

EDCF ISSUE PAPER

2015년 2월
Vol.4 No.1

OECD DAC의 ODA 재정의와 시사점

구윤정 선임조사역 (한국수출입은행 OECD DAC 주재원)

OECD DAC는 2014년 12월 각료급회의(HLM)를 통해 양허성 차관의 ODA 적격 기준 및 측정방식을 변경함으로써(ODA 재정의) ODA 현대화 작업의 첫 단추를 채웠다. 이는 새로운 글로벌 개발목표 수립과 이를 실행하기 위한 자원마련 계획이 논의될 2015년을 앞두고 향후 개발목표의 방향성 및 자원 활용 방식에 대한 공여국들의 이해와 인식을 반영한다는 점에서 더욱 주목할 만하다. 이번 EDCF 이슈페이퍼는 이러한 최근 ODA 현대화 및 재정의 논의의 배경, 주요 이슈, 그리고 논의 경과를 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 ODA 현대화에 대한 논의 방향과 동 논의가 우리나라 개발협력에 주는 시사점을 정리해보고자 한다.

목 차

1. 머리말
2. ODA 현대화 및 재정의 논의 경과와 현황
3. 향후 논의 방향
4. 한국의 개발협력에 대한 시사점

1. 머리말

OECD 개발원조위원회(DAC)¹⁾는 2014년 12월 각료급회의(HLM)²⁾를 통해 ODA³⁾ 현대화의 일환인 ODA 재정의 작업을 마무리 지었다. 그동안 OECD DAC의 ODA 통계는 실제 현금흐름을 통계로 집계하는 순지출(net disbursement) 방식⁴⁾으로 측정되어 왔다. 그러나 이 중 양허성 차관(concessional loan)⁵⁾의 통계 측정방식에 대해 DAC 회원국들은 2014년 HLM에서 이를 증여등가액(grant equivalent)⁶⁾ 방식으로 변경하는데 합의하였다. OECD DAC은 또한 양허성 차관에 대한 ODA 적격기준을 재정의함으로써 2012년 HLM을 통해 본격적으로 시작된 ODA 현대화 작업의 첫 단추를 채웠다.

ODA를 포함한 외부 개발재원(external development finance) 관련 국제적으로 합의된 정의와 보고방식을 수립하는 것은 국제개발협력의 책무성(accountability) 논의를 위한 기본 토대를 제공한다는 측면에서 의미가 크며, 공여국들이 실제 개발협력 활동을 설계함에 있어 이러한 측정방식을 고려해야 한다는 점에서 그 영향력 또한 크다. 또한, 새로운 글로벌 개발목표 수립과 이를 실행하기 위한 자원마련 계획이 논의될 2015년⁷⁾을 눈앞에 두고 ODA 현대화 작업의 중요한 부분인 ODA 재정의가 마무리 되었다는 점은 향후 개발목표의 방향성과 자원 활용 방식에 대한 공여국들의 이해와 인식을 반영한다는 점에서 더욱 주목할 만하다.

본 보고서는 이러한 최근의 ODA 현대화 및 재정의 논의의 배경, 주요 이슈, 그리고 논의 경과를 살펴보고, 이를 바탕으로 ODA 현대화를 위한 향후 논의방향과 동 논의가 우리나라 개발협력에 주는 시사점을 정리해보고자 한다.

2. ODA 현대화 및 재정의 논의 경과와 현황⁸⁾

(1) 논의 배경 및 주요 이슈

ODA 현대화 논의는 변화하고 있는 국제개발협력과 경제·금융환경에 따른 외부 개발재원의 유입, 그리고 이에 따른 개발도상국(이후, 개도국) 발전에 기여하는 개발재원 전체를 측정할 수 있는 통계 현대화의 필요성에 근간을 두고 있다. 2012년 기준, DAC 회원국으로부터 개도국으로 유입된 자원규모는 약 4,740억불로 이 중 28%인 1,350억불이 ODA로 분류된다(OECD, 2014c: 23). 이는 DAC가 ODA 개념을 최초로 정의하였던 60년대 후반, 개도국으로 유입되는 총 자원 대비 ODA 비중이 50%에 달했던 것과는 크게 달라진 상황이다. 또한 기타공적자금(OOF)⁹⁾, 해외 직접투자(FDI)¹⁰⁾, 자선 재단이나 시민사회기구(CSOs)¹¹⁾를 통한 민간부문의 증여 자금 등 개발재원 제공 방법 역시 과거에 비해 매우 다양해지고 있다.

그 외에도 개도국 발전을 위한 자원의 일환으로 전통적인 공여국-수원국 간 원조 제공방식 이외에 이민 근로자의 송금(remittances), 남남협력(South-South Cooperation), 민간의 기부 및 해외 개발협력 활동 활성화, 사회적 기업(social business)의 등장과 기업의 사회적 책임 이행 활동의 강화 추세 등 다각화된 자원 조달방식의 잠재력이

1) Development Assistance Committee

2) High Level Meeting

3) Official Development Assistance

4) 순지출 방식 = 지출액 - 상환액

5) 국내에서는 유상원조로 더 많이 알려져 있으나, 국제사회에서는 '유상원조 (loan aid)' 보다는 '양허성 차관 (concessional loan)'이라는 용어의 사용을 선호하는 경향이 있음. 양허성 차관은 일반 상업 금융 조건보다 우대 조건의 차관이라는 뜻임.

6) 증여등가액은 '차관지원액 - 향후 채권자에게 상환될 차관원리금의 현재가치'로 차관 중에서 증여(grant)에 해당하는 금액을 말함.

7) 2015년은 UN이 시도한 최초의 글로벌 개발계획인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 최종 목표연도로, 국제사회는 동 계획의 성과에 대한 평가와 변화한 개발협력 환경을 반영한 새로운 Post-2015 개발목표를 UN 특별 정상회의(2015년 9월)에서 수립할 계획임. 또한, 제3차 개발재원총회(2015년 7월)와 UN 기후변화협약 당사국 총회(2015년 11월)도 2015년 중 개최되어 지속가능한 개발을 위한 이행수단 및 재원 마련에 대한 구속력 있는 합의를 이룰 것으로 기대됨.

8) 본 장에 정리된 내용은 OECD, 2012a, 2012b, 2014c, 2014e, 2014j; Expert Reference Group on Development Finance, 2013, 2014를 바탕으로 작성되었다.

9) Other Official Flows

10) Foreign Direct Investment

11) Civil Society Organizations

높이 평가받고 있다. 한편, 이러한 변화와 함께 ODA 정의에 대한 개념적, 구조적 문제점이 제기되어 왔으며, 이는 크게 다음의 3가지 질문으로 정리된다.

① ODA로 측정될 수 있는 개발협력 활동의 ‘범위’는 어디까지일까?

당초 ODA 개념은 국가간 자원의 이동을 토대로 도입되었다. 이후 실제 측정에 있어서 다양한 개발협력 활동을 포함하여야 한다는 주장이 제기되었고, 이에 따라 난민이나 유학생 지원 비용, 행정비용 등 공여국 내에서 지출되는 비용도 ODA로 계상되었다. 그러나 이는 개도국 입장에서 가용할 수 없는 ‘유령원조 (phantom aid)’라는 비판을 초래하였다.¹²⁾ 이외에도 DAC가 규정하는 ODA 지원 적격 개도국¹³⁾이 지나치게 느슨하게 설정되어 있다는 지적 등 ODA 측정 범위가 과도하게 넓다는 주장이 제기되기 시작하였다. 반면, 다양한 금융협력 방식을 반영할 수 있도록 ODA 적격 기준을 완화하고, 지속가능한 개발의 필수 조건인 평화와 안보(peace and security) 분야에 대한 지원활동과 기후변화 등 글로벌 공공재 투자도 ODA에 포함하자는 주장도 제기되었다.

② ODA 적격 요건으로서 차관의 양허성 정도는?

이는 ODA를 정의¹⁴⁾하는 요건 중 하나인 ‘양허적 성격 (concessional in character)’에 대한 DAC 회원국 간 이견을 해소하고 ODA 통계의 신뢰성을 지속하기 위해 양허성(concessional)에 대한 정량화된 정의가 필요하다는 인식에서 기인한다. 최근 국제 자금시장의 저금리 기조가 지속되면서 공여국은 매우 낮은 이자율로 자금차입이 가능해졌다. 즉, 공여국 정부의 직접적 재정보조 없이도 증여율¹⁵⁾ 25%를 초과하는 조건의 ODA 차관차원이 가능한 상황이 되었다. 즉, 공여국과 수원국의 신용도 차이가 많아 공여국이 차입 금리보다 높은 이자율로 차관을 제공하더라도 수원국은 직접 국제 자금시장에서 조달하는 것보다 더 양허적인 자금을 제공받게 된 것이다.

2012년 3월에 있었던 EU에 대한 OECD DAC의 동료평가(peer review)에서 이러한 부분이 지적되었고, 이로써 시작된 유럽투자은행(EIB)¹⁶⁾의 양허성 차관에 대한 ODA 적격성 논쟁이 ODA 재정의 논의로 이어졌다. 이러한 상황을 두고 OECD DAC 내에서는 ‘공여국 정부의 예산 노력(budgetary effort)이 반영되지 않은 차관은 양허적 성격의 자금으로 인정할 수 없다’라는 비판과 ‘수원국 입장에서 상업적 조건보다 유리한 자금은 양허적이다’라는 반론이 충돌하였다.

③ 현재의 ODA 측정방식이 다양한 개발금융 수단에 적용될 수 있는가?

현재의 ODA 측정방식은 실질적 자금흐름을 지나치게 강조함으로써 여러 개발 금융수단을 통한 개도국 지원 노력을 측정 대상에서 제외하고 있다는 문제점이 제기되었다. DAC가 각국의 ODA 지원 규모를 순지출(net disbursement) 방식으로 발표함에 따라 차관의 총지출액(gross disbursement) 및 지분 투자액에서 차관 상환액과 지분 투자로 인한 수익이 차감되어 반영되므로, 공여국의 ODA 지원 노력은 통계 수치상 당해 년도 차관 집행액 또는 투자 금액뿐 아니라 과거에 지원했던 자금의 상환액과 투자수익에 크게 영향을 받게 된다.

12) 2007년 DAC은 ‘프로그램 가능 원조 (Country Programmable Assistance, CPA)’라는 개념을 도입하여 ODA 통계와 별도로 수원국으로 직접 유입되는 원조 자금 흐름만을 측정하고 있음.

13) 국민소득이 3년 연속 고소득국(high income country, 1인당 GNI U\$12,276 이상) 수준 이상이어야 ODA 지원 적격 개도국 목록에서 제외됨.

14) 공여국의 공공기관(정부부처 포함) 또는 동 기관의 집행기관이 DAC가 인정하는 개도국 및 국제기구에 제공하는 자금으로, 개도국의 경제개발 및 복지증진을 목적으로 하고 양허적 성격이면서 증여율(Grant Element)이 25% 이상이어야 함 (OECD, 2013: para. 44).

15) 차관의 증여(grant) 수준을 나타내는 지표로, 차관의 명목가치에서 상환 원리금의 현재가치를 차감하여 계산함. 현재가치 계산을 위한 할인율은 10%를 사용하는데 (OECD, 2013: para. 12), 이는 1960년대 말 ODA 정의 과정에서 공여국의 투자 기회비용을 고려하여 설정되었음 (OECD, 2014f: para. 11).

16) European Investment Bank

또한 투자 사업의 성공에 따른 투자수익이 ODA 측정 시 차감되므로 수익률이 높은 사업에 투자할수록, 즉 개발사업이 성공적일수록 공여국의 지원 노력이 낮게 평가되는 기현상이 나타난다. 개발사업을 위한 자금 동원을 위해 보증을 지원하는 경우에도 최초 보증 지원 시에는 ODA에 반영되지 않다가 사업 실패로 인해 보증금 지급이 일어난 경우에만 ODA로 계상되는 문제점이 있다. 따라서 적극적인 개발협력 활동을 독려하기 위해 도입된 ODA 측정방식이 다양한 개발금융 수단에 대한 ODA 측정에 적용되지 못하고 오히려 다양한 수단의 활용을 방해하는 요인이 되고 있다는 우려의 목소리가 커지게 된 것이다.

(2) 논의 경과

국제사회는 Post-2015 개발목표 달성을 위해서 DAC 회원국뿐 아니라 모든 개발협력 이해관계자의 활동을 통합적으로 조망하고 분석할 수 있는 통계체계가 필요하다는 의견에 공감하였다. 이에 따라 OECD DAC는 2012년 HLM에서 ODA 개념 현대화 논의의 본격적인 시작을 위한 기본 원칙과 논의 방향을 구체화하였다.

ODA 현대화 논의는 'ODA는 가장 필요로 하는 곳에 필요한 재원동원 효과를 극대화할 수 있는 방식으로 집중되어야 하며, 책무성 원칙을 강화해야 한다는 기본 인식'을 바탕으로 시작되었다. 이에 따라 DAC는 개발 목적성을 가진 모든 공적 지원을 포괄하는 새로운 측정 수단을 개발하고, 공여국의 노력(donor efforts)과 수원국의 혜택(recipient benefit)을 함께 반영할 수 있는 방법을 연구하고, ODA 개념의 현대화 필요성을 면밀히 조사하기로 하였다. 또한, ODA 차관을 둘러싸고 DAC 회원국 간 이견이 대립되고 있는 점을 고려하여 ODA 측정방식 수정을 위한 5가지 원칙¹⁷⁾에 합의하였다.

이에 따라, OECD DAC는 2013년 외부 개발재원 측정과 모니터링 체제를 개선하기 위한 로드맵을 수립하였다. 또한 DAC와 개발재원 통계작업반¹⁸⁾을 포함한 산하기구 회의, 외부 전문가그룹 회의, 신흥공여국·개도국·개발금융기관·학계·CSOs 등을 초청한 세미나 및 워크숍 개최, 보고서 발간 등을 진행하여 폭넓은 관계자들의 전문성과 의견을 종합하였다.

① 외부 개발재원 현황 파악

DAC는 우선 다양한 개발금융 수단과 공여기관에 대한 검토·분류 작업을 실시하고, 국제통화기금(IMF)¹⁹⁾ 및 세계은행, OECD와 같은 국제기구의 개발금융 통계체계를 조사하였다. DAC는 또한 수원국의 다각화된 개발금융 수단에 대한 이해 수준과 활용 잠재력에 대한 연구를 진행하였으며, 남남협력과 기타 개발협력 재원을 측정하기 위한 방안도 논의하였다. 이러한 활동은 새로운 포괄적 보고체계의 구축을 위한 선행 작업이라고 할 수 있다. 이러한 선행 작업을 바탕으로 2014년에는 구체적인 성과물로 DAC 통계지침²⁰⁾의 금융수단 분류체계 개정안과 공적개입을 통해 동원된 민간재원 측정방안을 도출하였다.

17) ① 대중의 비판에도 불구하고 설명이 가능할 것, ② 전반적인 ODA 수준에 급격한 변화를 주지 않을 것, ③ 다자개발재원의 양허성 정의와 기본적 일관성을 유지할 것, ④ ODA 개념 정의를 유지하면서 ODA 차관의 해석을 명확히 할 것, ⑤ ODA 차관을 통해 상업적 이익을 추구하지 않을 것 (OECD, 2012a: para. 18).

18) 기존 'ODA 통계작업반'으로 명명하던 것을 최근의 다양한 개발협력 재원을 포함한다는 의미로 '개발재원 통계작업반'으로 2012년 4월 명칭을 변경함.

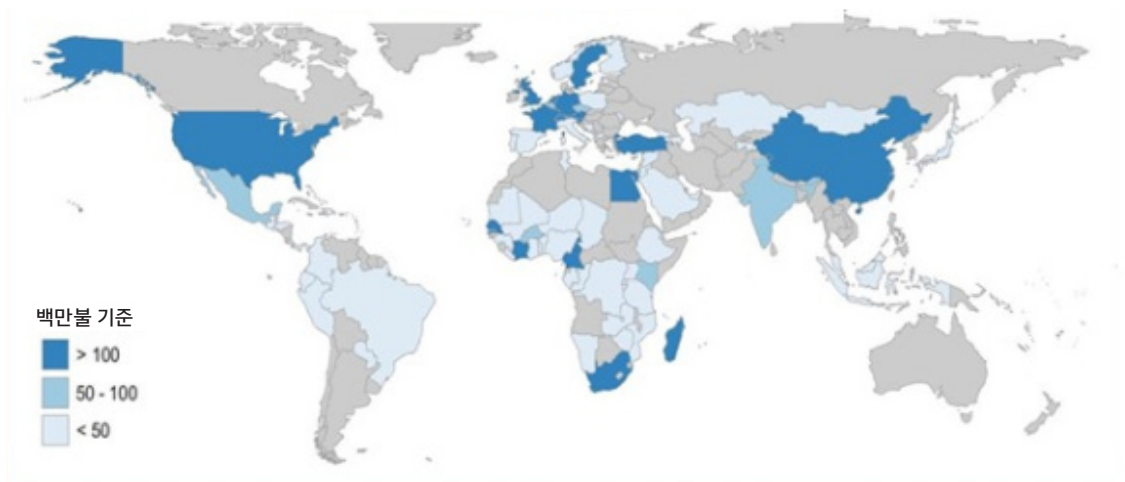
19) International Monetary Fund

20) OECD DAC 통계지침은 'Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire'와 'Addendum'으로 구성됨 (OECD, 2013).

우선, 금융수단 분류체계 개정안은 2014년에 열린 제66차 통계작업반 회의에서 회원국의 원칙적인 동의를 얻었고, 현재 OECD 사무국에서 동 내용을 통계지침에 반영하는 작업을 진행 중에 있다. 이 개정안에 따라 OECD DAC는 자금형태와 흐름형태에 대한 면밀한 추적과 히스토리 관리를 위해 기존의 자금형태 분류를 상호배타적으로 재분류하고, 흐름형태와 채널코드를 변경하고 있다. 현재 진행중인 이러한 절차들은 2015년 중 공식 승인 절차를 밟을 계획이다. 동 개정안은 특히 개도국의 민간부문 지원 활동에 관련된 통계 수집에 있어 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

공적개입을 통해 동원된 민간재원 측정방안 역시 제66차 통계작업반 회의에서 제안되어 총론 수준의 합의를 이루었으며, 지난 12월 DAC HLM에서도 관련 논의를 지속하기로 합의하였다. 공적개입을 통해 동원된 민간재원 측정방안은 우선적으로 보증, 신디케이트론²¹⁾, 집합투자기구²²⁾를 대상으로 측정방안이 제시되었으며, 2015년에는 메자닌 금융²³⁾과 지분투자 등으로 논의가 이루어질 예정이다. 참고로 그림 1은 공적 보증지원에 의해 동원된 민간재원의 지리적 분포를 보여주고 있다.

<그림 1> 공적 보증지원에 의해 동원된 민간재원의 지리적 분포



출처 : Mirabile et al, 2013: 6

② ODA 재정의

OECD 사무국은 ODA 측정 현대화 방식에 대한 3가지 옵션²⁴⁾을 제시하는 보고서를 DAC 회원국들에게 제안하였다 (OECD, 2014g). 이 보고서는 그간 제기된 ODA 정의에 대한 비판과 문제점들을 반영하고 있으며, 주요 제안 내용은 공여국내에서 지출되는 비용의 ODA 반영 제외 또는 일부 반영, 그리고 차관·지분투자·보증 등 비증여 금융수단 (non-grant financial instruments)의 측정방식에 대한 변경 등이다.

21) syndicated loan

22) collective investment vehicles

23) mezzanine finance

24) 3가지 옵션이란 ① 수원국으로 자금흐름이 발생한 공여국 정부의 예산지출만을 ODA로 측정하는 집중된(focused) ODA, ② 공여국 정부의 개발 협력 예산노력을 발생주의에 근거(accrual basis)하여 보고하는 새로운(new) ODA, ③ 기존 방식을 대부분 유지하면서 차관과 지분투자 등을 총지출 방식으로 측정하는 개선된(updated) ODA를 의미함 (OECD, 2014g).

이 중 공여국 내에서 지출되는 비용을 ODA 측정에서 제외하는 것에 대해서 대부분의 회원국들은 2014년 3월 DAC 고위급회의(SLM)²⁵⁾를 통해 반대 의견을 표명하였다. 또한 일부 회원국은 양허성 측정을 위한 할인율(discount rate)로 기존의 10%가 적합하다는 의견을 제시한 반면, 다수의 회원국의 경우 증여등가액 방식 도입 여부와 기준할인율에 대한 추가 논의가 필요하다는 입장을 표명하였다. 한편, DAC 회원국들은 ODA 지원 적격 개도국 범위 축소를 통해 최빈국(LDCs)²⁶⁾ 및 취약국(fragile states)에 지원을 강화하자는 제안에는 반대하고 새로운 검토 방향을 고안할 것을 주문하기도 하였다.

이후 각국은 증여등가액 방식의 도입 논의를 가장 시급한 과제로 인식하고 DAC 통계작성반 회의를 통해 의견을 개진하였다. 또한 '외부자문그룹 (External Reference Group on Development Finance)'²⁷⁾을 비롯한 다양한 외부 전문가들은 각종 보고서를 발표하여 활발한 논의를 진행하였다. 그 결과, 현행의 현금흐름 측정방식에서 증여등가액 측정방식으로의 변경은 일부 DAC 회원국들의 반대에도 불구하고 전문가 집단에서 큰 지지를 얻었다.

전문가 집단이 증여등가액 방식으로의 변화를 지지하는 가장 큰 이유는 이 방식이 모든 지원수단에 걸쳐 중립적인 ODA 측정이 가능하기 때문이다. 즉, 증여등가액 방식을 도입함으로써 보다 많은 개발재원을 필요로 하는 Post-2015 시대에 걸맞게 다양한 개발금융 수단의 활용을 독려할 수 있다는 것이다. 나아가 증여등가액 방식은 차관의 양허성 수준을 반영하여 ODA 계상액이 결정되므로 공여국의 개도국에 대한 지원 노력을 보다 정확하게 측정할 수 있다는 장점이 있다.

하지만 이에 반대하는 입장에서는, 순지출 방식은 실제 현금흐름을 통계로 집계하기 때문에 해석이 단순하지만 증여 등가액 방식은 할인율, 현재가치 등 전문적 용어에 대한 이해 없이는 실제 지출액과 통계의 비교가 어렵기 때문에 발생주의 회계에 대한 이해가 부족한 대중과 소통하는데 어려움이 크다고 지적한다. 또한 이 방식을 도입하게 되면 할인율 수준이 측정 결과에 미치는 영향이 커지는데,²⁸⁾ 현실적으로 정확한 할인율 채택이 어렵다는 단점이 있기도 하다. 공여국들이 기술적 조작(manipulation)을 통해 ODA 통계를 부풀린다면 국가 간 신뢰는 물론 공여국 정부와 국민 간 신뢰를 무너뜨릴 수 있다는 우려도 제기되었다.

따라서 DAC 통계작성반은 적절한 할인율 설정의 타당성(feasibility)에 대한 기술적 논의에 집중했다. 할인율은 공여국의 재원조달 비용과 개도국 지원을 위해 공여국이 감당해야 하는 위험수준에 의해 결정되는데, 여기서 특히 위험수준의 반영에 대한 의견이 많았다. 수원국별로 위험 수준을 반영한 차등할인율을 적용하는 것이 양허적 개발 재원 수요가 큰 저소득국과 고위험국에 공여국의 지원을 독려하는 긍정적 효과가 있다는 주장이 제기된 반면, 위험수준을 반영해 차등할인율이 현재의 10% 고정할인율만큼 높아지면 4%~5%대 높은 이자율의 차관도 증여등가액 부분만큼은 ODA로 계상되므로, 이는 양허성 차관을 제공하는 공여국의 고(高) 이자율 정책을 옹호하는 것이 될 수 있다는 주장도 제기되었다. 또한 위험의 정확한 측정은 사후적(ex-post)으로 가능하므로 할인율에 위험수준을 사전적(ex-ante)으로 반영하지 않고 채무구제(debt relief)와 같은 현실화된 위험에 대한 공여국의 노력을 ODA로 반영해야 한다는 의견도 제기되었다.

25) Senior Level Meeting

26) Least Developed Countries

27) 외부자문그룹은 2012년 DAC HLM 이후 OECD 사무국의 작업을 지원하기 위해 결성되었으며, UN, 학계, 개발금융기관, 자선재단, 국제금융기구 등에서 파견된 15명의 전문가로 구성됨. 총 3차례의 회의(2013년 10월, 2014년 1월 및 6월)를 토대로 최종 권고안을 DAC에 제시하였음 (Expert Reference Group on Development Finance, 2014).

28) 할인율 수준이 높을수록 차관 원리금 상환액의 현재가치가 낮게 측정되어 증여등가액은 커짐.

나아가 이로 인해 개도국의 채무부담이 가중될 것이라는 지적도 지지를 얻었다. 따라서 ODA로 인정받기 위한 적격 기준(최소증여율)²⁹⁾을 설정하여야 한다는 의견이 등장하였다. 이에, DAC 회원국과 전문가 집단은 공여국의 재원조달 비용과 위험수준의 참고치(benchmark)³⁰⁾로 어떤 것을 채택할 것인지에 대해 논의하였지만, 각국의 다양한 의견 제기로 타협점을 찾지 못했다.

기술적 수준의 논의만 지속하는 것은 더 이상 의미가 없다고 판단한 DAC 의장은 2014년 HLM 계기 양허성 재정외에 대한 합의의 시급성을 강조하며 정치적 타협안을 제안하였다. 증여등가액 방식의 채택 여부가 결정되어야 이후 개발 금융 관련 ODA 재정의 논의가 정확한 방향성을 가지고 이루어질 수 있었기 때문이다. 이후 약 2개월 동안 DAC 의장 제안서³¹⁾를 두고 각국 DAC 대표들은 수차례의 비공식 회의를 가졌으며, DAC 의장의 제안으로 7개국³²⁾과 EU 고위급 인사로 구성된 비공식 협의체가 구성되어 정치적 타협 노력을 경주하였다. 그 결과, 2014년 12월 HLM에서 할인율과 최소증여율의 구체적 수치까지 포함한 양허성 차관에 대한 ODA 재정의가 합의³³⁾되었다.

최종 합의된 ODA 재정의 내용을 살펴보면, 할인율은 5%를 기초할인율로 하고 소득그룹별로 상위중소득국 1%, 하위중소득국 2%, 최빈국 및 저소득국 4%의 위험조정률을 가산함으로써 최빈국과 저소득국에 더 높은 양허성의 차관이 지원될 수 있도록 고안하였다. 또한, 개도국 채무건전성 악화에 대한 우려 의견을 반영하여 ODA 적격 최소 증여율을 수원국 소득그룹에 따라 상위중소득국 10%, 하위중소득국 15%, 최빈국 및 저소득국 45%로 설정하였고, IMF와 세계은행의 채무건전성 관리체계(DSF)³⁴⁾에서 제시한 최소증여율(5% 할인율 적용) 준수를 의무화하였다. 본 보고서는 ODA 재정의 논의의 최종 합의결과를 다음의 표 1과 같이 정리하였다. 참고로 그림 2는 변화된 ODA 통계 측정방식을 보여준다.

29) 만약 25%가 최소증여율 기준으로 결정된다면, 증여율 25% 이상의 차관은 ODA로 인정되며, ODA 규모는 증여등가액으로 계상되고 증여율 25% 미만의 차관은 ODA로 인정되지 않음.

30) 재원조달 비용의 경우, OECD 수출신용협약에 따른 통화별 차등할인율(Differential Discount Rate, DDR)과 IMF와 세계은행의 5% 고정할인율이 주로 논의되었으며, 위험수준과 관련해서는 수원국 국채의 부도스프레드, OECD 수출신용협약에 따른 수원국별 기준프리미엄률(Minimum Premium Rate, MPR) 등이 참고치(benchmark)로 논의되었음.

31) 할인율 논의에 있어 일부 회원국은 정부간 차관(sovereign lending)과 민간 차관에 대한 할인율이 별도로 논의되어야 한다고 주장한 바 있으며, 동 제안서는 해당 논의가 정부간 차관과 관련된 논의라는 점을 명시하고 있음. 따라서 이후 DAC 논의 및 HLM 합의사항은 정부간 차관의 재정외에 한정됨.

32) 영국(의장국), 독일, 미국, 벨기에, 스웨덴, 일본, 프랑스

33) 2014 DAC HLM 커뮤니케이션에서 1개 회원국만이 중소득국(Middle Income Countries, MICs) 앞 차관의 ODA 적격 최소증여율에 대해 현재는 합의가 어려운 상황이라고 언급하고 있음.

34) Debt Sustainability Framework

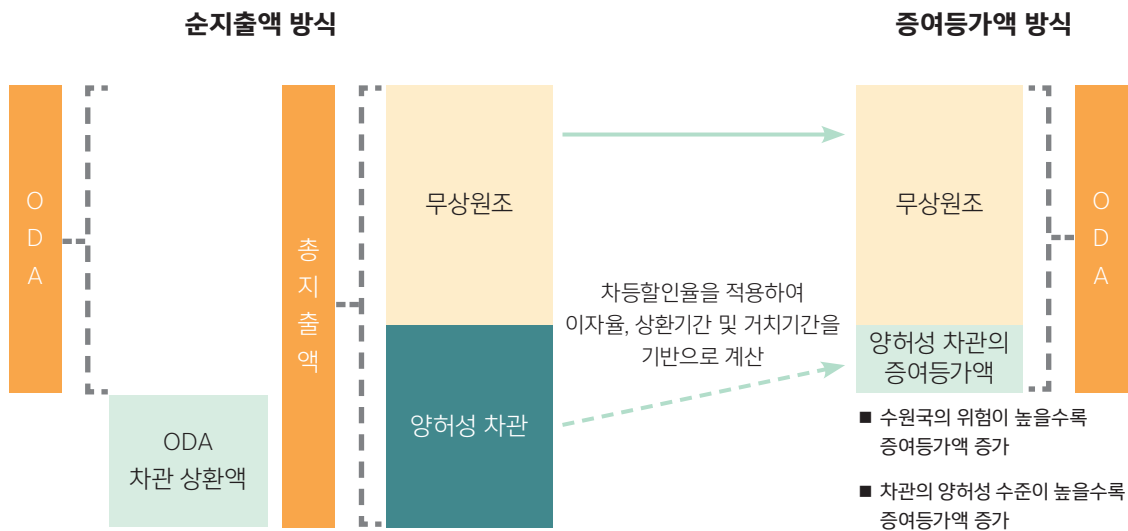
<표 1> ODA 재정의에 따른 변화

구분	현행	변경
ODA 적격 기준	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공적주체가 제공 2. 수원국의 경제개발과 복지증진에 사용 3. 증여율 25% 이상 (모든 국가에 대해 10% 할인을 적용) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공적주체가 제공 2. 수원국의 경제개발과 복지증진에 사용 3. 소득그룹별 최소증여율* 이상 **① LDCs/LICs: 45%(9% 할인을 적용) ② LMICs: 15%(7% 할인을 적용) ③ UMICs: 10%(6% 할인을 적용)
ODA 측정 방식	순지출방식 (총지출액 - 총상환액)	증여등가액 방식 (총지출액 x 증여율)

* 단, DSF 적용 대상국의 경우, DSF에서 규정한 최소증여율(5% 할인) 이상
** LICs : Low Income Countries, 저소득국
LMICs : Lower Middle Income Countries, 하위중소득국
UMICs : Upper Middle Income Countries, 상위중소득국

출처 : 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀 작성 / 참고문헌 : OECD, 2014a

<그림 2> ODA 통계 측정방식의 변화



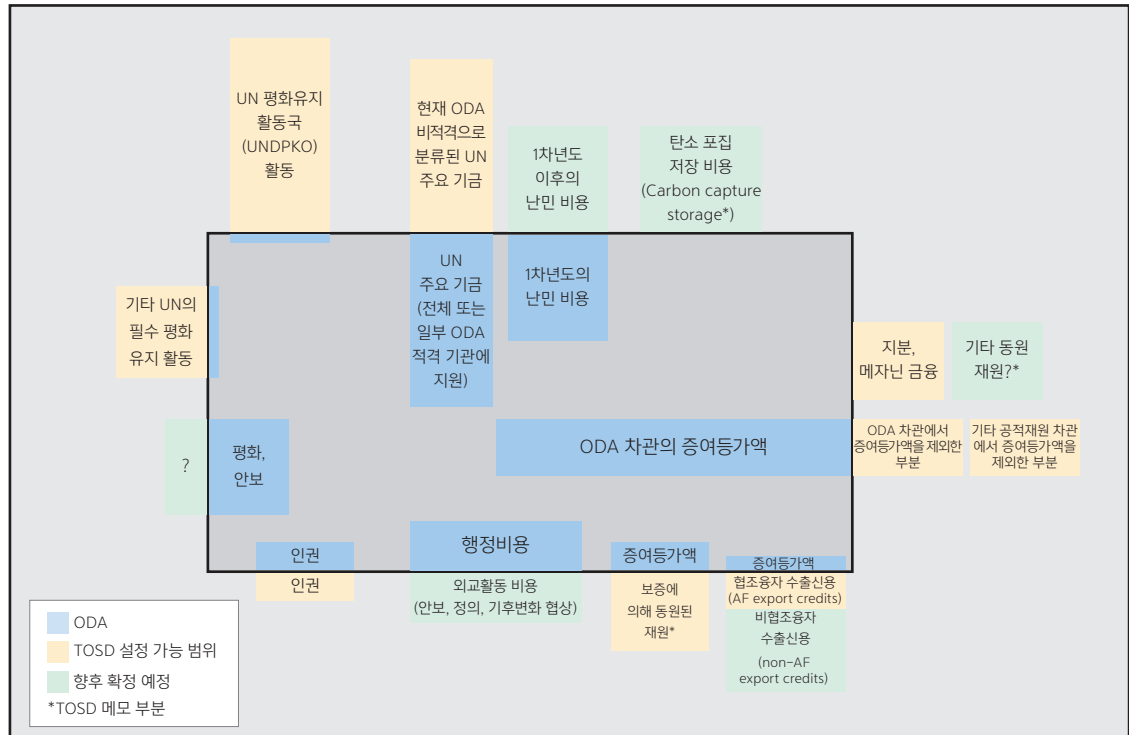
출처 : OECD, 2014b: 3

③ ‘지속가능개발을 위한 총공적개발지원(TOSD)’ 측정방안 개발

가칭 ‘지속가능개발을 위한 총공적개발지원(TOSD)³⁵⁾’은 ODA를 넘어서는 개발지원 전반에 대한 투명성과 책무성 강화, 지속가능개발을 위한 자원 동원 극대화의 유인체계 제공 등을 위하여 광범위한 공적 개발지원 측정 수단으로 등장한 개념이다. 주요 쟁점은 평화·안보·정의 등 개발을 위한 선행조건(development enabler)에 대한 측정의 외연(outer boundary) 설정, 기후금융(climate finance) 관련 국제적 목표와의 조화로운 보고체계 유지, 공적자금을 통해 동원된 민간재원의 반영 여부와 방식 등이다. 제안된 TOSD의 범주(초안)는 그림 3과 같다.

35) Total Official support for Sustainable Development

<그림 3> OECD의 총공적개발자원(TOSD) 제안범위



출처 : OECD, 2014h: 4

그간 DAC 회의와 SLM을 통하여 TOSD 개발을 위한 기본적인 접근방식은 윤곽을 잡았으나, 아직 구체적인 합의안은 마련되지 못하였다. TOSD의 범위 및 측정과 관련된 현재까지의 논의는 개도국의 개발을 증진시키거나 개발이 가능한 선행 조건을 마련하기 위한 공여국의 다각적 노력을 자금의 양허성 여부와 상관없이 포괄하여 ‘총지원액 (gross cash-flow)’ 기준으로 측정한다는 것이다 (OECD, 2014i). 2014년 HLM에서 DAC 회원국들은 2015년 7월 에티오피아 아디스아바바에서 개최 예정인 ‘제3차 개발재원 총회’에서 이해관계자들의 의견을 반영하여 TOSD의 구체적인 범주를 결정하고, Post-2015 개발목표 확정 이후 이를 반영하여 세부적으로 조정한다는 데에 합의하였다.

한편, DAC는 TOSD가 ODA를 보완하는 개념이고 개발재원의 효과적 배분과 활용을 위해 도입되는 것이지 ODA를 대체하는 개념이 아니라는 점을 분명히 하고 있다 (OECD, 2014a: para. 14). 이는 ODA가 개도국의 경제성장과 복지증진에 초점을 두고 있는 반면 TOSD는 광범위하고 보편적인 개발 목표를 배경으로 도입되기 때문에, 공여국들이 TOSD를 중심으로 개발재원을 기획한다면 개도국들에게 돌아가는 재원이 위축될 수 있다는 우려를 불식시키기 위해서다. 그래서 지난 HLM에서 DAC 회원국들은 최빈국 등 ODA가 절실히 필요로 한 곳에 ODA가 더 많이 제공될 수 있도록 하자는 데 합의한 것이다.

3. 향후 논의 방향

ODA 재정의 작업을 완료하기 위해서는 크게 2개의 잔여 주제에 대한 합의가 필요하다. 첫째는 평화와 안보 관련 개발협력 활동에 대한 TOSD 반영 방식에 대한 재검토이다. 관련 통계지침을 현실에 맞게 갱신(update)하고 공여국들의 통계보고 관행을 일치시키기 위한 작업이 2014년말 이미 시작되었으며, 작업 결과를 바탕으로 DAC 회의에서는 평화, 안보, 재건 지원 관련 지출의 TOSD 반영 방식 또는 ODA 계상방식을 논의할 것으로 예상된다.

둘째는 양자 개발금융기관(DFIs)³⁶⁾을 통한 금융협력 활동의 ODA 계상방식이다. 개도국 민간분야 지원을 주요 업무로 하는 양자 DFIs의 경우, 차관·보증·지분투자 등 다양한 방식으로 개도국 기업을 지원하는 경우가 많은데, 이러한 자금은 시장조건(market terms)으로 지원되기 때문에 ODA로 인정받기 위한 양허성 조건을 충족시킬 수 없다. 그러나 일부 DAC 회원국은 공여국 정부가 DFIs에 제공하는 출연·출자액을 ODA로 계상해야 한다고 주장하고 있으며(OECD, 2014d: 4), 이는 민간 분야로 하여금 개발사업에 참여할 수 있도록 공적분야의 촉매제 역할을 강조하고 있는 최근 추세에 힘입어 더욱 강하게 제기될 것으로 보인다.

반면, 정부가 자국의 DFIs에 제공하는 출연·출자액을 ODA에 반영하는 것을 반대하는 측은 정부간 차관(sov​​erign lending)의 ODA 재정의 결과를 바탕으로 보증·지분투자 등의 다양한 금융수단과 민간차관에 대하여 ODA를 측정할 수 있도록 증여등가액 측정방식을 발전시켜야 한다고 주장하고 있다. 따라서 보다 설득력 있고 정치력을 갖춘 진영의 주장을 반영한 타협안이 2015년 중 도출될 것으로 예상된다.

TOSD의 경우, 기후금융이나 민간재원 측정과 관련된 현황파악과 측정방식의 보완·개발 작업을 DAC 산하기구와 사무국이 진행하고 있으나, 내부 작업 결과보다는 2015년 중 예정된 제3차 개발재원 총회 등 여러 정상급 국제회의의 논의 결과가 TOSD의 구체화 작업에 더 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 이 외에 TOSD 도입과 관련하여 DAC가 추가로 논의할만한 주제로는 개발재원 확대와 효과성 제고를 위한 TOSD의 기여 방안 및 각국의 정량적 TOSD 목표³⁷⁾ 설정 등이 있다.

36) Development Finance Institutions

37) ODA 목표(ODA/GNI 0.7%)와 견줄 수 있는 구체적인 목표치

4. 한국의 개발협력에 대한 시사점

2015년은 Post-2015 개발목표와 이의 이행을 위한 자원 논의가 이루어지는 중요한 해이다. 이러한 흐름 속에서 DAC는 공여국의 향후 개발자원 동원 및 책무성 논의에 있어 실증적 정보를 제공할 수 있는 개발자원 통계체계를 마련하기 위해 노력하고 있다. 그간의 논의 과정과 결과를 종합하여 볼 때, Post-2015 개발목표는 다양한 수단과 노력을 통한 보다 많은 개발자원 동원을 요구하고 있으며 DAC 통계체계는 이러한 점을 반영하여 보다 다양한 개발 금융 수단과 협력 방식을 포괄하는 방향으로 나아가고 있다. 또한 민간재원의 활용을 독려하면서도 개도국의 채무 건전성 악화 등 지속가능한 개발을 해칠 수 있는 잠재 위험에 대해서는 엄격한 잣대를 통해 대응하고 있다.

지난 HLM에서 차관에 대한 양허성 논의가 성공적으로 마무리될 수 있었던 것은 단순한 ODA 공여를 넘어서 개도국의 지속 가능한 성장 기반 마련을 위해 양허성 차관, 보증, 자본투자 등 금융협력 수단의 활용도를 극대화하여 안정적으로 개발자원을 동원해야 한다는 국제사회의 공감대가 있었기 때문이다. 따라서 한국의 개발협력 시행에 있어서도 이와 같은 국제개발협력 체제의 방향성을 염두에 두고 다양한 개발금융 수단을 도입하고 활용함으로써 보다 효과적인 개발자원 동원방식을 발전시켜 나가야 할 것이다.

이를 위해 우선 개도국 내 민간부문에 대한 투자확대를 위해 개도국이 투자환경을 정비할 수 있도록 다각화된 지원을 제공하는 동시에 레버리지 효과를 통한 대규모 개발자원 동원이 가능하도록 개발금융을 도입하여 개도국으로 양질의 투자가 지속될 수 있는 원조체제를 구축할 필요가 있다. 이와 함께 경제·환경·사회·안보 등 다양한 정책분야의 연관성을 강조하고 있는 새로운 개발목표의 등장이 예견되는 만큼 개발효과성 제고를 위해 조화로운 개발자원 배분이 더욱 필요할 것이다.

마지막으로 TOSD라는 새로운 개발자원 통계지표가 설정되어 가는 과정에서 우리의 개발협력 정책이 기후변화 대응, 이주, 무역, 농업 등 여타 정책 부문과 어떻게 연결되어야 하는지에 대한 심도 있는 한국 ODA의 전략 검토도 필요하다. 한국 ODA가 글로벌 사회의 미래를 위한 성공적 투자가 되기 위해서는 변화하는 환경에 대한 철저한 이해를 바탕으로 지속적으로 ODA 전략을 수정하고 실행해 나가는 수밖에 없기 때문이다.

<참고문헌>

Mirabile, M., J. Benn and C. Sangare (2013). Guarantees for Development. OECD Development Cooperation Working Papers No. 11. Paris, OECD Publishing.

OECD (2012a). 2012 DAC HLM Communique.

____ (2012b). New Directions in DAC Measurement and Monitoring of External Development. DCD/DAC(2012)48/REV2.

____ (2013). Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System and the Annual DAC New Directions in DAC Measurement and Monitoring of External Development. DCD/DAC(2013)15/FINAL.

____ (2014a). 2014 DAC HLM Communique.

____ (2014b). Background Paper: The Treatment of Loan Concessionality in DAC Statistics. DAC High Level Meeting, 15–16 December 2014.

____ (2014c). Development Co-operation Report 2014. Paris, OECD.

____ (2014d). Including the Cost of Using Private Sector Instruments in ODA. DCD/DAC(2014)64.

____ (2014e). Measuring and Monitoring External Development Finance. OECD and Post-2015 Reflections, Element 11, Paper 1. Paris, OECD.

____ (2014f). Options on Concessionality. DCD/DAC(2014)29.

____ (2014g). Options for Modernising the ODA Measure. DCD/DAC(2014)3.

____ (2014h). Scoping the New Measure of Total Official Support for Development (TOSD). DCD/DAC(2014)35.

____ (2014i). Toward More Inclusive Measurement and Monitoring of Development Finance – Total Official Support for Sustainable Development. DCD/DAC(2014)66.

____ (2014j). Work Plan for DAC HLM Mandate on Development Finance. DCD/DAC/RD(2014)5/RD2.

Expert Reference Group on Development Finance (2013). Revisiting the ODA Concept.

____ (2014). Final Conclusion and Recommendation.

감수 : 임소진 선임연구원 (한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀)