



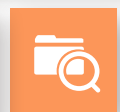
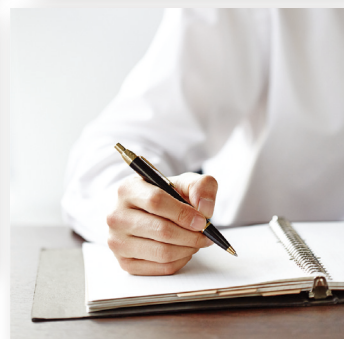
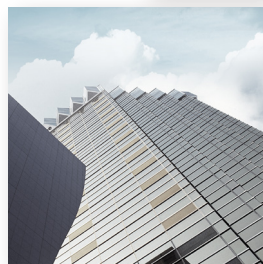
2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 외교·통일 분야 |

2022. 12.

본 자료는 2022~2026년 국가재정운용계획 지원단에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을
유의하여 주시기 바랍니다.



2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 외교·통일 분야 |

2022. 12.

국가재정운용계획 지원단

외교·통일 분야

연구책임자 한국조세재정연구원 : 박노욱 선임연구위원

공동연구진 대외경제정책연구원 : 권윤희 국제개발협력센터 소장

산업연구원 : 이석기 선임연구위원

서울대학교 : 정혁 국제대학원 교수

목 차

제1장 서론	1
제1절 외교·통일 분야 재정투자 현황	1
제2절 그간의 투자 성과와 주요 쟁점	5
제3절 정책환경 변화와 재정운용 방향	7
제2장 국제개발협력 분야 재정운용 혁신 방안: 개발금융 활성화	9
제1절 개발금융 개념과 현황	9
1. 개발금융 개념 개요	9
2. 개발금융 현황	11
3. 개발금융 시행 방법	13
제2절 개발금융의 국제개발협력 전략적 활용 방안	17
1. 민간투자 자원 동원을 통한 개발재원 부가성	17
2. 민간부문 개발을 통한 개발효과성 증진	22
3. 시장재원 조달과 ODA 레버리지 증가	23
4. 대외경제협력 및 경제안보 전략적 활용	24
제3절 개발금융기관(DFI) 설립 방안	27
1. 개발금융기관 설계 기본 구성 요소	27
2. 한국의 개발금융협력 시행 여건 검토	30
3. 개발금융기관 수립 추진 방안	37
제3장 국제개발협력 거버넌스 혁신	42
제1절 현황 및 쟁점	42
제2절 ODA 사업연계 협의체와 운용 현황	45
1. ODA 사업전략협의회	45
2. 무상개발협력전략회의	46
3. 범부처 EDCF 사업심의위원회	49
4. 융합 ODA와 협업프로그램	55

제3절 ODA 사업연계 추진성과와 과제	56
제4절 개선방안	59
1. 적정 협업사업 발굴과 사전기획 조사	59
2. 패키지사업 내실화를 위해 개발금융 확대	61
3. 민관협력사업 확대를 위한 패키지사업협의회 구성	64
제4장 남북협력기금 역할 확대 방안	65
제1절 문제 제기	65
제2절 남북협력기금 운용 현황과 여건 변화	65
1. 남북협력기금 운용 현황	65
2. 남북경협 환경의 변화 가능성	71
3. 협력과 지원이 필요한 새로운 분야의 확대	74
제3절 남북협력기금 역할 확대 방안	75
1. 남북협력기금 운영의 적극화 및 유연화	75
2. 북한의 자연재해 및 기후위기 대응 역량 지원	77
3. 남북협력기금 운영 역량 확충	78
참고문헌	79

표 목 차

〈표 1-1〉 주요 소관 부처별 예산 현황	2
〈표 1-2〉 외교·통일 분야 주요 세부사업 현황	3
〈표 2-1〉 현존 DFI 특성과 현황 요약(2021년 기준)	16
〈표 2-2〉 소유권 지배구조와 국익 구속성 유형에 따른 DFI 분류	28
〈표 2-3〉 SDG 이후 기간 주요 DFI 연평균 투자금액 분야 비중 비교	37
〈표 2-4〉 SDG 이후 기간 주요 DFI 특정 범주 사업 건수 비중 비교	37
〈표 3-1〉 ODA 시행기관의 양자예산 규모 및 실시기관 운용 현황(2021)	43
〈표 3-2〉 기재부(EDCF)의 범부처 EDCF 사업심의위원회 현황	50
〈표 3-3〉 EDCF의 ODA 시장진출위원회 개최 현황	52
〈표 3-4〉 KSP 사업과 EIPP 비교	54
〈표 3-5〉 전략적 사업안건을 추진하기 위한 민관협력형 패키지사업 추진사례(예시)	59
〈표 3-6〉 대규모 인프라 지원을 위한 ODA 융합사업(예시)	60
〈표 3-7〉 중점협력국 재조정과 지역별 협력국가 비교	62
〈표 3-8〉 지역별·권역별 전략국가 선정(예시)	62
〈표 4-1〉 남북협력기금 사용 실적	67
〈표 4-2〉 대북 인도적 지원 현황	70

그림 목 차

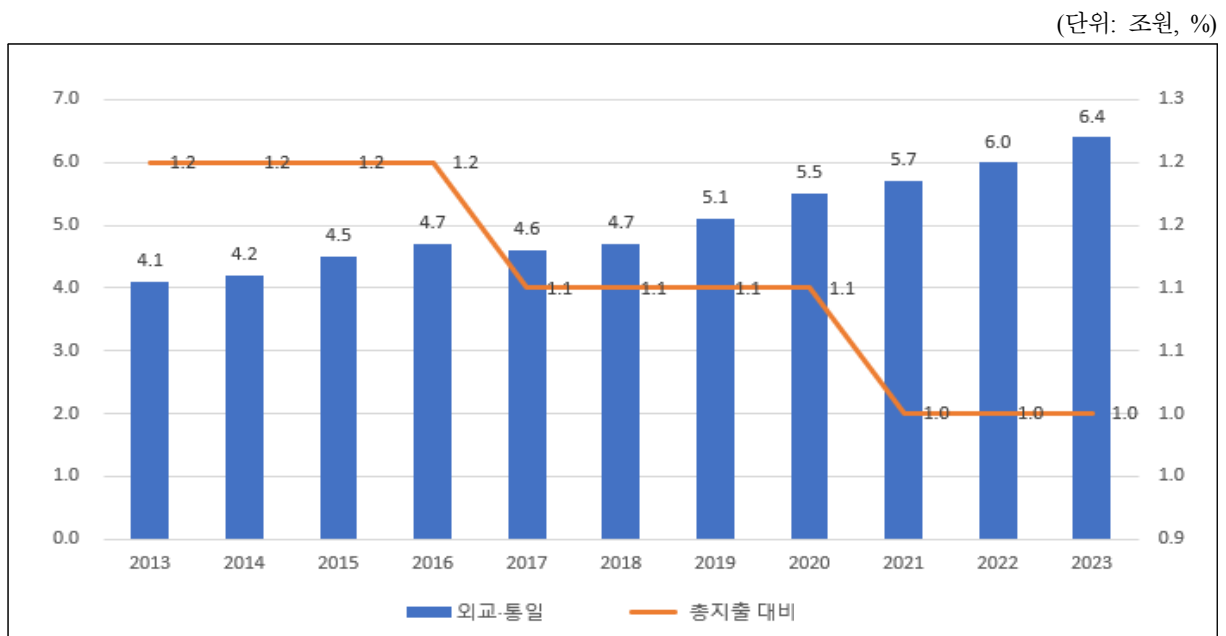
[그림 1-1] 외교·통일 분야 예산편성 추이	1
[그림 1-2] DAC 회원국 ODA 규모(2021년 잠정치, 순지출 기준)	4
[그림 1-3] DAC 회원국의 GNI 대비 ODA 비율(2021년 잠정치)	4
[그림 1-4] DAC 회원국 코로나19 지원 규모(2021년 잠정치)	5
[그림 2-1] 개발재원 구성 변화	12
[그림 2-2] 2017년 개발재원 구성 비중	12
[그림 2-3] 개발금융의 개발재원 보완성	18
[그림 2-4] DFI 개발금융 재원과 ODA 재원 성장	19
[그림 2-5] DFI 혼합금융 규모와 구성 지역 분포	21
[그림 2-6] DFI 혼합금융 규모와 구성 소득그룹 분포	21
[그림 2-7] SDG 이후 기간 주요 DFI 연평균 승인액 총 규모	34
[그림 2-8] SDG 이후 기간 주요 DFI 연평균 사업 건수	35
[그림 2-9] SDG 이후 기간 주요 DFI 연평균 사업 단위 규모	35
[그림 3-1] 국제개발협력 사업협의회 조직도	47
[그림 3-2] 국제개발협력 사업협의회(국사협) 설립 목표	48
[그림 3-3] 국제개발협력 사업협의회 공모 절차	49
[그림 3-4] 범부처 EDCF 사업심의위원회 운영체제	51
[그림 3-5] 우즈베키스탄 국립아동병원에 무상원조기관의 운영관리 지원 사례 및 참여기관	52
[그림 3-6] 해외인프라 추진기관 간 사업연계 및 분야별 협의	53
[그림 3-7] 우리나라 총 ODA 사업건수 대비 유·무상 연계사업 비중 변화(2015~2022)	56
[그림 3-8] 분야별 유·무상 연계사업 추진실적(2017~2022)	57

제1장 서론

제1절 외교·통일 분야 재정투자 현황

외교·통일 분야의 예산은 지난 10년간(2013~2022년) 연평균 4.3%의 꾸준한 증가세를 보이고 있으나, 총지출에서 차지하는 비중은 소폭 감소하는 추세이다. 2022년 본예산 기준으로 외교·통일 분야는 일반회계에서 3.1조원, 대외경제협력기금(1.4조원), 남북협력기금(1.3조원) 등의 기금에서 2.8조원이 편성되어 운용되고 있다.

[그림 1-1] 외교·통일 분야 예산편성 추이



주: 2013~2022년은 본예산 기준, 2023년은 예산안 기준
자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 자료 및 「2022~2026년 국가재정운용계획」을 바탕으로 작성

주요 소관부처로는 외교부, 통일부, 기획재정부가 있으며 외교부의 예산이 외교·통일 분야 예산의 절반 정도를 차지하고 있다. 국제개발협력, 대외경제협력 지원 프로그램 등 유·무상 ODA 확대에 기인하여 외교부 및 기재부의 동 분야 예산의 증가가 이루어지고 있으

며, 통일부 예산의 대다수를 차지하고 있는 남북협력기금의 경우 본예산 기준 최근 5년간 (2018~2022년) 연평균 7.2%의 증가를 보이고 있다.

통일부 예산은 일반회계와 남북협력기금으로 구성되어 있는데, 최근 5년간 증가 추세를 보이고 있는 남북협력기금과 달리, 일반회계의 경우 2018년 이후 3년 동안 감액 편성되었으나 2021년부터는 소폭 증가하였다. 일반회계의 감액 요인으로는 일반회계의 사업비 예산의 감소가 주요 원인이며, 매해 세부 요인은 상이하나 주로 북한이탈주민 정착지원, 인도적 문제해결, 통일교육 프로그램의 감액 편성에 기인한다.

이 외에도 민주평화통일자문회의의 예산이 외교·통일 분야 예산의 1% 미만으로 구성되어 있다.

〈표 1-1〉 주요 소관 부처별 예산 현황

(단위: 조원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
외교·통일 분야	4.7	5.1	5.5	5.7	6.0
(증가율)	2.9	7.2	8.8	3.5	4.4
외교부	2.4	2.5	2.7	2.8	3.0
(구성비)	49.9	48.4	49.8	49.8	50.5
(증가율)	2.3	3.9	12.0	3.5	5.8
통일부	1.2	1.3	1.4	1.5	1.5
(구성비)	25.2	26.2	25.9	25.9	25.2
(증가율)	-1.5	10.3	7.4	3.6	1.9
기획재정부	1.1	1.3	1.3	1.4	1.4
(구성비)	24.3	24.8	23.8	23.8	23.7
(증가율)	11.8	9.7	4.1	3.5	4.3

주: 1. 본예산 기준

2. 반올림으로 인해 세부 수치에 차이가 있을 수 있음

자료: 디지털예산회계시스템

외교·통일 분야의 주요 사업으로는 북한 취약계층을 대상으로 하는 민생협력지원 사업, ODA 사업 등이 있다. 2022년 본예산 기준 외교·통일 분야의 세부사업 중 가장 규모가 큰 사업은 아시아차관(융자)(0.6조원), 민생협력지원(0.5조원), 아프리카차관(융자)(0.3조원)의 순이다. 아시아차관(융자) 사업은 장기 저리의 양허성 차관(이자율, 상환기간, 거치기간 등 세 가지 요소를 고려하여 시중의 일반자금 융자와 비교하여 차입국에 유리한 조건에 의한 차관)

을 제공하여 개도국의 산업발전 및 경제안정을 지원하는 사업으로, 2021년 대비 45.8% 증가하였다. 두 번째로 규모가 큰 사업은 민생협력지원 사업으로, 북한 취약계층을 대상으로 민생협력 사업을 추진하여 북한 주민의 삶의 질 개선 및 민족공동체 회복에 기여하는 사업이다. 동 사업은 2021년과 동일한 규모로 편성되었다. 다음으로 아프리카차관(융자) 사업은 장기 저리의 양허성 차관 제공을 통해 개도국의 산업발전 및 경제안정을 지원하고 우리 기업의 신시장 진출 및 고부가 사업 수주를 지원하는 등 개도국과의 호혜적 경제협력을 달성하는 사업으로 2021년 대비 6.1% 증가하였다.

〈표 1-2〉 외교·통일 분야 주요 세부사업 현황

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
아시아차관(융자)(ODA)	3,440	3,545	4,164	4,387	6,394
민생협력지원	2,310	4,513	4,511	5,131	5,131
아프리카차관(융자)(ODA)	1,889	2,834	2,294	3,016	3,200
재외공관 인건비	2,284	2,349	2,561	2,656	2,653
경협기반(융자)	200	1,197	2,520	2,520	2,520
경협기반(무상)	2,480	3,093	2,370	2,472	2,475
민간·국제기구협력차관(융자)(ODA)	1,618	2,325	2,781	2,437	2,474
인도적지원(ODA)	848	861	1,241	1,241	2,366
재외공관 행정직원 역량 강화	1,303	1,526	1,712	1,865	1,863
유엔 PKO예산분담금 납부 (ODA)	1,682	1,571	1,543	2,210	1,857

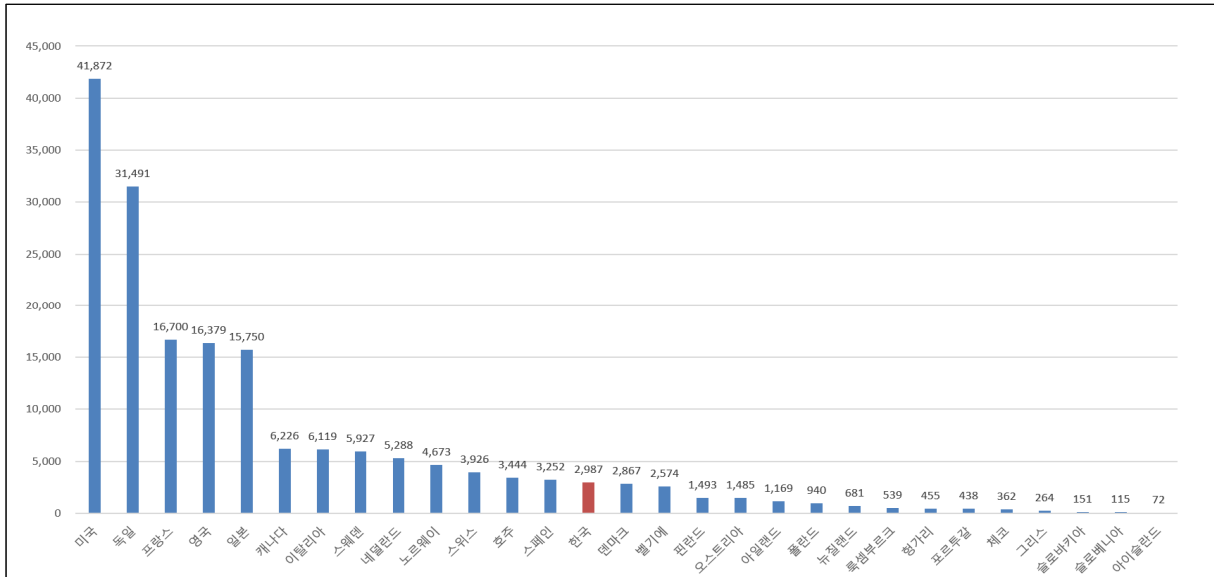
주: 본예산 기준

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

국제비교가 가능한 ODA 예산을 살펴보면, 우리나라는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 회원국별 ODA 순지출액으로 볼 때 2021년 잠정치 기준 약 30억달러로 29개 DAC 회원국 중 14위에 위치하고 있다. 2010년 OECD DAC에 24번째 회원국으로 가입한 이래, 「국제개발협력기본법」 제정 및 국제개발협력위원회 설치 등 ODA 정책 기반 마련과 양적·질적 성장을 통해 중견 공여국으로 자리매김 한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 위상 확립에도 불구하고, GNI 대비 ODA 비율은 DAC 회원국 평균(0.33%)이나 UN의 권고(0.7%)를 하회하는 0.16%에 그쳐, 향후 우리나라의 국제적 위상에 적합한 역할 수행을 위해 ODA 규모를 확대할 여지가 있다.

[그림 1-2] DAC 회원국 ODA 규모(2021년 잠정치, 순지출 기준)

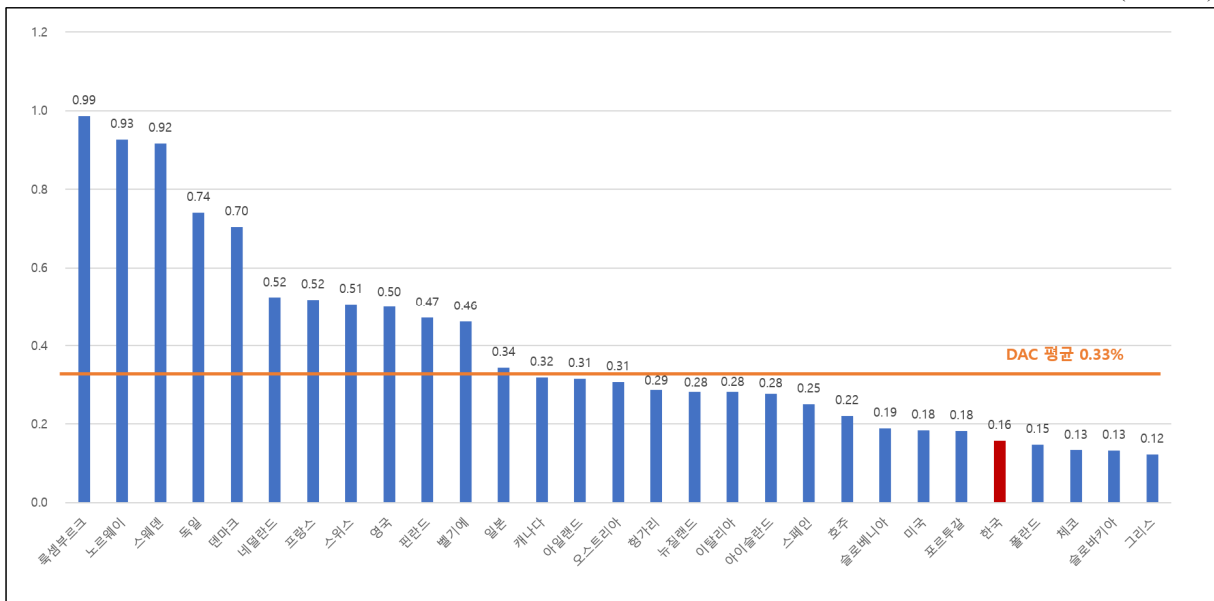
(단위: USD 백만)



주: 제시된 수치는 2021년 잠정치
 자료: OECD DAC Statistics 2022

[그림 1-3] DAC 회원국의 GNI 대비 ODA 비율(2021년 잠정치)

(단위: %)



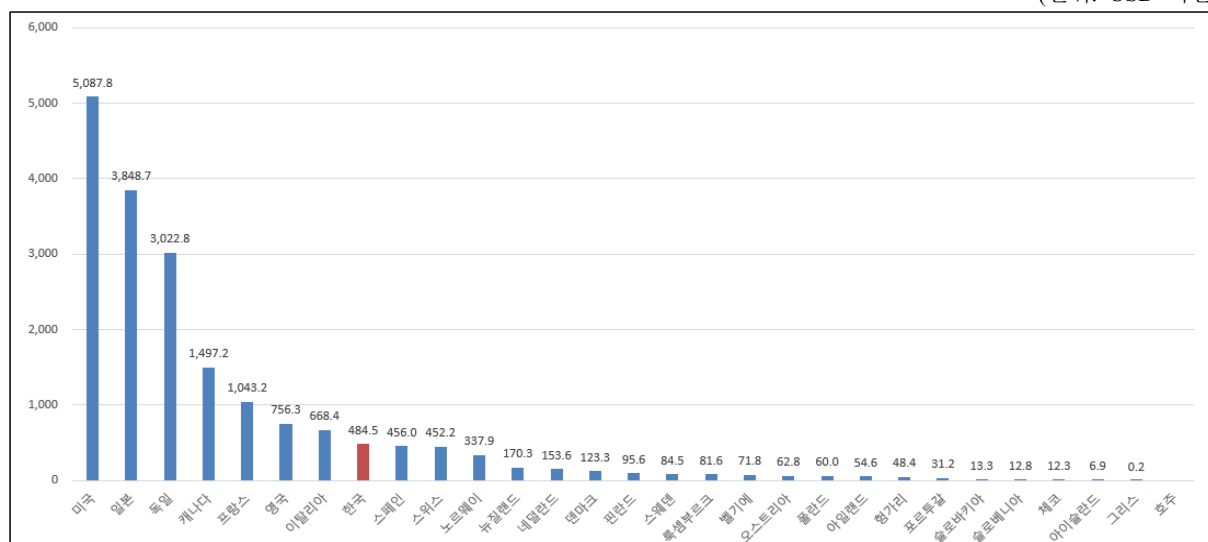
주: 제시된 수치는 2021년 잠정치
 자료: OECD DAC Statistics 2022

ODA 예산 추이를 살펴보면, 그간의 ODA 재원 규모는 지속적으로 확대되어 2015년 순지출 기준 1,915억달러에서 2021년 2,987억달러로 크게 증가하였다. 또한 지역별 배분에

어서도 아시아 중심 지원 기조를 유지하고 있으며, 아프리카 ODA 지원도 확대해 나가고 있다. 인도적 지원을 강화하고 코로나19로 인한 보건 ODA 수요에도 적극 대응하여 2021년 기준으로 DAC 회원국 중 8번째로 많은 코로나19 대응 지원을 하는 등 중견 공여국으로서의 책임을 이행하고 있다.

[그림 1-4] DAC 회원국 코로나19 지원 규모(2021년 잠정치)

(단위: USD 백만)



주: 제시된 수치는 2021년 잠정치
 자료: OECD DAC Statistics 2022

제2절 그간의 투자 성과와 주요 쟁점

외교·통일 분야의 최근 4년간의 연평균 예산 증가율은 5.5%로서 낮은 수준의 증가세를 보여 왔다. 총량 목표가 대외적으로 공표된 ODA를 제외하면 경상경비성 사업으로 구성된 외교일반 부문의 재정투자 확대에는 한계가 있다. 제3차 국제개발협력 기본계획에 따르면, 2030년까지 ODA 지출 목표는 6.4조원이다. 통일 부문은 남북관계의 악화로 인해 재정집행이 어려운 상황이다.

외교일반 부문은 과거 4년간 연평균 3.0% 증가 추세를 보여 왔다. 지출 소요의 80.1%가 인건비와 기본경비, 그리고 행정지원사업으로 구성되어 있다. 외교활동 관련 재정지출은 과거 4년간 연평균 5.3%, 공공외교 7.9%의 증가세를 보여 왔으며, 재외국민 지원은 정보화 사업의 이관으로 인해 연평균 1.7% 감소했다. 주요 성과로는 신남방 정책 수행을 통해 연내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP) 서명과 코로나19 대응을 위해 국민 5.2만명의 안전 귀국을 꾀할 수 있다.

ODA 부문은 과거 4년간 연평균 7.5%의 지출 증가세를 보였다. ODA의 총량 규모 달성을 위해 지속적으로 재원배분을 증가시키고 있는 상황이며, OECD DAC 회원국의 평균 재정투자 증가율 2.9%를 크게 상회하는 증가 추세를 보이고 있다. 지난 10년간 재정투자 연평균 증가율은 11.9%로서 세계 1위 수준이지만, 여전히 DAC 회원국의 2021년도 평균인 GNI 대비 0.33%에는 미달하여 0.16% 수준이다. ODA 절대액은 14위이며, GNI 대비 비율 기준으로는 25위이다. 제3차 국제개발협력 기본계획에서는 목표를 절대금액으로 변경하여 2030년까지 2019년 대비 2배 이상 확대하는 목표를 설정하였다. 이러한 적극적인 ODA 투자를 통해 DAC 중견 공여국으로서의 입지를 구축하였다. 특히 코로나19 대응을 위한 ODA를 통해 글로벌 팬데믹 위기극복 지원에 성과를 창출하였다.

최근에는 경제안보 외교의 중요성이 증가함에 따라 국가전략적 관점에서의 ODA 추진이 중요해지고 있다. 공급망과 국제무역의 블록화 추세에 따라 ODA의 정책적 중요성이 증가하고 있다. 상향식 저변확대 형태의 ODA 추진체계에서 하향식 국가전략에 기반한 ODA 추진체제로의 전환이 필요하다. 그리고 ODA 예산만으로는 전략적 성과 창출이 어려우므로, 민간 개발금융의 적극적 활용이 중요해지고 있다.

ODA 부분에서의 일정한 성과에도 불구하고, ODA 부문에서의 국가 전략적 성과 창출에 대해서는 의문이 존재한다. ODA 부문의 분절화된 거버넌스로 인해, 국가전략적 관점에서의 사업 개발이 어려운 한계가 있다. 유무상 ODA의 통합적 운용 거버넌스 구축이 필요하다. 우리나라와 같이 유상과 무상 ODA를 구분하여 관리하는 사례를 찾기는 어렵다. 「국제개발협력기본법」의 개정을 통해 국무조정실에 국제개발협력본부를 확대 설치하여, 통합적 거버넌스를 구축하여 운용하고자 하는 시도를 하고 있지만, 실질적 효과는 아직 미지수이다. 경제안보가 중요해지면서 전략적 재원배분과 사업개발을 하는 체제의 수립이 필요하다. 통합적 운용 거버넌스를 구축하고 선택과 집중 원칙에 근거한 하향식 전략적 추진체계의 수립과 운용이 필요하다.

그리고 ODA의 실질적 효과 창출과 지속가능성 확보를 위해 개발금융 활성화의 필요성이 부각되고 있다. 차관 형태의 지원에는 한계가 있으므로, 글로벌 추세는 개발금융의 활용을 통해 규모를 키우고 수원국에 실질적 변화를 가져오도록 하는 것이다. 우리나라는 개발금융에의 첫걸음도 제대로 내딛지 못하고 있는 상황이다. 개발금융 활성화를 위한 제도적 여건 마련과 더불어, 공공, 민간 그리고 수원국의 위험분담 문제를 적절히 기획하고 관리할 수 있는 전문조직의 육성이 필요하다.

통일 부문은 과거 4년간 연평균 4.1%의 지출 증가 추세를 보여 왔다. 남북관계에 따라 재정투자 규모가 결정되므로 남북관계에 진전이 있는 2017년에서 2019년 사이에는 연평균 5.0%의 예산 증가가 있었으며, 남북관계가 악화된 2020년에서 2022년 사이에는 연평균 2.6%의 예산 증가가 있었다.

통일 부문의 재정운용의 장애요인은 양자협력에 의존한 재정투자에 있다. 남북간의 관계가 악화되면 재정투자 자체가 마비되는 문제의 완화가 필요하다. 지금도 인도주의적 지원에 대해서는 일부 다자협력 채널을 통한 재정지원이 이루어지고 있지만, 향후 더욱 적극적으로 다자협력 방식의 사업 추진이 이루어질 필요가 있다. 중장기적으로는 국제개발협력 범위에 북한을 포함하여 양자협력에 의존한 남북협력 사업의 한계를 극복할 필요성이 있다.

제3절 정책환경 변화와 재정운용 방향

신정부의 출범과 더불어 처음으로 편성되는 정부 중기재정계획인 국가재정운용계획에서의 외교·통일 분야 재정투자 기조는 신정부의 공약과 ODA 총량 목표 달성은 적극 지원하되, 기타 사업은 기존의 재원 범위 내에서 안정적으로 관리하는 것이다. 신정부의 외교·통일 분야 공약은 외교활동 지원과 재외국민 지원, 그리고 대국민 북한 관련 정보 제공 등을 포함한 통일 인프라 구축이다.

외교일반 부문에서는 신정부의 취임 초기에 이루어질 정상외교 활성화 등을 위한 외교활동 지원 및 공약과 연계된 재외동포지원 사업군 예산의 확충이 이루어질 필요가 있다. 그 이외의 외교행정지원, 공공외교 사업군은 전년 수준에서 관리하며, 2025년 예정된 APEC 정상회의 개최 준비와 과기거점 공관지원 등과 같은 비정기적인 추가소요에 대해서는 기존 사업 간의 조정을 통해 충당하는 방향으로 재원을 배분할 필요가 있다.

ODA 부문의 재정투자는 ODA 총량 목표 달성을 위해 재정투자를 확대한다. 투자 방향으로는 신남방 신북방 지역 중점협력국을 중심으로 보건의료·그린·디지털 등 중점 협력 분야별 특화사업에 집중 투자하도록 한다. 중장기 과제로는 ODA의 전략적 통합 거버넌스 구축·운영과 더불어 민간 개발금융 활성화를 통한 전략적 성과 창출이 가능한 체제 수립을 염두에 두고 추진해야 한다.

통일 부문에서의 투자 규모 확대는 신중할 필요가 있다. 남북관계의 경색이 지속되는 상황에서는 재정집행에 어려움이 있다. 다만 규모 축소 시에는 대내외적으로 정책 추진의지에 대한 의문이 제기될 수 있으므로 일정 수준을 유지할 필요성이 있다. 투자 방향에는 향후 남북관계 완화를 대비하기 위해 대국민 북한 관련 정보 제공 등을 포함한 통일 인프라 구축에 중점 투자할 필요성이 있다. ‘북한정보 AI 빅데이터 시스템 구축’ 및 ‘통일정보자료센터’ 건립을 통해 통일 북한 자료의 체계적 서비스 제공을 추진할 필요성이 있다. 평화통일 거점의 확충 및 지역별로 균형적인 통일행정 서비스를 제공하기 위해 ‘통일+센터’의 확대 설치도 추진될 필요가 있다.

탈북민의 정착에는 초기 지원이 중요하므로 초기에 집중적이고 효과적인 지원이 이루어지도록 하는 방안의 마련이 필요하다. 정착금 등 초기 지원 개선과 더불어 취업지원도 확대가 필요하다. 그리고 위기가구 통합지원 시스템과 정신건강지원 체계 구축을 통해 새로운 환경에의 적응에서 발생하는 문제의 완화를 도울 필요가 있다.

제2장

국제개발협력 분야 재정운용 혁신 방안: 개발금융 활성화

제1절 개발금융 개념과 현황

1. 개발금융 개념 개요

광의의 개발금융은 개발을 효과적으로 이룰 수 있게 하는 모든 금융수단, 금융정책 및 제도 전반의 개선에 관련된 현상이다. 하지만 국제개발협력사회에서 통용되는 협의의 ‘개발금융’은 정부 예산에만 의존하는 ODA를 넘어서 시장재원을 적극적으로 활용하여 자원 조달을 하고, 개도국의 실질적 개발효과성 증진을 위해 대출·지분투자·보증·보험 등의 다양한 금융수단을 활용하여 협력대상 개도국의 민간부문 개발을 활성화하고자 하는 개발협력 수단을 의미한다. 본 보고서는 협의의 개발금융으로 논의를 한정하여, 이러한 개발금융이 국제개발협력의 전략적 임팩트 증진과 재정효율성 제고에 미치는 효과를 고찰하고자 한다.

개발금융의 본질적 특성은 ① 자원조달 방식과 ② 개발협력 지출 대상과 방식, 이 두 가지에 있다. 개발금융은 국제사회 담론의 주축을 이루는 SDG 이니셔티브 제시 이후 개발협력사회에서 가장 빠르게 성장하고 있고 주목받는 개발협력 수단이다. 개발재원 구성 현황 통계를 제시하는 다음 절에서 구체적으로 언급하겠지만, ODA와 개발금융 재원의 현 성장세가 유지될 경우 비 ODA 개발협력 수단인 개발금융의 자원 규모는 ODA 자원 규모를 능가할 것으로 예측된다. 이 배경에는 개발금융의 자원조달은 ODA와는 달리 정부 일반예산에만 의존하기보다는 시장재원 조달을 활용하여 개발재원 규모를 확대함으로써, 정부예산은 최소화하면서도 개발사업의 규모를 확대하고 이를 통해 개발협력의 전략적 임팩트를 증진할 수 있기 때문이다. SDG 이후 실질적 개발효과성을 담보하기 위해 요구되는 개발재원 규모의 확대를 정부예산에만 의존하는 ODA로는 조달에 한계가 있다는 것이 국제사회에서 구체적으로 인식되기 시작한 것이다.

개발금융의 개발협력 지출 대상과 방식에 개발금융의 두 번째 특징이 있고, 이는 개발효과성 관점에서 개발금융의 보다 본질적인 특징이라 할 수 있다. 개발금융은 공공부문과의

협력관계에 초점을 맞추는 ODA와는 달리 개도국 민간부문 투자 기회 활성화를 통한 개발 효과성 증진을 위한 금융협력 확장과 다양한 금융수단의 활용에 있다. 모든 민간부문 투자가 제약되는 근본적 이유는 투자 결과에 대한 불확실성과 이에 따른 위험이다. 특히 개도국에서는 민간부문 개발사업의 개발효과성이 공공부문보다 훨씬 큼에도 불구하고 그 위험 역시 큰 경우가 많다. 이러한 위험요인들을 적극적으로 관리하지 않고 대출과 투자 가격책정을 할 경우 투자비용이 지나치게 커지므로 투자 진출 자체가 막혀 개발의 기회 자체가 사라진다. 개발금융은 금융수단을 활용하여 투자 위험을 관리함으로써 이러한 개발 사각지대에 진출하여 개발효과성이 큰 민간부문 개발을 활성화하고자 하는 개발협력 수단이다.

이러한 개발금융의 개도국 민간부문 투자 위험관리 기능은 개도국의 민간부문개발(Private Sector Development, PSD) 효과성 증진이라는 직접적 효과 외에, 개발협력 관점에서 다른 두 가지 중요한 효과를 일으킨다. 첫째, 개발금융 시행대상이 협력국 민간부문이므로 공여국인 본국 민간부문과의 협력관계 구축이 자연스럽게 발생한다. 즉 개발금융기관의 투자를 촉매로 협력국과 공여국 간 P2P 개발협력 관계가 형성되며, 이를 통해 공공부문 간 개발협력에 비해 보다 지속가능한 협력관계가 형성된다. 이는 개도국의 지속가능 발전뿐 아니라 개도국과 공여국의 상생발전에 실질적으로 기여하게 된다. 둘째, 개발금융의 위험관리 기능은 기존 개발의 사각지대를 유효한 개발 영역으로 전환시킴으로써, 위험관리 기능이 없는 ODA의 진출을 확대시키고, 지나치게 높게 위험 가격책정(risk pricing)을 하여 진입하지 못하던 상업금융의 투자를 끌어들이는 효과를 가져온다. 즉 개발금융은 ODA와 민간 상업금융 투자 모두를 활성화하여 개발재원 규모를 이차적으로 확장시키는 효과가 있다. 이러한 개발금융의 개발재원 부가성(additionality)은 추가적 개발효과성 제고 효과를 생성한다.

이상의 논의로부터 성공적 개발금융 시행의 핵심은 주어진 개발사업에 대한 투자 임팩트, 즉 ‘개발 임팩트(development impact)’와 해당 투자의 ‘위험관리(risk management),’ 이 두 요인 간의 최적 균형을 찾아 투자를 일으킴으로써 개발효과성을 증진시키는 것이라고 할 수 있다. 개발 임팩트와 위험 관리 간 최적 균형을 찾는 궁극적인 목적은 통상적인 공적개발원조 자금이나 상업금융 자금이 개발재원으로 들어갈 수 없는 개발의 사각지대에 개발재원을 투입함으로써 민간부문 개발을 촉진시키는 것이다.

본 연구는 이상과 같은 근본적 시각에 기초해, 개발효과성 증진과 본국과 협력국 간 상생발전 관점에서 국제개발협력 사회에서 중요 어젠더로 부상한 개발금융을 한국의 개발협력체계에서 어떻게 활성화하고 전략적으로 활용할 것인가에 관해 고찰하는 것을 목적으로 한다. 유럽과 북미 선진공여국은 개발금융기관(Development Finance Institutions, DFI)을 설립하고 운영함으로써 이러한 개발금융의 장점을 전략적으로 활용하고 있으나 한국을 포함한 아시아·태평양 지역의 공여국에는 이러한 개발금융기관이 부재한 상황이다. 따라서 한국 개발협력체계에 새로운 개발금융기관(DFI) 설립을 통해 개발금융을 효과적으로 활용할 경

우 국제사회에 한국 개발협력의 위상과 영향력은 다른 차원에서 제고될 수 있다. 본 보고서는 한국의 개발협력체계에 개발금융기관(DFI)을 도입할 방안에 대해서도 검토하고자 한다.

2. 개발금융 현황

개발에서 금융의 중요성은 2002년 몬테레이에서 열린 ‘Financing for Development’ 제1차 국제컨퍼런스를 계기로 새로운 조명을 받게 되었고 이후 같은 제명하의 2008년 도하 콘퍼런스와 2015년 아디스아바바 콘퍼런스를 거치면서 개발금융에 대한 강조가 진화하였다. 하지만 2002년 몬테레이 콘퍼런스에서는 기존 공여국의 GNI 대비 ODA 비율 0.7% 목표 준수에 대한 강조와 ODA 외 FDI와 민간재원 동원의 필요성 등 개발재원 동원 자체에 중점이 맞추어졌으며, 민간재원 동원에 대한 강조도 민간재원의 직접 동원보다는 개도국의 ‘투자환경(investment climate)’ 개선을 통한 민간재원 유입 유도에 초점이 맞추어져 있었다. 2003년부터 실행된 세계은행의 ‘Doing Business’ 서베이와 관련 데이터는 이러한 투자환경 개선 이니셔티브와 같은 맥락에서 제공되기 시작한 것이다. 2008년 도하 콘퍼런스에서도 유사한 기조를 유지하였다. 개발금융 관점에서 이 시기의 논의가 중요했던 점은 금융에 대한 새로운 방점에 있기보다는 개발효과성 증진을 위한 ‘민간부문 개발(private sector development)’의 중요성에 대한 인식 제고라고 할 수 있다.

이러한 개발협력에 있어서 민간부문 개발의 중요성에 대한 강조의 기조가 이어져 오다가 2015년 아디스아바바에서 채택된 ‘아디스아바바 행동 강령(Addis Ababa Action Agenda, AAAA)’에서 MDG 기간인 2002년 이후 개도국의 주요 개발재원이 ODA가 아니라 오히려 FDI였다는 사실에 새롭게 주목하면서 민간자본의 투자가 개발의 중심적 역할을 했다는 것을 강조하며 이후 진정한 의미의 개발금융에 대한 인식 전환이 이루어졌다고 볼 수 있다.

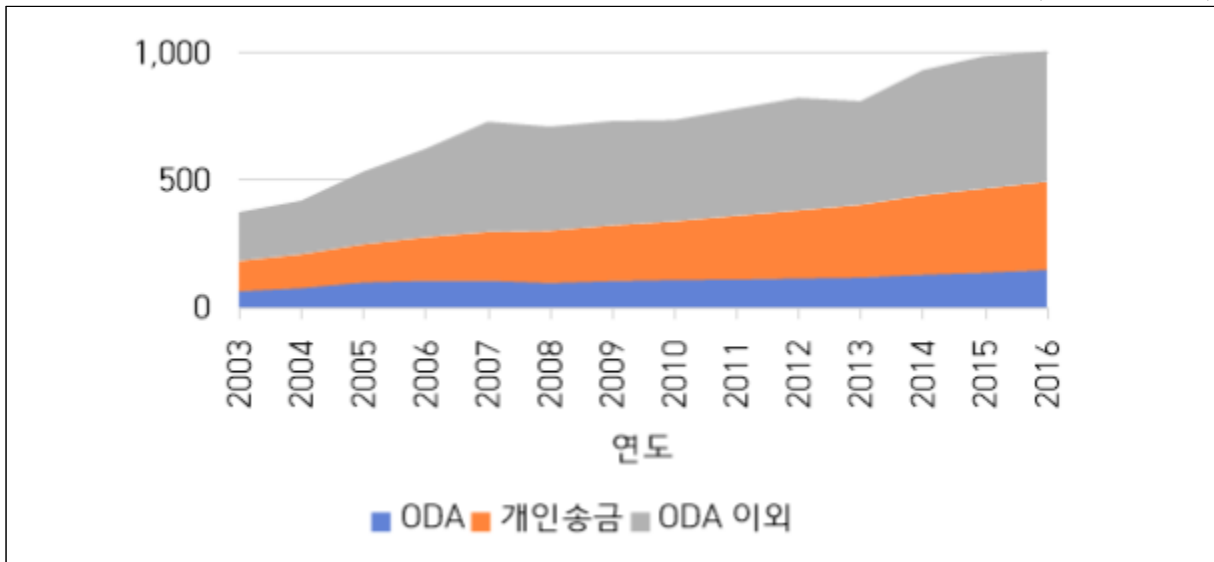
[그림 2-1]에서 볼 수 있듯이 실제로 2003년 이후 전체 개발재원에서 ODA의 비중은 17%에서 15% 수준으로 줄었으며, 이는 ODA 외 개발재원이 ODA보다 더 빠른 속도로 증가했음을 의미한다. 또한 [그림 2-2]에 나타난 바와 같이 2017년 기준 ODA 외 개발재원 중 가장 큰 비중을 차지하는 개발재원이 민간 금융투자 자원(43%: FDI 41% + 포트폴리오 투자 2%)임을 알 수 있다.

이와 같은 ODA 비중 저하에도 불구하고 아디스아바바 행동 강령(AAAA)은 ODA의 중요성을 여전히 강조하고 있다. 다만 ODA가 개발재원 자체로서 중요하기보다는 ODA를 통해 여타 민간 혹은 공공부문의 개발재원을 동원하거나 혹은 그를 동원할 수 있는 역량을 강화하는 역할을 한다는 관점, 즉 개발재원 동원의 ‘촉매(catalyst)’ 역할을 한다는 관점에서 강조하였다. 예를 들어 ODA를 통해 개도국 정부의 조세 동원 역량을 강화하여 개발사업 정부 재정을 증가시킨다거나, ODA와 개발금융 수단을 결합하는 ‘혼합금융(blended finance)’의 영

역을 넓혀 민간자본을 동원하는 등의 역할을 ODA가 한다는 것이다. 이러한 ODA의 ‘촉매’ 역할에 대해 강조하기 시작한 것은 SDG 개발 어젠더하에서는 ODA 위주의 개발협력보다는 보다 다양하고 복합적인 개발협력 수단이 필요한 시대가 왔음을 말해 준다. 특히 다양한 개발금융 수단을 매개로 전통적 ODA와 민간자본을 연결하는 개발협력 양상의 발전이 주요 당면과제로 부상하였다.

[그림 2-1] 개발자원 구성 변화

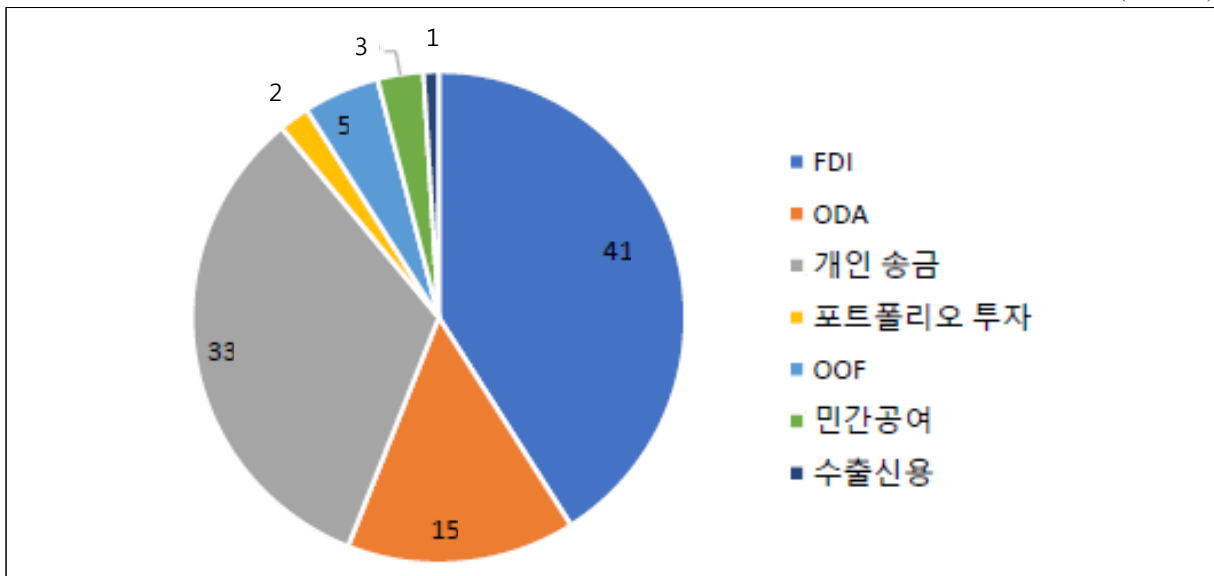
(단위: USD 백만)



자료: OECD, Resource flows beyond ODA in DAC Statistics

[그림 2-2] 2017년 개발자원 구성 비중

(단위: %)



자료: OECD, Resource flows beyond ODA in DAC Statistics

개발금융의 중요성에 대한 관점 전환이 2015년을 기점으로 발생한 것은 우연이 아니다. [그림 2-1]이 보여주듯이 개발재원에서 ODA 비중이 낮아진 것은 2015년보다 한참 전에 나타난 현상임에도 불구하고 2015년에 이러한 관점 전환이 일어난 것은 당시 글로벌 개발 어젠더 틀이 MDG에서 SDG로 이행했기 때문이다. 주지하는 바와 같이 SDG의 개발목표는 MDG의 개발목표보다 그 범위가 넓고, MDG에서 초점을 맞춘 사회개발 위주의 개발목표 외에 경제성장과 불평등, 고용과 투자와 같은 경제개발에 관한 개발목표를 명시적으로 강조하고 있다. 또한 MDG가 전 세계 ‘절대빈곤(extreme poverty)’ 인구를 2015년까지 2000년 수준의 절반으로 줄이는 목표를 세웠다면, SDG는 2030년까지 절대빈곤 인구를 완전히 없애는 목표를 세워 빈곤퇴치의 기준이 더 높아졌다. 이러한 SDG의 개발 지향점에는 환경과 기후 대응에도 방점이 있지만 지속가능한 성장을 통해 양질의 일자리 창출, 무역과 투자 활성화 등의 경제개발을 통한 절대빈곤 퇴치에도 중요한 방점이 있고, 이를 위해서는 공공부문보다는 민간부문 개발이 더 중요하다는 인식이 편재한다. 절대빈곤의 완전퇴치를 달성할 수 있는 정도의 민간부문 개발은 공공부문의 재원조달로는 턱없이 부족하고, 민간 투자재원의 적극적 동원이 필수적이다. 개발금융의 중요성에 대한 인식과 논의는 예전부터 있었지만 SDG 출범과 더불어 변화한 국제개발협력사회의 글로벌 개발 프레임의 변화와 더불어 개발금융에 대한 새로운 차원의 인식 전환이 발생한 것이다.

3. 개발금융 시행 방법

개도국의 개발사업에 민간부문 재원을 동원하는 데에는 크게 세 가지 방법이 있다. 첫째, 민간기업이나 상업금융 기관이 직접 투자하거나 대출하는 경우이다. 상업적 FDI가 대표적인 예이다. 이 경우에는 개발협력 차원의 개발금융이 필요하지 않으며, 오히려 개발금융 사업이 이러한 기존 상업금융 투자를 구축(crowd-out)하는 효과가 없는지를 살펴보아야 한다. 둘째, 공여국의 ODA 시행기관이 민간 시장재원으로부터 자금을 조달하여 수원국의 공공부문을 통해 개발협력 형태로 사업을 하는 방법이다. 독일 KfW와 프랑스 AFD에서 채권발행을 통한 시장재원을 조달하여 공공기관, 준공공기관, 금융기관 등을 대상으로 다양한 개발금융 수단을 활용하여 시행하는 개발협력 사업이 그 대표적인 예이다. 이러한 개발협력사업 역시 개발금융의 일환이다. 정혁(2013; 2015)의 연구는 이 범주의 개발금융에 대해 소개하고 한국 개발협력체계에 도입 방법과 함의를 제시하였으며, 정혁(2019)의 연구는 이러한 개발금융 수단을 운용했을 때 한국 정부재정과 ODA 레버리지 및 개발효과성에 미치는 긍정적 효과에 관한 실증분석을 제시하였다. 한국의 경우 이러한 범주의 개발금융을 시행하고자 하는 취지로 한국수출입은행에서 2016년 ‘경험증진자금(EDPF)’을 도입하여 점차 사업을 확대해 나가고 있다.

셋째, 개도국의 민간부문에 직접 민간투자를 연결하는 방법이다. 즉 수원국의 정부기관을 거치지 않고 개도국의 민간부문에 직접 개발재원을 투자하는 것이다. 다수의 공여국에서 운용하고 있는 ‘개발금융기관(Development Finance Institutions, DFI)’에서 시행하는 투자사업들이 이에 해당한다. 한 가지 유의할 점은 ‘개발금융기관’으로 번역이 되는 ‘DFI’만 개발금융을 시행하는 것이 아니라 앞서 언급한 바와 같이 독일과 프랑스의 경우에는 공공개발원조 기관이 시장재원을 활용하여 개발금융을 시행하고 있고 IFC 같은 다자개발은행(MDB) 역시 개발금융을 시행하므로, 본 보고서에서 ‘개발금융기관’ 혹은 ‘DFI’는 개별 공여국의 ‘비 ODA’ ‘양자’ 개발금융 시행기관을 의미하는 것으로 개발금융의 전체가 아닌 일부를, 하지만 민간부문 개발에서 가장 핵심이 되는 부분을 시행하는 기관이라는 것이다.

DFI는 공여국마다 다른 다양한 거버넌스 구조를 가지고 있으나 정부와 직접 연계되어 있거나 ODA 시행기관의 자회사 형태로 연결되어 있어 공여국의 개발협력체계와 연결되어 있다는 공통점이 있다. 또한 공통적으로 ‘개도국의 민간부문에 진출하여 민간 개발사업 투자를 촉진함으로써 국제개발에 기여한다’라는 위임령(mandate)을 가지고 있다. 개도국의 개발에 기여함을 목적으로 한다는 점에서 DFI와 개발원조기관과 공통분모를 갖고, 민간투자 재원을 동원한다는 점에서 DFI는 상업금융 및 FDI와 공통 분모를 갖는다. 이러한 이원성을 잘 활용할 경우 DFI 개발사업에 ‘유연성’과 ‘확장성’이 생기고, 이는 DFI의 본질적 장점이 된다. 예를 들어 DFI는 개도국 시장의 고위험으로 인해 상업금융이 진출하지 못하는 투자 기회를 살려 성장과 고용을 창출함으로써 SDG 목표 달성에 직·간접적으로 기여할 수 있다. 또한 공적개발원조가 접근하기 어려운 민간부문 사업에 DFI가 상업적 투자수익을 확보함으로써 지속가능한 민간재원 투자를 유도하여 ODA가 할 수 없는 민간부문 개발을 보다 효과적으로 시행할 수 있다. 이는 ODA가 가지고 있는 제약으로부터 자유로워지면서 ODA의 궁극적 개발목표를 이루는 것이다.

이상과 같은 DFI의 유연성과 확장성으로 인해 DFI는 개발목표의 범위를 확장하면서 동시에 빈곤퇴치 목표를 완전퇴치로 매우 높게 설정한 SDG 프레임에 매우 강력한 개발수단으로 활용될 수 있다. 또한 개도국의 민간부문과 본국의 민간부문을 연결하여 공여국과 수원국 간 상생발전의 길을 열어 주는 매우 중요한 통로 역할을 할 수 있다.

DFI의 다양한 유익을 고려할 때 개발협력체계에 DFI를 통한 개발금융 활성화는 국제개발의 개발효과성과 국익을 증진시킬 수 있는 매우 중요한 국제개발협력 수단이다. 이로 인해 북미(미국, 캐나다)와 유럽 대부분(영국, 독일, 프랑스, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 벨기에, 스위스, 오스트리아, 이탈리아, 스페인, 포르투갈)의 선진공여국은 개발협력체계에 DFI를 설립하여 운영하고 있으나, 우리나라에는 DFI가 아직 존재하지 않는다.¹⁾

1) EU를 제외한 29개 DAC 회원국 중 DFI가 없는 공여국은 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 아이슬란드, 아일랜드, 룩셈부르크, 그리스 등 8개국과 후발 공여국인 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 등 5개국이다.

일본도 JICA 내 JBIC의 일부 팀이 개발금융 사업을 운용하기 위해 노력 중이지만 체계적 DFI는 존재하지 않는다. 반면 중국이나 브라질 같은 신흥 non-DAC 공여국들은 개발은행의 형식으로 개도국의 민간부문 투자 진출을 확장하고 있다. 중국을 중심으로 BRICS 국가들이 세운 다자개발은행인 ‘New Development Bank(NDB)’의 민간부문 투자 진출 확대가 그 대표적 예이다. 이에 DFI 설립을 통한 개발금융 활성화와 개도국 민간투자 진출은 한국 개발협력체계 발전에 있어서 가장 중요한 과제 중의 하나임에 틀림이 없다.

<표 2-1>은 2021년 현존하는 16개 공여국의 17개 DFI(북미 DFI 2개 기관과 EDFI 15개 기관)의 특성과 현황을 요약 정리해 놓았다. <표 2-1>로부터 알 수 있는 흥미로운 점은 각 DFI는 거버넌스, 주요 투자 지역, 주요 투자 분야, 사용 금융수단, 자국 기업 지원 여부 등의 기준에서 볼 때 각 국의 개발협력 목적과 전략에 적합하도록 각자의 특성을 가지고 매우 다양하고 유연하게 운영된다는 것이다. 즉 DFI에 의한 개발금융의 개념적 유연성이 조직과 형식의 유연성으로 나타나는 것이다. 이는 한국 개발협력체계에 개발금융을 본격적으로 활성화하기 위해 DFI 설립을 추진할 때 그 목적과 전략을 확실하게 하고 그에 적합한 개발금융의 장점을 가장 잘 살릴 수 있는 유연한 설계의 여지가 크다는 것을 의미한다.

〈표 2-1〉 현존 DFI 특성과 현황 요약(2021년 기준)

(단위: USD 백만)

구분	기관	국가	지역	금융수단	직원 수	2020 신규 투자금액	총 투자금액 (2020 연말 기준)	소유권 구조	국가 이익 구속성 여부
1	DFC	USA	G	L, G, I	300+	6,800*	35,242	U.S. government	Yes → No
2	FinDev	Canada	AF, LA	E, L, F	64	107	348	Canadian export credit agency Export Development Canada	No
3	BIO	Belgium	AS, AF, LA, MENA	E, L, Q-E	72	220	1,200	Belgian government	No
4	CDC	UK	AF, SA	E, L, G, Q-E	474	1,546	8,959	UK government	No
5	COFIDES	Spain	G, LA	E, L, Q-E	80	109	2,011	Spanish government(54%), Spanish banks(45%), and CAF(1%)	Yes
6	DEG	Germany	G	E, L, Q-E	650	1,580	9,620	German development bank KfW	No
7	FINNFUND	Finland	G	E, L, Q-E	83	191	1,152	Finnish government(93%), Finnvera, and Confederation of Finnish Industries(7%)	Yes
8	FMO	Netherlands	G	E, L, G, Q-E	609	1,232	9,360	Dutch government(51%) and commercial banks, trade unions, and others(49%)	No
9	IFU	Denmark	G	E, L, G, Q-E	92	239	1,176	Danish government	Yes
10	Norfund	Norway	AF, LA, AS	E, L, G, Q-E	96	513	3,065	Norwegian government	No
11	OeEB	Austria	G	E, L, G, Q-E	66	342	1,625	Austrian export credit agency Oesterreichische Kontrollbank AG	No
12	PROPARCO	France	G	E, L, Q-E	404	1466	7,951	French development agency AFD(74%), Public and private shareholders(26%)	No
13	SBI	Belgium	AS, LA, AF	E, L, Q-E	4	22	55	Belgian government(63%) and private financial institutions(37%)	Yes
14	Sifem	Switzerland	G	E, L, Q-E	29	79	831	Swiss government	Yes
15	SIMEST	Italy	G	E, L, Q-E	171	655	1,873	Italian National Promotional Bank(CDP)	Yes
16	SOFID	Portugal	AF, LA, MENA	L, G	18	0	12.5	Portuguese government (60%) and four Portuguese banks(40%)	Yes
17	SWEDFUND	Sweden	G	E, L, G, Q-E	46	106.4	704	Swedish government	No

주: 1. 지역: G = Global, AF = Africa, AS = Asia, LA = Latin America, MENA = Middle East and North Africa
 금융수단: E = Equity, L = Loans, G = Guarantees, I = Insurance, Q-E = Quasi-equity

2. 2021 회계연도 완료 기준

자료: EDFI, Member Profiles를 참고하여 저자 작성

제2절 개발금융의 국제개발협력 전략적 활용 방안

1. 민간투자 자원 동원을 통한 개발재원 부가성

Development Committee(2015) 보고서는 2015년 아디스아바바 콘퍼런스 이후 AfDB, ADB, EBRD, EIB, IDB, IMF, WBG 등 다자개발은행 그룹이 모여 SDG 달성에 필요한 자원 규모를 추정하였다. 이 보고서는 다양한 영역으로 확대된 SDG의 개발목표와 절대빈곤 완전퇴치를 달성에 필요한 자원 규모는 SDG 이전 시기의 십억달러 단위에서 조달러 단위로(From Billions to Trillions) 급증한다는 것을 제시하였으며, 이는 민간자원 동원 없이는 불가능함을 강변하였다.

2019년 OECD DAC 회원국의 총 ODA 승인액 규모는 125.4십억달러였다. 이는 앞서 제시한 조 단위 자원 규모의 십분의 일 수준으로 SDG 달성을 위해서는 민간투자 자원 동원이 왜 중요할 수밖에 없는지를 말해준다. 이에 개발금융의 기본적인 역할이 있다.

민간투자 개발재원 규모와 지출 분포를 추정하기 위해 다자개발은행들과 DFI 그룹으로 구성된 MDB Task Force on Mobilization이 발간한 Mobilization of Private Finance by Multilateral Development Banks and Development Finance Institutions 2019 보고서에 의하면 2019년 한 해 동안 MDB와 DFI 그룹에 의해 동원된 민간투자 자원 총 규모는 175.2십억달러이며, 이 중 63.6십억달러가 중소득국과 저소득국에 투자되었다. 이로부터 개도국에 투자된 민간투자 개발재원 규모는 ODA 총 규모의 절반에 달하는 상당 수준임을 알 수 있다.

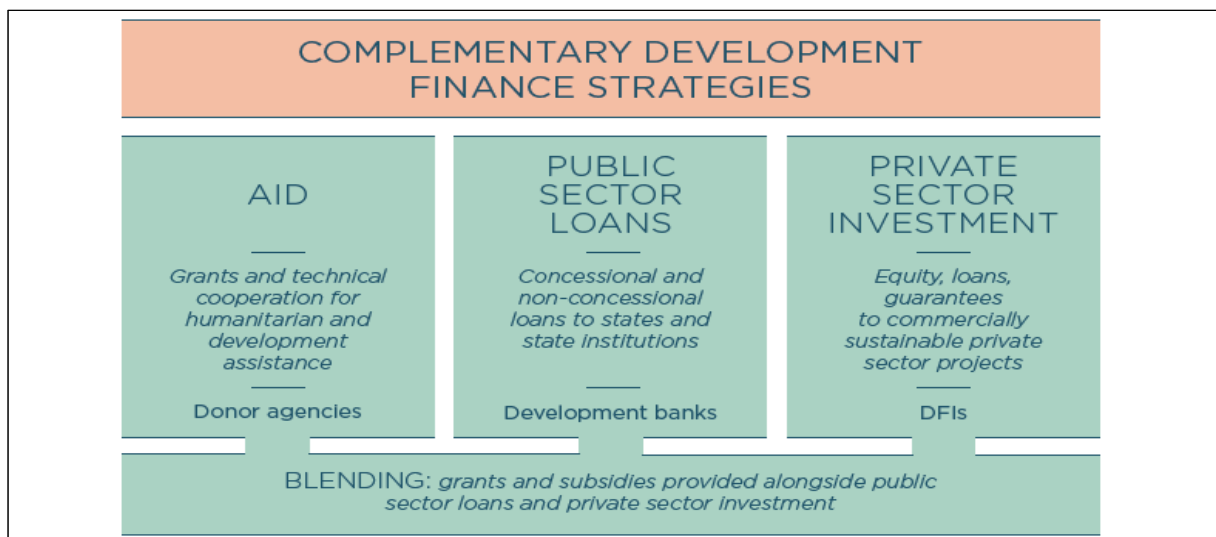
즉 개발재원의 ‘부가성(additionality)’이 개발금융의 가장 기초적인 기능인 것이다. 개발금융 적용 원칙에 관한 많은 논의가 이 부가성 개념과 연관되어 있다. 이를 가장 잘 표현하는 문구가 개발금융은 기존 개발재원에 ‘추가유입(crowd-in)’ 해야지 기존 개발재원을 ‘구축(crowd-out)’해서는 안 된다는 ‘부가성 원칙’하에 운용되어야 한다는 것이다. 이에 두 가지 함의가 존재한다. 첫째는 개발금융이 ODA가 이미 진출해 있는 곳에 ODA를 대체하면서 진입하면 안 된다는 것이다. 둘째는 개발금융이 정부보조를 바탕으로 더 좋은 가격조건으로 기존의 상업금융 투자를 구축해서도 안 된다는 것이다. 즉 개발금융의 기능은 개발금융 외에 민간부문에 개발재원이 유입되는 두 가지 채널을 대체하지 않으면서 고위험-저수익으로 인해 상업금융과 ODA 재원이 유입하기 어려운 영역에 진출하거나 혹은 상업금융과 ODA 재원과 결합하여 보완 관계를 가지고 추가적 개발재원을 창출하는 데에 있다는 것이다.

현실에 있어서 개발금융이 ODA를 대체하는 경우는 매우 드물다. ODA의 공공성과 그를 충족하기 위한 다양한 제약들로 인해 ‘재무적 지속가능성(financially sustainability)’을 유지하면서 민간부문에 투자 진출할 수 있는 경우 자체가 드물기 때문이다. 오히려 ODA 양허

성 대출(concessional loans)과 상업성을 가진 개발금융을 섞은 ‘혼합금융(blended finance)’을 활용하여 개발금융이 ODA를 확장하는 역할을 할 수 있는 경우가 대부분이다. 즉 ODA를 통해 특정 지역의 기초 인프라 구축이나 제도개선 및 역량 강화 등을 통해 투자의 고정 비용을 감소시킴으로써 민간부문 투자 기회를 확장시키는 역할을 하는 촉매 역할을 하는 측면도 있지만, 거꾸로 개발금융이 존재해서 재무적 지속가능성이 있는 투자로 실제로 이어져야 그러한 ODA 역할이 의미를 갖게 되므로 개발금융이 ODA의 촉매 역할을 하는 측면도 있다. 즉 ODA와 개발금융, 특히 민간부문에 직접 투자재원을 동원하는 DFI에 의한 개발금융 간에는 매우 강한 보완성이 존재한다. 실상 이러한 DFI 개발금융의 보완성은 ODA와만 존재하는 것이 아니라 모든 개도국 PPP 사업과도 존재한다. EDFI(2016) Flagship Report는 이러한 DFI 개발금융의 기능과 전략적 활용을 [그림 2-3]과 같이 도식화하여 표현한다. 이 그림은 빈곤퇴치를 위해 ODA와 공공부문 및 민간부문의 개발금융을 보완적으로 활용할 수 있는 전략적 구도를 잘 나타낸다.

[그림 2-4]는 ODA와 DFI 개발금융이 동반 성장하는 양상을 나타내준다. EDFI(2016) 자료에 의하면 1990~2014년 기간 ODA는 연평균 2% 성장률로 증가해 2014년 말 기준 1,400억 달러에 달했으며, 양·다자 DFI의 개발금융 투자는 연평균 5% 성장률로 증가해 2014년 말 기준 650억달러에 달했다. 특히 EDFI 웹사이트 자료에 의하면 EDFI의 개발금융 투자액 성장률은 최근 10년 연평균 성장률은 10%로 양자 DFI가 다자 DFI에 비해 규모는 더 작지만 성장률은 더 높았음을 알 수 있다.²⁾ 이러한 성장세를 이어갈 경우 10년 후에는 개발금융의 재원 규모가 ODA 재원 규모를 앞지르게 된다.

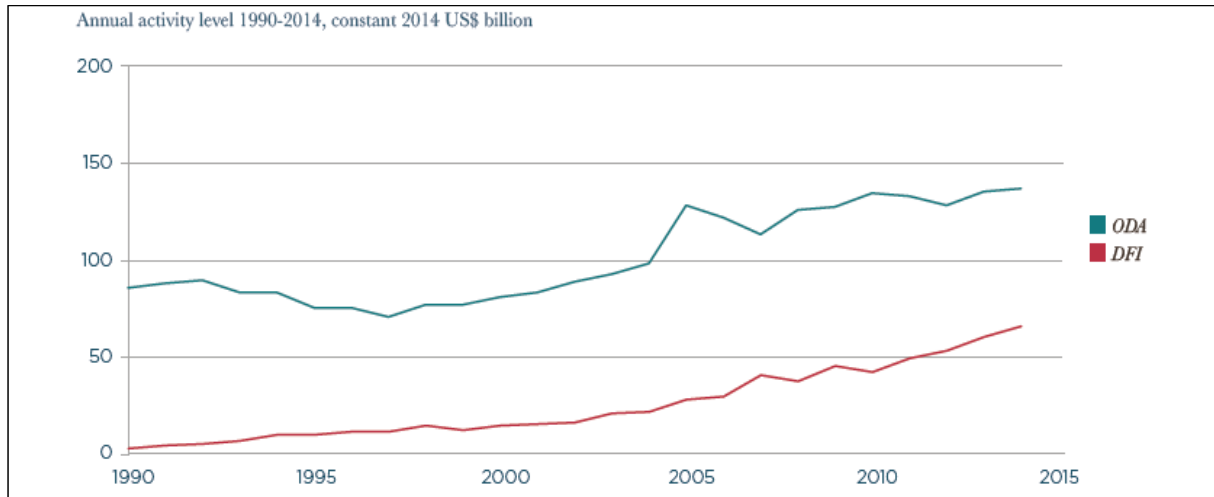
[그림 2-3] 개발금융의 개발재원 보완성



자료: EDFI(2016), Flagship Report 2016, Figure 2.

2) <https://www.edfi.eu/members/facts-figures/>

[그림 2-4] DFI 개발금융 자원과 ODA 자원 성장



자료: EDFI(2016), *Flagship Report 2016*, Figure 3.

구축효과 관련 오히려 경계해야 할 것은 DFI 개발금융이 기존의 상업금융이나 민간자본을 구축하는 효과이다. 특히 DFI가 양허성 대출과 결합하여 금융상품 가격책정(pricing) 자체를 시장가격보다 낮게 제공함으로써 기존 상업금융에 의한 민간투자를 대체할 뿐만 아니라 민간자본시장 자체를 교란하는 효과를 초래할 수 있는 것이다. 만약 개발금융이 모든 민간자본 전체를 지속적으로 대체할 수 있다면 문제가 없겠지만, 그것은 불가능한 일이다. 따라서 특정 개발금융 혹은 혼합금융 사업이 민간 자본시장을 교란시킨다면 이는 단순한 구축효과를 넘어서 민간자본시장의 모든 투자사업의 효율성에 해를 가하는 부정적 외부효과를 생성할 수도 있다. 이는 선한 의도로 시행한 식량원조가 당장은 큰 도움을 주지만 예상치 못한 가격 하락으로 인해 수원국의 식량시장에 교란을 만들고, 이어 농업부문 발전 전체에 부정적인 영향을 미치는 경우와 같은 맥락이다.

이에 개발금융 운용에 있어서 또 하나의 중요한 원칙이 ‘시장 벤치마킹’이다. 즉 DFI 개발금융 상품의 가격책정은 기본적으로 시장가격을 따라야 한다는 것이다. 혹은 외부성 혹은 정치경제적 리스크와 규제 등의 이유로 기존 상업금융이 진출하지 않는 개발 관련 영역, 즉 개발 임팩트는 있으나 시장이 실패하는 영역에 진출하여 투자시장을 창출하는 것이 개발금융의 본질적 기능이다. 이 경우에도 재무적 지속가능성과 시장 벤치마킹 원칙은 유지해야 한다.

EDFI(2021)의 Market Benchmarking Guidelines 보고서는 이에 대한 논의를 잘 정리하고 있으며, IFC(2019)의 DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects 보고서 Annex 1에서 제시한 ‘Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations’ 원칙들을 준용할 것을 권고한다. 여기 제시된 개발금융을 활용한 혼합금융 시행 시 준수할 원칙들은 다음과 같다.

1. 부가성 및 혼합금융 사용의 근거 제시 원칙(Additionality/Rationale Using Blended Concessional Finance)
2. 재원 유입 및 양허성 최소화 원칙(Crowding-in and Minimum Concessionalality)
3. 상업적 지속가능성 원칙(Commercial Sustainability)
4. 시장 강화 원칙(Reinforcing Markets)
5. 고수준 지향 원칙(Promoting High Standards)

마지막에 제시된 ‘고수준 지향’ 원칙은 개발금융 시행 시 사업 대상의 기업 지배구조, 투명성, 청렴성(integrity), 정보공개, 환경 영향, 사회적 포용성 등과 관련된 높은 기준을 적용하여 사업품질을 보장하고 향상시키라는 원칙이다. 즉 개발사업을 한다는 명목으로 저가 금융상품 제공을 통해 위험도가 높거나 환경과 사회적 가치 창출에 반하는 사업체를 자본 시장에 끌어들여 시장을 교란하지 말라는 의미이다.

IFC(2019) Joint Report에 의하면 2018년 기준 DFI 사업에 의해 생성된 개발재원 총액은 60억달러 이상이며, 이 중 DFI 자체 투자액은 24억달러이고 이에 의해 동원된 양허성 자금은 11억달러, 민간자본은 17억달러 수준으로, 개발금융은 단순히 개발재원에 부가적 역할을 할 뿐 아니라 ODA와 민간투자 두 개발재원을 생성하는 촉매 역할을 함을 알 수 있다. DFI 사업으로 생성된 양허성 자금과 민간투자 자금 총액은 28억달러 상당으로 DFI 자체 자금 투자액인 24억달러를 넘는다.

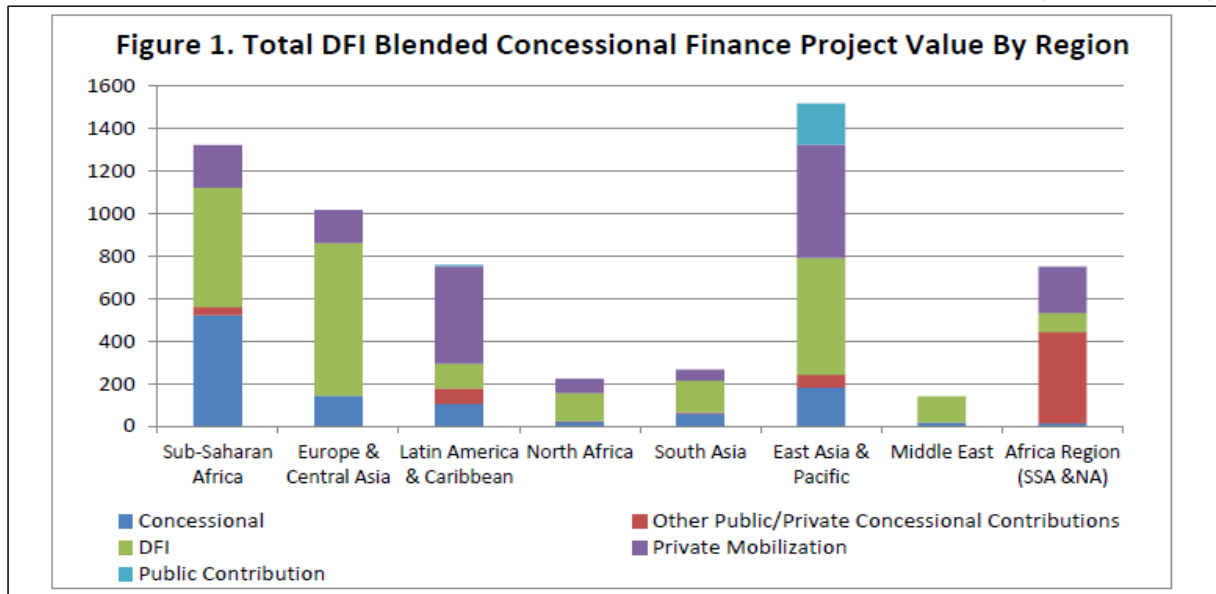
[그림 2-5]는 DFI를 통해 생성된 투자의 지역별 분포를 재원 출처별로 분해하여 보여준다. 이로부터 DFI 개발금융이 생성한 개발재원 구성이 지역별로 차이가 있음을 알 수 있다. 규모 면에서 아프리카 전체 지역단위 투자까지 합산하면 아프리카 지역이 가장 크고, 개별 국가 투자사업만 보면 동아시아·태평양 지역의 규모가 가장 크다. 투자재원 구성 면에서 지역 간 차이가 관찰되는데, 동아시아·태평양 지역과 중남미에서는 민간자본 비중이 크고, 사하라 이남 아프리카 지역에서는 양허성 자금 비중이 크다. 동유럽, 남아시아, 북아프리카 지역에서는 DFI 자체 재원 비중이 가장 크다. DFI 자체 재원의 절대 규모 면에서는 동유럽 지역이 가장 크고, 동아시아·태평양 지역과 사하라 이남 아프리카 지역이 그 뒤를 잇는다. 중남미 지역에서 DFI 자체 개발금융 규모는 상대적으로 작다. 이 지역에서는 민간자본 비중이 DFI 자체 재원 규모보다 큰 것으로 나타나는 것으로 볼 때, 중남미에서 DFI의 주된 역할은 민간자본을 동원하는 촉매 역할인 것을 알 수 있다.

[그림 2-6]은 DFI를 통해 생성된 투자의 소득그룹별 분포를 재원 출처별로 분해하여 보여준다. DFI 개발금융이 가장 활발하게 들어간 소득그룹은 중저소득국(lower-middle income group)이었다. 그 다음으로 중고소득국(upper-middle income group), 저소득국, 그리고 고소득국 순으로 규모가 컸다. 두 가지 주목할 점이 관찰된다. 첫째, 중저소득국과 중고소득국 두 소득국가군 모두에서 DFI 사업에 의해 생성된 양허성 자금보다 민간자금 규모가 더 크지

만, 저소득국에서는 반대 현상이 관찰된다. 둘째, DFI 개발금융은 ODA가 아니고 상업성과 재무적 지속성이 필수조건임에도 불구하고 고소득국에는 DFI 개발금융이 매우 적으며, 오히려 저소득국에 진출한 DFI 개발금융 규모가 고소득국 규모의 4배를 상회한다. 이러한 구성은 DFI 개발금융이 시장 벤치마킹을 하면서 재무적 지속성을 유지하면서도 중소득국과 저소득국에서 개발사업을 하는 것이 가능함을 보여준다.

[그림 2-5] DFI 혼합금융 규모와 구성 지역 분포

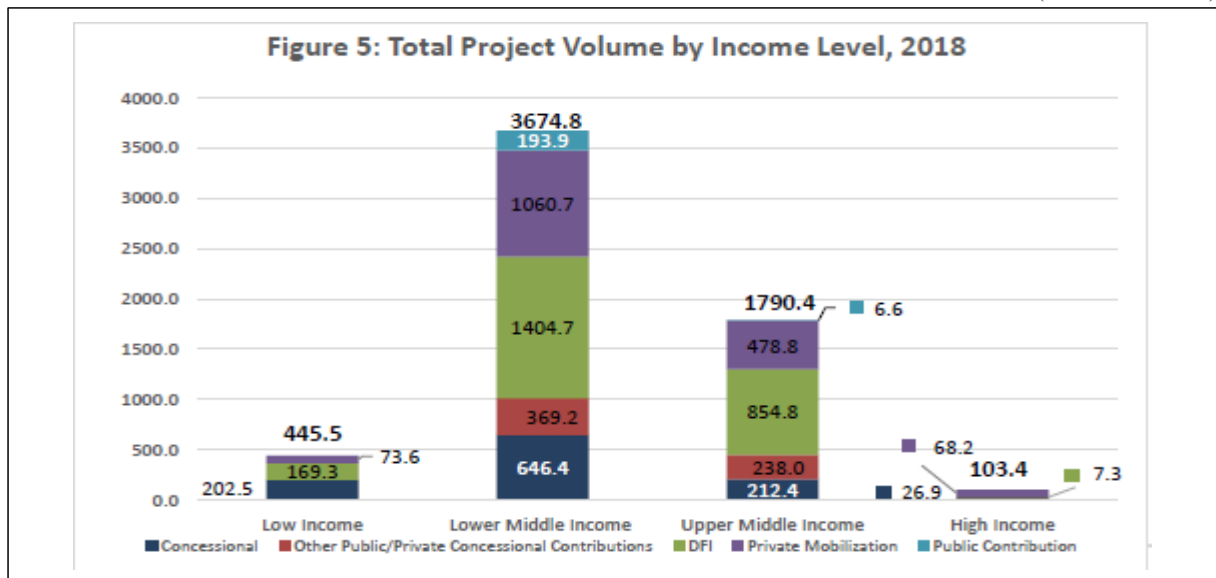
(단위: USD 백만)



자료: IFC(2019), Figure 1.

[그림 2-6] DFI 혼합금융 규모와 구성 소득그룹 분포

(단위: USD 백만)



자료: IFC(2019), Figure 5.

2. 민간부문 개발을 통한 개발효과성 증진

경제성장이 단순히 경제의 평균소득만 증가시키는 것이 아니라 절대빈곤 인구감소의 강력한 수단이라는 것은 다양한 실증분석에 의해 입증된 사실이다. Bourguignon and Morrison (2002)은 1820년 이후 전 세계 빈곤 인구 감소가 전 세계 소득성장에 의해 추동되었으며, Dollar and Kray(2002) 연구 역시 경제 전체 평균소득의 증가는 빈곤 인구(하위 20% 소득그룹)의 평균소득 증가와 밀접하게 관련되어 있음을 보여주었다. 또한 Datt and Ravallion(1992)은 다양한 빈곤지수 변화를 성장 요인과 재분배 요인으로 분해하고 실증적으로 성장 요인이 재분배 요인보다 더 큰 역할을 함을 보여주었다. 이러한 실증분석 결과들은 경제성장과 고용 창출을 통해 빈곤퇴치를 달성하고자 하는 SDG의 접근이 매우 유효한 것임을 뒷받침해 준다.

경제성장의 동력이 민간부문에 있다는 것은 자명한 사실이지만 개도국의 경우 고용창출의 큰 부분이 공공부문에서 발생한다고 생각하는 경우가 종종 있다. 하지만 World Bank (2013)는 개도국에서 90% 이상의 일자리가 민간부문에서 나온다는 것을 밝혔다.

민간부문 개발에서 금융의 중요성에 대한 이론 및 실증분석 연구 역시 수를 헤아리기 힘들다. Greenwood and Jovanovic(1990)은 금융에 대한 접근성이 성장과 불평등에 동시에 영향을 미친다는 대표적 연구이며, Jeong and Townsend(2008)는 이 모형에 관한 실증적 검증을 제공하였다. King and Levine(1993)과 Beck, Levine, and Loyaza(2000)는 금융과 성장 간의 관계에 관한 cross-country 증거를 제시하였고, Levine(2005)은 다양한 문헌에 대한 서베이를 제공한다. Jeong and Townsend(2007)는 미시자료를 활용하여 금융 접근성 확대는 자본축적뿐 아니라 혁신 기업가와 자본의 효율적 매칭을 통해 경제 전체의 총요소생산성에 매우 중요한 역할을 하며 불평등과 빈곤 감소를 가져옴을 실증적으로 보여주었다.

이상의 실증분석 결과를 종합해 보면 민간부문의 경제성장과 고용창출을 통한 ‘민간부문 개발’은 빈곤퇴치와 개발효과성 증진에 핵심적인 역할을 하며, 특히 ‘금융 접근성’의 확대는 자본축적은 물론 고용창출과 생산성 향상에 근본적 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

이로 볼 때 개발금융을 통한 민간부문 개발은 SDG 개발목표 중 많은 범주의 목표 달성에 직·간접적으로 영향을 미친다고 할 수 있다. Goal 8(양질의 일자리와 경제성장), Goal 1(빈곤 완전퇴치), Goal 10(불평등 감소), Goal 12(지속가능한 소비와 생산) 등 4개 목표와는 직결되어 있고, DFI 개발금융이 주로 진출하는 분야(인프라, 금융, 에너지, 젠더)를 고려할 때 Goal 9(산업, 혁신, 인프라), Goal 11(지속가능 도시 및 지역개발), Goal 6(청정 식수 및 위생), Goal 7(구매가능 청정 에너지), Goal 13(기후 대응), Goal 5(양성 평등) 등 6개 목표에도 기여한다. 즉 개발금융을 통한 민간부문 개발은 SDG 총 17개 범주 목표 중 10개 범주 목표와 관련되어 있다.

3. 시장재원 조달과 ODA 레버리지 증가

개발금융의 재원조달은 개발금융 시행기관의 거버넌스와 직결되어 있다. 전 소절에서 설명한 바와 같이 상업금융이 아닌 개발금융을 시행하는 방법에는 두 가지가 있다. KfW나 AFD와 같이 ODA 시행기관이 직접 시장재원을 조달하여 공공부문, 준공공부문, 금융기관에 ODA로 투자하는 방법이 있고, DFI를 통해 민간부문에 비 ODA로 직접 투자하는 방법이 있다. 전자의 경우 ODA 시행기관이 ODA 지원을 위한 정부재정에 직접 의존하는 비중이 감소하므로 같은 규모 정부재정으로 보다 많은 ODA를 생성할 수 있다. 즉 개발금융은 주어진 정부재정 규모당 ODA 액수 비율, 즉 ODA 레버리지를 높이는 기능이 있다.

정혁(2013, 2015)의 연구는 이 기능에 관한 보다 상세한 설명을 제공하고 있다. 이를 가장 잘 활용한 개발금융 상품이 KfW의 ‘이자저감 용자(Reduced interest loan)’인데, 이는 ODA 지출에 필요한 재원을 ODA 시행기관이 자본시장에 자체 채권을 발행해 시장가격으로 재원을 조달하면서, ODA 양허성 기준을 맞추기 위해 개도국에 ODA 용자 지출 시에는 저리로 대출해 주고 그 차액을 정부재정으로 메꾸는 상품이다. 이 경우 ODA 시행기관은 시장 조달금리와 양허성 ODA 대출금리 차액만큼만 정부재정에 의존하므로, 정부 입장에서 ODA 예산을 감축시킬 수 있거나 혹은 같은 ODA 예산으로 훨씬 큰 개발재원을 공급할 수 있게 된다.

독일 KfW는 시장재원 조달과 이러한 개발금융 상품을 매우 적극적으로 운용하여, 독일의 이자저감 용자의 경우 ODA 레버리지가 20 수준에 이르며, 다른 상품까지 고려한 평균 ODA 레버리지는 5~6 수준이다. 개발금융을 보다 보수적으로 운용하는 AFD 경우에도 ODA 레버리지는 4 수준이다. 이로 볼 때 시장재원 조달을 바탕으로 개발금융 상품 운용을 잘 할 경우 개발재원 규모 확장성은 매우 크다고 할 수 있다.

정혁(2019)의 연구는 이러한 개발금융 운용이 국가재정운용에 미치는 영향을 분석했다. 한국의 경우 현재 수은의 경험증진자금 방식으로 운용될 때는 초기 사이클(초기 15년)에서 ODA 레버리지 평균은 1.67 수준이지만 운용 30년이 넘는 장기 균형 ODA 레버리지는 1.07로 그 효과가 미미해진다. 이는 현재 수은이 상정하는 경험증진자금의 이차보전의 범위에 순수 이차보전 이외에 제반 비용이 반영되어 있어 이차보전률이 3.5%로 지나치게 높기 때문인 것으로 밝혀졌다. 정혁(2019)은 정부 보전 비용이 순수 이차만 보존하는 경우 경험증진자금의 ODA 레버리지는 4.5로 AFD 수준이 되는 것을 보여주었다.

민간부문에 직접 투자하는 DFI 개발금융의 레버리지 효과는 DFI 거버넌스에 달려 있다. 예를 들어 정부가 100% 지분 소유를 하는 영국 CDC나 미국 DFC 같은 경우에는 재원조달이 100% 정부 재정이므로 레버리지 효과를 통한 개발재원 확대는 존재할 수 없다. 반면 49% 지분을 민간부문이 가지고 있는 네덜란드 FMO와 같은 거버넌스로 DFI가 운영된다면

앞서 말한 효과와 유사한 개발금융 레버리지 효과가 존재한다. 또한 민간부문이 직접 투자하는 경우가 아니더라도 독일 DEG나 캐나다 FinDev처럼 ODA 시행기관(KfW)이나 수출공사(EDC)와 같은 정부기관의 자회사로 설립될 경우, 모 기관의 재원조달 방법에 따라 개발금융 레버리지가 존재 여부가 결정된다. 예를 들어 DEG 출자 금액 조달을 KfW에서 정부재정으로 100% 조달한다면 레버리지 효과가 없겠지만, KfW 채권발행을 통해 조달된다면 DEG 개발금융은 레버리지 효과가 있는 것이다.

4. 대외경제협력 및 경제안보 전략적 활용

제1절에서 제시하였듯이 한국의 DFI 설립은 다음과 같은 두 가지 이유로 특별한 중요성을 가진다. 첫째, 개발협력 영역에서 SDG 출범 이후 대대적인 개발재원 확보 필요성이 제기되었고, 이로 인해 민간재원을 활용하여 민간부문을 개발하는 DFI가 급속히 확장하는 현상이 나타났고 국제개발협력사회에서 DFI에 의한 개발협력 규모는 조만간 ODA 규모를 넘어설 것으로 전망한다는 점이다. 즉 DFI 없이 국제사회의 개발협력 발전 추세를 따라가기 힘든 시대적 전환이 이루어진 것이다. 이미 ODA는 전체 개발재원의 20% 미만으로 그 비중이 축소된 지가 오래이고, 기존의 ODA 역시 DFI를 통한 민간투자 개발금융과 결합한 혼합금융을 바탕으로 재원이 동원되는 추세이므로, DFI 없이 의미 있는 개발재원 확장은 매우 어려워지고 있다. 개발재원 확장 없이 임팩트 있는 개발협력을 한다는 것은 불가능하다. 이에 한국 DFI 설립의 위중성이 있다.

둘째, 기존 서구 공여국의 DFI 사업 규모가 가장 큰 지역이 아시아태평양 지역임에도 불구하고, 현재 아태 지역 공여국인 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드에는 정작 DFI가 없다는 사실이다. 현 시점에서 한국에서 DFI를 효과적으로 빠르게 설립할 경우 한국의 개발협력이 아시아 지역 개발금융 수요를 효과적으로 충족하여 전략적 우위를 선점할 수 있는 잠재성이 매우 크다는 것이다. G2G 협력이 기본 틀인 개발원조와는 달리 DFI의 개발금융사업은 그 진출 영역이 다양하게 숨어 있는 위험 요소가 더 많은 민간부문임을 고려할 때, 이런 고충은 자연스러운 것이다. 이런 관점에서 아시아 지역의 개발금융 수요는 아시아의 공여국이 서구의 공여국보다 낮은 ‘거래비용’으로 훨씬 효과적으로 충족시킬 수 있다. 한국의 개발금융기관 운용 경험 미비는 시간이 지나면서 채워나갈 수 있는 부분이지만, 역사·문화·제도·지역 시장상황 등에 대한 이해와 관련된 거래비용 극복 관련 비교우위는 쉽게 얻을 수 없는 것이다.

이상에서 논한 한국의 아시아 지역 개발금융 시행의 비교우위는 한국 개발협력의 영역을 확장시킬 수 있도록 해 주는 이점을 지닐 뿐 아니라, 이 비교우위를 활용하여 기존 선진 서구 공여국 DFI와 협력관계를 구축함으로써 기존 DFI의 개발금융 시행 역량을 학습할 수

있는 기회를 제공한다. 이러한 협력관계 구축을 통한 한국의 개발금융 시행 역량 발전은 양자 공여국 DFI와의 협력뿐 아니라 IFC와 같은 다자기구 DFI와의 협력을 통해 이룰 수도 있다. 이상의 논의는 현시점에서 한국의 DFI 설립의 시의 적절성을 밝혀 준다.

DFI의 국제사회 개발재원 확충과 개도국 개발효과성 증진 효과, 그리고 이를 통한 본국의 상생발전에 대한 기여는 앞서 이미 논한 바 있다. 특히 DFI는 ODA를 넘어선 유연한 개발사업 시행을 통해 공여국과 수원국 간 민간부문을 연결함으로써 양국 간 지속적 상생발전 도모에 기여한다. 한 가지 더 주목할 점은 이러한 상생발전의 유익 외에도 DFI 활동을 통해 DFI를 대외협력 채널로 활용할 수 있는 전략적 가치가 있다는 것이다.

유럽의 DFI들이 모여 형성된 EDFI의 존재에서 볼 수 있는 것처럼 DFI 기관들은 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 미주의 DFI인 DFC와 FinDev의 경우 EDFI의 회원은 아니지만 EDFI 회의와 콘퍼런스에 참관인 자격으로 적극적으로 참여하고 있어, DFI는 DAC 공여국 내에서도 금융수단을 통해 비 ODA 채널을 통해 개발협력을 확장시킬 수 있는 공여국 내의 또 다른 핵심 그룹 공여국 형성의 매개 채널 역할을 한다. 본 연구에서 심층 인터뷰를 진행한 6개 DFI 기관과의 인터뷰 중 유럽의 DFI 기관들은 ‘DFI Family’라는 표현을 종종 사용하였으며 이 ‘DFI Family’ 내에서 다양한 협력과 정보 공유가 이루어짐을 말하였다. 또한 정보 공유와 네트워킹 차원을 넘어서 DFI 기관들은 동일 사업에 협조유자를 할 뿐 아니라 상호기관에 투자를 하기도 한다. 즉 DFI는 선진공여국 간 정보공유와 자금협력 파트너가 되는 대외전략 채널 역할을 하는 것이다.

이와 관련하여 주목할 만한 DFI 네트워크가 ‘G7 DFIs’ 모임이다.³⁾ 이 모임을 통해 DFI를 가지고 있는 주요 공여국 간 민간부문 개발사업 시행 협조를 매개로 G7 회원국들은 대개도국 경제협력 사업에 대한 협조와 조율을 한다. 또한 G7 DFIs는 다자국제금융기관들과의 협조유자를 동원하는 채널 역할을 하기도 한다. 예를 들어 2018년 G7 DFIs는 개도국의 여성기업 투자를 돕기 위한 Gender Finance 일환인 ‘The 2X Challenge: Financing for Women’ 이니셔티브를 지원하기 위해 20억달러를 공동으로 지원하기로 했으며, 2021년에는 IFC, AfDB, EBRD, EIB와 함께 Covid-19 팬데믹 이후 아프리카의 지속가능한 성장과 회복을 위해 5년 동안 아프리카 민간부문에 800억달러를 지원하기로 했다.

이상에서 제시한 사례들은 DFI가 다양한 협조유자 채널이 된다는 것도 중요하지만, 대외협력 전략 관점에서 볼 때 더욱 중요한 점은 이를 통해 주요 선진국 간 그리고 주요 다자금융기관과의 국제사회 정책 다이얼로그 참여 및 협력 소통 채널이 된다는 것이다. 국가전략 차원에서는 이러한 차원에서도 주목할 필요가 있다. 특히 미·중 패권경쟁 구도에서 한국이 처한 지정학적(geo-political) 난제들을 DFI 협력 채널을 활용함으로써 지경학적(geo-economic)

3) G7 회원국은 일본을 제외하고 모두 DFI를 가지고 있으며(DFC, CDC, Proparco, DEG, CDP, FinDev) 일본은 DFI는 없지만 JICA와 JBIC을 통해 이 모임에 참석한다.

이슈로 전환하여 풀 수 있는 가능성이 생겨, 한국의 DFI 설립은 한국의 대외협력 전략의 공간과 영역을 확장하는 데에 매우 중요한 역할을 할 수 있다.

DFI 운영의 궁극적인 전략적 목적이 한국의 대외정책 효과성 증진에 있는 것은 분명하나, 이러한 전략의 효과는 개도국 민간부문 개발과 이를 위한 협력국과 본국의 민간부문 기업의 연계와 협력을 통해 이루어지는 것이지, DFI를 직접적으로 정치화하는 방식으로 이루어지는 것은 아니므로 이에 대한 경계가 필요하다. 한국의 경우 경제 및 외교 대외협력 관계 구축에 DFI를 직접 활용할 여지는 크지 않으며 실제로 다른 공여국들도 이러한 직접적 양자 대외협력관계 구축에 DFI를 활용하는 경우는 드물다. 이는 DFI 사업에 대외협력 이슈가 직접적으로 개입하는 순간 민간자본을 활용해 민간부문 개발을 목적으로 하는 DFI의 본질과 상충될 가능성이 높고, 그러한 충돌이 발생하는 순간 DFI는 그 본질적 장점을 잃기 때문이다.

하지만 앞서 지적한 바와 같이 DFI를 ‘선진공여국’ 그리고 ‘다자금융기관’과의 대외협력 관계 공조의 채널로 적절히 활용할 경우 DFI는 중요한 대외전략 도구가 될 수 있을 것이다. 특히 현재 아시아 지역의 개발금융 사업 규모의 크기와 성장세를 볼 때, 한국이 DFI를 설립하여 효과적으로 운영할 경우 ASEAN과 남아시아 지역 등에서 선진공여국과 다자금융기관들과 개발금융 확장을 위한 협력관계 구축은 한국과 선진공여국·다자금융기관 쌍방 간에 이해관계가 합치된다. 특히 한국과 개발협력 거버넌스가 유사한 독일의 DEG, 프랑스의 Proparco, 그리고 대외관계 협력의 유익이 가장 클 미국 DFC와의 DFI 파트너십 형성은 매우 유용해 보인다. 또한 최근 구 식민지 지역인 아프리카와 인도 지역에만 개발금융 투자를 해 온 CDC가 BII로 개명하면서 개발금융협력 지역을 전 세계로, 특히 아시아 전 지역으로 확장할 것을 천명한 상태이므로 한국에서 DFI를 설립할 경우 영국의 한국과의 개발금융 협조 관계 구축에 대한 수요는 클 것으로 판단된다. 즉 유럽과 미국의 주요 개발금융기관들은 한국과 개발금융협력을 공동으로 시행할 유인이 현재로서는 매우 크다.

또한 DFI를 통해 다자 국제금융기관들과의 파트너십을 형성하는 유익이 있을 것이다. IFC, ADB, EIB, EBRD와의 협력 증진은 특히 그 가능성이 크다. 세계은행의 DFI 역할을 하는 IFC와의 협조유자를 통해 한국 정부의 세계은행 안에 설치된 신탁기금을 보다 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 마련할 가능성이 있다. 아시아 지역 개발금융 사업에 ADB와의 협조유자는 중요한 역할을 할 것이고, EDFI 기관들과의 협력 구축 관련 EIB의 중요한 역할이 존재할 것이다. 체제전환국에 초점을 맞추고 있는 EBRD의 경우 ASEAN 시장 및 체제전환국의 개발금융 사업에 관심이 있을 수 있다.

이상과 같이 한국의 DFI 설립은 아시아 지역 개발금융협력 사업을 중심으로 기존 양자 및 다자 개발금융기관들과의 적극적 협조유자 활동을 통해 한국 금융부문의 국제금융시장에서의 역량 강화에 중요한 기여를 할 수 있다.

제3절 개발금융기관(DFI) 설립 방안

1. 개발금융기관 설계 기본 구성 요소

개발금융기관(DFI) 설립의 큰 두 축은 첫째가 기관의 목적과 비전의 설정이고, 둘째가 기관의 시행체계 설계이다. 개발금융기관의 경우 시행체계 설계의 두 구성 요소는 크게 거버넌스와 금융수단 운용방식으로 구분할 수 있다. 또한 시행체계 구성 요소인 거버넌스와 금융수단 운용방식은 개발금융의 ‘효과성’이라는 관점과 더불어 DFI 설립의 목적 및 비전과의 일관성, 즉 ‘합목적성’ 관점에서 설계해야 한다. 이와 더불어 DFI 수립을 실현하기 위해서는 현재 금융협력을 국제개발협력과 대외 경제·외교 협력에 활용할 수 있는 제도 및 재정적 여건에 대해 정확하게 인식해야 하고 해당 여건을 개선하고 단계적으로 발전시킬 추진 방안 역시 필요하다. 본 소절은 이상과 같은 관점에서 전 장의 분석 결과를 바탕으로 이 요인들에 대한 통찰을 제시하고자 한다.

제1절에서 논한 바와 같이 DFI의 근본적 목적은 개도국의 개발 임팩트를 증진하는 것이다. 이는 가장 좁은 의미의 국제개발협력 수단인 공적개발원조(ODA) 시행기관을 포함하여 국제개발을 위한 개발재원 동원과 관련된 모든 종류의 국제개발협력 관련 기관과 공통된 위임령(mandate)이다. 따라서 한국의 DFI 역시 그 목적과 비전은 이에 근간을 두고 있어야 한다. 또한 모든 국제개발협력이 협력국과 본국의 ‘상생발전’에 근거를 두고 있어야 지속할 수 있듯이 한국 DFI의 수립 목적과 비전은 협력국과 더불어 한국의 국익과 상생발전에 부합해야 한다.

DFI는 이상과 같이 DFI가 만족해야 할 국제개발협력 공통의 목적과 비전도 있지만 ODA 시행기관과는 다른 DFI 고유의 목적과 비전이 있다. 이는 제1장에서 논의한 DFI의 본질적 기능과 관련된 것으로 DFI는 ODA와는 달리 금융수단을 활용하여 민간 투자재원을 동원함으로써 기존 개발재원을 부가적으로 증가시킬 뿐 아니라 재정적으로 지속가능한 위험 관리 및 사업 선별을 통해 기존 ODA나 상업금융이 진출하지 못하는 영역에 들어가 새로운 개발재원을 창출하는 역할을 한다. 즉 DFI는 ‘재정적 지속가능성’과 ‘위험관리’를 통해 ODA나 상업금융이 진출하지 못하는 민간부문 개발 영역의 개발재원 창출이라는 DFI 고유의 목적과 비전이 존재한다.

DFI 시행체계, 즉 거버넌스와 금융수단 운용방식은 이상과 같은 목적과 비전과 합치되어야 하며 이를 효과적으로 달성할 수 있도록 설계되어야 한다. <표 2-1>에서 살펴보았듯이 DFI가 이미 설립된 공여국 간에 이러한 목적과 비전을 달성하는 거버넌스와 금융수단 운용 방식에 공통점도 있지만 다양한 차이점을 보여준다. 이는 각 공여국의 제도적 여건과 정부 재정 여건이 다르고, DFI를 활용하는 전략의 초점이 다르기 때문이다.

예를 들어 <표 2-2>는 기존 17개 DFI를 소유권 지배구조와 시행사업의 국익 구속성 요건 존재 여부에 따라 6개 유형으로 분류하여 그 분포를 보여준다. DFI 소유권 지배구조는 정부 100% 지분 소유, 국책은행이나 수출입공사 등 정부 산하기관 100% 투자 지분 소유, 정부 혹은 정부 산하기관과 민간부문 은행·산업계 공동 소유 등 3개 유형으로 구분된다. 또한 DFI 사업이 국익과 연계되어야 한다는 구속성 요건이 있는 DFI 그룹이 있고 그런 규정이 없는 DFI 그룹이 있다. 이는 기존 DFI 거버넌스 설계에 관한 중요한 정보를 제공한다.

<표 2-2> 소유권 지배구조와 국익 구속성 유형에 따른 DFI 분류

구분	정부 지분 100%	정부 산하기관 지분 100% 자회사	정부/산하기관·민간부문 공동 소유
국익 구속성	IFU(덴마크) Sifem(스위스)	SIMEST(이탈리아, CDP)	COFIDES(스페인) FINFUND(핀란드) SBI(벨기에) SOFID(포르투갈)
국익 비구속성	CDC(영국) DFC(미국) BIO(벨기에) Norfund(노르웨이) SWEDFUND(스웨덴)	DEG(독일 KfW) FinDev(캐나다 EDC) OeEB(오스트리아 OeKB)	FMO(네덜란드) Proparco(프랑스)

자료: 저자 작성

<표 2-2>가 보여주듯이 소유권 지배구조와 국익 구속성 여부에 따라 가능한 6개 각 유형에 해당하는 DFI가 모든 유형에 존재하여, 소유권 지배구조와 국익 구속성 여부는 별개의 차원임을 보여준다. 즉 100% 정부 소유인 경우에도, 영국의 CDC는 구속성 요건이 없으며 미국의 DFC는 국익 구속성 요건을 유지해 오다 최근 구속성 요건을 없앴다. 정부 산하기관 100% 투자 자회사 유형의 경우에도 이탈리아 국책은행인 CDP의 자회사인 SIMEST는 개발 금융 사업은 이탈리아 기업과 연계되어야 한다는 구속성이 있는 반면, 독일 KfW 그룹 자회사인 DEG와 캐나다 수출입공사 EDC의 자회사인 FinDev의 경우는 그러한 구속성이 없다. 정부와 민간부문 공동 지분 유형인 경우에도 스페인, 핀란드, 벨기에, 포르투갈의 DFI들은 구속성이 있지만 네덜란드 FMO와 프랑스 Proparco는 구속성이 없다.

이로 보건대 정부 소유권 지배구조의 강도와 구속성 여부 간에 큰 상관관계는 없는 것으로 판단된다. 다시 말하자면 국익 구속성 요건 여부에 따라 소유권 지배구조가 결정되지는 않는다는 것이다. 소유권 지배구조 3개 유형 분포 패턴을 살펴보면, 소유권 지배구조는 공여국 정부의 개발금융 운용 전략과 목적, 그리고 그를 뒷받침하는 정부재정 역량에 의해 결정되는 경향이 있음을 알 수 있다.

영국의 CDC는 1948년에 최초의 임팩트 투자기관으로 출범한 가장 역사가 긴 DFI이나, 이전 장의 지역분포 분석에서 살펴보았듯이 CDC의 개발금융 사업은 아프리카와 남아시아에 치중되어 있다. 이는 CDC 설립의 기본 취지가 구 영국 식민지의 민간부문 개발사업 투자를 통해 해당 지역과의 경제적 연계를 이어가고자 하는 전략적 배경이 있었기 때문이다. 실제로 CDC의 설립 당시 명칭은 ‘Colonial Development Corporation’이었으며, 이후 영국의 식민지들이 독립하게 되면서 1963년 ‘Commonwealth Development Corporation’으로 개칭한 후, 1999년에 공공단체(statutory corporation)에서 공기업(public limited company)으로 전환하면서 ‘CDC Group plc.’로 개칭하여 현재에 이른다. 2022년부터는 ‘BII(British International Investment)’로 다시 개칭하면서 그 투자 지역을 구 영국 식민지역에서 전 세계로 확장할 예정이다. 이러한 역사적 배경으로 인해 CDC의 소유권 지배구조는 100% 정부재정에 의존하게 되었다.

이상의 사례에서 알 수 있듯이 구 식민지 관리와 같은 국가 차원 어젠더 혹은 전략적 초점을 가지고 있는 경우에 DFI 지배구조는 100% 정부재정에 의해 의존하는 경향을 보인다.

100% 정부지분 소유권 지배구조의 DFI를 가지고 있는 또 다른 공여국 그룹은 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 벨기에, 스위스이다. 이들은 소규모 무상원조 공여국으로, 소규모 무상원조를 통한 ODA 임팩트 증진을 위해 경제개발 관련 분야보다는 사회개발 분야에 ODA를 집중하는 전략을 취한다. 이에 이 공여국 그룹은 ODA를 통한 민간부문 경제개발 사업 참여가 어려우므로 이에 대한 보완 기제로 비 ODA 개발금융을 적극 활용하고 있다. 이 공여국 그룹의 공통점은 GDP 대비 정부재정 규모가 매우 큰 반면, 국책 금융기관은 상대적으로 미약하여 개발금융을 관장할 만한 정부 산하 금융기관이 부재하다는 것이다. 이러한 배경하에 이들 소규모 무상원조 북구 공여국 그룹의 DFI는 정부재정에 의존하는 거버넌스 구조를 갖는다. 이 북구 공여국 그룹의 경우에도 덴마크와 스위스는 DFI의 국익 구속성을 요하는 반면, 노르웨이, 스웨덴은 DFI에 구속성을 요구하지 않는다. 이로부터 원조 유형을 제어한 상태에서도 구속성 여부는 거버넌스 유형과 체계적 상관관계를 갖지 않음을 다시 확인할 수 있다.

유일하게 복수의 DFI가 존재하는 벨기에는 거버넌스 면에서 특이한 양상을 보인다. 벨기에 DFI 중 BIO의 경우는 정부지분 100% 소유권 지배구조를 가지고 있으면서 구속성 요건이 없는 반면, 또 다른 벨기에 DFI인 SBI 경우에는 벨기에 정부가 63%, 민간 금융기관 그룹이 37%의 지분을 소유하는 민관 공동 소유구조이면서 구속성 요건의 영향을 받는다. 즉 벨기에의 경우 성격이 다른 DFI를 복수로 설립하여 소유권 지배구조와 구속성 여부 양 측면에서 다변화하는 전략을 취하고 있다.

이와는 달리 대륙 내 서유럽 주요 공여국 그룹, 즉 독일, 프랑스, 네덜란드의 경우에는 DFI 주관 국책 금융기관이 있거나 민간 금융기관의 소유 지분이 존재한다. 독일의 DEG는

독일 최대의 국책 금융그룹인 KfW 그룹의 100% 투자 자회사이다. 프랑스의 Proparco는 프랑스 국책은행인 AFD가 74~78% 지분을 보유하고 있고, 나머지는 민간 금융기관과 국제금융기관에서 지분을 보유하고 있다. 네덜란드의 FMO는 네덜란드 정부에서 51% 지분을 보유하고 나머지를 상업은행 위주의 민간부문이 보유하고 있다. 이들의 공통점은 운영체계 거버넌스가 금융기관에 의해 주관된다는 것이다. 이로 인해 이 세 나라의 DFI 금융수단 활용이 가장 다변화되어 있고 개발금융 사업을 전 세계를 대상으로 하고 있어 위험관리가 가장 효과적으로 이루어지고 있다. 이 서유럽 공여국 그룹 DFI의 또 다른 특징은 거버넌스가 금융부문과 밀접하게 연계된 이유로 인해, 주요 원천 재원을 정부재정이 아닌 시장에서 조달하고 있어 정부재정 의존도가 매우 낮다는 것이다. 즉 서유럽 공여국 그룹의 DFI는 DFI 운영체계의 필요조건 중의 하나인 ‘재정적 지속가능성’이 다른 DFI에 비해 높으며, 이를 DFI의 거버넌스를 주요 금융기관 및 민간 금융부문과 연계된 구조로 설계해 놓음으로써 달성하고 있다. 이는 한국 DFI 운영체계 거버넌스 설계에 중요한 교훈을 준다.

2. 한국의 개발금융협력 시행 여건 검토

한국의 DFI 설립의 국가전략적 중요성은 충분히 논의하였으나 현 한국의 금융협력 시스템이 DFI 출범을 위해 어느 정도 성숙하여 있고 주요 도전과제가 무엇인지를 검토할 필요가 있으며, 이에 따른 DFI 설립을 위한 현실적 추진 방안을 모색해야 한다. 본 소절은 다각적 차원에서 이를 검토하고자 한다.

가. 금융협력 개발사업 시행 역량

개발금융기관 사업은 그 접근과 성격이 ODA와는 다르지만 결국 개발을 촉진시키기 위한 금융협력이다. 따라서 한국의 성공적 DFI 출범을 위해서는 개발 관련 금융협력을 시행한 기존 경험과 여건에 대한 이해가 선행해야 한다. 한국은 정책자문, 무상 기술원조, 무상 자금원조, 유상 자금원조 등 다양한 유형의 개발원조를 수행한 경험을 갖춘 장점을 가지고 있다. 이 중 한국수출입은행(이하 수은) 내 EDCF에서 수행해 온 유상 자금원조는 금융수단을 활용한 개발원조이며, 개도국 공공부문을 대상으로 한 양허성 차관 위주의 금융협력이다. 이는 정부 ODA 재원을 통해 시행하는 사업으로 민간부문이 아닌 공공부문을 대상으로 한다는 점에서 DFI 사업 범주는 아니지만 개도국의 개발효과성 촉진을 위해 금융수단을 활용하는 개발사업 수행 경험 축적의 채널이 되었다.

또한 기획재정부와 수은은 양허성 차관 관련 정부재정을 효율화하고 선진화하기 위한 목적으로 2016년 신설된 ‘경험증진자금’ 계정을 활용하여 정부재정이 아닌 시장재원을 동원하여 금융협력을 하는 EDPF 개발사업을 시작하였다. 시장재원을 동원한다는 점에서

EDPF는 재원조달 면에서 개발금융의 성격을 갖는다. 따라서 이는 한국의 개발협력이 개발 금융을 활용하는 시스템으로 한 단계 발전한 의의가 있다. EDPF 사업은 경험증진을 목적으로 시행되는 면이 있지만 그 사업 대상이 민간부문뿐만 아니라 개도국 정부 혹은 준공공기관을 포함한다.

DFI의 본질은 재원조달 자체에 있는 것이 아니라 적극적인 위험관리와 재정지속성이 있는 금융투자를 통해 ODA와 상업금융이 진출하지 못하는 민간부문 개발사업에 진출하는데 있다. 실제로 영국의 CDC와 미국의 DFC는 재원조달 자체는 100% 정부재정에 의존하는 DFI임을 상기할 때, 시장재원 조달을 한다는 성격만으로 EDPF 사업을 DFI 사업으로 볼 수는 없다. 따라서 수은을 DFI 성격의 개발금융협력 시행기관으로 볼 수는 없으며 DFI 창설은 한국 개발협력체계에 중요한 도전과제이다. 하지만 1987년 이후 금융협력 관점에서 개발사업 경험을 장기간 축적해 온 EDCF의 내재적 역량을 고려할 때 한국은 개발금융협력을 시행할 수 있는 토대를 갖추고 있다 하겠다.

개발협력 사업 시행 경험 축적이라는 관점에서 보자면 한국 ODA 시행의 또 하나의 축인 코이카를 생각할 수 있다. 하지만 DFI는 단순한 개발사업 자금협력 기관이 아니라 금융 수단을 활용하여 시장재원을 조달할 수 있어야 하는 면도 있지만, 보다 중요한 것은 재원 지출면에서 지분투자, 대출, 보증, 보험 등의 금융협력을 실행할 수 있어야 한다. 이러한 점을 고려할 때 대출과 지분투자가 불가능한 코이카를 통한 개발금융 시행은 성립하기 어려운 것으로 판단된다. 개발금융은 금융투자를 통해 이루어지는 사업이지 보조금 지원을 통해 이루어질 수 있는 사업이 아니다.

유사한 이유로 한국해외인프라도시개발공사(KIND) 역시 개발금융 시행이 어렵다. KIND 역시 개도국 민간부문에 투자진출이 가능하므로 개발금융 시행기관 대상으로 고려해 볼 여지가 있다. 하지만 기존 DFI 금융투자의 주된 금융수단은 대출(70% 이상)임을 감안할 때 원칙적으로 지분투자만 허용된 KIND에서 개발금융을 시행할 수 있는 가능성은 낮다. 무엇보다도 KIND에는 DFI의 핵심기능인 투자 대상과 자산의 위험관리 기능이 부재하여 DFI 본연의 기능 수행이 어렵다.

나. 시장재원 조달 역량

한국에 DFI가 존재하지 않는다는 사실은 완전히 새로운 독립기관으로 시작할 수 있는 장점이 될 수 있다고 생각할 수도 있다. 특히 DFI는 ODA 시행기관이 아니므로 독자적 신생 기관으로 설립하여 ODA 시행기관 및 상업금융기관과 협조관계를 구축하는 것도 고려해 볼 수 있는 안이라고 생각할 수 있다. 이 안의 현실적 문제점은 국내외 금융시장, 특히 외화채권 발행 능력이 충분한 자본금과 신용등급을 가진 신생 금융기관을 단시일 내에 만

드는 것이 불가능하다는 것이다. 즉 DFI 신설은 국제금융시장에서 재원조달 역량이 있는 기관과 연계하여 시작하는 현실적인 추진 방안이다.

미국 DFC와 같이 전액을 정부재정으로 조달하는 DFI가 있으나 이는 예외적인 사례이고, 한국 정부의 재정상황과 비기축통화국 상황을 고려할 때 정부재정으로 조달하는 신생기관 설립 역시 가용한 추진 방안이 아니다.

이에 한국의 DFI 추진 방안에서 고려해야 할 중요 사항은 시장재원 조달 능력이다. 이러한 관점에서 한국 금융기관 중 DFI 운영을 위한 충분한 재원조달 역량과 신용등급을 갖춘, 특히 외화채권 발행 역량을 갖추고 있는 기관은 한국수출입은행(이하 수은)과 한국산업은행(이하 산은) 두 곳뿐이다. 2021년 말 기준 두 기관 모두 국제신용등급이 국가신용등급인 AA(Moody's Aa2, S&P AA, Fitch AA-)로, 이는 최상위 등급을 보유하고 있는 독일 KfW나 네덜란드 FMO의 AAA 등급에는 미치지 않지만 프랑스 AFD와 동급인 신용등급으로 수은과 산은 모두 우수한 신용등급을 보유하고 있다.

특히 아시아 채권 발행기관 중 AA 신용등급은 흔하지 않아 아시아 금융기관 중 국제시장 재원조달에 유리한 입지를 가지고 있다. 예를 들자면, 일본 JICA와 JBIC의 S&P 신용등급은 A+ 수준이며, 중국의 CDB(China Development Bank)와 중국 EXIM Bank의 S&P 신용등급은 각각 AA-와 A+로 모두 수은과 산은의 신용등급에 미치지 못한다. 이는 DFI 공여국이 없는 아시아태평양 지역에서 한국이 DFI를 선도적으로 설립할 수 있는 비교우위의 근거가 된다.

따라서 시장재원 조달 면에서 보자면 수은과 산은 모두 개발금융 재원조달 역량은 갖추고 있다고 볼 수 있다. 자기자본금 면에서는 산은(2021년 말 기준 38조원, BIS 비율 14.9%)이 수은(2021년 말 기준 17조원, BIS 비율 14.8%)보다 커 재원조달 규모 면에서 보면 산은이 더 크다.

하지만 개발금융 시장재원 조달에 중요한 것은 외화채권 발행 규모와 역량이다. 외화조달은 국제채 발행,뱅크론, CP(Commercial Paper), 콜머니 등 다양한 차입수단을 활용하여 외화자금을 차입하는 것이며, 외화조달 능력은 단순히 당해 연도에 외화채권을 얼마나 발행했는가보다는 다양한 차입수단을 통해 얼마나 외화대출을 할 수 있었는지를 기준으로 판단하는 것이 합리적이므로, 기관별 조달능력을 가늠하는 지표로 외화대출 잔액(평균)을 활용하고자 한다. 이 관점에서 수은과 산은을 비교할 경우 두 기관의 신용등급은 같지만, 수은의 역량이 산은보다 큰 것으로 나타난다. 2021년 기준 수은의 외화대출 잔액 규모는 53조원으로 한국 전체 금융기관의 29.3%로 산은의 23.8%보다 높을 뿐더러 외화대출을 취급하는 대표적 민간 금융기관보다도 크다(하나은행 10.3%, 국민은행 9.78.6%). 또한 수은은 외화조달 통화 역시 미국 달러 외에도 20여 개 통화로 다변화되어 있는 장점을 지니고 있어, 한국의 금융기관 중 해외 시장에서 재원조달 역량이 가장 뛰어나다.

높은 국제신용도를 바탕으로 국제금융시장에서의 수은의 조달금리 역시 매우 낮은 편으로, 2022년 1월 기준 발행 채권의 실제 조달금리는 3년만기물 1.301%, 5년만기물 1.693%, 10년만기물 2.179%로 각각 10억달러씩 총 30억달러를 발행했으며, 이 중 10년만기물은 기후변화와 환경문제 대응을 목적으로 한 ‘그린본드’이다. 이 조달금리는 각 만기물별로 미국채 금리에 25bp, 30bp, 50bp를 더한 수준으로 그 스프레드 폭이 적다.

이상의 분석으로부터 시장재원 조달 역량 및 EDCF를 통해 축적된 개발사업 시행 경험을 고려할 때, 수은을 활용한 DFI 구축 방안을 하나의 DFI 신설 추진 방안으로 고려 가능하다.

다. 기존 DFI 개발금융협력과 비교 분석

본 소절에서는 EDCF의 금융협력 개발사업의 성격과 기존 DFI의 개발금융사업의 성격이 얼마나 유사한지를 살펴봄으로써, 수은 EDCF를 통해 축적해 온 한국의 금융협력 개발사업의 수행 경험이 전형적인 DFI 개발금융사업에 얼마나 적합한지를 살펴보고자 한다. 금융수단을 활용한 면에서는 EDCF 사업과 기존 DFI 사업 모두 금융협력이라는 점에서는 공통적이지만, 그렇다고 해서 사업의 내용과 분야가 동질적이지는 않을 수 있다. DFI는 민간부문 개발 영역에 진출하는 것이 그 본질이라는 사업의 고유한 성격이 존재한다. EDCF의 개발사업이 이에 얼마나 부합하는지를 그 규모와 지역 및 분야 분포 및 특정 사업 범주 등의 관점에서 비교해 보기로 한다.

[그림 2-7]은 대표적 5대 DFI(CDC, FMO, DFC, DEG, Proparco)와 신설 DFI FinDev 등 6개 DFI와 EDCF의 SDG 이후 기간 개발사업 연평균 승인액 규모를 비교해 보여준다. 이로부터 승인 총액 면에서 EDCF는 DFC보다는 많이 작지만 CDC, FMO, DEG, Proparco와 유사한 금융협력 규모를 보여주고 있으며, 신생 DFI인 FinDev의 22배 수준의 규모임을 알 수 있다. 이 자료에 대한 해석은 유의할 측면이 있다. EDCF는 한국 금융협력 개발사업의 전부인 반면, CDC, FMO, DEG, Proparco의 개발사업 규모는 영국, 네덜란드, 독일, 프랑스 금융협력의 일부이므로 이 비교가 한국의 금융협력 개발사업 규모면 역량이 이 공여국들과 유사하다는 것을 말해 주지는 않는다는 것이다. 하지만 이 비교는 한국에 EDCF 정도 규모의 DFI를 설립한다면, 규모면에 있어서는 그 DFI의 개발금융 시장에서의 시행 역량이 주요 DFI 수준이 되도록 만들 가능성을 제시한다.

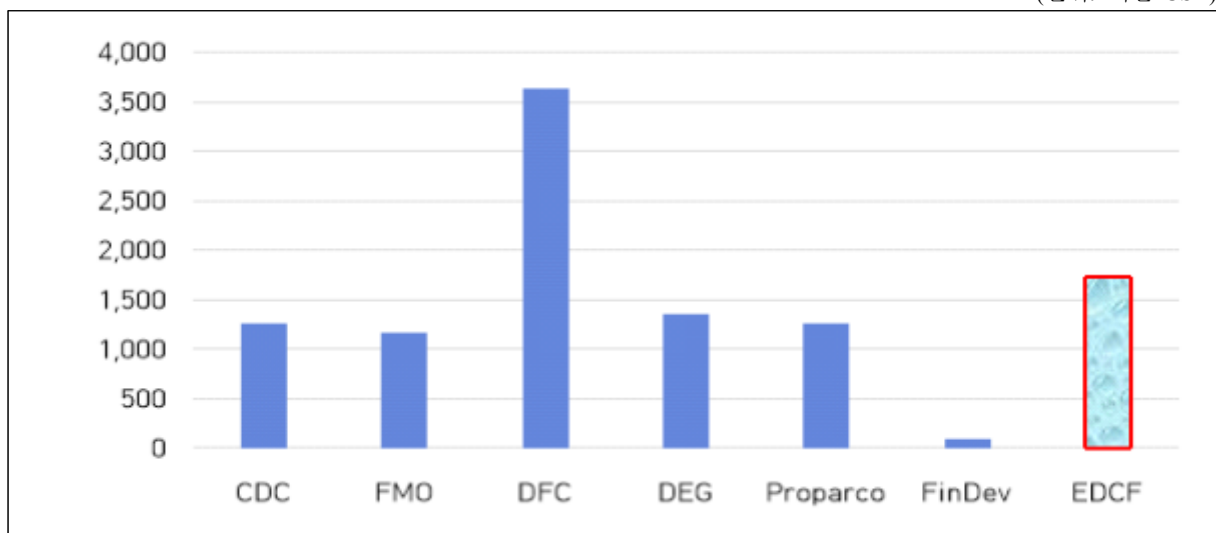
또한 한국은 신생 DFI인 FinDev에 비해서는 훨씬 더 임팩트 있는 개발금융사업을 수행할 수 있는 준비가 되어 있음을 보여준다. FinDev의 설립 배경을 보면 더욱 그러하다. 캐나다의 개발원조는 무상 위주이며 FinDev은 이러한 무상 위주 개발원조의 한계를 극복할 필요가 있다는 캐나다 정부 스스로 인식하에서 설립되었다. 하지만 전통적인 캐나다 원조기관인 CIDA(Canadian International Development Agency)와 이를 이어받은 GAC(Global Affairs

Canada)에는 금융협력 차원의 개발원조를 수행할 역량이 부족하여 금융협력 사업 수행 역량을 갖춘 수출신용기구 EDC(Export Development Canada)의 자회사 형태로, 소규모 자본금만으로 DFI를 설립한 것이다.

이상의 논의로부터 한국에서 EDCF 규모의 DFI를 설립하게 될 때 개발금융시장에서 개발금융 공급자로서 미국을 제외한 타 공여국에 비해 규모 경쟁력은 충분할 수 있는 것으로 보인다.

[그림 2-7] SDG 이후 기간 주요 DFI 연평균 승인액 총 규모

(단위: 백만 USD)



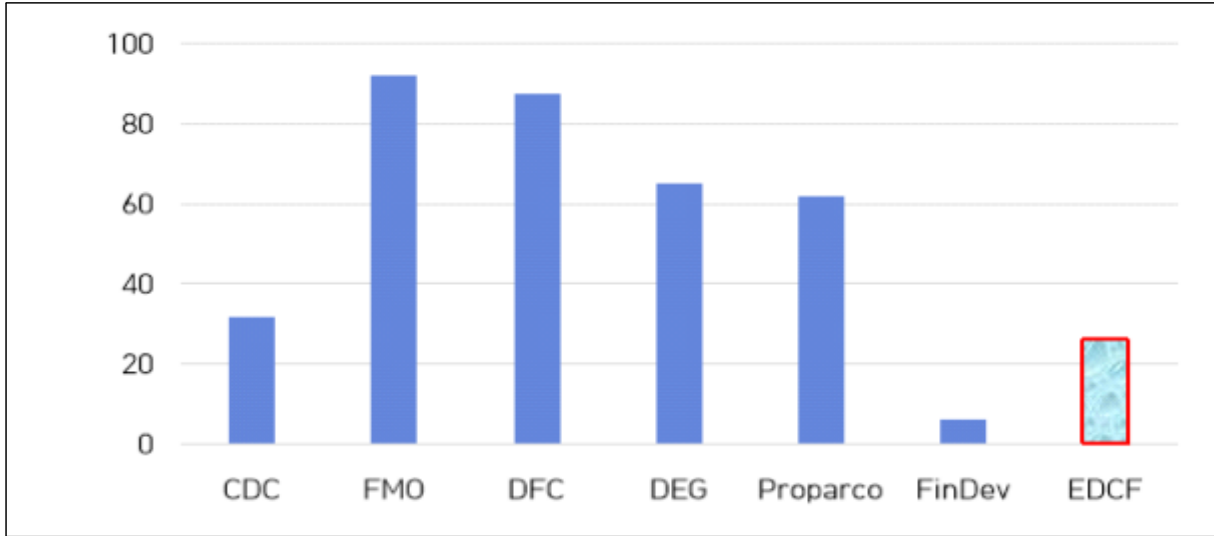
주: 저자 작성

자료: 1. CDC, Our Investments, 2021. 2. FMO, Investment World Map, 2021. 3. DFC, All Active Projects, 2Q 2021. 4. DEG, Investment Database, 2021. 5. Proparco, Our Projects Around the World, 2021. 6. FinDev, Our Portfolio, 2021. 7. EDCF, 수은 내부자료

하지만 연평균 사업 건수를 비교한 [그림 2-8]과 개발사업당 단위 규모를 비교한 [그림 2-9]를 볼 때, EDCF의 금융협력 개발사업의 성격이 기존 DFI와는 사뭇 다르다는 것을 알 수 있다. 5대 DFI의 평균 사업 건수는 67건으로 EDCF에 비해 2.6배가량 높으며, 사업의 단위 규모 역시 5대 DFI의 평균액수는 27백만달러로 EDCF 사업 평균 단위 규모의 40% 수준이다. 심지어는 총 승인액 규모가 가장 큰 DFC의 경우에도 사업 건수가 많아서 그렇지 사업 평균 단위 규모는 41.6백만달러로, EDCF의 단위 규모 66.1백만달러보다 적다. 사업 단위 규모 면에서 미국 DFC와 영국 CDC가 가장 큰 DFI이고 다른 DFI의 두 배 수준임에도, EDCF의 사업 단위 규모는 이보다 훨씬 크다. 이는 EDCF의 금융협력 사업의 성격이 전형적인 DFI의 금융협력 사업과 다르다는 것을 방증한다. 또한 전형적인 DFI의 사업 수행 역량은 상대적으로 소규모의 금융협력을 높은 빈도로 시행하는 것임을 나타낸다. 이러한 사업 수행 방식은 EDCF의 금융협력 사업 수행 방식과는 다르다.

[그림 2-8] SDG 이후 기간 주요 DFI 연평균 사업 건수

(단위: 건)

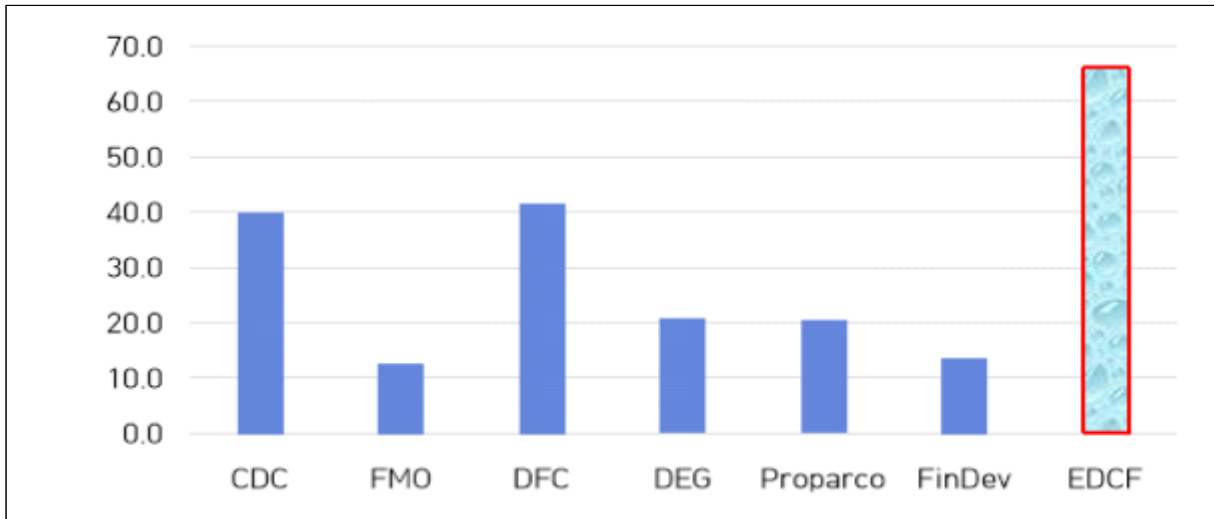


주: 저자 작성

자료: 1. CDC, Our Investments, 2021. 2. FMO, Investment World Map, 2021. 3. DFC, All Active Projects, 2Q 2021. 4. DEG, Investment Database, 2021. 5. Proparco, Our Projects Around the World, 2021. 6. FinDev, Our Portfolio, 2021. 7. EDCF, 수은 내부자료

[그림 2-9] SDG 이후 기간 주요 DFI 연평균 사업 단위 규모

(단위: 백만 USD)



주: 저자 작성

자료: 1. CDC, Our Investments, 2021. 2. FMO, Investment World Map, 2021. 3. DFC, All Active Projects, 2Q 2021. 4. DEG, Investment Database, 2021. 5. Proparco, Our Projects Around the World, 2021. 6. FinDev, Our Portfolio, 2021. 7. EDCF, 수은 내부자료

주요 DFI와 EDCF의 사업 분야 분포를 비교한 <표 2-3>에서도 EDCF의 금융협력 사업의 양상과 주요 DFI의 금융협력 사업의 양상이 다름을 알 수 있다. 주요 DFI 사업의 핵심 분야는 금융서비스이다. FMO, DFC, DFC, DEG, Proparco, FinDev의 금융서비스 분야 사업 승인액 평균 비중은 각각 32.0%, 44.7%, 59.3%, 46.5%, 60.3%로 타 분야에 비해 압도적으로 높

은 반면, EDCF의 금융서비스 분야 비중은 0.04%로 극히 낮다. EDCF의 주력 사업 분야는 교통·물류로 그 비중이 35.8%인 반면, 주요 DFI의 교통·물류 분야 비중은 0.7~5.4%에 그친다. 또한 EDCF의 두 번째 주력 사업 분야인 위생·수자원·보건 분야의 비중은 20.9%이지만, 주요 DFI의 위생·수자원·보건 분야의 비중은 2.7~7.1% 수준이다. 통신 분야와 교육 분야 역시 EDCF의 사업 비중은 8.3% 및 6.5% 수준으로 낮지 않지만 주요 DFI의 이 분야 투자 비중은 매우 낮다. 주요 DFI와 EDCF가 그나마 유사한 비중을 보인다고 할 수 있는 분야는 에너지 분야가 유일하다. 주요 DFI의 에너지 분야 비중은 12.6~30.2% 범위이고 평균 20.6%인데, EDCF의 에너지 분야 비중은 12%로 평균 수준에 미치지 못하는 못하지만 다른 분야에 비해 그 격차가 상대적으로 적다.

<표 2-4>는 SDG 기간 주요 DFI에서 자주 관찰되는 특정 범주 개발금융사업 건수 비중을, 주요 DFI의 개별 및 평균값을 EDCF의 해당 사업 비중과 함께 비교해 보여준다. 주요 DFI의 양성평등 금융사업의 평균 비중은 28.6%로 1/4이 넘으며, FinDev의 경우는 모든 개발금융사업이 양성평등 관련이다. 양성평등 금융은 양성평등을 촉진하는 여성의 역량 강화 관련 사업 혹은 여성창업 등을 지원하는 금융사업이다. 대규모 인프라 사업에 치중하는 EDCF의 경우 양성평등을 주요 목적(Principal)으로 하는 경우의 사업만을 고려하면 그 비중이 매우 낮다. 주요 DFI의 기후변화 대응 금융협력 사업의 평균 비중은 27.5%로 양성평등과 유사한 비중을 차지하고 있다. EDCF의 경우 기후변화 대응 금융협력 사업(주요목적 사업) 비중은 2.5%에 불과하다.

또한 주요 DFI의 34.1% 금융협력 사업이 중소기업을 지원하는 사업임을 알 수 있었던 반면, EDCF의 경우 중소기업 지원 관련 여부 정보는 EDCF 개발사업 DB에 포함되어 있지 않았다. 지원대상이 수원국 기업인 사업의 비중은 DFI 평균 50.3%인 반면, EDCF DB에는 기록이 존재하지 않는다. 지원대상이 공여국 본국 기업인 DFI 사업의 비중은 미국 DFC 44.2%를 제외하고는 낮은 수준이어서 평균 10.6%이나, 구속성 자금이 0이 아닌 EDCF 사업의 비중은 82.8%로 매우 높다. 다만 동 수치가 100% 공여국 기업 지원 사업을 의미하는 것은 아니며, 구속성 자금이 0이 아닌 사업 중 다수 사업이 비구속성 자금 지원을 포함하고 있다.

이상의 특정 범주 사업 비중 패턴에서 보이는 관찰을 요약하자면, 전형적인 DFI 금융협력은 양성평등, 기후변화 대응과 같은 사회경제적 이슈를 해결하고자 하는 중소규모 창업기업 혹은 그러한 창업기업을 지원하는 금융기관을 지원하는 성격의 사업이 주된 사업이며, 이러한 개발사업에 본국 기업뿐 아니라 수원국 기업을 적극 지원하는 방식으로 개도국의 민간부문 개발을 촉진시키는 종류의 개발사업을 시행하는 경우가 많다. 이러한 DFI 개발금융사업은 인프라 구축 위주의 하드코어 개발사업을 시행해 온 EDCF의 금융협력과는 결이 다를 수 있다.

〈표 2-3〉 SDG 이후 기간 주요 DFI 연평균 투자금액 분야 비중 비교

(단위: %)

분야	FMO	DFC	DEG	Proparco	FinDev	평균	EDCF
금융 서비스	32.0	44.7	59.3	46.5	60.3	48.6	0.04
에너지	29.9	30.2	12.9	17.4	12.6	20.6	12.0
농수산업	13.0	1.0	6.8	10.5	23.0	10.9	4.6
위생·수자원·보건	7.1	5.7	2.7	5.4	-	5.2	20.9
교통·물류	3.2	5.1	5.4	0.7	-	3.6	35.8
환경보호 및 재건	5.3	2.5	-	-	-	3.9	-
교육	2.5	1.4	-	1.2	-	1.7	6.5
통신	1.8	1.7	0.6	-	-	1.4	8.3
산업·광업·건설	1.0	5.1	5.2	-	-	3.8	0.9
재난대비·위기대응	3.3	-	-	-	-	3.3	-
사업 및 서비스	0.7	0.5	3.5	0.6	4.1	1.9	-
다부문	-	0.2	1.1	3.7	-	1.7	8.3
도시개발	-	1.9	1.4	14.0	-	5.8	-
대출조정	-	-	1.1	-	-	1.1	-
기타 사회 인프라	0.3	0.1	-	-	-	0.2	2.7

주: 기관별 사업 샘플 기간 - CDC: 2016~2020년, FMO/DFC/DEG/Proparco: 2016~2021년, FinDev: 2018~2021년, EDCF: 2016~2019

자료: 각 DFI와 EDCF의 포트폴리오를 참고하여 저자 작성

〈표 2-4〉 SDG 이후 기간 주요 DFI 특정 범주 사업 건수 비중 비교

(단위: %)

범주	CDC	FMO	DFC	DEG	Proparco	FinDev	평균	EDCF
양성평등 금융	1.5	12.2	21.6	5.9	30.5	100	28.6	0
기후변화 대응 금융	17.2	10.4	17.4	54	14.3	51.7	27.5	2.5
중소기업 금융	5.8	41.3	41.5	46.8	21.6	47.4	34.1	n.a.
수원국 기업 지원	13	36.9	65.9	79.5	11.9	94.8	50.3	n.a.
공여국 기업 지원	1.5	0.5	44.2	12.6	0.5	4.3	10.6	82.8

주: 기관별 사업 샘플 기간 - CDC: 2016~2020년, FMO/DFC/DEG/Proparco: 2016~2021년, FinDev: 2018~2021년, EDCF: 2016~2019

자료: 각 DFI와 EDCF의 포트폴리오를 참고하여 저자 작성

3. 개발금융기관 수립 추진 방안

가. 자원조달 역량 점검

현재 한국의 개발금융협력 역량과 경험에 대한 전 소절의 검토를 통해 몇 가지 사실을 추론할 수 있었다. 첫째, 1987년 이후 오랫동안 축적된 수은 내 EDCF의 유상원조사업 경험

을 통해 한국은 금융협력 차원에서 개발사업을 시행할 수 있는 역량이 축적되어 있다. 둘째, 수은은 국제금융시장에서 AA 수준의 높은 국제신용등급을 유지하면서 다변화된 통화로 외화채권을 발행함으로써, 시장재원을 조달하는 금융협력을 해 온 경험을 축적해 왔다. 특히 최근 아시아 금융권에서 수은과 같은 양질의 시장재원 조달 능력을 갖춘 금융기관은 드물어 공식적 DFI가 존재하지 않는 아시아태평양 지역 공여국 그룹에서 한국이 비교우위를 가지고 있음이 드러났다. 이 두 가지 사실은 한국이 개발금융협력을 수행할 수 있는 충분한 토대를 갖추고 있음을 시사한다. 그리고 이러한 사실들은 한국의 DFI 설립은 출범단계에서는 수은과 연계하여 이루어지는 것이 효율적 방안이 될 수 있음을 의미한다.

하지만 전 소절에서 밝혀진 세 번째 사실은 이제껏 EDCF를 통해 시행해 온 수은의 개발사업은 민간부문 개발 차원에서 시행되는 DFI의 개발금융사업과는 그 종류와 결이 다르다는 것이다. 이는 새롭게 출범해야 할 한국의 DFI는 수은 EDCF의 기존 금융협력 양상과 방식이 아닌 다른 종류의 금융협력을 수행하는 새로운 조직이어야 함을 말해 준다.

EDCF의 기존 금융협력 개발사업은 전형적인 DFI의 개발사업과는 사업의 단위 규모, 시행 빈도, 사업 분야, 그리고 그 목적과 작동 방식 자체가 달랐다. 이러한 사업의 종류와 사업 시행 방식의 차이는 DFI 조직이 당면해야 할 금융협력의 위험 부담의 종류가 다르고, 이에 따른 위험관리 방식과 그를 다루는 인적자본의 종류가 달라야 함을 의미한다. 이와 관련해 조직의 목적과 조직의 운영방식 및 인적자본 간 미스매치가 있을 경우 DFI 생존의 필수 조건인 ‘재무적 지속가능성’이 담보되지 못하고, 재정적으로 지속가능하지 못한 DFI는 실패할 수밖에 없다. 따라서 한국에 신설될 DFI는 수은의 역량 경험을 적극 활용하되, EDCF와는 구분된 거버넌스와 조직운영 방식 및 인력 구성을 검토할 필요가 있다.

나. 인적역량 및 시행조직 구축

한국 DFI 출범을 위한 자원 조달도 중요하지만 한국 DFI의 성공을 위해 정작 중요한 점은 개발효과성과 재무적 지속가능성을 담보하면서 개도국 민간부문을 발전시키는 개발금융사업을 운영할 수 있는 조직과 인력이다. 한국의 개발금융협력 체계는 DFI의 본질에 적합한 개발사업 운영 경험이 부족하다. 따라서 이에 맞는 조직 구성과 인력 확보가 가장 시급한 문제라고 할 수 있다. 이와 관련된 몇 가지 도전과제는 다음과 같다.

첫째, 개도국의 ‘민간부문’ 개발 이슈와 개도국 금융부문에 대한 이해가 정통한 개발경제 및 개발금융 인재의 양성 및 확보가 중요하다. 이를 위한 ‘지식센터(knowledge center)’를 운영할 필요가 있다.

둘째, 민간부문 개발사업과 국제금융시장 운영을 이해하고 위험관리를 할 수 있는 DFI 금융 근육을 가진 투자전문가(investment officer) 인력을 확보하는 것이 중요하다.

셋째, 이를 위해 기존 DFI 및 다자금융기구 DFI와 사업 및 정보 교류를 통해 개발금융 시장의 수요 및 전문인력 현황을 파악해야 한다.

넷째, 개도국과 한국의 민간기업, 특히 중소기업과 창업기업과 임팩트 투자자 네트워크 현황 파악 및 네트워크 구축이 이루어져야 한다.

다섯째, 한국에서 이미 축적해 놓은 개발금융협력 경험자본, 즉 EDCF의 금융협력과 신설 DFI 간 전략적 협조 기제를 구축해야 하며, 이를 한국의 대외국가전략 설계에 반영하는 상위 거버넌스 및 대외협력 통합기획 구조를 구축해야 한다.

이러한 준비가 충분하고 DFI 재정조달 규모가 충분히 커졌을 때, 한국의 개발금융협력을 포함한 국가 전체 대외 경제협력의 효과성 제고를 위해서는 장기적으로 DFI와 EDCF를 아우를 뿐 아니라 제반 개발금융협력을 주관하는 독립적인 한국 국제개발은행(Korean International Development Bank, KIDB)으로 전환하는 발전 단계로 나아가야 한다.

이상의 다양한 제도 및 역량 구축을 실행에 옮길 수 있는 가장 좋은 방안은 타 공여국의 기존 양자 DFI나 다자기구 DFI 해당 기관과 공동 사업을 실제로 진행하는 것이다. 예를 들어 양자 DFI의 경우 가장 유망한 협력기관은 한국 DFI 설립 및 협력에 큰 관심을 가지고 있는 미국 DFC, 독일 DEG, 프랑스 Proparco, 네덜란드 FMO이고, 다자기구 DFI로는 세계은행 산하기관인 IFC와 MIGA이다. 한국 내에 독립적인 DFI 설립 이전이라도 이들 기관과의 협력사업 발굴을 통해 민간부문 개발금융 사업 시행 경험과 네트워크를 구축하는 작업은 서둘러 진행해야 한다.

이를 위한 플랫폼 구축이 필요할 것이다. 예를 들어 수은 내에 양허성 차관을 통한 금융협력사업 경험을 축적한 EDCF와 새로운 개발금융사업을 모색하고 있는 EDPF를 통합한 가칭 ‘개발금융본부’ 설립이 하나의 검토 가능한 방안이 될 것이다. 가칭 ‘개발금융본부’는 큰 거버넌스 변화 없이 공공부문을 대상으로 하는 기존의 양허성 차관 금융협력사업과 민간부문을 대상으로 하는 새로운 개발금융 사업 간 조화와 시너지를 만들어 내는 개발협력 기획 역량을 축적하는 플랫폼을 제공할 수 있을 것이다.

다. 기존 법령 및 제도 관련 개발금융 거버넌스 구축 추진 방안

개발금융 시행이 앞서 제안한 가칭 ‘개발금융본부’와 같은 플랫폼 수준에서 운용되거나 수은 자회사나 독립적 개발금융공사 수준에서 운용되더라도 해결해야 할 몇 가지 법령 및 제도 관련 개선과제가 존재한다.

현재 EDCF는 「대외경제협력기금법」 제4조에 따라 정부(또는 관련단체)의 출연금, 차입금 및 기금운용 수익으로 재원을 조성하며, 한국수출입은행이 채권발행, 차입 등을 통해 조성한 자금과 EDCF에서 지원되는 이차보전액으로 재원을 조성하므로, 법률적 요건으로는

차입금으로 재원을 조달할 수 있는 여지는 있다. 하지만 실질적으로 EDCF에서 차입을 통해 재원 조달한 경험이 축적되어 있지 않아 차입금 조달 시, 특히 해외시장에서 차입금을 조달할 때 신용등급 설정에 문제가 있어 EDCF 스스로 개발금융 재원을 시장재원으로 차입하기에는 무리가 있다. 또한 EDCF의 본질적 성격이 고양허성 개발사업 시행기관으로 한정되어 있는 현 상황에서 차입을 할 경우 역마진이 크게 나서 장기적 재무건전성이 악화될 것이 예상되서 현 EDCF 성격을 유지하는 한 개발금융기관의 플랫폼 역할을 감당하기에 어려움이 있을 것이다.

「대외경제협력기금 운용관리규정」(행정규칙) 제4장에서 밝히고 있는 바와 같이 EDCF는 개발사업차관, 기자재차관, 프로그램차관 등 다양한 차관상품을 시행할 수 있으며, 차주 대상에는 개도국 정부와 법인이 모두 포함된다. 즉 EDCF에서 개도국 민간부문을 대상으로 개발금융 사업을 할 수 있는 법적 인프라는 갖춰져 있는 상황이다. 하지만 개도국 법인이 차주가 되는 경우, 개도국의 중앙정부, 중앙은행 또는 국제개발금융기구가 발생한 지급보증서를 담보로 제공해야 하므로, 개도국 민간부문 법인을 대상으로 개발금융 사업을 하려고 할 경우에도 사실상 개도국 정부가 지원하는 사업만 시행할 수 있다는 한계가 있다. 즉 앞서 논의한 개도국 민간부문의 위험을 관리함으로써 개발의 사각지대에 진출할 여지가 제한되는 것이다.

또한 운용관리규정의 상위 법령인 「대외경제협력기금법」 제8조에서 EDCF는 일반적인 금융지원(수은 금융지원 포함)이 곤란한 경우에만 자금 지원을 할 수 있도록 역할을 부여하고 있어 지원 가능한 민간기업 개발사업을 발굴하는 데에 실질적 제한이 있다.

경협증진자금(EDPF)은 수출입은행 내규에 따라 지원대상자를 개도국 정부, 중앙은행, 법인 등으로 정하고 개발금융 시행의 물꼬를 트기 위해 조성되었으며, 수은 신용등급을 바탕으로 차입금 조달을 수월하게 하여 개발협력의 정부예산 의존도를 줄이고 개발사업의 효과성을 증진시킬 수 있도록 조직되었다. 현재의 EDPF 거버넌스가 재원조달 관점에서는 장점이 될 수 있으나, 이로 인해 수은의 금융지원은 ‘우리나라와의 경제교류 증진을 촉진하기 위하여 매우 중요하다고 인정되는 사업’이어야 한다는 조건(수은법 제18조 제5항)을 벗어나 우리나라 기업의 직간접 참여가 없는 민간부문 개발사업 참여를 지원하는 것에 한계가 있을 수 있다.

개발금융 시행 시 우리 기업의 직접 참여 요건을 부과하는 구속성과 그렇지 않은 비구속성에 관한 선택은 제1절에서 논의한 바와 같이 공여국마다 그 선택이 다르다. 하지만 그 규모가 큰 주요 개발금융기관들은 대체로 비구속성을 선택하고 있다. 이는 기존 선진 공여국에서는 개발금융뿐 아니라 대부분의 개발협력사업에서 구속성보다는 비구속성 사업의 확장성이 궁극적으로 더 크다고 판단하기 때문이다. 특정 공여국이 모든 분야의 개발협력 사업에 진출할 수 있는 절대우위를 갖춘다는 것은 불가능한 일이고, 각 공여국이 비교우위를

갖추고 특화하는 방향으로 발전하는 것이 개발효과성 증진에 도움이 된다. 즉 선진공여국은 비교우위를 갖춘 사업에 집중하여 비구속성을 원칙으로 사업발굴을 하는 것이 사후적으로 본국 기업의 개도국 진출에 훨씬 유리하다는 것을 이미 알고 있다. 이러한 관점에서 비구속성을 원칙으로 하는 개발금융 거버넌스를 갖추는 것 역시 중요한 우리 개발협력 제도 개선 추진 방안의 하나가 될 것이다.

제3장

국제개발협력 거버넌스 혁신

제1절 현황 및 쟁점

정부는 2010년 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee) 가입 이후 지난 10여 년 동안 ODA 예산의 확대와 함께 원조정책의 선진화를 위해 지속적인 노력을 기울여 왔다. 특히 국제개발협력위원회를 중심으로 ODA 통합과 조정을 강화하고, 관계부처 협의체를 통해서 기관 간 협업과 사업효과성 제고를 위한 적극적인 정책을 추진하였다.⁴⁾ 그중에서도 유·무상 분리체제로 인한 원조추진체제의 분절화로 인해 ODA 효율성과 효과성 저해를 해결하기 위한 연계노력에 중점을 두어 왔다. 대외적으로도 OECD DAC 가입 이전 2008년에 실시된 ‘특별 동료검토(DAC Special Review of Korea)’에서부터 유·무상 분리체제로 인한 일관성, 효율성 문제가 지적되었고,⁵⁾ 이를 개선하기 위한 범부처 차원에서 ODA 시행기관 차원의 연계와 협력이 강조되어 왔다. 유·무상 연계를 위한 협업의 필요성은 DAC 가입 이후 정식으로 수검한 2012년 및 2018년 동료검토(Peer Review)에서도 주요 쟁점으로 부각되었다.

이에 따라 ODA 총괄 조정기구로서 2010년 국무조정실 내 개발협력정책관실이 신설된 이후 ODA 거버넌스 개선과 유·무상 연계는 국제개발협력 선진화 방안, 국제개발협력 중기 전략 및 연도별 시행계획에 지속적으로 핵심 정책과제에 포함되었다. 특히 2010년 국제개발협력 선진화 방안 이후 2012년 ‘국제개발협력 제도 개선계획’은 원조시스템의 효과적 개편을 위한 첫 번째 계획으로 ‘유·무상 연계강화’를 포함하고 사업발굴 및 선정과정부터 연계사업 추진을 강화하고, ODA 관계기관 간 협력체계의 토대를 마련하여 CPS 차원에서 유·무상 연계가능 사업목록을 반영하고 추진 상황을 상시 관리하도록 하였다. 그동안 ODA 예산은 2010년 1조 3,411억원에서 2020년 3조 4,270억원으로 증가하였고, 정부는 2023년도에도 4조 5,450억원으로 규모를 크게 늘이기로 하였다. 이와 같이 원조예산이 지속적으로 확대됨에 따라 ODA 시행기관이 45개로 증가하고, 사업을 담당하는 추진기관(실시기관)

4) 권율 외(2021a), 『ODA 시행기관의 성과관리체계 개선방안 연구』, ODA 정책연구 20-01. 대외경제정책연구원, p. 22 참조

5) 이해경(2013), 「한국 동료검토 결과와 한국의 ODA의 과제」, 『국제개발협력』, KOICA, p. 36 참조

은 150여 개에 달하고 있어서 사업의 중복 가능성과 비효율적인 거래비용은 지속적으로 늘어날 것으로 우려되고 있다(<표 2-1> 참조).

〈표 3-1〉 ODA 시행기관의 양자예산 규모 및 실시기관 운용 현황(2021)

(단위: 억원)

구분	소관부처/기관	2021년 ODA예산(A)	양자원조 규모 (다자성 양자 제외)	실시 기관 (B)	실시기관별 평균예산 (A/B)	사업건수 (C)	사업당 평균예산 (A/C)	
상위	한국수출입은행	12,582.0	12,582.0	1	12,582.0	171	73.6	
	한국국제협력단	8,536.8	7,989.7	1	8,536.8	699	12.2	
	외교부	3,787.1	1,275.0	4	946.8	58	65.3	
	기획재정부	3,352.1	730.2	4	838.0	138	24.3	
	농림축산식품부	1,005.8	278.4	8	125.7	53	19.0	
	교육부 ¹⁾	765.0	737.2	13	58.8	94	8.1	
	보건복지부	677.4	407.0	8	84.7	46	14.7	
	산업통상자원부	521.1	492.2	5	104.2	58	9.0	
	농촌진흥청	260.8	256.5	1	260.8	29	9.0	
	국토교통부	227.4	209.7	11	20.7	28	8.1	
	인사혁신처 ²⁾	219.7					219.7	
	과학기술정보통신부	195.9	170.0	14	14.0	56	3.5	
	환경부	173.2	69.8	8	21.7	25	6.9	
	산림청	167.3	66.7	2	83.7	19	8.8	
	고용노동부	142.2	56.9	4	35.5	11	12.9	
	해양수산부	118.6	74.8	12	9.9	25	4.7	
	행정안전부	110.1	79.7	6	18.3	36	3.1	
	중위	국무조정실	98.4	64.7	4	24.6	14	7.0
		질병관리청	88.7		2	44.3	2	44.3
관세청		85.9	55.2	2	43.0	12	7.2	
문화체육관광부		78.7	60.9	7	11.2	14	5.6	
지방자치단체(10개) ³⁾		76.4	72.9	13	5.9	23	3.3	
여성가족부		72.5	9.7	3	24.2	5	14.5	
법무부		55.2	31.0	2	27.6	6	9.2	
기상청		48.1	40.8	2	24.1	8	6.0	
식품의약품안전처		45.4	19.0	1	45.4	9	5.0	
문화재청		27.1	26.1	3	9.0	10	2.7	
통계청		25.6	24.4	1	25.6	8	3.2	
경찰청		21.9	21.9	4	5.5	4	5.5	
교육청 ⁴⁾		17.7	17.7	1	17.7		1.0	
특허청		15.8	8.4	2	7.9	7	2.3	
하위	중앙선거관리위원회	4.4	4.4	1	4.4	3	1.5	
	감사원	3.0	3.0	1	3.0	5	0.6	
	조달청	1.8		1	1.8	1	1.8	
	공정거래위원회	1.3	0.9	1	1.3	3	0.4	
	국민권익위원회	0.8	0.8	1	0.8	1	0.8	
총 합계 ⁵⁾	33,611.2	25,937.6	155	216.8	1,682	19.8		

주: 1) 교육부 실시기관은 31개 기관에 달하나 19개 국내 대학과 연구재단 협력사업은 하나로 통합하여 13개 기관으로 조정

2) 인사혁신처는 국제기구고용휴직제도 운영

3) 지방자치단체 10개 기관 합산.

4) 교육청 예산은 교육부 매칭사업(교류협력국 교육정보화 지원)으로 기관 수(1개) 및 사업건수(17개)에는 미포함

5) 다자협력 중 국제금융기구 출자금 1,191억원, 양허성기금 2,298.9억원은 ODA 총 규모에는 포함되나, 기관별 사업예산에는 미포함되어 전체 ODA 총액 3조 7,101억원 중 3조 3,611억원만 계상됨

자료: 국제개발협력위원회, 2021년 예산확정액 기준으로 소관부처별 사업실시기관 조사 작성

출처: 권을 외(2021a), 『ODA 시행기관의 성과관리체계 개선방안 연구』, 대외경제정책연구원, pp. 41~42 참조

다수의 ODA 시행기관이 부처·청 산하의 공공기관을 통해 원조사업을 실시하고 있어서 ODA 수행체제가 다층화되어 있고, 시행기관별로 사업계획 수립과 사업집행이 분화되어 사업연계와 ODA 성과관리가 취약한 실정이다. 개별사업의 집행을 담당하는 ODA 사업 실시기관도 사업영역을 다각화하고 프로젝트 비중을 지속적으로 확대하고 있기 때문에 성과 중심의 ODA 추진체계를 수립하는 데 많은 제약요인으로 작용하고 있다. 특히 ODA 시행기관의 주요 산하기관이 다양한 협력사업의 집행과 관리를 담당하는 ODA 사업 실시기관의 역할을 맡고 있어서 시행기관 내 사업 간 연계나 조정도 쉽지 않다.⁶⁾

이에 따라 정부는 ‘새 정부 국제개발협력 추진방향’에 따라 대형·패키지사업을 발굴·추진하고 ODA 전문인력 양성·지원, 체계적 성과관리 확산, 대국민 인식 제고 등을 통한 선순환 ODA 생태계 조성에 나서고 있지만,⁷⁾ 사업 간 연계와 조정을 강화하여 ODA 시너지를 창출하고, 주요 수원국에 대한 전략적인 패키지사업 발굴뿐만 아니라 사업 지원방식 개선이 시급한 실정이다.

신정부는 ‘선진국형 국제개발협력 추진’이라는 새정부 국정과제를 추진하기 위해 새정부 국제개발협력 추진방향(2022. 6. 30., 국제개발협력위원회 의결)을 수립한 바 있다. 경제 위상에 걸맞은 세계 10위권의 ODA 공여국으로 도약하겠다는 비전을 제시하고, 전략성을 보완하여 개도국에 실질적인 임팩트를 줄 수 있도록 패키지화·대형화·브랜드화를 본격 추진하기로 한 것이다.

이에 따라 정부-민간부문과 연계가능사업을 발굴하여 개발효과성 제고를 위한 포괄적이고 통합적인 지원체제 수립이 시급하다. 새로운 성장기회를 제공하게 될 개도국과 협력기반을 확대하기 위해 지원효과가 큰 대표적 협력사업을 발굴하고, 민간부문과의 연계 강화를 통해 대규모 전략사업 추진 기반도 넓혀 나가야 할 것이다. 범정부 차원에서 민관협력을 통한 재원조달 방식 다변화와 사업연계를 통한 ODA 시너지 창출 및 민간부문과의 연계 강화와 대규모 전략사업 추진 기반을 강화할 필요가 있다.

특히 대규모 인프라사업의 경우 PPP 사업을 기반으로 민간재원을 적극적으로 활용하고, 수원국의 정책자문 및 컨설팅서비스를 확대하여 정책경험 공유, 마스터플랜 수립, 타당성 조사, 역량강화를 위한 통합서비스를 확대해 나가야 한다. 또한 PPP 사업을 포함해 대형 인프라 사업을 발굴하기 위해 EDCF와 KOICA, KIND, KOFIH 등 전문기관 간 협의체를 강화해야 한다.

6) 권을 외(2021a), p. 40 참조

7) 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr), 「세계 10위권 ODA 국가로 도약」, 2022. 6. 30., 자세한 내용은 국무조정실 보도자료 참조

제2절 ODA 사업연계 협의체와 운용 현황

그동안 정부는 통합적인 사업추진제 수립을 위해 중점협력대상국을 선정하고 유·무상 통합정책협의를 확대해 왔다. ODA 총괄기관인 국무조정실 조정을 통해 연계사업을 발굴하고, 사업선정을 위해 후보사업 중 연계 필요사업을 상시 검토하는 한편, 유·무상 연계강화를 위한 별도의 예산도 마련하였다. 즉 기재부 예산실은 2018년부터 ODA 융합예산을 별도 편성하고, ‘융합ODA 추진계획’을 수립하여 협업예산을 지원하였다. 연계 기반을 강화하기 위해 유·무상 원조기관인 KOICA-EDCF 간 실무협의 실시 및 본부-현장에서 인력 및 정보 교류 확대, 재외공관 현지협의체 중심의 연계사업 발굴·건의 확대, KOICA-EDCF 현지사무소의 one roof 사용도 추진되었다.

그동안 유·무상 연계 및 무무상 연계 등에 대한 사전협의를 위해 국제개발협력사업협의회(국사협), 범부처 EDCF 사업심의위원회, 기재부 융합예산 등 다양한 연계 플랫폼 및 협의채널이 있다. 국사협의 경우 유·무상 연계를 위해 분야별 공동프로그램을 발굴 중이지만, 대외전략 및 정책 부합성보다는 기관별 사업연계 및 협업 위주로 운영되고 있다. EDCF 중심의 무상연계를 위한 범부처 EDCF 사업심의위원회는 KOICA, KOFIH, KSP·EIPP, 국토부 등 다양한 무상기관과의 연계를 적극 추진 중이다. 무상 ODA의 통합적, 효율적 추진을 위한 무상개발협력 전략회의도 운영되고 있다. 최근에는 전략적 패키지 사업선정을 위해 사업발굴 단계부터 연계 사업을 적극 고려하기 위해 국조실 국제개발협력본부 주관하에 ODA 사업전략협의회를 구성하고(2021, 9.), 정부부처, 공관, 공공기관, 민간전문가들이 참석하여 ODA 패키지사업을 논의하고 있다.

1. ODA 사업전략협의회

유·무상 연계사업의 제도적 기반은 2020년 「국제개발협력기본법」 및 시행령 개정과 함께 보다 강화되었다. 기본법과 시행령 개정에 따라 국제개발협력위원회의 ODA 컨트롤타워로서 실질적이고 통합조정 기능이 강화됨에 따라 「국제개발협력법」(제14조)에 따라 사업계획이 포함된 ‘국제개발협력 종합시행계획’을 매년 의결하고, 전략과 사업 간 연계, 유상·무상사업 및 양자·다자사업 간 연계·조정을 통해 ODA 사업의 효율성·효과성을 제고하는 데 중점을 두고 있다.

2021년 2월 국조실에 국제개발협력본부가 설치됨에 따라 유·무상 연계를 전담하는 연계조정과도 신설되었다. 「국제개발협력기본법」과 시행령 개정을 기점으로 발굴 단계부터 연계 사업에 대한 우선적 예산 배정을 위해 국정과제, 대내외 정책, 종합전략 및 분야별 전략을 분석하고, ODA 사업의 전략부합성 심사를 위한 세부기준을 통해 사업 우선순위와 자원 배분계획을 수립하고 있다. 특히 국제개발협력 종합기본계획 및 연도별 자원배분계획 등

ODA 유관전략 분석을 통해 사업연계계획(연도별)을 수립하고, 시행기관의 사업계획서를 토대로 유상·무상 간, 양자·다자간, 무상 간 연계사업을 발굴하고 있다. 한편 연계 가능사업 관련 시행기관과의 협의를 지원하기 위해 주관기관·시행기관이 참여하는 유·무상 연계 협의회를 통한 유·무상사업 연계·조정을 지원하고 있다.

국제개발협력본부는 주요 수원국별 전략 패키지사업 기획·발굴에 중점을 두고 있는데, 수원국 지원 효과 극대화 및 우리 ODA 경쟁력 제고를 위해 공공·민간을 포괄하는 유·무상 연계 패키지사업 발굴을 위해 2021년부터 ‘ODA 사업전략협의회’를 정기적으로 개최하고 있다. 국조실 국제개발협력본부 연계조정과의 주도하에 유·무상-무무상-민관연계를 포괄하는 패키지사업 기획·발굴을 위해 중점협력국을 대상으로 정부, 공공기관, 기업, 시민사회 등이 폭넓게 참여하여 협업 가능한 패키지사업을 다양하게 협의해 왔다.

국조실 국제개발협력본부 주관으로 2021년 9월 개최된 제1차 ODA 사업전략협의회에서 KOFIH-EDCF 캄보디아 질병관리센터 건립사업 등이 패키지협의회에서 논의된 바 있고, 그동안 6차례 ODA 사업전략협의회를 추진하여 정책 부합성이 높은 국가와 분야별로 사전기획을 강화하여 전략적 패키지 사업 발굴 및 선정을 위한 정책적 노력을 확대해 왔다. 그러나 유·무상 연계사업의 사전적 발굴과 연계, 기관 간 협업이 통합적·체계적으로 이루어지기 위해서는 전략적 패키지사업 발굴과 선정을 위한 부처 간 통합적인 체계는 아직 미흡한 상황이다. 그동안 전략 및 계획 수립, 발굴 단계의 연계조정을 위한 제도 및 틀은 강화되었지만, 개별부처, 기관 차원에서 유·무상 연계사업을 추진할 때 활용할 수 있는 사업주기, 절차별 추진지침 및 상시적 지원체제는 아직 충분하지 않기 때문이다.

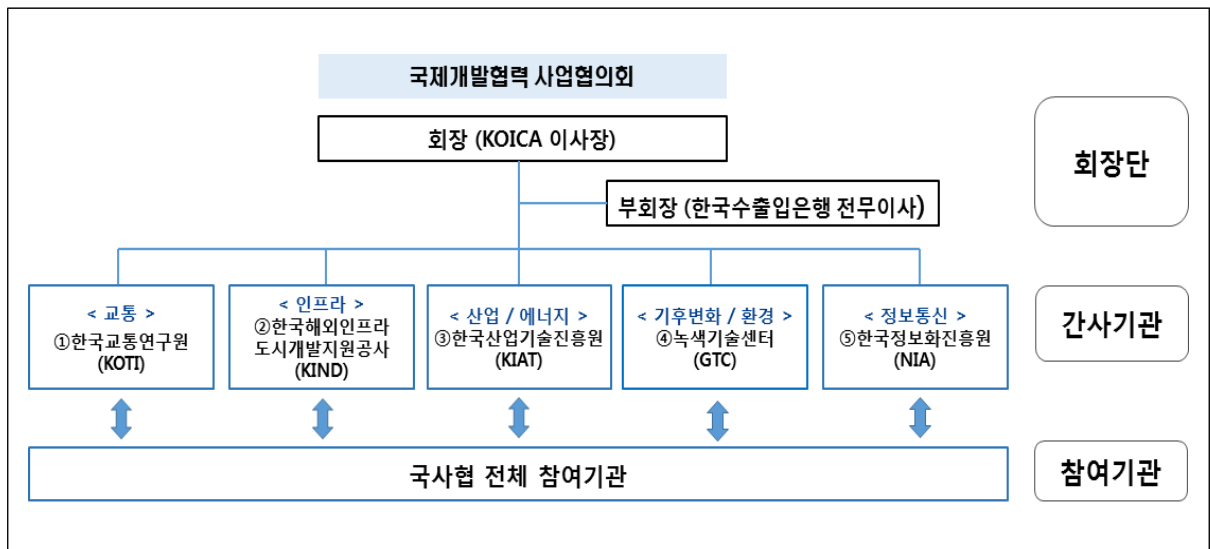
2. 무상개발협력전략회의

무상원조 주관기관인 외교부는 2020년 전면 개정된 「국제개발협력기본법」에 따라 무상원조 제반사항을 총괄 심의·조정하는 최고위급 협의체로서 ‘무상개발협력전략회의(이하 전략회의)’를 운영하고 있다. 전략회의는 무상원조를 체계적·통합적·효율적으로 이행하기 위한 무상원조 분야 정책 및 전략 수립, 무상원조 사업의 심사 및 조정, 무상원조 사업 이행 점검 및 지원에 중점을 두고 있다. 외교부 등 14개 무상원조 관계부처와 한국국제협력단(KOICA), 한국수출입은행 등이 참석하여 무상 분야 국제개발협력 시행계획(요구액 기준)과 분야별 무상 ODA 추진전략을 심의하고 있다. 2021년 3월 전략회의 출범으로 통합적인 무상원조 추진을 위한 제도적 기반을 마련한 외교부는 매년 전략회의를 토대로 시행기관과의 긴밀한 협업을 통해 보다 효과적인 개발협력을 추진하기 위해 노력하고 있다. 전략회의를 토대로 시행기관과의 긴밀한 협업을 통해 보다 효과적인 개발협력사업 발굴 및 선정을 위해 시행기관 간의 다양한 협의체를 운영하고 있다.

특히 KOICA의 국제개발협력 사업협의회(이하 국사협)는 무상사업 중복추진 방지 등을 위한 실무협의 성격을 가지고, 국사협 선정사업도 상기 외교부 협의체를 거쳐 사업 추진 여부가 최종 확정되고 있다. 당초 국제개발협력 사업협의회(국사협)는 통합적 ODA 추진을 위한 융합 ODA 발굴 협의체로서 2018년 12월 40여 개 기관이 참여하는 협의체로 공식 발족하였다. 기재부 예산실이 2018년부터 융합예산을 별도로 편성하고, 수원국 중심의 ‘융합 프로그램’을 통해 인프라 구축, 시스템 개선, 정책자문을 지원하였기 때문이다.

KOICA 이사장이 회장을, EDCF 전무이사가 부회장을 맡고 있으며, 기관 간 공동기획을 통해 기관 간 융합 ODA 사업을 형성하고, 기관 간 정보 공유 및 사업참여의 플랫폼을 마련하고 있다. 특히 사업발굴에 필요한 개발 전문성 및 예산 지원을 통해 ODA 및 비 ODA 시행기관 간 정보공유와 협업을 통해 ODA 사업의 효과성을 제고하고 기관 간의 공동사업을 발굴하기 위한 것이다.

[그림 3-1] 국제개발협력 사업협의회 조직도

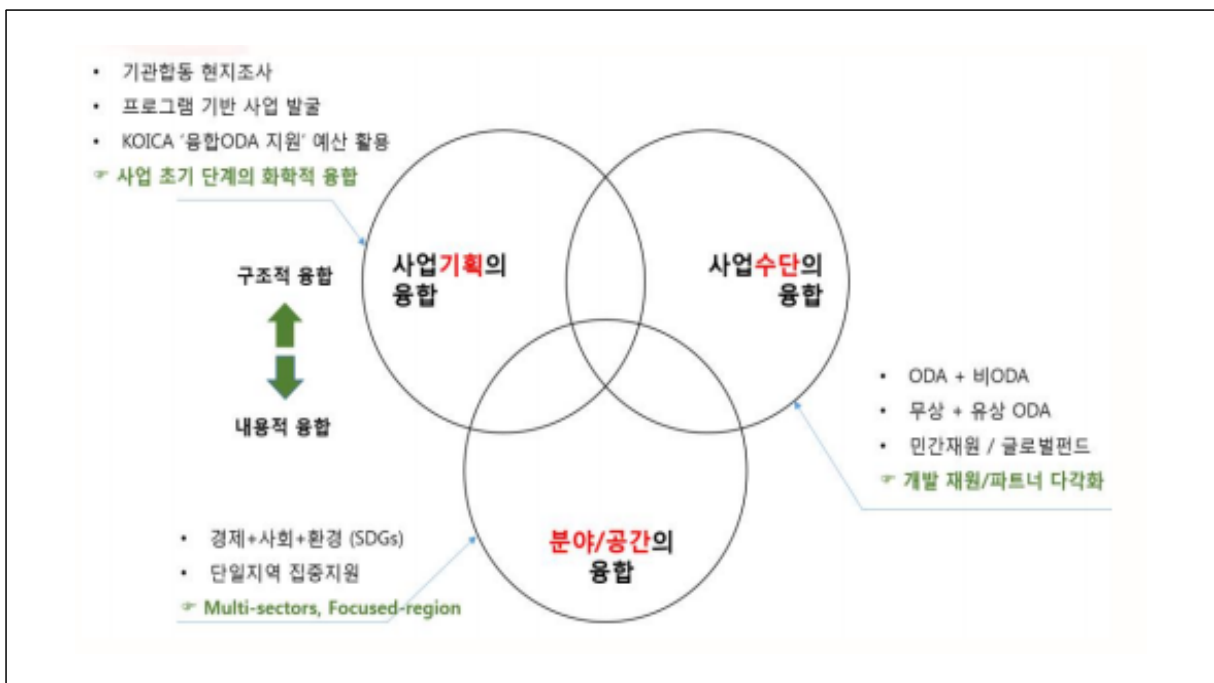


자료: KOICA 보도자료, 2019. 5. 10.

기관 간 정보 공유 및 협업·참여 기반을 확충하고 사업발굴에 필요한 개발 전문성 및 예산을 지원하는 유·무상 연계 플랫폼으로 운용하기 위해 교통, 인프라, 산업·에너지, 기후변화·환경, 정보통신 등 주요 분야별로 간사기관을 설정하여 주요 연계사업을 협의하고 융합 ODA 예산으로 10억원(2019년)이 배정되어 공공기관과 주요 기관들이 참여하였다. 간사기관은 한국해외인프라 도시개발지원공사, 한국교통연구원, 한국산업기술진흥원, 녹색기술센터, 한국정보화진흥원 등 5개 기관이 맡고 있으며, 40여 개 참여기관이 협업을 통한 시너지 창출 등을 위한 협의체로 구성되어 있다.

그동안 국사협은 참여기관 간의 협의하에 정부정책(신남방정책, 통합적 ODA 추진)에 부합하는 공동 융합프로그램을 수립한 후, 프로그램에 맞는 기관별 연계사업을 기획하고 있다. 이러한 방식은 ODA 분절화 문제 극복과 개발협력사업 효과성 제고에 기여하기 위한 것이다. 국사협의 사업연계는 시행기관 간의 정보공유와 협의 수준을 넘어서서 사업기획, 사업수단, 사업지역(분야)의 연계를 고도화하기 위한 구조적인 접근과 내용적 융합을 도모하고 있다.

[그림 3-2] 국제개발협력 사업협의회(국사협) 설립 목표



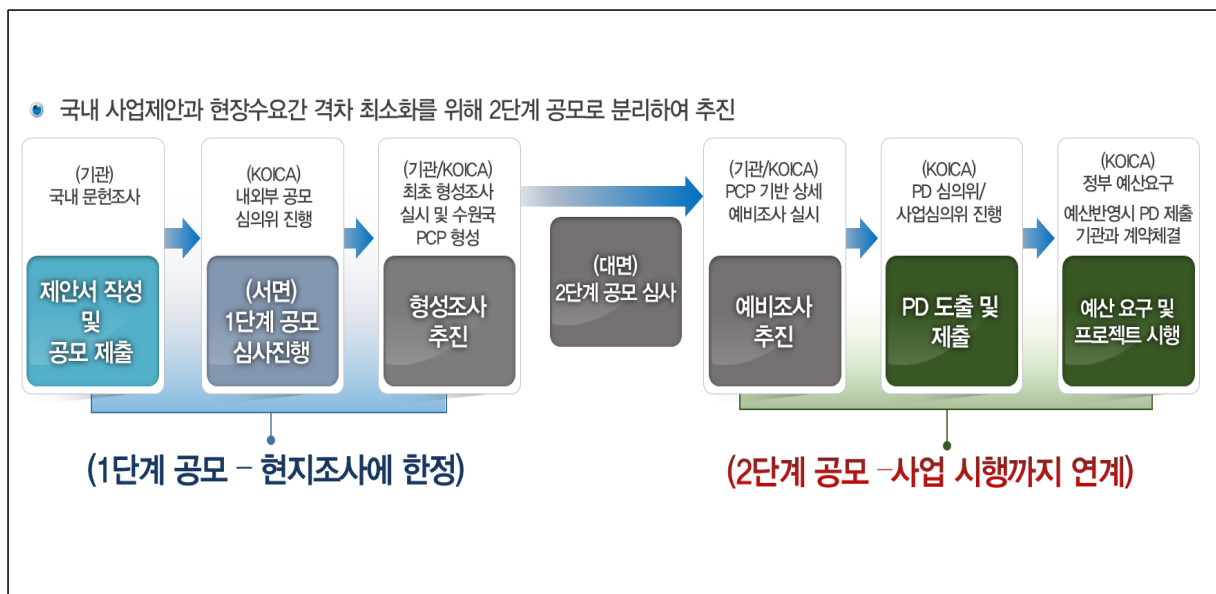
자료: KOICA 홈페이지

우선 사업기획단계에서 지원전략 수립 및 사업발굴 단계에서 기관공동 현지조사 및 사업타당성 조사를 통해 공동으로 사업을 준비하고, 프로그램 기반의 사업 발굴 및 형성을 추진하는 것이다. 또한 사업유형에 따라 기술협력과 자금협력의 적절한 사업연계를 추진하고 유상과 무상의 역할 분담과 민간부문 자원 및 참여에 대한 검토가 필요하다. 사업지역(분야)의 연계 측면에서 경제·사회·환경 등을 고려한 분야·지역 차원의 포괄적이고 통합적인 사업연계가 필요하고, 사업분야와 지원대상지역을 집중하여 경제·사회·환경을 고려한 SDGs 이행이 가능해 진다.

따라서 국사협의 사업운영은 ODA 사업을 시행하려는 복수기관이 사전에 공동 프로그램을 수립한 후, 프로그램 계획에 따라 각 기관별 사업을 형성·시행하는 방식이다. [그림 3-3]을 살펴보면, 국사협 공모 절차는 국내기관의 사업제안과 현지수요 간의 격차 최소화를 위

해 2단계로 구분하여, 형성조사와 예비조사를 별도로 추진하고 있다. KOICA의 ODA 사업 추진 경험과 현장 네트워크를 타 기관들의 분야 전문성과 결합, 공동으로 신규사업을 기획하고 있으며, 현지 합동조사를 통해 타당성 확인 후 사업계획 구체화하며, 필요시 EDCF의 유상원조를 결합하여 대규모 인프라사업이 추진될 수 있도록 하였다. 2021년 국제개발협력 종합시행계획에 따라 그동안 운용실적을 살펴보면 2019년 19건, 2020년 25건의 사업을 발굴했으며, 총 54개의 융합사업이 추진된 것으로 나타나고 있다.

[그림 3-3] 국제개발협력 사업협의회 공모 절차



자료: KOICA 홈페이지

3. 범부처 EDCF 사업심의위원회

기재부는 유·무상 연계 활성화를 위해 2020년 10월 범부처 EDCF 사업 심의위원회를 신설하여 EDCF 주관으로 사업 분야별 협의채널을 구축하고, EDCF 사업효과성 제고를 위해 국내 무상 ODA 기관과의 협업을 추진하고 있다. 무상기관 전문성을 활용하여 EDCF-무상기관 간 시너지효과 창출 등이 가능한 협력방식을 사업 단계별로 유형화하고, 유·무상 연계사업 발굴·점검을 위해 범부처 사업심의위·분과회의를 활성화하고 있다.8) 주요 원조수행기관 간 업무협약을 체결하고, 범부처 사업심의회와 4개 분과회의를 통해 분야별로 유·무상 연계사업을 논의하고 있다. 사업연계를 효율적으로 운영하기 위해 교통·보건의료·기후환경·ICT·기타 등 분과회의를 통해 EDCF 운용전략에 부합하는 사업을 발굴하고 구체화

8) 기획재정부(2022. 1. 25.), 「EDCF 경쟁력 제고를 위한 대내외 파트너십 강화방안」, 기금운용위원회 의결안건, p. 6 참조

하는 데 중점을 두어 왔다. 2020년 10월, 2021년 12월 범부처 EDCF 사업심의위원회를 통해 EDCF 전후단 무상 ODA 연계사업 및 EDCF 연계를 희망하는 해외 인프라 사업 연계와 기관 간 협의를 추진해 왔다.

〈표 3-2〉 기재부(EDCF)의 범부처 EDCF 사업심의위원회 현황

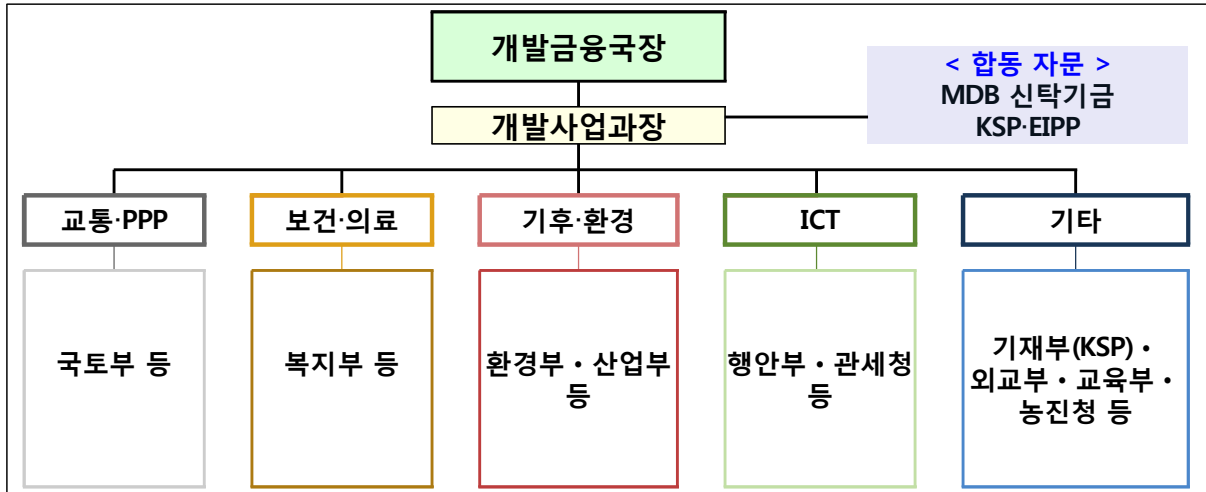
연도	진행 회의	주요 내용
2020	본회의	EDCF 전후단 무상 ODA 연계희망사업 및 EDCF 연계 희망 해외 인프라 사업 등 연계 추진
2021	분과회의(교통·PPP, 보건·의료, 그린·디지털), 본회의	
2022	분과회의(교통·PPP, 보건·의료, 기타, 기후·환경, 및 ICT), 본회의	

자료: EDCF

기재부는 개발금융국장 주재하에 EDCF 사업심의위원회를 추진하고 있으며, 국토부, 보건복지부, 산업부, 환경부, 교육부 등 주요 부처와 산하기관이 참여하고 있다. 기관별 후보 사업 현황, 사업승인 우선순위, 연계 수요분야 등 개별사업 추진과 관련된 실무정보 교류를 확대하고 민간 참여를 확대하여 전문적이고 심도 있는 논의를 추진해 왔다. 예를 들어 EDCF의 양허성 차관사업의 경우 병원건립사업 추진 시 ‘사업준비(무상)-인프라구축(EDCF)’ 및 ‘인프라구축(EDCF)-운영지원(무상)’ 형태의 연계로 개발사업의 지속가능성 및 원조효과성 제고를 위한 것이다. 따라서 무상기관의 EDCF 사업에 대한 운영관리(O&M) 기술협력(의료진 역량 강화, 의료기기 관리 등)뿐만 아니라, 공동기획·사업모듈 개발 등 협력방식 다양화를 추진 중이다. 이를 위해 EDCF는 보건 분야 무상사업 실시기관인 한국국제보건의료재단(KOFIH, 2020. 2.), 보건산업진흥원(2021. 5.) 등과 기관 간 양해각서(MOU)를 체결하고, 정기적으로 정례협의를 추진하고 있다.

EDCF의 경우 KOICA 협업 강화를 위해 정례협의를 실시해 왔으며, 2020년 중 EDCF-KOICA 연계사업이 총 6건 지원된 바 있다. 우즈베키스탄 국립아동병원 건립사업(EDCF)과 아동병원 의료인력 강화사업(KOICA) 등 유상과 무상사업과 연계가 강화되었다. 보건전문 무상 ODA 기관인 KOFIH와의 업무협약 체결을 통해 유·무상 협력모델을 마련하고 2020년의 경우 연계사업을 7건 추진하였는데, EDCF 병원건설사업과 기자재 공급에 KOFIH는 병원, 기자재 운영 등 사후관리를 맡았다.

[그림 3-4] 범부처 EDCF 사업심의위원회 운영체제



자료: EDCF

EDCF는 인프라사업에 대한 자금지원 역량을 보유하고 있는 대표적인 기관으로서 기술 협력 등과 사업연계 필요성이 높으나, 기관 간 사업운영 방식이 상이하기 때문에 사업 매칭이 어렵고 인프라 사업의 경우 경험 및 기술적 역량을 갖춘 기관이 부족한 실정이다. 사업 발굴 시 개발컨설팅 및 기술원조(TA)에 대한 전문적 지식이 필요한데, EDCF와의 협업을 위해서는 사업 발굴, 개발컨설팅, TA에 대한 이해와 전문역량이 필요하기 때문이다.

한편 그동안 EDCF에서 진행된 보건의료사업은 크게 의료기관 건립사업과 기존 병원의 개선사업으로 구분되며, 200병상에서 최대 640병상의 병원건설 사업이 다수 추진된 바 있다. 의료시설 건립운영사업은 자립성(self-sustaining)이 중요하고, 건립단계별로 전문성과 경험이 필요하기 때문에 병원의 효율적 운영과 지속적 가능성 문제를 해결하기 위해서는 체계적이고 치밀한 의료계획이 필요하고, 전문가로 구성된 병원 건립위원회가 병원설계 이전 단계부터 중추적 역할을 수행해야 한다. 우즈벡 국립아동병원 사업이 대표적인데, EDCF의 병원인프라 건설과 KOICA의 교육훈련, 그리고 KOFIH의 운영관리 컨설팅이 결합된 3자 협력사업 사례이다. 2013년 차관계약에 무상지원과 연계가 명시된 바 있으나, 2020년 병원 개원까지 장기간이 소요되었고, 국제 표준에 부합하는 높은 수준의 상급병원(4차)을 목표로 하여 우즈베키스탄 내 의료수준을 개선하는 데에 추가적인 지원이 필요한 실정이다.

EDCF는 우즈베키스탄 정부 요청으로 의학단지(Medical Complex) 관련 4.3억달러의 양허성 차관을 추가 지원할 예정이며, 대규모 의학단지 건설과 운영에 민간부문의 참여도 점차 확대될 전망이다. 우즈베키스탄 국립암센터 건립사업 등 의료 및 제약클러스터 조성을 위해 병원신축 등 기존의 3차 병원 건립사업 표준이 존재하므로 시공 및 건설 컨설팅은 무리 없이 진행될 예정이나, 사업연계를 위한 기관 간 협의는 아직 추진하고 있지 않은 실정이다. 이미 KSP 사업으로 우즈베키스탄 국립의료복합단지 설립방안 연구(2018~2019)를 통해

마스터플랜이 수립된 바 있으나, 의학단지 4개 사업에 대한 단계적 사업추진에 따라 한국 정부 차원의 전략적 패키지사업 추진을 위한 정책 대화를 강화할 필요가 있다. 국조실, 기재부, 보건부와 공동으로 보건 분야 정책협의를 통해 한국보건부와 우즈베크 보건부 간의 제3차 ‘보건의료 협력협정’을 체결하여 유무상 연계방안 등 다양한 협력체제가 시급한 실정이다.9)

[그림 3-5] 우즈베키스탄 국립아동병원에 무상원조기관의 운영관리 지원 사례 및 참여기관



자료: EDCF, KOFIH

또한 EDCF의 경우 「기금운용관리규정」 제89조에 근거하여 우리 기업의 ODA 진출을 체계적으로 지원하기 위해 ODA 시장진출위원회를 개최해 왔다. EDCF의 지원실적과 방향, 유·무상 연계 성공사례를 공유하고, 해외진출 희망기업의 애로사항 등을 청취하여 ODA 활성화 기반을 제고하기 위한 것이다.

<표 3-3> EDCF의 ODA 시장진출위원회 개최 현황

의제	일시	유관기관 참석 결과
보건	'18. 6. 8.	복지부, 건강보험심사평가원, LG CNS 등
전자정부	'18. 9. 7.	행안부, 통계청, 정보통신산업진흥원, 삼성 SDS 등
교통	'18. 11. 22.	국토부, 한국도로공사, 해외건설협회 등
스마트시티	'19. 12. 3.	LH공사, 국토교통과학기술진흥원, 스마트시티협회 등
항만	'19. 12. 3.	해외항만개발협력지원센터, KIND, 부산항만공사, 현대엔지니어링 등

자료: EDCF

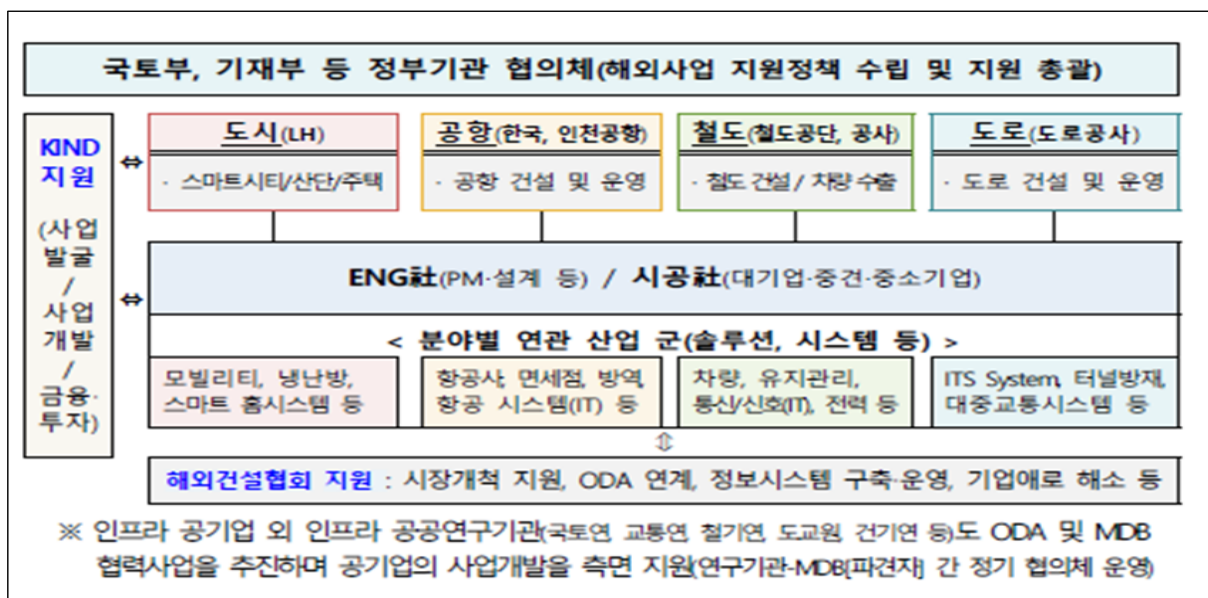
9) 권율 외(2022), 『포스트 코로나 대응 보건 분야 유·무상 연계사업 발전방안 연구』, pp. 180~182 참조

특히 기재부는 PPP 사업 현황 점검 및 확대 방안(2021. 5.)을 수립하여 EDCF 사업 소 단계에서 PPP 사업 발굴·지원 체계를 정착시키기 위한 노력을 기울이고 있다. 사업 발굴 단계에서 범부처 EDCF 사업컨설팅을 통해 사업 관련 실무정보 교류를 확대하고, 국제금융기구(MDB)와의 협조유자 체계를 활용하여 지원 가능한 대규모 PPP 사업을 적극 발굴하고 있다. 또한 수원국의 PPP 정책 및 후보 사업을 조기에 파악하기 위해 PPP 주무청 등 유관기관까지 참석하는 민관협력 EDCF 정책협의를 추진 중이며, 기본약정(F/A) 지원한도를 대폭 확대하여 PPP 등 대형 인프라 사업 발굴에 대한 우리 정부의 적극적인 의지를 수원국에 전달하고 있다.

사업 준비 단계에서 정부는 무상기관의 자체 마스터플랜 및 사업타당성조사 재원에 대한 EDCF 사업타당성조사(F/S) 재원의 매칭 지원을 추진한다. 또한 F/S 지원 절차를 간소화하여 PPP 후보사업 풀을 확대하고, 수주가 유망한 PPP 사업은 PPP 추진계획 검토를 포함한 별도 F/S 등을 적극 지원할 예정이다. 특히 제안형 PPP 사업은 F/S 등 초기 단계부터 민간 사업자와 협의해 EDCF 참여가 가능하도록 사업구조 설계를 지원하고 KIND 등 PPP 전문기관과도 협업이 추진되고 있다.

이를 위해 대외경제장관회의를 통해 수출입은행, KIND, 해건협 등이 참여하는 협력채널이 보다 강화되어야 한다. 해외건설 관련 ODA 추진단계와 추진기관 간 사업연계를 통한 시너지 창출을 위해서 해외인프라 수주·투자지원 실무협의회('20. 5.), 해외인프라 수주 및 투자 지원협의회(기재부), 대외경제장관회의(관계부처), 국제개발협력위원회(총리실) 등 다층적 연계(협의) 채널이 보다 활성화되어야 할 것이다.

[그림 3-6] 해외인프라 추진기관 간 사업연계 및 분야별 협의



자료: 대외경제장관회의(2021. 7. 5), 「해외수주 활력제고 및 고도화방안」

또한 기획재정부는 2019년 2월 우리 기업의 해외수주 활력 제고를 위해 KSP의 새로운 사업모델로 ‘경제혁신 파트너십 프로그램(Economic Innovation Partnership Program, 이하 EIPP)’을 신설하였다. 대외경제장관회의의 「해외수주 활력 제고 방안」(2019. 2. 14.)에 따라 기재부는 우리 기업의 해외수주 활력 제고를 위해 중장기간 집중적으로 정책자문을 실시하는 KSP의 새로운 사업모델을 수립하고, 수원국과 협의하여 협력국 경제성장과 우리 기업의 해외 수주·진출에 도움이 되는 협력 분야를 선정하고 있다. EIPP는 해당 분야 발전전략 수립, 법·제도 정비, 관련 인프라 사업 기획 및 소요재원 조달방안 등에 대한 자문을 3년 이상 제공하고 있는데, 기재부는 수원국과 사업을 공동 기획하여 다년간 파트너십 프로그램을 통해 기업이 수주할 수 있는 인프라 프로젝트 발굴 및 기획을 위해 지원하기 위한 것이다.

〈표 3-4〉 KSP 사업과 EIPP 비교

구분	경제발전경험공유사업(KSP)	경제혁신 파트너십 구축(EIPP)
목적	협력국의 경제발전 지원	우리 기업의 해외수주 지원
규모	한 국가와 연간 1~2건 실시	한 국가와 연간 5건 내외 집중 실시
기간	원칙적으로 1년 단위	3년 이상 지속적으로 협력
추진방식	개별 사업별로 선정·추진	양국이 사전에 합의한 분야(테마)를 중심으로 사업 선정·추진
2020년 추진현황	205억원 (약 30개 국가/국제기구)	63억원 (우즈벡·미얀마·인도네시아)

자료: 기획재정부

이와 같이 EIPP는 협력국 경제발전과 우리기업의 해외 수주·진출에 도움이 되는 협력 분야를 선정하고, 해당 분야 중장기 발전전략 수립, 법·제도 정비, 관련 인프라 사업 기획 및 소요재원 조달방안 등에 대한 자문을 연 5건 내외로 실시하고 있다. 수원국과 우리나라 간 경제협력기회를 포착하고 우리 민간의 해외 진출 지원 역할을 수행하기 위한 지역 환경, 분야별 특성이 고려된 전략적 EIPP 사업을 운용하기 위한 것이다. 이를 위해 수원국 개발수요, 후속 연계계획, 사업 성격에 근거하여 전문적인 역량을 갖춘 공공·민관 기관에 위탁하여 효과적인 사업 추진 및 성과 도출에 중점을 두고 있다.

그동안 운용실적을 보면, 미얀마, 우크라이나, 케냐, 인도네시아 등 4개국에 대하여 3~4년 프로그램이 지원되고 있는데, 우즈벡·미얀마·인도네시아와 정상회담을 계기로 EIPP 추진을 공식화하고 MOU가 체결되었다. 주요 인프라 분야에 집중하여 협력기로 합의하고, 2020년 추진사업 협의에 따라 국별 4~5개 사업을 추진하고, 3년 프로그램(1년 단위로 운영, 매년 각 5억원 지원)으로 정책자문과 함께 마스터플랜-예비타당성조사-타당성조사를 단계

적으로 수행할 예정이다. 현재 3개국에 대해 정책자문이 진행 중이며, 2021~2022년 사업부터는 케냐까지 대상국으로 추가되었다. 우즈벡(2019. 4월), 미얀마(2019. 9월), 인도네시아(2019. 11월) 등과 MOU를 체결하고, 국별로 전력·에너지(미얀마), 스마트시티(우즈벡), 수도 이전(인도네시아) 등을 추진하고, 국가별로 3~4년간 20억~25억원이 지원될 예정이다.

4. 융합 ODA와 협업프로그램

예산실은 2018년 융합 ODA 예산을 통해 재원배분의 내실화와 기관 간 협업을 추진해 왔다. 전략적이고 효과적인 ODA 수행을 위해 다수 부처가 공동으로 사업을 기획하여 공동으로 예산을 요구하는 융합프로그램을 도입하고, 2018년 ODA 융합프로그램으로 12개 부처 37개 프로그램에 3,196억원이 지원되었다.

지원 초기 부처 간 협업 필요성을 인식하는 계기를 마련했으나, 전략적이고 성과중심적인 접근은 미흡하였다. 2019년 협업 내실화를 위해 국가별 전략적 투자와 성과관리를 강화키로 하고, 지원요건으로 전략적 방향성(CPS 중점협력 분야), 개발효과성(성과중심 관리), 사전공동기획(부처 간 사전공동관리) 검토 등을 제시하고, 2018년 융합프로그램 37사업 중 성과점검을 통해 12개 사업을 2019년 제외한 바 있다. 이에 따라 2019년 편성 규모는 15개 부처 50개 프로그램에 1,875억원을 기록하였고, 융합 ODA예산이 확대되면서 2,733억원(70개 과제, 2020)에서 3,258억원(19개 부처, 86개 사업, 2021)으로 증가한 바 있다.

예산실의 지원방향은 수원국을 중심으로 다수 부처가 협의하여 ‘융합 ODA 추진계획’을 수립하면, 정부는 협업예산 패키지를 지원하는 방식으로 우즈베키스탄 국립아동병원 병원 건립사업(인프라, HW 성격)에 의료 기자재와 의료진 역량 강화(SW 성격)를 연계하는 것이다. 예산 편성 전 관계기관에 융합·연계가 가능한 유상사업 리스트를 제시하고, 무상기관은 원하는 사업을 선택하여 융합을 통해 사업 간 유사중복 방지 및 수원국 맞춤형 지원으로 효과성을 향상하는 데 중점을 두고 있다.

향후 추진계획은 유·무상 연계, 우수 융합 프로그램을 확대하고 융합주체 확대 및 신규 분야 발굴을 통해 융합 ODA의 질을 제고하는 것이다. 첫째, 유·무상 연계 사업 확대 및 기존 계속사업 중 성과가 높은 사업과 신규 사업의 연계를 통해 원조효과성을 제고하는 방식으로, 주요 유형은 ① 인프라 구축+역량 강화, ② 시스템 개선+기술지원, ③ 정책자문+실증지원(정책자문 효과성 제고)을 연계하는 것이다. 둘째, 사업 간 시너지 효과가 높고, 신남방·신북방 지역 중시 등 대외전략과 부합하는 우수 융합 프로그램을 확대하고 다음과 같은 검토 기준을 제시하였다. ① 전략적 방향성(중점협력국, 중점협력분야 등 우리 대외전략과 부합), ② 개발 효과성(구체적 융합내용 및 융합을 통해 얻을 수 있는 성과), ③ 사전 공동기획 여부(실제 협업 내용 및 향후 계획) 등이고, 그린·디지털 및 보건 분야 ODA 등 2022

년 중점 투자방향을 감안하여 해당 분야와의 연계를 강화하고 있다. 셋째, 융합 주체를 시민사회(NGO 등), 기업 등으로 확대하고, 보건의료 같은 연계사업 지원 가능 분야를 신규로 발굴하는 것이다.

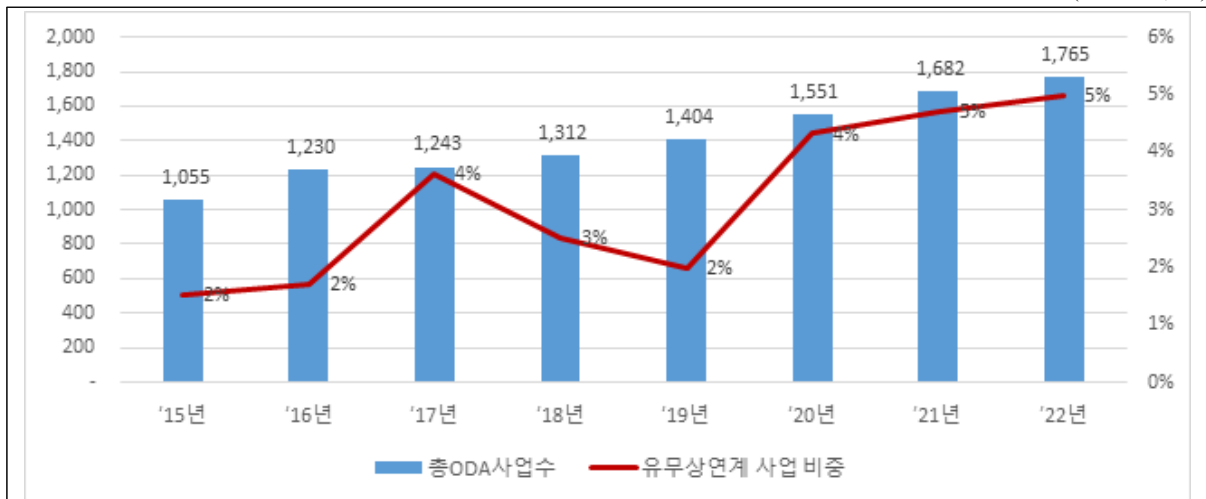
제3절 ODA 사업연계 추진성과와 과제

그동안 원조예산이 지속적으로 확대되고 ODA 시행기관의 참여 증가와 사업 수행기관이 늘어나고 있어서 사업의 중복 가능성이 증대됨에 따라 사업연계를 정책조정이 확대되어 왔다. 주요부처 및 각 시행기관별로 산하기관 및 위탁업무를 통해 ODA 사업을 집행하는 사업 수행기관(실시기관)이 150여 개에 달하고 있고, ODA 시행기관별로 사업구조 및 추진절차가 다르기 때문에 유상·무상, 양자·다자 사업 간 연계를 통해 ODA 사업 간 시너지를 창출하는 데 중점을 두어 왔다.

따라서 사업의 효과성과 효율성 제고를 위해 국개위를 통해 사업 간 연계 및 중복방지를 위한 사업심사 및 조정이 강화되었고, 기관별·분야별 사업의 분절화 및 중복방지를 위해 다양한 정책적 노력을 기울였다. 이에 따라 2012년 이후 유·무상 연계사업 건수 및 전체 ODA 대비 비중은 지속적으로 증가하여 2015년에는 총 16개 사업을 연계한 7건(2%)에 불과하였으나, 2020년부터 전년 대비 2배 이상 증가한 24건(5%), 2022년 36건(5%)을 기록하였다. ODA 예산 증가와 함께 보건 분야를 포함하여 다양한 분야별로 ODA 사업을 추진하는 시행기관 및 사업 수가 지속적으로 증가하며 기관별·분야별·중점협력국별 사업의 유·무상 연계의 중요성도 함께 심화되는 추세이다.

[그림 3-7] 우리나라 총 ODA 사업건수 대비 유·무상 연계사업 비중 변화(2015~2022)

(단위: 건, %)

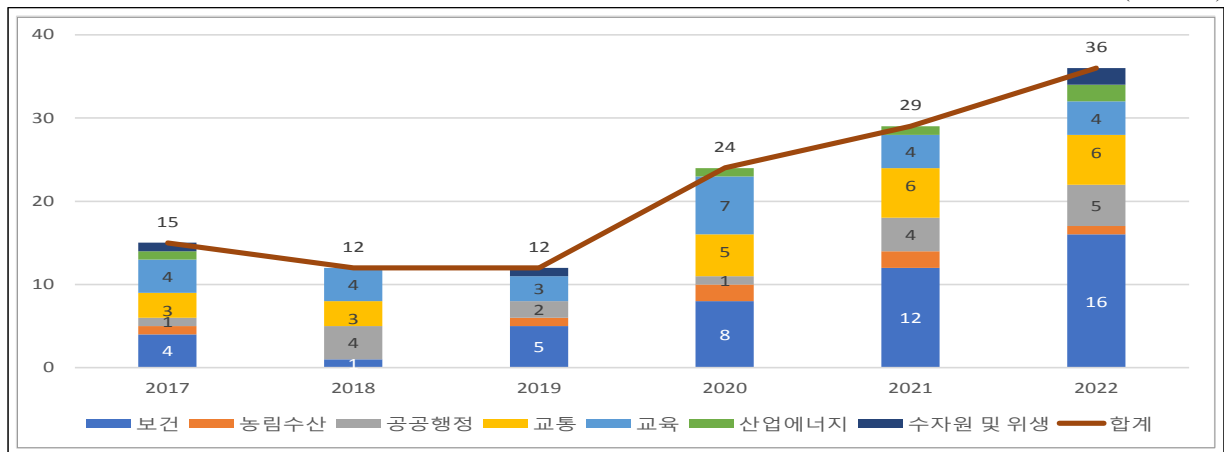


자료: 연도별 국제개발협력 종합시행계획을 참고하여 저자 작성

2017~2022년간 추진된 유·무상 연계사업은 누계로 총 128건이고, 분야별로 보건 분야 연계사업 비중이 높게 나타났다. 전체 연계 추진실적을 분야별로 구분해 보면 보건 분야의 비중이 35.9%를 차지해 가장 높고 이어서 교육(20.3%), 교통(18%), 공공행정(13.3%) 등의 순이다. 연도별 연계실적을 살펴보면 보건 분야 연계는 2019년 5건(13개 사업)에서 2022년 16건(47개 사업)으로 꾸준히 증가하였다.

[그림 3-8] 분야별 유·무상 연계사업 추진실적(2017~2022)

(단위: 건)



자료: 2017~2022년 국제개발협력 종합시행계획 확정액 기준으로 저자 작성

2021년 국제개발협력 종합기본계획 및 코로나19 대응 ODA 추진전략에 따라 그린·디지털 ODA 사업추진을 위한 예산 확대와 함께 시행기관별 사업 중복의 가능성이 증가하였다. 국개위는 사업조정을 통해 2020년 123건(283개 사업)에서 2021년 총 140건(341개 사업)을 연계한 바 있다. 유·무상연계의 경우 예비연계사업 발굴 및 유무상연계협의회 활성화를 통한 연계 강화는 2020년 24건(67개 사업), 2021년 29건(79개 사업)을 기록하였다. 무상 간 연계도 주관기관-시행기관 간 협의 및 지역분과협의를 통해 연계건수가 2020년 88건(193개 사업)에서 2021년 108건(259개 사업)으로 크게 증가하였다. 무상 간 중복방지도 2020년 11건(23개 사업)에서 2021년 3건(3개 사업)을 기록하였다.

또한 ODA 추진체계 개선에 따라 2021년 국무조정실의 국제개발협력본부 주관하에 수원국 지원효과 극대화 및 우리 ODA 경쟁력 제고를 위해 공공·민간을 포괄하는 전략적 ODA 사업을 확대하기 위하여 ‘ODA 사업전략협의회’도 개최되고 있다.¹⁰⁾ 정부부처, 공공기관, 민간전문가들이 참석하여 중점협력국의 ODA 패키지 사업에 대해 논의하고 있는데, 이는 ODA 예산 및 추진사업이 지속적으로 증가하면서 ODA 전략과 사업의 연계성을 제고하고 코로나19 이후 대규모 전략사업의 지원수요에 대응하기 위한 것이다. 국조실 국제개발협력본부 연계조정과의 주도하에 유·무상-무무상-민관연계를 포괄하는 패키지사업 협의를 추진

10) 국제개발협력위원회(http://www.odakorea.go.kr/hz.blltn.majorConfSl.do?bbsId=kor_108&nttId=22525) 참조

하고 있지만, 개별 부처, 기관 차원에서 유·무상 연계사업을 추진할 때 활용할 수 있는 사업주기, 절차별 추진지침 및 상시적 지원체제 수립은 아직 충분하지 않은 상황이다.

그동안 다양한 플랫폼을 통해 연계시스템과 협의채널을 만들었으나, 상향식으로 발굴된 사업을 대상으로 사후연계에 치중하고 있다. 국제개발협력위원회는 N-2 예비검토제를 통해 국개위 및 주관기관 조정 기능을 강화하기 위해 중점을 두어 왔으나, 대부분의 사업이 사전 기획단계에서 충분한 사전조사 및 예비타당성 조사 등 체계적인 조사 및 검토가 이루어지지 않고, 기관별로 사업형성과 선정작업이 완료된 이후 사실상 사후적 연계를 추진함에 따라 전략적 사업추진체계는 매우 취약한 실정이다. 특히 그린·디지털 ODA, K-방역 및 보건 사업 등 주요 국정과제 및 대외정책에 부합하는 사업 선정에 장시간이 소요되고 신속히 대응하기 어렵다. 따라서 전략 및 정책 부합성이 높은 사업의 경우 신속절차(Fast Track)를 통해 사업발굴 및 선정절차를 개선하고 범정부적인 대응이 가능하도록 사업추진 절차를 개선해야 할 것이다.

따라서 주요 원조전담기관을 중심으로 사전적 연계협의를 활성화하기 위한 다양한 플랫폼이 운용되고 있으나, 사업주체와 분야가 달라 효과적인 협업이 어렵고 지원방식도 달라 사업효과성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 사업연계를 강화하기 위해서는 시행기관 간의 정보공유와 협의 수준을 넘어서서 사업기획, 사업수단, 사업지역(분야)의 연계를 고도화하기 위한 구조적인 접근이 필요하기 때문이다. 사업연계 활성화를 위한 시스템 및 협의채널이 다양하게 수립되고, 국개위 및 주관기관의 조정기능을 강화하기 위해 △ 유·무상 연계협의회(국조실) △ 국제개발협력 사업협의회(국사협, KOICA) △ 무상원조관계기관 협의회(외교부) △ EDCF 범부처사업 심의위원회(기재부) 등을 추진 중이다. 특히 국사협의 경우 유·무상 연계를 위해 사전에 공동프로그램을 협의하고 있으나 공공기관을 중심으로 운용되고 있고, 40여 개 기관이 참여하고 있음에도 불구하고, 대외전략 및 정책 부합성보다는 기관별 사업연계 및 협업에 치중하고 있다. KSP의 경우 기재부의 경제협력기획과 주도로 기업의 해외수주 활력 제고를 위해 새로운 사업모델로 EIPP를 운용하고 있으나, 주요 인프라 분야에 집중하여 대외경제장관회의를 통해 민관협력사업을 추진 중이다. 기재부 예산실은 2018년부터 융합예산을 별도로 편성하고, ‘융합ODA 추진계획’을 수립하여 협업 예산을 지원하고 있으나, 사전적·선도적 사업연계 활성화에는 아직 제한적이다. 수원국 지원효과성 제고를 위해 국조실을 중심으로 융합 ODA 사업을 적극 발굴하고 융합예산 규모 지속적으로 확대되고, 예산편성 전 관계기관에 유상사업리스트를 배포하여 융합 ODA 사업을 발굴하고 있다. 그러나 유·무상 연계에 중점을 두고 협업예산이 지원되면서 사업 간 유사중복 방지에 일정 정도 기여하였음에도 불구하고, 사전기획 및 조사기능이 취약하고, 기업, 시민사회 등 민간부문과의 연계 및 자원조달 방식 다변화에는 아직 미흡한 실정이다. 정부부처 및 기관별 강점을 결합한 우수사업을 선도사업으로 선정하여 시너지 효과를 제고

하고, ODA 시행기관 간의 사업연계를 넘어 민간부문과의 협력기반을 강화하고, 정책 부합성이 높은 대규모 전략사업을 추진하기 위한 사전기획 및 발굴에 보다 중점을 두어야 할 것이다.

제4절 개선방안

1. 적정 협업사업 발굴과 사전기획 조사

사업연계를 강화하고, 전략적 사업을 추진하기 위해서는 지원대상국 개발수요 분석과 사업 기획 및 발굴조사가 무엇보다도 중요하다. 외교적 중요성, 우리기업의 진출 가능성, 해당 국가의 성장 가능성, 개발 수요 및 지원여건을 심층 분석하고, 수원국의 우선순위와 사업계획에 대한 면밀한 조사가 필요하다. 공여국 주도 접근에서 벗어나 현지사무소 및 협력국 이해관계자의 참여를 보다 체계화·정례화할 필요가 있다. 이를 위해서는 적정 패키지사업 발굴을 위해 지원대상국의 수원 총괄담당자와 사전협의 및 현지조사를 통해 지원 분야에 대한 개발수요와 우선순위를 확인해야 한다.

이와 같이 수원국 수요기반 사업연계 확대를 위해 ODA 통합정책협의회 및 현지 ODA협의회 참여를 통한 유·무상 ODA 연계를 추진하고, 수원국 정책협의 및 현지 파견직원과의 회의체에 참여하여 현지 수요에 기반한 현지사무소 중심의 사업연계를 강화시켜야 한다.

〈표 3-5〉 전략적 사업안건을 추진하기 위한 민관협력형 패키지사업 추진사례(예시)

정책대화	<ul style="list-style-type: none"> • 수원국 정부와 지원방향 및 방안 합의 • 지원패키지에 대한 이해와 추진방향 결정 • 전략적 사업안건 발굴 및 협의
기술협력	<ul style="list-style-type: none"> • 제도구축, 마스터플랜 수립, 전문가 파견 • 운영 및 관리 매뉴얼 작성 지원 및 연수 • 사업타당성 조사 및 사업안건 형성
유상협력	<ul style="list-style-type: none"> • 유상자금을 활용하여 인프라 건설 • 민간자금과 연계, 수익성 및 리스크 분담
민간노하우 전수	<ul style="list-style-type: none"> • 유지 및 관리방법, 요금징수 시스템 등 전수 • 컨설팅 및 워크숍·세미나 개최

자료: 저자 작성

그리고 패키지사업의 전략성을 제고하기 위해 지원대상국과 지원분야가 설정되면 정부 부처 및 주요 실행기관, 지자체, 기업, 시민사회 등이 단계별로 협업 가능한 사업방식과 유형을 검토하고, 전략적인 패키지사업을 통해 공공·민간을 포괄하는 유·무상 연계 패키지사업 발굴을 위해 주요 중점협력국의 개발 여건과 우리의 비교우위 분야를 다각도로 분석해야 한다.

패키지사업 지원 분야를 선정하기 위해 수원국과의 정책협의를 강화하고 기 지원사업 및 예비사업 정보를 분석하여 신규 기획 및 컨설팅을 통해 사업 구체화를 위한 추진계획을 수립해야 한다. 매년 개최되는 G2G 협의채널로 중점협력 대상국의 수원 총괄기관과 정례 협의를 통해 수원국 수요를 반영하여 지원계획을 수립하고, 수원국 국가개발계획(NDP) 및 개발우선순위 확인, 최근 정책 및 전략에 부합하는 패키지사업 후보사업 발굴을 통한 중장기 포트폴리오 수립 및 관리가 지속적으로 추진되어야 한다.

〈표 3-6〉 대규모 인프라 지원을 위한 ODA 융합사업(예시)

	개발컨설팅	타당성조사 시범사업	본 사업	후방연계
기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ KSP/EIPP ○ 국토부(무상) ○ KOICA(무상) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토부 · 무상ODA · 시장개척자금 · KIND F/S 	<ul style="list-style-type: none"> ○ EDCF(차관) ○ KIND(투자) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토부(무상) ○ KOICA(무상)
예시 ①	① 간선도로망 MP수립	② 도로건설 F/S	③ 도로건설 (PPP포함)	④ 도로ITS 시범사업 ⑤ 유지관리 역량강화
예시 ②	① 스마트시티 M/P 수립	스마트시티 ② F/S ③ 시범사업	④ 설계운영(LH), 건설·시스템 구축(민간기업) ⑤ 도로, 상수도 등 부대인프라 (EDCF)	⑥ BIMS 등 교통 시스템 연계 ⑦ 역량강화
예시 ③	① 공간정보 인프라 M/P 수립 (전문가 파견)	② 토지관리시스템 구축 F/S ③ 시스템구축·운영 시범사업	④ 토지관리 시스템(전국 단위)구축	④ (역량강화) 공간 정보 전문인력 양성

자료: 권을 외(2021), 『고위급 인프라 외교효과 증진을 위한 국토교통 ODA 추진방향 연구』 참조

ODA 통합 정책협의를 최근 개최실적을 살펴보면, 2019년의 경우 캄보디아(6월), 라오스(7월), 필리핀(7월), 가나(7월), 이집트(8월), 인도네시아(8월), 우즈베키스탄(8월), 인도(11월), 탄자니아(12월) 등이 개최되었고, 2020년에는 코로나19 확산으로 라오스(12월), 우즈베키스탄(12월), 인도(9월) 등으로 예년보다 크게 줄어었다. 2021년에는 방글라데시(4월), 인도(7월), 파키스탄(8월), 필리핀(9월) 등과 정책협회가 비대면으로 개최되었다. 특히 필리핀의 경우 기재부와 EDCF는 ‘제2차 한-필리핀 ODA 통합 정책협의’를 화상으로 개최(2021. 9.)하여 양국 간의 중장기 ODA 정책방향과 코로나19 지원방안 등을 논의하는 한편, EDCF 기본약정(F/A) 한도를 30억달러로 증액하기로 합의하고, 중기 후보사업을 발굴하였다.

또한 범부처 협의채널을 통해 기관별 인프라 분야 ODA 사업목록 및 계획을 사업기획 단계부터 공유하고, 융합사업을 기획하기 위해 해외인프라 수주 및 투자지원 협의회(기재부), EDCF 실무협의회(국토부, 기재부, KIND, 해건협), 국조실 ODA사업전략협의회 등 다층적 협의 채널을 활용하고 있다. 기관 간의 협의하에 대규모 인프라사업을 추진할 시 개발컨설팅과 타당성조사를 통해 적정 협력사업이 선정되어 시범사업을 추진 후 EDCF와 KIND 등 주요 자금협력사업을 추진하고 유지보수 및 사후관리를 연계시키는 방안도 검토해 볼 수 있다.

2. 패키지사업 내실화를 위해 개발금융 확대

포스트 코로나로 인한 대외환경 변화에 효과적으로 대응하고 글로벌 협력을 선도하기 위해 개도국의 대규모 인프라 개발수요 증대에 적극적으로 대응하여 자원조달 방식을 다변화하고 단계별로 협업사업을 확대하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 ODA 경쟁력 제고를 위한 선도적이고 전략적인 대규모 사업을 추진하기 위한 통합된 패키지사업 확대에 중점을 두고, G2G 사업을 기반으로 민간기업과 협력하여 금융-건설-운영의 전 주기 서비스를 제공하는 PPP 사업을 통해 ODA를 연계한 대규모 금융 패키지 지원이 불가피하다.

이에 정부는 그간 개도국 정부 재정사업에 대한 차관 위주로 운영되어 온 EDCF의 운용 방식을 다각화하여 민간 부문의 EDCF 참여를 확대하고자 EDCF 민간부문 참여 활성화 방안(2022. 8월)을 수립하여 추진 중이다. 개도국 정부 및 다자개발은행과의 협력 채널을 통해 대형 인프라 사업을 집중 발굴하고, 발굴된 사업은 EDCF와 수출금융 결합 등 복합금융을 적극 활용하여 대형 투자개발사업을 개도국에 선제안하고자 하고 있다. 중장기적으로 양허성 자금에서 정부예산의 비중을 중장기 재정목표로 제시하고, 거버넌스 개선을 위해 전략적 개발협력 금융기능을 강화시켜 나가야 한다.

또한 대규모 전략사업을 추진하기 위한 패키지사업을 발굴하기 위해 적정 지원대상국을 선정하는 방안을 수립할 필요가 있다. 국개위에서 선정한 제3기 중점협력국 27개국을 대상으로 전략적인 패키지사업이 추진 가능한 지원대상국을 지역별 거점국가를 중심으로 5~10개국 이내로 재분류하여 개발재원과 지원방식을 고도화하는 방안이다.

〈표 3-7〉 중점협력국 재조정과 지역별 협력국가 비교

지역	제2기 중점협력국(2016~2020)		제3기 중점협력국(2021~2025)	
	국가 수	국명	국가 수	국명
아시아	11	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 라오스, 몽골, 네팔, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마	12	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 네팔, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마 + 인도
아프리카	7	가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈	7	가나, 에티오피아, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈 + 이집트
중동·CIS	2	우즈베키스탄, <u>아제르바이잔</u>	4	우즈베키스탄 + 카자흐스탄 , 키르기스스탄 , 우크라이나
중남미	4	콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이	4	콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이
총계	24개국		27개국	

주: * 밑줄 표시는 제외국(모잠비크, 아제르바이잔), 신규 추가국(5개국)
 자료: 제36차 국제개발협력위원회 의결안건(제36-3호) 참조.

지역별·권역별 거점국가 및 전략적 협력국가를 대상으로 전략적 패키지사업 지원을 확대할 경우 협력 잠재력이 높은 인도, 이집트, 카자흐스탄, 키르기스스탄 등 신규 중점협력국도 고려할 수 있을 것이다. 대규모 ODA 사업 추진을 위한 전략국가 선정은 정부의 국가협력전략(CPS) 및 주요 공여국의 지원 현황을 분석하여 지원효과가 크고 우리의 강점과 비교우위 분야와 전략적 패키지사업 가능 분야를 선정해야 한다. 즉 ODA 추진전략과 대외정책을 고려하여 디지털·그린뉴딜, 지속가능발전목표(SDGs), 중점협력국 지원전략(CPS) 등을 고려하고, 국내외적인 국제개발협력 목표와의 ODA 연계성, 대규모 예산 투입 사업 등을 분석하여 패키지사업 분야와 대상사업을 선정하는 것이 중요하다.

〈표 3-8〉 지역별·권역별 전략국가 선정(예시)

동아시아	남아시아	중앙아시아	아프리카	중남미
인나, 베트남, 필리핀, 몽골	인도	우즈베크	에티오피아	콜롬비아

주: 제36차 국제개발협력위원회 의결안건(제36-3호)을 토대로 예시적으로 분류

지역별·국별로 사업방식 및 특성을 고려하여 보건의료, 교육, 공공행정, 농업, 교통·인프라 등 비교우위가 있는 협력 분야를 검토하고, 대규모 전략사업의 경우 융합사업, 유·무상 연계 사업을 기반으로 플래그십 사업으로 발전시킬 수 있는 전략적 방향성도 검토해야 한다. 정책부합성이 높은 2050 탄소중립 추진 등 기후변화 대응, 디지털 뉴딜 등 한국판 뉴딜 성과 확산, 방역 등 글로벌 보건위기 대응 등 우리에게 강점이 있는 분야에 집중 투자가 필요하다. 즉 포스트 코로나 시대의 글로벌 보건안보와 회복력 강화를 위한 보건의료체계 강화에 중점을 두면서 그린 ODA와 관련하여 개도국 기후변화 대응을 통해 글로벌 탄소중립 목표 달성에 기여하고, 우리가 강점 및 비교우위가 있는 ICT 기술을 활용한 개도국의 디지털 전환을 지원할 수 있는 사업이 유망하다. 따라서 사업연계 플랫폼이 추진하는 주요 프로그램중에서 개발효과성 및 정책부합성이 높은 그린·디지털·보건 분야 프로그램 중에서 선도사업을 적극 발굴하고 신속한 사업추진 절차 및 인센티브를 부여해야 한다. 이를 기반으로 중장기 ODA 전략에 기반한 사업간 연계와 성과관리를 통해 부처 간 사업형태와 추진방식의 상호보완성을 강화하여 ODA 사업의 효율성과 효과성을 제고해 나가야 할 것이다.

3. 민관협력사업 확대를 위한 패키지사업협의회 구성

정부-시민사회-기업 활동을 연계하여 개발사업의 참여범위와 지원방식을 고도화하고 민관협력(PPP) 사업을 활성화해야 한다. 그린·디지털·보건 분야의 선도사업을 보다 전략적으로 추진하기 위해서는 실행단계에서 실시조직의 유기적인 협조체제 및 지원수단의 효율적인 연계 가능성을 사전에 고려하여 정책결정 및 지원방침이 수립되어야 할 것이다. ODA 실시기관 간의 사전계획을 통해 국별·분야별로 전략적인 패키지형 사업수행체제를 구성하여 유망 중점지원 분야를 선정한 후 전략적 사업을 발굴하고 선정하는 사업방식 전환이 필요하다. 현지에 진출한 민간기업과 ODA 유관기관 간의 협력기반을 강화하고, 민간투자 촉진을 위한 다양한 사업모델을 구축하여 경쟁력을 강화시켜 나가야 한다.

아울러 자금협력과 함께 고부가가치 기술협력사업을 확대하고 개발컨설팅도 강화해야 한다. 기술원조(TA), 정책 지원 등 소프트웨어(S/W) 중심의 기술협력사업 확대를 통해 한국의 개발경험과 기술이전, 인력진출 기반을 마련하고, 개발컨설팅 육성을 통해 대규모 인프라사업에 대해 PPP 방식으로 민간재원을 적극적으로 활용하고, 입찰, 설계, 시공, 감리, 사후관리 등을 종합적으로 관리할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 그 밖에 수원국의 정책자문 및 컨설팅서비스를 확대하여 정책경험 공유, 마스터플랜 수립, 타당성조사, 역량 강화를 위한 통합서비스를 제고하고, ODA 사업과 연계된 다양한 사업발굴을 촉진하고 민간부문과 리스크를 공유하도록 ‘매칭펀드 방식의 민관협력사업’에 대한 재정지원도 확대되어야 한다. 이를 위해서는 EDCF와 KOICA, KIND, KOFIH 등 전문기관 간 협의체를 강화해야 한다.

또한 기존의 연계사업 중에서 수원국 만족도가 높고 가시적 성과가 큰 사업을 대상으로 신규사업과 패키지화하거나 기업-시민사회 참여 확대를 통해 시너지효과를 제고하여 참여주체의 외연을 확장할 필요가 있다. 기존 연계사업의 이행점검을 강화하고, 연계프로그램을 성과평가하여 우수 이행사업에 대한 예산 편성 및 심사 시 인센티브를 제공하는 방안도 추진 가능하다.

제4장 남북협력기금 역할 확대 방안

제1절 문제 제기

남북 교류협력 지원을 위해서 설치되고 운영되는 남북협력기금은 기금의 성격상 남북교류협력의 활성화 정도에 따라 운영 성과가 크게 변화한다. 2010년 5·24 조치, 그리고 2015년 개성공단 폐쇄 이후 남북협력기금의 집행률이 크게 저하하였다. 그나마 대부분 인도적 지원과 개성공단 폐쇄에 따른 보상 등이 중심이었으며, 교류협력을 위한 지원은 거의 이루어지지 못하였다. 북한의 핵 및 장거리 미사일 개발 문제로 2017년 UN 대북 경제제재가 강화되고, 하노이 북미 정상회담이 결렬된 2010년대 후반에는 인도적 지원을 위한 자금도 거의 집행되지 못하고 있다. 문제는 상당 기간 남북한 교류협력이 활성화될 가능성은 크지 않으며, 그에 따라 이를 지원하기 위한 협력기금의 집행률도 제고되기 어려울 것이라는 점이다. 반면 코로나19와 같은 글로벌 팬데믹에 대한 대응이나 기후위기에 대한 공동대응 등 새로운 위기관리 및 협력 필요성은 커지고 있다. 정부가 제시한 담대한 구상에 대한 재정적 지원 필요성도 남북협력기금에 제기된 새로운 역할의 하나이다. 기존의 역할을 지속하는 동시에 새롭게 제기되는 잠재적인 수요에 부응하기 위한 적극적인 방안을 모색할 필요가 있다.

제2절 남북협력기금 운용 현황과 여건 변화

1. 남북협력기금 운용 현황

남북협력기금은 ‘교류협력을 통한 민족동질성 회복과 통일 기반 조성’을 위해 유·무상으로 자금을 지원하는 것을 주된 목적으로 한다. 남북협력기금이 남북한 간의 교류협력에 영향을 미치는 것은 사실이지만 남북한 교류협력은 보다 큰 틀에서의 대북정책 및 남북관계에 영향을 받는다. 이에 따라 남북협력기금은 남북한 교류협력의 확대나 위축에 그 집행률이 크게 영향을 받을 수밖에 없는 구조를 안고 있다.

남북협력기금은 1991년 조성이 시작된 이후 2007년까지는 집행 실적이 지속해서 증가하였다. 개성공단을 비롯한 남북경협이 본격화되기 이전에는 인도적 지원과 북한 핵 협상 관련 지원(경수로 및 대북 중유 지원사업)이 중심이었으며, 이후 대규모 남북경제협력 사업에 대한 지원의 비중이 증가하였는데, 주로 개성공단 및 금강산 관광 관련 사업 지원이었다. 구체적으로는 개성공단 내부 기반시설 건설, 개성공단 및 금강산 관광지역 접근성 개선을 위한 철도 및 도로 연결 사업 등에 자금지원이 집중적으로 이루어졌다. 남북경협이 확대됨에 따라 비중은 크지 않지만, 기업에 대한 유상 지원도 확대되었다.

남북협력기금 집행실적은 북한 핵 문제 심화, 천안함 폭침 등에 의한 남북관계의 악화와 그에 따른 남북 교류협력의 위축에 따라 2008년 경부터 급격하게 저하하였다. 천안함 폭침에 따른 5·24 조치 이후 개성공단 이외 지역에서의 남북경협이 중단되었고, 이에 따라 남북협력기금의 집행도 개성공단 사업과 일부 인도적 지원사업 이외에는 사실상 중단되었다. 공자기금 예수원리금 상환을 제외한 순수한 남북협력기금 사용금액은 2007년 7,176억원에서 2008년 2,332억원으로 크게 감소하였으며, 이후 지속 감소하여 2015년에는 584억원에 불과하였다. 2016~2017년에는 남북경제협력사업에 대한 무상지원을 중심으로 일시적으로 집행실적이 크게 증가하였는데, 이는 순수한 남북협력에 대한 지원이 아니라 개성공단 폐쇄에 따른 입주기업 지원금액이 반영되었기 때문이다. 입주기업 지원이 어느 정도 마무리된 2018년 이후 남북협력기금 집행실적은 다시 크게 감소하였는데, 2017년 강화된 UN 대북 경제제재와 2020년 코로나19 팬데믹 등이 큰 영향을 미친 것으로 평가된다. 2018년 두 번에 걸친 남북정상회담도 2019년 하노이 북미 정상회담이 성과를 거두지 못함에 따라 남북한 교류협력을 활성화하지 못하였다.

그 결과 남북협력기금은 매년 기금조성과 미집행, 그리고 공자기금 예수원리금 상환이 반복되고 있다. 2008년 이후 집행 실적에서 공자기금 예수원리금 상환 비중이 50%를 넘어섰으며, 2021년의 경우 남북협력기금의 전체 집행실적 3,166억원 중 공자기금 예수원리금 상환액이 전체의 89%인 2,831억원에 달하였다. 남북협력기금이 ‘남북한 교류협력 지원을 통한 민족동질성 회복과 통일기반 조성’이라는 목적 달성에는 미흡하다고 할 수 있을 것이다. 더구나 남북협력기금은 매년 예산이 책정되나 사용되지 못하고 대부분 상환함에 따라, 실제 집행률은 저조하지만 정부 예산의 경직성을 제고시키는 영향도 미치고 있다고 보아야 할 것이다.

〈표 4-1〉 남북협력기금 사용 실적

(단위: 억원)

구분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
주민왕래지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
문화·학술·체육협력	9	-	-	-	-	-	-	0.3	-	21
이산가족	-	6	-	-	-	-	-	0.1	4	28
인도적 지원(무상)	-	-	-	-	1,824	55	191	199	339	977
인도적 지원(유상)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	867
남북경제협력(무상)	13	-	-	-	-	49	-	-	-	146
남북경제협력(유상)	-	-	-	-	-	-	-	675	-	5
경수로 대출	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,259
공자기금예수 원리금상환	-	-	-	-	-	-	-	-	-	190
원금상환	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
이자상환	-	-	-	-	-	-	-	-	-	190
기금관리비	3	3	3	3	2	2	2	2	2	3
합계	25	9	3	3	1,826	106	193	876	345	5,499

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
주민왕래지원	3	237	11	11	38	53	17	27	-	-
문화·학술·체육협력	1	-	7	32	75	74	69	38	30	21
이산가족	13	20	30	332	133	99	269	182	22	20
인도적 지원(무상)	976	1,226	1,501	1,225	1,866	2,125	2,272	597	294	192
인도적 지원(유상)	190	967	1,561	1,020	1,793	39	1,405	-	-	-
남북경제협력(무상)	898	368	763	760	2,045	1,521	1,725	1,101	415	177
남북경제협력(유상)	461	667	547	814	568	710	1,400	366	240	453
경수로 대출	3,003	3,009	3,287	870	227	89	-	-	-	-
공자기금예수 원리금상환	391	2,124	3,250	3,895	3,658	8,713	6,337	1,512	1,159	9,306
원금상환	-	1,498	2,549	3,100	2,820	7,730	5,330	500	100	8,200
이자상환	391	626	701	795	838	983	1,007	1,012	1,059	1,106
기금관리비	5	6	8	12	16	18	19	21	39	29
합계	5,941	8,624	10,965	8,671	10,419	13,441	13,513	3,844	2,199	10,198

〈표 4-1〉의 계속

(단위: 억원)

구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	합계
주민왕래지원	-	-	-	5	-	-	1	25	-	-	-	431
문화·학술·체육협력	26	23	21	28	61	23	36	75	37	42	34	768
이산가족	1	4	21	31	52	16	7	51	44	12	23	1,121
인도적 지원(무상)	102	24	132	148	122	7	13	27	314	139	17	16,903
인도적 지원(유상)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,842
남북경제협력(무상)	167	421	2,037	441	283	4,489	600	1,914	329	223	215	21,102
남북경제협력(유상)	130	221	746	223	36	760	27	26	26	26	23	9,148
경수로 대출	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,744
공자기금예수 원리금상환	1,086	5,161	6,388	3,882	1,836	2,982	8,470	3,420	2,610	6,056	2,831	85,258
원금상환	-	4,000	5,300	2,916	905	2,070	7,650	3,784	2,030	5,486	2,370	67,338
이자상환	1,086	1,161	1,088	966	931	912	820	636	580	570	461	17,920
기금관리비	27	28	30	30	30	26	25	28	23	23	23	492
합계	1,539	5,882	9,375	4,788	2,420	8,303	9,179	5,565	3,384	6,522	3,166	156,823

주: 연도별 합계액과 현황표상 개별 합계액은 반올림으로 인해 차이가 날 수 있음
 자료: 통일부(2022), pp. 298~299.

분야별로 살펴보면 비중이 가장 큰 분야는 남북경제협력에 대한 유무상 지원이다. 가장 비중이 큰 것은 개성공단 사업이었다. 개성공단 사업은 당초 현대아산의 독점사업으로 시작하였으나 현대아산의 자금조달 능력 부족 등으로 당시 토지공사 등이 참여하여 사실상 정부 간 사업으로 전환되었으며, 이후 공단 인프라 건설 자금은 남북협력기금을 통하여 무상으로 지원하였다.

통상 경제특구 개발에 있어 특구 인프라 건설은 유치국이 담당하지만, 개성공단의 경우 남측이 전적으로 개발자금을 부담하는 방식으로 개발되었다. 이와 함께 시범단지 입주기업 등에 대한 유상 자금지원도 일부 이루어졌다. 개성공단에 대한 남북협력기금을 통한 지원은 내부 인프라 구축에 한정되지 않았다. 남북한은 철도와 도로의 연결 사업을 추진하였는데, 남측 연결구간은 남측이 시공하고, 북측 연결구간은 자재를 공급하여 북측이 시공하였다. 이를 위한 자금은 남북협력기금에서 무상으로 지원하였다. 그런데 이 철도와 도로 연결 사업이 의미를 갖는 것은 남한의 수도권에서 개성을 연결하는 도로와 철도의 연결 및 금강산 관광지구에 대한 접근성 개선이 전부였다. 결국 남북한 양자 사이에 이루어진 대규모 개

발협력 사업은 개성공단과 금강산 관광이 전부라고 해도 과언이 아닐 것이다. 개성공단과 금강산 관광이 중단됨에 따라 개발협력으로 추진된 도로와 철도 연결사업도 의미를 상실하였다. 개성공단 내부 인프라는 특구 설치국이 개발하는 것이 글로벌 스탠다드라고 한다면, 특구 외부 인프라의 구축은 ODA를 통하여 외부에서 지원하는 사례가 적지 않다. 이런 점에서 개성공단 외부 인프라 구축사업이라고 할 수 있는 철도 및 도로 연결사업은 국제사회에서 널리 사용되는 ODA 사업과 유사하다고 볼 수 있을 것이다. 5·24 조치로 개성공단 이외의 남북경협이 중단되기 전까지 단순 물자교역과 위탁가공교역은 남북관계와 무관하게 증가 추세를 이어갔지만, 이들 사업에 대한 남북협력기금의 지원 규모는 상대적으로 적었다. 남북경협 사업에 대한 유·무상 지원은 1991년 남북협력기금이 설립된 이후 2021년까지 총 3조 250억원에 달하는데, 이는 전체 남북협력기금 실제사용액 7조 1,565억원의 42.3%에 해당하는 금액이다.

전 기간에 걸쳐 지속적으로 지원이 이루어진 분야는 유·무상 인도적 지원이라고 할 수 있다. 1995년 1,824억원이 지원된 이후 연도마다 부침이 상당하였지만 2007년까지는 수백억원에서 2천억원 이상까지 집행되었다. 2008년 이후에는 크게 줄기는 하였지만, 일부 연도를 제외하고는 수백억원 수준의 지원이 이루어졌다. 1990년대 초중반에서 2000년대 중반까지 식량난을 중심으로 북한의 인도적 위기가 정점에 달하였기 때문에 이 시기에 집중된 남북협력기금을 통한 인도적 지원은 북한의 인도주의적 위기 완화에 적지 않은 역할을 한 것으로 평가된다. 유무상 인도적 지원 실적은 총 2조 4,754억원으로 집행 총액의 34.6%에 달한다. 한편 대북 인도적 지원은 한국 정부에 의한 직접 지원이 주가 되긴 하였지만, 국제기구를 통한 지원도 규모는 상대적으로 작았지만 지속적으로 이루어졌다. 이 점이 남북관계가 악화된 시기에도 인도적 지원이 지속된 이유 중 하나였다. 국제기구를 통한 대북 인도적 지원 금액은 총 1,969억원이며, 이는 남북협력기금을 통한 대북 인도적 지원 총액의 8.2%에 달하는 규모이다.

교류협력 지원을 통하여 남북관계를 개선하고, 통일 기반을 조성하는 것을 목적으로 설립·운영된 남북협력기금은 남북한 교류협력이 남북한 정치·군사적 관계의 영향을 벗어나지 못함에 따라 남북관계의 부침에 성과가 연동되는 결과가 초래되었다. 남북관계가 개선되고 그에 따라 남북교류협력이 활성화되는 시기에는 남북협력기금이 소기의 역할을 어느 정도 달성하였지만, 남북관계가 악화된 시기에는 교류협력 지원을 통한 남북관계 개선의 역할은 거의 하지 못한 것으로 평가된다. 이는 부분적으로는 양자간 협력을 전제로 한 교류협력 지원을 기본으로 하는 남북협력기금 법체계의 한계에서 기인한다고 볼 수 있다. 그리고 이는 다시 남북간 협력을 민족 사이의 특수한 협력으로 정의하는 현재의 남북한 교류협력에 대한 인식 및 법적 체계와 연관된 문제이다. 다만 이러한 한계가 있음에도 불구하고 인도적 지원은 북한의 인도주의적 위기를 완화하는 데 기여한 것으로 평가되며, 이산가족

상봉, 문화·학술·체육 협력에 대한 지원 등을 통하여 민족 동질성 회복을 지원한다는 역할도 어느 정도 수행한 것으로 평가된다. 한편 국제기구를 통한 인도주의적 지원이나 국제사회의 대북 개발협력에 한국이 남북협력기금을 통하여 주요 행위자로서 참여한 것은 앞으로도 참고할 필요가 있는 것으로 평가된다.

〈표 4-2〉 대북 인도적 지원 현황

(단위: 억원)

구분	정부차원						민간차원 (무상)C	총 지원액 (A+B+C)
	무상지원				식량차관 B	지원액 A+B		
	당국차원 (a)	민간단체 기금지원 (b)	국제기구 등을 통한 지원(c)	지원액 A(a+b+c)				
1995	1,854	-	-	1,854	-	1,854	2	1,856
1996	-	-	24	24	-	24	12	37
1997	-	-	240	240	-	240	182	422
1998	-	-	154	154	-	154	275	429
1999	339	-	-	339	-	339	223	562
2000	944	34	-	978	1,057	2,035	386	2,421
2001	684	63	229	976	-	976	782	1,757
2002	832	65	243	1,140	1,510	2,650	578	3,228
2003	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373
2004	949	102	262	1,313	1,359	2,672	1,558	4,231
2005	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	780	3,926
2006	2,000	133	139	2,272	-	2,272	709	2,982
2007	1,428	220	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397
2008	-	241	197	438	-	438	726	1,164
2009	-	77	217	294	-	294	377	671
2010	183	21	-	204	-	204	201	405
2011	-	-	65	65	-	65	131	196
2012	-	-	23	23	-	23	118	141
2013	-	-	133	133	-	133	21	183
2014	-	-	141	141	-	141	24	195
2015	-	23	117	140	-	140	114	254
2016	-	1	1	2	-	2	28	30
2017	-	-	-	-	-	-	11	11
2018	12	-	-	12	-	12	65	77
2019	-	-	106	106	-	106	170	277
2020	-	7	118	125	-	125	23	149
2021	-	5	-	5	-	5	26	31
총액	11,258	1,192	1,969	15,419	8,728	24,147	9,258	33,404

주: 1. 반출기준(정부: 수송비 및 부대경비 포함, 민간: 수송비 및 부대경비 미포함) * 세부항목 금액의 단수 반올림 처리로 합계의 차이가 발생할 수 있음

2. 대북 인도적 지원은 1995년부터 시작, 양곡관리특별회계액(양특액)은 대북 지원액에 미포함

3. 당국 차원, 국제기구 등을 통한 지원은 기금 집행액 기준

4. 민간단체 기금지원, 민간 차원(무상)은 실제 반출액 기준(반출결과 보고서를 기준)

자료: 통일부 주요사업 통계(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>, 검색일자: 2022. 11. 8.)

남북협력기금을 통하여 양자간 협력이 아닌 국제적 협력을 지원한 핵심적인 사례는 중수로 지원이라고 할 수 있다. 한국과 국제사회는 북한과의 핵 협상에 따라 상당한 규모의 에너지 지원을 하였으며, 한국은 이 지원자금을 남북협력기금에 별도 계정을 설립하여 조달하였다. 1994년 북·미 제네바 합의에 따라 한반도에너지기구(Korean Peninsular Energy Development Organization, KEDO)가 창설되어 경수로 건설 및 중유지원을 실시하였다. KEDO에는 한국, 일본, 미국, EU, 호주, 캐나다 등 총 13개 회원국이 참여하여 약 26억달러 규모를 지원하였는데, 한국은 이 중 16억달러를 부담하였다. KEDO 건설 및 중유지원은 1995년부터 시작되어 2002년 제네바 합의 파기로 종료되었지만, 남북협력기금을 통한 자금 지원은 2000년 3,259억원을 시작으로 2006년 종결되었다. 남북협력기금에서의 경수로 건설 및 대북 중유지원 금액은 총 1조 3,744억원으로 집계된다. 한편 2007년 북·미 2·13 합의로 북한의 영변 핵시설 가동정지 및 불능화를 대가로 6자 회담 당사자들이 각각 20만톤씩 100만톤의 중유를 공급하기로 하였으며, 한국은 중유 5만톤 등 총 14.5만톤 상당의 지원을 하였다. 이는 남북협력기금의 중수로 계정이 아니라 본 계정에서 집행하였다. 북핵 협상에 따른 대북 경수로 및 중유지원이 성공적이었느냐의 여부와는 별개로 북한과 국제사회의 대북 협상 결과에 따라 국제사회가 북한에 경제적 지원을 하고, 한국이 일원으로 참여하며, 남북협력기금을 통하여 상당한 규모의 자금을 집행하는 방식이 추진되었다는 점은 향후 남북협력기금 운영방식 개선을 모색할 때 고려가 필요해 보인다. 또한 한국을 비롯하여 국제사회가 경수로 건설을 위해 상당한 자금을 투입하기는 하였지만 북한이 제네바 합의를 파기함에 따라 건설이 중단되었고, 북한 스스로로 경수로 건설을 완료하지 못함에 따라 북한 역시 경제적으로 얻은 바는 중유와 일부 발전소 건설자재에 불과하였다는 점을 고려할 필요가 있다. 북한 비핵화에 대하여 한국 및 국제사회와 북한이 합의에 도달하고 비핵화를 진행한다고 하더라도 이 과정은 장기간에 걸친 복잡한 과정이 될 수밖에 없으며, 북한이 합의에서 이탈할 가능성은 항상 있기 때문에 합의가 이행되지 않으면 경제적 인센티브도 무효화할 수 있는 경수로 건설 방식을 향후에도 검토할 필요가 있을 것이다.

2. 남북경협 환경의 변화 가능성

남북협력기금은 남북한 교류협력에 대한 지원을 그 일차적인 목적으로 하는 기금이다. 일반적으로 남북한 사이의 교류와 협력을 동일한 범주로 인식하지만, 재정적 지원이라는 관점에서 접근하면 상당히 다른 범주이다. 남북한 교류는 남북한 주민들 간의 접촉과 상호 교류를 통하여 민족적 동질성을 유지 및 회복을 위해서 추진하는 것이며, 이런 점에서 교류의 확대 그 자체가 정책의 대상이 된다. 분단 민족의 동질성 회복을 위해 추진하는 사업이기 때문에 본질적으로 민족내부의 거래, 즉 남북한 양자 간 사업이 될 수밖에 없다. 이 과

정에서 경제적 자원의 이전이 수반되기는 하지만 그것은 부차적이다. 따라서 평가 역시 투입된 자금에 비해 얼마나 효율적으로 남북한 주민 간의 접촉을 확대하였는가 하는 점이 중심이 되어야 할 것이다. 여기에 경제적 논리나 글로벌 스탠다드의 적용 등은 상대적으로 중요성이 떨어진다. 글로벌 환경의 변화 역시 큰 영향을 미치지 않는다. 오히려 기후위기 등 글로벌 환경의 변화는 민족의 접촉과 이해, 그리고 이를 통한 공동 대응의 필요성을 높인다는 점에서 교류의 필요성을 높이는 요인으로 작용한다고 보아야 할 것이다.

그런데 협력은 다르다. 접촉 그 자체가 가치를 가지는 교류와 달리 협력은 그 결과가 중요하다. 협력은 경제적 자원이 남북한 사이에 이동한다는 것을 의미하기 때문에 본질적으로 경제협력이다. 상업적 경제협력이나 비상업적 경제협력이나, 혹은 민간 협력사업이나 아니면 정부 간 협력사업이나의 차이가 있을 뿐이다. 경제협력은 이 협력에 따른 경제적 성과가 수반되어야 한다. 물론 단기적인 수익만이 성과가 되는 것은 아니며, 북한 주민의 인도주의적 위기의 완화나 북한의 사회간접자본 확충 등 민간 기업이 추구하는 이윤과는 다른 경제적 목적도 추구된다. 통일 기반의 조성이 남북경협을 궁극적 목적의 하나이지만, 이 최종 목적에 도달하는 과정 역시 경제적 성과를 통해서 진행되어야 한다.

이런 점에서 과거 남북경협이 남북한 양자 간 사업으로 추진된 것은 보편적이라기보다는 정부 간 협력을 전제로 양자 간 사업으로 추진할 수밖에 없었거나 그 방식이 효율적이었던 특수한 상황에 따른 것이라고 보아야 할 것이다. 과거 남북경협은 남북한이 남한의 경제적 지원과 북한의 접촉과 대화 및 교류(이를 통한 관계개선)을 교환한 측면이 있다고 할 수 있다. 이런 점에서 남북경협은 남북한 양자 간 거래, 즉 민족 내부의 특수한 거래의 성격이 강했다.¹¹⁾ 남한은 북한과의 경제적 거래에서 일종의 독점적 지위를 획득하였으며, 북한은 남측에 북한 지역인 개성공단과 금강산 등에 대한 투자와 운영을 전적으로 맡기는 대신 정상적 거래 이상의 경제적 대가를 요구하였다. 북한 핵개발에 따라 남북경협, 특히 정부 간 협력사업의 속도나 범위가 영향을 받기는 하였지만 미국을 비롯한 국제사회의 우려와 의심이 완전히 해소되지 않은 상황에서 남북경협이 추진되었다. 민족 내부거래는 표면적으로는 남북한 교역에 대한 무관세 원칙의 적용의 형태로 나타나지만, 오랫동안의 대립 상황을 청산하고 남북한이 교류와 협력을 하는 것을 남북한 주민들이 받아들일 수 있게 한 일종의 이념과 유사한 역할을 한 측면도 있다.

그런데 남북경협의 환경이 다양한 요인에 의해서 적지 않게 변화할 것으로 전망된다. 먼저 현재의 북한은 과거에 비해 남북경협을 남북한 간의 경제적 거래로 접근하는 경향이 상대적으로 강하다. 2017년 이후 UN 대북 경제제재와 코로나19 국경봉쇄 등으로 북한경제가 큰 어려움을 겪고 있지만 2016년까지는 20년 가까운 회복 및 제한적인 성장 추세를 이어갔

11) 남북경협을 규정하는 기본법이라고 할 수 있는 「남북교류협력법」은 제12조에서 남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아니라 민족내부의 거래로 본다고 규정하고 있다.

다. 그 결과 2010년대가 되면서 북한은 경제적 자원과 비경제적 자원의 교환이라는 방식을 지속할 필요성을 덜 느끼게 되었다고 할 수 있다. 이는 금강산관광지구의 남측 건물 철거와 관련하여 북한이 이전의 남북경협에 대해서 ‘외세에 의존하는 방식’이라고 비판한 것 등을 통해서도 어느 정도 유추할 수 있다. 그리고 실제로 북한은 금강산관광지구보다 규모가 훨씬 큰 원산갈마해안관광지구를 스스로 개발하기도 하였다. 현재의 북한은 더 이상 남북경협을 우리 민족끼리의 이념에 의해서 경제적 자원과 비경제적 자원을 교환하는 것이 아니라 남북한 간의 정상적인 경제적 거래로 접근하려는 경향이 상대적으로 강해졌다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 대북 경제사업에서 남한의 독점적 지위를 포함하는 양자 간 관계는 남북한 경제관계에서 주된 양식이 되기 어렵다.

남북경협의 외부적 환경 역시 적지 않게 변화될 것이다. 현재 남북경협은 북한 핵 및 장거리 미사일 개발에 대한 국제사회의 대북 경제제재로 인해 전면 중단되어 있으며, 이 제재가 해제되거나 완화되지 않으면 일부 인도적 지원을 제외한 남북경협의 재개는 불가능하다. 이러한 상황에서 남북경협이 가능해진다는 것은 북한 핵 문제가 어떤 형태로든 진전되었다는 것을 의미한다. 핵문제를 통하여 북한문제가 한반도의 문제가 아니라 국제적인 문제가 되었기 때문에 이후의 북한과 국제사회와의 경제적 관계도 이러한 국제적인 맥락에서 이루어지게 될 것이다. 즉 핵문제 진전에 따른 북한과 국제사회의 관계 개선은 북한과 미국 등 한국 이외 국가들과의 경제적 관계의 강화로 가시화될 가능성이 높다. 북한의 국제사회와의 경제관계 확대를 위한 역량이 단기간에 구축되기는 어려울 것이기 때문에 대북 경제제재가 완화되거나 해제되더라도 남북한 간의 경제협력은 여전히 북한의 대외 경제관계에서 가장 큰 비중을 차지할 가능성이 있다. 그러나 남북경협의 성격은 변화될 수밖에 없을 것이며, 북한과의 경제협력에서 남한은 더 이상 독점적 지위를 갖기 어려워질 것이다. 오히려 민간 협력사업의 경우 북한의 남한 측에 대한 역차별 문제가 더 부각될 가능성이 큰 것으로 평가된다. 실제로 과거 평양 등에서 북한 측과 위탁 가공교역을 추진한 한국 기업은 방북 및 기술인력의 체류 등이 상대적으로 자유로운 중국 등 외국 기업에 비해 북한과의 접촉, 방북, 기술자의 체류 등이 매우 까다로워서 사업 추진이 어렵거나 추가적인 비용을 지불해야 했다. 따라서 한국 입장에서는 남북경협의 특수성보다는 남한에 대한 역차별의 해소를 요구해야 할 수 있다.¹²⁾

이러한 대내외적 환경의 변화에 따라 향후 남북한 경제협력은 남북한 양자 간의 협력보다는 남북한이 포함되는 다자간, 혹은 국제적인 협력의 성격이 강화될 가능성이 크다. 이는 남북협력을 지원하는 것을 목적으로 하는 남북협력기금에는 위기이자 기회가 될 수 있다. 남북협력기금은 지금까지와는 다른 확대된 북한과의 경제관계를 지원하는 역할을 담당해야 할 것이기 때문이다.

12) 이와 관련한 추가적인 논의는 이석기 외(2021) 참고

3. 협력과 지원이 필요한 새로운 분야의 확대

남북협력기금의 지원 대상인 남북 교류협력에 영향을 미치는 남북관계가 단기간에 크게 개선되기 어려울 것으로 전망되며, 경제협력이 가능하게 되더라도 양자 간 협력에 대한 지원 역할은 줄어들 가능성이 크다. 그러나 이는 향후 남북협력기금의 역할이 축소될 것을 의미하는 것은 아니다. 대북 관여를 위한 안정적인 재정 기반으로 남북협력기금을 통하여 지원해야 하거나, 할 수 있는 분야가 확대되고 있다.

첫째, 이번 정부의 통일·대북정책인 담대한 구상은 실행 단계에 들어가면 남북협력기금에 새로운 역할을 요구하게 될 것이다. 담대한 구상은 북한의 실질적인 비핵화에 대응한 식량과 농업, 의료 등 인도적 분야뿐만 아니라 에너지, 수송 등 인프라 분야, 나아가서 국제금융자본의 대북 투자 분야에 이르기까지 광범위한 지원을 포함하고 있다. 이렇게 북한의 비핵화 진전에 따라 북한에 대한 대규모 경제적 지원을 천명한 만큼 상당한 비용이 소요될 것이며, 이는 일차적으로 남북협력기금을 통하여 조달하게 될 것이다. 담대한 구상은 단순한 대북 지원을 통하여 북한을 국제사회로 이끌어 낸다는 목표도 포함하고 있어 협력기금을 통한 지원 방식에도 새로운 과제를 부여하고 있다.

둘째, 식량 등 인도적 지원이나 남북한 물자교역 및 투자 협력 등 기존의 교류협력과는 구분되는 새로운 협력 및 지원의 분야가 나타나고 있다. 코로나19와 같은 글로벌 감염병의 발생이나 대규모 자연재해, 그리고 기후위기에 대해 남북한이 각각 대응하는 것에는 한계가 있으며, 한반도 전체 차원에서의 공동 대응이 필요한 분야가 적지 않다. 북한의 인도주의적 위기의 심화와 그에 따른 한반도 전체의 불안정성 심화도 대응해야 할 잠재적인 위험이다. 이러한 잠재적 위험에 대한 북한의 대응 역량이 매우 부족하기 때문에 이 분야에 대한 대북 협력과 지원 필요성은 향후 더욱 높아질 것이다. 기존에도 접경지대 산림복구나 의료 분야 등을 남북협력기금에서 지원해 왔지만, 전체 자금 집행에서의 비중은 크지 않다. 그런데 한반도 전체 차원에서 대응해야 할 잠재적인 위기의 규모가 지속적으로 증가할 것이며, 이는 대북정책의 주요 영역의 하나가 될 것으로 보인다. 따라서 남북협력기금도 이러한 정책을 지원할 필요가 커질 것이다. 나아가서 북한의 자연재해 및 기후위기 대응 역량 강화를 위한 남북협력의 확대, 혹은 남북경협을 통한 북한 기후위기 대응 역량 확충이라는 남북경협 방향성 재정립을 통하여 남북경협에 대한 국제사회의 지지를 얻고, 남북협력을 둘러싼 남·남 갈등의 소지도 줄일 수 있을 것이다.

마지막으로 대북 개발지원을 위한 남북협력기금에 대한 수요가 급격하게 증가할 가능성도 염두에 두어야 한다. 현재로서는 남북협력기금의 낮은 집행률이 문제가 되지만, 북한의 비핵화가 진전되어 담대한 구상에 의한 대북 대규모 지원을 포함한 대북 개발협력이 본격화되거나 북한의 기후위기 대응이나 인도주의적 위기 해소를 위한 대규모 지원이 필요한 상황이 올 수도 있다. 이러한 상황에 적절하게 대응하는 방안을 지금부터 모색할 필요가 있다.

제3절 남북협력기금 역할 확대 방안

1. 남북협력기금 운영의 적극화 및 유연화

남북한 간의 교류와 협력을 지원하는 것을 목적으로 하는 남북협력기금은 교류협력이 남북관계의 부침에 영향을 받음에 따라 집행률이 크게 요동쳐 왔다. 특히 2010년대 이후에는 일부 인도적 지원과 개성공단 관련 사업 이외에는 지원실적이 크게 줄어들었으며, UN 대북 경제제재가 강화된 2017년 이후에는 집행률이 10%를 하회하고 있다. 문제는 당분간 UN 대북제재가 해제되거나 크게 완화되어 남북교류협력이 활성화될 가능성이 크지 않기 때문에 현재의 체제를 유지할 경우 남북협력기금의 역할은 계속 미미하게 될 가능성이 크다는 점이다. 이뿐만 아니라 남북한 교류협력이 재개되는 상황이 되더라도 북한과의 경제협력은 양자 간 협력보다는 다자간 협력의 성격이 강화될 것으로 전망된다. 그러나 동시에 북한 비핵화의 진전 때 대규모 경제적 지원을 천명한 담대한 구상의 지원이나 글로벌 감염병 및 기후위기에 대한 공동대응 등 지금까지 남북협력기금을 통하여 주로 지원하고자 한 교류협력과는 성격이 다른 협력의 필요성과 중요성이 높아지고 있다. 이러한 남북협력기금의 한계를 극복하고, 남북협력의 환경 변화에 맞추어서 남북협력기금의 실질적인 역할을 강화하기 위해서는 지원대상의 확대와 이를 효율적으로 수행하기 위한 운영 전략의 수립과 역량의 확보가 필요하다.

이를 위해서는 기존의 양자 간 차원에서 진행되는 남북한 교류협력에 대한 지원기능을 유지하면서 새로운 영역을 확장해 나가는 적극적인 운영 전략이 필요하다. 이를 위해 지금까지 양자 간 사업에 비해 상대적으로 비중이 작았지만, 남북한 양자 간 사업의 한계를 극복할 수 있는 다자간 사업의 확대를 적극적으로 추진하며, 담대한 구상 관련 사업이나 기후위기 공동대응 등 새롭게 제기되는 분야에서의 역할 방안을 적극적으로 추진해야 할 것이다.

사회·문화·체육협력 등 남북한 교류는 민족적 특수성이 강하며, 따라서 한국정부의 재원을 토대로 남북한 양자 간 사업으로 추진하는 것이 기본이 되어야 할 것이다. 남북한 주민의 접촉과 교류 그 자체의 확대가 일차적인 목표가 되어야 하기 때문에 보편적인 기준의 적용이나 이에 기초한 평가는 상대적으로 덜 중요하다. 남북한의 수자원을 둘러싼 갈등의 해소나 접경지대 산림복구, 그리고 돼지열병의 공동방제 등 국경을 접하고 있는 두 지역 간에 협력해야 할 분야 역시 존재하며, 이러한 분야에서도 양자 간 협력과 지원이 주된 방식이 되어야 할 것이다.

그러나 접경 자체에서 발생하는 문제나 협력 필요성에서 기인하는 협력이나 민족 동질

성 회복을 위한 접촉 자체가 목적인 교류사업과 달리 경제적 자원의 이전이 주된 수단이 되는 남북협력은 반드시 양자 간 협력이 되어야 할 필요는 없다. 제2절에서 확인하였듯이 향후에는 북한과의 경제협력이 양자 간 사업 혹은 민족내부 거래로 추진되어야 할 이유도, 그럴 가능성도 약화할 것으로 전망된다. 수익을 목적으로 하는 민간 남북협력사업에 대한 직접적인 자금지원을 최소화하는 것이 바람직하여서 향후 남북협력기금은 정부를 비롯한 공공부문이 중심이 될 인도주의적 지원과 개발협력을 지원하는 것을 주된 역할로 해야 할 것이다. 지금까지 개성공단 개발이나 남북간 철도 및 도로 연결사업 등 개발협력사업은 남한이 필요 재원을 거의 다 부담하는 형태의 양자 간 개발협력사업으로 추진해 왔다. 그러나 이러한 방식의 개발협력은 북한 측의 수용성도 저하할 것으로 전망되며, 국제사회에서도 이의를 제기할 가능성이 크다. 그뿐만 아니라 사업이 본격화하면 자금조달의 어려움에 직면할 가능성이 크다. 따라서 이들 사업에 있어서는 남북한이 포함되는 다자간 사업으로 추진하되, 남한이 이를 주도하는 방안을 강구해 나가야 할 것이다. 감염병 대응이나 기후위기 대응을 위한 협력도 도로나 전력 등 사회기반시설 확충과 유사하게 개발협력으로 접근할 필요가 있으며, 이 경우 국제적인 협력사업으로 추진할 필요가 있다. 현실적으로 북한 핵문제가 해결되기 전까지는 대북 경제협력은 UN 대북 경제제재의 면제를 통해서만 추진할 수 있는데, 인도적 지원을 포함한 남북 양자 간 협력사업이 거의 중단된 상황에서 UN 대북 경제제재 면제를 통한 국제적인 대북 지원사업은 소규모라도 이루어지고 있다. 따라서 UN 대북 경제제재가 유지되는 상황에서 남북협력기금의 최소한의 역할을 위해서도 국제적인 협력사업을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

지금까지 식량이나 의약품 지원 등 인도적 지원을 중심으로 국제기구를 통하여 남북협력기금을 집행한 사례가 없지는 않다. 그리고 북핵 6자 회담에 따른 대북 경수로 건설 및 중유공급사업과 같이 국제적인 개발협력사업도 별도 계정이지만 남북협력기금을 통하여 지원하였다. 그런데 과거에는 양자 간 협력, 예를 들어 한국 독자의 대북 식량지원을 우선 추진하고, 이를 보충하거나 혹은 북한이 한국의 지원을 거절할 때 대안으로 국제기구에 자금을 지원하는 방식으로 국제기구를 활용하였다. 당연히 한국은 국제기구를 통한 대북협력에서 주도적인 역할을 하지는 못하였다. 대북 다자간 협력사업을 남북협력기금이 적극적으로 지원한다는 것은 지금까지와 같이 국제기구나 국제사회가 추진하는 사업에 한국이 수동적으로 자금을 지원하는 것을 의미하는 것은 아니다. 국제적인 개발협력 사업의 필요성과 가능성을 모색하고, 계획을 수립하며, 자금을 조달하며, 사업을 집행하는 전 과정에서 남북협력기금을 통하여 한국이 주도권을 행사하거나 적어도 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다. 이러한 양자 간 사업과 다자간 사업의 적절한 결합을 통하여 남북협력기금은 역할을 유지하고, 담대한 구상이나 기후위기 대응을 위한 지원 등 새로운 분야로 활동 영역을 확장해 나갈 수 있을 것이다.

남북협력기금 자금 수요의 급격한 증가에 대한 대비도 필요하다. 현재로서는 남북협력기금의 낮은 집행률이 문제가 되지만, 북한 핵문제의 진전에 따른 담대한 구상의 경제적 지원 추진이나 대북 개발협력 확대, 그리고 대규모 자연재해 등에 의한 북한의 인도주의적 위기의 심화 등으로 대북 자금지원 수요가 급격하게 증가할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 상황을 사전에 대비하기 위해서도 남북협력기금 운영의 변화가 필요하다.¹³⁾ 즉 지금과 같이 양자 간 사업 중심으로 남북협력기금을 운영할 경우 북한의 변화에 따른 협력수요 전부를 남북협력기금의 증액 등을 통하여 조달하여야 하는데, 이는 재정부담이 클 뿐만 아니라 국민적 지지를 얻기도 쉽지 않다. 그런데 국제적인 협력사업을 통하여 대북 개발협력을 위한 자금을 남측이 전부가 아니라 일부분만 부담할 경우 늘어난 자금수요에 대응하는 것이 상대적으로 쉬울 것이며, 이를 위한 남북협력기금의 증액에 대한 국민적 저항도 상대적으로 적을 것으로 기대할 수 있다. 그리고 향후 지속적으로 증가할 것으로 전망되는 공적개발지원과 유사한 분야와 방식으로 남북협력기금이 운영되어 나간다면 북한 개발협력을 위하여 공적개발자금과 유사한 규모로 남북협력기금을 증액하는 것도 상대적으로 용이하게 될 것이다.

2. 북한의 자연재해 및 기후위기 대응 역량 지원

최근 북한은 가뭄, 수해, 태풍 등 자연재해의 빈도와 강도가 심해지고 있으며, 그에 따른 농업 생산량 감소나 광산 가동률 저하 등 상당한 경제적 피해를 입고 있다. 이는 북한의 산림 황폐화 등 북한 자체의 요인도 있지만 기후위기의 영향도 배제할 수 없는 상황이다. 북한은 거듭되는 자연재해에 대한 대응을 국가의 주요 과제로 설정하고 있지만, 재정 및 기술 등 역량 부족으로 충분한 대응이 이루어지지 못하고 있다. 자연재해는 그 자체 대북 지원 대상이 될 뿐 아니라 기후위기가 심화하는 상황에서 대규모 자연재해가 북한의 심각한 인도주의적 위기를 초래할 수 있기 때문에 자연재해 대응 역량 확충을 위한 적극적인 대북 협력이 필요하다.

나아가서 기후위기에 대한 전지구적 공동대응을 위한 대북 협력의 필요성도 높아지고 있다. 최근 개최된 제27차 유엔기후위기변화협약 당사국 총회(COP27)에서 주요 의제의 하나가 기후위기에 취약한 개발도상국에 대한 기술 및 재정 지원 문제였다는 점에서도 확인할 수 있듯이 기후위기 대응을 위한 지원은 글로벌 핵심 의제가 되어 가고 있다. 북한은 자연재해에 가장 심각하게 노출되고 있는 나라 중 하나이면서, 기후위기에 대응하기 위한 역량이 가장 부족한 나라의 하나이다. 그리고 기후위기에 대한 대응에 있어 남북한 지역을 분

13) 통일이나 급변사태를 대비하여 기금을 적립하자는 논의도 있지만, 이는 남북협력기금이 아니라 통일세 등을 통하여 접근할 문제로 판단하여 여기에서는 다루지 않는다.

리해서 접근하기 어렵다는 점 등을 고려하면 북한의 기후위기 대응을 위한 협력은 향후 대북 협력의 핵심 영역의 하나가 될 것이다.

실제로 북한은 핵문제로 국제사회로부터 강력한 제재를 받고 있는 상황에서도 2021년 7월 UN에 제출한 지속가능한 발전을 위한 2030의제 이행상황에 대한 자발적 국가보고서(Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development, VNR)를 통하여 자연재해 및 기후위기 대응을 위한 국제사회와의 협력을 강력하게 요구하고 있다. 특히 북한은 스스로 극심한 기후변화의 빈도가 가장 높은 국가의 하나이며, 지속하는 기후 관련 자연재해가 농업생산량 감소와 농업 인프라 파괴 등을 통하여 막대한 사회경제적 손실을 발생시키고 있지만 국가재해위험 감소전략 및 재해감소 현자 계획 이행이 목표에 미달하고 있다고 인정하면서 이 분야에서 국제적인 협력의 필요성을 제기하고 있다. 또한 2030년까지 탄소배출 목표를 15.63%(3,600만톤)로 제시하면서 국제적인 지원이 있으면 이를 50.34%(1억 5,700만톤)으로 확대할 수 있다고 밝힘으로써 탄소배출 저감을 위한 국제사회의 협력과 지원을 공식적으로 요청하고 있다. 이 밖에 환경, 교통, 교육, 통계 등 다양한 분야에서 국제사회와의 협력을 요청하고 있다.

이렇게 자연재해 및 기후위기 대응 역량 확충을 위한 대북 지원사업은 여타 사업에 비해 UN 대북 경제제재의 면제 등 국제적인 승인을 획득하기가 용이하며, 북한의 수용을 통하여 실제로 추진될 가능성이 높다. 한반도 차원의 기후위기 대응이 필요하다라는 점에서 양자간 협력의 필요성이 없는 것은 아니지만 북한의 수용성이나 남북협력에 대한 국제사회의 인정과 지원 등을 고려하면 북한의 자연재해 및 기후위기 역량 지원 사업은 개발도상국에 대한 국제사회의 지원이라는 보편적인 틀에서 추진하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해 남북협력기금 혹은 이의 운영 주체는 이 분야의 대북 지원을 위한 국제적인 논의를 촉진하고, 이를 통해서 실행 가능한 협력방안을 도출하고, 자금 지원 등을 통해서 주도적으로 이행해 나가는 역할을 담당해야 할 것이다.

3. 남북협력기금 운영 역량 확충

남북협력기금의 기능 및 운영 체계는 남북한 교류협력 전반의 법적 체계 및 국민적 인식 등과 밀접하게 연관되어 있다. 남북교류협력에 대한 국내외적 상황이 크게 변화하고 있어 이를 지원하기 위한 남북협력기금의 변화도 필요하지만, 이 과정은 점진적으로 진행될 필요가 있다. 남북한 교류협력, 특히 경제협력에 대한 국민적 인식의 변화가 이루어지기 전이나 북한 개발협력의 추진을 위한 국제적인 여건이 조성되기 이전에 급격하게 협력기금의 기능과 운영 방식을 전환하는 것은 불필요한 논란과 저항을 초래할 위험이 있다. 점진적이고 중장기적인 추진을 전제로 남북협력기금의 역할 확대와 새로운 운영 전략을 수립해 나가고, 운영 역량을 지속적으로 확충해 나감으로써 이의 실현 가능성을 확보해 나가야 할 것이다.

참고문헌

[국내 문헌]

- 관계부처 합동, 「'15~'21년 국제개발협력 종합기본계획(확정액 기준)»,
_____, (2017), 「'18년 국제개발협력 종합시행계획(안)(확정액 기준)」, 제30차 국제개발협력위원회 의결안건(제30-1호)(2017. 12).
- _____, (2019), 「'19년 국제개발협력 종합시행계획(안)(확정액 기준)」, 제32차 국제개발협력위원회 의결안건(제32-1호)(2019. 1. 15).
- _____, (2020), 「'20년 국제개발협력 종합시행계획(안)(확정액 기준)」, 제34차 국제개발협력위원회 의결안건(제34-1호)(2020. 1).
- _____, (2021), 「제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021~2025)」, 국제개발협력위원회 의결안건(제36-1호)(2021. 1. 20).
- _____, (2021), 「'21년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)」, 제36차 국제개발협력위원회 의결안건(제36-2호)(2021. 1. 20).
- _____, (2021), 「'22년 국제개발협력 종합시행계획(요구액 기준)」, 제38차 국제개발협력위원회 의결안건(제38-1호)(2021. 7. 7).
- 권율, 「개발재원을 위한 아디스아바바 어젠다: 한국의 역할과 과제」, 『UN 2030 지속가능발전어젠다와 한국』, 한국 SDSN·대외경제정책연구원 세미나 자료집, 2015.
- _____, 「국제사회의 지속가능발전목표(SDGs)와 한국의 추진과제: K-SDGs 수립과정과 추진체제 개선을 중심으로」, 『글로벌정치연구』, 한국외국어대학교, 2019.
- 권율·정지원·정지선·이주영, 『최빈개도국 개발과제와 한국의 ODA 정책방향』, KIEP 연구보고서 12-14. 대외경제정책연구원, 2012.
- 권율·정지원·허윤선·정지선·이주영, 『SDGs 도입이후 개도국 협력전략과 대응과제: 무역과 기후 변화의 정책일관성을 중심으로』, 대외경제정책연구원, 2016.
- 권율·정지선·허윤선·송지혜·유애라·김미림, 『국제사회의 취약국 개발협력 성과와 과제』, ODA 정책연구 19-05, 대외경제정책연구원, 2019.
- 권율·정지선·이주영·이은석·박차미·이상미, 『ODA 시행기관의 성과관리체계 개선방안 연구』, ODA 정책연구 20-01, 대외경제정책연구원, 2021a.
- 권율·윤정환·이은석·이주영·유애라·김성혜, 『한국의 지역별 개발협력 추진전략: 아시아 지역 ODA 지원 방안』, 연구보고서 21-18, 대외경제정책연구원, 2021b.

- 기획재정부, 「EDCF 경쟁력 제고를 위한 대내외 파트너십 강화방안」, EDCF 기금운용위원회 의결안건, 2022. 1. 25.
- _____, 「2022~2026년 국가재정운용계획 주요내용」, 2022.
- 대외경제장관회의, 「해외수주 활력제고 및 고도화방안」, 기재부 보도자료, 2021. 7. 5.
- 외교부, 「경제협력개발기구(OECD) 2021년 공적개발원조(ODA) 잠정통계 발표」, 공동 보도자료, 2022. 4. 12.
- 이석기·김수정·최설·정유석·조충희, 『북한 경공업 실태와 남북협력 방안』, 산업연구원, 2021.
- 이혜경, 「한국 동료검토 결과와 한국의 ODA의 과제」, 『국제개발협력』, KOICA, 2013.
- 정지원·윤정환·이주영·유애라·윤혜민·박차미·박소정·송영철, 『5개 신규 중점협력국 수원국 분석 및 중점협력분야 선정 연구』, 국무조정실 수탁연구과제, 2021.
- 정혁, 『개발금융 도입을 통한 한국의 개발협력 체제 발전 방향에 관한 고찰』, 한국수출입은행 연구보고서, 2013.
- _____, 『중장기 양허성차관 선진화 방안: 한국 ODA의 금융협력 활성화』, 한국수출입은행 연구보고서, 2015.
- _____, 「개발금융 활성화를 통한 개발협력 효과성 증진」, 『2019~2023 국가재정운용계획 수립 - 외교·통일 분야』 제2부 제3장, 기획재정부, 2019.
- KDI, 『국내 개발협력기관의 자원 다양화: 개발금융 활성화를 중심으로』, CID 연구보고서, 2019.
- 통일부, 「2022 통일백서」, 2022.
- 한국국제보건의료재단(KOFIH), 『우즈베키스탄 신규사업 타당성조사 및 유·무상 연계사업 전문가 보고서』, 2014.
- _____, 『탄자니아 병원운영 전략개발 및 컨설팅 사업』, 2014.
- _____, 『우즈베키스탄 국립아동병원 운영관리 컨설팅사업 종료평가 결과보고서』, 2021.
- _____, 『우즈베키스탄 국립아동병원 병원운영 컨설팅 2차사업 형성조사 결과보고서』, 2022.

[해외 문헌]

- AFD(2021), Universal Registration 2020.(<https://www.afd.fr/en/ressources/2020-universal-registration-document>)
- Bandura, Romina and Sundar R. Ramanujam(2019), *Innovations in Guarantees for Development*, Center for Strategic & International Studies.
- Beck, Thorsten, Ross Levine, and Norman Loayza(2000), “Finance and the Sources of Growth,” *Journal of Financial Economics*, 58, pp. 261~300.

- Bourguignon and Morrison(2002), “Inequality Among World Citizens: 2820-2992,” *American Economic Review*, 95(4), pp. 727~744.
- CDC(2021), Annual Accounts 2020.(<https://assets.cdcgroup.com/wp-content/uploads/2021/07/06071447/CDC-Annual-Accounts-2020.pdf>)
- _____, (2021), Annual Review 2020.(<https://www.cdcgroup.com/en/annual-review-2020/>)
- Datt, G. and M. Ravallion(1992), “Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures,” *Journal of Development Economics*, 38, pp. 275~295.
- DEG(2021), Annual Report 2020.(https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/Download-Center/DEG_JAB_2020_EN.pdf)
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Ross Levine(2009), “Finance and Inequality: Theory and Evidence,” Policy Research Working Paper, No. 4967, World Bank.
- Development Committee(2015), From Billions to Trillions: Transforming Development Finance, Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance, Development Committee Discussion Note, DC2015-0002.
- devex(2021), “UK aid spending on CDC Group comes under scrutiny,” April 8.(<https://www.devex.com/news/uk-aid-spending-on-cdc-group-comes-under-scrutiny-99614>)
- DFC(2020), Annual Management Report Fiscal Year 2020.(<https://www.dfc.gov/sites/default/files/media/documents/DFC%20Annual%20Management%20Report%20FY%202020.pdf>)
- _____, (2020), 2020 Annual Report.(https://www.dfc.gov/sites/default/files/media/documents/DFC_2020_Annual_Report.pdf)
- Dollar, D. and A. Kraay(2002), “Growth is Good for the Poor,” *Journal of Economic Growth*, 7, pp. 195~225.
- EDFI(2016), Investing to Create Jobs, Boost Growth and Fight Poverty, EDFI Flagship Report 2016.
- _____, (2018), “EDFI Principles for Responsible Tax in Developing Countries,” EDFI Policy Report.
- _____, (2019), “EDFI Principles for Responsible Financing of Sustainable Development,” EDFI Policy Report.
- _____, (2021), “Market Benchmarking Guidelines,” EDFI Policy Report.
- FinDev Canada(2021), 2020 Annual Report.(https://www.findevcanada.ca/sites/default/files/annual-report/2020/downloads/findev_canada_2020_annual_report.pdf)
- FMO(2021), Annual Report 2020.(https://annualreport.fmo.nl/2020/FbContent.ashx/pub_1000/downloads/v210323201814/2020%20FMO%20Annual%20Report.pdf)
- _____, (2021), FMO Investor Presentation.

- Government of the Democratic People's Republic of Korea(2021), Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development
- Greenwood, Jeremy and Jovanovic, Boyan(1990), "Financial Development, Growth, and the Distribution of Income," *Journal of Political Economy*, 98, pp. 1076~1107.
- IFC(2019), DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects, Joint Report, October 2019 Update.
- Jeong, Hyeok and Robert M. Townsend(2007), "Sources of TFP Growth: Occupational Choice and Financial Deepening," *Economic Theory*, 32(1), pp. 179~221.
- Jeong, Hyeok and Robert M. Townsend(2008), "Growth and Inequality: Model Evaluation Based on Estimation-Calibration Strategy," *Macroeconomic Dynamics*, 12, pp. 231~284.
- KfW(2020), KfW at a Glance Facts and Figures.(<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/KfW-at-a-glance/KfW-an-overview.pdf>)
- King, Robert, and Ross Levine(1993), "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right," *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), pp. 717~737.
- Levine, Ross(2005), "Finance and Growth: Theory and Evidence," In Handbook of Economic Growth, Philippe Aghion and Steven Durlauf eds., Elsevier Science.
- MDB TF(2021), Mobilization of Private Finance by Multilateral Development Banks and Development Finance Institutions 2019, MDB Task Force on Mobilization Report.
- OECD(2020), Blended Finance in the Least Developed Countries 2020: Supporting a Resilient COVID-19 Recovery, OECD Publishing, Paris.
- _____, (2021), Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation.
- OECD DAC(2022), "ODA Levels in 2021-Preliminary data," Paris: OECD Publishing.
- Proparco(2021), Financial Report 2020.(<https://www.proparco.fr/en/ressources/financial-report-2020>)
- _____, (2021), Key Figures 2020.(<https://www.proparco.fr/en/ressources/key-figures-2020>)
- _____, (2021), Sustainable Development Report 2020.(<https://www.proparco.fr/en/ressources/sustainable-development-report-2020>)
- Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., F. Woelm(2021), The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report 2021. Cambridge: Cambridge University Press.
- Savoy, Conor, P. Carter, and A. Lemma(2016), "Development Finance Institutions Come of Age: Policy Engagement, Impact, and New Directions," Report of the CSIS Project on Prosperity and Development and the ODI.

SDSN(2015), Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals.

UNCTAD(2020), World Investment Report 2020.

World Bank(2013), World Development Report: Jobs, Washington D.C.

[웹사이트]

기획재정부 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>

통일부 주요사업 통계, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>, 검색일자: 2022. 11. 8.

OECD DAC Statistics 2022, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-preliminary-data-2021.xlsx>, 검색일자: 2022. 11. 9.

OECD.Stat, Aid(ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a], <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A>

CDC, <https://www.cdcgroup.com/en/>

DEG, <https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/>

DFC, <https://www.dfc.gov/>

EDFI, <https://www.edfi.eu/>

FinDev Canada, <https://www.findevcanada.ca/en>

FMO, <https://www.fmo.nl/>

Proparco, <https://www.proparco.fr/en>

