 위해 고려할 사항을 분석하였다.

국제사회의 개발협력 패러다임은 사회, 경제, 환경의 지속가능성을 포괄하는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)로 발전되었다. 개발협력 패러다임의 전환은 보다 폭넓은 개발이슈를 다루고 있으며 이를 달성하기 위한 자원 조달 방안을 다변화한 점에 주목하지 않을 수 없다. 또한, 글로벌 경기 악화로 인한 주요 공여국의 ODA 규모 감소, 개발 효과성 제고를 위한 개도국의 역할 중시와 같은 환경의 변화도 새로운 개발자원 조달 방안의 모색을 가속화 시켰다. 그 연장선상에서 혁신적 개발자원 조달 논의가 전개되고 있다. 혁신적 개발자원에 관한 국제적 합의는 존재하지 않으나, 전통적 원조 흐름에 의해 충분히 해결되지 않은 정책과제를 해결하기 위한 금융 솔루션이라고 할 수 있다. 이러한 개념은 2000년대 이후 변화되고 있으며, 혁신적 개발자원 조달의 메커니즘도 연대형 메커니즘(solidarity mechanism)에서 민간협력(public-private partnership)과 촉진형 메커니즘(catalytic mechanism)

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

으로 전환되는 양상을 보인다. 혁신적 개발재원이 활용되는 분야도 보건, 환경, 인프라 중심에서 농업, 교육, 물 등 과거 제한적으로 활용되었던 분야로까지 확장되고 있다.

북한개발자원 관련 선행연구는 다자개발은행 가입을 통한 국제협력에 초점이 맞추어져 있으며 SDGs 시대의 혁신적 개발자원 조달을 포함한 다양한 자원조달 방식에 관한 논의는 상대적으로 제한적이었다. 대북제재 해제와 북한의 개혁개방이 이루어진다면 북한개발협력의 자원조달에 있어서도 혁신적 개발재원의 논의는 유의미한 역할을 할 것이다. 남북협력이 단기적인 인도지원에서 중장기적인 개발 협력으로 전환된다면 개발재원의 논의 또한 국제사회의 축적된 경험과 지식을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

1. 서론

반세기 이상 국제사회는 개발도상국의 경제발전과 사회복지 증진을 목표로 원조를 제공해왔다. 2000년대 이후 개발협력의 가장 핵심적인 패러다임의 변화는 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)와 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)로 압축할 수 있다. MDGs는 개발에 대한 국제사회의 공통 목표와 우선순위를 설정한 합의로 인간개발과 사회발전 중심의 개발협력 패러다임을 제안하였고 측정 가능한 결과 중심의 모니터링 도입으로 국제사회 개발협력을 주도해 왔다.¹⁾ 이를 바탕으로 2015년 UN총회는 2030 개발의제의 핵심적인 내용으로 SDGs를 채택했다. SDGs는 MDGs와 달리 사회개발과 더불어 경제개발 및 환경의 지속가능성 그리고 평화와 안보까지 담아낸 진일보한 형태로 발전하였다.

MDGs와 SDGs로 요약되는 국제사회의 개발협력 패러다임은 개발을 달성하기 위한 구체적인 정책 수립, 조화로운 실행, 개발효과 제고를

1) 강선주. "Post-2015 개발 아젠다의 이해: MDGs에서 SDGs로 진화". 『외교』 제112호 (2015).

위해 공유되어 왔다. MDGs는 북한에 대한 개발지원 논의와 실제에도 다양한 형태로 영향을 미쳐왔으며, SDGs 또한 다양한 측면에서 북한 개발협력에 영향을 미치게 될 것이다.²⁾

개발협력 패러다임의 전환은 보다 폭넓고 다양한 개발이슈를 다루고 있으며 이를 달성하기 위한 자원조달 방안도 다변화시킨 점에 주목하지 않을 수 없다. 글로벌 경기 악화로 인한 주요 공여국의 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 규모 감소, 개발 효과성 제고를 위한 개도국의 역할 중시와 같은 국제환경의 변화도 새로운 개발재원³⁾ 조달 방안의 모색을 가속화 시켰다.⁴⁾ 이러한 변화와 도전이 시도된 것은 무엇보다 공여국의 중앙정부 혹은 국제기구의 역량만으로는 수원국의 개발이슈를 해결하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.⁵⁾ 전통적인 개발재원 논의의 핵심은 공여국 국민의 세금으로 충당하는 ODA가 중심을 이루었지만, 수원국의 공공재원, 국내외 민간기업, 무역, 부채 및 지속가능성 등 보다 폭넓은 자원과 이슈로 확대되었다. ‘개발을 위한 혁신적 자원조달(Innovative Financing for Development)’에 관한 논의는 개발이슈의 다양화와 전통적인 개발재원 조달 방식의 한계를 극복하기 위한 방안으로 제시되고 있다.

한반도의 긴장상태가 여전히 지속되고 있지만, 대북제재 해제와 북한의 개혁 개방이 진행될 경우, 기존의 남북경협과 대북지원의 논의를

2) 박지연·문경연·김은영·조동호. “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력: 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs)를 중심으로”. 『야태연구』 제23권 제2호 (2016).

3) 개발재원이란 개도국의 개발을 위한 동기(motivation)가 있거나 개발에 대한 영향(impact)을 주는 모든 공적자금과 민간자금으로 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA), 기타공적자원(Other Official Flows, OOF), 무역과 투자를 통해 마련되는 민간재원(Private Flows), 개도국 자체 조세수입을 통해 조달되는 공적재원을 포괄하는 개념이다.

4) 개발협력 패러다임의 변화에 따른 개발재원 논의의 변화에 관한 자세한 분석은 다음을 참조. 강우철. “북한 개발협력을 위한 자원조달 방안: 혼합금융을 활용한 민간재원 동원”. 『수은북한경제』 통권 제61호 (2019).

5) UNCTAD. *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan* (New York: UN. 2014).

돌아볼 필요가 있다. 국제사회가 개도국을 지원한 과정에서 축적된 경험과 논의는 한반도 평화체제 구축, 남북 격차 해소, 평화경제 구축을 위해 유의미한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 북한개발협력에 참여하는 주체가 남북한 정부 중심에서 국제기구, 공여국, 민간기업, NGO 등으로 폭넓게 늘어나기 때문이다. 다양한 행위자가 동일한 개발협력 패러다임을 공유하고, 각자의 역량을 최대한 동원(mobilization) 할 수 있는 환경을 조성할 수 있는지에 관한 논의가 요구될 것이다. 위와 같은 문제의식을 바탕으로 본 연구는 국제사회의 혁신적 개발재원의 논의를 분석하여 북한개발협력의 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이에 본 논문은 다음과 같이 구성된다.

제2장에서는 혁신적 개발재원에 관한 논의가 등장하게 된 배경, 정의, 유형 분류 및 개념의 발전을 분석하여 이론적 배경을 제공한다. 제3장에서는 혁신적 자원조달의 구체적인 사례를 검토한다. 제4장에서는 혁신적 개발자원 조달 방안을 북한에 적용하기 위해 고려되어야 할 주요 사안들을 살펴본다. 결론에서는 본론의 내용을 요약하고 결론을 서술한다.

II. 개발자원 조달 방식의 한계와 도전

1. 혁신적 개발자원 논의의 등장 배경

혁신적인 방식의 개발자원 조달에 관한 논의는 MDGs 출범 이후 2002년 몬테레이에서 열린 제1차 개발자원 총회에서 시작되었다. 동 회의의 결과문서로 채택된 몬테레이 컨센서스(Monterrey Consensus)의 핵심적인 논의는 공적자원 중심의 전통적인 자원조달 방식을 다변화하는 것이었다. 인간개발, 사회개발과 같은 폭넓은 개발이슈들을 공적

재원만으로 감당하기에는 현실적인 한계가 드러났기 때문이다. 이러한 맥락에서 민간기업의 해외직접투자(Foreign Direct Investment, 이하 FDI)와 기타 민간재원 흐름을 포함한 개발목적의 재원 동원을 위해 혁신적인 방법을 도입해야 할 필요성이 강조 되었다.⁶⁾ 공여국과 수원국의 민간기업도 국제개발협력의 행위자로 주목받기 시작했으며 다양한 금융 수단을 활용하는 혁신적인 개발재원 조달 방법이 논의되기 시작했다.

몬테레이 컨센서스에서 제기된 혁신적 개발재원에 관한 논의는 ‘혁신적 개발재원 조달 메커니즘에 관한 전문가 그룹보고서(Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms)’과 ‘개발을 위한 혁신적 재원조달에 관한 선언(Declaration on Innovative Sources of Financing for Development)’을 거치면서 주요 개념이 구축되고 국제적인 지지를 확대해 나갔다. 이러한 논의는 ‘개발을 위한 혁신적 개발재원 조달 리딩그룹(Leading group on Innovative Financing for Development 이하 리딩그룹)’의 출범으로 결실을 맺었다.⁷⁾ 리딩그룹은 UN 회원국을 대상으로 혁신적 개발 파이낸싱 증진을 위한 리더로서 활동하며 리딩그룹의 메시지를 국제사회에 알리는 역할을 한다. 리딩 그룹을 통해 국제금융면역백신기구(International Finance Facility for Immunization, 이하 IFFIm), 항공연대기금(International solidarity levy on air tickets), 선시장약정(Advance Market Commitments, 이하 AMC), 금융거래세(Tax on Financial Transactions) 등의 제도가 도입되었다.

6) UN DESA. *Monterrey Consensus on Financing for Development* (New York: UN. 2002).

7) 리딩그룹은 다음과 같이 구성된다. 1)리딩그룹 의장(Presidency of Leading Group): 지역 순환 원칙으로 매년 다른 국가가 의장직을 수행한다. 2)영구적 사무국(Permanent Secretariat): 프랑스(외교부)가 리딩그룹의 영구적인 사무국을 담당한다. 3)참가국: 총66개국 및 주요 국제 기구가 참여하고 있다. <http://www.leadinggroup.org/rubrique172.html> (검색일: 2019.9.1)

2008년 도하에서 열린 제2차 개발재원 총회에서는 기존의 논의가 보다 구체화 되었다. 동 회의의 결과문서인 도하선언(Doha Declaration on Financing for Development)은 혁신적 개발재원의 중요한 개념을 제시하였다. 첫째, 혁신적 개발재원의 성격이다. 혁신적 개발재원은 전통적인 개발재원의 대체재가 아닌 보완재로서 역할을 담당해야 함을 명시하고 있다. 둘째, 공적재원의 역할이다. 공적재원은 민간재원을 추가적으로 동원하는 역할을 할 수 있음을 제안했다. 마지막으로 민간재원을 추가적으로 동원하기 위한 메커니즘에 관한 구체적인 언급을 하고 있다. 그러나, 몬테레이 컨센서스와 도하선언의 내용은 기존의 논의를 심화시킨 중요한 전환점을 제공하였지만 강제성 및 구체적인 행동계획의 부재가 한계로 지적되었다.

2015년 아디스아바바에서 열린 제3차 개발재원 총회에서는 지난 총회 결과의 한계를 극복하기 위해 보다 구체적인 내용이 포함된 ‘아디스아바바 행동계획(Addis Ababa Action Agenda, 이하 AAAA)’가 채택되었다. AAAA는 리딩그룹의 활동을 환영하고 개도국에도 혁신적 개발재원 조달 방식을 도입할 것을 제안하였다. 특히 IFFIm과 같은 기존 방식을 활용함과 동시에 녹색채권, 백신채권, 탄소가격 메커니즘과 같은 한층 진일보한 메커니즘을 도입하도록 권고하였다.

2. 혁신적 개발재원의 정의

혁신적 개발재원 조달은 상대적으로 도입된 역사가 짧고 여전히 발전하고 있는 개념이기 때문에 국제적으로 합의된 정의는 존재하지 않는다.⁸⁾ 이에 혁신적 개발재원 조달과 관련된 주요 국제기구의 정의를

8) ‘혁신적’이란 수식어는 이해관계자에 따라 인정되기 어려울 수도 있다. 최근 개발금융에서 논의되는 다양한 개발재원 조달 방식이 ‘혁신적’인 재원으로 제안되기 때문이다. 예를 들면 혼합금융, 신디케이트론(syndicated loans), 보증(guarantees), 메자닌 금융(mezzanine finance)도 포함시킬 수 있다. OECD, Development Co-Operation Report 2014 (Paris: OECD, 2014). p.179

살펴보면 다음과 같다.⁹⁾

리딩그룹은 혁신적 개발재원 조달을 전통적 원조 흐름에 의해 충분히 해결되지 않고 남겨진 도전과제에 대한 금융 솔루션으로 정의한다. 혁신적 자원(innovative sources)은 다양한 경제주체로부터 유발되는 지속가능발전을 위한 새로운 금융 흐름의 생성을 돕는다. 혁신적인 메커니즘은 기존 자원의 효율성, 영향(impact), 레버리지를 극대화 하는 것에 기여한다.

OECD는 혁신적 개발재원 조달을 국제개발을 지원하기 위해 자금을 모으거나 행동을 자극하는 메커니즘으로 정의하며 다음과 같은 특징에 주목한다. 첫째, 공공부문의 참여, 둘째, 개도국의 국경을 넘는 이전, 셋째, 추가 재원의 조달이다.¹⁰⁾

UN은 혁신적 개발재원 조달을 다음과 같은 특징을 공유하는 이니시 어티브로 정의한다. 첫째, 공공부문의 참여, 둘째, 개도국의 국경을 넘는 이전, 셋째, 혁신은 메커니즘이 새로운 맥락(context)에서 사용되거나 전통적인 금융방식에 혁신적인 기능을 통합하는 것이다.¹¹⁾

세계은행은 혁신적 개발재원 조달을 다음과 같은 접근방법으로 정의 한다. 첫째, 전통적인 공여자의 예산지출 이외의 신흥공여국이나 민간 재원과 같은 추가적인 개발재원의 활용, 둘째, 송금 시간 및 비용을 감소 시켜 금융 흐름의 효율성 향상, 셋째, 금융 흐름을 자금 흐름과 현장의 측정가능한 성과를 연결하여 보다 성과 지향적(results- oriented)으로 만드는 활동이다.¹²⁾ 위에서 살펴본 바와 같이, 혁신적 개발재원 조달의 정의는 기관에 따라 다소 차이를 보이지만 전통적인 개발재원 이외의

9) OECD, Development Co-Operation Report 2014 (Paris: OECD. 2014). p.179.

10) Sandor, E. "Mapping innovative finance for development mechanisms". *OECD Journal: General Papers*, Vol. 2010. issue 1 (Paris: OECD. 2011).

11) UN. *World Economic and Social Survey: In search of New Development Finance* (New York: United Nations. 2012).

12) World bank. *Innovative Finance for Development Solutions: Initiatives of the World Bank Group* (Washington, DC: World Bank. 2010).

추가적인 재원조달을 위한 다양한 노력이 시도되고 있음을 알 수 있다. 흥미로운 점은 2000년대 초반 혁신적 개발재원의 논의가 시작된 이후 개념이 발전하고 있다는 점이다.

혁신적 개발재원 조달에 활용되는 금융수단은 기본적인 자원 동원 목적의 수단으로부터 다양한 범위의 문제해결 수단으로 변화를 보여주고 있다. 2000년대 초반에 대출 및 보증 수단은 주로 국제금융기관의 자원 동원에만 초점을 두었다. 상업적 투자를 독려하기 위해 공적 기관들은 현재 자금을 제공하는 대신 미래에 대출 상환을 약속하거나 성공하지 않은 프로젝트의 위험을 감수해주었다. 그러나 최근에는 민간부문이 개발로부터의 위험을 분산하고 보상받는 것을 통한 수단이 보다 많은 견인력을 가지게 되었다. 즉 초기에는 공적기관이 제공하는 대출 혹은 보증을 활용한 민간재원 레버리지에 초점을 맞추었다면, 최근에는 공적 기관과 민간이 위험과 보상을 공유하면서 개발효과 달성을 이끌어내는 것이 강조되고 있다. 대표적인 예로 지분투자(마이크로 펀드, 투자 등) 혹은 성과기반의 재원조달(result-based financing)등이 있다. 또한 재원 조달이 활용되는 분야도 시대에 따라 변화되었다. 2000년대 초반에는 혁신적 개발재원 조달 메커니즘은 에너지, 환경 분야에서 가장 많은 자원을 동원하였으며, 그 다음으로는 금융접근성, 글로벌 보건 분야가 차지하였다. 그러나 최근에는 그동안 재원조달에 있어서는 상대적으로 제한적인 분야였던, 농업, 교육, 물 분야까지 혁신적 개발재원 조달 방식이 적용되는 양상이 나타나고 있다.¹³⁾

13) 오수현. “혁신적 개발재원 조성(Innovative Financing for Development): 개념의 발전과 동향”. 『국제개발협력』 제3권 (2016). p.41.

3. 혁신적 개발재원의 유형

혁신적 개발자원 조달을 이해하기 위해 구체적인 메커니즘의 유형을 구분하면 다음과 같다. 세계은행은 혁신적 개발 재원의 메커니즘을 사업 분야와 자원 출처를 기준으로 4가지 형태로 개념화 하였다.¹⁴⁾

표 1 | 혁신적 개발자원 메커니즘의 유형

		사업 분야	
		공공	민간
자원 출처	민간 Leverage Private	민관협력 (PPP)	순수 민간투자
	공공 Mobilize Public	연대형 (Solidarity)	촉진형 (Catalytic)

자료: Navin Girishankar. "Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solution". Policy Research Working Paper. No 5111. Washington, DC: World Bank. 2009.

첫째, 민관협력(Public-Private Partnerships, 이하 PPP) 메커니즘이다. PPP는 주로 교통, 에너지와 같은 경제 인프라 분야에서 적용되는 메커니즘이다. PPP는 공공부문과 민간부문이 함께 참여하는 개발협력 사업의 형태이다. 프로젝트의 사업성이 충분히 담보되지 않아 민간 재원이 공공재원과 함께 투입되는 경우가 많다. 혁신적 개발자원 조달에서 채권을 통해 재원을 조달하는 경우도 PPP에 해당되는데 대표적인 예로 IFFIm의 '백신 및 면역을 위한 국제연대(Global Alliance for Vaccines and Immunization, 이하 GAVI)'가 있다. 또한 폭넓은 의미에서 유엔아동기금(United Nations Children's Fund, UNICEF),

14) Navin Girishankar. "Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solution". Policy Research Working Paper. No 5111 (Washington, DC: World Bank. 2009).

유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), 세계식량기구(World Food Program, WFP)가 개인 및 기업 등 민간부문에서 조달한 재원을 공공부문에 사용하는 방식을 혁신적 개발재원 조달의 PPP 형태로 구분할 수 있다.

둘째, 연대형(Solidarity) 메커니즘이다. 공적으로 조달된 재원을 공공 부문 사업에 사용하는 경우이다. 대표적인 예로는 항공연대기금이 있다. 채무스왑(Debt swap)도 연대형 메커니즘으로 구분할 수 있는데, 이는 수원국의 채무를 변제해주는 대신 해당금액을 자국의 환경 보호 사업 등에 투입하도록 요구하거나 채무를 주식화 하는 방법이다. 대표적으로 보건의 사업을 위해 활용되는 Debt2Health 이니셔티브가 있다.

셋째, 촉진형(Catalytic) 메커니즘이다. 이는 개도국의 민간부문 발전 및 시장 창출을 위해 필요한 민간재원의 투자를 증가시키기 위해 공여국의 공적재원을 촉진제로 사용하는 경우이며, 보증, 지분투자, 수원국 화폐를 기준으로 제공되는 차관 등의 방법이 있다. ‘개발을 위한 보증(Guarantee for Development)’은 민간재원이 참여하기 어려운 사업에 대하여 공적재원이 보증을 실시함으로써 프로젝트를 성사시키는 메커니즘이다. 공여기관 입장에서는 사업이 실패하는 경우를 제외하고 실제 자본이 이동하지 않기 때문에 자본 투입의 부담이 없고 민간 입장에서는 리스크를 완화 할 수 있는 장점이 있다. 반면 지분투자는 투자 시점에 실제 자본이 이동하지만 투자 기간 이후 자본이 회수되는 이점이 있다. 단, 여기서 논의되는 지분투자는 회사의 경영권에 영향을 미치지 않는 경우에만 개발 목적성을 인정받기 때문에 일반적으로 ODA가 아닌 기타공적자금(Other Official Flows, 이하 OOF)으로 분류되는 점에 유의할 필요가 있다.

III. 혁신적 개발재원의 사례

1. 민관협력 메커니즘

민관협력 메커니즘은 공공부문과 민간부문의 재원이 결합한 형태라는 의미에서는 개발협력의 일반적인 형태로 분류 될 수도 있다. 그러나 혁신적 메커니즘이 새로운 맥락에서 사용되거나 전통적인 금융과 달리 혁신적인 기능을 통합한다는 점에서 기존의 PPP와 차별성을 가지는 대표적인 예로 IFFIm의 GAVI가 있다.

GAVI는 2000년 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 설립된 글로벌 보건 민관협력이다. 여기에는 주요 공여국 및 국제기구는 물론 게이트재단과 같은 민간단체와 개인이 참여하고 있으며 백신 제조회사, 연구기관, NGO 등 다양한 행위자가 참여하고 있다.

GAVI는 저소득 국가에서 백신의 공평한 사용을 늘려 어린이의 생명을 구하고 사람들의 건강을 보호하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 구체적으로는 백신에 대한 접근성 제고, 개도국의 보건 및 면역 시스템 강화, 새로운 면역기술의 도입이며 5년 단위로 전략적 목표를 세우고, 목표별 지표를 상세하게 제시하고 있다.¹⁵⁾

GAVI의 재정 메커니즘은 크게 IFFIm, AMC, 직접기여(direct contribution), 공여국과 수원국의 공동부담 네 가지로 구성되며 이 가운데 IFFIm과 AMC를 통한 민간부문 참여방식이 GAVI의 핵심이라고 할 수 있다. IFFIm은 공여국들이 재정지원을 미리 공약하면(front loading) 이를 IFFIm 채권 발행에 활용하는 메커니즘이다. IFFIm에서 발행하는 채권은 세계은행이 관리와 재정자문을 담당하고 있으며 Fitch Ratings, Moody's Investor Service, Standard & Poor's와 같은

15) <https://www.gavi.org/about/strategy/>(검색일: 2009.9.1)

국제신용평가기관에서 최상위 등급으로 평가 받을 만큼 높은 신용도를 유지하고 있다. AMC는 백신의 개발과 제조를 촉진하여 개도국에 필요한 백신을 저렴한 가격에 안정적으로 공급하는 것을 주 목적으로 한다. 백신이 상용화되기까지 상당한 기간 동안 많은 비용이 소요되기 때문에 제약업체들은 일반적으로 이윤창출이 불확실한 저소득국가보다 선진국 시장을 목표로 개발에 투자한다. 따라서 개도국이 최신 백신을 도입하기까지는 선진국과 10년에서 15년 정도의 시차가 존재하는데, AMC를 통해 백신 제조업체는 기본가격과 안정적인 시장을 보장받을 수 있게 된다. GAVI는 공여국 정부로부터 직접적인 지원을 받기도 하는데, 미국이 최대 공여국이며 민간기구로서 게이트스재단도 총 12억 달러를 지원한 바가 있다. GAVI는 수원국과 공동부담 방식도 일부 활용함으로써 수원국의 지속적인 예방접종에 대한 주인의식을 촉진하고 있다. 이는 개도국의 지속가능성을 제고함과 동시에 지원대상으로부터 졸업할 경우를 대비한 전략이기도 하다.¹⁶⁾

2. 연대형 메커니즘

연대형 메커니즘의 가장 대표적인 사례는 항공연대기금이다. 혁신적 재원조달 방식 중 가장 현실적으로 공여국 정부가 집행하기에 용이하고 예측 가능한 방식으로 알려져 있고, 실제로 많은 국가들이 정책으로 실행하고 있다.¹⁷⁾

항공연대기금은 AIDS, 말라리아 치료를 위한 국제의약품구매기구(UNITAID) 지원을 목적으로 하며 13개국의 내국세 및 클린턴재단 등 기존 기관의 채널을 활용해 연간 약 2억 5,100만달러를 조달하고 있다.

16) 정지원·정지선, 『국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제』 (세종: 대외경제정책연구원, 2011). p.70-75.

17) 김태균, “ODA를 넘어서: 국제개발원조를 위한 혁신적 재원조달에 관한 연구”, 『21세기 정치학회보』 제22집 제1호 (2012). p.97.

항공연대기금은 2006년 프랑스가 최초로 도입한 이후 약 20여개 국가가 도입 혹은 추진 중에 있다. 우리나라도 2007년부터 ‘국제빈곤퇴치기여금’이란 명칭으로 동 제도를 도입하였다. 항공연대기금은 국제적 수준에서 항공세를 부과할 수 있는 기구가 부재한 상황에서 참여국 정부는 자국 내에서 출발하는 항공편에 세금을 부과하는 방식으로 기금을 조성하되, 기금 운영은 국제연대를 통해 이루어지는 것이 특징이다. 참여국에서 모금된 재원의 약 90%가 UNITAID를 지원하는데 사용하고 있으며, 신흥 개도국도 기금 조성에 참여함으로써 개발을 위한 국제적 연대를 강화하는 목적도 추구한다.¹⁸⁾

채무스왑도 연대형 메커니즘의 예로 들 수 있다. 채무스왑도 민관 협력과 마찬가지로 전통적인 개발재원으로 분류 될 수 있으나, 채무 변제를 제공하는 조건으로 시장경제 요소 도입과 같은 방식이 아니라 새로운 사업에 재투자 하도록 하는 방식이란 점에 있어서 혁신적 개발 재원 조달로 이해 할 수 있다. 기후변동 관련 지속가능한 투자가 대표적인 예라고 할 수 있다.

3. 촉진형 메커니즘

촉진형 메커니즘의 핵심적인 구성요소는 기존 시장에 민간재원이 진입하는 장애요소가 되는 위험과 비용을 공공재원을 활용하여 감소시켜 결과적으로 새로운 시장을 만들어내고 개발을 촉진시키는데 있다. 이러한 촉진형 메커니즘들은 다른 메커니즘과 마찬가지로 여러 가지 금융 기법을 포함하고 있다.

새로운 재원을 촉진시킨 대표적인 예로 탄소금융(carbon finance)을 들 수 있다. 탄소금융은 신흥 개발금융의 원천 중의 하나로 온실가스

18) 정지원·정지선, 『국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제』 (세종: 대외경제정책연구원, 2011). p.75-78.

감축 거래체제를 확립함으로써 본질적으로 새로운 무역상품을 만들었다. 탄소금융은 선진국과 개도국 간에 청정개발체제(Clean Development Mechanism 이하 CDM)를 통해 거래된다.

CDM은 교토의정서가 지정한 온실가스 의무감축국인 부속서 I 국가와 비의무감축국인 비부속서 I 국가간 국제협력을 통해 온실가스를 줄이는 사업으로 선진국과 개도국 간의 차별적 책임을 바탕으로 하는 국제협력의 프레임이다. 재원조달 측면에서 청정개발체제는 선진국은 감축 비용을 절감하고 기술판매를 통한 시장 확대의 이점을 얻을 수 있으며, 개도국은 추가적인 개발재원 확보와 기술이전을 획득하게 된다.¹⁹⁾

세계은행 그룹에서는 개발을 위한 보증을 통해 개도국 진입을 촉진시키고 있다. 국가와 지역레벨에서 촉진적 메커니즘은 크게 세 가지로 구분 할 수 있다. 첫째, 보증을 통한 금융 및 생산 분야 진입 촉진이다. 구체적으로 채무상환 의무 불이행, 정부의 계약상 의무 불이행과 같은 정치적 리스크와 관련된 보증이 있다. 둘째, 금융 및 생산 부문의 통화 위험 관리이다. 예를 들어 통화 스왑은 기업의 통화 위험을 완화 시키는데 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 이러한 스왑은 일부 개도국 통화에서만 가능하기 때문에 개발 파트너들은 현지 통화로 장기 금융시장을 개발하려는 노력을 기울이고 있다. 셋째, 민간 재해보험 시장의 개발이다. 수요와 공급의 측면에서 개도국의 자연재해로 인한 보험시장은 발전하기 어려운 한계를 지니고 있다. 자연재해로 인한 기업의 직접 손실은 선진국 40%, 중소득국 10%, 저소득국가 5% 정도 보장되고 있다. 즉 공급측면에서 개도국은 기술 부족, 현지 보험 회사의 자본 부족, 규제 장애로 재해 보험시장이 절대적으로 부족한 상황이라고 할 수 있다. 공공재원을 통한 개도국의 재해 보험시장 개발은 결과적으로 개도국에 대한 민간재원 유입을 촉진시킬 수 있다.²⁰⁾

19) 개발재원으로써 CDM에 관한 논의는 다음을 참조. 박지연. “북한의 개발재원조달 방안 모색을 위한 청정개발체제(CDM)연구”. 『수은북한경제』 여름호 (2019).

IV. 혁신적 개발재원과 북한개발협력

혁신적 개발재원 조달에 관한 논의는 개발협력 이슈의 확대와 전통적인 공공재원의 감소라는 딜레마를 극복하기 위한 방안으로 모색되기 시작했다. 지난 반세기 동안 지속되었던 주요 공여국과 국제기구의 축적된 경험과 시행착오는 향후 본격적으로 전개 될 북한개발협력에도 시사하는 점이 크다. 중장기적인 관점에서 북한개발협력 재원을 전통적인 개발재원이라 할 수 있는 남북협력기금 등 정부재정으로만 감당하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 혁신적 개발재원 조달의 논의를 북한개발협력에 적용 할 경우 고려해야 할 주요 사안들에 대해 검토하면 다음과 같다.

첫째, 개발 목적성에 대한 국민적 합의이다. 개발의 목적은 개도국의 사회복지 증진과 경제발전으로 요약할 수 있다. 그러나 주지하다시피 주요 공여국의 원조 목적은 다양하게 분석되고 있다. 개발 목적 이외에도 안보, 경제, 인도주의 등 다양한 이슈가 국제정치와 국내정치의 복합적인 네트워크 안에서 결정되며 개별 공여국에 있어서도 시기와 국내외적 환경에 따라 변화한다.²¹⁾ 대북지원, 남북경협에 대한 논의도 한반도 평화 구축과 북한 개발 이외에도 핵·미사일 위협을 중심으로 한 안보적 요소, 남북한 통일에서 발생할 것으로 예상되는 경제적 효과, 북한 주민에 대한 인도적 지원 등 국내의 다양한 논의는 국제사회의 축소판이라 해도 과언이 아니다. 따라서 추가적인 ‘조세’에 기초한 혁신적 개발재원 조달의 메커니즘을 활용 할 경우, 국민적 합의는 반드시 선행되어야 할 것이다. 나아가 혁신적인 방법으로 재원 조달을 할 경우, 책무성에

20) Navin Girishankar. “Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solution”. *Policy Research Working Paper*. No 5111 (Washington, DC: World Bank. 2009).

21) Carol Lancaster. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: University of Chicago. 2006).

관한 이슈도 고려되어야 할 것이다. 여기서 책무성이란 개발원조의 주체가 자신들이 위임받은 권력과 의무에 대한 재량권을 이해 당사자들에게 보고하고 동의를 얻어야 함은 물론, 비판과 요구사항에 순응해야 하며, 실패에 대한 책임을 수용해야 한다는 권력자에 대한 견제 규범을 말한다.²²⁾ 북한개발협력의 당위성은 더 이상 과거의 한민족 공동체론으로 포장되기에는 한계가 있다. 2018년 평창올림픽 단일팀 구성에서도 드러났듯이 국내의 다양한 이해관계는 보다 면밀한 합의를 요구하기에 이르렀다.

혁신적 개발재원은 다양한 개발금융의 요소를 포괄하고 있기 때문에 다양한 목적을 가진 행위자가 참여하게 된다. 행위자의 다양화는 개발재원의 확대라는 측면에서 새로운 가능성을 제공하지만, 책무성이 확보되지 않을 경우 지속가능한 자원조달의 장애물로 작용할 것이다. 북한개발협력의 혁신적 자원조달을 위해 국제사회, 남북한 정부, 정치적이데올로기를 달리하는 국내 이해관계자 간의 합의와 조율이 밀거름이 되어야 할 것이다.

둘째, 혁신적 개발자원 조달의 보완재적 역할이다. 혁신적 개발재원은 공공재원 중심의 한계를 극복하기 위해 민간재원을 조달하는 메커니즘으로 해석할 수도 있다. 그러나 간과해서는 안 될 중요한 논의는 혁신적 자원조달이 공공재원의 대체재가 되어서는 안된다는 점이다. 국제사회의 논의 가운데에서도 다양한 개발금융 메커니즘을 활용한 혁신적 시도가 논의되고 있지만, 이것이 전통적인 개발재원을 대체하거나 감소시키는 역할을 해서는 안된다는 점을 명시하고 있다. 바꾸어 말하면 공공재원은 ‘추가적인’ 개발재원을 조달하기 위한 방안이라는 점이다. 특히, 민간재원의 경우, 최빈국 혹은 개발 초기단계에 투입되기 어려운 한계를

22) 김태균. “ODA를 넘어서: 국제개발원조를 위한 혁신적 자원조달에 관한 연구”. 『21세기 정치학회보』 제22집 제1호 (2012). p.103.

가지고 있다. 이에 공공재원을 활용한 민관협력, 협조용자 등 혼합금융 방식의 연장선에서 혁신적인 재원조달 방안이 논의되고 있는 것이다. 따라서 북한개발협력 초기단계에는 국내외 공공재원이 중심적인 역할을 담당하고 혁신적인 개발재원 조달은 중장기적인 관점에서 논의하는 것이 보다 현실적인 방안으로 보여진다. 개도국의 주요 개발재원의 비율은 경제성장 단계에 따라 변화되기 때문에 이를 고려한 재원조달 방안을 모색하는 것이 중요하다. 경제성장 초기에는 공공재원이 중심적인 역할을 하고 중기 이후에는 민간재원이 증가하는 이분법적인 논리보다 공공재원과 민간재원이 상호 보완적인 역할을 하며 개발재원의 간극을 줄이는 방안이 모색되어야 할 것이다.

V. 결론

본 논문은 북한개발협력의 지평이 넓어질 경우, 다양한 행위자가 동일한 개발협력 패러다임을 공유하고, 각자의 역량을 최대한 동원할 수 있는 환경을 조성하는 방안을 모색하는 문제의식에서 시작되었다. 이에 국제사회의 혁신적 개발재원의 논의를 분석하여 북한개발협력의 시사점을 도출하는 것을 목적으로 삼았다.

혁신적 개발재원 조달 방안의 논의가 시작된 계기는 개발협력 패러다임으로서 MDGs의 출범이었다. MDGs는 기존의 경제성장 위주의 패러다임을 인간개발과 사회발전으로 확장시켰고, SDGs로 발전되어 환경의 지속가능성까지 추가되었다. SDGs는 수원국의 ‘개발’을 위해서는 폭넓은 정책과제 해결이 요구되고 이를 위해 국제기구, 정부, 민간기업, NGO의 역량이 함께 효율적으로 기능해야 한다고 강조한다. 이에 개발재원 조달에 관한 논의도 공공 재원을 중심으로 하는 전통적인 재원조달

방식에서 다변화를 모색하게 되었고 그 연장선상에서 혁신적인 개발자원 조달 방식이 등장했다. 흥미로운 점은 혁신적 개발재원의 논의도 발전하고 있다는 점이다. 2000년대 초반에는 전통적인 재원의 추가적인 요소에 초점이 맞추어졌다면 보다 효과적이고 현명한(smarter) 방식이 논의되고 있다. 구체적으로 단순한 자원조달뿐만 아니라 효율적인 자원 배치(deployment)를 통해 위험분담 및 개발문제 해결 목적의 지분투자, 성과기반 파이낸싱이 강조되고 있다. 또한 PPP, 위험분산, 민간기업 및 지역투자 동원 목적의 인센티브도 적용되고 있다. 이러한 변화를 세계은행의 분류에 적용하면 연대형 메커니즘 위주로 시작된 유형이 민관 협력과 촉진형 메커니즘으로 전환되는 추세를 보인다고 할 수 있다. 혁신적 개발재원의 메커니즘이 다양화 됨에 따라 혁신적 개발재원이 활용되는 분야도 보건, 환경, 인프라 중심에서 농업, 교육, 물(water) 등 과거 제한적으로 활용되었던 분야로까지 확장되고 있다.

북한개발협력 자원조달에 있어 혁신적인 자원조달 방식을 단기간 내에 도입하기 어려운 제약요소도 존재한다. 그러나 중장기적인 관점에서 북한개발협력의 자원조달을 추가적이고 효과적인 방식으로 발전시킬 필요성 또한 부정하기 어렵다. 본 논문에서 검토한 국제사회의 혁신적 개발자원 조달 방식은 개별 사례의 심도 있는 분석까지 미치지 못한 한계도 존재한다. 그럼에도 불구하고 ‘혁신적 개발자원 조달과 관련된 이론적 논의의 분석’ 및 이를 도입하기 위해 ‘개발 목적성에 대한 국민적 합의’와 ‘보완재적 역할의 중요성’을 제시했다는 점에서 후속 연구의 유의미한 초석을 제공하였다. 국제사회의 대북제재를 포함한 한반도의 긴장상태가 여전히 지속되고 있는 가운데도 개발협력에 관한 논의는 꾸준히 진행되고 있다. 북한개발자원 관련 선행연구는 다자개발은행(Multilateral Development Bank)의 가입을 통한 국제협력에 초점이 맞추어져 있었으며 SDGs 시대의 다양한 자원조달 방식에 관한 논의는

상대적으로 제한적이었다. 대북제재 해제와 북한의 개혁개방이 이루어진다면 북한개발협력의 자원조달에 있어서도 혁신적 개발재원의 논의는 유의미한 역할을 할 것이다. 남북협력이 단기적인 인도지원에서 중장기적인 개발협력으로 전환된다면 개발재원의 논의 또한 국제사회의 축적된 경험과 지식을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

I 참고 문헌

- 강선주. “Post-2015 개발 아젠다의 이해: MDGs에서 SDGs로 진화”. 『외교』 제112호, 서울: 한국외교협회. 2015.
- 강우철. “북한 개발협력을 위한 재원조달 방안: 혼합금융을 활용한 민간 재원 동원”, 『수은북한경제』 통권 제61호, 서울: 한국수출입은행. 2019.
- 김태균. “ODA를 넘어서: 국제개발원조를 위한 혁신적 재원조달에 관한 연구”. 『21세기 정치학회보』 제22집 제1호, 부산: 21세기 정치학회. 2012.
- 박지연. “북한의 개발재원조달 방안 모색을 위한 청정개발체제(CDM) 연구”. 『수은북한경제』 여름호, 서울: 한국수출입은행. 2019.
- 박지연·문경연·김은영·조동호. “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한 개발협력: 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs)를 중심으로”. 『아태연구』 제23권 제2호, 서울: 국제지역연구원. 2016.
- 오수현. “혁신적 개발재원 조성(Innovative Financing for Development): 개념의 발전과 동향”. 『국제개발협력』 제3권, 경기: 한국국제협력단. 2016.
- 정지원·정지선. 『국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제』 세종: 대외경제정책연구원. 2011.
- Carol Lancaster. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: University of Chicago. 2006.
- Navin Girishankar. “Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solution”. *Policy Research Working Paper*. No 5111. Washington, DC: World Bank.

2009.

OECD, Development Co-Operation Report 2014. Paris: OECD, 2014.

Sandor, E. "Mapping innovative finance for development mechanisms". *OECD Journal: General Papers*, Vol. 2010. issue 1. Paris: OECD. 2011.

UN. *World Economic and Social Survey: In search of New Development Finance*, New York: United Nations. 2012.

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

UN DESA. *Monterrey Consensus on Financing for Development*, New York: UN. 2002.

World bank. *Innovative Finance for Development Solutions: Initiatives of the World Bank Group*, Washington, DC: World Bank. 2010.

<https://www.gavi.org/about/strategy/>(검색일: 2009.9.1)

<http://www.leadinggroup.org/rubrique172.html>(검색일: 2019.9.1)