

<참고문헌>

- 임소진, 석창민 (2016). ODA 현대화 최근 논의 분석 I : 지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD). 한국의 개발협력 2016(3) : 3-39. 서울, 한국수출입은행.
- 정재형, 박민정 (2016). ODA 현대화 최근 논의 분석 II : 민간금융수단(PSI)의 ODA 인정. 한국의 개발협력 2016(3) : 41-88. 서울, 한국수출입은행.
- 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀 (2016). ODA 현대화 : 2016년 OECD DAC 각료급회의(HLM) 결과와 시사점. EDCF 이슈페이퍼 Vol. 5 No. 1 서울, 한국수출입은행.
- OECD (2014). 2014 DAC High Level Meeting Communique. DCD/DAC(2014)69. Paris, OECD.
- (2016a). 2016 DAC High Level Meeting Communique. DCD/DAC(2016)11. Paris, OECD.
- (2016b). HLM Agreement on ODA Modernisation of Private Sectors Instruments – Implementation Details. DCD/DAC(2016)46. Paris, OECD.
- (2016c). Taking stock of progress in shaping the TOSSD Statistical Measurement Framework. DCD/DAC(2016)39. Paris, OECD.
- (2016d). Measurement and Reporting of Development Finance in Support of the Rio Conventions. DCD/DAC(2016)44. Paris, OECD.
- (2016e). Development Finance: Blended Finance Work Areas in 2017-18. DCD/DAC(2016)41. Paris, OECD.
- (2016f). Improving the Access to and Targeting of Development Finance, The case of SIDS. DCD/DAC(2016)42. Paris, OECD.
- (2016g). Main Highlights and Action Points from the 1st Meeting of the DAC Temporary Working Group on Refugees and Migration. DCD/DAC(2016)47. Paris, OECD.
- (2016h). Effective Development Co-operation. DCD/DAC(2016)45. Paris, OECD.

서울특별시 영등포구 은행로 38 (여의도동 16-1)

TEL: 02-3779-6591 FAX: 02-3779-6777 WEBSITE: www.edcfkorea.go.kr

EDCF 이슈페이퍼

EDCF ISSUE PAPER

2016년 12월
Vol.5 No.3

2016년 OECD DAC 고위관리회의(SLM) 결과 및 EDCF에 대한 시사점

구윤정 선임조사역 (한국수출입은행 OECD DAC 주재원)

2016년 10월 OECD 개발원조위원회(DAC)는 고위관리회의(SLM)를 개최하여 2016년 각료급회의(HLM) 결과를 바탕으로 개도국 민간부문 지원 금융수단(PSI)의 ODA 측정을 위한 시행방안을 검토하는 한편, 글로벌 개발재원 통계척도로서 논의되고 있는 지속가능 개발을 위한 총공적지원(TOSSD) 개발 방향에 대하여 토의하였다. 또한 리우협약 관련 개발재원 추적, 혼합금융을 통한 개발재원 확대, 군소도서국의 기후변화 대응지원, 난민 및 이주 문제 등 다양한 과제에 대한 개발협력 관점 대응에 대하여 의견을 공유하고, 향후 DAC 활동방향을 제시하였다. 이에 본 이슈페이퍼는 개발재원 논의를 중심으로 상기 SLM 결과를 정리하고, 본 SLM 결과가 EDCF에 주는 시사점을 점검해 보고자 한다.

목 차

- I. DAC 고위관리회의(SLM) 개요
- II. 2016 DAC 고위관리회의(SLM) 주요 내용
- III. EDCF에 대한 시사점

I. DAC 고위관리회의(SLM) 개요

OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 통상 매월 정례회의를 개최하여 국제개발협력과 관련된 다양한 사안들을 논의하며, 격년 1회 개최되는 각료급회의(High Level Meeting, HLM)를 통하여 주요 사안에 대한 최종 의사결정을 내리고 있다. 한편, HLM이 통상 격년 개최되는 점을 고려하여, DAC은 연 1-2회 고위관리회의(Senior Level Meeting, SLM)를 개최하여 직전 HLM에서 결정된 과제에 대한 DAC의 논의 현황을 점검하고 차기 HLM 준비를 실시하고 있다.

II. 2016 DAC 고위관리회의(SLM) 주요 내용

1. 개발자원

1) 민간금융수단(PSI)

2016 DAC HLM은 민간금융수단(Private Sector Instrument, PSI)의 ODA 인정 관련 기본 통계 체계와 원칙¹⁾에 합의하였으며, HLM 지시에 따라 DAC 개발자원 통계작업반(DAC Working Party on Development Finance Statistics, WP-STAT)은 세부시행방안 수립 논의를 진행하였다. 당초 DAC의 계획은 2016년 SLM을 통하여 기술적 논의 전반을 마무리하는 것이었지만, 7개월 남짓한 기간 동안 작업반 논의를 통하여 완전한 공감대를 이루지는 못하였다.

이에 DAC은 세부항목별 회원국 컨센서스 수준을 고려하여 PSI 세부측정방식 중 ① PSI 활용기관의 ODA 적격성 평가, ② 추가성(additionality)의 정의, ③ 보고방식 최소 유지기간(Lock-in period) 설정방식, ④ 금융수단별 ODA 증여등가액(Grant Equivalent) 계산방식 등 회원국 간 공감대가 비교적 형성된 일부 사항은 금번 SLM 승인 안건으로, ⑤ ODA 증여등가액 계산을 위한 할인율 적용방식, ⑥ ODA 적격 양허성 기준 적용방식, ⑦ 각종 회수액(reflows)의 처리방식, ⑧ 정보 보고방식 및 공개 요건 수립방식, ⑨ 모니터링 및 세이프가드 방식 등 회원국 간 입장차가 크거나 심화 논의가 필요하다고 판단한 사항은 토의 안건으로 상정하였다.

한편, 금번 SLM에서는 PSI 세부측정방식 관련 안건에 대한 회원국들의 승인이 이루어지지 않았다. 이는 다수 SLM 참가자들이 지속가능개발을 위한 개도국 민간부문 투자 확대 및 민간재원 동원의 중요성을 언급하며 PSI 관련 ODA 현대화 논의 속도를 늦춰서는 안 된다는 점을 강조하였음에도 불구하고, PSI 세부측정방식 중 일부만을 단계적으로 승인하는 데에는 유보적인 의견을 표명하였기 때문이다.

1) 자세한 내용은 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀(2016) 참고

이에 본 이슈페이퍼는 PSI 세부측정방식 중 회원국 간 공감대가 형성된 일부 사항²⁾에 대한 설명을 생략하고, SLM 안건을 통해 보다 구체적으로 시행방식이 설명되었던지, 새로운 내용이 제안된 사항을 중심으로 그간의 토의 경과 및 2016 SLM 토의 결과를 기술하고자 한다.

① PSI 활용기관의 ODA 적격성 평가

DAC은 PSI의 ODA 측정 논의 초기부터 거론된 다양한 의견들을 종합하여 PSI 제공기관의 ODA 적격성 평가 양식을 개발하였다. 동 평가 양식은 ODA 적격성 판단을 위한 필수 정보³⁾ 이외 기타 정보 제출을 요구하고 있으며, ODA 보고 의향에 관계없이 모든 양자 개발금융기관(Development Finance Institution, DFI)⁴⁾에 대한 ODA 적격성 평가를 실시할 것을 제안하였다. 이는 DFI 활동에 대한 충분한 정보를 입수하고, 이를 바탕으로 모범관행에 대한 논의를 발전시켜 나가겠다는 DAC의 의지가 반영된 것으로 보인다. 한편, DFI 이외 PSI를 제공하는 공적 기관(public vehicle)⁵⁾의 경우 해당 기관의 요청이 있는 경우에만 평가를 진행할 것을 제안하였다.

한편, DAC은 PSI 활용기관의 ODA 적격성 평가 시 전체 지원규모 중 ODA 적격 수원국 지원 비중, 개발협력 목적 지원 비중 등을 고려하여 ODA 적격성 계수(co-efficient)⁶⁾를 설정하고, 이를 기관중심 보고 시 사용할 것을 제안하였다. 이 때, PSI 활용기관이 제공하는 금융상품의 양허성 여부는 고려하지 않는 것으로 제안되었는데, 이는 다자 ODA 계상 원칙과의 일관성을 확보하는 한편, 원칙적으로 시장 금융조건을 반영하여야 하는 PSI는 ODA 정의가 요구하는 양허적 성격(concessional in character)을 추가성(additionality)으로 입증하여야 한다는 2016 DAC HLM 합의 내용과도 연결된다.

② 추가성(additionality)

DAC은 PSI 논의 맥락에서의 추가성 정의를 <표 1>과 같이 정리하였으며, 이는 PSI가 ODA로 인정받기 위해서는 개발 추가성과 함께 재무적 추가성 또는 가치 추가성을 수반하여야 함을 그 골자로 하고 있다. 한편, DAC은 ODA 보고방식(기관중심 또는 수단중심) 선택에 관계없이 모든 회원국이 의무적으로 PSI 지원내역별로 추가성 유형과 상세내용을 보고하는 것을 제안하였다. DAC 통계지침에 반영될 정확한 정의와 보다 자세한 설명은 지속 토의될 계획이다.

2) 자세한 내용은 정재형, 박민정(2016) 참고

3) ① 기관의 임무(개발협력 목적, 시장왜곡 지양, 추가성 고려), ② 주주구성(자국 정부의 지분율), ③ 사업 포트폴리오(주요 지원분야, ODA 수원적격국 지원 비중), ④ 투자전략(개도국의 경제개발 및 복리증진의 주요 투자 목적 설정 여부), ⑤ 추가성 평가방법론 구비 등

4) 많은 DAC 회원국들이 개도국 민간부문 개발을 임무로 하는 양자 개발금융기관(Bilateral Development Finance Institution)을 두고 있으며, 이 기관이 양자 PSI의 주요 제공기관이다.

5) 법인 성격의 기관뿐만 아니라, 특정 펀드 및 프로그램 등을 통칭

6) 기관중심 방법으로 계산한 ODA=PSI 제공기관(DFI 등)에 대한 공여국 정부의 순현금유출액(출자금 등) × ODA 적격성 계수(co-efficient)

< 표 1 > PSI 논의 맥락에서의 추가성 정의(안)

구 분	내 용
재무적 추가성	· 해당 투자의 고위험으로 인하여 상업금융 조달이 어려운 민간부문에 금융 제공
가치 추가성	· 개발 관점에서 투자와 경영 활동의 질을 향상시키는 요소를 금융과 함께 제공 · 다른 투자자들이 통상적으로 이행하기 어려운 환경·사회 영향심사, 기업 거버넌스 향상, 사회적 책임경영 확대 등
개발 추가성	· 민간 또는 공공 부문이 홀로 달성할 수 없는 보다 빠르고, 크고, 개선된 개발 파급효과를 달성 · 사후적으로 평가 가능한 요소이나, 사전적으로 투자계획상 반영함으로써 정적으로 입증 가능

출처: 저자 재작성 / 참고문헌: OECD(2016b)

③ 각종 회수액(reflows)의 ODA 보고

증여등가액 체계에서는 대출 원금상환액과 이자, 지분투자의 배당액과 판매수익 등이 사전적으로 증여율 계산에 반영되기 때문에, 사후적으로 (-)ODA 보고가 일어나지 않는 것이 원칙이다. 하지만, PSI의 ODA 측정 시에는 <표 2>와 같은 일부 예외 사항에 대하여 (-)ODA 보고가 필요할 수 있다는 주장이 제기되었다.

이 중 PSI 기관이 공여국 정부에 지급하는 배당이나 이윤의 (-)ODA 보고 여부에 대하여 회원국 간 이견이 나타났다. DAC 사무국은 PSI 지원을 통하여 거둔 이윤이 다시 개발재원으로 활용되지 않고 PSI 지원기관 외부로 유출되어 타 용도로 사용되어서는 안 된다는 입장을 표명한 반면, 회원국들은 이러한 조치가 두 보고방식 간 비교가능성 확보에 기여하는지, 혹은 오히려 두 보고 방식 간 객관적 비교를 저해하는지에 대하여 각기 다른 의견을 제시하고 있어 타협안 마련을 위한 추가 토의가 필요한 상황이다.

< 표 2 > PSI 회수액(reflows)의 ODA 보고(안)

구 분	내 용
공여국 정부의 DFI (또는 기타 PSI 기관)에 대한 출자금	· 기관중심 보고방식에 따라 ODA로 보고되었다면, 이후 수단중심으로 보고방식을 변경하더라도 자본회수(decapitalization)시 (-)ODA 보고
DFI의 지분투자	· 수단중심 방식에 따라 ODA 보고되었다면, 이후 기관중심 보고방식으로 전환 하더라도 동 지분투자로 인한 배당금과 판매수익은 (-)ODA 반영 · 기관중심 방식에 따라 ODA 보고되지 않았다면, 이후 수단중심 보고 방식으로 전환하더라도 지분투자로 인한 배당금과 판매수익 관련 (-)ODA 보고 없음
DFI가 정부에 지급하는 배당금 및 이윤	· 어느 경우에도 (-)ODA 보고

출처: 저자 재작성 / 참고문헌: OECD(2016b)

④ ODA 적격 양허성 기준

2016 DAC HLM은 PSI의 양허적 성격(concessional in character)을 추가성(additionality)의 기준에서 판단한다는 점에 합의하였다. PSI의 양허적 성격을 ODA와 같이 양허성(concessional)을 기준으로 판단할 경우, 공여국 금융기관이 고양허성 자금을 개도국 민간 부문에 지원하여 개도국의 산업 질서를 왜곡하거나 민간 금융기관의 성장을 위축시키는 현상이 발생할 수 있다. 이는 개도국 민간부문의 시설 투자를 활성화시킴으로써 지속가능한 성장기반을 구축한다는 PSI의 지원 취지에 어긋나는 바, 많은 회원국들이 PSI의 경우 0% 또는 1%⁷⁾의 ODA 적격 최소 양허성(threshold)을 설정할 것을 지지하였다. 하지만 일각에서는 자금의 양허성 수준을 고려하지 않고 추가성만으로 ODA 적격성을 판단할 경우, 공적수출신용(Officially Supported Export Credit)과 ODA 간의 명확한 구분이 사라지기 때문에 두 수단 간 경쟁이 촉발될 수 있다는 우려를 제기하였다. 공적 수출신용은 각국 공적수출신용기관(Export Credit Agency, ECA)과 자국 상품·용역의 수출 촉진을 목적으로 제공하는 구속성·비양허성 금융으로 주로 대출, 보증, 보험 형태로 제공된다.

이에 대하여 DAC 사무국은 PSI의 구속성 여부에 대한 모니터링을 실질적 문제 해결방식으로 제시하였다. 이는 PSI가 비구속성 조건으로 지원되는 경우 기본적으로 공적수출신용과의 경쟁이 성립하지 않기 때문이다. 또한, PSI가 공여국 상품·용역의 구매를 요구하는 구속성 조건으로 지원 되는 경우 각국은 OECD 공적수출신용협약⁸⁾에서 규정하고 있는 구속성 원조의 최소 양허성⁹⁾ 기준을 준수해야 하며, 이에 대한 모니터링이 OECD 공적수출신용협약 참가국회의(Participant meeting)에서 이루어지고 있어 이미 충분한 견제장치를 가지고 있다고 분석한 것이다. 기술적 분석을 차지고라도, 자국의 중장기 수출거래 촉진을 목적으로 하는 공적수출신용은 개도국의 경제개발 및 복리증진을 지원목적으로 하는 ODA 정의를 충족하지 못하므로 원칙적으로 ODA 측정 대상에서 배제된다.

구체적으로, DAC은 PSI 제공기관의 ODA 적격성을 사전적으로 평가하고, PSI 지원내역에 대한 사후 모니터링을 시행하는 이중 점검 장치를 마련할 계획이다. 이에 더하여, DAC은 OECD 수출 신용보증작업반(Export Credit Group, ECG)과의 공동 협의를 통하여 PSI와 수출신용 간 구분 방안을 심화하기 위한 논의를 이어가기로 하였다.

⑤ 정보 공개범위

DAC 통계의 투명성과 민간부문 금융정보에 대한 비밀 유지를 모두 달성하기 위하여, DAC 사무국 앞으로 최대한 상세한 보고를 요구하되, 일반인에게 공개되는 정보에는 다소 제한을 두는 체계가

7) 소수점 이하 증여율로 지원되는 PSI의 소액 ODA 증여등가액 보고 부담을 경감하기 위한 기술적 조치

8) OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits

9) 최빈국에 대해서는 50% 이상, 기타 개도국에 대해서는 35% 이상의 최소 양허성 요구(할인율의 경우 OECD 수출신용협약에서 정의하는 통화별 차등할인율(Differentiated Discount Rate, DDR) 적용)

논의되고 있다. 한편, 일부 회원국은 사무국의 비밀보장 약속에도 불구하고 민간 금융정보의 외부 유출을 극히 꺼리고 있어, 독립 감사(audit) 제도를 활용한 ODA 증여등가액 계산 검증도 인정하자는 제안이 상정되었다. 이 경우 DAC 사무국은 일부 보고 항목에 대하여 집계(aggregate) 수준 정보만 보고받게 된다.

2) 지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD)¹⁰⁾

2014 DAC HLM에서 지속가능개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD)의 개념과 기본 측정방향에 대하여 합의한 데 이어, 2015년 UN 개발 자원총회를 계기로 UN 회원국은 TOSSD 도입에 대하여 공개적이고 포용적이며 투명한 논의의 장을 마련하기로 하였다.¹¹⁾ 따라서 이제 TOSSD는 DAC 이외 모든 개발협력 참여국이 함께하는 국제 개발자원 통계 척도로서 논의되고 있으며, DAC은 그간 축적된 논의 내용과 개발자원 분야 통계 전문성을 바탕으로 각종 UN 회의와 시민사회 모임에 참여하며 TOSSD 개발에 기여하고 있다.

2016년 6월, DAC 사무국은 TOSSD 1차 개요서(Compendium)를 OECD 웹사이트에 공개하고, 공개 협의(public consultation)를 실시하여 개발협력 각계의 의견을 수렴하였다.¹²⁾ DAC 회원국 및 개도국 정부, 원조기관, 연구기관, 국제기구, 시민사회단체, 개인 등으로부터 접수된 의견은 <표 3>과 같이 요약할 수 있다.

< 표 3 > TOSSD 1차 온라인 의견 수렴 주요 내용	
구 분	내 용
공감대가 형성된 부분	<ul style="list-style-type: none"> · ODA 공약을 약화시키지 않고, 개도국의 외부자원 관련 주요 정보원으로 자리 잡기 위해서는 수원국 관점 TOSSD 측정이 중요 · 지속가능개발을 위하여 폭 넓은 TOSSD 적격 국제기구 목록 마련 필요 · 투명성과 구체성 확보를 위하여 수단(공적 개입을 통하여 동원된 민간자본 포함)별 지원액이 구분 가능토록 설계
다양한 의견이 공존하는 부분	<ul style="list-style-type: none"> · 총액 vs 순액 측정, 승인액 vs 집행액 측정 · TOSSD 적격국 기준(다면평가, 소득 등) · TOSSD 정의에 포함된 ‘대부분 혜택(majority of benefit)’의 의미 · 다수 공여국이 함께 동원한 민간자원을 공여국 별 노력으로 구분하여 통계에 귀속 반영시킬 필요성 · 상호 이익(mutual benefit)의 개념
시민사회기구 의견	<ul style="list-style-type: none"> · TOSSD의 부가가치(value-added)에 대한 설명이 불충분하며, 공여국별 노력이 수치적으로 부풀려서 보일 수 있는 체계 · 지속가능개발에 해악을 끼치는 활동(development disablers)*에 대한 간과 * 화석연료 보조금 등

출처: OECD(2016c)

10) Total Official Support for Sustainable Development의 약자로 공식 명칭에 대한 합의 이전 가칭 상태
11) Addia Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, paragraph 55
12) 1차 개요서에 대한 자세한 내용은 임소진, 석창민(2016) 참조

이에 DAC 사무국은 각계 의견 수렴사항을 반영한 2차 개요서 작성방향을 금번 SLM 토의 안건으로 상정하였다. 2차 개요서에서 수정될 두 가지 커다란 내용은 다음과 같다.

첫째, 2차 개요서는 개도국으로 이동하는 자원흐름에 보다 초점을 둔 TOSSD 측정체계를 제안할 것으로 보인다. 1차 개요서는 공여국 관점과 수원국 관점의 측정을 TOSSD 기본 측정체계로 제시하였으나, 2차 개요서는 ① 국가 간 자원흐름(cross border flows)과 ② 개발 촉진기제 지원 및 국제문제 대응(development enablers and global challenges)을 TOSSD의 2대 측정 부문(pillar)으로 설명할 것이다. DAC 사무국은 이러한 변화를 통하여 ODA와 TOSSD 개념 간 혼동을 방지하고, TOSSD의 유용성을 보다 높일 수 있다고 설명하였다. 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 이행을 위한 폭 넓은 개발자원 활용방식을 토의할 수 있도록 하며, 개발자원 관련 공여국내 범정부적 코디네이션을 지원할 수 있다는 것이다.

TOSSD 집계기관이 공여국 관점 수치를 발표하지 않더라도, TOSSD 데이터베이스를 통하여 각국 또는 국가 그룹은 각자의 공여국 관점 수치를 집계하여 내부 소통 목적으로 활용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 금번 SLM에서 일부 DAC 회원국들은 공여국 관점 TOSSD가 세 번째 측정 부문으로 포함되어야 한다는 의견을 제시하였다.

둘째, 2차 개요서에서는 TOSSD 정의(안)을 <표 4>와 같이 다소 수정하고, 개도국에게 대부분의 혜택이 돌아가야 한다는 내용을 삭제할 것으로 보인다. 이는 TOSSD 정의 해석의 모호성을 제거하고, 2대 측정 부문과 연계한 일관성 있는 설명을 위하여 필요한 수정으로 보인다.

< 표 4 > TOSSD 정의(안) 변화	
1차 개요서	2차 개요서
TOSSD는 개도국·지역 및 글로벌 수준에서 지속가능한 개발을 촉진하기 위하여 공적으로 지원되는 모든 자원흐름을 포함하며, 이때 대부분의 혜택은 개도국으로 돌아가야 한다. 또한, 개발 촉진기제와 글로벌 과제에 대한 지원을 포함한다.	TOSSD는 다음 목적을 위하여 공적으로 지원되는 모든 자원흐름을 포함한다. - 개도국에서 지속가능한 개발 촉진 - 지역 또는 글로벌 수준에서 개발 촉진기제 지원 또는 글로벌 과제 대응

출처: OECD(2016c)

한편, 금번 HLM에서는 TOSSD 거버넌스에 대한 토의도 이루어졌다. DAC 비회원국을 포함하여 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스 구축을 통하여 TOSSD에 대한 국제적 인정, 원활한 시행이 가능하다는 점은 그동안 지속적인 공감을 얻어왔으나 아직도 구체적 거버넌스 구조에 대한 제안은 없는 상황이다. 그간 논의를 종합하여 보면 기능성(functional), 대표성(representative), 정당성(legitimate)을 갖춘 이행체제 구축을 위한 거버넌스가 필요하다는 정도로 요약된다.

또한, 통계적 기술역량을 갖춘 국제기구 역할의 중요성, UN 등 대표성을 가진 국제기구의 중심성(centrality), 정치적·기술적 역할과 역량의 균형 등이 언급되었다.

아직도 TOSSD 논의는 시행규칙을 논의할 만큼 구체적이지 못하다. 국가 간 자원흐름에 대한 정보 수집은 재원을 제공하는 공적기관을 통하여 시행하고, 사업별 고유 식별체계를 도입하여 분산된 금융정보를 연결시키겠다는 계획을 가지고 있다. 이는 기존 통계집계 방식과 체계를 적절히 활용·발전시켜 실현 가능할 것으로 보인다. 반면, 개발 촉진기제 지원 및 국제문제 대응 부문은 다양한 관련활동의 TOSSD 적격성을 판단하기 위한 기준 마련 작업에 어느 정도 시간이 소요될지 예상하기 어렵다.

그럼에도 불구하고 사무국은 2017년 중 TOSSD 통계지침 및 정보수집 체계 구축을 마무리하고, 2018년부터 TOSSD 정보를 수집하여, 2019년 UN 지속가능개발 고위급정치포럼(High Level Political Forum, HLPF)¹³⁾을 계기로 TOSSD 통계 보고서를 최초 발간한다는 계획을 제시하였다. 이에, 금번 SLM에서는 TOSSD 도입 목표시기가 현실적인가에 대한 의문도 제기되었다.

3) 리우협약 관련 개발재원

DAC 리우마커(Rio marker)는 ODA 통계에서 1992 리우 협약(Rio Convention)¹⁴⁾ 관련 활동을 추려내고, 개발협력 활동에 리우 협약 목적 달성을 위한 지원을 확산시켜 나가고자 도입¹⁵⁾되었다. 그러나 최근에는 리우 협약 관련 각종 재원동원 공약¹⁶⁾이 이루어지면서 DAC 리우마커를 활용하여 관련 재원의 규모를 측정코자 하는 시도에 관심이 모이고 있다.

DAC 회원국들은 대부분 리우 협약 체계에서 개도국의 기후변화 대응, 생물다양성 보존 및 사막화 방지 활동을 재정적으로 지원할 의무를 지는 국가 그룹에 속한다.¹⁷⁾ 이러한 재정적 지원 의무에 대한 현황 보고를 위하여 별도 집계방식을 구축한 국가도 있지만, 많은 국가들은 DAC 리우마커 정보를 협약 양식에 맞게 정리하여 보고하고 있다. 따라서 리우협약에 따른 통계보고와 DAC 통계보고 간 연계가 체계화될 경우 보고에 따른 행정적 부담이 경감된다는 점에 큰 관심을 가지고 있는 것으로 보인다.

13) UN 경제사회이사회(ECOSOC) 주관으로 4년에 한 번씩 열리는 고위급 포럼으로 SDGs 이행 현황 평가
14) 기후변화에 관한 유엔 기본협약(UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC); 유엔생물다양성협약(UN Convention on Biological Diversity, UNCBD); 유엔사막화방지협약(UN Convention to Combat Desertification, UNCCD)
15) 1998년에 온실가스 감축 마커, 생물다양성 보존 마커 및 사막화 방지 마커 도입, 2009년에는 기후변화 적응 마커 도입 (현재 총 4개 마커 운영 중)
16) UNFCCC 관련 기후재원 1000억불 공약(2020년까지 매년), UNCBD 관련 생물다양성 재원 두배 증액(2006~10년 평균 지원액 대비 2015년 지원액) 또는 최소한 2020년까지 지원액 유지 공약
17) 우리나라는 리우협약 체결 당시 개도국 지위를 유지하고 있었기 때문에 개도국에 대한 재정지원 의무가 없는 국가 그룹에 속하지만, DAC에 ODA 통계 제출 시 리우마커 정보를 제출하고 있다. 또한, UNFCCC 및 UNCBD 관련 보고에도 개도국의 기후변화 대응 및 생물다양성 보존을 지원하는 ODA 규모를 자발적으로 제출하고 있다.

SLM 참가자들은 공적지원을 통하여 동원된 민간 기후재원에 대한 측정 방법론을 더욱 발전시키고, ODA 이외 공적 개발재원 및 민간재원 동원액으로 마커 적용 대상을 확장시켜야 한다는 의견을 제시하였다.

4) 혼합금융(Blended Finance)

DAC은 2014년 5월 세계경제포럼(World Economic Forum)과 공동으로 개발재원 재설계 이니셔티브(ReDesigning Development Finance Initiative, RDFI)를 발족하고 민-관 혼합금융에 대한 사례 조사 및 도전과제 파악을 진행한 바 있다. 당시 RDFI는 민-관 협력주체 간 이해 부족, 개발협력기관의 역량 부족, 개발 파급효과(impact) 관련 실증 분석 부족 등이 혼합금융의 잠재력을 실현하기 위하여 풀어야 할 과제로 지적한 바 있다.

이에 DAC은 그간의 논의를 바탕으로 금번 SLM에 2017~2018년간 진행할 혼합금융 관련 작업 계획을 제시하였다. 이는 개발협력 분야 혼합금융의 지평(landscape)을 정리(mapping)하고, 분야·국가·주제별 혼합금융 적용 방식에 대한 심화 연구를 진행하며, 종합 보고서 발간을 통하여 정책 가이드선과 원칙을 발표하겠다는 것을 주요 골자로 담고 있다.

5) 군소도서개발국(SIDS)

최빈국 지원 ODA 감소추세에 대응코자 2014 DAC HLM은 최대 원조 수요국(countries most in needs)¹⁸⁾에 대한 분석 작업을 지시하였다. 금번 SLM에서는 이중에서도 특히 군소도서개발국(Small Island Developing States, SIDS) 관련 분석 현황 및 작업계획을 공유하였으며, 2017년에는 기타 국가군으로 분석을 확장하고, 2017 HLM에서 관련 정책 토의를 추진한다는 계획이 발표되었다.

SIDS 관련 분석을 위하여 DAC은 World Bank 및 UNDP와 공동 작업을 수행하고 있다. DAC-World Bank 공동 보고서에 따르면 SIDS는 기후변화에 따른 재난·재해에 대처할 인적 역량과 물적 기반이 부족하나, 이를 지원할 외부 재원에 대한 접근도 제한적이고, 일부 공여국의 개발협력 활동마저 소규모 다수 사업으로 분산되어 있어 효과적이지 못한 실정이다. 이에 동 보고서는 국제사회가 SIDS 역량 구축 지원, 글로벌 기후기금 관련 접근성 향상, 재해금융 등 혁신적 접근방법 도입 등을 고려해야 한다고 제안하고 있다. 한편, 2017년 중반 발간 예정인 DAC-UNDP 공동 보고서는 SIDS가 직면한 재정적 문제 및 기회에 대하여 보다 종합적으로 다룰 예정이다.

18) 최빈국, 군소도서국, 내륙개도국, 취약국 등 외부재원 수요가 크지만 ODA 이외 재원 접근이 어려운 국가들을 통칭

2. 난민 및 이주

2016 DAC HLM에서는 최근 난민위기에 대한 개발협력 관점의 대응이 필요하다는 의견이 제기되었으며, 난민과 이주에 관한 DAC 임시 실무그룹(Temporary Working Group on Refugees and Migration, TWG) 결성이 합의되었다. 이에 금번 SLM에서는 TWG 1차 회의 결과가 공유되었다.

2016년 9월 개최된 1차 TWG 회의에서는 인도주의적 지원과 장기적 관점의 개발협력 활동간 균형 모색, 난민위기 대응 관련 ODA 활동 효과성 강화, 공여국 내 난민비용(in-donor refugee costs) 관련 투명성과 비교가능성 제고 등이 TWG 논의 방향이라는 점에 의견이 모아졌다. 또한, 공여국 내 난민비용 보고관련 DAC 회원국 설문조사, 난민 및 인도주의 지원 전문기관과의 협력 활동 등이 추진될 계획이다.

3. 효과적 개발협력

DAC은 UNDP와 함께 효과적 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC)을 공동 주관하고 있다. 2016년 11월 개최되는 GPEDC 2차 고위급 회의를 앞두고, DAC 회원국은 금번 SLM을 통하여 2차 GPEDC 모니터링¹⁹⁾ 결과를 사전 공유하고 GPEDC의 역할과 권한(mandate)의 쇄신 방향에 대하여 토의하였다.

DAC 회원국들은 SDGs 시대에도 여전히 필요한 GPEDC의 핵심 역할로서 개발효과성 원칙의 확산을 강조하고, ‘모두가 함께 가는 세상(no one left behind)’ 등 SDGs 핵심가치를 반영한 모니터링 체계의 현대화 필요성, 민간부문을 포함한 다주체 파트너십의 강화 등을 통하여 SDGs 이행에 기여해야 한다는 의견을 공유하였다.

4. 새로운 DAC

2016 DAC HLM은 DAC의 대표성(representative), 적실성(relevance) 및 영향력(influence) 극대화를 위한 DAC의 진화·개혁 방안을 마련하기로 합의하였다. 2016년 6월에는 동 주제를 독립적으로 논의하고 DAC에 권고사항을 제시할 고위급 패널이 구성되었다. 금번 SLM에는 동 패널 의장인 Mary Robinson 前아일랜드 대통령이 참석하여 1차 패널 회의 결과와 활동 계획을 보고하고, DAC 회원국의 의견을 수렴하는 자리를 가졌다.

19) 원조효과성 심화 지표, 개발효과성 지표 등 10개의 부산 글로벌 지표를 바탕으로 이루어지며, 2013~2014년 1차 모니터링에 이어 2016년 2차 모니터링 실시

1차 패널회의를 통하여 고위급 패널은 원조 공여국 모임이라는 DAC의 고유성과 ODA 통계·원조규범 등 DAC의 비교우위를 유지하면서도 다양한 개발협력 주체를 포용할 수 있는 유연한 운영방식이 필요하다는 점에 공감하였다. 고위급 패널은 향후 두 차례 추가 회의를 거쳐 2017년 초 DAC 개혁을 위한 제안서를 제출할 계획이다.

III. EDCF에 대한 시사점

EDCF는 고양형성 정부간 차관을 주요 수단으로 하여 개발협력 활동을 시행하고 있고, 민간부문에 대한 금융지원은 아직 도입 초기 단계에 있다. 반면, DAC 회원국들과 이들의 DFI는 오랜 경험을 통하여 민간부문 개발에 대한 다양한 논의를 DAC 이외 포럼에서 지속하여 왔다.²⁰⁾ PSI의 ODA 보고 관련 논의는 PSI 운용 현실과 원칙들에 대한 이들의 경험을 집약적으로 학습할 수 있는 기회이고, ODA 재원이라는 EDCF의 정체성을 유지하면서 PSI 제도를 발전·정착시켜 나가는 데 도움이 될 것이다. 또한, 개도국 협력 환경에 대한 우리와 여타 DAC 회원국 간 차이점을 분석하고, 우리 개발협력 환경에 맞는 PSI 시행을 고민하여야 한다.

TOSSD는 비단 EDCF 뿐 아니라 개도국과 협력활동을 시행하거나, 글로벌 공공재 창출을 위하여 노력하고 있는 모든 기관이 관련되는 거대 지표이다. 지원규모에 대한 정량적 목표 없이 각 기관은 각자의 역할과 권한에 따른 개발 활동을 시행하고, 이러한 활동들을 체계적으로 분석할 수 있도록 하는 것이 TOSSD의 기능이다. 분석 활동의 결론은 항상 평가로 이어지게 마련이다. 개도국에 대한 자금지원이든 지역·글로벌 수준의 개발활동이든 모두가 SDGs 달성 효과성 및 재원활용의 효율성을 입증할 수 있어야 할 것이다. 따라서 SDGs 도입을 중심에 둔 성과 소통체계 도입이 중요해진다. EDCF를 통하여 지원하는 각 사업의 성과가 어떤 개발효과를 거두고 어떻게 경제·사회·환경 측면에서 개도국의 지속가능한 개발에 기여하는지 매끄럽게 입증할 수 있는 성과 체계를 구축하고, 또한 반대 방향으로 SDGs 세부목표를 바탕으로 개도국과 어떻게 EDCF 사업을 기획하여 나가는지 소통할 수 있어야 한다.

한편, SIDS나 난민·이주 이슈 관련 개발협력 논의는 EDCF 재원의 배분과 전달 관련 기본적 사항을 환기할 수 있는 기회였다고 본다. 각 개발사업과 지원대상국이 처한 개발환경에 대한 충분한 분석과 이에 맞는 재원 전달·동원이 이루어져야 한다는 점이다.

20) 민간부문개발(Private Sector Development, PSD) 포럼인 민간부문개발에 대한 공여국위원회(Donor Committee for Enterprise Development, DCED), 유럽계 양자 DFI 모임인 유럽개발금융기관협회(European Development Finance Institutions, EDFI) 등이 대표적임.