POLICY BRIEFING
ISSUE 14 / 2024. 7.

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

연구자료
연구교육 2024-09-174

지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD) 동향

'지속가능개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development, 이하 TOSSD)'은 SDGs 달성을 위하여 사용된 모든 공적 지원과, 공적 지원을 통해 동원된 민간재원을 측정하는 통계 프레임워크이다. 2015년 9월 UN총회에서 SDGs 채택을 앞두고 개최된 제3차 개발재원회의[1]에서 국제사회는 전 세계적으로 지속 가능한 발전을 달성하기 위하여 필요한 모든 형태의 재원(Full array of resources)의 동원과 그 이행 성과를 모니터링하기 위한 통계체계인 TOSSD의 개념을 공식적으로 도입하였다. 이후 OECD를 중심으로 TOSSD 방법론과 보고 거버넌스를 구축하기 위한 실질적 노력이 시작되었으며, 2017년 TOSSD Task Force(이하 TOSSD TF)가 OECD DAC 통계작업반 내에 조직되었다.

TOSSD TF는 Pillar1, Pillar2와 민간재원동원액으로 구성된 TOSSD 프레임워크를 정의하고, 2019년 1월 Pillar 1, 2020년 2월 Pillar 2에 대한 보고 지침을 마련함에 따라 2021년 처음으로 2019년 데이터에 대한 TOSSD 실적을 공식 발표하였다. 2022년에는 TOSSD가 SDG 17.3의 측정 지표 17.3.1[2]로 인정되어, UN 통계위원회는 2023년 처음으로 TOSSD 데이터를 활용한 SDG 17.3 이행 실적을 발표하였다.

2024년 1월 TOSSD TF는 OECD에서 독립하여 TOSSD 국제 협의체(International Forum on TOSSD, 이하 IFT)로 정식 출범하였다. 2024년 4월에는 IFT에서 2022년 TOSSD 데이터를 발표하여, 현재까지 4개년(19-22년)의 TOSSD 실적이 공개되었다.

TOSSD 프레임워크

개발도상국의 발전을 위한 공여국의 노력을 측정하고자 하는 CRS[3]와 달리, TOSSD는 SDGs를 달성하기 위한 전 지구적인 노력을 측정하고자 한다. 이에, TOSSD 데이터는 수원국 리스트 내의 국가, 다자개발은행, 국제금융기구, UN기구 및 기타 다자기구 등 제한 없이 IFT에 보고를 신청할 수 있으며, IFT의 승인이 이루어지는 대로 TOSSD 실적을 제출할 수 있다.

TOSSD로 집계되는 재원의 종류에는 ODA, OOF[4], 남남협력, 삼각협력, 글로벌 공공재를 위한 지출, 공적 개입을 통하여 동원된 민간재원이 있으며, 이 중 SDGs 달성을 위한 지원으로 인정된 실적만이 TOSSD로 집계된다. 이렇게 제출된 TOSSD 실적은 지원의 효과가 미치는 범위를 수원국으로 특정 가능한지에 따라 공적 자금을 ①Pillar 1: 공여국에서 개발도상국으로의 국경 간 재원 흐름, ②Pillar 2: 글로벌 공공재, 개발 촉진기제(Development Enablers) 혹은 지역적, 세계적 도전과제 해결을 위한 지원으로 분류하며, ③공적 개입으로 인하여 동원된 민간재원(Mobilised Private Finance)은 별도로 집계 및 공개하고 있다.

TOSSD는 개별 활동 단위(activity-level)로 통계 제출을 요구하고 있고[5], 하나의 활동은 Pillar 1과 2로 동시에 분류될 수 없다. 이에 TOSSD 보고 지침에서는 국경 간 재원 흐름이 확인되었으나, 글로벌 도전과제 극복을 위한 효과도 기대되는 경우 등 Pillar 1과 2 모두의 성격을 가지고 있는 경우에는 Pillar 1으로 분류하여야 한다고 정하고 있다.

1) 제1차 개발재원회의는 2002년 멕시코 몬테레이에서, 제2차 개발재원회의는 2008년 카타르 도하에서 개최되었다. 제3차 개발재원회의는 에티오피아 아디스아바바에서 2015년 7월 개최되었으며, SDGs는 같은 해인 2015년 9월 25일 UN총회에서 채택되었다.

2) SDG 17.3 개도국을 위한 추가 금융 재원 동원의 달성도는 '지표 17.3.1 - GNI 대비 해외직접투자, ODA 및 남남협력 비율'과 '지표 17.3.2 - 총 GDP 중 송금액 비율'로 측정한다.

3) Creditor Reporting System. OECD의 공여자 통계 보고 시스템으로, 주로 OECD DAC 회원국으로 이루어진 보고자들이 개발도상국에 지원한 ODA, OOF, 민간지원수단(Private Sector Instruments, PSI)등을 집계한다.

4) Other Official Flows(기타 공적 자금). 상업적 목적으로 제공되는 증여, 개발을 촉진하기 위해 제공되나 증여 요소가 25% 미만인 공적 양자 지원, 개발도상국에 대한 투자 관련 거래, 채무조정 등 개발도상국의 발전을 지원하나 ODA로 인정받기에는 증여 요소가 적은 지원을 의미한다.

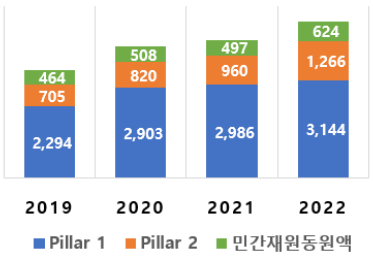
5) 사업체명 등 비밀 보장이 필요한 경우나, 분쟁 상황에서 인권 침해 위기 등에 놓인 수원 주체의 생명과 안전을 보장하기 위함 등 일부 예외 상황에 대해서는 합계(aggregate) 제출을 인정한다.

2022년 TOSSD 통계 주요 내용

2024년 4월 IFT는 2022년 TOSSD 통계를 공개하였다.[6] 2022년 TOSSD 실적 보고에는 총 121개 국가와 기구(57개국, 64개 다자기구)가 참여하여, 2020년 99개, 2021년 105개에 이어 보고자의 수가 점차 증가하고 있다. 보고자 수 증가와 함께 TOSSD 프레임워크에 보고된 지원액 규모도 지속적으로 증가하여, 2022년에는 공적지원 4,410억불(Pillar 1: 3,144억불, Pillar 2: 1,266억불)의 공적재원이 집계되었으며, 624억불의 민간재원이 동원된 것으로 확인되었다. 이는 2021년 공적재원 3,936억불(Pillar 1: 2,986억불, Pillar 2: 960억불), 민간재원동원액 497억불 보고 대비 공적재원 기준 약 11.75%, 민간재원동원액 기준 약 25.6%의 증가이다.

<그래프1> 2019-2022 TOSSD 보고액

(단위: 억불, USD Current Price)



출처: tossd.online 데이터를 바탕으로 작성

2022년 가장 많은 Pillar 1 지원을 받은 국가는 우크라이나로, 전체 Pillar 1의 약 7.5%인 325억불이 우크라이나 앞으로 지원되었다. 또한, Pillar 1 상위 10개 수원국 중 8개가 중간소득국가[7]로 확인되었다. Pillar 1 상위 10개 수원국별 지원액은 <표1>과 같다.

<표1> 2022 Pillar 1 수원국별 지원액

(단위: 억불, USD Current Price)

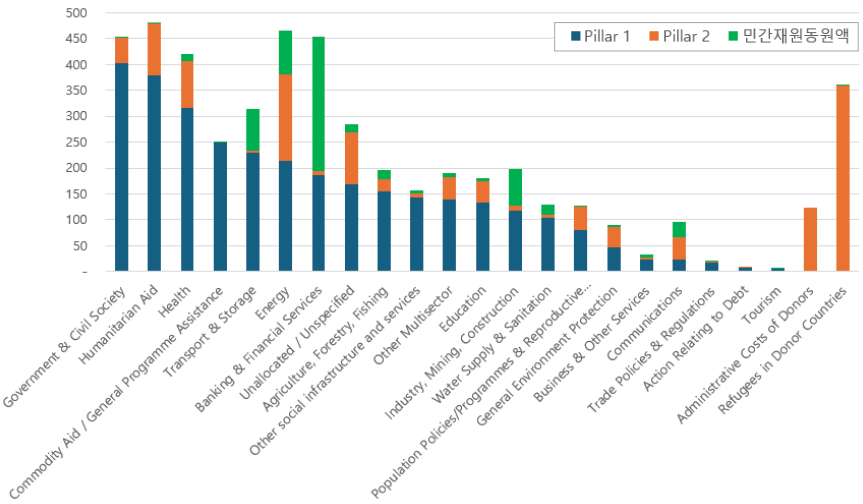
순위	수원국	소득수준 [8]	Pillar 1
1	우크라이나	LMIC	325
2	인도	LMIC	153
3	이집트	LMIC	134
4	방글라데시	LDC	100
5	인도네시아	LMIC	79
6	시리아	LIC	72
7	파키스탄	LMIC	66
8	콜롬비아	UMIC	66
9	터키	UMIC	60
10	나이지리아	LMIC	58

출처: tossd.online 데이터를 바탕으로 작성

※ 지역 미배분 실적(149억불)은 순위에서 제외

<그래프2> 2022년 분야별 실적

(단위: 억불, USD Current Price)



출처: tossd.online 데이터를 바탕으로 작성

6) IFT는 TOSSD 정의와 지침, 거버넌스 및 보고 관련 논의 현황 등을 공개하는 'tossd.org'와, TOSSD 데이터와 시각화 자료를 제공하는 'tossd.online'을 운영하고 있다. 본고에 작성된 지침 관련 사항 및 데이터 등은 두 사이트에서 최신 내용으로 확인할 수 있다.

7) 중간소득국가는 하위 중간소득국가(Lower Middle Income Countries, LMICs)과 상위 중간소득국(Upper Middle Income Countries, UMICs)를 포함한다.

8) LIC는 저소득국(Low Income Country), LDC는 최빈개발도상국(Least Developed Country)을 의미한다.

2022년 Pillar 1에서 가장 많이 지원된 분야는 Pillar 1의 약 13%를 차지한 정부와 시민사회(Government & Civil Society)로 확인되었으며, 약 12%를 차지한 인도주의적 지원(Humanitarian Aid)이 그 뒤를 따랐다. Pillar 2에서 가장 많이 지원된 분야는 공여국 내 난민 지원(Refugees in Donor Countries)로 확인되었다. 2021년 Pillar 1의 약 43%, Pillar 2의 약 83%가 코로나19 대응과 관련하여 보건(health)분야에 집중되었던 것을 고려할 때 2022년에는 우크라이나 전쟁 등 국제 분쟁 발발로 인하여 주요 지원 분야의 큰 변화가 있었음을 확인하였다.

제1회 IFT 총회 주요 내용

IFT는 지난 2024년 5월 21-22일 노르웨이 오슬로에서 제1회 총회를 개최하였다. IFT 사무국은 IFT의 운영체계 및 보고 절차 등의 거버넌스를 소개하고, IFT의 목표와 역할을 구체화하였으며, 2022년 TOSSD 통계의 주요 내용을 공유하였다. 또한, 의장국, 회원국 및 기타 TOSSD 보고자, 시민사회단체 등 70여 명의 참여자들이 TOSSD 보고 경험과 교훈, 개선 방안 등을 논의하였다. IFT의 주요 역할 및 목표는 "TOSSD 통계 표준 유지 및 개선, 데이터 수집 및 분석을 통하여 데이터 품질을 지속적으로 향상시켜, 포용적이고 투명한 방식으로 TOSSD 이행을 촉진하고 지원하는 것"에 있다.[9] 회원국의 자격은 모든 국가와 기구에 열려 있으며, 2024년 현재 IFT는 사무국과, 2명의 공동 의장, 21개 회원국 및 4개의 다자기구로 이루어진 운영그룹[10]과 옵저버로 구성되어있다. 유럽연합(EU)과 남아프리카공화국의 대표가 초대 의장으로 선출되었으며, 옵저버로는 오스트리아, 루마니아, 튀니지, 영국 및 이베로아메리카 사무국(SEGIB), UN고위급조정위원회, UN무역개발회의(UNTAD)와 시민사회 대표가 참여하고 있다.

이번 총회에서는 2022년 TOSSD 통계 주요 내용을 전달하고, 데이터 활용 방안에 대해서 논의하였다. 또한, 시민사회단체의 지적 및 권고사항, 보고자들의 보고 경험 및 개선 노력 등도 공유되었다. Action Aid, Aidwatch Canada, Oxfam America 등으로 이루어진 시민사회단체는 TOSSD 규모가 지속적으로 증가한 것을 긍정적으로 평가하였으나, 민간재원 데이터는 의미 있는 활용이 가능할 만큼 상세하지 못한 점[11], 교육, 젠더, 물과 위생 분야에 대한 지원이 부족한 점 등을 지적하였다. 또한, 일부 주요 공여자[12]가 TOSSD 데이터를 제출하지 않아 이로 인한 데이터 격차가 우려되므로 참여를 독려하였으며, TOSSD 데이터와 SDGs 간 연계 강화를 위한 보고 지침의 개선을 권고하였다.

2022년 데이터 보고 경험과 관련, 참여자들은 보고 지침의 개선, 생물다양성 키워드 신설 논의를 포함한 키워드 확대[13] 등 TOSSD 지침의 발전과 사무국의 상세한 안내 등 보고 환경이 발전하고 있음을 치하하였다. 동시에, 다수의 참여자가 삼각협력과 남남협력 관련 보고 지침의 용어 사용에 대한 이견[14]과, 가이드 부족으로 인한 실무적 어려움을 사무국에 공유하였다. 또한, 현재 TOSSD 데이터 서비스 플랫폼인 'tossd.online'은 수원국별 지원액 데이터만 공식 지원[15]하는 등 데이터 공개 제한성으로 인하여 ODA 통계 대비 TOSSD 데이터의 적극적 활용에는 어려움이 있음이 논의되기도 하였다. IFT 사무국은 이러한 참여자들의 의견을 수렴하고, 공여국별 데이터 공개를 긍정적으로 검토하겠다는 의견을 포함하여 향후 데이터 개방성과 활용 용이성을 지속 개선할 계획임을 전했다.

시사점

TOSSD는 아직 CRS에 비하여 생소한 통계체계로 데이터 보고 및 활용에 일차적 장벽이 있는 것이 사실이며, 보고 지침과 가이드라인, 데이터 활용 측면에서도 개선 과제가 남아있다. 그럼에도 매해 점점 더 많은 보고자가 TOSSD 제출에 참여하여 그간 CRS 체계에서 인정받지 못했던 새롭고 포괄적인 지원 실적들을 제출하고 있다. 특히 TOSSD는 수원국 중심의 데이터라는 점에서 SDGs 달성을 위한 개발도상국의 노력을 식별하고, 개발도상국에게 새로운 재원과 형태의 개발 협력 기회를 제공하고자 한 본래의 목표를 수행하고 있음을 인정받고 있다. 또한, 보고자들의 축적된 보고 및 활용 경험에 기반하여 TOSSD 보고 체계 및 지침 역시 계속하여 발전하는 중이다.

2024년에는 IFT가 OECD에서 독립하여 별도의 거버넌스를 갖춘

9) tossd.org/international-forum/

10) 방글라데시, 브라질, 부르키나파소, 칠레, 코스타리카, 캐나다, 이집트, 유럽연합, 프랑스, 가봉, 인도네시아, 멕시코, 나이지리아, 노르웨이, 페루, 필리핀, 세네갈, 남아프리카공화국, 스페인, 스위스, 미국(21개국, 영문 알파벳순) 및 미주개발은행, 이슬람개발은행, 미주기구(OAS)의 통합개발사무국(SEDI), 이슬람 통계, 경제 및 사회 연구 및 교육센터(SESRIC) (4개 기구)

11) 민간재원동원액의 경우 총액, 수원국, 분야, 레버리징 메커니즘 정도의 제한된 항목만을 공개하고 있다.

12) 룩셈부르크, 네덜란드, 중국, 인도, 세계은행, 유럽부흥개발은행 등

13) CRS체계와 유사하게 TOSSD에서도 사업분야로 분류하기 어려우나, 보고된 개별 활동이 연관된 특정 정책적 영역 대하여 '#키워드'를 입력하도록 한다. TOSSD 지침이 인정하고 있는 키워드에는 환경, 젠더, 코로나19, 난민, 전염병 예방 및 대응, 초국가적 혜택 관련 키워드가 있으며 R&D키워드가 신설되었다.

14) 협력 주체 간의 수평적 협력을 중요시하는 삼각협력의 이념 상, '중추적 파트너(pivotal partner)' 용어 사용은 적합하지 않다는 참여자들의 의견이 확인되었다.

15) TOSSD의 경우 수원국별 데이터 집계와 공개만을 원칙으로 하여 공여국별 지원액 통계는 공식적으로 서비스하지 않고 있다. 이는 공여국의 노력을 측정하고자 한 CRS와 달리, TOSSD의 목적이 SDGs 달성을 위한 전지구적 노력을 측정하고, 재원이 부족한 분야와 지역, 달성도가 낮은 SDGs를 모니터링하며, 개발도상국들이 새로운 재원 마련을 위한 협력과 학습의 장으로 TOSSD를 활용하도록 하는 것을 목적으로 했기 때문이다.

협의체로 발족함에 따라 TOSSD 체계의 발전에 박차가 가해질 전망이다. 더하여, 2025년은 2015년 제3차 개발회의 및 SDGs 채택 10주년이 되는 해이며, 제4차 개발재원회의가 개최 예정이다. 스페인에서 개최될 제4차 개발재원회의에서는 지난 1-3차 개발재원회의 이후의 진척 상황과, 그동안의 SDGs 달성도를 점검하는 자리가 될 것으로 예상되는바, 그간의 평가와 향후 전략 수립에 TOSSD 데이터가 중요한 역할을 할 것으로 기대되는 시점이다.

이러한 시점에서, KOICA를 비롯한 국내외 개발 협력 기관들의 TOSSD 체계의 중요성에 대한 인식과 관련 논의 및 보고 지침 변화 등에 대한 지속적인 관심이 필요하며, TOSSD 데이터의 적극적인 활용 역시 중요할 것이다. 또한, 한국은 아직 IFT 운영그룹 회원국이 아니므로 향후 데이터 제출 및 활용 환경 개선을 위한 의견 개진 등 적극적인 협의체 참여 활동 역시 필요할 것으로 보인다.

TOSSD 기여도 측면에서, 현재까지 대부분의 TOSSD 실적은 ODA 실적을 기반으로 작성한 후, 민간재원동원액을 별도 집계하여 제출되고 있는바, 우선 그간 관심과 노력을 기울여 오던 ODA 규모의 절대적 증가 및 ODA 데이터의 완전성 제고를 위한 노력[16], 민간재원 동원을 위한 노력의 지속이 중요할 것이다. 하지만, 이에 더하여 ODA 외 TOSSD가 포괄하는 기타 재원에 대한 적극적인 발견과 협력 기회 모색, 삼각협력 및 남남협력 등 개발도상국 간 협력 지원 등의 노력 역시 수반되어야 한다.

2022년 TOSSD 통계를 공개하면서 IFT는 2022년 ODA로는 12억불을 지원받았으나 TOSSD Pillar 1으로 25억불을 지원받은 레바논을 TOSSD 체계의 포괄성을 증명하는 주요 사례로 소개하였다. 레바논 사례의 경우, ODA와 Pillar 1의 지원 규모 차이는 브라질의 레바논에 대한 식량원조(남남협력)와 호주의 공공질서 및 방위 관련 지원, 다자기구의 지정기금(non-core resources, 분야나 프로젝트를 특정한 자금 지원) 지원 등으로 인한 것으로 분석되었다.

이처럼 기존 ODA의 정의와 틀에 갇히지 않은 새로운 재원 지원 및 동원 방식 모색을 위한 전략 유무가 장기적으로 TOSSD 이행 실적에 큰 차이를 만들 것으로 전망되는바, 관련 전략의 수립과 이행 노력이 지속되어야 할 것이다.[17] 그러나, 동시에 이 과정에서 TOSSD 이행은 SDGs 달성을 위한 전 지구적 과제이며, TOSSD는 공여국 간 실적 경쟁의 장이 아닌 개발도상국을 포함한 모든 개발 협력 참여자들의 협력의 장이 되어야 한다는 점 역시 항상 견지되어야 할 것이다.

KOICA ODA연구교육원

[참고문헌]

- TOSSD Task Force. 2023. "TOSSD Reporting Instructions." https://tossd.org/docs/reporting-instructions.pdf.
- TOSSD. n.d. "Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)." TOSSD Website. https://tossd.org. (접속일 : 2024.07.10)
- TOSSD. n.d. "VISUALIZE DATA." TOSSD Visualisation Tool Website. https://tossd.online. (접속일 : 2024.07.10)
- FFD4 | Financing for Sustainable Development Office (un.org). https://financing.desa.un.org/ffd4

16) 2022년 기준 약 37%의 실적이 SDGs 미지정 상태로 보고되었다.

17) KOICA는 'KOICA 삼각협력 추진 전략'을 공식 홈페이지를 통하여 공개하고 있다.
※경로: KOICA 공식 홈페이지(koica.go.kr) > 정보공개 > 사전정보공표 > 무상원조 대외 협력 전략 > 'KOICA 삼각협력 추진 전략'