

EDCF ISSUE PAPER

2015년 8월
Vol.4 No.5

ODA 현대화와 민간재원 II : 민간금융수단(PSI)의 ODA 통계보고

임소진 선임연구원 (한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀)

본 이슈페이퍼는 2015년 한 해 OECD DAC에서 ODA 현대화의 일환으로 진행중인 민간금융수단(PSI) 동원 공적재원의 ODA 계상에 대한 내용을 살펴보고, 국제사회의 향후 과제에 대해 알아보았다. 나아가 본 이슈페이퍼는 이를 통해 개도국 발전에 기여하고 있는 민간금융수단의 가치를 인정하고자 하는 국제사회의 최근 동향에 대한 한국 개발협력 이해관계자의 이해를 도모하고자 하였다.

목 차

1. ODA 현대화와 OECD DAC 통계
2. 민간금융수단(PSI)의 ODA 통계보고
3. 국제사회의 향후 과제

1. ODA 현대화와 OECD DAC 통계

최근 다변화되고 있는 개발재원 수단의 OECD DAC 통계보고와 관련하여 가장 많은 관심을 받고 있는 이슈는 ① ODA의 양허성 논의와 ② 비-ODA(non-ODA) 자원 중 공적재원을 구분하는 논의라 할 수 있다.

이러한 논의는 2014년부터 ‘ODA 현대화’ 작업을 통해 진행중에 있으며, 그 중 전반부를 장식한 ‘ODA 재정의’는 <표 1>과 같이 ODA 양허성 차관(concessional loan)¹⁾의 적격기준과 측정방식에 변화를 가져왔다. 2014년 말 각료급회의(HLM)²⁾ 결과문서(communique)에 의해 최종 확정된 ODA 양허성 차관의 새로운 DAC 통계보고는 2018년 실적부터 전면 적용될 예정이다.³⁾

<표 1> 2014년 OECD DAC의 ODA 재정의 결과

구분	현행	변경
ODA 적격 기준	1. 공적주체가 제공 2. 수원국의 경제개발과 복지증진에 사용 3. 증여율 25% 이상 (모든 국가에 대해 10% 할인을 적용)	1. 공적주체가 제공 2. 수원국의 경제개발과 복지증진에 사용 3. 소득그룹별 최소증여율* 이상 **① LDCs/LICs: 45%(9% 할인을 적용) ② LMICs: 15%(7% 할인을 적용) ③ UMICs: 10%(6% 할인을 적용)
ODA 측정 방식	순지출방식 (총지출액 - 총상환액)	증여등가액 방식 (총지출액 x 증여율)

* 단, DSF 적용 대상국의 경우, DSF에서 규정한 최소증여율(5% 할인) 이상

** LICs : Low Income Countries, 저소득국

LMICs : Lower Middle Income Countries, 하위중소득국

UMICs : Upper Middle Income Countries, 상위중소득국

출처 : 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : OECD, 2014a

ODA 현대화의 후반부를 구성하고 있는 총공적지원 (TOSSD)⁴⁾ 부분의 DAC 통계보고 논의는 이 중 ODA 인정 부분과 그 외 개발에 기여하는 공적재원을 구분하여 TOSSD 통계체제 안에서 자원의 흐름을 파악하고자 하는 것이다. TOSSD 논의는 2015년 현재 논의중이며 2016년 2월 HLM에서 마무리 될 예정이다. TOSSD 논의는 ODA 이외의 공적자금의 개발에 대한 가치를 인정하여, 이를 공식적으로 OECD DAC 통계흐름에 반영하기 위한 움직임이라 할 수 있다.

지금까지 논의된 TOSSD 내 ODA와 그 외 공적재원의 구분은 <그림 1>과 같다.

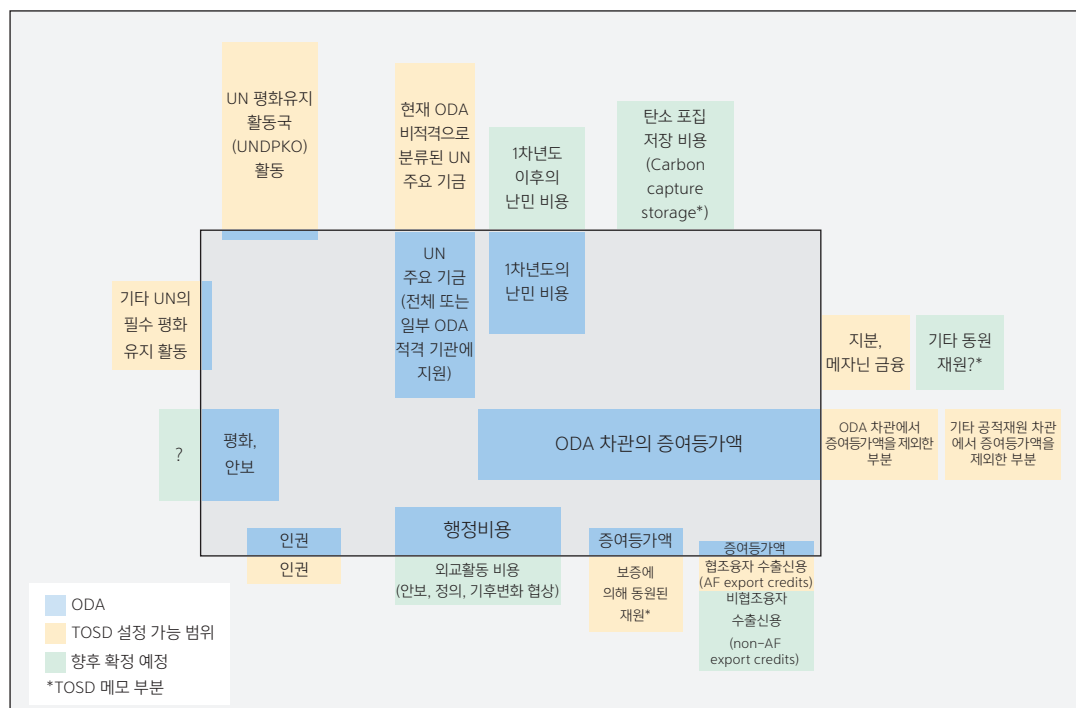
1) 우리나라에서는 ‘유상원조’로 알려져 있다.

2) High Level Meeting

3) 2015년에서 2017년까지 실적은 새로운 방식과 현행방식을 병행

4) Total Official Support for Sustainable Development : 당초 ‘개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for Development)’의 의미로 TOSD로 사용되다가, ‘지속가능한 개발’을 강조하는 의미에서 2015년부터 ‘sustainable’의 S를 추가하여 TOSSD로 사용되기 시작하였다.

<그림 1> ODA와 TOSSD 제안범위 (2014년 기준)

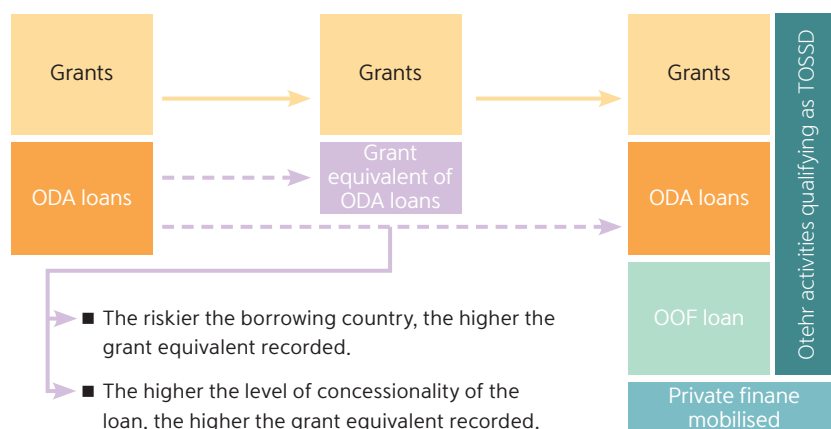


출처 : OECD, 2014h: 4

현행의 DAC 통계지침에 의하면 공적자금(official flows)을 ① ODA와 ② 기타공적자금(OOF)⁵⁾으로 구분하고 있으며, 민간자금(private flows)은 ① 일반 민간자금과 ② 민간부문에 의한 무상원조로 구분되어 있다. 이 중 OOF는 ODA 이외의 공적재원인 공적수출신용, 투자금융, 채무재조정, 국제기구에 대한 상업성 차관 등을 포함하며, 일반 민간자금은 FDI, 민간수출신용, 국제기구에 대한 민간 상업성 차관 등을 포함한다.

이러한 통계상 구분은 <그림 2>와 같이 변화될 예정이나, 아직까지 기존 ODA 및 OOF, 그리고 공적재원에 의해 동원된 민간재원의 TOSSD 내 영역구분은 확정되지 않은 상황이다.

<그림 2> ODA 현대화에 따른 DAC 통계 프레임워크 변화 (논의중)



출처 : OECD, 2015b: 4

5) Other Official Flows

이러한 TOSSD 범주를 정립하려는 노력은 민간금융수단(PSI)⁶⁾을 중심으로 이루어지고 있다. 즉, PSI를 활용하여 민간재원을 동원하려는 공여국의 노력을 인정하여 이 부분을 ODA 부분과 그 외 공적자금 부분으로 구분하려는 것이다.

따라서 본 이슈페이퍼는 ODA 현대화 중 PSI를 중심으로 한 DAC 통계보고에 대한 논의현황 및 향후과제에 대해 소개하고, 국내 개발협력 이해관계자들의 변화하는 DAC 통계체계에 대한 이해를 도모하고자 한다.

2. 민간금융수단(PSI)의 ODA 통계보고

(1) 논의 배경

PSI를 ODA로 측정하고자 하는 것은 공여국 재정으로 개도국 내 금융적 위험요소를 완화시켜 민간투자를 유도하여 더 많은 재원이 개도국으로 유입될 수 있도록 하는 공여국의 노력에 대해 인센티브를 제공하려는 의도로 시작되었다. 현재 이 논의는 PSI를 가장 활발히 활용하고 있는 기관인 개발금융기관(DFI)⁷⁾을 중심으로 이루어지고 있다.

PSI 흐름의 ODA 통계보고는 ODA 현대화에 의해 본격적으로 이루어지고 있으나, 이는 이미 2011년 개발재원으로서 비-ODA 자원흐름(non-ODA flows)을 OECD DAC 통계시스템에 포함할 필요성이 제기되면서 시작되었다. 즉, 2011년 당시 논의는 DFI를 중심으로 ODA 적격부분(ODA eligibility criteria)과 그 외 비양허적 공적재원을 구분해야 할 필요성에 근거한다.

이에 따라 2012년 HLM에서는 공여국의 노력을 포함한 외부개발재원(external development finance)이 ODA에 해당되는 부분인지를 파악하고, 해당되는 경우 관련재원을 측정할 수 있는 통계적 카테고리 및 측정방법을 고안할 것이 제안되었다. 따라서 국제사회는 DFI의 포트폴리오 및 금융수단을 분석하는 작업을 시작하였고, 2014년에 이르러 ODA 현대화 논의로 이어졌다.

(2) 논의 경과

현행의 OECD DAC 통계지침은 전통적인 ODA 흐름을 기반으로 수립되어 DFI 등이 사용하는 다양한 금융수단을 반영하기에는 제약이 따른다. 우선, 그동안 일부 DFI의 자본투자 활동이 ODA로 계상되고 있었기는 하지만 이는 각 국가별 자체적 판단에 의한 결과이며, DAC 통계지침에 따라 보고가 가능한 규모는 제한적이어서 DFI의 개도국에 대한 공적재원 지원을 ODA로 인정하는 인센티브가 매우 제한적으로 이루어지고 있었다.

또한 DFI의 민간투자 정보에 대한 비밀보장 규정(confidentiality rules)이 있어 DFI 자금흐름은 ODA와 같이 모든 정보를 공개할 수 없다는 제약이 있었다. 따라서 ODA 이외의 DFI 활동과 같은 자금흐름은 수원기관에 대한 총액으로 밖에 계상할 수 없다는 한계가 있었다.

마지막으로 민간을 대상으로 하는 DFI의 개별 프로젝트 규모는 ODA에 비해 소규모이기 때문에, 투자 대비 비용 효과(민간자금 동원효과)가 높음에도 불구하고 DFI의 소규모 거래를 ODA로 계상하는 것은 DAC 통계차원에서는 큰 이점이 없었다 (OECD, 2012a).

6) Private-Sector Instruments : PSI에 대한 자세한 설명은 '임소진 (2015). ODA 현대화와 민간재원 I : 민간금융수단(PSI)과 개발금융기관(DFI). 이슈페이퍼 2015 Vol.4 No.4. 서울, 한국수출입은행.'에서 찾아볼 수 있다.

7) Development Finance Institution : DFI에 대한 자세한 설명은 '임소진 (2015). ODA 현대화와 민간재원 I : 민간금융수단(PSI)과 개발금융기관(DFI). 이슈페이퍼 2015 Vol.4 No.4. 서울, 한국수출입은행.'에서 찾아볼 수 있다.

그러나 DFI를 통한 민간재원의 개도국 내 유입이 개발자원 차원에서 측정되어야 할 필요성이 증가함에 따라 OECD DAC은 ① DFI 자금흐름의 어느 부분을 어떻게 ODA로 측정할지 여부와 ② 비-ODA 재원으로 분류되었던 DFI 활동의 개발효과(developmental impact)를 어떻게 측정할지, 그리고 ③ 비밀보장 규정이 따르는 DFI의 자금흐름을 어떻게 공개할지 여부에 대한 논의를 시작하게 되었다 (OECD, 2012a).

이러한 DFI의 ODA 측정에 있어 그동안 논의의 중심에 있던 국가는 영국이다. 이는 아마도 영국이 최초의 DFI 설립국으로서 가장 긴 DFI 활동경험을 보유하고 있기 때문으로 보여진다. 영국은 1948년 식민개발공사(CDC)⁸⁾를 역사상 최초의 DFI로 설립, 이후 1963년 영연방개발공사(CDC)⁹⁾로 개칭하여 DFI 활동을 지속해오고 있다.

영국은 2012년 상반기에 있었던 DFI 워크숍 결과를 반영하여 같은 해 5월 DAC 통계에서 DFI 활동에 대한 일관된 해석(consistent interpretation)과 정당한 대우(fair treatment)의 필요성을 주장하였다. 이를 시작으로 영국은 DFI의 ODA 측정논의를 주도해왔으며, 영국의 제안내용은 최근의 ODA 현대화 논의에도 지속적으로 반영되고 있다 (OECD, 2012b).

당시 영국은 ① DFI 활동이 ODA로 정의되어야 하는가, ② 현재의 ODA 통계지침은 DFI 활동을 정당하게 반영하고 있는가, ③ DFI 활동을 ODA로 측정하기 위해서 ODA 통계지침은 어떻게 개정되어야 하는가에 대한 부분을 주 이슈로 제시하였다 (OECD, 2012b).

2012년 당시 DFI 활동의 ODA 적격성에 대한 논의는 ODA 재정의 작업 이전의 논의로, 영국은 개발금융(development finance)¹⁰⁾의 양허성 정의의 필요성을 제기하였다. DFI는 본질적으로 개발목표 뿐 아니라 민간투자자에 대한 기대수익을 고려해야 하는 상업성을 가지고 있기 때문에, 이 부분에 대한 양허성을 어떻게 규정할지가 중요한 이슈가 된 것이다 (OECD, 2012b).

개발자원에서 민간금융의 역할이 점차적으로 증가하고 있다는 것을 상기하였을 때, DAC 통계지침을 개정하여 DFI 활동을 ODA로 측정하게 된다면 공여국이 DFI를 통해 더 많은 민간금융을 활용할 수 있는 인센티브를 제공할 수 있게 된다. 또한 이에 수반되는 민간재원의 규모를 좀 더 명확히 파악할 수 있어 DAC 통계상 개발자원 정보의 질적향상이 가능하다 (OECD, 2012b).

이에 2014년, 영국은 자금흐름 위주의 ODA 통계보고 방식은 시장금융수단을 제공하는 공여국의 노력을 적절히 반영하지 못한다고 설명하면서, ① DFI와 그 외 양자개발기관의 자원흐름을 국제금융기구 (IFI)¹¹⁾와 같은 방식으로 측정하거나 ② 민간에 대한 지분투자, 보증, 대출을 포함한 특정 금융수단별로 ODA 측정법을 구분하는 방안을 제안하였다 (OECD, 2014e).

영국의 이와 같은 제안을 바탕으로 OECD DAC은 2014년 9월 회원국에게 ODA 현대화의 한 방안으로 공여국의 민간자원 동원 노력을 좀 더 체계적으로 인정하기 위한 기관중심 접근방식(institutional approach)과 수단중심 접근방식(instrument-specific approach)을 고려해 볼 것을 제안하였다 (OECD, 2014c). 이는 영국이 제안했던 두 가지 방안 중 전자는 기관중심 접근방식으로, 후자는 수단중심 접근방식으로 구체화 된 것이다. 이러한 두 접근방식에 대해 국제사회는 2014년 10월 OECD DAC 고위관리회의(SLM)¹²⁾에서 본격적으로 논의를 시작하였다.

8) Colonial Development Corporation

9) Commonwealth Development Corporation

10) 본 이슈페이퍼에서 사용된 개발금융이란 국제사회에서 논의되고 있는 개발을 위한 다양한 금융수단을 의미하며, 국내에서 논의되고 있는 '저양허성 차관'을 뜻하는 개발금융과는 다른 의미이다. 나아가 맥락에 따라 'Development Finance'는 '개발자원'으로 해석되는 경우도 있다는 것을 밝혀두는 바이다.

11) International Finance Institution

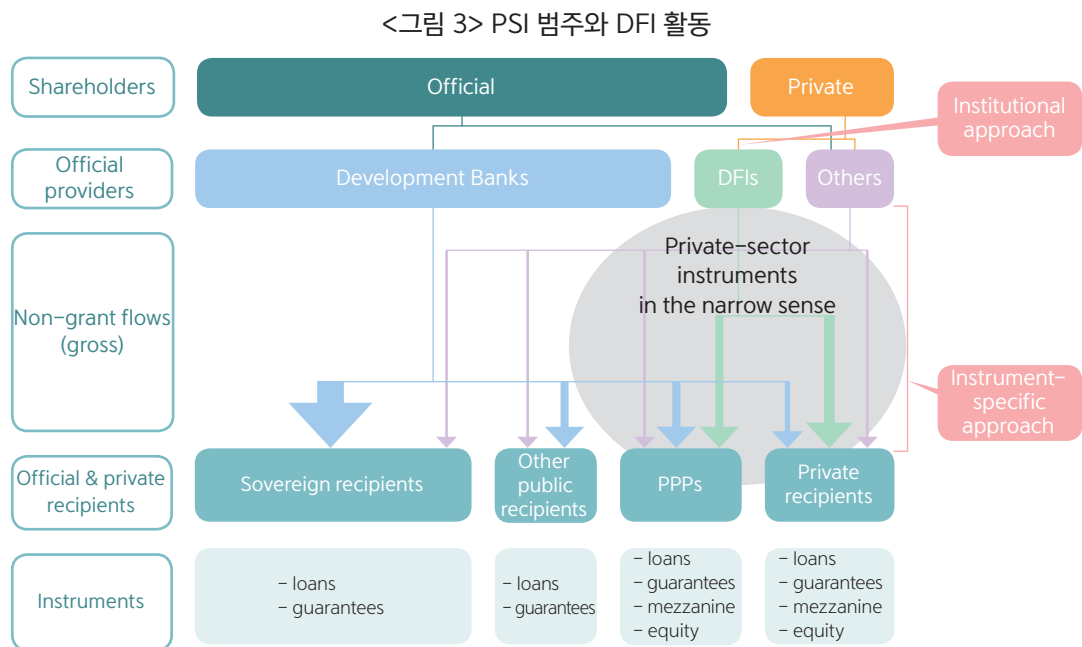
12) Senior Level Meeting

(3) 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식¹³⁾

기관중심 접근방식은 공여국 정부로부터 DFI로 제공되는 공적자금(inflow)을 측정하는 개념이다. 이러한 측정법은 공여국 정부가 PSI를 활용하여 민간재원을 동원하는 노력을 측정하겠다는 의미이다.

다만, <그림 3>에 나와있듯이 ODA 현대화 논의에서 의미하는 기관중심 접근방식은 DFI에만 해당되며, DFI 이외의 개발금융기관이 공여국 정부의 출자를 받아 PSI를 활용한 경우에 대해서는 추가적 논의가 필요하다.

이와 비교하여 수단중심 접근방식은 공여기관에 상관없이 PSI 제공기관에 대한 자금흐름(outflow)을 ODA의 통계 계상방법과 같은 선상에서 측정하는 방식을 의미한다. 즉, 양허성 차관의 적격기준에 부합하는 부분에 한하여 증여등가액(grant equivalent) 방식으로 ODA로 측정하는 것과 같이, PSI 역시 ODA 적격기준에 해당하는 부분에 한하여 증여등가액 방식으로 ODA로서 계상한다는 것이다.



*그 외 기관(others) : 수출입은행, 투자펀드, 개발은행, 원조기관, 공여국 재무부 등

출처 : OECD 2014b: 2

예를 들어, 현행의 자금흐름 위주로 PSI를 측정할 경우, 지분투자는 투자의 성공을 의미하는 배당금을 오히려 부(-)의 흐름으로 계상하게 되고, 보증과 같은 경우는 채무불이행 등 실제 자금흐름이 발생하는 문제 상황시 이를 오히려 정(+)으로 계상하는 현상이 발생하게 된다.

따라서 지분투자와 보증과 같은 금융수단의 ODA 계상은 자금흐름 보다는 금융수단별 양허적 성격을 반영하는 ODA 증여등가액 방식을 적용할 필요가 있으며, 이는 ODA 통계체계와의 일관성 유지 측면에서도 바람직할 수 있다.

한편, 대출의 경우 ODA 차관의 양허적 성격을 부여하게 된다면 민간부문에 대한 과도한 양허적 조건으로 인해 시장왜곡 현상이 일어날 수 있으므로 대출에 대한 양허성은 ODA 양허적 성격과는 다른 정의가 필요하다는 의견도 있다.

13) 본 절은 'OECD (2014). Development Finance: Total Official Support for Development – An Emerging Concept in Support of the Post-2015 Sustainable Development Goals. DCD/DAC(2014)48. Paris, OECD.', 'OECD (2014). Development Finance: Treatment of Market-Like Instruments in the Statistical Framework Measuring and Monitoring Development Finance Post-2015. DCD/DAC(2014)49. Paris, OECD.', 'OECD (2015). Inclusion of the Effort in Using Private-Sector Instruments in ODA: Exploring Further the Institutional and Instrument-Specific Approaches. DCD/DAC/STAT(2015)3. Paris, OECD.'를 바탕으로 작성되었다.

2015년 한 해 이러한 문제에 대한 논의가 지속되고 있으며, 8월 현재 아직까지 결정된 사항은 없다. 그러나 향후 최종 결정 이전 PSI의 ODA 통계보고 관련 이슈를 이해하기 위해 <표 2>와 같이 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식 논의요지를 간단히 정리해 보았다.

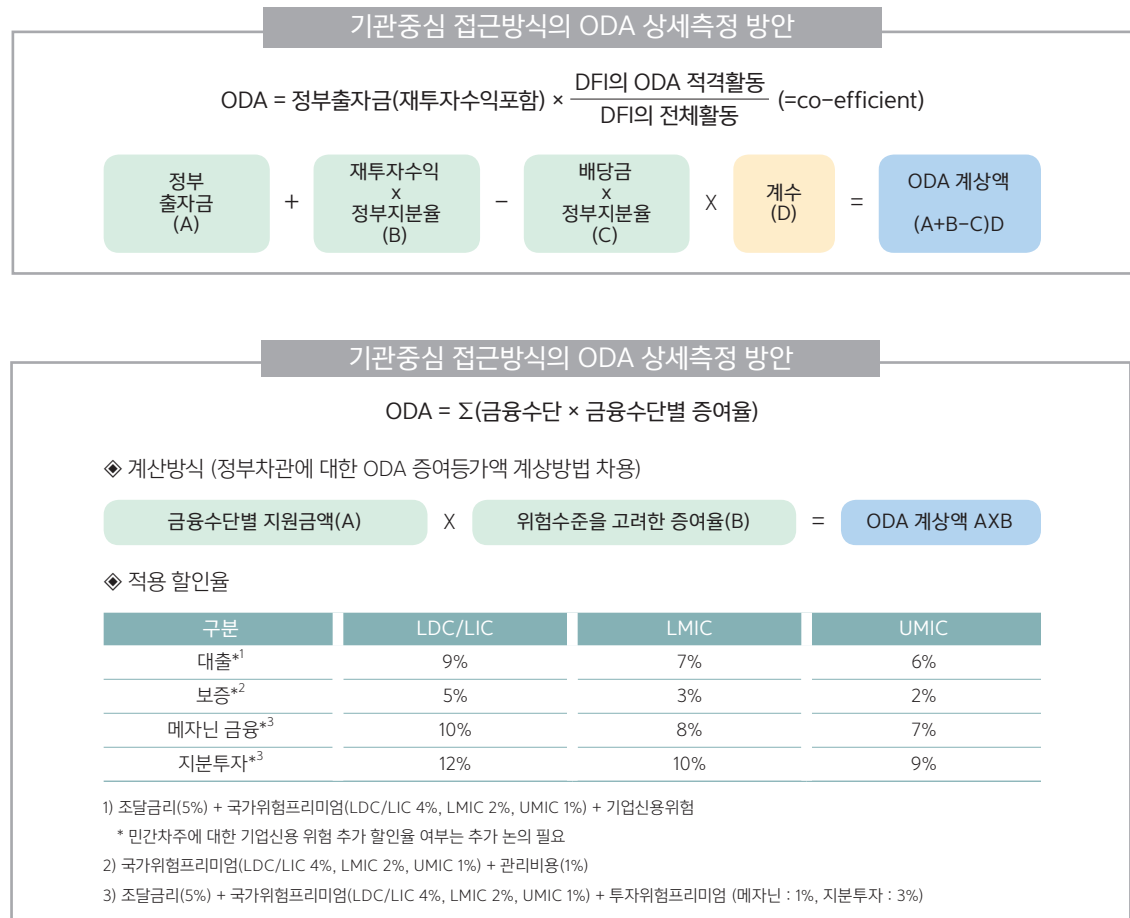
<표 2> 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식 논의요지 (2015년 8월 기준)

기관중심 접근방식 (Institutional approach)	
정의	· PSI 종류 및 양허성 수준에 상관없이 정부와 DFI 간 거래를 인식
ODA 계상방식	· DFI의 전체활동 중 ODA 적격활동을 구분하여 계수(co-efficient)를 설정하고, DFI에 대한 공여국 정부의 출자금에 계수를 곱하여 ODA로 계상하는 방식
장점	· ODA 측정방식이 상대적으로 간단하고 통계보고가 용이 · IFI와의 통계보고 형평성 제고가능 · DFI에 대한 공적재원 투입 독려가능 · 민간부문지원에 특화된 DFI 신설 촉진가능 · ODA 적격성 판단을 위한 지원내역 공개시 해당기관의 투명성 제고 기대
단점	· DFI의 설립형태 및 목적이 다양하여 DFI 적격 분류기준이 모호 · DFI의 운영 성격에 따라 기관중심 접근방식의 범용적 사용 불가 (일부 DFI 자체 자금 조달) · DFI 이외의 기관이 제공하는 PSI에 대한 ODA 계상법 추가 마련 필요 · 손실에 대한 정부 보조 인정시 기관의 효율적 운영 저해 우려 · DFI의 공적재원 투입 증가가 반드시 개도국 지원 증가로 이어지는 것은 아님 · 다자기구 앞 지원이 양자 DFI 지원으로 단순 전용될 우려 · 민간재원 동원효과 단정적 전망 불가 · 최빈국 등 공적재원의 최대 수요처 지원집중 인센티브 부재
추가 논의 필요 부분	· 개발은행 및 ECA 등을 DFI로 인정할지 여부 · DFI로의 출자 범위(정부 출자금·대출·위탁펀드 등) · ODA 인정계수(개도국 개발목적, ODA 적격국가 지원활동 등) 등
수단중심 접근방식 (Instrument-specific approach)	
정의	· DFI를 포함한 모든 양자개발기관이 제공한 PSI 별 양허성 수준을 고려하여 증여등가액 인식
ODA 계상방식	· 민간차주 앞 차관, 보증, 자본투자, 메자닌 금융 등 ODA 적격 금융수단별로 증여등가액을 측정하여 ODA로 계상
장점	· DFI 설립여부와 상관없이 적용 · 신규 DFI 설립없이 기존 개발기관을 통해 PSI 활용 가능 · 정부차관에 대한 ODA 측정방식 활용, 통계보고 일관성 유지 · 증여등가액 방식 적용시 고양허성 자금 지원 인센티브 존재 · PSI 관련 정보 및 이해 확장으로 개도국 민간재원 동원확대에 간접적으로 기여 가능 · 증여등가액 계산 관련 정보 공개를 통한 투명성 제고 기대
단점	· 2개 이상 금융수단이 적용되는 복합금융 측정방안 미비 · 금융수단별 위험수준 가정을 바탕으로 한 적정 할인율 산정 어려움 · 양허성 자금 지원으로 시장 왜곡 초래 가능성 우려
추가 논의 필요 부분	· 금융수단별 위험수준 가정 및 적정 할인율 도출 · ODA 적격 최소 양허성 기준 설정 여부 및 수준 · 시장실패 방지를 위한 세이프가드 설정 여부 · 민간차주 관련 비밀 정보 관리 방법 등

출처 : 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : OECD, 2015a

<표 2>의 ODA 계상방식에 대하여 현재까지 제안된 측정방안을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음의 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식 측정방안 (2015년 8월 기준)



출처 : 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : OECD, 2015a

이렇게 정리된 각 접근방식에 대한 각국의 입장은 매우 상이하다. 본 이슈페이퍼에서는 다음 절에서 현재까지의 각국의 입장과 근거를 정리해 보았다.

(4) 각국의 입장¹⁴⁾

PSI의 ODA 통계보고를 위한 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식에 대해 <표 3>과 같이 일부 국가는 두 방식의 공존을 인정하며, 향후 두 방식에 대한 기준이 확정된 후 각 국가별로 둘 중 하나의 방식을 선택하도록 하자는 의견을 제시하였다. 반면 일부 국가는 두 방식의 공존은 혼란을 야기할 수 있으므로, 한 가지 방식을 고수할 필요가 있다는 지적이다.

14) 본 절에 소개된 각국의 입장은 관련 2015년 5월 통계작성반 회의와 6월 제998차 DAC 정례회의의 각국 대표 발언내용을 바탕으로 작성되었다.

<표 3> 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식에 대한 각국 의견

선호 방식		두 가지 방식 공존	
기관중심	수단중심	가능	불가
네덜란드, 스웨덴, 벨기에, 스위스, 노르웨이, 호주	일본, 프랑스, 독일, EU, 이탈리아, 포르투갈	영국, 핀란드, 네덜란드, 스위스, 노르웨이, 캐나다, 호주, 아일랜드	일본, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈

출처 : 2015년 5월 통계작성반 공식회의와 6월 제998차 DAC 정례회의시 각국 발언내용을 바탕으로 한국수출입은행 OECD DAC 주재원 작성

<표 3>에서 볼 수 있는 것과 같이 양허성 차관을 제공하고 있는 일본, 프랑스, 독일, EU, 이탈리아, 포르투갈은 수단 중심의 방식을 선호하는 양상이며, 그 외 무상원조 위주의 국가들은 기관중심의 방식을 선호하고 있는 것을 알 수 있다.

이 중 특히 일본, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈과 같은 국가들은 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식의 공존형태는 불가하다는 입장인데, 그 이유는 이들 국가의 DFI 기여부분을 기관중심 접근방식을 적용하여 계산할 경우 상대적으로 작은 규모가 ODA로 계상되기 때문으로 보인다 (OECD, 2015a: 16 참고).

이와 비교하여, 영국은 공식적으로는 두 가지 방식의 공존체제를 선호하고 있으나, 별도 인터뷰를 통한 발언에서는 기관중심 접근방식을 선호하는 것으로 알려졌다. 그 이유는 최근 GNI 대비 0.7% ODA 지원이 법제화되면서, DFI 앞 추가 출자재원이 기관중심 방법으로 ODA 통계보고가 가능해질 때 정부재원의 DFI 지원부분을 GNI 대비 0.7%에 신속히 포함할 수 있어 전략적으로 용이하다는 의견이다.

스웨덴도 이와 비슷한 입장으로, 최근 개발재원총회 공식발언문에서 스웨덴은 GNI 대비 1.0%까지 ODA를 증가시키겠다는 계획을 발표하였고, 이에 따라 DFI의 기관중심 접근방식을 통해 DFI로 유입되는 공적재원을 ODA로 계상하려는 의도로 보인다.

노르웨이 역시 일부 정치가들이 DFI로 유입되는 정부예산을 ODA로 계상하여 노르웨이 기업의 해외시장 확대에 기여하겠다는 내용을 발표하는 등 기관중심 접근방식을 선호하는 국가들은 DFI를 통해 정부 ODA 실적도 확대하고 자국 기업의 시장확대에도 기여하는 윈-윈전략을 구상중인 것으로 보인다. 최근 DFI를 설립한 캐나다의 경우도 이러한 의도가 숨겨져 있음을 배제할 수 없는 실정이다.

이에 대해 일본은 공식발언에서 DFI에 대한 정부출자금은 공여국 내 자본흐름이기 때문에 ODA로 인정하기 힘들며, 따라서 외부로의 흐름을 계상하는 수단중심 접근방식이 ODA로서 유의미하다는 의견을 제시하였다.

호주의 경우, 두 방식의 공존 가능성은 열어두고 있으나, 수단중심 접근방식을 채택할 경우 자국 PSI의 양허성 조건 충족이 가능할지 확실하지 않기 때문에 당초의 의견을 바꾸어 기관중심 접근방식을 선호한다고 밝혔다.

네덜란드는 기관중심 접근방식을 선호하기는 하나, DFI의 민간부문 지원내역 공개는 비밀보장 규정에 의해 불가능하다는 입장이다. 따라서 비록 네덜란드 정부가 현재 기관중심 접근방식을 선호하기는 하나, 불가능한 정보를 공개하도록 강요받는다면 수단중심 접근방식을 고려해볼 수 밖에 없는 상황이라는 설명이다.

이와 관련하여 일본 등의 일부 국가는 기관중심 접근방식을 채택할 경우, 정부의 DFI 유입금액을 제외한 DFI의 민간대상 지원내용을 공개할 수 없는 본질적 한계에 따라 ODA 통계보고의 투명성이 저해되어 궁극적으로 DAC 통계의 신뢰성이 훼손될 수 있다는 의견을 제시하였다.

한편, 영국은 양허성 보다는 추가성을 고려한 PSI 적격여부를 가능해야 한다고 주장한 바 있다. 영국은 DFI 지침서에 나와있는 추가성 원칙은 기관중심 접근방식의 측면에서 볼 때는 DFI 활동의 ODA 인정계수 설정을 위한 판단 기준으로 활용이 가능하며, 수단중심 접근방식의 측면에서는 양허적 자금이 개도국 시장으로 유입되면서 생겨날 수 있는 시장왜곡을 방지하기 위한 세이프가드로 사용할 수 있다는 의견을 표출하였다.

다만, 아직까지 구체적인 기술적 논의는 이루어지지 않고 있어, 국제사회는 향후 기관중심과 수단중심 접근방식 중 어떠한 방식으로 PSI를 ODA로 인정할지에 대한 결정과 함께 측정방법에 대한 현실적 검토가 해결과제로 남아있다.

3. 국제사회의 향후 과제

다양한 파트너들이 개발협력 활동에 참여하면서 전통적 형태의 ODA 뿐 아니라 민간재원과 같은 다양한 자원의 역할이 증가하고 있다. 이에 따라 변화하는 개발자원 지형을 반영할 수 있는 ODA 현대화 작업이 이루어졌고, DAC 회원국들은 그 1단계로 ODA 양허성 차관의 적격여부와 측정방법을 변경하는 작업(ODA 재정의)을 수행하였다. 이를 바탕으로 국제사회는 현재 ODA 현대화의 2단계로서 TOSSD에 대한 범주 확정과 측정방법을 논의 중에 있다.

ODA 재정의 작업은 2014년 마무리 되어 2018년 실적부터 전면 시행예정이고, 2단계로 이루어진 TOSSD 논의는 2016년 2월 마무리 될 예정이다. TOSSD 논의 중 최근 가장 뜨거운 감자로 제시된 주제는 PSI를 ODA로 계상하는 것이고, 이를 위해 DFI 활동의 ODA 적격여부와 측정방식이 개발되고 있다.

이와 관련하여, 국제 개발협력 이해관계자들은 PSI의 양허성은 전통적 형태의 ODA를 수원국으로 제공하는 양허성 보다는 광의의 정의가 적용될 필요가 있다는 것을 상기할 필요가 있다. DFI 지침서에 제시된 바와 같이 양허적 금융이란 일반적인 ODA 양허성 보다는 광의의 개념으로, 추가성 원칙을 ODA 적격성 판단기준으로 적용하여 증여율이 낮더라도 ODA로 인정할 필요가 있는 것이다. 즉, ODA 재정의 이전에 사용되었던 '양허적 성격 (concessional in character)'의 정의와 같이, PSI는 '추가적 성격(additional in character)'을 바탕으로 한다는 것을 인정해야 하는 것이다.

비록 추가적 성격이라는 부분이 정량적으로 정확한 측정이 불가능하지만, 시장이 형성되지 않은 상황에서 양허성을 측정하기 위한 위험률 평가 등이 여차피 쉽지 않은 상황이기 때문에 정성적인 상황적 판단이 수반되어야 한다. 즉, 일반 민간자금이 유입되기 어려운 환경의 시장에 PSI를 통해 민간재원이 유입되는 상황을 추가적 상황으로 이해하고, 이를 양허적 성격으로 인정하도록 하는 것이다.

오는 9월 22일 OECD DAC은 비공식 정례협의를 통해 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식의 공존 가능성, 두 방식이 공존하는 경우 ODA로의 신뢰성과 파급효과, ODA 규모 증가여부, DAC 통계체계와의 일관성 등을 논의할 예정이다. OECD DAC 측은 9월 회의에서 두 방법의 공존을 위한 논리와 PSI의 ODA 측정방법에 대한 심도있는 논의가 이루어질 수 있기를 기대한다고 밝히고 있다.

따라서 한국 역시 PSI 측정에 있어 두 가지 방식의 공존여부에 대한 의견을 제시할 뿐 아니라, 두 방식에 대한 구체적인 기술적인 논의에 기여할 수 있도록 준비가 필요한 시점이다. 이와 관련하여, 한국의 개발협력 이해관계자들이 본 이슈페이퍼를 통해 PSI의 DAC 통계보고 논의에 대한 좀 더 깊은 이해가 가능하고, 이를 통해 국제사회의 논의에 많은 관심을 가지고 한국 개발협력의 미래를 바라볼 수 있기를 기대해 본다.

< 참고문헌 >

- OECD (2012a). Progress Report on Non-ODA Flows Workstream: Development Finance Institutions' Operations. DCD/DAC/STAT(2012)8. Paris, OECD.
- _____ (2012b). UK Discussion Paper on ODA Eligibility of DFI Activity. DCD/DAC/STAT/RD(2012)2/RD5. Paris, OECD.
- _____ (2014a). 2014 DAC HLM Communique. Paris, OECD.
- _____ (2014b). Development Finance: Total Official Support for Development – An Emerging Concept in Support of the Post-2015 Sustainable Development Goals. DCD/DAC(2014)48. Paris, OECD.
- _____ (2014c). Development Finance: Treatment of Market-Like Instruments in the Statistical Framework Measuring and Monitoring Development Finance Post-2015. DCD/DAC(2014)49. Paris, OECD.
- _____ (2014d). Scoping the New Measure of Total Official Support for Development (TOSD). DCD/DAC(2014)35. Paris, OECD.
- _____ (2014e). UK Discussion Paper on the ODA Eligibility of Private Sector Instruments. DCD/DAC/STAT/RD(2014)3/RD6. Paris, OECD.
- _____ (2015a). Inclusion of the Effort in Using Private-Sector Instruments in ODA: Exploring Further the Institutional and Instrument-Specific Approaches. DCD/DAC/STAT(2015)3. Paris, OECD.
- _____ (2015b). Modernisation of the DAC Statistical Framework: ODA, TOSSD and Climate-Related Development Finance. DCD/DAC/STAT/RD(2015)3/RD1. Paris, OECD.