

PSI의 ODA 인정을 위한 논의 동향 I : 추가성(Additionality)

1. 논의 배경

- OECD DAC은 '14년 개도국 공공부문에 지원하는 ODA 차관의 양허성을 판단하기 위한 정량적인 기준*에 합의(HLM, '14.12월) 하고, '18년 지원실적부터 ODA를 증여등가액으로 측정할 예정

* 최빈국·저소득국, 하위중소득국, 상위중소득국별 차등화된 할인율 (9%/7%/6%)을 적용하여 계산한 최소 증여율이 각각 45%/15%/10% 이상

- 한편, 개도국 민간부문을 지원하는 PSI*의 ODA 인정을 위한 양허성은 추가성을 기준으로 판단하기로 합의(HLM, '16. 2월)

* Private Sector Instruments : 개도국 민간부문을 지원하는 대출·보증·지분투자 등

- i) 추가성의 개념을 개발 관점에서 어떻게 정의하고, ii) PSI 별로 ODA를 어떤 방법으로 계산할지 논의 중('16.10월, 합의 목표)

<PSI의 ODA 측정 방법(안)>

1. ODA 적격성 판단

구분	공공부문 앞 차관	민간금융수단(PSIs)*
개발목적	개도국 경제개발 및 복리 증진을 주요목적으로 지원	
양허성	정량적기준	추가성
측정방법	증여등가액	현금흐름, 증여등가액

* PSI를 ODA로 보고하고자 하는 공적기관은 기관의 “ODA 적격성 평가” 실시

2. PSI의 ODA 계산방법(안)

- ① 대출 : 대출액 × 증여율* = 증여등가액, 최소증여율 기준 : 0%
- ② 지분투자 : (기관중심) 현금흐름, 정부 앞 배당은 차감
(수단중심) 투자시 현금흐름, 회수시 증여등가액으로 조정
* (액면가 - 미래 현금흐름의 현재가치*) / 액면가
** 민간부문 투자위험을 고려한 위험조정할인율 논의 중
- ③ 보증 : 보증액 × 증여율 = 증여등가액
** 민간부문 투자위험을 고려한 위험조정할인율 논의 중

□ 이에, 이번 이슈 브리프에서는 OECD DAC이 추가성을 주제로 실시한 동료 학습*(룩셈부르크, '16. 4월)의 주요내용을 소개하고,

* OECD DAC 사무국, 영국 CDC, 노르웨이 Norfund, 독일 DEG, 룩셈부르크 외교부, DCED(민간기업 지원 관련 공여국 협의체), 당행 OECD DAC 주재원 등 35명 참석

- 최근 OECD DAC 개발재원 통계작업반(WP-STAT)에서 논의 중인 PSI의 추가성 관련 주요 현안을 공유하고자 함.

2. 추가성 개념

□ 기존 개도국 민간부문 개발에 적용되는 추가성의 개념에 대해 기관별로 몇 가지 다른 해석이 존재하는 상황

- (DFI) 대부분의 DFI*들은 추가성을 재무적 측면 및 非재무적 측면 등 두 가지 관점에서 해석

* Development Finance Institution : 공여국 공적재원을 바탕으로 대출·보증·지분(펀드) 투자 등을 통해 개도국 민간부문 개발을 지원하는 역할을 수행하는 개발금융기관

- 재무적 추가성(Financial Additionality) : 상업 금융을 조달하기 어려운 민간부문에 대한 지원으로, 추가 투자자금 동원 및 시장실패 보완
- 非재무적 추가성(Value Additionality) : 기업구조 개선, 전문성·지식 확산, 세이프가드 도입 등 개발로 인한 재무적 이외의 가치 창출

- (DECD) 공여국들의 개도국 민간부문 개발 포럼인 DCED*는 민간부문에 대한 공적자금 지원 전·후를 비교하여 창출된 긍정적인 효과(Net Positive Effect)를 추가성으로 정의

* Donors Committee for Enterprise Development : 개도국 민간부문 개발을 통한 빈곤 극복을 위해, 관련 연구·사례분석·지식공유 활동을 실시하는 공여국 포럼

- 공적지원이 민간부문 개발을 더욱 신속하게(quicker), 더 큰 규모로(larger in scale), 질적 향상(at a higher quality)을 통해 중요한 변화(substantially different way)를 야기했는지 여부 검토

3. DFI 등의 추가성 적용방법

□ 국제적으로 통용되는 추가성 측정 관련 방법론 또는 가이드라인이 부재한 상황에서, 기관마다 상이한 방식으로 추가성을 평가하고 있는 것으로 조사

○ **KFW DEG** : 자체개발 평가수단인 GPR*을 활용, 사업지원 의사결정 및 사업진행 모니터링 단계에서 재무적·비재무적 추가성을 검토

* Corporate Policy Project Rating : ① 장기 수익성, ② 개발효과성 및 지속가능성, ③ DEG 역할, ④ DEG의 투자수익률(ROE) 등 4개 범주에 걸친 사업 개발효과(추가성 포함) 평가 수단으로, '02년부터 모든 사업에 적용

○ **CDC** : 자체적인 가이드라인을 개발하여, 모든 투자의사결정시 추가성에 대한 사전적(재무적+비재무적) 및 사후적(비재무적) 평가* 실시

* ('14년) 추가성 원칙 이사회 승인 ⇨ ('15년) 추가성 평가 가이드라인 구축 및 투자 의사결정 절차 내 도입 ⇨ ('16년) 비재무적 추가성 사후평가 개시

○ **Norfund** : 개별사업에 대한 추가성 평가에 더하여, 국가·지역·섹터 등 기관의 전체적인 포트폴리오 관점에서 추가성을 고려

○ **ODCED** : 여러 공여기관들의 사례를 종합하여, 8가지 기준으로 추가성을 사전적으로 평가하는 '흐름도(Flow Chart)*'를 개발

* 1. 민간기업 자원부족 ⇨ 2. 사업실행을 위한 역량부족 ⇨ 3. 단독 투자 의사 부재 ⇨ 4. 동등한 조건의 타 기관 자금조달 불가 ⇨ 5. 현지시장 내 동종분야 사업 부재 ⇨ 6. 타 공여기관과의 현지사업 미중복 ⇨ 7. 추가재원 동원 가능 ⇨ 8. 개발로 인한 긍정적인 효과 기대 : 1~6번까지의 조건은 추가성을 위해 필수 충족 필요

※ 동료학습에 참여한 공여국(기관)들은 프로젝트 전 단계에 걸친 실제 추가성 평가 사례 공유의 필요성에 공감대를 형성하고, 추가성 관련 공통 가이드라인 또는 공통 체계 개발을 위해 OECD DAC이 주도적인 역할을 수행해 줄 것을 요청

4. DFI의 추가성 적용시 고려 필요사항

- (투입 노력) 투자 규모, 위험수준, 기대되는 개발효과에 따라 추가성 평가를 위해 투입하는 노력을 유연하게 적용
 - 추가성 평가를 위해 현지 시장조사, 증거수집, 외부전문가를 통한 기술적 검토, 조직 내 인력배치 등 추가 행정비용이 수반되는 바,
 - 상대적으로 투자 규모가 크고, 투자위험 대비 개발효과가 높은 사업에 조직 내 가용 가능한 추가성 평가 역량을 집중할 필요
- (검토 분야) 민간부문의 성격에 따라 중점검토 항목 차별화
 - 소규모 기업은 투자로 인한 재무적 지속가능성을 중점 검토하고, 대규모 기업은 개발로 인한 효과 등 비재무적 측면을 중점 검토
- (평가 시점) 재무적 추가성은 승인 시점의 사전적 평가가, 비재무적 추가성은 사전적·사후적 평가의 병행 실시가 적절
 - 승인당시 유효했던 재무적 추가성 판단 기준이 시장상황 변화로 더 이상 유효하지 않을 가능성이 높고, 정확한 증거확보에도 상당한 어려움*이 존재
 - * 사업 종료 후, 민간기업이 공여기관의 정보공개 요구에 응할 의무가 없고, 제3자에 의한 검증은 민간기업 및 사업자체에 대한 세부 정보(영업 기밀) 확보 없이는 불가능
 - 반면, 사전적으로 예측된 비재무적 추가성의 사후검증은 공여기관의 역할정비 및 향후 지원방향 설정 차원에서 유용하게 활용 가능
- (정보 공유) 기관별로 명확한 추가성 평가기준 또는 가이드라인 수립하여 일관되게 적용하고, 관련 정보를 투명하게 공개
 - 추가성 평가결과 및 이유 등 설명 자료를 공적지원을 고려 중인 민간기업 및 대중들에게 공유하여 원조의 투명성 및 책무성 확보

5. OECD DAC의 추가성 논의 현황

- OECD DAC 산하기구인 개발재원 통계작성반에서는 1) PSI의 ODA 보고서 적용할 추가성 정의, 2) 기관평가 및 3) 보고방법 등을 오는 10월 고위관리회의(SLM) 합의를 목표로 논의 중
 - (정 의) 사무국은 DFI들이 사용 중인 추가성 개념을 차용하여, 재무적 또는 비재무적 관점에서 추가성을 검토할 것을 제안
 - * In the context of reporting on PSI in DAC statistics, an official transaction is considered additional either because of its “financial additionality” or “value additionality” or both. Such a transaction is financially additional if it is extended to an entity which cannot obtain finance from the private capital markets with similar terms or quantities without official support, or if it mobilises investment from the private sector that would not have otherwise invested. It is additional in value if the official sector offers to recipient entities or mobilises, alongside its investment, non-financial value that the private sector is not offering and which will lead to better development outcomes, e.g. by providing or catalysing knowledge and expertise, promoting social or environmental standards or fostering good corporate governance.
 - (기관 평가) PSI를 ODA로 보고하고자 하는 공적기관에 대해 “ODA 적격성 평가”를 실시하여, 설립목적 및 심사체계에 추가성이 고려되어 있는지 검토할 예정

<기관의 ODA 적격성 평가체계(Template)(안)>

설립 목적 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 설립목적, 미션 및 역할에 대한 설명 - 개발목적성 및 추가성이 기관의 역할에 반영되어 있는가?
지분 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 주주 구성 및 의사결정 구조
포트폴리오	<ul style="list-style-type: none"> • 기관에서 지원 중인 상품 현황 및 개발목적성 근거 - 중점협력 섹터 · 주제 · 파트너십 · 국가(ODA 적격국 지원비중)
투자 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 투자전략의 개도국 경제발전 · 복리증진 촉진과의 연관성 - 개별사업별 성과지표가 개발목적성을 바탕으로 수립되어 있는지? 평가 및 보고체계가 어떠한지? - 주주 앞 배당액이 개발사업 지원을 위해 재투자되는지?
심사 체계 등	<ul style="list-style-type: none"> • 민간부문 추가성 및 상업적 지속가능성 평가 방법 등

- (개별사업 보고) 기존 OECD DAC 앞으로 보고하는 ODA 사업 설명자료(CRS⁺⁺)*에 추가성 항목을 신설

* Creditor Reporting System(CRS⁺⁺) : 자금형태, 원조종류, 사업명, 사업설명, 지원조건(금리, 만기), 잔액 등을 포괄하는 개별사업별 설명자료

< '14년~현재까지의 PSI의 ODA 측정방법 논의결과 정리 >

1. 공적기관의 ODA 적격성 평가

- PSI를 ODA로 보고하고자 하는 공적기관의 설립목적, 투자전략, 포트폴리오, 심사체계에 개발목적 및 추가성 고려 여부 등 검토



2. 접근방식 선택

- 기관중심 VS 수단중심 접근방식 선택 후 일정기간 고수(Lock-in Period)



3. PSI별 ODA 측정 <본문참조>

- 대출 · 보증 · 지분투자(수단중심) : 증여등가액 = 액면가 × 증여율
- 지분투자(기관중심) : 현금흐름, 정부 앞 배당은 차감



4. PSI로 지원한 사업별 설명자료(CRS⁺⁺) 제출

- 사업명, 사업목적, 지원지역, 분야, 금리, 만기, 상환기간, 추가성 등 설명자료



5. OECD DAC 또는 외부 기관의 2년 주기 모니터링 실시

- PSI 지원 공적기관이 제출한 설명자료를 바탕으로, ODA 증여등가액 계산방법의 적절성, 추가성 요건 준수 여부, 개도국 시장교란 발생 여부 등 검토

작성자

책임심사역 정 재 형

수은(EDCF)은 우리나라 ODA 통계전담기관으로, OECD DAC의 개발자원 통계 작업반 회의에 유·무상 ODA 주관부처(기재부·외교부)와 함께 정부 대표단으로 참석 중