

DAC의 ODA 개념 현대화 논의

곧 다가올 Post-2015 시대를 대비하여 국제원조사회는 새로운 국제개발협력 방향과 아젠다를 설정하고 이에 따른 일련의 목표를 수립하는 한편, 개도국 개발을 목적으로 유입되는 자금의 흐름을 정확하게 파악하기 위해 공적개발원조(ODA)뿐만 아니라 새로운 개발재원까지 포함하는 DAC 통계의 대상 확장을 검토하고 있다. 또한 DAC 회원국 간 치열하게 이루어지고 있는 ODA의 양허성에 관한 논의도 이러한 개발재원을 측정하는 문제와 맞물려 ODA 개념 현대화의 또 다른 쟁점 이슈로 떠오르고 있다. 이번 EDCF 이슈페이퍼를 통해 최근 DAC 회원국 간 ODA 개념 현대화 논의 내용, 향후 논의방향, 우리나라 ODA에 주는 시사점에 대하여 정리해 보고자 한다.

● ● ● 목차 ● ● ●

1. 머리말
2. ODA 개념 현대화 필요성
3. ODA 개념 현대화 논의 향후 방향
4. 우리나라 ODA에 주는 시사점

한국수출입은행 경험기획실

1. 머리말

국제원조사회는 Post-2015 시대를 대비하여 새로운 국제개발협력의 방향과 아젠다를 설정하고 이에 따른 일련의 목표를 수립하기 위한 노력을 경주하고 있다. 또한 이러한 노력과 더불어 국제원조사회는 개별 개도국의 현실에 맞는 개발수요를 발굴하여 그 수요를 충족시킬 개발재원을 파악하는 한편, 이 재원을 보다 효과적으로 모니터링하기 위한 통계보고 시스템에 대한 개선을 요구하고 있다.

최근 국제개발협력을 위한 새로운 자원, 새로운 행위자 및 새로운 금융수단이 등장하고 있으며, 지원대상분야도 광범위하게 변하고 있다. 즉, 빈곤감축과 질병통제 등 사회개발분야뿐만 아니라 기후변화에 대응한 글로벌 공공재(global public goods)에 대한 투자와 농업 생산력 증대, 개도국 인프라 투자 확대 등 지속가능한 환경과 경제성장도 우선 지원대상 분야로 고려되고 있다.

개도국 개발을 위해 공여국이 제공하는 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)는 최빈국과 저소득국가에게 주요한 개발재원이 되고 있으며, 기타 개도국들에게도 개발재원으로써 ODA의 중요성은 두말할 필요가 없을 것이다. 특히 인프라 구축을 통한 경제성장과 일자리 창출 확대라는 도전과제에 직면한 중저소득 국가에서는 전통적인 ODA 이외에 외부 개발재원으로써 민간재원의 중요성이 점점 커지고 있다.

한편, OECD의 현행 DAC 통계자료는 최근 들어 혁신적인 개발 금융(innovative development finance) 수단으로 활용되고 있는 보증, 지분투자, 보험, 기타 파생상품 등에 대한 흐름을 제대로 보여주지 못하고 있는 실정이다. 이는 OECD 통계가 최근 다양한 금융수단을 개발해 온 국제자본시장의 발전 속도에 보조를 맞춰 오지 못했기 때문이다. 개발도상국에게 필요한 개발재원을 추가적

으로 동원할 수 있도록 할 이러한 금융수단의 활용이 앞으로 크게 증가될 것으로 예상됨에 따라, OECD DAC은 최근 개발금융과 관련된 글로벌 금융환경 변화에 주의를 기울이고 있다. 특히 공공 개발금융(public development finance)이 다가오는 Post-2015 시대에 기여할 수 있는 방법이 무엇인지에 대한 논의를 이어가고 있으며, 이에 대해 회원국들 간 협의가 진행되고 있다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 미국, EU, 일본 등 주요 공여국들은 경기침체로 ODA 예산부족을 겪고 있으며 자국의 경기부양을 위해 양적완화를 적극 추진하여 주요 통화의 시장금리가 전례없이 떨어졌다. 이러한 변화는 국제원조사회에도 영향을 미쳐 몇몇 국가에서 정부예산 대신 낮은 금리로 국제자본시장에서 조달하여 ODA 재원으로 사용하자 DAC 회원국 간 ODA의 양허성(concessional in character)에 대한 논쟁이 촉발되었다.

이에 최근 DAC 회원국들 간 논의되고 있는 DAC 통계 확대, ODA 양허성 논의 등 ODA 개념 현대화 이슈를 아래의 글에서 간략하게 정리해 보고자 한다.

2. ODA 개념 현대화 필요성

① DAC 통계 대상 확대

OECD DAC 통계는 지난 50년 동안 OECD 국가들이 제공한 공공 개발금융에 대한 양질의 신뢰가능하며 비교가능한 데이터를 제공해 왔다. 또한 DAC 통계는 GNI의 0.7%를 ODA에 투입한다는 국제사회의 개발원조 목표 달성을 촉진하기 위한 국별 개발원조 자료뿐만 아니라 ODA 정의¹⁾에 따른 개도국 개발과 관련된 일련의

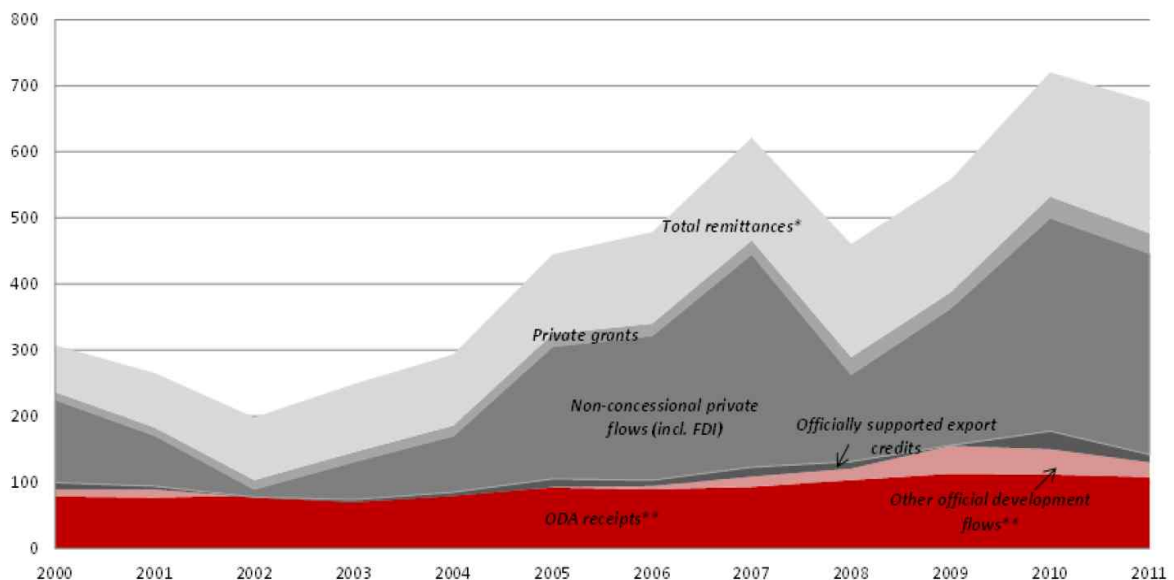
1) ODA에 대한 OECD DAC의 정의는 공여국의 공적기관이 개도국의 경제발전과 복지증진을 주목적으로 10% 할인율을 적용했을 때 증여율이 25% 이상인 양허적 성격으로 제공하는 자금을 의미한다. 특히, ODA 차관은 양허적 성격을 가지고 있어야 하는데(an ODA loan has to be 'concessional in character'), 여기서 '양허적 성격'이란 표현은 일반적으로 개도국이 시장에서 조달할 수 있는 금리보다 좋은 조건, 즉 시장금리 이하의 이자율을 의미한다.

활동들을 체계적으로 모니터링하는 데 필요한 자료를 제공하는 역할을 충실히 해왔다.

지난 10년 간 글로벌 금융환경의 급격한 변화로 인해 개발금융 환경도 크게 바뀌었다. 개도국으로 향하는 외국인직접투자(FDI : Foreign Direct Investment)와 해외거주자 송금(remittances), 민간 자선단체의 기부, 기타공적채원(OOF: Other Official Flows) 등이 크게 늘어나 개도국으로 유입되는 총채원(순흐름기준) 대비 ODA 비중은 과거에 비해 상대적으로 감소하게 되었다.

<그림 1> 개도국이 DAC 회원국과 다자개발기관으로부터 받은 채원 총액 (순흐름기준)

(단위: 10억 달러)



출처: Expert Reference Group Meeting on External Financing Development (OECD, 2013)

총채원 대비 ODA 비중이 1960년대 50% 수준에서 최근 20% 수준으로 하락했는데, 2000년대에 들어서 ODA는 미미하게 증가한 반면, 개도국들의 경제인프라 수요가 크게 늘어나고 국제자본시장에서 혁신적인 메커니즘을 갖춘 다양한 금융상품이 개발되면서 외국인 직접투자 등 비양허성 민간채원이 개도국으로 많이 유입된 것이 가장 주요한 원인으로 보인다.

또한, 기후변화 대응 등 전지구적 개발 과제를 해결하기 위해 최근에 논의되었던 Post-2015 공약들과 목표들은 글로벌 파트너십(Global Partnership)을 통해 정부, 민간기업, 시민사회와 개인 등 다양한 주체들의 적극적인 동참을 요구하고 있다. 이에 따라 공공개발재원뿐만 아니라 국제자본시장을 통해 조달된 민간개발재원까지 포함한 통계와 이에 대한 적절한 모니터링 수요가 생겨나게 되었다.

한편, 수출신용기관(ECA : Export Credit Agency)과 민간주체와의 협업을 통해 조달되는 개발금융에 대한 통계자료를 작성하기 위해 통계시스템의 품질과 범위를 업그레이드할 필요성이 대두되고 있다. 더욱이 Post-2015 개발협력 논의에서는, 개발재원의 정의, 측정수단 등 개발재원의 전체적인 스펙트럼이 반영되는 시스템을 구축하는 것이 중요해질 것으로 DAC은 전망하고 있다.

최근 DAC의 통계 현대화 작업은 공여국의 수원국에 대한 원조 노력을 철저하게 모니터링하여 원조 효과성을 개선하고, 원조예측성과 원조투명성 등 원조 실행에 따른 새로운 의무사항에 체계적으로 대응할 수 있도록 도움을 주는데 목적을 두고 있다. 이러한 현대화 작업은 개발재원 조달과 지원방식에 대해 공여국이 혁신적인 방법을 창안하도록 인센티브를 제공할 수도 있다.

국제자본시장에서 개발된 다양한 금융상품(보증, 보험, 지분투자, 하이브리드 채권 등)들이 개도국의 개발금융으로 활용되기 시작하면서, ODA와 같은 양허성 재원이 비양허성 금융상품과 결합을 통해 개도국이 필요로 하는 개발재원을 확충하는데 있어 촉매 역할을 감당하고 있어 이러한 비양허성 금융상품도 DAC 통계에 포함되어 관리할 필요가 있다.

현재 ODA 통계는 원칙적으로 순현금흐름(net financial flows)을 기준으로 집계되고 있다. 이로 인해 보증이나 보험과 같이 지원 시점에서 현금흐름이 발생하지 않거나, 또는 지분투자(equity)²⁾와 같이 현금흐름은 발생하나 수익이 공여국에 귀속되는 금융지원 수단에 대해서는 ODA 통계로 계상되지 않고 있다. 이에 따라 개도국 개발을 위한 공여국의 포괄적인 지원 노력을 모니터링 하기 어려운 문제가 지속되고 있어 DAC 통계 대상의 확대가 필요한 실정이다.

② ODA 양허성에 관한 논의

최근 DAC 회원국들 사이에 양허성 차관의 ODA 적격 여부에 대한 논쟁이 시작되었는데, 이는 ODA로 제공되는 차관의 “양허성(concessionality in character)”에 대한 해석문제에서 비롯된 것이다. 양허성 차관이 공여국에 의해 OECD에 보고되면 OECD는 보고된 양허성 차관이 ODA로 적격인지의 여부를 검토하게 되는데, 유럽연합에 대한 ‘12년 동료평가(Peer Review)에서 ODA로 통보된 유럽투자은행(EIB)의 양허성 차관을 DAC이 ODA 부적격 판정을 하면서 본격적으로 ODA 정의 중 모호한 기준의 하나인 양허성에 대한 논의가 수면 위로 부상하게 되었다.

유럽연합은 EIB의 양허성 차관이 OECD DAC이 규정한 25% 이상 증여율³⁾(GE: Grant Element)을 충족하면서 차등할인율(DDR)⁴⁾

2) 예를 들어, 대규모 재원이 소요되는 민관협력(PPP: Private-Public Partnership) 인프라 프로젝트의 경우, 양허성 차관(loans) 이외에 그 개발 효과가 상당한 지분투자(equity)가 동반되는 경우가 많으나, 공여국이 개발사업에 직접 지분투자를 하는 경우에 수원국으로 현금흐름이 발생하지만 투자금의 수익과 손실이 확정되지 않고 배당과 같은 수익이 공여국에 귀속되므로 ODA로 인정되지 않고 통계에도 반영되지 않는다.

3) 차관의 증여(grant) 수준을 나타내는 척도로 차관의 명목가치와 할인된 차관 원리금의 현재가치 차이로 계산된다. ODA 통계에서는 통상 증여율 계산을 위해 할인율 10%를 적용하고 있다.

4) 차등할인율(DDR: Differential Discounted Rate)은 양허성 수준(CL: Consessionality Level)을 측정하는데 사용되며, OECD가 매년 초 발표하는 CIRR에 상환기간별 마진(margin)을 더한 할인율을 말한다. CIRR(Commercial Interest Reference Rate, 상업참고금리)는 통화별 국제수익률에 1% 가산금리를 더한 금리이다.

이하의 이자율 조건이고, 동시에 상환받은 원리금 전액을 개도국 개발에 재투자되고 있는 점 등을 근거로 ODA로 적격하다고 주장하는 반면, DAC은 적정 양허성 수준에 대한 명시적인 규정이 존재하지 않지만 통상 시장에서 조달된 재원을 이용한 차관의 경우 공여국 정부의 직접적인 보조금(이차보전 포함)이 투여된 차관만 ODA로 인정한다는 입장이다. 즉, EIB가 시장에서 조달한 금리에 금리차 보전을 위한 정부보조금을 투여하지 않고 개도국에 차관을 제공했기 때문에 유럽연합은 EIB의 차관금리(조달금리+일정마진)가 차등할인율보다 낮다는 것만으로 양허성 차관이라고 주장해서는 안된다는 것이다.

이에 DAC은 양허성 차관을 지원하는 DAC 회원국들을 상대로 ODA 자금의 양허적 성격을 명확히 하기 위한 설문조사를 하였고, 현재 회원국 간 양허성 수준에 대한 논의가 진행 중에 있다. 이러한 논의는 최근 국제자본시장에서 달러화, 유로화, 엔화 등 주요 통화별 금리가 크게 하락한 상황에서 공여국이 낮은 금리의(=양허적인) 차관을 제공하기 위해 얼마나 노력하는 지를 공평하게 측정할 수 있는 기준이 필요하다는 공감대가 형성되고 있는 분위기와 무관하지 않다. 즉, 차관금리와 고정할인율 10%를 적용하여 측정하는 증여율(GE)보다 차관금리와 국제자본시장에서 결정되는 차등할인율을 적용하여 측정하는 양허성 수준(CL)이 공여국의 노력을 더 정확하게 측정⁵⁾할 수 있다는 견해가 국제원조사회에서 설득력을 얻어가고 있는 것으로 보인다.

위의 여러 가지 이슈들은 ODA 정의가 명확하지 않은데서 기인한

5) 증여율(GE) 계산시 적용되는 고정할인율은 차관금리보다 높은 10%이기 때문에 DAC 회원국이 제공하는 차관의 GE는 대부분 DAC 기준인 25%를 상회하게 된다. 그러나 양허성 수준(CL)의 경우에는 적용되는 할인율로 차관표시통화의 국제수익률에 연동한 차등할인율(DDR)을 이용하고 있어 증여율(GE)에 비해 낮은 수준을 보이고 있다. 즉, DAC 회원국이 자국의 우량한 신용도를 활용하여 시장에서 낮은 금리로 조달한 자금을 차관재원으로 사용하면서 차관금리를 조달금리에 약간의 마진을 붙이는 수준으로 결정하기 때문에 차관금리와 만기, 거치기간이 동일할 경우 차등할인율(DDR)이 고정할인율(10%)보다 작아 양허성 수준(CL)이 증여율(GE)보다 훨씬 낮게 계산된다.

해석상의 문제뿐만 아니라 현 ODA 통계가 개도국 개발을 위해 실질적으로 기여하고 있는 다양한 외부 개발자원들을 망라하지 못하고 있는 문제점을 노출시키고 있다. 그러므로 Post-2015 개발 프레임에서 차지하고 있는 개발재원의 중요성을 고려해 볼 때, DAC의 ODA 개념 현대화를 위한 노력은 매우 시의적절하다고 할 수 있겠다.

3. ODA 개념 현대화 논의 향후 방향

앞서 언급한 바와 같이 ODA 통계와 관련된 여러 가지 문제점들이 노정됨에 따라 OECD DAC은 4가지 논의 원칙⁶⁾을 제공하였고 DAC 회원국들은 2015년 이후에 적용될 ODA 개념 현대화에 자국의 이해가 반영될 수 있도록 적극적으로 논의에 참석하고 있다. 특히, 양허성 차관의 ODA 적격기준으로 양허성 수준에 대한 논의가 가장 첨예하게 논의되고 있다.

ODA 적격기준의 하나인 증여율의 경우 최근 2% 내외인 일반적인 시장금리(prevaling market rate)에 비해 월등히 높은 10%의 고정 할인율을 적용하는 DAC방식으로 계산하기 때문에 양허성 수준을 적정하게 측정하지 못하고 있다. 이에 반해, 국제자본시장의 시장금리와 연계된 차등할인율(DDR)을 적용하는 IMF방식이나 OECD 방식⁷⁾은 DAC방식보다 훨씬 더 적정하게 양허성 수준을 측정하는

6) 현재 진행되고 있는 ODA 개념 현대화 논의의 원칙으로는 ① 전반적인 ODA 수준에 급격한 변화를 주지 않을 것, ② 다자개발재원의 양허성 정의와 모순되지 않을 것, ③ 현재 ODA 개념 정의를 유지 하도록 할 것 ④ ODA 차관을 통해 배당 등 이익을 추구하지 않을 것 등의 4대 원칙이 견지되고 있다. (2012년 12월, HLM 합의사항)

7) IMF방식은 차등할인율($DDR = CIR + \text{기간별 마진}$)에 적용되는 CIR로 전반기 평균 CIR를 하반기에 사용하는 방식이고 OECD방식은 CIR로 전년도 하반기 6개월 평균 CIR를 당해연도(1년) 동안 사용하는 방식이다. CIR가 전반적으로 상승하는 추세에 있을 경우에는 IMF방식의 DDR이 OECD 방식의 DDR보다 높고 나오며 이때 IMF방식의 DDR을 적용한 양허성 수준이 더 높게 나타나게 된다. 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이 IMF방식과 OECD방식 간 양허성 수준이 차이를 보이게 되는데 이는 2011년도에 CIR가 전반적으로 상승하는 추세에 있어 IMF방식의 DDR이 OECD

방법으로 여겨지고 있으며, 실제로 양허성 수준 측정을 위한 적용 할인율로 DDR이나 DDR-25%⁸⁾가 DAC 회원국들간 가장 많은 지지를 받고 있다.

우리나라 EDCF 차관은 지원조건이 가장 우대적이어서 현재 논의되고 있는 어느 방식을 적용하더라도 ODA 차관의 양허성 수준은 DAC 회원국들 중 가장 높을 것으로 예상된다. 실제로 2013년 9월에 회람된 DAC의 “2011년도 ODA 차관에 관한 보고서”(Secretariat Report on ODA Loans in 2011)에 따르면 우리나라 ODA 차관(EDCF)은 3가지 방식 모두에서 양허성 수준이 가장 높은 것으로 나타나 아래 <표 2>에서와 같이 우리나라가 DAC 회원국 중 개도국에 차관 도입으로 인한 외채부담을 가장 적게 주는 것으로 분석되었다.

<표 2> ODA 차관 제공 DAC 회원국별 양허성 수준 비교

(단위: %)

국 가	DAC방식(증여율)	IMF방식	OECD방식
오 스 트 리 아	80.6	73.1	71.5
벨 기 에	70.4	50.1	38.6
유 럽 연 합	42.8	20.9	19.0
프 랑 스	43.3	18.6	10.2
독 일	47.5	25.2	18.8
이 탈 리 아	88.2	74.4	65.6
일 본	75.0	35.7	31.4
한 국	88.9	81.8	77.2
포 르 투 갈	68.9	46.7	34.9
스 페 인	57.9	23.7	23.7
평 균	59.4	30.9	26.0

출처: Secretariat Report on ODA Loans in 2011 (OECD, 2013)

양허성 수준 외에도 다음 <그림 2>에서 보는 바와 같이 개도국

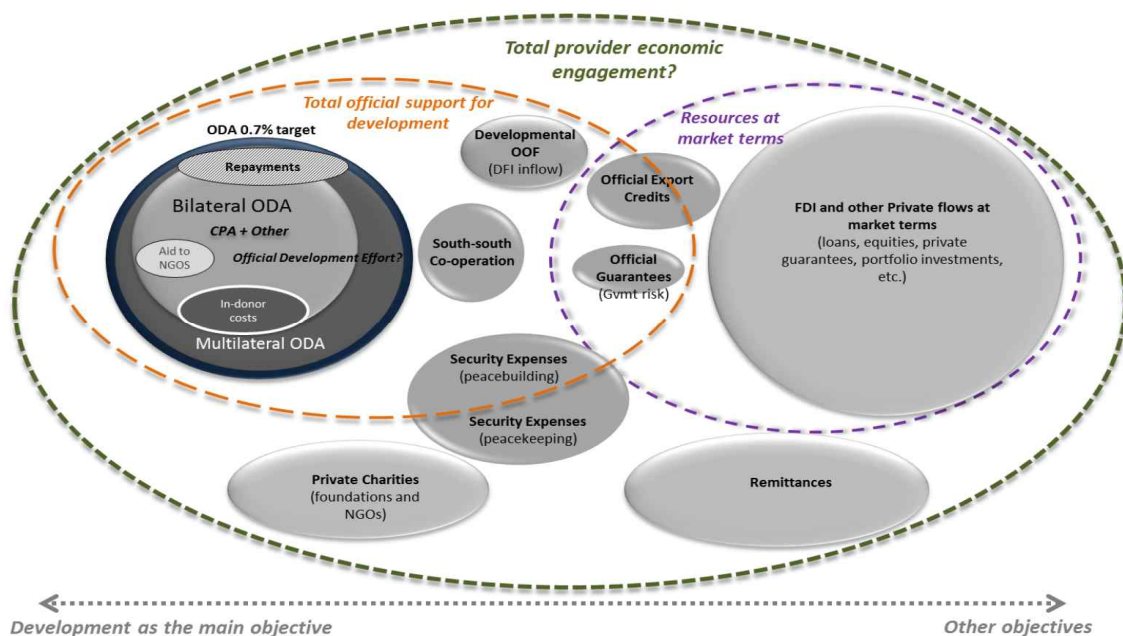
방식의 DDR보다 높기 때문이다.

- 8) 적용할인율을 DDR에서 DDR의 25%를 추가적으로 뺀 할인율로 사용한다는 의미로 DDR이 4%일 경우 DDR-25%의 경우 적용할인율이 3%가 된다. DDR-25%를 적용할 경우, 양허성 수준이 가장 낮게 나오게 된다.

으로 유입되고 있지만 ODA로 계상되지 않고 있는 개발목적의 공적개발재원(보증, 지분투자 등)을 ODA로 분류하는 문제와 게이트 재단(Gates Foundation)과 같은 민간재단의 기부(charities)와 해외 거주자의 송금(remittances)을 DAC 통계에 포함시키는 문제, 또한 OECD 회원국이 아닌 신흥공여국(emerging donors)들이 지원하는 남남협력 원조를 통계에 편입시키는 문제 등 개도국 개발을 위한 다양한 개발재원들을 DAC 통계에 포함하여 기존의 “ODA 통계” 보다 확장된 개념의 “개발금융 통계”로 계상·모니터링하는 방법에 대하여 논의가 이어지고 있다.

정리하자면, 향후 ODA 개념의 현대화는 양허성 수준을 ODA의 적격조건으로 명시적으로 표기하고 개도국 개발을 위한 다양한 개발재원을 포함하는 새로운 통계방식을 도입하여 기존의 ODA 통계에서 그 영역을 확대, “개발금융 통계”를 보고하고 관리하는 방향으로 정리될 가능성이 높다고 할 수 있겠다.

<그림 2> 외부 개발재원에 대한 확장된 분류



출처: Expert Reference Group Meeting on External Financing Development (OECD, 2013)

4. 우리나라 ODA에 주는 시사점

현재 OECD DAC는 GNI 대비 ODA 비율을 0.7%까지 끌어올리겠다는 공여국들의 ODA 공약이행에 대한 책무성 등을 감안하여 2015년까지는 현재의 ODA 정의를 바꾸지 않겠다는 확고한 입장을 가지고 있다. 다만, 현재 국제자본시장의 변화된 환경을 반영하고 개도국 개발을 위한 다양한 개발재원을 이끌어 내기 위하여 기존 ODA 정의에 대한 기본 틀은 유지하는 가운데 그 개념의 현대화는 필수적인 것으로 보고 있다. 다른 한편으로 이해하자면, 이는 결국 국제원조사회가 2015년까지 GNI 대비 0.7% 수준의 ODA를 지원하자는 권고안을 현실적으로 이행하기가 불가능하다는 한계를 인식하고 ODA 이외 개발재원을 통해 공여국의 지원노력을 보여주기 위한 방안을 모색하는 시도라고도 할 수 있다.

우리나라도 DAC 회원국 간 논의와 국제자본시장의 환경변화 등을 감안하여 민관협력(PPP) 등 민간재원을 유도할 수 있는 개도국 지원방안을 마련하는 한편, 보증, 지분투자 등 개발금융 수단을 다양화하고 이들에 대한 통계관리를 강화하는 것에 대하여 적극적으로 검토할 필요가 있다.

<참고문헌>

- OECD (2013). Expert Reference Group Meeting on External Financing Development.
- OECD (2013). Secretariat Report on ODA Loans in 2011.