



Post-2015체제의 개발자원 논의분석

2015. 12

Post-2015체제의 개발자원 논의분석

2015. 12

KOICA

저자

박 수 영

- KOICA 몽골사무소 소장 (현) (carpediem@koica.go.kr)
- KOICA 연구개발팀 팀장 (전)
- 영국 University of Manchester 개발정책학박사
- 주요 저서
 - ▷ 2015. “제3차 개발재원총회와 아디스아바바행동계획의 합의 분석” . 개발과이슈 제24호. KOICA.
 - ▷ 2015. 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안. KOICA.
 - ▷ 2015. Post-2015체제의 ODA정의 현대화와 총공적개발재원 분석 연구. KOICA.
 - ▷ 2014. “국제개발협력에서 원조투명성 의의 분석: IATI와 원조투명성 지수를 중심으로” . 개발과이슈 제18호. KOICA.
 - ▷ 2014. “공적개발원조질적평가(QuODA) 분석 및 우리원조 대응방안 “ . 개발과이슈 제17호. KOICA.
 - ▷ 2014. 개발공헌지수(CDI)의 의의와 한계 및 우리원조에 대한 시사점 고찰. KOICA.

오 수 현

- KOICA 연구개발팀 연구원 (suhyonoh@koica.go.kr)
- 영국 University of Sussex 개발학연구소 개발학 석사
- 주요 저서
 - ▷ 2015. “지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 민간파트너십과 자원매커니즘”. 국제개발협력 2015년 3호. KOICA.
 - ▷ 2015. “제3차 개발재원총회와 아디스아바바행동계획의 합의 분석 “ . 개발과이슈 제24호. KOICA.
 - ▷ 2013. 타 해외 원조기관 정책 수립 및 사업수행체계연구. KOICA.

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문요약	1
Executive Summary	4
제1장. 서 론	7
1. 연구 배경	7
2. 연구 소개	9
제2장. Post-2015체제의 개발자원 관련 논의 동향	10
1. 개발자원의 지형 변화	11
2. UN중심의 개발자원 논의 동향	15
1) 지속가능개발목표(SDGs) 내 개발자원 논의	15
(1) 이행수단으로서의 개발자원 강조	16
(2) 빈곤감소와 글로벌공공재를 위한 개발자원 확보	19
(3) 민간자원 동원의 중요성	21
2) SDGs 이행을 위한 아디스아바바 행동의제(AAAA) 주요내용	22
3. OECD DAC중심의 ODA 현대화 논의 동향	26
1) 양허성 차관의 측정방식 변경	27
2) 포괄적 개발자원 측정을 위한 TOSSD 도입	30
3) 민간금융수단(PSIs)의 ODA 측정방식	33
(1) 논의 배경	33
(2) 기관중심 접근방식(institutional approach)	35
(3) 수단중심 접근방식(instrument-specific approach)	36
(4) 공존형 접근방식(co-existence approach)	37
제3장. 개발자원의 개념과 유형	40
1. 개발자원에 관한 개념 소개	40
2. 개발자원의 출처별 유형	42
1) 국내공적자원 (Domestic public resources)	43
2) 국내민간자원 (Domestic private finance)	45
3) 국제공적자원(International public resources)	46
4) 국제민간자원 (International private finance)	48
3. 개발자원의 수단과 메커니즘	50
1) 개발자원 조달을 위한 수단과 메커니즘의 개념 이해	50
2) 개발자원의 주요 자원 조달 수단	51
(1) 지분투자 (Equity Investment)	51
(2) 메자닌 금융(Mezzanine Finance)	54
(3) 대출 (loans)	56

(4) 보증(Guarantee) -----	57
(5) 기타 -----	60
3) 혁신적 개발자원 메커니즘 -----	61
(1) 혁신적 개발자원의 개념과 유형 -----	61
(2) 혁신적 개발자원 조달을 위한 주요 메커니즘 -----	66
제4장. 개발자원 논의 관련 주요 기관 -----	73
1. 양자 개발금융기관 (Development Financial Institutions) -----	74
1) 영국의 개발금융기관: CDC그룹 (CDC Group plc) -----	76
2) 프랑스의 개발금융기관: 경제협력진흥투자공사(Proparco) -----	78
3) 독일의 개발금융기관: DEG -----	79
4) 네덜란드의 개발금융기관: FMO -----	82
5) 일본의 개발금융기관: JBIC -----	84
6) 미국의 개발금융기관: OPIC -----	86
2. 다자 개발금융기관 -----	89
1) 세계은행그룹 (World Bank Group) -----	89
(1) 국제부흥개발은행 IBRD/국제개발협회 IDA -----	89
(2) 국제금융공사 IFC -----	90
(3) 다자투자보증기구 (MIGA) -----	90
2) 유럽투자은행 (European Investment Bank) -----	92
3) 아시아개발은행 (Asian Development Bank) -----	92
4) 이슬람개발은행 (Islamic Development Bank, ISDB) -----	93
3. 개발금융기관에 대한 기대 역할 -----	96
1) 불법금융흐름과 잠재적 세금탈세 및 회피의 대응 -----	96
2) 기후변화목표에 기여 -----	96
제5장. 개발자원 논의 분석 및 KOICA 시사점 -----	98
1. Post-2015체제의 개발자원 논의 요약 및 분석 -----	98
2. 우리나라의 대응방안 -----	102
1) 전략 수립 단위 -----	102
(1) 기존 전략 내 개발자원 내용 반영 -----	102
(2) 협력국 특성에 따른 개발자원 포트폴리오 구성 -----	103
(3) OECD DAC의 ODA 현대화에 대한 대응 필요 -----	105
2) 사업 기획 단위 -----	106
(1) 혁신적 개발자원 메커니즘을 도입한 사업모델 수립 -----	106
(2) 포용적 파트너십 구축을 통한 개발자원 조달 -----	107
3) 성과 관리 및 평가 단위 -----	107
3. 마무리 -----	108

그림 목차

【그림 1】 개도국 대상 재원의 흐름 (1990~2011년)	11
【그림 2】 2013년 수원국 외부자원흐름의 구성요소	12
【그림 3】 국가소득그룹별 개발재원의 비중변화	13
【그림 4】 수원국 내 ODA 대 비-ODA의 비중	14
【그림 5】 현금흐름 방식에서 증여등가액 방식으로의 변경	29
【그림 6】 TOSSD의 원천과 수단 (2014년 기준)	31
【그림 7】 PSI와 DFI 활동	34
【그림 8】 구조화자본의 위험 수준	54
【그림 9】 동원된 금액과 순노출 금액	58
【그림 10】 수원국 소득그룹별 보증에 의한 동원금액	59
【그림 11】 세계은행의 혁신적개발자원 유형	63
【그림 12】 혼합재원의 3대 특징	70
【그림 13】 개발도상국의 관점의 외부자원 구조	73
【그림 14】 OECD DAC 내 DFIs 리스트	75
【그림 15】 FMO의 2014년 전체 포트폴리오	83
【그림 16】 JBIC의 역사	84
【그림 17】 JBIC의 2013년 포트폴리오	85
【그림 18】 파워아프리카 도구상자	89

표 목차

【표 1】 SDGs 17번 목표 내 개발자원 세부목표	17
【표 2】 아디스아바바행동의제의 7개 행동분야	24
【표 3】 ODA 측정방식 변경 비교	28
【표 4】 TOSSD의 유형과 측정방식	31
【표 5】 개발 재원의 유형	42
【표 6】 민간파트너십 자원메커니즘의 유형	67
【표 7】 혼합자원 금융수단(Blended Finance Financial Instruments)	71
【표 8】 이슬람개발은행 그룹	94
【표 9】 우리나라 중점협력국의 소득별 분류	104

BOX 목차

【BOX 1】 기타공적지원(OOF)의 유형	32
【BOX 2】 라틴아메리카의 메자닌금융과 재생에너지	55
【BOX 3】 보증(Guarantee)관련 주요 용어	60
【BOX 4】 혁신적 개발재원 메커니즘을 측정하는 6개 요소	65
【BOX 5】 유럽연합은 어떻게 추가적 개발재원을 마련하는가?	72
【BOX 6】 프랑스개발금융공사(Proparco) 아시아지부	79
【BOX 7】 민간인프라개발그룹 (The Private Infrastructure Development Group; 이하 PIDG)	80
【BOX 8】 독일투자공사(DEG) 아시아지부	81
【BOX 9】 OPIC의 민간협력 재원조달사례: 파워아프리카 Power Africa	87
【BOX 10】 국제금융공사(IFC) 베트남 사무소	91
【BOX 11】 이슬람 금융 기법	95

약어

AAAA	Addis Ababa Action Agenda	아디스아바바행동의제
DFIs	Development Financial Institutions	개발금융기관
EIF	Enhanced Integrated Framework	최빈국무역관련 기술협력통합구조
FDI	Foreign Direct Investment	해외직접투자
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	고채무빈국
HLM	High Level Forum	고위급회담
ICESDF	Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing	지속가능개발재원 정부 간 전문가 위원회
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표
PPP	Public-Private Partnerships	공공민간파트너십
PSIs	Private Sector Instruments	민간금융수단
OECD DAC	Organization of Economic Cooperation and Development Development Assistance Committee	경제협력개발기구 개발원조위원회
SDGs	Sustainable Development Goals	지속가능발전목표
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development	지속가능발전을 위한 총공적지원
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	유엔무역개발회의
WEF	World Economic Forum	세계경제포럼

국문 요약

2015년 한 해 동안, 개발재원의 이슈는 향후 15년 간의 국제개발협력 패러다임을 수립하기 위한 여러 국제회의에서 중요한 축을 차지하였다. 먼저, Post-2015체제의 개발 방향성을 제시하는 지속가능개발목표(SDGs) 내 17번째 이행목표에서는 이행수단으로서의 개발재원이 강조되었으며, 이에 앞서 필요한 자원 조달의 구체적인 실천을 강조하고자 아디스아바바행동의제(Addis Ababa Action Agenda)가 발표되었다. 또한, OECD DAC에서는 공여국의 노력을 인정하고 민간재원의 동원을 촉진하자는 목적에서 공적개발원조(ODA)의 개념을 현대화하는 작업을 실시하였다. 이로 인해 ‘지속가능발전을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development; TOSSD) 개념의 범위와 공여국의 민간금융수단을 통한 지원을 ODA로 인정하는 방식에 대한 논의가 이루어졌다.

본 연구는 이와 같이 Post-2015 체제를 맞이하여 이루어진 2015년의 개발자원 지형의 현재와 다양한 개발자원 관련 논의들을 포착함으로써 이들 논의의 전체 그림과 맥락을 이해하고 향후 동 이슈와 관련한 우리나라 원조와 KOICA의 대응방안에 대한 근거를 제공하기 위해 기획되었다.

제 1장에서는 연구와 배경과 구성을 간략하게 서술하였으며, 제 2장에서는 1990년 이후 개발재원의 지형 변화와 함께 개발재원의 주요 글로벌 담론을 UN주도와 OECD DAC주도로 나누어 설명하였다. UN 중심의 개발자원 논의로는 지속가능개발목표(SDGs)내 17번 이행목표 중 개발자원 관련 내용과 SDGs 전체 목표 중에서 개발자원과 관련된 특징들을 정리하였으며, 개발재원에 대한 구체적인 내용을 제3차 개발자원총회 결과문서인 아디스아바바행동의제(AAAA)를 통해 설명하였다. OECD DAC의 개발자원 논의로는 OECD DAC 정례회의 및 개발자원통계작업반 회의 결과를 중심으로 양허성차관의 측정방식 변경, TOSSD의 도입을 서술하였으며, 특히 2015년 동안 가장 활발하게 논의가 이루어진 공여국 내 개발금융기관에서 제공하는 민간금융수단의 ODA 계산방식에 대해 자세히 다루었다.

제3장에서는 앞서 살펴본 개발자원 글로벌 논의 속에서 제시된 개발재원의 정의, 다양한 유형 및 금융수단에 대해 설명함으로써 개발재원에 대한 이해를 돕고자 하였다. 이를 위해 개발자원 논의에서 사용되는 여러 표현들을 소개하고, 개발재원의 유형을 출처별로 국내공적재

원, 국내민간재원, 국제공적재원, 국제민간재원으로 나누어 설명하였으며, 각 재원의 주요 요소들이 개발재원 조달에 긍정적 혹은 부정적으로 작용하고 있는지를 알아보았다. 또한, 개발재원의 주요 수단으로는 지분투자, 메자닌금융, 대출, 보증 등을 설명하고 있으며, 새로운 개발재원의 창출과 민간재원과의 협력에 있어 강조되고 있는 혁신적 개발재원 메커니즘에 대해 설명하였다. 이를 위해 여러 양/다자 공여기관 및 민간재단에서 정의하는 혁신적 개발재원의 개념과 유형들을 소개하였다.

이어 4장에서는 최근 개발재원과 관련하여 주목받고 있는 국제개발금융기관에 대해서 알아본다. 이번 보고서에서는 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 일본, 미국의 양자개발금융기관과 세계은행그룹, 유럽투자은행, 아시아개발은행, 이슬람개발은행 등의 다자개발금융기관을 다루었으며, 이들 기관의 소개, 운영방식, 주요 금융수단 등에 대해 알아보았다.

위의 2장~4장까지의 내용을 토대로 제5장에서는 개발재원과 관련한 논의를 요약분석하고 이어 우리나라 원조와 KOICA에 시사점을 제안하였다. 먼저, 개발재원과 관련한 주요 논의를 정리하자면, 첫째, SDGs를 이행하기 위해서는 개발재원의 확보는 필수 요소이며, 둘째, 개발재원에 대한 다양한 개념과 서로 다른 재원의 성격에 대해 명확하게 이해할 필요가 있다. 셋째, 개도국의 국내재원 마련을 위해서 공여기관들은 개도국의 정책 자문, 기술 협력을 기여할 수 있으며, 넷째, 혁신적 개발재원 모델 수립을 통한 새로운 재원 창출 및 민간재원 동원에 대한 다양한 시도들이 생겨나는 것을 볼 수 있다는 것이다. 다섯 번째 특징으로는, 개발금융기관별로 추구하는 목적에 따라 투자 포트폴리오 전략에 있어 차이점을 보이고 있으며, 여섯째, 개발재원 동원과 사용에 있어 국가, 지역 및 국제 수준에서 투명성과 책무성 보장은 항상 강조되고 있다는 것이다.

위의 개발재원 논의의 특징을 토대로 KOICA에 전략 수준과 사업 수준으로 분류하여 시사점을 제시하였다. 첫째, 기존의 존재하는 KOICA 내 전략(예. SDGs 주류화전략, K-CPS 전략) 중 개발재원 관련 내용이 필요한 전략을 선별하고 ‘개발재원’ 조달 및 운용에 대한 내용을 포함시킴으로써 개발재원에 관한 올바른 방향성을 제시하는 것이다. 둘째, 각 협력국의 특성을 고려하여 국제공적재원의 지원을 디자인하는 방향성도 달라져야 한다는 점이다. 각 소득별 국가에 따라 어떤 재원들을 어느 분야에 투자하는 것이 레버리징 효과가 클 것인가에 대한 고민이 필요하며, 특히, 최빈국, 내륙개도국, 소규모도서국, 분쟁취약국 등의 특성은 더욱

고려되어야 할 필요가 있음을 언급하였다. 셋째, OECD DAC의 양허성차관의 측정방식 변경, TOSSD의 도입 및 개발금융기관이 제공하는 PSIs의 ODA 측정방식 변경 등의 논의가 우리나라 원조 및 KOICA에 미치는 영향을 파악하고 대응하는 것이 필요할 것을 시사하였다.

사업 기획 단위에 있어서도 혁신적 개발재원 메커니즘을 도입한 사업모델 수립의 필요성을 강조하였다. 현재, 증여(grant)라는 수단으로 사업을 수행하는 기관으로써 개도국의 비즈니스 창출을 통한 빈곤감소와 지속가능발전에 어떻게 기여할 것인가에 대한 고민과, 민간재원의 동원을 통해 최선의 개발성과를 낼 수 있는 혁신적 메커니즘에 대한 수요가 증대되고 있는 시점에서 이에 대한 대응을 모색해야 함을 언급하였다. 마지막으로, 후속연구의 중요성을 언급하며, 개발재원 조달의 중요성에 대해 지속적으로 인지하고 효과적인 개발재원 마련과 활용을 위해 보다 실무적인 차원에서의 주제를 다룰 필요가 있음을 서술하였다.

Executive Summary

'Financing for Development' has been a major theme during the important international conferences held in 2015 establishing a new development paradigm for the next 15 years. First of all, at UN Summit in September officially launching the Sustainable Development Goals (SDGs), financing for development as an implementation means has been emphasised with the Goal 17. In July, Addis Ababa Action Agenda (AAAA) has been an outcome of the 3rd International Conference on Financing for Development to urge the implementation of financing the SDGs. Moreover, OECD DAC has been working on ODA modernisation to reflect donor's effort in calculating ODA and mobilise private finance as a catalyst. As a part, the scope of TOSSD and the methodology of ODA calculations on private sector instruments (PSIs) has been discussed with member countries.

This research aims to understand the changing landscape of development finance and map out various discussions on financing for development in the post-2015 era. Based on the analysis, it provides the implications of Korean development cooperation as well as KOICA on financing for development related issues.

The Chapter 1 briefly introduces the background and purposes of research. The Chapter 2 describes the changing landscape of development finance since 1990 and major discussions by both UN and OECD DAC on financing for development. The UN has mainly led the discussion within the SDGs framework and produced AAAA as an outcome document of the International Conference on Financing for Development. Meanwhile, OECD DAC has discussed several issues as a part of ODA modernisation such as revising the concept of concessionality of concessional loan, introducing the concept of TOSSD and calculating the ODA portion of private sector instruments provided by development financial institutions.

The Chapter 3 explains the definition, types and financial instruments of

development finance to help the reader's understanding on the issue. It covers few expressions such as 'funding', 'finance' and 'financing' and differences between 'development finance' and 'financing for development. Also, it categorises development finance into domestic public finance, domestic private finance, international public finance and international private finance according to its sources and analyses positive and negative factors affecting each category. For the major financial instruments of development, it introduces equity investment, loans, mezzanine finance and guarantees and innovative finance has been also emphasised as an important mechanism of financing for development.

The following chapter (Chapter 4) introduces the development financial institutions which has been recently paid attention in development cooperation areas. It includes CDC, Proparco, DEG, FMO, JBIC and OPIC as bilateral and World Bank Group, EIB, ADB, IsAB as multilateral institutions. This covers their organisation structure, roles and instruments they use.

Finally, the chapter 5 summarises the research from chapter 2 to chapter 4 and suggests the direction of KOICA on the issue of development finance. To summarise the research, financing more for development is the essential means to achieve the SDGs, secondly, different types of development finance have difference characteristics and it is important to understand these differences to use them for the right purpose. Thirdly, donor countries/agencies can contribute to mobilising partner countries' domestic finance resources through policy advice and technical cooperation. Fourthly, there are many pilot cases of innovative financing observed to create new financing sources and mobilise private finances. Fifthly, each development financial institutions has different investment portfolios depending on their investment purposes. Finally, transparency and accountability issues are always critical to mobilise and use development finance at national, regional and global level.

Based on those summarised analysis, it gives KOICA ideas and implications at strategies and activities level respectively. At strategic level, it recommends selecting existing strategies which are relevant to financing for development and include a component of how to more and better finance within the current strategies. additionally, strategic direction should be differentiated by different partner countries depending on its income level, geographical features and political contexts. Therefore, KOICA should focus on least developed countries, land-locked developing countries, small-island developing countries, and fragile and conflicted countries with special needs. Thirdly, ongoing discussions along with OECD DAC should be monitored and prepared how to respond to them.

At activity level, it is emphasised that innovative financing model should be considered. Currently, KOICA uses 'grants' as financial instruments for their activities implementation. However, it is right time to consider how to better use grants to support small and medium enterprises in developing countries for poverty reduction and job creation. Furthermore, it is also important to catalyse private finance as official development assistance, which is inevitable in current situation. To conclude, it suggests the follow-up research in the area of development finance to keep this issue updated and consider how to finance and use the development money in a more effective way.

I. 서론

1. 연구 배경

2015년은 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 달성시한종료와 함께 다음 15년 간의 국제개발협력 방향을 설정하기 위한 체제를 확정하는 중요한 한 해였다. 2015년 9월 25~27일에 열린 유엔 개발정상회의에서는 Post-2015 개발프레임워크와 지속가능개발목표(SDGs)가 채택되었으며, 이에 앞서 2015년 7월에는 새로운 개발목표 달성에 필요한 자원 마련을 논의하기 위해 에티오피아 아디스아바바에서 제3차 개발자원총회¹⁾가 개최되었다.

또한, OECD DAC에서는 공적개발원조(ODA)의 개념을 현대화(modernisation)하는 작업의 일환으로 2014년 12월 16일 고위급회의(High Level Meeting)를 통해 양허성 차관의 측정 방식 및 기준을 개정한 바 있으며, 이어 2015년에는 ODA를 보완할 국제공적재원을 측정하기 위해 도입될 ‘지속가능발전을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development; TOSSD)’이라는 개념과 개발금융기관(Development Financial Institutions)의 민간금융수단(Private Sector Instruments)을 통한 지원을 ODA로 계산하는 방식에 대한 논의를 지속하였다. 본 논의는 2016년 2월 18-19일에 있을 OECD DAC 고위급회의(HLM)를 통해 큰 틀이 합의 될 계획에 있으며, 이로써 Post-2015 체제를 위한 개발프레임워크는 그 틀을 갖추게 된다.

이러한 일련의 과정에서 중요한 축을 차지하고 있는 것이 바로 개발재원(Development Finance)이슈이다. 21세기를 맞이하여 국제사회는 개발재원 마련에 있어 보다 다양한 변화와 도전 속에 직면해 있다. 기존의 선진국들은 GNI대비 ODA의 비율을 0.7%까지 높이는 약속을 이행해야 할 책무를 가지고 있으나, 2008년 전 세계 경제에 영향을 미친 글로벌 금융 위기는 선진국들의 공적개발원조 증대에 대한 부담을 가져왔다. 이에 더불어 개발논의 내 기

1) 제1차 개발자원총회는 2002년 멕시코 몬테레이에서 제2차 개발자원총회는 2008년 카타르 도하에서 개최된 바 있다.

후변화대응이 크게 자리 잡으며 글로벌공공재에 대한 자원마련의 시급성이 강조되었으며, Post-2015 글로벌 개발목표로 새롭게 출범한 SDGs는 17개의 방대한 목표를 제시하며 이를 이행하기 위한 수단으로 개발재원의 마련을 강조하였다.

이와 같이 개발자원 마련의 강한 수요에 대응하기 위해 국제사회 내 개발협력분야 역시 ODA 현대화를 통해 공여국 노력을 최대한 인정함으로써 ODA를 추가적으로 이끌어 내거나, 혹은 ODA를 촉매제로 하여 민간재원을 동원하기 위한 다양한 논의를 진행하고 있다. 또한, PPP의 확대, 혼합자원 조달방식, 임팩트투자 등의 혁신적 개발자원 메커니즘의 도입을 통하여 개발자원 마련 노력에 박차를 가하고 있다. 이와 같이 다양하고 복잡한 개발재원에 대한 논의가 빠르게 진행되고 있는 가운데, 우리나라 국제개발협력 분야와 KOICA 역시 빠르게 변화 중인 개발자원 논의의 지형을 파악하고 이에 대한 대응 모색이 필요한 시점임을 감안하여 본 연구는 기획되었다.

2. 연구 소개

본 연구의 목적은 Post-2015 체제를 맞이하여 빠르게 변화 중인 개발재원의 지형과 최근 이루어진 다양한 개발자원 논의들을 포착함으로써 이들 논의의 전체 그림과 맥락을 이해하고 향후 동 이슈와 관련한 우리나라 원조와 KOICA의 대응방안에 대한 근거를 제공하는 데 있다.

이를 위해 첫째, Post-2015 체제의 주요 글로벌 담론인 지속가능개발목표(SDGs)를 제3차 개발자원총회 결과문서인 아디스아바바행동의제(Addis Ababa Action Agenda, 이하 AAAA)와 함께 개발재원의 맥락에서 정리한다. 또한, OECD DAC을 중심으로 이루어지는 ODA 현대화 작업 역시 OECD DAC 정례회의 및 개발자원통계작업반 회의 결과 문서 등을 통해 2015년 12월 현재까지 이루어진 논의들을 알아보기로 한다. 둘째, 위에서 다룬 글로벌 담론 내에서 언급된 다양한 개발재원의 개념과 주요 행위자에 대해 구체적으로 살펴봄으로써 아직까지 우리나라 개발협력 분야에서 낮은 개발자원 논의에 대한 이해를 돕는데 목적을 둔다.

이러한 목적을 달성하기 위해 ‘제1장 연구의 소개’에 뒤이어 제2장에서는 개발자원 관련 국제사회의 논의 흐름을 지속가능개발목표(SDGs)내 17개 목표, 제3차 개발자원총회와 AAAA, 마지막으로 OECD DAC 내 개발자원 관련 의제 중심으로 나누어 살펴본다.

제3장에서는 앞서 살펴본 개발자원 글로벌 논의 속에서 제시하고 있는 개발자원의 정의, 유형 및 금융수단들에 대해 알아봄으로써 우리나라 개발협력 분야에서 아직 낮은 개발자원 관련 개념 및 지식에 대해 자세히 살펴보았다. 제4장은 개발자원과 관련하여 활동하고 있는 행위자들을 알아본다. 특히, 그 중에서도 최근 주목을 받는 행위자로 ODA를 촉매제로 하여 민간자원을 동원하는 역할을 하는 개발금융기관(DFIs)들의 활동에 대해 알아본다. 마지막으로 제5장에서는 앞의 연구내용의 분석을 토대로 우리나라 원조와 KOICA에 시사점을 제안하며 본 연구는 마무리된다.

본 연구는 문헌분석과 인터뷰에 기반한 질적연구로서 국내에서 수행된 선행연구와 국외 연구보고서, OECD, UN 및 양·다자 기관에서 발행한 최신 문서들과 관련 기관들의 담당자 인터뷰를 토대로 현재 동시다발적으로 산재해 있는 개발자원 관련 담론 및 개념을 정리하고 맵핑함으로써 한 눈에 쉽게 파악할 수 있는 작업이 필요하다는 데서 기인한 것이며, 이를 통해 향후 KOICA의 개발자원 관련 전략 수립 및 사업 기획을 위한 기초 자료로 활용될 것을 기대한다.

II. Post-2015체제의 개발재원 관련 논의 동향

2000년 새천년개발목표(MDGs)를 기점으로 MDGs 내 각각의 목표 달성을 위해서는 일정 규모 이상의 재원을 마련해야한다는 ‘개발을 위한 재원 마련(Financing for Development)’ 논의가 시작되었다. 이후, 몬테레이와 도하에서 지속된 개발재원 마련에 대한 논의는 2015년에는 포괄적이고, 방대하며(far-reaching), 인간 중심의(people-centred) 성격을 지닌 SDGs를 달성하기 위해 MDGs 대비 보다 거대한 규모의 재원이 필요하다는 논의로 이어졌다.

SDGs를 달성하기 위한 재원의 정확한 규모에 대해서는 여러 가지 의견이 존재하나, 유엔 무역개발협회의(UNCTAD)에 따르면 약 3.9조 달러가 필요할 것이며, 이중 추가적으로 마련되어야 하는 재원격차(Funding gap)는 약 2.5조 달러에 이른다고 한다. 실질적으로 SDGs를 달성하기 위해 각 목표별로 얼마의 재원이 필요한지 정확한 규모를 산출해 내는 것은 어려울 뿐만 아니라 규모의 산출이 실제 재원 조달로 이어지지 않는 한 큰 의미를 두는데에는 한계가 있다.

따라서, 여기서 중요하게 파악해야 할 점은 SDGs 달성을 위해서는 매년 수조 달러의 대규모 재원이 필요하다는 사실과 그 수요는 국가와 개발 이슈의 맥락에 따라 다양할 수 있다는 것, 그리고 각각의 SDGs 목표는 서로 연계성을 가지고 있으므로 개발재원 마련 역시 그 맥락 안에서 이해될 필요가 있다는 것이다. 이는 국제사회에게 Post-2015 개발재원 논의에서 중요한 것은 가능한 많은 재원이 필요하다는 사실을 염두에 두어야 한다는 것을 요구하고 있으며, "보다 많은 재원을 동원하고, 보다 영리하게 재원을 활용(more money, smarter money)"하여 빈곤 감소 및 지속가능발전에 기여해야 함을 말하고 있다. 뿐만 아니라, OECD DAC 회원국들에게는 이와 같은 개발재원 동원의 노력을 효과적으로 입증하기 위해서는 어떠한 방안들이 있을지를 함께 모색해야 한다는 것을 의미한다.

이를 위한 전제조건으로는 변화하는 개발재원의 지형을 읽어내는 작업이 이루어질 필요가 있다. 따라서, 이번 제2-1장에서는 Post-2015 체제의 개발재원 논의를 다루기에 앞서 최근 개발재원 흐름의 경향은 어떠한지 미리 살펴본 후, 이어 제2-2장과 제2-3장에서 각각 국제사회의 개발 관련 주요 담론을 생산하는 UN 과 OECD 중심으로 최근까지 진행된 개발재원 관련 논의를 점검한다.

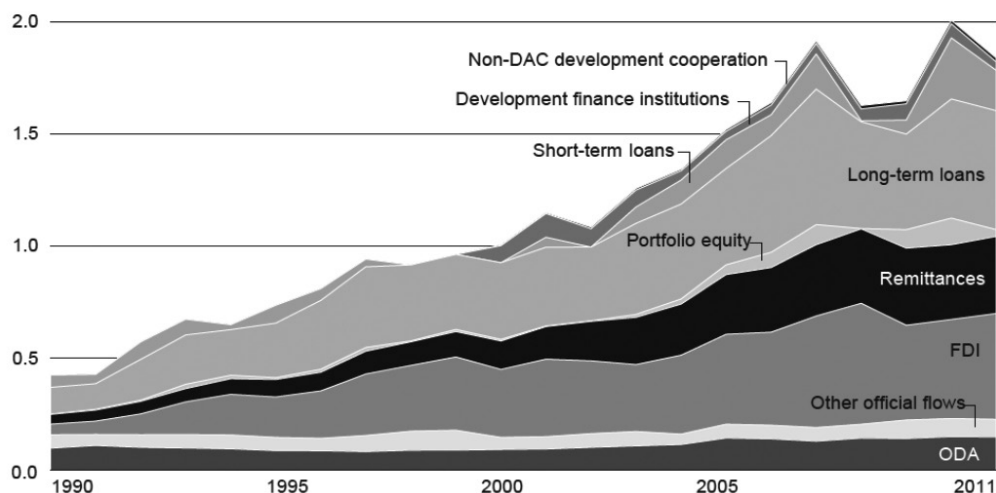
1. 개발재원의 지형 변화

개발의 문제가 점차 초국가적(transnational)이고 복잡한 양상을 띠어감에 따라 개발재원 흐름 역시 이를 반영해 왔다. 또한, 2008년에 전 세계에 영향을 미친 글로벌금융위기 역시도 개발재원을 마련하는 방식에 있어 많은 변화를 가져왔다.

〈그림 1〉 개도국 대상 재원의 흐름 (1990~2011년)

2011 US\$ trillions, 1990~2011

(단위 : 조 달러)

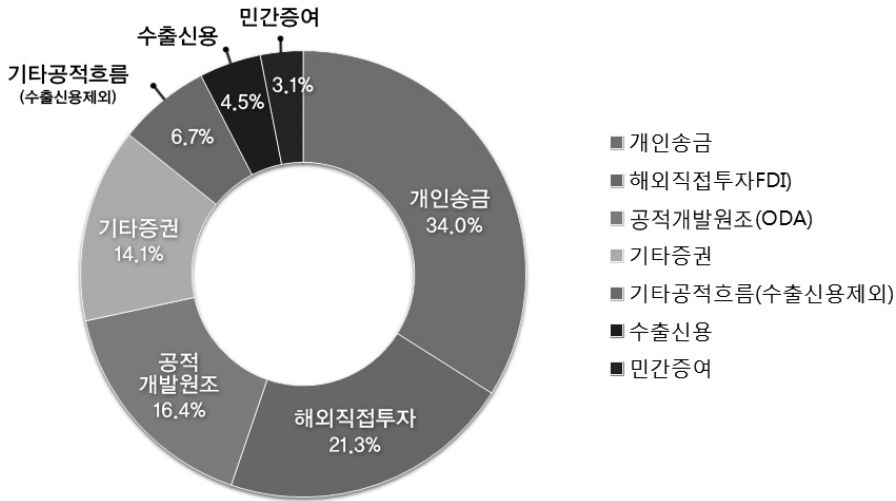


출처: House of Commons, 2013

이 중 가장 두드러진 현상은 전체 개발재원에서 비 ODA (non-ODA) 재원이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있다는 것이다 (그림 1. 참조). 앞의 그림 1을 보면 전체 개발도상국 대상 자금흐름 중 ODA가 차지하는 비중은 1990년 이후 큰 변화를 찾아보기가 힘든 반면, 해외직접투자(FDI), 송금(Remittance) 등은 두드러지게 증가하였다는 것을 알 수 있다. 1990년 기준 송금액은 ODA 규모 대비 약 절반 수준인 반면, 2013년에 전체 송금 규모는 ODA(약 1,350억 달러)의 3배 규모인 약 4,000억 달러를 기록하였다. 또한, 2000년대 이후에는 비 OECD DAC 국가들이 개발협력분야에 참여하게 됨으로써 이들 재원의 기여 역시 개발재원의 비중에서 있어 윤곽을 드러내기 시작하였다. 참고로 이러한 현상은 과거에는 개발을 개발도상

국 중심의 문제로 보고 개발재원을 공적개발원조(ODA)에 한정했다면, 개발의 문제가 전 세계의 문제로 대두된 현 시점에서 개발재원의 범주가 확장되었다는 것과 보다 많은 이해관계자들이 개발재원의 제공자로 참여하게 되었다는 경향 역시도 반영하고 있다.

〈그림 2〉 2013년 수원국 외부자원흐름의 구성요소



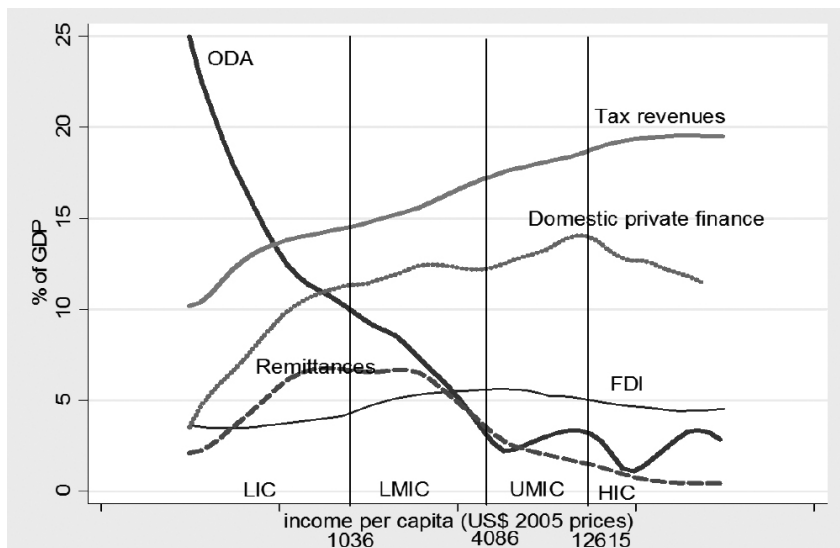
출처: 저자재작성, OECD DAC Statistics

2013년 기준 시점에서 수원국에 흘러간 외부 자금의 비중을 살펴보더라도(그림2), 개인송금(Personal Remittance)이 34%로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 해외직접투자(FDI) 21.3%, 공적개발원조(ODA)는 16.4%로 세 번째로 큰 규모를 차지하고 있다. 그 밖에도, 기타공적흐름(Other Official flows) 6.7%, 수출신용(Export Credits) 4.5%, 민간증여(Private grants) 3.1% 등이 그 뒤를 잇고 있다.

반면, 개발재원의 자금흐름을 국가별 소득 수준에 따라 구체적으로 살펴보면 국가 소득그룹 별로 차지하는 재원의 종류가 다르다는 것을 알 수 있다. 그림 3은 전체 GDP에서 각각의 재원이 차지하는 비중을 국가소득수준 그룹별로 보여주고 있다. 먼저, 외부 재원인 ODA, 송금, 해외직접투자 등을 중심으로 보면 저소득국(Low Income Countries; LIC)의 경우 ODA가 전체 GDP에서 차지하는 비율이 25%이상을 차지하지만 국가의 소득이 높을수록 그 비중이 감소하며, 저중소득국(Lower Middle Income Countries)의 경우 그 비중이 가장 급격

하계 감소하는 구간으로 비율은 10% 미만으로 절반 이상 낮아지게 된다. 송금 역시 저소득국, 저중소득국에서는 전체 GDP의 5%이상을 차지하는 주요 개발재원인 반면, 고중소득국(Upper Middle Income Countries)로 갈수록 그 비중은 감소한다. 반면, 해외직접투자의 경우, 국가의 소득이 높아질수록 증가하는 경향이 있으며, 이는 고중소득국에서 최고치를 기록하고 있다.

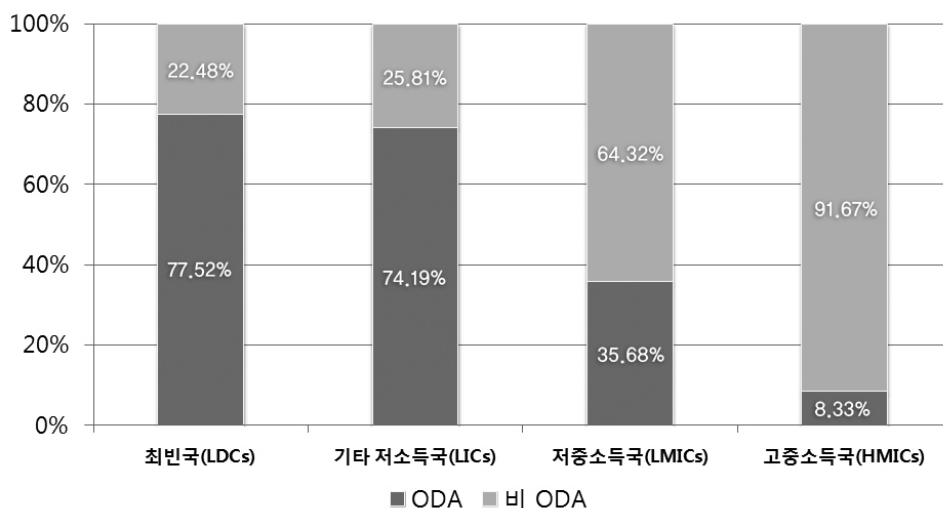
〈그림 3〉 국가소득그룹별 개발재원의 비중변화



출처: European Report on Development, 2015

외부재원 비중과 별도로, 국내재원을 살펴보자면, 조세수입은 고소득국가에서 전체 GDP 20%수준 이상을 상회하지만, 저소득국의 경우 이는 10% 미만 수준에 불과하다. 또한, 국내 민간 자원 역시 저소득국 대비 소득이 증가할수록 상당히 증가하는 것을 볼 수 있으며, 이는 고소득국(High Income Countries)으로 넘어가는 시점에서 감소 추세로 전환됨을 나타내고 있다. 이를 통해, 국가의 소득수준이 높아질수록 조세수입의 증대 혹은 국내 민간자원 동원을 통한 국내재원의 규모가 커지는 반면, 국가의 소득수준이 낮은 경우는 국내공적자원보다는 ODA와 같은 외부재원을 통해 개발재원이 마련되고 있음을 파악할 수 있다.

〈그림 4〉 수원국 내 ODA 대 비ODA의 비중



출처: 저자재작성, OECD DAC Statistics

한편, OECD DAC 통계분류를 통해 수원국 내 외부재원 중 ODA와 비ODA의 비중을 국가의 소득수준별로 살펴보자면 이러한 비율은 소득이 수준이 올라갈수록 ODA가 감소하고 비 ODA가 증가하는 양상을 보인다. 최빈국의 경우 ODA의 비중이 77.52%, Non-ODA 비중이 22.48%로 ODA가 차지하는 비중이 비 ODA대비 3배 이상이었다. 중저소득국의 경우 ODA가 35.68%, 비 ODA가 64.32%이며, 중고소득국의 경우 이 비중은 ODA 8.33%로 떨어지며 비 ODA비중이 91.67%로 대부분을 차지한다.

또한, 앞서 잠시 언급한 바와 같이 개발재원의 제공자 유형 및 범주 역시도 많은 변화를 가져왔다. 과거에는 개발재원의 범주를 주로 OECD DAC 공여국 중심으로 제공된 공적개발원조에 한정된 반면, 최근 개발협력 파트너십논의 대상이 공여국, 협력국을 넘어 신흥공여국, 시민사회 및 민간부문까지 확대됨에 따라, BRICS 국가와 같은 비 DAC 공여국, 터키, 체코 등의 신흥공여국 뿐만 아니라, 빌게이츠 재단과 같은 글로벌 자선재단, 유니레버나 네슬레와 같이 지속가능개발 활동에 적극적으로 참여하는 글로벌 기업의 기여까지도 개발 재원의 범주 안에 포함되게 되었다. 이로 인한 변화는 개발재원의 원천과 수단이 다양하게 발전되는 계기를 마련하였으며, 이는 뒤에 개발재원의 유형과 수단 부분에서 좀 더 자세하게 살펴보도록 한다.

2. UN 중심의 개발자원 논의 동향

2015년 지속가능개발목표(SDGs)으로 인해 유엔에서는 관련 논의들이 매우 활발하게 진행되었다. 2015년 8월 2일에는 Post-2015 정부 간 협상이 종료되며 그 결과로 『Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development』라는 주제의 Post-2015 개발의제 최종 문안이 채택되었으며, 지난 9월 개발정상회의에서는 마침내 공식적으로 향후 15년 간 개발협력을 이끌어갈 패러다임으로 확정되었다. 또한, 이에 앞서 7월 13일에서 16일까지 나흘에 걸쳐 아디스아바바에서 열린 제3차 유엔개발재원총회에서는 SDGs 이행을 위한 개발재원 마련에 대해 논의하는 자리가 있었으며, 본 회의의 결과문서로써 아디스아바바 행동의제(Addis Ababa Action Agenda; 이하 AAAA)를 채택하였다. 유엔에서는 동 행동의제의 승인을 환영하며 Post-2015 개발의제 최종문안에서 아디스아바바행동계획 19항²⁾을 언급하며 SDGs와 AAAA의 연계성을 설명하였으며, 이를 온전히 실행하는 것이 SDGs 달성에 중요할 것이라는 점을 강조하였다.

1) 지속가능개발목표(SDGs) 내 개발자원 논의

총 17개의 목표로 구성된 SDGs는 개발의 다양한 측면을 아우르는 야심찬 목표로서 각각의 목표를 달성하기 위해서는 거대한 재원을 필요로 함은 의심할 바 없다. 현재 전체 17개 목표달성을 위한 재원수요 규모에 대한 구체적인 자료는 제시되고 있지 않지만, OECD에서는 매년 약 4.5조 달러(약 4,500조 원)의 투자가 2015년~2030년까지 개도국 내에서 필요할 것으로 예측하였으며 (OECD&WEF, 2015), 세계무역개발협회의(UNCTAD)는 현재 SDGs와 관련하여 중요한 섹터에 투자되는 규모는 약 1.4조 달러 수준으로 매년 3.1조 달러의 투자 격차를 가져올 것으로 보고 있다 (UNCTAD, 2014). 이러한 격차는 2013년 기준 ODA규모가 1,350억 불이었다는 것을 감안하였을 때 ODA규모의 약 20배 이상을 뛰어넘는 규모의 것이다.

2) 지속가능개발목표(SDGs)를 포함한 Post-2015 개발의제는 지속가능개발을 위해서 현재 행동의제 내에 서술된 것과 같이 명확한 정책과 행동에 의해 지원되는 활성화된 글로벌파트너십 프레임워크 내에 부합해야 한다 (The post-2015 development agenda, including the sustainable development goals, can be met within the framework of a revitalized global partnership for sustainable development, supported by the concrete policies and actions as outlined in the present Action Agenda)

SDGs 각 목표의 분야를 막론하고 목표 달성을 위해서는 개발재원의 동원이 필수적이며, 어느 목표도 개발재원과 무관하다고 볼 수 없다. 그러나, 각각의 목표를 세부적으로 검토하였을 때 개발재원 동원과 관련하여 보다 중점적으로 살펴봐야할 목표들이 있는 것 역시 사실이다. 기본적으로 SDGs 각 목표의 구성체계를 살펴보면, 각각의 큰 목표는 목표별로 5~10개 정도의 세부목표와 2~3개의 이행세부목표로 구성되어 있으며, 세부목표별로 목표달성을 점검하기 위한 모니터링지표를 마련하고 있다. 본 연구는 SDGs 17개의 주요 목표, 세부목표 및 이행세부목표들을 살펴보고, 이번 장에서 이를 중심으로 SDGs 내 개발재원과 관련된 주제를 다음의 3가지로 정리한 후, 관련된 목표들을 서술함으로써 SDGs와 개발재원과의 연계성을 분석하였다.

지속가능개발목표(SDGs)와 개발재원

1. SDGs 달성 이행수단으로서의 개발재원이 강조됨.
2. 빈곤감소와 글로벌 공공재 마련을 위한 개발재원 확보가 중요함.
3. 직업창출 및 인프라투자를 통한 경제성장을 위해서는 민간재원의 동원이 핵심적임.

(1) 이행수단으로서의 개발재원 강조

MDGs에서는 목표 달성을 위한 이행수단에 대한 논의가 부재하였다는 비판을 계기로 Post-2015 개발의제 논의에서는 SDGs 이행을 위한 수단 및 파트너십의 내용을 강조하였다. 따라서, SDGs 17번 목표를 ‘지속가능개발을 위한 이행 수단과 글로벌 파트너십 강화(Strengthen the Means of Implementation and Global Partnership for Sustainable Development)’로 설정하고, 여러 이행수단을 중심으로 세부목표를 제시하였으며 이 중 개발재원은 중요한 이행수단의 하나로 대두되었다.

제 17번 목표를 구체적으로 살펴보면, 총 19개의 세부목표로 구성되어 있으며, 각각의 세부목표들은 개발재원(Finance), 기술(Technology), 역량배양(Capacity Building), 무역(Trade), 시스템 이슈(Systemic Issue) 등 5개의 주제로 분류할 수 있다. 개발재원과 관련한

세부목표는 17.1번에서 17.5번까지이며, 각 세부목표별로 개발재원의 각기 다른 유형을 다루고 있다. 또한, 세부목표별로 이행상황을 점검하기 위한 모니터링지표를 제시하였다.³⁾

〈표 1〉 SDGs 17번 목표 내 개발자원 세부목표

목표 17번 내 세부목표 17.1~17.5: 개발자원 (Finance)	
(세부목표 17.1: 국내공적자원) 개발도상국의 세금과 공공수익 징수 역량 개선을 위한 국제적 지원을 통한 국내 자원 동원(체계) 강화	
지표	GDP 대비 총 세금 (Total tax revenue/GDP)
(세부목표 17.2: 국제공적자원) 선진국은 개발도상국에 지원하기로 약정한 ODA/GNI 0.7%를 달성하는 등 ODA 활동을 완수해야하며, 이 중 0.15~0.2%는 최빈국에 제공	
지표	OECD/DAC 공여국의 국민총소득(GNI)대비 순ODA, 총ODA, 최빈개도국(LDCs)으로의 ODA 비율(%)
(세부목표 17.3: 국내외 민간자원) 다양한 출처로부터의 개발도상국을 위한 추가적 재원동원	
지표1	전체 FDI+ODA중 FDI 비율 (수정)
지표2	GDP대비 송금규모(USD)
(세부목표 17.4: 부채 지속가능성) 부채조달, 채무탕감, 부채조정 등을 위한 공조정책을 통해 개발도상국의 장기적 채무 지속가능성 확보를 지원하고, 부채고통을 경감하는 차원에서 고채무국의 외채문제 고려	
지표1	상품과 서비스 수출 백분율에서 채무 원리금 상환비율 ⁴⁾
(세부목표 17.5: 투자) 최빈국에 투자촉진 체제 도입 및 시행	
지표1	국가별 지속가능개발을 목표로 하거나 안전장치를 포함하는 국내 및 투자정책 개혁의 수 (*추가 논의 필요)

출처: 김지현 외, 2015

표 1을 통해 각각의 세부목표와 관련 모니터링 지표를 하나씩 살펴보면, 첫 번째 세부목표(17.1)에서는 국내공적자원 마련을 위해 개발도상국의 세금 및 공공 수익 징수 역량 개선

3) 현재 보고서에서 제시하고 있는 검토지표는 2015년 11월 2일자에 발표된 논의를 반영하고 있으며, 검토지표 확정은 2016년 3월에 완료될 예정에 있다.

4) 한 국가의 대외채무상환능력을 평가하는 지표 중 하나로, 외채원리금상환비율 또는 영문 약자 DSR(Debt Service Ratio)이라고도 한다. 재화와 용역의 총수출액에 따른 연간 경상외환수입에 대한 대외채무 원리금 상환액의 비율로, 계산식은 (연간 외채원리금상환액/연간 총수출액)×100이다. (출처: 네이버 지식백과)

을 위한 국제적 지원을 강화해야 할 것과 이를 위한 모니터링 지표로 'GDP대비 총 세금비율'을 제시하였다. 이전 논의에서 본 세부목표를 위한 우선 모니터링지표로써 'GDP 대비 환경세로부터 파생된 세수를 포함한 세수(원천별)의 구성요소'가 제시한 반면 이후 논의를 거쳐 최종적으로는 'GDP대비 총 세금비율'이 확정되었으며, 이는 국내공적재원 마련을 위한 모니터링 지표로써 각 세수의 구성요소를 점검하기 보다는 전체 세금비율의 흐름을 보는 것이 효율적이라 판단했을 것으로 예상된다. 다만, 본 모니터링 지표는 국제적 지원 증대가 세금비율의 증가로 이어졌을 것이라는 가정을 기반으로 하며, 세금 및 공공 수익 징수 역량 개선을 위한 국제적 지원과 세금 비율의 증가가 직접적인 연관이 있음을 입증할 수는 없기에 그런 측면은 본 지표가 가진 한계점으로 보인다.

두 번째 세부목표(17.2)는 국제공적재원 마련을 위해 OECD DAC 공여국이 수원국에 지원하기로 약정한 ODA/GNI 0.7% 비율을 달성할 것과, 이 중 0.15-0.2%는 최빈국에 제공되어야 함을 담고 있다. 이를 위한 모니터링 지표는 'OECD/DAC 공여국의 국민총소득(GNI)대비 순ODA, 총 ODA, 최빈개도국(LDCs)으로의 ODA 비율(%)'로서 해당 지표는 매년 OECD DAC에 보고되는 통계자료를 통해 타 검토지표 대비 상대적으로 용이하게 이행 상황을 점검할 수 있을 것으로 보인다. 그러나, 다음 장에서도 다루는 ODA 현대화로 인한 재정의가 기존 ODA금액 대비 어떠한 변화를 가져올 지에 대해서는 국가별로 고려가 필요할 것으로 보인다.

세 번째 세부목표(17.3)는 다양한 방식을 통해 개발도상국을 위한 추가적 재원을 동원해야 한다는 것이며, 이를 위한 모니터링 지표로 해외직접투자(FDI)비율과 송금(Remittance)규모를 제시하였다. 해외직접투자와 송금은 개발도상국에서 중요한 위치를 차지하는 민간재원임은 틀림없으나, 재원의 규모와 영향을 끼치는 요소를 고려하였을 때 공여국의 입장에서 해당 지표를 통해 수원국에 대한 뚜렷한 성과를 입증하기에는 어려움이 있을 것으로 보인다.

네 번째 세부목표(17.4)는 부채조달, 채무탕감, 부채조정 등을 위한 공조정책을 통해 개발도상국의 장기적 채무 지속가능성의 확보를 지원하고, 부채고통을 경감하는 차원에서 고채무국의 외채문제를 고려해야 할 것을 언급하고 있다. 이를 위해 채무원리금 상환비율을 모니터링 지표로 포함하였다. 다섯 번째 목표(17.5)는 최빈국에 투자촉진 체제를 도입하고 시행할 것을 촉진하고 있으며, 이를 위한 모니터링 지표는 '국가별 지속가능개발을 목표로 하거나 안전장치를 포함하는 국내 및 투자정책 개혁의 수'를 제시된 바 있다. 그러나, 2015년 11월 2

일 자 모니터링 리뷰와 관련해서 발표된 문서를 살펴보면, 해당지표는 내년 3월 모든 검토지표가 확정될 때까지 추가적인 논의를 통한 보완이 필요한 것으로 설명하고 있으며, 이에 따라 본 지표는 수정될 가능성이 있을 것으로 보인다.

위에서 언급한 바와 같이, 각 세부목표와 모니터링 지표들은 포괄적 목표 내에서 최대한 간결하게 이행상황을 점검하기 위해 작성되어 개발재원에 대한 구체적인 내용을 일일이 담고 있지 못하는 것이 사실이다. 그러나, 이들 5개의 개발재원 관련 세부목표를 포함한 목표 17번 내에 총 19개의 세부목표는 개발재원총회 결과문서인 아디스아바바행동의제(AAAA)의 주요 내용과도 결을 같이 하고 있다. 뒤에 살펴볼 AAAA의 세부목차 역시 개발재원 (국내공적재원, 국내외민간재원, 국제공적재원), 무역, 채무 지속가능성, 시스템 대응 이슈, 과학기술 혁신 등의 순으로 구성되어 있으며, 뿐만 아니라 AAAA는 이들 세부목표 달성을 위한 개발재원의 유형, 관련 기구 활동 및 이니셔티브, 정보 공유를 위한 플랫폼 등을 구체적으로 묘사하고 있어 SDGs의 보완적 성격을 지니고 있음을 보여주고 있다. AAAA에 대해서는 뒤의 2)장에서 보다 자세히 설명하기로 한다.

(2) 빈곤감소와 글로벌공공재를 위한 개발재원 확보

앞의 17번 목표가 이행수단으로서의 개발재원에 대한 구체적 내용을 담고 있음에도 불구하고, 빈곤감소를 위한 개발재원을 최대 동원하는 것에 대한 중요성을 포괄하고 있는 목표는 1번째 목표라고 볼 수 있다. SDGs 제1목표인 ‘모든 형태의 빈곤종식(End poverty in all its forms everywhere)’은 5개의 세부목표와 2개의 이행세부목표로 구성되어 있다. 이 중, 이행세부목표 1번은 ‘1a. 개발도상국, 특히 최빈국이 모든 형태의 빈곤을 종식하기 위한 프로그램과 정책을 이행하기 위해 충분하고 예측 가능한 도구를 제공하기 위해 개발협력 강화를 포함한 다양한 자원의 활용보장’할 것을 제시하고 있다. 이에 대한 모니터링 지표는 현재까지 총 2개가 제시되었으며, 이 중 첫 번째는 ‘빈곤 감소 프로그램에 직접적으로 할당된 자원의 비중(Percentage of resources allocated by the government directly to poverty reduction programmes)’이다. 이는 기존의 모니터링 지표인 ‘정부예산 중 국내 빈곤인구(하위40%)에 제공되는 프로그램 예산 전체 비중(Share of total overall government spending (incl. subnational) on programs directed to bottom 40% of population of country (%))’에

서 변경된 지표로써 하위 40%로 제시된 빈곤선에 대한 내용을 삭제하고 전체 빈곤감소 프로그램으로 그 대상을 확장하였다. 또한 '전체 정부 지출 중 필수서비스(교육, 보건 및 사회 보호)에 대한 지출 비율(Spending on essential services (education, health and social protection) as % of total government spending)'을 두 번째 모니터링 지표로 제시함으로써 빈곤 감소에 있어 교육, 보건 및 사회보호와 같은 필수 공공서비스 제공에 대한 재원을 확보해야 함을 강조하였다.

10번째 목표인 '국내적 또는 국가 간 불평등 경감(Reduce inequality within and among countries)'에서 역시 '누구도 소외되지 않는(Leave no one behind)'다는 SDGs의 주요 원칙을 토대로 최빈국, 내륙개도국, 군소도서국 등에 대한 우선적 지원을 강조하고 있다. 해당 목표의 두 번째 세부이행목표(10.b)에서는 '재정지원이 가장 필요한 국가 특히, 최빈국, 아프리카 국가, 군소도서국, 내륙개도국 등의 국가계획과 프로그램에 부합하는 ODA 및 FDI를 포함한 재정지원의 권장'을 내세웠으며, 관련 모니터링 지표로써 수원국과 공여국에 의한 개별 OECD ODA 데이터뿐만 아니라, FDI 관련 데이터도 포함되어야 하며, 이를 위한 구체적인 작업이 요구된다고 명시하였다. 또한, 세 번째 세부 이행목표(10.c)에서는 '이주노동자의 송금 비용을 3%미만으로 낮추고 5% 이상의 비용을 요구하는 송금경로를 제거'할 것과 이를 위한 모니터링 지표로서 '전체 송금액 중 송금비용의 비율'을 확정하였다. 이는, 송금액이 가정 내 식비, 교육비, 보건비 등으로 사용되는 개도국 내 상황을 감안할 때, 송금비용을 줄임으로써 개도국 내 빈곤 가정에 흘러 들어가는 재원을 최대한 확보하고 이를 통해 빈곤감소를 이끌어내야 함을 의미하고 있다.

글로벌도전과제인 기후변화 대응을 통한 글로벌공공재 확보를 위해서 역시 목표 13번 '기후변화와 대응'의 세부이행목표를 통해 개발재원을 마련해야 할 것을 강조하고 있다. 세부 이행목표(13.a)의 내용을 보면 '선진국은 효과적인 완화활동 및 이행과정에 대한 개발도상국의 수요를 투명하게 반영하고, 기금확보를 통한 녹색기후기금의 전면적인 운영을 위해 UNFCCC에서 2020년까지 모든 재원을 활용한 연간 1,000억 불 동원목표 약정의 이행'해야 할 것을 언급하고 있으며, 이를 위한 모니터링 지표로 '연간 1,000억 불 동원목표 약정을 대상으로 2020년을 기점으로 동원된 재원 규모(달러)'를 제시하고 있다. 참고로, 해당 수치는 제 19회 유엔 기후변화 당사국총회 중 재정과 관련하여 나온 결정에서 비롯된 것이다.

(3) 민간재원 동원의 중요성

SDGs 중에는 민간재원의 동원이 해당 목표 달성에 있어 중요한 영향을 미치는 목표들이 포함되어 있다. 대표적으로는 ‘목표 8. 포괄적이며 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용, 그리고 모두를 위한 양질의 일자리 제공’과 ‘목표 9. 복원력을 지닌(resilient) 인프라 건설, 포용적이고 지속가능한 산업화 및 혁신 촉진’으로 이들 목표 달성을 위해서는 민간부문의 참여와 대규모 재원이 중요한 역할을 담당하게 된다.

구체적으로, 목표 8의 첫 번째 세부이행목표(8.a)는 ‘개발도상국, 특히 최빈국을 위해 최빈국 무역관련 기술협력 통합구조(EIF)를 포함하는 ‘무역을 위한 원조(Aid for Trade)’에 대한 지원 확대’로써 이에 대한 모니터링 지표는 ‘무역을 위한 원조에 대한 약속과 이행(Aid for Trade Commitments and Disbursements)’이다. 이는 공여국이 개도국을 위한 무역, 특히 최빈국에 대한 무역 원조 지원을 증대해야 함을 의미하며, 뒤에 다루겠지만, 무역은 개발의 동력을 가져올 수 있는 중요 분야로써 개발재원총회에서도 강조된 사항이었다.

목표9의 달성은 민간 개발재원이 강조되는 분야로써 구체적인 세부이행목표(9.a)로 ‘아프리카 국가, 최빈국, 내륙개도국 및 군소도서국에 대한 금융, 기술 및 기술지원을 통해 개발도상국에서 지속가능하고 복원력을 지닌 인프라 발전을 실현’을 제시하였다. 인프라 개발은 대규모의 민간재원을 필요로 할 뿐만 아니라, 공적재원의 투입을 통해 대규모 민간재원을 이끌 수 있는 공공-민간파트너십 모델 실현이 가능한 분야이기도 하다. 해당 세부이행목표의 모니터링 지표로는 ‘GDP 대비 인프라 투자규모 비중(%)’이 확정된 바 있다.

한편, 어떤 목표의 달성 성과가 다른 목표 달성을 위한 개발재원 마련의 기회로 이어지는 경우도 있다. 목표 12번(지속가능한 소비와 생산 양식의 보장)의 경우, 세부이행 목표 중 하나로 ‘12.c 국내 환경에 따라 조세제도 개편, 환경에 미치는 영향을 반영하여 보조금의 단계적 폐지 및 소모적인 소비를 조장하는 비효율적 화석연료 보조금 제도를 합리적으로 개선’할 것을 요구하고 있다. 이는 각국의 화석연료 보조금을 줄임으로써 해당 부분의 재원을 다른 개발 수요 충족을 위해 사용할 수 있음을 함축하고 있다. 예를 들어, 인도네시아의 경우 정책 개정을 통해 최근 화석연료 보조금의 비중을 GDP 대비 2.4%에서 0.8%로 조정함으로써 해당 감소 재원을 인프라 향상 및 빈곤층의 인프라 접근성 증진을 위해 재할당할 수 있었다.

SDGs를 중점으로 개발재원에 대한 논의를 분석하는 데는 다양한 관점이 적용될 수 있겠지만, 본 연구에서는 주목표—세부목표—세부이행목표—모니터링 지표를 중심으로 이들 중 개발재원 마련과 직접적인 연관성을 가지고 있는 것들을 중심으로 살펴보았다. 그 결과로써, SDGs 내에 개발재원 논의에 대한 관련성은 크게 ▲이행수단으로서의 개발재원 강조, ▲빈곤 감소 및 글로벌공공재를 위한 자원 확보, ▲민간자원 동원의 중요성 부분으로 요약해볼 수 있었다. 이어 다음 장에서는 SDGs 이행 촉진을 위한 개발재원 논의가 이루어진 제3차 개발재원총회 내용과 결과문서인 아디스아바바 행동의제(AAAA)의 내용을 살펴보도록 한다.

2) SDGs 이행을 위한 아디스아바바 행동의제(AAAA) 주요내용

제3차 개발재원총회와 총회 결과문서인 아디스아바바 행동의제(Addis Ababa Action Agenda)는 SDGs 달성을 위한 이행수단을 구체적으로 설명하고 있을 뿐만 아니라 이를 이행하기 위한 여러 중요한 기관 및 이니셔티브, 플랫폼에 대해 명시하고 있다는 데에서 SDGs를 보완하는 역할을 담당하고 있다.

제3차 개발재원총회는 두 달 뒤에 있을 SDGs 출범을 앞두고 2015년 7월 열린 자리로써 2002년 몬테레이와 2008년 도하에서 열린 개발재원총회에 뒤이어 세 번째로 개최되었다. 본 회의는 그 동안의 개발재원에 대한 논의와 그 이행상황을 점검하고, 다가오는 지속가능발전 목표 달성 자원마련을 위한 합의 마련의 목적으로 기획되었다. 기존의 1, 2차 개발재원총회는 MDGs 수립 이후 후속적으로 개발재원마련을 위해 개최된 것과는 달리 이번 회의는 SDGs 선언을 앞두고 열림으로써 개발재원 마련에 대한 준비를 사전에 착수함으로써 본 사안의 중요성을 가늠하게 하였다.

아디스아바바에서의 주요 논의 사항으로는 Post-2015 개발의제와 SDGs 달성을 위한 글로벌 파트너십 강화와 사회적 약속 강조, 국내 자원 동원 및 민간 자원 활용의 중요성, ODA 공약 이행 및 국제개발협력 우선 지원 분야 협의, 지속가능발전을 위한 제도 신설 등을 들 수 있다. 또한, 총회 중 협상 과정에서 개도국은 공여국의 ODA 공약 이행, 개발협력의 책임을 논하는 ‘공통의 그러나 차별화된 책임(Common But Different Responsibility) 원칙 수용, 조세협력 개혁을 위한 조세위원회 격상 등을 선진국에 요구하였다. 반면, 선진국은 민간자원 활용의 중요성, 신흥경제국의 등장 등 개발협력 환경의 변화를 강조하며 개도국의 적극적 역

할을 요청함으로써 협상 과정에서 양 진영에서는 관점의 차이를 가져오기도 하였다. 이와 같이 나흘간에 걸친 협상의 과정을 통해 마침내 아디스아바바행동의제(AAAA)가 회의의 결과 문서로 발표되었다.

이번 아디스아바바행동의제(AAAA)의 구성을 살펴보자면, 총론, 7개의 개발재원 관련 행동분야, 모니터링 및 후속조치 등 세 부분으로 이루어져 있다. 총론은 'Post-2015 개발재원을 위한 글로벌 프레임워크(A Global Framework for Financing Development Post-2015)'라는 주제와 함께 ① 몬테레이 컨센서스와 도하선언 이행상황 점검, ② SDGs 달성을 위한 재원 마련 및 이행수단 강화, ③ 동 행동의제의 검토 및 후속조치 점검방안 마련이라는 제3차 유엔개발재원총회의 목적을 제시하고 있다.

위의 3가지 목적 중 '몬테레이 컨센서스와 도하선언 이행상황의 점검'과 '아디스아바바행동계획의 검토 및 후속조치 점검방안 마련'은 개발재원 관련 논의의 체계적 이행을 강조하고 있다. 이는 과거 몬테레이 컨센서스와 도하선언이 개발재원에 대한 방대한 제안과 권고가 이루어진 반면 구체적으로 이행할 실행방안이나 메커니즘의 부재로 선언적 요소가 강했다는 비판에서 시작된 것으로 보인다. 뿐만 아니라 AAAA는 유엔경제사회이사회 연례포럼을 통한 통합적 의제 모니터링과 사무총장 산하에 Post-2015 개발의제 및 재원에 대한 진척사항을 분석하기 위한 메커니즘을 제시하였다.

두 번째 목표인 SDGs 달성을 위한 재원 마련 및 이행수단 강화는 앞서 설명한 바와 같이 SDGs 달성을 위한 재원과 이행수단 논의에 있어 미처 SDGs에서 다루지 못한 구체적인 사항들을 포함하여 이를 보완하는 역할을 하고 있다. 먼저, SDGs 달성 이행수단에 관련한 내용에 있어서는 SDGs 목표 17번을 7가지 행동분야에서 자세히 풀어 기술하고 있는데, 17번 목표가 개발재원, 기술, 역량개발, 무역, 시스템이슈 주제를 중심으로 세부목표를 구성하는 것(김지현 외, 2015)과 결을 같이 하여 A. 국내공적자원, B. 국내외 민간 기업 및 재원, C. 국제개발협력, D. 개발동력으로서의 국제무역, E. 부채 및 지속가능성, F. 시스템 이슈 대응, G. 과학기술혁신 및 역량 강화로 제시하였다. 주요 세부내용은 다음 표 2와 같다.

〈표 2〉 아디스아바바행동의제의 7개 행동분야

7개 행동분야	세부내용	SDGs17번 세부목표
A. 국내 공적 자원	· 조세시스템 개선 및 공공성, 투명성, 효율성의 확대 · 탈세 및 부정부패 방지와 불법자금흐름 제거 · 국제조세협력 확대 및 노력에 대한 약속	개발자원
B. 국내외 민간 기업 및 자원	· 민간기업의 활동이 포괄적 성장과 고용, 혁신의 주요 동력임을 언급 · 공공정책과 적절한 규제 동반 · 국제적 노동기준이나 인권원칙의 필요성 명시 · 금융이해도(financial literacy)증진과 금융포용(financial inclusion) 전략 채택 강조 · 해외직접투자 및 민간투자의 중요성 언급	개발자원
C. 국제개발 협력	· 기존의 ODA 공약 달성을 재확인 · ODA의 촉매제로서의 역할 명시 및 정의 현대화와 총공적개발지원 내용 추가 · 보완재로서의 남남협력의 중요성강조 · 개발효과성 원칙 고수에 대한 노력 환영	개발자원
D. 개발동력 으로서의 국제무역	· 기존의 협약과 협정에 대한 비준과 확인을 요청 · 최빈국의 지속가능한 발전을 위한 '무역을 위한 원조(Aid for Trade)'강화 강조	무역
E. 채무 및 채무 지속 가능성	· 부채탕감, 채무조정 및 관리 등의 축진을 통한 개도국의 장기적 부채 지속 가능성 유지 제시 · 최빈국 및 소규모도서국(SIDS)이 가진 어려움을 인정, 효과적인 협력 및 조정을 위한 매개로서 파리포럼이니셔티브 인정	개발자원
F. 시스템 이슈 대응	· 금융 및 거시 경제 안정성 강화를 위한 정책일관성의 필요성 인정 · 영구적 국제 금융 안정망 강화를 위한 국제금융기구들의 책임 언급 · 신용평가기관에 대한 기계적 의존도 감소 합의 · 곡물가격 변동성으로 인한 개도국 피해 저감을 위해 농업시장정보시스템 활용 주목	시스템 이슈
G. 과학기술 혁신 및 역량강화	· 기술촉진메커니즘(Technology Facilitation Mechanism)출범 합의 및 온라인 플랫폼, 포럼 설립 제시	역량개발

출처: 저자작성

또한, SDGs 목표 간의 상호 연계성에 주목하여, 한 목표의 이행이 다른 목표의 달성 진전에 기여할 수 있다는 목표간 시너지효과로 보고 이를 극대화 할 수 있는 교차영역(cross-cutting area)들을 12항~18항에 걸쳐 다음 7가지로 제시하였다.

- 모두를 위한 사회적 보호 및 필수적 공공서비스 제공(12항)
- 기아와 영양실조 종식을 위한 노력 확대(13항)

- 인프라 간극을 메우기 위한 새로운 포럼 설립(14항)
- 포용적이고 지속 가능한 산업화 촉진 (15항)
- 모두를 위한 생산적 고용과 양질의 일자리 촉진(16항)
- 모두를 위한 우리의 생태계 보호(17항)
- 평화롭고 포괄적인 사회 촉진(18항)

이 중, 제 12항에서는 사회적협약(social compact)이라는 개념을 들어 국가는 교육, 보건 등 기본적인 사회서비스를 제공하는 사회보장시스템을 구축할 책임을 지며, 자체적으로 이러한 시스템을 구축할 수 없을 때 국제사회가 지원해야 한다는 내용을 담고 있다. 이는 아디스아바바 행동의제의 주요 성과 중 하나로 언급되는 것으로, SDGs 내 빈곤감소 목표 달성을 위해 개발재원이 이와 같은 분야에 집중해야 하는 사실을 내포하고 있다. 또한, 앞서 설명한 누구도 소외되지 않아야 한다는 SDGs 기본 원칙에 일관성 있게 최빈국, 내륙개도국(Land-locked developing countries, LLDC), 군소도서국(Small island developing states, SIDS), 취약국 (Fragile States) 등의 보다 특수하고 어려운 상황에 처한 국가들이 직면한 특별한 도전과제와 여성 및 여아, 아동과 청소년에 대한 지원의 중요성을 강조하고 있다.

뿐만 아니라 개발재원총회 전반에서 역시 민간재원 동원의 중요성을 강조하는 부대행사와 관련 논의들이 관심을 받았다. AAAA중에서도 국내외 민간재원 동원에 관한 내용들을 다루고 있으며, 세계은행과 IMF를 포함한 여러 다자개발은행은 민간 및 공적개발재원을 활용한 민간투자 동원에 대한 논의를 위해 올해 4월에 발표한 ‘from billions to trillions’라는 공동성명을 주제로 하는 부대행사를 개최하였다. 관련하여 이번 AAAA에서는 다자개발은행 주도의 인프라 포럼 정기적 개최에 합의하며 향후 개도국의 인프라간극을 좁히기 위해 기존의 투자 파트너십을 포함하여 새로운 인프라 이니셔티브, 다자 및 국가 개발은행, UN기구, 정부 및 민간 부문의 협력을 제고하기로 했다. 또한, 경제·사회·환경 등 비금융적 영향을 고려하는 임팩트 투자 방식을 장려하기도 하였다.

뿐만 아니라 본 총회를 통해 여러 성격의 구체적 성과물이 마련되었는데, 이는 기술촉진 메커니즘 출범의 합의, 범지구적 인프라 포럼 설립, 개도국의 조세역량강화를 위한 아디스조세이니셔티브(Addis Tax Initiative) 출범, 유엔사무총장 주재 하 Post-2015의 이행수단과 개발재원회의의 결과물 이행상황에 대한 연간보고를 담당하는 기구 간 태스크팀 소집 등이 이

에 해당된다. 이러한 다양한 성과물이 마련되었음에도 불구하고 본 논의에서 AAAA 이행을 위한 모니터링 지표는 제시되지 않아 향후 AAAA에 대한 이행상황을 어떻게 점검할 것인지, AAAA이행과 SDGs 달성으로 이어지는 연계 성과관리는 어떻게 이루어질 수 있을지에 대해서는 고민으로 남아있는 바이다.

이 밖에도 SDGs 이행수단으로서의 개발재원 관련 세부목표이며, 아디스아바바행동계획 내 행동분야로 제시된 국내공적재원, 국내외 민간재원, 국제공적재원과 같은 개발재원에 대한 세부적인 내용은 제3장. 개발재원의 유형과 수단에서 보다 상세히 살펴보도록 한다.⁵⁾

3. OECD DAC 중심의 ODA 현대화 논의 동향

ODA를 제공하는 회원국들의 집합체인 OECD DAC은 개발재원 이슈와 관련하여 국제공적재원으로 분류되는 ODA 현대화 작업에 대한 논의를 담당하고 있다. 최근 OECD DAC에서 논의되고 있는 주요 사항은 첫째, ODA 개념의 재정의로 인한 양허성 측정방식의 변경, 둘째, ODA에 포함되지는 않지만 공적개발재원의 성격을 지닌 재원을 포함하기 위한 개념인 지속가능개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development; TOSSD)의 도입과 범위 정립, 셋째, ODA를 활용한 민간 재원의 동원 방안 등이 있다.

앞에서 설명한 UN주도의 개발재원 논의 중에서도 OECD DAC은 ODA 증액을 위한 공약 이행과 ODA를 촉매제로 하는 민간재원 동원의 중요성을 강조하며 국제공적재원에 대한 논의를 이끌어가고 있다. OECD DAC 논의의 핵심은 DAC 공여국의 개발재원 제공의 노력을 ODA로 인정받을 수 있느냐 이며, 이를 위해서는 ODA의 규모를 명확하게 산출해내고 이를 OECD DAC통계시스템에 올바르게 기록하여 보고할 수 있는지에 대한 이슈가 함께 논의되어야 한다는 데 있다.

기존의 ODA 정의가 Post-2015체제 내 지속가능개발목표(SDGs)의 출범 및 원조효과성 제고 노력 강화 등의 변화된 개발지형에 적합하지 않다는 비판 속에서 ODA를 재정의하

5) 아디스아바바행동계획(AAAA)에 대한 보다 구체적인 내용은 박수영&오수현 (2015) '제3차 개발재원총회와 아디스아바바행동계획의 함의분석', 개발과 이슈 제 24호, 한국국제협력단. 에서 확인할 수 있다.

고 양허성을 측정하기 위한 새로운 방식을 도입해야 한다는 필요성이 대두되자 2013년부터 OECD DAC에서는 이와 관련된 논의를 진행해왔다. 이를 위한 첫 번째 작업으로 양허성 차관의 ODA 계산방식에 대한 변경이 이루어졌으며, 이는 2014년 12월 고위급회의(High Level Forum; HLM)에서 합의되었다. 또한, 2015년에는 각 공여국의 개발금융기관(Development Financial Institutions; DFI)이 제공하는 민간금융수단(Private Sector Instruments; PSIs)을 통한 개발재원 중 일부를 ODA로 인정하는 방식에 대해 활발히 논의되었는데, 이는 2016년 2월에 열린 고위급회의(HLM)에서의 합의를 목표로 진행 중에 있다. ODA를 보완하는 국제공적재원을 포함할 TOSSD에 대한 논의는 2014년부터 진행되어왔으나, 2015년 개발정상회의 이후로 논의가 미루어지면서 사실상 올해에는 충분히 논의되지 않았으며, 이는 2016년 2월 내 합의하기에는 어려움이 따를 것으로 보인다.

ODA 양허성 차관의 측정방식 변경과 TOSSD도입에 대한 논의는 올해 초 국내에서도 이미 선행연구(박수영 · 조한솔 2015; 임소진 2015a)를 통해 다루어진 바가 있다. 따라서, 이번 연구에서는 양허성 차관의 측정방식 변경과 TOSSD에 대한 내용은 간략하게 설명하고, 올해 가장 활발하게 논의된 민간금융수단의 ODA계산방식에 대한 논의와 선행연구 이후 해당 주제들에 대한 논의 진행 상황을 2015년 12월 기준으로 다루도록 한다.

1) 양허성 차관의 측정방식 변경

ODA로서 인정받기 위해서는 기본적으로 갖추어야 할 조건들이 있다. 먼저, 재원을 제공하는 주체가 공적주체여야 하며, 해당 재원은 이를 제공받는 수원국의 경제 개발과 복지 증진에 활용되어야 한다. 그리고 마지막으로, ODA의 양허성 기준(concessionality)을 충족해야 한다는 것이다. 즉, 공적개발원조(ODA)를 제공하는 공여국은 수원국에게 일반 시장조건보다 호의적인 조건으로 재원을 제공해야 하며, 이익을 창출할 목적으로 재원을 지원할 수 없다.

양허성 차관의 측정방식 변경은 1972년 ODA가 정의된 이후 사용되어온 기존 ODA 계산 방식에 시대흐름을 반영하기 위해 그 논의가 시작되었다. 2014년 12월 OECD DAC 고위급 회의에서의 합의를 통해 계산방식을 크게 현금흐름 방식(cash flow)에서 증여등가액(grant equivalent) 방식으로 변경하였으며, 세부적으로는 원리금의 현재가치를 측정하기 위한 할인율과 양허성을 판단하기 위한 기준 비율도 함께 변경하였다(표 3 참조).

〈표 3〉 ODA 측정방식 변경 비교

분류	변경 전	변경 후
계산방식	순지출방식(총지출액-총상환액)	증여등가액방식(총지출액x증여율)
할인율	일괄 적용 10%	소득국별 차등 적용 (기본할인율5%+위험프리미엄) 최빈국/저소득국 9% 저중소득국 7% 고중소득국 6%
ODA인정 증여율	일괄 적용 25%	소득국별 차등 적용 최빈국/저소득국 45% 저중소득국 15% 고중소득국 10%
계상순서	① 총상환액의 현재가치계산 ② 증여율 계산 ③ ODA 적격성 여부 판정 ④ 총지출액-총상환액 계산하여 ODA 인정금액 산출	① 총상환액의 현재가치계산 ② 증여율 계산 ③ ODA 적격성 여부 판정 ④ 총지출액x증여율 계산하여 ODA 인정금액 산출

출처: 저자작성

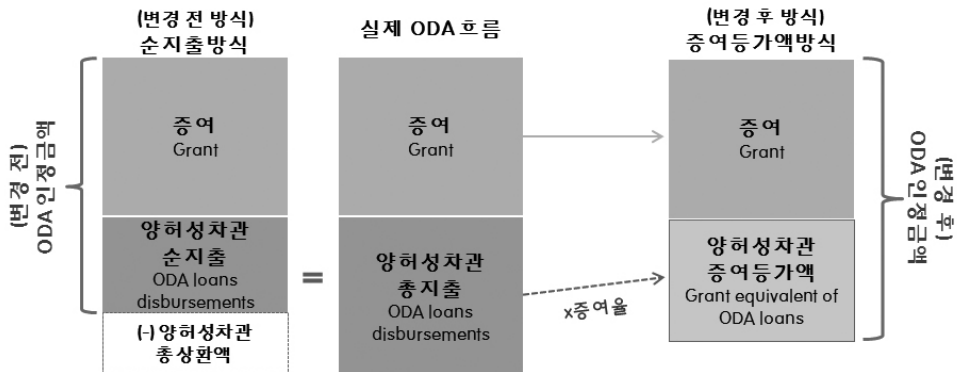
위의 표 3의 첫 번째 줄에서 보이는 바와 같이 양허성 차관 측정의 가장 큰 변화는 계산방식의 변경이다. 변경 전의 측정하는 방식은 ‘순지출방식’으로서 이는 매년 실제로 발생한 현금흐름에 따라 차관이 지출된 총지출액에서 총상환액을 제하는 방식이었다. 뿐만 아니라 변경 전에는 총상환액의 현재가치를 계산하기 위해 사용되는 할인율은 국가소득수준별로 차등 없이 일괄적으로 10%가 적용되었으며, 이를 반영하여 계산된 증여율⁶⁾이 25% 이상일 경우 ODA로 인정받을 수 있었다.

반면, 변경된 방식은 ‘증여등가액방식’으로서 실제 발생한 현금흐름과는 관계없이 총지출액에서 증여율을 곱하는 방법으로 ODA금액을 산정한다. 이를 계산하기 위한 증여율을 얻기 위해서는 순지출방식과 마찬가지로 총상환액의 현재가치를 계산하기 위한 할인율이 필요하게 된다. 기존의 순지출방식에서 사용된 할인율이었던 10% 기준 역시 현재의 저금리 시장상

6) (차관액면가액-원리금상환액의 현재가치)/차관액면가액 x 100

황을 적절하게 반영하지 못하고 있다는 판단 하에 IMF 이자율을 참고하여 기본할인율을 5%로 설정하였다. 뿐만 아니라, 이에 더하여 수원국의 소득수준 별로 채무불이행 위험 프리미엄을 차등 적용(최빈국 +4%, 저중소득국 +2%, 고중소득국 +1%)하여 결과적으로는 ‘기본할인율+위험프리미엄’의 합으로 최종 할인율을 선정하였다. 최종적으로 ODA의 적합성을 판단하는 증여율 기준선 (threshold) 역시도 모든 국가에 단일하게 25%으로 적용한 것에서 국가소득수준 별로 최빈국 45%, 저중소득국 15%, 고중소득국 10%로 변경하여, 최빈국의 경우 ODA로 인정받기 위해서는 최소 45%이상의 높은 증여율로 양허성 차관을 제공할 수 있도록 하였다. 또한, 증여율이 높을수록 ODA로 인정받는 금액이 커질 수 있음에 따라 양허성이 높은 ODA를 유인할 수 있도록 하였다.

〈그림 5〉 현금흐름 방식에서 증여등가액 방식으로의 변경⁷⁾



출처: 저자작성, OECD DAC, 2014 참조

그림 5와 같이 이와 같은 방식의 변경이 가져오는 변화를 구체적으로 살펴보면, 증여 (grant)의 경우, 증여율 100%의 성격을 가지고 있고 상환해야 하는 금액이 없으므로 변경 전의 순지출방식이나 변경 후 증여등가액 방식 중 어느 것을 채택하더라도 지원 전체 금액을 ODA로 인정받게 된다. 그러나, 양허성차관(concessional loan)의 경우, 수원국그룹, 이자

7) 본 그림은 방식 변경의 차이를 나타내기 위한 목적으로 작성되었으며, 도형의 크기와 ODA 인정금액의 규모가 비례한다고는 볼 수 없음.

율, 상환기간 등 차관조건에 따라서 차관마다 양허성이 다르게 결정되며, 이에 따라 계산된 증여율이 최소 증여율 기준을 충족하는 경우에 한해 총지출액에 차관의 증여율을 곱하여 계산된 금액을 ODA로 인정받을 수 있게 된다.

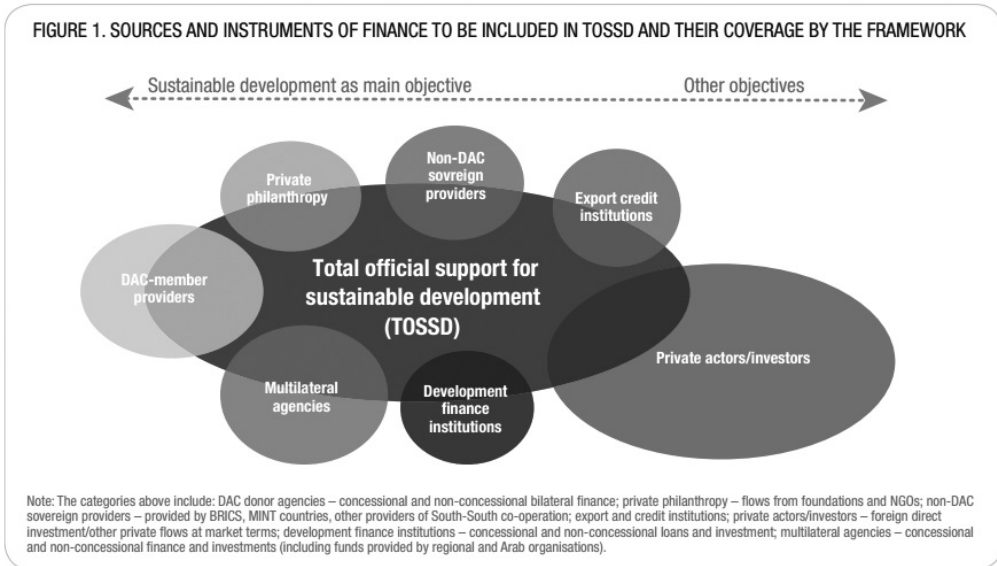
이는 증여율이 최소 기준을 충족했다는 가정 하에 비율이 높을수록 보다 많은 금액을 ODA로 인정받을 수 있음을 의미한다. 구체적으로 증여율 계산방식을 살펴보면 증여율이 높기 위해서는 원리금상환금액의 현재가치가 작아야 하며, 이는 이자율이 낮을수록, 상환만기기간이 길수록, 현재가치 계산을 위한 할인율이 높을수록 증여율이 높은 데 기여함을 알 수 있다. 또한, 할인율은 소득국가수준별로 차등 적용되므로 최빈국/저소득국에 차관을 주는 경우 보다 높은 할인율을 적용받을 수 있으며, 동일한 조건에서는 최빈국에 차관을 줄 경우 보다 높은 증여율을 인정받을 수 있게 된다.

2) 포괄적 개발 자원 측정을 위한 TOSSD 도입

양허성 차관의 측정방식변경과 함께 시작된 OECD DAC 내 개발자원 논의 중 하나가 ‘지속가능개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development; 이하 TOSSD)’이라는 새로운 개념의 도입과 그 범위를 확정하는 것이다. TOSSD는 ODA의 범주에 포함되지 않는 공적재원을 포함하는 것으로 ODA로 인정받을 수는 없지만 지속가능발전을 위한 개발자원으로서 중요한 역할을 하는 자원들을 인정하고 포함하기 위한 노력으로 도입되었다.

다음 표 4, 그림 6과 같이 OECD DAC 사무국이 2014년 6월에 TOSSD의 유형과 측정 방식에 대해 정리한 내용을 살펴보면, TOSSD는 크게 평화·안보·인권 등의 개발 촉진제와 시장금융수단을 사용한 지원, 공적지원에 의해 동원된 민간자원, 기후변화 등 글로벌 공공재 관련한 지원, 행정성 경비 등으로 나눌 수 있다.

〈그림 6〉 TOSSD의 원천과 수단 (2014년 기준)



출처: OECD, 2014

〈표 4〉 TOSSD의 유형과 측정방식

TOSSD의 유형	TOSSD의 측정방식
• 평화, 안보, 인권 등 개발의 촉진제 (Enablers for development)	• 모든 금융수단(financial instruments)은 공여국에게 이익이 배당될 경우에도 TOSSD로 인식
• 시장금융수단 (market-like financial instruments)을 사용한 지원	• 공적자금과 민간자금을 구분하기 위해, 공적 지원으로 조성된 민간 재원은 memo item으로 표기하고, 활용된 공적 지원은 TOSSD로 계상
• 공적지원에 의해 동원된 민간재원 (TOSSD 메모아이템 표기)	• TOSSD는 총액 기준(gross basis)으로 측정하되, 수원국 입장에서 개발 자원 조성 현황을 잘 이해할 수 있도록 순지출 통계(data on a net basis)도 수집
• 기후변화 등 글로벌 공공재 (TOSSD 메모아이템 표기)	• TOSSD 하에서 모든 목표 · 부문 · 분야가 최종 SDGs 체제 및 개도국의 개별 개발 전략과 합치해야 할 것. • TOSSD는 ODA, OOF 및 기존 DAC 통계가 측정하지 않는 SDGs 달성을 위한 추가 자원 흐름을 포함
• 행정성 경비 (TOSSD administrative costs)	• (TOSSD-ODA 관계) 증여등가액(grant equivalent) 도입으로 TOSSD와 ODA는 서로 다른 양적 통계로 존재, TOSSD는 자금흐름(cash flow)기준으로 보고

출처: 박수영, 조한솔, 2015

한편, 기존에 OECD에서 개발재원은 크게 ODA, OOF, Private flows로 구분되어 ODA에 포함되지 않는 공적재원의 경우 대부분 기타공적지원(Other Official Flow; OOF)로 분류되었으며, Private flows의 경우는 시장재원과 민간재단의 기부금을 의미하였다. OECD(2008)는 민간 기업에 대한 공적보조는 정의상 주로 상업적 목적을 가진 활동을 지원하게 된다는 점에서 ODA로서의 조건을 충족하기는 어렵다고 판단하여 이러한 경우는 다음 박스 1과 같이 기타공적흐름(Other Official Flows, OOF)으로 분류한다는 것을 명시하였다.

〈Box 1〉 기타공적지원(OOF)의 유형

- 상업적 또는 표상적인(representational) 목적으로 개발도상국에 지원된 증여
- 개발을 목적으로 하나 성격적으로 충분히 양호적이지 못하거나 25% 이하의 증여율을 갖는 공적양자지원 (official bilateral transaction)
- 증여율에 관계없이 수출 진흥을 목적으로 하는 공적양자지원. 공공기관에 의해서 개발도상국에 직접적으로 지원된 수출신용(공적직접수출신용) 포함.
- 정부나 중앙통화기관이 다자개발은행에서 발행한 증권을 시장조건으로 구매한 금액 (판매액을 제외한 순금액)
- 개발도상국의 신용 완화를 위해 민간부문에 지원된 보조금(증여)
- 민간투자 지원기금(개발도상국의 특정 투자를 지원하기 위해 공여국의 민간기업에게 공공부문이 지원하는 차관이나 증여)
- ODA로 계상할 수 없는 공공부문의 지분 및 주식투자 (equities and shares)
- 공공부문의 비양허성 non-ODA 채무 재조정과 군사채무탕감

출처: 박수영, 조한슬, 2015

현재 OOF는 주로 비양허성 차관과 민간에 대한 공적투자액, 수출신용으로 구성되는데, 이는 ODA 양허성 측정기준의 변화와 TOSSD의 도입으로 인해 향후 ODA, OOF, TOSSD로 재분류 될 것으로 예상되고 있다. 기본적으로는 이전까지 증여율 25%의 기준치를 충족시키지 못해 ODA로 계상되지 못하던 많은 비양허성 차관이 기준변화로 인해 ODA로 재분류될 것으로 예상된다. 그러나, TOSSD의 정의가 명확하게 합의되지 않은 상황에서 ODA가 아닌 지원들을 어떻게 OOF와 TOSSD로 구분할 수 있을지에 대한 그림은 아직 명확하지 않은 상황이다.

현재 시점에서 논의된 TOSSD 진행 상황을 살펴보면, OECD DAC 사무국은 아디스아바바 행동의제를 통해 TOSSD에 대한 국제적 수요가 창출되었다고 설명하고 있으며 2016년 말까

지 기술적인 논의를 완료해야 한다고 강조하고 있다. 이와 관련하여 수원국 관점을 포괄하고 실제 적용을 통한 시사점을 도출하기 위해 케냐에서 시범연구가 진행 중이며, 일본, 프랑스가 동 연구에 참여할 것이라고 안내하면서 관심 있는 회원국의 참여를 독려하고 있다. 또한, 최근 개발의 주요 이슈로 떠오르는 평화유지 및 난민에 대한 지원비용이 TOSSD 논의의 주요 주제인 바, 해당 논의는 UN과 보다 긴밀하게 협의할 필요가 있다는 의견 또한 제시되었다.

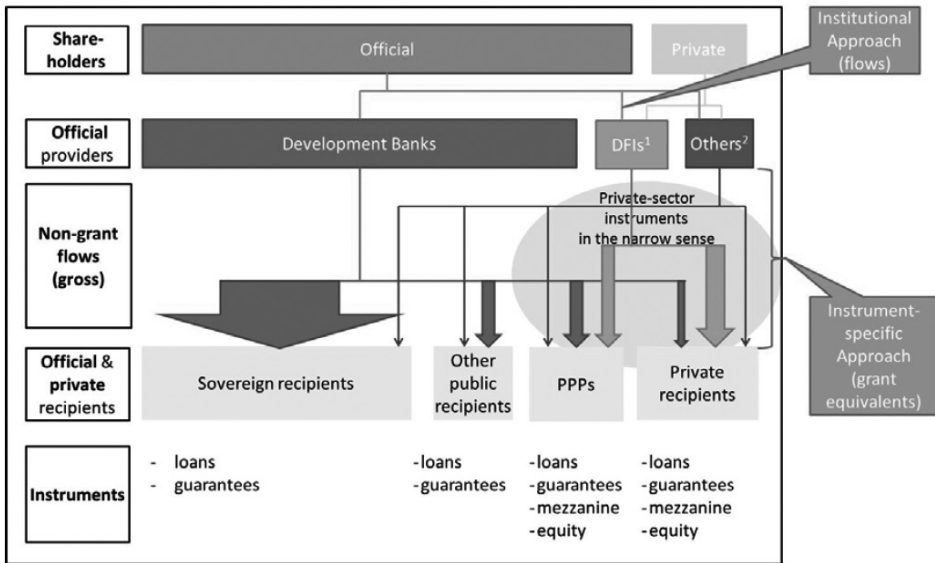
3) 민간금융수단(PSIs)의 ODA 측정방식

(1) 논의 배경

OECD DAC에서는 ODA 현대화의 일환으로 각 공여국이 민간금융수단을 활용하여 지원하는 개발재원의 일부를 ODA로 계산하는 방식 또한 논의하기 시작했다. 이는 OECD DAC 내 공여국의 개발금융기관(Development Financial Institutions; 이하 DFIs)이 민간금융수단을 통해 개도국의 민간부문을 지원하는 노력을 공적개발재원으로 인정하자는 데서 비롯되었으며, 이를 통해 보다 많은 민간재원을 동원하고자 하는 목적을 지니고 있다.

이러한 논의를 시작하는 단계로 OECD DAC은 각 공여국의 DFIs들이 어떠한 방법을 통해 자신들이 대출, 지분투자 및 보증 등의 민간금융수단(Private sector instruments; 이하 PSIs)을 통해 지원하는 개발재원을 DAC 통계에 보고하고 있는지를 파악하였다. 이를 통해 대부분의 나라들은 DFIs가 개도국에 자금을 제공하는 자원 규모를 대출, 지분투자, 보증 등의 수단별로 파악하여 보고하는 수단중심 접근방식(instrument-based approach)을 선택하고 보고하고 있음을 알 수 있었다. 그러나, 스웨덴, 벨기에 두 국가의 경우는 DFIs에 지원하는 정부기여금(inflow)을 공적개발재원으로 인정하여 보고하는 다른 방식을 취하고 있음을 알았고, 이를 기관중심의 접근방식(institutional approach)으로 정의하였다(그림 7 참조). 이후, OECD DAC 회원국들이 한가지의 일관성 있는 방식으로 ODA 계산 및 통계 보고를 수행하자는 목적으로 두 가지 방식 중 보다 효율적인 방식을 채택하기 위한 작업을 하기 위해 2015년 3월 통계작업반 회의, 2015년 6월 DAC 정례회의, 2015년 9월 비공식 정례회의, 10월 SLM, 11월 통계작업반 회의 등을 걸쳐 논의해왔다.

〈그림 7〉 PSI와 DFI 활동



출처: OECD, 2015

처음 동 사안에 있어 가장 핵심 쟁점은 ODA를 계산하는 데 있어 어떤 ‘접근방식 (approach)’을 택하는 지였던 반면, 최근 논의에서는 접근방식의 양자택일에 대한 회원국들의 반대 의견과 실현 가능성을 고려하여, 두 가지 접근방식이 공존할 경우 서로 다른 방식의 일관성 및 투명성 정도를 유지하기 위한 기술적인 합의에 초점을 맞추고 있다. 이 논의는 2015년 12월 기준으로 계속되고 있으며, 2016년 1월 회의를 거쳐 2월 HLM에서 합의안을 마련할 목표를 두고 있다.

본 챕터에서는 위의 두 가지 접근방식들에 대해 자세히 알아봄으로써 민간금융수단의 ODA 계산방식에 대한 논의가 어떻게 이루어져왔는지를 살펴며, 본 논의의 주요 주체인 개발 금융기관에 대해서는 뒤에 4장에서 보다 자세히 다루도록 한다.

(2) 기관중심 접근방식(institutional approach)

기관중심 접근방식은 민간 기업에 자금 혹은 투자와 같은 지원을 제공할 목적을 가진 개발 금융기관(DFIs)의 개발목적의 노력을 인정하는 데 있다. 본 방식은 자본 투입 혹은 투자 회수와 같이 공여국 정부가 민간금융수단을 사용하는 것을 포함한 공여국의 노력을 위한 대리인으로써 DFIs에게 주는 지원을 포함할 수도 있다. 그러나, DFIs에 해당하지 않는 기관에 의해 제공된 민간부문수단에 대한 보고를 어떻게 할 것인지에 대해서는 추가적인 논의가 필요한 부분이다.

개발금융기관(DFIs)에 대해서는 명확한 정의가 없으나, 'MDB 민간부문 지원원칙'에 의해 마련된 DFI 지침서에 따르면 개발금융기관은 양허적 금융을 구성하기 위해 ①추가성(additionality), ②민간참여 유도(crowding-in), ③상업적 지속가능성(commercial sustainability), ④시장강화(reinforcing market), ⑤질적기준 제고(promoting high standards)라는 5대 원칙을 제시하며, 증여(grant), 대출(debt instruments), 위험완화(risk mitigation), 지분투자(equity)와 같은 금융수단을 활용한다.

해당 접근방식은 각국 정부가 자국의 개발금융기관(DFI)에 제공하는 예산 노력의 양허성을 측정하는 것이 핵심이며, 이를 위해 기관의 위임사항(mandate), 포트폴리오 검토, ODA 계수 적용 등을 고려할 수 있다. DFIs로 들어오는 유입흐름(inflow)의 ODA 측정방식에 대해서 OECD DAC 사무국은 현재 다음과 같이 제안하고 있다.

- 자본투자(equity, capitalisation): 수단중심 접근방식에서 지분투자에 적용한 방식을 채택한다.
- 상환가능증여(reimbursable grant): 지분투자와 동일방식 채택
- 증여(grant): 양허성 인정
- 보증(guarantees): DFI와 기타 기관에 적합한 위험 요소 고려

반면, 유입흐름 만을 측정하는 것은 충분하지 않다는 비판 하에 지난 9월 OECD DAC 비공식회의에서는 실제로 DFIs가 운용하여 개도국에 지원하는 수단의 양허성을 측정하여 해당 DFIs의 ODA 인정계수 판단에 고려하자는 방안을 제시한 바 있다. 그러나, 해당 옵션은 이후 10월 개발재원통계작성반 회의를 거쳐 복잡성, 기술적 문제, 많은 자원 소요 등을 고려하여

더 이상 논의하지 않기로 결정되었다.

(3) 수단중심 접근방식(instrument-specific approach)

‘수단중심 접근방식(instrument-specific approach)’은 대출(loan), 지분투자(equity investment), 메자닌금융(mezzanine finance), 보증(guarantee) 등의 금융수단(financial instrument)별로 양허성 기준을 적용하여 ODA를 계산하는 접근법을 의미한다. 수단중심 접근방식은 개발은행(Development Banks), 개발금융기관(development financial institution) 및 기타 기관 등 기관의 구분 없이 민간금융수단의 양허성 기준을 충족한 부분에 한해 모든 제공자에게 적용될 수 있다.

본 접근법에서 가장 중요한 사안은 각 민간금융수단 별로 어떠한 양허성 요건을 적용할 것인지에 있다. OECD DAC 회원국의 대부분은 ODA 적격성을 위해 양허성 요건이 민간금융수단에도 적용되어야 함을 동의하고 있으나, 수단별 측정방식에 있어서는 서로 다른 의견 차를 뚜렷하게 보여 왔다. 큰 틀에서는 각 금융수단별로 측정방식을 통일시킬 것인지 혹은 각각의 수단별 특징을 고려하여 측정방식을 상이하게 가져갈 것인지이다.

기본적으로 가장 합의점을 찾기 쉬운 것으로 보이는 대출의 경우, ODA 양허성 차관과 동일하게 증여등가액 방식을 채택하여 정량적인 계산을 해야 한다는 데에는 대부분의 회원국이 동의하였으나, 민간수단의 특성을 고려했을 때 증여율 최소 기준이 필요한지에 대해서는 논의가 필요할 것이라는 의견을 제시했다. 통계보고의 투명성 및 일관성을 고려하였을 때에는 수단별 측정방식을 통일하는 것이 최선의 선택이나, 지분투자와 보증과 같은 수단의 특성 상 대출과는 달리 정성적 혹은 현금흐름의 방식이 적합하므로 측정방식의 통일은 쉽지 않다는 의견들도 대두되었다.

이와 같이 정량적 vs 정성적, 증여등가 방식 vs 현금흐름 방식, 각 금융수단별 측정방식 통일 vs 금융수단의 특징에 따라 측정방식 상이 등 여러 가지 측면에서 다른 입장을 제시하고 있는 상황에서 9월에 있었던 OECD DAC 비공식 정례회의 결과를 살펴보면, 수단별로 최대한 통일된 측정방식을 사용하는 것이 통계보고의 일관성 및 투명성에 있어 적합하다고 판단하고 있음을 알 수 있다. 이를 토대로 각 수단별 ODA 측정방식에 대한 가장 최근까지 이루어진 논의를 살펴보면, 민간금융수단의 양허성 개념의 의미, 재원의 추가성(additionality) 및

통계시스템의 신뢰성 등을 고려해야 하며, OECD DAC 사무국은 이에 따른 각각의 금융수단에 적합한 측정방식을 다음과 같이 제시하였다.

- 민간대출(loans to the private sector): HLM에서 결정된 양허성 차관의 증여등가액 계산방식과 같이 할인율은 IMF/WB 기본할인율 5%에 수원국 소득별 위험프리미엄을 차등 적용(최빈국 +4%; 저중소득국 +2%; 고중소득국 +1%)하여 총상환액의 현재가치를 계산한다. 그러나, 양허성 차관과는 달리 시장왜곡의 위험과 민간금융수단의 고유한 특성을 고려하였을 때, 양허성 기준(threshold)을 적용하는 것은 (양허성 차관의 경우, 최빈국 45%, 저중소득국 15%, 고중소득국 10%) 관련성이 낮은 것으로 본다.
- 지분투자 (equity investment): 투자 시점에 증여관련요소(만기, 기대수익률)를 파악하기 어려운 특성을 고려하여 초기 투자 시에는 액면가로 보고하고, 향후 (일반적으로 5~7년 이후) 할인된 현재가치의 reflows를 보고하여 증여등가액의 차이를 계산한다.
- 메자닌금융(mezzanine finance): 메자닌금융은 지분투자와 대출이 결합된 수단으로써, 지분투자와 유사한 메자닌금융의 경우에는 지분투자 방식을 택하고, 대출과 유사한 메자닌 금융의 경우는 대출의 방식을 각각 따른다.
- 보증(guarantee): 보증의 위험평가를 위한 옵션을 개발하여 증여등가계산을 위한 할인율을 수립하고, 보증을 통해 동원된 지원 금액은 총공적개발지원 (TOSSD)로 보고한다.

(4) 공존형 접근방식(co-existence approach)

기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식 중 양자택일에 대한 합의가 어려운 상황에서 대안으로 제시된 공존형 접근방식에 대한 회원국들의 의견이 여전히 다르므로 아직까지 합의는 이루어지지 않은 상황이다. 일부 회원국들은 ODA의 신뢰성과 통합성 및 통계적 일관성과 비교가능성이 확보된 시스템 하에서 공존방식을 고려할 수 있음을 시사함에 따라 유예기간(lock-in period)의 설정이 필요하다는 것을 해결방안으로 제시했다.

또한, 투명성이슈(transparency requirements)는 어떤 접근방식을 채택하느냐와 무관하게 민간금융수단의 ODA계상에 있어 중요한 요소로써 DAC 사무국은 ODA측정의 신뢰성 및 회원국 간의 데이터 비교가능성 유지를 강조하며, 민간금융수단을 ODA로 인정하기 위해서는

보고투명성 방식이 향상되어야 함을 강조했다. 사무국은 회원국 중 자발적으로 민간금융수단의 ODA 계상방식 관련 정보공개규칙을 위한 프로포절을 개발하는데 참여를 제안하고 있다.

본 논의에 대해 사무국은 향후 계획으로 각각 수단중심 접근방식과 기관중심 접근방식 하 민간금융수단 보고를 위한 구체적 제안의 기획, 양허성 측정과 두 접근방식의 공존 관련 질문에 답변하기 위한 데이터 파일럿 수행, 두 접근방식의 병렬 수행을 위한 원칙과 규칙 기획, 투명성 관련 구체적 제안 기획 등이 논의될 필요가 있음을 시사했다.

결국, 민간금융수단의 ODA 산입방식 관련 논의를 살펴보았을 때 방식택일에 대한 회원국들의 의견 합의는 어려운 것으로 판단된다. 따라서, 수단중심vs기관중심vs공존방식 중 가장 적합한 방식을 택하기 위한 논의보다는 각 접근방식 내 금융수단(수단중심) 혹은 재원(기관중심)에 대한 양허성 개념과 측정에 대한 합의를 이룸으로써 각 회원국이 선택한 방식을 통해 보고가 이루어질 가능성이 높다고 보인다. 따라서, 두 가지 방식의 병행 선택에 있어 발생 가능한 통계적 일관성 및 투명성 정도의 이슈를 각 방식의 세부적 분석을 통해 비교할 필요가 있다.

구체적으로 접근방식별로 제시한다면, 수단중심 접근법에 있어서는 각 수단별로 증여등가액에 기반한 방법론을 개발하고, 양허성에 대한 명확한 정의와 양허성 최소 기준의 적용여부에 대한 합의가 필요할 것으로 보인다. 특히, 지분 투자에 대한 증여등가액 기반 사후(ex-post)적 계산방식 검토, 보증에 대한 실증적 분석이 이루어져야 할 것으로 보인다. 기관중심 접근법에 있어서는 공여국 정부의 DFIs에 예산을 지원하는 정부 기관의 개발 mandate 등을 토대로 어떻게 ODA 적격성 여부를 판단하고 계수 설정할 것인지에 대한 분석이 필요하며, DFIs로 재원이 유입될 때의 양허성 요소들이 어떠한 것들이 될 수 있을지 고려되어야 한다. 마지막으로, 두 접근법의 공존을 허용하게 된다면, 양자 중 어떤 방식을 선택하는지와 관계없이 장기적인 관점에서 계상되는 ODA 규모가 유사해 질 수 있는 방안 마련이 필요하며, 민간금융수단 합의문에는 투명성 조항(transparency provision) 적용되어야 할 것이다.

현재 상황에서는 대부분의 회원국이 두 가지 수단의 공존이 불가피하며, 2016년 2월 HLM에서 합의가 필요함을 공감하는 바, OECD DAC사무국은 내년 1월에 있을 OECD DAC 비공식회의를 통해 제안서를 제출할 계획이며, 이는 2월 HLM에서 합의될 전망이다.

이와 별개로, OECD DAC에서는 개발재원과 관련하여 혼합재원조달(Blended Finance)에 대한 개념과 실제 사례를 세계경제포럼(World Economic Forum; WEF)과 협력하여 공유하는 역할을 하고 있으며, 사회임팩트투자의 확산을 통한 민간재원 동원의 중요성에 대해 언급하고 있다. 혼합재원조달과 사회임팩트투자는 최근 개발재원 논의에서 주목받고 있는 개념으로써 이에 대한 내용은 뒤에 개발재원 메커니즘에서 다시 소개하도록 한다.

III. 개발재원의 개념과 유형

1. 개발재원에 관한 개념 소개

MDGs 이후 개발재원에 대한 논의가 본격적으로 시작되며, 개발재원 마련에 대한 용어의 패러다임은 과거 원조(aid), 자금지원(funding)에서 ‘개발을 위한 재원조달(Financing for development(FfD))’이나 ‘개발재원(Development Finance)’으로 변화하게 되었다. 기본적으로 Funding은 어떠한 프로젝트를 위해 후원자가 수혜자에게 자금을 제공하는 것을 의미한 반면, Financing은 자금을 지원하는 것을 포함하여 은행 대출, 유치 기여 및 후원자 및 투자자를 찾아내는 행위까지도 포함한다. 따라서, 이들은 유사한 의미로 볼 수 있지만 정확하게 같은 뜻으로는 볼 수 없다.

또한, ‘Finance’와 ‘Financing’ 역시 해당 분야에서 동의어의 개념으로 사용되기도 하지만 두 개념 간에는 차이가 존재한다. Financing은 비즈니스 활동을 위한 자금(funds)을 제공하는 활동을 의미하며, 금융기관 및 은행은 그들이 기업, 소비자 혹은 투자자들이 그들 스스로의 목표를 달성하기 위함을 돕기 위해 재원 조달의 비즈니스 활동을 한다. 따라서, Financing은 재원, 재무, 금융을 통틀어 의미하는 Finance의 일부로써, 이는 특정 목적을 위한 자금을 제공하는 것을 뜻하며 ‘재원조달’ 정도로 해석할 수 있을 것으로 보인다. Finance 역시 같은 목적을 위해 사용되지만 이는 보다 심화된 과학적 영역으로 이는 서로 위험 내에서 손실 없이 수익의 증대를 위해 제한된 자금을 효율적으로 사용하는 것을 의미한다. 따라서 ‘Financing for Development’는 개발재원 ‘마련’을 위한 ‘조달활동’을 보다 강조하는 표현이라고 볼 수 있으며, 이와 같은 개념은 최근 Post-2015와 SDGs 같이 특정 목표 달성을 위해 필요로 하는 재원 마련을 논의할 때 주로 적용된다고 볼 수 있다 (예, International Conference on Financing for Development).

반면, Development Finance는 ‘개발재원’ 자체를 지칭하거나 개발재원의 ‘수단 혹은 메커니즘’을 포함하여 일컫는 때 주로 사용되는 개념이다. 본 개념이 국내에 알려지기 시작하였을 때에는 ‘개발재원’ 혹은 ‘개발금융’중 어떻게 번역하는 지 적합한가에 대한 활발한 논의가 있었다. 그러나, 금융적인 측면을 넘어 개발재원 논의가 갖는 광의적 범위를 받아들여 최근에는

‘개발재원’이라는 용어가 사용되고 있는 추세이다. 따라서, ‘개발을 위한 재원조달(Finance for development)’은 자금(money)을 관리하는 총체적 분야로써 자금을 제공하고, 모금·보유·투자하며, 지출하는 일련의 과정을 모두 의미한다.

한편, 재원의 조달(Financing)은 일반적으로 수단(instrument)을 활용하여 이루어지는데, 개발재원 조달의 수단은 크게 증여(grant), 양허성 차관(concessional loans), 일반적 대출(regular loans), 보증(guarantees), 지분투자(equity investment)로 나누어 볼 수 있다. 또한, 자본의 장기투자를 위해 채권(bond)이 활용되기도 하는데 백신채권(vaccine bonds), 녹색채권(green bonds), 재해채권(catastrophe bonds)등을 그 예로 들 수 있으며 이는 필요한 수요에 맞추어 금융수단과 함께 구조화된 금융(structured finance)의 형태를 지닌다. 또한, 특정 개발 수요에 따라 자금의 제공을 맞춤형으로 지원하기도 하는데 예를 들어, 증여, 양허성 차관 등은 주로 최빈국 및 분쟁국을 대상으로 지원하며 중소득국의 경우에는 일반적 대출의 형태를 통해 지원한다.

재원을 마련하는 활동과 관련해서 역시 ‘leverage’, ‘catalyse’, ‘mobilise’, ‘crowd-in’와 같은 다양한 개념들이 활용되고 있는데 이들 간의 관계를 명확하게 살펴보자면 레버리징(Leveraging)의 개념은 민간부문자본이 공적재원 및 금융 수단의 사용의 결과로써 동원된(mobilised) 것을 의미한다. 이 경우, 공적재원은 민간재원을 끌어들이기 위한 촉매제(catalyse)의 역할을 했다고 보인다. 레버리징은 어떻게 공적재원이 민간투자자에게 그들이 요구하는 위험조정수익률보다 낮은 것을 보상해줌으로써 민간재원을 유인(crowd-in)했는지를 보여 준다 (AGF, 2010). 민간재원대비 공적재원(public to private finance)의 레버리지 비율을 계산하는 단일방법은 존재하지 않으나 여러 다른 금융기관들은 이 비율을 각기 다른 방법으로 계산하여 보고한다. 때때로 레버리지비율은 공적자금 대비 전체 자금(total funding to public funding)의 비율, 공적자금 대비 민간자금의 비율(the ratio of private funding to public funding) 혹은 보다 넓은 공적 및 민간자본 흐름 대비 특정 공적 기후자금 비율(the ratio of specific public climate finance to broader public and private finance flows)등으로 나타낸다 (ODI, 2011).

반면 유형, 범주 측면에서는 일반적으로 개발재원(Development Finance)은 개발도상국의 발전을 위해 마련되는 혹은 지출되는 재원을 통틀어 의미한다. 지속가능개발목표(SDGs)

논의가 이루어진 이후에는 개발도상국의 경제·사회·환경을 아우르는 지속가능한 발전목표 달성을 위한 모든 재원을 의미한다고 볼 수 있다. ‘지속가능개발재원 정부 간 전문가 위원회(Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing: ICESDF)’에서는 개발재원은 다음 3가지의 핵심 목적이 요구된다고 언급했다 (ODI, 2015). 첫째, 빈곤 및 기아 감소와 관련된 기본수요(basic needs)를 위한 재원; 둘째, 인프라, 에너지, 복원력(resilience) 및 농촌개발 등의 지속가능한 발전 투자를 위한 재원; 셋째, 글로벌 및 국가 내 공공재를 위한 재원 등이다.

2. 개발재원의 출처별 유형

SDGs 17번 이행목표 내 개발재원(Development Finance) 세부목표와 기존의 개발재원총회에서 발간한 문서들을 살펴보면 개발재원의 여러 유형과 그 마련방법에 대해 서술하고 있다. 이에 의하면, 다음 표 5와 같이 개발재원에 대한 주요 분류를 1) 국내공적재원(domestic public resource), 2) 국내민간재원(domestic private finance), 3) 국제공적재원(international public finance), 그리고 4) 국제민간재원(international private finance)등으로 나누고 있는데 이와 같은 유형의 분류는 일반적으로 받아들여지고 있는 추세이다.⁸⁾

〈표 5〉 개발 재원의 유형

	국내 domestic	국제 international
공공 public	• 조세수입 (tax revenue)	• 공적개발원조 (ODA) • 기타 공적 자금(OOF)
민간 private	• 저축 (saving) • 국내투자 (investment)	• 해외직접투자(FDI) • 송금 (remittance) • 자선재단 기부금 등

출처: 저자작성

8) 아디스아바바행동외제(AAAA)에서는 개발재원마련을 위한 7가지 행동분야에서 민간재원을 국내외로 함께 묶어 분류하였으나, 본 보고서에서는 다른 문서들에서 대부분 국내/국외, 공적/민간을 분류기준으로 설정하여 총 4가지의 유형으로 나눈 것을 활용한다.

이는 개발재원을 크게 지역적 위치와 공공성 출처에 따라 구분하는 것으로써 국가 간 경계에 의해서는 국내재원과 국제재원으로 나누어지며, 공공성 여부에 따라서는 공적재원과 민간재원으로 크게 구분된다. 이렇게 구분된 각각의 재원을 결합하면 위와 같은 4가지의 조합을 만들어 낼 수 있게 된다.

위에서 언급한 4가지(국내공적재원, 국내민간재원, 국제공적재원, 국제민간재원) 모두 2002년 이후 증가해왔다. 특히, 국내 재원은 최근 빠른 속도로 증가하고 있으며, 대부분의 국가 내 가장 큰 재원 출처를 차지한다. 또한, 국제공적재원의 경우에는 많은 개발도상국, 특히 최빈국 내에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 국내공적재원의 대표적 재원은 국가 조세수입을, 국내민간재원은 국내 저축 및 금융자본시장을 통한 투자, 국제공적재원은 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA)가 대표적이며, 이 외에도 기타공적자금(Other Official Flow; OOF)등이 있다. 국제민간재원은 대표적으로 해외직접투자(Foreign Direct Investment; FDI), 송금(remittance), 민간자선재단(philanthropic organisations)의 기부금 등이 있다. 각각의 개발재원과 세부 내용에 대해서는 다음 장에서 상세히 다루도록 한다.

다음으로는 앞서 개발재원의 개념에서 언급한 개발재원에 대해서 유형별로 하나씩 설명하도록 한다. 구체적으로는 각 유형별 개발재원 내에서 주요 논의되고 있는 이슈를 살피고, 해당 이슈가 유형별 개발재원 마련에 있어 긍정적인 요소로 작용하는 지 혹은 부정적인 요소를 작용하는지를 함께 알아본다. 이는 향후 개발재원 마련에 대한 전략 수립 시, 긍정적인 요소는 최대화하고 부정적 요소는 최소화하는 방안을 마련함으로써 궁극적으로는 개발재원 마련을 극대화 하는 전략을 수립하는 데 있어 증거로 활용될 수 있을 것이다.

1) 국내공적재원 (Domestic public resources)

개도국 내 국내공적재원은 2002년~2011년 간 미화 8,380억 불에서 미화 1조 8,600억 불로 두 배 이상으로 증가하였다. 그러나, 이러한 성장의 대부분은 중소득국 내 개발 상황을 반영하는 것으로써 저소득국 내 국내공적재원은 두 배 증가하였음에도 불구하고 지속가능개발수요를 충족시키기에는 여전히 부족한 상태이다. 저소득국 내 GDP의 약 10~14%를 차지하는 조세수입은 중소득국 내 조세수입보다 1/3 정도가 부족한 수준이며, 조세수입이 GDP의 20~30%를 차지하는 고소득국(High Income Countries)보다는 상당히 부족한 정도이다 (World Bank, 2013).

조세수입 마련에 있어 탈세와 조세회피(tax evasion and avoidance)는 많은 개도국에서 국내 재원 동원을 가로막는 원인이다. 국경을 넘나드는 탈세뿐만 아니라 불법자금흐름(Illicit Financial Flows) 역시 세금 징수를 약화시키는 원인으로 불법자금흐름의 양은 상당할 것으로 예측된다.

국내공적자원은 또한 보조금에 의해 영향을 받는다. 예를 들어, 개도국을 주로 대상으로 2011년 세전 에너지보조금은 약 4,500억 달러에 달하였으며, 세후 에너지 보조금은 1조 9000억 달러로 이는 주로 선진국에서 발생하였다. 농업 분야에서도 OECD 회원국 내 생산자 지원 보조금은 2012년 기준 총 2,590억 달러였다. 따라서, 모든 보조금 관련 결정에 있어 빈곤층 및 환경에 미칠 수 있는 어떠한 부정적 영향은 적절한 보상 정책 혹은 보다 나은 대상 설정을 통해 다루어져야만 한다.

또한, 새천년선언(Millennium Declaration)이후 개도국의 국채에 있어서는 상당한 변화를 가져왔다. 2013년 기준, 약 10년 전에는 개도국의 외채 비율이 GDP의 33.5%였던 반면 2013년에는 GDP의 22.6%를 차지함으로써 약 11%가 감소하였다. 고채무빈국(Heavily Indebted Poor Countries; 이하 HIPC)들의 채무어려움은 이미 고채무빈국이니셔티브(the Heavily Indebted Poor Countries Initiative)와 다자채무경감이니셔티브(the Multilateral Debt Relief Initiative)를 통해 크게 다루어진 바 있다. 고채무빈국이니셔티브 하의 몇몇 국가들은 저금리 환경에 의해 촉진된 국제시장에 채권을 발행하였다. 외국환위험에 노출되는 외채를 발행한 국가와는 다르게 국내통화에 의한 공적어음 발행이 성장하였으며, 이는 지역자본시장의 발전에 영향을 주었다. 예를 들면, 사하라이남 아프리카 내 지역통화국채는 2005년 110억 달러에서 2012년 310억 달러로 증가하였다. 그러나, 해당 어음은 단기발행이며, 국내 및 국제채권 모두의 과도한 성장은 신중한 채권 관리의 필요를 강조하고 경제 지속가능성에 있어 위험을 노출시키고 있으므로 주의할 필요가 있다. 현재, 2개의 저소득국은 채무위험 상태이며, 14개 국가는 고위험, 28개는 중간위험으로 분류된다. 채무건전성(Debt sustainability)은 특별히 소규모 국가 내에서 문제이다. 2013년, 개도국 전체 GDP 대비 공공채무 평균비율이 26.4%인 반면, 군소도서국의 평균비율은 107.7%로 이는 심각한 상황에 있다.

[Summary] 국내공적자원 주요 이슈의 영향

긍정적(+): 조세수입, 채무경감

부정적(-): 탈세와 조세회피, 불법자금흐름유출, 과도한 국채

긍정적 혹은 부정적(+/-): 보조금 지급

2) 국내민간재원 (Domestic private finance)

많은 개도국 내의 금융시스템(Financial systems)은 주로 은행 부문에 의존하고 있다. 국내신용은 지난 10년 간 상당히 증가했음에도 불구하고, 많은 국가에서 은행부문 신용은 주로 단기적(short-term)이다. 예를 들어, 아프리카 내 몇몇 국가에서는 단기(short-term)신용은 개도국 전체 50~60%대비 은행파이낸싱 전체의 약 90%를 차지한다. 더불어, 최빈국의 많은 국가 내 총 국내저축율은 지속적인 국내 투자를 유도하기 위해 필요한 양에 상당히 뒤쳐져 있는 실정이다.

국내 채권시장 또한 상당히 성장하였으며, 주로 이는 국채 발행에 의해 이루어졌다. 회사채 시장은 성장하였음에도 불구하고 여전히 작은 규모이며, 평균적으로 민간부채증권은 2010년을 기준으로 고소득국에서는 34%를 차지하는 반면, 중소득국 내에서 GDP의 5% 수준을 기록했다. 장기 채권시장의 결핍은 많은 국가 내에서 장기적인 재원 조달의 가능성을 제한하고 있으며, 유사하게, 주식시장 규모와 유동성의 경우 고소득국가에서 GDP의 60%인 반면, 저소득국의 경우 20%, 중소득국은 28%를 차지하였다.

그러나, 최근 개도국에서의 기관투자자의 존재는 두드러지고 있으며, 지속가능한 개발에 있어 장기적 투자를 위한 자원 이용가능성을 잠재적으로 증대시킬 수 있다. 신흥시장의 연기금은 자산 규모 2.5조 달러를 관리하는 것으로 예상되며, 이는 향후 상당히 증가할 것으로 기대된다. 이러한 포트폴리오의 상당한 부분은 국내 국채에 투자되고 있으며, 남아프리카공화국, 가나, 칠레, 멕시코, 페루 등 몇몇의 개도국에서 국가연기금은 또한 국내 혹은 지역 인프라에 직접적으로 투자되었다.

또한, 환경·사회·거버넌스(ESG) 영향 투자에 대한 관심 역시 증가하고 있는 추세이다. 다수의 기업들은 이미 이러한 요소들(ESG)에 의해 기업 성과를 보고하고 있으며, '책임

투자원칙(Principles for Responsible Investment)'이나 '유엔글로벌컴팩트(the United Nations Global Compact)'과 같은 이니셔티브에 서명하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 투자의 비중은 여전히 전체 글로벌 자본시장 대비 매우 소규모이며, 수치상으로는 2010년 기준 글로벌 자본 시장 규모가 12,143 조 달러였을 때 7% 수준인 611조 달러 규모 정도이다.

[Summary] 국내민간재원 주요 이슈의 영향

(+) 국내저축, 국내채권발행, 국가연금기금, 환경·사회·거버넌스 영향투자

3) 국제공적재원(International public resources)

ODA 규모의 증대와 함께 효율성 역시 증대되어야 한다는 몬테레이 합의가 이루어진 이후 ODA가 개발에 기여하는 기여도는 향상되었다. 2013년 기준 ODA 순지출 규모는 1,348억 달러로 이는 이제까지의 ODA 규모 중 최고치를 기록하였다. 그러나, 그럼에도 불구하고 5개의 OECD DAC 회원공여국 만이 총 GNI 대비 0.7% 지원 목표를 달성하였다.

공적개발원조(ODA)를 통해 공여국들은 직접적으로 최빈국, 다수의 아프리카 국가, 내륙개도국, 군소도서국, 분쟁취약국 등 많은 개도국에 필수적인 재정 지원 및 기술 협력을 지속적으로 제공해오고 있다. 정부지출이 연간 1인 기준 500불 이하인 대부분의 국가에서 일반적으로 ODA는 전체 국제자금흐름 중 평균적으로 2/3이상을, 정부의 수익 에서는 1/3을 차지하고 있다 (ICESDF, 2014). 전체 ODA의 약 40%가 현재 최빈국에 지원되고 있지만, 이들 최빈국, 특히 사하라이남 아프리카에 지원되는 규모는 최근 줄어들고 있는 추세이며, 공여국을 대상으로 조사한 설문 사전 결과를 고려하면 이러한 경향은 지속될 것으로 보인다 (OECD, 2014).

뿐만 아니라, 추가적인 개발재원 마련을 위해 66여개의 정부, 국제기구, 자선재단과 기업, 시민사회 등이 모여 설립된 '혁신적 개발재원 리딩그룹(The Leading Group on Innovative Financing for Development)' 역시 항공권연대기금 등의 새로운 메커니즘을 활용하여 추가적인 재원 마련 노력을 해왔다. 또한, 유로화를 사용하는 11개의 국가는 금융거래세를 개발재원으로 활용하는 방안을 구상하고 있으며, 프랑스와 같은 일부 국가들은 이미 국가 단

위에서 금융거래세를 실시하고 있다. 또한, 정부, 민간 부문, 시민사회, 전통적 및 신흥 공여자들을 한 자리에 모으는 파트너십을 전제로 지속가능개발 관련 국제 기금 혹은 이행 채널을 마련하였는데, the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, the GAVI Alliance, Global Partnership for Education 등이 이에 속한다.

최근 개발에 있어 주요 이슈로 떠오른 기후변화 대응을 위한 다자기후재원은 불과 10년 전만 하더라도 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change; UNFCCC)과 관련된 소수의 대규모기금에 의해서만 제공되었다. 그러나, 현재는 약 50개의 국제 공공 기금이 존재하며, 정부들은 글로벌환경기금(Global Environment Facility; GEF), 적응 기금(the Adaptation Fund), 기후투자기금(the Climate Investment Funds), 최근 녹색기후기금(the Green Climate Fund)와 같은 기관뿐만 아니라 ‘산림벌채, 침식 및 산림 보존으로부터 방출 감소를 위한 성과기반 지급’ 등 새롭게 진화하는 금융수단을 기획하고 개편하는 노력을 지속해왔다. 그럼에도 불구하고, 현재 기후재원의 수요와 공급 간에는 매우 큰 간극이 존재하며, 특히 UNFCCC 하에서의 재정적 약속 이행 진척사항은 매우 느린 상황에 있다.

남북협력을 보완하는 ‘남남협력(South-South cooperation)’을 통한 국제공적재원 역시 지속적으로 급격히 성장하고 있으며, 2006년~2011년 사이 두 배 이상 증가하였다. 양허적인 남남협력을 기록한 명확한 데이터는 찾기 어려우나 대략적으로 글로벌공적재원흐름의 약 10% 이상을 차지하고 있는 것으로 예상된다 (ICESDF, 2014).

[Summary] 국제공적재원 주요 이슈의 영향

(+) ODA, 혁신적개발재원, 기후재원, 남남협력

4) 국제민간재원 (International private finance)

국제금융위기 이전보다 느린 속도이기는 하나 글로벌 무역은 지속적으로 성장하고 있으며, 이와 같은 무역 흐름은 많은 개도국 내 자원 동원을 위해 중요한 요소로 주목받고 있다. 최빈국의 GDP 대비 평균 무역 비율은 1990년 38%에서 2011년 70%로 증가하였으며, 무역 내에서의 글로벌가치사슬 증진은 무역과 투자 흐름 간의 연계를 팽팽하게 하였다.

개도국을 대상으로 하는 해외직접투자(FDI)의 총 흐름은 2013년 기준 7,780억 달러에 도달하였으며, 이는 선진국을 대상으로 하는 해외직접투자 규모를 초과하는 것이다. 해외직접 투자는 민간부문의 해외투자 중에서 가장 안정되고 장기적 재원이지만, 최빈국이 받는 해외직접투자는 이 중 2% 미만 수준이다. 해외직접투자 분야에 있어서도 사하라이남 아프리카에서 이루어지는 해외직접투자는 주로 채굴산업 내 투자에 집중되어 있어 이는 채굴산업 투자를 제외한 전체 경제에 주는 혜택의 연계성은 떨어지는 것이 현실이다. 뿐만 아니라, 지속가능개발의 측면에 있어서 역시 해외직접투자의 구성 동향은 부정적으로 변화하고 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 전세계적으로 금융 및 부동산 내 투자는 1985년 약 28%에서 2011년 기준 전체 해외직접투자의 거의 50%에 육박한 반면, 실물경제를 담당하는 제조업에 대한 투자는 같은 기간 43%에서 23%로 감소하였다 (UNCTAD). 이는 해외직접투자의 구성이 제조 산업에 대한 투자에서 금융 및 부동산에 대한 투자로 이동함으로써 옮겨감으로 그 성격이 과거대비 유동적이고 불안정한 성격을 지니고 있음을 파악할 수 있는 부분이다.

또한, ICESDF(2014)는 다음과 같은 이유를 들어 FDI에 대해서는 신중한 접근이 필요함을 강조하고 있다.

- ① ‘가격’으로서 본국으로 환송되는 이익을 고려할 때, FDI는 특히 저소득국에게 매우 고가일 수 있음;
- ② 투자자들은 한 국가에서 다른 국가로 금융재원을 쉽게 이전할 수 있어서 매우 변동성이 높은 금융재원임;
- ③ FDI 투자자들은 통화스왑과 현지통화에 압력을 줄 수 있는 옵션들과 같은 많은 파생상품들을 종종 사용하며 이는 더 큰 변동성을 가져올 수 있음;
- ④ FDI는 고성장시 큰 유입, 불경기시 유출되며, 매우 경기순응적임;

- ⑤ FDI의 경우, 해외상사들이 그들의 투입 중 더 큰 몫을 수입하려고 하는 경향이 있기 때문에, 큰 제 2차 국제수지 적자를 가져올 수 있음.

국제민간재원 중 중요한 송금 역시 국경 간 이주자가 급증함에 따라서 상당히 증가하게 되었다. 2013년을 기준으로 약 4,404억 달러가 개도국에 송금되었으며, 이는 1990년부터 기록된 송금액 400억 불(예상치) 대비 10배 이상이 늘어난 규모이다. 하나의 예로, 네팔의 경우는 전체 GDP의 약 1/3을 송금액이 차지하고 있으며, 이는 한 국가에서 송금이 얼마나 중요한 재원인지를 보여주는 사례이다. 추가적으로, 선진국 내 민간의 개인, 재단 및 기타 기관으로부터의 자선적 성격의 재원이 2013년 기준 약 600억 달러가 개도국으로 유입되었다. 자선적 성격의 행위자들은 특히 글로벌섹터기금 형식에 참여하였다.

국제 유입흐름(inflow)의 일부는 국제자본흐름의 불안성에 대응하기 위한 자가 보험(self-insurance)의 형태로써 몇몇 국가에 의해 외국환보유고를 쌓는데 사용되었다. 외국환보유고는 2000년 2조 1,000억 달러에서 2013년 11조 7,000억 달러로 증가하였다. 이중, 개도국, 특히 신흥시장국들은 약 8조 달러의 외환을 보유하고 있으며, 상위 5개의 신흥시장국이 이중 약 65%를 보유하고 있다.

[Summary] 국내공적재원 주요 이슈의 영향

(+) 해외직접투자, 이주민송금, 자선적 기부, 외국환 보유고

(-) 채굴산업투자, 높은 송금수수료

3. 개발자원 조달의 수단과 메커니즘

1) 개발자원 조달을 위한 수단과 메커니즘의 개념 이해

개발자원의 조달을 위해서는 반드시 어떠한 종류의 금융수단(Financial instruments) 혹은 이러한 수단을 활용한 메커니즘을 통해 이행되게 되는데 최근 개발자원 논의에서는 매우 다양한 유형의 금융수단과 메커니즘이 언급되고 있다. 이번 장은 이와 같이 복잡하게 사용되는 금융수단과 메커니즘을 그 개념부터 정리함으로써 개발자원 분야에 관심을 갖는 독자의 이해를 돕는 목적으로 작성되었다.

기본적으로 금융수단(financial instrument)은 거래 가능한 어떠한 종류의 자산을 의미한다. 이는 현금 혹은 현금을 받거나 주는 계약적 권리 및 기타 금융수단을 의미한다. 국제회계기준(International Accounting Standards) 32항과 39항에서는 금융수단을 “한 기관에는 금융 자산을 다른 하나의 기관에는 금융 부채 혹은 지분 수단이 생기게 하는 계약⁹⁾”이라고 정의하고 있다.

금융수단의 유형은 현금 혹은 파생상품의 성격을 지닌다. 현금 수단(cash instruments)은 시장에 의해 직접적으로 가치가 결정되는 수단을 의미하며 쉽게 양도 가능한 증권, 채무자와 채권자 모두 양도에 동의해야만 하는 대출 및 예금과 같은 수단 등을 들 수 있다. 반면, 파생 수단(derivative instruments)은 자산, 인덱스 혹은 이자율과 같은 하나 혹은 하나 이상의 기초 독립체의 가치 및 성격으로부터 그들의 가치가 파생된 수단으로서 교환거래파생상품(exchange-traded derivatives)나 장외파생상품(over-the-counter; OTC)등을 들 수 있다.

한편, 자원메커니즘(financial mechanism)이란 은행대출, 채권(bond), 주식발행, 유보금, 저축 및 판매수익 등 자금이 만들어지는 방법(method) 혹은 출처(source)를 뜻한다. 따라서, 어떠한 목적을 지닌 프로그램 혹은 기금을 마련할 때 어떠한 메커니즘을 통해 자원을 마련할지 해당 ‘메커니즘’에 사용되는 ‘수단’은 무엇인지 고려할 수 있으며, 메커니즘과 수단

9) any contract that gives rise to a financial asset of one entity and a financial liability or equity instrument of another entity

을 때로 중복되는 의미로 사용될 수도 있을 것으로 보인다.

2) 개발자원 조달의 주요 수단

일반적으로 개발자원 조달수단은 크게 증여(grants), 대출(loan), 지분투자(equity investment), 보증(guarantee), 메자닌금융(mezzanine finance)등을 포함한다. 100% 양허성의 성격을 지닌 증여 외에 다른 자원들은 민간재원의 성격과 양허적 성격이 결합된 수단으로써 개발금융기관(DFIs)과 수출입은행 혹은 투자 기금과 같은 기타 금융 중개인뿐만 아니라 개발은행, 원조기관 혹은 직접적으로 공여국 재무부에 의해 효율적으로 사용된다. 이 중 일부 수단은 양허성을 가지고 있지만, 민간 투자를 끌어들이기 위하여 경제적 이익이 가능한 투자를 위한 비양허성 조건으로 지원되기도 한다.

최근 OECD DAC에서는 이와 같은 민간부문의 성격을 지닌 공적개발자원 조달수단을 시장유사수단(market-like instruments) 혹은 민간부문수단(private sector instruments)이라고 칭하는데, 민간부문수단은 앞서 설명한 바와 같이 개도국 기업에 지원되는 차관, 보증, 차관, 보증, 메자닌금융, 지분투자를 일컫는 용어로 공여국 내 개발금융기관(DFIs), 수출입은행 및 투자기금, 개발은행, 원조기관, 재무부 등이 운용한다. 시장유사수단의 경우 보다 넓은 범위를 의미하며, 수단이 공공부문 수혜자까지 연결되거나 양허성의 일부 요소를 포함하는 사례를 포함하기도 한다. 시장유사수단은 민간부문재원과 동일한 의미로 종종 사용되고, 비슷한 용어로는 비증여수단(non-grant instrument)으로도 불린다.

이들 수단은 최근 Post-2015 개발의제를 실현하기 위한 개발자원 조달에 있어 민간재원을 동원하는 데 활용될 수 있는 중요한 수단으로, 이번 장에서는 이미 널리 알려진 증여(grant)를 제외한 다른 수단 중심으로 알아보기로 한다.

(1) 지분투자 (Equity Investment)

수원국에서 사업을 수행할 때 필요한 자금의 일정부분을 개발금융기관(DFIs), 민간기업, 정부 출자기관 등이 투자하고 이로 인한 이익, 경영권, 배당을 분배할 것을 약정하는 방식이다. 지분투자의 종류는 크게 직접투자와 간접투자로 나뉘어진다.

직접투자(Direct equity investment)는 개발도상국 내 기업으로부터 발행되는 지분에 공여기관이 타 중개기관이나 운용사를 거치지 않고 직접 투자하는 것이다. 지분을 매도하는 경우에는, 발생한 수익은 투자자(공여기관)들에게 반환이 되고 사업이 매각된 경우는 지출로 고려된다.

간접투자(Indirect equity investment)는 집합투자기구(Collective investment vehicle, CIV) 또는 투자펀드(Investment fund)로 알려진 금융수단으로 다수의 투자자(공여기관)들이 자금을 모아 투자기금을 조성하여 개도국 기업(중소기업, 마이크로파이낸스 기관 포함)에 투자하는 것을 말한다. 간접투자에 활용되는 금융수단은 주식펀드, 채권펀드, 머니마켓펀드(Money Market Fund; MMF) 등 다양하다.

집합투자기구(Collective Investment Vehicle; CIV)는 2인 이상의 투자자에게 투자를 권유하여 모집한 자금을 수익성이 있다고 판단되는 투자대상자산을 취득, 처분 등의 방법으로 운용하고 그 결과를 투자자에게 배분하여 귀속하는 것을 말한다. 이 경우, 투자자로부터는 일상적인 운용지시를 받지 아니한다. 집합투자기구는 일상적으로 ‘펀드’라는 용어로 지칭되며, 동일한 펀드에 투자한 투자자는 동등한 권리를 갖는다는 기본 원칙하에 수익자 평등의 원리와 운용결과를 적용하여 이에 따라 분배한다. 펀드는 투자일임, 신탁과 유사한 면이 있으나, 투자일임은 개별투자자와 투자자문회사의 개별적 계약관계라는 점과 계약자산의 소유권이 투자자에게 존속한다는 점에서 펀드와 차이가 있다. 반면, 신탁의 경우에는 위탁자와 수탁자의 신뢰관계를 바탕으로 개별적인 법률관계가 전제된다는 점에서 펀드와 차이가 있다. 그러나, 펀드는 투자자가 일상적 운용에 관여하지 않고, 전문적인 투자 관리자에 의해 운용결과를 수령하므로 정보 비대칭성으로 인한 도덕적 해이 등의 대리인 문제가 발생할 수 있으므로 이를 규제하기 위한 규제와 감독이 필요하다. 펀드는 투자 대상에 따라 증권펀드, 부동산펀드, 특별자산펀드, 혼합자산펀드, 단기금융펀드로 구분된다.

머니마켓펀드(Money Market Fund: MMF)는 일반적으로 MMF라고 불리며, 단기금융상품에 집중적으로 투자함으로써 단기금리 등락을 수익률에 반영하는 초단기공사채형 금융상품이다. 투자하는 단기금융상품으로는 CP(기업어음), CD(양도성예금증서), 콜 론(call loan) 등이 있으며, 고수익상품에 투자하여 자금을 운용하게 때문에 타 상품 대비 상대적으로 수익이 높다. 최소가입금액에 제한이 있는 CP나 CP와는 달리, MMF는 가입금액에 제한이 없고

만기가 따로 정해져 있지 않아 환매수수료가 별도로 붙지 않으므로 소액투자자들도 손쉽게 투자할 수 있는 상품이다. MMF는 수시 입출금이 가능하고 하루만 돈을 예치해도 운용실적에 따른 이익금을 받을 수 있기 때문에 단기자금 운용에 적합하며, 법적으로 1년 이내의 우량채권에만 투자하도록 되어 있기 때문에 손실에 대한 위험이 낮다는 것이 장점이다.

한편, 이러한 펀드형식의 투자는 플랫폼구조(flat structure) 혹은 자본의 구조화 분할발행(structure capital into tranches) 형태를 가질 수 있다. 플랫폼구조는 위험, 수익 및 손실과 관련하여 같은 프로파일을 가진 모든 주식을 의미하며 구조화 분할발행은 판매 혹은 파산의 경우에 있어 서로 다른 수준의 상환순서를 갖는 자본을 함께 분할 발행하여 구조화하는 것을 의미한다. 이러한 구조화투자펀드(Structured investment funds)는 투자자들이 그들이 수반할 수 있는 위험과 찾는 수익에 따라 투자할 수 있도록 한다. 이렇게 구조화된 자본들 중 가장 “후순위(junior)”로 분할 발행된 자본은 가장 높은 위험을 안도록 되어 있다. 따라서, 해당 지분의 투자자들은 선순위(senior) 지분을 가진 투자자들에게 ‘최초손실보증(first-loss guarantee)’을 제공하게 된다. 그 다음으로 위험한 단계의 지분을 소유한 투자자들은 그들보다 선순위 투자자들에게 추가적인 위험보호자본으로써의 역할을 제공한다. 이러한 메커니즘은 그들의 투자기준에 맞는 위험과 수익 프로파일을 담은 지분을 만들어냄으로써 민간 투자자들에게 효과적으로 위험을 분산하고 새로운 투자기회를 창출한다.

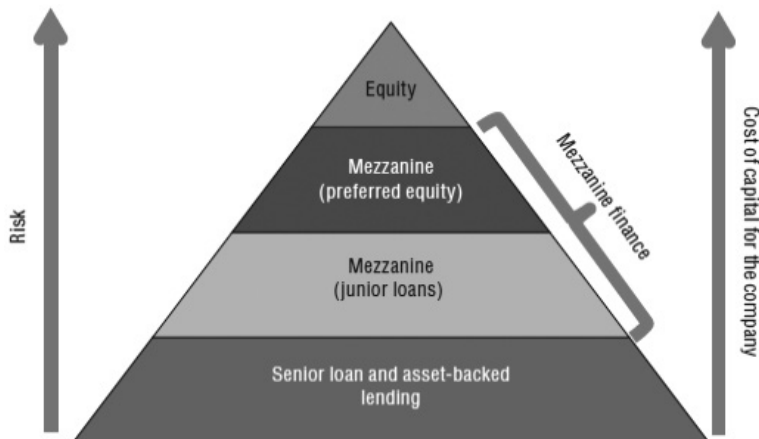
공적투자자들은 소유권의 몫을 구매함으로써 주식 지분을 직접적으로 가지거나 혹은 간접적으로 주식 혹은 채권 펀드에 투자할 수 있다. 그렇게 함으로써 주식 보유자에 앞서 상환을 받는 채권자 위험을 감소시키는 데 기여한다. 보다 높은 주식자본은 피투자자 기업이 그들의 지불상환능력을 향상시키는 것을 허용하면서 국내 혹은 국제 상업은행으로부터의 부채를 얻을 수 있게 한다. 높은 등급의 투자자(예, 개발금융기관)는 그들의 신중한 재무관리 및 견고한 거버넌스 기준으로 인하여 피투자자기업의 신용도를 증가시킨다. OECD DAC 개발재원 통계 작업반은 차등투자 중 특정 투자펀드에 대한 공공기관의 최초손실지분 (first-loss shares, C-share)을 ODA로 인정하는데, 이는 최초손실 지분투자에 배당금이 없고, 위험보호자본으로서 수익에 대한 기대가 없기 때문이다. 그리고 C-share를 제외한 지분투자는 현재 기타공적자금(Other Official Flows, OOF)으로 분류한다.

(2) 메자닌 금융(Mezzanine Finance)¹⁰⁾

부채와 자본 중간적 성격을 갖고 있는 금융기법으로, 기관의 선순위부채와 주식 사이의 층에서 혼합적 금융방식을 통해 재원을 마련하는 기법을 의미한다. 메자닌 금융은 위험이 높은 사업에 자금조달을 기존의 주식이나 채권보다 용이하게 전달하기 위한 방식으로 위험순위에 따라 후순위채권(subordinated debt)¹¹⁾, 전환사채(Convertible Bond, CB)¹²⁾, 신주인수권부사채(Bond with Warrant, BW)¹³⁾ 등 다양한 형태를 지니고 있다. 위험이 낮을수록 수익률이 낮고, 위험이 높을수록 수익률이 높기 때문에 사업 특성에 따라 위험수준을 조정하여 유연한 형식으로 자금구조를 설계할 수 있다. 또한, 담보가 부족하거나 사업의 위험성이 높아 주식, 채권이나 은행대출을 통한 자금조달이 원활하지 않은 중소기업(SME)들에게 주식관련 권리를 제공하여 무담보로 자금을 조달할 수 있으며, 수요자는 채권 또는 지분 발행을 통해 초기의 금융비용 부담을 줄일 수 있고 장기적 자금을 확보할 수 있다. 또한 공여기관은 채권을 통해 최소한의 수익(이자)을 보장받을 수 있고, 자본을 통해 초과 수익(배당)을 기대할 수 있다. 메자닌 금융은 파산의 경우, 보통 모든 선순위 의무가 충족된 이후에, 직접지분투자에는 앞서 상환된다.

개발협력사업에 있어 개발협력기관들은 전형적으로 후순위 채권이나 최초손실지분과 같이 위험성이 가장 높은 지분에 투자하는 반면, 개발금융기관들은 메자닌 지분에 투자한다. 따라서, 그들은 추가적인 민간투자를 보다 선순위 지분으로 유도하기 위한 충분한 보호를 제공한

〈그림 8〉 구조화자본의 위험 수준



출처: OECD, 2014, Development Cooperation Report 2014

다. 채무불이행(debt default)이 발생한 경우, 불이행 된 자금 및 위험을 개발금융기관이 부담하는 금액을 ODA 또는 총공적개발지원(TOSSD)로 계상하는 것이 가능한지에 대해 현재 논의 중에 있다.

〈Box 2〉 라틴아메리카의 메자닌금융과 재생에너지

라틴아메리카와 캐리비안에서 재생에너지 프로젝트 개발자와 소기업들이 재생에너지를 위한 가격이 알맞은 재원마련을 위한 주요 장애물은 높은 담보물과 은행대출을 위한 프로젝트 자본 요구조건이었다. 이러한 장애물을 해결하고 지역 및 국제 원천으로부터의 상업은행 및 개발은행의 대출을 동원하기 위해서 최근 “중앙아메리카 재생에너지와 보다 깨끗한 생산기금(CAREC Facility)”은 7개의 국가(벨리즈, 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파나마)에서 재생에너지, 에너지효율성 및 청정생산 프로젝트를 위한 혁신적인 메자닌파이낸싱을 제공하였다. 메자닌파이낸싱은 기업가들이 은행대출에 접근할 수 있는 다리로서 역할을 하는데, 예를 들어 무담보대출 혹은 추가적인 프로젝트 자본 등을 제공한다. 펀드의 2천만 불 달러 자본은 지역 은행과 에너지 프로젝트를 공동출자하는데 사용될 것이며, 청정에너지 프로젝트를 위해 6,500만 불 이상의 민간투자를 동원하길 기대하였다.

몇 개의 프로젝트는 이미 CAREC를 통해 재원이 마련되었으며, 과테말라에서는, 250만 불의 투자가 2006년에 알코올로부터 바이오가스를 재활용하는 기업인 Bioenergia를 위해 승인되었다. 온두라스에서는, 2개 프로젝트의 재원이 마련되었는데 이는 Intibuca 내 가구와 산업에 전기를 제공하기 위한 13.5 메가와트 규모의 수력발전소와 9.5 메가와트의 민간 계통연계형 수력발전소이다. 코스타리카에서는 2010년 육류 소비를 위한 고기와 뼈를 가공하기 위해 bi-products를 사용하는 소고기 축산 공장을 위한 투자를 승인하였다.

출처: OECD, 2014, Development Cooperation Report 2014

- 10) 메자닌(mezzanine)은 건물 1층과 2층 사이에 있는 중간층을 뜻하는 이탈리아어임.
- 11) 후순위채권(subordinated debt): 발행기업의 파산 시 다른 일반채권·예금채권 등 선순위채권자(Unsubordinated Creditor)에 대한 원리금을 전액 지급한 후에야 원리금 지급이 가능한 채권을 말한다. 보통 주나 우선주 등의 주식을 보유하고 있는 주주보다는 변제순위가 앞선다. 변제순위가 낮은 대신 선순위채권에 비해 금리가 높다는 장점이 있다 (시사경제용어사전, 2010. 11., 대한민국정부)
- 12) 전환사채(Convertible Bond, CB): 보통사채와 같이 확정이자를 지급하지만 일정한 조건하에 발행회사의 보통주로 전환할 수 있는 선택권이 부여된 사채를 말한다. 전환사채는 투자자에게 수익성과 기업에의 참가 가능성이라는 두 가지 이점을 부여함으로써 투자유인을 제공하고 있는데, 전환사채의 소유주는 주식 시세가 전환가격을 상회한 경우 주식으로 전환하여 이익을 얻을 수 있고, 유리한 전환의 기회가 없을 경우에는 사채를 계속 보유하여 상환 받을 수 있다. 한편 발행자 입장에서도 전환사채의 액면이자율이 보통사채보다 낮고 보통주로 전환될 경우에는 상환부담이 경감되므로 유리한 점이 있는데, 이와 같은 전환은 주식의 시장가격에 일정율의 프리미엄을 붙인 가격으로 이루어지며 이를 전환프리미엄이라고 한다 (외교통상용어사전, 대한민국정부).
- 13) 신주인수권부사채(Bond with Warrant, BW): 사채권자에게 일정한 기간이 경과하면 일정한 가격으로 발행회사의 신주를 인수할 수 있는 권리가 부여된 사채를 말한다. 신주인수권부사채는 투자자로서는 투자의 안정성과 수익성을 동시에 만족시켜주며 추가상승시 신주인수권의 행사로 주식투자에 따른 매매차익을 얻을 수 있다는 장점이 있다. 또한, 신주인주권 행사 후에도 사채는 존속하기 때문에 확정이자와 원금을 확보할 수 있다 (시사경제용어사전, 2010, 대한민국정부)

(3) 대출 (loans)

대출(loans)은 여러 유형이 있으나 대표적으로 혼합융자(blended loans)와 협조융자(syndicated loans)를 들 수 있다. 이들은 여러 종류의 대출을 결합한다는 공통점이 있지만, 가장 큰 차이점으로는 혼합융자는 양허성(concessional) 및 비양허성(non-concessional) 요소를 혼합한(blend) 융자이고, 협조융자의 경우는 양허성 여부에 관계없이 개발금융기관(DFIs)과 지역 상업은행이 결합하여 생성한 융자라는 데 있다.

① 혼합융자(Blended loan)

혼합융자는 순수 증여와 시장조건 재원 사이의 중간 영역을 제공하는 수단으로써 예산자금(증여 혹은 보조융자와 다른 출처에서 모인 추가 자금)과 함께 혼합함으로써 공적재원을 동원한다. 구체적으로는, 양허성 차관과 비양허성차관을 더하여 하나의 융자를 만들고, 두 차관의 통합으로 혼합금리(양허성 차관 금리 + 비양허성차관 금리)를 생성하여 반영하는 방식이다. 양허성차관은 비양허성차관에 비해 금리가 낮기 때문에, 혼합융자를 생성했을 때 비양허성차관보다 금리가 낮고 융자기간을 장기적으로 설정할 수 있다. 이와 같이 융자조건을 완화하여 재무접근성을 높이는 데에 목적이 있으며, 혼합융자는 단지 증여를 통해서만 조달 가능한 것보다 큰 규모의 금융패키지를 생성할 수 있다.

혼합융자의 양허성 차관 부분은 ODA로 계상가능한 부분이나, 현재 DAC 통계시스템에서는 혼합금리를 분리하여 계상이 불가능한 상황이다. 혼합형식의 메커니즘(Blended mechanism)은 세계은행이나 미주개발은행그룹과 같은 다자개발은행과 유럽연합 및 EIB, AFD, KfW와 같은 양자개발금융기관 등에서 최근 사용이 증가하고 있으며, 이는 특별히 경제적 수익성이 있고, 명확한 개발 영향을 가지고 있으나 주어진 위험 수준을 감안했을 때 상업적 조건의 충분한 경제적 이익을 생성할 수 없는 프로젝트에 유용하다.

② 협조융자/신디케이트론(Syndicate Loan)

둘 이상의 금융기관이 대출자금을 그룹화하여 채무자에게 융자를 제공하는 방식으로 일반적으로 다자간은행이 지원한다. 보통 개발금융기관(DFIs)이 제공하는 융자(A lender)와 개도국 지역 상업은행이 제공하는 하나 또는 그 이상의 융자(B lender)를 결합하여 생성된다. 적은규모 및 높은 금리모만 은행융자가 가능한 중소기업들(SME) 또는 신용이 낮은 개인들에게

상대적으로 큰 규모의 자금을 낮은 금리에 대출할 수 있도록 제공하는 것이 목적이다.

(4) 보증(Guarantee)

개발도상국의 경제 성장 및 사회발전 사업을 위해 발급하는 보증을 의미하며, 주채무자(수원국)가 채무를 이행하지 않은 경우나 투자손실을 일으켰을 때, 보증인(공여국)이 부분 또는 전체 손실을 보전하게 된다. 보증을 통해 동원된 재원은 DAC 통계에 측정되지 않으나, 채무불이행이나 사업매각이 발생한 경우 ODA 계상으로 인정한다. 현재 OECD DAC에서는 앞서 민간부문수단의 ODA 계산방식과 관련하여 설명하 것과 같이 보증발행에 대한 공여국의 노력을 계량화하기 위한 논의가 진행 중에 있다. 이를 위해 보증의 양허성 측정을 위해 양허성 측정 비율을 산정하거나 보증발행기관에 대한 정부지원금액을 산출하는 방안들이 제시되고 있다.

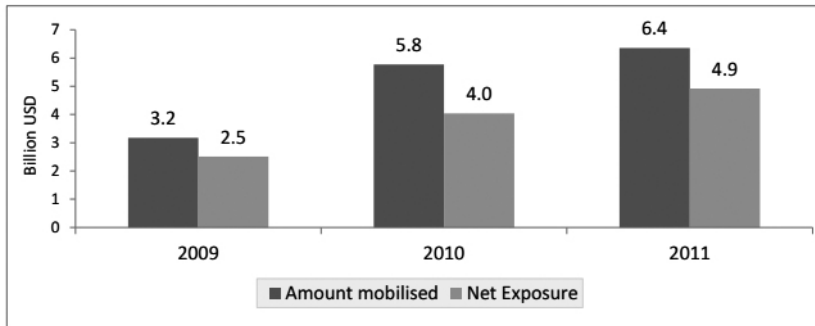
보증은 “보험정책(insurance policy)”의 유형으로써 은행과 투자자를 지불체납의 위협으로부터 보호하기 위해 수년 간 전 세계 금융시장에서 중요한 역할을 해왔으며, 민간부문이 성장을 촉진하고 일자리를 창출할 수 있도록 돕는데 활용되었다. 공적 보증의 경우, 개도국 내 개발 및 복지 증진 목적의 프로젝트를 지원하는 데 있으며 이는 더 많은 민간 자본을 끌어오기 위해 필요한 담보를 제공한다. 그러나, 현재 보증과 관련해서 개도국 내 사용규모와 범위를 알 수 있을만한 국제적 통계기준 및 수집된 데이터가 전무한 실정이다.

정보 부족의 주요 원인 중의 하나는 보증은 우발부채로써 “미실현” 금융 흐름이라는 데 있다. 보증은 발행기관의 재무제표에는 등록되지만, 파산이 발생하기 전까지는 공적자금흐름에 실제로 표시되지 않는다. 그럼에도 불구하고 OECD DAC은 현재 개발협력커뮤니티 내에서 사용되는 보증의 다양한 유형에 관한 새로운 데이터베이스를 구축하기 위한 범위에 대해 논의하고 있다. 이에 대한 첫 번째 단계로서 DAC는 24개의 DAC 회원국 내 양자원조기관, 개발금융기관과 17개의 국제금융기구에 보증포트폴리오에 대한 첫 번째 설문조사를 실시하였다. 설문조사의 범위는 2009년부터 2011년까지 14개 국가와 기관에서 발행된 1000건 이상의 장기보증을 대상으로 하였으며, 목적으로는 개발보증의 규모, 지역적 위치 및 특성에 대한 기본적 정보를 제공하고 측정 및 레버리징 이슈를 평가하기 위함이었다.

설문에 대한 결과(그림 9 참조)를 보면 2009년부터 2011년까지 DAC 회원국 정부(원조기관과 DFIs)의 보증을 통해 개발목적으로 민간부문에서 총 153억 불이 동원되었다. 해당 기간

동안 보증의 규모는 32억 불에서 64억 불로 두 배가 증가했으며, 그럼에도 불구하고 그 규모는 전체 ODA 규모 대비 미미한 수준이다. 예를 들어, 2011년 순 ODA 금액은 1,340억 불로 개발보증이 보장하는 위험규모보다 약 20배 이상이다.

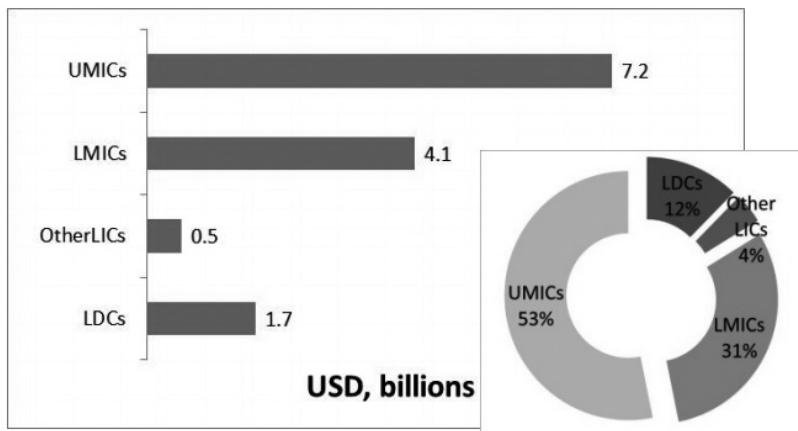
〈그림 9〉 동원된 금액과 순노출 금액



출처: Mirabile, 2013

보증에 의해 동원된 민간자본의 대부분은 OECD 회원국 내에 속한 은행, 투자펀드 혹은 기업에서 마련되었다. 보증의 가장 큰 발행국은 미국, 프랑스, 오스트리아이며, 가장 큰 다자 발행기관은 세계은행그룹, 이슬람 개발은행, 민간 인프라 개발그룹 (Private Infrastructure Development Group)이었다. 보증으로부터 가장 혜택을 받은 지역은 아프리카로써 이어 아시아, 동유럽이 차지하였는데, (총동원된 금액의 각각 41%, 24%, 22%를 차지함) 아프리카에서 발행된 계약들의 규모는 작은 반면 다른 지역에서 발행된 계약보다 수적으로 많았다.

〈그림 10〉 수원국 소득그룹별 보증에 의한 동원금액



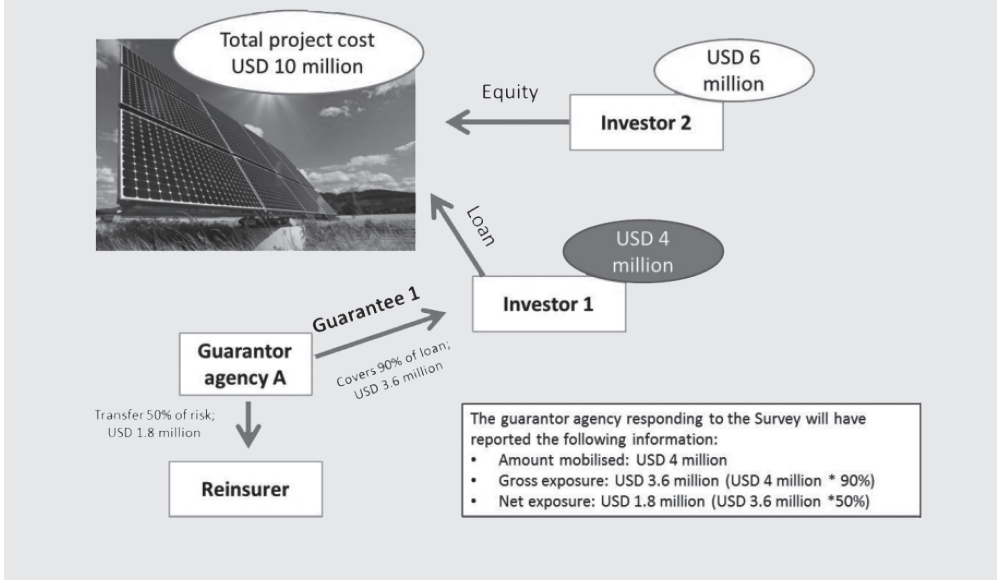
출처: Mirabile, 2013

보증에 의해 동원된 금액의 40%는 은행 및 금융서비스, 중소기업 신용 backstopping lines, 모기지금융, 농촌신용협동조합, 소농연합, 산업리파이낸싱 등을 대상으로 한다. 동원된 자원의 절반 이상은 국제금융기구에서 보증하는 것으로 이는 (i) strong treasury and co-financing operations, (ii) 인프라/big ticket 투자 내 리딩 역할, (iii) 상대적으로 보다 큰 규모의 보증 exposure (특별히 다자투자보증기구(MIGA)에 의한 정치적 위험 보증 관련)에 해당한다.

20개의 양자 DFIs와 원조기관 중 8개 기관(오스트리아 OeEB, 핀란드 FINNVERA, 프랑스 AFD와 Proparco, 독일 kfW와 DEG, 노르웨이 NORAD와 Norfund, 포르투갈 SOFID, 스웨덴 SIDA, 미국 USAID와 OPIC)이 보증을 발행하고 있었으며 이는 보증은 ODA로 계상되지 않기 때문인 걸로 판단된다.

〈Box 3〉 보증(Guarantee)관련 주요 용어

- 보증(Guarantee): 보증인이 대출, 주식 혹은 기타 수단이 채무자의 미납 혹은 투자의 가치 손실이 발생한 경우 금액의 일부 혹은 전체를 지불하기로 약정한 법적 구속력이 있는 계약
- 개발보증(Guarantees for development): 개도국의 경제발전과 복지 증진을 주요 목적으로 하는 보증
- 보증에 의한 동원금액(Amounts mobilised by a guarantee): 보증이 커버하는 자본과 관련없이 보증과 관련된 금융수단(대출 혹은 주식)의 전체 명목가치(USD 4 million)
- 총 익스포저(Gross exposure): 보증인이 재보험과 관련없이 커버되는 위험이 실현되었을 때 투자자에게 지급하는 총 금액(USD 3.6 million)
- 순 익스포저(Net exposure): 총 익스포저 - 보증인이 재보험을 통해 회수하는 금액(USD 1.8 million)



출처: Mirabelle, 2013, Guarantees for Development

(5) 기타

① 연합금융(Associated Financing)

보조금이나 양허성 차관과 같은 공적개발원조(ODA)와 기타공적자금(OOF) 또는 그 밖에 다양한 금융상품을 결합하여 제공되는 방식으로, 증여율(Grant Element, GE) 기준을 제정하기 전에 존재하던 금융모델이다. 현재 연합금융 내에 양허성 기준을 충족하는 부분만 ODA로 분류되고 있는데, 최근 DAC 논의에서는 연합금융의 비양허성 부분은 ODA로 인해 동원되

는 금융수단이기 TOSSD에 포함하는 것이 적합하다는 의견을 비치고 있다 (OECD, 2014).

② 수출신용(Export Credit)

자국의 상품과 용역의 수출을 촉진하기 위하여 필요한 자금을 대출, 보증, 보험 등의 형태로 지원하는 제도다. 수출신용기관(Export Credit Agency, ECA)은 수출대상국(개발도상국)의 외국환은행에 일정규모의 신용한도(대출, 보증, 보험한도)를 제공하고, 수출자(자국기업 등)는 동한도 내에서 지정금융수단을 이용할 수 있다. 주요목적이 기업의 해외진출 및 수출 진흥을 도모로 하는 수출신용은 현재 기타공적자금(OOF)으로 분류된다. 수출신용기관은 수출신용과 양허성 차관을 연계하여 사업을 진행하는 경우가 있는데(혼합신용이라고 불림, mixed credit), 이는 개도국의 경제개발을 지원하는 자금임과 동시에 자국 기업의 해외진출 및 수출 진흥을 도모할 수 있기 때문이다.

3) 혁신적 개발자원 메커니즘

최근 개발자원 논의에서 중요하게 다루어지고 있는 것 중 하나가 '혁신적 개발자원 조달 (innovative financing for development)'에 대한 것이다. 혁신적 개발자원에 대해서 역시 공통적인 정의는 없으나, 이와 관련된 여러 정의 및 유형을 살펴보면 일반적으로 전통적 개발 자원(예, ODA)과는 다르게 민간부문과의 협력 혹은 새로운 자원 출처 창출을 통해 조달된 재원을 의미하고 있다. 본 챕터에서는 여러 양·다자 기관에서 제시하는 혁신적 개발자원 정의 및 유형에 대해 알아봄으로써 혁신적 개발자원의 메커니즘을 이해한다.

(1) 혁신적 개발자원의 개념과 유형

① UN (United Nations)

UN에서는 혁신적 개발 자원의 특징으로는 크게 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, 공공 분야의 자원 및 협력이 민간 부문과 자선적 재원을 조달 하는 촉매제 역할을 하는 경우, 둘째, 개발도상국에 재원을 송금하는 국가 간의 국제 협력의 경우, 셋째, 새로운 방식을 통해 재원을 조달하고 수집하는 경우 등 기존 ODA를 넘어서는 추가적 개발자원 창출 역량을 추구하고 있다.

유엔기구 중 하나인 유엔개발계획(UNDP) 역시 혁신적 개발 재원에 대한 구체적으로 4가지 카테고리를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 국제화된 활동에 대한 세금, 회비 또는 다른 의무적 요금 (Taxes, dues or other obligatory charges on globalized activities)으로 항공권 세금과 같이 국가적 차원에서 부과되지만 국제 협력의 틀 안에 있는 이니셔티브이다. 이로 인해 마련된 수익은 개발협력을 위해 배정되며, 금융 거래세와 탄소세 역시 본 카테고리에 포함된다. 이러한 이니셔티브는 민간부문으로부터 개발을 위한 새로운 공공 수익 매출원을 창출하는데 기여한다.

둘째, 자발적인 연대적 기여 (Voluntary solidarity contributions)의 형식으로 본 이니셔티브는 소비자들에게 소정의 기부금을 낼 수 있는 옵션을 주는 경우이다. 예를 들어, 인터넷으로 호텔을 예약하는 경우, 소정의 기부금을 별도로 납부할 수 있는 옵션을 선택하는 것을 들 수 있다. 이와 같은 이니셔티브는 비록 민간의 성격을 띠고 있지만 공공부문 역시 세금 혜택, 기술기금을 통해 이러한 기여를 장려하고 있으며, 관련 사례로서는 글로벌 디지털 연대 기금(Global Digital Solidarity Fund)을 들 수 있다.

셋째, 전기이행 및 부채에 기초한 수단 (Front-loading and debt-based instruments)으로 전기이행은 개발을 위한 공공자금이 사전에 용이하도록 자금의 사용이 전체 이행 기간 중 초기시점에 상대적으로 더 과중하게 이루어지도록 하는 것을 의미한다. 이는 국제 자본 시장의 보험 채권을 통해 이루어지는데 국제백신면역연합(The International Finance Facility for Immunization; IFFIm)이 그 예 중 하나이다.

마지막으로 네 번째는, 국가 보증, 공공-민간 인센티브, 보험 및 기타 시장 기초 메커니즘 (State guarantees, public-private incentives, insurance and other market-based mechanisms)등 이다. 이들은 공적 자원을 레버리지함으로써 민간부문의 투자 혜택을 창출하는 것을 의미하며 사례로 국가 보조금 및 특정 제품의 구매 약속을 들 수 있다.

② 경제협력개발기구(OECD)

OECD에서는 혁신적 개발재원을 “공공 또는 민간 부문에 의한 기존의 전통적인 접근법과는 달리 개발 목적의 자금 조달 수단과 개발을 촉진하기 위한 활동의 결합된 메커니즘”이라고 정의하고 있다. 또한 이를 세 가지 유형으로 제시하고 있는데(Sanders, 2012), 첫째는 신공 공조세 (New public revenue streams)로서 세금이나 준조세성 의무부과를 통해 조성된 새

로운 재원으로 국제개발을 위한 양허성기금을 구성하는 메커니즘을 의미한다. 둘째, 대출 및 전기이행(Debt-based instruments and front-loading)은 개발을 위한 공적기금(신규와 종전 모두 포함)을 형성하는 메커니즘을 말한다. 이를 통해 개도국의 채무를 경감하거나 부채에 대한 유한책임을 발생시킨다. 마지막, 공공민간인센티브 및 보증과 보험(Public-private incentives, Guarantees and Insurance)은 공적기금으로 민간부문 행위자들의 투자 인센티브를 형성하는 메커니즘으로 보조금지금, 기후나 재난위험 등의 관리를 위한 신종 보험 등을 포함한다.

③ 세계은행 (World Bank)

세계은행에서 정의하는 혁신적 개발재원은 민간협력, 연대형, 촉진형 메커니즘으로 구분되며 이는 새로운 자원 및 투자자를 금융 거래를 넘어 개발 파트너 및 이해관계자로 활용함으로써 자금조달을 지원하며, 개발 문제 해결을 위한 자원 마련 해결책을 제공한다는 특징을 지닌다.

〈그림 11〉 세계은행의 혁신적 개발자원 유형



출처: KOICA, 2013

민간재원으로 민간사업분야에 참여하는 순수 민간투자를 제외하고, 민간재원으로 공공부문 사업에 참여하는 공공민간파트너십(PPP)은 인프라 등 공공 분야의 개발협력 사업에서 공여국의 공적재원을 함께 활용하는 경우이며, 일반적으로 순수 민간 측면에서는 투자 가치가 적어 공적재원이 함께 투입될 경우야 비로소 민간도 참여할 유인이 발생하는 영역에 적합한 수단이다.

반면, 정부재원으로 공공부문에 투자하는 연대형(Solidarity) 메커니즘은 공적으로 조달된 재원을 공공사업에 사용하는 경우로 이는 일반적으로 ODA에 포함되는 자원이다. 이러한 혁신적 재원의 대표적인 예로 항공권 기금과 채무스왑이 있다. 마지막으로 정부재원으로 민간 부문에 참여하는 촉진형(Catalytic) 메커니즘은 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.

④ 유럽 위원회 (European Commission, EC)

혁신적 재원은 새롭고 비전통적인 방식으로 조달된 공공재원을 의미하며, 이는 다음과 같이 수익을 올리는 새로운 수단 및 기존의 국가재정에 대한 새로운 접근 방식이 될 수 있다.

- 금융분야 (예. 레버리지와 위험 부담, 거래, 상여금 지급, 이윤 추가요금),
- 탄소배출비용 (예. 탄소세, 배출권 거래),
- 부채기초수단 (예. 국제금융기금, 목표 채권 발행),
- 공공 인센티브 차입을 통한 민간 금융 (예. Advance Market Commitments, 세금 할인, 민간협력, 시장중심보험설계).

본 정의는 공공 인센티브 차입을 통한 민간 금융의 형태를 포함하는데 이는 민간지출이 공공 지출을 보완할 수 있기 때문이다. 즉, 공공 인센티브 차입을 통한 민간금융은 민간분야를 통하여 간접적으로 특정 공공사업을 시행하는 것이라 할 수 있다. 그러나 민간 자선 단체, 금융혁신, 외국인직접투자, 송금액, 온실가스배출에 대한 상쇄 메커니즘, 그 외 민간 분야 이니셔티브 등은 개념의 범위를 과도하게 넓히고 공공 금융에 대한 보완개념이 될 수 없으므로 포함되지 않는다.

⑤ 스웨덴개발협력청 (Swedish International Development Cooperation Agency, Sida)

스웨덴개발협력청은 혁신적 개발재원의 정의를 새로운 자원 조달 솔루션을 통해 개발목적을 달성하기 위해 민간 자본 재원을 동원하는 것으로 본다. 이는 시장 중심적, 자선 주의적 재

원을 모두 포함하며, 재원 조달 솔루션은 융자 및 보증, 챌린지펀드(challenge funds), 펀드 및 직접투자, 수단과 행위자의 새로운 결합 등을 통해 이루어질 수 있다고 본다. 뿐만 아니라 스웨덴 정부는 아래 박스 4와 같이 혁신적 개발재원메커니즘을 평가 할 수 있는 6개의 측정 요소를 제시하고 있다.

〈Box 4〉 혁신적 개발재원 메커니즘을 측정하는 6개 요소

1. 레버리징(Leveraging): 스웨덴 ODA는 ODA에 다른 형태의 펀드를 추가하는 의미에서 자금을 조달한다. 자금조달의 정도가 높을수록 더 좋다.
2. 촉매적 (Catalytic): Sida의 계약은 다른 행위자들도 펀드를 사용하도록 촉진한다.
3. 개척적 (Pioneering): 펀딩 및 재정 메커니즘에 대한 새로운 방안을 제시한다.
4. 반복 가능한 (Replicable): 규모를 확대하거나 다른 장소에서 사용이 이루어진다.
5. 측정 가능한 (Measurable): 기대결과를 사전 정의하고 본 결과가 어느 정도까지 달성될 수 있을지 사후 결정한다.
6. 재활용 할 수 있는 자본(Recyclable capital): 보증예비를 재사용하거나 공여국 기여 펀드가 시행단체에 다시 돌아와서 재배치된다.

⑥ 미국개발청 (USAID)

미국 개발청은 다른 기관들과는 달리 “혁신적 개발재원”을 새로운 세금이 아닌 민간분야와의 협력으로 정의한다. 따라서 민관협력 및 개발 신용 기구를 주 사례로 사용하고 있으며, 따라서 민간부문의 역할이 상대적으로 큰 것이 특징이다.

⑦ 혁신적 개발재원 리딩그룹 (Leading Group on Innovative Financing for Development)

‘혁신적 개발재원 리딩그룹(이하 리딩그룹)’은 지속가능한 개발 및 기후의 도전과제를 대응하기 위한 목적으로 혁신적 재원 마련 및 이행방안을 공유하기 위해 2006년에 창립된 조직으로, 총 64개의 회원국, 국제기구, 주요 재단 및 NGOs로 구성되어 있다. 리딩 그룹은 기존의 원조 자금만으로는 해결할 수 없는 개발 과제를 혁신적인 재원 조달 솔루션을 통해 보완하고자 하며, 크게 다음 두 가지 형태로 구분된다.

첫째는, 혁신적 개발재원으로 새로운 매출원을 창출하는 것으로 금융거래세, 항공권 연대

기금, 개발 복권 등을 들 수 있다. 두 번째로는 혁신적 개발재원 메커니즘으로써 레버리지 효과를 영향 및 효율성을 향상시킬 수 있도록 기존 매출원을 활용하는 것이다. 국제백신개발채권, 녹색 채권, 개발 영향 채권 (DIBs), 채권 전환이 그 예이다.

⑧ 록펠러 재단 (Rockefeller Foundation)

록펠러 재단은 혁신적 재원조달을 통해 민간부문 자본을 새롭고 효율적인 방안으로 사용함으로써, 복원력있고 포용적인 사회를 만들고자 하는 목적을 가지고 있다. 현재 “Zero Gap”이라는 재원 포트폴리오를 통하여 큰 규모의 민간 재원을 조달하고 큰 영향력을 행사 할 수 있는 혁신을 연구 및 지원하고 있다. 본 재단의 혁신적 개발재원은 다음 세 가지 세부목적을 추구하는데, 첫째, 사회적, 환경적 목적으로 자원 조달을 하지 않았던 행위자들로부터 새로운 매출원을 생성하는 것, 둘째, 기존 매출원의 사회적, 환경적 목적의 재원 규모 확대, 셋째, 기존의 사회적, 환경적 목적의 재원을 보다 효율적이고 영향력 있는 방안으로 시행하는 것이며, 마지막 목적의 경우 사회임팩트채권(Social Impact Bond; SIB)을 대표적인 사례로 볼 수 있다.

(2) 혁신적 개발재원 조달을 위한 주요 메커니즘

앞서 여러 기관에서 정의하고 있는 혁신적 개발재원에 대한 내용을 살펴보면, ‘혁신적’이라고 함은 새로운 재원의 창출, 민간재원 동원을 위한 촉매제로서의 역할, 다양한 재원 마련 수단을 결합하는 형태 등으로 정리해볼 수 있다. 이 중에서도 최근 공여국과 공여기관에서는 특히 민간재원을 동원할 수 있는 혁신적 메커니즘에 대한 관심이 집중되고 있는데, 아래의 표는 공적자원을 촉매제로 하여 금융수단을 활용하여 민간재원을 동원할 수 있는 여러 가지 유형을 소개하고 있다. 구체적으로 해당 유형은 혼합재원(blended finance), 성과기반원조(OBA), 보증, ODA 전기이행, 통화스왑 등(표 6 참조)이 있는데, 이번 장에서는 이와 같은 여러 가지 사례 유형 중에 민간재원 동원을 위한 혁신적 개발조달 메커니즘으로써 3가지 특징을 보증의 형태, 보조금 형태, 성공에 대한 지불 메커니즘으로 정리하여 각 유형별로 대표적인 모델을 사례로 제시하여 향후 혁신적 개발재원조달 모델의 수립을 위한 자료로 제공하고자 한다.

〈표 6〉 민간파트너십 자원메커니즘의 유형

혼합 Blending	준투자(sub-investment)등급 프로젝트가 이익을 낼 수 있게 하기 위한 대출과 증여의 상호보완적 혼합
성과기반원조 Output-Based Aid; OBA	민간부문이 특정 수혜자에게 사회적 서비스를 제공하기 위한 자금 혹은 보조금을 받는 계약상의 협정
ODA 전기이행 Front-loading of ODA	장기적 법적 구속력이 있는 ODA 책무에 의해 지원되는 공공채권 발행에 의한 국제자본시장의 펀드를 모으는데 활용
개발영향채권 Development Impact Bonds	사전 정의된 특정 개발도전과제를 극복하기 위한 잠재력 있는 민간 프로젝트에 선불로 지급된 공공 혹은 민간 자금을 의미함. 만약 프로젝트가 목표를 달성 시, 민간 행위자는 공공 자금제공자에게 보상을 받고 실패의 경우 투자자는 원금 위험을 감수해야 함.
통화스왑 Currency Swaps	동의를 이자율, 금액 및 만기율 하 두 통화의 교환
금융보증기능 Financial guarantees functions	원금 및 이자 지급이 채무불이행의 경우 지급되는 보증이 공공 발행인에 의해 지원되는 채권
금융중개대출 Financial intermediary loans	개발은행/기관이 금융 중개자에게 자본을 대출하는 경우, 주로 이를 고객에게 다시 대출하는 민간은행이 금융중개자임.
민간지분펀드 Private equity funds	개발은행/기관이 주식에 투자하고 민간펀드매니저에 의해 관리되는 뮤추얼펀드에 투자하는 경우

출처: 오수현, 2015

① 보증(guarantees) 메커니즘: 앞서 자원조달의 주요 수단으로도 소개된 보증 메커니즘은 (57쪽 참조) 프로젝트가 실패하였을 경우, 대출기관과 시행사에 일부 혹은 전체 프로젝트 가치에 해당하는 금액을 지불할 것을 약속함으로써 위험을 감소시키는 것을 의미한다. 개발 프로젝트에 있어 공적원조기관들은 주로 최초손실보증(First loss guarantees)을 통해 프로젝트를 담보하는 역할을 맡게 된다.

■ 사례 1: 최초손실보증 (First loss guarantees)

포트폴리오 보증은 대출 혹은 프로젝트 전체로서의 패키지에 대한 손실의 일부를 커버한다. ‘최소 손실’ 보증은 손실의 첫 번째 지분을 일부를 커버한다. 다음으로, ‘두 번째 손실’ 보증은 손실의 두 번째 지분을 커버한다. 최초 손실 보증은 다른 자원 제공자에게 보다 큰 보호

막을 제공하며, 두 번째 손실은 극단적인 상황에 대응하는 보험 역할을 한다. 또한, 이는 손실 지분에 대한 완충 장치를 하여, 다른 손실을 최소화하여 제공자에게 강력한 인센티브를 제공한다. 이러한 상황에서의 위험은 보증자가 포트폴리오에 추가된 대출 혹은 프로젝트에 대한 통제를 제한하게 된다.

② 성과별 지급(paying for success)메커니즘: 사업비용은 사업이 수행 전에 지급되는 것이 일반적이지만, 성과별지급 메커니즘은 재원에 대한 지급을 개발성과가 발생하는 경우에 한해 지급하는 것을 말한다. 이에 대한 예시로는 선행적 시장 책무(Advance Market Commitments), 개발임팩트채권(Development Impact Bonds), 상금, 바우처, 구매보증 등을 들 수 있다.

■ 사례 1: 성과기반원조(Output-Based Aid; OBA)

성과기반원조(OBA)는 개도국 내 빈곤층을 위한 기본서비스(인프라, 보건, 교육)에 대한 접근성 증대를 위한 혁신적 접근법으로 빈곤층이 기본서비스에 대한 전체 사용료를 지불할 능력이 없어 서비스로부터 배제되는 경우에 사용된다. OBA는, “performance-based aid” 혹은 “results-based aid”라고도 하며, 빈곤층에게 보다 혜택에 많이 돌아갈 수 있도록 원조 효과성을 높이기 위한 노력의 일부이다.

전통적 접근법과는 달리, OBA는 원조의 지급과 특정 서비스 혹은 성과를 연계하는데 빈곤층에게 전력송전망 혹은 식수위생시스템, 태양열시스템 설치, 기초보건서비스 등을 제공하는 것을 포함한다. OBA 제도 하에서의 서비스 전달(service delivery)은 제3자, 보통 사용료를 보완 혹은 대체하기 위한 보조금을 받는 민간기업과 계약으로 이루어진다. 서비스 제공자는 성과가 실현되는 과정까지 프로젝트의 사전재원조달(pre-financing)에 대한 책임이 있다. 보조금은 성과에 기반을 두어 서비스 혹은 성과가 실현됐음을 독립기관에 입증한 이후 지급되게 된다.

원조효과성 측면에 있어 OBA는 보조금을 제공하는 주체와 수혜자를 명확하게 알 수 있어 투명성 확보에 기여하며, 성과에 의한 지급은 공급자를 책무성 있게 만들므로써 성과위험을 공급자에게 이전시킨다. 한편, 성공적인 OBA 사업을 수행하기 위해서는 다음과 같은 주요 요소가 포함되어야 한다고 성과기반원조 글로벌파트너십(The Global Partnership on

Output-Based Aid; GPOBA)¹⁴⁾은 제시하고 있다. 이는, 견고한 법적환경, 신뢰성 있고 동기 부여된 서비스 제공자를 찾는 것, 보조금 지급과 적절한 성과를 연계하는 것, 최소한의 운영 및 유지비용을 포함하는 요금(tariff)를 찾는 것, 보조금을 효과적으로 빈곤층에게 타겟팅하는 것, “pre-finance”성과에 대한 자금의 이용가능성(운영자 자본 혹은 은행 대출)에 해당한다.

■ 사례 2: 선도적시장계약 (Advance Market Commitments)

선도적시장계약은 법적 구속력이 있는 계약으로서 이는 백신 혹은 다른 의약품이 성공적으로 개발되면 일반적으로 정부 혹은 기타 금융기관에 의해 제공된다. 계약의 결과로써, 소외된 질병을 위한 백신 혹은 약품 시장은 선진국 대상 시장 대비 규모와 확실성 측면에서 비교 가능하게 된다. 이는 바이오테크와 제약회사가 폐렴, 설사, HIV/AIDS, 말라리아와 같이 전 세계 가장 심각한 질병 문제를 해결하기 위한 백신을 개발하는 데 투자하는 것을 장려하는데 기여한다.

③ 보조금(subsidies)메커니즘: 보조금 메커니즘은 양허성 금융을 포함시킴으로써 전체 사업 비용을 낮추어 투자자의 기대수익을 증대시키는 것을 의미한다. 따라서, 공적개발원조가 혼합재원 조달방식에 참여하는 경우, 전체 사업 측면에서는 보조금으로써의 역할을 수행하는 것으로 보고 이에 대한 사례로 혼합재원 조달방식을 소개한다.

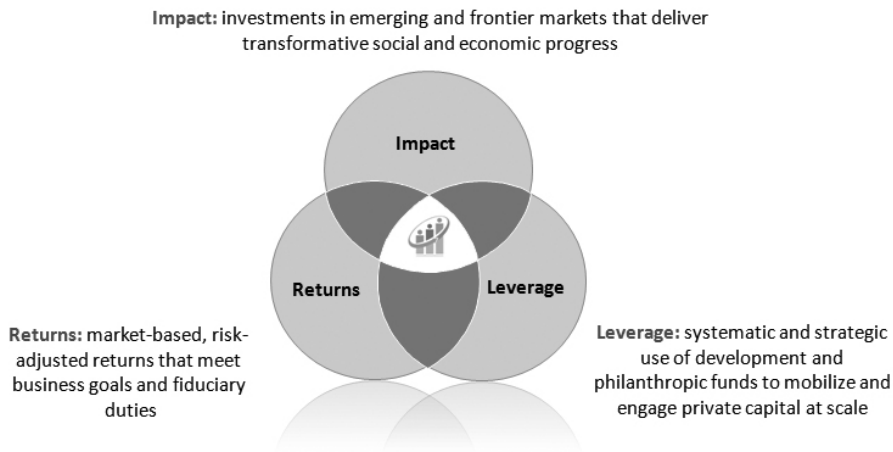
■ 사례 1: 혼합재원 조달방식 (Blended Finance)

혼합재원을 조달하는 방식은 신흥시장국을 대상으로 민간 자본 동원을 유인하기 위한 개발재원과 자선기금의 전략적 사용에 의한 체계적이고 구조적인 접근법이다. 이의 목적으로는 1) 자선 및 민간 자본 투자의 보완적 배치를 통하여 ODA 범위와 효과성 확대; 2) 공적 및 자선 기관에 의한 위험 완화 및 양허성 금융 도구의 보완적 배치를 통하여 개도국 내 민간 투자 확대; 3) 중소기업, 농업, 인프라 및 주요 공공 서비스를 포함하여 경제 개발을 위한 해외 및

14) 2003년에 영국 DFID와 세계은행에 의해 설립되었으며, 다른 공여기관으로는 IFC, 네덜란드 DGIS, 호주 AusAID, 스웨덴 Sida 등이 있다. 이는 OBA 접근방식을 지원하여 빈곤층을 위한 서비스 전달을 향상하기 위해 공여기관들과 국제기구가 함께 모인 파트너십이다. GPOBA는 세 가지 유형의 지원을 제공하는데, OBA제도 기술지원, OBA경험 및 성공사례 공유, OBA 보조금 펀딩을 위한 증여가 이에 해당한다. 프로그램의 중점 분야는 식수위생, 에너지, 텔레커뮤니케이션, 운송, 보건 및 교육이며, 2009년 1월 31일 기준으로 GPOBA공여자 펀딩은 총 1억 7930만 불이었다.

국내 이용 가능한 자본 확대 등을 들 수 있다. RDFI(ReDesigning Finance Initiative)의 목적상 세계경제포럼(the World Economic Forum)과 OECD는 혼합재원방식을 이머징 및 프론티어 시장에서 민간 자본 유입 동원을 위한 개발 재원과 자선 기금의 전략적 사용이라고 정의한다.

〈그림 12〉 혼합재원의 3대 특징



출처: OECD&WEF, 2015

위의 그림 12와 같이 혼합재원 조달방식의 3가지 주요 특징으로는 민간재본을 프로젝트에 끌어오기 위한 개발재원과 자선기금의 사용(레버리지; leverage), 사회, 환경, 경제적 영향을 위한 투자 (영향; impact), 실지 혹은 인지된 위험에 기초하는 시장 기대와 관련한 민간투자자의 금융수익(수익: Returns)을 들 수 있다. 이러한 방식은 위험조정수익(risk-adjusted returns)실현과 동시에 의도적으로 개발 영향이 높은 부문에 민간 투자를 연결한다.

새로운 시장 혹은 분야에 민간 자본을 동원하려면 고위험 상황에서의 위험 감소 혹은 수익을 증대할 수 있는 지원이 요구된다. 예를 들어, 거래 비용 혹은 어떤 위험을 흡수하기 위한 목적은 증여 제공은 투자 실현 가능성을 향상시킨다. 혼합재원에 포함되는 금융수단으로는 다음 표 7과 같이 양허성 부채, 시장이율대출, 메자닌대출, 지분투자, 증여 등을 들 수 있다.

〈표 7〉 혼합재원 금융수단(Blended Finance Financial Instruments)

양허성대출	시장이율 및 위험과 관련 차입자를 위한 우호적 조건의 채무
시장이율대출	전형적으로 이자와 함께 원금 상환
후순위 / 하위 / 메자닌대출	채무불이행의 경우, 후순위대출은 모든 선순위 의무를 다한 후 상환받을 수 있음
상위지분투자	투자 시점에 기업의 가치가 결정되는 소유권
하위지분투자	긍정적 개발 영향 대신 보다 낮은 금융수익을 받아들이는 지분투자. 하위지분투자는 기업의 배당 및 파산 및 청산시 기업의 자산에 있어 가장 낮은 우선순위를 지님
증여	일정 정해진 기간 동안 상환 및 보상에 대한 기대 없는 재정지원

출처: OECD&WEF, 2015

일반적으로 본 개념과 유사한 투자 접근법으로는 공공민간파트너십(Public Private Partnerships ;PPPs)이 있다. 그러나, PPPs는 혼합재원 조달 방식의 부분집합으로 공공부문의 책임인 일부 서비스와 인프라가 합의된 기금 모델 하에 민간부문에 의해 제공되는 것을 의미하는 반면 혼합재원 조달방식은 또한 공공부문에 의해 제공되지 않는 부문 내 민간 투자자들에게 지원되는 공적 지원까지도 포함할 수 있다.

혼합재원방식과 융합된 또 다른 접근법은 임팩트 투자(Impact investing)이다. 전자가 개발 성과 증진을 위해 위험을 완화하고 상업적 위험조정수익을 보장하여 프로젝트 혹은 기업에 민간 자본 동원을 위한 개발 자금을 가능하게 하는 구조적 금융이라고 한다면, 임팩트 투자는 사회적 및 재정적 영향 모두를 창출하기 위한 의도적 접근법인 점에서 혼합금융과 비슷한 목적을 달성하고자 하나, 개발 목적 달성을 위한 다양한 투자자들의 동기 부여를 혼합한 구조적인 접근법을 사용한다는 점에서 다르다.

〈Box 5〉 유럽연합은 어떻게 추가적 개발자원을 마련하는가?

유럽연합(EU)의 협력국 내 투자수요는 상당한 규모이며, ODA와 같은 정부자원 만으로 감당하기에는 매우 높은 수준이다. 혼합방식(Blending)은 추가적인 자원을 동원하고 EU의 활동의 영향을 강화시키는데 중요한 수단이다. EU의 무상원조와 비무상자원을 함께 혼합함으로써 추가적인 공적 및 민간 자원은 빈곤감소를 위한 근원으로써 지속가능하고 포용적인 경제 성장을 이끌기 위해 동원 될 수 있다.

지난 7년 동안, 7개의 EU 지역혼합기금(EU regional blending facilities)이 설립되었다. EU의 무상원조 중 약 20억 유로가 경제사회인프라 및 민간부문개발 내 200여 개 이상의 투자를 지원했다. EU 무상원조는 공적 금융기관, 협력국으로부터의 기여, 민간 자원 등으로부터의 대출과 지분투자과 혼합되어 약 400억 유로 규모의 투자를 유치하는데 기여하였다.

2012년 12월 외부 협력 내 혼합을 위한 EU플랫폼(the EU Platform for Blending in External Co-operation)은 EU 외부협력 내 혼합의 효과성을 증대시키기 위해 시작되었다. 플랫폼의 과업은 기존 혼합메커니즘의 검토, 프로젝트의 기술 및 재정적 분석 강화, 성과 측정을 위한 지표 개발, 민간자원의 잠재성 및 위험 평가 등이다.

출처: OECD, 2014, Development Co-operation Report 2014 Mobilising Resources for Sustainable Development

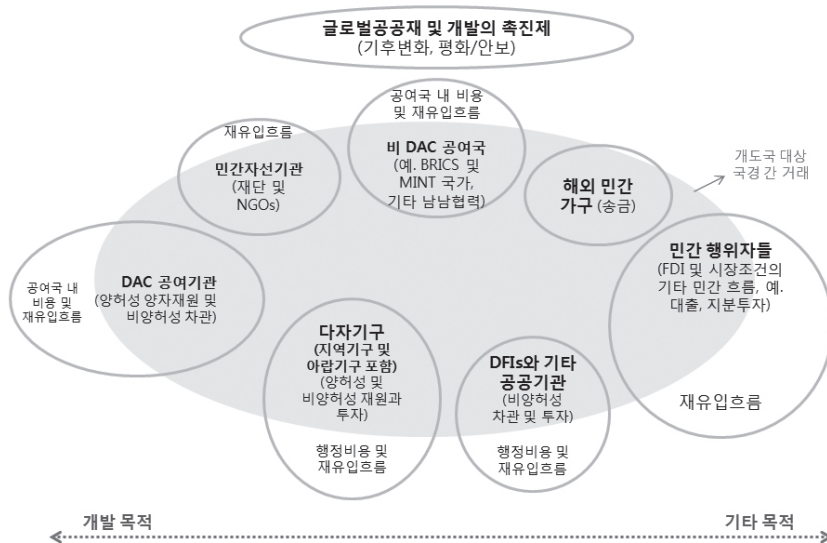
한편, 혼합자원 조달방식 내에서 이를 지원하기 위한 메커니즘으로 여러 톨이 사용되기도 하는데 이는 프로젝트 혹은 기업의 전체 사업주기에 걸친 장애요소에 대응하여 위험을 완화함으로써 민간자본을 끌어당기기 위한 간접적 메커니즘이며, 기술지원(Technical Assistance), 위험인수(Risk Underwriting), 시장인센티브(Market Incentives)등이 있다.

기술지원은 투자 대상의 역량을 보완하고 보다 낮은 거래비용을 위한 자문, 사전준비 지원 및 트레이닝으로써 사업의 효과성을 높임으로써 민간투자를 촉진하는 데 기여한다. 위험 보증은 자본손실의 위험을 효과적으로 감소하면서 다양한 유형의 위험 대비 투자자를 보호하기 위한 위험감소 목적의 도구이며, 마지막으로 시장인센티브는 신 시장 혹은 부실시장 내 선불 투자 대신 성과에 대한 미래 우발지불의 보증 혹은 신상품 및 서비스 관련 혁신을 유도하는 역할을 한다.

IV. 개발자원 논의 관련 주요 기관

개발자원을 마련하는 주요 이해관계자는 크게 공공기관, 혼합적 성격의 기관 및 제도, 민간 투자자들로 나누어 볼 수 있다 (ICESDF, 2014). 공공기관은 정부, 국가 및 지역 개발은행, 양자 및 다자 원조기관, 국제금융기관으로 나누어지는데 먼저, OECD DAC 회원국 내 원조공여기관들은 DAC 규범과 규칙을 준수하는 전통적 공여자들로 분류되며, 지역기구 및 다자개발은행(MDBs)을 포함한 다자기구들은 소프트 론¹⁵⁾과 하드 론¹⁶⁾을 결합한다. 양자개발금융기관들은 ‘원조기관(aid agencies)’과는 별개로 운영되며 보통 다자개발은행과 그리고/혹은 민간 행위자와의 공동재원조달패키지(joint financing package)를 개발한다. 또한, 비 DAC 공여국은 남남협력 혹은 비전통적 공여자들로 분류된다.

〈그림 13〉 개발도상국의 관점의 외부자원 구조



출처: OECD, 2014, The new development finance landscape

15) 금리가 낮은 차관 혹은 반환기간이 긴 차관 등 상환조건이 까다롭지 않은 차관을 의미하며, IDA에서 주로 제공함.

16) 조건이 까다롭고 경화로 상환되어야 하는 외국환대출을 의미함.

또한, 민간부문으로는 자선재단과 국제NGOs를 포함한 민간자선기관들과 은행, 기업과 같이 상업적 이익에 의해 운영되는 민간기관, 그리고 해외에서 근무하면서 자신들의 국가에 송금을 보내는 이주민들이 포함된다. 민간기관 내 투자자는 장기적 성격과 중단기적 성격의 투자자로 다시 나누어지는데 장기투자자는 연기금, 생명보험, 국부펀드 등이 있으며, 단기투자자는 은행, 협동은행, 뮤추얼펀드, 헤지펀드 등을 들 수 있다.

이와 같이, 개발재원과 관련해서는 다양한 이해관계자들이 존재하고 있지만, 이번 연구에서는 개발재원 조달, 특히 공적개발재원을 촉매제로 하는 민간재원 동원의 관점에서 많은 주목을 받고 있는 개발금융기관(DFIs)과 다자개발은행에 대해서 알아보도록 한다. 개발금융기관은 우리나라 개발협력 분야에서는 양자원조기관과는 달리 아직 생소한 기관이나, 본 연구 보고서 2장의 OECD DAC의 ODA 현대화 논의에서도 다룬바와 같이 이의 목적과 운영은 중요한 논의사항이며 또한, 앞으로 ODA를 활용한 민간재원 동원 논의가 중요해짐에 따라 이들에 대한 기본적인 이해가 필요할 것으로 보인다.

1. 양자 개발금융기관 (Development Financial Institutions)

양자개발금융기관(이하 DFIs)들은 개도국의 민간부문 지원을 통해 빈곤퇴치와 지속가능한 개발 기여라는 공공성과 이윤추구라는 상업성의 이중적 목적을 추구한다. 이들의 지원은 전통적인 공적원조가 직면한 최근 증액의 어려움과 공공부문에 한해서 지원이 이루어진다는 한계를 극복하기 위해 민간부문의 재원을 동원하여 개도국의 공공 및 민간부문의 발전을 도모한다는 점에서 원조를 보완하는 역할을 수행한다고 여겨진다.

최근 OECD DAC 회원국들은 점차 DFIs의 지원 규모를 늘리고 있다. 이들은 개발성과 뿐 아니라 이윤 역시 추구하기 때문에 민간 금융기법을 동원하여 사업을 면밀히 심사하여, 해당 개도국과 사업에 대한 전문성이 있는 경우는 직접투자를, 그렇지 않은 경우에는 해당지역 투자펀드를 활용한다. 2012년 기준 유럽의 15개 DFIs의 포트폴리오를 살펴보면 금융부문 30%, 인프라 25%, 농업 10%, 제조업 5%순으로 부문별 투자가 이루어졌다. 지역별로는 ACP국가¹⁷⁾ 25%, 남아시아 12%, 남미 11%, 남동아시아 8%, 중미 7% 순이다.

〈그림 14〉 OECD DAC 내 DFIs 리스트

DAC Member	DFI	Founded	Ownership	% official	% private	Current CRS reporting
<i>Australia</i>						
Austria	OeEB	2007	Private ¹	—	100 %	Yes
Belgium	SBI	1971	PPP	63 %	37 %	No
	BIO	2001	Official	100 %	—	Yes
<i>Canada</i>						
<i>Czech Republic</i>						
Denmark	IFU	2001	Official	100 %	—	Yes
Finland	Finnfund	1980	PPP	92 %	8 %	Yes
France	Proparco	1977	PPP	70 % ²	30 %	Yes, partial
Germany	DEG	1962	Official	100 %	—	Yes
<i>Greece</i>						
<i>Iceland</i>						
<i>Ireland</i>						
Italy	SIMEST	1991	PPP	majority	minority	Yes, partial
Japan	JBIC	1999	Official	100 %	—	No
Korea	KEXIM	1976	Official	100 %	—	No
<i>Luxembourg</i>						
Netherlands	FMO	1970	PPP	51 %	49 %	No
<i>New Zealand</i>						
Norway	Norfund	1997	Official	100 %	—	Yes
<i>Poland</i>						
Portugal	SOFID	2007	PPP	60 %	40 %	Yes
<i>Slovak Republic</i>						
<i>Slovenia</i>						
Spain	Cofides	1988	PPP	54 %	46 %	No
Sweden	Swedfund	1979	Official	100 %	—	Yes
Switzerland	SIFEM	2005	Official	100 %	—	Yes
UK	CDC	1948	Official	100 %	—	Yes
USA	OPIC	1971	Official	100 %	—	Yes

출처: OECD, 2015, Inclusion of the effort in using private-sector instrumets in ODA: exploring further the institutional and instrumental approach

위의 그림은 OECD DAC 내 DFIs 혹은 DFIs의 활동을 일부 영위하는 기관들을 보여주고 있다. 각각의 기관들은 100% 정부소유, PPP형태 혹은 100% 민간 소유 등 다양한 소유형태를 지니고 있다. 소유구조를 비교하면 CDC, DEG 등 7개 기관은 정부소유, Proparco, FMO 등 7개 기관은 정부와 민간 공동 소유이며, 오스트리아 개발은행인 OeEB는 100% 민간소유이다. 단, OeEB의 경우 정부보증을 받고 있다. Proparco의 경우 공공 지분 70% 중 13%는

17) 아프리카카리브해태평양지역국가(African Caribbean and Pacific Associcables)의 약자로 제3세계의 46개국으로 구성된 경제 기구

프랑스정부가 아닌 기관의 출자에 의한 것이다 (DAC, 2015). 기관별 투자 규모에 있어서는, CDC, Proparco, DEG, FMO가 투자프로젝트 금액과 숫자 측면에서 모두 대규모로 지원하고 있으며, CDC의 경우 주로 지분출자 형태로 아프리카 지역에 투자를 집중하고 있다. 반면에 Proparco는 대출 비중이 높게 나타난다. DEG와 FMO는 투자와 대출의 비중이 거의 비슷하나 대출 규모가 조금 더 높다.

DFIs들은 개발목적달성과 이윤추구라는 언뜻 보기에는 상반되는 두 가지 목적을 달성하기 위해 사업을 추진한다. CDC가 발간한 보고서에서는 이러한 상반된 목적을 일정 정도 달성하였음을 제시하고 있는데 이는 DFIs 활동으로 인해 자본투자수익률과 개발효과성 간에 상반성이 아닌 상호보완성이 있다는 논리적 근거로 활용된다. 수익성의 경우 일부 DFIs들은 수익분기점을, 다른 DFIs는 내부적으로 설정된 목표 투자수익률을 통해 수익성을 측정한다. 유럽의 대표적인 DFIs들은 전반적으로 높은 수익성을 보이고 있는데, 이는 DFIs들이 이윤추구적인 목적은 달성하고 있음을 의미한다. 다만, 개발성과의 경우 고용창출 측정 등의 간접적인 지표로 개발성과를 측정하나 보다 측정이 어렵고 복잡하다. DFIs가 명확하게 지속가능한 개발성과를 창출하고 있음을 보여주지 못한다면 이는, DFI들이 개도국 투자를 통해 이윤만을 추구한다는 비판의 대상이 될 수 있다. 따라서, 이는 성과 측정의 질적 부문에 대한 논의가 추가적으로 마련되어야 할 것으로 보인다.

DFIs들은 모험자본이 되어 개도국이 경제사회발전에 필요한 대규모 민간 자금을 끌어들이는 촉매역할을 한다. 즉, 수익성이 높을 것으로 보이나 위험성으로 인해 투자자를 모집하지 못하는 사업을 발굴하여 투자를 유인하는 지렛대 역할을 수행한다는 것이다. DFIs들은 이를 위해 민간금융기관, 투자펀드, 공여국내외의 투자자들과 협조용자 또는 신디케이트용자를 주선한다. DFIs는 다양한 위험완화상품(Risk Mitigation Instruments; RMI)을 제공하여 위험을 감소시키는 활동을 수행한다. 대표적인 RMI로는 신용보증(credit guarantee), 수출 신용보증/보험(export credit guarantee/insurance), 정치적위험보증/보험(Political Risk Guarantee/Insurance)등을 들 수 있다.

1) 영국의 개발금융기관: CDC그룹 (CDC Group PLC)

CDC Group은 1948년 영국 식민지 국가들의 농업개발 지원을 목적으로 설립된 식민지개

발공사(Colonial Development Corporation)에 기원을 두고 있다. 식민지개발공사는 1963년 영국 식민지 대다수가 독립하자 영연방개발공사로 명칭이 바뀌었고, 1969년부터는 영연방 이외 국가들에 대한 투자도 시작하였다. 1999년 영연방개발공사법(Commonwealth Development Corporation Act)에 의거하여 공공단체(Statutory Corporation)에서 영국 정부가 지분을 100% 소유하는 공공유한회사(Public limited company)로 법적 신분이 바뀌면서 명칭도 CDC Group PLC로 변경되었다. 현재 CDC(Commonwealth Development Corporaion)는 영국의 개발금융 담당기관으로 영국국제개발부(DFID)가 CDC의 지분을 100% 소유하고 있다. 다만, 독립적인 이사회 등 독자적 운영체계를 갖추고 있으며, DFID는 전략 및 가이드라인을 제공하지만 세부적 운영사항은 관여하지 않는 구조이다.

CDC는 상업적이고 위험 수용범위가 넓으며 유연한 투자행위로 개발효과성을 극대화 한다. 본부는 영국에 위치하며, 국가사무소는 각 DFID 사무소 내에 위치하고 있다. CDC는 자급자족형 개발금융기관으로 1995년 이래로 정부자금지원을 받은 적이 없고, 주로 직접지분투자를 통하여 수익을 창출하는데, 2005년에서 2010년까지 평균 수익률은 11% 정도이다.

CDC는 지분투자, 대출, 준자본, 지급보증 등을 수행하며, 투자 대상기업은 중소기업과 대기업을 모두 포함한다. CDC는 직, 간접 투자를 모두 수행하나 현지사정에 정통한 펀드운용사를 통해 현지기업에 간접적으로 투자하는 형태를 가장 일반적으로 선택하고 있다. CDC는 개발목적성을 강조하기 위해 2013년부터는 신규투자대상지역을 사하라이남아프리카와 라틴아메리카 지역으로 한정하였다.

2012년 말 기준으로 CDC는 80여개 펀드운용사를 통해 77개국의 1,250개의 민간 기업에 투자하고 있으며 자산은 약 28억 파운드(한화 약 4조 9,114억 원)이다. 2004년부터 2012년까지 18억 파운드(한화 약 3조 1,573억 원)의 수익을 거두었으며, CDC 운영지침에 따라 수익금 전액은 재투자되는 바, 수익을 재투자하는 방식으로 수익률을 높여나가고 있다.

한편, CDC는 2010년 이후 급격히 투자규모를 확대하면서 2014년부터는 본격적으로 비판을 받기 시작했다. 수익창출을 위해 개발목적성과 거리가 먼 사업에 투자하여(가디언, 2014.), 이윤을 극대화하는 데만 몰두한다는 비판이 제기되고 있다. 따라서, CDC는 2016년까지 지분 투자 등의 직접투자를 점진적으로 증대하고 전술한 바와 같이 신규투자대상지역을 아프리카와 라틴아메리카로 제한하여 개발목적성에 보다 부합하려는 노력을 보이고 있다.

다른 DFI들과 마찬가지로 투자의 개발목적성 달성을 위해 세부가이드라인을 마련하고 있는데 현지부품조달비율을 60%이상일 때 투자우선대상으로 선정하며 20%미만인 경우 제외하는 등의 지침이 있다. 참고로 DFID 역시 ODA를 통해 CDC와 유사사업을 수행하고 있다. 예를 들어, DFID는 베트남에서 ODA 보조금과 세계은행 IDA의 ODA 차관을 혼합하여 협조유자를 진행하고 있다.

2) 프랑스의 개발금융기관: 경제협력진흥투자공사(Proparco)

Proparco는 프랑스국제개발청(AFD)의 자회사로 민간출자 및 개도국 내 중소기업에 대한 재원조달을 담당하고 있는 독특한 소유구조의 프랑스 DFI이다. Proparco의 소유주는 프랑스 정부기관인 AFD, Paribas와 같은 민영 은행, Aga Khan 재단과 같은 국제금융기관, Veolia등의 국제민간기업 등을 포함한다. 이러한 소유구조는 Proparco의 경영에도 영향을 미칠 것으로 예측해볼 수 있다. 소유주의 약 30%가 민영 기업과 은행이라는 점은 Proparco가 금융전문성을 활용하여 사업 효율성을 증대할 수 있다는 이점을 갖게 할 수도 있으나, 개도국 개발 목적과 동시에 일정 비율 이상의 영리를 추구해야한다는 압력에는 다른 DFI에 비해 더 많이 노출되어있다는 의미로도 받아들여질 수 있다. Proparco는 CDC와 마찬가지로 수익을 활용하여 자체적으로 운영되고 있다.

1977년 설립된 Proparco는 다른 DFI와 마찬가지로 개도국 민간 부문 투자 촉진을 통한 경제사회발전에 기여를 목표로 하고 있다. 주로 개도국 금융기관, 민간 기업에 대한 금융지원을 수행하는 Proparco는 대출과 지분투자, 보증의 방식으로 에너지 및 농업개발 분야를 중점 지원한다. 다른 DFI와 마찬가지로 지분투자는 직접출자와 펀드에 대한 간접투자 방식을 모두 채택하고 있다. 그러나, Proparco 지원의 대부분은 대출이며 이는 위험회피 전략의 일환으로 보인다.

Proparco는 또한 전력, 통신, 교통, 수자원 및 위생분야의 다양한 인프라 분야와 친환경 에너지 및 신재생에너지 분야에 중점적으로 지원을 수행한다. 특히, Proparco는 환경에 악영향을 미치는 사업에는 투자가 제도적으로 금지되어 있다. 한편, AFD와 Proparco는 공동으로 협력 사업을 추진하기도 한다. AFD와 Proparco는 'ODA-PPP' 방식의 대출, 보증, 지분 참여 등을 제공하는데, 일반적으로 AFD는 수원국 정부에게 ODA 차관을 지원하고 민간부문

은 자회사 Proparco를 통해 상업대출(commercial loan)을 지원한다.

〈Box 6〉 프랑스개발금융공사(Proparco) 아시아지부

① 기관현황

Proparco의 아시아 지역사무소는 태국 방콕에 위치해 있으며, 2004년 이후로 6억 달러를 약정하였고 2012년 까지의 포트폴리오 규모는 35개의 사업을 4.5억 달러로 운영하고 있다.

② 투자방식: 혼합 가능한 투자방식

주요 개발재원은 융자가 절대적으로 높고(78%), 그밖에 지분투자(20%)와 보증(2%)을 제공한다. 융자는 장기, 단기, 후순위대출 등을 외화 또는 현지화로 발행하고, 5백만~1천만 유로에 5~20년 만기로 유동적 상품을 지원한다. 대부분의 자금이 융자로 제공되는 만큼 다양한 금융조달기관과 협력하여 협조금융 시스템을 구축하고 지역은행과의 교류도 활발하다. 지분투자는 직접투자로는 3백만~25백만 유로, 5~8년 투자기간, 목표수익률은 약 15%로 상품을 발행하고 간접투자로는 5백만~3천만 유로로 발행한다. 직접투자는 주로 가족기업이나 지역법인과 이루어지고 간접투자는 펀드를 구조화하고 펀드를 관리할 수 있는 기관에게 투자한다.

보증수단은 채권이나 은행 간 현지통화 보증에 활용하고 주요목적은 지역저축을 촉진하여 현지통화의 활성화를 도모한다. 수익성을 높이기 위해 전체투자규모대비 지분투자의 비율(현재 18%)을 높이려 하고 있으며, 특정 상황에 한하여 채권과 지분을 혼합하여 투자하는 경우가 있으나, 복잡한 수익구조를 생성하여 선호하지 않는다.

개발성가를 측정하고 있으나, DEG와 같은 정량화된 도구(Tool)는 보유하고 있지 않으며, 내규에는 환경에 부정적 영향을 미치는 특정사업에 투자하는 것을 제한하여(예: 채광, 산림방화 등과 관련된 사업) 개발성과와 연계하려고 노력 중에 있다.

③ ODA 및 TOSSD에 관한 민간재원활용 논의

AFD와 협동재원조달(co-financing)을 하며 제공하는 지분투자 중 민간재원과 공공재원을 혼합하여 투자하는 경우가 존재한다. Proparco와 함께 ODA 사업을 진행한다면, Proparco에서 지분투자나 채권과 같은 시장금융 수단을 제공하고 KOICA에서 ODA를 지원하여 혼합 융자 형태로 자금구조를 형성할 가능성이 있다. AFD와의 협업이 많으므로 ODA 사업과의 연계가능성이 DEG보다는 높아 보이는 반면, 사업규모면에서 접점을 찾기 어려울 수도 있다.

출처: 인터뷰

3) 독일의 개발금융기관: DEG

DEG는 독일개발은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW¹⁸⁾)그룹에 속한 금융기관중

18) Credit Institute for Reconstruction (재건신용기관/부흥금융기관)으로 번역가능함.

하나로서 1962년 독일경제협력개발부(BMZ)산하의 독립 법인으로 설립되었다가 2001년 6월 KfW의 100% 출자 자회사로 변환되었다. 이는 독일정부가 민간의 재원과 금융노하우 그리고 공공부문의 개발협력노하우를 결합하여 원조의 효과성을 증대하고 공공재원의 부족함을 보완하려는 정책변화를 반영한 결과로 보인다.

DEG를 이해하기 위해 우선 KfW그룹의 연혁과 구조를 살펴보면, KfW는 제2차 세계대전 후 독일경제를 재건하고 유럽부흥계획(일명 마샬플랜)¹⁹⁾에 따라 지원되는 자금 관리를 위해 1948년 설립되었으며, 이후 개발은행으로 발전되었다. KfW는 일반은행법(General Banking Act)이 아닌 별도의 독일개발은행법(KfW Law)의 적용대상으로 비영리 공공법인으로 분류되어 비과세 대상(단, 일부 자회사는 과세대상임)이며 이익배당을 금지한다. 또한, 독일정부가 KfW의 특정부채에 대해서 지급을 보증하며 독일 재무부의 감독을 받는다. KfW는 100% 독일 정부 소유로, 80%는 연방정부가 20%는 주정부가 소유한다. 2012년 기준으로 KfW의 신용등급은 최고수준으로 주요 신용평가기관 3사가 모두 AAA를 부여하였다. KfW의 본사는 프랑크푸르트에 위치하고 독일 국내에 2개 지점(베를린, 본)이, 해외에 70여개 사무소를 운영한다. 총자산은 2012년 기준으로 2,116유로, 자본은 207억 유로, 순이익은 약 24억 유로이다.

KfW그룹은 지주회사 체제로 운영되며 핵심자회사인 KfW는 전통적방식의 공공지원으로 양허성, 비양허성 대출을 개도국 공공부문에 대해 수행하는 반면, DEG는 대출, 지분출자, 보증 등의 보다 다양한 금융지원을 개도국 민간부문에 대해 수행한다. 한편, IPEX-Bank는 독일 및 유럽기업을 대상으로 프로젝트 파이낸스 및 수출금융을 지원한다.

〈Box 7〉 민간인프라개발그룹 (The Private Infrastructure Development Group; 이하 PIDG)

PIDG는 개도국의 경제성장 촉진 및 빈곤퇴치를 위해 필수적인 인프라 제공에 있어 개도국을 지원하는 민간부문 투자를 동원하기 위해 2002년 설립된 공여기관 출자그룹(donor-financed group)이다. 참여 공여기관의 멤버로는 호주 외교통상부(Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade), 영국 DFID, IFC, KfW, 네덜란드 외교부, Sida 등이 있다. PIDG는 민관파트너십(Public-Private Partnership)으로써 몇 개의 특수 파이낸싱 및 프로젝트 개발 자회사를 설립하였으며, 이는 민간부문의 효율성과 자본을 공급하기 위한 능력을 활용하기 위해 기획되었다. PIDG가 지원하는 모든 프로젝트는 경제, 사회, 환경 기준에 맞춰 엄격하게 평가되며, 각 자회사가 지난 민간부문의 전문성을 활용하여 민간 투자를 진행한 다. PIDG의 자회사로는 Technical Assistance Facility, DevCo, InfraCo Africa Ltd., InfraCo Asia 등이 있다.

출처: SDGs 달성을 위한 민간파트너십과 자원메커니즘, KOICA, 2015

DEG의 지원방식이나 분야는 다른 DFIs와 큰 차이가 없는 것으로 보인다. DEG는 주로 개도국 제조업과 인프라, 농업 분야에 대한 투자를 수행한다. 단, Proparco와는 달리 대출과 지분투자가 55대 44정도로 큰 차이를 보이지 않고 있다. 또한, 업무를 수행할때 GIZ나 KfW와 기술협력이나 시장분석에 대한 노하우를 공유, 협력한다.

2014년 1월, DEG는 FMO와 함께 선도적으로 시민사회와의 대화를 통해 독립적인 불만관리 메커니즘을 마련하였으나, 이러한 FMO의 노력은 여전히 IFC 수준에는 미치지 못하고 있으며, 채굴산업투명성이니셔티브(Extractive Industries Transparency Initiative: EITI)와 기업거버넌스개발프레임워크(the Corporate Governance Development Framework)에 가입했음에도 불구하고 자국의 금융비밀보장법으로 인해 투명성과 정보공개에 있어서는 낮은 수준을 보이고 있다 (EU, 2014).

〈Box 8〉 독일투자공사(DEG) 아시아지부

① 기관현황

DEG는 부채방식의 보증채권, 지방채권, 후순위채권, 지분채권 등을 제공하며, 지분투자방식의 헤지상품이나 지분참여 등을 발행하는 순수 민간투자기관이다.

② 투자방식: 채권과 지분 분리투자

DEG 전체규모에서 채권은 60%, 지분투자는 40%이나, 최근 사업전략을 변경하면서 지분투자규모를 45%로 확대할 계획이다. 혼합금융(지분과 채권을 결합한 상품)은 제공하지 않으며, 사업의 개발성과 측정을 위해 금융상품의 포트폴리오 성과와 개발효율성 평가지표를 활용하여 사업별 결과를 정량적으로 분석하는 도구(Tool)를 활용 중에 있다.

③ ODA 및 TOSSD에 관한 민간재원활용 논의

OECD DAC에 관한 이해가 높지 않고, KfW 기관 전체가 공적기금과 민간사업투자를 철저히 분리하여 운영하기 때문에 공동융자나 기술지원 이외의 민간재원과의 결합은 어려울 것으로 보인다. 단, 투자 시 기술협력을 BMZ와 공동 투자하고 있으며, 투자의 대부분은 타 개발금융기관(DFI)과의 협동금융(co-financing)이다. ODA와 연계된 사업은 없으며, ODA 관련부서나 인력이 존재하지 않는다.

출처: 인터뷰

19) European Recovery Program은 제2차 세계대전 후 서유럽 16개국을 대상으로한 미국의 대외원조계획으로 1947-1951년간 서유럽에 130억달러 상당의 경제/기술 지원을 제공하였으며 이중 소련점유지역을 제외한 독일에 14억5천만불을 지원.

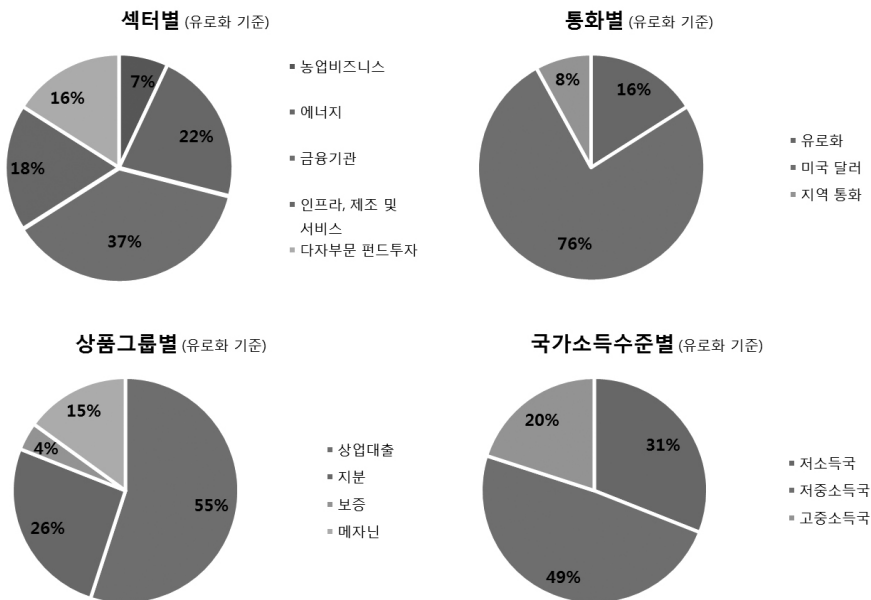
4) 네덜란드의 개발금융기관: FMO

네덜란드개발은행(The Netherlands Development Bank; FMO)은 개발도상국의 건설한 민간부문을 건설하기 위해 1970년에 네덜란드 회사들이 소유하는 네덜란드해외금융회사(The Netherlands Overseas Financing Company)와 네덜란드 정부의 Threshold Programme에 의해 세워졌다. 1990년도에 FMO와 네덜란드 정부가 네덜란드 정부의 재정적 지원으로부터 자립할 것을 표명하는 합의문을 공동발표하면서, FMO는 네덜란드 중앙은행의 감독을 받는 완전히 독립적인 기관으로 자리 잡았고, 2008년에 와서야 네덜란드 중앙은행으로부터 공식적인 은행으로서의 지위를 얻었다.

현재 FMO는 민간개발은행으로서 네덜란드 정부가 51%를 차지하는 대주주이고 나머지 지분은 네덜란드 대형 은행들, 고용주조합, 노동조합 및 개인투자자들로 이루어져있다. FMO는 정부로부터 정규적인 지원은 받지 않지만 네덜란드 정부의 구속성 원조시스템(ORET: Tied Aid infrastructure)이나 개도국에 지원하는 네덜란드 회사들을 후원하는 형식의 정부기금(FOM:Faciliteit Opkomende Markten)을 도맡아 운영하는 등, 정부와 긴밀하게 협력하고 있다.

FMO의 재원과 투자는 장기 프로젝트 지원, 민간자원, 대출, 지불보증, 자본시장거래, 메자닌, 맞춤형 지원 등을 방식을 활용하며, 그 밖에도 정부기금운영, 상업기금운영 및 신디케이트 용자 등을 포함한다. 또한, 개도국의 역량개발을 위해 재정행정과 계획기술, 그리고 지속가능한 사업을 위한 교육 등을 제공하기도 한다. 2014년을 기준으로 FMO의 신용등급은 신용평가 기관 피치(Pitch Ratings)로부터 AAA를 부여받았고, 스탠더트 푸어 사(Standard and Poor's)로부터는 AA+를 받았다. 2014년 기준, 총자산은 70억 유로(한화 약 9조 2,500억 원), 주주지분은 21억 유로(한화 약 2조 7,750억 원), 순이익은 1억 유로(한화 약 1,321억 원)이다.

〈그림 15〉 FMO의 2014년 전체 포트폴리오



출처: FMO, 2015

FMO의 투자 포트폴리오는 총 80억 유로에 달하며, 포트폴리오를 살펴보면, 금융부문 37%, 에너지 22%, 인프라와 제조 및 서비스부문 18%순으로 부문별 투자가 이루어졌다. 국가별로는 세계은행 구분 기준으로, 저중소득국 49%, 저소득국 31%, 고중소득국 20% 순이며, 지역별로는 아프리카 26억 유로, 아시아 21억 유로, 라틴 아메리카 및 캐리비안 17억 유로 순이다.

FMO는 경제적 이윤뿐만 아니라 개도국의 개발성과를 가져오기 위하여 투자를 주로 가장 빈곤한 국가들에 집중하고 있으며, 이를 위하여, 투자위험성이 높은 저소득국과 저중소득국에 적어도 70% 이상의 투자, 고중소득국에 대한 투자 비율이 30%를 넘을 수 없게 설정하고 있다. FMO는 또한 금융기관, 에너지 및 식량과 물을 포함한 영농과 같은 개발영향이 크고 오래 지속되는 부문들에 중점 지원을 수행하며, 특히 일자리 창출이 가장 크게 일어나는 중소기업과 영세사업에 초점을 맞추고 있다.

또한, 개도국으로의 투자를 용이하게 하기 위해 주주들의 평균 지분 수익을 6.2% 이상으로 유지하는 것을 전제조건으로 하고 있으며, 제3자 금융업자들로부터 투자를 유도하기 위하

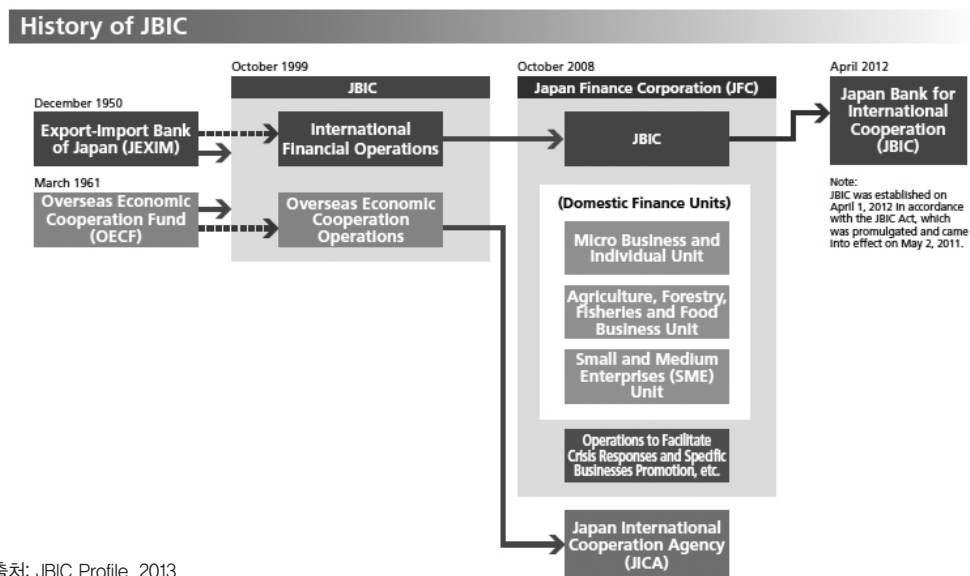
여 더 많은 신디케이트용자와 상업기금운영 활동들의 규모를 확대하고, 네덜란드 회사들이 개도국에 투자하는 것을 유도하기 위한 새로운 상품들을 만들도록 하고 있다.

특히 FMO는 이러한 모든 노력 전반에, 재생에너지 프로젝트나 에너지 자원의 효율적인 거래에 초점을 둬으로써 녹색투자(Green Investment)가 가능하도록 힘쓰고 있다. 또한, 포괄적 투자(Inclusive Investment)를 목표로, 네덜란드 NGO 등과 협력하여 지속가능한 생산 방법을 위한 재정적, 기술적 지원 및 혁신적인 파일럿 프로젝트 또한 진행하고 있다.

5) 일본의 개발금융기관: JBIC

2008년 전까지 일본의 ODA 시행구조는 우리나라와 유사한 형태였고, 일본국제협력은행(JBIC)은 우리나라의 수출입은행과 유사하게 국제금융업무와 국제개발협력 업무를 맡아왔다. 즉, JBIC은 일본정부의 양허성 및 비양허성 차관과 수출신용업무 등을 맡아왔다. 그러나, 일본정부의 공기업 개혁 정책에 따라 2008년 국제금융업무는 일본정책금융공사(Japan Finance Corporation, JFC)로 통합되고, 개발협력 업무는 JICA로 분리되며 당시 세계 최대 규모의 ODA 예산을 가진 단일원조기관 JICA로 통합되었다.

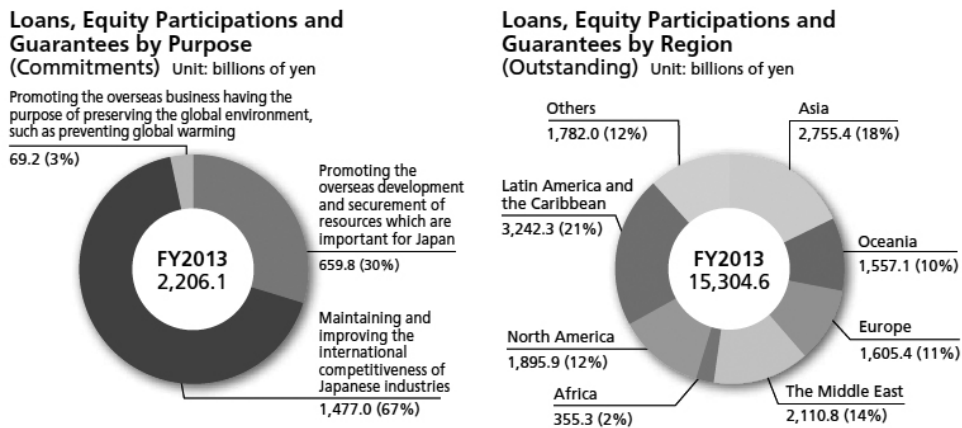
〈그림 16〉 JBIC의 역사



출처: JBIC Profile, 2013

2008년 통합의 결과 JBIC은 JICA와 합병되며 이와 함께 JBIC이 수행하던 해외투융자제도도 폐지되었다. 그러나, 국제원조환경 변화와 함께 2011년 국제협력은행법에 의해 JFC의 국제금융부문이 분리, 독립되며 2012년 4월 JBIC이 주식회사로 발족된다. 이어, 같은 해 10월 해외투융자제도 재개가 결정되며 개도국 금융지원이 다시 확대되면서 사업영역이 재편되게 되었다. 즉, 현재의 JBIC은 비양허성 차관과 수출신용, 지분투자 등 ODA가 아닌 경제협력업무를 담당하는 일본정부의 DFI로 이전과는 달리 재편되었고, OECD/DAC에서는 JBIC을 일본의 양자금융기관으로 분류하고 있으며, ODA차관은 여전히 JICA가 담당한다.

〈그림 17〉 JBIC의 2013년 포트폴리오



출처: JBIC, 2013.

JBIC은 재무성의 감독을 받으며, 아래와 같이 일본의 국익추구를 기관 목표로 직접적으로 명시하고 있다. JBIC이 천명하는 4가지의 목표는 1) 일본에 중요한 자원 확보 및 해외개발 지원, 2) 일본산업의 국제경쟁력 향상 및 유지, 2) 지구온난화 방지와 같이 전 지구적 환경오염의 목적을 갖는 해외 비즈니스 지원, 4) 국제금융질서 혼란 방지 및 혼란이 초래한 피해 복구를 위한 적절한 조치이다. 즉, JBIC은 다른 DFI와는 달리 자국의 이익 추구를 표면상으로도 목표로 명시하였다는 점이 유럽계 DFI와는 차이점이라고 할 수 있다.²⁰⁾

이러한 목표상의 차이는 사업내용에 있어서도 반영된다. JBIC은 차관, 지분투자, 보증 업무를 수행하는데 사업의 대부분이 중남미, 아시아, 중동 지역에서 수행되었고 개발수요가 큰

아프리카에 대한 지원은 2.3%에 불과하고 있다. 또한, 다른 DFIs들이 개도국에 대한 차관이나 지분투자로 부족한 개도국의 개발재원을 보충하는 목적 달성에 기여한다면, JBIC은 일본 기업의 수출 진흥을 위한 수출입 금융 업무를 주요업무 중에 하나로 포함하여 2000년도에는 약 41%, 2013년도에는 9%의 예산이 수출입금융에 할당되었다 (JBIC, 2013).

위의 이러한 JBIC 사업은 일본국익 연계정도를 여실히 보여주고 있다. 97%의 사업이 일본산업 경쟁력 확보와 일본이 필요한 자원 확보 및 해외개발 추진에 투입되었으며, 상대적으로 기후변화 대응에 있어서는 3%의 예산이 투입되었다.

6) 미국의 개발금융기관: OPIC

OPIC은 개도국에 대한 미국기업의 해외민간투자 촉진을 위해 설립된 해외투자지원기관이다. OPIC의 미션은 민간기업의 개도국 투자 촉진으로 개도국의 경제사회개발에 기여하는 것이며, 이를 위해 지원 사업 심사 시 투자대상국의 개발효과와 인권상황, 투자 사업이 환경과 노동자 권익에 미치는 영향 등 투자의 사회적 영향 평가를 실시한다. 또한 사모펀드를 적극 활용하여 특정 지역, 국가 또는 산업분야에 대해 사모투자펀드를 구성하고 동 펀드를 통해 사업발굴과 해외투자자금을 대출하기도 한다.

OPIC이 개도국 경제사회개발 기여를 목표로 하고 있으나, JBIC과 같이 자국기업의 이익을 증대하는 활동도 병행하는 것이 사실이다. 예를 들어, OPIC의 대출 중 하나인 프랜차이즈 론 (Franchise Loan)은 신흥시장에 진출하는 미국 기업에게 장기 금융을 지원하는 것으로 프랜차이즈 본부가 현지 가맹점 지분의 25%이상 소유하거나 아래 조건에 부합하는 경우 지원한다.

- 현지 가맹점이 미국 본부가 개발한 비즈니스 컨셉과 시스템 채택

20) JBIC 영문홈페이지에 명시된 4가지 mission은 다음과 같다. A. Promoting the overseas development and securement of resources which are important for Japan, B. Maintaining and improving the international competitiveness of Japanese industries, C. Promoting the overseas business having the purpose of preserving the global environment, such as preventing global warming, D. Preventing disruptions to international financial order or taking appropriate measures with respect to damages caused by such disruption

21) 마스터 프랜차이즈방식은 해외 프랜차이즈 진출의 가장 보편적 사업방식으로 현지 기업 파트너(마스터 가맹본부)를 찾아 해외 사업권을 넘기고 본부는 수수료 수취

- 미국 본부와 현지 마스터가맹본부²¹⁾ 또는 현지가맹점과 장기 프랜차이즈계약 체결
- 미국 프랜차이즈 브랜드의 현지 사용
- 가맹비 수취를 통한 장기 수익성 확보 가능

프랜차이즈론은 3-8년 기간으로 10만~4백만 불 정도 대출을 지원하며 이를 통해 2002년 미국 패스트푸드 프랜차이즈인 Wendy's의 멕시코 진출과 2006년 미국 부동산회사인 Century 21의 러시아 진출을 지원하였다.

〈Box 9〉 OPIC의 민관협력 재원조달사례: 파워아프리카 Power Africa

2013년 6월 30일 남아프리카공화국 케이프타운에서 미국 오바마 대통령은 사하라 이남 아프리카 내 사람들의 전력 접근성을 두배로 늘리기 위한 파워아프리카(Power Africa)이니셔티브를 발표했다. 파워아프리카는 상당한 풍력, 태양력, 수력, 천연가스 및 geothermal 자원 등을 통하여 에너지 보장, 빈곤 감소 및 경제 성장 등을 강화하기 위한 목적으로 계획되었다. 아프리카 국가 정부, 민간 기업, 세계은행 및 아프리카개발은행 등의 파트너들과 함께 6개의 국가(에티오피아, 가나, 케냐, 라이베리아, 나이지리아, 탄자니아)에서 시작하며, mini-grid and off grid solutions를 확대하고 전력 생성, 송전 및 배분 구조 등을 수립함으로써 효율적 청정에너지 생성 역량을 10,000 메가와트 이상 증가시키고 2천만 명의 사람과 기업들에게 전력 이용이 가능하도록 기여할 것이다. 동시에 파워 아프리카는 협력 국가들에게 그들의 중요한 에너지 수요를 달성하고 지속가능하고 장기적인 에너지 보장 달성을 가능하게 하면서 에너지 자원 관리 역량을 강화할 것이다.

파워아프리카는 새로운 운영모델로써 '거래중심의 접근법(transaction-centred approach)'을 택하여 사하라 이남 아프리카 에너지 분야의 개발과 투자에 있어서의 제약조건을 직접적으로 다루는 민관협력 모델이다. 파워아프리카의 거래중심접근법은 정책 개혁을 일으키는 동시에 보다 효과적이고 효율적인 에너지 프로젝트 과정을 촉진하는데 중점을 둔다. 아프리카 국가에서 필요한 전력 마련을 위한 지금은 아프리카 정부와 원조기관의 힘만으로 턱없이 부족한 실정임을 감안하여 파워아프리카는 민간 투자자와의 거래에 기초한 혁신적 모델을 개발하였으며, 주요 에너지 프로젝트에 중점을 맞추고 이를 가능하게 하기 위한 정부 정책 지원을 한다. 에너지 기술, 민간 기업 참여, 정책 및 규제 개혁에 있어 미국의 강점을 극대화함으로써 파워아프리카는 협력에 활력을 주고 빠른 영향 개입을 만들며 미래 투자 촉진을 위한 시스템 개혁을 가동할 것이다. 거래중심의 지원을 제공하기 위하여 파워아프리카는 다음과 같은 자원을 제공한다.

- 자원, 보험, 기술 지원, 증여 도구를 레버리징함으로써 프로젝트에 성과를 이루기 위한 파워와 전달을 가져오는 촉매제로써 serve하는 거래에 중점을 둔 미국 정부와 민간부문 파트너에 걸친 기관 간 팀,
- 필드에 기반한 지역 및 국가 중점 거래 어드바이저, 사하라이남 아프리카 에너지 및 투자 분야 양쪽에 경험이 있는 전문가로 구성된 팀이 정부 우선순위를 돕고, 전기 프로젝트 실행의 조정 및 신속한 처리를 담당한다

21) 마스터 프랜차이즈방식은 해외 프랜차이즈 진출의 가장 보편적 사업방식으로 현지 기업 파트너(마스터 가맹본부)를 찾아 해외 사업권을 넘기고 본부는 수수료 수취

이러한 거래 어드바이저는 아프리카 협력국 정부에 공정한 어드바이저로서 활동하며, 각 국가 내 다양한 미국 파워아프리카 기관과 직접 조정을 한다.

2013년부터 시작한 본 이니셔티브는 5년 단위 사업으로써 2018년까지 진행되며, 미국 정부는 재정 지원 및 대출 보증, 12개 미국 정부 기관의 조정 지원 및 전문성까지 총 70억 불 이상을 약속하였으며, 아프리카개발 은행, 세계은행, Sida 등과도 긴밀히 협력하여 아프리카 내 에너지 자원의 이용가능성 강화를 위해 노력한다. 미국정부 1달러 투입 대비 파워아프리카는 이미 민간 기업 투자 약속에 있어 2달러의 레버리지 효과를 발생시켰으며, 파워아프리카의 재정 파트너는 직접 대출(direct loans), 보증 facilities(guarantee facilities), 지분 투자(equity investment)등을 통하여 140억 불 이상 제공을 약속했다. 주요 민간 부문 파트너로서는 General Electric, Heirs Holdings, Symbion Power, Aldwych International, Harith General Partners, HuNa Power Systems, United States Energy Association, Aelous Kenya Ltd, Africa Infrastructure Investment Managers, American Capital Energy & Infrastructure, Corporate Council on Africa, Nedbank Capital, Standard Bank Group, The Abraaj Group, NextGen Solar, Denham Capital 등이 있다.

Power Africa, a U.S. Government interagency initiative:



USAID는 2억 8500만 불을 기술지원, 증여, 위험 완화를 위해 제공함으로써 민간부문 에너지 거래 진전과 에너지 및 전기분야 내 민간부문 투자를 끌어들이기 위해서 정부의 정책, 규제 및 기타 개혁의 채택 및 실행을 돕는 역할을 한다. OPIC(Overseas Private Investment Corporation)은 사하라이남아프리카 내 에너지 프로젝트에 자금제공과 보험에 최대 15억 불을 약속했다. U.S. Export-Import Bank (Ex-Im)는 사하라이남 아프리카 대상 전기발전 프로젝트를 위한 미국의 수출 지원에 50억 불을 가능하게 할 것이다.

자원 조달 성공(Financial Close)에 도달하는 것은 자본가에 의한 프로젝트 파이낸싱의 최종 약속으로써 단기간 내 파워아프리카의 영향을 가장 잘 측정할 수 있는 하나의 가장 중요하면서도 어려운 단계이다. 종종 에너지 거래를 완료하는 데 가장 어려운 단면은 재원을 담보하고 주최 정부와 필요한 계약을 마무리하는 것이다. 민간부문 이해관계자들은 자원조달마감(financial close)에 도달하기 위해 프로젝트가 걸리는 시간의 길이가 투자에 있어 중요한 장벽인 것을 언급하는데, 이는 자원조달마감이 대안적 이머징마켓보다 상당히 오래 걸리는 환경에서 운영되는 거대한 기회비용으로써 특히 이는 자신의 자본 및 자원을 투자한 개발업자에게 해당한다.

파워아프리카의 개입은 재정조달마감을 보장하고 가속화하는데 목적을 두며 이는 자원 마련 및 위험완화와 함께 프로젝트가 돈이 될 수 있도록 촉진하는 것부터 프로젝트가 최선의 관행과 개발에 대한 고려와 함께 계획되고 협상될 수 있도록 기술적 거래 지원을 제공하는 데까지이다. 프로젝트는 오직 개발자가 환경적 사회적

평가, 토지 조사, 에너지 구매 계약, 정부 승인 및 허가를 포함한 프로젝트 타당성 및 상업적 재정적 실현가능성을 입증한 후에 재정조달 완료에 도달한다. 대부분의 중요한 프로젝트 위험은 프로젝트가 재정조달완료에 도달하기 전에 완화되어야 하며 그렇지 않으면 투자자는 이러한 계약에 투자를 하지 않을 것이다.

재정조달 완료는 단지 파워아프리카가 타겟하는 하나의 중요 단계이다. 주요 재정 타겟을 달성하는 데 더해 파워아프리카는 또한 정부와 협력하여 투자를 위해 도움이 되는 규제환경과 프로젝트가 견고하고 지속가능한 개발 영향을 갖도록 보장하려고 한다.

〈그림 18〉 파워아프리카 도구상자

The Power Africa Toolbox							
	Technical assistance		Loan guarantees		Direct grants to African governments for energy projects		Advise on government budgeting and financial accountability
	Grants to off-grid communities for access		Medium and long-term direct loans for U.S. investments in Africa		Feasibility, project preparation and technical assistance grants		Reverse trade missions and training
	Risk mitigation insurance		Working capital loans for U.S. exporters		Advocacy of legal, regulatory and institutional reforms		African trade promotion programs
	Loans to African purchasers of U.S. goods and services				Transaction advisory services		

출처: power africa overview, USAID

2. 다자 개발금융기관 (Multilateral Financial Institutions)

1) 세계은행그룹 (World Bank Group)

(1) 국제부흥개발은행 IBRD/국제개발협회 IDA

국제부흥개발은행 (IBRD)는 중소득국의 개도국과 신용도가 높은 저소득국의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위한 융자, 지분투자, 지급보증 등의 금융서비스를 제공한다. IBRD는 대부분 개발도상국 공공부문에 대한 차관제공을 주로 담당하는데 동 차관은 차관을 받는 개발도상국 정부의 지급보증을 요구하는 경우가 대부분이다. 최근 민간부문에 대해 무보증 차관도 제공하고 있으나, 이는 상환가능성이 확실하고 수익성 있는 사업만을 대상으로 한다.

IDA는 최빈국에 대해 무상증여 또는 양허성 장기차관을 제공한다. 따라서, 전 세계 최빈

국의 절반 정도가 거주하는 아프리카 지역은 IDA의 주요사업대상지역이다. 즉, IDA는 IBRD의 차관을 받기 어려운 최빈국들에 대해 차관을 제공하는 보완적 역할을 수행한다.

(2) 국제금융공사 IFC

IBRD와 IDA가 공공부문에 대한 금융서비스를 제공하는데 반해, IFC는 민간부문에 대한 투자 또는 용자를 제공한다. IFC는 또한 보증과 위험관리상품도 제공하여, 개도국 민간부문 활성화를 지원하고 FDI의 유입을 촉진하여 고용 및 소득 증대를 통해 경제발전에 기여한다.

IFC의 투자는 수익성을 기반으로 하는 바, IFC 투자로 인해 민간투자자의 참여가 저해되지 않도록 프로젝트별 자금지원비율을 제한한다. 신규 사업의 경우 자체자금용자는 프로젝트 총사업비의 25% 이하로 제한된다 (소규모의 경우, 35%). 확장사업의 경우 IFC 투자금이 프로젝트회사 총자본금의 25%를 넘지 않는다면, 프로젝트총사업비의 50%까지 투자 가능하다.

지원조건을 보면 대출만기는 통상 7-12년이며 거치기간, 상환일정은 차입자의 현금흐름을 감안하여 사안별로 달리 결정된다. 적용되는 금리는 변동 또는 고정형 시장금리이며, 대부분 외국통화이나 현지통화 용자도 지원가능하다. IFC는 단독으로 용자를 제공하는 것 뿐 아니라 다른 민간 금융기관과 차관단을 구성하여 협조융자형태로 대출을 제공하기도 한다.

지분투자의 경우 평균 출자기간은 8-15년이며 이후에는 국내 주식시장을 통해 지분을 매각한다. IFC의 지분투자목적은 경영참여가 아니라 타 민간 투자자와의 공동출자 등을 통해 개도국에 유입되는 민간자본액을 늘리는 것이다. 지분 참여 역시 비율이 제한되는데 전체 프로젝트의 5-20%선으로 제한된다.

(3) 다자투자보증기구 (MIGA)

MIGA는 IFC와 동일하게 개도국에 대한 투자 촉진을 통해 개도국의 경제발전을 도모한다. 이를 위해 MIGA는 민간 기업이 개도국 투자 시 겪을 수 있는 비상업적 위험(non-commercial risk)에 대해 손실보상을 보증하는 역할을 수행한다. 비상업적 위험은 투자자산 몰수, 수익금 송금제한, 전쟁, 내란, 테러, 개도국 정부의 지급보증의무 불이행, 개도국 정

부의 계약위험 등을 포함한다. MIGA는 또한 개도국 민간사업에 투자하는 대출자에 대해서도 정치적 위험보증을 제공한다. MIGA의 보증기간은 3-15년이며²²⁾ 보증비율은 투자자의 경우 90%, 대출 및 대출보증은 95%, 기술지원은 계약금액의 90%까지 이다.

〈Box 10〉 국제금융공사(IFC) 베트남 사무소

① 기관현황 및 ODA 관련 민간재원활용 논의

세계은행그룹(WBG) 내에 민간투자를 전적으로 담당하는 개발금융기관으로 선순위채권부터 지분투자까지 다양한 금융수단을 민간기업에 제공한다. 사업선정에 가장 중요한 부분은 공여기업 및 수혜기업의 신원조사인데, 기업신용도, 자금규모, 기업구조, 법인회생 기록 등을 확인하여 기업의 안정성을 평가한다. 참고로, IFC는 PPP 등의 사업을 진행하려 추진 중에 있으나, 현재까지 베트남의 PPP관련 제도가 설립되지 않아 어려움을 겪고 있다.

② 투자방식: 다양한 민간재원 제공

직접투자, 간접투자, 융자, 채권, 파생상품, 보증 등 금융수단의 제한 없이 사업에 적합한 투자포트폴리오를 구성하고 혼합금융도 필요에 따라 빈번히 발생한다. 개발효과성을 평가하기 위해 내부 평가 자료인 개발결과추적 시스템(Development Outcome Tracking System, DOTS)에 데이터베이스를 입력하여 WBG 분기별 보고서를 제출하고 있는데, DOTS는 정성적인 지표로 구성되어 있고 각 국가별 자료를 보고하는 것이 아니라, 전 세계 지원국가의 지표를 통합하여 보고된다.

이 외에도 베트남에는 국제부흥개발은행(IBRD) 및 국제개발협회(IDA) 두 개의 기구가 있다. 베트남 사무소에서 세 가지 분야(인력향상, 민간기관 개선, 인프라 구축)에 중점을 두고 있는데, 현재 세계은행과 베트남정부는 베트남의 금융시스템을 분석하고 대출상품을 다양화하여 국가개발에 일조하고 있다. 또한 효과적인 공적개발원조(ODA) 구현을 위해 베트남 기획재정부와 함께 본 국가 재정포트폴리오를 관리하고 있다. 현재 진행 중인 사업규모는 IBRD에서 9개의 차관(총 14억달러), IDA에서 140개의 신용(총 47억달러), 공동신탁펀드(IBRD, IDA, IFC) 5억 5천만 달러가 있다.

MIGA는 개도국 중소기업 육성 지원을 위한 보증제공 프로그램인 소규모투자프로그램(Small Investment Program)을 운영한다. SIP의 지원대상은 농가공, 제조업, 금융, 서비스 분야의 고용인원 300명 미만, 총자산 규모 1,500만 달러 이하, 연 매출액 1,500만 달러 이하 중소기업이며, 1,000만 달러까지 정치적 위험보증을 제공한다.

22) 사업성격에 따라 20년도 가능하다.

2) 유럽투자은행 (European Investment Bank)

1958년 로마조약에 따라 설립된 유럽투자은행은 EU의 비영리 장기대출 금융기관으로 EU 회원국과 EU와 협력협정을 체결한 140여개 비EU국가에 대해서 EU의 정책은행역할을 수행한다. EIB는 27개 EU회원국이 분담한 자본금, EU예산, 국제금융시장에서의 차입을 통해 자금을 조달 한다. 2012년 기준 청약자본금은 2,324억 유로, 총자산규모는 5,080억 유로이다. 약 522억 유로에 해당하는 대출금 중 86%는 EU회원국에, 14%는 비회원국에 제공되었다.

EIB 자체자금으로는 선순위대출서비스를 제공하며, 타 금융기관과 공동으로 조성한 투자기금으로는 선순위 및 후순위대출, 참여적 우선주 또는 주식전환부대출, 지분투자, 지급보증 등을 제공한다. EIB는 비회원국의 경우, 민간부문개발, 인프라개발 또는 안정적 에너지 공급 분야에 초점을 맞추어 자금을 제공하며, EFTA 및 EU가입후보국²³⁾에 대한 지원이 비회원국 지원의 45%로 가장 많았다. 그 외는 EU남부인접국 23%, 동부인접국 12%, ACP국가²⁴⁾ 순이다.

EIB는 EDF를 조성하여 ACP 국가를 지원한다. 유럽개발기금은 1968년 처음 조성된 차관으로 금융, 에너지 산업 부분에 65%정도의 지원을 제공한다. 이 기금은 회원국들이 별도로 출연하였으며, EU와 ACP 국가 간 코토누협정²⁵⁾(전에는 로메협정)에 근거한다.

투명성 이슈에 있어서도 관련 이해관계자들과의 대화를 통해 수정된 투명성 정책을 채택하고 새로운 검토과정을 착수시켰으며, 국제원조투명성이니셔티브(IATI)에도 가입하였다. 하지만 시민사회의 논의에 따르면, 이러한 노력에도 불구하고 여전히 민간부문투자의 흐름을 파악하는데 문제를 안고 있다.

3) 아시아개발은행 (Asian Development Bank)

아시아 지역의 경제성장과 경제협력을 증진하고, 지역 내 개발도상국의 경제개발과 사회적 개발을 촉진하는 기관이다. 주요 기능은 공공, 민간자본의 투자촉진과 개발사업 수행 시 자금지원, 관련 개발금융기관 또는 가맹국과의 협력추진을 하고 있고, 기술지원이나 협조용

23) 크로아티아, 아이슬란드, 세르비아, 터키 등

24) African, Caribbean, and Pacific countries로 EU와 특별적 무역관계를 갖는 아프리카, 카리브해, 태평양지역에 위치한 77개 국가를 말한다.

자 등을 제공한다. 1993년에 건립된 이래로 ADB의 누적 지원 금액은 128억 달러인데, 이는 150개의 차관(124.3억 달러), 276개의 기술 지원 사업(2억 53백만 달러), 29개의 증여(1억 7천 달러)로 지원 되었다. 주요투자분야는 교통 및 통신(33.3%), 에너지(18.2%), 농업 및 천연 자원(13.5%)이고, 양허성 차관은 1억 5천 달러로 모자보건 및 인프라 구축에 사용되었다.

주요 금융수단은 대출, 보증, 지분투자인데, 대출은 지역일반은행에 용자를 제공하고, 보증은 기업의 신용도를 높이는데 활용하며, 지분투자는 기업금융에게 간접투자방식을 제공한다. 금융수단을 통해 사업을 제공하는 것이 아니라, 진행할 사업에 필요한 금융수단을 선별하고 적용하여 포트폴리오를 형성하고 있다. ADB 베트남 사무소의 경우, 대부분의 차관을 공동 재원 조달 (co-financing)로 진행하였는데, 주요 협력정부는 프랑스, 일본, 한국, 호주 등이 있다. 또한 중앙정부 이외 재원(non-sovereign finance) 방식으로 지원되는 규모는 2억 8천만 달러로 직접차관, 지분투자, 보증, 후순위채권, 무역투자 등으로 공공기관 및 민간 기관에 제공되고 있다.

ADB는 공공분야 및 민간분야 두 종류로 사업이 진행되는데 공공부문에 있어서는 대부분의 사업관련정보가 공개되지만, 민간부문에서는 민간기관의 정보유출을 방지하기 위해 일부만 공개될 수 있다. 베트남의 사례에서는 공공부문의 자금지원을 주로 수행하며, DFIs인 Proparco, DEG와 달리 ADB는 베트남의 민간투자환경을 부정적으로 분석하였다. 이는 ADB는 베트남의 기업구조가 재원을 투자할 만큼 튼튼하지 않고, 자금지원이 가능한 경우가 많지 않다고 판단하기 때문이며, 베트남을 아시아내의 주요 투자처로 보고 있는 Proparco, DEG와는 다른 분석이다. 이러한 상반된 분석은 공공투자를 통해 수원국 정부 측과 개발협력 사업을 주로 수행하는 ADB와의 협력보다는 투자수익률증대를 통한 시장경제활성화를 주로 목적으로 하는 양자민간금융기관간의 사업목적과 전략의 차이에서 기인한 것으로 추정된다.

4) 이슬람개발은행 (Islamic Development Bank, ISDB)

이슬람개발은행은 1975년 10월 이슬람 율법인 샤리아(Sharia)에 따라 설립된 다자개발금

25) 코토누 협정 : 상당히 우호적인 관세율의 적용을 받는 물품들을 수출하며, 유럽연합 쪽에서 수입되는 물품에는 높은 세금을 매길 수 있는 권리

용기관이다. IsDB는 이슬람협력기구(Organization of Islamic Cooperation, OIC)의 57개 회원국 중 가이아나를 제외한 56개국을 회원국으로 구성된다. 이슬람 회원국의 경제발전이 당초 목표였으나, 이후 무역증진, 투자 활성화 등 활동영역을 넓혀가며 현재는 아래와 같이 5개 기관으로 구성된 IsDB Group이 형성되어있다.

이슬람 금융은 우리가 알고 있는 전통적 방식의 금융과는 약간의 차이가 있다. 이슬람 금

〈표 8〉 이슬람개발은행 그룹

이슬람개발은행 (IsDB)	Islamic Development Bank
이슬람 연구훈련원 (IRTI)	Islamic Research and Training Institute
이슬람수출신용투자보험공사 (ICIEC)	Islamic Corporation for the Insurance of Investment and Export Credit
이슬람 민간부문 개발 공사 (ICD)	Islamic Corporation for the Development of the Private Sector
국제 이슬람 무역금융공사 (ITFC)	International Islamic Trade Finance Corporation

융은 투자목적이 샤리아에서 금하는 도박, 돼지고기 및 주류 등의 판매와 연관되어서는 안 된다. 또한, 금융기법이 실물거래 없이 단지 금전 대여 후 이자를 받는 방식이거나 불명확한 계약내용을 포함해서는 안 된다. 따라서, 이슬람 금융기관은 이자 수취 없이 실물거래를 통해 수수료, 임대료 등의 수입을 취득할 수 있도록 상품의 금융구조를 설계해야 하며, 각 금융구조가 샤리아에 부합한다는 점을 이슬람 율법학자들로 구성된 샤리아 감독위원회에서 승인받아야한다.

따라서, 이슬람금융기법 또한 우리가 알고 있는 전통적인 기법과 다른 것들이 있다. 대표적으로는 이스티스나(생산자 금융), 이자라(리스), 무라바하(소비자 금융), 무샤라카(합작투자), 와칼라(대행) 등으로 구분 된다 (이권형, 손성현, 2012). 따라서, 프로젝트 파이낸스에서도 전통적인 프로젝트 파이낸스와 비슷하게 은행으로부터 대출과 채권을 발행받을 수 있으며, 대출은 이슬람 금융기법에 따라 이슬람은행에서 계약을 체결하고 자금을 조달 받는 방식으로, 채권발행은 이슬람 채권이라 불리는 수쿱을 발행하여 일반투자자로부터 자금을 조달한다 (이권형, 손성현, 2012).

〈Box 11〉 이슬람 금융 기법

1. **이스티스나(Istisna'a)**: 미래에 완성될 물품(건물)을 기초자산으로 하여 동 물품(건물)을 생산(건설)하는 기업에 대한 자금을 융통해주는 계약. 이슬람금융기관은 이 기초자산에 대한 소유권을 갖게되고, 생산자는 생산 예정단계에서 인도 시기, 가격 등 세부내용에 대해 합의함. 생산이 완료되면 이슬람 금융기관은 해당 물품(건물)을 생산비와 판매수수료를 더해 생산자에게 재판매하거나 다른 수요자에게 판매. 이슬람 금융기관은 제품이 계약대로 정확히 생산되는지 감독의 의무도 겸하게 됨.

2. **이자라(Ijara)**: 리스(lease)와 거의 동일한 개념. 이슬람 금융기관이 자신이 소유하고 있는 건물, 물품 등의 실물자산을 수요자에게 임대하고 임대료를 정기적으로 받는 계약. 주로 부동산을 대상으로 많이 이루어지며 임대료는 감가상각 및 임대물품 가격 변동에 따라 책정. 임대가 종료되면 임차인이 임대대상 자산을 매입함으로써 소유권을 가져오는 임차 후 매입방식을 취함.

3. **무라바하(Murabaha)**: 특정제품에 대한 수요가 있을 때, 이슬람 금융기관이 그 제품을 구매하고 일정한 크기의 마진을 붙여 수요자에게 재판매하는 일종의 소비자 금융. 구매를 원하는 소비자가 자금이 부족한 경우 이용. 소비자는 이슬람 금융기관으로부터 제품을 인도받고 구매비용에 대해 할부형태로 상환 하며 상환완료시 소유권이 이슬람 금융기관에서 구매자에게 이전됨.

4. **무샤라카(Musharaka)**: 일종의 합작투자. 2인 이상 공동투자자가 자금을 모아 사업에 투자하고 사업운영 수익과 손실을 공동으로 분배하는 금융기법. 이슬람 금융기관은 회사의 실물자산에 대한 소유권을 이전받고 자금을 제공할 수 있으며, 회사는 운영 수익 일부를 미리 정해진 이윤분배율에 따라 이슬람 금융기관에 지급.

5. **와칼라**: 이슬람 금융기관이 전문성이 있는 대리인을 임명하여 프로젝트 건설 및 운영의 관리, 감독의 책임을 위임하는 계약. 위임받은 대리인은 이슬람 금융기관을 대리하여 위임받은 프로젝트를 감독하고 그에 대한 수수료를 받게됨.

※ 수쿱 발행: 수쿱은 기본적으로 자산유동화증권(Asset-backed security, ABS)와 유사한 구조를 가짐. 만기가 정해져있고 고정된 수익이 있다는 점에서 채권과 유사하나 프로젝트 자산을 기초자산으로 하여 발행되므로 발행규모가 작다. 수쿱은 위의 세가지 금융기법에 따라 이스티스나 수쿱, 이자라 수쿱, 무샤라카 수쿱으로 활용될 수 있음.

출처: 김종원, 2010; 강대창, 2012; 이권형 및 손성현, 2013

IsDB그룹의 금융지원 규모는 매년 증가되고 있다. 특히, 2011년 이후 급격히 증가해서 2013년도에는 105억82백만불 규모를 기록했다. IsDB그룹 중 IsDB와 ITFC가 가장 많은 지원을 하고 있는데 IsDB는 이스티스나와 이자라를, ITFC는 무라바하 방식을 가장 많이 사용했다.

3. 개발금융기관에 대한 기대 역할

개발행위자인 DFIs는 다른 정책분야에서 추가적인 파급효과를 가지고 개발의 효과를 최대화할 수 있는데, DFIs가 이러한 긍정적인 파급효과를 극대화할 수 있는 두 분야는: 1) 불법금융흐름과 잠재적 세금탈세 및 회피의 대응, 2) 기후변화 목표이다.

1) 불법금융흐름과 잠재적 탈세 및 조세회피의 대응

DFIs는 종종 역외금융센터(이하 OFCs)를 통한 투자를 구성하곤 하는데, 이는 개도국의 거대한 불법자금 유입되는 위기를 가져온다. 이와 관련해서 개도국에 국내재원조달을 위해 역외금융센터를 통한 투자가 이러한 부정적인 영향을 가질 수 있다는 광범위한 인식이 있음에도 불구하고, DFIs의 활동은 사실상 이러한 관할구역의 잠재적 불법 사용을 간접적으로 합법화함. 그러나 이러한 불법 금융을 해결하지 않으면 DFIs가 달성해야 하는 개발결과를 약화시키거나 오히려 역효과를 가져올 수 있다.

최근 양자 및 다자 DFIs는 개발의 투명성 원칙과 관련해 OFC에 관련된 구체적인 가이드라인을 체계화한 바 있다. 대부분이 OECD Global Forum Peer Review Process에 기반한 것인데, 각자 DFIs 별로 상이하게 이 가이드라인을 실행에 옮기고 있으며, 몇몇의 시민사회와 싱크탱크의 비판에 따르면, 이러한 접근이 비효율적이라는 것이 드러났다고 밝히고 있음(이러한 접근이 투자구조패턴에 변화를 가져오지 않고 있으며, 금융중개자를 통한 금융이 여전히 세금탈세에 민감하게 나타나고 있기 때문이다. DFI 회원들 또한 이 가이드라인에 동의하고 OFC의 활용을 위한 기준을 설정하였으나, 이것은 구속력이 없으며 각자 DFIs가 본 기관들의 정책에 따라 설정됨으로 실효성이 없다.

2) 기후변화목표에 기여

기후위기 문제의 위급함을 고려할 때, 개발전략이 기후변화에 적응하고 회복할 수 있는 역량을 개발하고 빠른 시일 내에 저탄소 개발로의 변화를 꾀하는 것은 매우 중요하다. 따라서, 많은 DFIs가 ‘에너지 적자’를 해결한다는 목적으로 천연가스, 석유, 석탄 등의 탄소집약도가 높은 부문에 전략적으로 금융을 조달하고 있다. 최근에는 IFC와 ADB를 비롯한 다자 및 양자

DFIs가 ‘청정 에너지’와 ‘에너지 효율성’의 분야 관련 전략과 정책을 수립함, 하지만 동 프로그램은 수력, 태양에너지 및 풍력과 같은 재생가능 에너지에 한정되지 않고 ‘청정석탄’ 및 ‘저공해’연료들을 포함하는 화석연료 또한 포함한다. 하지만 많은 DFIs의 에너지 투자는 그들의 정책과 불일치하며, 화석연료투자가 ‘청정에너지’ 투자보다 훨씬 많은 것이 현재 실정이다.

2008년에서 2014년까지 세계은행은 IFC와 총 210억 달러를 화석연료에 투자했지만 동 기간에 ‘청정에너지’에는 97억 달러를 투자하였으며, DFIs는 또한 기후변화를 위한 프로그램으로 복합금융, 민관협력, 세계은행 신탁자금 등의 수단을 통해 기후적응 및 완화 프로젝트를 증가시키고 있음. FMO는 지속가능채권을 항공사 KLM과 지속가능한 은행 Triodos에 경매로 매각했으며, EIB는 기후면화 적응과 완화에 투자를 위한 구체적인 목적이 있고, 포트폴리오에서 기후변화가 25%를 차지하는데 EU 외부에서도 사업을 확장예정중이다. 그러나, 시민사회는 자연을 자본으로 여기고 기본적으로 공공재인 것을 상품화 및 금융화시키는 논리와 관련해서, 배출을 감소시키고 개발효과성을 가져온다는 명목하의 금융활동에 대해 의문을 제기하고 있다.

V. 개발자원 논의 분석 및 KOICA 시사점

1. Post-2015체제의 개발자원 논의 요약 및 분석

첫째, SDGs를 이행하기 위해서는 개발자원의 확보는 필수 요소이다.

앞서 언급한 바와 같이, SDGs를 이행하기 위해서는 매년 수조 달러의 규모 자원이 필요하다. 따라서, 혁신적인 방법을 통한 새로운 자원 확보 창구의 마련 혹은 민간자원의 동원 등을 통해 지속가능발전목표 달성을 위한 최대한의 자원 마련에 대한 필요성은 의심할 여지가 없다. 공적개발원조(ODA) 논의 역시 현재 공여국들이 다양한 경로로 지원하고 있는 자원을 ODA로 인정하거나, 통계시스템에 인식함으로써 공여국의 노력을 인정하려는 작업을 지속하고 있으며 이로 인해 공여국들에게 보다 많은 개발자원을 유인하려고 하는 추세이다.

민간자원 동원 역시 SDGs 달성을 위한 자원의 간극을 줄이기 위한 수단으로 주목받고 있으며, ODA가 민간자원 동원을 위한 레버리지의 역할을 할 수 있다는 논의가 활발히 진행 중에 있다. ODA를 활용한 민간자원의 동원은 SDGs 이행을 위해 반드시 고려되어야 할 부분이나 사전에 발생 가능한 여러 가지 위험을 분석하고 이를 분산하는 방안이 필요하며, 또한 민간자원 동원을 위해 투입되는 공적 자원의 빈곤 감소 및 개발의 영향을 명확하게 측정하는 것이 매우 중요하다.

우리나라 역시 OECD DAC 회원국으로서 GNI 대비 ODA비율을 늘리기 위해 예산의 지속 확대 노력과 개발효과성 제고를 추진해야 할 책무가 있다. 관련하여 OECD 주도로 진행되는 ODA 재정의와 TOSSD 도입이 향후 ODA 계상에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 논의가 활발해지고 있는데 이를 효과적으로 활용하여 ODA 인정비율 증대를 통해 국제적 약속을 이행하는 것도 중요하지만, 실제 개도국에 지원되는 현금 투입액(Inflow)과 계상 인정액과는 다르다는 점을 간과할 수 역시 없으며, 지속가능한 발전을 달성하기 위한 ‘영향’을 극대화하는 것이 ODA의 품질 및 개발효과성을 높이는 것임을 염두에 두어야 한다.

둘째, 개발자원에 대한 다양한 개념과 서로 다른 자원의 성격에 대해 명확하게 이해할 필요가 있다.

서로 다른 지속가능개발 수요와 프로젝트의 성격은 다른 종류의 공적, 민간 및 혼합 재원 조달방식을 요구한다. 먼저, Post-2015 개발의제를 위한 재원을 동원하기 위한 정책 수립에 있어서는 먼저, 최빈국, 저소득국 및 중소득국 별로 개발재원을 마련하고 배분하는 전략과 방법에 차별성이 있어야 한다. 이는 재원의 유형뿐만 아니라 인프라, 지역거버넌스, 인적자본, 녹색에너지, 기술 및 무역 등의 구조적 변혁을 가져오게 하게 하는 조력요소까지도 함께 고려되어야 한다.

또한, SDGs를 이행할 때 고려해야 할 사항으로는 지속가능발전의 경제, 환경 및 사회적 측면 간의 시너지를 활용해야 한다는 것이다. 지속가능발전목표들은 각각 중첩되는 목적을 가지고 있는 경우가 있는데, 이때 재원조달은 각각의 목적을 동시에 해결하는 데 활용될 수 있는 수단으로써 서로 간의 잠재적 상충관계는 고려하되 시너지를 활용하고 정책일관성을 지원하기 위해 기획되어야 한다.

개발재원 마련을 위한 다양한 금융수단과 메커니즘의 특징을 살펴보자면, 여러 금융수단은 이제 기관에 한정되지 않고 자유롭게 혼합되거나 고유 영역을 넘나들어 사용되고 있다. 예를 들어, Sida나 USAID의 경우, 기존의 무상원조집행기관으로써의 역할을 넘어 대출, 보증, 투자 등의 금융수단을 활용하여 개발재원 마련에 전방위적으로 뛰어들었으며, 이들 기관과 다자개발은행 및 국제금융기구와의 파트너십도 다양하다. 뿐만 아니라, 유일하게 원조기관의 성격에 따라 유상원조와 무상원조를 별도로 집행하는 국가로써 이는 개발재원에 대한 현재 논의를 놓고 보았을 때 매우 비효율적이라고 판단된다. 심지어, 유상원조 혹은 무상원조라는 개념 자체가 이분법적으로 느껴지는 경향이 있다. 앞으로는 이러한 개념보다는 증여, 양허성 차관 등 각각의 금융수단의 목적을 잘 전달할 수 있는 단어를 활용함으로써 기관의 분리를 넘어 재원조달 수단의 결합을 통한 최적의 개발재원 동원 및 개발임팩트 실현이 우선시 될 필요가 있다고 보인다.

또한, 개발재원의 조달에 있어서는 민간재원 동원이 수반되어야 할 필요성이 있는 반면, 모든 민간 재원의 성격이 동일한 것은 아니다. 따라서, 각각의 재원의 성격을 명확하게 파악할 필요가 있으며 장기적 지속가능투자가 이루어질 수 있는 재원들이 모일 수 있도록 유도해야 한다.

셋째, 직접적인 개발재원 마련에는 참여하지 않더라도 개도국의 정책 자문, 기술 협력을

통한 개도국 자원 마련에 기여할 수 있다.

국내공적자원(Domestic Public Resources) 마련을 위한 지원은 Post-2015 이행에 있어 중요한 위치를 차지한다. 실제로 조세 수입은 국내외 민간투자의 금액을 뛰어넘을 수 있는 안정적인 장기적인 자원 수단이다. 특히, 개도국의 국내자원동원을 위한 조세제도 및 행정시스템 강화, 이를 위한 역량강화 분야의 지원, 국내 자본시장 및 시스템 수립 지원 등은 간접적으로 개발자원의 마련에 기여하는 부분이 있다.

따라서, 우리나라의 국제개발협력에서도 개도국의 조세 제도 개선 및 역량 강화를 위한 사업 추진은 중요하며, KOICA 우선순위 지원 분야 중 하나인 공공행정 분야와의 연계하여 지원할 수 있다. 또한, 이번 아디스아바바 개발자원총회에서 개도국의 조세행정 역량 강화 지원을 위해 발족한 아디스 조세이니셔티브(Addis Tax Initiative, ATI)에 가입한 만큼 해당 이니셔티브 내 참여기관과의 협력을 통한 지원을 고려할 필요가 있다. 이에 대한 지원에 있어서는 공공행정분야의 성과뿐만 아니라 개발자원 동원 성과로 어떻게 기록할 수 있을 것인가 하는 과제가 고려되어야 한다.

넷째, 혁신적 개발자원 모델 수립을 통한 새로운 자원 창출 및 민간자원 동원에 대한 다양한 시도들이 생겨나고 있다.

본 연구를 살펴보면, 다양하고 복잡한 수준의 금융수단과 메커니즘 등이 개발자원 마련을 위해 활용되고 있다는 것을 볼 수 있다. 또한, 추가적인 개발자원 확보를 위해 끊임없이 새로운 혁신적인 방안들이 개발되고 있는 상황이다.

보증(Guarantee)과 같은 경우는 빈곤감소를 목적으로 하는 사업에 민간은행이 대출을 해줄 경우 그 위험 감소를 위해 사용될 수 있다. 스웨덴 Sida의 경우도 보증프로젝트를 실시하고 있는 원조기관으로써 연기금과 보험회사들이 아프리카 내 지속가능한 인프라에 투자함으로써 장기 목적의 개발에 기여할 수 있도록 하는 역할을 한다.

성과 기반 자원마련 접근법 (Result-based financial approach)은 성과가 달성된 이후에 사업비를 지불하는 효율적 방법으로써 협력파트너들은 방법을 선택하는 데 있어 보다 유연성을 가지게 되며, 보다 큰 책임과 위험 역시도 갖게 된다. 이러한 방법은 협력국 시스템과 제도의 효율성에 기여할 수 있다는 기대성고가 있다.

혼합재원 조달방식(Blended finance)은 증여(grant)가 다른 대출, 투자등과 함께 혼합되어 사용되는 방식으로 이 때 차입자에게 지속가능하지 않은 비용을 요구하는 투자를 가능하게 하는 데 있어 증여수단은 매우 중요하다. 이러한 참여를 통해 일정 사업에 대한 투자를 보다 지속가능한 환경, 성 평등 및 사회 이슈에 중점을 두는 방향으로 이끌 수 있다.

다섯째, 개발금융기관별로 추구하는 목적에 따라 투자 포트폴리오 전략에 있어 차이점을 보이고 있다.

투자기관들의 포트폴리오와 전통적 ODA 사업방식 및 규모의 차이가 매우 컸는데, 양, 다자 투자기관들은 지분투자, 채권투자 등 전통적인 무상 ODA와는 매우 상이한 방식의 사업을 수행 중이며, 기본적으로 “투자”를 중심으로 하는바 지원규모가 KOICA의 사업규모와 현격히 차이가 났다. 따라서, 양, 다자 투자기관의 대부분이 투자기관끼리의 공동사업을 주로 추진 중이며, 이러한 방식을 선호하고 있었다. 이미 충분한 자금과 운영능력을 보유하고 있는 이러한 양, 다자 투자기관과의 공동사업을 위해서는 사업에 대한 면밀한 조사와 검토 뿐 아니라 대규모 자금을 지원해야한다는 위험성이 수반되는 것을 알 수 있었다.

엄격하게 민간투자와 공적투자를 분리하는 독일이나 핀란드와 달리 연계사업을 수행하는 프랑스도 있었으며, 대부분의 조사대상기관이 TOSSD의 개념을 인지하지 못하고 있었으며, 시장유사금융수단(market-like financial instrument)에 대한 전략이 아직 마련되어 있지 못했다. ODA와 민간투자의 연계 필요성은 대부분 동의하나 구체적 실현계획이 마련된 곳은 없었으며, 면밀한 조사와 연구의 필요성을 언급하였다.

여섯째, 개발재원 동원과 사용에 있어 국가, 지역 및 국제 수준에서 투명성과 책무성 보장은 반드시 동반되어야 하는 요소이다.

투명성과 책무성은 모든 개발재원 마련에 있어 적법성과 효과성을 강화하는데 근간이 되며, 공여국과 협력국은 국가오너십을 확실히 하는 동시에 데이터 수집 향상과 모니터링 강화를 통해 일관성을 가진 상호 책무성을 획득하려는 노력이 필요하다. 민간재원 흐름의 경우, 현재 보고할 수 있는 체계가 부족하며 OECD DAC내에서도 이를 위해 많은 노력을 기울이고 있는 바, 보다 효과적이고 투명하게 보고될 수 있는 방안들이 마련되어야 한다.

개발금융기관들(이하 DFIs)은 그들의 투자활동(원인)이 개도국의 빈곤감소를 촉진할 뿐만

아니라 여성의 권리와 소외된 단체의 불평등을 감소시킨다(결과)는 인과관계를 설명하는데 있어 어려움을 겪고 있다. 국제금융공사(이하 IFC)의 경우, IFC의 빈곤 초점과 더 큰 빈곤 감소 효과성에 대한 2011년 세계은행 독립평가그룹(IEG) 평가 보고서에 의하면, IFC는 기관의 투자 목표를 빈곤 감소라고 명확하게 설정해 놓고 있지 않으며, 그들의 투자 프로젝트가 개도국 경제에 기여하면, 경제발전에 의해 빈곤 감소가 일어날 것이라고 설명하고 있으나 기본적으로 민간부문의 투자는 사회적 결과를 주된 목표로 설정하지 않고 측정이 어렵다는 성격을 가지고 있다. 몇몇 DFIs의 경우 주로 개도국의 개발을 목적으로 하는 기관으로서 본 기관 투자활동의 개발영향을 평가하고 측정하는 시스템을 발전시키고 있는 상태이지만, 이러한 노력에도 불구하고 현재 사용가능한 자료와 데이터를 가지고 실제 DFIs의 개발효과를 측정, 평가, 비교하기 어렵다는 문제를 안고 있다.

2. 우리나라의 대응방안

Post-2015체제의 개발재원 논의와 관련하여 KOICA의 주요 시사점을 다음과 같이 정리해보았다.

1) 전략 수립 단위

(1) 기존 전략 내 개발재원 내용 반영

올바른 전략은 재원을 생성, 유도, 가이드할 수 있으며, 상대적으로 생산적이지 않은 재원을 보다 생산적인 활용으로 이동시킬 수 있으며, 같은 양의 재원을 가지고 보다 많은 성과를 내는데 기여한다. 따라서 올바른 방향을 제시하는 전략은 개발재원 분야에 있어 매우 중요한 부분이다. 다만, KOICA 내에 SDGs 주류화 전략, K-CPS등과 같이 Post-2015 체제에서 협력국을 지원하는 다양한 층위의 전략들이 이미 마련된 상황에서 별도의 개발재원 전략을 수립하는 것은 전략을 기반으로 사업을 기획하는 실무자들에게 혼란을 야기할 수 있으며, 활용 측면에서도 효율적이지 않다고 판단된다. 따라서, 기존의 존재하는 전략 중 개발재원 관련 내용이 필요한 전략을 선별하고 '개발재원' 조달 및 운용에 대한 내용을 포함시키는 것이 효율

적일 것으로 생각된다.

구체적으로는 해당 협력국의 특성을 고려하여 어떠한 개발재원을 마련하는 것이 적합한지를 고민한 후 적합한 분야를 지원하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면, 국제공적재원이 개발재원의 대부분을 차지하는 최빈국의 경우 기초공공서비스 제공을 위해 ODA를 교육, 보건 사업 등에 ‘국제공적재원’을 직접 제공하는 방식이나, 조세수입 확보를 통한 협력국의 ‘국내공적재원’ 마련을 위한 ODA를 활용하는 방안등이 있을 것이다. 이와 같은 경우, ODA는 국내공적재원 마련을 위한 촉매제로 활용되었다고 볼 수 있을 것이다. 또한, 중소득국의 경우, ODA를 민간재원 동원을 위한 촉매제로 활용하는데 보다 중점을 두되, 국제민간재원 역시 유동자산보다 인프라, 녹색기술에 대한 투자로 이끌어내기 위한 노력에 기여하는 것이 SDGs 달성을 위해 보다 바람직하다고 생각한다.

(2) 협력국 특성에 따른 개발재원 포트폴리오 구성

재원흐름에 다른 국제공적재원을 디자인하는 역할도 달라야 한다. 각 소득별 국가에 따라 어떤 재원들을 어느 분야에 투자하는 것이 레버리징 효과가 클 것인가에 대한 고민이 필요하다. 국제개발협력 제2차 기본계획에 의하면, 지역별로 아시아 중심 지원 기조를 유지하되 아프리카의 지원 비중을 점진적으로 확대할 계획에 있으며, 소득그룹별로는 최빈국을 대상으로 무상원조 위주의 원조를 지원하겠다고 밝힌 바 있다. 또한, 분야별로는 경제인프라, 환경 분야 등에 대한 지원 확대를 통해 SDGs의 방향에 부합하게 배분하겠다고 했으며 개도국 소년·보건, 교육 분야, 농촌개발 분야도 중점 지원할 계획에 있다.

개발도상국 중에서도 최빈국, 내륙개도국, 소규모도서국에 대한 지원은 SDGs와 AAAAA에서도 수차례 강조된 적 있는 바 이들에 대한 중점 지원을 고려해야 한다. 현재 우리나라 중점협력국 총 24개 중 최빈국에 해당하는 국가는 11개국이며, 이 중 미얀마, 탄자니아, 세네갈이 중점협력국으로 새로 포함되었다. 전체 국가 중 내륙국은 10개국이며, 최빈국인 동시에 내륙국인 국가는 라오스, 네팔, 에티오피아, 르완다, 우간다이다.

〈표 9〉 우리나라 중점협력국의 소득별 분류

분류	국가명	지역	
		대륙	특징
고중소득국	아제르바이잔	중동CIS	내륙국
	콜롬비아	중남미	
	페루	중남미	
저중소득국	베트남	아시아	
	인도네시아	아시아	
	필리핀	아시아	
	몽골	아시아	내륙국
	스리랑카	아시아	
	파키스탄	아시아	
	가나	아프리카	
	우즈베키스탄	중동CIS	내륙국
	볼리비아	중남미	내륙국
	파라과이	중남미	내륙국
저소득국	해당사항 없음		
최빈국	캄보디아	아시아	
	방글라데시	아시아	
	라오스	아시아	내륙국
	네팔	아시아	내륙국
	미얀마(신규)	아시아	
	에티오피아	아프리카	내륙국
	모잠비크	아프리카	
	르완다	아프리카	내륙국
	우간다	아프리카	내륙국
	탄자니아(신규)	아프리카	
	세네갈(신규)	아프리카	

국가의 지속가능발전 전략을 실행하는 데 있어 지원적인 국제 환경과 함께 국가 주인의식과 리더십이 확보될 수 있도록 해야 하며, 보다 많은 양허적 국제공적재원이 특히 최빈국과

취약국을 대상으로 필요하다. 국제공적재원(IPF) 공급자들은 기본 사회적 협약(basic social compact)을 위한 재원 마련과 상응하는 장기적 약속을 해야 한다. 비-DAC 국제공적재원 공여자들은 그들의 활동의 커뮤니케이션과 보고를 향상해야 하며 파이낸싱 타겟을 고려해야 한다. 양허성 IPF의 50%는 최빈국에게 가는 것을 보장해야 하며, 취약국을 배제해서는 안된다.

(3) OECD DAC의 ODA 현대화에 대한 대응 필요

ODA정의에 대한 논의는 각 국가별 ODA 실적에 직접적인 영향을 주게되므로 각 국별 이해관계에 따라 첨예한 논의를 보이고 있다. 앞서 살펴본바와 같이 회원국들은 각자의 이해관계에 따라 서로 다른 입장을 보이고 있다. 따라서 우리나라 또한 우리원조에 대한 영향을 면밀히 분석하여 대응전략을 수립해야 한다.

양허성차관의 측정방식 변경, TOSSD의 도입 및 개발금융기관이 제공하는 PSIs의 ODA 측정방식 변경 등은 향후 EDCF의 규모를 보고하는데 영향을 미칠 것이며, 이는 우리나라 원조의 무상:유상 비율에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 박수영, 조한슬(2015)연구에 의하면, 변경된 측정방식을 적용할 경우 우리나라 양허성 차관의 높은 양허성 비율로 인해 인정 금액은 장기적인 관점에서 증가할 것으로 보인다. 그러나, 우리나라는 유상원조 비율은 이미 다른 공여국에 비해 높다는 점을 감안하여 유상원조의 비율을 높였을 때 보다 많은 원조금액을 인정받을 수 있다는 협소한 논리를 넘어 우리나라 원조의 질적 향상과 효과성을 고려했을 때 어떠한 포트폴리오를 가져가야 할 것인지에 대해 고민이 필요할 것으로 보인다. 뿐만 아니라, OECD DAC의 TOSSD 범위 확정논의를 지속적인 확인함으로써 TOSSD가 도입되면서 기존에 ODA로 보고되지 않던 재원 중 개발재원으로 인정될 수 있는 것들이 무엇인지에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다. 이를 위해서는 ODA의 측정 및 통계보고에 대한 지속적인 연구가 필요할 것으로 보이며, 장기적인 관점에서도 OECD DAC 논의 안에서 연구에 기반하여 적극적으로 의견을 개진하고 이끌어감으로써 공여국으로써 우리나라의 위상을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

ODA의 정의가 재정립되는 시점에서 다양한 민간재원과 금융수단이 ODA와 결합하여 효율적이고 효과적인 재원활용을 도모하는 것에 대한 관심이 커지고 있다. 하지만 ODA의 정체성과 완결성을 잃지 않기 위해 명확한 기준을 유지할 필요가 있음을 인식하고 지나친 상업적

성격의 재원에 대한 경계 또한 필요하다. 균형 있는 민간재원과 ODA의 활용을 통하여 사회적, 경제적, 환경적으로 보다 발전된 전략 및 수단으로 수원국을 지원할 수 있는 사업방안을 모색해야 할 것이다.

2) 사업 기획 단위

(1) 혁신적 개발재원 메커니즘을 도입한 사업모델 수립

과거에 사업을 기획하고 수행할 때는 어떤 channel of delivery (직접수행, 다자기구, NGO사업, 예산지원)을 논의하거나, 어떤 modality를 활용할 것인지 (project인지, 전문가파견인지)에 대한 합의를 내었다면 이제는 한 단계 나아가 프로그램을 위한 파이낸싱 구조를 그리고 그 안에서 참여할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 즉, 하나의 개발목표를 달성하기 위해 어떠한 금융수단과 결합하여 재원을 마련할 것인지 혹은 어떠한 수단을 채택할 것인지에 대한 고민이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

현재, 증여(grant)라는 수단만을 활용하여 사업을 수행하는 기관으로써 민간재원을 동원하기 위해서 최적의 개발재원마련 성과와 개발성과를 낼 수 있는 혁신적 메커니즘을 활용한 사업 모델을 구축해야 한다. 이는 최근 개발재원 분야에서 활발히 논의되고 있는 임팩트투자 모델, 혼합재원 조달방식의 참여 방식에서 출발해 볼 수 있다. 임팩트 투자의 경우 우리는 증여(grant)로써 중개기관에 위탁을 하고 그 기관에서 재원을 운용한다. 하나의 사업에 대한 하나의 증여로 잡히지만, 다른 프로젝트 사업 대비 대출한 재원이 상환과 재대출의 과정을 거치면서 개발의 영향은 커질 수 있음을 알아야 한다. 혼합(Blended Finance)메커니즘에서는 증여가 참여할 수 있는 단계에 참여함으로써 최대한의 민간재원을 이끌어내는데 기여할 수 있다. 다만, 참여 이후의 어떻게 모니터링하고 성과 관리할 수 있을지가 중요하다.

위와 같은 다양한 혁신적 개발재원 모델을 분석함으로써 KOICA에 적합한 모델을 구축할 필요가 있으며, 이는 다음 후속연구로서 진행해 볼 주제가 될 수 있겠다. 만약 KOICA가 신개념 개발재원을 접목한 사업을 추진한다면 충분한 사례분석과 조사를 통한 전략을 세우는 것 뿐 아니라, 새로운 사업 추진 관련 위험성에 대한 대비책이 필요할 것이다.

파트너에 있어서는, 우리나라의 국민연금과 금융투자기관 중 적합한 파트너를 발굴하여 이러한 사업에 참여할 수 있을 것으로 보여진다. 다만, 기존의 금융기관 간의 네트워크는 KOICA보다는 수출입은행을 중심으로 이루어진 바, 수출입은행과 어떻게 협업을 모색할 것인가에 대한 고민이 선행될 필요가 있다.

(2) 포용적 파트너십 구축을 통한 개발자원 조달

개발협력의 이해관계자가 다양해지는 현실 상황에서 남남협력, 삼각협력, 민간협력 파트너십 등을 통한 개발자원 마련과 지식 및 경험 공유는 기존의 원조패러다임을 넘어 혁신적인 개발자원을 창출하는 데 있어 필수적이다. 그러나 개발자원 마련을 위한 포용적파트너십을 구축하기에 앞서 고려해야 할 몇 가지 사항이 있다. 첫째, 공적자원을 촉매제로 활용하여 얼마만큼의 추가적 자원 동원 효과가 있는지, 둘째, 동원된 자원이 지속가능발전목표 달성에 정확하게 기여하고 있는지, 셋째, 각각의 이해관계자의 핵심 역량이 어떻게 해당 사업에 기여할 수 있는지, 넷째, 파트너들 간의 위험관리를 통해 효과적으로 위험을 분산하는 지 등이다.

특히, 민간부문과의 파트너십을 통한 개발자원 마련에 있어서는 공적자원의 투입으로 인한 시장 왜곡, 과도한 민간자원의 투자로 인한 채무위험의 증가 등이 발생하지는 않는지에 대해 함께 고려되어야 한다.

3) 성과 관리 및 평가 단위

ODA의 현대화 논의의 핵심은 결국 최근 동향을 반영하여 변경한 ODA 측정방식을 통해 공여국의 노력을 최대한 ODA로 인정받는 데 있다. 이를 위해서는 개발자원 마련을 위한 공여국의 노력을 입증하는 작업이 중요하다고 볼 수 있다. 이제까지 사업 성과관리의 큰 틀에 있어 자원의 규모는 이미 정해진 상태에서 기획된 사업의 개발성과를 입증하는데 중점이 맞춰왔으며 자원 투입 대비 사업성과에 대해서는 강조되지 않아왔다. 반면, DFID나 AusAID에서는 Value for Money라는 프레임워크를 통해 자원 투입 대비 성과에 대해서는 예전부터 논의해온 바 있으나 KOICA는 상대적으로 해당 분야에 대한 노력은 부족했던 것이 사실이다. 그러나, 향후에는 한정된 ODA자원을 가지고 개발성과 입증뿐만 아니라, 개발자원 마련 노력에 대한 성과와 효율적 개발자원의 활용에 대한 성과에 대해서도 강조가 될 것이라고 판단된다.

ODA가 개발재원 마련을 위한 촉매제로서의 역할이 강조되는 시점에서 직접 지원뿐만 아니라 간접지원으로 인한 재원마련효과에 대해서도 어떻게 성과를 측정할 것인가에 대한 연구가 필요하다. 따라서, KOICA가 개발재원 동원을 위해 노력한 성과에 대해서 입증할 수 있는 틀을 마련하여 반영하는 것이 필요하다고 생각된다.

먼저, KOICA가 공공행정분야로 지원하는 개도국의 조세행정 현대화 사업에 있어 해당 사업의 최종 영향(impact)은 이를 통한 조세수입의 증대일 것이다. 아프리카조세행정에 대한 1달러 지원은 6달러 수익의 레버리지를 가져온다고 한다. 과거에는 조세수입이 증가한 정도에 대해서는 양적으로 그 성과를 입증하기보다 예상가능한 영향 정도로 볼 수 있었다면, 개발재원 마련의 노력에 대해 강조되는 최근 상황에서는 가능한 많은 증거를 통해 조세수입 증대에 있어 어느 정도의 기여를 했는지, 즉, 국내공적재원 마련의 성과를 입증해야 할 필요성이 생기고 있는 것이다. 이는 과거 진행된 탄자니아 조세청 관세행정 현대화사업, 네팔 관세행정 현대화 사업의 평가 결과를 토대로 향후 유사 사업을 진행 시, 개발재원 동원 노력에 대한 성과를 측정할 수 있는 프레임워크를 기획하고 포함함으로써 최대한 사업의 성과를 나타낼 수 있는 노력을 기울여야 한다.

3. 마무리

본 연구보고서는 Post-2015체제에서 논의되고 있는 개발재원 관련 글로벌 담론, 개념, 수단, 메커니즘 및 이해관계자들을 다양하게 살펴보았다. 국제사회에서 역시 개발을 위한 재원 조달에 대한 관심이 최근 높아지고 있지만, 국내 개발협력분야에서 개발재원과 관련된 논의들은 이제 막 시작단계에 있는 것으로 보인다. 이번 연구가 Post-2015 개발의제와 지속가능발전목표 패러다임 하에 개발재원에 대한 논의되고 있는 내용들을 맵핑하는 차원에서 기획되었다면, 이번 연구를 시작으로 향후 개발재원 조달을 위한 수단과 메커니즘에 대한 심층적인 조사 분석을 통해 사업을 기획하고 실행하는 차원에서의 함의를 제공할 수 있는 연구가 지속되기를 바란다.

〈부록〉 재원과 정책 모니터링 및 책무성 프레임워크

재원/정책 프레임워크 주요 요소	세부 요소	포함 사유	주요 행위자	책무성 지표 (예시)
국내 공적 재원 및 정책 Domestic public finance and policies				
국내 조세 징수 시스템	제도 역량 개발; 조세 기반 확대; 면제 축소; 투자 인센티브의 '스마트' 활용	세수 증대 및 조세 기반 확대를 위한 강력한 기초 제공 (비공식 부문 포함)	조세 당국, 재정부처; 조세 및 배분 정책에 대한 사회적 합의	조세당국 역량, 조세 기반 규모, 조세 노력, 최소 tax-GDP 비율
공공 재정 관리	PFM 기준 활용; 중기 지출 계획	재원의 효율적 할당 및 사용 증대	재정부와 같은 정부부처	예산절차 벤치마크, 명확히 합의된 계약 기준 (예. publish as you pay)
정부 조달	지속가능발전 자원 원칙을 장려하는 조달 기준	조달 투명성 및 책무성 증대는 민간부문을 장려하고 영향을 향상시킴 (예. 녹색인프라금융)	정부 조달 기관	조달 및 e-입찰 기준을 준수하는 정부조달기관
채무 지속가능성 및 부채 재구조화	부채 지속가능성의 새로운 방법 기획 및 포함	많은 국가 그룹에서 보여준 채무 증가 확인	정부, 공여 국제 개발 파트너 및 채무 출처 자금	국제 수준, 부채 지속가능성 분석
국내 민간 재원 및 정책 Domestic private finance and policies				
금융 분야 개발	분야 투명성 및 감독; 주식 및 채권 시장; 특별 펀드	활기차고 안정된 금융 분야가 수익성있고 필요한 목적에 자금을 할당할 수 있게 하기 위함	규제기관, 중앙은행, 개발은행, 기관투자자	민간부문 신용(최소 30-50%), 주식시장 자본화, 금융포용으로 은행계좌없는 사람 2.5억 명 감소, 더 나은 신용감독, 부실대출
금융 분야 내 경쟁 및 혁신 독려	금융 분야 대상 경쟁 정책 적용	비경쟁 관행 제거 및 시장 접근성 향상	규제기관, 은행, 경쟁 당국	이자율 스프레드 벤치마크 (중앙은행 기준금리와 상업은행 대출 금리 간), 소득 대비 은행비용 비율, 개발대상국 평균 자산 대비 간접비 비율
비즈니스 환경	규제 환경, 기술, 인프라, 기업 거버넌스	효율적 수직 및 수평과 함께 매력적인 기업환경 제공하기 위함	분야별 부처, 준자발적 공공기관, 민간부문, 경쟁 당국	공공-민간 정책대화 지표, 선택된 기업운용 지표

재원/정책 프레임워크 주요 요소	세부 요소	포함 사유	주요 행위자	책무성 지표 (예시)
국제 민간 재원 및 정책 International private finance and policies				
국제 조세 수칙	가격이전 및 불합치에 관한 투명성 국가별 보고	어떤 수익 수준이 국가 내 세금징수가능인지 확인하는데 어려움	정부, 민간기업, 조세 및 무역당국	적합한 조세계약 수, 납부를 보고하는 민간기업 수, 불법흐름 측정
국제 무역 수칙	DFQF의 최빈국 실행 및 service preference를 소개하는 모든 G20국가, 무역촉진 합의 실행 및 모든 무역 왜곡 보 조금을 감소하는 모든 국가	현재 무역 실태와 관련된 자유화 확인하기 위함	정부, G20	무역물류인덱스, 무역예곡보조금, 환화에 의한 최빈국/저소득국으로부터의 G20 수입 비중
국제 금융 수칙 및 네트워크	글로벌금융규제 채택 및 안정성 및 지속가능발전 재원에 관한 금융 및 비금융행위자 네트워크 촉진	공공 및 민간 행위자간의 논의된 보다 안정된 금융 환경 창조하기 위함	G20, 선진국, 금융기관	비젤3 실행, 지속가능발전금융네트워크 금융기관 수
초국적기업을 위한 수칙	초국적기업과 그들 기여 규제를 위한 정부 능력 향상	공평한 경쟁의 장과 경제력의 균형 배분 창조	정부, 투자기관, 초국적기업	새로운 기준 준수 기업 수
기관투자자에 의한 국제투자 향상	개도국 내 장기자산에 투자하는 기관투자자 및 국부펀드	기관투자 증대 및 개도국의 외국인투자자 다루는 것 지원	국부펀드, 정부, 기관투자자	빈곤국 내 국부펀드 투자 수준
송금 이전	이전 기준을 수립, 은행 및 송금서비스에 의한 보고시스템 수립	공식 은행을 통한 송금 및 흐름 증대와 안전 및 모니터링 향상	금융 중개자	송금비용, 공식뱅크시스템을 통한 송금규모
탄소배출 감소에 관한 합의	UNFCCC 원조 하, 배출감소를 위한 구속된 감소 합의	지속가능발전에 도움이 되는 공공 및 민간 부문의 합동행위를 촉진하는 투명한 프레임워크 중진	정부, 민간부문, 시민사회	CO2 배출 수준, 탄소 가격, 장려된 기후재원

재원/정책 프레임워크 주요 요소	세부 요소	포함 사유	주요 행위자	책무성 지표 (예시)
국제 공공 재원 및 정책 International public finance and policies				
ODA를 대상으로 하는 최빈국 및 최약국	차별화 정책	최빈국에 거버넌스, 인프라 및 인적자본을 위해 ODA 사용하기 위함	정부, 국제개발파트너	원조통계 - 저소득국, 최빈국 및 최약국 ODA 비중 유지 및 증대
중소소득국에 촉매 목적의 ODA 활용 강화	ODA를 변형적 방법으로 활용하여 다른 개발재원의 개발을 강화	ODA사용의 최적화를 위해	정부, 국제개발파트너	원조통계 및 영향평가
국제 금융 통계	통계 확장; 공식적으로 지원된 증여 및 GPG 범주 소개	국제공적재원의 서로 다른 공급자를 장려하기 위함	국제개발파트너	국제재원통계
남남협력의 가치 인식	남남협력의 다른 요소 정의 및 데이터 수집을 위한 시스템 수립	남남협력 역할에 관한 투명성을 증대하고 가치를 최대화하기 위함	남남협력 제공자, 협력국 정부	남남협력 기여에 대한 정의 수립 및 데이터 수집
개발금융기관 및 지역개발은행의 역할 변화 인식	개발금융기관 자원 수집, 추가성 향상 및 변형 조력자 우선순위	촉매제 역할 강화 및 투명성과 배당효율 향상을 위함	개발금융기관, 지역개발은행	지속가능발전재원 분야 내 개발금융기관 및 지역개발은행의 노출정도, 레버리지비율 (단기 및 장기, 직접 및 간접)
수출신용 인식 및 국제개발행위자로서의 기관 증진	개발 논의 내 수출촉진기관 포함	수출과 개발목적 간의 일관성 촉진	수출 신용 및 촉진 기관	개발 영향을 평가하고 그에 근거하여 의사결정하는 수출신용기관 사례 수

출처: ECDPM, 2014

참고문헌

〈국문자료〉

- 강대창. 2012. “이슬람 금융의 구조와 정책적 시사점: 수쿱을 중심으로.”
연구자료 12-02. 대외경제정책연구원.
- 구윤정. 2015. “OECD DAC의 ODA 재정의와 시사점.” EDCF 이슈페이퍼.
2015년 2월, Vol.4 No.1
- 금융감독용어사전. 2011. 금융감독원.
- 김종원. 2010. 『이슬람 금융의 힘.』 21세기 북스.
- 김지현 외. 2015. 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안. 한국국제협력단.
- 류승석. 2013. “국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA 주는 시사점”, 개발협력
정책과 이슈 9호. 한국국제협력단.
- 박수영, 조한슬. 2015. Post-2015 체제의 ODA 정의 현대화와
총공적개발지원 분석 연구. 한국국제협력단.
- 박수영, 오수현. 2015. “제3차 개발재원총회와 아디스아바바 행동계획의 함의 분석.” 개발과
이슈 제24호. 한국국제협력단.
- 박영호, 김영기, 장종문, 전해린. 2014. 해외 정책금융기관 활용을 통한 아프리카 건설.플랜트
시장진출 방안. 대외경제정책연구원.
- 변현수, 이시은. 2013. KfW와 DBJ의 비즈니스 모델 분석. 조사연구.
KDB산업은행.
- 수출입은행. 2013. JBIC의 해외투자금융제도 개요조사.
- 시사경제용어사전. 2011. 기획재정부.
- 오수현. 2015. “지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 민간파트너십과 재원메커니즘.” 국제
개발협력 2015 No.3. 한국국제협력단/
- 외교부. 2013. 공적개발원조(ODA)와 개발재원조달(FFD)관련 국제논의 연구
- OECD를 중심으로.

- 이권형, 손성현. 2012. 이슬람 프로젝트 파이낸스의 구조와 위험요인. 대외경제정책연구원.
- 이권형, 손성현, 박재은. 2014. 중동지역 산업 및 금융 환경의 변화와 한.중동 금융협력 방안. 대외경제정책연구원.
- 이은경. 2010. 미국 OPIC의 Franchise Loan. 국제기구News.
한국수출입은행.
- 임소진. 2015a. “국제사회의 개발재원 지형의 변화와 한국 개발협력에 대한 시사점.”
한국의 개발협력 2015 No.1. 대외경제협력기금 국제개발협력연구센터
- _____. 2015b. “ODA 현대화와 민간재원 I: 민간금융수단(PSI)과 개발금융기관(DFI).”
EDCF 이슈페이퍼. 2015년 8월. Vol.4 No.4
- _____. 2015c. “ODA 현대화와 민간재원 II: 민간금융수단(PSI)과 개발금융기관(DFI).”
EDCF 이슈페이퍼. 2015년 8월. Vol.4 No.5
- 정지원, 정지선. 2011. 국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제.
대외경제정책연구원.

〈영문자료〉

- AGF. 2010. ‘The Report by the UN Secretary-General’s High-level Advisory Group on Climate Change Financing.’
- EC. 2010. “Innovative Financing at a global level: Commission Staff Working Document”
- European Union. 2014. European Report on Development 2015: Combining finance and policies to implement a transformative post-2015 development agenda.
- _____. 2015. Financing for Development Post-2015: Improving the contribution of private finance. European Union.
- FMO. 2015. Annual Report 2014.
- Global Development Incubator. 2014. “Innovative Financing for Development.”

- IDB. 2014. Islamic Development Bank Annual Report 2013.
- JBIC. 2013. JBIC Profile.
- Mirabile, M., J. Benn and C. Sangar. 2013. "Guarantees for Development", OECD Development Co-operation Working Papers, No. 11, OECD Publishing.
- ODI. 2011. "Leveraging private investment: the role of public sector climate finance". Background note.
- OECD. 2008. "Is it ODA?." Factsheet 2008. OECD.
- _____. 2009. "Innovative Financing to Fund Development Progress and Prospects.", p3
- _____. 2014a. Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development, OECD Publishing.
- _____. 2014b. "Background paper: Including the cost of using private-sector instruments in ODA."
- _____. 2014c. "Targeting ODA towards countries in greatest need."
- OECD & WEF. 2015. "Blended Finance Vol 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders."
- Sandor, Elisabeth. 2011. "Mapping innovative finance for development mechanism," OECD Journal: General Papers, Vol.2010/1.
- The House of Commons. 2014. The Future of UK Development Co-operation: Phase 1: Development Finance. Eighth Report of Session 2013–14. The International Development Committee.
- Toyoya, Terri. 2015. ReDesigning Development Finance Blended Finance: The Road to Addis and Beyond. March 2015, World Economic Forum
- UN. 2012. "In Search of New Development Finance."
- _____. 2014. Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing.

UN-DESA. 2012. In Search of New Development Finance: World Economic and Social Survey 2012.

UNCTAD. 2014. World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An Action Plan.

World Bank. 2009. "Innovating Development Finance from Financing Source to Financial Solutions"

_____. 2013. Financing for Development Post-2015.

〈웹사이트〉

<http://www.leadinggroup.org/>

<http://www.rockefellerfoundation.org/>

<http://stats.oecd.org/>

<http://www.theguardian.com/global-development>

<http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/>

연구자료 연구개발 2015-19-192

Post-2015 체제의 개발자원 논의

발행	행	2015년 12월
발행인	인	김영목
발행처	처	한국국제협력단
편집인	인	연구개발팀
주소	소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전화	화	031)740-0114
팩스	스	031)740-0655
홈페이지	지	http://www.koica.go.kr
인쇄	쇄	다인스케치

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

ISBN 978-89-6469-339-1 93320

연구자료

연구개발 2015-19-192

ISBN 978-89-6469-339-1 93320



Post-2015체제의 개발자원 논의분석



KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655
<http://www.koica.go.kr>