

발간 등록 번호

11-B260003-000142-14

Making a better world together

9호 | 2013.5월

개발협력 정책과 이슈

국제사회의 혁신적 개발자원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점



contents

목 차

1. 개발자원 확대 및 혁신적 개발자원 논의의 등장 배경

2. 혁신적 개발자원의 정의 및 유형

- 2.1. 개도국 유입 자원의 유형과 개발자원의 개념
- 2.2. 혁신적 개발자원
- 2.3. 혁신적 개발자원의 유형

3. 주요 공여국 사례

- 3.1. 원조체계와 원조유형
- 3.2. 혁신적 개발자원 활용 사례

4. 우리나라 ODA 정책에 주는 시사점

- 4.1. 혁신적 수단과 민간자원 활용의 이점과 유의점
- 4.2. 정책 제언

참고문헌

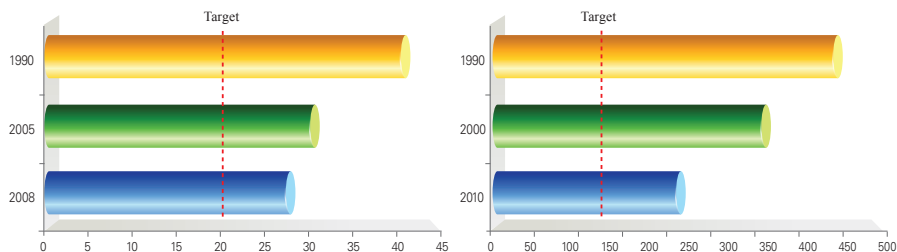
Abstract:

새천년개발목표 달성 및 최빈국 빈곤문제에 대한 시의 적절한 대응을 위해서는 개발재원의 증가가 필요하다는 인식 아래 최근 국제사회에서는 이에 대한 논의가 확대되고 있다. 특히 전통적인 자원(무상원조, 차관)외에 추가적 재원을 개발해야 한다는 측면에서 민간재원에 대한 관심과 활용 사례가 증가하고 있다. 실제로 프랑스를 비롯한 공여국들은 보증, 지분투자 등을 통해 민간재원을 개발협력 사업에 사용하고 있으며 이외에도 다양한 혁신적 개발재원이 국제사회의 공조 가운데 추진되고 있다.

하지만 이와 같은 민간재원의 활용은 개발재원의 확대라는 측면의 이점에도 불구하고, 민간재원의 특성상 변동성이 크고 ODA로 계상되는 않는다는 점, 그리고 경제인프라나 중소득국에 원조가 편향되는 현상 등의 문제도 아울러 갖고 있다. 본 연구는 혁신적 재원을 사용하고 있는 대표적 경우로 프랑스의 사례를 살펴보고, 이러한 수단이 개발재원의 확대라는 이점과 함께 동시에 어떠한 유의점을 지니고 있는지 살펴봄으로써 우리나라 ODA 정책에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

1. 개발자원 확대 및 혁신적 개발자원 논의의 등장 배경

2000년 189개 UN회원국의 서명으로 새천년개발목표(MDGs)가 수립되었고, 이후 이를 달성하기 위한 국제사회의 노력으로 개발도상국 개발에 있어서 많은 진전이 있었다. 예를 들면 MDGs의 주요 목표인 하루 1.25달러 미만으로 생활하는 인구 비중 및 모성사망률이 [그림 1]과 같이 감소하였고, 교육, 양성 평등, 어린이사망률, HIV/AIDS와 말라리아, 지속 가능한 환경확보 등의 MDGs 전분야에 걸쳐 진전이 있었다(United Nations, 2012). 하지만 2015년까지 MDGs 목표를 달성하기에는 아직 산적해 있는 과제가 많은데, 그 중 하나는 어떻게 하면 개발도상국의 발전을 지원할 수 있는 개발재원을 확대하느냐 이다. 개발자원 확대에 관한 논의는 2002년 멕시코 몬테레이에서 개최된 ‘UN 개발 자원 국제회의(International Conference on Financing for Development)’를 통해 본격적으로 시작되었다.

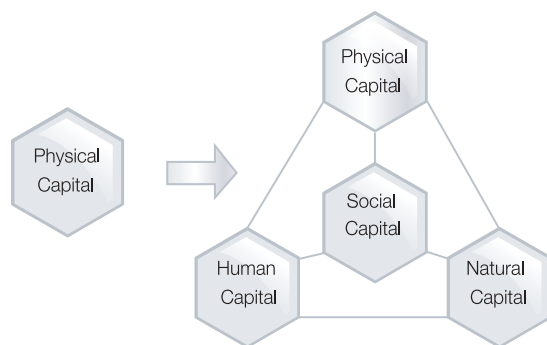


[그림 1] 감소하는 절대빈곤¹⁾과 모성사망률²⁾

이 회의에서는 새천년개발목표 달성을 위해 개발재원의 확대 방안을 제시하는 몬테레이 합의문(Monterrey Consensus)이 도출되었다. 본 합의문은 여섯 가지 내용으로 이루어져 있는데, 1) 수원국가내의 개발재원 활용, 2) 국외 자원 활용, 3) 수원국의 무역역량 증진, 4) 국제적인 자본 및 기술 협력, 5) 부채탕감, 6) 국제 통화·금융·무역 시스템의 일관성 제고가 그것이다(United Nations, 2003). 동 합의문에서는 특히 국외 자원의 활용 방안으로 해외의 생산적인 자본이 투자될 수 있도록 개도국들이 투명하고 안정적이며 예측 가능한 투자환경을 조성해야 한다는 것이 강조되었으며, 수출신용, 협동융자, 벤처 캐피탈, 보증 등의 민간재원 활용을 위한 수단이 제시됨과 아울러 공적재원과 민간재원을 결합한 새로운 메커니즘의 사업유형을 도입할 필요성이 주장되었다. 또한 이와 같은 개발재원 확대의 논의 가운데, 개발재원을 기존의 물리적 자본 투입으로만 바라보던 시각에서 벗어나, 물리적 자본, 사회적 자본, 인적 자본, 자연 자본(Natural Capital)의 통합적 관점에서의 접근법이 강조되었다(Picciotto, 2002).

이처럼 개발재원의 범위를 확대해야 한다는 논의가 확산되면서, 주로 G8이나 유럽연합을 주축으로 논의되던 ‘혁신적인 개발재원(Innovative sources of development finance)’에 대해 전 세계적 차원에서 관심을 기울여야 한다는 국제적인 공감대가 형성되었다(ECDPM, 2012; OECD, 2009). 이에 2004년 제

1) 하루 1.25달러 미만으로 생활하는 인구 비중(단위:퍼센트), 중국은 제외
2) 단위: 신생아 10만 명 출생당 모성 사망수(15-49세 여성)

[그림 2] 개발자원 범위의 확대 ³⁾

네바에서는 브라질, 칠레, 프랑스의 대통령 및 UN사무총장이 공동으로 새로운 개발자원 확대를 위한 국제적인 커뮤니티 설립을 촉구하였으며, 같은 해 9월에는 개발자원을 위한 연대 기금(Solidarity Levies to Fund Development)에 대한 정책 문서가 발간되어 보건의료와 에이즈 퇴치 사업에 대한 혁신적 개발자원의 우선적 활용이 제시되었다. 2005년 세계정상회담에서는 개발자원 확대에 관한 논의가 있었고, 같은 해 9월 UN에서는 혁신적 개발자원을 위한 선언문에 회원국들이 서명하였으며, 혁신적 개발자원을 위한 리딩그룹(Leading Group on Solidarity Levies, 이후 Pilot Group on Innovative Financing for Development로 변경)이 창설되었다.

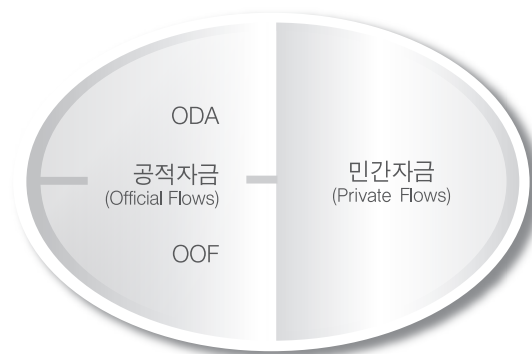
이후 2008년 도하에서는 개발자원국제회의(International Conference on Financing for Development)가 개최되어 혁신적 자원의 활용을 확대하기 위한 방안이 구체적으로 논의되었고, 이에 따라 개발자원에 관한 도하선언문(Doha Declaration on Financing for Development)이 채택되었다. 도하선언문은 몬테레이 합의 이후 혁신적 개발자원의 개발과 활용 측면에서 상당한 진보가 있었다고 평가하면서 혁신적 개발자원 이니셔티브의 확대를 촉구하는 동시에 혁신적 자원이 전통적 자원의 대체재가 되어서는 안 된다는 점도 분명히 하였다(United Nations, 2009a).

3) 출처: Picciotto (2002)를 참고하여
저자 재구성

2. 혁신적 개발재원의 정의 및 유형

2.1. 개도국 유입 재원의 유형과 개발재원의 개념

다음의 그림과 같이 개발도상국으로 유입되는 자본은 크게 공적자본과 민간자본으로 나뉜다. 그리고 이들 중에서 개도국의 빈곤해소와 개발목표를 위해 사용되거나 사용될 수 있는 모든 재원을 가리켜 ‘개발재원’이라고 하며, 따라서 개발재원은 개도국 개발을 위해 사용되는 공적재원과 민간재원 그리고 수원국 내 자원과 수원국외 자원까지 모두 포함하는 개념이다(대외경제정책연구원, 2011; Greenhill & Prizzon, 2012).



[그림 3] 개발도상국으로 유입되는 재원의 유형⁴⁾

특히 개발을 목적으로 사용되는 공적재원을 일컬어 ‘공적개발재원(Official Development Finance, 이하 ODF)’이라고 하는데, OECD에 따르면 ODF는 양자간 ODA, 다자간 무상원조, 다자간 양허성 및 비양허성 차관, 그리고 ODA요건에는 부합되지으나 개발 목적으로 사용되는 OOF를 폭넓게 포함하는 개념이라고 명시하고 있다(OECD DAC Glossary).

4) 출처: OECD Statistics의 분류 기준



[그림 4] 공적개발재원(ODF)의 개념

OECD DAC에서는 공여국 정부에 의해 제공되는 공적재원 중에서 수원국 개발 목적으로 사용되며 증여율이 최소 25% 이상인 경우에 ODA로 인정하고 있으며, ODA 조건을 충족하지 못하는 공적자본은 ‘Other Official Flows (OOF)’라고 하여 ODA와 엄격히 구분하고 있다. 즉 OOF는 자금의 주요 목적이 개도국의 개발이 아니거나, 증여율 기준을 충족하지 못하는 공적재원을 의미한다 (OECD, 2008b).

2.2. 혁신적 개발재원

무상원조와 차관과 같은 전통적인 개발재원이 있는가 하면 이에 상대되는 개념으로서 새로운 형태의 개발재원이라는 측면에서 혁신적 개발재원이라는 용어가 등장했다. 현재 국제사회에서는 이러한 혁신적 개발재원에 대한 관심이 점차 확대되고 있고 이를 활용한 사업의 유형도 다양화되고 있는 추세인데, 아직 어느 범위까지를 혁신적 개발재원으로 봐야 하는지에 대해서는 국제사회에서 명확히 합의된 바가 없다. 이에 따라 국가나 공여기관별로 혁신적 개발재원 및 수단에 대해서 그 범위 및 분류 프레임이 서로 상이한 상황이다.

예를 들어, OECD DAC의 경우에는 혁신적 개발재원을 “공공 또는 민간 부분에 의한 기존의 전통적인 접근법과는 다른 개발 목적의 자금 조달 수단 또는 개발을 촉진하기 위한 활동의 결합된 메커니즘”이라고 정의하고 있으며, 이를

1) 새로운 접근법(민간과 공적 자원의 통합), 2) 새로운 자금 조달 방법, 3) 새로운 인센티브의 세가지 유형으로 제시하고 있다(OECD, 2009). 이외에도 자원의 출처에 따라 국내자원, 국제자원, 혁신적 자원으로 분류한 연구도 있다(대외경제정책연구원, 2011).

그런데 여기서 혁신적이란 의미는 상대적인 개념이기 때문에 (대외경제정책연구원, 2011), 개발재원은 이들 자원간의 상대적인 혁신성 정도에 따라 전통적 자원과 혁신적 자원으로 구분된다. 따라서 [표 1]과 같이 무상원조와 양허성 및 비양허성 차관은 전통적 자원으로 보는 반면, ‘새로운’ 자원조달 수단 또는 ‘새로운’ 자원 활용수단들은 혁신적 자원으로 분류되고 있다. 또한 개발협력 외 분야에서 이미 활용되고 있던 수단일지라도 개발협력 분야에서 새롭게 활용될 경우 이들 수단들도 혁신적 자원으로 인정되는데, 대표적인 예로는 보증(Guarantee)이나 지분투자(Equity Investment)가 있다(United Nations, 2009). 특히 보증이나 지분투자는 민간자원을 조달하거나 또는 조달된 자원이 수원국의 민간 부문 개발을 위해 사용되도록 하는 역할을 하고 있어, 세계은행과 ADB와 같은 다자간 기관 및 프랑스 AFD와 독일 KfW 등의 양자간 기관에서도 활용하고 있다.

[표 1] 전통적 자원과 혁신적 자원⁵⁾

전통적 자원	
무상원조, 양허성 및 비양허성 차관	
혁신적 자원	
자원조달 수단	➔ 신흥공여국에 의한 ODA ➔ 연대기금(ex. 항공권연대기금) ➔ 개발자원을 위한 복권(lottery) ➔ 은닉자산회수 ➔ 민간을 포함한 합동자원 조달 ➔ 채권 ➔ 조기집행 ODA ➔ 탄소 기금

5) 출처: World Bank (2009)를 참고하여
저자 재구성

재원활용 수단	→ 경기상쇄형 차관 → 채무스왑 → 사회개발 및 인프라 사업에 민간 참여 → 통화스왑 등의 수원국 경제위기 발생시 지원 수단 → 현지 통화 차관, 보증, 투자위험 경감 수단들 → 민간 보험 시장 → AMC (Advance Market Commitments, 앞으로 생산될 제품의 가격을 보증해 주거나 구입을 보증) → Copayment (개발 목적으로 개발되는 백신이나 의약품 등의 일부 금액을 지불)
------------	--

2.3. 혁신적 개발재원의 유형

혁신적 개발재원 분류는 [표 1]과 같이 자금 조달 방법 및 재원 사용 방법에 따라 2가지로 분류하기도 하는데(ECDPM, 2012), 세계은행의 경우에는 재원의 출처 및 사업 대상에 따라 2 × 2 매트릭스 프레임을 통해 혁신적 개발재원의 분류를 위한 체계적인 기준을 제시하였다(World Bank, 2009).



[그림 5] 혁신적 개발재원의 유형

유형1. 기관참여 민관협력(PPP)

인프라 등 공공 분야의 개발협력 사업에서 공여국의 공적재원과 민간재원을 함께 활용하는 경우이며, 일반적으로 순수 민간 측면에서는 투자 가치가 적어 공적재원이 함께 투입될 경우에만 비로소 민간도 참여할 유인이 발생하는 영역에 적합한 수단이다. 이 경우에는 공적자본의 투입량 보다 오히려 민간자본의 투입 규모가 더 큰 경우가 많은데, 민간자본은 ODA로 계상되지 않아 민간 재원을 조달하기 위한 공적재원의 역할이 제대로 평가되지 못한다는 문제가 있다. 그리고 이처럼 ODA로 계상되지 못하는 문제는 공여기관이 이러한 수단을 적극적으로 활용하는데 장애요인으로 작용하고 있다(ECDPM, 2012).

한편 공여기관이 채권 발행을 통해 민간으로부터의 자본을 조달하고, 이를 개발협력 사용에 활용하는 유형도 있는데, 국제면역금융기구(International Finance Facility for Immunization, IFFIM)의 ‘백신 및 면역을 위한 국제 연대(Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI)’는 그 대표적인 예이다. 이를 통해 국제면역금융기구는 2012년 기준으로 34억 달러 규모의 재원을 조달한 바 있다. 하지만 이 방법은 공여기관이 미래에 채권을 매입하는 시점에서야 비로소 ODA로 계상된다는 한계점이 있다(UNDP, 2012).

유형2. 연대형(Solidarity) 메커니즘

연대형 메커니즘은 공적으로 조달된 재원을 공공 사업에 사용하는 경우로, 이는 일반적으로 ODA에 포함되는 자원이다. 이러한 혁신적 자원의 대표적인 예로 항공권 연대기금이 있는데, 이는 항공기를 이용하는 승객들에게 일정 금액을 기여금으로 부과하고 이를 UNITAID를 통해 개발도상국 특히 최빈국의 빈곤 및 AIDS 등의 질병퇴치를 위해 운영되고 있는 사업을 말한다.

채무스왑(Debt swap)도 연대형 지원 방법의 하나인데, 이는 채무를 변제해주는 대신 수원국으로 하여금 해당 금액을 자국의 환경 보호 사업 등에 투입하도록 하거나 또는 채무를 주식화하도록 하는 방법이다. 대표적으로 개발도상국의 보건 사업을 위해 활용하고 있는 Debt2Health 이니셔티브가 있으며, 이들

개발재원은 ODA로 계상되고 있다. 그 밖에 수원국이 자연재해나 경기 침체 등의 거시경제적 위기 상황에서 유연하게 채무를 상환할 수 있도록 하는 경기 상쇄차관(Counter-cyclical lending)도 연대형 지원에 해당한다(ECDPM, 2012).

유형3. 촉진형(Catalytic) 메커니즘

개발도상국의 민간부문 발전 및 시장 창출을 위해 필요한 민간재원의 투자를 증가시키기 위해 공여국의 공적재원을 촉진제로 사용하는 경우이며, 지분투자, 보증, 수원국 화폐를 기준으로 제공되는 차관 등의 방법이 있다. 이는 민간 영역에 대한 투자 증진을 통해 궁극적으로 수원국 수출역량 개선에 기여할 수 있는 수단이다(UNCTAD, 2011).

공여기관이 보증을 활용해 민간 시장을 성공적으로 창출한 예로는 AMC(Advanced Market Commitment)가 있는데, 이는 백신 제조회사로 하여금 폐렴 백신 개발에 참여하도록 하기 위해 백신의 판매가격을 공여기관이 백신 개발 전에 보증해준 경우이다. 이를 통해 순수 민간 차원에서는 개발될 유인이 적었던 백신이 공적재원의 개입으로 말미암아 개발될 수 있게 된 사례이다(UNDP, 2012). 하지만 이러한 보증은 사업이 실패하는 경우를 제외하고는 실제 자본이 수원국으로 이동하지는 않기 때문에 ODA로 계상되지 않는다.

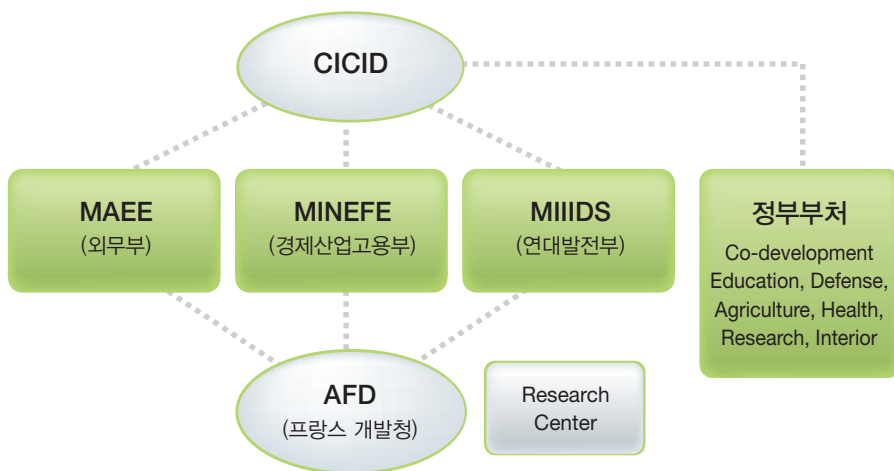
보증과 달리 지분투자의 경우에는 투자 시점에 실제 자본의 이동이 있기 때문에 ODA로 계상될 수 있지만, 투자 기간 이후 자본이 회수되는 시점에는 다시 Net ODA에서 차감시킨다. 지분투자는 회사의 경영권에는 영향을 미치는 않는 수준의 투자인 경우에만 ODA로 인정되기 때문에 투자 규모가 크지 않아야 한다. 또한 해당 기업의 성과에 따라 발생하는 배당금 때문에 ODA금액이 차감될 수 있기 때문에 오히려 투자를 받은 기업이 실패할수록 공여기관 입장에서는 ODA 규모가 커지는 모순적인 상황이 발생한다. 이러한 문제 때문에 공적재원에 의한 지분투자는 일반적으로 ODA가 아니라 OOF로 분류하고 있다(ECDPM, 2012).

3. 주요 공여국 사례 : 프랑스

3.1. 원조체계와 원조 유형

프랑스는 주요 원조 수행기관으로 프랑스 개발청(Agence Française de Développement, 이하 AFD)을 두고 있는데, AFD는 프랑스 원조 수행의 중추적 기관으로 점차 그 역할이 확대되고 있는 추세이다. AFD의 사업 범위는 개발 프로젝트와 프로그램을 위한 차관, 보증, 지분투자를 제공함과 아울러 기술적 지원을 하고 있으며, 전략 수립과 연구 기능을 확대하며 지적 역량을 강화하고 있다. 하지만 프랑스의 원조(foreign aid)에서 31%만을 AFD가 담당하고 있어 DAC 동료검토(Peer Review)는 프랑스의 정부부처간 분절화된 원조 체계가 원조의 비효율성을 야기하고 있다고 지적한 바 있다(AFD, 2012; OECD, 2008).

프랑스는 원조를 전담하는 정부부처가 없기 때문에 국제협력과 개발에 관여하는 각부처 상호간 위원회(CICID)를 설립하고, CICID를 통한 연 2차례의 관련 부



[그림 6] 프랑스의 원조기관 시스템 6)

6) 출처: OECD (2008)을 참고하여 저자 재구성

처간 회의를 통해 원조전략, 목표, 중점협력지역 등을 선정하고 있으며, CICA 에는 외교부, 경제산업고용부, 연대발전부(2007년 신설) 그리고 원조 수행기관 인 AFD가 참여하고 있다.

프랑스의 ODA 구성을 살펴보면, 무상이 차지하는 비중이 순지출(Net disbursement) 기준으로 80.6%, 총지출(Gross disbursement) 기준으로 72.6% 에 달해 무상 비중이 월등히 높다(OECD DAC Statistics, 2011년 기준). AFD는 무·유상 ODA를 비롯하여 OOF로 분류되는 재원도 제공하고 있는데, AFD의 사업규모는 약 68.9억 유로(2011년 기준)이며, 이는 차관, 무상원조 및 보조금 (Grants & Subsidies), 보증, 지분투자의 형태로 제공되고 있다. 이 중 차관이 차지하는 비중은 84.1%, 부채탕감은 4.6%, 보증은 4.7%, 지분투자는 2%를 차지하였고, 무상원조 및 보조금은 4.5%를 차지한다(AFD, 2012).

3.2. 혁신적 개발재원 활용 사례 (프랑스 AFD)

3.2.1. 보증

AFD에서 보증을 위해 조성한 펀드는 ARIZ, DOM, FASEP가 있으며, 이중 ARIZ 가 개발도상국의 중소기업을 지원하기 위해 조성된 펀드이다. 개발도상국의 중소기업들은 사업의 성공 가능성이 높지 않아 사업 운영에 필요한 자금을 은행으로부터 얻기가 어렵다. 이에 대응하기 위해 AFD는 현지 은행에게 보증을 제공함으로써 은행이 떠안아야 하는 위험부담을 경감시키고, 이를 통해 수원국의 중소기업들이 필요한 자본을 현지 은행으로부터 대출 받을 수 있게 해주고 있다(AFD, 2010).

AFD는 30개국의 80여개의 금융기관들과 협력하여 ARIZ 펀드를 운영하고 있으며, 주로 아프리카 지역의 사업에 중점을 두고 있다. 특히 사하라이남 아프리카에서는 국가경제의 90% 이상을 중소기업이 차지하고 있고 그 중 70-80%는 매우 영세한 소규모 기업이기 때문에, AFD는 이러한 중소기업 지원에 집중하고 있다. 2000년 이후로 2,000개 이상의 기업들에게 보증을 제공하였는데, 이는 약 190,000개의 일자리 창출을 의미하는 규모이다(AFD, 2013).

사례 : 타이어 재생공장에 ARIZ펀드를 통한 투자 자금 지원

팔레스타인에 위치한 총 직원 9명의 소규모 타이어 재생공장은 두바이로부터 재생할 타이어를 구입하는 데에 요구되는 사업 초기 투자자금을 은행으로부터 대출 받을 수 있었다. 이는 AFD가 대출금의 50%를 보증하였기 때문에 가능하였는데, 이를 통해 공장은 투자자본을 확보하여 사업을 시작할 수 있었고, 이를 통해 발생한 이윤은 이후 공장 운영 자금으로 재투자되어 공장이 자립할 수 있는 기반이 되었다.

3.2.2. 지분투자

프랑스는 2008년 프랑스 대통령의 남아프리카공화국 방문을 기점으로 2억5천만 유로 규모의 FISEA (Investment and Support Fund for Business in Africa) 펀드를 조성하기로 하였으며, AFD와 그 산하기관 PROPARCO를 통해 사하라 이남 아프리카 지역에 소수지분투자(Minority equity investment)를 제공하고 있다. FISEA의 투자 유형은 크게 두 가지로 나뉘는데, 기업, 은행, 마이크로파이낸스 기관, 인프라 프로젝트 등에 대한 직접 투자를 하거나 다른 투자 펀드에 간접 투자를 하고 있으며 필요에 따라서는 기술지원도 제공하고 있다. FISEA는 주로 전통적인 금융 지원을 받기 어려운 중소기업을 대상으로 한 지분투자를 위한 용도로 사용되고 있으며, 본 자금의 운영은 주로 PROPARCO에서 담당하고 있다. 본 펀드는 매년 5,000만 유로를 투자하여, 향후 5년 동안 약 60개의 프로젝트(프로젝트당 지원 규모는 100만 유로에서 1000만 유로)를 지원할 계획을 갖고 있는데, 이는 아프리카에 10만개 이상의 일자리를 창출할 수 있는 규모이다(AFD, 2009, 2010).

3.2.3. 경기상쇄차관(Counter-Cyclical Loan, CCL)

선진국에 비해 취약한 개발도상국 경제는 외부로부터의 경제 충격 및 자연재해 등에 대해 직·간접적으로 치명적인 영향을 받을 수 있는데, 이는 개발도상국의 수출입을 감소시키고 경제에 급격한 타격을 주어 채무 상황에 있어서 어려움을 겪게 만든다. 이에 대응하기 위해 AFD는 수원국에게 경기상쇄차관을 제공하고 있는데, 수원국의

경제상황에 따라 상환 기간을 유연하게 조정해주고 있다. 세네갈, 모잠비크, 탄자니아, 부키나파소, 말리 등의 주로 아프리카 개발도상국들에게 경기상쇄차관을 제공하였다(AFD, 2010).

4. 우리나라 ODA 정책에 주는 시사점

4.1. 혁신적 수단과 민간재원 활용의 이점과 유의점

새천년개발목표 달성을 비롯하여 기후변화 문제 등에 적시에 대응하기 위해서는 기존의 ODA 규모를 확대해야 함을 물론 추가적 재원을 마련해야 한다는 점에 있어서는 국제사회의 이견이 없다. 이러한 맥락에서 혁신적 개발재원은 기존의 전통적 원조처럼 공적자금에 제한되지 않고, 공적자금을 활용해 개발협력 사업에 민간재원을 조달하고 이를 수원국 개발에 활용하는 역할을 하고 있어 개발재원 확대 및 다양화에 상당한 기여를 할 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 알려져 있다. 특히 지분투자나 보증 등의 민간재원 조달 및 사용 메커니즘은 현재 세계은행이나 ADB 그리고 프랑스 AFD와 독일 KfW 등의 공여기관에서 활용하고 있는 수단인데, 수원국의 불안정한 거시경제 및 투자 위험성 등으로 인해 수원국내 또는 수원국외로부터의 적극적인 민간 투자가 없는 상황에서 이는 민간 재원의 투자를 확대하는 촉진제 역할을 하고 있다.⁷⁾ 하지만 이러한 혁신적 개발재원, 특히 민간재원을 개발도상국 개발에 활용하는 것은 다양한 이점을 가지고 있음에도 불구하고 동시에 유의하여야 할 사항도 있어 신중히 접근할 필요가 있다.

유의사항 1 | ODA로 비계상되는 문제

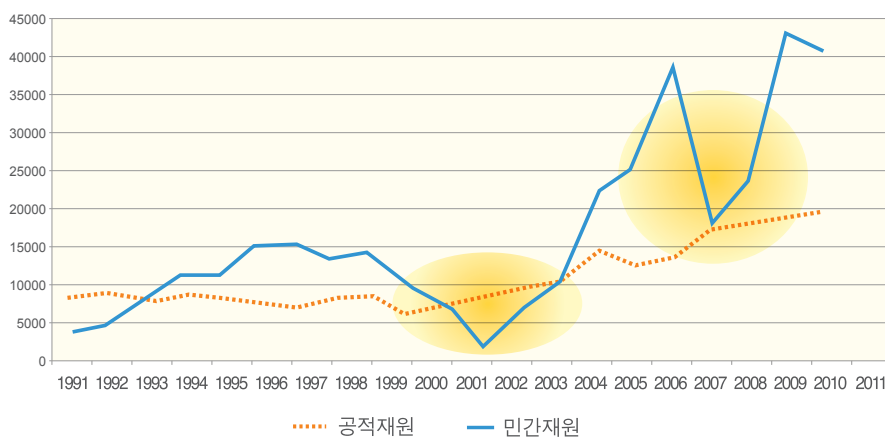
혁신적 개발 재원이 개발도상국의 개발에 대해 갖는 잠재성과 레버리지(Leverage) 효과에도 불구하고 민간재원을 사용할 경우에 이들 민간재원이 ODA로는 계상되지 않기 때문에 공여국들은 이러한 수단을 적극적으로 활용할 인센티브가 부족한 상황이다. 게다가 공적재원을 사용하는 경우에도 실제 자본이 이동하는 시점에 ODA로 계상되기 때문에, 보증이나 채권발행의 경우에

7) 우리는 앞에서 개발도상국 중소기업을 위해 활용되고 있는 프랑스 AFD의 AFZ펀드가 중소기업이 국가경제의 중추적인 역할을 하고 있는 개발도상국 경제구조에서 수원국의 경제발전은 물론 일자리 창출에도 기여하고 있음을 살펴본 바 있다.

는 실제 사업이 개시된 때 보다 이후, 즉 사업실패 등의 이유로 보증 금액을 실제로 제공하는 시점에서야 비로소 ODA로 계상되고 있다. 지분투자의 경우에는 공공부문에 의해 개발을 목적으로 사용되는 자원임에도 불구하고 많은 경우 ODA가 아닌 OOF로 분류되는 문제점이 있다(OECD, 2008b).

유의사항 2 | 민간재원의 변동성

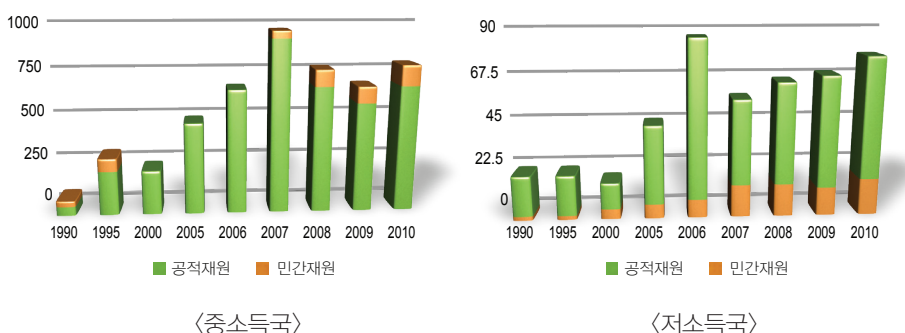
민간재원은 변동성이 커서 개발도상국의 지속가능한 발전을 위해 필요한 안정적인 재원으로서는 한계가 있다. 세계금융위기 이전 2005-07년 동안, 중소득국들(MICs)이 민간으로부터 받은 FDI 규모는 저소득국들(LICs)에 비해 50배 이상이었으며, 장기 민간 차관(long-term private debt)도 100-300배 이상이었다. 이처럼 민간자본의 중소득국으로의 유입은 매년 증가하며 이들 국가의 경제성장에 기여해 왔다. 하지만 중소득국으로의 민간재원 유입은 세계금융위기 발생 이후 급격하게 감소하였는데, 그 규모는 2007-09년 동안 FDI가 약 25% 였고 민간 차관도 약 75% 였다. 이에 따라 중소득국가들은 자본 유입 감소에 따른 경제적 타격을 받을 수 밖에 없었다.



8) 출처 : OECD Statistics 순지출 (net disbursement) 기준, All donors.

[그림 7] 경제위기 시 급감하는 개도국 유입 민간재원 8) (단위: USD Million)

반면에 다음의 [그림8]과 같이 저소득국의 경우에는 민간자원보다는 공적재원에 상대적으로 크게 의존하고 있는데, 이처럼 공적재원에 의존하고 있는 국가들은 세계경제위기 발생시에도 자본 유입을 안정적으로 받을 수 있었다. 실제로 저소득국가에서는 2007년 대비 2009년의 ODA에서 무상원조가 23% 증가하였고, 해외 근로자 송금(remittance)도 꾸준히 증가하여, 금융위기 시기에도 이들 국가로의 순자본유입량은 지속적으로 상승되었다(Adugna et al., 2011).



[그림 8] 1990-2010년 중소득국과 저소득국 별로 유입되는 공적재원과 민간자원 비중⁹⁾

유의사항 3 | 사회인프라에 불충분한 투자

사회인프라 개발이 경제발전을 가속화시키고 발전의 지속가능성을 높인다는 것은 일반적으로 알려진 사실이다. 그러므로 개도국의 개발 및 빈곤감소를 위해서는 경제와 사회 인프라가 균형 있게 발전되어야 한다. 그런데 민간자본을 활용한 개발협력은 주로 경제적 활동 분야에 재원이 집중된다는 한계를 가지고 있다. 실제로 개발도상국의 인프라에 투자되는 민간자본의 절반 이상은 통신 및 전기 등의 분야에 집중되어 있으며, 사회 기본서비스 제공을 위해 필요한 인프라는 민간재원에 의한 투자에서 소외되고 있다(Jacquet, 2004). 예를 들어, 프랑스의 경우에 AFD의 차관은 주로 경제적 활동 분야에 집중되어 있는

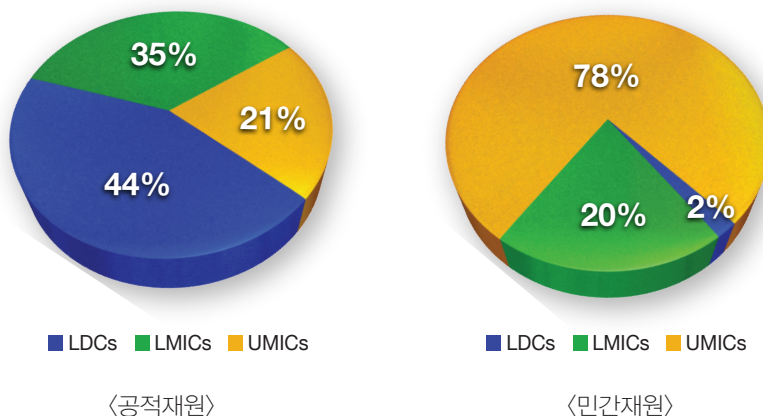
9) 출처: Adugna et al.(2011) 및 OECD DAC Statistics

데, 2011년 AFD는 인프라 및 도시개발 사업에 35%, 산업 및 무역 분야에 26%를 투입하여 경제인프라 분야에 약 61%의 차관을 제공한 반면, 식수&위생 사업에 11%, 환경&천연자원에 10.5%, 농업&식량안보에 5%, 사회서비스(교육, 보건, HIV/AIDS)에 4.5%, 기타분야에 8%만을 제공하였다(AFD, 2012).

1995년 UN사회개발정상회의(WSSD)에서는 20/20 이니셔티브를 채택하고, 공여국들은 원조의 20% 이상을 사회개발 분야에 제공하고 수원국들은 예산의 20%를 사회개발에 지출하기로 합의하였으며, 경제 인프라에 치중된 원조를 경계하고 있다. 뿐만 아니라 MDGs에서도 빈곤퇴치, 교육, 성평등, 보건의료, 환경의 포괄적인 목표를 담고 있기 때문에 경제인프라에 치중된 개발협력은 자칫 MDGs 달성 및 사회개발을 저해할 우려가 있다.

유의사항 4. 중진국에 집중되는 원조

다음 그림처럼 공적재원은 중진국과 최빈국에 고르게 공급되고 있는 반면, 민간재원은 투자환경이 양호한 중진국에 집중되는 경향이 있다.¹⁰⁾



10) 경제수준별 국가분류: 최빈국 (Least Developed Countries, LDCs), 하위중진국(Lower Middle Income Countries, LMICs), 상위중진국 (Upper Middle Income Countries, UMICs).

11) 공적재원은 ODA와 OOF를 합산하여 도출하였으며, 통계출처 : OECD Statistics, 순지출 기준

[그림 8] 2011년 공적 및 민간 자원별 대개도국 유입 현황 ¹¹⁾

실제로 2000-10년 동안 중소득국으로의 해외자본 유입의 60% 이상이 민간 재원이었다. 반면 저소득국의 경우에는 약 60%가 무상원조를 통한 지원 이었다(Aduagna et al., 2011). 특히 사하라이남 아프리카 지역은 민간 차관의 경우에는 규모가 작고 기간도 단기성 차관이 대부분이며, 지분투자가 거의 부재한 상황이어서, 이들 지역에서는 공적재원이 개발재원의 상당한 비중을 차지하고 있다(Ratha et al., 2008).

금융수단을 통해 민간재원을 적극 활용하고 있는 프랑스 AFD의 경우에도 사업 국가의 대부분이 중국, 멕시코, 베트남, 터키 등의 중소득¹²⁾국가에 편중되어 있다. 저소득국가의 경우에는 고채무빈곤국이 될 가능성이 적다고 판단되는 국가들(세네갈, 부르키나파소 등)에만 차관이 제공되고 있으며, 이에 따라 정작 최빈국들은 지원에서 소외되는 결과를 낳고 있다(AFD, 2012)¹³⁾. 독일의 KfW의 경우에도 2011년 기준으로 인도, 중국, 베트남, 브라질에 많은 지원을 하고 있으며 이는 KfW가 개발도상국에 지원하는 전체 예산의 38.6%를 차지하고 있다(KfW, 2011a).

4.2. 정책제언

전통적 자원과 혁신적 자원은 상호보완재

이상에서 살펴본 바와 같이 혁신적 자원은 개발재원을 확대하고 다양화 한다는 측면에서 긍정적으로 평가 받고 있으나 동시에 민간재원을 활용함에 있어서 한계점도 갖고 있다. 예를 들어, 민간재원을 활용하는 혁신적 수단들은 주로 이윤이 발생하는 경제적 활동 분야에 집중되며, 중단기적인 관점에서 이윤 실현이 어려운 의료보건, 교육, 환경 등의 분야나 경제적 수준이 낮은 최빈국으로는 투자가 원활하지 않을 수 있다. 따라서 전통적 자원과 혁신적 자원 중 획일적으로 어떤 재원이 옳은가에 대한 이분법적인 논의는 부적절하며, 각 재원이 갖고 있는 장·단점 특히 자원간의 상호보완적인 특성을 고려하여 이들을 연계하여 사용할 필요가 있다. 아울러 최빈국과 중진국 그리고 경제와 사회의 고른 발전을 위해서는 수원국의 상황에 따라 각 재원이 균형 있게 유입되어야 한다.

12) 프랑스 양자간 ODA의 수원국 순위: 1) DR콩고, 2) 모로코, 3) 콩고, 4) 중국, 5) 코트디부아르, 6) 멕시코, 7) 마요트, 8) 튀니지, 9) 베트남, 10) 터키 (출처: OECD DAC 2010-11 평균, 양자간 Gross ODA 기준)

13) 2006년의 경우에는 아프리카에서 오직 남아프리카공화국, 케냐, 가나만이 차관 제공 적격 국가로 선정되었다.

이와 관련하여 국제사회에서도 혁신적 개발자원과 전통적 개발자원은 상호보완재이며 상호 대체 관계가 아님을 분명히 하고 있는데, UN을 비롯하여 Leading Group on Innovative Financing for Development에서는 혁신적인 개발자원이 전통적인 개발자원의 추가적이고 보완적인 역할을 해야 한다고 수차례 강조한 바 있다.

특히 2009년 OECD의 앙헬 구리아(Angel Gurría) 사무총장은 혁신적 자원이 MDGs 달성을 가속화하는 데에 있어 ODA의 보완재로써 상당한 잠재력을 가지고 있다고 평가하였으며, 2011년 혁신적 개발자원에 대한 UN총회 결의안에서는 혁신적 메커니즘에 의한 자원들이 전통적인 개발자원의 대체재로 받아들여서는 안됨이 재차 강조된 바 있다(UNDP, 2012). 혁신적 자원을 활용하고 있는 AFD에서도 혁신적 자원이 AFD 예산에서 차지하는 비중이 그리 높지 않다는 사실은 혁신적 자원이 전통적 자원을 대체할 성질의 것이 아님을 입증하는 것으로 보아야 할 것이다.

공적자원은 민간투자를 견인하는 역할

현재 개발도상국으로 유입되는 민간자원의 비중은 ODA와 OOF를 포함한 공적자원의 규모를 크게 앞서고 있으며, 개발의 효과를 극대화하기 위해서는 이처럼 상당한 규모의 민간자원을 수원국 개발에 효과적으로 활용할 필요가 있다. 특히 무상원조, 차관, OOF의 공적자원이 민간자원 투자를 견인하는 역할 및 민간 투자의 개발효과 증진을 위한 기반 조성 역할을 해야 한다.

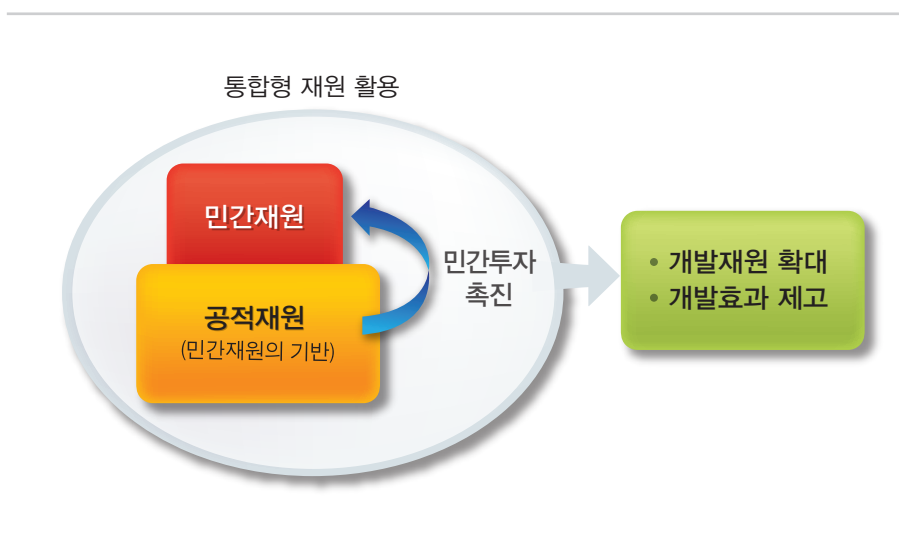
예를 들어 경제 규모가 크지 않은 수원국에서는 중소기업이 경제성장 및 일자리 창출에 중추적인 역할을 함에도 불구하고, 불안정한 거시환경, 불투명한 기업의 성공 가능성 등으로 민간부문이 선뜻 이들 국가에 민간자원을 투자하는 것은 상당한 리스크가 따르는 것이 사실이다(Alfaro et al., 2008).

따라서 이러한 위험 부담을 경감하기 위해서는 중소기업에 필요한 숙련공 양성, 거시적 경제 안정을 위한 거버넌스 및 제도 구축, 기본 인프라 구축 등의 공공재적인 성격이 강한 사업을 무·유상 원조를 통해 제공하여 민간자원이 수원국의 생산적인 활동에 안정적으로 투자될 수 있는 여건을 조성해야 한다.

공적자원(무·유상원조)과 민간재원의 통합형 개발협력 사업

무·유상 원조와 민간재원의 투자효과를 극대화하기 위해서는 각 재원을 개별 사업에 독립적으로 사용하는 것이 아니라 한 사업에 각 재원을 통합적으로 연계하여 제공할 필요가 있다. 프랑스와 일본의 경우에는 AFD와 New JICA로 통합된 원조 수행기관을 통해 무상과 유상원조를 효과적으로 연계하여 사업을 수행하고 있으며, 독일의 경우에는 BMZ라는 개발협력을 위한 정부부처를 통해 일관되고 통합된 원조전략을 수립하고 있다.

하지만 우리나라의 경우, 이들 국가처럼 원조가 통합되어 있지 못하고 분절화되어 있으며, 이에 따라 무·유상 원조 자원과 역량을 통합하여 민간재원을 안정적으로 연계하여 사용하기에는 한계를 가지고 있다. 따라서 향후 우리나라 무·유상원조간 및 공적자원과 민간자원간의 통합과 연계 활성화는 개발자원 확대와 개발효과성 증진에 기여할 것으로 기대된다.



[그림 9] 공적자원과 민간재원의 통합형 개발협력 사업

작성 | ODA연구팀 류승석 상임연구원(pioneeryu@gmail.com)

참고문헌

대외경제정책연구원. (2011). 국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제. 서울: 대외경제정책연구원.

Aduagna et al. (2011). Finance for Development: Trends and opportunities in a changing landscape. CFP Working Paper, (8).

Alfaro et al. (2008). Why doesn't capital flow from rich to poor countries? An empirical investigation. The Review of Economics and Statistics, 90 (2), 347-368.

AFD. (2009). FISEA: Investment and Support Fund for Business in Africa.

AFD. (2010). AFD and Financial Innovations for Development.

AFD. (2012). Annual Report 2012.

AFD. (2013). AFD's Risk-Sharing Mechanism.

ECDPM. (2012). Reporting on Development: ODA and financing for development. European Centre for Development Policy Management.

Greenhill, R., & Prizzon, A. (2012). Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs. London, ODI.

Jacquet, P. (2004). Synergies between ODA and investment in developing countries. Paper presented at the OECD Global Forum on International Investment, New Delhi, India.

KfW. (2011a). Development in Fragile States: Overcoming crises, creating prospects.

KfW. (2011b). FC Development Loans: Need-based financial products.

OECD. (2008a). DAC Peer Review of France.

OECD. (2008b). Factsheet: Is it ODA?

OECD. (2009). Innovative Financing to Fund Development: Progress and prospects.

- OECD. (2013). OECD DAC Glossary. Retrieved 4.8, 2013, from <http://www.oecd.org/dac/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm>
- Picciotto, R. (2002). Development Cooperation and Performance Evaluation: the Monterrey challenge. Washington D.C., World Bank.
- Ratha, D., Mohapatra, S., & Plaza, S. (2008). Beyond Aid: New sources and innovative mechanisms for financing development in Sub-Saharan Africa. Policy Research Working Paper. Washington D.C., World Bank.
- UNCTAD. (2011). Least Developed Countries Report 2010: Towards a new international development architecture for LDCs. Geneva, UNCTAD.
- UNDP. (2012). Innovative Financing for Development: a New model for development finance? New York, UNDP.
- United Nations. (2003). Financing for Development: Monterrey consensus of the international conference on financing for development.
- United Nations. (2009a). Doha Declaration on Financing for Development.
- United Nations. (2009b). Progress Report on Innovative Sources of Development Finance.
- United Nations. (2012). The Millennium Development Goals Report 2012. New York, UN.
- Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. International Affairs, 84(6).
- World Bank. (2009). Innovating Development Finance: From financing sources to financial solutions.
- World Bank. (2012). HIPC MDRI.

연구자료

ODA연구 2013-06-137



KOICA

한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825

Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655

<http://www.koica.go.kr>