

2019. 11

2019~2023 국가재정운용계획

외교·통일 분야 보고서



1:00 1:30 2:00 2:30 3:00 3:30 4:00 4:30

2019~2023 국가재정운용계획

- 외교·통일 분야 보고서 -

2019. 11

국가재정운용계획
외교·통일 분과위원회

외교·통일 분과위원회

책임연구원 서울대학교: 정혁 국제대학원 교수

연구원 대외경제정책연구원: 정지원 개발협력팀장

경희대학교: 박복영 국제대학원 교수

통일연구원: 임강택 석좌연구원

대외경제정책연구원: 최장호 통일국제협력팀장

목 차

〈1부〉 2019~2023년 외교·통일 분야 재정운용 방향

제1장 외교·통일 분야 재정투자 평가	6
제1절 재정투자의 현황과 추이	6
제2절 재정투자의 성과와 한계	14
제2장 외교·통일 분야 정책환경 변화 및 전망	17
제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망	17
제2절 재정운용 환경 변화 및 전망	18
제3장 외교·통일 분야 2019~2023년 재정운용 방향	20

〈2부〉 외교·통일 분야 중점 검토과제

제1장 원조효과 증진을 위한 중점협력국 자원배분 개선방안	27
제1절 중점협력국 운용현황	27
제2절 중점협력국 자원배분 현황	33
제3절 DAC 공여국들의 중점협력국 정책	37
제4절 개선방안	43
제2장 ODA 성과관리와 예산 배분	52
제1절 ODA 성과관리 실태	52
제2절 해외 사례	59
제3절 개선방안	63
제3장 개발금융 활성화를 통한 개발협력 효과성 증진	69
제1절 추진현황	69
제2절 쟁점 사항	78

제3절 제도개선 및 재정투자 방향	84
제4장 통일예산과 남북경협사업 관련 예산 집행 분석	87
제1절 최근 5년간 통일부의 재정운영 실태 분석	87
제2절 예산 집행의 추진 환경	93
제3절 향후 5년(2020~2025) 예산 집행의 효율성 제고 방안	96
제5장 남북경협 개별사업 유효성 및 우선순위 분석	105
제1절 남북경협의 특징과 정부의 재정 지출	105
제2절 남북경협 재개와 제반 여건 분석	116
제3절 개발사업 관점 남북경협 사업 우선순위 검토	121
제4절 남북경협 예산 집행 우선순위 제언	131
참고문헌	133

표 목 차

〈1부〉 2019~2023년 외교·통일 분야 재정운용 방향

〈표 1-1〉 1기 통합 중점협력국 지원 현황(2011~15년)	6
〈표 1-2〉 2기 통합 중점협력국 지원 현황(2016~17년)	7
〈표 1-3〉 24개 중점협력국별 중점지원 분야	8
〈표 1-4〉 2기 중점협력국의 중점협력분야 지원 비율(2016~17년 합계)	9
〈표 1-5〉 주요 ODA 시행기관별 평가환경	10
〈표 1-6〉 수은 시나리오 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지	11
〈표 1-7〉 순수 이차보전을 적용한 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지	11
〈표 1-8〉 통일부 지난 5년간의 재정운용 추이	12
〈표 1-9〉 지난 5년간의 프로그램별 지출 추이의 변화	13
〈표 1-10〉 지난 5년간의 남북협력기금 사업비 추이	13
〈표 1-11〉 지난 5년간의 남북협력기금 사업비 집행률	13

〈2부〉 외교·통일 분야 중점 검토과제

〈표 1-1〉 제1기와 제2기 중점협력국 지정 현황	28
〈표 1-2〉 제1기 통합 중점협력국 선정(2010년)의 절차와 기준	30
〈표 1-3〉 24개 중점협력국별 중점지원 분야	32
〈표 1-4〉 1기 통합 중점협력국 지원 현황(2011~15년)	34
〈표 1-5〉 2기 통합 중점협력국 지원 현황(2016~17년)	35
〈표 1-6〉 2기 중점협력국의 중점협력분야 지원 비율(2016~17년 합계)	36
〈표 1-7〉 주요 DAC 회원국의 중점협력국 지정 현황과 집중도(2010년 기준)	38
〈표 1-8〉 DAC 회원국의 원조규모와 ODA/GNI 비율	44
〈표 1-9〉 우리나라 중점협력국의 주요 경제지표	45
〈표 1-10〉 중점협력국 내 우리나라 비중과 순위	46
〈표 1-11〉 우리나라 유무상 지원 상위 30개국 현황(2016~17년)	48
〈표 1-12〉 부처별 중점협력국 지원 비율(2016~2019년)	51
〈표 2-1〉 주요 ODA 시행기관별 평가환경	55

〈표 2-2〉 CPS 결과틀 예시: 몽골	57
〈표 2-3〉 외교부 아프간 경제사회분야 지원사업 평가 기준 및 항목	58
〈표 2-4〉 영국 DFID 다자협력 평가 항목	60
〈표 2-5〉 호주 원조 프로그램 전략적 목표	61
〈표 2-6〉 DAC 회원국의 평가 예산 및 인력 현황	64
〈표 2-7〉 2019년 국제개발협력위원회 소위 평가 목록	65
〈표 2-8〉 5대 중점 협력기구 공여비중	66
〈표 2-9〉 국제기구 분담금 재원배분 평가 항목 및 지표(안)	68
〈표 3-1〉 수은 시나리오 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지	77
〈표 3-2〉 대출금리 감소 및 증여율 증가 시 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지	80
〈표 3-3〉 순수 이차보전을 적용한 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지	83
〈표 4-1〉 통일부 지난 5년간의 재정운용 추이	87
〈표 4-2〉 지난 5년간의 프로그램별 지출 추이의 변화	88
〈표 4-3〉 지난 5년간의 남북협력기금 사업비 추이	88
〈표 4-4〉 지난 5년간의 남북협력기금 사업비 집행률	88
〈표 5-1〉 남북 협력사업 승인 현황표	108
〈표 5-2〉 남북한의 정치·군사적 마찰과 남북경협 중단	109
〈표 5-3〉 남북협력기금 지출실적	111
〈표 5-4〉 2018년 경협관련 사업비 지출 실적	112
〈표 5-5〉 대북 인도적 지원 현황	114
〈표 5-6〉 개성공단 가동중단 이후 주요 지출 실적	115
〈표 5-7〉 통일부 국정과제 현황 중 남북경협과 연관된 내용	117
〈표 5-8〉 금강산 관광객 수 및 관광대가 지불 현황	124
〈표 5-9〉 개성공단 입주기업 수	125
〈표 5-10〉 개성공단 근로자 현황	125
〈표 5-11〉 개성공단의 반출에 따른 거시경제 효과	126
〈표 5-12〉 개성공단사업으로 북한에 제공된 현금 및 현물	126
〈표 5-13〉 경수로 사업 상주 인원	128
〈표 5-14〉 추진 가능한 경협 사업의 우선 순위에 대한 평가	131

그림 목 차

〈2부〉 외교·통일 분야 중점 검토과제

[그림 2-1] 호주 원조 프로그램의 성과 프레임워크 62

[그림 3-1] 위험부담과 대출금리 간 상충관계에 의한 금융협력 스펙트럼 70

[그림 5-1] 남북경협외 정부와 민간 역할 구분과 분야 106

제 1 부

2019 ~ 2023년 외교·통일 분야 재정운용 방향

< 2019~2023년 외교·통일 분야 재정운용 방향(요약) >

□ 외교·통일 분야 재정투자 평가

○ 개발협력 부문

- ODA 중점협력국 지원 관련

- * 24개국의 중점협력국을 지정하여 운영 중이나 선택과 집중 효과가 불분명하며 중점협력국 지원 비중은 오히려 감소 추세이며 국별 및 부처별 재정분산 여전

- ODA 평가 및 성과관리

- * ODA 중기계획(국별, 지역별, 분야별 지원 계획) 수립 절차와 별개로 예산실 및 국회 심의를 거쳐 개별 사업 단위의 상향식 예산 편성이 이뤄지는 이원화된 체제가 효과적 성과관리에 근본적 장애
- * 낮은 ODA 사업예산 대비 평가예산 비율(KOICA 0.015%, EDCF 0.05%, 과기정통부, 교육부, 법무부, 국토교통부 0%; DAC 평균 0.2%)
- * 다자협력 기관에 대한 평가체계 부재로 인한 전략적 다자협력 미비

- 개발금융

- * 2019년 3,591억원 규모 개발금융 최초 승인 및 2020년 이후 매년 5,000억원 승인 예정
- * 개발금융 시행 세칙이 미확정이며 양허성차관과 구분되는 차별화된 금융수단 운영 및 사업 발굴 체계 미비. 거버넌스 개선 필요

○ 통일 부문

- 통일예산 일반

- * 국정과제 반영한 2개 전략 목표('남북대화와 교류를 재개하여 남북관계를 새롭게 정립하고 인도적 문제해결,' 통일 공감대를 확산하고 안정적이고 지속 가능한 통일정책 추진 기반을 마련'에 따라 운영
- * 통일부 일반예산 지난 5년간 연평균 8.9% 증가

- 남북경협

- * 남북 특수성과 가변성을 반영 남북협력기금 매년 1조원 내외 규모를 유지
- * 남북관계 개선 및 교류협력의 확대에 따라 집행률 상승(2017년 7.1%, 2018년 21.1%)

□ 외교·통일 분야 정책환경 변화 및 전망

○ 개발협력 부문

- ODA 중점협력국 지원

- * 타 DAC 공여국의 중점협력국 수 감소 추세
- * 한국 기존 중점협력국의 중소득국 진입 증가 추세

- ODA 평가 및 성과관리

- * 양자협력뿐 아니라 다자협력에 대한 평가 시스템을 구축하고 이 평가에 근거하여 다자협력기관 재원 배분에 실제로 반영(2011년 DFID의 UNIDO, ILO, UN Habitat에 대한 지원 중단 사례)

- * 타 DAC 공여국 사업예산 대비 평가예산 증가 추세

- 개발금융

- * 주요 유상원조 공여국의 개발금융 확대를 통한 정부재정 의존도 축소와 동시에 금융협력을 통한 개발협력 규모 확대

- * SDG 달성을 위한 민간부문 개발(PSD) 분야 지원 확대 추세이며 이를 위한 개발금융 활성화 추세

- * 개발금융 민간부문 지원 DFI가 양자 DFI뿐 아니라 국제금융기구 산하에 다자 DFI 설립이 확산되며 DFI를 통한 국제금융협력 증가 추세

○ 통일 부문

- 통일예산 일반

- * 하노이회담 합의 도출 실패로 한반도 정세 불안감이 증대되고 있지만, 북미 양측의 협상 재개에 대한 희망은 남아 있음

- * 하지만 대북제재 완화 및 비핵화 관련 불확실성은 상존하므로 다양한 시나리오의 대응 전략 마련 필요

- 남북경협

- * 2019년 이후 한반도 정세의 불확실성이 커 남북경협사업의 구체적인 추진 방향 설정은 어려운 상황

- * 현 상황에서는 남북경협 추진은 어려운 것으로 보이며, 앞으로 국제사회의 동의로 대북제재 일부 해제 혹은 일부 사업에 대한 대북제재 유예 등 국제사회의 환경 변화가 선결 요건임

□ 외교·통일 분야 2019~2023년 재정운용 방향

<기본방향>

◇ ODA 사업의 예산효율성 및 개발효과성 증진을 위한 ODA 시행체계 및 예산 집행 체계 개선: (i) ODA 중점협력국 및 중점협력 분야 유·무상 특화와 연계를 통한 전략적 운용 (ii) 양자 및 다자 ODA 사업 평가 및 성과관리 체계 개선을 통한 성과-예산배정 연동 (iii) 개발금융 시행체계 정비와 확장을 통한 ODA 일반예산 의존도 감소와 동시에 개발협력 규모 증가 (iv) 융합 ODA 예산 증대를 통한 부처 간 및 관련 사업 간 전략적 연계 촉진

◇ 통일 및 남북경협 사업은 구체적 실행사업 구상보다는 한반도 정세 및 국제사회 환경 변화에 대비할 수 있는 역량 강화와 사회적 공감대 형성에 초점

○ 개발협력 부문

- ODA 중점협력국 수 축소 및 유·무상 간 특화된 기준에 의해 국가별 협력 분야 수 실질적 제한
- 중소득국 진입 수원국 단순 ODA 지원대상국에서 졸업시키고 무상원조의 유상원조 전환 혹은 개발금융 등을 활용한 광의의 개발협력 대상으로 전환
- ODA 사업 성과와 예산 연동을 위한 양자협력 성과 평가 틀 및 사업별 평가 기준 사전 제시를 예산 배정의 선결 요건으로 제도화
- 국제기구 분담금 재원배분 명시적 기준 마련 및 다자협력 성과관리 방식 개선과 이에 따른 기존 다자기관 지원예산 재배정 고려
- 개발금융 시행 세칙 미비점 보완 및 금융수단 다변화를 통한 기존 양허성차관과 차별화된 개발금융 사업 지원 및 개발금융 규모 확대
- 개발금융을 통한 민간부문으로 개발협력 영역 확장
- 상기 개발금융 활성화를 실현할 수 있는 개발금융 시행 거버넌스 개선

○ 통일 부문

- 한반도 정세 및 국제사회 환경 변화에 대비할 수 있는 제도 및 연구 역량 강화 사업 예산지원 확대
- 통일 및 남북경협에 대한 사회적 공감대 형성 사업 예산지원 확대
- 경협사업 추진 여건이 조성되는 경우 OECD DAC의 개발협력사업 평가방법론에 의할 경우 우선순위 사업군은 남북교역, 금강산관광, 개성공단, 대북 인도적 지원, 차순위 사업군은 서해 평화수역 조성, 단천지역 지하자원 개발사업, 남북 철도 시범운송 및 현대화 및 동해선 연결, DMZ 평화지구 조성, 경수로 사업과 조선협력 단지 사업은 하위 사업군

제1장 외교·통일 분야 재정투자 평가

제1절 재정투자의 현황과 추이

1. 개발협력 분야

□ 중점협력국별 ODA 자원 배분 추이

〈표 1-1〉 1기 통합 중점협력국 지원 현황(2011~15년)

(단위: 순지출 기준, 백만달러)

중점협력국	2011	2012	2013	2014	2015
베트남	139.49	200.32	234.56	178.84	217.16
라오스	33.48	23.52	27.07	28.98	87.63
캄보디아	62.23	56.15	60.54	68.62	65.85
방글라데시	80.02	46.76	44.71	68.06	52.16
에티오피아	11.61	20.44	27.34	42.91	46.02
필리핀	35.69	31.33	42.74	60.93	44.04
모잠비크	6.48	25.13	57.08	56.51	42.29
가나	5.06	23.44	9.85	15.82	39.84
인도네시아	24.29	37.23	31.5	21.49	39.55
스리랑카	43.36	51.49	44.93	44.78	27.46
몽골	30.5	31.79	27.67	30.76	24.2
우간다	2.41	3.99	11.42	12.16	22.95
르완다	5.82	7.11	12.48	16.46	20.93
볼리비아	1.35	5.64	6.76	17.21	20.62
네팔	20.97	20.77	17.09	14.44	17.56
카메룬	4.3	15.51	7.18	11.36	16.7
콜롬비아	8.17	5.37	21.61	20.04	15.12
우즈베키스탄	21.99	19.09	10.7	14.47	14.96
파라과이	5.71	8.29	8.78	10.76	11.54
페루	6.79	9.25	9.6	9.31	9.89
콩고민주공화국	5.99	6.85	6.29	11.52	9.71
동티모르	7.02	7.55	3.6	4.02	9.01
아제르바이잔	11.29	6.2	10.32	16.67	6.71
나이지리아	2.21	3.66	4.68	3.04	5.53
파키스탄	11.74	7.09	35.85	12.91	5.74
솔로몬군도	0.3	0.6	0.83	1.49	2.83
총계 (양자 ODA 대비 비율, %)	588.27 (59.4%)	674.57 (57.0%)	775.18 (59.2%)	793.56 (56.9%)	876 (59.6%)

자료: OECD DAC 통계, 『2017년 ODA 백서』에서 인용.

〈표 1-2〉 2기 통합 중점협력국 지원 현황(2016~17년)

(단위: 순지출 기준, 백만달러)

국가	2016	2017	합계
베트남	179.83	182.01	361.84
미얀마	44.42	74.64	119.05
캄보디아	53.15	64.15	117.30
에티오피아	61.59	46.95	108.55
탄자니아	63.60	39.29	102.88
필리핀	59.95	37.43	97.38
라오스	36.58	55.10	91.68
인도네시아	41.66	47.97	89.63
아프가니스탄	51.36	32.23	83.59
모잠비크	46.01	36.64	82.65
우즈베키스탄	26.80	54.04	80.84
가나	23.18	45.99	69.18
몽골	41.41	23.29	64.70
방글라데시	27.45	33.82	61.27
니카라과	25.22	35.56	60.77
세네갈	36.57	23.31	59.88
에콰도르	24.11	34.73	58.84
우간다	27.70	28.94	56.64
요르단	29.86	20.24	50.10
스리랑카	30.22	11.77	41.98
블리비아	18.33	18.70	37.03
카메룬	11.25	25.57	36.82
르완다	18.27	16.52	34.79
온두라스	10.19	23.23	33.42
네팔	15.65	16.57	32.22
이라크	13.09	17.32	30.40
마다가스카르	9.37	19.56	28.93
말리	15.85	12.11	27.96
아제르바이잔	12.36	14.67	27.03
시리아	12.41	14.44	26.86
Top 30개국 합계	1,067.43	1,106.81	2,174.23
양자 ODA 합계	1,548.15	1,615.03	3,163.18
중점협력국 비중	58.5%	55.8%	57.14%

자료: OECD DAC 통계를 이용해 저자 계산

□ 분야별 ODA 재원 배분 추이

〈표 1-3〉 24개 중점협력국별 중점지원 분야

지역	국가명	중점지원 분야
아시아 (11개국)	네팔	물관리 및 보건위생 / 교육 / 지역개발 / 에너지
	라오스	물관리 및 보건위생 / 에너지 / 교육 / 지역개발
	몽골	교육 / 물관리 및 보건위생 / 공공행정 / 교통
	미얀마	공공행정 / 지역개발 / 교통 / 에너지 /
	방글라데시	교육 / 교통 / 물관리 및 보건위생 / 통신
	베트남	교통 / 교육 / 물관리 / 공공행정
	스리랑카	교육 / 교통 / 물관리 및 보건위생 / 지역개발
	인도네시아	교통 / 공공행정 / 환경보호 / 물관리
	캄보디아	교육 / 물관리 및 보건위생 / 지역개발 / 교통
	파키스탄	교통 / 에너지 / 물관리 및 보건 / 지역개발
	필리핀	지역개발 / 물관리 및 보건위생 / 교통 / 재해예방
아프리카 (7개국)	가나	지역개발 / 보건위생 / 교육 / 에너지
	르완다	교육 / 지역개발(농촌개발) / 통신(ICT)
아프리카 (7개국)	모잠비크	교통 / 에너지 / 물관리 및 보건위생 / 교육
	세네갈	지역개발 및 수산업 / 교육 / 물관리 및 보건위생 / 교통
	에티오피아	물관리 및 보건위생 / 지역개발 / 교통·에너지 / 교육
	우간다	지역개발 / 교육 / 보건위생
	탄자니아	물관리 및 보건위생 / 교통 / 교육 / 에너지
중남미 (4개국)	볼리비아	보건위생 / 지역개발 / 교통 / 에너지
	콜롬비아	교통 / 산업 / 지역개발 / 평화구축
	파라과이	물관리 및 보건위생 / 교통 / 지역개발 / 통신
	페루	보건위생 / 공공행정 / 환경보호 / 교통
중동·CIS (2개국)	아제르바이잔	통신 / 공공행정 / 물관리 / 지역개발
	우즈베키스탄	공공행정 / 교육 / 물관리 및 보건

자료: 관계부처 합동, 「국가별 국가지원전략(CPS)」

〈표 1-4〉 2기 중점협력국의 중점협력분야 지원 비율(2016~17년 합계)

(단위: 순지출 기준, 백만달러, %)

중점협력국	지원 총액	중점분야 지원액	비중
베트남	361.84	280.38	77.5
미얀마	119.05	27.61	23.2
캄보디아	117.30	93.84	80.0
에티오피아	108.55	91.14	84.0
탄자니아	102.88	72.47	70.4
필리핀	97.38	63.30	65.0
라오스	91.68	62.37	68.0
인도네시아	89.63	69.83	77.9
모잠비크	82.65	67.50	81.7
우즈베키스탄	80.84	50.18	62.1
가나	69.18	40.94	59.2
몽골	64.70	58.84	90.9
방글라데시	61.27	31.33	51.1
세네갈	59.88	52.85	88.3
우간다	56.64	36.91	65.2
스리랑카	41.98	31.69	75.5
볼리비아	37.03	26.95	72.8
르완다	34.79	16.40	47.1
네팔	32.22	19.81	61.5
아제르바이잔	27.03	21.03	77.8
페루	23.02	8.32	36.1
콜롬비아	21.66	12.14	56.0
파라과이	20.44	12.06	59.0
파키스탄	5.57	1.45	26.0

□ ODA 평가예산 현황

- ODA 사업예산 대비 평가예산 비율 DAC 평균 0.2%
- 보건복지부(KOFIH), 새마을세계화재단, 문화체육관광부, 농촌진흥청(KOPIA)의 사업 예산 대비 평가예산은 0.8%, 1.1%, 1.4%, 0.5%로 높은 편이나, 정작 주관 시행기관인 KOICA와 EDCF의 평가예산은 2017년 기준 각각 0.15%와 0.05% 수준에 그침.
- ODA 사업예산 규모가 100억원 이상의 대규모 실행기관인 과기정통부, 교육부, 법무부, 국토교통부는 평가예산을 편성하지 않음.

〈표 1-5〉 주요 ODA 시행기관별 평가환경

(단위: 백만원)

구분	2016년		2017년		평가 부서	평가 계획 수립	평가 매뉴얼 보유
	사업예산	평가예산	사업예산	평가예산			
KOICA	628,861	1,160	771,306	1,190	O	O	O
EDCF	909,233	399	971,725	484	O	O	O
부처							
과기정통부	13,596	-	14,341	-	X	O	O
교육부	63,289	-	69,758	-	X	X	O
국토교통부	6,274	-	13,053	-	X	O	O
기획재정부	22,540	100	20,288	50	X	O	O
문화체육관광부	13,819	158	11,148	158	X	O	O
법무부	95,300	-	37,100	-	-	O	O
보건복지부(KOFIH)	23,290	332	26,792	219	O	O	O
여성가족부	6,435	-	6,549	20	X	O	O
행자부	800	30	830	30	X	O	X
환경부	13,002	-	1,106	-	O	O	O
처/청/위원회/지자체							
관세청	5,349	20	6,069	20	X	O	O
기상청	2,964	-	3,278	-	X	O	X
농촌진흥청(KOPIA)	16,807	100	18,807	100	-	O	O
산림청	12,978	-	13,990	-	-	O	X
중앙선거관리위원회	3,647	-	8,286	-	O	O	O
통계청	1,391	-	1,540	-	X	O	O
서울특별시	2,249	-	1,896	-	O	O	X
새마을세계화재단	12,700	240	14,300	150	O	O	O

자료: 한국보건사회연구원(2018), 『ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 및 기관평가 연구』, <표 4-1>을 저자 재가공.

□ 개발금융 예산 전망

- 2019년 인도네시아 카리안-세르퐁 도수로 사업(2,676억원)과 스리랑카 태양광 ESS 구축 사업(915억원) 등 3,591억원 규모 개발금융 최초 승인
- 2020년 이후 매년 총 5,000억원 개발금융 사업 승인 예정(2016년 12월 국개위 안건)
- 예정된 개발금융의 ODA 증여등가액 규모 및 ODA 레버리지: 계상 방법에 따라 차이

〈표 1-6〉 수은 시나리오 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지

(단위: 억원)

연 도	승인액	집행액	회수액	대출잔액	ODA 증여등가액	정부 이차보전	ODA 레버리지
2019	3,591	-	-	-	-	-	-
2020	5,000	718	-	718	201	25	8.00
2021	5,000	1,718	-	2,436	481	85	5.64
2022	5,000	2,718	-	5,155	761	180	4.22
2023	5,000	3,718	-	8,873	1,041	311	3.35
2024	5,000	4,718	-	13,591	1,321	476	2.78
2025	5,000	5,000	359	18,232	1,400	638	2.19
2026	5,000	5,000	859	22,373	1,400	783	1.79
2027	5,000	5,000	1,359	26,014	1,400	910	1.54
2028	5,000	5,000	1,859	29,155	1,400	1,020	1.37
2029	5,000	5,000	2,359	31,795	1,400	1,113	1.26
2030	5,000	5,000	2,859	33,936	1,400	1,188	1.18
2031	5,000	5,000	3,359	35,577	1,400	1,245	1.12
2032	5,000	5,000	3,859	36,718	1,400	1,285	1.09
2033	5,000	5,000	4,359	37,359	1,400	1,308	1.07
2034	5,000	5,000	4,859	37,500	1,400	1,313	1.07
2035	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	1,313	1.07
2036	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	1,313	1.07
2037	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	1,313	1.07
2038	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	1,313	1.07

자료: 수은 제공 자료에 따른 저자 계산

〈표 1-7〉 순수 이차보전을 적용한 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지

(단위: 억원)

연 도	승인액	집행액	회수액	대출잔액	ODA 증여등가액	정부 이차보전	ODA 레버리지
2019	3,591	-	-	-	-	-	-
2020	5,000	718	-	718	201	6	33.73
2021	5,000	1,718	-	2,436	481	20	23.79
2022	5,000	2,718	-	5,155	761	43	17.79
2023	5,000	3,718	-	8,873	1,041	74	14.14
2024	5,000	4,718	-	13,591	1,321	113	11.71

〈표 1-7〉의 계속

(단위: 억원)

연 도	승인액	집행액	회수액	대출잔액	ODA 증여등가액	정부 이차보전	ODA 레버리지
2025	5,000	5,000	359	18,232	1,400	151	9.25
2026	5,000	5,000	859	22,373	1,400	186	7.54
2027	5,000	5,000	1,359	26,014	1,400	216	6.48
2028	5,000	5,000	1,859	29,155	1,400	242	5.79
2029	5,000	5,000	2,359	31,795	1,400	264	5.30
2030	5,000	5,000	2,859	33,936	1,400	282	4.97
2031	5,000	5,000	3,359	35,577	1,400	295	4.74
2032	5,000	5,000	3,859	36,718	1,400	305	4.59
2033	5,000	5,000	4,359	37,359	1,400	310	4.51
2034	5,000	5,000	4,859	37,500	1,400	311	4.50
2035	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	311	4.50
2036	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	311	4.50
2037	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	311	4.50
2038	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	311	4.50

자료: 저자 계산

2. 통일 분야

□ 통일부 일반회계

- 최근 5년간 통일부 일반예산의 재정운용 연평균 증가율은 △0.2%를 기록하였으며, 연도별 일반예산은 정부 총일반예산 대비 0.1% 미만 수준
 - 재정지출 프로그램별 추이는 △인도적 문제해결 △통일교육 관련 예산이 증가하였고, 남북관계의 경색 등의 영향으로 △남북경협 △남북회담 관련 예산 등은 감소
 - 특이점으로는 북한이탈주민 정착지원 예산이 통일부 일반예산의 50~60% 차지

〈표 1-8〉 통일부 지난 5년간의 재정운용 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증가율
계	2,998	2,667	8,447	2,878	4,224	8.9
○ 예산	2,092	2,083	3,127	2,169	2,079	△0.2
○ 기금	906	584	5,320	709	2,145	24.0

〈표 1-9〉 지난 5년간의 프로그램별 지출 추이의 변화

(단위: 억원, 예산액 기준)

프로그램	2014년		2018년
① 통일정책	72	→	67
② 북한정세분석	32	→	35
③ 인도적 문제해결	45	→	168
④ 북한이탈주민 정착 지원	1,227	→	1,126
⑤ 남북경제협력	35	→	22
⑥ 개성공단 지원	11	→	6
⑦ 남북회담	33	→	24
⑧ 통일교육	162	→	247
⑨ 통일행정지원	557	→	580

□ 남북협력기금

- 정부는 남북교류협력을 위한 재정적 기반인 남북협력기금을 남북관계 개선 의지 표명과 남북관계 특수성 및 가변성을 감안하여 사업비 규모를 매년 1조원 내외 수준으로 유지

〈표 1-10〉 지난 5년간의 남북협력기금 사업비 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	연평균증가율
사업비	11,132	12,348	12,550	9,588	9,593	△3.6

- 다만, 2017년까지는 남북관계의 경색으로 인하여 남북협력기금의 집행률이 극히 저조하였으나, 2018년부터 남북관계 개선 및 교류협력의 확대에 따라 집행률이 상승

〈표 1-11〉 지난 5년간의 남북협력기금 사업비 집행률

(단위: %)

구 분	2014	2015	2016*	2017	2018	연평균 집행률
집행률	7.9	4.5	42.2	7.1	21.1	16.6

주: *2016년은 개성공단 가동중단에 따른 기업지원(대출·보험·피해지원) 조치에 따라 집행률 상승

제2절 재정투자의 성과와 한계

1. 개발협력 분야

□ ODA 중점협력국 선정

- ODA 재원의 ‘선택과 집중’을 통해 원조 효과성을 제고하기 위해 현재 24개국의 중점협력국을 지정하여 운영 중
- 중점협력국 지원결과에 대한 효과가 명확하지 않으며, 여전히 국별, 부처별로 재원 분산이 심해 개선 필요성 대두
- 중점협력국에 대한 지원 비중은 1기(2011~15년) 약 59%에서 2기(2016~17년) 약 57%로 오히려 감소하였으며, 대다수의 부처 ODA에서 동 비중이 매우 낮은 실정

□ ODA 평가 및 성과관리

- 현 체제하에서는 우리나라 ODA 중기 계획(국별, 지역별, 분야별 지원 계획)과 별개로 예산실 및 국회 심의를 거쳐 개별 사업 단위의 상향식 예산 편성이 이뤄지는 이원화가 문제
- 예산 편성 시(지속 사업의 경우) 사업의 성과를 파악할 수 있는 객관적 근거가 미흡하며, 있더라도 제대로 활용되지 않으므로, 예산 편성시 활용하기 위한 심의 기준을 마련할 필요가 있음
- 근본적으로 개별 사업 단위의 상향식 예산 편성이 중장기적으로 바람직한 방향인지를 고려할 필요

□ 개발금융

- 개발협력의 예산 효율성과 개발 효과성 촉진 모두에 강력한 효과를 나타낼 수 있는 개발금융 사업이 경험증진자금의 형태로 2019년 도입된 것은 매우 고무적인 변화임
- 개발금융 도입 논의를 시작한 2012년 이후 7년이 지나 최초 승인 사업이 나온 현재 오히려 개발금융에 대한 논의는 원점 이전으로 돌아가 현재 도입된 “개발금융”은 개발금융 도입의 원취지와는 거리감이 있음
- 현재 도입된 개발금융의 유일한 시행 채널인 수은의 경험증진자금에서 사용하는 ‘이자저감 융자’는 매우 유용한 수단이나 이 금융수단만 사용하고 있어 개발금융 진출 부문과 협력 대상의 다양성과 유연성의 장점을 살리지 못하고 양허성차관과 규모 면에서만 차이를 보이고 크게 차별화된 장점을 보이지 못하고 있음
- 개발금융 진출 부문 및 협력대상의 확장 특히 민간부문과의 협력, 그리고 이를 실현할

수 있는 금융수단의 다변화 및 금융 역량강화와 개발금융 시행 거버넌스 개선이 시급함

2. 통일 분야

□ 통일부 일반회계

- 남북관계 및 통일환경 변화에 따른 각종 현안에 능동적으로 대처하면서, 통일·대북 정책에 대한 국민적 합의와 국제적 지지 확보에 중점을 두고 예산을 편성·집행
 - 2018년 평창동계올림픽에 북한 선수단이 참가하였고, 이어 3차례에 걸친 남북정상 회담 등으로 인하여 남북관계가 개선되어 전반적으로 남북교류협력이 활발하게 진행
 - 정부 차원에서 이를 효과적으로 지원하기 위한 지출 증가
- 통일부는 문재인 정부 출범 이후, 새로 제시된 국정과제의 성격을 반영하여 2개의 전략 목표를 설정
 - 전략 목표의 첫 번째는, ‘남북대화와 교류를 재개하여 남북관계를 새롭게 정립하고 인도적 문제해결’로 설정되었고, 이를 위해 △인도적 문제의 해결책 모색, △대화를 통한 북핵문제 해결과 남북관계의 개선, △다양한 사회문화교류 추진, △한반도 신 경제구상을 구현하는 경제협력, △개성공단 중단 상황의 안정적 관리 등을 주요 과제로 제시함
 - 두 번째는, ‘통일 공감대를 확산하고 안정적이고 지속 가능한 통일정책 추진 기반을 마련’하는 것으로, △통일준비 역량의 강화, △북한이탈주민 정착지원, △북한정세 분석 역량 강화 등을 주요 과제로 설정함
- 한반도 정세 변화에 크게 의존하지 않고 남북관계 발전을 위한 기반을 유지·관리하기 위한 사업을 지속적으로 추진해 왔다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 한반도 및 남북관계의 상황 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 다양한 역량 확보 및 강화를 위한 노력은 증진되어야 할 것으로 판단됨

□ 남북경협

- 통일부 등 정부 부처는 국제사회의 대북제재를 준수하며, 남북경협은 여건이 조성될 경우 추진하겠다는 입장임¹⁾
 - 국제사회의 대북제재를 준수하는 가운데 중장기적으로 남북경협이 추진되는 가상의 상황을 상정하고 각 경협사업의 우선순위를 정하는 것에 그 목적이 있음
 - 남북경협은 매우 불확실성이 높은 분야로 사업의 우선 순위나 재개 여부를 검토하는 것은 그 자체로 신중한 접근과 검토, 해석이 필요함

1) 통일부(2019) p.6

- 남북경협은 남북 간에 이루어지는 교역·투자·지원 사업을 포괄하는 것으로 지속가능한 사업 추진을 위해서는 민간주도 및 정경분리의 원칙을 견지하는 것이 바람직함
- 남북경협에 대한 재정 지출은 대부분 남북협력기금을 통해 이루어졌음
 - 남북협력기금 조성 규모는 시기에 따라 부침이 심하였는데, 남북경협이 활성화된 시기에는 매년 약 1조원 규모, 남북경협이 위축된 경우에는 매년 약 5천원 규모로 조성되었음
 - * 1991~2018년 동안 남북협력기금의 실질 사업에 대한 지출 비중은 48.4%로 낮은 수준이며, 최근 5개년('14~'18년) 동안 지출 비중은 27.3%로 더욱 낮아짐
 - '19년에는 1조 4,903.0억원이 편성되었으며, '19~'23년 남북협력기금 조성 규모는 남북관계가 크게 악화되지 않는다면 최소한 '19년 수준을 유지할 것으로 판단됨
 - 남북협력기금의 경협사업에 대한 항목별 지출 여부는 비공개를 원칙으로 하고 있어 구체적인 사업별 지출 내역을 추정하기 어려워 사업별 효과성 분석에 한계가 있음

제2장

외교·통일분야 정책환경 변화 및 전망

제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망

1. 개발협력 분야

□ ODA 중점협력국 선정

- 기존 중점협력국 중 다수 국가가 소득 증가로 중소득국으로 진입하여 ODA 수요와 지원 타당성이 하락하는 상황
 - * 이런 이유로 중점협력국 중 4개국(콜롬비아, 파라과이, 페루, 파키스탄)은 우리 ODA 수원국 상위 30위권에도 포함되지 못함
- 선진 공여국들도 ODA 중점협력국 수를 축소하여 선택과 집중을 통한 원조 효과성을 강화하려고 노력

□ ODA 평가 및 성과관리

- 국제개발협력사회에서 양자협력뿐 아니라 다자협력에 대한 평가 시스템을 구축하고 이 평가에 근거하여 다자협력기관 재원 배분에 실제로 반영하기 시작함
- 2011년 DFID는 자체평가 결과에 따라 UNIDO, ILO, UN Habitat에 대한 지원을 중단
- 타 선진공여국에서 평가 중요성에 대해 더욱 강조하고 있으며 사업예산 대비 평가예산은 증가 추세이며 평가 체계도 정교하게 정비하여 차기 사업예산에 적극적으로 반영하는 추세

□ 개발금융

- ODA 예산 규모는 GDP 대비 비율로 책정되므로 GDP 성장과 더불어 자동으로 늘어나는 구조이므로 ODA 이외 예산 압박이 있을 경우 ODA 예산의 효율적 사용은 더욱 중요한 문제로 대두되며, 개발금융은 이러한 문제에 대한 근본 대책임
- 주요 유상원조 공여국의 개발금융 확대를 통한 정부재정 의존도 축소와 동시에 금융 협력을 통한 개발협력 규모 확대

- 타 선진공여국에서는 지속가능 개발 기제를 강조하는 SDG 달성을 위해 민간부문 개발(PSD) 분야 지원 확대 추세. 개발금융은 PSD의 효과성과 영역 확장에 매우 강력한 수단임
- 개발금융 민간부문 지원 기관인 DFI가 양자 DFI뿐 아니라 국제금융기구 산하에 다자 DFI 설립이 확산되는 추세

2. 통일 분야

□ 통일 일반

- 하노이회담에서 합의 도출에 실패함에 따라 한반도 정세 불안감이 증대되고 있지만, 북미 양측이 대화 재개를 부정하지는 않고 있어서 협상 재개에 대한 희망은 남아 있다고 평가할 수 있음
- 하지만 대북제재 완화 및 비핵화 관련 불확실성은 상존함을 직시할 필요가 있음

□ 남북경협

- '19년 이후 남북경협사업의 추진 여부는 한반도 정세의 불확실성이 커 구체적인 추진 방향을 설정하기 어려운 상황
 - 문재인 정부의 대북정책은 비핵화 등 한반도 문제에 대한 적극적인 개입과 국제사회의 대북제재 해제 등 여건 조성 시 남북경협 추진을 통해 한반도 평화정착과 남북공동번영을 추구하겠다는 입장임
 - 남북경협 추진의 가장 큰 제약 요인은 국제사회의 대북제재이며, 특히 '북한과의 합작 금지, 다량의 현금 지급 금지, 전자제품·기계설비·운송수단의 북한 반입 금지' 등이 경협을 직접적으로 제약하고 있음
- 현 상황에서 남북경협 추진은 어려운 것으로 보이며, 앞으로 국제사회의 동의로 대북제재 일부 해제 혹은 일부 사업에 대한 대북제재 유예 등 국제사회의 환경 변화가 선결요건임

제2절 재정운용 환경 변화 및 전망

1. 개발협력 분야

- ODA 예산이 3조원 규모를 넘어서며 보다 체계적이고 효율적인 개발협력 자원 배분이 요구되고 개발협력체계가 아직 안정적으로 자리잡지 못하고 미비한 부분이 많은 우리

나라의 경우 개발협력 재정의 효과성과 효율성 제고를 위해서는 개별 사업의 재정 투자 방향 조정보다 제도 혁신에 주안점을 두어야 함

- 제도 및 체계 개선의 가장 중요한 세 가지 영역은 (i) 중점협력국 및 분야 선정 기준 개선, (ii) ODA 양자 및 다자 사업 성과관리와 평가체계 확립을 통한 OAD 성과-예산 연동, (iii) 개발금융 제도 틀 재정비임
- 융합 ODA 사업 도입은 우리나라 ODA 시행 제도의 근본적 취약점인 유·무상 분절을 부분적으로 극복할 수 있는 도구가 될 수 있음. 특히 공공부문과 민간부문 모두에 진출할 수 있고 다양한 영역에 유연하게 적용될 수 있는 개발금융 사업을 융합 ODA로 시행했을 때 개발협력 효과성 증진은 크게 향상될 것임

2. 통일 분야

- 남북 대화, 북미 대화, 미중 분쟁, 한일 갈등 등 대외 불확실성이 얽혀 있어 남북경협에 신중한 접근이 어느 때보다 필요하며 다양한 시나리오에 대응 전략 마련 필요
- 한반도 정세 변화뿐 아니라 대북제재에 관한 국제사회의 환경 변화는 단기 혹은 5년 단위 중기적 예측이 어려우므로 남북경협은 구체적 사업 구상 위주로 재정운용을 할 것이 아니라 조건이 형성되었을 때 남북경협을 추진할 수 있도록 대비하는 기초 연구, 다양한 변화에 대한 대응 제도 및 역량 구축에 초점

제3장

외교·통일 분야 2019~2023년 재정운용 방향

1. 개발협력 분야

□ ODA 중점협력국 선정

- 중점협력국가의 수를 15개 내외로 축소하고, 대신 원조의 실질적 영향을 높이는 방향으로 전환할 필요
 - * 대부분 공여국들도 중점협력국 축소 추세: 영국(43 ⇒ 28개), 네덜란드(33 ⇒ 15개), 프랑스(17개국 집중)
- 상당수 중소득국은 원조 수요도 낮고 지원의 정당성도 없어 중점협력국에서 졸업시키고, 다른 저소득국으로 대체할 필요
- 최근 도입한 융합예산을 지속적으로 확대하여 부처간 연계 ODA 사업 발굴을 촉진함으로써, 프로젝트 지원에서 프로그램 지원으로 전환 유도
 - * 프로젝트 지원이란 단독형 사업을 의미하며, 프로젝트 지원은 상호 연계된 복수의 사업들이 하나의 목표를 달성하도록 설계되는 형태를 가리키며 원조효과 제고를 위해 국제사회가 도입을 강하게 권고함
- 중점협력국을 선정할 때는 개발 효과성을 최우선 기준으로 하고, 정량지표보다는 전략적이고 정성적인 판단을 토대로 선정하는 것이 바람직함
- 우리나라는 유무상 원조를 동시에 제공하고 있으며 지원 대상과 목표가 다소 상이하므로, 중점협력국도 이분화하여 지원 목표를 차별화하는 방안 검토
 - * 저소득국에 대해서는 무상원조를 주로 활용한 ‘인간개발 지원’을, 중소득국에 대해서는 유상원조를 주로 활용한 ‘경제성장 지원’을 목표로 설정하는 방안
 - ** 네덜란드가 중점협력국의 소득수준 및 양자관계를 고려하여 ‘원조관계 그룹’과 ‘전통적 관계 그룹’으로 구분하여 지원하는 것을 참고

□ ODA 평가 및 성과관리

- (양자원조) 국별 성과관리들에 따른 국별 성과 정보수집 이후 평가체계에 따라 점수화한 후 성과연동 ODA 예산 편성하는 평가체계 도입 필요
 - 국가 단위 성과 목표, 중점 협력분야별 명확한 성과 목표와 지표가 설정되고, 기초선

- 데이터가 수집되어야만 성과 모니터링을 위한 중간점검 데이터 수집 가능
- 예산 편성의 관점에서 비용대비 효과를 국별 성과평가 결과로부터 파악하기 위한 메커니즘 필요
- (다자원조) 협력 유형별 특수성을 고려한 다자협력 전반의 성과관리체계 구축 및 분담금 재원배분 기분 마련
- 순수 다자원조를* 제외한 다자성 양자원조(지정기여)를 대상으로 재원배분 기준을 마련하고, 예산 편성 시 활용
 - * 순수 다자원조의 성과평가는 자체적으로 실시하기보다는 MOPAN 및 주요 공여국의 다자기구 평가 결과를 활용하고, 우리나라 국익과 부합 정도를 고려하여 선정한 중점 협력기구에 대해서 정기적인 모니터링 및 성과 점검
 - 재원배분 기준은 명확한 다자협력 목표하에 △납부 필요성 △지원 효율성 △영향력 △지원성과 등의 기준을 설정하고, 활용 가능한 지표의 적절성과 파급효과를 고려하여 수립
- ODA 사업 평가 재원 증대
- 국개위 평가소위 활동 실효성 증진을 위한 평가소위 운영 인력과 예산 증대
 - KOICA와 EDCF의 사업예산 대비 평가예산 비율은 DAC 평균치(0.2%)에도 미치지 못하는 상황으로 양대 주관 시행기관의 평가예산 증대 필요
 - 특히 EDCF의 경우 사업예산 대비 평가예산 비율이 0.05%에 불과하며 EDCF의 사업예산은 KOICA보다 크에도 불구하고 EDCF 평가예산의 절대 규모는 KOICA의 40% 수준에 그쳐 EDCF의 평가예산 확충은 시급함. 이는 평가예산이 무상원조로 분류되어 유상원조 주관기관인 EDCF의 평가예산 확충에 제약이 있는 문제와 연결되어 있음. EDCF의 단위사업 규모는 KOICA 단위사업 규모보다 크고 인프라 구축과 같은 비가역적 사업이 많으므로 사업실패의 리스크가 KOICA 사업보다 훨씬 크기에 평가의 중요성이 훨씬 크에도 평가예산 비율 및 절대 규모는 오히려 적은 비대칭적인 재정운용 상황은 수정되어야 함
 - 과기정통부, 교육부, 법무부, 국토교통부의 ODA 사업예산 규모는 100억원 이상임에도 불구하고 ODA 평가예산이 전혀 없어 이 기관들에 대한 기존 사업예산의 평가예산 재배정 혹은 추가배정할 필요 있음
 - 자체 및 외부평가 없이 사업예산 배정되는 경우를 원천적으로 배제하는 제도장치 마련 필요

□ 개발금융

- (1) 현 ‘이자저감 용자’에만 의존하는 경험증진자금의 개발금융 수단을 다변화하여 다양한 개발수요에 대응할 수 있게 함

- (2) 현 경험증진자금의 주된 지원 대상을 공공부문의 sovereign credit에 한정하는 것을 준공공기관 및 민간 금융부문 영역으로 확장
- (3) 개발금융의 핵심은 대규모 사업 자체에 있는 것이 아니라 공여국 공공부문이 수원국 개발사업의 위험부담을 해주는 것임을 명심하고, 대규모 인프라 사업에 초점을 맞추고 있는 수은 경험증진자금 시행부서의 사업 영역을 금융부문이나 비즈니스 서비스 사업 등으로 확대
- (4) 이를 위한 사업 수준의 위험관리 체계 및 자체 사업 발굴 체계를 재정비할 것. 국책 은행 역할을 담당해온 수은의 현행 위험관리 시스템은 개별 사업 수준의 위험관리가 아닌 국가신용등급 등에 기초한 국가 수준의 위험관리에 치중해있으나 개발금융의 성패는 개별 사업 수준의 위험관리가 더욱 중요함
- (5) 현재 경험증진자금 시행 계획 중인 이자저감 용자의 정부재정 지원 항목과 산정 방식을 확실히 할 것. 이 부분은 개발금융 예산 효율성에 핵심 요소임에도 불구하고, 이에 대해 정확히 명시한 시행령이나 규정조차 없어 수은에서 ODA 레버리지 계산조차 혼돈을 겪고 있음. 현행 수은이 상정한 포괄적 제반 비용에 기초한 비례적 “이차보전율” 계산 방식에 대한 수정이 필요함
- (6) 개발금융 사업은 기존 EDCF 양허성차관과 독립적으로 운영하되 차별화하여 EDCF와 경쟁관계가 아닌 보완관계가 될 수 있는 사전 조율 및 기획할 수 있는 거버넌스를 도입해야 함
- (7) 공공부문 및 준공공기관과 협력하는 개발금융 시행기관과 별도로 민간부문 개발에 협력할 수 있는 DFI를 신설할 것. 민간부문 협력 DFI는 단순 ODA 틀을 벗어나 광의의 개발협력 틀에서 유연하고 독립적으로 운영할 수 있게 함. 이러한 양자 DFI는 국제 금융기구 산하에 있는 다자 DFI와의 협력을 통해 한국 국제협력의 지경을 넓히는 기회로 삼을 수 있음
- (8) 이상의 하부 제도 틀을 갖추고 이들의 차별화된 금융협력을 총괄 조정할 수 있는 민관 협력 회의체를 기재부 내에 만들어 그 모임을 정례화함
- (9) 개발수요가 정확히 식별되지 않을 경우 금융협력은 실패한 투자가 되므로 지식협력이 수반되어야 함. 위에서 제안한 회의체나 자문기구를 통해 EDCF-개발금융-지식공유 사업 간 전략적 연계를 도모함
- (10) 금융협력에 수반되는 대규모 매몰비용(sunk cost)이나 수원국 민간부문 협력 사업의 불확실성과 위험까지 고려하면 개발금융의 실패 비용은 무상원조 경우보다 훨씬 크므로 개발금융 F/S 사업예산과 위험관리 인력 및 예산 증액이 절실히 필요함

- (11) 현재 경험증진자금은 시장재원 조달을 독자적으로 하기보다는 기존의 수은 채권 발행을 활용하고 있음. 이는 개발금융의 절반의 기능이 국제금융시장에서 적극적이고 독립적인 시장재원 조달인 것과 상치됨. 개발금융 시행기관 내에 국제금융시장 동향 분석을 통한 독자적 시장재원조달 부서 신설이 필요함
- (12) 공공부문과 민간부문 모두에 진출할 수 있고 다양한 영역에 유연하게 적용될 수 있는 개발금융 사업은 유·무상 연계 효과가 매우 크므로 ‘융합 ODA’로 시행했을 때 예산 효율성 및 개발효과성 증진 효과는 극대화될 것임

2. 통일 분야

□ 통일 일반

- 대북 제재하에서 추진할 수 있는 남북교류협력 사업 적극적 모색(인도주의적 성격의 교류협력사업, 이산가족 상봉행사, 체육분야를 포함한 사회·문화분야의 교류협력사업, 국내 기반조성 사업과 다자협력사업)
- 평화통일과 남북경협을 위한 국내 공감대 형성과 추진 역량의 강화(북한에 대한 이해와 경제교류·협력에 대한 사회적 공감대 형성 작업, 민간부문의 남북교류협력 추진 역량 강화, 북한의 대외경제협력 역량 제고와 국제사회와의 협력기반 강화, 접경지역을 중심으로 ‘평화경제’의 기반 구축)

□ 남북경협

- 대북제재가 완화될 경우 추진가능한 남북경협사업은 ① 대북 인도적 지원, ② 남북교역, ③ 금강산관광, ④ 개성공단, ⑤ 남북 철도 시범운송 및 현대화, 동해선 연결, ⑥ 서해 평화수역 조성, ⑦ DMZ 평화지구 조성, ⑧ 경수로 사업, ⑨ 조선협력단지 사업, ⑩ 단천지역 지하자원 개발사업 등을 꼽을 수 있음
- 상기 경협사업을 OECD Development Assistance Committee의 개발협력사업 평가방법론을 응용하여 우선순위를 평가하면 다음과 같음
 - 경협사업 추진 여건이 조성되는 경우, ‘남북교역,’ ‘금강산관광,’ ‘개성공단,’ ‘대북 인도적 지원’ 사업이 효과성, 지속가능성 등 모든 측면에서 높은 점수를 차지하여 가장 남북관계에 핵심적인 사업인 것으로 판단
 - 다음으로 ‘서해 평화수역 조성,’ ‘단천지역 지하자원 개발사업,’ ‘남북 철도 시범운송 및 현대화·동해선 연결,’ ‘DMZ 평화지구 조성’이 비교적 높은 점수
 - 마지막으로 ‘경수로 사업과 조선협력단지 사업’은 다른 사업에 비해 적절성, 효과성 등 측면에서 낮은 점수

제 2 부

입교·통일 분야 중점 검토과제

제1장

원조효과 증진을 위한 중점협력국 자원배분 개선방안

박복영(경희대학교)

제1절 중점협력국 운용현황

1. 중점협력국 제도의 변화

세계 전체 ODA의 규모가 꾸준히 증가하고 있지만, 수원국의 경제규모에 비하면 여전히 매우 작은 수준이다. 대부분의 수원국에서 GDP 대비 ODA 규모는 3% 미만이며, ODA가 전체 경제성장률이나 국민소득 증가에 유의한 영향은 미친다는 결과는 찾기 어렵다. DAC 회원국 전체 ODA의 비중이 이렇게 작는데 특정 공여국의 원조 비중은 더욱 작고 따라서 수원국의 발전에 유의미한 영향을 미치는 것이 쉽지 않다. 하지만 수원국 경제 전체에 대한 거시적 영향이 아니라 분야 혹은 개별 사업 단위로 내려가면 원조 프로젝트의 긍정적 영향을 다수 발견된다. 이러한 경향을 흔히 거시-미시 역설(macro-micro paradox)라고 한다. 이처럼 ODA의 전체 규모가 수원국 경제에 비해 상대적으로 작은 상황에서, 원조의 효과성을 높이기 위해서는 한정된 재원을 일부 국가 혹은 일부 분야에 집중하는 것이 필요하다. ‘선택과 집중’을 통해 원조 효과를 높이기 위한 노력의 일환으로 다수의 공여국들은 중점협력국가(priority or focus partner country)를 선정하여 운용하고 있다.

우리나라도 중점협력국을 오래 전부터 지정해오고 있다. 2010년 이전까지는 유상원조와 무상원조가 별도로 중점협력국을 지정했으며 그 관리도 체계적이지 않았다. 유상원조의 경우 16~17개 국가를 지정했으며, 무상원조에 대해서는 18~19개국을 지정하였다. 2010년까지는 유·무상을 분리하여 지정하였을 뿐만 아니라, 중점협력국 지정의 기준도 불분명하고 각 협력국의 지원전략을 담은 국가협력전략(CPS, country partnership strategy)도 작성되지 않았다.¹⁾

중점협력국 정책이 체계화된 데는 2010년 ‘ODA 선진화 방안’의 수립이 계기가 되었다. 우리나라는 2010년 DAC의 정식 회원국이 되면서 ODA 정책을 통합적이고 체계적으로 수행하기 위해 위 방안을 마련했는데, 이때 중점협력국 정책의 원칙도 수립하였다. 우선 중점

1) 이 시기의 중점협력국 선정에 대한 상세한 설명은 박복영 외(2013), pp. 23~26 참조.

협력국을 유·무상 구분 없이 통합하여 선정하기로 하고, 총리실이 기획재정부와 당시 외교 통상부 등 관련 부처의 의견을 취합하여 기준을 수립하고 국가를 선정하였다. 그리고 2010년 10월 국제개발협력위원회는 26개국을 중점협력국으로 최종 확정하였다. 26개국에 대한 CPS는 2013년에 완성되었지만, 1차 국제개발협력 기본계획 기간(2011~15년) 동안에는 선정된 중점협력국이 국별 및 분야별 자원 배분의 기준으로 활용되었다.

2015년 정부는 2차 기본계획 수립 작업에 들어갔는데, 이를 계기로 중점협력국을 재검토하였다. 기존 중점협력국 운용기간이 만료되고 OECD의 동료 검토보고서(Peer Review, 2013)에서 중점협력국 수의 축소를 권고한 것도 재검토의 배경이 되었다. 그리고 일부 국가에서는 실제 원조 실적이 극히 부진하여 제외할 필요도 있었다. 재조정 결과 기존의 26개국에서 5개국(DR콩고, 나이지리아, 카메룬, 동티모르, 솔로몬군도)을 제외하고, 3개국(탄자니아, 미얀마, 세네갈)을 추가하여 총 24개 국가를 중점협력국으로 지정하였다. 이 국가들은 2차 기본계획 기간(2016~2020년)에 적용되고 있다. 2010년과 2015년에 각각 지정된 중점협력국 현황은 <표 1-1>과 같다. 현재 24개국은 아시아 11개국, 아프리카 7개국, 중동·CIS 2개국, 중남미 4개국으로 구성되어 있다.

<표 1-1> 제1기와 제2기 중점협력국 지정 현황

지역	제1기 중점협력국 : 총 26개		중점협력국 조정결과 : 총 24개	
	개수	명단 (음영은 제외국)	개수	명단 (밑줄은 추가국)
아시아	11	베트남,인도네시아,캄보디아,필리핀, 방글라데시,몽골,라오스,네 팔, 스리랑카,파키스탄,동티모르	11	베트남,인도네시아,캄보디아,필리핀, 방글라데시,몽골,라오스,네 팔, 스리랑카,파키스탄,미얀마
아프리카	8	가나,에티오피아,모잠비크,르완다, 우간다,콩고,나이지리아,카메룬	7	가나,에티오피아,모잠비크,르완다, 우간다,탄자니아,세네갈
중동·CIS	2	우즈베키스탄,아제르바이잔	2	우즈베키스탄,아제르바이잔
중남미	4	콜롬비아,페루,볼리비아,파라과이	4	콜롬비아,페루,볼리비아,파라과이
오세아니아	1	솔로몬군도	-	-

자료: 국무조정실(2015)

2. 선정 기준

2010년 이전 유·무상 원조의 중점협력국이 별도로 선정되는 시기에는 선정의 기준이 내부적으로도 명확하지 않았고 대외적으로 거의 발표되지도 않았다. 예를 들어 유상원조의 경우 우리나라와의 경제협력 잠재력과 채무상환 능력이 주로 고려된 것으로 알려져 있지만

더 구체적 기준은 알 수 없다. 무상원조의 경우는 그 기준을 더욱 알기 어렵다. 다만 유·무상 원조 모두 대륙간 안배를 중요하게 고려한 것으로 판단되며 해당 대륙에서 소득 수준이 상대적으로 낮아 개발수요가 있으면서도 국가 규모가 비교적 커 우리와의 경제, 외교적 측면에서 중요하게 고려해야 하는 나라들이 포함되는 경향이 강했다. 전체적으로 원조의 효과성보다는, 유상원조의 경우에는 양국간의 경제적 관계가 무상원조의 경우에는 외교적 관계 및 지역거점의 성격이 중요하게 고려되었다고 할 수 있다.

2010년 제1기 통합 중점협력국을 선정할 때는 선정의 기준을 비교적 명확히 설정하고 그 기준도 외부에 많이 발표하였다. 총리실, 기획재정부, 외교통상부가 같이 선정기준을 마련하였는데, 선정은 모두 4단계를 거쳐 이루어진다. 전반 1, 2 단계에서는 정량평가가 이루어지고, 후반 3, 4 단계에서는 정성평가가 이루어진다. 1단계에서는 개도국의 소득수준을 기준으로 DAC이 정한 원조대상국가가 정해지는 것이므로 매우 단순한 절차이다. 2단계가 가장 중요한 단계인데, 국제사회 기준, 우리와의 관계, 원조의 효과적 수행이라는 세 가지 요소가 고려되었다. 국제사회의 기준이란 원조 수요(aid needs)나 빈곤의 정도를 의미한다. 즉 해당 국가가 얼마나 원조를 필요로 하는 사회경제적 상황인지를 평가하는 것이며, 이를 위해 소득수준이나 인간개발지수(HDI, human development index) 같은 정량지표가 사용되었다. 우리와의 관계는 해당 국가나 경제적 혹은 외교적 측면에서 우리나라에게 얼마나 중요한 나라인지 혹은 중요한 나라가 될 수 있는지를 판단하는 것이다. 간단히 말해 우리 국익(national interests)의 요소를 평가하는 것이다. 이를 위해 경제규모, 양자간 교역규모 등이 이용되었을 것으로 판단된다. 마지막으로 원조의 효과적 수행은 원조 사업 수행의 용이성을 평가하는 것이다. 예를 들어 대사관이나 KOICA 현지 사무소의 존재 여부 등이 고려되었을 것이다. 이 세 요소에 대한 가중치는 각각 30%, 55%, 15%로 알려졌다. 2단계의 정량화 작업을 통해 후보국 30개를 선정하였다.

3단계에서는 정량지표에 제대로 반영되지 못한 요인들을 고려하여 위해 정성적으로 판단했을 때 중요한 국가들이 후보군에 추가되었다. 총리실, 기획재정부, 외교통상부가 각각 의견을 제시하여 이 단계에서 총 10개국을 후보에 추가되었다. 마지막 4단계에서는 2, 3단계에서 후보국에 포함된 40개국을 종합적이고 전략적으로 평가하여 최종 중점협력국 26개국을 선정하였다. 이상의 과정은 <표 1-2>에 정리되어 있다.

제1기의 선정과정은 다음과 같은 특징을 가지고 있었다. 첫째, 체계적으로 선정하기 위해 상당한 노력을 기울였다는 점이다. 둘째, 최초의 유무상 통합 중점협력국이라는 점 때문에 총리실을 비롯한 3개 부처가 긴밀히 협의하며 합의에 기초에 선정했다는 점이다. 셋째, 선정과정의 투명성을 유지하기 위해 정량적 지표를 비교적 많이 활용하였으며 또 선정의 기준을 매우 세부적으로 외부에 공개했다는 점이다. 이런 정도의 공개는 다른 공여국에서는 찾아보기 어렵다. 넷째, 우리나라의 양자관계 즉 국익의 요소가 가장 중요하게 고려되었

다. 2단계에서 이 요소의 가중치가 55%로 압도적이었으며 정성적 판단 단계에서도 중요하게 고려되었을 것으로 추측된다. 마지막으로 원조가 효과적으로 수행되어 해당 분야에서 우리나라가 유의미한 변화를 유도할 수 있느냐 하는 효과성(effectiveness)이나 영향력(impact)은 거의 고려되지 않았거나 약한 정도로만 고려된 것으로 판단된다.

〈표 1-2〉 제1기 통합 중점협력국 선정(2010년)의 절차와 기준

	평가요소	가중치	지표	방법
1단계	수원 필요성	100%	소득수준	국제기구 통계 사용
2단계	국제사회 원조기준	30%	소득수준, UN 인간개발지수, MDG 달성도	국제기구 통계 사용
	한국과의 관계	55%	외교적 관계, 경제협력 잠재력 등	관련부처 우선순위 제출
	원조의 효과적 수행	15%	수원국 거버넌스, 공관 및 수행기관 현지 주재여부, 교민 수	현재주재 및 교민협조 가능성 고려 평가
3단계	정성평가		외교 및 경제적 요인, 수원의지, 국가 부적절성(UN제재국, 정정불안 등), 원조소외국 고려	관련부처 정성평가
4단계	종합 정성평가		국가의 전략적 중요성, 지역별 안배, 원조소외국 고려 등	범정부적 판단

자료: 박복영 외(2013), p. 31.

2015년 중점협력국을 재조정할 때도 비슷한 요소들이 고려된 것으로 판단된다. 국제개발협력위원회 회의자료에 따르면, “정량 및 정성적 접근법을 병행하여 수원국에 대한 원조 필요성과 우리나라의 국가 전략적 측면을 동시에 고려”했다고 한다.²⁾ 정량평가 단계에서는 수원국 발전수준, 수원국 거버넌스, 우리나라와의 외교, 경제적 관계 지표를 계량화하였고 설명한다. 그리고 정성평가 단계에서는 기존 운용 성과와 잠재적 협력 가능성을 고려하기 위해 관계부처 및 전문가 의견을 수집하였다. 2015년에는 선정기준 및 절차에 관해 상세한 내용이 공개되지 않았는데, 아마 이것은 2010년 선정 이후 선정 결과의 타당성 및 절차의 투명성에 대한 시민사회 등의 일부 비판이 있었기 때문인 것으로 판단된다.³⁾

재조정된 결과를 보면, 우선 소규모 국가인 동티모르와 솔로몬군도가 제외되었다. 그리고 아시아에서는 양자관계나 잠재성 측면에서 중요한 미얀마가 포함되었다. 아프리카의 경우 콩고, 나이지리아, 카메룬이 제외되고 대신 탄자니아와 세네갈이 포함되었다. 이런 조정은 자원외교의 관점에서 ODA를 활용하려고 했던 이명박 정부의 정책에 대한 비판을 수용한 결과로 판단된다. 왜냐하면 제외된 3개국은 모두 아프리카의 대표적인 자원부국이기 때

2) 국제개발협력위원회 (2015), 『제21차 국제개발협력위원회 안건』, 2015. 3.

3) 2010년에 선정된 중점협력국가 중 동티모르와 솔로몬군도와 같은 소규모 국가가 포함된 것은 부적절하다는 의견이 있었다.

문이다. 대신 동아프리카와 서아프리카에서 비교적 규모가 큰 탄자니아와 세네갈이 각각 포함되었다. 결국 2015년의 중점협력국 조정은 자원의외교라는 정권 차원의 정책적 고려와 기타 특수한 고려 때문에 포함되었던 국가들을 제외하는 과정이었다고 할 수 있다. 하지만 양자의 경제 및 외교적 관계를 중요하게 고려하고 대륙별로 안배하려는 노력은 변하지 않은 것으로 판단된다. 그 결과 전체적으로는 큰 변화가 없었다.

3. 지원전략과 중점 분야

중점협력국에 대한 지원 전략과 중기계획을 체계화한 것이 국가협력전략(country partnership strategy)이다.⁴⁾ CPS는 우리나라의 ODA 전략 및 중점협력국의 개발과제를 종합적으로 고려하여 중점지원 분야 및 실행계획을 제시한다. 제1기에는 대부분 국가의 CPS가 2012~13년에 작성되어 재원배분 및 사업계획 수립 시에 활용도가 높지 않았던 것으로 평가되었다.⁵⁾ 우선 CPS상의 전략과 실제 사업 및 재정 계획 사이의 연계가 부족하여 전략보고서의 실용성이 떨어졌다. 둘째, 짧은 기간에 다수 국가의 CPS를 작성함으로써 내용이 부실하였다. 셋째, 다수의 ODA 수행기관들이 사업을 기획 혹은 선정할 때 CPS가 실질적으로 구속력을 갖지 못했으며, 참고자료로서도 사용되지 못하는 경우가 있었다.

2기 CPS를 작성할 때는 이런 문제점을 개선하기 위해 노력하였다. 우선 국무조정실 주관으로 CPS를 작성하기 위한 産官學研작업반(Working Group)을 구성하여 운영하였다. 그리고 작업반의 지역전문성을 높이는 데 중점을 두었다. CPS에서 가장 중요한 것은 국가별로 중점 지원 분야를 선정하고 분야별 계획과 목표를 수립하는 것이다. 이를 위해 공관 및 수원국의 의견을 수렴하고, 우리나라의 산업별 경쟁력을 분석하기 위해 노력하겠다고 밝혔다. 그 결과 2기에서는 24개 중점협력국 CPS가 모두 2016년에 작성 완료되었다. 1기의 경우 해당 기본계획 기간의 3년차(2013년)에 작성이 완료된 데 비해, 2기에서는 1년차(2016년)에 모두 완료된 것은 개선된 점이라고 할 수 있다.

CPS는 그간의 우리 지원성과를 평가하고 수원국의 개발 현황과 개발전략을 파악한 후 우리의 지원계획을 수립하는 순서로 구성된다. 지원계획에는 기본방향, 중점협력분야, 분야별 지원방안, 예상 결과물이 포함된다. 그리고 이 계획을 이행하기 위한 협력방안, 그리고 마지막으로 사업의 모니터링과 평가 방안이 제시된다. 중점지원분야의 경우 국가별로 대개 4개의 분야가 선정되며, 분야의 분류단위는 DAC의 분야기준으로 대분류 단위에서 선정된다. 2기 중점협력국별 중점지원 분야는 <표 1-3>과 같다.

4) 2010년 이전에는 국가지원전략(CAS, Country Assistance Strategy)로 불리기도 하였다.

5) 국제개발협력위원회(2013), 『제16차 국제개발협력위원회 안건』, 2013. 8.

〈표 1-3〉 24개 중점협력국별 중점지원 분야

지역	국가명	중점지원 분야
아시아 (11개국)	네팔	물관리 및 보건위생 / 교육 / 지역개발 / 에너지
	라오스	물관리 및 보건위생 / 에너지 / 교육 / 지역개발
	몽골	교육 / 물관리 및 보건위생 / 공공행정 / 교통
	미얀마	공공행정 / 지역개발 / 교통 / 에너지 /
	방글라데시	교육 / 교통 / 물관리 및 보건위생 / 통신
	베트남	교통 / 교육 / 물관리 / 공공행정
	스리랑카	교육 / 교통 / 물관리 및 보건위생 / 지역개발
	인도네시아	교통 / 공공행정 / 환경보호 / 물관리
	캄보디아	교육 / 물관리 및 보건위생 / 지역개발 / 교통
	파키스탄	교통 / 에너지 / 물관리 및 보건 / 지역개발
	필리핀	지역개발 / 물관리 및 보건위생 / 교통 / 재해예방
아프리카 (7개국)	가나	지역개발 / 보건위생 / 교육 / 에너지
	르완다	교육 / 지역개발(농촌개발) / 통신(ICT)
아프리카 (7개국)	모잠비크	교통 / 에너지 / 물관리 및 보건위생 / 교육
	세네갈	지역개발 및 수산업 / 교육 / 물관리 및 보건위생 / 교통
	에티오피아	물관리 및 보건위생 / 지역개발 / 교통·에너지 / 교육
	우간다	지역개발 / 교육 / 보건위생
	탄자니아	물관리 및 보건위생 / 교통 / 교육 / 에너지
중남미 (4개국)	볼리비아	보건위생 / 지역개발 / 교통 / 에너지
	콜롬비아	교통 / 산업 / 지역개발 / 평화구축
	파라과이	물관리 및 보건위생 / 교통 / 지역개발 / 통신
	페루	보건위생 / 공공행정 / 환경보호 / 교통
중동·CIS (2개국)	아제르바이잔	통신 / 공공행정 / 물관리 / 지역개발
	우즈베키스탄	공공행정 / 교육 / 물관리 및 보건

자료: 관계부처 합동, 「국가별 국가지원전략(CPS)」

제2절 중점협력국 자원배분 현황

1. 국가별 배분

1기 중점협력국 26개국에 대한 국별 지원규모는 <표 1-4>와 같다. 2011년 5.8억달러에서 2015년에는 8.8억달러로 5년간 약 52%가 증가하였다. 중점협력국을 지정하는 가장 큰 목적이 재원의 집중을 통해 원조효과를 높이는 것이다. 그런 점에서 이들 국가군에 대한 원조규모가 증가한 것은 바람직하지만 같은 기간에 우리나라 전체 원조가 매우 빠르게 증가했다는 점을 고려하면 선택과 집중이 이루어졌다고 보기 어렵다. 전체 양자원조 중 중점협력국에 대한 지원 비율은 같은 기간 59.4%에서 59.6%로 거의 변하지 않았다. 즉 중점협력국 지정에도 불구하고 실제 재원의 집중은 나타나지 않았다. 중점협력국 목표 지원 비율인 70%를 달성하지 못했을 뿐만 아니라 증가하지도 않은 것이다.

그런데 국가별로 보면 다소 상이한 모습을 볼 수 있다. 중점협력국 지정 이후 의미 있는 지원 증가가 이루어진 국가들도 있다. 에티오피아, 모잠비크, 가나, 우간다, 르완다와 같은 아프리카 국가들과 남미의 볼리비아가 여기에 속한다. 이것은 중점협력국 지정 이후 재원을 집중하기 위한 우리 원조기관의 노력도 있었고, 수원국 역시 흡수능력(absorptive capacity)이 있었음을 의미한다. 반면 지원의 규모도 작는데 크게 증가하지도 않거나 오히려 감소한 나라들도 있다. 솔로몬군도, 파키스탄, 나이지리아, 아제르바이잔, 동티모르, DR콩고, 페루, 파라과이, 우즈베키스탄 등이 여기에 속한다. 이 나라들은 국가규모가 매우 작거나 소득이 상대적으로 높은 것이 특징이다. 나이지리아, 아제르바이잔, DR콩고 등은 자원이 상대적으로 풍부하여 자원외교의 측면에서 우리가 중요할 수 있으나, 수원국은 정작 우리나라의 지원에 큰 관심이 없거나 수용할 준비가 되어 있지 않았던 것이다.

앞의 대조적인 두 그룹에 속하지 않은 국가들은 대부분 아시아 국가들이다. 베트남, 라오스, 캄보디아, 방글라데시 등이 여기에 속한다. 원조의 규모가 비교적 큰 상태에서 점진적으로 규모가 증가하는 국가들이다.

2기 통합중점협력국에 대한 지원 비중은 1기에 비해 오히려 더 감소하였다. <표 1-5>는 2016~17년 동안 상위 30개국의 지원 규모 현황이다. 전체 양자원조 중 24개 중점협력국에 대한 비중은 2016년에는 58.5%, 2017년에는 55.8%로 1기에 비해 오히려 더 줄어들었다. 이것은 효과 제고를 위한 재원의 집중이라는 측면에서 후퇴가 있음을 의미한다. 특히 24개 국가 중 콜롬비아, 파라과이, 페루, 파키스탄은 상위 30개국에 포함되지 않을 정도로 지원 규모가 작았다. 파라과이를 제외한 3개국은 경제규모가 상당히 큰 나라임에도 불구하고 지원 규모가 작다는 것은 우리나라 원조에 대한 수요 자체가 낮다는 것을 시사한다.

〈표 1-4〉 1기 통합 중점협력국 지원 현황(2011~15년)

(단위: 순지출 기준, 백만달러)

중점협력국	2011	2012	2013	2014	2015
베트남	139.49	200.32	234.56	178.84	217.16
라오스	33.48	23.52	27.07	28.98	87.63
캄보디아	62.23	56.15	60.54	68.62	65.85
방글라데시	80.02	46.76	44.71	68.06	52.16
에티오피아	11.61	20.44	27.34	42.91	46.02
필리핀	35.69	31.33	42.74	60.93	44.04
모잠비크	6.48	25.13	57.08	56.51	42.29
가나	5.06	23.44	9.85	15.82	39.84
인도네시아	24.29	37.23	31.5	21.49	39.55
스리랑카	43.36	51.49	44.93	44.78	27.46
몽골	30.5	31.79	27.67	30.76	24.2
우간다	2.41	3.99	11.42	12.16	22.95
르완다	5.82	7.11	12.48	16.46	20.93
볼리비아	1.35	5.64	6.76	17.21	20.62
네팔	20.97	20.77	17.09	14.44	17.56
카메룬	4.3	15.51	7.18	11.36	16.7
콜롬비아	8.17	5.37	21.61	20.04	15.12
우즈베키스탄	21.99	19.09	10.7	14.47	14.96
파라과이	5.71	8.29	8.78	10.76	11.54
페루	6.79	9.25	9.6	9.31	9.89
콩고민주공화국	5.99	6.85	6.29	11.52	9.71
동티모르	7.02	7.55	3.6	4.02	9.01
아제르바이잔	11.29	6.2	10.32	16.67	6.71
나이지리아	2.21	3.66	4.68	3.04	5.53
파키스탄	11.74	7.09	35.85	12.91	5.74
솔로몬군도	0.3	0.6	0.83	1.49	2.83
총계(양자 ODA 대비 비율, %)	588.27 (59.4%)	674.57 (57.0%)	775.18 (59.2%)	793.56 (56.9%)	876 (59.6%)

자료: OECD DAC 통계, 『2017년 ODA 백서』에서 인용.

반면 2기에 새로 추가된 3개국인 미얀마, 탄자니아, 세네갈에 대한 지원의 규모는 상당히 큰 것으로 나타났다. 이것은 적어도 재원의 집중, 우리 원조에 대한 수요의 측면에서는 적정하게 중점협력국에 포함되었음을 의미한다. 그리고 실제 지원규모가 큰 국가임에도 불구하고 중점협력국에 포함되지 않은 국가도 있다. 아프가니스탄, 니카라과, 에콰도르가 여기에 속한다. 이런 점은 향후 중점협력국가의 재조정이나 선정기준 검토 시 반드시 고려되어야 할 것이다.

〈표 1-5〉 2기 통합 중점협력국 지원 현황(2016~17년)

(단위: 순지출 기준, 백만달러)

국가	2016	2017	합계
베트남	179.83	182.01	361.84
미얀마	44.42	74.64	119.05
캄보디아	53.15	64.15	117.30
에티오피아	61.59	46.95	108.55
탄자니아	63.60	39.29	102.88
필리핀	59.95	37.43	97.38
라오스	36.58	55.10	91.68
인도네시아	41.66	47.97	89.63
아프가니스탄	51.36	32.23	83.59
모잠비크	46.01	36.64	82.65
우즈베키스탄	26.80	54.04	80.84
가나	23.18	45.99	69.18
몽골	41.41	23.29	64.70
방글라데시	27.45	33.82	61.27
니카라과	25.22	35.56	60.77
세네갈	36.57	23.31	59.88
에콰도르	24.11	34.73	58.84
우간다	27.70	28.94	56.64
요르단	29.86	20.24	50.10
스리랑카	30.22	11.77	41.98
볼리비아	18.33	18.70	37.03
카메룬	11.25	25.57	36.82
르완다	18.27	16.52	34.79
온두라스	10.19	23.23	33.42
네팔	15.65	16.57	32.22
이라크	13.09	17.32	30.40
마다가스카르	9.37	19.56	28.93
말리	15.85	12.11	27.96
아제르바이잔	12.36	14.67	27.03
시리아	12.41	14.44	26.86
Top 30개국 합계	1,067.43	1,106.81	2,174.23
양자 ODA 합계	1,548.15	1,615.03	3,163.18
중점협력국 비중	58.5%	55.8%	57.14%

자료: OECD DAC 통계를 이용해 저자 계산

2. 분야별 배분

앞의 <표 1-3>과 같이 CPS에는 중점협력국 별로 중점지원 분야를 정해 놓고 있으며, 이 분야에 전체 원조의 70% 이상을 집중하는 것을 목표로 하고 있다. <표 1-6>은 2016-17년 동안 국가별로 중점분야의 지원 비율을 계산하여 정리한 것이다. 중점분야 지원 비율은 평균 64.8%로 목표인 70%에 근접한 수준이다. 그리고 많은 나라에서 중점분야 지원 비율이 70%를 상회하고 있다. 다만 페루, 파키스탄, 미얀마 등에서는 매우 낮고 파라과이, 르완다, 콜롬비아, 방글라데시 등에서는 목표에 10%p 이상 못 미치고 있다.

따라서 중점분야에서는 집중도가 전체적으로 높은 것으로 판단할 수 있다. 하지만 중점분야가 대분류 기준으로 넓게 정의되고 있고, 또 국가당 실제로는 4~5개 분야가 지정되어 있다. 이 분야들도 우리 양자 원조 전체에서 압도적인 부분을 차지하는 분야들이다. 예를 들어 캄보디아의 중점분야는 교육, 교통, 물관리, 보건, 지역개발이며, 이 분야 지원 비율은 80.0%로 계산되었다. 그런데 위 5개 분야는 우리나라 전체 양자원조에서 차지하는 비중이 60.8%를 차지한다.⁶⁾ 즉 전체 양자원조의 평균적인 분포만 따르더라도 위 중점분야에 60.8%에 지원하게 된다는 뜻이다. 이 비율이 실제로 80.0%였다고 해도 특정 분야에 사업이 집중되어 이루어졌다고 판단하기 어렵다. 대신 처음부터 중점분야가 매우 폭넓게 정해져 있었다는 점에 유의할 필요가 있다.

<표 1-6> 2기 중점협력국의 중점협력분야 지원 비율(2016~17년 합계)

(단위: 순지출 기준, 백만달러, %)

중점협력국	지원 총액	중점분야 지원액	비중
베트남	361.84	280.38	77.5
미얀마	119.05	27.61	23.2
캄보디아	117.30	93.84	80.0
에티오피아	108.55	91.14	84.0
탄자니아	102.88	72.47	70.4
필리핀	97.38	63.30	65.0
라오스	91.68	62.37	68.0
인도네시아	89.63	69.83	77.9
모잠비크	82.65	67.50	81.7
우즈베키스탄	80.84	50.18	62.1
가나	69.18	40.94	59.2

6) 미분류 사업과 공여국 행정비용을 제외한 후의 비율이다. 그리고 지역개발은 DAC 분류기준에서는 별도의 항목이 없는데, 본 연구에서는 지역개발이 타부문과 기타 사회인프라 및 서비스에 포함되었을 것으로 가정하고 비중을 계산하였다.

〈표 1-6〉의 계속

(단위: 순지출 기준, 백만달러, %)

중점협력국	지원 총액	중점분야 지원액	비중
몽골	64.70	58.84	90.9
방글라데시	61.27	31.33	51.1
세네갈	59.88	52.85	88.3
우간다	56.64	36.91	65.2
스리랑카	41.98	31.69	75.5
볼리비아	37.03	26.95	72.8
르완다	34.79	16.40	47.1
네팔	32.22	19.81	61.5
아제르바이잔	27.03	21.03	77.8
페루	23.02	8.32	36.1
콜롬비아	21.66	12.14	56.0
파라과이	20.44	12.06	59.0
파키스탄	5.57	1.45	26.0

제3절 DAC 공여국들의 중점협력국 정책

1. 개관

여기서는 다른 주요 공여국의 중점협력국 정책, 특히 선정기준과 실제 운용방법을 살펴봄으로써 우리나라의 중점협력국 정책에 대한 시사점을 찾고자 한다. DAC 회원국의 중점협력국 현황을 체계적으로 정리한 자료는 찾기 어려우며 개별 국가 역시 상세한 정보를 제공하지 않는 경우가 많다.

그런데 다수의 자료를 종합해 보면 대부분의 DAC 회원국들은 이름은 조금씩 다르지만 실질적으로 중점협력국을 지정하여 운용하고 있다. OECD(2009)에 따르면 당시 24개 DAC 회원국 중 미국과 EU만 중점협력국을 지정하지 않고 나머지 국가들은 모두 지정하고 있었다. 특이한 것은 일본의 경우 개별 국가가 아니라 아시아 전체를 중점협력지역으로 지정하고 있었다는 것이다.

그런데 각국의 중점협력국 정책은 매우 다양한 모습을 보이고 있다. 우선 중점협력국의 숫자를 보면, 2010년 현재 포르투갈과 노르웨이는 각각 6개, 7개국만을 지정한 반면 프랑스와 독일은 각각 55개국, 58개국으로 매우 많은 수를 지정하고 있었다. 이 두 나라는 아시아

개도국 전체를 지정한 일본과 유사하게 사하라 이남 아프리카 저소득국가를 거의 모두 중점협력국으로 지정하고 있었다. 비교적 원조 규모가 큰 영국, 네덜란드, 스웨덴, 호주, 이탈리아, 캐나다, 스페인 등은 20~35개국 정도를 지정하고 있었다. DAC 회원국들의 평균 중점협력국 수는 24개국 내외였다.

중점협력국에 대한 재원의 집중도도 다양했다. 영국, 캐나다, 호주, 스웨덴, 벨기에 등은 중점협력국 수가 많지 않음에도 재원 집중도가 70~80%에 이를 정도로 높았다. 반면 프랑스, 독일, 일본, 이탈리아 등은 집중도가 우리보다 낮은 것으로 조사되었다.

〈표 1-7〉 주요 DAC 회원국의 중점협력국 지정 현황과 집중도(2010년 기준)

(단위: 개, %)

	중점국 지원 비중 (A)	전체 지원국 수 (B)	중점 국가 수 (C)	중점 국가 비율 (D=C/B)	수원액 20위 내 중점국 수 (E)	포함 비율 (E/C)	중점국당 지원 비율 (F=A/C)
캐나다	75.7	159	20	12.6	13	65	3.8
프랑스	60.1	147	55	37.4	10	50	1.1
독일	79.6	153	58	37.9	13	65	1.4
일본	68.1	158	33	20.9	12	60	2.1
네덜란드	42.1	104	15	14.4	10	67	2.8
스웨덴	75.7	125	33	26.4	15	75	2.3
호주	86.0	98	30	30.6	15	75	2.9
오스트리아	32.0	130	15	11.5	10	67	2.1
벨기에	78.0	117	18	15.4	14	78	4.3
덴마크	46.1	105	13	12.4	10	77	3.5
핀란드	55.0	124	9	7.3	9	100	6.1
그리스	84.2	118	28	23.7	11	55	3.0
아일랜드	66.0	104	9	8.7	9	100	7.3
이탈리아	49.3	123	38	30.9	12	60	1.3
룩셈부르크	61.0	94	10	10.6	10	100	6.1
노르웨이	26.2	127	7	5.5	6	86	3.7
포르투갈	89.1	61	6	9.8	6	100	14.9
스페인	57.8	140	22	15.7	10	50	2.6
스위스	51.8	124	29	23.4	12	60	1.8
영국	79.9	142	22	15.5	16	80	3.6
평균	63.2	122.7	23.5	18.5	11.2	73.4	2.7
한국(2010)	61.5	116	26	22.4	11	55	2.4

자료: 박복영 외(2013), p. 41

결국 제한된 재원을 소수의 국가에 집중함으로써 원조의 영향을 높여야 한다는 데는 공감하지만 현실적으로 그것을 실현하는 것이 쉽지 않다는 것을 시사한다. 그리고 중점협력국 정책에 정해진 정답이 있는 것이 아니라, 각국의 특수성을 고려하여 전략적으로 선택할 수밖에 없다는 것을 의미하기도 한다. 중점협력국의 수가 작으면 개별 국가에서 의미 있는 변화를 유도할 가능성은 높다. 하지만 원조가 실제로 중요한 대개도국 외교적 수단임을 인정한다면, 다수의 국가에서 그 수단을 포기하기란 쉽지 않다. 그리고 기존에 원조를 제공하고 있던 국가들에 원조를 중단하거나 중점협력국에서 제외함으로써 규모를 대폭 축소하는 것 역시 외교적 문제를 야기할 수 있다.

즉 많은 나라에서 개발효과성의 감소를 부분적으로 감수하더라도, 다양한 국가와 개발협력의 관계를 유지하고 자국의 가시성(visibility)을 확대하려는 정치외교적 동기도 작용하고 있는 것이다. 결국 집중도의 문제는 이 상충관계(trade-off) 속에서 어느 쪽에 더 큰 비중을 둘 것인가의 문제이다. 그리고 또 하나 주목할 것은 유상원조를 거의 제공하지 않는 공여국과 달리, 유상원조를 병행하고 있는 일본, 프랑스, 독일은 모두 중점협력국가의 수가 매우 많은 편에 속한다는 점이다. 이것은 두 개의 원조 수단을 모두 사용하는 상황에서, 무상원조와 유상원조의 타깃 그룹이 차별화되기 때문일 수 있다. 즉 양 그룹을 모두 포괄하다 보니 숫자가 늘었을 수 있다. 그런데 뒤에서 살펴보겠지만, 최근의 일반적 추세는 중점협력국의 숫자를 줄여서 재원의 집중도와 원조 효과성을 증대시키는 방향으로 가는 것이다.

2. 영국

영국은 2010년까지 43개 국가에 의미 있는 수준의 양자원조를 제공했지만, 2011년부터는 대폭 줄여 28개국을 지정하여 운영하고 있다. 28개국 중 21개국이 취약국가(fragile state)이다. 영국의 원조 담당부처인 DFID(Department for International Development)가 중점협력국을 선정할 때 가장 중요하게 고려한 요소는 원조의 영향(impacts)였으며, 이를 극대화할 수 있는 국가에 양자원조를 집중하기로 결정한 것이다. 보다 구체적으로는 개발수요(development need), 원조 예상 효과성(likely effectiveness), 영국 정부의 전략적 조응성(strategic fit)이었다. 이런 요소를 고려한다고 알려져 있지만 구체적으로 어떻게 어느 정도의 비율로 고려하는지는 발표하지 않고 있다.⁷⁾ 결국 원조가 효과를 낼 수 있는가가 가장 중요한 기준이지만, 정치외교정책의 측면의 전략적 고려도 이루어진다.

영국에서 흥미로운 점은 2011년 대상국을 축소할 때 세 가지 점을 고려했다는 것이다. 우선 전략적 판단으로 원조를 중단하기로 결정한 국가가 있는데, 바로 중국과 러시아이다.

7) 다만 DFID는 원조의 필요 효과성(need-effectiveness index)를 계산하여 중점지원국들이 이 지수에서 높은 점수를 받고 있다는 점을 강조한다. 이 지수에는 원조 필요성을 나타내는 빈곤인구, 인간개발지수, 국가취약지수가 포함되며, 원조 효과성의 지표로 세계은행의 제도정책평가지수(CPIA, country policy and institutional assessment)가 포함된다. 하지만 이 지수가 대상국 선정의 기준은 아니다.

두 번째는 소득이 증가하여 원조 졸업대상(graduation)으로 분류한 나라들이 있는데, 베트남과 인도네시아가 대표적이다. 마지막으로 현지 사무소가 없거나 수원 역량이 부족해 원조 효과를 기대하기 어려운 나라들도 제외했는데, 니제르와 감비아가 여기에 포함되었다. 즉 개도국의 여건 변화와 기존 원조 성과를 평가하여 중점협력 대상국을 축소한 것이 특징적이며, 이 과정에서 고도의 전략적 판단도 이루어진다. 한편 DFID는 중점협력국이 아닌 개도국에서는 지역사무소를 점진적으로 철수하고 지원을 종료할 예정이다.

DFID는 상위 5개 수원국에 예산의 40%, 상위 10개국에 60% 이상을 투입할 만큼 높은 재원집중도를 유지한다.⁸⁾ 그리고 DFID의 양자 프로그램은 현재 28개 우선순위국가에 초점을 맞추고 있는데, 2012~13년에 할당한 예산의 83%가 이들 국가에 배정되었다. 그리고 양자원조 예산의 66%가 21개 취약국가에 배정되었다.⁹⁾

중점협력국의 사업계획과 관련해서는 영국은 수원국에 상당한 자율성을 부여한다. 예를 들어 원조사업의 우선순위와 사업분야를 수원국 스스로 결정하게 한다. 그리고 향후 4년간의 개발목표도 수원국과의 협의를 통해 설정한다.

3. 네덜란드

네덜란드 역시 2011년에 기존의 33개국 대상 양자협력을 15개 중점협력국으로 집중하기로 결정하였다. 소액의 원조를 지나치게 많은 나라에 분산함으로써 원조가 분절화되고 효과는 불분명하다는 평가를 바탕으로 한 것이다. 그리고 중점협력국에서 제외된 18개국에 대해서는 원조를 단계적으로 축소하거나 중단하기로 하였다.

중점협력국을 선정할 때는 개도국의 개발수요, 네덜란드의 비교우위와 전략적 이해관계를 고려했다고 한다. 그리고 네덜란드의 전체 원조가 안정과 법질서, 식수, 식량확보, 모자보건이라는 네 부분에 집중하고 있는데, 수원국이 이 분야에서 효과를 낼 수 있는가를 중점협력국 선정 시에 고려한 것이 특징이다.¹⁰⁾

네덜란드의 또 하나의 큰 특징은, 중점협력국의 상황에 따라 개발 및 양자간 관계의 목표를 다르게 설정하고 있다는 점이다. 2015년까지는 3그룹으로 구분했는데, 1) MDG 달성 목표 그룹, 2) 안전확보 목표 그룹, 3) 포괄적 협력관계 그룹이 그것이다. 1그룹은 저소득국이지만 기본적 안정이 확보되어 빈곤감축 같은 MDG 달성을 목표로 하는 그룹으로, 베냉, 에티오피아 등 6개 아프리카 국가가 여기에 속한다. 2그룹은 내전 등으로 국가의 안전 자체가 위태로운 국가로 행정능력과 치안 확보가 주요 목표인 국가군으로, 아프가니스탄, 남수단 등 5개국이 포함된다. 3그룹은 양호한 경제성장으로 중소득국이거나 진입이 예상되는

8) UK National Audit Office(2015), "Trends in total UK Official Development Assistance and the Department for International Development's expenditure", National Audit Office, p. 16.

9) OECD DAC (2014), "Peer Review: United Kingdom", OECD, p. 48.

10) OECD DAC (2011), "Peer Review: Netherlands".

국가로 방글라데시, 케냐 등 4개국이 포함된다.¹¹⁾ 한편 네덜란드는 3그룹에 대해서는 개발 원조와 네덜란드 대외경제 관계와의 연관성을 더욱 강화해야 한다는 점을 강조한다.

2016년 이후에는 이 그룹이 2개로 축소되었다. 1그룹은 원조관계(aid relationship)를 유지하는 취약국가 그룹으로, 아프가니스탄, 예만, 브룬디, 말리 등 7개국이 포함된다. 2그룹은 전통적 관계(traditional relationship)를 유지하면서 경제성장 촉진을 목표로 하는 국가들로, 방글라데시, 인도네시아, 에티오피아, 가나 등 8개국이 포함된다. 결국 과거의 1그룹과 3그룹이 합쳐져 새로운 2그룹이 되었다고 할 수 있다. 주목할 점은 소득 증가로 중소득군에 속하게 되는 3개국, 즉 케냐, 가나, 인도네시아를 2020년에 중점협력국에서 제외할 예정이다.¹²⁾ 하지만 중점협력국의 수는 15개로 유지할 것이기 때문에 최빈국(LDC, least-developed countries) 중 3개국이 새로 중점협력국에 포함될 것으로 예상된다.¹³⁾

네덜란드의 정책에서 주목할 점은 첫째, 중점협력국의 상황에 따라 복수의 그룹으로 재분류하여 지원의 목표와 방향을 다르게 설정하고 있다는 점이다. 가장 취약한 국가들에는 인도주의적 지원에 집중하지만 경제적 잠재력이 있는 그룹에 대해서는 개발 촉진을 통해 양자간 경제관계를 강화하고자 한다는 점이다. 둘째, 중점협력국가의 수를 미리 정해 놓고 일부 국가가 졸업하면 다른 국가를 추가로 편입시키는 방법을 사용한다는 점이다. 마지막으로 원조 전체가 집중하는 중점분야가 4개로 정해져 있다는 점이며, 중점협력국 선정에서도 이를 고려한다는 점이다.

4. 프랑스

프랑스는 원조에서 초점을 맞추는 지역을 중점협력국 대신 우선연대지역(ZSP, Zone de solidarite prioritaire)라고 불렀으며, 최근에는 차등협력국(partenariats differenciels)으로 명칭이 변경되었다. 하지만 여기서는 설명의 일관성을 위해 중점협력국으로 지칭할 것이다. 프랑스도 우리와 비슷하게 유무상 원조를 모두 실시하고 있으며 다양한 부처 및 지자체가 원조 사업을 별도로 시행하고 있어 소위 원조 분절화(fragmentation)가 매우 심한 나라로 평가된다. 정부 부처 간 정책조정을 위해 총리실 산하에 범정부 국제개발협력위원회(CICID, Comite interministeriel de la cooperation internationale et du developpement)가 운영되고 있으며 이를 뒷받침하기 위한 상설 사무국도 있다. CICID의 중요한 임무 중 하나가 중점협력국을 선정하는 것이다.

2004년 이후 프랑스가 지정한 중점협력국은 55개국이며 이 중 40개국이 사하라 이남 아프리카 국가이다. 그 외 북아프리카 3개국, 중동 3개국, 아시아태평양 5개국, 카리브해 4개국이

11) 더욱 자세한 내용은 박복영 외(2013), pp. 58-59 참조.

12) 인도네시아는 이미 중소득국가지만 과거 식민지관계를 고려하여 계속 중점협력국에 포함시킨 것으로 판단된다.

13) SEEK Development(2017), "Donor Tracker: The Netherlands", p. 10.

포함되어 있다. 아프리카의 거의 모든 나라가 포함되어 있으며, 다른 대륙에서도 소수의 국가가 포함되어 있다. 그런 점에서 실질적인 선택과 집중이 이루어진다고 보기는 어렵다. 이것은 아마도 구 프랑스 식민지들이 다수 있어 이들과의 관계를 유지하는 것이 원조의 중요한 기능 중 하나이기 때문일 것이다. 그렇다고 식민지가 아닌 국가를 명시적으로 차별하기도 쉽지 않을 것이다. 한편 여러 부처가 원조에 참여하는 관행 역시 중점국가의 수를 줄이는 데 장애로 작용했을 가능성이 있다.

이런 문제를 보완하기 위해 프랑스는 차등협력국 중에서도 특히 우선빈곤대상국(PPP)을 지정하여 관리하고 있다. 이들은 최빈국이면서 과거 식민지 관계 등 프랑스와 밀접한 관계를 갖는 나라들이다. 기존의 14개국에서 2012년에 3개국이 추가되어 현재 17개국으로 구성되어 있는데, 베닌, 부르키나파소, 코모로, DR콩고, 니제르 등인데 모두 사하라 이남 아프리카 국가이며 과거 프랑스 식민지였던 국가가 대부분을 차지한다. 선정기준은 역시 크게 두 가지인데, 하나는 개발 '필요'로 소득수준이나 기후변화에 대한 취약성 등이 고려된다. 다른 하나는 프랑스의 '유대'로 언어와 문화의 유사성, 역사적 관계, 경제관계 등이 고려된다.

프랑스는 원조의 체계적 집행을 위해 다양한 정책 문서를 만드는 것이 특징이다.¹⁴⁾ 최상위 문서인 개발협력 기본계획(DCCD, Document cadre de cooperation au developpement)은 프랑스의 10년간 장기 원조비전을 담고 있다. 중점지원 분야, 중점협력 대상지역, 장기목표 등이 포함되어 있다. 그다음 문서는 전략방안(POS, Plan d'orientation strategique)인데, 5년 주기로 작성되는 이 문서에는 주요 실행계획들이 포함되어 세부 계획을 수립하는 데 방향을 제시한다. 문서들 중 가장 흥미로운 것은 정부와 원조실시기관인 프랑스개발청(AFD)이 원조의 집행을 위해 체결하는 목표수단계약(COM, Contrat d'objectifs et de moyens)이다. COM은 3년 단위로 작성되는데 중점협력국에 대한 중점부문별 그리고 지역별로 달성해야 할 목표를 제시한다. 즉 일정한 예산을 투입해 이런 방향의 사업을 하여 이런 목표를 달성하겠다는 것을 AFD가 정부와 계약을 하는 것이라고 할 수 있다. 3년 단위 원조예산도 이를 근거로 책정된다. COM에는 중점협력국에 대한 지원계획도 상세하게 포함된다.

중점협력국가에 대한 지원 계획을 위한 국가협력전략(DCP, Document cadre de partenariat)은 수원국과의 협상을 통해 완성된다. 이 내용은 다년간(3~5년) 원조예산 프로그램으로 뒷받침된다. DCP의 준비, 작성, 운영 및 집행과정에서 수원국 현지 대사가 거의 모든 책임을 진다. 이것은 원조가 분절화된 상태에서 대사가 조정을 총지휘하는 소위 개발의 축(pole)이 되고 협상 창구를 단일화한다. 국별 지원규모는 5년 단위로 계획되며 중간 점검기간에 조정될 수도 있다. 중점협력국이 많기 때문에 DCP가 모든 국가에 도입되는 것은 아니지만 우선빈곤국은 모두 이를 수원국과 체결해야 한다. 이 문서에는 분야별로 중기 예산계획이 포함되어 있으며, 모니터링을 위한 지표가 열거되어 있다. 이행 상황을 점검하는 이행점검위원회가 수원국과 같이 구성되어 매년 평가를 한다. 하지만 이런 내용이 지나치게 구체적이

14) 이런 문서들의 내용과 기능에 대한 상세한 설명은 김세원 외(2013), 제4장을 참고할 수 있다.

어서 DCP를 더욱 간략하게 작성해야 한다는 견해도 있다.

프랑스의 사례에서 주목할 점은 중장기 원조계획에 따라 세부적인 계획들이 분야별, 국별로 작성되며 이것이 예산과 연계되어 수립된다는 것이다. 또한 중점협력국에 대한 예산지원이 5년 단위로 작성되며 중간에 1회 중간평가가 이루어져 조정된다는 점이다. 이런 계획에 기초하여 원조 집행기관인 AFD와 정부(예산당국) 사이에 COM이라는 일종의 계약이 체결된다. 형식적으로는 AFD는 이 계약을 이행하기 위해 노력해야 하며, 대신 세부 사업의 선정과 예산의 배정에서 자율성을 갖는다. 1년 단위로 예산과 세부 사업이 결정되어 예산과 사업의 예측 가능성이 떨어지는 우리나라에서도 이런 제도의 채택을 검토할 필요가 있다.

제4절 개선방안

1. 중점협력국가의 축소

현재 우리나라의 중점협력국 수 24개는 지나치게 많은 것으로 판단된다. 적정 수를 판정하는 기준은 없으며 판단하기도 어렵지만, 다른 공여국과 비교하면 많은 것이 분명하다. <표 1-7>에 나타난 바와 같이 2010년 현재 DAC 회원국의 평균 중점협력국 수가 우리와 같은 24개국이다. 하지만 우리나라의 원조규모는 <표 1-8>에 정리된 바와 같이 29개 회원국 중 16위에 불과하며 절대규모로는 독일의 1/10, 일본의 1/5 수준이다. 이것은 총지출 중에서 유상 원조의 상환액을 차감한 순지출을 기준으로 계산한 것인데, 연간 실제로 지원으로 총지출 기준으로 하면 우리의 상대규모는 훨씬 더 작을 것이다. 따라서 절대규모가 이 정도로 작은 상황에서 선택과 집중, 원조의 효과성 제고를 위해서는 국가 수를 줄이는 것이 바람직할 것이다.

또한 현재의 24개 중점협력국가 중 콜롬비아, 파라과이, 페루, 파키스탄은 우리나라의 수원국 상위 30개국에도 포함되지 않는 상황이다. 이는 중점협력국에 포함되어 있기는 하지만 실제로는 그에 부합하는 원조가 이루어지고 있지 않음을 의미하는 것이다. 특히 <표 1-9>와 같이 남미 3개국은 명목소득이 5,000달러(PPP 기준 1만달러)를 초과하는 중소득국으로 원조 수요가 낮은 상황이기 때문에 사업을 발굴하는 데도 어려움이 있을 것으로 판단된다.

그리고 앞에서 설명한 바와 같이 많은 공여국들이 원조 효과성을 높이기 위해 중점협력국의 수를 축소하는 추세에 있다는 것도 참고할 필요가 있다. 최근 많은 저소득국이 높은 성장률을 시현하며 중소득국으로 진입하자 공여국들이 이들을 졸업시키고 대신 원조를 최빈국이나 재해 및 전쟁 취약국가에 집중하는 경향이 강해지고 있다. 영국은 중점협력국의 수를 기존의 43개국에서 28개국으로 줄였으며, 네덜란드는 33개국에서 15개국으로 축소하였다. 프랑스는 실제로 17개국에 원조를 집중하기로 결정하였다.

이런 점들을 고려할 때 무상원조 지원 수요가 감소하고 지원성과가 부족한 중소득국은 무상원조 졸업대상으로 하여 무상원조를 유상원조로 전환하거나 단순 ODA 지원 대상에서 개발금융 등의 지원 수단을 활용한 광의의 개발협력 대상으로 전환할 필요가 있다. 결론적으로 중점협력국가의 수를 현재의 24개에서 15개 내외로 축소하고, 대신 원조의 실질적 영향을 높이는 방향으로 전환을 검토할 필요가 있다.

〈표 1-8〉 DAC 회원국의 원조규모와 ODA/GNI 비율

2017년 순위	국가명	2016		2017(확정)	
		ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI
1 (23)	미국	34,421	0.19	34,118	0.16
2 (6)	독일	24,736	0.70	24,157	0.67
3 (22)	영국	18,053	0.19	18,592	0.18
4 (19)	일본	10,417	0.20	11,851	0.23
5 (10)	프랑스	9,622	0.38	11,025	0.43
6 (13)	이탈리아	5,087	0.27	5,726	0.30
7 (8)	스웨덴	4,894	0.53	5,430	0.46
8 (7)	네덜란드	4,966	0.65	4,826	0.60
9 (16)	캐나다	3,930	0.26	4,116	0.26
10 (3)	노르웨이	4,380	1.12	3,944	0.99
11 (5)	스위스	3,582	0.70	3,125	0.70
12(17)	호주	3,278	0.27	2,834	0.23
13 (1)	스페인	4,224	0.94	2,493	1.02
14 (4)	덴마크	2,369	0.75	2,359	0.74
15 (9)	벨기에	2,300	0.50	2,104	0.45
16(26)	대한민국	2,246	0.16	2,097	0.14
17(14)	오스트리아	1,635	0.42	1,209	0.30
18(11)	핀란드	1,060	0.44	1,053	0.42
19(12)	아일랜드	803	0.32	813	0.32
20(27)	폴란드	663	0.15	642	0.13
21(18)	뉴질랜드	447	0.25	430	0.23
22 (2)	룩셈부르크	391	1.00	408	1.00
23(21)	포르투갈	343	0.17	369	0.18
24(24)	그리스	369	0.19	307	0.16
25(25)	체코	260	0.14	288	0.15
26(29)	헝가리	199	0.17	140	0.11
27(28)	슬로바키아	106	0.12	116	0.13
28(20)	슬로베니아	81	0.34	73	0.19
29(15)	아이슬란드	59	0.28	61	0.28
	DAC 회원국	144,921	0.32	144,707	0.31

주: 괄호 안은 ODA/GNI 비율 순위

자료: OECD Stat, OECD ilibrary

〈표 1-9〉 우리나라 중점협력국의 주요 경제지표

국가	1인당 GNI (PPP 달러)	1인당 GNI (명목달러)	인구 (백만명)	GDP (십억달러)
모잠비크	1,170	580	28.0	14.8
에티오피아	1,630	600	99.9	64.5
우간다	1,750	670	40.1	27.1
르완다	1,810	710	11.6	8.3
네팔	2,510	740	28.7	21.4
탄자니아	2,620	940	53.9	47.4
세네갈	3,050	1,290	15.0	17.8
캄보디아	3,300	1,060	15.5	18.0
방글라데시	3,560	1,190	161.2	195.1
가나	3,990	1,960	27.6	49.2
미얀마	5,230	1,210	52.4	59.7
파키스탄	5,320	1,430	189.4	270.6
베트남	5,630	1,950	93.6	193.2
라오스	5,870	2,000	6.7	14.4
우즈베키스탄	6,220	2,170	31.3	66.9
볼리비아	6,740	3,000	10.7	33.0
필리핀	8,880	3,520	101.7	292.8
인도네시아	10,710	3,430	258.2	860.9
몽골	11,190	3,850	3.0	11.7
파라과이	11,460	5,670	6.6	36.2
스리랑카	11,540	3,760	21.0	80.6
페루	12,140	6,160	31.4	189.9
콜롬비아	13,530	7,180	48.2	293.5
아제르바이잔	17,150	6,550	9.6	53.1

2. 원조 효과 중심으로 선정기준 변경

모든 공여국은 어느 나라에 얼마나 원조를 제공할 것인가를 결정할 때 그것이 개도국 개발에 기여하는 정도, 즉 원조의 효과성과 더불어 자국의 이익에 얼마나 부합하는지를 고려한다. 중점협력국을 선정할 때도 마찬가지이다. 우리나라의 선정 기준 역시 이 두 가지 요소를 모두 포함하고 있다. 이 두 가지 기준은 상충되는 기준이라기보다는 다른 차원의 기준으로 볼 수 있다. 개발협력을 국가전략으로 보는 차원에서는 국민의 세금으로 운용되는 모든 원조사업은 궁극적으로 국익이 선정기준이 될 수밖에 없다. 하지만 사업 시행 관점에서 보자면 원조를 통한 개발효과성이 없는 원조는 그 원천적 의미 자체를 상실하게 되며

원조를 하는 궁극적인 국익추구 기준에도 상반된다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 중점협력국과 중점협력 분야 선정에서 수원국의 소득수준과 상황에 따른 무상원조와 유상원조 간의 안배, 그리고 단순 ODA 지원 대상국과 개발금융 등을 활용한 광의의 개발협력 지원 대상국 간의 안배가 중요한 이슈가 된다. 예를 들어, 부채상환 능력이 제한된 최빈국과 취약국의 경우 무상원조 위주의 지원을 통해 개발효과성을 촉진시킬 수 있다. 반면 중점협력국 선정에서 대륙별 안배를 고려하고 규모가 큰 지역 거점국가를 선정하려는 경향이 작용한다. 이에 <표 1-9>와 같이 소득이 상당히 높은 중소득국이 포함된다. 대규모 중소득국에 대한 단순 ODA 혹은 무상원조 지원은 수원국의 호응도도 낮고 개발효과도 낮을 수 있다. 따라서 이러한 중소득국이 중점협력국으로 지정될 경우 무상원조 위주에서 유상원조 위주의 지원으로 전환하거나 단순 ODA 지원 대상에서 개발금융 등을 활용하여 경제협력으로 전환할 수 있는 광의의 개발협력 대상으로 전환할 필요가 있다.

특히 남미의 중점협력국들은 이미 소득이 매우 높으며, 아제르바이잔 역시 대규모 산유국이기 때문에 지원에 설득력이 떨어진다. 아시아지역의 인도네시아, 스리랑카, 베트남의 경우에도 대부분의 공여국은 이미 무상원조 지원 졸업대상에 포함시키고 있다. 예를 들어 <표 1-10>에 정리된 바와 같이 스리랑카, 아제르바이잔, 필리핀, 인도네시아, 파라과이, 페루의 경우 전체 원조에서 우리나라가 차지하는 비중이 20% 내외 혹은 이를 상회한다. 이러한 양상은 차별화 차원의 전략적 지원에 기인할 수도 있다. 하지만 어떠한 기준에서 전략적 고려가 되었는지, 그 기준의 타당성이 있는지, 그리고 유·무상 간 지원수단은 적절한지에 대한 검토 절차를 명시적으로 설치할 필요가 있다.

<표 1-10> 중점협력국 내 우리나라 비중과 순위

(단위: 백만달러, %)

국가	DAC	한국	한국 비중	한국 순위
스리랑카	182.68	41.98	23.0	1
라오스	538.89	91.68	17.0	2
몽골	880.02	64.70	7.4	2
베트남	3411.77	361.84	10.6	2
아제르바이잔	141.62	27.03	19.1	2
우즈베키스탄	562.71	80.84	14.4	2
필리핀	432.05	97.38	22.5	3
파라과이	70.81	20.44	28.9	3
미얀마	2128.70	119.05	5.6	4
세네갈	960.15	59.88	6.2	5
캄보디아	1072.87	117.30	10.9	5
인도네시아	69.11	89.63	129.7	5
모잠비크	2254.65	82.65	3.7	6

〈표 1-10〉의 계속

(단위: 백만달러, %)

국가	DAC	한국	한국 비중	한국 순위
탄자니아	2882.32	102.88	3.6	6
볼리비아	544.79	37.03	6.8	6
가나	1216.61	69.18	5.7	7
페루	88.88	23.02	25.9	7
에티오피아	4255.81	108.55	2.6	8
르완다	1002.56	34.79	3.5	8
우간다	2344.93	56.64	2.4	8
네팔	1201.73	32.22	2.7	9
방글라데시	3446.41	61.27	1.8	10
콜롬비아	1726.88	21.66	1.3	11
파키스탄	2997.59	5.57	0.2	13

주: 인도네시아는 2016년, 페루는 2017년 DAC 회원국들의 양자원조 예산이 음수인 관계로 비율이 정확히 산출되지 않음.

마지막으로 중점협력국 선정 시 정량적 지표와 종합적이고 전략적인 정성적 평가 간에 균형을 맞추는 것이 바람직하다. 정량적 평가는 국가선정을 투명하고 공정하게 한다는 장점은 있지만, 정작 중요하지만 계량화가 어려운 전략적 요소의 고려를 소홀하게 할 가능성이 크기 때문이다. 물론 정성 평가 시에 정치인이나 소수 유력인사의 외압이나, 대사관의 요청이나 특정기업의 이해관계 같은 요인은 차단해야 할 것이다.

3. 차별적 개발목표의 설정

우리나라는 공여국들 중 유무상 원조를 모두 제공하는 소수의 국가에 속한다. 이런 특성을 고려하여, 중점협력국을 2그룹으로 나누어 차별적 개발목표를 설정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 무상원조는 개발수요가 큰 저소득국 혹은 최빈국에 초점을 맞추는 반면, 유상원조는 채무상환 능력까지 고려해야 한다는 차이가 있다. 이런 차이 때문에 통합 중점협력국을 설정하는 데 유무상 담당 부처 사이에 이견이 발생하기도 하였으며, 2010년 이전에는 별도로 국가를 지정하였다. 중점협력국에 중소득국이 많이 포함된 원인 중 하나도 여기에 있다.

유무상 원조의 차이에서 발생하는 이런 문제를 해결하기 위해, 중점협력국 중 저소득 혹은 최빈국에 대해서는 “인간개발 지원”을, 중소득국에 대해서는 “경제성장 촉진 지원”을 목표로 설정하는 이분화가 필요하다. 전자에 대해서는 무상원조를 중점 지원수단으로 사용하고, 후자에 대해서는 유상원조를 중심 수단으로 사용하는 것이다. CPS에서 세부적인 목표

도 이에 맞추어 차별적으로 설정하는 것이 필요하다. 중점협력국 선정 시에도 전자는 개발 수요와 효과 측면에, 후자는 경제적 이익 등 국익 측면에 더 큰 가중치를 부여할 수 있다. 참고로 네덜란드는 중점협력국을 2015년까지는 3개 그룹으로, 2016년 이후에는 2개 그룹으로 나누어 차별적 개발목표를 설정하고 있다. 즉 현재는 ‘원조관계 그룹’과 ‘전통적 관계 그룹’으로 차별화 하여 지원하고 있다.

그룹 구분에도 불구하고 두 그룹에 지나치게 이질적인 국가군을 선정하는 것은 바람직하지 않다. 가능하면 두 수단이 동시에 사용될 수 있는 국가들 선정이 바람직하다. 즉 두 그룹에 대해 하나의 지원수단만 사용해야 하는 것은 아니며, 유무상 중 하나의 수단이 상대적으로 더 큰 비중을 갖도록 하는 것이 합리적이다. 유상원조 역시 저소득국에 제공될 수 있으며, 이런 추세는 우리 원조 배분에서 이미 나타나고 있다. 유상원조의 금리를 낮추고 상환기간을 길게 함으로써 양허성을 높임으로써 저소득국가에 대한 지원을 확대하고 있다. <표 1-11>과 같이 2016-17년 동안 유무상 상위 20개 수원국 중 11개국이 중복되어 있다. 두 그룹을 완전히 분리하기보다는 1그룹 국가 중 소득이 증가하여 최저수준의 인간개발이 달성되면, 2국가로 이전하여 중점지원의 수단을 변경하되 지원을 지속하는 방식으로 대응할 수 있을 것이다.

<표 1-11> 우리나라 유무상 지원 상위 30개국 현황(2016~17년)

(단위: 백만달러, %)

국가명	유상원조	비중	국가명	무상원조	비중
베트남	270.32	20.7	베트남	102.81	5.1
탄자니아	70.81	5.4	아프가니스탄	83.59	4.1
인도네시아	69.83	5.3	미얀마	69.26	3.4
모잠비크	62.19	4.8	캄보디아	68.5	3.4
캄보디아	59.95	4.6	에티오피아	60.75	3.0
니카라과	57.47	4.4	라오스	55.86	2.8
미얀마	55.66	4.3	필리핀	51.48	2.5
가나	53.02	4.1	우즈베키스탄	50.35	2.5
필리핀	52.78	4.0	몽골	41.6	2.1
에티오피아	47.80	3.7	우간다	41.52	2.1
방글라데시	44.91	3.4	인도네시아	38.52	1.9
세네갈	44.34	3.4	스리랑카	34.24	1.7
우즈베키스탄	39.16	3.0	르완다	33.8	1.7
에콰도르	38.96	3.0	탄자니아	33.46	1.7
요르단	38.17	2.9	네팔	33.3	1.6
라오스	37.99	2.9	이라크	30.41	1.5

〈표 1-11〉의 계속

(단위: 백만달러, %)

국가명	유상원조	비중	국가명	무상원조	비중
온두라스	30.89	2.4	방글라데시	28.77	1.4
몽골	26.88	2.1	시리아	26.85	1.3
아제르바이잔	25.58	2.0	볼리비아	24.02	1.2
마다가스카르	25.23	1.9	동티모르	23.83	1.2
스리랑카	23.28	1.8	콩고 민주공화국	23.13	1.1
카메룬	22.45	1.7	페루	23.02	1.1
앙골라	22.22	1.7	콜롬비아	21.66	1.1
말리	21.20	1.6	키르기스스탄	21.34	1.1
우간다	15.68	1.2	케냐	20.76	1.0
볼리비아	15.07	1.2	에콰도르	20.53	1.0
시에라리온	13.60	1.0	모잠비크	20.46	1.0
도미니카공화국	8.13	0.6	파라과이	20.44	1.0
예멘	4.92	0.4	가나	19.12	0.9
보스니아헤르체고비나	2.86	0.2	요르단	19.03	0.9

주: 굵은 글씨는 유무상 모두 상위 20개국에 포함되는 국가임.

4. 중점협력분야의 범위 축소

현재 중점협력국별 중점협력 분야가 지나치게 넓게 설정되어 있어, 재원의 집중을 통한 원조효과의 확보가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 판단된다. 지금은 하나의 중점협력국에 대해 대분류 기준으로 실질적으로 4개 이상의 분야가 중점협력 분야로 지정되어 있다. 대부분의 나라에서 보건, 수자원, 교통, 보건, 공공분야에 설정되어 국가간 차별성이 매우 낮고, 이들 분야에 대한 평균 지원비율이 50%를 넘어 차별화된 분야에 대한 지원 집중의 효과도 거의 없다. 이런 특성은 우리나라의 원조의 효과성과 가시성을 떨어뜨리는 중요한 원인이다.

따라서 향후 중점분야를 대분류 기준으로 2개 이내로 제한하거나, 아니면 소분류 기준으로 4~5개로 한정하여 사업분야를 실질적으로 제한하는 것이 바람직할 것이다. 그래야만 한 분야에 대규모 재원이 집중되고 프로그램형 패키지 지원이 이루어져 가시적이고 유의미한 원조 효과를 달성할 수 있을 것이다. 중점지원분야를 좁히면 원조효과를 높일 뿐만 아니라, 뒤에서 설명할 프로그램형 지원의 발굴과 부처간 사업연계를 촉진하는 효과도 있을 것으로 기대된다.

5. 융합예산 확대를 통한 부처간 연계 ODA사업 촉진

최근 예산당국이 도입한 융합예산을 단계적으로 확대하여 복수의 부처가 패키지형 프로그램을 기획, 수행하도록 유도하는 것이 필요하다. 이런 부처간 연계 ODA사업은 원조의 분절화 문제를 부분적으로 해결하고, 사업의 대규모화 및 시너지효과 창출을 통해 원조사업의 효과를 한층 제고할 것으로 기대된다.

앞에서 설명한 바와 같이 우리나라 원조의 가장 큰 문제점 중 하나는 소규모 독립(stand-alone) 프로젝트 중심으로 지원이 이루어져 사업이 난립하고 효과도 낮은 것이다. 또한 여러 부처가 개별적으로 사업을 기획, 수행하여 시너지 효과를 발휘하지 못하거나 유사사업이 중복될 우려도 있다. 따라서 장기적으로는 프로그램형 사업 위주로 양자원조를 실시한다는 방향을 설정하고 이를 예산에 반영하려는 노력이 필요하다. 다수의 프로젝트(건설, 기자재 제공, 기술협력, 연수, 경험공유 등)가 연계성을 갖고 공통의 목표 달성에 기여하도록 설계된 사업을 프로그램형 사업이라고 하며, 이런 프로그램 기반 접근(PBA, program-based approach)이 국제사회가 권장하는 ODA 지원의 방향이다. 이것이 사업의 난립에 따른 다양한 비용의 증가를 막고 명확한 목표 설정을 유도하며, 사업간 시너지를 통해 효과를 높일 수 있기 때문이다.

최근 기획재정부는 ODA 융합예산 제도를 도입하였다. 2019년에는 50개 연계사업을 발굴하여 1,875억원을 지원하고 있다. 이 규모를 계속 확대하여 부처들로 하여금 연계사업을 적극적으로 발굴하도록 유도하는 것이 필요하다. 예를 들어 2025년까지 양자원조 중 프로그램형 사업의 비중을 50%로 높인다는 목표를 설정하고, 2019년부터 점진적으로 이 비율을 높이도록 유도하는 방안을 검토할 수 있다. 무엇보다 외교부(KOICA)와 기재부(EDCF)가 중심이 되어 타 부처들과 사업을 기획하도록 하는 것이 필요하다. 이런 연계사업의 발굴에 대한 적극성 혹은 성과를 평가하여 다음 해 해당 부처의 다른 ODA 예산 규모 결정 시 반영하는 방안도 고려할 수 있다. 부처별 ODA 사업이 계속 증가하면서 원조의 분절화가 더 악화되는 것을 막기 위해서는 이런 유인책을 사용하는 것도 필요할 것이다.

또한 현재 외교부와 기재부를 제외한 다수의 부처들이 중점협력국 및 중점분야에 대한 인식이 낮은 것이 사실이다. <표 1-12>에 나타난 바와 같이 대다수 부처의 중점협력국 지원 비율이 40% 미만에 그치고 있는데, 이는 중점협력국 지침이 제대로 반영되지 않고 있음을 시사한다. 비교적 많은 규모의 ODA를 제공하는 농림축산식품부, 농촌진흥청, 과기정통부, 보건복지부도 중점협력국 지원비율이 50%에 미달하고 있다. 따라서 다른 부처의 원조사업 및 자원배분에서 중점협력국 및 중점분야에 지원 비율을 예산당국이 매년 점검하고, 이 비율을 점진적으로 높이도록 유도할 필요가 있다.

〈표 1-12〉 부처별 중점협력국 지원 비율(2016~2019년)

(단위: 억원, %)

부처명	2016~2019 양자ODA 규모	2016~2019 對중점협력국ODA 규모	비중
교육부	2,679.1	243.2	9.1
농림축산식품부	1,669.2	555.8	33.3
보건복지부	1,291.5	542.6	42.0
산업통상자원부	1,115.7	967.1	86.7
농촌진흥청	764.8	313.5	41.0
과학기술정보통신부	498.8	241.9	48.5
문화체육관광부	490.7	39.2	8.0
국토교통부	474.3	279.6	59.0
산림청	453.8	135.5	29.9
환경부	338.9	104.8	30.9
국무조정실	328.7	54.7	16.6
행정자치부	280.2	104.3	37.2
해양수산부	272.4	71.7	26.3
관세청	156.7	25.0	15.9
고용노동부	154.7	76.2	49.3
기상청	127.9	105.4	82.4
문화재청	106.7	74.1	69.4
식품의약품안전처	88.1	21.3	24.2
통계청	75.9	57.9	76.4
특허청	65.0	19.4	29.8
여성가족부	60.4	17.9	29.6
경찰청	42.8	42.8	100.0
법무부	31.7	14.1	44.6

주: 조달청, 인사혁신처는 양자ODA 규모가 소액이라 통계에서 제외
 자료: 「연도별 국제개발협력 종합시행계획」을 참고하여 작성

제2장

ODA 성과관리와 예산 배분

정지원(대외경제정책연구원)

제1절 ODA 성과관리 실태

1. 성과관리 및 예산배분 체계

□ 「국제개발협력기본법」상 성과관리 관련 조항

- 기본법 제13조(국제개발협력에 대한 평가)는 국제개발협력 사업의 성과에 대한 국민의 이해와 국제개발협력 사업 시행의 투명성을 제고하기 위하여 국제개발협력위원회(이하 국개위)가 평가지침을 마련하고, 관련 정책 및 사업의 추진실적을 평가하도록 규정
 - 각 시행기관은 위원회가 마련한 평가지침에 따라 매년 자체평가계획을 수립하여 국개위에 제출하고, 이에 따른 사업의 추진실적 및 성과를 평가한 후 그 결과를 국개위에 제출하여야 함
 - 국개위는 평가결과를 공개해야 하는데 매년 6월 30일까지 국회에 보고해야 함

국제개발협력위원회의 역할(「국제개발협력기본법」 제7조)

- 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 조정 및 심사·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 국제개발협력위원회를 둔다.
- 위원회는 위원장 1명 및 간사위원을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.
- 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 기획재정부장관, 외교부장관, 국무조정실장과 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 장과 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 자로 한다.
- 간사위원은 국무조정실장이 되며, 위원회의 업무처리와 운영에 관하여 필요한 지원을 한다.
- 위원회 조정 및 심사·의결 사항: △연간 국제개발협력 종합시행계획 △국제개발협력에 대한 평가에 관한 사항 △국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원의 조정이 필요한 사항
- 위원회의 부의대상 안전에 관하여 사전에 협의·조정하고 위원회가 위임한 사항을 처리하게 하기 위하여 위원회에 국제개발협력 실무위원회를 두고 실무위원회의 위원장은 국무조정실 차장으로 한다.

- 「국제개발협력기본법 시행령」상 성과관리 관련 조항
 - 시행령 제11조(평가의 기준 및 방법)에 따르면 국제개발협력 관련 정책 및 사업의 추진실적에 대한 평가는 △적절성 △효율성 △효과성 △영향력 △지속가능성을 기준으로 실시
 - 국개위는 국제개발협력평가를 효율적으로 수행하기 위하여 국개위에 국제개발협력 평가소위원회를 둘 수 있음

- 중기계획 성격의 국제개발협력 기본계획의 수립과 이행
 - 국제개발협력 주관기관인 기획재정부와 외교부는 5년마다 각각 소관 분야의 국제개발협력에 관한 기본계획안(분야별 기본계획안)을 작성하여 실무위원회를 거친 후 국개위에 제출(기본법 제8조)
 - 국개위는 분야별 기본계획안을 종합하여 △국제개발협력정책의 기본방향 △규모 및 운용계획 △중점협력대상국에 대한 중기지원전략 등을 포함한 기본계획 확정

- 연간 국제개발협력 시행계획 작성
 - 각 시행기관은 매년 기본계획에 따라 국제개발협력 시행계획안을 작성하여 주관기관에 제출하며, 이때 주관기관은 각 시행기관이 제출한 연간 국제개발협력 시행계획안이 기본계획에 부합하지 아니하는 경우에는 시행기관과 협의하여 이를 조정할 수 있음
 - 주관기관은 연간 국제개발협력 시행계획안을 종합·검토하여 각각 소관 분야의 연간 국제개발협력 종합시행계획안을 작성하여 국개위에 제출하고, 국개위는 분야별 연간 국제개발협력 종합시행계획안을 조정 및 심사·의결하여 연간 국제개발협력 종합시행계획을 확정

- 연간 시행계획과 예산 심의 절차
 - 국개위에서 의결한 차년도(n-1) 종합시행계획을 기초로 개별 시행기관은 기획재정부 예산실과 예산 협의(예산실 심의 및 국회 제출)
 - 국회에서 확정된 예산을 바탕으로 국개위는 종합시행계획 최종 확정

- 문제점
 - 국제개발협력 중기 계획(국가·지역·분야별 기본계획)과 별개로 예산실 및 국회 심의를 거쳐 개별 사업 단위의 상향식 예산 편성이 이뤄지는 이원화 문제 발생
 - 예산 편성시(지속 사업의 경우) 사업의 성과를 파악할 수 있는 객관적 근거 미흡하며, 있더라도 제대로 활용되지 않음

- 예산 편성시 활용하기 위한 심의 기준을 마련할 필요가 있는데, 지속 사업의 경우, 성과를 고려하기 위한 방안과 성과가 없는 신규 사업에 대한 승인 기준을 마련할 필요
- 보다 근본적으로는 개별 사업 단위의 상향식 예산 편성이 중장기적으로 바람직한 방향인지를 고려할 필요가 있음

2. 양자원조 평가체계

- 2010년부터 평가소위원회 평가와 자체평가로 구성되는 ‘통합평가체계’ 운영하고, 2011년부터 본격적으로 통합평가 실시
 - (자체평가) 평가결과의 환류 계획 및 이행 결과를 포함한 당해연도 평가결과와 차년도 평가계획은 평가소위 및 국개위에 보고
 - 매년 평가결과 도출된 제언사항을 ODA 정책 및 사업에 반영하기 위한 이행과제를 도출하고 이를 평가소위에서 반기별로 점검
 - (소위평가) 정책·전략의 개선, 종합적인 현황진단 및 제언사항 도출을 목적으로 주로 정책·전략, 주제 및 분야별 평가 선정
 - 평가결과 제언사항은 기한과 이행주체를 정하여 이행관리(위원회 의결사항으로 반기별 점검), 제도개선에 활용
- (평가기준) OECD 개발원조위원회(DAC) 5대 평가기준을 활용
 - 적절성: 협력대상국의 필요와 정책적 우선순위, 우리 정부의 정책, 국제사회의 공동 목표 및 전략 등에 부합하는 정도
 - 효과성: 투입된 자원 대비 개발협력사업의 성과(비용-편익분석 등)
 - 효율성: 개발협력사업의 목표 달성도 평가(산출물, 결과물 목표 달성 정도)
 - 영향력: 직·간접적인 지역·사회·경제·환경·문화적 변화
 - 지속가능성: 사업종결 이후 사업의 효과가 지속되는 정도
- (평가환경) 평가예산, 평가부서, 평가계획의 수립 등 평가환경은 시행기관별로 상이함 (<표 2-1> 참고).
 - 주관 시행기관인 KOICA와 EDCF의 평가예산은 2017년 기준 각각 0.15%와 0.05% 수준임¹⁵⁾
 - 1억원 이상의 평가예산을 배정하는 부처는 보건복지부(KOFIH), 새마을세계화재단,

15) 2018년 국제개발협력위원회 평가소위원회 평가로 추진된 ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가를 담당할 한국보건사회연구원이 실시한 부처 설문조사 결과임.

문화체육관광부, 농촌진흥청(KOPIA)로 각각 사업예산의 0.8%, 1.1%, 1.4%, 0.5%를 평가에 활용

- 한편, 사업규모가 100억원 이상의 상위 실행기관인 과기정통부, 교육부, 법무부, 국토교통부는 평가예산을 편성하지 않음.

<표 2-1> 주요 ODA 시행기관별 평가환경

(단위: 백만원)

구분	2016년		2017년		평가 부서	평가 계획 수립	평가 매뉴얼 보유
	사업예산	평가예산	사업예산	평가예산			
KOICA	628,861	1,160	771,306	1,190	O	O	O
EDCF	909,233	399	971,725	484	O	O	O
부처							
과기정통부	13,596	-	14,341	-	X	O	O
교육부	63,289	-	69,758	-	X	X	O
국토교통부	6,274	-	13,053	-	X	O	O
기획재정부	22,540	100	20,288	50	X	O	O
문화체육관광부	13,819	158	11,148	158	X	O	O
법무부	95,300	-	37,100	-	-	O	O
보건복지부(KOFIH)	23,290	332	26,792	219	O	O	O
여성가족부	6,435	-	6,549	20	X	O	O
행자부	800	30	830	30	X	O	X
환경부	13,002	-	1,106	-	O	O	O
처/청/위원회/지자체							
관세청	5,349	20	6,069	20	X	O	O
기상청	2,964	-	3,278	-	X	O	X
농촌진흥청(KOPIA)	16,807	100	18,807	100	-	O	O
산림청	12,978	-	13,990	-	-	O	X
중앙선거관리위원회	3,647	-	8,286	-	O	O	O
통계청	1,391	-	1,540	-	X	O	O
서울특별시	2,249	-	1,896	-	O	O	X
새마을세계화재단	12,700	240	14,300	150	O	O	O

자료: 한국보건사회연구원(2018), 『ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 및 기관평가 연구』, <표 4-1>을 저자 재가공.

□ 문제점

- 평가계획 수립-수행-결과 환류 등 평가 전단계에서 소위평가와 자체평가가 별개로 운영되며, 평가주체(소위평가-국조실, 자체평가-시행기관) 및 평가방식 기준 등이 다르고, 상호 소통 및 결과공유 및 환류체계 미흡
 - 대부분(메타평가 外)의 소위평가결과는 자체평가가 환류되지 않는 상태
- 평가의 품질이 상이하며, 평가 인력 및 예산 부족이라는 구조적 문제 역시 존재
- ‘ODA 통합평가체계 개선방안(2018, p. 22)’은 평가결과의 실질적 활용 확대 관점에서 평가결과와 사업심사 간 연계 방안을 제시
 - 평가결과 우수 사업은 사업심사 시 해당 사업 또는 유사사업의 확대 및 예산과의 연계 강화(우대사유 예산실 전달)
 - 효과 등이 미흡한 사업은 차기 사업 심의 시 개선방안을 강구하도록 하고 개선방안을 마련하지 않을 경우 차기 사업 심의에 반영하는 등 평가 환류 강화
 - * 평가 환류 강화를 내용으로 한 국제개발협력기본법 개정안(윤영석 의원 발의)이 외통위에 상정(2018. 2. 21)된 바 있음
 - 중간(계속사업) 평가결과는 해당 사업의 개선에 활용, 종료·사후 평가결과는 신규 유사사업의 사업심사에 반영

□ 국별 성과관리 실태

- 개별 CPS는 성과관리방안을 포함하고 있으나, 내용이 형식적이고 구체적이지 않아 성과관리 도구로서 제 기능을 하지 못하며, 이로 인해 현재 CPS는 사업 발굴 지침 용도로만 활용됨
- <표 2-2>에 예시한 것과 같이 CPS 목표가 설정되어 있지 않으며, 분야별 목표와 성과가 의미하는 것이 불분명함
- 분야별 성과와 평가지표는 정량적으로 제시되어 있지 않으며, 특히 평가지표는 지표 보다는 평가항목에 가까운데, CPS 적합성 및 사업정상 추진 여부만을 다루며, 분야에 특화된 것이 아닌 전 분야 공통으로 적용됨

〈표 2-2〉 CPS 결과틀 예시: 몽골

몽골 장기개발목표: 지식 기반 다각화된 경제 실현, 국민의 창의력 강화, 혁신적 기술 개발이 지속적으로 가능한 국가 건설			
CPS 목표: 분야별 목표 포괄			
중점 분야	분야별 목표	분야별 성과	평가지표
교육	<ul style="list-style-type: none"> 고등교육기관 및 직업기술교육훈련 전문기관의 교육역량 강화를 통한 국제적 경쟁력 있는 인적자원 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 고등교육 및 직업기술교육훈련 발전계획 수립 고등교육기관 및 직업기술교육훈련 전문기관의 운영에 국제적인 품질인증체제 적용 고등교육기관내 이공계 전공자 증가 직업기술교육훈련 기관 역량 강화 국가자격검정제도 도입 	<p>CPS 적합성 해당 분야 사업이 CPS 목표 달성에 적절히 발굴되었는지 여부</p> <p>사업 정상 추진 여부 CPS에 적합한 사업이 추진되었는지 여부</p>
물 관리 및 보건위생	<ul style="list-style-type: none"> 비전염성 질병 통제 및 관리환경 개선 조기 음주/흡연자 감소 및 폐해 인식 제고 깨끗한 식수 및 위생시설 접근성 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 질병 모니터링 센터 설립 의료인 양성 제고 및 교육과정 개편 지방 깨끗한 식수 접근성 증가 지방 위생시설 접근성 증가 	
공공행정	<ul style="list-style-type: none"> 전자정부 강화를 통한 공공 부문 효율성 증대 및 공무원 채용 관리제도 개선을 통한 경쟁력 있는 공공행정 운영 기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 공공재정관리 개선 및 지방 거버넌스 역량 강화 공공재정관리 및 사회개발분야 공무원 임용 및 교육훈련제도 개선 정부통합데이터센터 기능 확대 및 시설 개선 공공기관 정보 보안 관련 인력 양성 	
교통	<ul style="list-style-type: none"> 교통(도로, 철도, 항공) 인프라 확장에 필요한 실행가능한 정책 및 제도 수립 교통시설 유지/보수 관리 역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 교통 분야 연구 인력 양성 혁신적 대중교통 시설(BRT 등) 연구 및 제시 도로 복구, 도로 운영, 관리 모니터링 센터 설립 	

자료: 관계부처 합동(2016), 「몽골 국가협력전략」을 바탕으로 저자 작성.

- 중점 협력분야별 명확한 성과 목표와 지표가 설정되고, 기초선 데이터가 수집되어야만 성과 모니터링을 위한 중간점검 데이터 수집 가능
 - 국가 단위 성과 목표가 설정된다면, 개별 사업에 대한 자체평가 결과는 국별 평가를 위한 세부 데이터로서 활용될 수 있음

□ 성과와 예산의 연동

- 국별 성과관리틀에 따른 국별 성과정보 수집 이후에는 성과연동 국별 예산 편성이

필요하며, 예산 편성의 관점에서는 비용대비 효과를 국별 성과로부터 파악할 수 있어야 함

- 예산 신청시, 성과 수치가 함께 제시될 필요가 있는데, 성과목표에 대한 이행성과와 달성률이 한 예임
 - 정량적 근거와 더불어 ODA 예산의 특수성을 고려하여, 정성적 판단이 필요함(예를 들면, 수원국 특성 및 여건, 거버넌스, 재정건전성 등)

3. 다자원조

□ 다자협력 추진전략(2016)상의 성과관리 방안

- 우리나라 다자협력 추진전략에는 협력 유형별 성과관리 방안이 제시되어 있으나, 성과관리는 제대로 이뤄지고 있지 않음
- MOPAN 평가 결과 등을 활용, 국개위는 사업계획 조정시 성과가 부진한 다자기구에 대해서는 단계적으로 지원을 축소한다고 하였으나, 실제 평가 미 실시
- 중장기적으로 우리나라가 자체적으로 개발한 순수 다자원조 평가시스템을 사용하는 계획을 제시했는데, 평가 인력의 확보 및 역량 강화, 이를 위한 예산 및 제도적 뒷받침 필요

□ 다자협력 규모가 지속적으로 증가하므로, 지원의 효과성을 모니터링하고 평가하는 성과관리체계는 필수적이며, 협력 유형별 특수성을 고려한 다자협력 전반의 성과관리 체계가 마련될 필요

□ 다자협력 성과관리 실태

- 자체평가 사례: 외교부 아프가니스탄 경제사회분야 지원사업 평가(<표 2-3> 예시)

<표 2-3> 외교부 아프간 경제사회분야 지원사업 평가 기준 및 항목

구분	평가 기준	평가 항목	배점
사업 성과	정책 타당성	<ul style="list-style-type: none"> • 한국 중점지원분야/개발목표 연계성 • 아프간 개발전략/우선순위 연관성 • 국제사회와의 조화 	5점
	지원 가시성	<ul style="list-style-type: none"> • 한국 지원비중 및 기여 가시성 	5점
	사업 효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획/관리 효율성 • 계획대비 목표/성과 달성 	5점

〈표 2-3〉의 계속

구분	평가 기준	평가 항목	배점
기구 역량	수행체제	• 해당분야 및 현지 전문성	5점
	성과관리	• 보고 및 성과관리 체계 적절성 • 투명성 및 책무성	5점
총 점			25점

자료: 권을 외(2017), 『외교부 아프간 경제사회분야 지원사업 종합평가』

- 기획재정부는 세계은행 녹색성장 신탁기금 성과관리틀을 도입하고 이행보고서와 필요한 경우, 세계은행과 협의하에 평가를 진행할 수 있는 조항을 행정협약에 명시
 - ‘ODA 통합평가체계 개선방안(2018, p. 14)’은 통합평가시스템 개선의 일환으로 평가 종류별 소위평가 개선방향을 제시하였는데, 성과관리가 가능한 다자성양자 사업에 대한 평가 추진을 포함
- 한편 기획재정부 및 외교부와 같이 다자협력 주관기관뿐만 아니라 다수의 부처가 다수의 기구를 대상으로 다자협력을 추진하면서 한정된 예산의 비효율적 활용에 대한 우려가 제기되고 있음
- 현재는 부처의 요구 수준 대로 예산을 승인하는 상황으로 분담금 재원배분을 위한 기준을 마련하고 이를 예산 승인시 활용하는 체계를 도입할 필요가 있음
 - 재원배분 기준 적용 대상은 유엔 의무분담금과 국제금융기구 출자·출연금, 자발적이지만 회원국으로서 납부해야 하는 유엔 전문기구·기금·프로그램 및 기타기구를 대상으로 한 기여금(이른바 비지정기여)을 제외한 사전적으로 용도가 지정된 기여금이 주 대상임
 - 재원배분 기준은 다자협력의 목적인 △글로벌 개발 목표 달성에 기여 △양자원조와 연계 △ 국제사회에서 영향력 제고를 고려하여 개발하되, 중장기적으로 다자협력 성과관리를 통한 성과 데이터를 함께 고려할 필요

제2절 해외 사례

- 최근 개발협력의 성과에 대한 국제적 관심이 증가하면서 주요 공여국들은 근거에 기반을 둔 의사 결정을 강조
- 2015년 지속가능발전목표(SDGs) 채택 이후, 각국은 국제개발협력 전략을 새로 수립하거나 기존의 전략을 수정하면서, SDGs를 반영한 각국의 개발협력의 성과목표를

- 설정하고, 이행 상황을 모니터링하기 위한 지표를 함께 도입
- 체계화된 성과관리시스템을 통해 축적된 데이터를 ODA 예산 편성시 활용하는 것을 지향

1. 영국

- DFID는 모든 지출 결정시 Smart Rule을 적용
 - Smart Rule의 목표는 활용가능한 모든 정보(연구, 평가 결과, 통계)를 사용하여 파급 효과 또는 영향력이 크고 비용 대비 가치(value for money)가 높은 개발 프로그램을 추진하는 것임
- DFID 다자협력 성과관리
 - 다자기구를 평가 시 주요 고려사항은 △지원성과 △국제사회에서 역할 △DFID의 전략적 목표와 일치 △기구 개혁을 위한 계획과 역량 등임
 - 이에 따라 다자개발검토(MDR: Multilateral Development Review)를 실시하고 그 결과는 평가 및 지원 결정의 중요한 근거자료로 활용
 - DFID의 경우, 주요 협력 다자기구에 대해 영국의 협력목표를 명시한 전략문서를 가지고 있는 것이 특징이며, 해당 기구에 대한 평가는 전략문서에 명시된 협력의 목표를 제대로 달성했는가의 관점에서 이뤄짐
 - MDR 결과는 대상 기구에 대한 지원의 지속 여부 및 지원 규모 감액 등을 결정하는데 활용
 - 2016년 MDR 결과, 유엔 기구에 대한 지원 총액 중 30%를 기구 성과와 연동시킬 계획을 발표했으며, DFID는 <표 2-4>에 제시한 평가 항목에 의해, 과거 2011년 평가 결과에 따라 UNIDO, ILO, UN Habitat에 대한 지원을 중단하였음

<표 2-4> 영국 DFID 다자협력 평가 항목

지표	구성요소	평가 질문
자국 우선순위와 일치	무엇을 하는가?	DFID 전략 목표 달성에 있어 기구는 핵심적인 역할을 담당하는가?
		양자원조에 비해 강점을 가지고 있는가?
	어떻게 전달하는가?	타 개발파트너와 협력을 잘 하는가?
		'Leave No One Behind'를 달성하기 위해 실행하는가?
		기구의 정책, 투자 선택 및 파트너십 관점에서 젠더를 고려하는가?
	어디서 활동하는가?	기후스마트한 개발, 재해, 기후 충격에 대한 회복력을 지원하는가?
적절한 졸업전략에 따라 업무를 수행하는가? 분쟁 및 취약 국가에서 좋은 성과를 내는가?		

〈표 2-4〉의 계속

지표	구성요소	평가 질문
기구의 강점	결과 및 가치	결과 및 목표에 따라 전달을 입증하는가?
		비용 대비 가치(value for money)를 높이기 위해 노력하는가?
		투자의 효율성을 입증하는가?
		최대의 영향력을 발휘하도록 인력을 배치하는가?
	리스크 관리	기구 거버넌스의 위험관리와 보증을 장려하는가?
		기구는 사기 및 부패 행위를 방지 및 제재 조치를 취하는가?
	투명성과 책무성	기구는 국제 원조 투명성 기준을 초과달성하기 위해 노력하는가?
		기구는 수원국 정부 및 고관, 수혜자에 대해 책무성을 다하는가?

자료: DFID(2016), *Raising the Standard: the Multilateral Development Review 2016*, p. 42.

2. 호주

- 호주 외교통상부는 Aid Programming Guide(2018)를 발표하였는데, 성과 프레임워크 특히, 성과 모니터링, 평가, 보고 등에 대한 내용을 주로 담고 있음(<표 2-5>와 [그림 2-1]에 제시)
- 2014년 새롭게 도입된 성과시스템은 호주 원조의 책임성과 효과성을 강화하기 위한 목적으로 모든 수준의 원조 프로그램의 성과평가에 근거하며, 성과와 자원 배분이 연계되도록 설계

〈표 2-5〉 호주 원조 프로그램 전략적 목표

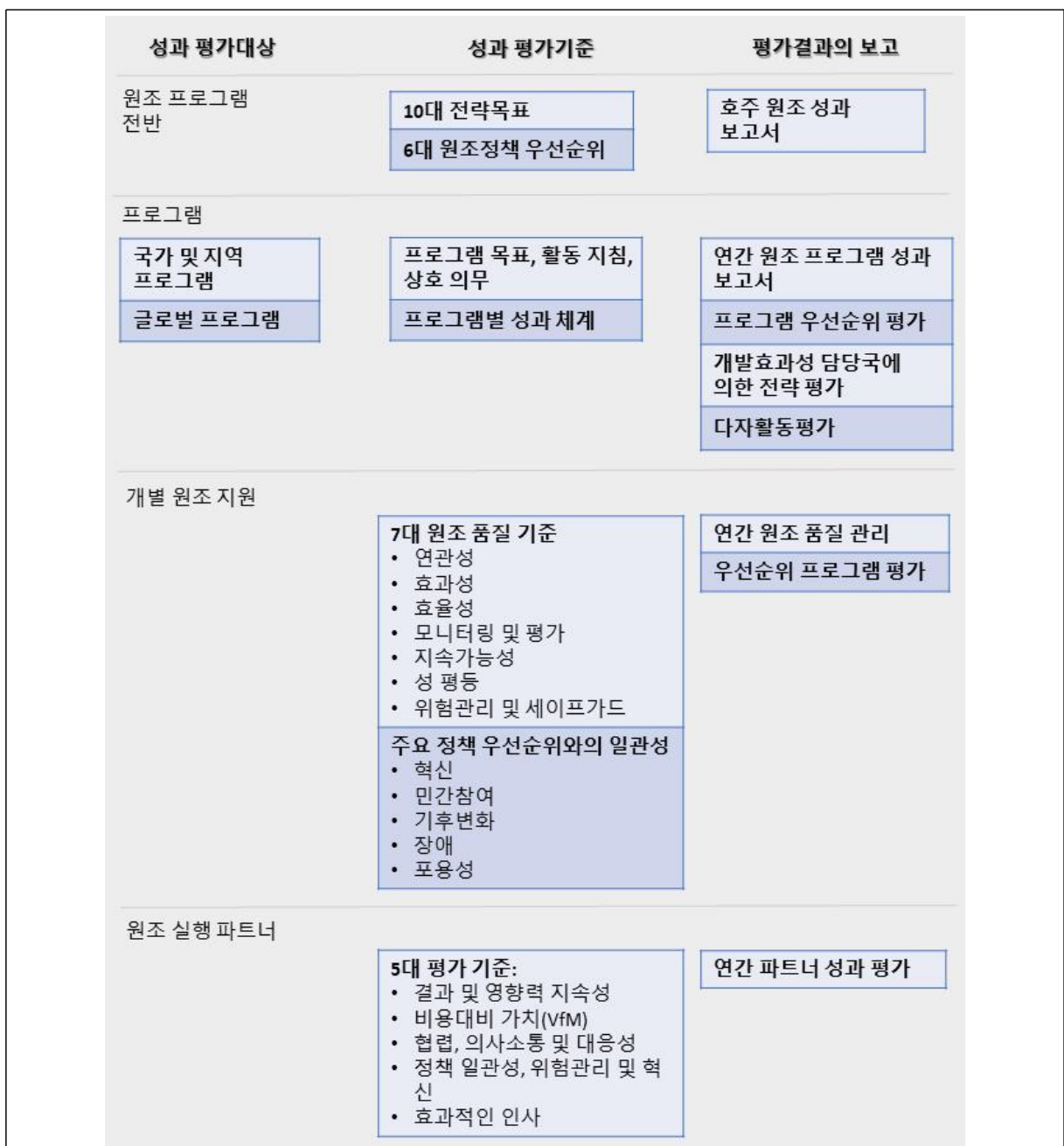
목 표	주요 내용
1. 번영 촉진	2020년까지 호주의 무역을 위한 원조(AfT)를 전체 원조예산의 20%까지 증액하여 수원국의 경제발전을 촉진
2. 민간부문 참여	모든 지원 프로그램은 개발목표 달성을 위해 민간부문의 성장 및 민간 참여를 촉진시키는 혁신적인 방안을 탐구
3. 빈곤 감소	모든 지원 프로그램은 빈곤 퇴치 경로를 제시
4. 여권 증진	전체 원조예산의 80% 이상의 프로그램의 이행 과정에서 젠더 이슈를 효과적으로 다룰 것
5. 인도태평양 지역 집중	인도태평양 지역에 대한 지원 프로그램을 2014~15년도 전체 원조예산의 최소 90%까지 확대함
6. 상호책무성	호주와 수원국 정부간 합의된 상호책무 이행은 프로그램 성과 평가의 한 요소임
7. 효과적 파트너와 협업	2015년 7월부터 성과와 지원예산 연동을 강화하는 새로운 시스템의 도입
8. 비용대비 가치	전체 원조사업의 85% 이상에 대해 비용 대비 가치를 위한 높은 수준의 기준을 적용하고, 기준에 도달하지 못한 경우, 원조 프로그램 취소

〈표 2-5〉의 계속

목 표	주요 내용
9. 통합 증대	2016~17년까지 개별 사업 건수를 20%까지 감소시켜 거래비용 절감 및 노력 집중
10. 부패 방지	2015년 7월부터 모든 주요 국가 및 지역 프로그램에 대해 새로운 부정행위 통제 및 부패방지 전략 도입

자료: 호주 외교통상부(2018), *Aid Programming Guide*, Figure 6.

[그림 2-1] 호주 원조 프로그램의 성과 프레임워크



자료: 호주 외교통상부(2018), *Aid Programming Guide*, Figure 5.

□ Aid Quality Check (AQC)¹⁶⁾

- 국제기구 의무분담금을 제외한 300만달러 이상의 예산이 투입되는 모든 ODA 사업은 AQC 보고 대상임
- AQC 평가기준
 - ① 효과성(effectiveness): ‘기대한 산출물(outputs)과 성과(outcomes)를 달성했는가?’
 - ② 효율성(efficiency): ‘성과 달성을 위해 호주 정부와 수원국의 시간과 자원이 적절하게 사용되었는가?’
 - ③ 성평등(gender equality): ‘재정투입이 성평등과 여성과 소녀의 권한 향상에 기여하였는가?’
 - ④ 위험요소(risk): 핵심 위험요소를 식별하고 위험을 완화하기 위해 취한 행동이 제대로 반영되었는가?’
 - ⑤ 경영진 대응(management response): 과거 AQC 결과에 대한 경영진 대응사항이 어느 정도 진척되었는가?’

제3절 개선방안

1. 양자원조

□ CPS 결과틀 보완을 통한 성과와 예산 연동

- 개별 시행기관이 사업 단위의 예산을 요청하고 이를 심의하는 상향식 방식은 비효율적임
- 전략적으로 선정된 중점 협력국에 대한 지원을 특정 비중 이상 집중하기로 결정하였다면, 그 예산 범위 안에서 국별 예산배분을 하고 국별 지원성과는 예산배분의 주요 기준으로 활용되어야 함
- 국별 지원성과 데이터 구축을 위해 현 CPS 결과틀은 성과 모니터링이 가능하도록 보완되어야 함
 - 수원국의 국가발전목표와 개발수요에 따라 명확히 수립된 협력 목표에 따라 세부 분야 또는 주제별 성과 목표와 지표가 측정가능하도록 설정되어야 함¹⁷⁾

16) Aid Quality Check template.

17) 정지원 외(2018). 국가협력전략(CPS) 중간평가.

□ 평가 예산 및 인력의 효율적 활용

- 2016년 DAC 회원국의 평가시스템을 설문조사하고 이를 정리한 보고서¹⁸⁾는 DAC 회원국 평균 평가예산이 약 2.76백만유로에 달하며, 평가부서 인원은 평균 9명, 사업예산에서 평가부서에 배정된 예산은 약 0.2%로 밝힘.

〈표 2-6〉 DAC 회원국의 평가 예산 및 인력 현황

(단위: 백만유로)

구 분	2010년 평균	2015년 평균	2015		
			중간값	최대	최소
평가부서 인원*	-	9	6	42	0.5
평가예산	1.92	2.76	1.05	20	0.03
사업예산 대비 평가부서 예산	0.16%	0.20%	0.10%	1.00%	0.03%

주: 본부 내 평가부서 인원만을 고려

자료: OECD DAC(2016), *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*, Table 2.2.

- 타 공여국의 최신 현황에 대한 추가 조사가 필요할 것으로 보이나, 최근 증거 및 결과 기반 사업 추진의 중요성이 강조되는 가운데, 평가 예산이나 인력의 확대, 평가의 질에 대한 강조는 지속적인 경향으로 관찰될 것으로 예상됨
- 따라서 주요 실행기관의 자체평가 예산과 인력은 확대 기초를 유지하되(2015년 2.4조원 → 2018년 3조원), 물리적 확대가 어려운 경우, 한정된 예산 내 자체평가 건수 증가보다는 질 제고에 초점을 맞출 필요가 있음
- 무엇보다 국개위 평가소위의 평가 예산과 인력 확충은 시급한데, 평가주체의 선정부터 평가결과의 활용까지 평가소위의 실효성을 강화할 필요
 - 평가소위는 현재 평가가 실질적인 정책·전략의 개선과제를 도출하기보다 주로 학술적 연구 성격으로 추진되고 있으며, 차기 전략에 결과를 환류하는 체계적 구조가 미흡하다고 자체 평가하고, 평가소위의 상위평가 기능 강화를 과제로 제시¹⁹⁾
 - 국가 차원의 정책과 전략에 대해 국가·분야·주제별 평가를 실시한다는 의의를 지닌 만큼, 평가예산 확대와 더불어 평가기간 역시 대폭 늘릴 필요²⁰⁾

18) OECD DAC(2016), *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*. 동 보고서에서 저자는 DAC 회원국 내 34개 개발원조기관을 대상으로 설문을 실시하였음.

19) 국제개발협력 평가소위원회(2019), 「19년 국제개발협력 통합평가계획(안)」

20) 일례로 현재 대외경제정책연구원이 수행 중인 ‘국가협력전략 중간평가’의 경우, 수원국 정치상황 변동 및 신규 국가발전전략 채택에 따른 CPS 수정 및 보완 필요성을 평가하는 것인데, 5개 수원국을 대상으로 한 동 평가의 경우, 과업 기간 내 주어진 예산하에서는 우리나라 전략의 유효성에 대한 실질적인 평가가 이루어지기는 어려운 상황임.

〈표 2-7〉 2019년 국제개발협력위원회 소위 평가 목록

과제명	예산	기간
국민인식조사 및 전문가 만족도 조사	7천5백만원	3개월
국가협력전략(CPS) 중간평가	6천만원	6개월
베트남 ODA 사업 종합평가	6천만원	7개월

주: 평가 예산 및 기간은 나라장터 확인.

자료: 국제개발협력 평가소위원회(2019), 「'19년 국제개발협력 통합평가계획(안)」.

2. 다자협력

□ 협력 유형별 성과관리체계 도입

- 순수다자(의무분담금·비지정기여), 다자성양자(지정기여), MDB 신탁기금별 성과관리 방식 차별화
- 그러나 성과와 예산 연계는 다자협력뿐만 아니라 전체 ODA 시스템에서 해결해야 할 과제

□ 순수 다자원조(의무분담금·비지정기여) 성과관리

- 다자협력 추진전략에 따른 5대 중점 협력기구(UNDP, WFP, UNICEF, WHO, UNHCR) 및 상위 지원 다자기구에 대해서는 지속적으로 모니터링하고 정기적으로 평가 실시 (<표 2-5>는 5대 중점 협력기구의 한국 기여 비중을 타 공여국과 비교하여 제시)
- 현재 성과관리체계하에서는 지원성과에 대한 근거 자료는 획득하기 불가능할 것으로 판단되므로 중장기적으로 도입하는 것을 고려
 - ODA는 국제사회에 기여가 궁극적인 목표이므로, 평가 항목에 반드시 포함될 필요가 있음

〈표 2-8〉 5대 중점 협력기구 공여비중

	UNDP		WFP		UNICEF		WHO				UNHCR	
	국가	공여비중	국가	공여비중	국가	공여비중	의무분담금		자발적 기여금		국가	공여비중
1	UK	0.158	US	0.520	US	0.232	US	0.520	UK	0.425	US	0.518
2	Japan	0.153	UK	0.095	UK	0.192	Japan	0.077	Canada	0.141	Japan	0.080
3	Sweden	0.101	Germany	0.093	Sweden	0.084	Germany	0.063	Australia	0.094	Germany	0.073
4	Norway	0.099	Canada	0.071	Japan	0.080	NE	0.048	Norway	0.091	UK	0.068
5	Germany	0.074	Japan	0.053	Norway	0.079	UK	0.036	Japan	0.058	Sweden	0.050
6	US	0.065	Sweden	0.025	Canada	0.069	France	0.036	Sweden	0.047	Norway	0.033
7	NE	0.063	Australia	0.023	NE	0.061	Belgium	0.028	France	0.027	Canada	0.031
8	Denmark	0.052	NE	0.020	Germany	0.052	Korea	0.027	Switz.	0.025	NE	0.030
9	Switz.	0.051	Switz.	0.018	Australia	0.027	Canada	0.023	Germany	0.020	Denmark	0.025
10	Canada	0.040	Norway	0.016	Denmark	0.022	Sweden	0.021	Italy	0.018	Switz.	0.017
11	Australia	0.039	Denmark	0.014	Switz.	0.018	Finland	0.020	Korea	0.017	France	0.013
12	Korea	0.017	Finland	0.008	Finland	0.016	Spain	0.019	Luxem.	0.010	Australia	0.013
13	Finland	0.016	Ireland	0.008	Belgium	0.015	Italy	0.018	Spain	0.009	Finland	0.011
14	Belgium	0.015	France	0.008	Korea	0.011	Denmark	0.010	Denmark	0.005	Belgium	0.008
15	Ireland	0.014	Belgium	0.007	Ireland	0.010	Luxem.	0.009	Ireland	0.005	Italy	0.006
16	Italy	0.010	Italy	0.007	France	0.008	Switzerland	0.007	NZ	0.003	Korea	0.006
17	Luxem.	0.007	Korea	0.006	Italy	0.008	Australia	0.006	Finland	0.002	Ireland	0.005
18	France	0.007	Spain	0.004	Spain	0.005	Austria	0.006	SR	0.000	Luxem.	0.004

〈표 2-8〉의 계속

	UNDP		WFP		UNICEF		WHO				UNHCR	
	국가	공여비중	국가	공여비중	국가	공여비중	의무분담금		자발적 기여금		국가	공여비중
19	Spain	0.007	Luxem.	0.003	Luxem.	0.005	Norway	0.005	Portugal	0.000	Spain	0.003
20	NZ	0.006	NZ	0.002	NZ	0.003	Poland	0.004	Greece	0.000	NZ	0.002
21	Austria	0.003	Austria	0.001	Austria	0.001	Greece	0.004	Poland	0.000	Austria	0.002
22	Czech	0.000	Iceland	0.000	Iceland	0.001	Ireland	0.004	Hungary	0.000	Czech	0.001
23	Portugal	0.000	Poland	0.000	Poland	0.000	Portugal	0.003	Czech	0.000	Poland	0.000
24	SR	0.000	Czech	0.000	SR	0.000	Czech	0.002			SR	0.000
25	Poland	0.000	Hungary	0.000	Czech	0.000	NZ	0.002			Portugal	0.000
26	Iceland	0.000	SR	0.000	Portugal	0.000	Hungary	0.001			Iceland	0.000
27	Hungary	0.000	Slovenia	0.000	Slovenia	0.000	SR	0.001			Hungary	0.000
28	Slovenia	0.000	Portugal	0.000	Greece	0.000	Slovenia	0.001			Slovenia	0.000
29			Greece	0.000			Iceland	0.000			Greece	0.000

주: 2011~17 의무분담금 및 자발적 기여금 총액 기준.
 자료: 저자 작성.

□ 국제기구 분담금 재원배분 기준 마련

- 순수 다자원조를 제외한 다자성 양자원조(지정기여)를 대상으로 재원배분 기준을 마련하고, 예산 편성 시 활용
- 우리나라 다자협력의 목표를 반영한 평가 기준 및 항목을 수립하고, 적절한 지표를 사용하여 개별 사업의 적절성 평가(<표 2-9> 참고)
 - 개별 사업의 ‘다자협력지수(가칭)’를 도출하고, 낮은 점수를 받은 사업은 삭감 대상으로 고려

$$\text{다자협력지수}_i = w_1(\text{납부필요성}) + w_2(\text{지원효율성}) + w_3(\text{영향력}), \quad w_1 + w_2 + w_3 = 1$$

<표 2-9> 국제기구 분담금 재원배분 평가 항목 및 지표(안)

구 분	평가 항목	평가 지표
납부 필요성	기구 중요도	<ul style="list-style-type: none"> • 연간 지원금액 • 지원 기간
	국정의제 연관성	<ul style="list-style-type: none"> • 국제개발협력 기본방향 • 국정과제
지원의 효율성 및 효과성	선택과 집중	<ul style="list-style-type: none"> • 동일 부처 내 지원 비중 • 해당 기구에 지원하는 부처의 수
	경제적 효과 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 파견 여부/파견 인원 • 총회 개최 실적
	성과관리	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 기구의 연례보고서 제출 여부 • 부처의 다자협력 결과보고서 작성 여부
영향력	가시성	<ul style="list-style-type: none"> • 이사국 수입 여부 • 공여 비중

자료: 저자 작성

- 다만 위와 같은 정량적 평가와 함께 ODA 예산의 특수성을 고려한 정성적 판단 필요
- 단기적으로는 지원 효율성 기준에 성과관리 항목을 포함시켜 개별 부처가 성과관리 필요성과 당위성을 인식하도록 하는 것이 중요

제3장

개발금융 활성화를 통한 개발협력 효과성 증진

정 혁(서울대학교)

제1절 추진현황

1. 개발금융의 목적과 의의

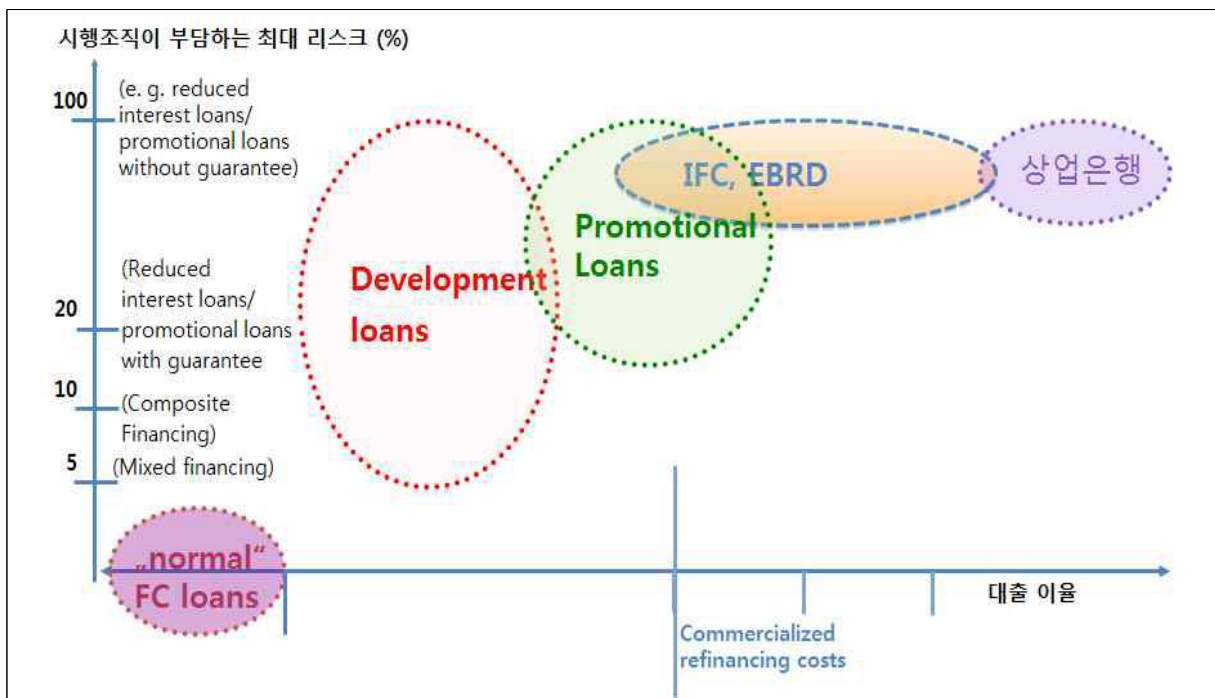
개발협력사회에서 ‘개발금융’은 다양한 관점에서 이해되고 있다. 광의의 의미로는 개도국의 개발을 목적으로 개도국으로 유입되는 모든 유·무상 원조뿐 아니라 직접투자까지를 포함한 재원을 개발금융의 개념으로 보는 관점이 있는가 하면, 시장재원을 활용하여 정부의 ODA 재정 부담을 줄이는 유상원조의 특수 수단 정도로 이해하는 협의의 관점도 있다. 개발금융을 바라보는 시각에 따라 개발금융의 예산 효율성 및 개발협력 효과성에 관한 논의는 크게 달라질 수 있다. 이에 본고는 개발협력사회에서 가장 넓게 통용되는 개발금융의 범위와 목적을 정의하는 것으로 논의를 시작하고자 한다.

우선 개발금융이 개도국의 개발을 돕기 위한 근본 목적을 가지고 있음은 모든 관점의 개발금융 개념에서 공통적이다. 또한 대부분의 개발금융 개념은 개발금융을 ‘개발협력’의 한 수단으로 간주한다. 이러한 의미에서 개발금융은 상업성 차관이나 수출신용과는 구분된다. 즉, 개발금융을 지원받는 수원국 입장에서는 시장 자원 조건보다는 “좋은 조건”으로 지원받아야 한다. 이때 “좋은 조건”이란 시장이자율보다 낮은 상환이자율을 의미할 수도 있다. 하지만 개발금융은 단순히 상환이자율이 비교만으로 정해지지 않는다. 개도국의 위험요소나 신용시장 부실 등의 이유로 신용대출 공급 자체가 존재하지 않거나 단기 신용만 존재하는 경우 시장이자율에 근사한 상환이자율을 가지고 있더라도 장기대출을 하는 금융수단 역시 개발금융이 될 수 있다. 혹은 개도국의 위험요소로 인해 기존 신용시장에서는 제공하지 못하는 규모의 대규모 투자를 지원하는 것 역시 개발금융이 될 수 있다. 실제로 정혁(2015)의 연구에서 개도국의 개발에 실질적으로 장애가 되는 금융 문제는 높은 이자율보다는 짧은 만기나 대출 규모의 제약으로 인한 중장기 투자의 부실임을 밝혔다. 이런 의미에서 개발금융의 본질 중 하나는 시장이 떠안지 못하는 개도국에서의 투자 위험을 공여국의 공

공부문에서 (i) 시장이자율보다 낮은 이자율을 책정하거나 (ii) 시장 대출보다 장기 대출을 해주거나 (iii) 개발에 필요한 핵심사업에 대규모 투자를 지원하는 등 다양한 금융수단을 활용하여 개도국의 투자 위험을 줄여 개발에 핵심이 되는 투자의 공백을 메꾸어주는 데에 있다. 정혁(2015)에서 발췌한 [그림 3-1]은 이와 같은 위험부담과 대출금리 간의 상충관계에 따른 다양한 금융협력의 스펙트럼에서 개발금융의 위치를 예시해준다.

이 점이 개발금융이 기존의 유·무상 ODA 수단들과 구분되는 가장 본질적인 특징이다. 이로 인해 개발금융사업이 적절하게 시행될 경우 수원국의 경제개발에 미치는 실제 영향은 매우 커서 개발금융에 의한 개발협력은 전통적인 무상원조나 양허성 차관에 의한 지원에 비해 훨씬 높은 개발 효과성을 가지고 있다. 개발협력의 궁극적인 목적이 지원 협력국의 개발을 통하여 협력국의 발전과 이를 통한 본국의 발전을 촉진시키는 상생발전이라는 관점에서 이러한 개발금융의 특징은 개발금융의 예산 효과성이 기존의 다른 ODA 지원수단보다 훨씬 큼을 의미한다.

[그림 3-1] 위험부담과 대출금리 간 상충관계에 의한 금융협력 스펙트럼



자료: KfW

이상에서 논의한 특징을 가진 개발금융은 그 실질적 집행 면에서도 기존 ODA 수단과는 구별되는 세 가지 특징을 지닌다. 첫째, 개발금융을 집행하기 위해서는 협력대상인 각 개도국의 개발수요뿐 아니라 위험요소를 정확히 파악해야 하고 적절한 금융수단을 활용하여 식별된 위험을 관리해야 한다. 즉, 금융수단을 통한 위험관리체계를 개발금융 시행체계에 내

재적으로 가지고 있어야 한다. 이러한 집행체계가 미비되어 위험관리에 실패할 경우 개발 금융의 시행은 기존 무상원조나 양허성 차관과 구별되는 개발 효과성을 창출할 수 없다. 이러한 위험관리 측면에서의 개발금융의 특징으로 인해 개발금융의 집행은 무상원조나 양허성 차관의 운용 원리를 넘어서는 운용 원리와 조직체계의 구성 및 다양한 금융수단의 개발이 요구된다. 이와 같은 제도적 정비가 없는 상황에서 개발금융을 도입할 경우 개발금융 고유의 개발 효과성 장점은 사라지고 기존의 무상원조나 양허성 차관에 비해 집행이 복잡한 개발금융의 시행은 ‘거래비용’만 증가시켜 예산의 효과성도 담보되지 않는다.

둘째, 개발금융이 가지고 있는 개발 효과성의 근원요소인 공여국 공공부문의 위험부담과 투자 확대의 시행을 위해서는 많은 경우 대규모 재원조달이 필요하게 된다. 이는 공여국 정부의 일반예산에 재원조달을 의존하는 기존의 무상원조와 양허성 차관과는 달리 개발금융은 그 집행기관에서 자체 금융수단을 이용하여 주된 재원을 국내 및 국제 금융시장에서 조달한다. 재원조달의 범위가 국내 및 국제 금융시장으로 확대됨으로써 얻을 수 있는 장점에는 두 가지가 있다. 우선 공여국 정부의 일반예산에 대한 의존도를 낮춤으로써 개발협력 규모의 확장성이 높다는 점이다. 둘째, 공여국 정부는 기존 ODA 수단에 비해 적은 예산으로 대규모의 개발협력사업을 시행할 수 있어 예산 효율성을 증진시킬 수 있다. 현재 우리나라에서 진행되고 있는 개발금융 논의는 이 두 번째 장점에 대해서만 지나치게 초점이 맞추어진 경향이 있다. 기존 ODA 수단에 비한 개발금융의 예산 효율성은 개발금융의 중요한 장점이지만 보다 중요한 장점은 앞서 언급한 개발금융만이 가지고 있는 “개발 효과성” 및 “개발협력 확장성”과 이 두 가지에 기인한 개발협력 예산의 “효과성”에 있다. 즉, 개발금융은 무상원조가 지닌 개발협력 규모 확장성의 한계를 극복할 수 있고, 단순한 금융구조를 가진 양허성 차관이 담당할 수 없는 위험을 담당하여 개발협력의 규모 및 협력 영역을 확장하여 수원국 개발의 사각지대에 진입할 수 있다는 점에 초점을 맞추어 개발금융을 시행해야 한다.

셋째, 개발금융은 기존 ODA 지원수단과는 달리 그 협력 영역을 수원국의 공공부문을 넘어서 민간부문으로 확장할 수 있다는 매우 중요한 장점이 있다. 이는 다음과 같은 이유에 기인한다. 민간금융시장의 상업차관이나 투자가 개도국에 진출하지 않는 가장 큰 이유는 개도국의 신용위험이 높을 뿐 아니라 적절한 투자처에 대한 불확실성이 크기 때문이다. 이러한 위험을 보상하기 위해서는 매우 높은 위험 프리미엄이 포함된 대출 이자율을 책정해야 하는데 이를 수용할 수 있는 개도국 민간 사업자나 기관은 드물고 이에 상업차관이 개도국의 주요 민간 투자에 들어가는 경우는 극히 드물다. 반면 양허성 차관은 저금리 대출은 가능하지만 수혜 채널이 수원국의 공공부문에 한정되어 있는 경우가 대부분이어서 민간부문 직접 진출은 거의 없고, 수원국 정부를 통해 간접적으로 수원국 민간부문에 개발재원을 유입시킬 가능성은 열려 있으나 그 간접성으로 인해 위험요소의 식별이나 관리가 어려워

결국에는 위험부담을 하지 않는 사업을 선택할 수밖에 없는 한계가 있다. 이러한 이유로 상업차관이나 양허성차관은 개도국의 개발에 가장 중요한 민간부문 투자에 실질적으로 유입되지 않는다. 앞서 논의했듯이 개발금융의 본질적 특징은 공여국 공공부문에서 개발협력을 통해 수원국의 개발 관련 위험을 부담한다는 데에 있다. 이러한 위험부담의 대상이 수원국의 공공부문에 한정될 이유가 없을 뿐 아니라 실제 위험부담의 이익이 큰 곳은 공공부문보다는 민간부문이다. 따라서 개발금융이 효과적으로 적용될 수 있는 영역은 민간부문 개발, 즉 PSD(Private Sector Development)이다. 이는 개발금융이 대규모 투자가 필요한 개발 사각지대에 진입할 수 있는 효과와는 또 다른 차원에서 개발 효과성을 향상시키는 기제이다.

실제로 개발금융이 활성화된 독일이나 프랑스는 시장재원 조달을 통해 개발금융을 활용하여 수원국 공공부문을 지원함과 동시에 금융협력 시행기관 산하에 독립적 개발금융기관(DFI: Development Finance Institutions)을 두고 민간부문 개발을 지원한다. 프랑스의 AFD 산하 Proparco와 독일의 KfW 산하 DEG가 그 대표적인 예이다. 이러한 DFI는 주요 유상원조국인 독일과 프랑스 외 많은 공여국들에서 운용되고 있다. 프랑스의 Proparco 및 독일의 DEG 외 민간부문 지원 DFI의 예를 들자면 영국의 CDC Group, 네덜란드의 FMO, 오스트리아의 OeEB, 벨기에의 BIO와 BMI-SBI, 캐나다의 FinDev Canada, 덴마크의 IFU, 핀란드의 Finnfund, 이탈리아의 CDP/SIMEST, 노르웨이의 Norfund, 포르투갈의 SOFID, 스페인의 COFIDES, 스웨덴의 Swedfund, 스위스의 SIFEM, 미국의 OPIC 등 17개 기관이 있다. 이와 같은 DFI 기관은 현 개발협력사회에서 강조하고 있는 민간부문개발(PSD)을 통한 SDG 달성의 주요 채널일 뿐 아니라, 개발협력을 공여국과 수원국 간 민간 경제협력으로 승화시키는 지렛대 역할을 담당하고 있다. 개발협력 관점에서 DFI는 ODA 시행기관과 긴밀하게 공조하며 운영된다. 프랑스의 Proparco, 독일의 DEG, 영국의 CDC 등의 DFI가 각국의 개발협력 집행기관인 AFD, KfW, DFID 등과 밀접하게 조율하며 운영되는 것이 그러한 주요 사례이다. 하지만 동시에 DFI가 민간부문 개발 사업을 효과적으로 시행하고 이를 통해 개발협력을 경제협력으로 유연하게 전환시키기 위해서 DFI는 운영상 실질적 독립성이 담보될 뿐 아니라 공적개발원조의 틀을 벗어나 운용된다. 즉, DFI 자금은 ODA 재원으로 운용될 필요는 없는 것이다. 이상에서 설명한 개발금융기관의 설립은 개발금융의 고유한 개발협력 효과성을 제고함에 있어서 필수적인 요소이다.

개발금융을 통한 민간부문 개발의 효과성 제고에 관한 인식은 양자 공여기관에만 한정되어 있는 것이 아니다. 다자금융협력기관(Multilateral Financial Institutions)에서도 SDG 달성을 위해 민간부문 개발에 대한 절대적 필요성을 인식하며 국제금융기관들이 PSD 부서를 신설하며 민간부문 개발사업에 다자 DFI(Multilateral DFI)로서 참여하고 있다. 국제금융기구 중 다자 DFI 역할을 하는 대표적 사례가 AFDB(African Development Bank), ADB(Asian Development Bank), EBRD(European Bank for Reconstruction and Development), EIB (European

Investment Bank), IDB (Inter-American Development Bank), IFC (International Finance Corporation), ISDB(Islamic Development Bank) 등이다. 이는 양자 개발협력 관점에서 새로운 함의를 준다. 이러한 다자 DFI 국제금융기구와 민간부문 개발 사업에 공동으로 참여하기 위해서는 양자 개발협력 체계 내에 같은 형태의 양자 DFI가 있어야 유리하다는 점이다. 다시 말하면 개발협력의 틀을 국제금융기구들과 연계하며 그 영역을 확장하기 위해서는 양자 개발협력체계 내에 DFI 설치가 필요하다는 것이다.

2. 우리나라 개발금융 현황

가. 우리나라 개발금융 도입 연혁

한국은 독일, 프랑스, 일본과 더불어 주요 유상원조 공여국 중의 하나이다. 무상원조와는 달리 금융협력에 의존하는 유상원조는 협력대상국과 협력 분야에 대한 적합한 선정과 평가 이외에도 그 시행 금융수단의 적절한 적용이 중요하다. 따라서 유상원조의 효과적 활용을 위해서는 개발수요가 발생하는 협력국의 여건과 분야에 대한 식별과 그에 맞추어 적용할 수 있는 다양한 개발협력 금융수단의 확보가 중요하다. 이러한 다양하고 적절한 금융수단을 적용할 경우 금융협력을 통한 개발협력은 매우 강력한 개발 효과성을 가져올 수 있다. 주요 유상원조국인 독일, 프랑스, 일본은 이와 같은 문제의식을 가지고 경우 개발협력 금융수단을 지속적으로 개발하여 다양한 금융협력 수단을 갖추고 있다. 1987년 EDCF를 통한 유상원조를 시행하기 시작한 후 지난 30여 년 동안 그 규모와 협력국 확장 등 양적 면에서 큰 발전을 이루었으나 금융협력 지원수단 면에서는 여전히 양허성 차관의 단순 금융협력 범주에 머물러왔다.

한국이 OECD DAC 공여국의 역할을 담당하기 시작한 이후 2012년 금융협력을 통한 한국 ODA에서 개선의 필요성에 대한 문제 제기가 되며 정혁(2013)의 개발금융 연구를 필두로 개발금융에 대한 본격적인 논의가 시작되어 2013년 11월 대외경제장관회의에서 ‘개발금융 활성화 방안’을 수립하였다. 이후 금융협력 선진화에 대한 일련의 연구를 통해 개발금융에 대한 개념과 적용에 관한 논의가 체계화되었고(정혁, 2015a) 『2015~2019 외교·통일 분과 국가재정운용계획』에서 그 도입 효과에 대해 검토하였고(정혁, 2015b), 2015년 말부터 2016년 초 기간에 개발금융을 시행하기 위한 「대외경제협력기금법」에 대한 법적 제도 정비를 통해 EDCF 이차보전 지원 근거를 마련하였고 동년 국개위에서 개발금융 운용 방향과 규모에 대해 의결하였다.

이상과 같은 개발금융에 대한 아이디어 및 제도 정비 이후 2017년 ‘경협증진자금’이라는 명목으로 매년 5,000억원 규모의 개발금융을 시행하기로 결정하였으며 수은 내규 제정을 통해 인프라금융부 산하 경협증진자금팀에서 그 시행을 담당하는 것으로 되었다.

나. 우리나라 개발금융 규모와 운용 방식

2019년 현재 개발금융 첫 파일럿 사업으로 인도네시아의 ‘카리안-세르퐁 도수로 사업’ (승인 규모 2,676억원)과 스리랑카의 ‘태양광 ESS 구축사업’(승인 규모 915억원) 등 두 사업에 대해 F/S를 완료하고 총 3,951억원 규모의 경협증진자금 승인이 추진되고 있으며 2020년부터 집행이 시작될 예정이다. 이외에 모리셔스 ‘교통혼잡완화 2단계 사업’의 F/S 승인을 추진하고 있으며, 우즈베키스탄의 ‘SCADA & EMS 사업’ 지원을 검토하고 있다. 2020년 이후에는 매년 5,000억원 규모의 개발금융 승인을 위한 사업 발굴을 목표로 하고 있다.

경협증진자금 지원은 EDCF 지원대상국(현행 75개국) 중 수은 국별신용도등급 9단계 체계(A, B1, B2, C1, C2, C3, D1, D2, E)에서 D1 등급 이상인 국가를 대상으로 지원하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 다음과 같은 3가지 운용원칙을 견지하는 것으로 시행 내규에 명시하고 있다. (i) 개도국 산업발전에 기여하며 우리나라와의 경제교류 촉진을 위한 사업에 대해 지원함, (ii) 시행 시 공적개발원조 요건을 충족함, (iii) 비구속성으로 지원함. 또한 지원대상을 개도국 정부, 중앙은행을 대상으로 하는 정부신용(sovereign credit)이 주된 취급대상으로 되어 있어 현재의 경협증진자금 지원은 실질적으로 공공부문에 제한하고 있다. 민관협력사업(PPP)에 참여하는 법인 앞 프로젝트 파이낸스 방식에 대한 지원 가능성을 통해 민간부문에 대한 간접적 지원 역시 가능하다.

경협증진자금 사업 시행을 위한 금융수단은 독일 개발금융체계에서 사용하는 개발용자 수단 중의 하나인 ‘이자저감 융자(Reduced Interest Loan)’만을 사용한다.²¹⁾ ‘이자저감 융자’는 개발금융 시행기관에서 국내 및 국제 금융시장에 채권을 발행하여 직접 시장재원을 조달하여 ODA 기준에 맞추어 금융협력을 시행한 후 시장재원 차입 이자율과 개발금융 시행 시 지원된 이자율 간의 ‘이차(interest rate difference)’만 정부재정으로 지원하는 개발금융 수단이다. 이러한 이자저감 융자는 집행 방식이 단순명료하고 정부의 재정 부담이 적은 장점이 있는 반면 기존 양허성 차관이나 혹은 수출신용과 혼합하기 어려워 이를 통해 개발금융의 목적 중의 하나인 경제협력 촉진을 도모하기 위해서는 다른 관련 시행기관 및 부처와 긴밀한 사전 조율과 기획이 필요하다. 독일의 경우 KfW 그룹 내에 이러한 사전 조율과 기획을 할 수 있도록 거버넌스 구조가 갖추어져 있어 독일 개발금융에서 이자저감 융자 수단의 비중이 늘어나고 있다.

경협증진자금 사업의 재원은 여느 개발금융과 마찬가지로 수은 채권발행을 통해 수은 자금으로 조달하며 정부재정은 상기 이자저감 융자 시행 시 발생하는 이차보전을 담당하는 데에만 사용한다. 사업 승인주체도 EDCF와 달리 정부가 아니라 정부와 금융 관련 공공기관 인사로 구성된 수은 운영위원회이다.

21) 이자저감 융자(reduced interest loan)의 구체적 내용과 성격 및 다른 다양한 개발금융 수단에 대해서는 정혁(2013, 2015a) 참조.

경협증진자금을 통한 주요 지원대상국가는 중소득국이며 대출금리 역시 2~3% 내외의 저양허성 사업이다. 또한 지원사업의 성격을 상업성이 있는 사업과 비상업적 사업을 모두 비구속성으로 시행하는 것을 원칙으로 규정하고 있어 상업성이 없는 원조사업을 구속성으로 시행하는 것을 원칙으로 하는 EDCF 고양허성 차관(대출금리 0.01~2% 내외) 사업이나 상업성이 있는 사업을 구속성으로 시행하는 수출금융(대출금리 5% 이상) 사업과도 구분이 된다.

다. 우리나라 개발금융 ODA 증여등가액과 ODA 레버리지

전 소절에서 살펴보았듯이 경협증진자금의 지원대상국가는 중소득국이고 대출 조건도 15년 만기(5년 집행 및 거치, 10년 회수) 대출금리 2~3% 수준의 저양허성 용자를 고려하고 있어서 ODA 증여등가액이 그리 크지 않을 수 있다. 예를 들어 2019년 승인 추진 중인 인도네시아 카리안-세르퐁 도수로 사업의 경우 2,676억원 규모 사업을 2020~2024년 5년 동안 매년 535억원씩 집행하고 집행 5년 동안은 거치 기간으로 하고 사업 6년차부터 대출금리 2.5%로 10년 동안 회수하는 15년 만기 용자를 시행할 것으로 기획되어 있다. 이 경우 대출금리 2.5% 5년 거치 15년 만기 용자를 하위중소득국에 해당하는 인도네시아에 할인율 7%를 적용하면 ODA 증여율은 31.24%이다. 따라서 이 개발금융 사업에 대한 연간 535억원 집행 금액에 대한 ODA 증여등가액은 167.2억원이다.

ODA 증여등가액은 위와 같이 지원조건과 지원국의 소득국가군에 따라 정해진 공식에 의해 간단히 계산되지만 ODA 레버리지 계산은 이 개발금융 사업을 시행하기 위한 비용 산정 방식에 따라 복잡해진다. 본 소절에서는 현재 개발금융 시행기관인 경협증진자금팀의 비용 산정 방식에 따라 ODA 레버리지를 계산해보기로 한다.

개발금융 시행 비용은 크게 두 범주로 나뉜다. 첫째는, 동 사업을 시행하기 위해 수은에서 금융시장에서 조달해야 할 시장 차입비용이다. 이 사업의 경우 5년 거치 15년 만기 상품이고 이 조건의 금융상품에 대한 수은 조달금리는 3.33%이므로 차입비용률은 지출 단위당 3.33%이다. 둘째 범주는, 신용위험비용, 사무취급비용, 기타비용 등 차입비용 외 모든 시행 비용인데 이중 가장 중요한 부분이 지원대상국의 신용등급에 따른 신용위험으로 인한 손실보전 비용이다.²²⁾ 경협증진자금팀은 OECD 신용등급 3등급의 신용위험국가인 인도네시아의 경우 이를 반영한 신용위험비용과 사무취급비용, 기타비용을 합친 비용이 대출액 단위

22) 이러한 손실보전 계산 포함 항목은 “수은법 제18조제5항의 업무를 수행함에 있어 대출이율이 소요 비용을 충당할 수 있는 수준보다 낮은 경우 그 대출에 대한 손실 보전이 가능함”이라는 「대외경제협력기금법」 제7조 제5호(기금의 용도)와 “법 제7조 제5호에 따른 손실 보전의 방법 및 절차 등에 관한 사항을 기금운용관리규정에 정하도록 함”이라고 명시한 「대외경제협력기금법 시행령」 제20조 제3호(기금운용관리규정)와 “손실 보전은 수출입은행이 해당 대출을 실행하기 위해 발생하는 차입비용, 신용위험비용, 사무취급비용, 기타비용 등을 고려하여 산정한 이율과 실제 대출이율과의 차이를 대상으로 함”이라고 명시한 「대외경제협력기금 운용관리규정」 제8조 제17호(지원업무의 종류) 및 제79조(손실 보전 대상)의 법령 근거에 의해 이루어졌다.

당 1.65%로 잡아 총대출비용률은 4.98%이다. 동 사업의 대출금리가 2.5%이므로 경험증진 자금팀이 잡는 정부에서 보전해야 할 이차보전율은 2.48%이다. 이는 인도네시아 개발금융 사업 첫 해 535억원 지출에 대한 정부재정 이차보전 액수는 13.3억원이다. 앞서 계산한 바와 같이 ODA 증여등가액은 167.2억원이므로 첫 해 ODA 레버리지는 12.6이다. 하지만 거치 기간이 5년이므로 둘째 해 535억원이 추가 대출된 상황에서 대출잔액은 1,070억원이어서 정부재정 이차보전 액수는 26.5억원으로 늘어나지만 ODA 증여등가액은 167.2억원 그대로이므로 ODA 레버리지는 6.3으로 감소한다. 집행과 거치가 끝난 6년차부터는 ODA 증여등가액은 0이 되지만 대출 잔액은 남아 있어 정부의 재정지출은 계속되어야 한다.

상기 예시에서 볼 수 있듯이 개발금융의 ODA 레버리지는 처음 시작하는 시점에서는 매우 크다가 집행이 끝나는 시점부터는 0이 되므로 대출의 생애주기 동안 ODA 증여등가액과 이차보전의 현재가치를 비교해야 ODA 레버리지가 계산된다. 또한 매년 새롭게 승인된 개발금융 사업이 집행되므로 이와 같은 현재가치를 각 사업에 적용한 합계 간 비교해야 정확한 ODA 레버리지를 알 수 있다. 즉, 개발금융의 ODA 레버리지는 개발금융 총 규모, 조달금리, 조달금리 외 정부재정 지원 비율, 대출금리와 만기, 만기 중 집행/거치 기간과 회수 기간 비율, 지원국의 소득그룹 비중 등에 따른 증여율 등에 따라 크게 영향을 받는다.

따라서 개별 개발금융 사업이 사전적으로 선정되어 있지 않은 현재로서는 개발금융 사업의 평균적 선택을 가정하고 계산해야 한다. 이러한 접근으로 수은 경험증진자금팀에서 2019년 개발금융 승인액 3,591억원, 그리고 2020년 이후 연간 5,000억원 승인 규모를 가정하고 집행 및 거치 5년 15년 만기 평균 대출이자율 2.5%로 대출하고 지원국가로 OECD 신용등급 4~6등급 국가를 선정하고 총대출 소요비용을 평균 6%(수은 조달금리 3.33% 포함)로 잡을 경우 정부 이차보전율이 3.5%이고, 하위중소득국과 상위중소득국 비중을 절반씩 잡아 평균 증여율이 28%인 시나리오에 대한 2019~2038년 기간 ODA 증여등가액, 정부 이차보전액, 그리고 그에 따른 ODA 레버리지를 계산한 결과를 <표 3-1>에 제시하였다.

수은의 가정에 따른 이 결과에 의하면 연간 5,000억원 승인의 20%씩 집행되는 연간 집행액의 합이 5,000억원으로 안정되는 2025년부터 개발금융의 ODA 증여등가액은 1,400억원이다. 2018년 기준 EDCF의 양허성 차관 집행 증여등가액은 6억 200만달러로 2018년 평균 환율로 계산하면 약 6,700억원이므로 2025년 이후 개발금융의 ODA 증여등가액은 EDCF의 양허성 차관 증여등가액의 21% 수준이다.

또한 평균적으로 거치 5년 15년 만기 용자의 한 사이클이 끝나며 새로운 사이클이 시작되어 집행액과 회수액이 5,000억원으로 같아지는 2035년 이후에는 대출 잔액 합이 37,500억원으로 고정되며 수은이 가정하는 정부 이차보전율 3.5%하에서는 정부 이차 보전액이 1,313억원이 된다. 따라서 개발금융 초기 사이클이 마무리되고 새로운 사이클이 시작되는 2035년 이후에는 매년 5,000억원 규모의 개발금융 승인이 이루어질 경우 매년 개발금융의

ODA 증여등가액은 1,400억원, 정부 이차 보전액은 1,313억원으로 고정되어 매년 ODA 레버리지는 1.07이 된다. 매년 ODA 증여등가액과 정부 이차 보전액이 같으므로 현재가치로 환산한 ODA 레버리지 역시 어느 시점에서든 1.07이 된다.

개발금융의 초기 사이클 기간인 2020~2034년 기간에 대한 현재가치 ODA 레버리지는 이보다 높은 1.67이 나온다. 이는 초기 시행 시에는 누적 대출잔액이 적기 때문이다. 이는 개발금융이 지속되었을 때 안정된 금융 흐름하의 ODA 레버리지를 반영하지 못하는 추정치이다.

100% 정부재정에 의존하는 무상원조나 양허성 차관의 ODA 레버리지는 1이다. 이로 볼 때 현재 수은에서 그리고 있는 개발금융의 장기적 ODA 레버리지 1.07은 매우 낮은 수준으로 기존 원조수단에 비해 예산 효율성 면에서 얻는 이익이 거의 없는 것으로 나타난다. 이는 수은에서 상정하는 정부 이차보전을 3.5%가 지나치게 높게 책정되었기 때문이다. 이 이슈는 다음 절에서 더 상세히 다루기로 한다.

〈표 3-1〉 수은 시나리오 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지

(단위: 억원)

연 도	승인액	집행액	회수액	대출잔액	ODA 증여등가액	정부 이차보전	ODA 레버리지
2019	3,591						
2020	5,000	718		718	201	25	8.00
2021	5,000	1,718		2,436	481	85	5.64
2022	5,000	2,718		5,155	761	180	4.22
2023	5,000	3,718		8,873	1,041	311	3.35
2024	5,000	4,718		13,591	1,321	476	2.78
2025	5,000	5,000	359	18,232	1,400	638	2.19
2026	5,000	5,000	859	22,373	1,400	783	1.79
2027	5,000	5,000	1,359	26,014	1,400	910	1.54
2028	5,000	5,000	1,859	29,155	1,400	1,020	1.37
2029	5,000	5,000	2,359	31,795	1,400	1,113	1.26
2030	5,000	5,000	2,859	33,936	1,400	1,188	1.18
2031	5,000	5,000	3,359	35,577	1,400	1,245	1.12
2032	5,000	5,000	3,859	36,718	1,400	1,285	1.09
2033	5,000	5,000	4,359	37,359	1,400	1,308	1.07
2034	5,000	5,000	4,859	37,500	1,400	1,313	1.07
2035	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	1,313	1.07
2036	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	1,313	1.07
2037	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	1,313	1.07
2038	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	1,313	1.07

자료: 수은 제공 자료에 따른 저자 계산

제2절 쟁점 사항

우리나라 개발협력에서 개발금융은 이제 시작하는 단계이다. 따라서 그 구성이나 체계가 완전하길 기대하는 것은 무리일 것이다. 하지만 한국 개발협력체계에 개발금융을 도입하기 위한 논의가 시작된 2012년 이후 7년이 지난 지금 오히려 개발금융에 대한 논의는 원점 이전으로 돌아가 현재의 도입된 “개발금융”은 개발금융 도입의 원취지와는 거리감이 있다는 느낌이 강하다. 본절에서는 전절에서 논의한 개발금융의 목적과 의의와 현재 도입된 개발금융 현황을 비교하며 평가하여 개선과제와 방향에 관한 함의를 고찰하고자 한다.

1. 현 개발금융의 개발협력 효과성 관련 쟁점

개발금융의 목적과 의의에서 논의한 바와 같이 개발금융은 시행 체계와 수단을 적절하게 디자인하여 적용할 경우 기존의 유·무상 원조 수단과는 차원이 다른 개발협력의 효과성과 예산 효율성 제고를 견인할 수 있다. 이 효과를 창출하기 위해서는 개발금융의 본질이 공여국의 공공부문이 수원국의 개발수요와 관련된 위험요소를 부담함에 있다는 인식에서 출발해야 한다. 이로부터 개발금융을 통한 대규모 투자 촉진, 민간부문 개발 영역 진출, 이를 통한 경제협력 증진, 국제금융기관들과의 개발협력 공조 확장 등 다양한 개발금융 고유의 장점들을 실현할 수 있다.

경협증진자금의 명목으로 시행될 예정인 우리나라 현행 개발금융의 현 주소는 이와는 거리감이 있다. 이는 개발금융과 관련된 시행기관이나 주관 부처가 개발금융의 본질에 기초한 개발금융체계를 설계하기보다는 개발금융의 외형적 단면만을 보고 개발금융을 짜깁기한 경향이 크기 때문으로 판단된다. 또한, 개발금융 도입이 지나치게 지연되면서 원래 계획되었던 개발금융 집행체계 및 수단에 대한 논의가 중간에 실종된 영향도 있는 것으로 보인다.

구체적으로 보면 현 경험증진자금이 사용하는 개발금융 수단은 ‘이자저감 융자’ 하나뿐이다. 전절에서 논의하였듯이 개발금융의 효과성은 다양한 금융 수단의 여건에 맞는 적용에 있다. 이는 개발금융의 본질이 개도국 개발사업의 위험요소로 인한 개발 사각지대의 공백을 메꾸는 것인데 개도국마다 위험요소가 다르고 본국 입장에서 개발 사각지대에 진출함으로써 견인할 수 있는 경제협력의 영역과 수단이 다르기 때문이다. 이에 개발금융 수단의 다양성 확보는 개발금융의 성패에 중요 요소인데 현재 도입된 한국의 개발금융 수단은 ‘이자저감 융자’ 단 하나뿐이다.

또한 현 경험증진자금의 주요 지원대상 기관은 앞서 언급한 바와 같이 결국 공공부문이다. 개발금융의 고유한 장점 중의 하나가 본국 공공부문의 개발협력을 협력국과의 경제협

력으로 전환할 수 있는 강력한 수단이라는 것이다. 이러한 강점을 실현시킬 수 있는 주요 협력 채널은 수원국의 민간부문 개발(PSD)인데 현 경험증진자금 운용체계에는 이 채널이 존재하지 않는다.

이러한 단순구조의 개발금융 시행을 통해 추구할 수 있는 개발금융의 이익은 지원 규모의 확장뿐이다. 하지만 이는 기존에 있는 EDCF 양허성 차관과 근본적인 상충관계를 발생시킨다. 특히 두 금융협력 수단 모두 공공부문을 지원대상으로 하고 있고, 한국 ODA의 유·무상 원조 간 양자협력 비율 유지의 원칙이 고수되는 한 근본적으로 성격이 유사한 경험증진자금과 EDCF 양허성 차관 간에는 궁극적으로 주어진 파이에 대한 예산 배분 경쟁이 생길 수밖에 없다. 이에 대한 해결책은 수은 내 두 금융협력 부서 간에 유기적인 조율과 사전 기획이 필수적이다. 하지만 현재 경험증진자금의 주관 부서는 대외경제국이고 EDCF의 주관부서는 개발금융국으로 분절되어 있어 유기적인 조율과 사전 기획에 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 기재부 내 금융협력 거버넌스 분절 자체도 문제이지만, 이 분절이 실질적으로 문제가 되는 이유는 새로 도입되는 경험증진자금의 지원수단과 지원대상이 개발금융의 본질과는 동떨어지게 단순한 구조를 가지고 있기 때문이다. 개발금융 지원수단의 다양화와 지원대상에 민간부문을 포함하는 집행체계 구축이 이루어진다면 이상과 같은 분절 문제는 완화될 수 있다.

개발금융의 민간부문 진출은 지원의 유연성 확보와 위험관리가 핵심이다. 이를 위한 제도적 틀은 공적개발원조의 틀을 넘어서는 광의의 개발협력이어야 한다. 현행 경험증진자금은 재원조달을 시장에서 한다는 점 외에는 기존의 공적개발원조의 틀을 넘어서고 있지 못해 개발협력 효과성 제고에 한계를 지니고 있다. 이는 경험증진자금의 지원수단이 이차저감용자라는 특별한 수단만을 활용하고 있고 이와 관련된 이차보전을 계상하는 방식이 포괄적이어서 위험관리를 특별히 할 유인이 없다는 것과 연관되어 있다. 즉, 현재 경험증진자금은 우리나라 기업의 경제교류를 촉진할 목적으로 대규모 개도국 개발사업을 지원한다는 피상적 목적만 있을 뿐 이를 실현시킬 수 있는 제도적 장치는 아직 갖추지 못하고 있다.

개발금융이 활성화된 독일이나 프랑스의 경우 개발금융 사업의 내용을 살펴보면 대규모 인프라 사업도 있지만 많은 경우 금융 분야나 비즈니스 서비스 분야, 종합 지역개발과 같은 다부문 분야 사업 등이 주를 이루는 경우가 많다. 현행 경험증진자금의 시행체계로는 이러한 사업들에 진출하는 데에 한계가 있어 보인다. 현재 경험증진자금이 기존 인프라 사업 관련 경험 축적과 인력 배치에 익숙해져 있을 수은의 인프라금융부 산하에 있는 것이 대규모 인프라 구축 사업에는 유리한 장점이 될 수도 있으나 다양성을 요구하는 개발금융 사업 운용 면에서는 오히려 제약이 될 수도 있다.

2. 현 개발금융의 예산 효율성 관련 쟁점

수은에서 상정한 시나리오대로 전절에서 계산한 경험증진지급의 개발금융 집행과 회수가 안정화되는 시점에서 ODA 레버리지는 1.07이었다. 이는 현재 설계된 개발금융 집행 계획은 정부재정에 100% 의존하는 무상원조나 양허성 차관에 비해 예산 효율성이 그다지 높지 않음을 의미한다. 독일의 경우 개발금융의 ODA 레버리지는 모든 개발금융 수단을 포함한 평균 개발금융 ODA 레버리지는 20 정도 수준이며, 현재 우리나라에서 유일하게 사용하는 개발금융 수단인 이차저감 용자의 독일 ODA 레버리지는 20을 상회한다. 개발금융을 보수적으로 운영하는 프랑스의 AFD 경우에도 ODA 레버리지는 평균 4 수준이다.

독일의 KfW의 유상원조 집행액에서 이차보전 이외 제반 정부재정 지원을 다 포함해도 정부재정이 차지하는 비중은 6~7% 정도이다. 일본 JICA의 경우에 주된 재원 조달 원천은 일본 재무성에서 운용하는 FILP(Fiscal Investment and Loan Program), FILP 기관채권, 자체 기금이고, 정부재정 투입 비중은 전체 예산의 5% 미만이며 유상원조의 경우에는 정부 일반 예산에 전혀 의존하지 않는다.

이러한 사례들은 수은에서 산정하고 있는 개발금융 집행 방식에 의한 ODA 레버리지는 지나치게 낮음을 알 수 있다. 이 근본 원인이 어디에 있는지를 살펴보기 위해 현재 수은에서 상정한 연간 개발금융 승인규모 5,000억원, 평균적 금융상품 구조(5년 집행 및 거치, 15년 만기)와 수은 조달금리 3.33%에 의한 차입비용을 유지한 상태에서, 대출금리 감소를 통한 증여율이 변하는 경우와, 이차보전을 계산 방식이 변하는 경우 개발금융 집행과 회수가 안정화되는 시점에서 ODA 레버리지가 어떻게 변하는지를 계산하여 <표 3-2>와 <표 3-3>에 제시하였다.

<표 3-2>는 대출금리를 2.5%에서 2%로 감소시켜 평균 증여율을 32.02%로 증가시킬 경우 ODA 레버리지는 1.07로 변화가 없는 것으로 나왔다. 이는 대출금리 감소는 증여율을 올려 ODA 증여등가액이 상승하지만 동시에 대출금리 감소로 정부재정 이차보전이 늘어 그 효과가 ODA 레버리지 면에서는 상쇄하기 때문이다. 하지만 이 경우 ODA 레버리지는 수은 시나리오와 같지만 ODA 증여등가액은 1,400억원에서 1,601억원으로 증가하여 ODA 확장에 는 도움을 준다.

<표 3-2> 대출금리 감소 및 증여율 증가 시 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지

(단위: 억원)

연 도	승인액	집행액	회수액	대출잔액	ODA 증여등가액	정부 이차보전	ODA 레버리지
2019	3,591						
2020	5,000	718		718	230	29	8.01
2021	5,000	1,718		2,436	550	97	5.65

〈표 3-2〉의 계속

(단위: 억원)

연 도	승인액	집행액	회수액	대출잔액	ODA 증여등가액	정부 이자보전	ODA 레버리지
2022	5,000	2,718		5,155	870	206	4.22
2023	5,000	3,718		8,873	1,191	355	3.35
2024	5,000	4,718		13,591	1,511	544	2.78
2025	5,000	5,000	359	18,232	1,601	729	2.20
2026	5,000	5,000	859	22,373	1,601	895	1.79
2027	5,000	5,000	1,359	26,014	1,601	1,041	1.54
2028	5,000	5,000	1,859	29,155	1,601	1,166	1.37
2029	5,000	5,000	2,359	31,795	1,601	1,272	1.26
2030	5,000	5,000	2,859	33,936	1,601	1,357	1.18
2031	5,000	5,000	3,359	35,577	1,601	1,423	1.13
2032	5,000	5,000	3,859	36,718	1,601	1,469	1.09
2033	5,000	5,000	4,359	37,359	1,601	1,494	1.07
2034	5,000	5,000	4,859	37,500	1,601	1,500	1.07
2035	5,000	5,000	5,000	37,500	1,601	1,500	1.07
2036	5,000	5,000	5,000	37,500	1,601	1,500	1.07
2037	5,000	5,000	5,000	37,500	1,601	1,500	1.07
2038	5,000	5,000	5,000	37,500	1,601	1,500	1.07

자료: 저자 계산

전절의 <표 3-1>에서 수은은 이차보전율을 계산할 때 차입비용 이외 신용위험비용, 사무취급비용, 기타비용 등 모든 시행 비용을 포괄적으로 대출잔액에 비례하여 이차보전율에 포함시키는 방식을 적용하였다. 이 방식은 두 가지 면에서 문제가 있다. 우선 이차저감 융자의 ODA 레버리지를 계산할 때에는 통상적으로 이차저감 융자의 대출금리와 그 융자 재원을 조달하는 기관의 조달금리 간 순수 이자율 차이만을 이차보전으로 계산한다. 이는 ODA 레버리지를 계산하는 목적이 개발협력 자원 간 예산 효율성을 비교하는 것이므로 가변 비용만을 포함해야 하기 때문이다. 물론 개발금융뿐 아니라 모든 유상원조는 그 시행에 따른 신용위험이 존재하므로 이로 인한 손실이 발생할 수 있고 이에 대한 보전은 개발금융 시행 공여국마다 보전 방식이 다르다. 예를 들어 프랑스 AFD나 일본 JICA의 경우에는 신용위험에 따른 손실보전을 전혀 하지 않는다. 이러한 방식을 통해 금융협력기관 스스로 금융사업의 사전 선정부터 사후 집행까지 모든 단계에서 위험관리를 철저히 하도록 유도하기 위해서이다. 물론 이와 같은 관리하에서도 채무불이행 비용은 발생하지만 이를 보전하는

별도의 예산이 사업별로 배정되는 것이 아니라 시행기관 스스로 해결하고 부족한 부분은 기관 예산 차원에서 사후적으로 보전하는 방법을 취한다. 이와는 달리 독일의 경우에는 사업에 따라 채무불이행으로 인한 비용의 일부를 보전해준다. 이 경우에도 손실액의 전체를 보전해주는 것이 아니라 국가전략 사업일 경우에는 90%, 일반 사업일 경우에는 80% 등 사업의 중요성에 따라 보전율을 차등화하며 이러한 보전도 사전적으로 시행 사업 규모에 비례하여 사전적으로 예산 책정을 하는 것이 아니라 사후적으로 보전한다.

이상에서 살펴보았듯이 개발금융 주요 시행국 어디에서도 신용위험 비용을 집행 규모에 비례하여 사전적으로 예산을 책정하는 개념으로 손실을 보전하지 않는다. 따라서 ODA 레버리지 계산 방식 역시 이를 반영할 수 없는 것이다. 현재 수은의 경험증진자금에서 계상하는 포괄적 “이차보전율”을 사용한 ODA 레버리지 계산에 부적합하다. <표 3-3>은 대출금리와 증여율은 2.5%와 28%로 유지하고 이차보전만 통상적으로 사용되는 대로 순수 이차보전만 적용한 ODA 레버리지 계산 결과를 제시한다. 이 경우 ODA 레버리지는 4.5가 되어 독일 개발금융의 평균 ODA 레버리지에 근사하게 된다. 경험증진자금 사업의 신용위험비용을 “사후적으로” 정부재정으로 지원할 경우 이를 포함한 총정부재정 대비 ODA 레버리지는 4.5보다는 낮아질 수 있으나 위험관리가 제대로 될 경우 레버리지는 4.5에서 크게 달라지지 않을 것이다. 실제로 정혁(2015)의 연구에서 밝힌 바와 같이 독일이나 프랑스에서 개발금융 사업의 채무불이행 경우는 전체의 2% 미만임을 확인하였다.²³⁾

현재 수은 경험증진자금에서 정부재정 지원 액수를 계산할 때 사용하는 “이차보전율” 개념은 이상과 같이 ODA 레버리지 계산에도 오류를 발생시키지만, 이런 산정방식은 이보다 더 심각한 예산 효율성 문제를 야기할 가능성이 있다. 우선 앞서 주요 유상원조 공여국에서 개발금융의 대손충당을 기관 차원에서 사후적으로 지원하는 이유는 개발금융 시행기관에서 위험관리를 스스로 최선을 다하도록 유도하는 데에 있는데, 현재 수은에서 사용하는 포괄적 이차보전율 개념에 의하면 신용위험비용에 대한 정부 보전이 실제 사업의 사후적 채무불이행 여부와는 상관없이 대출규모에 비례하여 사전적으로 책정되므로 집행기관의 위험관리 인센티브가 사라지는 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 수 있다. 또한 경험증진자금에서 산정하는 포괄적 이차보전율 계산에는 이미 사전적 신용위험 보전 비용 이외에도 사무취급비용, 기타비용 등과 같은 기관 운영을 위한 고정비용 성격의 비용도 대출액에 비례하는 방식으로 포함되어 있어 경험증진자금이 개발금융 운용의 고유 목적 달성이 아닌 수은 예산 증대를 목적으로 개발금융을 확장할 가능성이 열려 있다. 실제로 수은의 예상 평균 조달금리가 3.33%이고 경진자금 평균 예상 대출이율이 2.5%이므로 차입비용 보전에 필요한 순수 이차보전율은 0.83%인데 현재 수은은 경진자금 대출소요비용으로 6%를 상정하여 이차보전율은 3.5%로 책정하고 있다. 경진자금 집행을 위해서 재원조달 비용 이외

23) 이와 같은 위험관리 성과를 내기 위한 제도 장치에 대한 상세한 논의는 정혁(2015)의 제2장과 제4장 참조.

에 다른 비용이 들어갈 것이므로 총 대출소요비용이 높은 것은 당연한 일이다. 하지만 모든 대출소요비용을 사업 규모에 비례하는 방식으로 잡고, 또한 이에 따라 이차보전율을 계산하는 방식은 수정되어야 할 오류이다. 6%로 잡은 총 대출소요 비용의 항목별 기여 부분 분해와 더불어 비례비용 부분과 고정비용 부분을 구분하여 관리해야 한다. 또한 ODA 레버리지 계산 시 순수 이차보전율을 적용하여 국제적으로 통용되는 개발금융 ODA 레버리지 개념에 맞추어 계산해야 한다.

이상과 같은 개발금융에 대한 기본 개념 및 시행방식을 적절히 수정하여 운용할 경우 개발금융 운용의 효율성이 확보될 뿐 아니라, 재정효과성뿐 아니라 수원국의 개발효과성, 그리고 우리나라 개발협력력을 통한 경제협력 영역 확장에 가장 효과적인 개발협력 수단인 개발금융의 지속적 확대를 기대할 수 있다.

〈표 3-3〉 순수 이차보전을 적용한 ODA 증여등가액 및 ODA 레버리지

(단위: 억원)

연 도	승인액	집행액	회수액	대출잔액	ODA 증여등가액	정부 이차보전	ODA 레버리지
2019	3,591	-	-	-	-	-	-
2020	5,000	718	-	718	201	6	33.73
2021	5,000	1,718	-	2,436	481	20	23.79
2022	5,000	2,718	-	5,155	761	43	17.79
2023	5,000	3,718	-	8,873	1,041	74	14.14
2024	5,000	4,718	-	13,591	1,321	113	11.71
2025	5,000	5,000	359	18,232	1,400	151	9.25
2026	5,000	5,000	859	22,373	1,400	186	7.54
2027	5,000	5,000	1,359	26,014	1,400	216	6.48
2028	5,000	5,000	1,859	29,155	1,400	242	5.79
2029	5,000	5,000	2,359	31,795	1,400	264	5.30
2030	5,000	5,000	2,859	33,936	1,400	282	4.97
2031	5,000	5,000	3,359	35,577	1,400	295	4.74
2032	5,000	5,000	3,859	36,718	1,400	305	4.59
2033	5,000	5,000	4,359	37,359	1,400	310	4.51
2034	5,000	5,000	4,859	37,500	1,400	311	4.50
2035	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	311	4.50
2036	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	311	4.50
2037	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	311	4.50
2038	5,000	5,000	5,000	37,500	1,400	311	4.50

자료: 저자 계산

3. 개발금융 집행체계 거버넌스 관련 쟁점

이전 소절에서 지적하였듯이 현재 금융협력 집행체계 거버넌스는 기재부 내에서 대외경제국과 개발금융국 사이에 분절되어 있다. 유일한 개발금융 수단인 이자저감 용자를 집행하는 경험증진자금은 대외경제국 산하 수은 부문에 있고, 양허성 차관을 집행하는 EDCF는 개발금융국 산하에 있다. 이러한 동일 부처 내 담당국 간의 분절은 부처 간 분절보다 더 비효율적일 수 있다. 특히 현재 시행하고 있는 경험증진자금의 금융수단이 이자저감 용자이고 지원 영역이 실질적으로 공공부문인 경우에는 두 금융협력 수단이 보완보다는 대체관계여서 두 주관 부서 사이에 효율적이고 유기적 조율에 대한 기대보다는 상호 예산 경쟁을 할 가능성이 더 크다. 현재의 거버넌스가 유지된다는 가정하에서는 경험증진자금의 지원 수단 및 지원대상의 다양화를 통한 EDCF 양허성 차관과의 보완관계 구축이 단기적으로는 가장 좋은 해결책이다.

하지만 궁극적으로는 두 금융협력 부서를 통괄 조정할 수 있는 상위 조정기구를 만들거나 개발금융과 양허성 차관을 한 부서에서 통합해 시행하는 거버넌스 체계로 개편을 검토할 필요가 있다. 특히 개발금융의 지원 영역을 민간부문 개발로 넓히지 않고는 개발금융이 수원국 개발 효과성과 개발협력을 통해 본국의 경제협력을 견인하는 상생발전을 충분히 촉진시키지 못하므로, 개발협력이 민간부문으로 진출할 수 있도록 제도적 틀 개선이 요구된다는 점을 고려하면 개발금융과 양허성 차관을 광의의 개발협력 관점에서 통괄할 수 있는 부서하에 통합하는 조직 개편은 더욱 필요하다. 이러한 관점에서 본다면 ODA와 관련된 예산으로 운용되는 개발금융 사업과 KSP 사업은 현 우리나라 개발협력체계에서 금융협력 주무부처인 개발금융국에 집중하고 다양화된 금융협력 수단을 개발하여 민간부문 개발 영역으로 개발협력 영역을 확장하는 것이 개발협력 예산의 효율성과 효과성 제고에 더 적합한 것으로 판단된다.

제3절 제도개선 및 재정투자 방향

2018년 기준으로 우리나라의 공적개발원조 규모는 명목액으로 3조원을 넘어서 정부 예산에서 차지하는 비중이 큰 분야 중 하나가 되었다. 물론 한국경제 GNI 규모 대비 이 액수가 국제사회에서는 큰 규모라 할 수는 없지만, 중요한 것은 3조원이라는 국민 세금이 제대로 쓰이고 있는냐는 것이다. 특히 ODA 지출은 우리나라 국민에게 쓰이는 것이 아니라 타국 정부와 국민을 위해 쓰여지는 것이기에 예산 사용의 효과성과 효율성 담보에 대한 책무는 다른 예산 항목에 비해 더욱 크다.

우리나라가 OECD DAC 공여국으로 국제개발협력사회에 참여한 지는 10년의 세월이 흘

러 현지 수준의 사업 집행이나 선정에 관한 경험과 노하우 축적은 상당히 이루어진 것으로 보인다. 다만 모니터링과 평가는 현지 집행 수준에서도 대대적인 개선이 필요한 부분이다. 하지만 현재 한국의 개발협력의 효과성과 효율성에 가장 큰 장애가 되는 것은 개발협력의 제도 틀 자체이다. 기능에 의한 분업이 아닌 유상과 무상 원조에 의해 거버넌스와 예산을 분절시켜놓고 예산의 효율성이나 수원국의 개발수요의 변화에 대한 대응 등과 관계없이 ODA 예산 비중을 고정시켜 놓은 것이 가장 근본적인 제도적 제약이다. 이는 각 개발협력 주관부처와 시행기관 간에 개발협력의 효과성을 증진시키기 위한 모든 효율성 경쟁의 채널을 근본적으로 막는 결과를 낳았다. 이에 따라 각 개발협력 시행기관은 개발협력 자금의 효율성 증진을 위한 혁신과 제도개선을 추진할 인센티브를 잃게 되고 모든 혁신에 관한 논의는 폐이퍼상에서만 존재하다 사라지거나 원 취지를 잃고 변질된 형태로 시행되는 경우가 대부분이다. 이럴 경우 남는 것은 지대추구 원리뿐이고, 지출 장소가 국외여서 체계적인 모니터링 시스템이 어려운 개발협력의 경우에는 제도 혁신의 동력이 더욱 약해진다. 본고는 개발금융 도입이 그 대표적 사례임을 살펴보았다.

제도 혁신은 기본적으로 기존에 당연히 없는 틀을 만드는 것이므로 관련 거버넌스와 시행수단 등은 모두 변화가 수반된다. 이 변화를 거부하는 생리에 의해 개발금융의 현 제도 틀은 2012년 도입 논의가 시작된 지 7년이 지난 지금에도 미비되어 있음에도 불구하고 그 시행 개시를 목전에 두고 있다.

개발 효과성 제고와 개발협력을 통한 경제협력 견인에 매우 강력한 국제협력 수단인 개발금융의 도입은 매우 시급하지만 다음과 같은 개발금융의 제도 틀 정비 없이는 그 시행은 예산 낭비에 불과할 것이다.

- (1) 독일, 프랑스, 일본의 다양한 금융협력 수단을 참조하여 현 ‘이자저감 용자’에만 의존하는 경험증진자금의 개발금융 수단을 다변화하여 다양한 개발수요에 대응할 수 있게 할 것.
- (2) 현 경험증진자금의 주된 지원 대상을 공공부문의 sovereign credit에 한정하는 것을 준 공공기관 및 민간 금융부문 영역으로 확장할 것.
- (3) 개발금융의 핵심은 대규모 사업 자체에 있는 것이 아니라 공여국 공공부문이 수원국 개발사업의 위험부담을 해주는 것임을 명심하고, 대규모 인프라 사업에 초점을 맞추고 있는 수은 경험증진자금 시행부서의 사업 영역을 금융부문이나 비즈니스 서비스 사업 등으로 확대할 것.
- (4) 이를 위한 사업 수준의 위험관리 체계 및 자체 사업 발굴 체계를 재정비할 것. 국책은행 역할을 담당해온 수은의 현행 위험관리 시스템은 개별 사업 수준의 위험관리가 아닌 국가신용등급 등에 기초한 국가 수준의 위험관리에 치중해 있으나 개발금융의

성패는 개별 사업 수준의 위험관리가 더욱 중요함.

- (5) 현재 경험증진자금 시행 계획 중인 이차저감 용자의 정부재정 지원 항목과 산정 방식을 확실히 할 것. 이 부분은 개발금융 예산 효율성에 핵심 요소임에도 불구하고, 이에 대해 정확히 명시한 시행령이나 규정조차 없어 수은에서 ODA 레버리지 계산조차 혼돈을 겪고 있음. 현행 수은이 상정한 포괄적 제반 비용에 기초한 비례적 “이차보전율” 계산 방식은 본문에서 지적한 도덕적 해이와 지대추구의 가능성을 내포하고 있음.
- (6) 개발금융 사업은 기존 EDCF 양허성 차관과 독립적으로 운영하되 차별화하여 EDCF와 경쟁관계가 아닌 보완관계가 될 수 있도록 사전 조율 및 기획할 수 있는 거버넌스를 도입할 것.
- (7) 공공부문 및 준공공기관과 협력하는 개발금융 시행기관과 별도로 민간부문 개발에 협력할 수 있는 DFI를 신설할 것. 민간부문 협력 DFI는 단순 ODA 틀을 벗어나 광의의 개발협력 틀에서 유연하고 독립적으로 운영할 수 있게 함. 이러한 양자 DFI는 국제금융기구 산하에 있는 다자 DFI와의 협력을 통해 한국 국제협력의 지경을 넓히는 기회로 삼을 수 있음.
- (8) 이상의 하부 제도 틀을 갖추고 이들의 차별화된 금융협력을 총괄 조정할 수 있는 민관협력 회의체를 기재부 내에 만들어 그 모임을 정례화함
- (9) 개발수요가 정확히 식별되지 않을 경우 금융협력은 실패한 투자가 되므로 지식협력이 수반되어야 함. 위에서 제안한 회의체나 자문기구를 통해 EDCF-개발금융-지식공유 사업 간 전략적 연계를 도모함.
- (10) 금융협력에 수반되는 대규모 매몰비용(sunk cost)이나 수원국 민간부문 협력 사업의 불확실성과 위험까지 고려하면 개발금융의 실패 비용은 무상원조 경우보다 훨씬 크므로 개발금융 F/S 사업예산과 위험관리 인력 및 예산 증액이 절실히 필요함.
- (11) 현재 경험증진자금은 시장재원 조달을 독자적으로 하기보다는 기존의 수은 채권 발행을 활용하고 있음. 이는 개발금융의 절반의 기능이 국제금융시장에서 적극적이고 독립적인 시장재원 조달인 것과 상치됨. 개발금융 시행기관 내에 국제금융시장 동향 분석을 통한 독자적 시장재원조달 부서 신설이 필요함.
- (12) 공공부문과 민간부문 모두에 진출할 수 있고 다양한 영역에 유연하게 적용될 수 있는 개발금융 사업은 유·무상 연계 효과가 매우 크므로 ‘융합 ODA’로 시행했을 때 예산 효율성 및 개발효과성 증진 효과는 극대화될 것임.

제4장

통일예산과 남북경협사업 관련 예산 집행 분석

임강택(통일연구원)

제1절 최근 5년간 통일부의 재정운영 실태 분석

〈표 4-1〉 통일부 지난 5년간의 재정운용 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증가율
계	2,998	2,667	8,447	2,878	4,224	8.9
○ 예산	2,092	2,083	3,127	2,169	2,079	△0.2
○ 기금	906	584	5,320	709	2,145	24.0

1. 주요 특징

□ 일반회계분야

- 최근 5년간 통일부 일반예산의 재정운용 연평균 증가율은 △0.2%을 기록하였으며, 연도별 일반예산은 정부 총일반예산 대비 0.1% 미만 수준
 - 재정지출 프로그램별 추이는 △인도적 문제해결 △통일교육 관련 예산이 증가하였고, △남북경협 △남북회담 관련 예산 등은 감소
 - 특이점으로는 북한이탈주민 정착지원 예산이 통일부 일반예산의 60~70% 차지

〈표 4-2〉 지난 5년간의 프로그램별 지출 추이의 변화

(단위: 억원, 예산액 기준)

프로그램	2014년		2018년
① 통일정책	72	→	67
② 북한정세분석	32	→	35
③ 인도적 문제해결	45	→	168
④ 북한이탈주민 정착 지원	1,227	→	1,126
⑤ 남북경제협력	35	→	22
⑥ 개성공단 지원	11	→	6
⑦ 남북회담	33	→	24
⑧ 통일교육	162	→	247
⑨ 통일행정지원	557	→	580

- 남북관계 및 통일환경 변화에 따른 각종 현안에 능동적으로 대처하면서, 통일·대북 정책에 대한 국민적 합의와 국제적 지지 확보에 중점을 두고 예산을 편성·집행
 - 2018년 평창동계올림픽에 북한선수단이 참가하였고, 이어 3차례에 걸친 남북정상회담 등으로 인하여 남북관계가 개선되어 전반적으로 남북교류협력이 활발하게 진행
 - 정부차원에서 이를 효과적으로 지원하기 위한 지출이 증가

□ 남북협력기금

- 정부는 남북관계 개선 의지 표명과 남북관계 특수성을 고려하여, 남북교류협력을 위한 재정적 기반인 남북협력기금을 사업비 규모를 매년 1조원 내외 수준으로 유지

〈표 4-3〉 지난 5년간의 남북협력기금 사업비 추이

(단위: 억원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	연평균증가율
사업비	11,132	12,348	12,550	9,588	9,593	△3.6

- 다만, 2017년까지는 남북관계의 경색으로 인하여 남북협력기금의 집행률이 극히 저조 하였으나, 2018년 남북관계 개선 및 교류협력의 확대 등의 변화에 따라 집행률이 상승

〈표 4-4〉 지난 5년간의 남북협력기금 사업비 집행률

(단위: %)

구분	2014	2015	2016*	2017	2018	연평균 집행률
집행률	7.9	4.5	42.2	7.1	21.1	16.6

주: *2016년은 개성공단 가동중단에 따른 기업지원(대출·보험·피해지원) 조치에 따라 집행률 상승

- 정부는 남북관계가 경색된 상황 속에서도, 남북교류협력 기반을 유지하고 통일준비를 위한 사업을 지속적으로 추진하기 위해 노력
 - 특히, 두 차례의 개성공단 가동 중단 및 5.24조치 등으로 경영상 애로를 겪고 있는 경협·교역 기업의 어려움을 해소해 주기 위해 남북협력기금을 적극적으로 활용
 - 정권 교체기에는 예산 편성이 불충분한 상황에서 새로운 정부의 통일·북한정책을 뒷받침하기 위한 사업들에 지출
- 2018년 들어, 판문점선언 등으로 남북관계가 복원되고, 북미정상회담 등으로 남북교류협력 추진 환경이 개선
 - 남북 정상회담을 통해서 합의한 사항을 이행하기 위한 사업들에 기금이 집행
 - 그 중에서도 대북제재의 틀 내에서 추진이 가능한 사업 위주로 기금 집행이 진행되어, △철도·도로 현지실태조사 △산림병해충 방제 △남북공동연락사무소 운영 △한강 하구 공동조사 △사회문화교류 △이산가족상봉 등을 지원
- 남북협력기금은 정부 대북정책 추진의 주요 재정적 수단이며, 한반도 미래 및 민족동질성 회복을 위한 투자적 예산이기 때문에, 중장기적으로도 적정 규모 이상의 사업비를 안정적으로 확보해 나갈 필요
 - 특히 최근처럼 남북관계가 대화국면을 유지하고 있는 상황에서는 적절한 계기가 마련될 경우 남북간 교류협력사업이 증대될 가능성이 크다는 점을 고려할 필요
 - 이와 함께 남북간 군사분야의 협력이 활발하게 진행되면서 한반도평화지대화 노력이 확대될 경우에도 적절하게 대비할 필요
- 남북관계의 불확실성이 상존하고 있는 상황에서도 DMZ 지역을 평화적으로 이용할 수 있는 기회는 증대될 것이라는 점도 고려될 필요
 - DMZ 평화협력벨트 구축이라는 정부의 정책 목표를 이행하기 위한 사업이 구체화될 경우에도 대비
 - 또한, 최근 정부가 강조하고 있는 DMZ 지역을 중심으로 하는 ‘평화관광’사업의 본격적인 추진에도 준비할 필요

2. 성과에 대한 평가

□ 총괄

- 통일부는 문재인 정부 출범 이후, 새로 제시된 국정과제의 성격을 반영하여 성과계획서에 2개의 전략 목표를 설정

* 5대 국정과제: △한반도 신경제구상 및 경제통일 구현, △남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립, △ 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결, △남북교류 활성화를 통한

남북관계 발전, △통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진

- 전략목표의 첫 번째는, ‘남북대화와 교류를 재개하여 남북관계를 새롭게 정립하고 인도적 문제해결’로 설정되었고, 이를 위해 △인도적 문제의 해결책 모색, △대화를 통한 북핵문제 해결과 남북관계의 개선, △다양한 사회문화교류 추진, △한반도 신경제구상을 구현하는 경제협력, △개성공단 중단 상황의 안정적 관리 등을 주요 과제로 제시함.
- 두 번째는, ‘통일 공감대를 확산하고 안정적이고 지속 가능한 통일정책 추진 기반을 마련’하는 것으로, △통일준비 역량의 강화, △북한이탈주민 정착지원, △북한정세 분석 역량 강화 등을 주요 과제로 설정함.
- 이에 따라 추진된 사업들을 살펴보면, 첫째, 남북 정상간 합의사항의 적극적·체계적 추진을 통해 한반도의 평화와 남북관계의 발전에 기여한 것으로 평가됨.
 - 철도·도로 연결 및 현대화를 위한 공동조사 및 착공식 실시, 산림병해충 방제 및 양묘장 현대화 지원을 통한 산림협력, 한강하구 공동조사 등 한반도 공동번영을 위한 교류협력의 기틀 마련
 - 평창동계올림픽 북측 참가, 남북 예술단의 상호 방문 공연, 각종 체육대회의 개최 및 한국이 주최한 국제대회 북한 선수단 참여 유도 등 남북 화해 및 동질성 회복을 위한 교류협력 확대
 - 이산가족 상봉행사 개최 및 북한주민 대상 인도적 지원 등 인도적 문제 해결을 위한 노력 지속
- 둘째, 통일·대북정책에 대한 국민적 공감대를 확산하고, 북한이탈주민·북한인권 정책 등 장기적인 통일역량 확충을 위해서 노력함.
 - 「통일국민협약」 추진기반 마련, 한반도 평화에 기여하는 평화·통일교육 추진 등 통일문제 관련 대국민 소통·공감 노력 지속
 - 북한이탈주민 취업·창업 지원 및 보호체계 확충 등 정착지원서비스 개선, 북한주민의 실질적 인권 개선 노력 등

□ 프로그램별 추진 실적

- 통일정책: 통일정책의 내실화와 정부 정책에 대한 국내외 공감대 확산 노력
 - △분야별 정책과제 개발 △남북 법제통합 구축 △독일 통일·통합과정 △해외 체제 전환 사례 등에 대한 조사·연구
 - △다양한 방식의 사회적 대화 △각계각층의 국민의견 수렴 추진 등 통일국민협약에 대한 국민공감대 형성·확산 등 전개
 - 주요국 정부간 정책협의, 재외동포 통일역량 강화, 국제적 다자협의체 운영 등 통해

- 정부의 대북·통일정책에 대한 우호적 환경 조성
- 북한 정세분석: 신뢰성 있는 북한 정세분석과 對국민 서비스 강화
 - 북한DB 고도화 등 정보수집 인프라 강화, 수집된 자료의 체계적 관리를 통해 정보 분석의 질 제고
 - 「북한정보포털」 기능 강화 및 「북한자료센터」 기능 발전을 통해 정보 제공의 양적·질적 확대 및 서비스 인프라 강화
 - 남북사회문화교류: 「겨레말큰사전 남북공동편찬사업」과 「개성 만월대 남북공동발굴조사사업」을 지원하고 체육·문화예술·시민사회 등 다양한 영역에서 사회문화 교류 사업을 추진
 - 인도적 문제해결: 이산가족·남북피해자에 대한 문제해결과 북한주민의 실질적 인권 개선을 위해 노력, 북한주민의 삶의 질 개선을 위한 인도적 지원 추진
 - △이산가족 상봉행사 △이산가족 생사확인·영상편지 제작 △‘유전자검사·정보 보관’ 사업 등 교류준비 사업 지원 △민간 차원 이산가족교류 재정지원 등
 - 「북한인권증진집행계획」 수립 및 북한인권 실태조사 실시
 - 유엔 등 국제사회와 국내외 전문가·단체와의 정책 협력 네트워크 구축
 - 북한이탈주민 정착지원: 탈북민에 대한 다각적 생활밀착형 지원 모색
 - 탈북민 지원체계 효율화 추진 및 생활밀착형 프로그램 확충, 탈북청소년 지원체계 확립, 탈북민에 대한 인식 개선, 탈북민 정책 협업 체계 개편 등
 - 탈북민을 대상으로 취약계층 자활사업 및 미래행복통장 활용 본격화로 ‘일’을 통한 자립을 지원
 - 생애주기별 맞춤형 교육지원을 통해 탈북청소년을 통일미래의 리더로 육성
 - 남북주민통합 기반 마련을 위해 통일문화센터(남북통합문화센터) 건립 추진 본격화
 - 개성공단 등 남북경제협력: 제재하에서도 시행 가능한 경협사업부터 우선 추진하고, 남북 경협 피해기업에 대한 지속적인 지원
 - 판문점선언(’18. 4. 27.)에서 동해선 및 경의선 철도·도로 연결 및 현대화 합의, 현지 조사(도로 8월·12월, 철도 11~12월) 및 착공식 실시(12. 26.)
 - 한강 하구 공동이용을 위한 공동조사 실시
 - 개성공단 입주기업 피해지원금 지급 및 경영정상화 지원 실시, 금강산 관광 중단과 5.24 조치로 인해 피해를 입은 경협 기업에 대해 지원금 지급
 - 개성공단 지원: 개성공단 기업·근로자 지원대책의 지속적 추진을 통해 개성공단 가동 전면중단 상황을 안정적으로 관리
 - 국내 복귀 기업들의 경영 애로 해소를 위해 적시에 신속히 금융·세제지원을 실시하고, 대체생산 기반 및 고용안정 지원대책을 확대 시행

- 상황 진전에 대비하여 개성공단 관련 제도개선 사항 발굴 및 연구 지속
- 남북회담: 북측이 평창올림픽을 계기로 남북대화 본격 재개 및 효과적인 회담지원 체계 구축
 - 2018년 세 차례의 남북정상회담을 개최하고, 남북공동선언 이행을 위한 각급 회담 개최
 - 남북회담 관련 전문가 자문 및 관계부처와의 협업 강화, 특히 회담 준비·진행 과정에서 관계 부처간 상시적 의견협의 및 의견수렴을 위한 회의체 운영
 - 남북통신망의 안정적 운영과 판문점 청사 보수 등 회담지원 기반 확충, 개성공단에 남북공동연락사무소의 개소·운영을 통해서 상시적인 협의 체계 구축
- 통일교육: 평화·통일 인식 확산을 위한 국내·외 통일교육 기반 강화
 - 「통일교육지원법」 개정('18. 9. 14)을 통한 공공부문 통일교육 의무화 실시 등 교육 대상 및 기반 확대
 - 학교·사회·공공부문의 핵심 전달자 역량 강화
 - 미래세대를 위한 평화·통일 핵심 전달자인 교원 대상 통일교육 역량 강화
 - 통일교육위원·통일교육협의회 역량강화 및 지역사회 밀착형 통일교육 추진
 - 교육운영 전 과정에서 대상별·세대별 맞춤형 통일교육 실시

□ 종합 평가

- 남북관계 상황과 관계없이 남북관계 발전을 위한 기반을 유지·관리하기 위한 사업을 지속적으로 추진해 왔다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 한반도 및 남북관계의 상황 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 다양한 역량을 확보하고 강화하기 위한 노력은 상대적으로 부족한 것으로 판단됨.
 - 무엇보다도 분단이 장기화되면서 젊은 세대의 통일의 필요성에 대한 인식이 낮아지고 있는 만큼, 평화적 통일 및 교류협력에 대한 국민적 공감대 형성 작업이 더 강화될 필요가 있는 것으로 보임. 이를 위하여 국민 참여·소통을 강화하는 등 평화·통일교육의 역할이 보다 강조될 필요가 있음.
 - 이와 함께 개성공단 가동 중단으로 입주기업들이 커다란 피해를 보게 되었지만 재발 방지 등을 위한 제도적 보완장치가 아직까지 마련되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 향후 남북경협이 본격적으로 활성화될 경우 국가적·사회적 추진역량이 충분하지 않는 것으로 평가되고 있음.
- 또한, 통일·대북 정책 추진환경과 강조점이 변화하고 있는 상황에 보다 유연하고 능동적으로 대응할 수 있는 역량과 여유를 확보할 필요성이 반영되어야 할 것으로 보임.

- 남북관계의 진전에 가장 많은 영향을 미치는 북미관계의 변화 가능성에 능동적으로 대응할 수 있어야 하며, 때로는 북미관계를 촉진하기 위한 노력도 강구될 필요가 있음.
- 대북 제재가 장기화되는 상황에서도 한반도의 평화지대화 조치와 평화경제의 시대를 열어가기 위한 노력은 이어질 필요가 있다는 사실이 지속적으로 강조되어야 할 것으로 보임.

제2절 예산 집행의 추진 환경

1. 대북통일 정책 환경에 대한 평가 및 전망

가. 북한 정세

- 북한은 김정은 위원장 집권 이래 7차당대회(‘16.5)에서 국가경제발전 5개년경제발전전략을 제시하고, 당 중앙위 전원회의(2018.4)에서 ‘사회주의경제건설 총력 집중’ 노선을 선언하는 등 경제 개발에 주력하는 모습을 보이고 있음.
- 특히 북한 전역에 걸쳐 경제개발구를 지정하고 지방의 특색에 맞추어 개발하기 위하여, 2013년 5월 경제개발구법을 제정 이래 총 28개의 경제개발구를 지정하였음.
 - 북한은 자체적인 개발계획을 수립하는 등 개발을 주도적으로 진행하면서, 북한 자체적인 생산능력이 부족한 분야의 개선과 확충을 위한 투자자본 유치 작업을 활발하게 추진하고 있는 것으로 보임.

나. 국제사회 대북제재

- 북한에 대한 국제사회의 경제제재는 오랜 역사를 가지고 있어 북한경제가 제재에 나름의 대응력을 가지고 있다고 말할 수 있으나, 5차 핵실험(2016.9.9.)에 대응한 제2321호 결의안부터는 대북제재가 북한 경제에 본격적으로 타격을 주기 시작한 것으로 보임.
- 누적된 안보리 제재결의, 독자제재 등으로 인해 남북간 경제협력은 광범위하게 제약되고 있으며, 향후 남북 교류협력을 재개하기 위해서는 다음과 같은 제재를 고려해야 할 것으로 보임.
 - 핵과 미사일개발에 기여할 수 있는 자금 제공과 이전을 금지한 결정(2094호 11항)

- 대량의 현금(bulk cash) 이전에 대한 지속적인 우려 표명(2087호 12항, 2094호 14항, 2321호 35항)
- 대북교역에 대한 사적·공적 금융지원 금지(2094호 15항, 2270호 36항, 2321호 32항)
- WMD 개발과 무관하게 회원국 금융기관의 북한 내 활동금지와 90일 내에 기존 사무소 및 계좌 폐쇄(2321호 31항)
- 미국, 북한을 자금세탁우려대상국가로 지정
- 북한 해외노동력 추가 고용 금지(미 행정명령 13722, 결의안 2371호 12항)
- 북한 물자 수입금지(수산물: 결의안 2371호 10항), (식품과 농산물: 미국제재법 H.R. 3364)
- 북한 섬유 수출금지, 북한 해외노동자에 대한 신규 노동허가 발급 금지(결의안 2375호)

다. 현 정부 대북·통일 관련 정책 기조의 특징

- 현 정부의 대북·통일 정책은 한반도 신경제구상, 신한반도 체제, 평화경제 등으로 설명할 수 있음.

1) 한반도 신경제구상

- 한반도 신경제지도 구상은 ‘하나의 시장’ 형성과 ‘3대 경제협력벨트’ 구축이라는 2개의 축으로 구성되어 있다고 할 수 있음.

- ‘하나의 시장’ 형성은 경제공동체 건설이라고도 할 수 있으며 한반도 신경제지도 구상의 목표이며, ‘3대 경제협력벨트’ 구축사업을 실행하는 소프트웨어적인 성격을 띠고 있음.

- ‘3대 경제협력벨트’ 구축은 남북경제협력의 하드웨어적 측면이 강조되고 있으며, 경제협력의 거점을 구축하고 연계해 나가는 과정에 초점을 맞추고 있으며, 구체적인 협력 사업을 다루게 될 것임.

- * 3대 경제협력벨트: 동해권 경제협력벨트(에너지·자원벨트 중심), 서해권 경제협력벨트(산업·물류·교통벨트 중심), 동해·DMZ지역 평화협력벨트(평화·환경·관광벨트 중심)

- 이 두 가지가 조화를 이루어야 효과적으로 추진될 수 있을 것임.

2) ‘신한반도체제와 평화경제’의 시대

- 문재인 대통령은 3.1절 100주년 기념사를 통해서 ‘신한반도 체제’를 구축하자고 역설하면서, 이는 “대립과 갈등을 끝낸, 새로운 평화협력공동체”, “이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체”라고 규정하였음. 또한, 이후 8.15 경축사를 통해 한반도 발전을 위한 미래 비전으로 ‘평화경제’를 제시한 바 있음.

- 평화경제의 시대는, 우리 국민과 남북이 주체가 되어서 한반도를 중심으로 평화적인 공존과 경제협력을 통한 공동번영이 선순환 구조를 이루도록 하자는 것이라고 할 수 있음.
- 이를 위해 한반도에 견고한 평화협력체제를 우선적으로 구축하고 이를 기반으로 경제적 발전을 도모해 나가는, 평화가 경제의 새로운 성장동력이 되도록 하겠다는 점이 강조되고 있음.

3) 접경지역 종합개발계획과 평화관광의 가능성

- 2018년 12월 정부는 접경지역에 정부가 13조 2,000억원을 투자, 남북 교류협력의 기반과 균형발전의 기반을 구축하며 이 지역 관광 활성화와 주민들의 생활 편의 향상을 도모하는 내용으로 접경지역 종합개발계획을 수정, 발표하였음.
- 계획은 남북 교류·협력 기반구축, 균형발전 기반구축, 생태·평화관광 활성화, 생활 사회간접자본(SOC) 확충 등 4대 전략으로 구성된 것으로 알려짐.
- 특히 남북 교류·협력 기반구축 부문에는 21개 사업이 추진되는데, 영종도~신도 간 평화도로 건설, 경원선 남측 구간 복원사업과 연계해서 추진될 철원의 ‘남북문화체험관’ 등이 있음.
- 또한 문재인 대통령이 4.2 확대 국가관광전략회의에서 “지구 최후의 냉전지 한반도는 역설적으로 평화관광, 환경생태관광으로 도약할 수 있다”고 언급하는 등 접경지역을 중심으로 한 ‘평화관광’을 여러 차례 강조하고 있어, 향후 접경지역 개발을 중심으로 한 평화관광 추진의 가능성이 높다고 할 것임.

3. 통일대북정책 환경의 변화 전망

□ 북미 핵협상 재개 및 진전의 가능성

- 하노이회담에서 합의 도출에 실패하였지만, 북미 양측이 대화 재개를 부정하지는 않고 있어서 협상 재개에 대한 희망은 남아 있다고 평가할 수 있음.
- 북한은 향후 협상에서 대외적으로는 미국의 태도 변화를 촉구하면서, 제재로 인한 민생경제의 피폐현상을 강조하는 등 제재 완화를 호소할 가능성이 있음.
- 그러나 미국은 원칙적으로 북한과의 대화를 요청하면서 제재를 통한 압박을 지속하겠다는 기존의 입장을 고수하고 있음.
- 북한은 미국의 태도 변화가 대화의 선결조건이라는 입장을 제시하고 있어서 당분간 대화가 재개되기는 어려울 것으로 보이지만, 하반기로 갈수록 대화중단에 따른 부담

이 증가할 가능성이 클 것으로 전망됨.

□ 남북경협 재개 및 활성화 가능성

- 현재 북한은 우리 정부에 당사자로서 보다 적극적으로 지난 정상간 합의사항을 이해해 나갈 것을 요구하고 있고, 남북관계의 진전은 우리 정부의 태도 변화에 달려있다고 책임을 전가하면서 압박하고 있는 것으로 평가됨.
 - 그러나 우리 정부로서는 국제사회의 대북제재를 준수해야 한다는 기존의 입장에서 크게 벗어나기 힘들기 때문에, 조만간 남북관계 발전을 위한 노력들이 가시적으로 나타나기는 어려울 것으로 예상됨.
- 하지만, 북한으로서도 최소한 연말까지 상황을 안정적으로 관리해 나갈 필요가 있기 때문에 경우에 따라서 남북대화를 재개할 가능성이 클 것으로 전망됨.

제3절 향후 5년(2020~2025) 예산 집행의 효율성 제고 방안

1. 기본 방향

가. 현 정부의 정책 기조에 적절하게 대응

- 문재인 정부는 대북·통일정책과 관련해서 몇 가지 핵심적인 구상을 제시한 바 있으며, 이러한 정책 기조는 지속될 것으로 전망됨.
 - 정부 출범 초기에 제시한 ‘한반도 신경제 구상’은 남북간 경제협력관계에 대한 비전과 목표를 제시함.
 - 3.1절 기념사를 전후해서 문재인 대통령은, ‘신한반도체제’와 ‘평화경제’의 시대를 우리들의 미래 비전으로 제시하면서, 정부가 이를 다듬어갈 것을 요청한바 있음.
- 특히 ‘신한반도체제’와 ‘평화경제’는 최근에 제시된 개념이라고 할 수 있지만, 향후 중요한 정책 방향으로 다루어질 가능성이 높다고 할 수 있음.
 - ‘신한반도 체제’는 대립과 갈등을 끝낸, 새로운 평화협력공동체이자 이념과 진영의 시대를 끝낸 새로운 “경제협력공동체”라고 규정됨.
 - ‘평화경제’의 시대는 우리 국민과 남북이 주체가 되어서 한반도를 중심으로 평화적인 공존과 경제협력을 통한 공동번영이 선순환 구조를 이루도록 하자는 것이라고 할 수 있음.

- 따라서 향후 이러한 정부 정책 기조에 부합하는 방향으로 다양한 예산 사업이 발굴·추진되어야 할 것으로 보이며 이는 남북경협 사업에 초점을 맞추어야 할 근간이 됨.

나. 최근 남북관계의 진전 실태와 향후 전망에 기반

- 지난해에만 이례적으로 세 차례의 남북정상회담이 개최되어 남북관계 발전을 위한 공감대 형성 및 다양한 협력사업들에 합의하였음.
 - 여기에는 사회문화 분야의 교류협력과 경제분야의 협력을 확대하기 위한 다양한 조치들을 담고 있음.
 - 하지만 북측이 적극적으로 추진되기를 바라고 있는 경제협력사업은 유엔과 국제사회의 대북제재에 막혀서 제대로 추진되지 못하고 있는 상황
- 그러나 북미간 협상에서 진전을 보이더라도 국제사회의 대북제재는 ‘점진적으로’ 완화될 가능성이 큰 것으로 전망되고 있음.
 - 이는 상당기간 동안 제재하에서 남북경협을 추진해야 한다는 것을 의미하며, 본격적인 대북투자사업은 당분간 어려울 것으로 보임.
 - 그럼에도 불구하고 미국과 유엔으로부터 예외조치나 유예조치를 인정받을 수 있다는 점을 고려하면, 북한지역의 낙후된 인프라시설 개선 사업이나 관광협력, 임가공사업 등은 부분적이라도 재개될 가능성이 있음.

다. 남북관계 및 한반도 정세의 변화 가능성에 대비할 수 있는 역량 확보

- 유엔과 국제사회의 대북경제제재의 완화 가능성에 사전적으로 대비할 필요가 있음.
 - 만약에 경제제재가 예상보다 빠르고 큰 폭으로 완화될 경우 정부 차원에서 추진해야 할 협력사업들이 많아질 상황에 대비할 필요가 있기 때문임.
- 따라서 한반도 신경제구상에서 준비하고 있는 협력사업들 중에서 조기에 추진해야 할 사업들을 미리 선별해 놓고 만약의 상황에 대비할 필요가 있음.
 - 특히 개성공단 재가동, 금강산관광사업 재개 및 원산지역과의 연계, 경의선과 동해선 철도와 도로 연결 등이 우선적인 사업으로 거론될 것으로 보임.
 - 여기에 더하여 DMZ지역의 남북공동개발과 공동이용 방안도 준비할 필요가 있음.
- 중요한 것은 급작스럽게 남북경협단계에 진입하는 상황에 대비하여 우리 사회의 인적 역량을 확충하고, 필요한 재정능력을 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 하는 것임.

라. 통일 및 남북경협에 대한 사회적 공감대 및 추진 역량의 강화

- 통일과 남북경협을 준비하는 국가적·사회적 역량을 객관적으로 평가하고 체계적으로 강화할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것임.
 - 준비 역량은 인적·정서적 역량, 재정적·물리적 역량, 제도적 역량 네 부문임.
- 인적·정서적 역량의 강화
 - 통일 및 남북경협에 대한 우리 사회의 공감대 형성
 - 통일 및 남북경협을 효과적으로 추진할 수 있는 우리 정부(중앙정부 및 지방정부)의 전문역량
 - 대북 투자협력사업을 추진할 수 있는 민간부문의 역량
 - 국제사회와의 소통 및 협력 능력
- 재정적·물리적 역량 강화
 - 대북투자협력 관련 다양한 자금조달 수단의 확보
 - 국제금융기구 및 국제투자자금 유치 역량
 - 남북 간 산업인프라 연계망 확보
- 제도적 역량 강화
 - 국내적으로 통일 및 남북경협 추진을 제도적 뒷받침할 수 있는 방안 마련
 - 남북간 남북경협을 제도적 뒷받침할 수 있는 합의의 실천방안 마련 및 추가적인 방안 모색

2. 주요 추진 방안

가. 대북 제재하에서 남북교류협력 추진 방안

□ 추진 목표와 추진 전략

- 당면 목표: 남북 교류협력의 생태계 복원
 - 상당기간 동안 중단되어 온 남북교류협력이 재개되고, 제 기능을 발휘하기 위해서는 우선적으로 남북 교류협력과 관련한 ‘최소한의’ 기반(생태계)이 복원되어야 함.
 - 이를 위해서는 민간 차원의 남북 교류협력사업이 자율성을 지니고 전개될 수 있도록 제도적으로 보장해 줄 필요가 있으며, 정부는 정치적 상황에 따라 민간 차원의

남북교류협력이 중단되는 상황이 반복되지 않도록 정경분리 원칙을 확고히 견지해 나갈 필요가 있음.

- 중장기 목표: 평화통일의 기반 조성
- 주요 전략 추진 방향
 - 국제사회와 공조하는 가운데, 주어진 대북제재 수준하에서 추진할 수 있는 교류협력사업 우선 추진

□ 인도주의적 성격의 교류협력사업

- 인도적 사안은 정치적 상황 변화에 관계없이 추진되어야 하며, 따라서 대북제재하에서도 대북 인도적 지원사업은 지속적으로 추진될 필요가 있음. 예를 들면, 북한의 취약계층이나 자연재해 및 재난으로 피해를 입은 일반주민들에 대한 지원은 남북관계 상황 및 대북제재와 상관없이 추진해 나가야 함.
 - 세계식량계획(WFP)은 최근(2017년 4월)에 북한 취약계층 76만여 명에게 식량을 지원한 바 있는데²⁴⁾, 이처럼 취약계층과 이재민들에 대한 인도적 지원은 국제사회의 대북제재에 제약을 받지 않고 진행되어야 함.
 - 이와 함께, 인도적 지원을 통해 남북관계 개선 분위기를 조성하는 효과도 기대할 수 있기 때문에, 민간단체들이 주도적·자율적으로 대북지원사업을 추진할 수 있도록 적극적인 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 또한, 지난 2월 북한이 국제사회에 식량지원을 요청하자, 국제기구(WFP·FAO)는 북한지역에 대한 현장조사를 진행하였고 136만톤의 식량지원이 필요하다고 발표한바 있음.
- 주요 추진사업들로는,
 - 자연재해에 따른 긴급구호물자 지원
 - 보건의료 관련 지원사업
 - 취약계층에 대한 지원사업
 - 식량난 해소를 위한 식량 지원

□ 이산가족 상봉행사

- 현재 정부에 등록된 이산가족은 2017년 7월 말 기준으로 13만 1,200여 명에 달한 것으로 알려져 있지만, 생존자는 6만여 명으로 절반에도 미치지 못하는 상황임.²⁵⁾
 - 문재인 정부는 이러한 이산가족문제를 해결하기 위해 적극적인 태도를 견지하고 있음.

24) 미국의 소리방송(VOA), “WFP, 4월 북한 취약계층 76만명 식량 지원,” 2017. 6. 2.

25) 게다가 생존자 중 80세 이상 고령자가 63%를 넘은 것으로 알려져 있어, 이산가족 상봉 문제는 매우 시급한 과제라고 할 수 있음.

- 이산가족 고통화 등 문제의 시급성을 고려할 때, 앞으로도 지속적으로 북한 측에 호응을 촉구할 필요가 있음.

- 주요 추진 사업들로는,
 - 서신 교환과 영상상봉 추진
 - 상봉행사의 정례화
 - 이산가족들의 고향방문
 - 임시적 이주 허용

□ 사회·문화분야의 교류협력사업

- 사회문화 교류는 역사·문화 분야는 물론이고, 언론 및 방송, 청소년, 종교 등 다양한 차원에서의 교류를 포괄하며, 남북 동질성을 회복한다는 측면에서도 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있음.
 - 사회문화 교류는 또한 그 속성상 정치·군사적 긴장이 높아진 상황에서도 어느 정도 지속가능함. 과거 개성 만월대 발굴 사업이나, 남북 역사학자 교류 등의 사회문화 교류 협력 사업들은 남북관계가 경색된 국면에서도 진행된 바 있음. 사회문화 교류는 북측의 수용력도 상대적으로 높은 편이어서, 사업의 성사 가능성이나 지속가능성 측면에서도 유리한 점이 있다고 볼 수 있음.
 - 특히 역사·문화 분야 등 학술 교류의 경우, 장소의 제약에서 벗어나 제3국에서 교류하는 것도 가능한 측면이 있기 때문에 다양한 방식으로 추진해 볼 수 있을 것으로 판단됨.
 - 사회문화 분야의 교류협력은 우리 국민들의 통일에 대한 문화적 감성을 자극할 수 있다는 점에서 통일문제에 냉소적인 젊은 세대들의 관심을 끌어내는 데에도 중요한 역할을 수행할 것으로 기대됨.
- 스포츠 교류: 평창동계올림픽을 계기로 남북이 대화의 물꼬를 텃듯이 체육교류는 정치·안보적 대치 상황에서도 지속적인 추진이 가능한 분야라고 할 수 있음.
 - 주요 사업들로는 우리 지자체들이 주관하는 국제규모의 체육행사에 북한선수단 참여
 - 서울과 평양과 같은 주요 지자체 간 체육교류
 - 국제체육대회에 공동선수단 구성 등

□ 국내 기반조성 사업과 다자협력사업

- 남북 접경지역에 남북협력을 위한 거점 구축
 - 접경지역에 남북이 공동으로 관리·운영하는 생태평화관광지구 건설을 위한 종합적인 계획 수립이 필요함. 여기에는 DMZ의 생태적 가치를 효과적으로 보전·활용하

기 위한 중장기 계획이 포함되어야 할 것임.

- 접경지역이 향후 남북협력의 전초기지의 역할을 수행할 수 있도록 체계적·종합적으로 개발·발전시킴으로써 각종 규제 등으로 불이익을 받았던 지역경제의 활성화와 국토의 종합발전의 계기를 마련함.
- 교류협력 활성화에 대비한 국내 법·제도의 개선 및 남북 공동연구
 - 남북관계발전에 관한 법률 등 지방자치단체의 대북교류협력사업을 뒷받침할 수 있는 법령의 제·개정 및 정비
 - 통일부와 지방정부 사이의 다양한 협력체계 구축
 - 지자체 차원의 교류협력사업 추진을 위한 남북 공동연구 추진
- 동북아 차원의 환경협력사업에 남북이 공동으로 참여하는 방안 모색
 - 미세먼지 등 동북아차원의 환경문제에 공동으로 대처하기 위한 노력 확대
 - 환경오염 실태 파악을 위한 동북아차원의 모니터링 시스템 구축
 - 다양한 환경문제에 대처하기 위한 동북아차원의 공동연구사업을 남북이 함께 추진
- 접경지역을 중심으로 하는 보건·환경협력 및 인도주의적 남북협력사업 추진
 - 접경지역의 자연재해, 특히 홍수와 산불, 그리고 초국경 질병 등에 남북이 공동으로 대처할 수 있는 공동방제 체계 구축²⁶⁾
 - 북한의 접경지역 산림황폐화 문제 개선을 위한 남북협력

나. 평화통일과 남북경협을 위한 국내 공감대 형성과 추진 역량의 강화

- 북한에 대한 이해와 경제교류·협력에 대한 사회적 공감대 형성 작업
 - 남북한의 차이를 다양성이라는 차원에서 적극적으로 활용하여 남북한 공동번영을 모색해 나가는 것이 바람직
 - 우리 경제가 직면한 저성장구조의 문제를 남북경협을 통해서 해결할 수 있다는 가능성에 주목하고 북한과의 경제협력이 우리 경제의 새로운 성장동력이 될 수 있다는 점을 강조할 필요가 있음.
 - 세계적인 투자자인 짐 로저스(Jim Rogers)도 지난 4월 22일 부산대학교에서 열린 명예 철학박사 학위 수여식에서 ‘한반도 통일과 미래’를 주제로 한 강연을 통해서 “(북한지역의)인프라가 거의 최저상태이어서 철도, 항구, 건설 등 투자할 기회가 많다”며 투자자로서 “기회포착이 가능한 곳”이라고 강조함.

26) 문재인 대통령은 6월 12일(현지시간) 오슬로대학교에서 ‘오슬로 포럼’ 초청 연설을 갖고 ‘국민을 위한 평화(Peace for people)’ 개념을 제시했는데, 이는 한반도의 사람들이 “평화는 삶에 좋은 것”이라는 인식을 가져야 분단 극복이 앞당겨질 수 있다는 것임. 그리고 이러한 의식 변화를 이끌어 내기 위한 수단으로 화재, 홍수 등 남북 접경지역의 문제부터 협력해 나가야 한다고 강조함.

○ 민간부문의 남북교류협력 추진 역량 강화

- 남북교류협력이 본격적으로 진행될 경우 민간부문이 북한과의 교류협력에서 핵심적인 주체로 부상하게 될 것으로 전망됨.
- 이에 따라 민간부문의 대북 교류협력 추진에 필요한 이해와 전문성을 강화하기 위한 다양한 방안들이 모색될 필요가 있음. 특히 지자체와 시민사회의 실무자들을 대상으로 하는 교육연수프로그램을 제공하기 위한 정부 차원의 노력이 요구됨.

○ 한반도 평화통일과 남북경협에 대한 국제사회의 이해 제고 및 협력체계의 구축

- 남북관계가 발전하고 남북경협이 본격화될 경우, 북한지역의 낙후된 기반시설을 개선하기 위해서는 국제금융 및 국제자본들의 적극적인 참여가 절실할 것으로 예상되므로 이를 효과적으로 유도하기 위한 체계적 접근이 필요함.
- 무엇보다 주요 국제금융기구 및 국제적인 개발지원단체들과의 협력체계를 구축하는데 주력할 필요가 있음. 이와 함께 우리 사회의 국제협력 역량을 강화하기 위한 전문가 양성 노력도 배가되어야 할 것임.

다. 북한의 대외경제협력 역량 제고와 국제사회와의 협력기반 강화

○ 북한당국의 대외경제협력 역량 강화

- 북한은 김정은 체제 출범 이후 28개에 달하는 경제개발구를 전국 각지에 지정하여 외자유치를 통한 경제발전전략을 추진하고 있음.
- 북한의 대외개방정책은 아직까지 유엔안보리의 강력한 경제제재의 영향으로 별다른 성과를 거두지 못하고 있으나, 현재 진행되고 있는 미국과의 비핵화협상이 진전을 거듭할 경우 빠른 속도로 해외자본과의 협력이 추진될 가능성이 있음.
- 그러나 북한당국의 대외경제분야의 협력 추진 역량은 매우 취약한 것으로 평가되고 있음. 특히 세계경제 추세에 대한 이해와 지식이 부족하고, 국제자본을 유치하는 데 필요한 전문성이 결여된 것으로 평가되고 있음.
- 북한당국이 이러한 문제를 해결하기 위해 해당 분야의 관리들을 대상으로 다양한 교육·훈련프로그램을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있음. 특히, 대외개방정책을 추진하는 방안을 습득하고 경제특구 및 경제개발구 관리·운영 관련 전문성을 강화하는 문제에 많은 관심을 표시하고 있는 것으로 알려지고 있으므로 이와 관련한 직·간접적인 지식공유 사업을 예산에 반영할 필요가 있음.
- 우리도 직·간접적으로 북한당국의 대외경제협력 역량 강화사업을 지원할 필요가 있음.

○ 북한지역 개발을 위한 국제경제와의 협력체계 구축

- 북한지역에 대한 민간투자와 개발협력사업이 본격화될 경우에 대비하여 국제사회와의 긴밀한 협력체계 구축이 요구된다고 할 수 있음.
- 무엇보다 북한의 국제금융기구의 가입이 조속한 시일 내에 이루어져 국제금융의 재정 지원이 가능해지도록 노력할 필요가 있음.

라. 접경지역을 중심으로 '평화경제'의 기반 구축

○ 북미간 북한의 비핵화협상이 불확실성 속에서 진행되고 있고, 만약 진전을 보인다고 하더라도 비핵화과정은 장기적으로 이루어질 것이고, 북한에 대한 유엔 안보리의 제재 역시 점진적으로 해소될 것으로 전망됨.

- 경제제재하에서 남북교류협력이라는 점에서 상대적으로 우리가 자체적으로 추진할 수 있는 사업으로 접경지역을 남북 평화번영의 전초기지로 개발하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 접경지역의 발전을 통해서 한반도 평화가 경제적 활성화로 연결될 수 있는 사례를 창출함과 동시에 본격적인 남북교류협력에 대비하여 DMZ지역을 포함하여 접경지역의 종합적인 발전방안 시행계획에 대한 검토할 필요가 있음.

○ 우리의 접경지역에 대한 보전 및 개발을 포함한 종합적인 계획 마련

- 남북관계가 개선될 가능성이 커지면서 접경지역 지자체들은 이를 계기로 지역경제를 활성화하고자 정부의 종합적인 지원을 기대하고 있어 자칫 잘못하면 접경지역이 난개발, 중복개발, 과다개발의 대상이 될 수도 있다는 우려가 증대되고 있음.
- 특히, 한번 훼손되면 돌이킬 수 없는 DMZ지역에 대한 중장기적·종합적 보전·관리계획 수립이 요구된다고 할 수 있음.
- 따라서 우리 접경지역의 생태적 가치를 보전하면서 관광자원의 효과적인 개발과 관리·운영 방안 마련이 요구됨.

○ 'DMZ 평화의 길' 조성 사업 확대 추진

- 한반도 평화가 경제적 활력을 제공하고 새로운 성장동력을 창출하는 데 기여할 것이라는, '평화경제'의 개념이 현재의 상황에서 실현될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 평화관광을 확대하여 접경지역 경제의 활성화 유도함으로써 평화경제의 성공사례를 창출할 필요가 있음. 이를 통해서 평화경제에 대한 국민적 이해와 공감대를 확산시킬

수 있을 것임.

- 특히, 외국 관광객들이 가장 선호하는 DMZ 지역을 친환경·자연친화적으로 개방하는 방식으로 ‘DMZ 평화의 길’을 조성할 필요가 있으며, 파주에서 고성까지 연결되는 한국판 ‘산티아고 길’을 세계적인 관광지로 개발해 나갈 필요가 있음.

○ 접경지역을 세계적인 관광지로 개발

- 접경지역은 DMZ를 포함하여 군사보호시설이 많고 출입의 제약이 심하여 지금까지 제대로 개발되지 않고 있을 뿐만 아니라, 소개되지 않은 관광자원이 풍부한 것으로 평가되고 있어 보다 적극적인 개발·활용방안 모색이 요구된다고 할 수 있음.
- 무엇보다 DMZ 지역의 체계적인 보전·관리와 효과적인 활용을 위한 방안 마련이 필요하며, 오래 전부터 추진되어온 DMZ 생태평화공원 조성사업도 본격적으로 검토할 필요가 있음.
- 이와 함께 접경지역의 지질자원, 역사적 유물 등을 종합적으로 개발하여 이 지역을 세계적인 관광지로 개발하고, 적극적인 홍보를 통해서 많은 관광객을 유치하기 위한 노력이 요구됨.
- 접경지역을 세계적인 관광지로 개발하기 위해서는 접경지역을 국제관광특구로 지정하여 지자체가 중심이 되어 지역의 특색을 살릴 수 있는 방안을 제시하고 중앙의 관계부처와 협력하는 형태로 추진할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있음.

제5장

남북경협 개별사업 유효성 및 우선순위 분석

최장호(대외경제정책연구원)

제1절 남북경협의 특징과 정부의 재정 지출

1. 남북경협 개괄

- 통일부 등 정부 부처는 국제사회의 대북제재를 준수하며, 남북경협은 여건이 조성될 경우 추진하겠다는 입장임.²⁷⁾
 - 본고는 연구자 개인의 의견으로 정부가 남북경협 추진을 검토하고 있다는 것을 의미하지 않음.
 - 국제사회의 대북제재를 준수하는 가운데 중장기적으로 남북경협이 추진되는 가상의 상황을 상정하고 각 경협사업의 우선순위를 정하는 것에 그 목적이 있음.

- 남북경협은 남북 간에 이루어지는 교역, 투자, 지원 사업을 포괄하는 것으로 ‘민간주도, 정경분리’의 원칙하에 추진하는 것이 바람직함.
 - 남북경협은 일반적으로 남북교류협력의 한 부분으로 교역, 협력사업 및 대북지원을 포괄²⁸⁾
 - 남북경협이 일방적인 정부 주도가 아닌 남북한 경제통합과 통일, 경협을 통한 상업적 이익 추구라는 국민적 필요와 합의에 의하여 추동되는 것이 중요해지면서 민간주도의 원칙이 수립됨.
 - 또 남북교역과 대북 투자를 위해서는 안정적인 경협 환경의 조성이 필요해지면서 남북경협이 남북 간의 정치적·군사적인 부침에 영향을 받아서는 안 된다는 원칙이 수립됨.
 - 그동안의 남북경협은 대북정책의 핵심적인 역할을 수행해 왔는데, 민간기업이 북한과의 경제협력을 통해 상업적 이익을 얻었으며, 대북 투자 과정에서 북한에 남한식

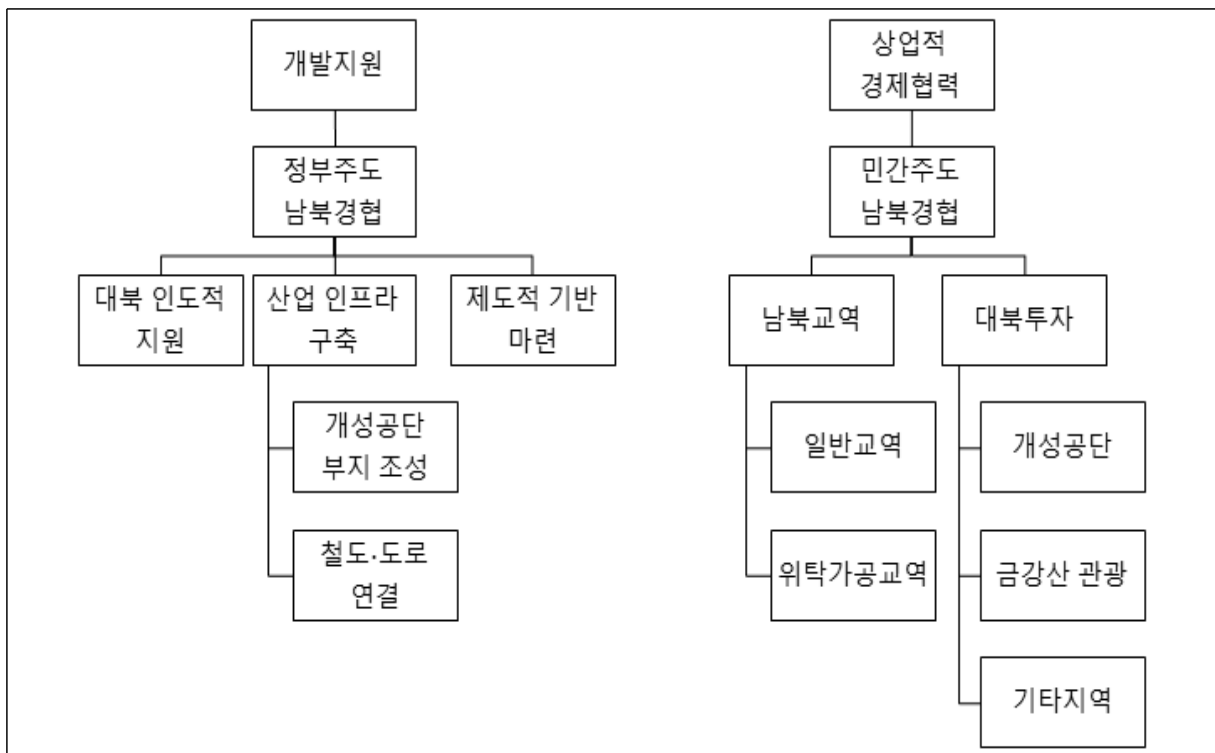
27) 통일부(2019a) p. 6

28) 이영훈(2006) p. 2

경영법과 경제환경을 요구하면서 북한의 변화를 촉구하여 왔고, 남북한의 사회경제적 격차를 해소하는 등의 효과가 있었던 것으로 평가됨.

- 남북경협은 ‘개발지원’과 ‘상업적 경제협력’ 등 두 가지로 구분([그림 5-1] 참조)
 - 개발지원: 주로 정부가 참여하는 분야로 인도적 차원에서 대북 식량·비료·보건·의료를 지원하고, 남북경협을 위한 산업인프라 기반의 일부를 구축하며, 남북 간의 안정적인 제도적 기반에 대해 협의함.
 - 상업적 경제협력: 주로 민간기업이 참여하는 분야로 상업적 이익을 목적으로 하는 남북교역(일반교역, 위탁가공교역)과 대북 투자(개성공단, 금강산 관광을 포함) 등을 꼽을 수 있음.

[그림 5-1] 남북경협의 정부와 민간 역할 구분과 분야



자료: 저자 작성

- 남북경협의 경제적 파급 효과에 대해서는 상이한 평가가 존재²⁹⁾
 - 긍정적 평가로 남북경협은 상업적인 이익을 추구하나, 이를 넘어 한반도 평화 유지, 북한 변화, 남북한 사회경제적 격차 해소 등에 기여

29) 이석(2013) pp. 26~31

- 부정적 평가로 남북경협이 확대되었던 김대중, 노무현 정부 동안 오히려 북한의 정치·군사적이 갈등이 증가해온 경향이 있다는 비판이 있음.
 - 그러나, 남북경협이 축소되었던 이명박, 박근혜 정부 동안에도 북한과의 정치·군사적 갈등이 확대되어 왔기에 이를 남북경협과 연계하기 어려운 면도 있음.
- 남한 사회경제적 후생에 긍정적인 영향을 미쳤음.
- 그러나 남북경협이 규모가 작아 남한 경제에 미치는 영향이 제한적이므로 다른 경제행위와 마찬가지로 시장에서 이윤을 극대화할 수 있도록 하여야 하며, 정부 재정 투입을 최소화하여야 함.
 - 남북교역액이 약 27억달러(2015년³⁰⁾로 남한무역 9,633억달러(2015년³¹⁾의 약 0.3%, 남한 GDP의 14,653억달러(2015년³²⁾의 약 0.2%에 불과하며, 교역수지도 약 2억 달러 적자로 남북경협이 남한 경제에 미치는 영향은 제한적이라는 평가도 존재
- 남북관계의 특수성과 민간기업의 요구로 정부가 불가피하게 남북경협에 개입하거나 정부 재정이 투입되는 사례가 발생하면서 남북경협에 정부재정이 투입되는 것을 당연하게 여기는 정서가 조성되어 있음.
- 남북경협을 한 축인 대북 인도적 지원을 정부가 주도함.
 - 남북경협을 촉진하기 위하여 개성공단 부지를 조성하는 등 정부가 일부 경협사업의 기반을 구축하면서 정부의 남북경협 참여를 당연시하는 관행이 형성됨.
 - 국내 금융기관과 보험사가 북한지역 자산의 담보 가치를 인정해주지 않아 남북경협 기업에 대해 대북 투자 자금을 통한 용자나 보험이 제공되지 않자 민간기업의 요구로 이를 보완하기 위하여 정부 재정이 투입됨.
 - 과거 정부에서 남북의 군사적 충돌 발생 시 남한 주민의 신변안전 문제를 보장하기 위해 남측 민간기업의 대북사업을 통제하면서 이에 대한 피해보상으로 정부 재정이 투입됨.
- 남북경협에 정부의 재정이 투입되면서 남북경협의 원칙(민간주도, 정경분리)이 위배되는 사례가 발생하므로 중장기적으로 정부 재정투입은 개발지원 분야를 중심으로 신중하게 이루어질 필요성이 있음.

30) 통일부(2019b) p. 346

31) 수출입총괄, 관세청 홈페이지(검색일: 2019. 6. 12., <https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/>)

32) 국내총생산, KOSIS 국가통계포털(검색일: 2019. 6. 12., http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&parentId=L.1;L_301_A.2;#SelectStatsBoxDiv)

2. 남북경협 추이

- 남북경협은 1990년대 후반 대북정책의 대대적인 전환과 함께 본격화되기 시작하였으며, 개성공단이 시범운영을 시작한 2004년부터 비약적으로 증가하기 시작함(<표 5-1>).
- 남북경협은 김대중 정부(1998~2003년) 동안 제도적 기반을 갖추고 본격적으로 추진되기 시작하였으며, 노무현 정부(2003~08년) 동안 비약적인 성장을 거듭하였으나, 이명박 정부(2008~13년) 동안 점진적으로 축소되었다가, 박근혜 정부(2013~17년) 말기에 잠정적으로 중단됨.

<표 5-1> 남북 협력사업 승인 현황표

(단위: 건)

구분	'91~ '01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
민간 경협	16	1	2	6	10	4	6	9	1	19	-	-	19	-	-	-	-	-
개성 공단	승인	-	-	17	26	15	163	53	10	6	1	6	5	3	3	-	-	-
	신고	-	-	-	-	-	-	-	12	11	18	22	10	2	7	-	-	-
사회 문화	23	7	13	16	47	26	19	3	-	1	1	-	-	1	2	-	-	6
계	39	8	15	39	83	45	188	65	23	37	20	28	34	6	12	-	-	6

자료: 주요사업통계(남북교류협력), 통일부 홈페이지

(검색일: 2019. 6. 7., <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>)

- 남북경협은 남북한의 정치·군사적 마찰로 '08~'16년 동안 점진적으로 중단되었음.
- 남북경협이 중단된 주요한 계기는 '08년 7월 금강산 관광객 피살사건, '10년 3월 천안함 침몰, '10년 11월 연평도 포격, '16년 1월 4차 핵실험, '16년 2월 장거리 미사일 발사 등을 꼽을 수 있음(<표 5-2>).
- 남북경협 중단은 ‘금강산 관광 중단('08.7) → 개성공단 이외 지역 남북경협 중단 → 개성공단 외 남북경협 중단('10.5) → 개성공단 전면 중단('16.2)’ 순으로 이루어짐.

〈표 5-2〉 남북한의 정치군사적 마찰과 남북경협의 중단

시점	주요 사건	중단된 경협사업	관련 조치
'08.7	금강산 남한 관광객이 북한군에 피살됨	금강산 관광	금강산 관광 중단 ※ 남한 관광객 피격 사건 이후 방북인사의 신변 안전 보장 미흡을 이유로 정부에서 방북을 승인하지 않으면서 개성 공단 외 지역에서의 경협사업이 중단되기 시작*
'10.3	서해에서 훈련 중이던 천안함 침몰	남북교역	5.24 조치로 개성공단을 제외한 다른 지역의 남북경협과 남북교역이 전면 중단됨 ※ 개성공단은 예외로 지정
'13.4	북한의 개성공단 잠정 중단 선언 및 북한 근로자 철수	개성공단	북한 근로자가 철수하면서 개성공단이 잠정 중단되었으나, 양측이 합의하면서 2013.9월 재개
'16.2	4차 핵실험과 장거리 미사일 발사	개성공단	이후 개성공단 전면 중단

주: * 「개성공단 외 경협기업 200곳 부도·철수」, 한겨레(2009. 6. 16.)

(검색일: 2019. 6. 12., <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/360623.html>)

자료: 저자 작성

□ 대내외적 제약 요인으로 단기간, 특히 연내('19년)에는 남북 경협이 재개되기 어려운 상황

○ 대내적으로 '5.24 조치, 대북지원 품목의 분배·사용에 대한 모니터링 부족, 대북 퍼주기 논란'의 제약요인이 존재

- 천안함 사태 관련 대북조치 발표문('10.5.24)에서는 '북한 선박의 우리 영해 운항 불허, 남북교역 중단, 방북 불허, 대북 신규투자 및 기존 사업의 투자 확대 금지, 대북 지원 사업 보류' 등을 명기³³⁾하고 있어, 남북경협 재개를 위해서는 5.24 조치의 해제가 필요함.

- 대북지원 품목에 대한 모니터링 부족으로 대북 인도적 지원이 북한 취약계층이 아닌 체제 안정에 기여하는 부작용을 가져왔다는 비판이 존재³⁴⁾하며, 이는 비단 대북 인도적 지원뿐만 아니라 북한 노동자에 대한 인건비 지급 문제도 포함. 앞으로 남북경협이 재개될 경우, 이에 대한 모니터링 확대가 필요

- 대북지원 비용으로 남한 경제에 짐이 되고 있다는 '대북 퍼주기' 논란이 존재하기 때문에 이를 해결하기 위해서는 국민이 체감할 수 있는 남북경협을 추진할 필요성이 있음.

○ 대외적으로 UN 안전보장이사회 결의안(United Nations Security Council Resolution, 이하

33) 「통일부 천안함 사태 관련 대북조치 발표문」, 한겨레(2010. 5. 24.).

(검색일: 2019. 6. 22., http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/422158.html#csidx557b0eebf98acd7a5a9d6d50306ff7d)

34) 이석(2013) p. 31

UNSCR)과 미국 등 주요국의 양자 대북제재³⁵⁾는 남북경협 재개를 제약하고 있음.

- UNSCR은 총 10개가 채택되었으며, '16년부터 제재가 ‘대량살상무기(Weapon of Mass Destruction)의 이전통제’에서 ‘경제일반에 대한 제약’으로 바뀌면서 남북경협도 직접적인 영향을 받기 시작
 - UNSCR 2270('16.3.2)은 북한산 무연탄(비민생용) 수입 금지,
 - UNSCR 2321('16.11.30)은 북한과의 금융거래와 다량의 현금(Bulk Cash) 지급 금지,
 - UNSCR 2371('17.8.5)은 북한산 무연탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물 수입 금지 하였으며, 북한과의 합작사업 신설 및 확대도 금지,
 - UNSCR 2375('17.9.11)은 북한산 섬유·의류 수입 금지 및 북한 노동자 신규 고용 금지, 기존 북한과의 합작사업 폐쇄,
 - UNSCR 2397('17.9.11)은 전자제품, 기계설비, 운송수단의 북한 수출 금지, 북한 노동자 고용 금지
- 미국은 ‘제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응(Countering America’s Adversaries through Sanctions Act: HR.3364)’, ‘행정명령 13810호('17.9.21)’를 통해 북한과 거래한 제3국에 대한 2차 제재(Secondary Boycott) 조치를 확대하였고, 이에 따라 남북경협 기업이 미국의 2차 제재 조치의 영향을 받을 수 있게 됨.

3. 정부의 대북 인도적 지원과 남북경협에 대한 정부 재정 지출

가. 남북경협기금 일반

- 남북경협에 대한 정부 재정 지출은 대부분 남북협력기금을 통해 이루어짐³⁶⁾
 - 남북협력기금의 남북경협에 대한 재정 지출은 크게 ‘지원, 융자, 보증, 보험’으로 나눌 수 있음.³⁷⁾
 - 지원은 남북간 왕래에 필요한 비용, 문화·학술·체육 분야 협력사업, 교역 및 경제분야 협력사업의 촉진, 교역 및 경제분야 협력사업에 대한 지원·융자 및 결제업무를 한 금융기관에 대한 손실 또는 경비 보전, 북한주민에 대한 일반구호·긴급구호, 개발지원, 남북교류·협력 및 남북공동체 기반 조성 등의 분야에서 이루어짐.
 - 보증은 교역 및 경제분야 협력사업에 소요되는 자금을 금융기관으로 대출 받는 경우에 이루어짐.

35) 임소정(2018) pp. 4-9

36) 남북협력기금 운용관리규정, 통일부 홈페이지(검색일: 2019. 6. 7., https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/archive/?boardId=bbs_000000000000014&mode=view&cntId=45415&category=&pageIdx=)

37) 남북협력기금 운용관리규정(시행 2016.5.30.), 법제처 홈페이지, 국가법령정보센터(검색일: 2019. 6. 22., <http://law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2100000026588>)

- 용자는 물품 등의 반입·반출 시, 경협이 중단된 경우 피해 보상 등에 이루어짐.
- 보험은 교역 및 경제분야 협력사업 추진 과정에서 경영 외적인 사유로 발생하는 위험을 담보하기 위하여 이루어짐.

□ 남북협력기금의 지출 중요 사항에 대해서는 남북교류협력추진협의회의 심의와 의결을 거쳐야 함.³⁸⁾

- 남북교류협력추진협의회는 「남북교류협력에 관한 법률」 제5조에 따라 구성되며, 통일부장관(위원장) 및 국무총리가 임명·위촉하는 차관 또는 차관급 공무원, 민간 전문가로 구성됨.

□ 최근 5개년('14년~'18년) 남북협력기금 중 남북경협과 직접적인 연관이 있는 ‘인도적 지원, 남북경제협력’에 대한 지출은 9,116억원으로 전체 비중의 26.2%에 불과하였음(<표 5-3>).

- 이마저도 '16년 개성공단 중단으로 피해기업에 대한 지원과 대출 등이 늘면서 ‘남북경제협력(무상)’ 항목의 재정 지출이 증가한 것에 따른 것임.

〈표 5-3〉 남북협력기금 지출실적

(단위: 억원, (비중, %))

	2014	2015	2016	2017	2018	소 계 (최근5개년)	합 계*
주민왕래지원	5 (0.1)	- (-)	- (-)	1 (0.0)	25 (0.4)	31 (0.1)	431 (0.3)
문화·학술·체육협력	28 (0.3)	61 (2.5)	23 (0.3)	36 (0.4)	75 (1.3)	223 (0.6)	669 (0.5)
이산가족	31 (0.3)	52 (2.1)	16 (0.2)	7 (0.1)	51 (0.9)	157 (0.5)	1,041 (0.7)
인도적 지원 (무상)	148 (1.6)	122 (5.0)	7 (0.1)	13 (0.1)	27 (0.5)	317 (0.9)	16,434 (11.4)
인도적 지원 (유상)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	7,842 (5.5)
남북경제협력 (무상)	441 (4.7)	283 (11.7)	4,489 (54.1)	600 (6.5)	1,914 (34.4)	7,727 (2.2)	20,335 (14.1)
남북경제협력 (유상)	223 (2.4)	36 (1.5)	760 (9.2)	27 (.3)	26 (0.5)	1,072 (3.1)	9,074 (6.3)
경수로 대출	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	13,744 (9.6)

38) 통일부 소관 위원회 현황 및 활동내역서(2018. 8. 31), (검색일: 2019. 6. 22., https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/publication/archive/?boardId=bbs_000000000000017&mode=view&cntId=54306&category=&pageIdx=)

〈표 5-3〉의 계속

(단위: 억원, (비중, %))

	2014	2015	2016	2017	2018	소 계 (최근5개년)	합 계*
공자기금	3,882	1,836	2,982	8,470	3,420	20,590	73,760
원리금 상환	(41.4)	(75.9)	(35.9)	(92.3)	(61.5)	(59.1)	(51.3)
- 공자기금 원금상환	2,916 (31.1)	905 (37.4)	2,070 (24.9)	7,650 (83.3)	2,784 (50.0)	16,325 (46.9)	57,452 (40.0)
- 공자기금 이자상환	966 (10.3)	931 (38.5)	912 (11.0)	820 (8.9)	636 (11.4)	4,265 (12.2)	16,309 (11.3)
기금관리비	30 (0.3)	30 (1.2)	26 (0.3)	25 (0.3)	28 (0.5)	139 (0.4)	422 (0.3)
연간 합계	9,375 (100.0)	2,420 (100.0)	8,303 (100.0)	9,179 (100.0)	5,565 (10.0)	34,842 (100.0)	143,752 (100.0)

주: *합계는 1991~2018년 동안의 조성액을 모두 합산한 것임.
 자료: 통일부(2019b), p. 356을 저자가 수정하여 인용

□ 2018년 남북경협에 대한 재정 지출은 ‘금강산관광과 개성공단 입주기업 피해 보상, 남북 공동연락사무소 운영, 철도·도로 착공식 및 한강하구 공동조사 사업’ 등을 중심으로 이루어짐(<표 5-4>).

- 남북경협·교역·금강산기업 피해 지원이 1,173.6억원으로 55.4% 차지
 - (주)0000 등의 유동(재고) 자산 추가 피해지원, (주)0000 등의 투자자산 추가 피해지원 등을 포함할 경우, 총지원액은 1,462.6억원으로 69.1% 차지
- 남북공동연락사무소 운영경비 지원이 103억원으로 4.9% 차지
- 철도·도로 착공식 및 한강하구 공동조사 등이 28.6억원으로 1.4% 차지

〈표 5-4〉 2018년 경험관련 사업비 지출 실적

(단위: 백만원, %)

사업구분	사업내용	금액	비중
대북인도적 지원 (12건, 2,661)	대북지원협력사업 통합관리체계 구축·운영 지원	657	0.3
	남·북 국제사회 전문가 네트워크 구축 사업을 위한 지원	147	0.1
	산림병해충 방제 및 양묘장 현대화를 위한 지원	1,857	0.9
경협기반조성 (무상) (647건, 166,421)	2018년도 남북교류협력지원협회 운영경비 지원 및 업무 위탁	2,717	1.3
	2018년도 대북반출물자 전략물자 사전판정 업무 위탁 지원	111	0.1
	(주)0000 등의 유동(재고) 자산 추가 피해지원	23,884	11.3
	남북경협·교역·금강산기업 기업운영관리경비 지원	9,185	4.3
	남북경협·교역·금강산기업 피해 지원	117,360	55.4

〈표 5-4〉의 계속

(단위: 백만원, %)

사업구분	사업내용	금액	비중
경협기반조성 (무상) (647건, 166,421)	철도·도로 착공식, DMZ 평화협력 포럼 지원	2,374	1.1
	한강하구 공동조사 사업 지원	486	0.2
	남북공동연락사무소 운영경비 지원	10,304	4.9
경협보험 (12건, 9,604)	(주)0000 등의 경협보험	9,604	4.5
개성공단 기반조성 (45건, 11,239)	개성공업지구지원재단·관리위원회 운영경비 지원	6,221	2.9
	(주)0000 등의 투자자산 추가 피해지원	5,018	2.4
개성공단 운영대출 (4건, 2,574)	개성공업지구지원재단·관리위원회 운영경비 지원	2,574	1.2
합 계 (833건)		211,726*	100.0

주: *합계는 본 표에서 언급하지 않은 ‘남북사회문화교류(37건, 9,977백만원), 이산가족교류지원(25건, 5,097백만원)’을 포함한 것임.

자료: 통일부(2019b), p. 357를 저자가 수정하여 인용

나. 대북 인도적 지원에 대한 재정 지출

- 대북 인도적 지원에 대한 정부 지출은 '03~'07년(노무현 정부) 동안 연평균 2,837.6억원이었으며, '08~'16년(이명박 정부, 박근혜 정부) 동안 연평균 160.0억원이었음(<표 5-5>).
- (총액) 대북 인도적 지원 총액(정부와 민간 지원의 합)은 '03~'07년 동안 연평균 3,781.8억원, '08~'16년 동안 연평균 359.9억원이 이루어졌음.
 - 민간의 대북지원은 '03~'07년 동안 연평균 944.4억원, '08~'16년 동안 연평균 200.0억원이 이루어졌음.
- (비중) '95~'18년 대북 인도적 지원 총액 중 정부의 지원 비중은 72.6%, 민간의 지원 비중은 27.4%였음.
 - '03~'07년 대북 인도적 지원 총액 중 정부의 지원 비중은 75.0%, 민간의 지원 비중은 25.0%였음. '08~'16년 동안 정부의 지원 비중은 44.4%, 민간의 지원 비중은 55.6%였음.

〈표 5-5〉 대북 인도적 지원 현황

(단위: 억원, %)

			'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
정부 차원	무상 지원	당국 차원	811 (24.0)	949 (22.4)	1,221 (31.1)	2,000 (67.1)	1,432 (32.6)	- (-)	- (-)	183 (45.2)
		민간단체 기금지원	81 (2.4)	102 (2.4)	120 (3.1)	133 (4.5)	216 (4.9)	241 (20.7)	77 (11.5)	21 (5.2)
		국제기구 등을 통한 지원	205 (6.1)	262 (6.2)	19 (0.5)	139 (4.7)	335 (7.6)	197 (16.9)	217 (32.3)	- (-)
		계	1,097 (32.5)	1,314 (31.1)	1,360 (34.6)	2,273 (76.2)	1,983 (45.1)	438 (37.6)	294 (43.8)	204 (50.4)
	식량차관		1,510 (44.8)	1,359 (32.1)	1,787 (45.5)	- (-)	1,505 (34.2)	- (-)	- (-)	- (-)
	계		2,607 (77.3)	2,673 (63.2)	3,147 (80.2)	2,273 (76.2)	3,488 (79.3)	438 (37.6)	294 (43.8)	204 (50.4)
	민간차원(무상)			766 (22.7)	1,558 (36.8)	780 (19.9)	709 (23.8)	909 (20.7)	726 (62.4)	377 (56.2)
합계			3,373 (100)	4,231 (100)	3,926 (100)	2,982 (100)	4,397 (100)	1,164 (100)	671 (100)	405 (100)

			'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	합계*
정부 차원	무상 지원	당국 차원	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	12 (15.6)	11,262 (34.2)
		민간단체 기금지원	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	23 (9.1)	1 (3.3)	- (-)	- (-)	1,177 (3.6)
		국제기구 등을 통한 지원	65 (33.2)	23 (16.3)	133 (72.7)	141 (72.3)	117 (46.1)	1 (3.3)	- (-)	- (-)	2,744 (8.3)
		계	65 (33.2)	23 (16.3)	133 (72.7)	141 (72.3)	140 (55.1)	2 (6.7)	- (-)	12 (15.6)	15,183 (46.1)
	식량차관		- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	8,728 (26.5)
	계		65 (33.2)	23 (16.3)	133 (72.7)	141 (72.3)	140 (55.1)	2 (6.7)	- (-)	12 (15.6)	23,911 (72.6)
	민간차원(무상)			131 (66.8)	118 (83.7)	51 (27.9)	54 (27.7)	114 (44.9)	28 (93.3)	11 (100.0)	65 (84.4)
합계			196 (100)	141 (100)	183 (100)	195 (100)	254 (100)	30 (100)	11 (100)	77 (100)	32,948 (100)

주: *합계는 1995~2018의 지원분을 모두 합한 것임
 자료: 통일부(2019b), p. 350를 수정하여 인용

다. 경협사업(인도적 지원 제외)에 대한 재정 지출

- 남북협력기금의 경협사업에 대한 항목별 지출 여부는 비공개를 원칙으로 하고 있어 구체적인 사업별 지출 내역을 추정하기 어려움.
 - 특히 남북경협의 사업내역과 연관이 있는 ‘경협기반조성(무상)’이 비공개임.
 - 다만, 일부 자료를 통해 지원규모를 추정할 수 있음.

- 개성공단 가동 중단('16년) 이후 개성공단과 관련된 재정 지출은 피해보상이 주를 이루고 있음(<표 5-6>).
 - ※ 상술한 바와 같이 '16년 이전의 개성공단 관련 재정 지출은 사업내역이 비공개되고 있어 알기 어려움.
 - 전체 재정 지출 중 지원액과 위로금이 5,771.0억원으로 29.7%를 차지
 - 융자 또는 대출상환 유예/만기 연장 등이 1조 1,393.3억원으로 58.8%를 차지
 - 이들 금액은 남북경협 재개 시 원칙적으로 상환되어야 할 것으로 판단됨.

<표 5-6> 개성공단 가동중단 이후 주요 지출 실적

(단위: 억원)

구분	세부 구분		금액
기업 피해 지원	보험 가입분(109개사)		3,037.0
	보험 미가입분	투자(172개사)	850.0
		유동(159개사)	1,760.0
	소 계		5,647.0
근로자 위로금	개성공단 주재원 위로금(804명)		124.0
자금 지원	자금 대출	특별대출(520건) ¹⁾	2,521.5
		긴급 경영안정자금 지원(515건) ²⁾	4,319.8
	소 계		6,841.3
	대출상환유예 및 만기연장 ³⁾	남북협력기금	725.0
		공공·민간 금융기관	3,827.0
	소 계		4,552.0
세계 및 보험 지원	국세	납기연장(320건)	1,935.0
		징수유예(78건)	32.0
		체납처분 유예(53건)	15.0
		소 계	1,982.0
	지방세	납기연장(320건)	160.0
		징수유예(78건)	3.0
		소 계	163.0
고용·산재 보험료 경감(148개사)		14.0	
고용안정 지원	고용유지 지원금(944명)		30.0
	휴업(휴직) 수당 추가지원(1,725건)		10.0
	실업급여(459명)		26.0
	긴급생계지원(10건)		0.3
	소 계		66.3

주: 1) 만기연장 등 219건 포함, 2) 재대출 등 포함, 3) 대출원금 기준, 최초 유예·연장 건 집계
 자료: 통일부(2019b), p. 349

제2절 남북경협 재개와 제반 여건 분석

1. 문재인 정부의 대북정책

- 문재인 정부의 대북정책은 비핵화 등 한반도 문제에 대한 적극적인 개입과 국제사회의 대북제재 해제 등 여건 조성 시 남북경협 추진을 통해 한반도 평화정착과 남북 공동번영을 추구하고 있음.³⁹⁾
 - 문재인 정부에서는 남한이 주도하는 남북관계 개선과 교류·협력을 지속적으로 확대할 것으로 전망됨.
- 문재인 정부는 대북정책의 핵심 이념으로 ‘평화경제’를 제시하였으며, 이를 정책화하기 위하여 ‘한반도 신경제구상’과 ‘신한반도체제’를 발표하였음.
 - 한반도 신경제구상은 여건 조성 시 남북 경제협력을 활성화하여 우리 경제의 새로운 성장 동력을 확보하고, 남북 경제통일의 기반을 조성하고자 하는 것임.⁴⁰⁾
 - 그러나, 한반도 신경제구상은 남북경제협력이 활성화된 결과물로서의 한반도 발전상을 제시한 것이며, 이를 구체적으로 실현하기 위해서는 기존에 남북한이 추구하였던 남북교역, 개성공단, 금강산 관광 등이 재개될 필요가 있음.
 - 또, 한반도 신경제구상의 발전된 형태로 신한반도체제를 제시하였는데, 신한반도체제에서 핵심적으로 자리하는 것이 남북한 공동체 형성이며, 이를 뒷받침할 수 있는 것이 ‘남북한 하나의 시장’ 구축임.
 - 남북한 하나의 시장을 달성하기 위해서는 남북기본협정 등 제도적인 개선이 추진되어야 할 것임.
- 한반도 신경제구상과 신한반도 체제를 구체화한 남북경협사업을 정리하면 다음과 같음.
 - 통일부에서는 여건이 조성될 경우, 추진할 수 있는 경협사업으로 ‘민간경협 재개, 개성공단 재가동, 금강산관광 재개, 서해 평화협력특별지대 조성’ 등을 꼽고 있음(<표 5-7>).
 - ‘관문점 선언(’18. 4. 29.), 9월 평양공동선언(’18. 9. 19.)’에서 합의된 경협사업을 정리하면 ‘동해선 및 경의선 철도와 도로 연결, 서해 평화수역 조성, 서해 경제 특구와 동해 관광 특구 조성, 개성공단과 금강산 관광 재개’ 등을 꼽을 수 있음.
 - 기타 논의되었던 경협 사업을 정리하면, 한반도 가스관 연결사업, 북한 광산 활용 사업,

39) 조성렬(2017), 「문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로」, 『통일정책연구』 제26권 1호. p.3

40) 통일백서(2018) p. 138

접경지역 감염병과 병해충 공동 방제·방역, DMZ 평화지구 조성방안 등을 꼽을 수 있음⁴¹⁾).

〈표 5-7〉 통일부 국정과제 현황 중 남북경협과 연관된 내용

국정과제	실천과제	주요내용
국정과제 90번 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현	1. 한반도 신경제지도 구상 실현	① 한반도 신경제지도 추진체계 구축 운영 ② 국제사회지지 확보(계속) 및 현 상황에서 국내적으로 추진 가능한 사업을 통해 협력의 환경 조성
	2. 남북한 하나의 시장 협력	① 남북한 하나의 시장 협력을 위한 마스터플랜 수립 ② 남북한 하나의 시장 협력에 대한 국민적 공감대 형성 및 협력 네트워크 구축 ③ 남북한 하나의 시장 협력 관련 법·제도 정비 추진
	3. 남북경협 재개	① 경협·교역·금강산 및 개성공단기업 피해지원 ② 민간경협 재개 ③ 개성공단 재가동 ④ 금강산관광 재개 여건 조성 및 재개 ⑤ 남북공동자원 활용을 위한 협력 ⑥ 남북 ICT 교류·협력
	4. 남북접경지역 발전	① 「접경지역 공동관리위원회」 설치 등 공동대처시스템 마련 ② 통일경제특구법 제정 지원 ③ 서해 평화협력특별지대 조성
국정과제 91번 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립	1. 남북대화 재개 및 남북관계 재정립	① 남북대화 재개 ② 분야별 실무회담 개최 ③ 남북간 상시 대화채널 구축
	2. 남북기본협정 체결	① 남북기본협정 추진계획 수립 및 남북관계 비전 천명 ② 남북기본협정의 국민적 공감대 형성 ③ 남북기본협정 체결 및 남북관계 제도화
국정과제 93번 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전	1. 교류협력 재개	① 다양한 분야의 교류협력 재개 추진 ② 평창올림픽을 계기로 체육교류 활성화 추진 ③ 민간단체 교류협력 역량강화 지원
	2. 다양한 분야의 사회 문화 교류협력 활성화	① 다면적이고 융합적인 남북교류협력 확대 ② 지자체 차원의 교류협력 지원
	3. 남북교류협력 거버넌스 구축	① 교류협력 네트워크 확대 및 내실화 ② 지자체 자율성을 위한 기반 구축
	4. 교류협력 제도개선	① 법·제도화를 통한 교류협력 기반 확충 ② 교역·경협보험제도 개선

자료: 통일부(2019b) pp. 358~359를 수정 인용

41) 통일백서(2018) pp. 140~141

- '18년에는 남북경제교류로 ‘철도·도로 조사 및 착공식, 한강하구 공동수로조사, 항공실무회의’ 등, 남북 경제협력 기반 조성으로 ‘남북경협기업지원, 통일경제특구법 제정’ 등이 추진됨.
 - 철도·도로 조사 및 착공식
 - 철도 협력은 ‘동해선(7.20.), 경의선(7.24.) 철도 연결 구간에 대한 공동 점검’, ‘철도 현지조사(경의선 11.30.~12.5., 동해선 12.8~17.)’
 - 도로 협력은 ‘경의선 도로 현지공동조사(8.13~20.), 동해선 도로 현장점검(12.21~23.)’
 - 동·서해선 남북 철도·도로 연결 및 현대화 착공식(12.26)
 - 한강하구 공동수로조사는 공동 이용수역 약 70km에 대한 조사(11.5.~12.9.)
 - 항공실무회의(11.16)에서는 북한이 남북 간 동·서해 국제항공로 연결을 제안
 - 남북경협기업지원은 5.24 조치 등으로 피해를 입은 경협기업에 대해 지원이 이루어짐.
 - 통일경제특구법 제정 추진은 접경지역에 설치 예정인 경제특별구역에 대한 법적·제도적 기반 마련을 위해 추진됨.

- '19~'20년에 남북경협이 재개된다면 '18년에 추진되었던 남북경협 사업의 연장선상에서 이루어질 것으로 판단됨.

- 그러나 상술한 바와 같이 국제사회와 우리 정부의 대북제재로 남북경협 재개에는 많은 제약이 있는 상황

2. 남북경협 재개의 제반 여건

- '19년 이후 남북경협사업의 추진 여부는 한반도 정세의 불확실성이 커 구체적인 추진 방향을 설정하기 어려운 상황
 - '18년의 남북, 북미관계의 신속한 개선과 비핵화 협상의 진전 국면이 '19년 상반기에 접어들면서 교착국면에 접어들.
 - 현 국면에서는 '19년 하반기나, '20년 상반기 중으로는 남북경협을 재개하기 어려운 상황임.
 - 그러나 교착국면에도 불구하고 남북관계 개선과 비핵화 협상이 하향식(Top-Down)으로 진행되면서 단기간에 빠르게 진행될 개연성도 있음.
 - 특히 '19년 하반기나 2020년 상반기에 제3차 북미 정상회담과 제4차 남북정상회담이 개최될 것으로 전망되면서 그 성과에 따라 남북경협이 재개될 수도, 반대로 현 국면이 유지될 수도 있는 상황

- 남북경협 추진의 가장 큰 제약요인은 국제사회의 대북제재이며, 특히 ‘북한과의 합작 금지, 다량의 현금 지급 금지, 전자제품·기계설비·운송수단의 북한 반입 금지’ 등이 경협을 직접적으로 제약하고 있음.
- 북한과의 합작금지
 - UN 회원국에 북한과의 합작사업체(Joint Ventures) 또는 협력체(Cooperative Entities)를 개시·유지하는 것을 금함.
 - 개성공단 운영을 위한 남측의 ‘개성공업지구 관리위원회’와 북측의 ‘중앙특구개발지도총국’의 협의 체제와 ‘개성공단 남북 공동위원회’가 UNSCR 2375호를 위배하는지 여부는 다툼의 여지가 있음.
 - 금강산관광 운영을 위한 남측의 현대아산과 북측의 조선아시아태평양평화위원회(이하 아태)의 협의 체제가 UNSCR 2375호를 위배하는지 여부는 다툼의 여지가 있음.
 - 북한에 대한 다량의 현금 지급 금지
 - 큰 규모의 현찰(bulk cash), 귀금속, 보석 등의 북한 이전 금지
 - 개성공단에서 북측의 중앙특구개발지도총국에 일괄적으로 지급하는 임금은 UNSCR 2087호를 저촉할 개연성이 있음.
 - 금강산관광에 대한 대가로 북측에 지급하는 현금이 UNSCR 2087호를 저촉할 개연성이 있음.
 - 북한으로 전자제품·기계설비·운송수단의 반입 금지
 - UNSCR 2397호는 북한으로의 산업용기계·전자기기(HS 84, 85), 운송수단(HS 86, 87, 88, 89)의 반입을 금지하고 있음.
 - 이에 따라 중단되었던 개성공단과 금강산관광 시설과 설비를 보수할 수 있는 물자와 관광객을 수송할 수 있는 운송수단의 북측 반입이 불가능한 상황
- 남북경협 재개를 위해서는 북·미 간의 비핵화 협상과 그에 따른 대북제재 해제가 필요함.
- 미국의 ‘신속한 비핵화, 先비핵화 後대북제재 해제’ 기조와 북한의 ‘단계적·동시적 비핵화’가 합의점을 찾아가면서 비핵화 협상이 진전될 것으로 전망됨.
 - 미국은 비핵화 단계에 맞춰 대북 제재 해제를 협상카드로 활용할 것으로 예상되며, 이는 남북경협 재개 여부에 영향을 줄 것으로 판단됨.
 - 그러나 당장 1~2년 안에 제재가 전면적으로 해제될 개연성은 작으며, 오히려 일정기간 대북제재가 유지될 개연성이 큼.

3. 남북경협 재개 시나리오

- 남북경협 재개는 크게 3가지 시나리오로 전망 가능
 - (시나리오 1) 현 상황(남북경협이 모두 중단)이 향후 5년 동안 지속되는 시나리오
 - (시나리오 2) 일부 사업(금강산 관광, 개성공단)이 대북제재 유예로 지정되어 남북경협이 재개되는 시나리오
 - (시나리오 3) 남북경협이 전면적으로 재개되는 시나리오

- 각 시나리오별 남북경협의 추진 방향은 다음과 같을 것으로 전망

- (시나리오 1) 현 상황(남북경협이 모두 중단)이 향후 5년 동안 지속되는 시나리오
 - 남북경협의 내실을 다지는 데 방점을 두고, 남측 사업구간에서 가능한 남북경협을 추진하는 방안임.
 - 인도적 지원은 가능할 것으로 전망되며, 지원 품목으로는 쌀, 비료 등의 식량을 검토해볼 수 있음.

- (시나리오 2) 일부 사업(금강산 관광, 개성공단)이 대북제재 유예로 지정되어 남북경협이 재개되는 시나리오
 - 대북제재를 위반하지 않는 범위 내에서 안전별/사업별 제재 유예 혹은 일시적 해제 등을 통해 가능한 남북경협을 추진하는 방안임.
 - 금강산 관광과 개성공단, 일반 교역, 위탁가공교역, 남북한 철도 연결 등이 추진 가능할 것으로 예상
 - 북한의 신규지역에 대한 경험은 투자환경(발전 및 송전, 상하수도 시설, 도로·철도 등 물류 인프라 등)뿐만 아니라, 이를 보장할 수 있는 제도적 기반(남북 간의 합의)도 부족한 상황이어서 단기적·부분적으로는 추진이 어려움

- (시나리오 3) 남북경협이 전면적으로 재개되는 시나리오
 - 남북한 간에 가능한 모든 경협을 추진하는 방안임.
 - 시나리오 3이 추진될 경우, 현재의 남북협력기금은 전면적인 개편을 통해 대규모로 확대될 필요가 있음.

- 본고는 실현 가능성이 높은 ‘시나리오 1과 시나리오 2’를 전제로 하여 추진가능한 경험 사업의 우선 순위와 예산 사용의 효율성을 검토하였음.

- ‘시나리오 1’의 경우, ① 대북 인도적 지원, ② 남측 구간에서 추진 가능한 경험 사업을 중심으로 남북경협사업이 추진 될 것으로 판단됨.
 - 이 경우, 현 수준인 1조원 내외의 남북협력기금이 조성된다면 안정적인 경험사업 추진이 가능할 것으로 판단됨.
- ‘시나리오 2’의 경우 비핵화 협상의 폭과 속도, 대북제재 예외 협상 수준에 따라 영향을 받을 것으로 전망되나, ① 대북 인도적 지원, ② 남북교역 재개, ③ 금강산 관광 재개, ④ 개성공단 재개, ⑤ 남북 철도 시범운송 및 현대화, 동해선 연결 ⑥ 서해 평화수역 조성, ⑦ DMZ 평화지구 조성, ⑧ 남측 구간에서 추진 가능한 경험사업 등이 추진 가능할 것으로 예상
- ‘시나리오 3’은 현 국면에서 실현 가능성이 매우 낮으며, 실현되는 경우 현재의 남북협력기금을 대대적으로 증액할 필요성이 있기에 논의에서 제외함.

제3절 개발사업 관점 남북경협 사업 우선순위 검토

1. 남북경협 선정기준

- OECD Development Assistance Committee(이하 DAC)에서는 개발협력사업의 성과를 평가할 위해 5개의 기준을 제시⁴²⁾
 - ① 적절성(Relevance), ② 효과성(Effectiveness), ③ 효율성(Efficiency), ④ 영향력(Impact), ⑤ 지속가능성(Sustainability)
 - 그러나 DAC의 평가방식은 사업 자체의 효율성, 효과성 등 성과를 측정하는 지표로 보이는데, 경험사업의 경우 대북제재로 인하여 이러한 사업 자체의 평가에 따라 우선순위를 판단하기가 곤란함.
- 대안으로 DAC의 평가방식을 응용하여 우리 정부가 향후 경험사업 추진에 대비하여 여러 경험사업들의 성과(효과성, 효율성 등)를 사전에 비교·평가해보겠음.
 - 본 절에서 사용된 평가 방법은 경험사업의 우선순위를 사전에 평가하기 위한 저자의 의견임.
 - 평가결과의 객관성을 확보하기 위해서는 후속 연구를 통해 관련 사업 계획안 평가, 전문가 설문조사 등의 방법을 거칠 필요가 있음.

42) DAC Criteria for Evaluating Development Assistance, OECD DAC webpage
(검색일: 2019. 6. 10. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>)

□ DAC의 성과평가기준을 남북경협 평가에 맞게 응용하여 적용하면 다음과 같음.

- ① 적절성(Relevance): 경협사업의 목표가 남북한 교류협력의 정책목표에 부합하며 시급하게 추진해야 할 만한 것인가? 또, 경협사업이 목표로 하는 바를 달성할 수 있는가?
- ② 효과성(Effectiveness): 경협사업은 목표로 하는 바를 어느 정도 달성할 것으로 예상되는가? 경협사업은 국정과제 달성에 기여하고 있는가?
- ③ 효율성(Efficiency): 경협사업에 대한 지출은 적절한 수준인가? 해당 지출은 목표 달성에 기여하고 있는가? 더 적은 비용으로 동일한 목표를 달성할 수는 없는가?
- ④ 영향력(Impact): 경협사업이 남한 경제에 미치는 긍정적·부정적 영향은 무엇인가? 경협사업으로 영향을 받은 사람은 어느 정도인가?
- ⑤ 지속가능성(Sustainability): 경협사업은 지속가능한가? 경협사업이 중단되는 경우, 경협사업의 긍정적인 효과는 어느 정도 지속될 수 있는가? 경협사업의 지속가능성에 영향을 미치는 요인은 무엇을 꼽을 수 있는가?

□ DAC의 성과평가기준 외에도 남북경협에 대해 제기되었던 ‘퍼주기’론의 비판을 수용하는 한편, ‘퍼주기’론을 방지할 수 있는 추가적인 조치가 필요

- 2000년대 남북경협이 인적·물적 교류 견인과 함께 개성공단과 금강산 관광을 통한 일정 정도의 경제적 성과를 거두었음에도 불구하고 북한이 연이어 핵실험과 미사일 발사 실험을 하면서 남북경협이 오히려 북한의 군사력을 키우고 한반도 평화를 위협하고 있다는 비판이 제기되었음.
- 상술한 바와 같이 남북경협이 남한 경제에서 차지하는 비중이 작아 남한 경제에 미치는 영향은 제한적이라는 평가가 있음.
- 그러나, 남북교역액에 대한 산출은 한반도 평화 정착 및 북한리스크 관리에 대한 관리, 남북관계 개선으로 인한 경협 가능 분야 확대, 경협에 대한 북한경제에 대한 개입과 변화 유도, 북한경제의 남한 의존도 증가, 인권의 측면에서 북한의 식량난 완화에 기여, 남북한 경제격차 축소, 경협사업 활성화에 따른 남한의 직간접적인 일자리 창출 등의 간접적인 효용은 고려되어 있지 않음.
- ‘퍼주기’ 논란의 핵심은 남한에서 북한으로 가는 돈이 많아서가 아니라, 남한의 지원이 북한의 군비로 활용된다는 점임. 때문에 퍼주기 논란을 방지하기 위한 방안으로 남한의 대북 인도적 지원에 대한 모니터링 강화가 필요함.

2. 재개 가능 분야

□ 상술하였던 경협사업과 ‘6.15 남북공동선언’과 ‘10.4 남북정상선언’에서 합의되었던 사업

을 정리하면 다음과 같음.

- ① 대북 인도적 지원, ② 남북교역, ③ 금강산관광, ④ 개성공단, ⑤ 남북 철도 시범운송 및 현대화, 동해선 연결, ⑥ 서해 평화수역 조성, ⑦ DMZ 평화지구 조성, ⑧ 경수로 사업, ⑨ 조선협력단지 사업, ⑩ 단천지역 지하자원 개발사업

□ 상기한 10개 사업을 DAC의 방법론을 응용하여 평가해보면 다음과 같음.

□ ‘① 대북 인도적 지원’은 남북관계 추진 시나리오와 무관하게 정부에서 인도적인 목적으로 지속적으로 추진이 가능함.

- 인도적 지원은 대북제재 예외 항목으로 규정되어 있어 상대적으로 유엔 안보리의 제재 예외 적용을 받기 용이한 것으로 알려짐.
- 대북 인도적 지원의 파급효과는 다음과 같음⁴³⁾.
 - (북한에 대한 효과) 북한주민의 식량부족 문제 해결과 질병 예방, 노동생산성 증가로 식량부족 상황을 개선, 시장의 곡물가격 안정화 등 북한주민의 소비자 후생을 증가시킬 것으로 판단
 - (남한에 대한 효과) 인도적 지원은 남한이 북핵 협상의 촉진자 역할을 할 수 있는 국면을 조성하는 데 기여할 수 있음.
 - 식량지원이 남한산 물품으로 이루어질 경우, 국내산 농산물 구입과 잉여 곡물 저장 비용도 일부 절감 등을 통해 남한경제에 기여하는 긍정적인 효과도 있음.

□ ‘② 남북교역 재개’는 제재 해제 초기에 제재를 준수하는 범위 내에서도 추진될 수 있는 사업임.

- 일부 품목은 제재와 무관하여 현 상황에서도 수출입이 가능한 것으로 평가
- 위탁가공교역을 매개로 한 낮은 수준의 남북한 경험이 추진될 수 있으며, 상대적으로 다른 분야에 비하여 정부 재정 지출 부담이 작은 분야임.
- 남북교역 재개의 파급효과는 다음과 같음.
 - (북한에 대한 효과) 수출국 다양화, 고부가가치 상품 수출, 무역수지 개선 등의 효과가 있을 것임.
 - (남한에 대한 효과) 남북 인적 교류 증가, 북한과의 낮은 수준의 제조업 위탁 관계 형성, 생산비용 절감 등의 장점이 있음.
 - 남북교역은 '06~'18년 동안 연평균 3,877만달러의 적자를 기록하고 있어 남한경제에 도움이 되지 않는다는 비판이 있으나, 남북교역의 거래규모(개성공단 포함)

43) 권태진(2019), p. 4

가 연평균 14억 4,631만달러로 크지 않고, 일부는 중국과 동남아 국가로부터 이루어지던 수입을 대체하여 이루어지고 있어 남한경제에 큰 부담으로 작용하지는 않을 것으로 판단됨.

□ ‘③ 금강산 관광’ 역시 제재 해제 초기에 제재를 준수하는 범위 내에서도 추진될 수 있는 사업임⁴⁴⁾.

- 북한에 대한 대량의 현금지원 규정이 해제된다면 1차적으로 재개가 가능하며, 안정적인 상시 관광을 위해서는 금강산 현지의 시설 보수를 위해서는 보수물자 반입 금지와 관광객 운송을 위해 운송수단 북한지역 반입 금지 규정이 예외 인정을 받아야 함.
- 금강산 관광은 관광 시작 6년 만인 '05년 6월 누적 관광객 수가 100만명을 넘어섰으며, '08년 8월 200만명을 돌파할 것으로 예상되었으나, 남한 관광객 피살 사건을 계기로 중단됨(<표 5-8>).
 - 사업이 중단되기 전 금강산관광지구에는 약 40여개의 남한 기업과 현대아산 협력업체들이 특구 개발, 골프장, 면세점, 땅콩 판매 등의 수익사업 진행
 - 북측 근로자는 287명을 고용하였으나 북한 관계당국자 및 서비스업 종사자, 관광해설자 등을 포함하면 총 1,400여 명 규모가 고용되었던 것으로 추정함.⁴⁵⁾

<표 5-8> 금강산 관광객 수 및 관광대가 지불 현황

(단위: 만명, 천달러)

	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
관광객 수	15.8	21.2	5.9	8.7	7.8	27.3	30.2	23.8	34.8	20.1
관광대가	206,000	136,000	37,211	21,493	13,128	15,254	13,482	12,333	17,275	2,633

주: 관광객 수는 홍순직(2013) 참고; '99~'04년 관광대가는 국회예산정책처(2005) 참고; '05~'08년 국정감사 요구자료; '07~'08년 개월당 대가를 연 금액으로 환산하였음.

자료: 홍순직(2013) p. 37; 국회예산정책처(2005) p. 43; 통일부(2007), 통일부(2013)을 참고하여 저자 작성; (재인용) 최장호·김범환(2017) p. 64

- 금강산 관광을 위한 남북합의와 관련법이 체결·제정되어 상대적으로 안정적인 운영이 가능한데, 남북한 간에는 ‘개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서('04)’, ‘금강산관광 활성화를 위한 남북실무접촉합의서('08)’등을 체결하였으며, 북한도 '02년 11월 ‘금강산 관광지구법’을 발표하여 금강산을 관광지구로 지정하였음.
- 금강산 관광 재개의 파급효과는 다음과 같음.

44) 최장호·김범환(2017) pp. 59~64

45) 홍순직(2013) p. 41

- (북한에 대한 효과) 금강산 지역 특구 개발, 외화수입 확대
- (남한에 대한 효과) 금강산 개발에 따른 한반도 군사적 긴장 완화, 접경지역(고성군) 지역경제 개발, 남한주민의 북한지역 관광
- 최장호·김범환 (2017)에서는 금강산 관광으로 향후 30년간 남한의 누적성장효과가 4.1조원, 북한의 누적성장효과가 17.3조원 발생하여, 남한의 누적성장효과가 남북한 누적성장효과의 합의 19.1%를 차지할 것으로 추정함.⁴⁶⁾
- ※ 금강산 관광 1~2단계 사업 완료를 전제로 추정한 것임.

□ ‘④ 개성공단’은 제재 해제 중기에 재개될 수 있는 경험사업임.

- 북한 노동자 고용 금지, 전자제품·기계설비·운송수단 반입 금지, 대량의 현금 반입 금지 등의 관련 규정이 해지되어야 재개가 가능함.
- 개성공단 운영을 위한 남북합의와 관련법이 체결·제정되어 상대적으로 안정적인 운영이 가능
 - 남북한 간에는 ‘개성공업지구 통신·통관·검역에 관한 합의서(’02), 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(’04), 개성공단 정상화를 위한 합의서(’13)’ 등이 체결되어 있으며, 북한도 ‘개성공업지구법(’02)’을 제정하였음.
- 개성공단은 입주기업 수나 생산액 규모가 작아 남한경제에 직접적으로 미치는 영향은 크지 않으나, 생산규모가 지속적으로 확대되어온 점, 남한 협력업체의 고용효과 등을 고려하면 파급효과는 더욱 큰 것으로 평가됨(<표 5-9>, <표 5-10>).
 - 실제로 개성공단이 중단되었던 ’16년에는 중·고등학교의 교복 납품이 지연되어 교육부가 교복 착용 시기를 2~3개월 연장한 사례가 있었음.

〈표 5-9〉 개성공단 입주기업 수

(단위: 개, 만달러)

연도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
입주기업 수	18	30	65	93	117	121	123	123	123	125	125
생산현황	1,491	7,323	18,478	25,142	25,648	32,332	40,185	46,950	22,378	46,997	56,329

자료: 통일부(2019b) p. 347

〈표 5-10〉 개성공단 근로자 현황

(단위: 명)

연도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
북측 근로자	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329	53,947	54,988

자료: 통일부(2019b) p. 348

46) 최장호·김범환(2017) pp. 121~122

○ 개성공단 사업 재개의 파급효과는 다음과 같음.

- 이영훈(2006)에 따르면 개성공단의 반출에 따른 거시경제효과는 다음 표와 같음.
- 개성공단 운영으로 2005년 3억 1,339만달러의 신규생산, 9,917만달러의 부가가치, 1,512명의 신규고용이 창출됨(<표 5-11>).

<표 5-11> 개성공단의 반출에 따른 거시경제 효과

(단위: 천달러, 명)

	2004	2005	2006.1~8.
남 한 반 출	104,367	155,979	167,854
생산유발효과	209,146	313,397	334,899
부가가치 유발효과	66,091	99,166	107,121
수입유발효과	38,276	56,813	60,733
고용유발효과	1,024	1,512	1,583

자료: 이영훈(2006) p. 29

- 반면 개성공단이 북한에 미친 영향은 토지보상비, 임금, 골재, 통신, 세금에 국한됨 (<표 5-12>).

<표 5-12> 개성공단사업으로 북한에 제공된 현금 및 현물

(단위: 천 달러)

	2004	2005	2006.1-8	합 계
토지보상비	16,000			16,000
임 금	389	2,759	4,070	7,218
골재비	1,002	1,200	903	3,105
통신비	194	704	391	1,289
세 금		249	195	444
합 계	17,585	4,912	5,559	28,056

자료: 이영훈(2006) p. 30

- 최장호·김범환 (2017)에서는 개성공단 사업으로 향후 30년간 남한의 누적성장효과가 159.2조원, 북한의 누적성장효과가 51.3조원 발생하여, 남한의 누적성장효과가 남북한 누적성장효과와의 합의 75.6%를 차지할 것으로 추정함.⁴⁷⁾

※ 개성공단 1~3단계 사업 완료를 전제로 추정한 것임.

□ ‘⑤ 남북 철도 시범운송 및 현대화, 동해선 연결’은 제재 해제 중기에 재개될 수 있는 경협사업임.

47) 최장호·김범환(2017) pp. 121~122

※ 다만 시범운송은 제재 해제 초기에도 추진 가능

- 북한 노동자 고용 금지, 전자제품·기계설비·운송수단 반입 금지 등의 관련 규정이 해지되어야 추진이 가능함.
- 판문점 선언('18. 4.)과 평양선언('18. 9.) 등에서 남북정상이 합의를 이루었고, 착공식('18. 12.)까지 개최되었기 때문에 관련 경협 사업을 추진하기는 용이한 상황
- 남북 철도 시범운송 및 현대화, 동해선 연결의 파급효과는 다음과 같음.
 - 한국교통연구원은 경의선이 현대화될 경우, 향후 30년 동안 관광 편익 87조원, 광물 자원 수입 대체 효과 61조원 등 총 149조원의 경제적 파급 효과가 발생할 것으로 전망⁴⁸⁾.
 - 최장호·김범환 (2017)에서는 남북 철도 및 도로 연결사업으로 향후 30년간 남한의 누적성장효과가 1.6조원, 북한의 누적성장효과가 92.6조원 발생하여, 남한의 누적성장효과가 남북한 누적성장효과와의 합의 1.7%를 차지할 것으로 추정함.⁴⁹⁾

□ ‘⑥ 서해 평화수역 조성’은 제재 해제 초기에 재개될 수 있는 경협사업임.

- 북한 선박의 남한 수역 통과 등 관련 제재 항목이 해제될 경우 상대적으로 수월하게 추진될 수 있을 것으로 판단됨.
- 서해 평화수역은 남북공동어로구역 설정, 우발적 충돌 방지, 해주직항로 개설, 해주항 개발, 한강하구 시범관광 등 해양관광개발, 남북한 해양보호구역 지정, 수산자원 조성, 공동파시 등의 내용을 포함⁵⁰⁾
- 판문점 선언('18. 4.)과 평양선언('18. 9.) 등에서 남북정상이 합의를 하였기 때문에 관련 경협 사업을 추진하기는 용이한 상황
- 서해 평화수역 조성의 파급효과는 다음과 같음.
 - (북한에 대한 효과) 서해 어로 가능, 해주항 개발 가능, 관광 프로그램 개발을 통한 외화 소득 확대
 - (남한에 대한 효과) 서해 평화수역 조성에 따른 한반도 군사적 긴장 완화, 서해 인근지역 지역경제 개발, 관광 프로그램 개발을 통한 주민의 후생 개선
 - 최장호·김범환 (2017)에서는 한강하구 공동 개발사업으로 향후 30년간 남한의 누적성장효과가 -0.3조원, 북한의 누적성장효과가 9.8조원 발생할 것으로 추정함.⁵¹⁾

□ ‘⑦ DMZ 평화지구 조성’은 제재 해제 중기에 재개될 수 있는 경협사업이며, 사안에 따라 제재 해제와 무관하게 남쪽 구간만 추진이 가능함.

48) ‘동아시아철도공동체 실현은 경의선 철도연결로부터’ 한국교통연구원 보도자료

(검색일: 2019. 6. 24., https://www.koti.re.kr/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1005&q_bbscttSn=20181005112847685)

49) 최장호·김범환(2017) pp. 121~122

50) 남정호 외(2018) p. 5

51) 최장호·김범환(2017) pp. 121~122

- 북측지역 DMZ 평화지구가 조성되기 위해서는 군사적 안정성이 확보되어야 하므로 비핵화 논의 진전과 제재 해제 중기에 관련 사업 추진이 가능할 것으로 전망
- 다만, 남측 구간에서는 ‘비무장지대 평화관광 프로그램’ 개발이 가능한 상황
 - '18년에 고성, 철원 등 강원도 지역 DMZ 평화관광상품이 개발되었으며, 경기도 지역에는 아직까지 DMZ 평화관광상품이 개발되어 있지 않음.
 - 기존에 조성된 DMZ 평화관광상품을 확대하는 방식으로 관련 사업을 추진할 수도 있음.
- DMZ 평화지구 조성의 파급효과는 다음과 같음.
 - ※ 정량적인 분석은 이루어지지 않았음.
 - (북한에 대한 효과) 새로운 형태의 관광 특구 개발, 외화 소득 확대
 - (남한에 대한 효과) DMZ 평화지구 조성에 따른 한반도 군사적 긴장 완화, 접경지역 지역경제 개발

□ ‘⑧ 경수로 사업’은 비핵화 논의의 직접적인 영향을 받을 것으로 판단되며, 구체적인 재개 여부는 불확실함.

- 최근의 북미 비핵화 협상으로 2000년대에 추진되었던 경수로 사업이 '19~'23년 동안 재추진될지는 불확실한 상황이나, 북한이 핵에너지의 평화적 이용을 주장할 경우 유력하게 추진될 사업 중 하나임.
- 과거 경수로 사업은 북미 제네바기본합의('94)의 이행을 위해 북한에 한국형 경수로 2기를 건설하는 사업이었으나, 2003년 제네바 기본 합의가 전격 파기되었음.
 - 전체 사업비(46억달러)는 한국이 70%(약 32억달러), 일본 20%(10억달러), EU가 10%(8,000만달러)를 부담
- 매년 5명 이상의 남한 인력이 북한에 상주하면서 건설에 참여함(<표 5-13>).

<표 5-13> 경수로 사업 상주 인원

(단위: 명)

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
KEDO	4	4	7	7	6	6	6	6	5	5
한전	25	29	37	79	92	127	64	8	7	7
합동시공단	120	107	236	532	435	431	127	51	51	24
기타*	-	-	3	94	101	155	77	60	60	21
우즈벡	-	-	-	-	426	583	93	-	-	-
북한	120	99	205	96	94	97	100	-	-	-
합계	269	239	485	808	1,154	1,399	467	125	124	57

주: *기타 인력은 병원, 외환은행, 질서유지대, 금호경비대 등임.

자료: 문종렬(2007) p. 60

- 경수로 사업의 파급효과는 다음과 같음.
 - (북한에 대한 효과) 전력난 상당부분 해소
 - (남한에 대한 효과) 비핵화 문제 진척, 북한 전력산업에 대한 한국 표준 적용으로 주도권 획득
 - 최장호·김범환 (2017)에서는 경수로 사업으로 향후 30년간 남한의 누적성장효과가 -1.9조원, 북한의 누적성장효과가 29.8조원 발생할 것으로 추정함.⁵²⁾

- ‘⑨ 조선협력단지 사업’은 제재 해제 후기에 추진이 가능할 것으로 판단됨.
 - 조선협력단지 건설을 위해서는 전략 물자 상당부분이 북한으로 반입되어야 하므로, 제재 해제 후기에 추진이 가능할 것으로 전망됨.
 - '07년 남북정상회담에서 합의된 경험사업이나, 구체적으로 추진되지는 못하였음.
 - 1단계에서는 블록공장을 건설하고 선박수리사업을 추진하며, 제2단계에서는 신조선소가 건설됨. 총사업부지는 200만평 규모로 알려져 있음.
 - 조선협력단지 사업의 파급효과는 다음과 같음.
 - (북한에 대한 효과) 북한의 물류 산업 정상화에 필수적인 선박산업 육성
 - (남한에 대한 효과) 북한 선박산업에 대한 한국 표준 적용으로 주도권 획득, 남한에서 제3국으로 이동할 것으로 예상되는 노동집약적 선박 제조 공정을 북한에 이전하여 선박 산업의 남북 분업체계 구축
 - 최장호·김범환 (2017)에서는 조선협력단지 사업으로 향후 30년간 남한의 누적성장효과가 2.6조원, 북한의 누적성장효과가 14.2조원 발생할 것으로 추정함.⁵³⁾

- ‘⑩ 단천지역 지하자원 개발사업’은 제재 해제 초기에 추진이 가능할 것으로 판단됨.
 - 북한산 광물 수입 금지, 북한지역 운송수단 반입 금지, 합작 금지 등과 관련된 제재가 해제된다면 관련 사업 추진이 가능할 것으로 전망됨.
 - 남한의 안정적인 광물자원 확보와 북한의 광산개발, 경제 개발을 목적으로 '07년 남북정상회담에서 합의한 사업임.
 - 합영 방식으로 남한은 초기 투자비용 전액 현금 출자하고 북한은 광산과 기존 인프라 시설을 현물 출자하며, 남한과 북한의 지분은 50:50으로 합의하였음.
 - 단천지역 지하자원 개발사업의 파급효과는 다음과 같음.
 - (북한에 대한 효과) 외화 수입 확대, 지역경제 개발
 - (남한에 대한 효과) 광물 자원의 안정적인 수급, 북한 경제개발의 주도권 확보

52) 최장호·김범환(2017) pp. 121~122

53) 최장호·김범환(2017) pp. 121~122

- 최장호·김범환 (2017)에서는 단천지역 지하자원 개발사업으로 향후 30년간 남한의 누적성장효과가 4.1조원, 북한의 누적성장효과가 34.4조원 발생할 것으로 추정함.⁵⁴⁾

2. 경협 재개 분야에 대한 평가와 제언

□ 경협 사업별 평가는 DAC의 개발협력사업 평가 방식에서 착안하여 해당 항목에 점수를 부여한 뒤, 이를 합산하는 방식으로 산출하였음.

- 각 항목당 상(20점), 중(10점), 하(0점)을 부여(총점 100점)함
 - 적절성은 단계별 제재 해제를 고려한 실현 가능성을 중심으로 평가하였음.
 - 효과성은 관련 사업의 사업기간, 즉 단 기간 내에 추진할 수 있는지를 중심으로 평가하였음.
 - 효율성은 예산규모를 고려하여 경협사업이 북한경제에 미치는 영향, 남북관계 개선과 경제통합에 대한 기여 가능성을 중심으로 평가하였음.
 - 영향력은 해당 사업이 남한 경제에 미치는 영향을 중심으로 평가하였음.
 - 지속가능성은 관련 사업의 제도적 기반(남북 합의여부)과 국제사회의 지지 여부 등을 고려하여 평가하였음.

□ 평가 결과는 <표 5-14>와 같음.

- ‘남북교역, 금강산관광, 개성공단, 대북 인도적 지원’ 사업이 효과성, 지속가능성 등 모든 측면에서 높은 점수를 차지하여 가장 남북관계에 핵심적인 사업으로 판단
- 다음으로 ‘서해 평화수역 조성, 단천지역 지하자원 개발사업, 남북 철도 시범운송 및 현대화·동해선 연결, DMZ 평화지구 조성’이 비교적 높은 점수를 차지
- 마지막으로 ‘경수로 사업과 조선협력단지 사업’은 다른 사업에 비해 적절성, 효과성 등 측면에서 낮은 점수를 차지

54) 최장호·김범환(2017) pp. 121~122

〈표 5-14〉 추진 가능한 경험 사업의 우선 순위에 대한 평가

	㉠적절성	㉡효과성	㉢효율성	㉣영향력	㉤지속 가능성	계
남북교역	상	상	상	중	상	90
금강산관광	상	중	상	상	상	90
개성공단	상	중	상	상	상	90
대북 인도적 지원	상	상	상	하	상	80
서해 평화수역 조성	중	상	상	하	중	60
단천지역 지하자원 개발 사업	중	상	상	하	중	60
남북 철도 시범운송 및 현대화, 동해선 연결	중	하	중	중	중	40
DMZ 평화지구 조성	하	상	중	하	중	40
경수로 사업	하	하	하	하	중	10
조선협력단지 사업	하	하	하	중	하	10

자료: 저자 작성

제4절 남북경협 예산 집행 우선순위 제언

- 남북경협은 매우 불확실성이 높은 분야로 사업의 성과나 재개 여부를 검토하는 것은 그 자체로 신중한 접근과 검토가 필요함.
- 남북경협에 대한 재정 지출은 대부분 남북협력기금을 통해 이루어졌음.
 - '19년에는 1조 4,903.0억원이 편성되었으며, '19~'23년 남북협력기금 조성 규모는 남북관계가 크게 악화되지 않는다면 최소한 '19년 수준을 유지할 것으로 판단됨.
 - 남북협력기금의 경험사업에 대한 항목별 지출 여부는 비공개를 원칙으로 하고 있어 구체적인 사업별 지출 내역을 추정하기 어려움.
- 남북경협은 남북한의 정치·군사적 마찰로 2008~16년 동안 점진적으로 중단되었음.
 - 남북경협은 '금강산 관광 중단('08. 7.) → 개성공단 이외 지역 남북경협 중단 → 개성공단 외 남북경협 중단('10. 5.) → 개성공단 전면 중단('16. 2.)' 순으로 이루어짐.
- 대북 인도적 지원은 '16~'18년 동안 거의 중단되었으나, '19년부터 재개될 것으로 전망됨.
 - 대북 인도적 지원은 비핵화 협상과 무관하게 남한 정부의 북핵문제 촉진자 역할 수

행, 북한과의 교류협력 증가 등을 이유로 정부에서 인도적인 목적으로 지속적으로 추진할 것으로 전망됨.

□ 앞으로 추진 가능한 남북 경협사업은 10개 내외로 정리할 수 있음.

- ① 대북 인도적 지원, ② 남북교역, ③ 금강산관광, ④ 개성공단, ⑤ 남북 철도 시범운송 및 현대화, 동해선 연결, ⑥ 서해 평화수역 조성, ⑦ DMZ 평화지구 조성, ⑧ 경수로 사업, ⑨ 조선협력단지 사업, ⑩ 단천지역 지하자원 개발사업

□ 추진 가능한 경협사업을 DAC의 방법론에 착안하여 평가하면 다음과 같음.

- ‘남북교역, 금강산관광, 개성공단, 대북 인도적 지원’ 사업이 효과성, 지속가능성 등 모든 측면에서 높은 점수를 차지하여 가장 남북관계에 핵심적인 사업인 것으로 판단
- 다음으로 ‘서해 평화수역 조성, 단천지역 지하자원 개발사업, 남북 철도 시범운송 및 현대화·동해선 연결, DMZ 평화지구 조성’이 비교적 높은 점수를 차지
- 마지막으로 ‘경수로 사업과 조선협력단지 사업’은 다른 사업에 비해 적절성, 효과성 등 측면에서 낮은 점수를 차지

참고문헌

[국문 자료]

- 정혁(2013), 『개발금융 도입을 통한 한국의 개발협력체제 발전 방향에 대한 고찰』, 한국수출입은행 EDCF, 2013.
- 정혁(2015a), 『중장기 양허성차관 선진화 방안: 한국 ODA의 금융협력 활성화』, 한국수출입은행 EDCF, 2015.
- 정혁(2015b), 「개발금융 등 민간재원을 활용한 ODA 자원 확대 방안」, 『한국 ODA 민간협력 활성화 방안』, 2015 - 2019 국가재정운용계획 중기재정 작업반, 외교·통일 분과, 기획재정부, 2015.
- 권태진(2019), 「대북 식량지원, 어떻게 할 것인가?」, 『시선집중 GS&J』 제 267호.
- 국회예산정책처(2005), 『금강산사업 집행평가』, 2005년도 국가 주요 정책·사업 평가 보고서, 제7호
- 남정호·이정삼·김찬호·이동림(2019), 『서해평화수역 조성을 위한 정책방향 연구』, 한국해양수산개발원
- 문종렬(2007), 「경수로사업 청산과 시사점」, 국회예산정책처
- 이석(2013), 「한국의 대북정책과 남북경협: 회고와 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』 2013년 4월호.
- 이영훈(2006), 「남북경협의 현황 및 평가」, 『금융경제연구』 제281호, 한국은행
- 임소정(2018), 「국제사회의 대북제재 현황과 전망」, 『KIEP 기초자료』 18-01
- 최장호·김범환(2017), 『남북한 경제통합 분석모형 구축과 성장효과 분석』, 대외경제정책연구원
- 통일부(2007), 「금강산 관광사업 관련 북측 수입」, 제269회 국회 국정감사 요구자료. 통일외교통상위원회
- 통일부(2013), 「금강산 관광사업 관련, 정부 및 민간차원의 투자액 및 현금지불액」, 제320회 국회 국정감사 요구자료, 외교통일위원회
- 통일부(2019a), 『2019 통일백서』
- 통일부(2019b), 『2019년 통일부 주요업무 추진계획』
- 홍순직(2013), 「금강산관광 재개 필요성과 제언」, 『통일경제』 겨울호, 현안리포트

[온라인 자료]

관세청 홈페이지. 수출입총괄. <https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/>(검색일: 2019. 6. 12.)

법제처 홈페이지. 남북협력기금 운용관리규정(시행 2016. 5. 30.)

<http://law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2100000026588>(검색일: 2019. 6. 22.)

통일부 소관 위원회 현황 및 활동내역서(2018. 8. 31.),

https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/publication/archive/?boardId=bbs_000000000000017&mode=view&cntId=54306&category=&pageIdx=(검색일: 2019. 6. 22.)

통일부 홈페이지. 주요사업통계(남북교류협력).

<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>(검색일: 2019. 6. 7.)

통일부 홈페이지. 남북협력기금 운용관리규정.

https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/archive/?boardId=bbs_00000000000000014&mode=view&cntId=45415&category=&pageIdx=(검색일: 2019. 6. 7.)

KOSIS 국가통계포털. 국내총생산,

http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&parentId=L.1;L_301_A.2;#SelectStatsBoxDiv(검색일: 2019. 6. 12.)

한국교통연구원 홈페이지. ‘동아시아철도공동체 실현은 경의선 철도연결로부터’

한국교통연구원 보도자료

https://www.koti.re.kr/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1005&q_bbscttSn=20181005112847685(검색일: 2019. 6. 24.)

「개성공단 외 경협기업 200곳 부도·철수」, 한겨레(2009. 6. 16.),

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/360623.html>(검색일: 2019. 6. 12.)

「통일부 천안함 사태 관련 대북조치 발표문」, 한겨레(2010. 5. 24.),

http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/422158.html#csidx557b0eebf98acd7a5a9d6d50306ff7d(검색일: 2019. 6. 22.)