

EDCF 이슈페이퍼

# EDCF ISSUE PAPER

2016년 5월  
Vol.5 No.1

## ODA 현대화 : 2016년 OECD DAC 각료급회의(HLM) 결과와 시사점

한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀

국제사회는 2016년 2월 OECD DAC 각료급회의(HLM)를 통해 ODA 현대화의 기본방향을 확정하고, 최근 국제개발협력의 변화를 반영한 DAC 혁신·개혁과 2030 지속가능개발의제 이행 및 난민위기 대응을 위한 개발협력의 역할에 대해 논의하였다. 이 중 ODA 현대화에 대해 국제사회는 2016년 10월 DAC 고위관리 회의(SLM)까지 ODA 현대화의 기술적 부분을 완료하기로 합의하였다. 본 이슈페이퍼는 ODA 현대화의 기본 원칙에 합의한 2016년도 DAC HLM의 주요 논의 내용을 소개하고, 이 중 특히 ODA 현대화의 한국 개발협력에 대한 시사점을 논의하였다.

### 목 차

1. 들어가며
2. 2016 HLM 주요 논의내용
3. ODA 현대화
4. 한국 개발협력에 대한 시사점

## 1. 들어가며

국제사회는 2016년 2월 18일에서 19일까지 양일간 개최된 OECD 개발원조위원회(DAC)<sup>1)</sup> 각료급회의(HLM)<sup>2)</sup>를 통해 2014년에 시작된 ‘ODA 현대화’<sup>3)</sup>의 기본방향을 확정하고, 2016년 10월에 예정된 DAC 고위관리회의(SLM)<sup>4)</sup>까지 세부 내용 및 통계 관련 기술적 부분을 추가로 개발하기로 합의하였다. 2016년도 HLM은 총 2개의 토의안건(2030 지속가능개발의제 이행과 개발협력의 역할, 세계인도지원정상회의 대비 분쟁 관련 인도적 지원과 개발 활동의 기회 및 과제)과 총 4개의 승인안건(DAC 개혁, ODA 현대화, 난민위기 대응을 위한 개발협력의 역할, HLM 커뮤니케(communique) 채택)를 중심으로 이루어졌다 (OECD, 2016d). 금번 HLM은 그 역사상 최초로 시민사회 대표가 발언권을 가지고 참여하여 큰 관심을 모으기도 하였다.<sup>5)</sup> 본 이슈페이퍼는 이와 같은 2015년도 HLM을 다음과 같이 소개하고, 특히 국제사회 ODA 현대화의 한국 개발협력에 대한 시사점을 논의하였다.

## 2. 2016 HLM 주요 논의내용

### (1) 2030 지속가능개발의제의 이행과 개발협력의 역할<sup>6)</sup>

DAC 회원국들은 2015년 UN 개발정상회의에서 최종 채택된 2030 지속가능개발의제를 이행하기 위해서는 국제개발협력 커뮤니티의 정책일관성 확립, 포괄적 파트너십 강화 그리고 개발재원의 마련이 중요하며, 이를 위해 DAC이 핵심적 역할을 해야 한다는 것에 동의하였다. 그러나 무엇보다도 공여국과 개도국 모두가 달성해야 하는 많은 범주의 지속가능개발목표(SDGs)<sup>7)</sup> 목표를 위해서는 충분한 재원의 마련이 매우 중요하다. 새천년개발목표(MDGs)<sup>8)</sup> 달성에 필요했던 수억불(billions) 내외 개발재원 규모가 SDGs 달성을 위해 수조불(trillions) 수준으로 확대됨에 따라 전통적 형태의 ODA에 의존했던 개발재원의 흐름은 ODA를 넘어서는 다양한 범주(beyond aid)의 재원까지 동원되어야 하는 상황이 되었다. 이에 따라 DAC은 최근의 변화하는 개발자원 지평(landscape)을 반영하여 다양해진 재원의 규모와 종류를 측정하는 것 뿐 아니라 재원 증가에 기여하는 공공부문의 노력도 측정이 가능하도록 개발재원의 측정방식을 ‘현대화’ 하고 있다. 이러한 DAC의 현대화 노력은 ‘ODA 현대화’라고 명명되어 2014년에 공식적으로 시작되었고, 이는 2016년까지 지속되고 있다. ODA 현대화 논의는 본 이슈페이퍼의 제4장에서 찾아볼 수 있다.

1) Development Assistance Committee

2) High Level Meeting : DAC의 최상급회의로서 1년 또는 2년에 한차례씩 개최되고 있으며, DAC의 주요 정책, 지침, 권고 뿐 아니라 OECD 각료이사회에 제출할 보고서를 채택하는 역할을 수행

3) ODA Modernisation / ODA 현대화에 대한 자세한 사항은 본 이슈페이퍼 제4장을 참고

4) Senior Level Meeting : 차기 HLM 의제의 초안을 검토하기 위해 해마다 개최

5) DAC HLM은 DAC의 ‘원조효과성에 대한 고위급포럼(High Level Forum)’의 최종 결과인 부산 글로벌 파트너십의 이행 점검을 위한 ‘부산파트너십 이행 모니터링 고위급회의(High Level Meeting)’와는 구분하여 이해할 필요가 있다.

6) 본 절은 ‘OECD (2016e; 2016c)’를 바탕으로 작성되었다.

7) Sustainable Development Goals

8) Millenium Development Goals

한편, 2016년도 HLM의 2030 지속가능개발의제 이행을 위한 개발재원 마련 논의에 있어 새롭게 강조된 부분은 '혼합금융(Blended Finance)'<sup>9)</sup> 방식의 도입이라고 할 수 있다. 혼합금융 논의는 2015년 7월 에티오피아 아디스아바바에서 개최되었던 제3차 개발재원총회<sup>10)</sup> 뿐 아니라 주요 국제회의에서 개발재원 논의의 우선 관심분야로서 중요하게 강조되어 왔다. 따라서 금번 HLM 논의도 이러한 국제사회의 동향이 반영되어 DAC 회원국은 민간자본 유인을 위한 현명하고 전략적인 ODA 사용을 권장하기 위해 혼합금융을 강조하였다. 또한 DAC 회원국은 HLM에 앞서 DAC을 중심으로 '혼합금융 정책 지침'<sup>11)</sup>을 개발해야 한다는 필요성을 제기하였고, 이번 HLM을 통해 최종적으로 '혼합금융 프로그램'<sup>12)</sup>을 2016년 내에 개발하기로 합의하였다.

## (2) DAC 혁신·개혁<sup>13)</sup>

1961년 DAC 설립 당시 국제개발협력은 일부 선진공여국을 중심으로 운영되었고, 한국을 비롯한 현재의 많은 공여국이 DAC 설립 당시에는 최빈국으로서 DAC 체제에 참가할 수 없는 상황이었다. 그러나 2010년 한국의 DAC 가입 등을 계기로 기존의 유럽 선진공여국 중심의 DAC 체제가 변화의 면모를 갖추게 되었다. 체코, 아이슬란드, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아와 같은 새로운 DAC 공여국이 생겨나기 시작하였고, 2014년부터는 아랍 공여국 및 중남미 공여국이 DAC 회의에 옵저버로 참가하기 시작하였다. 또한 DAC 비회원국들 중에서 최근 국제개발협력에서 큰 영향력을 발휘하고 있는 중국의 경우, 'DAC-중국 연구 모임(DAC-China Study Group)'을 활발하게 진행하는 등 DAC 활동에 대한 적극적인 참여 의지를 보이고 있다. 나아가 이전에는 공여국과 개도국이라는 이분법적 파트너십의 형태를 기반으로 DAC 체제가 이루어지고 있었다면, 이제는 민간기업과 시민사회 등 다양한 파트너들이 참여하는 형태가 되었다. 금번 HLM에 시민사회가 발언권을 가지고 참여한 것도 이러한 배경을 가지고 있다고 할 수 있다.

따라서 DAC 의장은 2016년 HLM을 계기로 다양한 파트너들을 포용하고 최근 개발협력의 변화를 반영하는 의미에서 'DAC 혁신(transformation)' 또는 'DAC 개혁(reform)'의 필요성을 제시하였고,<sup>14)</sup> 회원국들은 DAC 혁신·개혁의 필요성에 동의하고 이를 위한 '고위급패널(High Level Panel)' 수립에 합의하였다. 향후 DAC은 2016년 3월 중 고위급패널의 업무를 규정하고 4월 중으로 패널 구성 완료 후, 패널 업무 결과를 2016년 말에 보고한다는 계획을 가지고 있다.

9) 혼합금융에 대한 자세한 사항은 '한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 (2015)' 참고

10) 개발재원총회에 대한 자세한 사항은 '임소진 (2015e)'을 참고

11) Policy Guidance on Blended Finance

12) Work Programme

13) 본 절은 'OECD (2016a; 2016c)'를 바탕으로 작성되었다.

14) DAC 의장은 '개혁'이라는 표현을 사용한 반면, 일부 회원국은 개혁을 '혁신'이라는 용어로 변경할 것을 주장한 바, 2016년 3월 고위급패널 업무 규정시 용어 정의도 함께 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 본 이슈페이퍼에서는 이 두 용어를 병행하여 사용하기로 한다.

### (3) 난민 위기 대응을 위한 개발협력의 역할<sup>15)</sup>

최근 특히 유럽을 중심으로 난민 위기가 대두되고 있다. 2015년 한 해동안 2014년에 비해 약 2배에 달하는 백오십만명의 난민이 OECD 국가로 진입하였고, 이 중 지중해를 건너 유럽으로 건너온 난민만 약 백만명이다. 이에 따라 각국으로 유입된 난민에 대한 지원 비용이 급증하였고, 이 중 약 9개국에서는 2015년에서 2016년 사이 국내 난민 지원 비용이 전체 ODA의 10~30%를 차지할 것이라는 보고가 있다. 최근 지속되는 경제침체로 인해 많은 공여국에서 ODA 예산이 감소 또는 정체 현상을 보이는 가운데, 국내에서 사용되는 난민 지원 비용이 늘어나게 되면서 전체 ODA 중 개도국으로 유입되는 비용이 감소하거나, 난민 지원 비용의 증가로 인해 ODA 예산이 축소될 수도 있다는 우려가 높아지고 있다. 한편, ODA 예산으로 자국내 난민 비용을 지원하는 국가들의 경우에는, 이를 ODA로 보고하는 방법의 일관성이 결여되어 있다는 지적이 제기되어 왔다.

따라서 금번 HLM 회의에서는 최근 증가하고 있는 자국내 난민 지원 비용에 대한 ODA 통계 보고의 일관성을 향상시키고, ODA 이외의 공적재원으로 난민을 지원하는 경우 이를 TOSSD로 보고하여 납세자에게 정부의 난민 지원에 대한 정책적 노력을 투명하게 제시할 수 있도록 하였다. 다만, 국내 난민 지원 비용을 ODA로 계상하는 것에 대해 그동안 논란이 많았었고, 특히 금번 HLM에 참여하였던 시민사회는 자국내 난민 지원 비용을 ODA로 보고하는 것에 대해 크게 반발하였다는 점을 감안하여 (Eurodad, 2016; ONE, 2016; Oxfam International, 2016), DAC 회원국은 현 ODA 통계 보고 지침<sup>16)</sup>의 해석에 대한 명확성을 제고할 것에 합의하였다.

## 3. ODA 현대화<sup>17)</sup>

ODA 현대화는 크게 ① ODA 재정의<sup>18)</sup>와 ② 지속가능한 개발을 위한 총공적지원(TOSSD)<sup>19)</sup> 개념 도입으로 구분할 수 있다. ODA 재정의 결과는 2014년 HLM에서 확정되었고, TOSSD 작업은 2015년 한 해 동안 지속적으로 진행되었다. 2016년 HLM에서는 TOSSD 측정 및 모니터링 체계 수립의 필요성이 논의되는 동시에, 공적재원 중 민간금융수단(PSI)<sup>20)</sup>을 활용하여 민간재원을 동원하는 부분에 대해 ODA로 인정하는 기본 원칙이 승인되기도 하였다. 또한 평화·안보 관련 ODA 측정 통계지침의 개정안에 대한 논의가 함께 이루어졌다.

15) 본 절은 'OECD (2016f; 2016c)'를 바탕으로 작성되었다.

16) 현행 DAC 통계지침은, 음식, 물 등 난민들의 생명유지를 위한 공여국 내 소요비용을 최초 12개월에 한해 ODA로 인정한다. (단, 난민들의 자발적 의지에 의한 개도국 정착 지원 비용은 ODA에 포함되나, 강제적인 본국으로의 송환 비용 및 공여국 내 정착 비용은 ODA로 인정되지 않는다)

17) 본 절은 'OECD (2016d; 2016b; 2016c)'를 바탕으로 작성되었다.

18) ODA Redefinition: ODA 중 양허성차관(유상원조)의 인정 기준(정의)과 통계측정 방법의 개정 / ODA 재정의에 대한 자세한 사항은 '구윤정 (2015)' 및 '임소진 (2015d)' 참고

19) Total Official Support for Sustainable Development : 기후금융, 평화·안보 활동, 수출금융 등 개도국 개발에 활용되는 재원으로, ODA를 넘어서는 개발재원의 측정과 관리를 위해 도입 / 2016년 이전에 논의되었던 TOSSD에 대한 자세한 사항은 '구윤정 (2015)'를 참고

20) Private Sector Instruments : 공적기관이 활용하는 개도국 민간부문 개발을 위한 민간기업 대출, 지분투자, 보증, 메자닌 등 / PSI에 대한 자세한 사항은 '임소진 (2015b; 2015c)'를 참고

## (1) TOSSD 측정 및 모니터링 체계

ODA 이외의 공적 개발재원이 증가하고 DAC 공여국 이외의 공여국들이 개발을 위한 재원을 제공하게 되면서, 기존의 DAC 공여국의 ODA만을 측정하던 통계 체계는 개도국으로 유입되는 다양한 종류의 개발재원을 측정하지 못하고 있다는 한계가 지적되었다. 이에 따라 2014년 DAC HLM 당시 TOSSD 개념 도입 및 기본원칙에 대한 DAC 공여국의 합의가 있었다. TOSSD의 개념은 ODA를 대체하는 것이 아니라 보완하는 것으로, 개발 재원을 제공하는 공적주체의 모든 노력을 측정할 수 있는 새로운 척도라 할 수 있으며, 기후금융과 같이 글로벌 공공재에 대응하는 공적 개발재원 등이 해당된다. 이렇듯 기존의 ODA 범주를 넘어서 더 넓은 범위의 공적개발재원을 측정하게 됨으로써 국제사회는 개발재원의 투명성과 책무성을 촉진하는 효과를 기대하게 되었다. 한편, SDGs 달성을 위한 재원을 제공하는 기관이 다양해지고 개발 지원 수단의 범주가 확대됨에 따라 TOSSD 이행 관리 체계<sup>21)</sup> 마련의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 DAC은 금번 HLM에서 'TOSSD 측정 및 모니터링 체계' 수립안을 2016년 10월로 예정된 SLM 이전까지 개발하기로 승인하였다.

## (2) PSI의 ODA 인정

2014년 HLM에서 DAC은 기존의 ODA 통계 체계가 공여국의 PSI 활용 노력을 적절히 반영하지 못한다고 있다는 의견을 공유하였다. 많은 공여국이 PSI를 제공하여 민간재원을 동원해오고 있었고, 이는 전체적인 개발재원의 규모를 증가시키는 데에 기여하였다. 그 뿐 아니라 공여국의 민간재원 동원 과정에서 민간부문에 대한 투자 확대, 고용 창출, 조세 증가를 통한 개도국 내 공적재원 확대, 그리고 경제성장과 같은 긍정적 효과를 보여주었다. 그러나 이에 반해 현행의 ODA 통계 체계는 공여국의 수원국 정부에 대한 지원 노력만을 측정하고, 민간부문에 대한 지원과 추가적 재원 동원 노력을 반영하는 데 한계가 있었다.

이에 따라 DAC 공여국은 2015년 한 해 동안 공여국 정부가 수원국 정부에 제공하는 '정부 대 정부(G2G)<sup>22)</sup> ODA 측정방식에 적용하는 '증여등가액'<sup>23)</sup> 계산법을 공여국 정부가 수원국 민간부문을 지원하는 '정부 대 민간(G2B)<sup>24)</sup> 형태의 PSI 방식에도 적용하는 방안을 논의하였다. 또한, 2015년 SLM에서는 PSI의 ODA 인정 부분을 기관중심 방식<sup>25)</sup>과 수단중심 방식<sup>26)</sup>으로 구분하여 측정하는 방법이 논의되기도 하였다. 다만, 2015년 당시 제안되었던 기관중심과 수단중심의 방식에 대한 정의는 2016년 HLM에서 좀 더 발전되어 표 1 및 그림 1과 같이 최종 합의되었다. 이 과정에서, PSI의 ODA 보고가 가능한 기관의 범위가 기존 개발금융기관(DFI)<sup>27)</sup>에서 '공적기관(Public Vehicle)<sup>28)</sup>이란 포괄적 개념으로 확대됨으로써, 더 많은 기관들이 PSI의 ODA 보고 대상에 해당되도록 하였다. 동시에 DAC 회원국은 공여국의 PSI를 통해 제공되는 공적재원 중 ODA로 인정할 수 있는 부분을 접근방식별로 구조화한 후, 금번 HLM에서 표 2와 같은 기본 원칙을 승인하였다.

21) Management Mechanism for TOSSD Implementation

22) Government to Government

23) Grant Equivalent : 지출금액×증여율 (증여율이란 "(액면가-원리금 현재가치) / 액면가"를 의미)

24) Government to Business

25) Institutional Approach

26) Instrument-Specific Approach

27) Development Finance Institutions(DFI) : 개도국의 지속가능하고 광범위한 성장 촉진을 위해 민간부문 개발사업 투자를 주요 목적으로 설립된 공적 개발금융기관

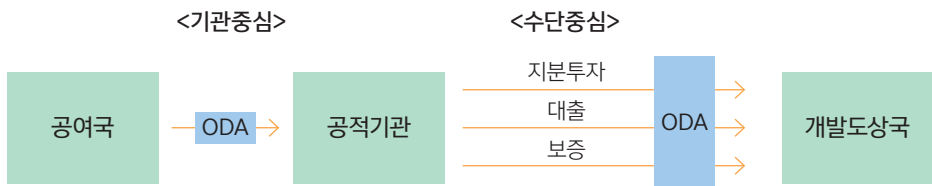
28) 공여국 정부가 개도국 민간부문 개발을 목적으로 운영하는 개발금융기관(DFI), 투자목적 펀드, 특수목적 프로그램 등을 통칭

<표 1> PSI의 ODA 인정 접근방식 구분

접근방식	정의
기관중심 방식	공적기관으로 유입되는 자금을 기준으로 측정
수단중심 방식	공적기관이 민간부문에 지원하는 수단별로 측정

출처: 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌: OECD, 2016c: Annex 1

<그림 1> PSI의 ODA 인정 접근방식 구조



출처: 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌: OECD, 2016c: Annex 1

<표 2> PSI의 ODA 인정 기본 원칙(General Principles)

구분	기본 원칙
원칙 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>공적부문의 PSI 활용 노력을 ODA로 측정하되, 이로 인한 현금흐름은 TOSSD로 보고</li> <li>TOSSD 도입 전까지 현행 OOF 현금흐름은 보고 방식 그대로 적용</li> </ul>
원칙 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>PSI를 활용하는 공적기관별로 ODA 측정방식을 기관중심 또는 수단중심 방식 중 선택하여 적용</li> <li>보고방식 변경 시 사무국 앞 사전통지 및 사무국의 확인 절차 필요</li> </ul> <p>향후 계획    선택한 보고방식 고수 기간(Lock-in period)에 대한 추가 논의 지속</p>
원칙 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>공여국간 PSI 활용 노력의 비교가능성을 확보하고 ODA 통계의 과대 계상 방지에 대한 공통의 이해를 바탕으로, 수단중심 및 기관중심 방식을 공존하여 시행</li> <li>2년간 운영 결과를 기반으로 향후 일반 원칙 변경 필요성 검토</li> </ul>
원칙 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 공여국은 다음의 3대 절차 준수                             <ol style="list-style-type: none"> <li>기관별 ODA 적격성(개발 목적성 및 자금의 추가성*) 평가</li> <li>개별사업 자금 흐름의 DAC 보고</li> <li>합의된 투명성 규정 및 정보공개 원칙에 기반한 PSI 정보 공개</li> </ol> </li> </ul> <p>* 민간금융이 공적부문의 지원없이 단독으로 진출할 수 없는 시장에 자금을 제공하는 것으로, PSI의 양허적 성격을 판단하는 기준</p>

출처: 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌: OECD, 2016c: Annex 1

한편, 2016년도 HLM에서 승인된 공여국의 PSI 활용 노력에 대한 ODA로의 측정방식은 표 3과 같이 정리해 볼 수 있다.

접근 방식	측정방식	
	구분	내용
기관 중심 방식	기관에 대한 출자	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기관별 ODA 인정계수(ODA coefficient)를 산출하여, 동 비율만큼 출자액을 현금흐름 기준으로 보고하고 회수액은 (-)ODA로 보고</li> </ul>
	상환가능 증여 (Reim-bursable grants)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 회수액 및 위험수준의 추정이 가능한 충분한 정보가 있는 경우 증여등가액으로 보고하고, 그 외의 경우에는 사후방식*으로 보고</li> <li>* 최초 투자금액을 현금흐름 기준으로 보고하고, 투자 종료시 회수금액을 할인하여 (-)ODA로 보고 (ex-post calculation)</li> </ul> <p>향후 계획      구체적인 ODA 보고 방식 개발</p>
수단 중심 방식	대출 (Loans)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2014년 HLM에서 합의된 정부차관에 대한 소득그룹별 할인율에 민간부문 위험프리미엄을 가산하여 증여등가액으로 보고</li> </ul> <p>향후 계획      소득그룹별 위험프리미엄 및 (기술적) 최소 양허성 기준 설정 또는 면제 여부에 대한 추가 논의 지속</p>
	민간부문 지분투자 (Equity Investments)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 소득그룹별 차등화 된 할인율을 적용하여 사후방식*으로 보고</li> <li>■ 단, 회수액 및 위험수준의 추정이 가능한 충분한 정보가 있는 경우, 증여등가액으로 보고하고 투자 종료시 사후방식*과의 차이를 조정</li> <li>* 최초 투자금액을 현금흐름 기준으로 보고하고, 투자 종료시 회수금액을 할인하여 (-)ODA로 보고 (ex-post calculation)</li> </ul> <p>향후 계획      증여등가액 계산을 위한 적절한 할인율 추가 논의 지속</p>
	보증 (Guarantees)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 소득그룹별 차등 할인율에 민간부문에 대한 추가 위험프리미엄을 가산하여 증여등가액으로 보고</li> </ul>
		<p>향후 계획      공적 보증 및 신용 보증 외 기타 보증수단의 증여등가액 계산방법과 민간부문 지원에 따른 위험조정 할인율 추가 논의 지속</p>

출처: 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌: OECD, 2016c: Annex 1

앞의 표 2의 기본 원칙에 나와있는 대로, 공여국은 기관중심 방식과 수단중심 방식 중 하나의 방식을 선택하여 PSI의 ODA 해당부분을 DAC 통계로 보고하도록 되어있다. 그러나 ODA 통계의 비교가능성을 유지하기 위해 기관중심 방식을 선택한 공여국이라도 수단중심 방식으로 측정한 PSI 지원에 대해 참고형식(memorandum)으로 보고가 요구된다. 한편, 표 2의 PSI 기본 원칙에 따르면 모든 공여국은 원칙 4의 3가지 절차를 준수해야 한다. 따라서 공여국은 그 중 첫 번째 절차인 기관별 ODA 적격성 평가를 수행해야 하는데, 이에 대해 2016년 HLM에서 합의된 내용은 다음의 표 4와 같다.

<표 4> PSI의 ODA 적격성 평가 원칙

구분	기본 원칙
평가 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ DFI 및 기타 신청 기관(vehicle)을 대상으로 공통의 양식을 사용한 ODA 적격성 평가 수행</li> </ul> <p>향후 계획      DAC 또는 DAC 지정 기관의 검토를 위한 공통의 ODA 적격성 평가양식 개발</p>
평가 항목	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공적기관의 설립·운영 목적, 사업 포트폴리오, 투자 전략, 심사 지침 등을 기반으로 평가 실시</li> <li>▷ ODA 적격국 앞 사업 포트폴리오 비중 및 ODA 비적격 지원활동 등을 고려하여, ODA 인정계수(ODA coefficient)를 산정하고, 투자 전략 및 심사 지침 등을 바탕으로 자금의 추가성 평가</li> </ul> <p>향후 계획      ODA 적격성 평가를 위한 항목별 평가 기준 개발</p>
평가 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PSI로 지원된 개발사업 단위별로 개발 목적성 및 추가성에 관한 정보를 DAC에 추가적으로 보고</li> <li>▷ DAC 동료검토(Peer Review) 및 PSI 정기 보고서를 통해 공여국이 제공한 정보의 적격성 검토 예정</li> </ul> <p>향후 계획      추가성의 정의 정립 및 DAC 보고양식 개발을 위한 추가 논의 지속</p>

출처: 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌: OECD, 2016c: Annex 1

이러한 원칙들을 바탕으로 DAC 회원국은 앞으로 기관중심 및 수단중심 방식에 대한 선택 여부와는 상관없이 모두 PSI 지원 활동에 대해 동일한 정보보고 조건과 정보공개 범위를 적용받게 된다. DAC 공여국의 PSI 지원 활동에 대한 정보 보고 조건 및 공개 범위는 표 5와 같이 이해할 수 있다.

<표 5> 공여국의 PSI 정보보고 조건(reporting requirement)과 정보공개(data disclosure) 범위

구분	내용
정보보고 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 측정방식(기관, 수단) 선택과 상관없이 최대한 동일한 방식으로 보고</li> <li>■ PSI의 ODA 적격 여부 상관없이 개별사업 정보 CRS<sup>29)</sup> 전체 보고</li> <li>■ 수단중심 방식을 선택한 경우에도 DFI로의 자금 유입 전체 보고</li> <li>■ 배당을 포함한 모든 자본적 수익은 합계 형식으로 보고</li> </ul>
정보공개 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보고방식 선택과 상관없이 동일한 수준의 개별사업 정보 공개</li> <li>■ 고객과의 비밀보장 의무를 준수하여 개별 사업 정보 공개</li> <li>■ 수단중심 방식을 선택한 경우, DFI로의 유입 또는 유출 자본 흐름 내역은 비공개</li> <li>▷ PSI 모니터링 목적으로 DAC 사무국에는 동 정보 제출</li> </ul>
향후 계획	DFI와 함께 정보 보고요건 및 공개범위 원칙에 대한 추가 논의 지속

출처: 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌: OECD, 2016c: Annex 1

29) Creditor Reporting System : DAC 통계보고 시스템

동시에 DAC은 공여국 정보 보고에 대한 ODA 통계의 신뢰성을 확보하기 위해 PSI 지원 활동에 대한 양적 측면 뿐 아니라 질적 측면에 대한 정기적인 모니터링을 격년으로 실시하고, 그 결과를 모니터링 보고서의 형태로 발간할 예정이다. 또한 DAC은 향후 공여국의 PSI 지원 활동 모니터링을 위한 세이프가드(Safeguard)와 규정(disciplines)을 개발할 계획이다.

### (3) 평화·안보 ODA 통계보고 지침 개정

SDGs 수립과정에서 평화와 안보를 담보하지 않은 개발은 불가능하다는 인식이 증가하면서 개도국의 지속 가능한 개발의 전제조건으로 평화와 안보의 중요성이 강조되었다. 이러한 평화 및 안보 분야에 대한 국제 사회의 최근 인식 변화를 반영하여 ODA 인정 활동 범주에 평화·안보 부분이 포함되어야 한다는 문제의식이 제기되었다. 따라서 2014년 HLM에서는 평화구축(peace-building)과 국가형성(state-building)에 대한 공여국의 지원 노력을 ODA 통계에 반영하는 데에 공여국의 합의가 이루어졌고, 이에 대해 2015년 한 해 DAC 개발재원 통계작업반과 분쟁·평화 국제 네트워크(INCAF)<sup>30)</sup>가 공동작업팀을 구성하여 평화안보 활동에 대한 ODA 반영을 위한 기술적 논의를 진행하였다. 금번 HLM에서는 2015년에 진행되었던 DAC 통계작업반-INCAF 공동작업팀의 논의를 최종 승인하였다.

2016년도 HLM에서 승인된 평화·안보 ODA 통계보고 지침 개정은 인도주의 및 개발협력 활동을 1차적 목적으로 하는 군 장비 동원, 수원국 군 인력 훈련, 경찰 훈련 및 일상적 치안활동 지원, 폭력적 극단주의 예방 활동에 대한 ODA 적격 범주를 확대하는 차원에서 이루어졌다. 그러나 수원국 예산 에 반영되어 수원국 정부의 국방력 강화에 오용될 수 있는 군 장비 및 서비스와 관련된 자금 지원은 기본적으로 통계 보고에서 배제된다. 또한 공여국의 對테러방지 활동은 기본적으로 ODA로 인정하지 않기로 하였다. 하지만 공여국이 아닌 수원국 의사에 따라 개발을 주요 목적으로 지원된 수원국 내 폭력적 극단주의 예방 활동은 ODA로 인정하기로 하였다. 또한 기존에는 ODA로 인정되지 않았던 '군에 의한 무기 수거 및 폐기'도 금번 개정을 통해 ODA로 인정된다. 이에 따라 DAC은 2007년 발간되었던 평화 및 안보 활동 관련 사례집(casebook)을 변화된 통계지침을 반영 하도록 개정하고, UN 평화유지 활동에 대한 현행의 7% ODA 계수(coefficient)를 실제 활동내용을 바탕으로 재조정 검토하여 차기 HLM에서 승인 절차를 진행할 계획이다.

30) International Network on Conflict and Fragility

## 4. 한국 개발협력에 대한 시사점

2016년도 HLM은 그동안 진행되었던 ODA 현대화 작업의 기본 틀을 완성하고, 2016년부터 시작되는 2030 지속가능개발의제 하에 국제개발협력 환경변화를 DAC 체제에 반영하려는 노력이 이루어졌다. 특히, PSI를 통한 개도국 민간부문 지원 노력을 ODA로 측정하기 위한 기본원칙에 합의하였으며, 공공과 민간부문이 개도국 개발사업을 함께 지원하는 혼합금융을 SDGs 달성을 위한 효과적인 재원 동원 수단으로 인정하였다. 이는 그동안 정부재정을 바탕으로 증여 및 양허성 차관을 지원하는 ODA와 한국수출입은행(이후, 수은) 등의 국책 금융기관이 시장에서 조달한 자금을 바탕으로 G2G 및 G2B 채널을 통해 개도국 인프라사업 개발을 지원하는 금융을 분리하여 인식해 온 우리나라 개발협력 사회에 시사 하는 바가 크다.

첫 번째로, PSI 활용 노력의 ODA 측정에 대비한 대응방안 마련이 필요하다. 이전까지는 PSI의 ODA 측정 논의가 개도국 민간부문 개발을 주요 목적으로 설립된 유럽의 개발금융기관(DFI)을 중심으로 이루어져 왔기 때문에 공식적으로 DFI를 보유하고 있지 않은 우리나라의 경우, 수은이 운용하는 개도국 민간부문 앞 금융 수단을 과연 동 논의 대상에 포함하여 검토할 수 있느냐 의문이 존재하였다. 실제로 일본의 경우, 우리나라의 수은과 마찬가지로 유사 DFI 기관으로 분류되어 지금까지 DAC 논의에 포함되어 왔던 일본국제협력은행(JBIC)<sup>31)</sup>을 논의 대상에서 제외시켜 달라고 요청하는 등 DAC 회원국들간에도 PSI의 ODA 측정 적용이 가능한 기관 범주에 대한 합의가 이루어지지 않았던 것이 사실이다. 그러나 이번 HLM에서 PSI의 ODA 보고가 가능한 기관을 DFI 뿐만 아니라 ‘공여국 정부가 개도국 민간부문 개발을 목적으로 운영하는 DFI, 투자목적 펀드, 특수목적 프로그램 등 공적기관(Public Vehicle)’으로 확장하면서 DFI가 아닌 기관들도 PSI 논의 대상에 참여할 수 있게 되었다. 즉, 수은 및 EDCF를 비롯한 공공부문이 현지 민간부문 앞으로 지원하는 다양한 금융 수단들도 특정 조건을 충족한다면 이 중 양허적인 부분을 ODA로 보고할 수 있는 가능성이 열린 것이다.

우선, EDCF의 경우, 개도국 민간부문을 지원하는 민간협력(전대)차관<sup>32)</sup>의 PSI 분류가 확실시됨에 따라, ODA 보고에 대비하여 개도국의 개발목적 및 자금지원의 추가성 검토를 사업발굴 및 심사 등 운용과정에 반영 할 필요가 있다. 다음으로, 수은의 PSI 활용 노력을 ODA로 보고하기 위해서는 개도국 민간부문을 지원하는 주요 목적으로 개발목적성과 자금지원의 추가성을 입증하고, 그로부터 발생하는 개발 효과를 체계적으로 측정 및 분석하기 위한 제도적 기반을 구축하는 등 기관의 ODA 적격성 평가와 사업별 지원내역의 투명한 공개 요건들을 충족해 나가야 한다. 물론, ODA의 양허적 요건을 충족시키기 위한 지원조건 설정에 수반되는 수익성 저하와 상대적으로 위험이 높은 개도국 민간 부문 지원에 따른 리스크 관리도 뒷받침되어야 할 것이다. 한편, ODA 외 금융지원에서는 요구되지 않았던 DAC에 의한 정기적인 모니터링 실시 및 세이프가드 등 적용 으로, 기관의 자율적 운영에 영향을 미칠 수 있는 제약요인도 예상된다. 아울러, PSI 지원의 ODA 산정이 증여 등가액 방식으로 측정됨에 따라 ODA로 인정되는 금액은 실제 지원규모 및 투입된 노력 대비 크지 않을 것 이라는 점도 고려해야 할 것이다.

31) Japan Bank for International Cooperation (JBIC)

32) 중소기업 육성, 고용창출 등 민간부문 개발을 통해 개도국 경제발전 및 복리증진에 기여하는 사업을 수행하는 개도국 법인(금융 기관)에 대한 지원

반면, 수은의 PSI 활용 노력을 ODA로 보고하기 위한 제도적 기반이 구축된다면 그에 따라 기대되는 효과도 무시할 수 없다. 수은의 시장 차입 기능을 활용한 ODA 자원 확대와 개도국 민간부문 지원 활성화를 통해 우리기업의 해외진출 강화를 도모할 수 있다. 최근 도입된 개발금융(수은)과 더불어 양허성 차관 및 DFI(개도국 민간부문 개발) 기능을 겸비한 수은의 역량을 적극 활용하여 민간협력(PPP)<sup>33)</sup> 사업 및 혼합금융 등을 통한 다각적인 지원 체계를 구축한다면, 일본, 중국 등 막대한 자금력을 바탕으로 자국 기업 수주를 위해 각축전을 벌이고 있는 아시아 인프라 시장에 우리 기업의 수주 가능성을 제고할 수 있을 것이다.

두 번째로, 기존에 개도국 개발 사업을 단독으로 지원하던 ODA 자금을 공공 및 민간부문이 보유한 증여 및 금융수단과 연계하여 지원함으로써, 혼합금융의 국내 활성화가 가능하다. 유상원조 자금인 EDCF를 정부로부터 수탁하여 운용하고 있는 수은의 경우, 지난 40년 동안 우리 기업의 해외시장 진출을 주도적으로 지원해 오면서 대출, 보증, 지분투자, 펀드투자를 아우르는 다양한 금융수단 활용 경험과 국내의 금융기관 및 다자개발은행들과의 개도국 대규모 인프라사업 협조용자 실적(track record)을 보유하고 있다. 이러한 수은의 금융수단과 사업개발 노하우를 활용하여, 우리기업이 주도하는 민간협력(PPP) 사업에 대출 및 지분투자 등의 방식으로 수은 금융과 EDCF를 복합적으로 지원할 수 있다. 또한, 개발을 통한 경제·사회적 효과보다 수익을 우선시하는 민간 투자자들을 개발 사업에 참여시키기 위해 대출·투자의 상환·배당순위 차등화, 채무보증 제공, 금리 차별화 등의 방식으로 위험 경감책을 설계 및 지원함으로써, 수은-민간금융-ODA로 구성된 통합 패키지 지원도 가능하다. 즉, 국내의 민간금융기관 및 다자개발은행이 함께 위험을 분담하는 대주단을 수은이 주도적으로 구성하고, EDCF를 비롯한 ODA 자금을 동 사업의 일부 구간 또는 사업타당성조사 및 사후관리 등 지원에 활용할 수 있다. 이러한 지원 역량을 바탕으로, 혼합금융이 활성화 되어있는 선진국 공여기관 및 DFI들의 지원 사례를 분석하여 이를 우리 상황에 맞게 적용한다면, 국내에도 혼합금융을 본격적으로 확대해 나갈 수 있을 것이다.

지금까지 살펴본 것처럼, SDGs 달성을 위한 효과적인 개발재원 동원수단으로 관심을 받고 있는 PSI의 ODA 측정과 혼합금융은 우리나라 개발협력 사회에 새로운 도전과제인 동시에 기회라고 할 수 있다. 향후 DAC을 통해 구체화 될 PSI의 ODA 측정방식과 혼합금융 프로그램 논의를 바탕으로, ODA로 인정될 수 있는 PSI 범위, 기관의 적격성 평가 및 정보공개 요건을 면밀히 파악하고, 우리나라 사정에 맞는 패키지형 금융지원 방안을 구체화 해 나간다면 우리의 개발협력 영역을 더욱 확대해 나갈 수 있을 것이다.

33) Public-Private Partnership

## <참고문헌>

Eurodad (2016). Eurodad Statement to the OECD DAC High Level Meeting.

OECD (2015a). Measuring Total Official Support for Sustainable Development. Submitted to the Third International Conference on Financing for Development, Paris, OECD.

\_\_\_\_\_ (2016a). A New DAC in a Changing World: Setting out a Path for Reform. DAC/CHAIR(2016)1. Paris, OECD.

\_\_\_\_\_ (2016b). A Proposal to Explore Options for a Management Mechanism for TOSSD Implementation. DCD/DAC(2016)9. Paris, OECD.

\_\_\_\_\_ (2016c). DAC High Level Meeting Communique. Paris, OECD.

\_\_\_\_\_ (2016d). Draft Agenda: 50th High Level Meeting (HLM) – 1008th DAC Meeting to be held on 18–19 February 2016. DCD/DAC/A(2016)3. Paris, OECD.

\_\_\_\_\_ (2016e). Fulfilling Together Agenda 2030: the Role of Development Cooperation. DCD/DAC(2016)8. Paris, OECD.

\_\_\_\_\_ (2016f). The Role of Development Cooperation in Addressing the Refugee Crisis. DCD/DAC(2016)10. Paris, OECD.

ONE (2016). ONE's Recommendations for the OECD DAC HLM.

Oxfam International (2016). Oxfam's Submission to OECD DAC High Level Meeting.

구윤정 (2015). OECD DAC의 ODA 재정익과 시사점. EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 1, 서울, 한국수출입은행.

임소진 (2015a). 21세기 국제개발협력 패러다임의 변화: 2030 지속가능한 개발의제와 개발목표(SDGs). EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 8. 서울, 한국수출입은행.

\_\_\_\_\_ (2015b). ODA 현대화와 민간재원 I: 민간금융수단(PSI)과 개발금융기관(DFI). EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 4, 서울, 한국수출입은행.

\_\_\_\_\_ (2015c). ODA 현대화와 민간재원 II: 민간금융수단(PSI)의 ODA 통계보고. EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 5, 서울, 한국수출입은행.

\_\_\_\_\_ (2015d). 국제사회의 개발재원 지형 변화와 한국 개발협력에 대한 시사점. 한국의 개발협력 2015(1): 3–31. 서울, 한국수출입은행.

\_\_\_\_\_ (2015e). 제3차 개발재원총회 논의 결과와 한국 개발협력에 대한 시사점. 한국의 개발협력 2015(3): 3–18. 서울, 한국수출입은행.

한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 (2015). SDGs 달성을 위한 재원조달 방안: 혼합금융 (Blended Finance). EDCF 이슈페이퍼 Vol. 4 No. 7. 서울, 한국수출입은행.