POLICY BRIEFING
ISSUE 7 / 2022. 10.

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

연구자료
연구정보 2022-07-080

개발재원과 개발금융기관 관련 최신 동향

개발재원의 의미

개발재원(Development Finance)의 정의를 개발도상국의 지속가능한 경제사회 발전에 필요한 자금으로 본다면, 2000년대 전까지 개발재원문제는 주로 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)의 증액 문제가 지배적이었다고 할 수 있다. 그러나, ODA 증액목표 달성이 어려워지는 반면, 개발을 위해 필요한 재원 규모는 증가하면서 개발재원에 대한 논의는 포괄적으로 개도국의 경제사회 발전을 위해 필요한 재원으로 확장된다.

<개발 재원의 유형>

	국내	국외
공공	조세수입	공적개발원조 (ODA); 기타 공적 자금(OOF) 등
민간	저축, 국내투자	송금, 해외직접투자(FDI), 자선재단 기부금 등

따라서 개발재원은 개도국내공공재원, 개도국외공공재원, 개도국내민간재원, 개도국외민간재원으로 분류될 수 있으며, UN의 개발재원총회(Financing for Development Conference)는 개도국의 수요에 맞춰 개발재원의 양을 증대하고 가용한 개발재원의 효과성을 증대하는 방향을 논의하고 있다. 즉, 개발재원에 관한 논의는 혼합재원이나 민간금융수단(Private Sector Instruments, 이하 PSI)보다 훨씬 더 포괄적이고 광범위하다. 개발재원총회는 개발도상국의 빈곤퇴치와, 경제·사회·환경 개발을 위해 동원 가능한 재원과, 이러한 재원을 조달하기 위해 수행해야 할 노력들을 논의하는 자리로, 2015년 개최된 제3차 개발재원총회 결과물인 아디스아바바행동계획의 경우, 국내공공자원, 국내외적 민간기업과 금융, 국제개발협력, 개발동력으로서의 무역, 부채 및 부채지속가능성, 시스템이슈대응, 과학기술혁신 및 역량강화의 7개 행동영역에 대한 논의를 포함하고 있다.

개발재원과 관련 이러한 다양한 논의 중 가장 활발한 변화가 있는 분야는 민간재원의 동원이다. 개도국으로의 자금흐름에서 ODA가 차지하는 비중은 높지 않으며, 글로벌 경제상황을 고려할 때, 대폭 증액도 어려운 상태이다. 이러한 상황에서 민간의 풍부한 자금을 개도국 투자에 활용하여 개도국의 지속가능한 개발을 이룰 수 있다면, 개도국과 선진국 모두에게 이익이 될 것이다. 따라서, 공여기관들은 OECD에서 ODA의 기준을 확대개편하여, PSI를 활용하였더라도 일정 조건을 충족하면 이 지원을 ODA로 인정해주는 방식을 도입하였고, 총공적개발지원(Total Official Suppport for Sustainable Development, 이하TOSSD)이라는 ODA와 상호보완적인 새로운 통계기준을 도입하여 ODA이외의 다양한 형태의 개도국으로의 개발자금 흐름을 측정하고 있다. 이런 흐름에 부응하여, 일부 공여국들은 개발도상국의 민간부분 발전을 통한 지속가능발전목표 달성을 목적으로 밝히며 양자개발금융기관(Bilateral Development Finance Institution)을 설립하고 있다.

개발금융기관 (Development Finance Institution)

개발금융기관의 정확한 정의와 분류기준은 존재하지 않는다. 다만, 다자개발금융기관은 8개, 양자개발금융기관을 보유한 국가는 16개로 추정된다.

<양자개발금융기관 보유 국가 및 다자개발금융기관>

구분	국가(양자) 및 기관(다자)
양자	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국
다자	ADB(Asian Development Bank), AFDB(African Development Bank), EBRD(European Bank for Reconstruction and Development), EIB(European Investment Bank), IDB(Inter-American Development Bank), ISDB(Islamic Development Bank)

*OECD 홈페이지(oecd.org/development/development-finance-institutions-private-sector-development.htm) 기준으로 작성함.

양자금융기관의 설립목적, 운영방식, 재원은 다양하나, 대부분의 기관이 개도국 민간부문발전과 지속가능한목표달성 기여를 목적으로 밝히고 있다. 대부분 정부부처의 관리감독을 받으며, 정부출자로 설립된다. 정부출자비율은 51%에서 100%까지 다양하다. 양자개발금융기관이 수행하는 활동의 일부는 ODA이지만 그렇지 않은 부분도 있다. 증여(grant)를 수행하는 기관은 소수이며, 주로 대출과 지분투자를 운영한다. 즉, 양자개발금융기관은 ODA기관이 아니며, ODA로 계상될 수 있는 지원도 수행하지만, 일반금융상품과 서비스를 제공하여 영업이익을 창출한다. 예를 들어, 영국의 양자개발금융기관인 영국국제투자(British International Investment)는 2020년 기준으로 71억파운드 규모의 포트폴리오를 운영하고 있다.[1] 그러나, 아래 표에 따르면 영국이 PSI로 보고하는 ODA규모는 9억6,372만불 규모이다.

PSI와 ODA

공여기관이 개도국의 민간기업에 지원하는 금융수단을 PSI라고 하는데, OECD DAC에서는 개발협력에서 민간부문과 관련하여 사용되는 모든 금융수단을 PSI라고 정의하고 있다. 주로 DFI에서 PSI를 제공하고 있으나, 그렇지 않은 경우도 있다. 아래 표의 2020년도 OECD 통계를 보면, DAC 회원국의 ODA총액은 1,622억불 정도이며, 그 중 PSI는 39억6,900백만불 정도로 약 2.45%의 비중을 차지하고 있다. OECD 홈페이지 기준으로 양자개발금융기관이 확인된 국가 중 덴마크, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 미국 5개국은 양자개발금융기관이 있음에도 PSI 지원금액을 보고하지 않았다. 반면에 체코와 일본은 양자개발금융기관이 확인되지 않았지만 PSI 지원금액을 보고하였다. 즉, PSI를 활용한 ODA를 양자개발금융기관만이 수행할 수 있는 것은 아니며, 양자 개발금융기관이 ODA만을 수행하는 것도 아니다.

<2020년 ODA와 PSI 규모>

단위 : 백만불, 증여등가액 방식 산정 금액임

형태	ODA전체	PSI 전체	PSI (도구중심)	PSI (기관중심)	PSI전체/ ODA전체
DAC 전체	162,200.35	3,969.06	2,647.74	1,320.79	2.45%
호주	2,868.76	..	..	..	
오스트리아	1,273.35	47.52	47.52	..	3.73%
벨기에	2,343.58	63.86	..	63.86	2.72%
캐나다	5,051.67	406.78	332.22	74.56	8.05%
체코	299.14	2.87	0.71	2.15	0.96%
덴마크	2,651.54	..	..	..	
핀란드	1,278.17	111.76	111.76	..	8.74%
프랑스	14,124.70	650.18	650.18	..	4.60%
독일	28,707.88	841.93	841.93	..	2.93%
그리스	325.44	..	..	..	
헝가리	417.88	..	..	..	
아이슬란드	57.90	..	..	..	
아일랜드	987.79	..	..	..	
이탈리아	4,248.38	..	..	..	
일본	16,260.25	557.43	557.43	..	3.43%
한국	2,250.02	..	..	..	
룩셈부르크	452.34	..	..	..	
네덜란드	5,358.94	..	..	..	
뉴질랜드	529.74	..	..	..	

1) bii.co.uk/our-impact/key-data/

노르웨이	4,195.69	199.94	..	199.94	4.77%
폴란드	829.25	..	..	..	
포르투갈	412.99	..	..	..	
슬로바키아	141.20	..	..	..	
슬로베니아	90.73	..	..	..	
스페인	2,987.04	-8.05	-8.57	..	-0.27%
스웨덴	6,348.62	86.86	..	86.86	1.37%
스위스	3,562.86	44.26	1.66	42.60	1.24%
영국	18,568.19	963.72	112.90	850.82	5.19%
미국	35,576.31	..	..	..	

출처 : OECD 통계사이트

PSI는 보조금, 대출, 지분투자, 메자닌 금융상품, 보증 등 다양하게 존재한다. 도구중심방식으로 산정된 PSI는 위와 같은 금융수단별 지원금액을 합하여 PSI금액을 도출한다. 반면, 기관중심방식은 개발금융기관의 지원을 방향과 목적을 ODA로 한정하고 정부가 동 기관에 출연한 금액을 ODA로 보고한다.

향후 과제

PSI를 ODA로 계상하기 위한 기준을 명확히 해야할 필요가 있다. 현재 수단중심접근법과 기관중심접근법의 이원화된 산정방식이 활용되고 있다. 2015년 논의가 시작될 때에는 2020년까지 PSI의 ODA 산정기준을 확정하기로 하였으나, 다양한 이해관계가 대립되며 확정이 지연되고 있다. OECD는 2022년 9월 현재 통계작업반회의에서 PSI의 ODA 체계적인 산정방식을 논의하고 있다.

두 번째로는 추가성(additionality) 대한 고려이다. 추가성[2]이란 공공자금이 민간기업에 지원될 때 해당 자금 지원만이 만들어내는 부가적 가치를 의미하며 대표적으로 재무적 추가성과 가치추가성, 개발추가성으로 구분 가능하다. PSI를 ODA로 계상하기 위해서는 추가성이 확인되어야하는 바, 이에 대한 구체적 평가 방법을 마련하는 것이 필요하다.

한편, PSI를 활용할때는 개도국 민간 기업의 채무 불이행 또는 파산 등으로 인한 투자 회수 어려움 등 개도국 투자의 위험성에 대한 대비가 필요하다. 많은 공여기관이나 개발금융기관들이 투자상황분석 뿐 아니라 기술협력을 병행 실시하여 투자대상기업의 역량강화를 통해 위험성을 줄이려고 노력하는데 유의해야한다.

아울러, 개발재원 관련 논의가 단순히 민간재원 확대를 넘어서 무역, 투자 관련 국제규범 정립, 개도국 조세체제 개선을 통한 국내동원가능자원 확대 등 다양하다는 점을 고려하여, 지원 방식을 개선할 필요가 있다. 특히, TOSSD의 필라 II(Pillar II)는 공여국내 연구개발 등을 포함한다는 점을 반영하여 지원을 혁신할 수 있을 것이다.

KOICA ODA 연구센터

[참고문헌]

- 박수영, 고요한, 2020. “개발재원 : TOSSD와 혼합재원 논의를 중심으로.” 개발과 이슈. no.60.
- 안미선, 윤유리, 박수영. 2021. “TOSSD Pillar II 의의와 STI 개발협력사업 확대방안.” 개발과 이슈. no.68.
- KOICA ODA연구센터, 2022. “추가성은 어떻게 평가해야 할까?.” 정책브리핑 제6호.

2) 추가성에 대한 상세사항은 ‘KOICA 정책브리핑 제6호’ 참조.