

< 참고문헌 >

대외경제협력기금 (2015). 캐나다 정부, 개발금융기관(DFI) 설립계획 발표. OECD DAC 동향 제26호. 서울, 한국수출입은행.

임소진 (2015a). 국제사회의 개발재원 지형의 변화와 한국 개발협력에 대한 시사점. 한국의 개발협력 2015(1): 3-31. 서울, 한국수출입은행.

____ (2015b). 원조형태(type)에 따른 국익추구 패턴분석 : 동아시아와 서유럽 공여국 비교연구. 한국국제정치학회 하계학술대회 발표자료.

CDP (2015). The New Italian Development Finance Institution. Presentation at the 3rd Financing for Development Conference. Addis Ababa, Ethiopia. 14 July 2015.

EDFI (2013). Annual Report 2013. Brussels, EDFI.

OECD (2012). Progress Report on Non-ODA Flows Workstream: Development Finance Institutions' Operations. DCD/DAC/STAT(2012)8. Paris, OECD.

____ (2014a). Development Finance: Total Official Support for Development – An Emerging Concept in Support of the Post-2015 Sustainable Development Goals. DCD/DAC(2014)48. Paris, OECD.

____ (2014b). Including the Cost of Using Private-Sector Instruments in ODA. DAC HLM Background Paper. DCD/DAC(2014)64. Paris, OECD.

____ (2014c). Towards a More Comprehensive Statistical Framework for External Development Finance: A Proposal to Measure Amounts Mobilised from the Private Sector in DAC Statistics. DCD/DAC/STAT(2014)12. Paris, OECD.

____ (2014d). UK Discussion Paper on the ODA Eligibility of Private Sector Instruments. DCD/DAC/STAT/RD(2014)3/RD6. Paris, OECD.

____ (2015). Inclusion of the Effort in Using Private-Sector Instruments in ODA: Exploring Further the Institutional and Instrument-Specific Approaches. DCD/DAC/STAT(2015)3. Paris, OECD.

Private Sector Roundtable (2013). DFI Guidance for Using Investment Concessional Finance in Private Sector Operations.

Romero, Maria Jose (2014). A Private Affair: Shining a Light on the Shadowy Institutions Giving Public Support to Private Companies and Taking Over the Development Agenda. Brussels, Eurodad.

Romero, Maria Jose and Jan Van de Poel (2014). Private Finance for Development Unravell'd: Assessing How Development Finance Institutions Work. Brussels, Eurodad.

Valentine, Cindy (2013). Development Finance Institutions and Their Role in Sustainable Private Equity Investment in Africa. London, King & Wood Mallesons.

Vervynckt, Mathieu (2014). Going Offshore: How Development Finance Institutions Support Companies Using the World's Most Secretive Financial Centres. Brussels, Eurodad.

EDCF ISSUE PAPER

2015년 8월
Vol.4 No.4

ODA 현대화와 민간재원 I : 민간금융수단(PSI)과 개발금융기관(DFI)

임소진 선임연구원 (한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀)

2014년부터 진행해오던 국제사회의 ODA 현대화 논의가 최근에는 민간금융수단(PSI)과 개발금융기관(DFI)을 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 아직까지 국내 개발협력 커뮤니티에서는 PSI와 DFI가 생소한 개념으로 받아들여지고 있어, 금번 이슈페이퍼는 PSI 및 DFI에 대한 국제사회의 최근 논의를 알아보고 향후 한국 개발협력에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

목 차

1. ODA 현대화와 민간재원
2. 민간금융수단 (Private-Sector Instruments)
3. 개발금융기관 (Development Finance Institutions)
4. 한국 개발협력의 향후 과제

1. ODA 현대화와 민간재원

최근 개발재원(development finance)의 지형은 공여국 정부가 원조기관을 통해 공적개발원조(ODA)¹⁾를 개도국 정부로 제공하던 전통적 형태의 개발재원 흐름이 공여국 정부가 개발금융기관(DFI)²⁾, 국제금융기구(IFI)³⁾, 수출 신용기관(ECA)⁴⁾ 등을 통해 개도국 내 민간기업(enterprises)을 지원하는 형태의 흐름으로 확대되는 등 다변화되고 있다. 이와 함께 국제사회는 공적재원을 통해 동원되는 개도국 내 민간재원 유입에 대한 논의를 활발히 진행하고 있다 (OECD, 2014d).

이는 ① 공적재원보다 더 많은 수준의 민간재원이 개도국으로 유입되고 있다는 분석결과 뿐 아니라 ② 새천년 개발목표(MDGs)⁵⁾ 및 Post-2015 지속가능한 개발목표(SDGs)⁶⁾와 같은 글로벌 목표 달성을 위한 세 차례의 개발 재원총회(FfD)⁷⁾ 논의를 통해 민간재원이 중요한 부문으로 부각되고 있으며, ③ 2011년 부산개발원조총회에서 민간부문이 개발협력의 주체로 공식적으로 인정되고, ④ 최근 지속적으로 일어나는 글로벌 금융위기 및 일부 공여국의 재정위기 등으로 인해 제한된 공적재원을 보완할 수 있는 민간재원의 역할이 증가하고 있기 때문이다.

이러한 변화양상에 따라 ODA 적격기준 및 측정방식 변화의 필요성이 제기되었으며, 그 일환으로 민간재원을 동원 하는 공여국의 노력을 OECD DAC 통계체계에 포함해야 할 필요성이 제기되었다. 이는 2012년 비-ODA(non-ODA) 흐름의 OECD DAC 통계보고 필요성 논의로 공식화 되었으며, 이후 2014년부터 공식적으로 시작된 ‘ODA 현대화 (Modernising ODA)’ 논의로 이어졌다. ODA 현대화는 ① ODA 재정의와 ② 지속가능한 개발을 위한 총공적지원(TOSSD)⁸⁾에 대한 정의로 이루어진다.

ODA 재정의는 국제 금융시장의 저금리 기조로 시장조달을 통해 제공되는 ODA 양허성 차관이 증가하면서 이들의 ODA 적격성 여부에 대한 재검토의 필요성이 제기되면서 그 논의가 시작되었다. 2012년 EU의 동료검토(Peer Review)에서 유럽투자은행(EIB)⁹⁾의 양허성 차관에 대한 ODA 적격성 논쟁을 한 것이 바로 그 발단으로 1972년에 마련된 ODA 정의의 ‘양허적 성격 (Concessional in Character)’의 정성적 판단에 대한 객관적이고 정량적인 판단기준 필요성이 제기된 것이다.

이렇게 시작된 ODA 재정의 논의는 2014년 초부터 공식적으로 ‘ODA 현대화’ 작업으로 진행되어 2014년 12월 OECD DAC 각료급회의(HLM)¹⁰⁾의 결과를 바탕으로 마무리 되었다. OECD DAC의 ODA 정의 재정립 내용은 다음의 표 1과 같다.

1) Official Development Assistance
 2) Development Finance Institution
 3) International Finance Institution
 4) Export Credit Agency
 5) Millennium Development Goals
 6) Sustainable Development Goals
 7) Financing for Development
 8) Total Official Support for Sustainable Development : 당초 ‘개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for Development)’의 의미로 TOSD로 사용되다가, ‘지속가능한 개발’을 강조하는 의미에서 2015년부터 ‘sustainable’의 S를 추가하여 TOSSD로 사용되기 시작하였다.
 9) European Investment Bank
 10) High Level Meeting

<표 1> OECD DAC의 ODA 정의 변천사

	1969년	1972년	2014년
ODA 정의	1. 공적주체가 제공 2. 수원국의 경제개발과 복지증진에 사용 3. 양허적 성격	1. 공적주체가 제공 2. 수원국의 경제개발과 복지증진에 사용 3. 증여율 25% 이상 또는 양허적 성격(모든 국가에 대해 10% 할인을 적용)	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)

* LDCs : Least Developed Countries, 최빈국
 LDCs : Low Income Countries, 저소득국
 LMICs : Lower Middle Income Countries, 하위중소득국
 UMICs : Upper Middle Income Countries, 상위중소득국

출처 : 임소진, 2015a: 5

이와 비교하여 ODA 현대화의 후반부를 장식하고 있는 TOSSD 논의는 ODA 이외의 개도국 개발에 제공되고 있는 광범위한 공적개발재원의 범주 정의와 측정방식에 대한 것으로, TOSSD는 ODA를 대체하는 개념이 아닌 보완의 개념으로, ODA와 같은 양허성 기준을 필요로 하지 않는다 (OECD, 2014a).

2015년 TOSSD의 범주와 측정방식에 대한 논의가 진행되면서 특히 관심을 받게 된 부문은 민간재원을 동원하기 위해 투입된 공적재원의 ODA 측정부분이었다. 이는 민간재원을 동원하기 위한 공여국 정부의 노력이 제대로 인정받지 못하고 있는 부분을 개정하여, 향후 이들의 노력에 대한 인센티브로서 이 부분을 ODA로 인정해야 한다는 의견에서 비롯되었다. 이에 따라 공적재원이 민간재원을 동원하기 위해 사용되는 다양한 민간금융수단(PSI)¹¹⁾과 이를 가장 활발히 활용하고 있는 DFI가 국제사회의 관심을 받게 되었다. 지금까지 진행된 ODA 현대화의 진행 경과는 표 2와 같이 정리해볼 수 있다.

<표 2> ODA 현대화 진행경과 (2015년 8월 현재)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
	ODA 양허성 적격 기준 논란 시작 (EU 동료검토)	ODA 및 Beyond ODA 양허성 논의	ODA 재정의 양허성 차관 적격기준/ 측정방식 변경	2017년까지 변경된 양허성 차관 측정방식과 기존 방식과 병행적용, 2018년부터 전면적용	
비-ODA 흐름 ODA 통계반영 필요성 제시→ DFI 금융수단의 ODA 적격성 논의 시작	공적재원으로 동원된 민간재원의 ODA 통계반영 논의		ODA 현대화	TOSSD	2월 TOSSD 논의 마무리
			① 개발관련 광범위 공적 자원 범주논의	② PSI 동원 공적 자원 인정범위/ 측정방식 논의	

출처 : 저자작성

한편, 국제사회의 PSI 및 DFI 논의는 국내에서는 아직까지 생소한 개념으로 인식되고 있으며, 따라서 국내에서는 PSI 및 DFI에 대한 보다 나은 이해가 필요한 시점이다. 이는 아마도 국내에는 DFI라는 기관이 존재하지 않고 있으며, 전통적인 형태의 ODA를 중심으로 이루어진 국내 원조지원 형태에서는 PSI를 활용한 금융수단이 널리 알려져 있지 않기 때문일 것이다. 따라서 본 이슈페이퍼는 2015년 한해를 장식하고 있는 TOSSD 논의 중 PSI와 DFI에 대해 소개 하고자 한다.

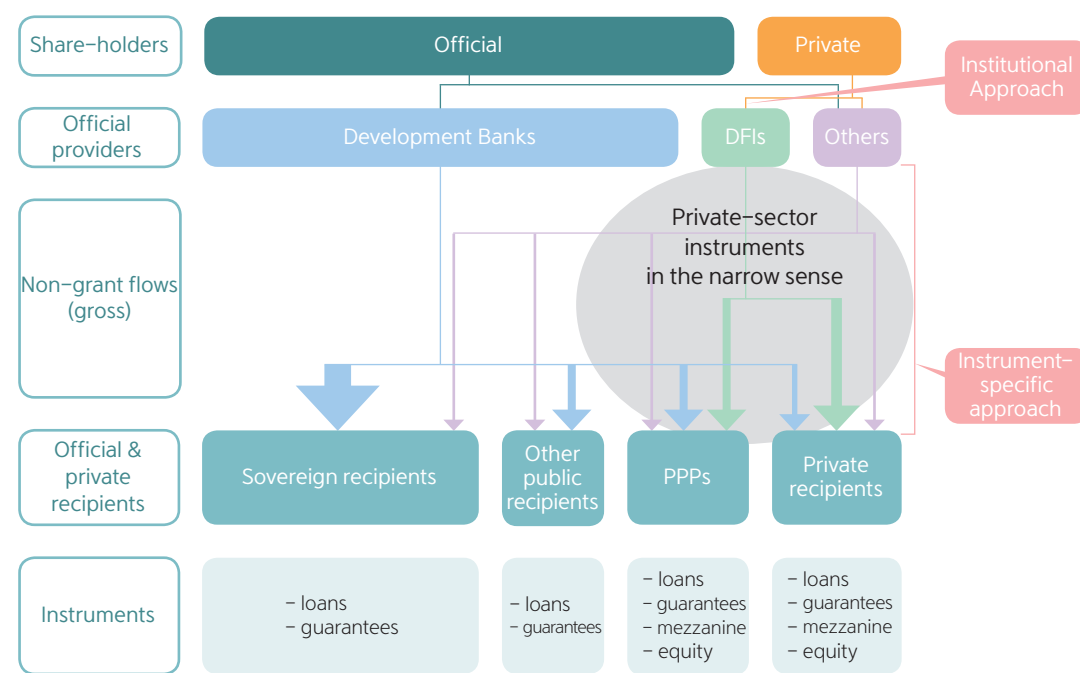
11) Private-Sector Instruments : OECD 문서에 의하면, PSI란 민간기업 및 일부 공공기관에게 제공되는 차관, 보증, 메자닌, 지분투자자 같은 금융 수단을 의미하기 때문에, 이에 대한 국문표기는 ‘민간금융수단’으로 사용하는 바이다.

2. 민간금융수단 (Private-Sector Instruments)¹²⁾

(1) PSI의 정의

PSI란 개도국 민간기업(private enterprises) 및 일부 공공기관에게 제공되는 차관대출, 보증, 메자닌, 지분투자 등의 금융수단을 의미한다. 이러한 수단들은 DFI, 수출입은행, 투자펀드, 개발은행, 원조기관, 공여국 재무부(Treasury Department) 등에 의해 제공되며, 민간투자를 동원하기 위해 경제적 기대수익이 가능한 비양허적 성격의 투자를 바탕으로 이루어진다. 개발협력 자원흐름에서 PSI의 해당범주는 아래 그림 1의 우측 표시된 부분을 의미한다.

<그림 1> PSI 범주와 DFI 활동¹³⁾



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

출처 : OECD 2014b: 2

PSI와 비교하여, 시장기반 금융수단(MLI)¹⁴⁾이라는 용어가 사용되기도 하는데, MLI는 PSI보다 광의의 범주로 위와 같은 금융수단이 개도국 민간부문 뿐 아니라 공공부문에도 제공되는 경우를 의미한다. 따라서 MLI는 양허적 성격을 일부 가지기도 한다. 그러나 OECD DAC은 PSI와 MLI를 상호보완적으로 사용하고 있기 때문에 이 두 개념이 명확히 구분되어 사용되는 것은 아니다. 따라서 현재 OECD DAC은 PSI 정의를 MLI와 같은 광의의 의미로 사용하고 있으나, 이는 향후 좀 더 명확히 규정되어야 할 부분이다.

12) 본 장은 'OECD (2014). Including the Cost of Using Private-Sector Instruments in ODA. DCD/ DAC(2014)64.'를 바탕으로 작성되었다.
13) 기관중심 접근방식(Institutional Approach)과 수단중심 접근방식(Instrument-Specific Approach)은 '임소진 (2015). ODA 현대화와 민간 자원 II : 민간금융수단(PSI)의 ODA 통계보고. 이슈페이퍼 2015 Vol.4 No.5. 서울, 한국수출입은행'에 자세히 소개되어 있다.
14) Market-Like Instruments

(2) PSI의 역할 및 효과

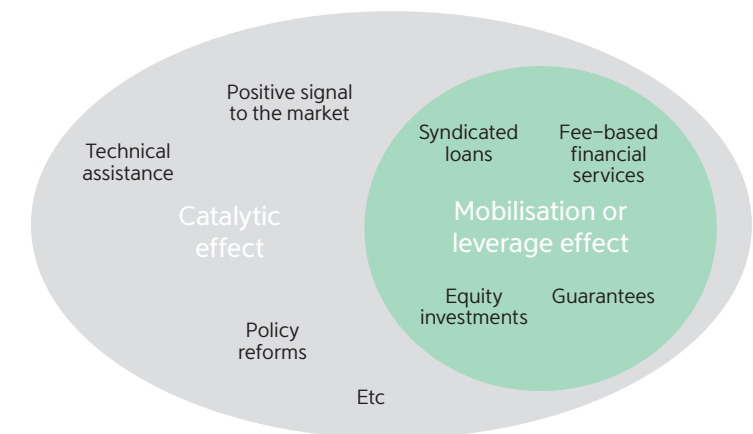
개도국 내 기업이 투자 및 생산을 확장하는 것은 한 국가의 경제성장과 빈곤감소, 고용창출과 조세확대, 그리고 정부의 원조에 대한 의존도를 경감시키는 데 중요한 역할을 한다. 나아가 민간부문은 보건과 교육과 같은 사회서비스를 제공하는 데에 정부에 비해 좀 더 효율적이고 혁신적인 방법을 제공할 수 있으며, 특히 개도국 내 인프라 시설확충은 정부재정만으로는 충족될 수 없다는 한계가 있다. 따라서 민간부문의 개도국 발전을 위한 역할은 그 어느 때보다 중요한 관심사가 되고 있다 (OECD, 2014d).

PSI는 OECD DAC 현대화 논의 이전부터 사용되던 용어로 민간부문으로부터의 추가적 재원을 동원하는 촉매 역할을 함으로써 Post-2015 SDGs 달성을 위한 중요한 이행수단으로 인정받고 있다. PSI는 민간재원의 동원효과, 촉매제 효과, 레버리지 효과를 가져오는 역할을 한다고 알려져 있다.

여기서, 민간재원 동원효과(mobilisation), 촉매제 효과(catalytic effect), 레버리지 효과(leverage effect)는 비슷한 의미이기도 하나 다음과 같이 구별되기도 한다. 우선 민간재원 동원효과는 레버리지 효과와 같은 의미이나, 촉매제 효과와는 분명히 구분되는 의미이다. 촉매제 효과는 재정적(동원된 자금) 또는 비재정적(지식공유, 정책소개 등) 차원의 긍정적 결과가 수반되는 경우를 의미하고, 민간재원 동원효과 또는 레버리지 효과란 특정 메커니즘이 특정 목적을 위해 추가적인 재정적 자원(financial resources)을 동원하는 효과를 가져오는 경우를 의미한다 (OECD, 2014c).

이러한 PSI의 촉매제 역할과 민간재원 동원 또는 레버리지 역할 및 효과는 그림 2와 같이 정리할 수 있다. 그림 2에서 보는 것과 같이 민간재원의 동원 또는 레버리지 효과를 위해서는 신디케이트론, 금융서비스, 보증, 지분투자 등의 금융기법이 PSI로서 활용되고 있다.

<그림 2> PSI의 역할 및 효과



출처 : OECD 2014c: 5

그러나 현재의 ODA 통계체계로는 PSI에서 활용되고 있는 공적재원 부분을 측정할 수 없어 PSI 활용 기관의 민간 재원 동원 노력에 대한 인센티브가 부족하다는 지적이 있었다. 따라서 OECD DAC은 TOSSD 논의 과정에서 PSI를 활용과정에서 소요되는 공적비용(official costs)을 ODA로 측정하기 위한 논의를 PSI를 가장 많이 활용하고 있는 기관인 DFI를 중심으로 진행해오고 있다.

- 15) International Finance Corporation
- 16) World Bank Group
- 17) Asian Development Bank
- 18) Japan Bank for International Cooperation
- 19) Export-Import Bank of Korea
- 20) Private Equity Fund

<표 3> ODA 통계보고가 가능한 DFI의 성격 (OECD DAC 정의)

구분	정의
행동규범 (safeguards)	· 해당 DFI의 사업은 개발목적을 가지고 있어야 함
기관정의	· 공여국 정부가 설립한 개도국 내 민간부문에게 금융수단을 통한 지원 및 투자를 제공하는 양자기관 ※ 개발은행, 프로젝트 금융, 수출입은행, 투자펀드 등과 일부 기능이 중복되기도 함
적용규정	· 공적기관이기는 하나, 다음과 같은 민간부문관련 규정 적용 ① DFI의 PSI는 시장 또는 시장유사 조건으로 수익성이 있는 기업에게 제공 ② DFI는 기존(또는 잠재적) 상업금융 기반을 약화시키지 않아야 하며, 시장이 미약한 곳에 대해 새로운 금융이 유입될 수 있도록 PSI 제공 ③ DFI는 향후 지속적인 민간투자가 가능하도록 개도국 내 실질적인 상업성 가능여부 제시 ※ 2013년 마련된 'DFI 지침서'를 준용 (본 장 제3절 참고)
소유구조 (지분형태)	· 100% 정부소유, PPP 구조, 민간소유의 형태로 구성되며, DAC 통계상 공적지분이 50% 이상일 경우 공적기관으로 인정 ① 100% 정부소유 : 벨기에 BIO, 덴마크 IFU, 독일 DEG, 일본 JBIC, 한국 KEXIM, 노르웨이 Norfund, 스웨덴 Swedfund, 스위스 SIFEM, 영국 CDC, 미국 OPIC ② PPP 구조 : 벨기에 SBI(공적 63%), 핀란드 Finnfund(공적 92%), 프랑스 Proparco(공적 70%)*, 이탈리아 SIMEST(대부분 공적), 네덜란드 FMO(공적 51%), 포르투갈 SOFID(공적 60%), 스페인 Cofides(공적 54%) ③ 민간소유 : 오스트리아 OeEB** * 공적지분 중 13%는 수원국 정부 지분으로 구성 ** 정보보증이 존재
지배구조 (거버넌스)	· 독립기관으로 활동 · 주주가 설립목적 및 정관 등을 규정*, 이사회가 감독 및 경영관리 * 정무기관과의 설립목적 연계성 ① 정부 개발전략·외교정책과 연계 : 영국 CDC ② 재무부 정책과 연계 : 미국 OPIC ③ 공공기관 개발목적과 연계 : 독일 DEG (KfW 산하) ④ 다수기관 소유로 특정 연계성 부재 : 스페인 Cofides
설립목적 (mandate)	· 개발목적 · 일부 기관의 경우 자국기업과의 연계성 제시* * 다음과 같은 예시가 있으며, 이런 경우 양허적 조건을 충족하더라도 ODA로 계상되지 못함으로 인해, DFI 활동에 대한 계수(co-efficient) 적용의 필요성이 제기됨 ① 자국기업과의 협조융자(co-financing)가 필수조건으로 제시 ② 전통적 수출신용·보험과 수입자금대출(import loans)과 연계
지원대상	· ODA 수원대상 개도국 지원형, ODA 수원 비대상 개도국 지원형, 모든 국가 지원형(SIMEST)* * ODA 수원 비대상 개도국 및 모든 국가(선진국 포함)를 지원하는 경우에 대해 ODA 수원대상국에 대한 지원 비율(pro-rata attribution)만을 ODA로 인정해야 한다는 조건이 제시됨

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2015: 8-10

(2) DFI의 역할 및 효과

DFI는 공적재원과 민간투자를 연계하여 개도국 내 민간기업의 자금흐름을 지원하고 일자리 창출 및 기업성장에 기반한 경제개발을 지원하는 역할을 한다 (임소진, 2015b). 또한 DFI의 공적기관의 성격으로 인해 환경·사회·지배 구조(ESG)²¹⁾ 정책을 민간투자에 통합시켜 개도국 개발에 긍정적 효과를 가져오는 역할을 하기도 한다 (Valentine, 2013).

따라서 DFI는 개도국 민간부문 지원을 통해 개도국 내 고용창출을 증가시켜 개도국 경제성장에 이바지하면서, 동시에 환경 및 사회문제를 고려한 개발효과를 가져온다고 할 수 있다. 그 외에도 DFI는 시장이 발달하지 않은 개도국 또는 신흥금융시장에 공적자금을 지원, 민간투자로 감당하기 어려운 위험요소를 완화시키거나 일정 위험을 민간투자기관과 분담하여 개도국 내 민간투자가 활성화 될 수 있는 효과를 가져오기도 한다 (Romero and Van de Poel, 2014).

(3) DFI 지침서 (DFI Guidance)²²⁾

DFI의 특징 중 공여국 자국기업과의 연계부분과 관련하여, DFI가 자국기업들의 조세피난처 사용을 위한 수단으로 악용되고 있으며, 이 과정에서 개도국 내 조세동원에 악영향을 끼치고 있다는 비판이 있기도 하다. 따라서 대부분의 DFI는 조세피난처 사용에 대한 내부기준을 마련하고 있기는 하나, 자세한 내용은 공개되고 있지 않다 (Vervynckt, 2014).

이러한 부작용에도 불구하고 DFI가 최근 개발협력 논의에서 각광받기 시작한 이유는 ① TOSSD 논의와 ② 개도국 내 고용창출을 통한 경제성장을 위해 민간부문에 대한 투자의 중요성이 부각되고, ③ 반복되는 국제 금융위기 및 공여국 재정위기로 인한 공적재원 유입 감소에 대한 대처방안이 필요해졌기 때문이다.

이에 따라 2013년에는 DFI의 양허성 성격을 규정하고 활동원칙을 제시하는 지침서(DFI Guidance)가 마련되기도 하였다. DFI 지침서는 2012년 합의된 다자개발은행(MDBs)²³⁾ 민간부문 지원원칙(MDB Principles to Support Sustainable Private Sector Operations)을 바탕으로 민간부문 라운드테이블(Private Sector Roundtable)에 의해 작성되었으며, 개발효과를 수반한 개도국 내 민간투자를 활성화시키는 동시에 시장왜곡을 최소화하기 위한 의도를 내포하고 있다 (Private Sector Roundtable, 2013).

이 지침서는 DFI의 재원이 ‘양허적 금융 (concessional finance)’이어야 한다는 조항을 제시하고 있다. 양허적 금융이란 ① 대출, 보증, 지분투자 등 금융상품으로 이루어지며, ② 시장조달보다 명확히 좋은 조건으로 제공되는 성격을 가진다. 다만, 개도국 시장에서의 ‘시장금리(market rate)’가 명확히 제시될 수 있는 것은 아니므로 시장 조달보다 좋은 조건이 양허적이라는 것을 정량적으로 정의하는 어려움이 따르기도 한다. 즉, DFI가 제공하는 양허적 금융의 ‘양허성 (concessionality)’은 ODA 정의에서 의미하는 양허성 보다 광의의 개념으로 사용된다고 할 수 있다.

21) Environmental, Social Matters and Governance

22) 본 절의 내용은 'Private Sector Roundtable (2013). DFI Guidance for Using Investment Concessional Finance in Private Sector Operations.'를 바탕으로 작성되었다.

23) Multilateral Development Banks

DFI 지침서는 양허적 금융을 구성하기 위한 ① 추가성 (additionality), ② 민간참여 유도 (crowding-in), ③ 상업적 지속가능성 (commercial sustainability), ④ 시장강화 (reinforcing markets), ⑤ 질적기준 제고 (promoting high standards)라는 5대 원칙을 제시한다. 이 5대 원칙은 2012년에 합의된 ‘MDB 민간부문 지원원칙’²⁴⁾ 을 기반으로 하고 있다. DFI 지침서에서 정의된 양허적 금융 구성을 위한 5대 원칙은 표 4와 같이 정리할 수 있다.

<표 4> DFI 지침서의 양허적 금융 구성을 위한 5대 원칙

5대 원칙	정의
추가성 (additionality)	· 양허적 금융은 민간금융이 진출할 수 없는 시장, 분야, 지역에 제공
민간참여 유도 (crowding-in)	· 민간투자가 상업적 성공이 어려운 부분을 채워줌으로써 민간참여 유도 (레버지리 효과 최대화) · 다만 시장왜곡이 이루어지지 않도록 최소한의 양허성 제공 (최소양허성 원칙)
상업적 지속가능성 (commercial sustainability)	· 공적재원에 대한 의존을 최소화하여 상업적 지속가능성이 가능하도록 구성
시장강화 (reinforcing markets)	· 시장 실패에 대한 효과적·효율적인 대처 및 부당한 시장왜곡과 민간금융 구축 가능성을 최소화하도록 구조화(structured) · 시장참여자에 대한 인센티브 제공방식은 시장원리에 부합
질적기준 제고 (promoting high standards)	· 기업지배구조(corporate governance), 환경 및 사회적 기준, 투명성, 청렴경영(integrity) 등을 포함한 기준의 질적 제고

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : Private Sector Roundtable, 2013

DFI 지침서는 ① 증여 (grant), ② 대출 (debt instruments), ③ 위험완화 (risk mitigation), ④ 지분투자 (equity)와 같은 4대 주요 양허적 금융을 규정하여 표 5와 같이 정의하고 있다. 이는 일반적인 금융상품과 DFI를 통해 이루어지는 양허적 성격의 금융상품을 구분하고자 하는 의도로 파악된다.

<표 5> DFI 지침서의 4대 주요 양허적 금융

4대 양허적 금융	정의
증여 (grant)	· 자본지출(Capex) 또는 운영자금에 대한 보조금(이자율 보조, 결과 또는 성과기반 지출 등) 형태로 제공
대출 (debt instruments)	· 일반시장 대출보다 금리, 수수료, 상환기간, 거치기간이 유리하거나 담보 및 상환순위가 불리한 조건으로 제공되는 양허적 대출
위험완화 (risk mitigation)	· 상업금융기관의 대출 또는 보험보수가 불가능한 고위험성 투자에 대한 위험완화 수단 (부분신용보증, 위험분담, 구조화 대출펀드(structured debt funds), 증권화(securitizations) 등) · 양허적 금융에서 의미하는 지분투자란 위험수준 대비 낮은 기대수익률을 감수하거나, 상업적 투자보다 높은 가격조건으로 지분매수가 이루어지는 경우를 의미 (이를 통해 일반 민간투자자의 신규참여를 유도하는 범위내에서 양허성 인정)
지분투자 (equity)	· 양허적 지분투자는 자본구조상 상환순위가 후순위인 점을 활용하여 사업의 부채비율을 개선, 추가차입을 통한 자금조달이 가능하다는 장점이 있음

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : Private Sector Roundtable, 2013

이러한 DFI 지침서는 최근 TOSSD 확정을 위한 DFI의 ODA 측정논의의 전제조건으로 자리잡고 있다.

24) MDB Principles to Support Sustainable Private Sector Operations

4. 한국 개발협력의 향후 과제

앞에서 살펴본 것과 같이, 국제사회는 이제 그동안 비-ODA 흐름으로만 여겨졌던 PSI의 개발협력에 대한 역할과 가치를 인정하고, 위험이 높은 개도국 시장에 유입되는 민간금융을 유인하는 공적재원의 노력을 ODA로 인정해주려는 움직임에 박차를 가하고 있다. 그러나 한국의 개발협력은 아직까지 유·무상 ODA 패러다임 내에서 움직이고 있어 이러한 국제사회의 움직임에 발빠른 대처에 한계가 있다고 할 수 있다. 이는 아마도 국내에는 ODA를 실행하는 원조기관만 있을 뿐 PSI를 이용하여 개도국 민간부문을 주요 목적으로 지원하는 순수(bona fide) DFI 같은 기관이 부재하기 때문일 수도 있다.

그러나 자세히 들여다보면 국내에도 DFI의 기능할 수행할 수 있는 수출입은행과 같은 기관이 마련되어 있다. 앞서서도 언급하였듯이, OECD DAC은 한국수출입은행에 이미 DFI와 비슷한 활동 내역이 있음을 언급한 바 있다. 실제 유럽 DFI의 해외투자 금융지원 활동은 한국수출입은행의 해외사업금융 및 자본투자의 기능과 목적 면에서 유사한 성격을 보인다. 따라서 향후 한국정부는 수출입은행과 같은 기관의 DFI 기능을 살려 PSI를 활용한 개도국 민간자원을 강화하여 한국 개발협력의 지원수단을 다양화할 수 있다.

캐나다의 경우, DFI를 캐나다 ECA인 캐나다 수출개발공사(EDC)²⁵⁾의 산하기능으로 설립하여 자국과 개도국 간 무역 및 투자기반 활성화를 의도하고 있다 (대외경제협력기금, 2015). 이탈리아의 경우, 공적자금으로 국내 기업을 지원하던 개발은행(CDP)²⁶⁾이 개도국 민간기업을 지원하는 DFI 역할을 같이 할 수 있도록 기관의 성격 및 국가법을 개정하였다 (CDP, 2015). 이러한 변화에 대해 2015년 7월 에티오피아 아디스아바바에서 열린 제3회 개발자원 총회에서 유럽 원조기관 및 DFI 담당자들은 변화하는 시대에 빠르게 적응하는 모습이라고 긍정적으로 평가한 바 있다.

한국 역시 구시대적 패러다임을 탈피하고 타 공여국의 기존 운영모델을 넘어서는 혁신적인 운영체제를 모색할 필요가 있다. 현재 한국의 유·무상 원조 분리현상은 전 세계에서 유일한 운영형태이다. 예를 들어, 유상원조(양허성 차관)를 제공하는 유수 국가들의 경우, 유·무상의 구분이 아니라 금융협력과 기술협력을 구분하여 운영하거나 (독일, 프랑스, 이탈리아), 유·무상 원조와 기술협력을 별도로 구분하여 (일본) 운영하고 있다. 따라서 이들에게는 최근 논의되고 있는 PSI를 활용하는 것이 우리의 상황보다는 용이하다고 할 수 있다.

이에 한국은 수출입은행을 통해 유상원조를 의미하는 대외경제협력기금(EDCF)²⁷⁾을 제공하는 동시에 DFI의 역할도 수행하고 있기 때문에, 최근 이탈리아의 개발은행과 DFI가 병합된 형태보다 한 단계 더 나아간 ECA와 DFI 및 원조기관의 형태가 통합적으로 운영되면서 금융협력의 시너지 효과를 창출할 수 있을 것으로 보인다. 즉, ECA, DFI, EDCF 활동을 종합적으로 제공함에 따라 대 개도국 정부 및 민간부문을 모두 지원하는 동시에 우리 기업의 해외진출도 가속화하는 부수적인 효과를 기대할 수 있다 (win-win 효과). 따라서 본 이슈페이퍼는 이러한 한국 개발협력의 발전가능성을 제안하면서 향후 한국의 변화하는 모습이 국제사회의 흐름에 발맞추어 이루어질 수 있기를 기대해 본다.

25) Export Development Canada

26) Cassa depositi e prestiti

27) Economic Development Cooperation Fund