

EDCF ISSUE PAPER



2014년 8월
Vol.3 No.1

DAC의 최빈국 지원 논의 및 시사점

OECD 개발원조위원회(DAC)는 최근 공적개발원조(ODA)의 양적 증가에도 불구하고 DAC 회원국들이 원조를 가장 필요로 하는 최빈국에 대한 지원비율을 줄이고 중소득국에 대한 지원 비율을 늘려 ‘원조의 역설(paradox)’이 발생하는 것에 우려를 나타내며 해결방안을 모색하기 위한 논의를 추진하고 있다. 현재 DAC의 논의 테이블에는 세계은행 IBRD 지원대상에서 졸업한 최상위중소득국을 DAC의 ODA 적격대상에서 제외시키자는 제안과 ODA의 특정비율을 최빈국에 지원하자는 제안이 올라와 있는 상태이다. 이에, 이번 EDCF 이슈페이퍼에서는 DAC 회원국들의 최근 최빈국에 대한 지원 동향과 최빈국에 대한 지원을 강화하려는 DAC의 최근 논의 동향을 살펴보고 우리나라 ODA에 주는 시사점에 대하여 정리해 보고자 한다.

목 차

1. 논의 배경
2. 최빈국에 대한 ODA 지원 동향
3. 최빈국 지원 관련 DAC 논의 동향
4. 우리나라 ODA에 주는 시사점

1. 논의 배경

최근 공적개발원조(ODA)가 규모면에서는 크게 증가하고 있지만 개도국의 개발재원으로서는 차지하는 비중은 점차 감소하고 있다. 개도국으로 유입되는 자원에서 ODA가 차지하는 비중이 1970~80년대 40%대에 육박하였으나 1990~2000년대 들어 20%대 수준으로 줄어든 것이다. 이는 기타공적자금(OOF : Other Official Flows), 해외직접투자, 민간기부, 송금, 수출신용 등 비ODA(non-ODA) 재원이 최근들어 폭발적으로 증가했기 때문이다. 이는 열핏 개도국에 제공되던 ODA의 역할이 크게 감소한 것처럼 보인다. 하지만 개도국 가운데 최빈국(LDC : Least Developed Countries)의 경우 유입되는 외부재원의 70% 이상을 ODA가 차지하고 있어 중소득국과 달리 ODA에 대한 의존도가 매우 높다. 이는 상대적으로 시장위험이 적은 중소득국은 ODA 이외에 해외투자자금 등 민간개발자본을 외부로부터 제공받을 수 있지만 시장위험이 높은 최빈국은 ODA를 대체할 외부 개발재원을 제공받지 못하고 있기 때문이다.

이에, 개발원조위원회(DAC)는 ODA의 취지에 맞게 ‘가장 필요로 한 국가에 ODA가 가장 많이 제공될 수 있는 방안’에 대하여 논의를 시작하였다. ODA 적격대상국에서 최상위중소득국(MADCTs)’을 제외하자는 논의, 전체 ODA 대비 최빈국에 제공하는 ODA 비율을 특정비율 이상으로 하자는 논의 등이 그것이다. 이번 이슈페이퍼에서는 DAC 회원국과 우리나라의 최빈국에 대한 ODA 지원동향을 분석해 보고 최근 DAC에서 추진하고 있는 최빈국 지원 논의 동향을 살펴보고자 한다. 아울러 시사점을 도출하여 향후 우리나라 ODA의 최빈국 지원 방안을 개략적으로나마 제안해 보고자 한다.

2. 최빈국에 대한 ODA 지원 동향

(1) DAC 회원국의 최빈국에 대한 ODA 지원 동향

OECD는 과거 12년간(2000~2011) 아래 5개 소득그룹에 유입된 개발재원의 특징을 분석하여 개발자원 분석보고서를 2013년 발간하였다. 분석보고서에 따르면 최빈국에 대한 ODA 지원에 있어 두 가지 특징이 발견된다.

<표 1>

개발자원 흐름 파악을 위한 5개 소득그룹

소득그룹	그룹 적격성	국가수	인구	국빈비중**
취약최빈국	취약국 ¹⁾ +최빈국+ IDA 적격대상*	33개국	7.3억명	73%
비취약최빈국	최빈국+ IDA 적격대상	15개국	1.4억명	76%
기타취약국	취약국+ IDA 적격대상	16개국	6.0억명	53%
하위중소득국 ³⁾	하위중소득국 중 IDA 적격대상	22개국	14.1억명	65%
상위중소득국 ³⁾	상위중소득국 중 ODA 적격대상	60개국	27.2억명	23%

* 저소득국가를 지원하는 세계은행 산하 IDA(International Development Association)의 지원이 가능한 국가로 2011년 기준 1인당 GNI \$1,915 이하인 국가

** 전체 인구 중 하루 2달러 이내로 생활하는 인구 비중

출처: The where of development finance, p.7, OECD, 2013.10.9

첫 번째 특징은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 ODA가 최빈국에 유입되는 외부 개발재원의 70%~80%를 차지하고 있어 최빈국은 ODA에 대한 의존도가 매우 높은 반면, 중소득국가의 경우 ODA가 외부개발재원에서 차지하는 비중이 6%~18%로 ODA에 대한 의존도가 상당히 낮다는 것이다. 이는 중소득국의 경우 시장위험이 최빈국에 비해 상대적으로 낮아 ODA 이외에 해외투자자금 등 민간개발자본을 외부로부터 제공받을 수 있었지만 시장위험이 높은 최빈국은 ODA를 대체할 외부 개발재원을 제공받지 못했기 때문이다.

1) More Advanced Developing Countries and Territories의 약자이며 2010년 세계은행 소득기준으로 1인당 GNI \$7,115~\$12,275의 소득그룹으로 OECD DAC에서 정한 ODA적격국 중 가장 소득이 높으며 세계은행 IBRD 지원대상에서 졸업한 국가들이다.

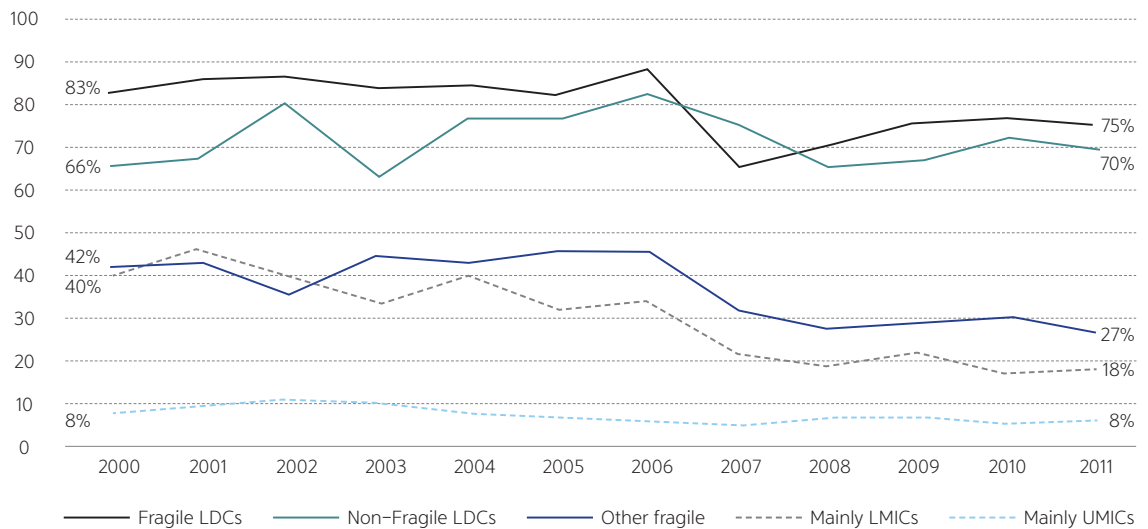
2) OECD에서는 취약국을 빈곤감소, 개발 등 국가의 기본적 기능을 이행하기 위한 정치적 의지와 역량이 부족하여 국민의 안보와 인권을 보호하지 못하는 국가로 정의하고 있다. 공식적으로 취약국 기준을 제공하지 않고 ODA 통계를 목적으로 세계은행, ADB 등 MDB의 공동 취약국 리스트와 평화기금(Fund for Peace)의 취약국 지표 90점 이상 국가를 함께 적용하여 취약국을 분류하고 있다.

3) 하위중소득국을 뜻하는 LMICs는 Lower Middle Income Countries의 약자이고, 상위중소득국을 뜻하는 UMICs는 Upper Middle Income Countries의 약자이다. 세계은행 국별소득그룹 분류를 보면 LMICs는 1인당 GNI('13) \$1,046~\$4,125이고 UMIC는 \$4,126~\$12,745이다.

<그림 1>

총 외부자원 대비 ODA 비중

단위: % of total external resources



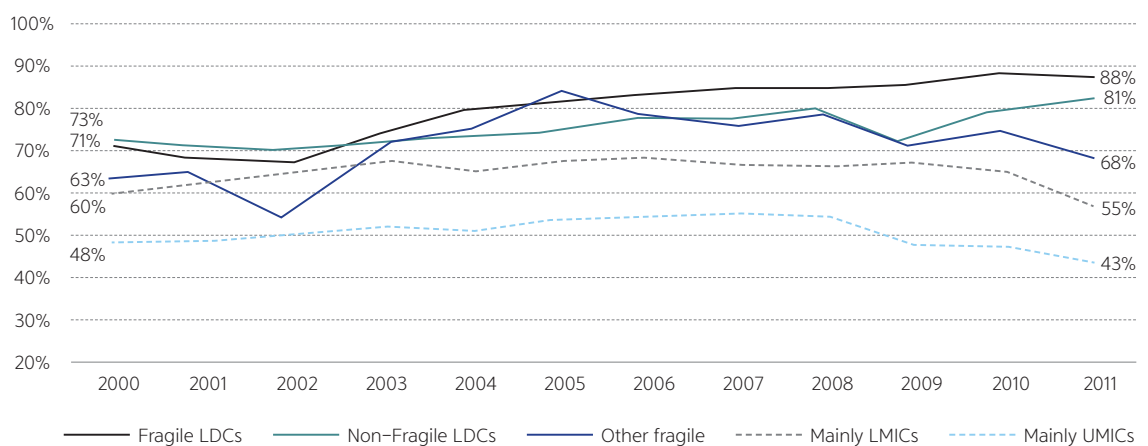
출처 : The where of development finance, p.15, OECD, 2013.10.9

두 번째 특징은 <그림 2>의 그래프에서 나타난 바와 같이 최빈국에 지원되는 ODA의 81%~88%가 무상원조로 지원된 반면, 중소득국에는 ODA의 43%~55%가 무상원조로 유상원조와 비슷한 수준으로 지원되고 있다는 것이다. 특히, 유상원조에 있어 주목할 점은 최근 3년간(2009~2011) 유상원조의 증가율(9%)이 무상원조 증가율(3%)보다 훨씬 더 높았고 특히 글로벌 금융위기 이후 정부의 예산부족으로 독일, 프랑스, EU, 일본 등은 개발차관 재원을 시장에서 조달 하여 중소득국에 집중적으로 지원하고 있다는 것이다. 이로 인해, 하위중소득국의 유상원조비율은 2010년 35%에서 45%로 10%p 늘어났고 상위중소득국의 유상원조비율도 2010년 53%에서 57%로 4%p 늘어나는 등 중소득국에 대한 유상원조 비중이 최근 3년 동안 급격히 늘어났다.

<그림 2>

소득그룹별 ODA 대비 무상원조 비중

단위: % of total ODA



출처 : The where of development finance, p.17, OECD, 2013.10.9

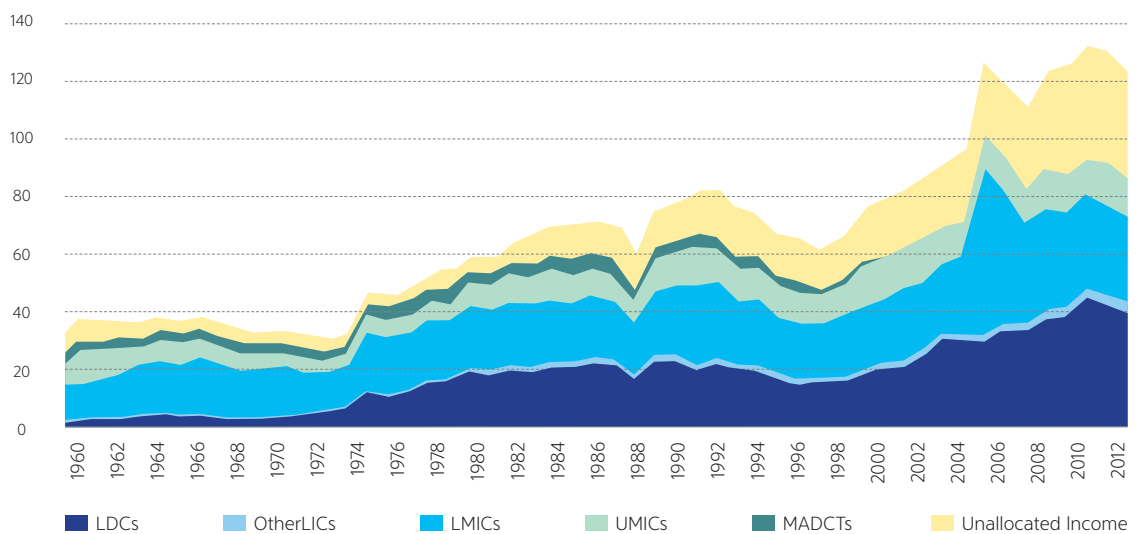
<그림 3>에서 보면, 최근 10년간 DAC 회원국들은 최빈국에 대한 ODA 지원규모를 크게 증가시켜 왔다. 하지만 총 ODA 대비 최빈국에 대한 ODA 지원 비율은 2010년 34%로 정점을 이룬 이후 하락하여 2012년 32%를 기록한 반면, 상위중소득국 지원비율은 2010년 이후 증가하여 2012년에는 14%를 기록하였다. 이는 유상원조 공여국들이 개발차관을 증가시키면서 중소득국 지원이 확대되어 최빈국 지원이 상대적으로 축소된 탓이다.

OECD의 최근 보도자료에 따르면 2013년도 ODA가 전년대비 6.1% 증가하였는데 이 ODA 증가분의 대부분이 중소득국에 대한 ODA차관 지원이 전년대비 33% 증가한 것에 기인한 것으로 분석되고 있다. 또한 2014년 3월에 실시된 '2014~2016년 ODA 지출계획에 대한 설문조사' 결과에서도 사하라 이남 지역 국가와 같이 원조가 절실한 최빈국에 대한 ODA 지원 비율이 지속적으로 떨어지고 있는 것으로 나타났다.

<그림 3>

소득그룹별 ODA 지원 동향 (순지출 기준)

단위: 2012 십억 미달러



출처 : Targeting ODA towards countries in greatest need, p.5, OECD, 2014.4.29

한편, DAC 회원국들은 최빈국 지원을 위한 UN 목표⁴⁾(GNI 대비 최빈국 앞 ODA 비율 0.15%~0.2%)를 대부분 달성하지 못하고 있다. <그림 4>에서 보듯이 전체 DAC 회원국의 평균 GNI 대비 최빈국 앞 ODA 비율은 2010년 0.11%로 정점을 이룬 이후 지속 감소하고 있으며 2012년에는 0.09%를 기록하였다. DAC 회원국 개별로 살펴보면 유일하게 덴마크, 아일랜드, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴 등 5개국이 0.2% 목표에 도달하였고 핀란드, 네덜란드, 영국 등 3개국이 UN 목표(0.15%~0.2%) 수준을 달성하였다.

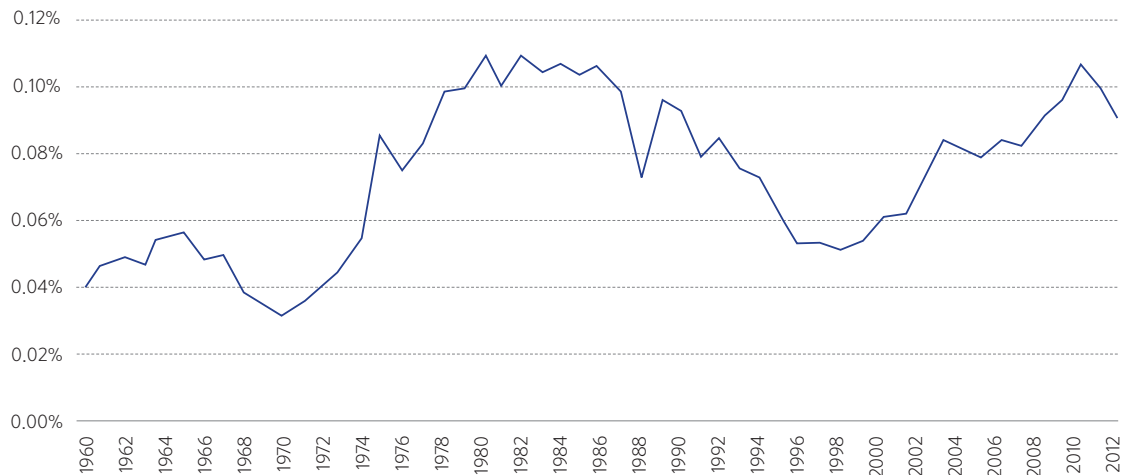
이처럼 최빈국에 대한 ODA 지원을 강화하고자 최빈국 지원 UN목표까지 설정하였으나 제대로 지켜지지 않고 설정된 이후 오히려 감소하고 있는 등 최빈국 지원 UN 목표가 사실상 국제개발협력의 최대목표라 할 수 있는 ODA 지원목표 (ODA/GNI 비율 0.7%)에 가려 큰 주목을 받지 못하고 있는 실정이다.

4) 2011년 터키 이스탄불에서 개최된 제4차 UN 최빈국 정상회의(UN LDC Summit)에서 합의되었다.

<그림 4>

GNI 대비 최빈국 앞 ODA 비율

단위: % of GNI



출처: Targeting ODA towards countries in greatest need, p.5, OECD, 2014.4.29

(2) 우리나라의 최빈국에 대한 ODA 지원 동향

우리나라 전체 양자(bilateral) ODA의 소득그룹별⁵⁾ 지원현황(표 2)을 살펴보면, 2012년에는 하위중소득국(47.7%), 최빈국(41.4%), 상위중소득국(9.7%), 기타저소득국(1.2%) 순으로 지원하였다. 수치상으로 보면 최빈국과 하위중소득국에 양자 ODA의 89.1%가 제공되고 있어 특정 2개 소득그룹에 집중되고 있다.

우리나라는 최빈국에 대한 ODA 지원비율을 2010년부터 3년 연속 41% 수준을 유지하고 있다. 이는 DAC 회원국 전체 최빈국 지원비율 32%(2012년)를 훨씬 뛰어넘는 실적이다. 한편 최빈국과 함께 원조가 절실하다고 할 수 있는 기타 저소득국에 대한 지원이 2010년 이후 급감했다. 이는 우리나라의 중점지원국가로 ODA 지원액이 많은 베트남과 우즈베키스탄이 2011년에 소득상승으로 인해 기타저소득국에서 하위중소득국으로 상향 조정되었기 때문이다.

<표 2>

우리나라 양자 ODA의 소득그룹별 지원현황

단위: 백만불, %

소득그룹	2010년	2011년	2012년
최빈국	332.0 (41.9)	345.4 (41.1)	417.3 (41.4)
기타저소득국	165.9 (20.9)	12.1 (1.4)	11.9 (1.2)
하위중소득국	272.9 (34.4)	369.1 (43.9)	480.9 (47.7)
상위중소득국	22.4 (2.8)	113.5 (13.5)	98.2 (9.7)
합계*	793.2 (100.0)	840.1 (100.0)	1,008.4 (100.0)

* 연도별 양자 ODA의 합계에서 인식증진비 등 행정비용은 제외

자료: 한국수출입은행 ODA 통계조회시스템

우리나라 양자 ODA 중 유상원조와 무상원조를 구분하여 소득그룹별 지원현황을 살펴보면, 유상원조는 전체적으로 중소득국에 많이 지원되고 있고 무상원조는 최빈국에 많이 지원되고 있다.

유상원조의 소득그룹별 지원현황(표 3)을 상세히 살펴보면, 최빈국에 대한 지원은 최근 3년 평균 40%대 수준으로 지원하고 있으며 중소득국에 대한 지원은 2010년 31.4% 이후 급격히 상승하여 2012년에는 역대 최고치인 63.0%를 기록했다. 이처럼 최근 중소득국에 대한 지원 비율이 크게 높아진 이유는 베트남, 우즈베키스탄 등 주요 유상원조 국가들의 소득그룹이 저소득국가에서 하위중소득국가로 상향 조정되었기 때문이다. 한편 우리나라 유상원조의 최빈국에 대한 지원 비율은 DAC 평균(12%~19%)보다는 훨씬 높고 중소득국에 대한 지원 비율은 DAC 평균(45%~57%)보다 높은 수준이다.

5) 소득그룹별 ODA 지원현황을 분석의 편의를 위해 지원대상국가를 특정하지 않은 인식증진비 등 행정비용은 분석대상에서 제외하였다.

<표 3>

우리나라 유상원조의 소득그룹별 지원현황

단위: 백만불, %

소득그룹	2010년	2011년	2012년
최빈국	126.3 (38.9)	189.3 (45.7)	170.2 (36.4)
기타저소득국	96.1 (29.7)	3.2 (0.8)	3.2 (0.6)
하위중소득국	96.1 (29.6)	177.6 (42.8)	255.6 (54.6)
상위중소득국	5.9 (1.8)	44.5 (10.7)	39.3 (8.4)
합계	324.4 (100.0)	414.6 (100.0)	468.3 (100.0)

자료: 한국수출입은행 ODA 통계조회시스템

<표 4>와 같이 무상원조의 소득그룹별 지원현황을 살펴보면, 최빈국에 대한 지원은 2011년 36.7%로 크게 떨어졌다가 2012년에는 45.7%로 회복했다. 이는 2012년 아프가니스탄에 대한 지원이 78.5백만불(2012년도 최빈국 앞 무상원조 지원액의 32%)로 크게 증가하였기 때문이다. 우리나라 무상원조의 최빈국에 대한 지원 비율은 평균 42% 수준으로 DAC 평균(81%~88%)보다는 훨씬 낮았고 중소득국에 지원 비율은 평균 52% 수준으로 DAC 평균(43%~55%)보다는 조금 높은 수준이다.

<표 4>

우리나라 무상원조의 소득그룹별 지원현황

단위: 백만불, %

소득그룹	2010년	2011년	2012년
최빈국	205.7 (43.9)	156.1 (36.7)	247.1 (45.7)
기타저소득국	69.8 (14.9)	8.9 (2.1)	8.7 (1.6)
하위중소득국	176.8 (37.7)	191.5 (45.0)	225.3 (41.8)
상위중소득국	16.5 (3.5)	69.0 (16.2)	59.0 (10.9)
합계	468.8 (100.0)	425.5 (100.0)	540.1 (100.0)

자료: 한국수출입은행 ODA 통계조회시스템

우리나라 대표 무상원조기관인 KOICA의 소득그룹별 지원현황(표 5)을 살펴보면 최빈국에 대한 지원은 2011년 36.8%로 크게 하락한 이후 2012년 증가세로 돌아서 39.4%를 기록했다. 중소득국에 대한 지원은 2011년 이후 꾸준히 60%대 수준을 유지하고 있다.

<표 5>

우리나라 KOICA의 소득그룹별 지원현황

단위: 백만불, %

소득그룹	2010년	2011년	2012년
최빈국	185.0 (45.7)	124.0 (36.8)	152.9 (39.4)
기타저소득국	59.4 (14.7)	6.9 (2.0)	7.0 (1.8)
하위중소득국	151.4 (37.4)	157.5 (46.7)	184.6 (47.5)
상위중소득국	8.7 (2.2)	48.9 (14.5)	43.8 (11.3)
합계	404.5 (100.0)	337.3 (100.0)	388.3 (100.0)

자료: 한국수출입은행 ODA 통계조회시스템

3. 최빈국 지원 관련 DAC 논의 동향

최근 ODA 규모 증가에도 불구하고 개도국으로의 해외직접투자 등 민간자본 유입이 크게 증가하면서 ODA가 과거 개발재원으로서 지녔던 역할이 크게 감소하고 있지만 아직도 최빈국은 유입되는 외부개발재원의 70% 이상을 ODA에 의존하고 있는 상황이다. 더욱이 DAC 회원국들이 ODA를 철저히 필요로 하는 최빈국에 대한 지원 비율을 점점 축소 하되 중소득국에 대한 지원 비율을 확대하는 '원조의 역설(paradox)'이 발생하고 있다.

다행히 최빈국에 대한 지원을 강화하기 위해 DAC에서 본격적인 논의가 이루어지고 있다. 지난 3월 개최된 고위실무자 회의(SLM: Senior Level Meeting)에서 최빈국 지원 강화를 위한 2가지 방안이 제시되었다. ODA 적격대상 졸업기준 강화 방안과 최빈국에 대한 특정목표비율 설정 방안이 그것이다.

(1) ODA 적격대상 졸업기준 강화 방안

이 방안은 어느 정도 성공적인 경제개발을 이루어 민간개발재원이 충분히 조달되는 최상위중소득국을 ODA 적격대상에서 졸업시켜 ODA 지원을 중단함으로써 최빈국에 대한 지원을 강화해 보자는 것이다. 즉, 현재 DAC의 ODA 적격국 졸업기준은 1인당 GNI \$12,275(2010년 기준)로 너무 관대하므로 이를 양허성 차관⁶⁾을 지원하는 세계은행 IBRD 적격대상 졸업기준인 1인당 GNI \$7,185(2013년 기준)로 하향 조정하자는 것이다.

하지만 이들 최상위중소득국에 지원되는 ODA 비율이 <표 6>에서 보는 바와 같이 최근 3년간 증가하고 있으나 지원 규모가 크지 않아 이들 국가를 졸업시킨다고 하더라도 최빈국에 대한 지원 비율을 높이는 실효성은 거의 없을 것으로 예상된다. 실제 지난 3월 SLM에서는 독일, 프랑스 등 몇몇 DAC 회원국들이 ODA 적격대상 졸업 기준을 강화하는 것에 대하여 반대 의견을 표명하였고 이에 DAC은 논의를 두 번째 제안인 최빈국에 대한 특정목표비율 설정 방안으로 전환한 상태이다.

<표 6> DAC 회원국의 최상위중소득국에 대한 ODA 지원 현황

단위: 백만불

구분	2010년	2011년	2012년
최상위중소득국 앞 양자 ODA (A)	1,534	2,553	2,432
총양자 ODA (B)	90,988	94,446	88,573
지원비율 (A/B)	1.69%	2.70%	2.75%

자료: OECD ODA 통계조회시스템

(2) 최빈국에 대한 특정목표비율 설정 방안

DAC 통계작성법은 앞서 양자 ODA의 최빈국에 대한 지원현황을 분석하였으나 소득그룹이 분류되지 않은 ODA(공여 국내 ODA 및 다자 ODA)가 전체 ODA의 50%가 넘어 전체 ODA의 최빈국에 대한 지원현황을 파악하는 데 한계가 있다고 판단하고 공여국의 양자 ODA의 소득그룹별 비율을 준용하여 다자 ODA의 소득그룹별 지원금액을 계산, 전체 ODA의 소득그룹별 지원비율을 재산정⁷⁾했다. 수정 분석에 따르면 2012년 DAC 회원국들의 평균 최빈국 지원비율이 수정 전 32%에서 8%p 증가한 40%로 나타났다.

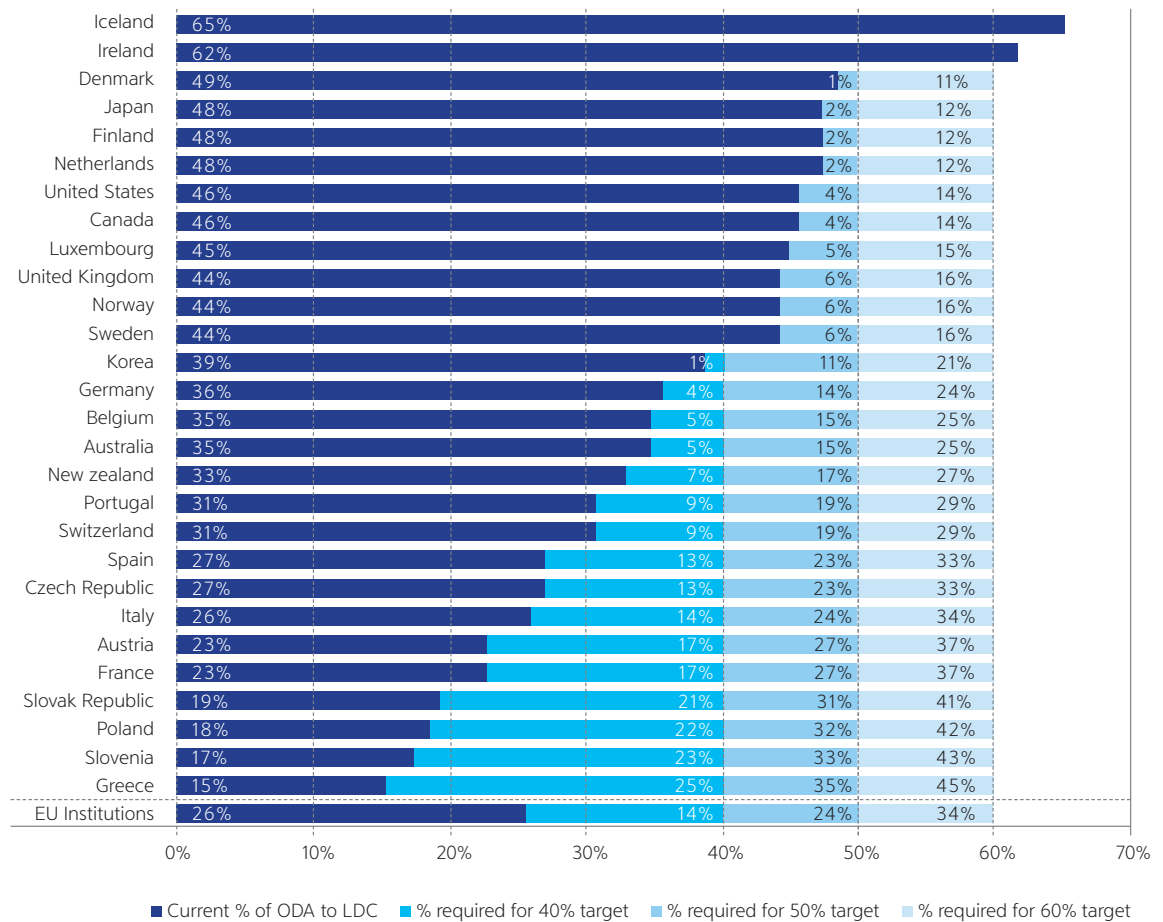
2012년도 DAC 회원국별 양자와 다자를 합한 전체 ODA의 최빈국에 대한 지원 비율은 <그림 5>와 같다. 우리나라는 전체 ODA의 최빈국에 대한 지원비율이 39%로 양자 ODA의 지원비율(41.4%)과 유사하게 나타났다. 한편, 국가별 분포를 보면 일본을 제외하고는 최빈국 지원비율이 높은 상위 10개국은 모두 무상원조를 주로 하는 국가들이고 한국, 독일, 프랑스, EU 등 유상원조를 제공하는 국가들은 하위그룹에 위치하고 있는 것으로 나타났다.

6) IBRD는 수원국의 채무건전성(debt sustainability)을 훼손하지 않기 위해 양허성 수준(Concessional Level)이 35% 이상인 양허성 차관을 제공한다. 이때 양허성 수준측정에 적용되는 할인율은 고정할인율 5%가 적용된다.

7) 예를 들어 A국(공여국)의 최빈국에 대한 양자 ODA 지원비율이 50%이고 A국의 다자 ODA 규모가 100억불이라면 100억불에 50%를 곱하여 다자 ODA의 최빈국에 대한 지원 규모는 50억불로 계산한 후 이를 양자 ODA 지원규모와 합한 후 전체 ODA의 소득그룹별 지원비율을 계산한다는 것이다.

<그림 5>

2012년도 최빈국 지원 비율 및 목표비율 시나리오 (순지출 기준)



출처: Targeting ODA towards countries in greatest need, p.8, OECD, 2014.4.29

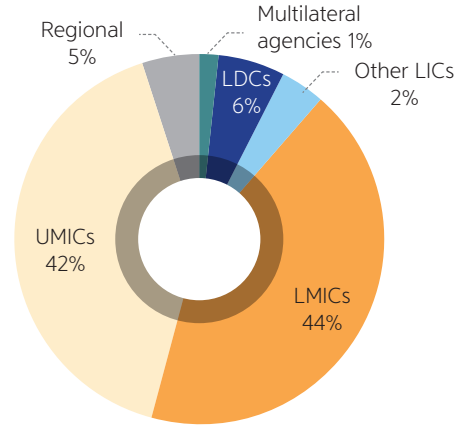
DAC은 지난 5월 정례회의에서 최빈국 지원확대를 위해 회원국별 전체 ODA의 최빈국에 대한 지원비율 목표에 대한 3가지 시나리오를 제안하였고 이에 대한 DAC 회원국 간 논의가 있었다.

- 1) 첫 번째 시나리오는 최빈국에 대한 ODA 지원 비율을 40%로 설정하자는 것이다. 하지만 이미 DAC 회원국들의 평균 최빈국 지원비율이 이미 40%에 이르러 목표 설정의 의미가 없다고 할 수 있다.
- 2) 두 번째 시나리오는 50%를 목표로 설정하자는 것으로 최빈국에 대하여 순지출 기준으로 약 123억불을 더 지원해야 한다.
- 3) 세 번째 시나리오는 가장 높은 설정목표인 60%로 최빈국에 대하여 순지출기준으로 약 250억불을 더 지원해야 할 것으로 추정된다. 두 번째와 세 번째 시나리오를 충족한 나라는 아이슬란드와 아일랜드뿐이었다.

정례회의에서는 이러한 목표설정과 관련하여 전반적으로는 최빈국에 대한 ODA 지원 강화 필요성에는 동감하나, 기존 UN목표(ODA/GNI 비율 0.7%)와 별개로 또 다른 목표를 설정할 경우 그 유용성에 대하여 의문을 제기하는 등 DAC 회원국들이 다양한 의견을 표명했다. 영국·핀란드·스웨덴·노르웨이 등은 목표설정에 찬성하는 반면, 인근 국가와 중소득국 지원을 많이 하는 EU·호주·독일·일본 등은 유보적 입장을 표명했다.

<그림 6>

2012년도 DAC 회원국 유상원조 배분 (총지출 기준)

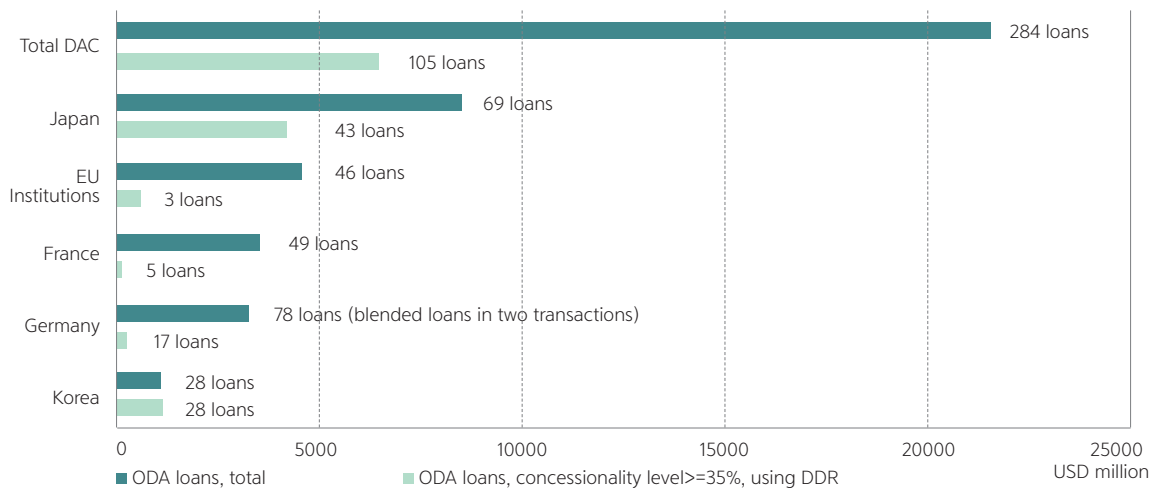


출처: Targeting ODA towards countries in greatest need, p.9, OECD, 2014.4.29

한편, 2012년 DAC 회원국들의 ODA 차관, 즉 유상원조는 총지출기준으로 총 양자 ODA의 18%를 차지하나 <그림 6>에서 보는 바와 같이 최빈국에 지원되는 것은 6%에 불과하다. 이는 최빈국에 지원되는 유상원조가 절대적으로 작다는 것으로 보여주고 있다.

<그림 7>

2011년도 유상원조 규모 및 건수 (총지출, 2011년 기준)



출처: Secretariat report on ODA loans in 2011, p.9, OECD, 2013.9.5

이처럼 최빈국에 대한 유상원조 지원 비율이 매우 낮은 것은 앞서 언급한 바와 같이 최근 일본, 독일, 프랑스, EU 등이 차관 재원을 시장에서 조달해서 유상원조를 제공하면서 ODA 적격 조건(증여율⁸⁾ 25% 이상)은 맞추고 있지만 주로 중소득국에 지원하고, 1978년 제정된 「원조조건에 관한 DAC 권고안」의 최빈국에 대한 원조조건권고⁹⁾ 조건을 맞추지 못하고 있기 때문인 것으로 추정된다.

<그림 7>의 양허성 수준¹⁰⁾ 35%는 증여율로 전환하면 약 60%로 계산되는데 전체 DAC 회원국들의 유상원조 284건 중 63%인 179건이 증여율 60% 미만(=양허성 수준 35% 미만)으로 최빈국 지원조건에 관한 DAC 권고안의 '개별 최빈국에 대하여 증여율 86% 이상' 조건을 충족하지 못하는 것으로 나타났다. 특히, EU의 경우 유상원조 46건 중 93%인 43건이 증여율 60% 미만(=양허성수준 35% 미만)으로 DAC 권고안을 충족시키지 못하고 있다.

8) 증여율(GE: Grant Element)은 (1 - 상환원리금의 현재가치/차관액면가액)에 100을 곱한 값으로 현재가치는 고정할인율 10%로 할인하여 계산한다.
 9) 원조조건에 관한 DAC 권고안(DAC Recommendation on Terms and Conditions of Aid)은 최빈국에 대해 기본적으로 무상으로 지원되, 유상으로 지원할 경우 증여율이 개별 최빈국에 대해 3년 평균 86% 이상, 전체 최빈국에 대해 매년 평균 90% 이상을 충족하도록 권고하고 있다.
 10) 양허성 수준(CL: Concessional Level)은 (1 - 상환원리금의 현재가치/차관액면가액)에 100을 곱한 값으로 현재가치는 차등할인율(DDR: Differentiated Discount Rate)로 할인하여 계산한다. 차등할인율은 OECD에서 매년 초 발표하는 유상원조통화별 상업참고금리(CIRR)에 상환기간별 마진(15년미만 0.75%, 20년미만 1.00%, 30년미만 1.15%, 30년이상 1.25%)을 더한 할인율을 말한다. 원화 차등할인율은 2014년 현재 최대 5.5% 수준으로 양허성 수준은 증여율보다 훨씬 낮게 계산된다.

우리나라의 경우, 다른 유상원조국가와 달리 매우 높은 양허성차관을 제공하여 <그림 7>에서 보는 바와 같이 2011년도 제공된 28건의 유상원조 모두가 양허성 수준 35%를 초과하였다. 특히, 2010년 DAC 정식 가입 이전인 2008년에 실시된 특별 동료평가(peer review) 후 최빈국에 유상원조를 제공할 경우에는 DAC 권고안을 지키도록 명문화하였기 때문에 <표 7>에서 보는 바와 같이 2010년부터 최빈국에 대한 전체 유상원조의 평균 증여율이 90%를 초과하고 있다.

<표 7> 우리나라의 최빈국 앞 유상원조(EDCF)의 평균 증여율

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
평균증여율(%)	84.0	86.4	91.0	91.0	91.0	91.0

자료: 한국수출입은행 ODA 통계조회시스템

한편, 유상원조와 관련하여 최빈국에 대한 목표 설정 논의에 큰 영향을 미칠 수 있는 중요한 이슈가 현재 DAC에서 한창 논의 중에 있다. 그것은 ODA 현대화 논의의 핵심이기도 한 유상원조에 대한 ODA 측정방법이다. 이 측정방식의 변화는 무상원조에는 영향을 주지 않지만 유상원조에는 큰 영향을 미칠 것으로 예상되므로 유상원조를 제공하는 공여국의 경우 최빈국에 대한 지원 비율도 영향을 받게 된다. 현행 유상원조의 ODA 측정방식은 증여율 25%이상을 충족하는 유상원조의 순지출액(= 지출액 - 상환액)을 ODA로 계산하는 것이다. 최근 DAC에서는 증여등가액(grant equivalent)이라는 유상원조에 대한 새로운 ODA 측정방식의 도입 가능성을 논의하고 있다. 증여등가액은 총차관지출액에서 특정 할인율로 할인한 상환원리금의 현재가치를 뺀 금액으로 유상원조 중 무상원조(grant)와 유사한 금액(=equivalent)을 분리해낸 것이라 볼 수 있다.

<표 8> 증여등가액 산정 시 적용할 후보 할인율

할인율	구성	비고
차등할인율	CIRR +상환기간별 마진	OECD 수출신용협약에 적용
고정할인율 5%	-	IMF/WB의 양허성 측정 시 적용
위험조정차등할인율	차등할인율+수원국의 신용위험	-

증여등가액 개념 도입의 핵심 쟁점은 어떤 할인율을 적용하느냐로 <표 8>과 같이 지금까지 후보로 논의되고 있는 적용 할인율은 1) OECD에서 수출신용협약 상 구축성 원조의 적격기준¹¹⁾으로 사용되는 양허성 수준 측정시 적용되는 차등 할인율(DDR), 2) IMF/WB에서 양허성 수준을 측정할 때 사용하는 고정할인율 5%, 3) 차등할인율에 수원국의 신용 위험을 가산한 위험조정차등할인율(risk-adjusted DDR) 등이다. 적용할인율의 높낮이에 따라 증여등가액의 규모가 달라지므로 DAC 회원국 간 적용할인율 선정에 관한 논의가 뜨거울 수 밖에 없다.

<표 9> 유상원조에 대한 3가지 ODA 측정 방식

옵션	유상원조에 대한 ODA 측정 방식
1	위험조정차등할인율(risk-adjusted DDR)을 적용한 증여등가액
2	5% 할인율을 적용한 양허성 수준 35%를 초과하는 유상원조의 순지출액
3	5% 할인율을 적용한 증여등가액

DAC 통계작성법은 <표 9>과 같이 유상원조에 대한 3가지 측정방식을 적용하여 DAC 회원국들의 최빈국에 대한 원조 지원비율을 추정해 보았다. <표 10>는 무상원조를 주로 하는 국가와 유무상원조를 혼합해서 하는 국가를 묶어서 측정 방식에 따른 최빈국 지원 비율 추정치를 정리한 것이다.

11) OECD 수출신용협약에 따르면 구축성 원조는 양허성 수준이 35% 이상이어야 하고 최빈국에 대한 구축성 원조는 양허성 수준이 50% 이상이어야 한다.

<표 10>

주요 DAC 회원국의 최빈국 지원비율 추정치 (2012년 기준)

DAC 회원국		유상원조에 대한 ODA 측정방식			
		현행방식	옵션-1	옵션-2	옵션-3
무상	네덜란드	48%	47%	48%	47%
	미국	46%	45%	46%	45%
원조	아이슬란드	65%	65%	65%	65%
	영국	44%	45%	44%	44%
	호주	35%	35%	35%	35%
유무상	프랑스	23%	26%	25%	24%
	독일	36%	31%	36%	34%
원조	일본	48%	30%	48%	31%
	한국	39%	22%	39%	31%
혼합	EU	26%	29%	36%	33%
	DAC 전체(EU제외)	40%	38%	41%	38%

DAC 전체(EU제외)의 최빈국 지원 비율은 현행 순지출 방식에서는 40%였으나 (옵션-1)과 (옵션-3)에서는 2%p 감소했고 (옵션-2)에서는 1%p 증가하였다. 앞서 설명하였던 바와 같이 DAC 전체로 볼 때 중소득국에 제공되는 유상원조가 월등히 많았고 오랜 원조역사로 상환액이 많은 유상원조는 순지출방식보다 부(-)의 흐름이 발생하지 않는 증여등가액 방식에서 더 많이 ODA로 측정된다. 이로 인해 (옵션-1)과 (옵션-3)을 적용했을 때 중소득국에 제공된 유상원조가 최빈국에 제공된 유상원조보다 ODA가 더 많이 잡히게 되므로 최빈국 지원 비율이 떨어지게 된다. (옵션-2)를 적용할 경우 앞에서 본 바와 같이 양허성 수준 35%를 넘기지 못한 유상원조가 ODA측정대상에서 제외되므로 상대적으로 양허성 수준이 높은 최빈국에 제공된 유상원조만 ODA로 측정될 것이다. 그래서 최빈국에 대한 지원 비율이 상승하게 되지만 그 지원규모가 워낙 미미해서 1%p정도 상승한 것이다.

무상원조를 주로 제공하는 미국, 영국, 북유럽 국가들의 경우 측정 방식에 따라 최빈국 지원 비율의 변동이 거의 없는 것으로 나타났으나 한국, 일본, 독일, EU, 프랑스 등 전체 ODA에서 유상원조 비중이 일정수준 차지하는 국가들의 경우 옵션별로 최빈국 지원 비율은 다소간 변동을 보였다. (옵션-1)과 (옵션-3)를 적용할 경우 유상원조 국가 중 최빈국 지원 비율이 높은 한국, 일본, 독일의 경우 최빈국 지원 비율이 오히려 떨어지고 프랑스, EU는 그 비율이 상승했다. (옵션-2)를 적용할 경우 한국, 일본, 독일은 최빈국 지원 비율이 변화가 없었으나 프랑스, EU는 비율이 상승했다. (옵션-2)를 적용할 경우 한국은 <그림 7>에서 보는 바와 같이 모든 유상원조가 양허성 수준 35%를 초과하고 있기 때문에 변동이 없는 것이다. 유상원조 국가별로 원조조건, 유무상비율 등 상세한 포트폴리오 없이는 <표 10>에서 나타난 옵션별 최빈국 지원 비율 추정치에 대한 정확한 분석은 어려운 것으로 판단된다.

이처럼 최빈국에 대한 지원목표를 설정하는 방안도 DAC 회원국 간 원조정책이 상이하여 목표설정이 단시일 내에 이루어지기는 어려울 것으로 보인다. 또한, 유상원조에 대한 ODA 측정방안을 다루는 ODA 현대화 논의와 맞물려 있어 오는 10월 개최될 예정인 SLM을 통해 ODA 현대화 논의가 어느 정도 윤곽이 드러나게 된 이후에 최빈국 지원 목표 설정 논의가 다시 본격화될 것으로 전망된다.

한편, 지난 6월 10일 제980차 DAC회의에서는 유상원조 지원과 관련하여 최빈국의 채무건전성(debt sustainability)을 위한 세이프가드 논의가 있었다. 미국은 현재까지 논의된 할인율 중 가장 높은 수준인 위험조정차등할인율을 적용하여 증여등가액을 측정할 경우 유상원조를 최빈국으로도 많이 지원하게 되고 이로 인해 최빈국의 채무건전성이 손상될 우려가 있으므로 최빈국에 유상원조를 지원할 경우에는 차등할인율(DDR)로 할인하여 양허성 수준이 50% 이상이 되도록 하고 여타 ODA 적격국에는 양허성 수준이 35% 이상이 되도록 세이프가드를 설정하자고 제안했다. 세이프가드 논의는 ODA의 양허성(concessionalty in character) 논의와도 맞물려 있어 오는 10월 개최될 SLM에서 추가적인 논의가 있을 예정이다.

12) 전체 ODA의 소득그룹 비중을 최빈국 50%, 중소득국 50%로 가정하고, 순지출 기준 유무상 비율은 현행대로 40:60으로 고정하였다. 그 결과 무상은 최빈국에 60%, 중소득국에 40%, 유상원조는 최빈국에 35%, 중소득국에 65%를 지원할 때 전체 ODA의 비중이 최빈국 50%((60%×60%)+(35%×40%)), 중소득국 50%((60%×40%)+(65%×40%))가 된다는 추정치를 얻었다.

4. 우리나라 ODA에 주는 시사점

우리나라의 최빈국에 대한 양자원조와 다자원조를 포함한 ODA 지원 비율은 39%로 DAC 회원국 전체 평균(40%)과 유사한 수준으로 유상원조를 제공하는 공여국 중에서 일본(48%) 다음으로 최빈국에 대한 지원 비율이 높다. 하지만 세부적으로 양자원조의 최빈국에 대한 지원동향을 살펴보면 양자 유상원조는 2012년 최빈국 지원 비율이 36.4%로 DAC 평균(12%~19%)보다 높게 나타난 반면, 양자 무상원조는 2012년 최빈국에 대한 지원 비율이 45.7%로 DAC 평균(81%~88%)에 훨씬 미치지 못하는 등 DAC 회원국의 지원 동향과 다르게 나타났다.

최근 DAC은 원조를 가장 필요로 하는 국가에 더 많이 지원될 수 있도록, 즉 '원조의 역설'이 발생하지 않도록 특정 지원 목표 비율을 설정하여 최빈국에 대한 지원을 강화하자는 논의를 추진하고 있다.

이러한 논의가 우리나라 ODA에 미치는 영향을 좀 더 가시적으로 알아보기 위해 시뮬레이션을 해보았다. 시뮬레이션을 위해 최빈국에 대한 지원 비율목표를 50%로 설정하고 우리나라 무상원조와 유상원조 간 지원 비율은 6:4로 유지하는 한편, 유상원조에 대한 ODA 측정도 현행 순지출방식으로 한다는 가정을 설정¹²⁾했다. 이런 시뮬레이션을 통해 우리나라 ODA에 주는 시사점과 대응방안을 찾아보는 것도 의미가 있을 것이다.

시뮬레이션 결과, 우리나라 무상원조는 최빈국 지원 비율 50%를 달성하기 위해서는 2012년 46%에 머물러 있는 최빈국 지원 비율을 80%~90%에 이르는 DAC 평균까지 높이지는 못하더라도 60%까지는 높여야 하는 것으로 나타났다. 우리나라 무상원조의 최빈국에 대한 지원 비율을 높이는 것은 '최빈국에 대하여 무상원조를 우선 지원'한다는 DAC 권고안을 이행하는 것이다. 이는 2012년 현재 무상원조의 52%가 제공되고 있는 중소득국에 대한 지원 비율을 40% 수준으로 축소해야 한다는 것을 의미하므로 그 동안 무상원조를 통해 중소득국과의 쌓아 온 호혜적인 외교관계에 큰 무리가 가지않도록 점진적으로 이루어져야 할 것이다.

최빈국 지원 비율 목표 50%를 달성하기 위해 우리나라 유상원조는 최빈국 지원 비율 35%를 맞추어야 하는 것으로 분석되었다. 2012년 현재 36.4%인 유상원조의 최빈국 지원 비율을 1.4%p 낮추어야 하고 63%에 머물러 있는 유상원조의 중소득국 지원 비율을 2%p 더 높여야 한다. 무엇보다도 우리나라 유상원조 기관인 한국수출입은행(EDCF)은 수원국이 최빈국일 경우 그 나라의 경제·사회 인프라개발수요뿐만 아니라 그 나라의 채무건전성도 함께 고려해야 할 것이다. 최빈국의 채무건전성이 훼손되지 않도록 유상원조 지원 시 DAC 권고안을 충실히 지키는 한편, 최빈국의 채무건전성 관리에 관한 국제전문기구인 IMF/WB의 '채무건전성 관리시스템(DSF:Debt Sustainability Framework)'을 EDCF 운용에 적극 활용할 필요가 있다.

한편, 지난 6월 DAC에 제출된 일본에 대한 DAC 동료평가(peer review) 결과에 따르면 유상원조를 제공하는 DAC 회원국 중 가장 높은 최빈국 지원 비율을 가지고 있는 일본에 대하여 지속적으로 최빈국에 대한 지원을 증가시킬 것을 권고하는 등 최빈국에 대한 지원 강화가 동료평가의 주제로 등장했다. 우리나라 국제개발협력 기본계획과 전략 방향을 결정하는 국제개발협력위원회에서도 최근 DAC에서 추진하고 있는 최빈국 지원 강화 논의뿐만 아니라 ODA 현대화 논의, 동료평가의 새로운 주제 등이 우리나라 ODA에 미치는 영향에 대하여 지속적으로 관심을 가지고 대응 방안을 모색할 필요가 있다. 왜냐하면 최빈국에 대한 특정 지원목표 비율 설정은 기본계획과 전략 방향, 원조예산, 유무상원조 지원 비율 등 우리나라 ODA 전반에 걸쳐 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다.

<참고문헌>

- OECD (2013). Scretariat report on ODA loans in 2011. DCD/DAC(2013)27
- OECD (2013). "THE WHERE" of development finance. DCD/DAC(2013)29
- OECD (2014). Moderning the DAC's development finance statistics. DCD/DAC(2014)9
- OECD (2014). Targeting ODA towards countries in greatest need. DCD/DAC(2014)20
- OECD (2014). Draft agenda of the 981st DAC meeting - Peer Review of Japan. DCD/DAC/A(2014)8