EDCF 이슈페이퍼

EDCF ISSUE PAPER

2015년 8월
Vol.4 No.3

Post-2015 개발재원 논의가 한국 개발금융에 주는 시사점

양동철 선임전문역 (한국수출입은행 경협총괄부 제도기획팀)

최근 국제사회는 새로운 Post-2015 개발목표 달성 및 효과적인 개도국 개발 지원을 위해서 개발재원의 확대가 필요하며, 이를 위해서는 다양한 금융수단을 활용한 민간재원의 확보가 필요하다는 논의가 이루어지고 있다. 이번 EDCF 이슈페이퍼는 최근의 Post-2015 개발재원 확대 및 민간재원 활용에 대한 논의가 우리나라 개발협력, 특히 개발금융 부문에 주는 시사점을 정리해보고자 한다.

목 차

1. 머리말

2. Post-2015 개발재원 논의 : 개발금융과의 연관성을 중심으로

3. 우리나라 개발금융에 주는 시사점

대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund
www.edcfkorea.go.kr

한국수출입은행
THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA
www.koreaexim.go.kr

1. 머리말

2015년은 국제개발협력 사회에 있어서 중요한 해이다. 2001년 이후 약 15년간 개발협력의 방향을 제시하였던 새천년 개발목표(MDGs)[1]가 그 유효기한을 다하고 향후 15년의 갈 길을 제시할 Post-2015 개발목표가 새롭게 수립되어 그 자리를 대신할 예정으로 있기 때문이다. 2014년 말에는 OECD 개발원조위원회(DAC)[2]가 각료급회의(HLM)[3]를 통해 ODA[4] 현대화의 일환으로 ODA 재정의 작업을 마무리 지은 바 있다.

새롭게 합의된 ODA 정의는 양허성차관(concessional loan)의 ODA 인정시 공여국의 기여분을 재무적 방법으로 평가하는 증여등가액(grant equivalent) 방식을 사용토록 하는 내용을 담고 있다. 이어서 2015년 중에는 보증, 출자, 메자닌금융 등 민간금융 수단에 대한 ODA 통계 인정방식에 대한 합의가 이루어질 것이며,[5] ODA를 보조하는 수단으로써 총공적개발지원(TOSSD)[6]의 범위 및 측정방법도 결정될 예정으로 있다.

Post-2015 개발목표 논의, 특히 개발재원에 대한 논의는 지난 MDGs에 대한 반성에서 시작되었다고도 볼 수 있다. 경제적인 측면을 강조하였던 2000년 이전 개발목표에 대한 반향에서 비롯되었겠지만 MDGs는 사회발전과 인간개발의 측면을 과도하게 강조한 나머지 경제발전의 중요성을 간과했다는 한계를 지니고 있다. 교육 및 보건 분야의 장기적인 지속가능 발전을 위해서도 경제발전이 필수적이라는 사실을 놓친 것이다.[7]

국제 개발협력 사회는 Post-2015 개발목표 논의에서 포괄적인 사회 및 경제 발전을 강조하고 있으며, 목표 달성을 위해서는 원조의 영역을 뛰어넘어(Beyond Aid) 활용 가능한 다양한 지원수단을 모두 이용해야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 사회발전과 인간개발이 다양한 금융수단을 활용한 포괄적 경제적 성장과 배치되는 개념이 아니라는 합의가 이루어지고 있는 것이다.

본 보고서는 이러한 최근의 Post-2015 개발재원 논의가 우리나라 개발협력, 특히 개발금융 부문에 주는 시사점을 정리해보고자 한다.

1) Millenium Development Goals
2) Development Assistance Committee
3) High Level Meeting
4) Official Development Assistance
5) 합의시한은 2016년 2월까지로 예정
6) Total Official Support for Sustainable Development
7) 임소진 2012, 2013

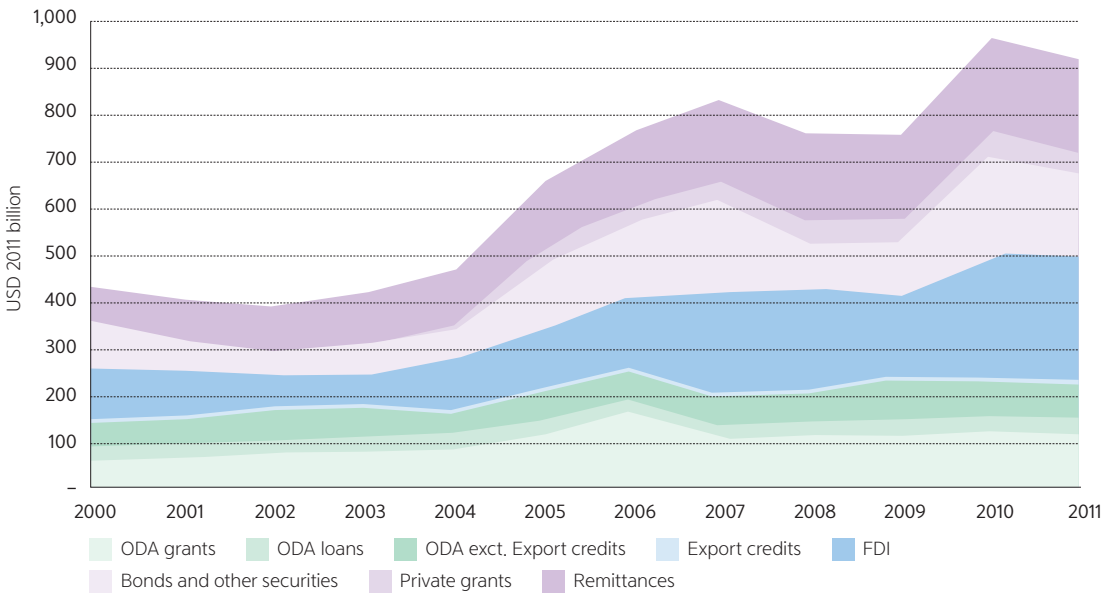
2. Post-2015 개발재원 논의 : 개발금융과의 연관성을 중심으로

최근 국제사회의 개발재원 논의는 Post-2015 개발목표 달성 및 효과적인 개도국 개발 지원을 위해서는 개발재원의 확대가 필요하며, 개발재원의 확대를 위해서는 민간재원의 확보가 필요하다는 내용으로 요약할 수 있다.[8)]

포괄적 사회 및 경제 발전을 목적으로 하는 Post-2015 개발목표는 MDGs보다 더 넓은 영역을 커버하고 있으며, 이에 따라 목표 달성을 위해서는 MDGs 달성을 위해 필요했던 재원보다 더 큰 규모의 재원이 필요할 것으로 전망되고 있다.[9)] 하지만 남유럽 지역을 중심으로 재정위기 이슈가 부각되고, 몇몇 국가들이 국가채무 상황을 해결하지 못할지도 모른다는 우려가 대두되는 가운데 공적재원만으로 개발목표 달성에 필요한 개발재원을 확보하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 남유럽 국가들과 같이 즉각적인 위기상황에 처해 있지는 않지만 미국, 일본, 프랑스와 같은 주요한 공여국들에서도 국가재정과 관련한 이슈가 부각되고 있으며, 우리나라도 최근 경제회복세가 본격화되지 않은 상황에서 취약계층 지원 등에 필요한 재정수요가 지속 확대될 전망으로 있어 ODA 예산 확보에 어려움을 겪고 있다.

개도국으로 유입되는 외부재원(external finance)의 구성을 보아도 ODA인 증여, 차관 및 OOF[10)]와 같은 공공재원에 비해 해외직접투자(FDI), 채권 및 증권, 송금 등 민간재원의 증가폭이 상대적으로 큰 편이다. 공공재원 규모의 획기적인 확대가 어려운 상황에서 개발수요 충족을 위해 전체 개발재원 규모를 확대해야 한다면 전체 개발재원 중 민간재원이 차지하는 비중은 더욱 커질 전망이다.

<그림 1> 개도국으로 유입되는 외부재원(External finance)의 구성 (2000~2011)



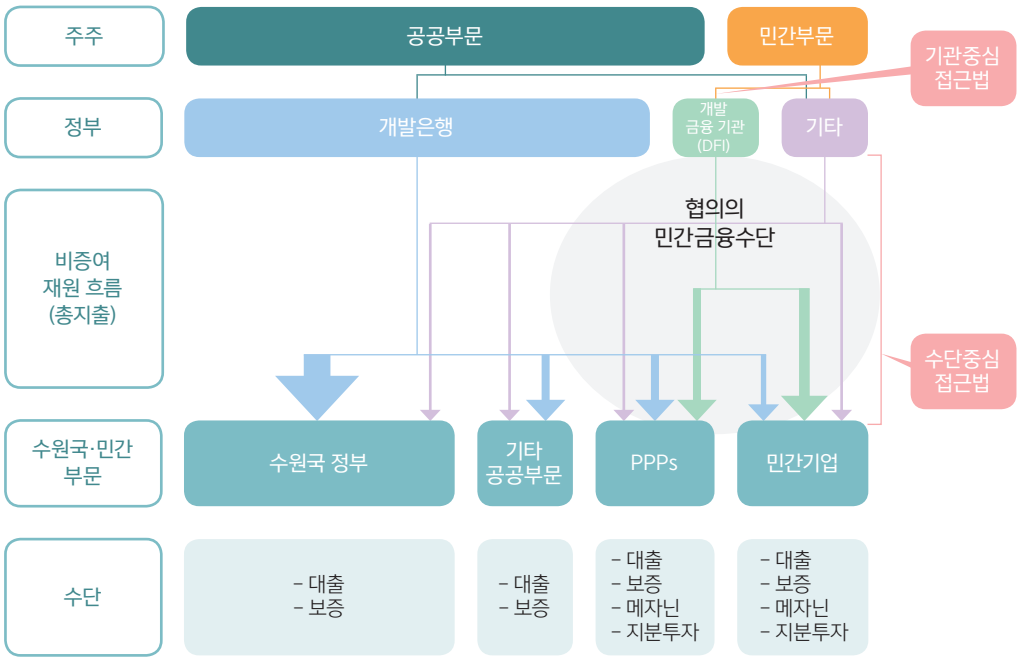
출처 : OECD 2013, p.4

8) 임소진 2015, p. 26
9) 임소진 2015, p. 3
10) Other Official Flows

최빈국과 저소득국에서는 여전히 전체 외부재원 중 ODA의 비중이 크기 때문에 앞으로도 ODA가 이들 국가의 발전에 있어서 중요한 역할을 해야 한다는 주장도 있다. 2014년말에 있었던 DAC HLM에서도 이같은 논의를 반영하여 원조가 가장 필요한 국가들에 ODA를 더 많이 지원해야 한다는 결의를 성명에 담기도 하였다.[11] 하지만 이는 반대로 생각하면 경제적 유인이 부족하여 이들 국가들에 민간재원이 충분히 공급되고 있지 않는 현실을 반영하고 있는 것으로도 해석할 수 있다. 민간재원이 충분히 공급되고 있지 않으니 ODA 등 공공재원의 비중이 큰 것은 당연하다. 민간재원이 부족한 상황에서 사회, 경제발전에 필요한 재원 확보를 위해 ODA 지원을 확대할 것을 촉구할 필요는 있겠지만 근본적인 해결책이 될 수는 없다. 그 이유는 OECD DAC의 결의에도 불구하고, 이들 국가의 개발수요를 충족시킬 수 있을 만큼 ODA 규모가 충분히 확대되는 것은 현 글로벌 경제 상황에서 쉽지 않기 때문이다. 다양한 금융상품을 통한 경제적 유인 제공으로 민간재원이 유입되기 시작한다면 최빈저소득국에서도 개발재원의 총규모는 증가하고 ODA 등 공공부문의 비중은 감소하게 될 것이다.

한편, OECD DAC는 지난 2014년 HLM에서의 ODA 재정의 후속조치로 민간차주 앞 차관, 보증, 출자, 메자닌 금융 등 민간금융수단에 대한 ODA 측정 방법을 논의하여 2016년 2월까지 합의한다는 방침을 내세웠다. DAC는 민간금융수단을 지원대상(공공·민간)과 관계없이 증여와 정부간 차관 외 모든 금융수단을 지칭하는 넓은 의미로 사용하고 있는데, 이는 개도국 개발이라는 목적을 중심으로 개발재원의 범위와 영역을 대폭 확대하겠다는 국제 개발협력 사회의 발상의 전환이라고 해석할 수도 있을 것이다.

<그림 2> 개발협력 내 민간지원수단(Private-Sector instruments, PSI)



* 기타기관 : 수출입은행, 투자펀드, 개발은행, 원조기관, 공여국 재무부 등

출처 : OECD 2014, p.2

11) OECD 2014a

3. 우리나라 개발금융에 주는 시사점

(1) 금융으로서의 개발재원

우리나라에서 개발재원으로 번역하는 Development Finance는 사실 개발금융 또는 '개발을 위한 금융'이라는 의미로도 해석할 수 있다. 형태가 증여이건, 양허성차관이건 아니면 요즘 새로이 부각되고 있는 보증, 출자, 메자닌금융 등 민간금융수단이건 간에 이들 지원수단들은 개발수요를 충족시키기 위해 필요한 재원과 실제 가용자원 사이의 차이를 메워주는 역할을 한다는 공통점을 가진다. 그리고 이는 금융의 정의와도 부합한다.

그런데 Post-2015 체제하에서 새로이 대두되고 있는 글로벌 아젠다에 대응하기 위해서는 이전보다도 많은 상당한 재정적 자원이 소요될 것으로 전망되고 있다.[12] 따라서 현재 활용되고 있는 재원들 뿐 아니라 아직 활용되지 않고 있는 금융수단들의 활용가능성을 모색하여 가능한 모든 재원들의 잠재력을 극대화할 필요가 있는 것이다.

이를 위해서는 하나의 프로그램이나 사업에 공공·민간을 아우르는 다양한 참여자가 다양한 형태의 금융수단을 활용하여 재원을 제공하는 풀링이나 블렌딩이 활성화될 필요가 있다. 다양한 참여자와 재원을 결합할 경우 보다 더 많은 재원을 동원하여 더 큰 규모의 프로젝트의 지원이 가능하므로 이는 공여자와 수원자 양쪽에 모두 이익인 구조이다.[13]

이러한 구조화를 통해 가장 효율적인 방법으로 프로젝트를 진행하기 위해서는 ODA를 포함한 공공재원의 촉매 역할이 필요하다. 상업적인 고려만으로는 진행이 어려운 사업에 대해 공공재원이 핵심적인 위험을 부담하는 등의 방법으로 사업진행을 가로막는 가장 약한 고리를 책임질 수 있다면 투입액 대비 몇 배수의 민간재원을 동원할 수 있는 것이다. 그러기 위해서는 공공재원을 공급하는 부문에서도 민간재원의 속성을 정확하게 이해할 수 있어야 하며 경제적 유인을 제공하여 언제든지 이들의 협력을 이끌어 낼 수 있어야 한다.

안타깝게도 우리나라는 아직 이러한 대형 프로젝트를 공공과 민간이 함께 참여하여 수행해 본 경험이 많지 않다. 또 개발협력 분야에서도 금융전문가가 많지 않다. 따라서 개발협력 분야와 금융을 동시에 이해하는 전문가 풀이 제한적인 상황에서 Post-2015 개발목표 아젠다와 이를 충족시키기 위한 금융수단의 활용이라는 측면을 동시에 접근하는 전략수립이 시급하다. 전문가 풀의 확대 뿐 아니라 개발재원 관련 이슈가 근본적으로 '금융'이라는 시각을 가지고 문제에 접근할 필요가 있다.

또한 개발협력 수단에 대한 경직된 시각도 재고가 필요하다. 이미 국제 개발협력 사회는 유상, 무상 등 개별적인 특정 원조수단의 효과성 보다는 어떤 목적을 위해 다양한 수단을 총동원하여 전체적인 개발의 효과성을 제고하는 데 역점을 두고 있다. 하나의 사업에 증여와 기술협력, 양허성차관과 민간금융수단, 상업재원들이 총동원되어 공통된 목표를 이루어 나가는 형태의 지원구조가 점차 표준으로 자리잡게 될 것이다.

12) OECD 2014b, p. 31, 203
13) OECD 2014b, p. 138

'제2차 국제개발협력 기본계획' 수립을 앞두고 여전히 유상과 무상원조의 비율을 둘러싼 의견차이가 대두되고 있는데 우리나라가 견지하고 있는 이러한 유무상원조의 틀로는 Post-2015 개발재원 논의를 따라가기가 쉽지 않다. 1차 계획 때까지만 해도 유상원조의 대부분이 국가재정을 활용한 양허성차관이었지만, 향후에는 시장재원을 활용한 차관, 보증, 출자, 메자닌금융 등이 활용될 것인데, 이들 재원의 지원액을 평가하여 무상원조와의 비율을 정한다는 것은 기술적으로도 사실상 불가능하거나 의미없는 일이 될 것이다. 대부분의 선진공여국들도 수원국 앞 프로그램이나 개별 프로젝트를 효과적으로 지원하기 위한 방편으로 다양한 지원 포트폴리오를 선택하고 있으며, 이 과정에서 사후적으로 유무상비율이 산출되는 것일 뿐 사전적으로 이를 정하는 경우는 매우 드문 것이 현실이다.

(2) 위험 및 상업적 측면에 대한 고려

앞서 설명한대로 개발재원 논의는 결국 근본적으로 금융 시스템에 대한 논의이다. 지속가능한 개발을 위한 재원 이슈와 관련하여 UN도 특정한 프로젝트나 섹터에 필요한 재원을 마련하는 것에 그치지 않고, 금융시스템 자체가 지속가능한 개발을 지원하도록 하는 것이 이 논의의 핵심이라고 밝힌 바 있다.[14] 어쩌면 이미 국제사회의 개발재원 관련 논의는 국내에서의 논의보다 훨씬 더 대담하고 급진적인 방향으로 흘러가고 있는 것일 수도 있다.

금융시스템으로서의 개발재원 또는 개발금융 논의를 효과적으로 하기 위해서는 결국 금융제공에 따른 위험과 금융의 상업적 측면에 대해서 충분한 고려가 이루어져야 한다. 다만 개발협력 전략 수립에 있어서 금융위험과 상업적 측면을 고려한다는 것에 대한 거부감이 생겨날 수 있다. 그러나 처음부터 수원국에서 공공부문과 시장기능이 제대로 작동하고 있다면 공여국의 공공재원을 활용한 지원의 필요성은 없었을 것이다. 다시 말하자면 ODA는 수원국 내에서의 정부와 시장의 실패에 따른 필요재원의 차이(financing gap)를 메우는 역할을 하는 것이며, 이러한 정부와 시장의 실패는 경제적 유인의 부족으로 설명이 가능하다.

결국 수원국이 개발에 필요한 재원마련에 실패하는 이유는 상업적 고려를 우선하는 기관들이 이들 국가에 금융을 제공하는 데 있어서 부담해야 할 위험을 지지 않으려 하는데 있으며, 공여국의 노력(donor efforts) 중 대부분의 활동은 아무도 부담하지 않으려 하는 이러한 위험을 흡수하는 것이라는 의미이다.[15]

지금까지 공여국은 간단하고 알기 쉬운 방법을 통해 이러한 위험을 흡수해왔다. 즉, 상환의 의무가 없는 재원을 공급하거나(증여), 상환의무가 있더라도 당장 필요한 재원을 대부분 공공재원을 활용하여 지원(차관)해 왔던 것이다. 앞서 설명한 대로 Post-2015 개발목표 달성을 위해 필요한 재원의 규모는 훨씬 커질 것으로 보이나, 선진국의 재정상황을 고려할 때 공공재원을 통해 이를 메우는 것은 쉽지 않은 과제가 될 것이다.

최근 민간금융 수단이나 민간기관의 역할이 부각되는 것은 이런 맥락에서 피할 수 없는 방향이다. 공공재원은 지금까지 상업기관이 부담하지 않으려 하는 위험을 전부 흡수하는 방식을 사용하여 왔다. 새로운 개발협력체제 하에서는 가장 핵심적인 위험을 흡수하여 투자의 걸림돌을 제거함으로써 민간재원을 동원하는 전략이 대규모 인프라 지원의 표준이 될 것이다.

14) UN 2013a, p. 12
15) OECD 2015, para 40

투자의 위험을 분석하고 상업적 고려를 우선으로 하는 민간재원 공급자에게 적절한 유인을 제공하기 위해서는 공공부문의 위험-수익 특성의 분석능력이 획기적으로 제고되어야 한다. 더 많은 장기투자를 촉진할 수 있는 유인을 제공하는 것은 쉽지 않은데, 유인이 부족할 경우 필요한 재원을 충분히 확보할 수 없으며 유인체계를 잘못 설계할 경우 공공부문이 모든 위험을 지고 민간부문은 고수익을 향유하게 될 수도 있기 때문이다.[16)]

이러한 지원모델에서 공여국들은 민간부문이 관심을 가지지 않는 분야에 우선적으로 진출한다. 하지만 공공부문의 개입을 전제로 민간재원이 유입되기 위해서는 사업의 수익성이 보장되어야 한다. 그리고 원조가 중단되었을 때에도 사업이 자체적으로 진행되는 시범적 성공사례가 마련되도록 하는 것이 최종적 목표이다.[17)]

하지만 공공과 민간부문이 모두 편익을 기대할 수 있는 금융구조를 설계하는 것은 쉽지 않은 일인데, 이는 민간부문에 대한 보상이 이루어진 뒤에도 공공부문에 돌아갈 편익이 있어야만 지속가능한 지원구조라 할 수 있다. 물론 이 때 공공부문에 돌아갈 편익은 쉽게 계량이 가능한 재정적인 수익 뿐 아니라 사회·인간 개발과 같은 비계량 요소들을 모두 포함한다. 즉, 다양한 지원수단을 활용하면서 공공과 민간부문에 각자가 필요로 하는 경제적 유인을 제공할 수 있으려면 금융위험, 상업적 이익, 개발효과성 등의 요소를 모두 고려한 정교한 금융구조를 설계할 수 있는 능력을 보유해야 한다.

(3) 개발금융기관(Development Finance Institution, DFI)

이와 같은 현상을 고려했을때, 현재 시행되고 있는 기관간 협력의 틀로는 앞에서 언급된 여러가지 요소를 정확히 평가하고 적용해야 하는 정교한 금융구조 설계가 극히 어려울 것으로 전망된다. 따라서 금융측면에서의 전문성과 개발협력사업 특성에 대한 이해를 동시에 갖춘 개발금융기관(DFI)과 같은 기관이 민간이 함께 참여하는 공공인프라 개발 프로젝트를 지원하는 것이 이에 대한 하나의 해법이 될 수 있을 것이다.

DFI는 원조기관과 구분하여 개도국 발전을 위해 공여국 정부가 다양한 금융수단을 활용하여 개도국 민간부문에 대한 투자 활성화에 기여하고 있다. DFI와 같은 기관을 통해 공공부문은 개도국 발전이라는 효과를, 민간부문은 상업적 이익을 기대할 수 있다. 최근 OECD는 ODA 재정의 논의과정에서 금융수단을 바탕으로 민간 재원 동원이 가능한 DFI의 중요성이 부각되고 있으며, 한국수출입은행을 DFI로 분류하기도 하였다. 따라서 향후 한국수출입은행의 개도국 민간부문 지원을 강화하는 등의 노력을 통해 한국의 DFI 역할 수행을 고려해볼 필요가 있다.

16) UN 2014, p. 37
17) UN 2013b, p. 13

EDCF KOREA

EDCF ISSUE PAPER

< 참고문헌 >

임소진 (2012). 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안. KOICA 개발정책 포커스 제14호. 성남, 한국국제협력단.

_____ (2013). Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서. 개발협력 정책과 이슈 제10호. 성남, 한국국제협력단.

_____ (2015). 국제사회의 개발재원 지형의 변화와 한국 개발협력에 대한 시사점. 한국의 개발협력 2015년 No. 1. 서울, 한국수출입은행.

OECD (2013). "The Where of Development Finance", Towards Better Targetting of Concessional Finance. Paris, OECD.

_____ (2014a). 2014 DAC High Level Meeting Final Communiqué. Paris, OECD.

_____ (2014b). Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development. Paris, OECD.

_____ (2014c). Including the Cost of Using Private-Sector Instruments in ODA. Paris, OECD.

_____ (2015). Inclusion of the Effort in Using Private-Sector Instruments in ODA: Exploring Further the Institutional and Instrument-Specific Approaches. DAC Working Party on Development Finance Statistics. Paris, OECD.

UN (2013a). Financing for Sustainable Development in the Global Partnership beyond 2015. UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. Thematic Think Piece among OHCHR, OHRLLS, IFAD, IOM, UNCTAD, UNDESA, UNDP, UNEP, UNESCO, UNFCCC and UNFPA.

_____ (2013b). Public Aid as a Driver for Private Investment. New York, UN.

_____ (2014). Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing. New York, UN.

감수 : 임소진 선임연구원 (한국수출입은행 경협총괄부 정책연구팀)

서울특별시 영등포구 은행로 38 (여의도동 16-1)

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