



연구보고서 18-09



개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발재원 확대방안

정지원
정지선
이주영
유애라

개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발재원 확대방안

정지원 · 정지선 · 이주영 · 유애라

연구보고서 18-09

개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발자원 확대방안

인 쇄 2018 12월 24일
발 행 2018 12월 31일
발행인 이재영
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 (주)유성사(02-837-0700)

©2018 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-1708-6 94320
978-89-322-1072-8(세트)



서언

2015년 채택된 전 지구적 목표인 지속가능개발목표(SDGs) 달성을 위해서는 수조 달러에 달하는 개발재원이 필요합니다. 그러나 실질적으로 개도국에 유입되는 개발재원은 그에 미치지 못하며, 이러한 추세라면 2030년까지 SDGs를 달성하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없습니다. 글로벌 경기침체로 인해 선진 공여국들의 정부예산 제약이 심화되고 있어, 공적개발원조(ODA)와 같은 전통적 개발재원의 규모 확대는 쉽지 않을 것으로 예상됩니다. 이에 따라 국제사회는 개발재원의 공여주체로서 민간부문에 대해 거는 기대가 크며, 민간재원 유입을 촉진하는 마중물 역할로서 공적 개발재원에 대한 논의가 확대되고 있습니다.

이와 관련하여 OECD 개발원조위원회(DAC)는 SDGs 달성을 위해 투입되는 다양한 개발재원의 흐름을 좀 더 정확하게 측정하기 위해 '지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD: Total Official Support for Sustainable Development)' 수단을 도입하기로 하고 이에 대한 논의를 지속하고 있습니다. TOSSD는 개별 공여국 및 기관의 개발재원 동원 노력뿐만 아니라 SDGs 17번째 목표인 글로벌 파트너십의 이행상황을 점검하는 지표로 활용될 예정입니다. 특히, 민간재원을 동원하기 위하여 사용된 각국의 공적 개발재원에 대한 측정기준이 포함될 예정인바, 기존 ODA 중심의 통계 보고 방식에 큰 변화를 가져올 것으로 보입니다.

이러한 개발재원과 관련된 국제환경 변화 속에 우리나라 역시 ODA 예산 제약하에 개발협력 규모 확대를 위한 개발재원 유형의 다양화가 과제로 부상하고 있으며, 새로운 통계 보고 시스템인 TOSSD 체계에 대응할 필요성도 증가

하고 있습니다. 이에 따라 이 연구는 개발자원 확대를 위한 우리나라의 정책방안을 제시하기 위해 추진되었습니다. 이를 위해서 TOSSD에 대한 기본적인 개념 정리는 물론, 핵심 쟁점인 민간자원 유도를 위한 공적 개발재원의 기여 수준 측정 방식을 상세히 다루고 있습니다. 또한 개발재원에 관한 정책적 논의가 실제 개발재원의 유입에 어떻게 반영되고 있는지 통계를 근거로 분석하였습니다. ODA 이외의 공적 개발자원인 기타공적자금(OOF) 통계를 동시에 고려하여 공적 개발재원의 현황 및 공여 결정요인을 분석하였습니다. 세네갈과 필리핀에 대한 사례연구를 통해 기존의 공여국 중심의 논의를 넘어 수원국 관점에서 다양한 개발재원에 대한 인식 및 수요를 분석하고 수원국의 소득 및 발전 수준에 맞는 개발자원 확대 정책을 수립하는 데 필요한 시사점을 도출하고자 하였습니다.

본 보고서에서 제시한 연구결과 및 정책제안이 우리나라 개발자원 확대를 위한 정책 수립에 유용한 근거로 활용되기를 바랍니다. 뿐만 아니라 이 보고서의 연구결과가 공적 개발재원은 물론 민간자원을 포함한 다양한 개발자원들을 효과적이고 효율적으로 연계·활용할 수 있는 정책 수립에 기여하고, 우리나라가 국제사회의 논의에 적극 참여하여 관련 원칙 및 기준 마련에 이바지할 수 있게 되기를 기대합니다.

2018년 12월

원장 이재영



지속가능개발목표(SDGs) 달성을 위해 2030년까지 개도국은 연간 5~7조 달러에 달하는 재원이 필요한 것으로 추정된다. 그러나 현재 개도국으로 유입되는 개발재원은 연간 4,000억 달러에 불과한 상황으로, 개발재원 확대는 국제사회가 직면한 도전과제이다. ODA를 비롯한 공적 개발재원 규모가 확대되어야 하나, 글로벌 경기침체와 선진국 정부예산 제약 등으로 인하여 전망이 밝지 않다. 결국 개발재원 공여 주체로서 민간부문에 대한 기대는 지속적으로 고조될 것으로 보이며, 민간재원 유도를 위한 공여국 정부와 공적 개발재원의 역할이 요구되는 상황이다.

본 연구는 개발재원 확대에 관한 국제사회의 논의 분석, 공적 개발재원 흐름에 관한 통계 분석, 수원국의 대응 동향 분석을 통해 개발재원 확대를 위한 정책방안을 도출하는 것이 목적이다. 먼저 개발재원 측정과 새로운 원칙에 관한 논의 점검을 통해 쟁점을 정리하였다. 또한 공적 개발재원 흐름에 관한 통계를 바탕으로 재원 유형별 특징을 분석하고 유형별 공여 요인을 살펴봤다. 개발재원의 수혜자인 수원국의 개발재원 동원 이슈를 사례조사 대상국인 세네갈과 필리핀을 중심으로 파악했다. 구체적인 장별 내용은 다음과 같다.

제2장은 개발재원에 관한 국제사회의 논의와 주요 쟁점을 검토했다. 국제사회는 정부예산에 기초한 ODA만으로 SDGs를 달성하는 데 한계가 있음을 인식하고, 민간재원 유도를 위한 공적 개발재원의 효과적 활용에 대해 의견을 제기해왔다. 2015년 개발재원총회에서 채택된 아디스아바바 행동계획은 국내·국제, 민간·공공 행위자들의 참여를 촉구하였고, 2016년 OECD DAC 고위급회의는 개발재원을 효과적으로 측정하기 위한 ‘지속가능개발을 위한 총공적지원

(TOSSD)’ 도입을 결정하였다. TOSSD는 개발재원 동원 노력을 측정하는 새로운 척도로 활용될 예정이다. 본 연구는 국제 TOSSD 태스크포스 및 DAC 개발재원 통계작업반(WP-STAT)의 문헌과 현지조사 결과를 바탕으로 TOSSD의 도입 배경과 기본 개념, 측정과 관련된 기술적인 쟁점사항들을 정리하였다.

다음으로 민간재원 유도를 위한 공적 개발재원의 수단별 기여수준을 측정하는 방법과 쟁점사항을 정리하였다. TOSSD 논의에서는 개도국 내 투자촉진, 고용창출, 궁극적으로는 경제성장을 위한 민간재원의 중요성을 강조하고, 개도국으로의 민간재원 유입을 촉진하기 위한 공적 개발재원의 활용이 중요한 화두이다. 그러나 공여 수단별 기여수준을 측정하는 기준에 대해서는 DAC 회원국간 이견이 존재하는 상황으로 이에 대한 합의가 도출되어야만 TOSSD 체계가 본격적으로 개시될 수 있다. 한편, 공적 개발재원과 민간재원의 결합, 즉 혼합금융의 활용에 있어 개발효과성이 가장 중요하다. 상업적 이익을 추구하는 민간재원의 개발협력사업 참여에 대한 국제사회, 특히 개도국의 우려가 존재하는 만큼 이에 대한 기본적인 원칙이 마련되어야 한다. 본 연구에서는 DAC가 수립한 혼합금융원칙을 소개하고, 최근 개발금융 방식을 도입한 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

제3장에서는 DAC 회원국으로부터 개도국으로의 공적 개발재원 흐름을 살펴보았다. 여기서 공적 개발재원이란 DAC 통계분류상 ODA와 기타공적자금(OOF)을 의미한다. 제2장에서 설명한 새로운 개발재원 측정수단인 TOSSD 시스템이 본격적으로 도입되면 ODA와 OOF는 TOSSD의 주요 구성요소가 될 것이다. 이 연구에서는 ODA(증여·양허성 차관·출자)와 OOF 통계를 활용하

여 주요 공여국, 중점 지원분야, 수원국의 소득수준에 대한 유형별 특성을 파악하고, 공여 결정요인을 분석했다. 특히 OOF가 ODA 양허성 기준을 충족하지 못한, 상업적 고려가 포함된 재원이라는 점에서 ODA와 대비되는 특성을 도출하고자 하였다. 주요 결과는 다음과 같다.

OOF는 ODA에 비해 중소득국에 대한 지원 비중이 컸고, 저소득국에 대한 지원 비중은 ODA가 전체 총액의 약 31%를 제공하는 데 비해 OOF는 2%에 불과하다. 중점 지원분야에 있어서도 ODA와는 다른 특성을 보이는데, ODA의 1/3 이상이 사회인프라에 대한 지원인 데 반해, OOF의 경우 경제인프라에 대한 지원이 그러하며, 생산 관련 지원이 가장 큰 비중(39%)을 차지하는 것이 특징이다. 전체 DAC 회원국의 ODA 및 OOF 공여 결정요인 분석을 위해 국가 규모(인구 수), 소득수준(1인당 GDP), FDI, 시장 개방수준(평균 관세율), 비즈니스 환경(세계은행 Doing Business 지수)을 설명변수로 포함시켜 모형을 설정하고 회귀분석을 실시하였다. 고정효과 모형 추정 결과, 국가 규모가 작을수록, 평균 관세율이 낮을수록, 비즈니스 환경이 좋지 않을수록 ODA가 증가하는 것으로 나타났으며, 소득수준에 대한 추정계수는 통계적으로 유의하지 않았다. 한편 OOF 모형 추정 결과, 1인당 GDP가 높을수록 OOF가 증가하는 것으로 나타났으며, 소득수준이 통계적으로 유의한 유일한 변수이다. 본 연구는 이와 같은 결과가 도출된 원인 중 하나로 비양허적 성격인 OOF의 경우, 수원국 특성보다는 프로젝트의 수익성에 근거하여 공여결정이 이뤄지기 때문일 것으로 설명하고, OOF 공여 결정요인 분석을 위해서는 ODA 결정요인에 사용되는 설명변수보다는 FDI 결정요인 분석에 사용되는 설명변수를 포함시켜 모형을

설정하고 추정하는 것을 후속 과제로 제안하였다.

제4장에서는 개발재원에 관한 논의를 공여국이 아닌 수원국 관점에서 조망하고, 개별 국가의 국가개발전략에 따른 개발자원 활용 계획과 민간자원 활용 확대에 관한 수원국의 입장을 살펴보았다. 이 연구가 정한 사례조사 대상 국가는 우리나라 ODA 중점협력국인 필리핀과 세네갈이다. 각국에 대해 ODA 유형별 유입 동향과 더불어 OOF 사업 사례를 조사하였다. 민간자원 활용에 관한 각국의 정책과 입장을 문헌과 현지조사를 바탕으로 분석하였다. 이를 통해 개발자원 확대, 특히 민간자원 유도를 위한 공적 개발자원 유형 다양화와 ODA의 역할을 모색하는 데 초점을 두었다.

양국의 사례를 검토한 결과 국가별 발전 단계와 개발을 위한 제반 여건의 차이로 인해 개발자원 유입과 구성 변화의 양상은 차이가 있었으나, 전반적으로 전통적 개발자원인 ODA 규모 및 비중의 감소, 민간재원의 확대 추세는 동일하게 파악되었다. 민관협력파트너십(PPP) 정책을 활성화하려는 방향성이 확인되었으나, 성과를 확인하기 위한 데이터가 부재하고 모니터링 및 관리 역량이 부족한 것은 공통적인 과제로 제시되었다. 아울러 중국, 이슬람 금융 등 신흥 공여 주체의 역할이 중요하게 떠오르고 있으나, 이에 대한 통계 부재로 인한 투명성 문제는 수원국 입장에서도 우려하는 사항이었다. 민간재원을 비롯한 중국 등 비전통적인 공여 주체의 참여가 확대되면서 개발효과성과 상업적 이익 간 조화, 현지 정부 및 민간 역량 강화, 부채관리, 투명성 및 성과 관리, 위험관리 등에 관한 과제가 새롭게 대두되고 있으며, 이는 ODA가 본연의 역할을 할 수 있는 영역으로 판단된다.

우리 정부는 ODA를 2020년까지 GNI 대비 0.2%로 확대한다는 목표를 설정하였다. 특히 개발금융을 통해 민간재원을 동원하고 개발협력 규모를 확대한다는 정책방향을 수립한 상태이다. 2016년 EDCF법 및 시행령을 개정하여 개발금융 활용을 위한 법적 기반이 마련되어 있는 상태이나, ODA 이외의 다양한 금융수단을 활용한 개발사업 발굴은 활발하지 않다. 현재로서는 국제 논의에 적극 참여하며 기준 마련과 원칙 이행에 기여하고 우리나라 정책에 이를 반영하는 것을 개발재원 확대를 위한 기본 방향으로 볼 수 있다. 구체적인 정책방안은 다음과 같다.

첫째, 혼합금융 활용 역량을 강화해야 한다. 혼합금융은 공여국 및 공여기관, 수원국, 민간 등 다양한 이해관계자들이 참여하기 때문에 이를 조정할 수 있는 역량이 필요하다. 또한 다양한 금융수단을 적절히 활용하기 위해 기술적, 법적 전문성뿐만 아니라 장기간 습득된 노하우, 현지에서 구축한 네트워크 및 파트너십이 필요하다. 또한 활용수단이 적절한지 여부에 대한 평가능력이 필수적이다. 이를 위해 우리나라는 대규모 혼합금융 실행기관에 참여하여 국제적 가시성 제고 및 역량 강화, 파트너십 구축을 통해 일회성 기술협력에서 벗어나 수원국에 민간재원이 유입될 수 있는 투자환경을 만들어줄 수 있는 분야를 지속적으로 지원할 필요가 있다.

둘째, 소득그룹별 지원을 다원화할 필요가 있다. 개도국의 SDGs 이행을 지원하기 위해서는 ODA와 OOF, 민간재원을 연계하고 조합하여 개발성과를 극대화해야 한다. 단, 이를 실천하기 위해서는 국가별 경제발전 단계와 소득수준, 정부 및 민간 역량, 정치·경제·사회적 환경, 민간재원 활용에 대한 정부의

정책, 제도적 프레임워크 등 국가별로 다양하고 특수한 환경을 고려해야 한다. 국가별로 차별화된 적절한 공여 유형과 협력전략을 마련해야 한다. 예를 들면, 중소득국과는 ODA보다는 비양허적인 OOF를 활용하거나, 혼합금융 방식으로 개발협력사업을 추진하는 것이다. ODA는 개발재원으로서 국내재원이나 해외송금에 대한 의존도가 높은 중소득국의 상황을 고려하여 조세정책 및 제도 개혁, 조세행정에 대한 지원을 확대하고, 해외송금을 개발재원으로 활용할 수 있는 메커니즘을 구축하는 데 활용해야 한다. 한편 저소득국에 대해서는 기본적으로 ODA를 집중 제공하되, 향후 민간재원 유입에 대비하기 위한 수원국 정부의 민간재원 활용을 위한 인적·제도적 역량 강화를 지원할 필요가 있다.

셋째, 국별 역량 및 여건에 따른 개발재원 운용 다원화를 우리나라 중점협력국에 대한 지원전략인 국가협력전략(CPS)에 반영해야 한다. 현재 CPS는 사업 공동 실행 수준의 민관협력 관련 내용을 포함하고 있는데, 개발재원의 공여주체로서 민간부문과의 협력, 개발금융의 구체적인 활용 방식이 제시되어야 할 것이다. 이를 위해서는 국가별 개발수요 변화 및 재원 유입양상 변화에 대한 면밀한 분석을 통해 전통적 재원인 ODA 외에 비양허성 자금, 민간재원 등 다양한 수단을 어떻게 연계하여 활용할 수 있을지에 대한 분석이 우선되어야 한다. 2020년에 2기 CPS가 종료되므로, 3기 CPS 수립을 위해 곧 진행될 CPS 수정 보완 작업에서 ODA를 포함한 공적 개발재원 전반에 관한 내용을 다룰 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 개발재원으로서 민간재원 활용은 긍정적 측면과 함께 개도국이 우려할 만한 잠재적 위험요소를 내포하고 있다. 따라서 ODA 이외의 비양허적

공적 개발자원 또는 혼합금융 방식의 재원을 활용할 때 사전·사후적 위험관리 조치를 마련하는 것은 필수적이다. 민간재원이 포함되더라도 수원국의 개발목표와 부합해야 하며, 해당 사업의 개발효과성은 반드시 담보되어야 한다. 수원국 시스템 활용 및 지역사회 참여는 ODA 효과성을 위한 기본원칙으로 일반화되어 있다. 그러나 민간부문 또는 민간재원이 참여함으로써 기존 ODA에 적용되던 원칙들을 어떻게 조화롭게 운용할 것인지에 대한 논의는 아직 활성화되지 않았다. 현지 정부나 지역사회가 의사결정 과정에서 소외되지 않도록 지역의 수요와 의견 수렴을 위한 참여 메커니즘과 함께 지역주민의 이해관계 및 우선순위를 고려할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 중장기적으로는 사업실행과정의 모니터링 및 평가와 같이 개발효과성을 검토하기 위한 성과관리 체계가 필요하다.



차례

서언	3
국문요약	5
제1장 서론	21
제2장 국제사회의 개발자원 논의와 주요 쟁점	27
1. 지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD)	29
가. 논의 배경	30
나. 기본 개념	31
다. 주요 쟁점	39
2. 민간자원 동원	42
가. 민간자원의 의미	42
나. 민간자원 동원의 의의	43
다. 민간자원 동원금액 측정	45
3. 혼합금융의 활용	47
가. OECD DAC 혼합금융 원칙	47
나. 개발금융기관(DFI)과 혼합금융	50
다. 수원국 관점에서의 혼합금융 활용	54
제3장 DAC 회원국의 개발자원 공여 현황 및 특징	57
1. 개발자원 추이	58
2. 개발자원 유형별 특징	62

가. 주요 공여국	62
나. 주요 지원분야	68
다. 주요 지원 소득그룹	72
3. 개발재원 공여 결정요인	75
제4장 수원국 개발재원 현황: 필리핀·세네갈 사례조사	81
1. 필리핀	84
가. 필리핀 경제·사회 현황 및 국가개발전략	84
나. 개발재원 유입 동향	87
다. 민간재원 동원을 위한 필리핀 정부전략	94
2. 세네갈	100
가. 세네갈 경제·사회 현황 및 국가개발전략	100
나. 개발재원 유입 동향	105
다. 민간재원 동원을 위한 세네갈 정부전략	114
3. 소결	122
제5장 결론	127
1. 요약	128
2. 개발재원 확대를 위한 정책방안	131
가. 혼합금융 활용 역량 강화	132
나. 소득그룹별 지원 다원화	134
다. 국별협력전략에 개발재원 활용 전략 반영	136
라. 민간재원 활용에 따른 위험요소 고려	137
3. 연구의 한계	139

참고문헌 140

부록 147

1. 레버리징 수단으로 동원된 민간재원 측정방식 148

2. 혼합금융 사업 예시 152

3. 양자 원조기관 및 개발금융기구(DFIs) 혼합금융 규모 154

4. 이슬람 개발금융 155

Executive Summary 158



표 차례

표 2-1. ODA와 TOSSD 비교	34
표 2-2. 개도국 유입 자금을 추적하는 통계시스템 현황	37
표 2-3. OECD DAC 혼합금융 원칙	49
표 2-4. 주요 양자 원조기관 및 개발금융기구(DFIs) 혼합금융 규모	52
표 3-1. ODA 유형별 추이: 증여·양허성 차관·출자	61
표 3-2. DAC 회원국의 ODA 규모	63
표 3-3. DAC 회원국의 증여 규모	64
표 3-4. DAC 회원국의 양허성 차관 규모	65
표 3-5. DAC 회원국의 출자 규모	66
표 3-6. 개도국 출자 참여기관(2013년)	66
표 3-7. DAC 회원국의 OOF 규모	67
표 3-8. OOF 주요 공여기관(2015년)	68
표 3-9. ODA 및 OOF 상위 수원국	74
표 3-10. 실증분석에 포함된 변수와 출처	76
표 3-11. 실증분석 대상 국가 예시	77
표 3-12. 실증분석 변수들의 기초통계량	78
표 3-13. 공적 개발재원의 결정요인 실증분석 결과	79
표 4-1. 필리핀개발계획 2017~2022 3대 핵심 의제	86
표 4-2. 필리핀 공공투자계획 부처별 우선순위사업 수 및 자원계획	87
표 4-3. 필리핀에 유입되는 공공 및 민간 자원	89
표 4-4. 필리핀 유입 양자·다자 개발재원의 구성: 2014~16년	90
표 4-5. DAC 회원국의 대필리핀 자원 유형별 지원 추이	91
표 4-6. 대필리핀 상위 OOF 지원 국가 및 기관	93

표 4-7. 세네갈 도약계획 2014~2018 3대 핵심축	101
표 4-8. 세네갈에 유입되는 공공 및 민간 자원	106
표 4-9. 세네갈 유입 양자·다자 개발재원의 구성: 2014~16년	107
표 4-10. DAC 회원국의 대세네갈 지원형태별 원조 추이 변화	108
표 4-11. 대세네갈 상위 OOF 지원 국가 및 기관	110
표 4-12. 세네갈 경제도약계획 3대 전략축 자원투입계획	116
표 4-13. 세네갈 다카르-디암니아디오 유료고속도로 PPP 사업 건축비 구성	119



그림 차례

그림 2-1.	SDGs 시대의 개발재원 범주	29
그림 2-2.	TOSSD 프레임워크	32
그림 2-3.	OECD DAC의 TOSSD 구성요소별 추정치	33
그림 2-4.	ODA 증여상당액 방식의 통계 지침 적용 일정	39
그림 2-5.	촉매효과와 레버리지 효과 개념도	44
그림 2-6.	혼합금융 약정(퍼실리티) 개설 추이	53
그림 3-1.	개발재원 유형별 비중: 2012~16년 평균	58
그림 3-2.	대개도국 민간투자 추이: 1960~2016년	59
그림 3-3.	공적 개발재원 추이: 1960~2016년	60
그림 3-4.	ODA 분야별 비중	69
그림 3-5.	증여 분야별 비중	70
그림 3-6.	양허성 차관 분야별 비중	70
그림 3-7.	출자 분야별 비중	71
그림 3-8.	OOF 분야별 비중	72
그림 3-9.	소득그룹별 비중	73
그림 4-1.	세계경제포럼 글로벌 경쟁력지수: 필리핀 대 아시아 개도국	85
그림 4-2.	필리핀 국내외 자원 유입 현황	88
그림 4-3.	필리핀 해외유입 개발재원 구성: 2014~16년	89
그림 4-4.	필리핀에 유입되는 ODA 및 OOF 규모 추이	92
그림 4-5.	필리핀 PPP 사업 사례: 막탄세부국제공항 여객선터미널 건설	97
그림 4-6.	필리핀 정부 연도별 인프라 투자계획: 2017~22년	98

그림 4-7. 세네갈 GDP 성장률 변화: 2009~18년	102
그림 4-8. 주변국 대비 세네갈 인간개발지수 변화 추이 (1990~2017년)	103
그림 4-9. WEF 글로벌 경쟁력지수: 세네갈 대 사하라이남 아프리카 평균	104
그림 4-10. 세네갈의 개발자원 변화	105
그림 4-11. 세네갈의 해외유입 개발자원 구성: 2014~16년	107
그림 4-12. DAC 회원국의 대세네갈 형태별 지원 추이	109
그림 4-13. IsDB의 대세네갈 자원형태별 지원 현황: 2014~16년 평균	111
그림 4-14. 지원주체별 원조 규모	112
그림 4-15. 중국 차관 지원 규모 비교	112
그림 4-16. 세네갈 경제도약계획 개발자원조성 계획: 자원별 비중	115
그림 4-17. 세네갈 PPP 개발자원 활용 사례: 다카르-디암니아디오 유료고속도로 건설	118



글상자 차례

글상자 2-1. 수출신용과 TOSSD	35
글상자 2-2. ODA의 양허성 기준	36
글상자 3-1. 기타공적자금(OOF) 정의	60
글상자 4-1. 필리핀 PPP 센터	95
글상자 4-2. 중국의 세네갈 지원	113
글상자 4-3. 민간재원 동원에 관한 세네갈 이해관계자 면담 결과	121

제1장



서론



2015년 채택된 글로벌 차원의 목표인 지속가능개발목표(SDGs) 달성을 위해서 2030년까지 개도국은 연간 5조에서 7조 달러에 달하는 개발재원이 필요한 것으로 추정되었다. 현재 개도국으로 유입되는 이른바 개발재원의 규모는 연간 4,000억 달러에 불과한 수준이다. 그 구성을 살펴보면, 선진국 정부가 제공하는 ODA 등 공적 재원이 3분의 1을 차지하며, 나머지는 민간차원의 자금 흐름이다. SDGs 달성을 위해서 그리고 1960년대 이미 약속한 GNI 대비 0.7% 목표를 이행하기 위해 선진국의 ODA는 확대되어야 하나 점차 악화되는 정부예산 제약하에서 ODA 규모 증가 전망은 밝지 않다. 결국 개발재원 조달에 있어 민간부문에 거는 국제사회의 기대가 커질 수밖에 없으며, 민간재원 유입 확대를 위한 공적 재원의 역할에 대한 논의가 고조되고 있다.

민간 투자자 관점에서 개도국은 저성장 기조의 선진국 투자의 대안으로 인식되나, 투자 리스크 및 높은 거래비용으로 인해 개도국 진출은 활발하지 않은 상황이다. 이에 따라 민간투자를 유도하기 위한 다양한 금융수단 마련과 제도 정비가 시급하다는 것이 공통된 인식이며, 양허성 기준(증여율 25% 이상)에는 못 미치더라도 개도국 개발을 목표로 하며 민간재원 조달 효과를 낳는 ODA 이외의 공적 재원에 대한 관심이 확대되고 있다.

OECD 개발원조위원회(DAC)는 현재 유엔통계위원회와 함께 개발재원의 흐름을 측정하는 새로운 수단인 '지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD: Total Official Support for Sustainable Development)'에 대한 논의를 지속 중이다. 이는 SDGs 체제하에서 개별 공여국·기관의 개발재원 동원 노력을 측정하는 새로운 척도로 볼 수 있는데, 특히 SDGs 17번째 목표인 글로벌 파트너십의 이행상황을 점검하는 지표로 활용될 것이다. TOSSD는 정의상 ODA 뿐만 아니라 개발 촉진 및 글로벌 도전과제 지원 목적의 모든 공적 개발재원을 포함한다. 또한 민간재원을 동원하기 위해 사용된 다양한 공적 금융수단의 규모 역시 포함된다. 따라서 현재 DAC 통계 시스템하에서 공여국들이 ODA와 기타 공적자금(OOF)의 일부를 보고하는 관행에 큰 변화가 나타날 것이다.

선진 공여국들은 정부예산 제약하에서 다양한 개발 금융수단 및 제도를 개발, 민간재원을 유도하고 이를 개도국 협력사업에 활용하고 있다. ERD(2015)는 효과적인 개발재원 동원과 활용을 위한 정책의 역할을 검토하고, 공적 재원의 유형별 정책의 연계 방안을 제시하였다. OECD(2016a)는 민간부문과 협력하기 위해 필요한 정책 및 제도적 환경의 중요성을 강조하면서 DAC 회원국들의 민간부문 협력 현황을 조사 정리하였다. 타 공여국의 경험으로부터 다양한 사업모델과 성공 및 실패 사례가 존재하므로 이에 대한 사례 분석은 우리나라 환경에 적합한 개발재원 마련 방안 수립에 필수적이다. 정 혁(2013)은 개발협력 규모 확대를 위해 다양한 금융수단을 활용하는 개발금융 도입을 주장하면서 독일과 프랑스의 개발금융 운용 사례를 분석했다. 정지원 외(2014)는 TOSSD 지표 도입에 대한 본격적인 논의 이전의 ODA 정의 현대화 논의를 다루면서 독일과 프랑스의 민간재원 동원 사례를 분석하였다. 임소영(2017)은 공적 재원을 활용한 민간재원 동원 방식인 혼합금융에 초점을 맞춰 주요 공여국 사례분석을 실시하였다.

본 연구와 가장 관련성이 있는 선행연구를 소개하면 다음과 같다. 먼저 정 혁(2013)은 개발협력 규모 확대를 위해 정부재정에 의존하지 않는 개발금융 도입 필요성을 처음 제기하였다. 저자는 논문에서 개발금융을 ‘개발도상국의 개발을 목적으로 하는 모든 금융수단 및 금융서비스의 지원’으로 정의하고, 이와 같은 정의에 따라 개발금융은 ‘수단’이 아니라 개도국 발전이라는 ‘목적’에 따른 개념이라고 강조한다. 본 연구의 주요 대상인 ‘공적 개발재원’은 정 혁(2013)의 개발금융 정의에 기초한다고 볼 수 있다.

박복영·권 호(2017)는 SDGs 체제 출범과 함께 개발재원의 규모 확대와 수단의 다양화에 대한 요구가 증대되고 있으며, 원조 중심에서 개발협력으로 패러다임이 변함에 따라 공적 개발재원 자체의 효과보다는 민간재원을 동원하는 효과에 더욱 주목하게 된 것임을 설명하였다. 저자는 우리 정부 역시 이러한 국제적인 상황 변화 인식하에 △ 개발재원으로서 정부재정뿐만 아니라 시장재원

의 활용 △ 민간재원 동원을 위한 다양한 금융수단 활용 △ 개도국 민간부문 지원을 위한 개발금융기관 도입이 필요하다고 강조하면서 정부 및 관련 기관의 개발인식 제고와 이에 기반을 둔 다양한 금융협력 방식 개발을 위한 역량 강화를 과제로 제시하였다.

이 연구의 목적은 개발재원 확대에 관한 국제사회 논의 분석, 공적 개발재원 흐름에 관한 통계 분석, 수원국의 개발재원 현황 분석을 통해 개발재원 확대를 위한 정책방안을 제시하는 것으로 선행연구와 차별성은 다음과 같다. 첫째, 개발재원에 관한 공여국 주도의 정책적 논의(예를 들면, 민간재원 동원을 위한 공적 개발재원의 활용)가 실제 자금의 흐름에 반영되고 있는지 통계를 근거로 분석한다는 점이다. 그동안의 연구는 ODA 통계 위주로 선진국-개도국 간 자금 흐름 동향과 특징을 분석하였다. 이 연구에서는 ODA뿐만 아니라 OOF 통계를 동시에 고려, 새 지표인 TOSSD 정의에 근접한 분석을 시도한다. ODA 양허성 기준을 충족하지 못하는 OOF 흐름은 수원대상(예: 지원분야, 소득그룹)에 있어 ODA와는 상이한 특징을 나타낼 것으로 예상된다. 또한 DAC의 CRS 통계 데이터베이스를 사용하는 경우 주요 공여국에 대해서는 재원 유형별 프로젝트의 성격을 파악할 수 있다. 상당한 기간의 시계열 통계가 존재하므로 공여 결정 요인 실증분석이 가능하며, 이를 통해 ODA와 OOF의 결정요인에 차이가 있는지 분석하고자 한다.

개도국 관점에서 개발재원 현황 및 논의동향, 주요 현안을 분석하는 것은 이 연구가 가지는 두 번째 차별성이다. SDGs 달성의 중심에 있는 개도국이 개발재원의 수원국으로서 공여국 주도의 논의에 대한 입장과 대응방안이 분명 존재할 것으로 예상되나, 이를 간과한 것이 사실이다. 이 연구에서는 필리핀과 세네갈을 사례조사 대상국으로 선정하였다. 두 국가는 각각 중소득국과 저소득국으로서 해외로부터 유입되는 개발재원에 대한 인식과 수요가 다를 것으로 추측되며, 수원국의 소득수준에 따른 시사점이 도출될 수 있을 것으로 보인다. 이와 같은 이 연구의 차별성은 공여국 시각에서 벗어나 개발재원에 관한 보다 큰 그

립하에 우리나라의 정책방향을 수립하는 데 기여할 것으로 예상된다.

연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 국제사회의 개발재원 논의의 주요 쟁점을 살펴본다. 특히 TOSSD 관련 최신 논의에 대해 DAC 회의 문건 분석 및 현지 조사를 통해 쟁점을 정리한다. 3장에서는 DAC의 CRS 통계 데이터베이스를 사용하여 공적 개발재원 현황 및 특징을 파악하고 재원 유형별 공여 결정요인을 실증분석한다. 4장에서는 이 연구의 사례조사 대상국인 필리핀과 세네갈의 수원국 내 개발재원 현황과 주요 현안에 대해 문헌 조사 및 현지 출장 결과를 정리한다. 5장은 결론으로 앞 장의 분석결과로부터 우리나라 개발협력에 관한 정책적 시사점 및 제언을 제시한다.

제2장



국제사회의 개발자원 논의와 주요 쟁점

1. 지속가능개발을 위한 총공적지원
(TOSSD)
2. 민간자원 동원
3. 혼합금융의 활용



UNCTAD(2014)는 지속가능개발목표(SDGs) 달성을 위해 필요한 재원이 5조에서 7조 달러에 달하는 데 반해 개도국에서 필요로 하는 재원은 연간 2조 5,000억 달러가 부족하다고 밝혔다. 전통적인 개발재원인 선진국의 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 규모는 2016년 기준 1,426억 달러로 SDGs 달성을 ODA에 전적으로 의존하는 것은 현실적으로 불가능하다. 개발금융기관, OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 비회원국, 남남협력, 민간부문 등 잠재적 개발재원 제공 주체에 대한 관심이 고조되는 이유이다. 또한 기후변화 대응과 같은 글로벌 공공재 제공과 취약국에 대한 중장기적인 지원이 SDGs 달성과 맞물려 있다는 점에서 지속가능한 개발을 위한 자원 수요는 계속 늘어날 전망이다. 2015년 SDGs 의제가 채택된 이래 개발재원 확대 논의는 이렇게 시작되었다.¹⁾

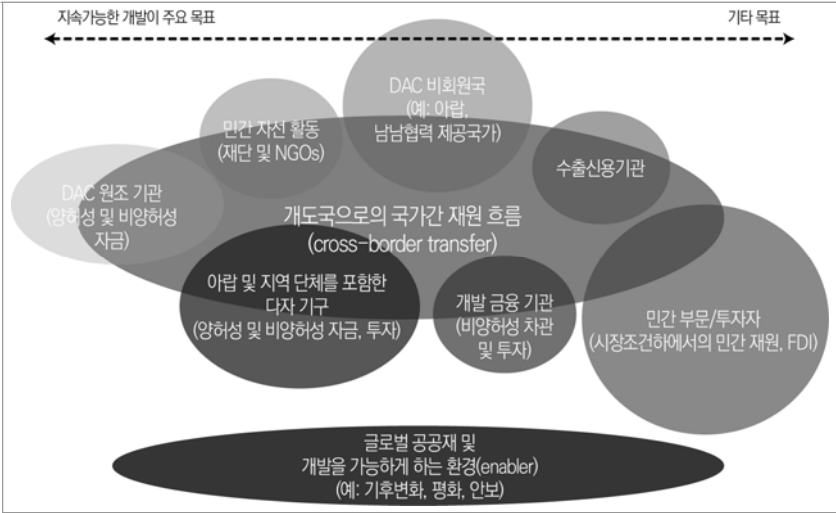
[그림 2-1]은 SDGs 체제하에서 개발재원의 범주를 나타낸 것이다. 개도국에 유입되는 국가간 자원 흐름뿐 아니라, 글로벌 공공재와 개발촉진 기제가 공존하고 있으며, 지원 주체도 전통적 공여국을 포함, 신흥 공여국·기관, 다자기구, 개발금융기관(DFI: development financial institution), 수출신용기관, 민간 자선단체 및 기업 등 다양하다. 특히 SDGs는 기존의 새천년개발목표(MDGs)가 담지 못한 불평등, 인권, 안보, 환경 등 개발을 가능하게 하는 다양한 이슈들을 포함하고 있다. 이에 따라 개발재원은 기후변화 대응, 생물다양성 보호, 평화와 안보, 공정한 글로벌 무역체제 등 그 범주를 확대하고 있다.

이 장에서는 개발재원에 관한 국제사회의 논의와 주요 쟁점을 검토할 것이다. [그림 2-1]에 나타난 것과 같이 개발재원의 범주가 넓고 지원주체가 다양함에 따라 자원 흐름의 측정이 주요 쟁점 중 하나로 부각하고 있다. 이 연구에서는 현재 DAC에서 논의 중인 새로운 측정수단, ‘지속가능개발을 위한 총공적 지원(TOSSD: Total Official Support for Sustainable Development)’을

1) World Bank-IMF Development Committee(2015).

소개하고 핵심 내용을 살펴본다. 또한 개발재원으로서는 민간재원의 중요성과 민간재원 유도를 위한 공적재원의 역할에 관한 여러 논의들을 정리한다.

그림 2-1. SDGs 시대의 개발자원 범주



자료: Steensen(2017) 참고.

1. 지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD)

SDGs 체제하에서 개발재원 동원 노력을 측정하는 새로운 척도로 활용될 TOSSD는 국가간 자원 흐름뿐만 아니라 개발을 가능하게 하는 환경과 글로벌 도전과제 지원 목적의 모든 공적재원을 포함한다. 또한 양허성과 관계없이 다양한 금융수단이 포함되며, 공적재원 또는 공공개입으로 조달된 민간재원의 금액도 보고될 전망이다. 본 절에서는 TOSSD의 논의 배경과 기본 개념, 주요 쟁점을 기술한다.

가. 논의 배경

DAC이 TOSSD를 논의하게 된 배경은 ODA 현대화 논의와 연계하여 보다 확장된 개념의 ‘개발을 위한 자원의 성격’을 강조하면서부터이다. DAC 회원국들은 정부예산으로 지원되는 ODA만으로는 개도국의 빈곤 문제를 해결하는 데 한계가 있음을 인식하고, 보다 적극적으로 민간의 참여를 활성화하기 위해 공적 자금을 활용해야 한다는 데 의견을 모았다. SDGs 달성을 위해 필요한 자원의 수요-공급 간 차액이 연간 2조 5,000억 달러에 달한다는 UNCTAD(2014)의 발표에 따라 ODA를 넘어선, 지속가능개발을 위한 총공적지원 규모를 파악하고 전략적으로 활용하는 것이 국제적으로 중요한 과제로 대두되었기 때문이다.

또한 2015년 제3차 개발재원총회에서 채택된 아디스아바바 행동계획(Addis Ababa Action Agenda)은 개발재원 확대 조성을 위한 민간재원의 중요성과 민간재원 유도를 위한 원조기관 및 개발금융기관의 위험완화 수단 제공의 중요성을 강조하였다. 아디스아바바 행동계획은 개발재원에 관한 몬테레이 컨센서스(2002)와 도하선언(2008)의 이행성과를 점검하고, SDGs 달성에 필요한 개발재원 조성계획을 주체 및 출처, 지원분야별로 도출했다는 데 의의가 있다. 특히 국제개발협력 환경 변화, 다양한 개발재원간 상호관계, 경제·사회·환경 등 SDGs 핵심분야의 상호시너지 효과, Post-2015 개발 프레임워크 등 새로이 대두하는 이슈를 고려하여 개발재원이 포함하는 다양한 금융활동 주체의 규모와 범주를 확장시켰다. 즉, 아디스아바바 행동계획은 납세자, 민간 투자자, 해외거주자 집단, 공여자, 민간자선단체 등 국내·국제, 민간·공공 행위자들의 역할과 책임을 규명하였다.²⁾

2016년 DAC 고위급회의(HLM: High Level Meeting)에서 회원국들은 개발재원 측정을 위한 TOSSD 도입의 필요성을 재확인하고, 무엇보다 투명하고

2) OECD(2018), p. 86.

포용적인 논의 절차가 바탕이 되어야 함을 강조하였다. 이에 따라 2017년 7월 DAC 회원국을 비롯하여 유엔통계위원회(UN Statistical Commission), 다자개발은행, 개도국 등 다양한 이해관계자들로 구성된 국제 TOSSD 태스크포스가 발족되었다.³⁾ 동 태스크포스는 그전까지 개발재원에 관한 전문가자문그룹(expert reference group)을 통해 개념화된 이슈들을 회원국 및 시민사회와 공유하고, 지속적인 논의를 통해 TOSSD의 정의와 기본 개념, 국가간 자원 흐름의 구성요소와 측정 원칙 등 통계보고지침(reporting instruction)을 마련하는 역할을 담당한다. 여기서 TOSSD 논의는 DAC으로부터 시작되었으나, 유엔 기구와 개도국이 태스크포스에 참여한다는 점을 주목할 필요가 있다. TOSSD는 DAC 회원국 위주의 ODA 통계 보고 시스템인 Creditor Reporting System(CRS)과 달리 전 세계적인 개발재원의 흐름을 파악할 수 있는 시스템으로 기능할 것으로 보인다.

TOSSD는 지속가능한 개발을 위한 재원을 추적하기 위한 일관되고, 비교 가능하며, 통일된 시스템을 제공하기 위해 고안되었다. TOSSD 데이터는 정부 및 기관의 전략적 계획 시 근거 자료로 사용될 것이며, 재원의 수요와 우선순위를 발굴하고 수급 현황을 점검하는 데 활용될 수 있다. 특히 SDG17 글로벌 파트너십 목표 및 기타 세부목표가 다루고 있는 개발자원 관련 목표들의 이행 현황을 점검하는 데에도 활용 가능하다. 이를 통해 개발 파트너간 협력과 시너지가 제고될 것이며, 개발재원의 질과 영향력에 관한 정책적 논의에 기여할 것으로 보인다.

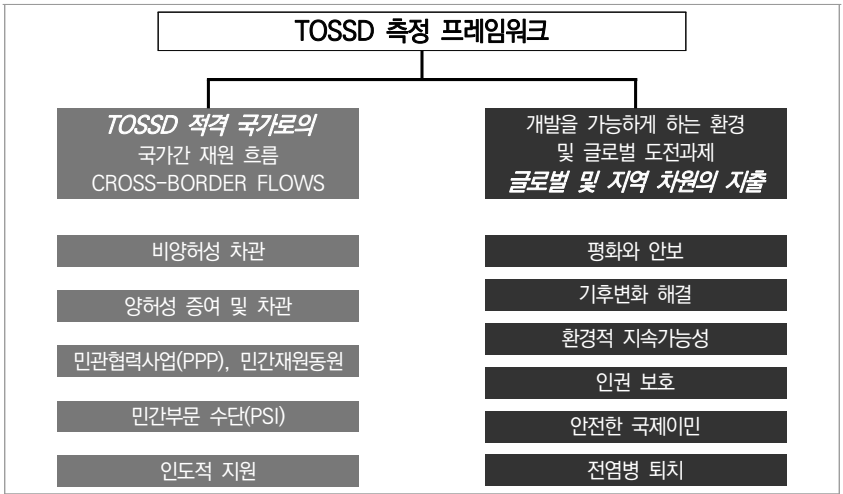
나. 기본 개념

TOSSD의 개념을 간략히 설명하면 [그림 2-2]와 같다. TOSSD는 크게 두

3) 개발을 위한 금융기관간 태스크포스(Inter-Agency Task Force on Financing for Development), 브라질(IPEA), 중국(CAITECH) 등이 참여.

축으로 나뉜다. 첫 번째 축은 공여국과 수원국 관점에서 측정한 국가간 (cross-border) 자원 흐름이다. ODA에 비해 더욱 다양한 주체와 금융수단을 포함한다. 즉, TOSSD에는 전통적인 개발자원인 ODA를 비롯하여 기존 DAC 시스템에서 기타공적자금(OOF: other official flow)으로 분류되던 자원(예: 비양허성 차관, 채무 구제수단, 지분투자), 민관협력사업(PPP: private public partnership) 및 민간자원 유도를 위해 사용된 금융수단이 포함된다. TOSSD를 보고 가능한 자원 공여 주체 역시 양자 공여국, 다자기구, 시민단체, 민간 자선단체 및 기업 등 다양하다. 두 번째 축은 글로벌 공공재와 개발 촉진기제를 다룬다. ODA가 빈곤 해소를 궁극적인 목표로 하는 자원이라면, TOSSD에 포함되는 자원은 그 목표가 기후변화 대응, 인권, 국제이주, 평화와 안보를 포괄할 수 있다.⁴⁾

그림 2-2. TOSSD 프레임워크

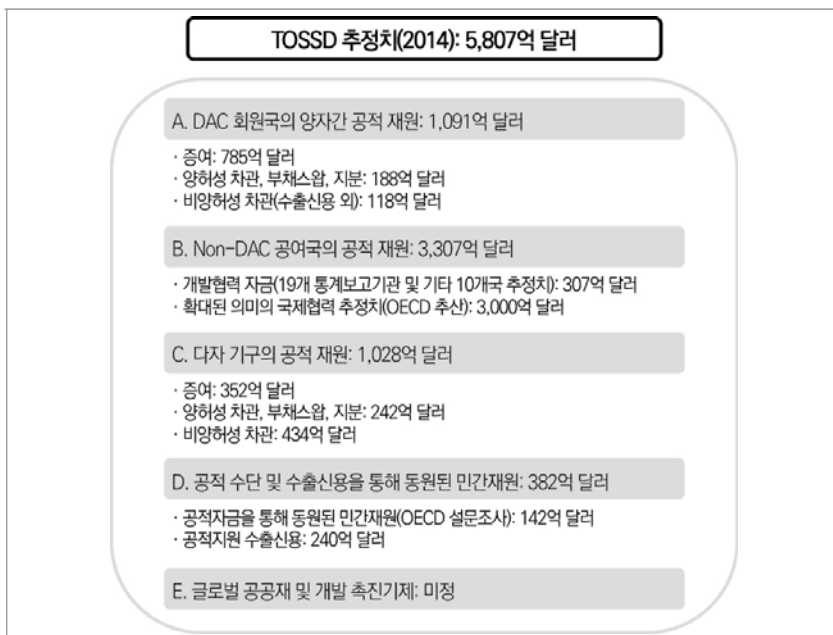


자료: OECD DAC(2017a), p. 9.

4) OECD(2016b).

OECD는 2017년 4월 TOSSD의 대략적인 규모를 5,807억 6,000만 달러로 추정한 바 있다.⁵⁾ 여기에는 두 번째 축에 해당하는 글로벌 공공재와 개발 촉진 기제의 규모가 파악되지 않았고, OECD의 자체적인 추정치 또는 설문조사 결과를 활용했기 때문에 정확한 TOSSD 규모를 나타내는 것은 아니다. 그러나 공식적으로 파악되는 DAC 회원국의 양자간 ODA에 비해 다섯 배 이상 큰 규모의 액수가 개발도상국에 지원되고 있다는 점을 고려하면, TOSSD의 개념과 논의의 사항에 보다 관심을 가져야 할 필요가 있을 것이다.

그림 2-3. OECD DAC의 TOSSD 구성요소별 추정치



자료: OECD DAC(2017a), pp. 9-10.

5) OECD DAC(2017a), pp. 9-10, 2014년 통계 기준.

TOSSD는 ODA를 포괄하는 개념으로 볼 수 있는데, 통계 보고의 관점에서 차이점을 좀 더 자세히 살펴보면, [표 2-1]과 같다. 우선 ODA의 보고주체는 DAC 회원국과 자발적으로 ODA 통계를 보고하는 기타 제공자에 국한되었다. 그러나 TOSSD 행위자는 개도국의 지속가능개발 의제와 관련된 자원 제공자 모두가 포함된다. 비록 이러한 정의가 아직은 추상적이고 측정기준이 모호하지만, 중요한 것은 기존의 ODA가 공여국 중심의 논의였다면, TOSSD는 수원국 중심의 논의라는 점이다. ODA 적격성 판단여부는 개도국의 경제개발과 복지 증진 목적에 부합해야 하고, 재원의 양허적 수준이 부합해야 인정된다. 이에 반해 TOSSD는 2030 개발의제의 지원여부가 적격성 기준으로 적용되며 특히 양허성 기준과 자원 공여 주체의 특성은 크게 고려하지 않는다. TOSSD는 더욱 광범위한 이슈와 개발목적성을 갖고 있는 것이다. 마지막으로 ODA는 DAC 회

표 2-1. ODA와 TOSSD 비교

구분	ODA	TOSSD
측정 목표	공여국의 노력 측정	지속가능개발 관련 자원규모 측정
적격성 측정기준	<ul style="list-style-type: none"> • 개도국의 경제개발과 복지 증진 목적 • 공적자원 • 양허성 	<ul style="list-style-type: none"> • 2030 개발의제의 지원에 근거한 적격성 기준 • 공적지원자원: 공적자원+공적지원을 통해 동원된 민간자원 • 양허성·비양허성
측정 단위	증여 등가액(grant equivalent)	현금 흐름
대상 국가	ODA 수원국 DAC 리스트	ODA 수원국 DAC 리스트 및 기타국가선정(opt-in basis)
주요 관심사	공여국	수원국
제공 주체	DAC 회원국과 자발적으로 ODA 통계를 보고하는 기타 제공자	수원국에 공적 재원을 제공하는 모든 주체
거버넌스 체제	DAC 주도	UN을 통한 국제사회 주도
지원 목표	DAC 회원국의 약정수준(0.7% ODA/GNI) 달성에 대한 책무성 강조	별도의 목표 달성수준을 정하지 않음

자료: Steensen(2017), p. 9 및 Benn *et al.*(2018) 참고하여 저자 작성.

원국이 도달해야 할 조성목표가 수립되어 있는 데 반해, TOSSD의 양적 목표는 정해지지 않았다. 이는 TOSSD에 관한 새로운 목표가 수립된다면, TOSSD가 공적재원의 민간재원 동원 노력을 핵심사항으로 고려하는 만큼 기존 목표인 ODA/GNI 0.7% 공약이 자칫 흐려질 수 있다는 우려에서 비롯된 것이다.⁶⁾

글상자 2-1. 수출신용과 TOSSD

기존 ODA 통계 보고 체계에서 자국기업의 해외시장 진출을 위해 사용되는 수출신용은 엄격히 배제되어 있었다. 그러나 최근 TOSSD 논의에서는 수출신용이 민간기업의 개도국 투자 리스크를 완화하는 데 사용되었다면(복합금융 또는 프로젝트 파이낸스에 포함되어), 수출신용으로 인한 개도국으로 민간재원 유입은 TOSSD 범위에 포함될 수 있다는 의견이 제기되었다. 또한 TOSSD가 개도국간 남남협력을 포괄하는 만큼 모든 수출신용을 배제할 수는 없다는 것이다. 하지만 현재 논의되고 있는 TOSSD 체계에 따라 프로젝트 수준의 수출신용 제공 내역을 제공하는 것은 보고 부담과 함께 기업 비밀 노출 위험성이 있다는 지적도 있다. TOSSD 태스크포스는 OECD Export Credit Group과 협의를 진행하고 현재 작성 중인 TOSSD 보고지침에 다음과 같이 포함되어 있는 수출신용 관련 항목을 보완하기 위한 작업을 계속 하고 있다.

“30. ... Officially-supported export credits extended in association with development finance or explicitly designed with sustainable development objectives may also be included in TOSSD cross-border resource flows pillar.”

자료: Benn and Sangare(2018); TOSSD Task Force(2018).

무엇보다 기존 ODA 통계가 재원 투입(input) 규모를 바탕으로 파악된 데 비해, TOSSD는 얼마나 투입되었는지가 아니라 무엇을 달성하였는지에 집중함으로써 성과(outcome)에 대한 증거 중심의 패러다임 전환을 가져올 것으로 기대된다.⁷⁾ 또한 앞서 기술한 바와 같이 TOSSD는 프로젝트 단계에서 벌어지는 다양한 금융협력을 효과적으로 파악할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다. 개도국에 유입되는 다양한 재원 출처와 금융수단들을 공적재원과 이를 통해 동

6) OECD(2016b), p. 10, p. 39. TOSSD 개요서(compendium)에 따르면, TOSSD가 ODA를 대체하는 개념이 아니며, OECD DAC 회원국의 국제개발 커뮤니티에 대한 책무성을 나타내는 초석으로서 ODA가 그 역할을 할 것임을 명시하고 있다.

7) OECD DAC(2017b), p. 4.

차관의 양허성 수준(concessional level)은 총 상환기간, 거치기간, 이자율에 의해 결정되며, 이들은 증여율(grant element) 계산 시 활용되어 원조가 개도국에 어느 정도 유리하게 지원되는 지 나타낸다. DAC(1969)에서는 10%의 할인율을 기준으로 증여율이 25% 이상인 경우에만 해당 차관을 ODA로 간주하고, 이 기준을 충족하지 못한 경우 기타공적자금(OOF)으로 구분해왔다.⁸⁾ 무 상원조(증여)의 경우 100% 증여율을 갖는다.

그러나 최근 전 세계적으로 저금리 기조가 지속됨에 따라 할인율 10%가 과도하다는 의견이 제기되었으며, 이에 따라 최근 개정된 DAC CRS 통계보고지침에 따르면 수원국의 소득수준별 상이한 할인율과 증여율을 적용한다. 아래 표에는 소득수준별로 적용되는 할인율과 ODA로 인정되기 위한 최소 양허성 수준을 제시하였다.

최빈국(LDC) 및 기타 저소득국(LICs)에는 9%의 할인율을 적용하여 양허성 수준이 45%를 만족해야 ODA로 인정된다. 하위 중소득국(LMICs)의 경우 7%의 할인율에 15%의 양허성 수준이 적용되며, 상위 중소득국(UMICs)과 기타 다자기구는 6%의 할인율에 10% 기준이 적용된다. 다자 개발은행에는 5%의 할인율과 10%의 양허성 수준이 적용된다.

〈소득수준별 증여상당액(grant element) 계산 기준〉

구분	최빈국(LDCs) 및 기타 저소득국(LICs)	하위 중소득국(LMICs)	상위 중소득국(UMICs) 및 다자기구 (글로벌 기구 및 다자개발은행 제외)	글로벌 기구 및 다자개발은행
기본 이자율 (IMF flat rate 2014)	5%	5%	5%	5%
위험조정 요인 (Risk adjustment factor)	4%	2%	1%	0%
증여등가액 계산에 활용될 할인율 (Discount rate)	9%	7%	6%	5%
ODA 적격 최소 증여율 (Minimum grant element)	45%	15%	10%	10%

자료: 정지원 외(2014), p. 58; OECD DAC WP-STAT(2018c), pp. 19-20.

8) OECD DAC(1969).

원된 민간재원의 형태로 구분하여 파악할 수 있을 것으로 보인다. TOSSD는 SDGs 달성을 위해 필요로 하는 재원을 동원하고, 개별 프로젝트뿐만 아니라 분야 및 국가 차원의 투자 흐름을 효과적으로 파악하며, 개발자원 투입과 관련 된 위험을 보다 깊이 이해하는 데도 도움이 될 것이다.

TOSSD 도입으로 인해 가장 크게 기대되는 바는 개발재원에 관해 국제적으로 합의된 기준을 바탕으로 통합 시스템이 마련된다는 점이다. 앞에서 언급한 것과 같이 OECD DAC가 제공하는 통계는 회원국 및 다자기구와 일부 자발적으로 통계를 보고하는 기관으로부터 수집되었다. DAC는 OOF에 관한 통계 역시 수집하지만, DAC 통계지침에 제시되어 있는 OOF에 대한 정의가 모호하여 현재 발표되는 OOF 통계는 ODA 통계에 비해 DAC 회원국 전반의 경향을 설명하는 데는 미흡하다.⁹⁾ [표 2-2]는 개도국 유입 자금을 추적하는 통계시스템 현황을 나타낸 것이다. 현재는 다양한 기관에서 기관 고유의 목적에 따라 개도국으로 유입되는 자금을 추적하고 있어 통합적인 개발재원의 흐름을 파악하기 위해서는 새로운 시스템 도입이 필수적이다.

표 2-2. 개도국 유입 자금을 추적하는 통계시스템 현황

양자시스템	다자시스템	자본시장	민간부문
DTI, NBSC, Forfas, WB, AFRODAD, MINHAP, CBHa	WB-GDF, WB-WDI WB, OECD UNCTAD	RGGI, IIF, Shenzhen, CCFX, EuroStoxx	LAMP-LA, LBD-USA, AidData, Bankscope, AB-Nigeria, B-Albania, PEREP, EVCA, Fcenter, ENAHO-Peru, Survey-Ghana, ENADID-Survey, B-Ghana, TheGfund, fcaids, VanDijk, UNCTAD, OECD, WB, WB-GDF, WB-WDI, IMF, IMF-BoPS, DEG, TSX, HRAdvanced, PI Navig, Survey-Salvador,
Servey-Argentin	IMF, IMF-BoPS	NZEUR, SZSE	
CME, CBBrazil, AFD, DIPP, GHSI, CDC, USTreasury, JICA, TRALAC, SE, DPSA, OCSPM, CADFUND,	AfDB, UNDP COMTRADE EBRD, UNFCCC, UN GEF, ECOSOC WTO, SEGIB	Lundberg, Dealogics ECX, IATA EMIS, Bloomberg PRS, SSE FIA, Thomson	

9) Griffith(2016), p. 6.

표 2-2. 계속

양자시스템	다자시스템	자본시장	민간부문
WIIW, ChillaFIC,	AfDB, EIB	BEA_IRSA	VentureOne,
JETRO, MFA, AMP,	UNEP, UNODC	Lexis-Nexis	BC_Salvador,
GTAP7 Data Base,	WB-ADI, UNICEF,	Bluenext,	CSRRegister, LRD_USA,
EDFI, INE-ENIA,	IAIGC	Nordpool	ENIGH-Mexico, NSI,
FONAFIFO, DIRCO	EU ETS	LSE	GAVI, NCCS, Tyndall,
IPEA, MEA, USAID	CABEL, BIS	CCX	FIB-Nigeria,
Datahub, JOI, MDICT,	NADB		KIHS-Survey,
Cbanks	ADB, SEUPB		CharityUK,
PWT, MOFCOM,	AsDB, GPF		ELMPS-Egypt,
ASEAN, Arab League,	UNPBF, BEA-IRSA		Kickstarter,
IBGE, MPPRIJ, MRE,	IDB-Intal, NIB		BRB-Burundi, Banker,
PDVSA, Asiapacific	IDB, ECLAC		Servey-Moldova
Turkstat, IndianMCI	BOAD, Edgar		MNES-Caribe, Shleifer,
OPIC, CBBrazil	WB-IFC, CAF		CSRNewswire,
CSYD, WBWDI,	WB-PPIAF		DB-Nigeria,
White House, FO-AR,	CIF, EADB		UBA-Nigeria, Oxfam,
CBB, AECID, CB	CFU, CDM		VentureSource,
Turkey, UKTI, MOFA,	CDB, IPCC		Banglade,
NYU-Wagner, BPS,	IsDB, ABEDA		i-Transfert-Fra,
CSDHK, AGCI	REN21, IFRC		FCMB-Nigeria,
NBSNigeria	Doha, OLADE		EVPA-EUROPA,
CBNicaragua, ARF,	OFID, WHO		GatesFound,
ONS, AMEXCID, BEA,	IEA		OB-Nigeria,
DFID, ABC, APC, GTI	Real Aid		VentureXpert
WTA, DSD, SE-Mexico,	AF		Fsearch,
Alfasol, CONAB, KFF,	CDM		WB-Remittances
MEA, Korea Eximbank,			UB-Nigeria,
UNAIDS			MMP-Mexico
CCIR, CIEChile, BOI,			Euronext, IntTaxRev,
AGFUND, MDIC			CEIC
			CompaniesH, SIPRI, ZB,
			Survey-Paragua,
			SOF-Phillippines,
			WRI-CAIT,
			FIES-Phillippine,
			Compuserve,
			Survey-Variou,
			NVCA-USA,
			Banks-Islam, Rameri,
			IMF-IFS, UNITAID,
			UNCTAD-WIR,
			ASDB-surveym, TATA,
			NCF, SB-Nigeria,
			SB-Pakistan,
			FBN-Nigeria,
			Web-various

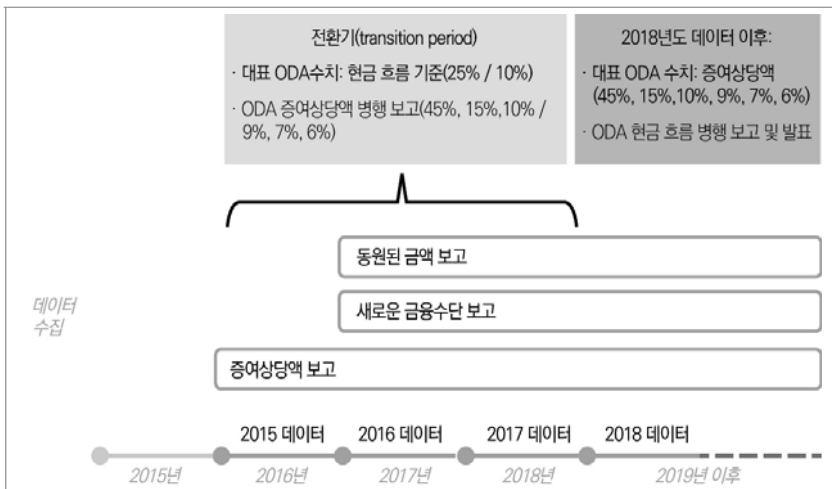
자료: Steensen(2017), p. 14를 바탕으로 저자 작성.

다. 주요 쟁점

1) ODA 개념 현대화

TOSSD에 ODA가 포함되는 만큼 DAC의 ODA 개념 현대화 논의가 마무리 되어야만 TOSSD 논의도 진척 가능할 것으로 예상된다. 현재 DAC는 2015~17년 데이터까지는 전환기(transition period)로 간주하고, ODA 통계에 대해 회원국들이 현금 흐름(cash flow)과 증여상당액(grant equivalent) 보고를 병행하도록 하고 있다. 2018년 데이터가 수집되는 2019년부터는 현금 흐름 통계는 지속적으로 보고하되, 증여상당액이 주 통계로 발표된다(그림 2-4 참고). 이와 같은 계획을 이행하기 위해서는 2018년 말, 늦어도 2019년 초까지 ODA 증여상당액 측정기준이 확정되고, 그 내용이 TOSSD 통계 지침에 반영될 필요가 있다.

그림 2-4. ODA 증여상당액 방식의 통계 지침 적용 일정



자료: OECD DAC WP-STAT(2018c), p. 7.

ODA 개념 현대화 논의를 확정된 사항을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁰⁾ 첫째, 양허적 성격의 정량화 정의가 확정되어 지침에 반영되었다. 단, 정량적 정의 자체는 확정되었으나, 세부적으로 몇 가지 합의되지 않은 쟁점이 남아 있다. 예를 들어, 민간부문에 지원하는 차관이나 증여가 아닌 지원수단(예: equity)에도 양허성 기준을 적용할 것인지 여부가 아직 협의 중이다. 이러한 수단에도 최소 25%의 증여율(grant element)을 충족하는지 여부를 적용하고, 이를 순수한 ODA로 간주할 수 있을지가 관건이다.

둘째, 금융수단에 대한 새로운 분류체제(taxonomy)를 제시하고, 공적재원에 의해 동원된 민간재원 통계의 정기적인 수집 방안에 대해 논의를 완료하였다. 금융수단의 형태는 증여, 채무 구제수단(debt instrument), 메자닌 금융, 지분투자(equity) 및 집합투자기구(CIV: collective investment vehicle), 보증 및 기타 발생하지 않은 우발채무(contingent liability)로 구분된다.

셋째, 평화와 안보 관련 지출 보고 기준을 변경하고, 공여국 내 난민비용 기준을 명확히 하였다. 난민 지원비용은 2017년 지원금액부터 자율적으로 보고하고, DAC 각료회의(HLM) 합의에 따라 2019년까지는 회원국 모두가 이를 의무적으로 보고해야 한다. 망명신청 대상자의 최종 난민지위 결과에 따라 ODA로 인정하는 원조의 유형을 세분화하였으며, 캐나다, 아일랜드의 난민 지원비용 보고 시범사례를 공유하고, 향후 지원금액 산정방법론에 대한 유효성 검증을 강화하기로 하였다.

2) TOSSD 측정 고려사항

ODA뿐만 아니라 TOSSD에 포함되는 다양한 재원 전반에 관한 쟁점은 다음과 같다.¹¹⁾ 우선, TOSSD 정의(definition)에서는 ODA에 요구되는 환경·사

10) 이 절에 기술된 내용은 2018년 5월 확정 발표된 신규 CRS상 ODA 통계 보고지침의 내용을 바탕으로 함. OECD DAC WP-STAT(2018c).

회적 지속가능성을 명시하지는 않더라도, 이를 일반적인 가정사항으로 고려한다. TOSSD가 ODA 이외의 광범위한 자원 흐름을 다루고 있기 때문에 ODA의 엄격한 기준을 명시하지 않는 선에서 태스크포스 참여주체들이 의견을 같이하였다. 재정적 지원 이외의 기술협력 등을 포함한 측정방식에 대한 논의도 진행 중인데, 활동 수준별(activity level) 보고 원칙과 간소화된 보고 양식에 합의한 상태이다. TOSSD의 지출금액 표기 방식에 대해서는 순지출(net disbursement)과 총지출(gross disbursement) 방식을 병행하는 것으로 결정하였다. 특이할 만한 사항은 향후 TOSSD 측정 거버넌스는 유엔을 중심으로 한다는 데 합의한 점이다.

향후 태스크포스는 CRS 코드 체계를 활용한 TOSSD의 분야 분류 방식을 논의할 예정이다. TOSSD의 적격 기준에 SDGs를 연계하는 방안에 대해 DAC 회원국들은 대체로 지지하는 반면, 미국은 우려를 표명하였다.¹²⁾ 미국은 지원 사업별로 SDGs 세부목표와 연관성을 기재하는 것은 현실적으로 불가능하다고 설명하고, SDGs 연계성이 TOSSD 적격 기준으로 포함될 경우, 공여국 입장에서 TOSSD 보고는 어려울 수 있다는 점을 피력하였다. 캐나다는 TOSSD의 SDGs에 대한 기여 정도를 보다 포괄적으로 적용하여 보고하지 않는 국가의 수를 최소화하는 방안을 건의하기도 했다.

향후 논의는 TOSSD의 두 번째 축인 글로벌 공공재 및 개발 촉진기제에 중점을 둘 것으로 예상되며, TOSSD 시범 측정 연구 대상을 2019년까지 총 6개국(개도국 5국, 선진국 1국)으로 늘릴 계획이다. 현재까지 필리핀, 세네갈, 나이지리아에 대해 TOSSD에 대한 입장과 도입 전망에 대한 연구를 진행한 바 있다. 이 외에도 △ MDB 측정방식간 조화¹³⁾ △ 프로젝트 파이낸스 구조와 표준적인 유무상 개발자원 측정방법론 시범실시 △ 제공된 통계의 보완과 품질관

11) 2018년 1월 30~31일 양일간 개최된 OECD DAC 개발자원 통계작성법 비공식 회의 내용 참고 (OECD DAC WP-STAT, 2018b).

12) 위와 같음.

13) 관련 논의는 OECD DAC(2018a) 참고.

리 방안 △ 세이프가드 △ ‘지속가능한(sustainable)’의 적격범위 △ 공적재원으로 동원된 민간재원 통계에 대한 보고 등에 관한 논의가 진행될 예정이다. 다음 절에서는 마지막에 제시된 공적재원으로 동원된 민간재원에 관한 논의 및 주요 쟁점을 다룬다.

2. 민간재원 동원

가. 민간재원의 의미

국제 TOSSD 태스크포스는 민간재원(private finance)의 정의를 ‘민간분야(private sector)로부터 동원된’에서 ‘상업적 출처(commercial sources)로부터 동원된’으로 변경하는 방안을 제안한바, DAC 회원국간 논의 중이다. 기존 정의에 따르면 공적재원의 상업적 목적을 가진 재원 동원 노력을 측정하지 못하는 한계가 있었기 때문이다. 예를 들면, 기후변화 대응 차원의 대규모 인프라 사업에 공여국 국영기업 또는 공기업이 많이 참여하고 있다. 그런데 이들이 수원국 사업에 상업적 목적을 위해 참여하여 재원이 조성됨에도 불구하고, ‘민간분야(private sector)’라는 기존 접근이 공공 분야를 배제한다는 문제가 있었다. 따라서 이를 보완하고자 하는 DAC의 제안에 대해 대부분의 국가들이 긍정적 입장을 보이고 있다. 그러나 여전히 ‘상업적 재원’으로의 표현 변경이 ‘비상업적 목적’의 민간분야 재원 - 예를 들어, NGO 및 자선단체 등 - 을 배제할 수 있는 가능성이 존재하기 때문에, 회원국은 이를 고려한 새로운 방식의 표현을 논의 중이다.

현재 SDGs 달성을 위한 재원규모가 충분하지 않고, 오히려 개도국에 유입되는 해외투자 규모는 감소하는 가운데, 민간재원 확대를 위한 정책적 논의가 필요한 시점이다.¹⁴⁾ 개발재원을 확대해야 하는 시점에서 민간재원은 빠질 수

없는 요소이기 때문이다. 개도국으로의 비즈니스 투자 감소는 수원국 정부의 세수 유지를 어렵게 만들고, 투자환경 조성을 위한 공공지출 감소를 야기함으로써 연쇄적인 부정적 효과를 가져올 수 있다. 민간의 투자를 통해 개도국은 필수 인프라를 발전시키고, 고용을 창출하며, 혁신을 장려할 수 있을 것이다. 따라서 정부는 사업 이윤과 SDGs를 연계하여 적은 투자로도 높은 개발효과를 얻을 수 있는 정책을 도입할 필요가 있다.¹⁵⁾

나. 민간재원 동원의 의의

DAC에서 최근 논의되고 있는 민간재원 ‘동원(mobilization)’은 보증(guarantee), 신디케이트 대출(syndicated loans)과 같은 공적 개발재원을 통해 직접적인 민간재원 동원 효과를 가져오는 레버리지(leverage) 효과를 주로 논의해왔다.¹⁶⁾ 이것은 기존의 개발효과성 논의에서 다루어진 ODA의 촉매 효과보다 더욱 구체화되고 직접적인 개념이다(그림 2-5 참고). G20 서울 개발 컨센서스(2010)와 부산 글로벌파트너십(2011)에서는 대개도국 민간투자 확대를 위한 ODA의 보완적 역할을 독려하며, 지식이전 및 정책도입을 통해 간접적 민간재원 동원효과를 가지는 ODA의 역할을 중시한 바 있다.¹⁷⁾ 그런데 최근에는 민간재원 동원을 직접적으로 유도하는 ODA 및 OOF에 대한 논의가 활성화되고 있는 것이다.

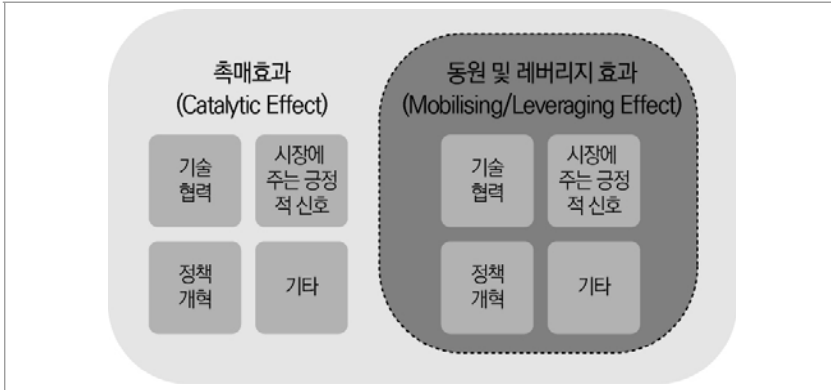
14) OECD(2018), p.108.

15) *Ibid.*, p.108.

16) 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀(2017). 여기에서 촉매 또는 동원/레버리지 효과는 공적 재원을 사용하여 민간재원을 유치한다는 직접적인 역할의 측면에서 유사한 의미로 사용되지만, 동원/레버리지 효과는 보다 구체적으로 동원된 ‘비중(ratio)’을 지칭하는 용어이다. Benn, Sangaré, and Hos(2017), p. 2 참고.

17) 현미주(2013), p. 82.

그림 2-5. 촉매효과와 레버리지 효과 개념도



자료: OECD(2014), 재인용: 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀(2017), p. 3.

TOSSD 태스크포스에 따르면,¹⁸⁾ 동원(또는 레버리지)이란 특정 메커니즘을 통해 추가적인 자원의 분배를 촉진시키는 방식을 의미한다. 개발자원 논의에서의 동원효과는 사용된 레버리지 수단과 특정 목적을 위해 활용 가능해진 자원 사이의 인과적 연계성을 강조한다. 한편 촉매는 긍정적인 변화를 촉진하기 위한 목적의 활동들을 뜻한다. 그러한 활동의 결과는 금전적인 것일 수도 있고, 지식전수나 기술협력, 정책의 도입과 같은 비금전적인 것일 수도 있다.

다만 이러한 논의 흐름의 변화는 ODA의 간접적 민간자원 활성화 효과를 약화하고, 레버리지 효과를 더욱 강조한다기보다는, 기존에는 충분히 활용하지 못했던 다양한 금융수단들을 보다 폭넓게 고려하게 되면서 자연스럽게 발생한 변화로 파악해야 한다. 더불어 2018년부터 DAC에서는 공적 개발자원사업을 통해 동원된 민간자원 규모를 파악하는 데 있어서, 보고 범위를 공동 자금투입(co-financing)과 프로젝트 파이낸스(PF) 사업까지 확대한 점을 유념할 필요가 있다.¹⁹⁾ 여기서 공동 자금투입은 매칭과 같은 형태로 추진되는 표준적인 유

18) Sangaré and Benn(2018).

19) 입력 대상은 2017년 통계치에 해당함. 단, PPP와 matching grant 통계치 입력은 현재 운용 중이지만, 통계지침(reporting directives)에는 아직 반영되지 않았음.

무상 사업과 민간투자자 간 단순 공동 자금투입 계약을 일컬으며, 프로젝트 파이낸스 사업은 대표적으로 대규모 인프라 사업에 대한 민관협력사업(PPP)을 의미한다. 이는 기존 보증 및 보험, 신디케이트 대출, 집합투자기구(CIV)에 대한 지분투자, 크레딧 라인(credit line), 기업에 대한 직접투자(direct investment) 통계만 파악했던 방식에서 차이가 있다.

다. 민간재원 동원금액 측정

민간재원을 동원하기 위해 사용하는 공적재원에 관한 논의가 진전됨에 따라 레버리징 수단의²⁰⁾ 규모를 어떻게 측정할지에 대한 사항이 쟁점으로 부각되고 있다. 2017년부터 2016년 통계에 대해 DAC 회원국들은 민간재원을 동원하기 위해 사용한 공적재원, 즉 신디케이트 대출, 집합투자기구(CIV)에 대한 지분투자, 보증 규모를 자발적으로 보고하기 시작했다. 2018년에는 크레딧 라인(credit line)과 기업에 대한 직접투자(direct investment) 수치도 보고되었다.

최근 수정을 거쳐 DAC 개발재원 통계작성반(WP-STAT)에서 회람된 레버리징 수단별 측정방법론에 관한 제안서에 대해 대부분의 회원국들이 긍정적으로 받아들였다.²¹⁾ 다만, 프로젝트 파이낸스 사업의 측정 및 기여 금액 배분방식과 관련해서는 추가적인 검토가 필요하다는 의견이 제시되어 논의 중이다. 이외에 통계지침상 레버리징 수단으로 동원된 민간재원의 금액을 입력하는 항목이 신설되고,²²⁾ 재원의 출처 입력 범주가 확대되었다. 해당 범주는 공여국, 수원국, 기타 고소득국 및 OECD 국가, 그 외 기타 국가, 다양한 재원출처로 확대된 바 있다.

한편 레버리징 수단에 대한 공여국의 기여도를 측정하는 시점에 있어 공여

20) 현재 DAC에서는 '민간부문수단(PSI: Private Sector Instruments)'이라는 용어로 논의되고 있음.

21) OECD DAC WP-STAT(2018a), Annex A. Proposed new draft methodologies.

22) 위 문서의 Annex 6, 모듈 B.

국 또는 공여기관으로부터 개도국으로 자금 흐름이 일어나는 시점에서 측정할 것인가, 아니면 각각의 지원수단이 개도국의 민간기업에 전달될 때 측정할 것인가에 대해 논의가 진행 중이다. 이것은 기관 중심보고 방식과 수단 중심보고 방식으로 나뉘는데, 프랑스와 일본은 레버리징 수단의 측정방식에 대한 논의가 여전히 진행 중이기 때문에 기관 중심보고 관련 사항들이 별도로 통계지침에 반영하는 것에 반대하고 있다. 반면, 스웨덴, 노르웨이, 스위스, 영국 등은 관련 논의를 조속히 재개할 것을 요청하고 있는데, 이는 2016년 초부터 개시된 측정방식에 대한 논의가 마무리되지 않는 상황에 대한 우려로부터 비롯된 것이다.²³⁾ Tew(2017)는 레버리징 수단을 ODA로 보고하는 기준이 명확하지 않은 상태에서 현재와 같이 공여국이 자발적으로 통계 보고를 하게 된다면, 통계의 일관성이 결여될 뿐만 아니라 ODA로 포함되기 어려운 투자금액까지 공여국 ODA 통계에 포함되는 문제가 제기될 수 있음을 지적하였다.²⁴⁾

현재 레버리징 수단에 대한 내용은 2018년 새로 발표된 DAC의 통계보고지침(Statistical Reporting Directives)에 반영되지 못한 상황이다. 다만 관련 내용은 커버노트상 2014년, 2016년, 2017년 고위급회의(HML) 합의사항(커뮤니케)을 따른다는 문구만²⁵⁾ 추가되었다.

23) OECD DAC(2017c).

24) Tew(2017), "What's next for PSI?: Failure to agree new rules raises questions about a major piece of ODA reform," <http://devinit.org/post/next-private-sector-instruments/> (검색일: 2018. 11. 3).

25) "The Directives should be read in the light of the 2014, 2016 and 2017 HLM Communiqués."

3. 혼합금융의 활용

가. OECD DAC 혼합금융 원칙

2017년 DAC 각료급회의(HLM)에서는 SDGs 달성을 위한 개발재원의 효과적인 확대방안으로서 민간재원과 공적재원을 연계한 혼합금융의 중요성을 강조하고, 혼합금융 5대 원칙을 발표하였다. 혼합금융은 개도국의 SDGs 달성을 위해서 추가적인 상업적 재원(commercial finance)을 동원하려는 목적으로, 개발재원을 전략적으로 활용하는 것을 의미한다.²⁶⁾ 주로 공공부문 개발사업에서 민관협력을 의미하는 PPP(public private partnership)와 더불어 공공부문에서 제공하지 않는 민간사업 영역까지 광범위하게 적용이 가능하다. 민간 투자자들은 성장잠재력이 높으나 위험수준이 높은 개발도상국 개발사업에 대해 사업 실행이 가능한 수준의 수익률을 보장받은 상태에서 투자가 가능하다.²⁷⁾

DAC의 혼합금융 이니셔티브는 이미 존재하는 다자개발은행(MDB) 및 개발금융기관(DFI)의 혼합금융 운용원칙과 부합하도록 설계되었다. DFI의 민간투자 확대를 위한 양허성 재원 제공원칙은²⁸⁾ △ 추가성(additionality) △ 집합성(crowding-in) △ 상업적 지속가능성(commercial sustainability) △ 시장 강화(re-enforcing markets) △ 높은 기준(high-standards)이다.²⁹⁾

구체적으로 DAC 혼합금융 원칙의 내용은 다음과 같다(표 2-3 참고).³⁰⁾ 첫째, 혼합금융은 개발 목적성을 가진다. 혼합금융 지원은 사회, 환경, 경제적으로 지속가능한 개발에 기여한다는 개발금융기관의 설립목적에 부합해야 한다.

26) "the strategic use of development finance for the mobilisation of additional commercial finance towards the SDGs in developing countries."

27) 박복영, 권 호(2017), 「양허성 차관원조의 중장기 발전 방안」.

28) Concessional Finance Principles for Private Sector Investment Operations.

29) OECD DAC(2017b).

30) OECD DAC(2018b). 혼합금융에 대한 논의배경과 추진과정, ODA 현대화와의 관계 등은 OECD DAC(2017b)를 참고.

둘째, 상업적 재원 동원을 증대시키기 위한 목적으로 혼합금융을 설계해야 한다. 혼합금융에 참여하는 공적재원은 개발 성과 달성을 위한 전체적인 재원조달을 최적화하기 위한 방식으로 민간재원 동원에 기여해야 한다. 즉, 민간재원의 확보가 불가능한 영역에 투자하거나 민간재원을 유인하여 추가성을 확보할 수 있도록 공적재원의 역할을 강조한다. 이와 관련하여 최근 OECD에서는 혼합금융 활용도가 낮은 분야인 식수공급 및 위생 분야(총 지원액의 7% 수준)에 대한 혼합금융 활성화 방안을 연구 중이다.³¹⁾ 셋째, 현지 개발환경을 고려한다. 즉, 혼합금융에 참여하는 공적재원은 현지 개발수요, 우선순위, 역량 강화를 지원하고, 현지 금융시장 발전에 기여해야 한다. 프랑스공공투자은행(bpifrance)의 Nicolas Dufourcq에 따르면, 공공기관이 민간부문과 협력하여 개발도상국 투자에 참여하기 위해서는 금융자산뿐 아니라 인적자산이 중요한 요소임을 강조한다. 성공적 투자는 현지에서 사업체와 직접 대화하며 현지에 적합한 금융상품을 제공하는 것이 필요하기 때문이다. 프랑스공공투자은행의 경우 42개 지역사무소를 통해 투자, 보증, 혁신적 기금 등 다양한 금융수단을 제공하고 있으며, 독일 KfW 개발은행도 현지화된 금융상품 제공과 네트워크 확대를 중시하고 있다. 넷째, 효과적인 파트너십에 초점을 맞춘다. 혼합금융은 상업적 재원의 참여동기를 적절히 활용하되, 개발금융기관에 적용되는 현행 기준 및 원칙과 타협하는 것은 지양해야 한다. 따라서 개발금융기관의 효율적인 리스크 측정과 배분, 관리역량이 요구된다. 마지막으로 혼합금융에 대한 모니터링은 투명성 및 성과에 기반하여 추진한다. 혼합금융은 책무성 확보를 위해 명확한 성과 프레임워크, 자금 흐름, 수익성, 개발효과에 대한 측정 및 보고를 바탕으로 모니터링되어야 한다.

31) 2012~15년간 공적재원을 활용한 민간재원 동원액 중 '식수공급 및 위생' 분야가 가장 낮은 비중을 차지하였다(7%). 가장 높은 분야는 은행 및 금융서비스 분야(45%), 에너지(25%), 산업(14%) 순이다.

표 2-3. OECD DAC 혼합금융 원칙

원칙 1: 개발목적성(Development Rationale)
혼합금융 지원은 사회, 환경, 경제적으로 지속가능한 개발에 기여한다는 개발금융 제공기관의 설립목적에 부합해야 한다.
<ul style="list-style-type: none"> a. 혼합금융에 참여하는 개발재원은 지속가능개발 목적 달성이라는 개발효과를 극대화하는 원동력으로 작용해야 함. b. 개발재원 투입에 앞서 개발목적과 기대성고를 명확하게 정의해야 하며, 거래참여자 간에 상호 합의되어야 함. c. 개발재원으로 추진되는 혼합금융 사업은 지배구조, 환경·사회적 기준, 책임 있는 기업관행(RBC) 등에 있어 높은 품질을 준수하여야 함.
원칙 2: 상업적 자원 동원(Mobilisation of Commercial Finance)
혼합금융에 참여하는 개발재원은 개발성과 도출을 위해 전체 자원조달을 최적화하기 위한 상업적 자원(commercial finance) 동원에 기여해야 한다.
<ul style="list-style-type: none"> a. 민간재원의 확보가 불가능한 영역에 투자하거나, 민간재원을 유인함으로써 추가성 확보에 기여해야 함. b. 섹터, 지역별 특성을 감안한 접근으로 민간시장 성숙을 통한 레버리지 확대를 모색하여야 함. c. 길잡이(Path finder)로서 민간재원을 유인하고, 시장실패를 보완하되 시장 성숙단계에서 그 역할을 적절히 축소해야 함. d. 양허성 재원의 투자기간 및 회수(exit)에 대한 전략을 포함함으로써 시장왜곡을 방지하고, 상업적 지속가능성을 보장해야 함.
원칙 3: 현지 개발환경(Local Context) 고려
혼합금융에 참여하는 개발재원은 현지 개발수요, 우선순위, 역량을 지원하고, 현지금융시장 발전에 기여해야 한다.
<ul style="list-style-type: none"> a. 현지 수요자 앞 서비스를 제공하고, 양질의 일자리를 제공하는 사업을 원하는 등 현지 개발 우선순위를 충족시켜야 함. b. 현지 금융시장 발전을 위해 현지 금융부문 참여자들과 협업하고, 현지 금융부문을 차별하는 접근 방식을 지양해야 함. c. 건전한 투자환경(sound enabling environment) 구축을 위한 노력과 연계하여 혼합금융을 추진해야 함.
원칙 4: 효과적인 파트너십(Effective Partnership)
혼합금융은 상업적 자원의 참여동기를 적절히 활용하되, 개발금융기관에 적용되는 현행 기준 및 원칙을 타협해서는 안 된다.
<ul style="list-style-type: none"> a. 거래에 참여하는 타기관의 거래목적과 의무를 존중하되, 개발 부문 참가자의 경우 국제기준 등 개발목적 사업 관련 기준을 준수해야 함. b. 개발재원 참여자는 참여기간 리스크의 적정하고 균형 잡힌 배분을 위해 효율적인 리스크 측정, 배분 및 관리역량을 갖추어야 함. c. 프로그램 어프로치 등 표준화와 상호조정(Harmonisation)을 통해 시장, 섹터별 규모 확대(Scalability)를 추구해야 함.

원칙 5: 모니터링(Monitoring Blended Finance for Transparency and Results)
<p>혼합금융은 책무성 확보를 위해 명확한 성과 프레임워크, 자금 흐름, 수익성, 개발효과에 대한 측정 및 보고에 기반하여 모니터링되어야 한다.</p> <p>a. 개발재원 및 상업재원 참여자는 초기부터 상호협의를 통해 공통의 성과지표(KPI: key performance indicator)를 설정하는 등 모니터링 프레임워크에 합의해야 함.</p> <p>b. 사전에 설정된 방법론에 따라 재원 동원, 상업적 성과, 개발 성과에 대해 추적 관리해야 함.</p> <p>c. 개발재원 투자의 성과와 관련한 적절한 데이터 수집, 모니터링 및 평가를 위한 자원 배분 및 시스템을 설계해야 함.</p> <p>d. 혼합금융의 실행 및 결과에 대한 정보를 관련 이해관계자 앞에 투명하게 공개함으로써 책임성을 확보해야 함.</p>

자료: OECD DAC(2018b), 재인용: 김전다(2017), p. 3.

2018년 10월 9~11일간 인도네시아 발리에서는 더 나은 세상과 비즈니스를 위한 혼합금융과 혁신을 주제로 지속가능개발포럼이 개최되었다. 이 포럼에는 개발금융기관(DFIs)과 각국 정부, OECD, WEF, 민간기관들이 참여하여 ‘Tri Hita Karana 혼합금융 로드맵’을 채택했다. 동 로드맵은 SDGs를 달성하기 위해 혼합금융의 효과적인 활용을 담보하는 공동의 가치(shared value)와 행동계획을 담고 있다.³²⁾ 발표문은 동 로드맵이 ① 정책 차원의 OECD 혼합금융 원칙과 ② 운용 차원의 DFI 민간투자 확대를 위한 양허성 재원 제공 원칙을 연결하는 공동의 핵심 가치를 내포하고 있음을 설명한다.

나. 개발금융기관(DFI)과 혼합금융

2016 OECD 설문조사에 따르면, 2012~15년간 공적재원을 사용한 민간재원 동원 규모는 약 811억 달러에 달했다.³³⁾ 이 중에서 DAC 회원국의 개발원

32) Tri Hita Karana 혼합금융 로드맵의 상세 내용은 다음 웹사이트를 참고(<http://www.oecd.org/da/c/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Tri-Hita-Karana-Roadmap-for-Blended-Finance.pdf>, 검색일: 2018. 11. 2).

33) 혼합금융 사업 예시는 부록 참고.

조기관 및 DFI를 통해 지원된 금액은 약 36.3%(294억 7,000만 달러)이고, 다자기구를 통해 지원된 금액은 약 63.6%(515억 9,000만 달러)를 차지하였다.

최근에는 양자 DFI를 통한 혼합금융 지원이 증가하고 있다. 주요 공여국들은 최근 DFI의 기능을 강화하거나 새로운 기관을 설립하여 개도국에서 상업적 투자를 통해 지원되지 않는 프로젝트들을 수행함으로써 해당 분야의 ‘개척자(pathfinder)’ 역할을 하고 있다.³⁴⁾ 미국은 OPIC과 USAID가 담당하던 민간 부문 투자 기능을 분리하여 미국국제개발금융기업(USIDFC)을 별도로 신설하는 법안이 2018년 10월 의회를 통과하였다.³⁵⁾ 캐나다는 2017년 5월 개도국 민간투자 확대를 위한 새로운 개발금융기관을 신설하기로 확정하고, 2018년 1월부터 공식 개발금융기구인 Findev Canada를 설립하였다.³⁶⁾ 개발원조기관 및 DFI를 통해 개도국에 혼합금융을 활발히 제공하는 국가는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 덴마크 등이다(표 2-4 참고).³⁷⁾ 최근 중국의 경우 ODA 이외에 우혜차관과 수출신용, 해외투자, 비양허성 차관 등의 상업적 개발재원을 중국개발은행(CDB), 중국수출입은행, 중국농업개발은행 등에서 제공하고 있는 것으로 확인되었다.³⁸⁾

OECD(2018)에 따르면 2000년부터 2016년까지 혼합금융 약정(퍼실리티)은 총 162개가 개설되었으며, DFI는 최소 310억 달러를 제공한 것으로 나타났다.³⁹⁾ [그림 2-6]과 같이 신규 설치된 혼합금융 약정 수는 연도별 차이는 있

34) Morgado and Taskin(2018), p. 17.

35) Moss and Collinson(2018), “Boom: A New US Development Finance Corporation!,” <https://www.cgdev.org/blog/boom-new-us-development-finance-corporation>(검색일: 2018. 11. 3).

36) Global Affairs Canada(2017), “Canada’s new institute to grow private investment in developing countries to be based in Montréal,” https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/05/canada_s_new_institutetogrowprivateinvestmentindevelopingcountry.html: FinDev Canada, “Who we are: Read Our Story,” <https://www.findevcanada.ca/en/read-our-story>(모든 자료의 검색일: 2018. 11. 3).

37) DAC 회원국의 양자 원조기관 및 개발금융기관이 활용한 레버리징 수단 및 규모는 <부록 3> 참고

38) 2013년 기준 중국 수출입은행의 경우 양허성 차관 39억 달러, 우혜적 수출신용 74억 달러, 비양허적 차관 및 수출신용 897억 달러를 제공하였고, 중국개발은행(CDB)은 비양허적 성격의 국제협력차관을 249억 달러 제공한 것으로 확인됨. Snell(2015), p. 11, 35 참고.

39) OECD DAC WP-STAT(2018d)에서 제시한 OECD 2017 and EDFI Survey 2015 결과를 활용함.

표 2-4. 주요 양자 원조기관 및 개발금융기구(DFIs) 혼합금융 규모

(단위: 백만 달러)

국가명	양자 원조기관 및 DFIs	주관 부처	동원된 금액
미국	OPIC, USAID	Finance	15,985
영국	CDC, DFID, DECC	Foreign Affairs	3,672
프랑스	AFD, Proparco	-	2,766
독일	KfW	Foreign Affairs	1,925
덴마크	IFU	-	1,791
네덜란드	FMO	Finance	1,107
기타 DAC 회원국			2,225
합 계			29,471

주: OECD DAC에서 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 함.

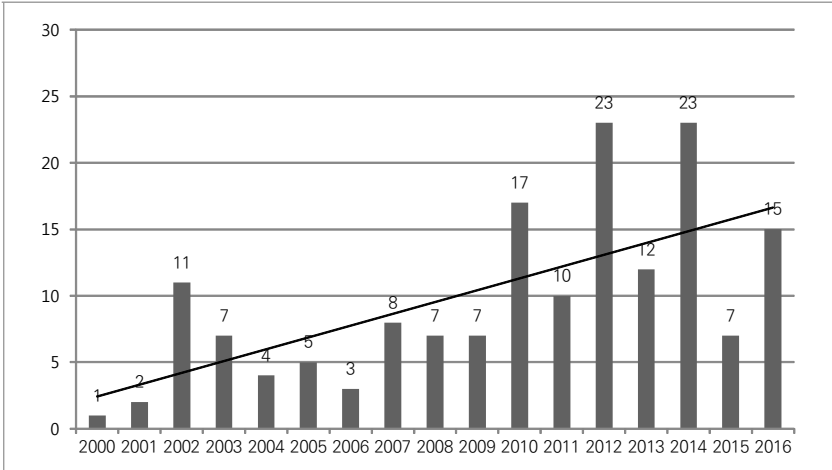
자료: Benn, Sangaré, and Hos(2017), Annex 1, p. 17; Morgado and Taskin(2018), p. 21를 바탕으로 저자 작성.

으나 전반적으로 증가하는 추세를 보인다. 이와 같이 혼합금융 활용 규모가 확대되는 추세 속에서 보다 효과적인 혼합금융 파트너십 모델에 대한 기존의 운용 경험과 시사점은 향후 혼합금융 활용에 대한 교훈을 준다. 기존 혼합금융 메커니즘 분석을 통해 저자는 다음과 같은 시사점을 도출했다.⁴⁰⁾

우선 혼합금융은 상업적 자본을 끌어들이는 데 더욱 집중하여 활용될 필요가 있다. SDGs 달성을 위한 투자갭(2.5조 달러)을 줄이기 위해서는 민간투자를 활성화해야 하며, 따라서 민간투자를 유인할 수 있는 부분은 공공자금 지원을 제한해야 한다. 현지 출장결과에 따르면, 저자는 재원규모 확대를 위해 공공기관의 양허성 자금과 비양허성 자금을 혼합하는 ‘공공’ 혼합금융(public-public blending)보다는 민간분야의 자금 지원까지 포함하는 ‘민관(public-private)’ 혼합금융이 더욱 활성화될 필요가 있다고 밝혔다. 재원의 추가성(additionality)이 더욱 요구되는 시점이기 때문이다.

2018년 12월 OECD는 혼합금융 펀드와 약정(퍼실리티)에 대한 제2차 설문조사를 실시하고 있음.
40) 위와 같음; Bartz-Zuccala and Suchütte(2018) 및 현지 출장 시 인터뷰 내용을 바탕으로 작성.

그림 2-6. 혼합금융 약정(퍼실리티) 개설 추이



자료: Bartz-Zuccala and Suchütte(2018), p. 5.

DFI는 혼합금융 활동을 지원하는 데 있어 민간투자 재원을 끌어오기 위한 재원을 지원해주는 것뿐만 아니라 제도적·환경적 위험경감 노력을 통해 장기적으로 안정적인 시장임을 확인해주는 역할을 해야 한다. 공공기관의 역할 중 민간투자자에게 지속가능한 시장 참여·투자기회를 제공하고 신뢰도를 높이는 역할이 강조된다. 같은 맥락에서 DFI의 금융 전문성과 현지 개발환경에 대한 깊이 있는 고려가 필요하다. 보증/보험, 지분투자, CIV 투자 등 레버리징 활용에 있어 공여기관의 기술적, 법적 전문성이 필수적이며, 민간투자자와 현지 이해관계자 간 네트워크 구축과 협업이 요구된다.

혼합금융을 지원함에 있어 규모화(scalability)와 개별화(individualisation) 간의 균형을 잘 잡는 것이 핵심적인 요소이다. 기관 투자자들은 표준화된 금융 수단을 통해 대규모 투자를 가능하게 하는 환경을 선호하며, 이를 통해 혼합금융의 활발한 활용과 재원의 확대를 기대할 수 있다. 적합한 혼합금융 모델의 규모화, 즉 확대 적용 가능성은 개도국에서 개발재원 확대 수단으로서 중요한 요소이다. 그렇지만 앞서 논의한 바와 같이 현지 시장과 환경에 부합하는 금융 수

단과 분야, 국가별 개발목적성애의 일치성과 같이 각국의 특성에 맞는 혼합금융 상품의 개별화 또한 간과할 수 없다. 따라서 혼합금융의 규모화와 개별화가 적절히 균형을 이룰 수 있도록 해야 한다.

혼합금융에 참여하는 기관들이 공정하게 경쟁할 수 있도록 투명성이 담보되어야 한다. 투자유인이 필요한 경우 보조금을 지급한다면, 모든 민간투자자에게 정보를 제공하여 공정한 기회를 주어야 한다. 한편 공정한 투자기회 제공과 효율적인 사업 성과달성을 위해 민간부문은 혼합금융 상품을 개발하는 일에도 적극적으로 참여해야 한다. 개발사업에는 다자개발은행(MDB), 공여국, 수원국, 민간 투자자 등 다양한 주체가 참여하며, 이들의 이해관계가 각기 상이하다. 상업적 영역에서는 모두가 수익창출이라는 동일한 목표를 갖고 있지만, 공공기관은 정책 목표와 규제가 있다. 따라서 혼합금융 상품 개발 초기단계에서 민간부문이 참여한다면 보다 효과적인 협업과 투명성을 담보할 수 있을 것이다.

마지막으로, 위험-수익 관계를 효과적으로 보정(조율)하는 것은 민간재원을 동원하는 데 있어 매우 중요한 요소이다. 양허성 재원을 효과적으로 활용하여 시장의 위험성을 낮추고, 민간투자를 유인하도록 하며, 의도된 성과를 달성할 수 있도록 조율하는 혼합금융의 역할이 개발도상국의 투자환경 개선에 매우 중요한 요소이다.

다. 수원국 관점에서의 혼합금융 활용

2012~15년간 개도국에 동원된 개발재원 811억 달러 중 최빈국에 지원된 재원은 단지 7%(55억 달러)에 불과하였다는 점을 미루어볼 때, 수원국의 소득 수준에 따른 혼합금융의 효과적인 활용이 중요하다. 최근 유엔자본개발기금(UNCDF)에서는 ‘최빈개도국에서의 혼합금융’ 보고서를 발간하였다. 동 보고

서는 최빈국에서 민간자본 유입의 저해요인이 더 많음을 지적하며, 혼합금융의 신중한 활용을 강조한다. 최빈개도국은 지속가능한 환경 차원에서 거시경제, 거버넌스, 규제, 인프라, 시장 및 기타 위험요소 등이 상대적으로 열악하다. 프로젝트 차원에서는 운영 및 계약상의 리스크가 높고, 준비단계의 고비용과 시간, 상대적으로 작은 사업 규모, 정보와 데이터 갭, 검증되지 않은 사업모델의 적용 등이 어려움으로 확인되고 있다.⁴¹⁾ 이에 따라 민간자본을 유인하기가 쉽지 않으며, 양적 자금이 리스크 경감을 위해 동원되었다고 하더라도 지원되는 사업의 규모 자체가 제한적이다.

이러한 상황에서 UNCDF(2018)는 혼합금융이 각국 정부의 개발정책에 부합해야 하며, 수원국의 주인의식을 강화할 수 있도록 활용되어야 함을 강조한다.⁴²⁾ 최빈개도국에는 다양한 파트너들과 세분화된 분야의 원조 프로그램이 현재하는 가운데, 혼합금융의 활용은 지금의 자원 구조를 더욱 복잡하게 만들고 정부의 관리 능력을 더욱 어렵게 만들 여지가 있다. 따라서 개별 혼합금융 프로젝트들이 정부의 개발정책에 부합하도록 수립되어 개발을 가능하게 하는 환경으로 만들어가는 것이 중요한 요소이다. 다음은 혼합금융에 대해 UNCDF (2018, pp. 52-57)에서 제시된 몇 가지 수원국의 우려사항을 제시한다.

최빈국은 자국의 기초 인프라 및 사회서비스를 제공함에 있어 ODA에 의존적인 경우가 많다. 만약 전반적인 ODA 규모가 증가하지 않은 채, 공여국이 ODA를 민간기업의 참여와 수익창출이 가능한 분야로 전환하여 혼합금융에 활용한다면, 최빈국의 기초 인프라 및 사회서비스 분야의 상황은 더욱 열악해질 것이다. 뿐만 아니라 최빈국이 주도적으로 국가개발목표에 부합하도록 양허성 자금을 활용하는 데 제약이 발생할 우려가 있다.

혼합금융이 공여국의 구속성(tied) 원조를 더욱 적극적으로 활용하도록 하는 수단으로 전락할 가능성도 있다. 이때 ODA가 수원국의 민간부문 발전을 위

41) UNCDF(2018).

42) *Ibid.*, p. 52.

해 활용될 필요가 있다. 구속성 원조는 개도국에서 사업을 수행하면서 필요한 물자나 용역에 대해 품목·사양·규격 등을 제한하거나, 조달의 용도 또는 조달처의 국가나 지역을 제한하는 것을 의미한다. OECD DAC는 원조를 통한 시장 왜곡 방지 및 최빈국에 대한 구속성 원조 제한을 위하여 1987년 ‘혼합신용과 타이드, 부분 언타이드 ODA에 관한 지침’을 수립하였다. 동 지침에서 DAC는 최빈국의 경우 50% 이상, 기타 개도국의 35% 이상의 양허성 수준을 유지하도록 권고하였다. 1992년 발표된 ‘공적수출신용 가이드라인에 관한 협약(헬싱키 패키지)’은 개도국에 대한 원조가 시장금리나 수출신용협약 금리로 지원되어 상업적 이윤을 실현하게 되는 경우 구속성 원조를 금지한 것이다. 다만 양허성 수준이 80% 이상이거나 최빈국의 경우에는 구속성 원조 규제가 적용되지 않는다. OECD 조사 결과에 따르면, 비구속성 권고 범주에 포함되는 원조 계약 체결 시 공여국 기업이 참여한 경우는 46%에 달했다. 개도국 기업의 참여비중은 38%였는데, 이 중에서 최빈국과 고채무빈곤국의 기업 참여비중은 4%에 불과했다.⁴³⁾ 혼합금융이 공여국이 자국의 민간기업 참여를 요구하는 경우 구속성 비중이 높아질 우려가 있으므로 ODA 등 양허성 자금의 역할과 수원국 주인의 식 존중이 더욱 필요해질 것이다.

43) UNCDF(2018), p. 53.

제3장



DAC 회원국의 개발자원 공여 현황 및 특징

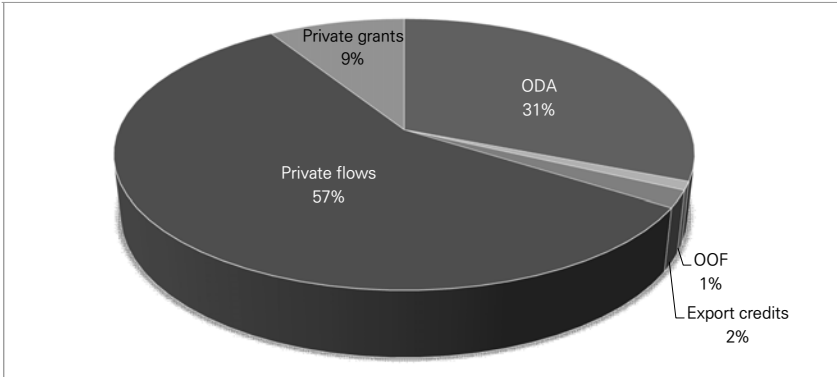
1. 개발자원 추이
2. 개발자원 유형별 특징
3. 개발자원 공여 결정요인



1. 개발자원 추이

개도국으로 유입되는 전 세계 개발자원 규모는 2012~16년 평균 약 4,095억 달러에 달한다. 대표적인 개발자원인 ODA가 차지하는 비중은 31%로 민간투자 및 민간 자선기금 규모의 절반 수준이다. ODA의 중요성은 여전하지만 개도국 민간투자 확대로 상대적인 비중이 감소하고 있다. SDGs 체제하에서 개발재원에 대한 수요는 더욱 확대될 것이며, ODA의 급격한 확대가 불가능한 상황에서 민간재원에 대한 관심이 고조되는 것이 사실이다. 그러나 개도국에 대한 민간투자는 글로벌 경기에 영향을 받으며 증감을 반복하는 추세로 2002년 82억 달러까지 하락했다가 2014년에는 3,851억 달러를 기록하는 등 변화의 폭이 크다(그림 3-2 참고).

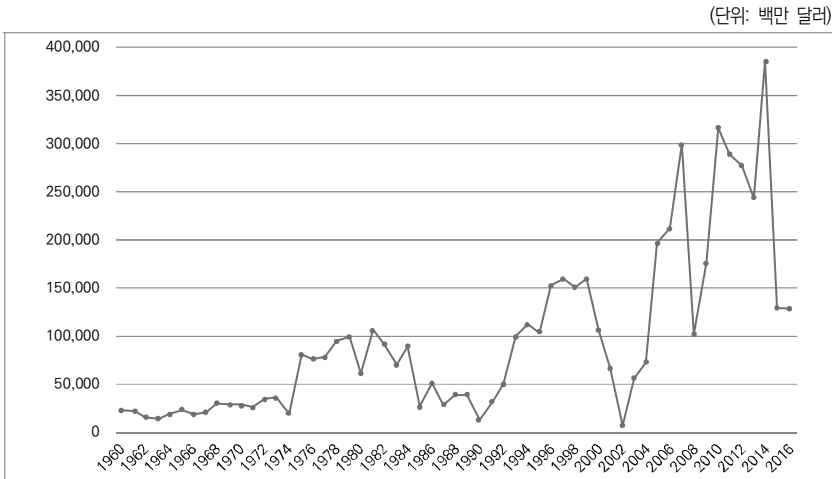
그림 3-1. 개발자원 유형별 비중: 2012~16년 평균



주: 순지출, 2016년 고정가격 기준.

자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

그림 3-2. 대개도국 민간투자 추이: 1960~2016년



주: 순지출, 2016년 고정가격 기준.

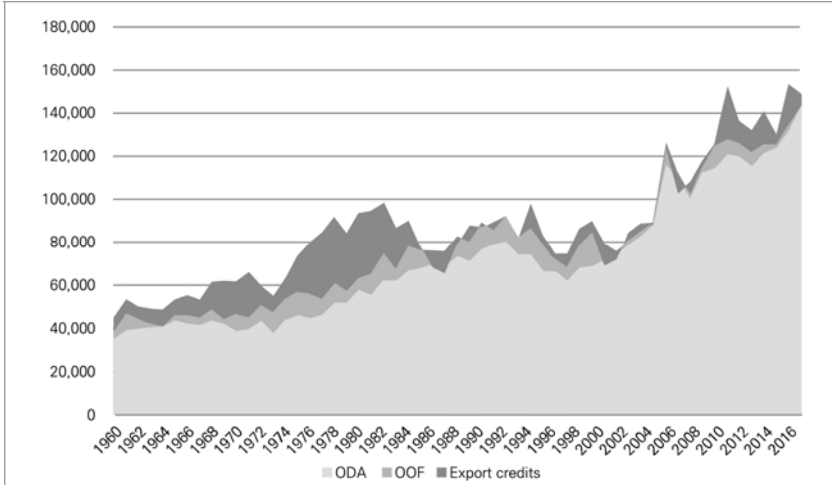
자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

개발재원 중 이 연구의 주요 분석대상은 전체 개발재원의 1/3 정도를 차지하는 공적 개발재원으로 여기에는 공적개발원조(ODA), 기타공적자금(OOF), 수출신용이 포함된다. 이들은 2장에서 살펴본 것과 같이 개발재원에 관한 새로운 측정수단인 ‘지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD)’이 본격적으로 도입될 때 TOSSD에 포함되어 보고될 것이다. [그림 3-3]은 공적 개발재원 유형별 추이를 나타낸 것이다. 2012~16년 평균 기준, DAC 회원국 ODA 규모는 1,272억 달러이며, OOF는 28억 달러, 수출신용 규모는 109억 달러로 각각의 금액을 모두 더한 1,409억 달러는 TOSSD의 최소 수준(lower bound)으로⁴⁴⁾ 볼 수 있다.

44) 최소 수준이라는 표현을 사용한 이유는 2장에서 다룬 것과 같이 향후 TOSSD에는 수출신용, 민간재원 동원을 위해 사용된 다양한 레버리징 수단(예: 신디케이트 차관, 자본투자, 보증) 등의 규모도 포함될 것이기 때문이다.

그림 3-3. 공적 개발자원 추이: 1960~2016년

(단위: 백만 달러)



주: 순지출, 2016년 고정가격 기준.

자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

글상자 3-1. 기타공적자금(OOF) 정의

OECD DAC의 통계보고지침(Statistical Reporting Directives)에 따르면, 기타공적자금(OOF: other official flows)은 공공부문이 제공한 자금으로 개발을 주요 목적으로 제공한 것이 아니거나 충분히 양화적이지 않아 ODA 적격기준을 충족하지 못하는 성격의 자금 흐름을 의미한다. OOF의 예는 다음과 같다.

- 상업적 목적의 무상지원
- 개발 촉진을 위한 양자간 공식 흐름이나 비양허적 자금
- 공여국 내 민간 수출업자를 위한 차관
- 다자개발은행이 시장조건으로 발행한 증권을 정부 또는 중앙통화기관이 획득한 경우
- 개도국에 대한 신용기준을 완화하기 위한 민간부문에 대한 보조금
- 민간투자 지원기금(공여국 내 민간기업의 개도국 투자를 지원하기 위한 공공부문의 차관 또는 증여의 제공)
- ODA에 포함되지 않는 공공부문의 직접투자 또는 포트폴리오 투자
- 비양허적 조건의 공공부문에 의한 비ODA성 채무 재조정

자료: OECD DAC WP-STAT(2018c), "Converged Statistical Reporting Directives for the CRS and the Annual DAC Questionnaire," pp. 11-12.

공적 개발재원 중에서 ODA와 OOF의 추이를 살펴보기 위해 OECD International Development Statistics(IDS) 데이터베이스의 Creditor Reporting System(CRS)을 활용하였다. [표 3-1]은 지난 15년간 DAC 회원국의 ODA(증여, 양허성 차관, 출자) 및 OOF 제공 추이를 나타낸 것이다. ODA는 유형별로 전체 ODA에서 차지하는 비중을 계산하였다. 2016년 기준, 증여가 차지하는 비중이 85%로 ODA의 대부분을 차지한다. 양허성 차관의 증감은 두드러지지 않은 편인데, OOF 규모가 지속적으로 증가하면서 2015년에는 OOF가 양허성 차관의 규모를 상회하는 것은 특이할 만하다. 2016년 기준 OOF는 ODA의 약 11% 정도에 불과하다. 그러나 OOF 적격기준이 ODA와 같이 엄격하지 않으며 회원국들의 자발적 보고에 따른다는 점에서 통계 해석 시 유의할 필요가 있다.

표 3-1. ODA 유형별 추이: 증여·양허성 차관·출자

(단위: 백만 달러)

연도	ODA							OOF
	증여		양허성 차관		출자		Total	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중		
2002	45,228.9	81.1%	10,473.8	18.8%	32.4	0.1%	55,735.0	1,721.9
2003	56,836.3	86.2%	9,047.7	13.7%	66.2	0.1%	65,950.2	2,046.3
2004	59,141.4	87.5%	8,391.0	12.4%	93.1	0.1%	67,625.5	1,682.3
2005	85,497.4	90.2%	9,061.1	9.6%	218.9	0.2%	94,777.4	3,046.3
2006	81,194.1	90.2%	8,350.1	9.3%	512.2	0.6%	90,056.5	2,880.0
2007	72,560.7	88.3%	8,386.3	10.2%	1,267.4	1.5%	82,214.4	3,962.0
2008	82,032.2	87.9%	9,988.8	10.7%	1,318.9	1.4%	93,339.9	6,649.3
2009	77,842.5	86.6%	11,137.9	12.4%	954.4	1.1%	89,934.8	5,703.1
2010	83,210.4	85.8%	12,293.7	12.7%	1,528.1	1.6%	97,032.3	6,901.2
2011	83,362.7	86.3%	11,737.6	12.2%	1,443.9	1.5%	96,544.2	8,201.6
2012	78,700.4	86.2%	11,335.5	12.4%	1,314.4	1.4%	91,350.2	7,186.3
2013	84,292.1	84.1%	14,618.7	14.6%	1,345.1	1.3%	100,256.0	9,459.1
2014	82,067.6	83.4%	14,996.2	15.2%	1,330.8	1.4%	98,394.6	10,863.3
2015	88,429.6	83.4%	16,647.0	15.7%	893.9	0.8%	105,970.5	18,605.7
2016	98,071.8	85.0%	16,596.4	14.4%	735.7	0.6%	115,403.9	12,893.2

주: 총지출, 2016년 고정가격 기준.
 자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

2. 개발자원 유형별 특징

이 절에서는 공적 개발자원의 대표적 유형인 ODA와 OOF 동향을 공여국, 지원분야, 수원국 소득수준별로 살펴본다.

가. 주요 공여국

1) ODA

ODA 주요 공여국은 미국, 독일, 일본, 영국, 프랑스이다(표 3-2 참고). 금액 기준으로 미국의 ODA는 제2위 공여국인 독일의 두 배 이상으로 2012~16년 평균 284억 달러이다. 우리나라 ODA 규모는 약 14억 달러로 29개 DAC 회원국 중 13번째 공여국이다. 1960년대 주요 선진국들은 ODA를 GNI 대비 0.7%까지 확대하기로 공약하였으나, 현재 목표를 달성한 국가는 독일, 영국, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 룩셈부르크뿐이다. SDGs 세부목표 17.2는 ODA/GNI 0.7%를 포함하고 있다. 우리나라 GNI 대비 ODA 비중은 0.16%로 DAC 회원국 평균인 0.32%에도 못 미치는 수준이다.

ODA 중 무상증여 주요 공여국은 미국, 독일, 영국, 일본, 프랑스이다(표 3-3 참고). ODA에서 증여 방식이 차지하는 비중은 공여국간 상이한데, 미국, 영국이 대부분의 ODA를 증여 방식으로 제공하는 반면, 독일, 일본, 프랑스의 경우 각각 73%, 45%, 58%로 DAC 평균인 84%보다 낮다. 우리나라 증여 규모는 DAC 회원국 중 16위이며, ODA에서 증여가 차지하는 비중은 59%로 DAC 평균에 비해 낮은 편이다.

표 3-2. DAC 회원국의 ODA 규모

(단위: 백만 달러)

	국가	2012	2013	2014	2015	2016	2012~16 평균	ODA/ GNI
1	미국	27,695.2	28,188.2	28,934.4	27,751.9	29,257.9	28,365.5	0.19
2	독일	9,428.5	10,029.1	12,380.5	16,087.3	21,719.2	13,928.9	0.70
3	일본	11,009.6	18,162.8	12,515.8	13,372.8	13,439.5	13,700.1	0.20
4	영국	8,001.4	9,835.1	9,940.9	10,675.6	11,668.7	10,024.3	0.70
5	프랑스	8,324.4	7,049.8	7,025.7	6,801.4	7,426.0	7,325.5	0.38
6	스웨덴	3,095.3	3,199.8	3,675.5	4,912.2	3,571.4	3,690.8	0.94
7	네덜란드	3,510.3	3,235.7	3,533.5	4,268.9	3,336.6	3,577.0	0.65
8	노르웨이	2,476.9	2,972.8	2,821.3	3,164.6	3,474.0	2,981.9	1.12
9	호주	3,410.3	3,284.9	2,922.1	2,761.7	2,293.7	2,934.5	0.27
10	캐나다	3,178.1	2,810.1	2,765.2	2,925.0	2,704.0	2,876.5	0.26
11	스위스	2,342.5	2,356.1	2,626.8	2,741.4	2,854.0	2,584.2	0.53
12	덴마크	1,801.6	1,958.1	1,909.6	1,977.1	1,785.5	1,886.4	0.75
13	한국	1,264.3	1,360.0	1,397.0	1,537.1	1,622.4	1,436.2	0.16
14	이탈리아	641.3	839.7	1,236.4	1,890.7	2,491.5	1,419.9	0.27
15	벨기에	1,327.3	1,174.5	1,169.5	1,198.1	1,472.7	1,268.4	0.55
16	스페인	931.5	985.0	593.3	756.4	2,855.5	1,224.3	0.35
17	핀란드	740.4	717.0	804.6	722.7	638.8	724.7	0.44
18	오스트리아	501.1	481.5	552.8	795.0	992.6	664.6	0.42
19	아일랜드	498.1	483.7	469.4	426.3	427.0	460.9	0.32
20	뉴질랜드	338.9	312.3	351.2	365.0	362.1	345.9	0.25
21	포르투갈	399.2	297.6	250.7	194.0	174.0	263.1	0.17
22	룩셈부르크	248.6	255.8	253.8	258.5	275.8	258.5	1.00
23	폴란드	..	119.1	83.8	119.9	174.5	124.3	0.15
24	그리스	86.8	35.0	37.7	71.0	159.1	77.9	0.19
25	체코	56.5	47.9	54.4	71.4	71.4	60.3	0.14
26	헝가리	..	..	25.6	47.4	54.8	42.6	0.17
27	아이슬란드	25.2	33.5	32.4	34.6	47.7	34.7	0.28
28	슬로베니아	17.1	17.7	17.2	25.2	27.9	21.0	0.19
29	슬로바키아	..	13.4	13.6	17.1	25.7	17.4	0.12
DAC Total		91,350.2	100,256.0	98,394.6	105,970.5	115,403.9	102,275.1	0.32

주: 총지출, 2016년 고정가격 기준; ODA/GNI 수치는 순지출 2016년 기준.

자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

표 3-3. DAC 회원국의 증여 규모

(단위: 백만 달러)

	국가	2012	2013	2014	2015	2016	2012~16 평균	ODA 중 증여 비중
1	미국	27,695.1	28,188.2	28,934.4	27,751.9	29,257.9	28,365.5	100.0%
2	독일	7,653.3	7,434.4	8,104.6	10,582.1	16,727.9	10,100.5	72.5%
3	영국	7,615.2	9,409.5	9,540.7	10,642.4	11,657.7	9,773.1	97.5%
4	일본	5,145.9	9,082.2	5,174.5	5,586.5	5,582.7	6,114.3	44.6%
5	프랑스	5,061.2	4,477.9	3,894.0	3,817.7	4,092.1	4,268.6	58.3%
6	스웨덴	3,045.5	3,150.5	3,627.0	4,912.2	3,524.7	3,652.0	98.9%
7	네덜란드	3,510.3	3,235.7	3,533.5	4,268.9	3,336.6	3,577.0	100.0%
8	호주	3,378.9	3,269.3	2,904.8	2,747.5	2,293.7	2,918.8	99.5%
9	노르웨이	2,251.4	2,843.0	2,821.3	3,164.6	3,474.0	2,910.8	97.6%
10	캐나다	3,178.1	2,810.1	2,614.6	2,773.2	2,704.0	2,816.0	97.9%
11	스위스	2,316.0	2,313.3	2,547.1	2,687.3	2,776.0	2,527.9	97.8%
12	덴마크	1,758.3	1,928.1	1,871.6	1,919.4	1,731.6	1,841.8	97.6%
13	이탈리아	571.5	761.6	1,196.3	1,791.7	2,420.0	1,348.2	95.0%
14	벨기에	1,324.6	1,159.6	1,165.5	1,175.8	1,456.5	1,256.4	99.0%
15	스페인	875.1	898.9	570.7	725.5	2,772.8	1,168.6	95.4%
16	한국	733.5	800.2	835.8	899.5	985.0	850.8	59.2%
17	핀란드	699.4	698.3	764.4	678.6	616.5	691.4	95.4%
18	오스트리아	499.0	459.4	542.7	786.6	986.7	654.9	98.5%
19	아일랜드	498.1	483.7	469.4	426.3	427.0	460.9	100.0%
20	뉴질랜드	338.9	312.3	351.2	365.0	362.1	345.9	100.0%
21	룩셈부르크	248.6	255.8	253.8	258.5	275.8	258.5	100.0%
22	포르투갈	117.0	111.0	115.9	121.3	126.8	118.4	45.0%
23	그리스	86.8	35.0	37.7	71.0	159.1	77.9	100.0%
24	폴란드	..	61.9	53.1	80.2	97.1	73.1	58.8%
25	체코	56.5	47.9	54.4	71.4	71.4	60.3	100.0%
26	헝가리	..	..	25.6	47.4	54.8	42.6	100.0%
27	아이슬란드	25.2	33.5	32.4	34.6	47.7	34.7	100.0%
28	슬로베니아	17.1	17.7	17.2	25.2	27.9	21.0	100.0%
29	슬로바키아	..	13.4	13.6	17.1	25.7	17.4	100.0%
DAC Total		78,700.4	84,292.1	82,067.6	88,429.6	98,071.8	86,312.3	84.4%

주: 총지출, 2016년 고정가격 기준. ODA 중 증여 비중은 2012~16년 합계 기준.

자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

ODA 중 양허성 차관의 주요 공여국은 일본, 독일, 프랑스이다(표 3-4 참고). 일본은 ODA 절반 이상을 양허성 차관 방식으로 제공한다. DAC 회원국 중 14개국이 양허성 차관 방식을 사용한다. ODA 규모가 가장 큰 미국의 양허성 차관이 전체 ODA에서 차지하는 비중은 미미하다. 우리나라는 양허성 차관 금액 기준 제4위 공여국이나, 제3위 공여국인 프랑스의 양허성 차관 금액의 20%가 안 되는 정도이다.

표 3-4. DAC 회원국의 양허성 차관 규모

(단위: 백만 달러)

	국가	2012	2013	2014	2015	2016	2012~16 평균	ODA 중 차관 비중
1	일본	5,861.5	9,080.6	7,341.3	7,778.7	7,826.7	7,577.8	55.3%
2	독일	1,257.6	1,973.2	3,548.4	4,806.5	4,514.1	3,220.0	23.1%
3	프랑스	3,263.3	2,571.9	3,131.7	2,983.7	3,333.9	3,056.9	41.7%
4	한국	530.8	559.8	561.2	637.6	637.4	585.4	40.8%
5	포르투갈	282.1	186.7	134.7	72.2	47.2	144.6	55.0%
6	이탈리아	69.8	78.0	40.1	99.0	71.6	71.7	5.0%
7	캐나다	0.0	0.0	150.6	151.8	0.0	60.5	2.1%
8	폴란드	0.0	57.2	30.7	39.7	77.4	41.0	41.2%
9	스페인	35.5	77.2	9.2	11.6	60.9	38.9	3.2%
10	호주	31.3	15.6	17.4	14.2	0.0	15.7	0.5%
11	영국	0.0	0.0	26.4	29.8	10.9	13.4	0.1%
12	벨기에	2.7	14.9	4.1	22.4	16.2	12.1	1.0%
13	오스트리아	0.7	3.5	0.3	0.0	0.0	0.9	0.1%
14	미국	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%
DAC Total		11,335.5	14,618.7	14,996.2	16,647.0	16,596.4	14,838.8	14.5%

주: 총지출, 2016년 고정가격 기준. ODA 중 차관 비중은 2012~16년 합계 기준.
 자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

출자 방식의 ODA 규모는 낮은 편이며, 이를 활용하는 DAC 회원국의 수도 11개국에 불과하다(표 3-5 참고). 상위 공여국인 독일, 영국, 노르웨이가 연간 1억 달러 이상을 개도국 출자에 사용한다. 최근 5년 중 출자가 가장 활발했던

2013년 기준 참여기관 목록은 [표 3-6]과 같다.

표 3-5. DAC 회원국의 출자 규모

(단위: 백만 달러)

	국가	2012	2013	2014	2015	2016	2012~16 평균
1	독일	517.6	621.6	727.5	698.6	477.2	608.5
2	영국	386.2	425.6	373.7	3.5	..	297.3
3	노르웨이	225.5	129.8	..	..	..	177.6
4	스위스	26.4	42.8	79.7	54.2	77.9	56.2
5	스웨덴	49.9	49.3	48.5	..	46.7	48.6
6	덴마크	43.3	30.0	38.0	57.7	53.9	44.6
7	핀란드	41.0	18.7	40.2	44.1	22.3	33.3
8	스페인	20.9	8.8	13.3	19.3	21.8	16.8
9	일본	2.2	..	..	7.6	30.1	13.3
10	오스트리아	1.3	18.5	9.8	8.4	5.9	8.8
11	포르투갈	..	..	..	0.5	..	0.5
DAC Total		1,314.4	1,345.1	1,330.8	893.9	735.7	1,124.0

주: 총지출, 2016년 고정가격 기준.
자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

표 3-6. 개도국 출자 참여기관(2013년)

(단위: 백만 달러)

기관명	금액	사업 내용
독일 DEG ¹	437.1	프로젝트 참여
영국 CDC ²	425.6	프로젝트 참여
노르웨이 NORFUND	129.8	프로젝트 참여
독일 BMZ	102.3	European Fund for Southeast Europe 및 SANAD Fund for Micro, Small and Medium Enterprises 지원
독일 BMF ³	70.5	African Risk Capacity Group
스웨덴 외교부	49.3	프로젝트 참여
스위스 SECO ⁴	42.8	프로젝트 참여
덴마크 IFU ⁵	30.0	프로젝트 참여

주: 1) German Investment and Development Company; 2) Colonial Development Corporation; 3) Ministry of Finance; 4) State Secretariat for Economic Affairs; 5) Investment Fund For Developing Countries.
자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

2) OOF

기타공적자금(OOF)의 주요 공여국은 우리나라, 독일, 프랑스이다(표 3-7 참고). 우리나라의 OOF 규모는 연간 76억 달러로 연평균 ODA 규모를 5배 이상 상회하는 수준이다. 우리나라를 제외한 DAC 회원국에서 OOF는 ODA에 비해 규모가 작은 것과 대조적인 현상이다. 독일은 ODA의 1/10 규모의 OOF를 제공하며, 프랑스의 경우 ODA의 약 16%에 해당하는 규모로 OOF를 제공한다. 일본의 경우, 2008년까지 연간⁴⁵⁾ 6억 달러 규모의 OOF를 제공한 것으로 나타나, 이후 통계는 보고되고 있지 않다. 한편, OOF가 사용한 금융수단을 OOF 규모가 가장 큰 2015년 기준으로 살펴보면, 표준차관(standard loan)이 82%

표 3-7. DAC 회원국의 OOF 규모

(단위: 백만 달러)

	국가	2012	2013	2014	2015	2016	2012~16 평균
1	한국	4,085.3	5,519.3	6,755.6	12,569.7	8,964.5	7,578.9
2	독일	1,174.5	1,072.5	1,637.1	2,626.2	825.0	1,467.1
3	프랑스	1,125.9	1,280.2	1,117.5	1,213.9	1,039.7	1,155.4
4	미국	310.4	376.5	288.3	695.8	431.8	420.6
5	호주	241.1	360.2	120.7	283.9	385.5	278.3
6	노르웨이	0.0	0.2	375.4	762.7	187.0	265.1
7	벨기에	132.0	169.0	144.4	99.0	460.6	201.0
8	오스트리아	0.0	177.3	85.6	101.2	252.8	123.4
9	영국	57.6	169.6	95.8	0.0	0.0	64.6
10	캐나다	0.0	114.2	51.9	61.2	69.6	59.4
11	덴마크	32.6	39.5	42.1	37.6	52.8	40.9
12	핀란드	14.8	21.8	43.7	45.5	64.5	38.1
13	스웨덴	-8.3	37.3	39.0	46.1	71.1	37.0
14	스페인	1.3	118.8	3.2	5.8	18.7	29.5
15	이탈리아	17.2	0.0	41.1	29.5	50.7	27.7
16	스위스	0.0	0.0	19.9	26.2	17.0	12.6
17	포르투갈	1.9	2.7	2.3	1.4	2.0	2.1
	DAC Total	7,186.3	9,459.1	10,863.3	18,605.7	12,893.2	11,801.5

주: 총지출, 2016년 고정가격 기준.

자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

45) 2002~08년 평균.

로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 채무 재조정(debt rescheduling)과 출자(common equity)가 각각 11%, 4%로 그 뒤를 따른다.

OOF의 주요 공여기관을 살펴보면 [표 3-8]과 같다. OOF 공여기관은 예상한 대로 주요국의 개발금융기관과 자국의 수출 진작을 목적으로 설립된 수출입은행과 수출신용기관이 포함되어 있다. 기관별로 사용된 금융수단이 어떤 사업에 활용되었는지에 대한 정보가 유용할 것으로 보이나 현재는 사업에 대한 상세설명⁴⁶⁾이 CRS에 보고되지 않고 있다.

표 3-8. OOF 주요 공여기관(2015년)

(단위: 백만 달러)

기관명	금액	금융수단
한국수출입은행	12,569.7	표준차관
독일 오일러 헤르메스 신용보험회사*	1637.7	채무 재조정
독일 DEG	883.6	표준차관
프랑스 Proparco	867.6	표준차관(99%), 후순위대출(1%)
노르웨이 NORFUND	762.4	출자(90%), 표준차관(6%), 표준증여(4%)
프랑스 AFD	343.7	표준차관
미국 OPIC	342.0	표준차관
미국 수출입은행	309.2	채무 재조정
호주	280.9	표준증여
독일 KfW	104.9	표준차관

주: * Euler Hermes Kreditversicherungs-AG; 호주의 경우 기관명 미상.
자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

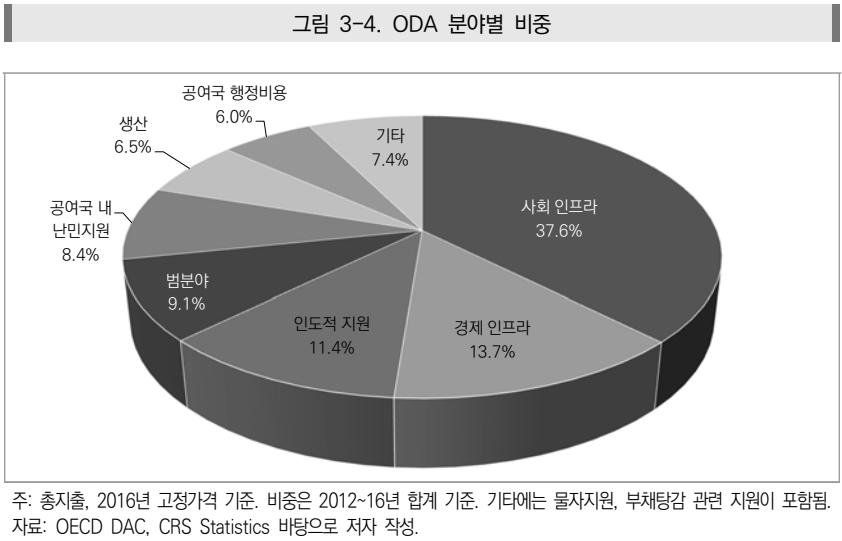
나. 주요 지원분야

1) ODA

ODA가 주로 지원하는 분야는 사회 인프라 및 서비스(38%), 경제 인프라 및

46) CRS에서 마이크로데이터를 검토하면, CRS 통계 보고 항목 중 ‘short description’ 및 ‘long description’ 항목에 구체적인 내용이 없거나 빈칸으로 처리되어 있음.

서비스(14%), 인도적 지원(11%) 순이다. 환경보호, 지역개발과 관련 있는 범 분야에 대한 지원 비중은 9% 정도이다. 공여국 내 난민지원 비중이 8%로 그 뒤를 따른다. 농림수산업, 각종 산업, 무역 등 개도국 생산과 관련된 지원 비중은 7%이며, 공여국 행정비용은 전체 ODA의 6%를 차지한다.

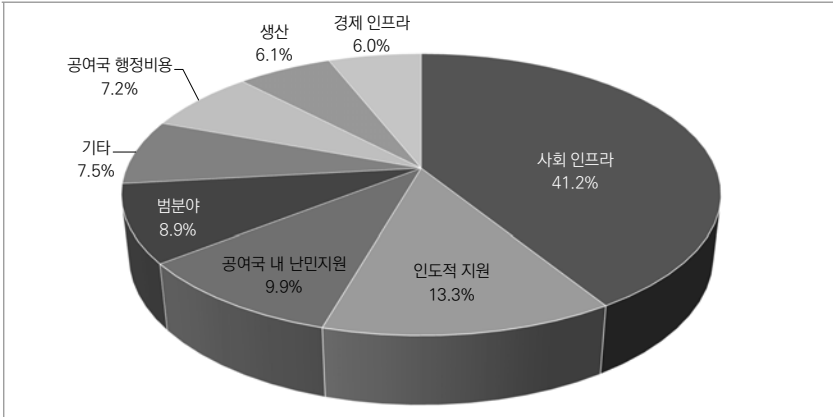


ODA 중 증여 형태가 중점적으로 지원하는 분야는 사회 인프라 및 서비스, 인도적 지원으로 각각 41%와 13%를 차지한다. 공여국 내 난민지원 비중은 10%를 차지하는데, 지속적으로 증가 추세에 있다.⁴⁷⁾ 경제 인프라 및 서비스 지원 비중은 6%에 불과하다.

ODA 중 양허성 차관의 절반 이상이 경제 인프라 및 서비스 지원에 사용된다. 그 밖에 양허성 차관은 사회 인프라 및 서비스(19%), 범분야(11%), 생산(8%)을 지원한다.

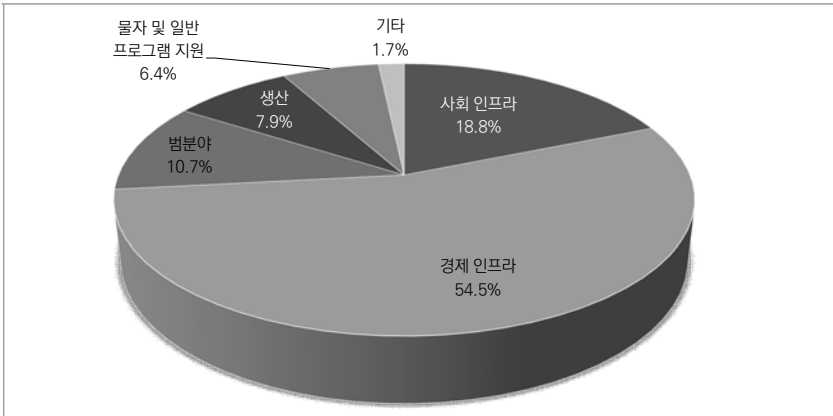
47) 지난 5년 사이 난민지원 규모는 2012년 43억 달러에서 2016년 166억 달러로 4배 증가하였음.

그림 3-5. 증여 분야별 비중



주: 총지출, 2016년 고정가격 기준. 비중은 2012~16년 합계 기준. 기타에는 물자지원, 부채탕감 관련 지원이 포함됨.
자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

그림 3-6. 양허성 차관 분야별 비중

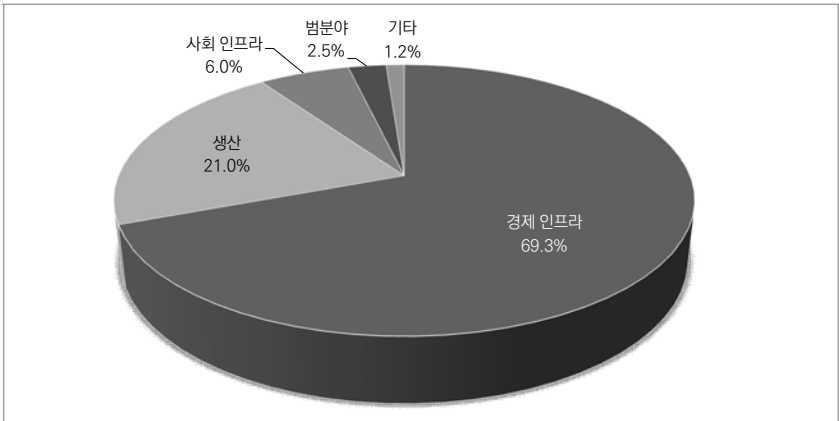


주: 총지출, 2016년 고정가격 기준. 비중은 2012~16년 합계 기준. 기타에는 부채탕감, 인도적 지원, 공여국 행정비용, 공여국 내 난민 관련 지원이 포함됨.
자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

한편 출자 형태의 지원방식은 경제 인프라 및 서비스 분야에 활용되는 것으로 나타났다. 출자의 1/3이 이 분야에서 이뤄졌으며, 생산에 대한 지원비중이

21%로 증여 및 양허성 차관에 비해 두드러졌다. CRS 하위분류에 따른 출자 형태가 주로 제공된 분야는 은행 및 금융 서비스, 농업, 산업 등이다.

그림 3-7. 출자 분야별 비중



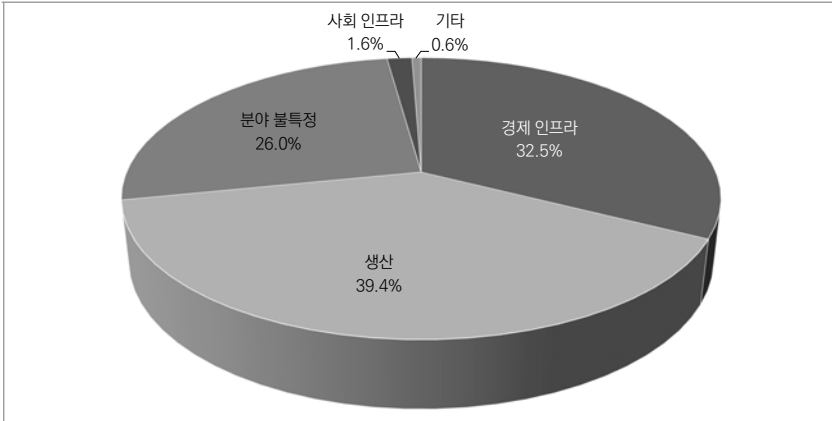
주: 총지출, 2016년 고정가격 기준. 비중은 2012~16년 합계 기준. 기타에는 분야가 불특정 지원 포함.
자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

2) OOF

OOF가 가장 많이 지원한 분야는 생산으로 OOF의 39%가 이 분야를 지원했다. 그 뒤를 경제 인프라 및 서비스(33%)가 따른다. 분야 불특정 지원이 26%를 차지하는데, 해당 분류에 속하는 사업 내용에 대해서는 파악하기 어렵다. CRS 하위분류에 따른 OOF의 주요 지원분야는 산업, 에너지 발전(재생불가능 에너지), 운송 및 저장 분야이다.⁴⁸⁾

48) 분야 불특정 분류에 대한 금액을 제외한 것임.

그림 3-8. OOF 분야별 비중



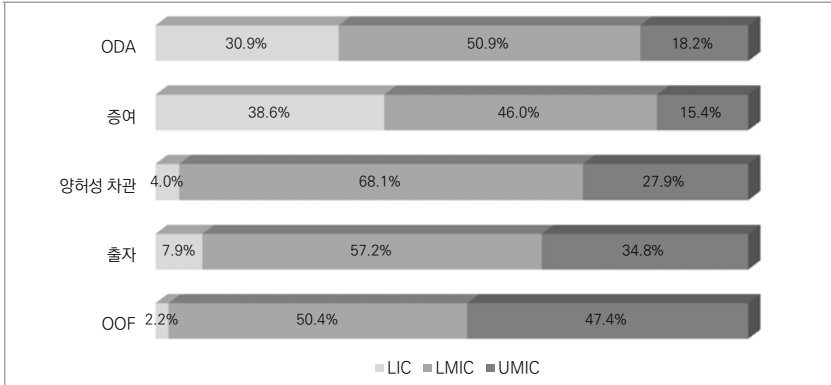
주: 총지출, 2016년 고정가격 기준. 비중은 2012~16년 합계 기준. 기타에는 범분야, 부채탕감, 공여국 행정비용, 공여국 내 난민 관련 지원이 포함됨.

자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

다. 주요 지원 소득그룹

ODA의 절반은 하위 중소득국(LMIC)에 제공되며, 저소득국(LIC)에 대한 지원비중은 31%를 차지한다. ODA 유형별로 살펴보면, 증여의 경우 저소득국에 대한 지원비중이 39%로 다소 상승하며, 양허성 차관의 저소득국에 대한 지원은 4%에 불과하다. 양허성 차관과 출자는 하위 중소득국 및 상위 중소득국(UMIC)에 대한 지원비중이 각각 96%, 92%로 주를 이룬다. 한편 OOF의 중소득국에 대한 지원비중은 98%로 공적 개발지원 유형 중 가장 크게 나타났으며, 상위 중소득국에 대한 지원비중이 47%로 ODA의 해당 소득그룹 지원비중 18%에 비해 높다.

그림 3-9. 소득그룹별 비중



주: 총지출, 2016년 고정가격 기준. 비중은 소득그룹 구분이 가능한 공여 내역의 2012~16년 합계 기준. 소득그룹 구분은 세계은행 기준을 따름.

자료: OECD DAC, CRS Statistics 바탕으로 저자 작성.

[표 3-9]는 최근 5년(2012~16년) 합계 기준 ODA 및 OOF의 상위 10대 수원국을 정리한 것이다. ODA 총액 기준, 분쟁 취약국인 아프가니스탄이 제1위 수원국이며, 10위권 안에 역시 분쟁 취약국인 시리아가 포함되어 있다. 증여 상위 수원국에는 보다 더 많은 수의 분쟁 취약국이 포함된다. ODA 총액 기준, 제2의 수원국인 인도는 양허성 차관의 제1위 수원국이다. 베트남과 인도네시아 역시 상위 10위권의 ODA 수원국이지만, 이는 이들 국가에 대해 제공된 양허성 차관 규모로 설명된다. 미국과 함께 G2로 지칭되는 중국이 여전히 양허성 차관 제5위 수원국이라는 점은 흥미롭다. 한편 출자의 경우 러시아를 제외한 BRICS 국가들이 상위 수원국 5위 내에 모두 포함되었다.

표 3-9. ODA 및 OOF 상위 수원국

(단위: 백만 달러)										
	ODA		ODA-증여		ODA-양허성 차관		ODA-출자		OOF	
1	아프가니스탄	19,960.6	아프가니스탄	19,956.1	인도	10,201.3	인도	500.5	중국	10,811.4
2	인도	14,159.3	에티오피아	8,909.9	베트남	9,447.3	브라질	163.4	인도네시아	7,932.7
3	베트남	12,881.6	시리아	7,862.9	인도네시아	4,229.5	남아공	162.6	베트남	4,637.3
4	미얀마	9,899.5	파키스탄	7,667.7	모로코	3,813.1	중국	118.9	인도	3,068.8
5	에티오피아	9,224.6	케냐	7,482.4	중국	3,298.3	케냐	108.4	브라질	1,606.1
6	인도네시아	9,116.8	미얀마	7,400.9	미얀마	2,495.6	멕시코	104.6	필리핀	1,340.0
7	케냐	8,844.9	탄자니아	7,153.2	브라질	2,189.0	인도네시아	86.6	터키	1,304.7
8	파키스탄	8,719.1	남수단	6,167.4	방글라데시	2,164.6	과테말라	81.8	멕시코	1,270.3
9	탄자니아	7,864.3	DR콩고	6,165.8	이라크	2,125.9	탄자니아	66.7	우즈베키스탄	775.4
10	시리아	7,863.7	가자지구	6,136.6	터키	1,974.0	페루	66.5	이라크	730.3

주: 2012-16년 총지출 합계, 2016년 고정가격 기준.
 자료: OECD DAC, CHS Statistics 바탕으로 저자 작성.

3. 개발자원 공여 결정요인

이 절에서는 DAC 회원국들의 ODA 및 OOF 결정요인 분석결과를 다룬다. 분석의 목적은 동일한 설명변수를 이용하여 ODA를 종속변수로 사용한 모형과 OOF를 종속변수로 사용한 모형 각각의 추정 결과에서 설명변수와 종속변수 간 상관관계가 상이하게 나타나는지 살펴보기 위한 것이다. 즉, 이러한 분석을 통해 공여국의 공여 결정이 개발자원 유형별로 다르게 나타나는지를 확인하고자 한다. ODA 공여 결정요인에 대한 선행연구들이 일반적으로 고려하는 요소로는 국가 규모, 소득수준, 교역 규모, 개방의 정도, 비즈니스 환경, 수원국 정부 거버넌스 등 연구목적에 따라 다양한 변수들이 활용된다. 특히 이러한 변수들이 OOF 공여 결정 시에도 의미 있는 영향을 미치는지를 분석을 통해 확인하고자 한다. 재원의 유형 또는 성격에 관계없는 개발자원 제공 목적이 수원국의 발전이라면, ODA 공여 시 고려되는 요인들이 OOF 공여 결정 시에도 유사하게 나타날 것이다.⁴⁹⁾ 그러나 비양허적 재원이 투입되고, 이와 함께 민간재원이 혼합되어 제공된다면, 공여국의 OOF 결정요인은 ODA와는 다르게 나타날 것이다.

이 연구에서는 인구 수로 측정한 국가 규모, 1인당 GDP, 개방의 정도를 파악하는 변수로서 관세율을 고려하였으며, 특히 OOF를 염두에 두고 비즈니스 환경을 측정하는 변수로서 비즈니스를 개시하는 데 걸리는 시간을 추가했다. 마지막으로 FDI 유입과 ODA 및 OOF 간의 상관관계를 살펴보기 위해 GDP에서 FDI가 차지하는 비중을 설명변수로 추가하였다. 회귀분석에 사용된 추정식은 다음과 같다.

49) 다수의 선행연구로부터 ODA 공여 결정요인은 개별 공여국의 ODA 목적(수원국 발전 vs. 공여국 이익)에 따라 다르게 나타난다는 것을 알 수 있음. 엄밀한 분석을 위해서는 개별 국가 각각의 ODA와 OOF 공여 결정요인 모형을 설정해야 하나, 이 연구에서는 통계 제약으로 인해 DAC 회원국 전체를 통합적으로 분석함.

$$\ln(ODA_{it}) = \alpha + \beta_1 \ln(pop_{it}) + \beta_2 \ln(gdppc_{it}) + \beta_3 \ln(FDI_{it}) + \beta_4 tariff_{it} + \beta_5 DBI_{it} + \epsilon_{it},$$

$$\epsilon_{it} = u_i + e_{it}$$

[표 3-10]은 실증분석에 포함된 변수들과 각각의 출처를 정리한 것이다.

표 3-10. 실증분석에 포함된 변수와 출처		
변수	내용	출처
ODA	ODA 약정액(commitments), 2016년 고정가격(백만 달러)	OECD DAC. CRS Statistics
OOF	OOF 약정액(commitments), 수출신용 제외, 2016년 고정가격(백만 달러)	OECD DAC. CRS Statistics
pop	총 인구 수	세계은행 World Development Indicators
gdp	GDP(2010년 고정가격, 달러)	세계은행 World Development Indicators
fdin	FDI 순 유입(GDP에서 차지하는 비중, %)	세계은행 World Development Indicators
dbi	비즈니스를 개시하는 데 걸리는 시간(일)	세계은행 World Development Indicators (Doing Business)
tariff	단순 평균 관세율(%)	세계은행 World Development Indicators (World Integrated Trade Solution 시스템을 사용한 세계은행 계산)

자료: 저자 작성.

분석에 사용된 ODA 수원국은 1995년부터 2016년 사이 총 156개 국가이며, OOF 수원국은 133개 국가이다.⁵⁰⁾ [표 3-11]은 ODA 수원국에는 포함되지만, OOF 수원국에 포함되지 않는 국가들과 반대에 해당하는 국가들을 정리한 것이다. 저소득국(LIC)은⁵¹⁾ 더미변수를 지정하고, 저소득국 여부와 ODA

50) 대상 기간 동안 ODA 및 OOF가 단 1년도 제공되지 않은 국가는 분석에서 제외하였음. 보다 정교한 분석을 위해서는 Heckman 2단계 추정기법 등을 활용하여 1단계에서 공여국의 공여 결정여부를 분석한 후 그 결과를 2단계에 반영하여 공여를 결정한 수원국간 ODA 분배 요인을 분석할 필요가 있음.

51) 총 33개국: 아프가니스탄, 베닌, 부르키나파소, 부룬디, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로스, 콩고, 에리트레아, 에티오피아, 감비아, 가니, 가니비스, 아이티, 북한, 라이베리아, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모잠비크, 네팔, 니제르, 르완다, 세네갈, 시에라레온, 소말리아, 남수단, 시리아, 타지키스탄, 탄

및 OOF 제공 간의 상관관계를 살펴보았다.

표 3-11. 실증분석 대상 국가 예시

구 분	국가명	소득그룹
ODA 수원국이나 OOF 수원국이 아닌 국가 (26)	에리트레아, 감비아, 레소토, 소말리아	저소득국(LIC, 4)
	부탄, 카보베르데, 코소보, 상투메프린시페	하위 중소득국(LMIC, 4)
	벨리즈, 그레나다, 몰디브, 나미비아, 세인트빈센트그레나딘, 베네수엘라, 수리남, 투발루	상위 중소득국(UMIC, 8)
	바베이도스, 팔라우, 세인트키츠네비스, 세이셸, 터크스케이커스	고소득국(5)
	앵귤라, 몬트세랫, 니우에, 세인트헬레나, 토켈라우	기타(5)
OOF 수원국이나 ODA 수원국이 아닌 국가 (3)	키프로스, 프랑스령폴리네시아, 뉴칼레도니아	고소득국(3)

자료: 저자 작성.

변수들의 기초통계량은 [표 3-12]에 정리하였다. 분석 대상의 ODA 평균값은 38만 9,700달러이며, OOF 평균값은 3만 5,000달러이다. 평균 인구는 ODA 수원국과 OOF 수원국 각각 3,700명과 4,120명이다. 1인당 GDP는 연도별 GDP를 당해 연도 인구 수로 나눠 구한 것인데, ODA 수원국과 OOF 수원국 각각 3,930달러와 3,775달러이다. FDI가 국가별 GDP에서 차지하는 비중은 ODA 수원국과 OOF 수원국 각각 평균 4.7%와 4.5%로 나타났다. 비즈니스를 개시하는 데 걸리는 시간은 평균 41일이며, 평균 관세율은 11.2%이다. 실증분석을 위해 ODA 및 OOF, 인구, 1인당 GDP는 자연로그 변환을 하여 사용하였다. 로그 변환한 설명변수의 추정계수는 탄력성, 그렇지 않은 설명변수의 추정계수는 해당 변수가 1단위 증가할 때 종속변수의 % 변화율을 의미한다.

자니아, 우간다, 예멘, 짐바브웨(세계은행 995달러 미만 기준).

표 3-12. 실증분석 변수들의 기초통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
ODA	3,432	389.7	846.0	0.0	22,429.2
OOF	2,926	34.8	177.8	0.0	3,095.2
pop_ODA	3,207	36,600,000.0	145,000,000.0	9,230.0	1,380,000,000.0
pop_OOF	2,816	41,200,000.0	155,000,000.0	9,945.0	1,380,000,000.0
gdppc_ODA	3,026	3,929.5	4,040.4	115.8	21,508.0
gdppc_OOF	2,653	3,775.0	4,158.2	115.8	23,748.1
fdin_ODA	2,999	4.7	10.0	-82.9	217.9
fdin_OOF	2,645	4.5	11.0	-82.9	217.9
dbi	1,776	40.8	56.8	2.0	697.5
tariff	1,910	11.2	6.2	0.0	87.2

자료: 저자 작성.

앞에서 제시한 추정식은 오차항(ϵ)의 이분산성(heteroskedasticity)⁵²⁾을 고려한 패널 GLS, 오차항(u_i)을 패널 개체별로 서로 다르지만 고정되어 있다고 간주하고 고정효과(fixed effects) 방식으로 각각 추정하였다. 실증분석 결과는 [표 3-13]과 같다. 이하에서는 오차항에 이분산성이 존재하는 경우를 가정한 패널 FGLS 추정 결과와 상수항이 패널 개체별로 서로 다르지만 고정되어 있다고 가정하는 고정효과모형 추정 결과를 바탕으로 분석결과를 설명한다.

먼저 ODA 모형의 추정 결과를 살펴보면, 패널 GLS 추정 결과에 따르면 국가규모가 클수록, 1인당 GDP가 낮을수록, GDP에서 FDI가 차지하는 비중이 클수록, 국가 개방수준이 높을수록, 저소득국이 아닌 경우, ODA가 증가하며, 해당 설명변수의 추정계수는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 수원국 1인당 GDP가 1% 증가할 때, ODA는 1.2% 감소하는 것을 알 수 있다. 한편 수원국 인구 수가 1% 증가할 때, ODA는 0.6% 증가하는 것으로 나타났다. 수원국 GDP에서 FDI가 차지하는 비중이 1%포인트 증가할 때, ODA 증가는

52) 즉, 모든 시점 t 에서 $var(\epsilon) = \sigma_i^2$.

0.01% 정도로 통계적으로 유의한 결과이기는 하나, FDI의 ODA에 대한 영향은 미미하다고 볼 수 있다. 수원국 평균 관세율이 1%포인트 증가할 때, ODA는 0.03% 감소하는 것으로 나타났다. 한편 고정모형 추정 결과에 따르면, 국가 규모가 작을수록, 평균 관세율이 낮을수록, ODA가 증가하는 것으로 나타났는데, 국가 규모 변수의 경우 GLS 추정방식과 반대의 결과를 보였다.

표 3-13. 공적 개발재원의 결정요인 실증분석 결과

	Dependent Var: ODA		Dependent Var: OOF	
	FGLS	FE	FGLS	FE
lpop	0.5831*** (0.0114)	-1.5686*** (0.4822)	1.1802*** (0.0500)	1.8121 (1.5526)
lgdppc	-1.1982*** (0.0292)	0.2369 (0.3141)	-0.0102 (0.1346)	8.4766*** (1.0028)
fdin	0.0112*** (0.0037)	0.0122 (0.0075)	0.0129 (0.0089)	0.0185 (0.0141)
dbi	0.0013*** (0.0005)	0.0035** (0.0015)	-0.0066 (0.0219)	-0.0147 (0.0559)
tariff	-0.0254*** (0.0046)	-0.0285* (0.0166)	-0.0135*** (0.0020)	-0.0083 (0.0057)
dum	-1.6133*** (0.0665)		-3.8080*** (0.3527)	
cons	12.6534*** (0.3281)	34.7574*** (7.0377)	-13.4319*** (1.7102)	-90.4480 (23.3714)
# of OBS	1,269	1,269	1,144	1,144
R-squared		0.3481		0.0575

주: () 안의 숫자는 표준오차를 의미; * 10%, ** 5%, ***, 1% 수준에서 통계적으로 유의함.
 자료: 저자 작성.

이 연구에서 특별히 관심을 두는 것은 OOF 모형 추정 결과인데, 패널 GLS 방식으로 추정한 결과, 국가 규모가 클수록, 평균 관세율이 낮을수록 OOF가 증가하였다. 저소득국이 아닌 경우, OOF는 3.8% 증가하였는데, 앞서 ODA 추정 결과에서 1.6% 증가한 것보다 큰 수준이다. 한편 고정효과 추정 결과에

따르면, 1인당 GDP가 1% 증가하는 경우, OOF가 8.5% 증가하는 것으로 나타났다. 주목할 점은 OOF 모형 분석결과에서 통계적으로 유의한 추정계수의 수는 ODA 모형에 비해 크게 줄어드는데 이는 무엇보다 모형설정이 정교하지 않은 것에서 비롯된 것일 수 있다. 지면에는 포함하지 않았으나, 개별 설명변수를 단독으로 고려한 추정 결과 역시 통계적 유의성이 낮게 나타나는 것을 볼 때, 한 국가가 OOF 지원 결정을 내릴 때 수원국의 국가 차원의 특성이 크게 영향을 미치지 않는다는 것을 의미할 수도 있다. OOF는 비양허적 성격의 자금으로서 상업적 목적을 둘 수 있으며, 따라서 국가 차원의 경제사회 여건보다는 지원되는 프로젝트 자체의 수익성을 고려하여 지원결정이 이루어질 가능성이 있다. 따라서 ODA 결정요인 분석 시 포함하는 설명변수들보다는 FDI 결정요인 분석 시 고려하는 변수들을 포함하여 모형을 설정하고 추정해볼 필요가 있다.

하지만 이러한 해석들 역시 문제가 될 수 있는데, 이는 DAC CRS가 제공하는 OOF 통계의 신뢰성에서 기인한다. 앞 절에서 설명하였듯이 일단 DAC의 통계보고지침에 OOF 정의는 모호하며, OOF에 포함 가능한 자금의 유형들을 예시적으로 제시하였는데, 그로 인해 보고하는 국가의 자의적 판단이 가능하다. 실제로 OECD DAC 현지 조사에서 현재 OOF 통계에 대한 인식은 긍정적이지 않은 것으로 파악됐다. 일본의 경우, 최근엔 OOF 통계를 제출하지 않는 상태이다. ODA를 포함한 공적 개발재원에 대한 통계는 제2장에서 다룬 ‘지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD)’ 측정이 본격적으로 추진되면, 양질의 그리고 상세한 사업내용을 알 수 있는 자료가 축적될 것으로 보인다. 그러나 앞에서 살펴본 대로 DAC 회원국간 이견이 여전한 상황에서 개발재원의 흐름과 특징을 제대로 분석하기까지는 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

제4장



수원국 개발자원 현황: 필리핀·세네갈 사례조사

1. 필리핀
2. 세네갈
3. 소결



이 장에서는 수원국의 개발재원 유입 현황과 국제사회의 개발재원 확대 논의, 특히 민간재원 동원을 위한 공적 개발재원의 활용에 대한 수원국 입장과 대응동향을 살펴본다. 사례조사 대상국가로는 필리핀과 세네갈을 선정하였는데, 배경은 다음과 같다.

공적 개발재원을 측정하기 위한 새로운 지표인 TOSSD는 개발재원을 제공하는 공여 주체들에게 중요한 논의 의제이나, 재원의 수혜 주체면서 SDGs 이행을 위해 개발재원을 직접 운용해야 하는 수원국 차원에서도 대응논의가 점차 시작되고 있다. 2015년 아디스아바바 개발재원총회에서 TOSSD에 대한 논의가 본격적으로 궤도에 오른 후, 세네갈은 최초로 OECD 주관의 TOSSD 규모 추정 및 정부 차원의 대응전략에 대한 연구 대상으로 선정되었다. 2017년에는 두 번째 시범국가로 필리핀이 선정되어 필리핀에 유입되는 개발재원의 현황과 민간재원 동원을 위한 정부전략, 향후 추진과제에 대한 시범연구가 실시되었다. 세네갈과 필리핀이 OECD의 수원국 차원 TOSSD 시범국가로 선정된 이유는 다음과 같다. 세네갈은 신규 국가개발전략에서 SDG 이행을 위한 민간의 역할을 강조하는 한편 공공재원을 통한 민간재원 동원을 적극 추진하여 최근 국가 내 유입되는 개발재원의 양상이 변화하는 국가이다. 그러나 동시에 최빈개도국으로서 여전히 다양한 개발과제를 경험하고 있기 때문에 재원유입 변화 속에서 정부 차원의 우선순위와 새로운 통계 프레임워크로서 TOSSD의 역할을 파악하기에 적절하다.⁵³⁾

세네갈과 필리핀은 우리나라 ODA 중점 협력국이기도 하다. 필리핀은 SDGs 이행과 TOSSD 활용에 대한 정부의 관심이 높은 국가이며, 하위 중소득국으로서 세네갈과 개발재원 환경이 크게 차이가 난다. 안정적인 해외송금 유입과 금융시장, 서비스 경쟁력, 지속적으로 성장하는 민간부문 등으로 최근 10여 년간 ASEAN 국가 중 경제성장률이 가장 높은 그룹에 포함되지만, 여전히 인프라 부문을 중심으로 외부로부터 유입되는 개발재원에 대한 수요가 높아 공공, 민

53) OECD DAC(2017c), p. 2.

간재원을 포함하는 TOSSD 현황 파악이 특히 의미 있는 국가이기도 하다. 특히 필리핀 정부는 2022년까지 상위 중소득국 지위를 획득하고자, ODA 외 기타재원을 동원하는 한편 최대한 효율적으로 활용하기 위해 다각도로 고민을 하고 있어 TOSSD 논의 관련 수원국 측 시각을 파악하기 위한 사례국가로 선정되었다.⁵⁴⁾ 필리핀은 통계청 차원에서 자체적인 SDGs 지표 155개를 선정하고, 2018년 초 기초선 조사를 실시, 결과를 공개하는 등 수원국 차원에서 국가개발전략과 연계하여 SDG를 이행하고 지원하고자 하는 의지가 강하다. 2016년에는 SDGs 이행을 위한 국가현황을 평가하고 자발적 국가검토(Voluntary National Review 2016)를 제출한 국가이기도 하다. OECD DAC 차원에서 실시한 온라인 협의와 TOSSD 개념 정립을 위한 다양한 국제회의에 대한 적극적인 참여도 모범적이다. 2017년 1인당 GNI 3,660달러로 세계은행 기준 하위 중소득국(LMIC: Lower Middle Income Countries)으로 분류되며, 양허성 자금 외에 비양허성 자금, 상업성 자금의 유입 역시 친화적인 환경이다.

한편 세네갈은 사하라이남에 위치한 최빈개도국(2017년 1인당 GNI 950달러)이지만 2012년 평화적 정권 교체, 2016년 대통령 임기 단축에 대한 헌법 재정을 위한 국민선거 등을 거치며 아프리카 국가 중 가장 안정적인 민주주의 국가 중 하나로 평가된다. 감비아, 기니아, 말리, 모리타니아, 부르키나파소, 베냉 등 과거 프랑스 식민지 서아프리카 8개국 중 대표적인 오피니언 리더의 역할을 한다. 역대 타 국가와 달리 내전을 피할 수 있었지만, 주변국으로부터 유입되는 테러리스트 및 반군이 증가하며 국가의 안전을 위협하는 요인으로 작용하고 있다. 2014년에는 서아프리카 지역의 경제허브로 도약하기 위한 국가차원의 개발계획으로 ‘세네갈 도약계획(Plan Senegal Emergent)’을 수립하며 민간부문 참여를 통한 경제성장을 강조하기도 하였다. 소득수준 및 개발수준이 상대적으로 높은 중소득국 필리핀과 비교할 때, 아직 경제개발 단계가 낮은 최빈국 차원에서 TOSSD 개념 적용의 파급효과와 제약요인을 파악하는 데 적절

54) Delalande, Halvorson-Quevedo and Sangaré(2018), pp. 6-7.

한 국가이다. 세네갈의 경우 비양허성 자금, 상업성 자금의 유입이 필리핀만큼 활성화되어 있지는 않다. 그러나 중국의 지원비중이 높아 미국, 프랑스에 이어 세 번째로 가장 많은 자금을 지원한다. 중국 외에 인도, 이슬람 개발은행 등 비 전통 공여국 및 다자은행으로부터 개발재원 유입 역시 활발하여 전통적 ODA 개념에서 벗어나는 재원을 파악하기 위해서는 TOSSD 적용이 필요하다는 의견이 지배적이다. 이처럼 필리핀과 세네갈은 중소득국, 최빈국 등 소득그룹 및 경제성장 단계별로 개발재원 유입양상의 차이와 TOSSD 적용 시 쟁점을 파악하는 데 적절하다.

1. 필리핀

가. 필리핀 경제·사회 현황 및 국가개발전략

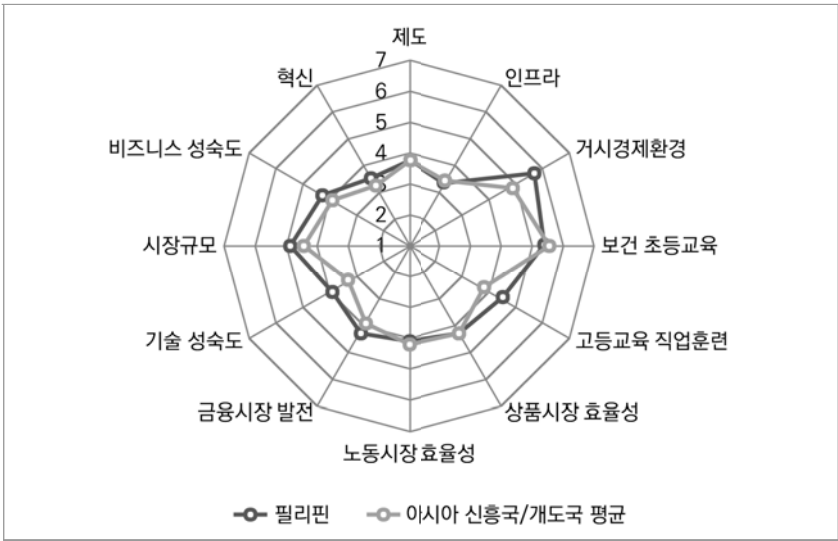
1) 경제·사회 현황

필리핀은 2016년 GDP 성장률 6.9%에 이어 2017년에도 6.7%를 기록하는 등 2010년 이후 평균 6.3% 수준의 높은 경제성장률을 유지하고 있다. 향후에도 유사한 수준의 경제성장세를 유지한다면 2022년 즈음에는 정부가 목표하는 상위 중소득국 지위획득을 할 수 있으리라는 전망이 높다. 그러나 우수한 경제지표와 달리 사회지표를 보면 개발문제가 산적한 국가이다. 전체 인구 중 빈곤선 미만 인구가 22% 수준으로 높고 빈부격차와 불평등, 기아, 높은 실업률, 부정부패 만연 등 여전히 사회문제는 심각한 상황이다. 취약계층에 대한 복지예산 지출 수요 역시 지속적으로 증가하는 추세이다.

안정적인 거시경제지표에도 불구하고 비즈니스 환경 역시 불균형하다는 평가를 받는다. 특히 인프라 취약성은 필리핀의 개발을 저해하는 대표적인 장애

요인으로 지적된다. WEF(2017)의 국별 글로벌 경쟁력지수에 따르면 거시경제 환경, 보건 및 기초교육, 고등교육, 금융시장 발전, 기술수준, 시장규모, 비즈니스 고도화 등의 지표에서는 모두 주변 아시아 개도국과 비교하여 낮은 수준이 아니지만 이에 비해 인프라 지수는 유독 낮은 수준을 보인다(그림 4-1 참고). 필리핀 정부는 이러한 인프라 취약성을 개선하고 거시경제 기반을 강화하기 위해 0+10-point 사회개발계획(Socio-economic Development Plan)에서 ‘최소 GDP 5% 수준까지 인프라 투자 확대 및 민관협력 추진 장애요인 해결’을 목표로 강조하기도 하였다.

그림 4-1. 세계경제포럼 글로벌 경쟁력지수: 필리핀 대 아시아 개도국



자료: WEF(2017a), p. 296.

2) 국가개발전략

필리핀 두테르테 정부가 2016년 10월 발표한 필리핀 발전에 대한 장기비전

(AmBisyon Nation 2040)에서는 ‘빈곤층이 없는, 중산층이 주를 이루는 번영한 사회’를 목표로 경제성장뿐 아니라 삶의 질 개선을 함께 강조하였다. 장기비전 달성을 위해서 2017년에는 2022년까지 중기 국가개발계획인 필리핀개발계획(PDP: Philippines Development Plan)을 공개하였다. PDP는 핵심목표로 △ 2022년까지 상위중소득국 진입, △ 2022년까지 농촌빈곤율 20%로 저감(2015년 30%) △ 2022년까지 높은 수준(high level)의 인간개발 달성 △ 2022년까지 실업률 3~5% 수준으로 저감(2015년 5.5%) △ 정부, 사회 신뢰 구축 △ 개인, 공동체 복원력 강화 △ 혁신 추구를 제시하였다. 이를 위해 다음과 같이 3개 분야를 축으로 하는 추진전략을 제시하였다.

표 4-1. 필리핀개발계획 2017~2022 3대 핵심 의제	
핵심 의제	주요 내용
사회결집력 강화	인간 중심의 청렴/효율적인 거버넌스, 신속하고 공정한 법 집행, 필리핀 문화와 가치추구
불평등 완화	농수산업 개발, 중소기업 진흥을 통한 경제기회 확대, 인적자본 확충, 취약계층 지원, 안정적 주거지 제공
성장잠재력 확대	기술개발, 혁신 추구, 인구분포 조절

자료: NEDA(2017a), pp. 48-53.

동시에 3개 분야를 아우르며 SDGs 달성에 필요한 근간으로 평화와 안보, 전략적 인프라 개발 촉진, 안전과 기후복원력 확보, 생물다양성과 청정한 자연환경을 제시한다. 한편 PDP를 이행하기 위한 후속 문서인 공공투자 프로그램(PIP 2017~2022)에서는 5,636개의 정부 우선순위사업 리스트를 포함하는데, 72.67%에 달하는 4,490개가 인프라 개발사업이다. 사업시행을 담당하는 부처 역시 인프라 관련부처의 비중이 높아, 공공사업/고속도로부(DPWH: Department of Public Works and Highways)의 사업이 465건으로 전체 재원의 30.41%를 차지하고 교통부 사업도 490건으로 전체 재원의 18.51%를

차지한다.⁵⁵⁾ 이에 비해 농업부, 교육부, 보건부 추진 사업은 제한적이다.

표 4-2. 필리핀 공공투자계획 부처별 우선순위사업 수 및 자원계획

(단위: 필리핀 백만 달러)

순위	관련부처	우선순위사업 수	2017~22년 재원투입계획
1위	공공사업/고속도로부	465	3,237,936.31
2위	교통부	490	1,970,946.65
3위	보건부	74	867,980.27
4위	농업부	125	690,234.89
5위	내무/지역정부부	29	597,694.80

자료: NEDA(2017b), p. 12.

공공투자계획(PIP)에서는 인프라 개발 우선순위사업 4,490개 중 4,095개 사업(전체 91.2%)을 정부재원을 활용하고, 나머지는 68건 ODA, 39건 PPP 재원을 활용하겠다는 계획을 밝히기도 하였다.⁵⁶⁾ 정부재원에 대한 높은 의존도는 거시경제 안정성과 금융정책의 성공에 대한 정부의 자신감을 반영하기도 하지만 공공 역량 및 자원의 한계에 대한 우려도 있다.

나. 개발재원 유입 동향

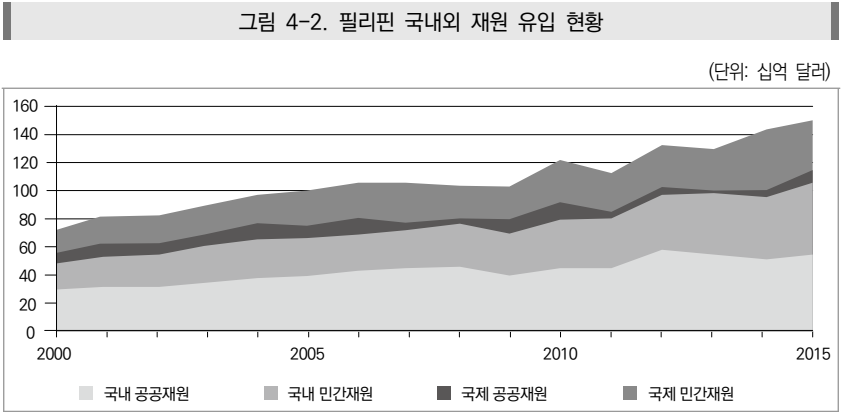
필리핀의 국내외 개발재원 구성 현황을 보면 국내 공공재원 36%, 국내 민간재원 34%, ODA를 포함한 국제 공공재원 5%, FDI 및 송금을 포함한 국제 민간재원 25%로 구성되어, 국내 공공재원에 대한 의존도가 가장 높다(그림 4-2 참고, 2000~15년 누계 기준).⁵⁷⁾ 국내 공공재원은 조세수입에 기반을 두는데, 필리핀의 GDP 대비 세금비중은 OECD 국가 평균보다는 여전히 낮지만 2010년

55) NEDA(2017b), p. 12.

56) *Ibid.*, p. 184.

57) ASEAN, China and UNDP(2017), p. 11. Figure 3.1. Source of finance 참고.

12.1%에서 2015년 13.6%로 증가하여 주변국과 비교 시 상당히 높은 수준이다.



자료: ASEAN, China and UNDP(2017), p. 11.

국제사회로부터 유입되는 자원만을 분리하여 살펴보면 해외송금의 비중이 가장 높으며, 그 뒤를 이어 FDI의 비중이 높다. 2014~16년 평균 기준, 해외송금이 전체 자원의 80%가량을 차지하며, FDI가 15% 정도 차지한다(그림 4-4 참고). 특히 해외송금은 GDP 대비 10% 이상으로 ASEAN 국가 평균을 크게 상회하는데,⁵⁸⁾ 이는 정부의 적극적인 송금정책, 해외거주 필리핀 동포를 담당하는 다양한 공공기관 등의 제도적 지원의 결과이기도 하다. 이에 비해 ODA 비중은 2014~16년 평균 전체 자원의 3% 정도로 매우 제한적이다. ODA가 외부 유입 자원에서 차지하는 비중은 점차 줄어들고 있는 상황으로, 2007년에는 전체 유입 자원의 7%를 차지하였으나 2016년에는 2%를 기록하였다. 이 외에도 DAC 회원국이 ODA와 연계, 금융패키지로 지원한 공적 수출신용은 2014~16년 평균 약 3억 5,000만 달러로 해외 유입 개발재원에서 차지하는 비중이 높지 않다. 필리핀은 다양한 자원에 대한 접근이 가능하기 때문에 전통적 개발재원인 ODA,

58) 2014~16년 동안 전체 GDP 중 해외송금이 차지하는 비중은 인도네시아 1%, 캄보디아 2%, 라오스 0.6%, 미얀마 3.3%, 말레이시아 0.5%, 태국 1.5%, 베트남 6%이며, ASEAN 전체 평균은 3.2%임 (World Bank, World Development Indicators를 바탕으로 저자 작성).

특히 양허성 차관에 대한 선호도가 상대적으로 높지 않다. 이는 외채부담 가중에 대한 우려와 국제적으로 낮은 금리의 재원접근이 용이하기 때문이기도 하다.

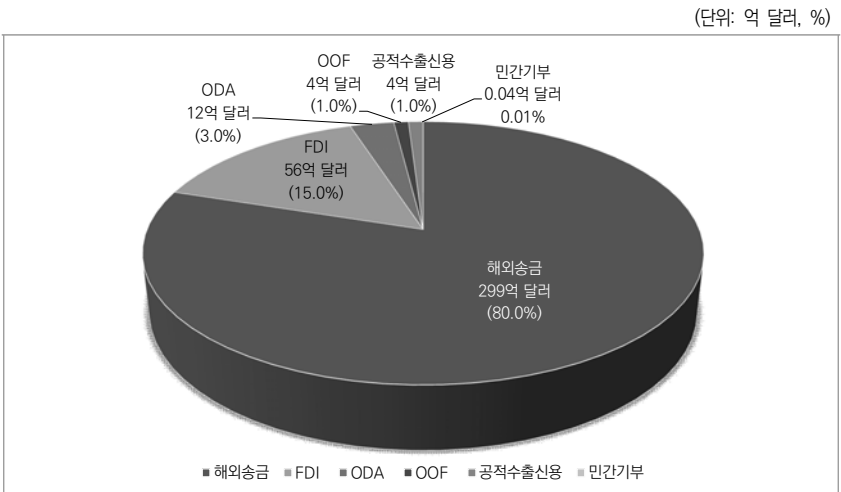
표 4-3. 필리핀에 유입되는 공공 및 민간 자원

(단위: 억 달러)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
공공	ODA	12.15	9.24	11.92	14.56	9.48	10.01	10.40	15.46	12.00	9.68
	OOF	1.84	0.83	0.08	1.49	0.45	0.17	0.29	5.20	5.47	2.62
	수출신용	-4.01	7.35	-0.46	1.09	4.13	2.23	-3.24	6.08	-0.21	4.70
민간	FDI	28.24	15.44	19.90	12.98	20.43	24.49	22.80	52.85	44.47	69.15
	민간기부	0.00	0.00	0.07	0.07	0.07	0.07	0.08	0.03	0.03	0.06
	해외송금	164.37	188.51	199.60	215.57	230.54	246.10	267.17	286.91	297.99	311.45

주: 1) 수출신용은 DAC 회원국이 필리핀에 지원한 내용만 포함되어 있으며, ODA 및 OOF는 모든 공여국/공여기관을 기준으로 함.
2) FDI는 전 세계 기준임.
자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 11. 9); World Bank, Migration and Remittance Data(검색일: 2018. 8. 31); UNCTAD(2018), World Investment Report: Annex Tables를 바탕으로 저자 작성.

그림 4-3. 필리핀 해외유입 개발자원 구성: 2014~16년



주: 총지출 현재까지 기준.
자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 11. 9); World Bank, Migration and Remittance Data(검색일: 2018. 8. 31); UNCTAD(2018), World Investment Report: Annex Tables를 바탕으로 저자 작성.

[표 4-4]는 2014~16년 평균 필리핀에 유입되는 공적 개발재원을 DAC 회원국과 다자기구로 구분하여 정리한 것이다. 양자 공여기관과 다자 공여기관의 필리핀 지원유형은 매우 다른 형태를 띠고 있다. 양자차원의 지원은 증여와 양허성 차관이 70% 이상을 차지하는 반면, 다자기구의 지원은 비양허성 자금 비중이 90% 이상을 차지한다.

표 4-4. 필리핀 유입 양자·다자 개발재원의 구성: 2014~16년

(단위: 백만 달러, %)

구분	DAC 공여국		다자기구	
	규모	비중	규모	비중
증여	640.63	42%	122.63	8%
양허성 차관	451.74	29%	13.34	1%
OOF	443.22	29%	1,326.71	91%
지분투자	4.24	0.3%	0.00	0%
합계	1,539.83	100%	1,462.69	100%

자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 11. 9).

DAC 회원국의 ODA와 OOF 제공 추이를 살펴보면, ODA의 경우 부침이 있으나, 2014년 이후부터는 증여 및 양허성 차관 모두 줄어드는 추세이다. OOF의 경우에는 2010년 이전에는 ODA에 비해 규모가 매우 작았으나, 2010년부터 증가하기 시작하여 2014년 이후에는 ODA 규모를 상회한다.

필리핀에 유입되는 OOF는 비양허성 차관 이외에도 증여와 일반출자(common equity)의 형태를 띠고 있다. 2014~16년 동안에 필리핀에 가장 많은 OOF 지원을 한 기관은 ADB이다. 이 외에도 세계은행그룹의 IBRD 역시 OOF를 적극적으로 활용하고 있다. ADB와 IBRD는 자연재해 복구에 OOF를 활용하고 있는 것으로 보인다. IBRD는 태풍 후 복구 차관(Post Typhoon Recovery Loan)에 2014년 1억 8,065만 달러를, 2015년에 2억 9,745만 달러를 지원하였다.

표 4-5. DAC 회원국의 대필리핀 자원 유형별 지원 추이

(단위: 백만 달러)

연도	ODA 총합	ODA			OOF
		증여	차관	지분투자	
2002	1,027.46	373.32	654.13	0.00	297.67
2003	1,261.22	447.08	814.14	0.00	15.36
2004	956.27	376.17	580.10	0.00	40.05
2005	1,085.78	364.40	721.38	0.00	29.08
2006	1,152.74	364.89	787.77	0.08	54.75
2007	1,170.49	387.53	749.28	33.68	194.30
2008	810.79	365.93	423.96	20.90	89.77
2009	995.89	456.66	537.12	2.10	8.60
2010	1,153.76	473.62	668.91	11.24	159.29
2011	704.26	435.31	259.64	9.31	44.04
2012	751.90	512.89	238.68	0.32	15.00
2013	847.31	699.01	147.74	0.56	27.84
2014	1,296.76	741.16	547.81	7.79	491.96
2015	1,126.30	608.83	513.81	3.66	543.15
2016	841.87	523.48	318.39	0.00	262.11

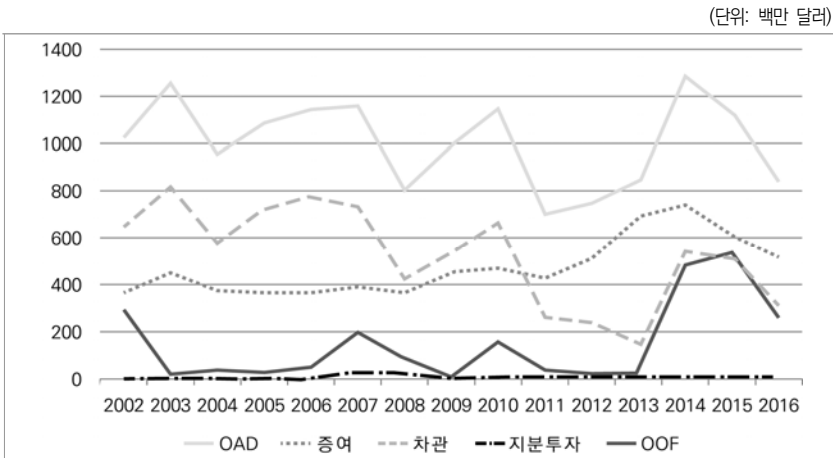
주: 2016년 고정가격, 총지출액 기준.

자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 9. 30).

세계은행은 태풍 올란다(Typhoon Yolanda) 피해를 복구하기 위해 5억 달러 규모의 비양허성 차관을 활용한 예산지원의 형태로 필리핀을 지원하였다. 해당 차관은 도로 및 교량, 학교나 의료시설 같은 공공시설 건설, 관개시설, 보호소 및 커뮤니티 기반 인프라 등 재해 복구 및 재건에 필수적인 사업을 동시에 즉각적으로 추진하기 위해 활용되었다. 뿐만 아니라 이 프로그램은 태풍 피해자들을 대상으로 일시적인 소득 보전 기회를 제공하고 기타 사회안전망 관련 사업을 추진하였다.⁵⁹⁾ ADB는 2014년과 2015년에 각각 1억 9,913만 달러, 2억 6,929만 달러를 태풍 올란다 피해를 복구하는 긴급지원 프로젝트에 비양허

59) World Bank, "Post Typhoon Recovery Loan," <http://projects.worldbank.org/P148862/?lang=en&tab=details>(검색일: 2018. 11. 14).

그림 4-4. 필리핀에 유입되는 ODA 및 OOF 규모 추이



주: ODA 지원액은 증여, 차관, 지분투자의 총합임. 2016년 고정가격, 총지출액 기준.
 자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 8. 30).

성 차관으로 지원하였다. 동 프로젝트는 태풍 피해가 심한 5개 우선지원지역에 보호소, 재건축, 전력복구, 생계 및 고용, 재이주, 정신적 치료 지원, 환경보호 등을 지원하는 것을 목표로 하고 있다.⁶⁰⁾

양자 공여국 중에는 우리나라의 OOF 활용 비중이 높게 나타났다. 우리나라는 비양허성 차관 활용시 커뮤니케이션, 에너지 정책, 교통 및 수송, 에너지 생산 및 재생에너지와 같은 경제 인프라 및 서비스 분야를 주로 지원하고 있다. 경제 인프라 이외에도 산업 및 건설 등 생산역량 강화 지원을 위해서 OOF를 활용하기도 한다. 한국수출입은행이 OOF를 제공하며, 주로 수출입금융이나 해외사업 관련 대출에 활용되고 있다.⁶¹⁾ EDCF는 개도국에서 추진되는 대규모 인프라 사업에 민간기업의 참여를 촉진하기 위하여 수출입은행이 제공하는 수출금융 및 해외투자금융을 EDCF 차관과 결합한 복합금융상품을 제공하고 있

60) ADB, "Philippines: Emergency Assistance for Relief and Recovery from Typhoon Yolanda," <https://www.adb.org/projects/47337-001/main>(검색일: 2018. 11. 14).

61) OECD DAC에 통계 보고 시 국가별 지원금액만을 제출하고 있으며, 사업에 대한 상세 정보는 제공하지 않아, CRS 통계상에서 세부 사업명이나 사업 설명을 확인할 수 없다.

다.⁶²⁾ 민다나오섬 리권당간 공항개발사업은 최초의 복합금융사업으로 추진되었다.⁶³⁾ 동 사업에 총 1억 1,095만 달러를 지원했으며, 이 중 EDCF가 4,820만 달러, 수출입은행의 수출금융이 6,275만 달러를 부담하였다.⁶⁴⁾ 한국 외에도 양자 공여국 중에 호주와 벨기에가 OOF를 주로 활용한다. 양자 공여국 중에 자국의 DFI를 통해 지원하는 국가는 벨기에밖에 없으며, BIO-Invest (Belgian Investment Company for Developing Countries)를 통해 에너지 생산 및 재생에너지 분야에 일반출자 형태로 지원하였다. 호주의 대필리핀 OOF 지원은 무상지원의 방식으로 주로 분쟁, 평화 및 안보 분야에 지원하고 있다.

표 4-6. 대필리핀 상위 OOF 지원 국가 및 기관

(단위: 백만 달러)					
	공여국/기관	집행기관	연도	금액	분야
1	ADB	ADB	2015	348.48	산업 정책 및 행정 관리
2	IBRD	IBRD	2015	297.45	공공분야 정책 및 행정 관리
3	한국	수출입은행	2014	296.43	커뮤니케이션
4	ADB	ADB	2014	269.29	공공분야 정책 및 행정 관리
5	ADB	ADB	2015	199.13	재해 복구 및 재건
6	한국	수출입은행	2015	198.96	커뮤니케이션
7	IBRD	IBRD	2014	180.65	공공분야 정책 및 행정 관리
8	ADB	ADB	2014	179.52	지방분권화 지원
9	한국	수출입은행	2014	178.31	에너지 정책
10	한국	수출입은행	2015	158.78	교통 및 수송

자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 10. 18).

62) 한국수출입은행 보도자료(2012. 2. 27; 2014. 9. 26); 한국수출입은행 대외경제협력기금(2017), p. 36.

63) 한국수출입은행 대외경제협력기금(2017), p. 36.

64) 기획재정부(2013. 6. 11).

한편 필리핀은 스탠다드앳앤푸어스 신용등급 BBB로 국제금융시장에서 낮은 금리의 자금조달이 가능하고, 지난 10여 년에 걸쳐 국내 금융시장 규모도 지속적으로 증가하고 있다. 높은 국가 신용도 덕분에 상업성 민간재원의 유입 역시 지속적으로 확대되는 추세이다. 대표적인 민간재원인 FDI는 2010년 GDP 대비 0.5%에서 2015년 2%로 확대되었고, 정부의 적극적인 인프라 투자 정책을 고려할 때 증가추세는 지속될 것으로 전망된다.⁶⁵⁾

다. 민간재원 동원을 위한 필리핀 정부전략

다른 개도국과 비교할 때 필리핀은 상당히 오랜 민관협력 파트너십 역사를 가지고 있다. 1980년대부터 민관협력이 추진되었고 특히 1987년 개정헌법에서는 국가성장의 동력으로 민간의 역할을 강조하였다. 1990년대로 들어오면서 「BOT(Built-Operate-Transfer)법」을 포함한 일련의 기본법을 제정하며 개발의 핵심주체로 민간부문이 적극적인 역할을 할 수 있도록 법적 기반을 마련하였다. 이러한 배경하에 2000년대 초 에너지, 물 분야에 대한 PPP 사업이 증가하였으나 인프라 분야 민관협력사업을 추진할 만한 정부기관 역량부족 및 제도적 역량부족 등의 문제로 한계가 여전히 존재하였다. 특히 사업개발, 입찰 관리, 계약자 선정 등 민관협력사업을 추진하면서 단계별로 발생하는 이해관계자 간의 분쟁 등 문제를 해결하기 위한 역량과 경험이 부족했을 뿐 아니라 이를 해결할 수 있는 법적, 제도적 기반이 마련되지 않았다는 것이 문제였다. 필리핀 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 공여기관, 민간부문과 협력하에 PPP 관련법, 제도, 절차 개혁을 위한 일련의 혁신안을 추진하였고 그 결과 마련된 대표적인 이니셔티브가 2010년 민관협력 파트너십(PPPs: Public-Private Partnership) 프로그램이다.

65) Delalande, Halvorson-Quevedo and Sangaré(2018), p. 9.

필리핀 정부는 2010년 민관협력 파트너십 프로그램을 공식화하고, 이를 전담 및 관장하는 기구로 PPP 센터를 설립하였다. PPP 센터의 거버넌스 구조를 보면 사회경제계획부 장관이 의장, 재무부 장관이 부의장인 이사회에서 핵심 의사결정을 담당한다. 이사회는 예산관리부, 법무부, 통상산업부 각각의 장관과 국가경쟁력위원회의 민간부문 공동의장 등으로 구성되어 있다.⁶⁶⁾

PPP 센터는 정부의 PPP 전략 이행, 관련 사업의 조정 및 모니터링을 담당한다. 즉, 정부기관 및 공공기업, 민간기업이 프로젝트 준비, 입찰, 계약 등 PPP 사업을 추진하는 데 필요한 절차 전반에 대한 지원, 자문을 제공한다. 특히 사업준비 단계에서 PPP 센터는 민관협력사업의 상업성이 충분한지, 혹은 필요한 경우 민간투자를 촉진할 수 있도록 ODA 등 공공재원의 투자가 필요한지에 대한 분석 및 지원도 담당한다.

아울러 PPP센터에서는 타당성 조사, 입찰문서 준비 등 프로젝트 준비단계에 필요한 활동을 지원하기 위해 프로젝트개발모니터링기금(PDMF: Project Development and Monitoring Facility)이라는 6,000만 달러 규모의 리볼빙기금을 조성하여 운용 중이다. 그밖에 금융전문가, 변호사, 홍보전문가, 엔지니어 등을 보유하고 있는 22개 기업과 네트워크를 통해 단계별 필요한 자문을 제공한다. ADB, IFC, 일본 JICA, 한국 KOICA, 호주외교부, 미국 USAID 등도 PPP 센터의 회원기관으로 기술협력 및 자문을 제공한다.

자료: PPP Center(검색일: 2018. 10. 15); Delalande, Halvorson-Quevedo and Sangaré(2018), p.11 참고.

현재 PPP 프로젝트 관련 법적 프레임워크의 역할을 하는 「Republic Act 7718」은 민간 인프라 사업의 재원조달, 건설, 운영 및 관리에 대한 내용을 규정한다. 특히 해당 법에 따르면 비용분담 측면에서 자금조달이 여의치 않은 인프라 사업의 경우 정부지원이나 ODA 재원을 통해 일부 자금을 조달할 수 있도록 하고 있다. 단, 정부지원 및 ODA의 지원비중은 프로젝트 비용의 50%를 초과할 수 없도록 되어 있다.⁶⁷⁾

필리핀의 인프라 분야 PPP 사업은 소수의 재벌이 주도하고 있으며, 현지 은행 및 금융기관 용자를 바탕으로 상업성재원과 공공재원을 투자받아 추진하는 형태가 일반적이다. 현재 필리핀의 PPP 비즈니스 모델은 두 가지 유형으로 구

66) PPP Center, <https://ppp.gov.ph/what-is-pppgb/>(검색일: 2018. 10. 15).

67) 「Republic Act 7718」, section 2a "...projects which would have difficulty in sourcing funds may be financed partly from direct government appropriations and/or (ODA of foreign governments or institutions not exceeding fifty percent (50%) of the project cost, and the balance to be provided by the project proponent."

분된다. 첫 번째는 Availability PPP로 공공기관과 민간기업이 함께 시행기관에 특정비용을 받고 공공재/서비스/상품을 제공한 후 별도의 이용비를 부과하는 모델이다. 두 번째는 Concession PPP로 정부가 민간에게 공공인프라, 서비스 구축 및 운영을 대행하도록 권한을 이양, 추후 공공시설 사용비나 세금을 부과하는 모델이다.

필리핀의 경우 인프라 개발사업을 추진하는 데 필요한 재원이 상대적으로 풍부하기 때문에 복잡한 방식의 금융조달 패키지를 활용하는 경우는 많지 않다. 필리핀 정부 측은 인프라 사업을 위한 금융조달 시 참여하는 주체가 많아질수록 거래비용 부담이 증가하고 국내에서도 자금조달을 지원할 만한 주체가 풍부하다는 입장이다.⁶⁸⁾

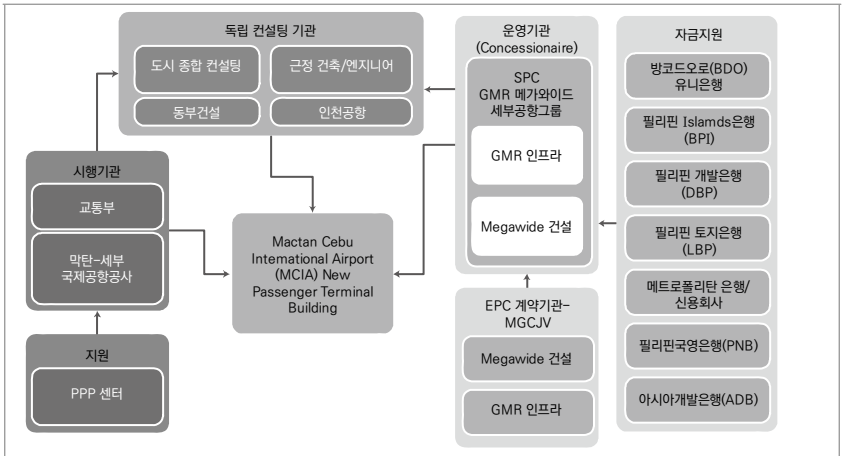
예를 들어 필리핀의 대표적인 PPP 사업인 '막탄세부국제공항 신규 여객터미널 건축사업'은 주로 필리핀 정부가 추진하는 공공사업으로 교통부, 막탄세부국제공항공사에서 사업시행을 담당하고, 민간 측에서는 사업시행기관 역할을 하는 특수목적법인(SPC: Special Purpose Company)에서 현지 은행/금융기관으로부터 용자 및 지분투자를 받아 참여한다. 자금조달에 참여하는 민간 기관은 필리핀 국립은행, 방코드오로 유니은행, 필리핀 개발은행, 필리핀 토지은행, 메트로폴리탄 은행/신용회사 등이며 외부기관은 아시아개발은행만 참여한다. 한편 동부건설, 인천국제공항공사 등 한국기관도 컨설팅 기관으로 참여하고 있다. 인천국제공항공사 측은 과거 KOICA 무상지원 사업으로 막탄세부공항의 마스터플랜 수립, 타당성조사와 공항관계자 및 필리핀 정부관계자의 국내연수, 기자재 지원 등을 담당하기도 하였다.⁶⁹⁾ 총 사업비는 175억 2,000만 필리핀 달러(약 3억 2,700만 달러), 사업기간 25년의 BOT 사업으로 추진되었고, 이 중 ADB는 양허성 차관인 OCR 차관으로 전체 사업비의 23%에 달하는

68) Delalande *et al.*(2018), p. 12에 따르면 대개 개발금융을 조달할 수 있는 출처가 제한적이고 낮은 국가신용도로 투자위험이 높은 국가에서는 복합적인 금융수단을 조합하는 경향이 강하지만 금융을 조달할 수 있는 출처가 풍부한 경우 금융수단은 단순해지는 경향이 강하다.

69) 한국국제협력단(2010), p. 4 참고.

7,500만 달러를 지원하였다. ADB는 그 밖에 빈곤/사회영향 분석, 환경영향 분석 등 기술협력을 지원하였다.

그림 4-5. 필리핀 PPP 사업 사례: 막탄세부국제공항 여객선터미널 건설



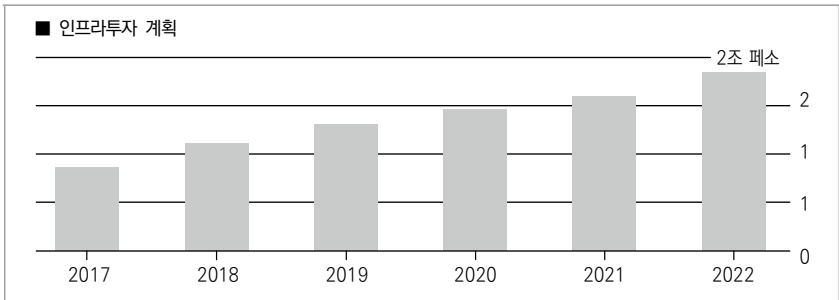
자료: Delalande, Halvorson-Quevedo and Sangaré(2018), p. 12.

한편 두테르테 현 정부의 0-10 point 사회개발계획에서도 민간투자 촉진을 위한 PPP 프로그램의 중요성을 강조하고 있다. 단, 최근 대규모 인프라 사업을 추진하는 방식에 있어 사업지연이 많은 PPP 사업보다는 ODA 재원을 활용하는 방식을 선호하는 경향이 강하여 우려의 목소리도 높아지는 상황이다. 두테르테 정부는 2022년까지 현재 GDP 5.4% 수준인 인프라 투자를 7.1%로 증가할 계획이며, 이를 위해 총 8조 4,000억 필리핀 달러(약 1,800억 달러) 규모에 달하는 ‘Build, Build, Build’ 이니셔티브를 마련하였다. [그림 4-6]은 두테르테 정부의 연도별 인프라 투자계획을 보여준다.

문제는 관련 인프라 사업을 추진하기 위한 재원 중 62.3%가량을 국가예산을 활용한 조달, 공공사업으로 추진하고 PPP 및 ODA 재원의 비중은 각각 16.54%, 12.99%라는 것이다.⁷⁰⁾ 즉, 인프라 사업을 추진하기 위해 소요하고

자 하는 민간재원 비중은 전체 비용의 1/5에도 미치지 않는다. 현 정부는 민간 투자자와 협상기간에 따른 프로젝트 시작 지연, 높은 금리 등의 문제 때문에 양허성이 높은 ODA 차관과 조세수입을 통한 국내재원을 활용하고자 하는 전략이다. 즉, 인프라 사업 추진 시 ODA 재원을 활용하여 정부 주도로 인프라 건설을 신속히 추진한 후 사업운영 및 관리를 민간이 담당하는 변형된 형태의 PPP 모델을 적극 추진 중이다. ODA 차관의 경우 주로 일본과 중국에 대한 의존도가 높은 상황이며, 동시에 새로운 조세개혁 패키지를 통해 향후 5년간 약 70% 가량의 국내재원을 동원할 계획이다. ODA 및 국내재원에 집중하는 새로운 접근에 대해 인프라에 대한 공공투자 역량 미흡, 정부의 비효율성, 외채 부담 증가 및 신용위험도 상승 등 우려의 목소리가 높은 상황이다.⁷¹⁾

그림 4-6. 필리핀 정부 연도별 인프라 투자계획: 2017~22년



자료: NEDA(2017b), p. 180.

한편 PPP 사업은 아니지만 다자성 양자 ODA인 신탁기금을 활용하여 공공 재원을 활용한 민간재원 동원을 추진한 사례도 있다. EU는 대필리핀 지원에 있어 중점협력분야인 에너지 분야 예산 중 60%에 달하는 1억 9,000만 유로를 세계은행에 출연하여 ‘지속가능에너지 접근성 제고 프로그램(ASEP: Access to

70) NEDA(2017b), p. 184.

71) Straitstimes, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/dutertes-policy-shift-on-infrastucture-raises-concern-philippine-daily-inquirer>(검색일: 2018. 10. 24).

Sustainable Energy Programme)’ 신탁기금을 만들었다. 이 프로그램은 필리핀 에너지부가 신재생에너지를 활용한 농촌전력화 사업을 추진하는 데 있어 추가적인 민간재원을 동원하는 것을 목표로 한다. 세계은행 측에서도 글로벌 성과기반원조 파트너십(GPOBA: Global Partnership on Output-Based Aid) 기금을 활용하여 약 300만 달러를 조성, 해당 기금을 운영한다. 이 기금을 통해 지원하는 사업의 유형은 다음과 같이 네 가지로 구분된다: △ (제1유형) 디젤 미니그리드의 신재생에너지 하이브리드화를 통한 농촌가구/지역사회 전력공급 △ (제2유형) 지역중심 신재생에너지 시스템과 초소형/소형 그리드를 통한 농촌가구/지역사회 전력공급 △ (제3유형) 제1유형과 제2유형을 통해 민다나오 이슬람 자치지역의 농촌가구/지역사회 전력공급 △ (제4유형) 모두를 위한 지속가능한 에너지(SE4All) 및 SDG 7번 에너지 목표 관련 모범사례 및 교훈 도출, 인지도 제고.

필리핀 에너지부는 ASEP 신탁기금을 활용하여 현지 민간기업과 함께 위의 네 가지 유형 사업에 공동 투자사업을 추진할 수 있다. 해당 신탁기금에서는 자금지원 외에 필리핀 에너지부의 담당국인 전력산업관리국(EPIMB)이 전력화, 전력분야 관리, 신재생에너지 사업을 추진하는 데 있어 필요한 역량 강화를 위해 기술협력도 지원한다. 2017년 1월부터 시작한 해당 프로그램을 통해 1,400만 달러의 민간재원이 동원될 수 있을 것으로 기대된다.

단, 필리핀은 도서국가로 잦은 태풍, 홍수, 폭우, 산사태 등 기후변화로 인한 자연재해가 빈발하며, 이로 인해 인명피해뿐 아니라 인프라 피해 역시 심각하다. 때문에 사업주기가 긴 인프라 PPP 사업을 추진할 때 특히 기후변화 영향에 대한 사전적인 고려와 대응방안이 필요하다.⁷²⁾ 즉 사업발굴과 선정단계부터 사전적으로 발생 가능한 재해위험을 면밀히 진단하여 위험도가 존재하거나 높은 사업의 경우 사업 준비 단계부터 이에 따른 설계, 건축 및 서비스 기준을 마련하는 한편 환경/사회영향평가를 실시해야 한다. 입찰 및 계약자 선정단계에

72) World Bank(2016), p. 6.

서는 환경/사회영향평가에서 제시한 대응방안이 사업자의 계약내용에 포함되도록 한다. 계약에 포함될 수 있는 기후위험 대응방안은 다음 등이 있을 수 있다. 예를 들어 계약기간 동안 태풍이나 폭우가 발생하는 경우 사업자가 해당 인프라를 정상적인 상태로 복구할 수 있는 기간과 보상금을 제공하는 구호 및 보상에 대한 내용을 포함할 수 있다. 천재지변이나 쿠데타 등 정치적 상황이 180일 이상 지속되어 계약자가 의무이행을 못했을 경우 PPP 계약을 종료하여 계약이행을 면책할 수 있다는 불가항력(Force Majeure) 조항과 지수형 날씨보험⁷³⁾ 등 혁신적 위험관리 수단도 활용 가능하다.

2. 세네갈

가. 세네갈 경제·사회 현황 및 국가개발전략

서아프리카의 좌측 끝에 위치한 세네갈은 인구 1,300만 명의 국가로 사하라에 위치한 최빈개도국이다. 1960년 프랑스로부터 독립한 이후 거시경제와 민주주의 측면에서 가장 성공적인 모델로 손꼽힌다. 오랜 기간 낮은 수준의 경제성장세에 세네갈은 2000년 초 압둘라에 웨이드(Abdulaye Wade) 대통령이 당선되며 ‘PPP 기반 인프라 구축, 성장 엔진으로서 민간부문 강화, 서아프리카 역대통합 강화’ 목표에 기반을 둔 ‘2차 세네갈 도약계획(PSE 2014~2018)’을 수립, 적극적으로 추진하기 시작하였다. 2000년대 중후반에는 PPP 관련법을 수립하고 전담기관을 수립하는 등 제도적 정비를 위한 노력도 강화되었다. PSE는 2035년까지 평균 7~8%의 GDP 성장률을 유지하고 통신 및 금융 등 서비스 분야 외에 농업, 주택, 광업, 관광업 등 4개 분야를 경제성장의 동력으로 활용하여 2035년까지 상위 중소득국으로 도약하고자 하는 장기 목표를 설정

73) 지수형 날씨보험은 날씨변화를 지수화하여 사전에 정한 지수와 실제 관측결과 간의 차이에 따라 보험금을 지급하는 상품이다.

하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 향후 10년을 위한 3대 핵심 축으로 △ 경제/성장의 구조적 전환 △ 인적자원/사회보호 및 지속가능개발 △ 거버넌스/제도, 평화와 안보를 설정하였다.

표 4-7. 세네갈 도약계획 2014~2018 3대 핵심축

장기비전 핵심축	중기 전략 분야	관련 분야/주제
경제/성장의 구조적 전환	거시경제안정, 경제다원화	농업, 수산업, 축산업, 물류허브 및 산업특구, 멀티서비스 및 관광특구 개발, 광업, 문화, 스포츠
인적자원/사회보호 및 지속가능개발	사회보호, 사회서비스 접근성, 공공행정 개혁	인적자원 개발, 교육 및 직업훈련, 보건/영양, 사회보호, 식수 접근성 및 위생, 주거 및 재해예방 및 관리, 지속가능개발 및 환경
거버넌스/제도, 평화, 안보	행정역량 강화, 지역개발, 평화안보, 분권화, 지역통합	평화 및 안보, 인권 및 정의 증진, 정부개혁 및 공공행정 개선, 국토개발 및 지역발전, 전략적/경제적/재정적 역량

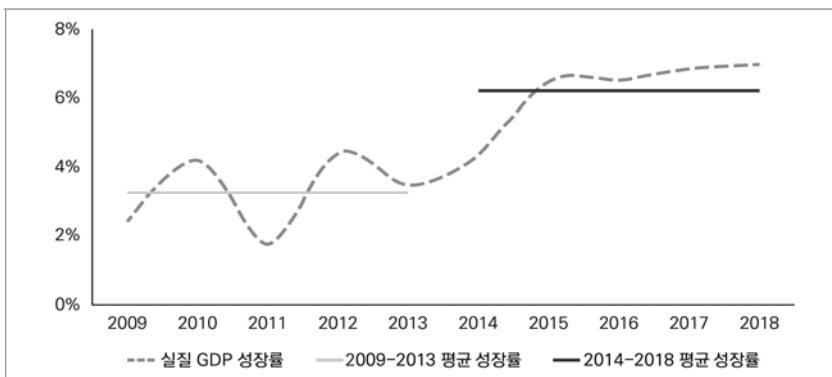
자료: Republic of Senegal(2014), p. 41.

세네갈 정부는 현재 제2차 세네갈 도약계획 성과에 대한 분석을 토대로 2019
 년에서 2023년까지 향후 5년에 대한 제3차 경제성장계획을 준비하고 있다. 세
 네갈 경제재정부의 분석에 따르면 GDP 성장률이 2009~13년 기간 평균 3% 수
 준에 머무르다 제2차 경제개발계획 기간인 2014~18년에는 평균 7% 대로 상승
 하여, 전반적으로 경제성장의 동력을 확보하였다고 자체 평가하고 있다. 세부 산
 업별로는 채굴산업, 건축기자재, 금융서비스 등이 특히 성장의 동력이며, 그 밖
 에 화학제품 제조업, 식품가공업, 고무제품 제조, 건설, 교통, 전력/가스, 농산업
 및 수출농업, 석유정제업 등도 새로이 떠오르는 분야로 진단하고 있다.⁷⁴⁾

74) 세네갈 경제재정부 경제정책계획국 관계자 인터뷰(2018. 10. 8, 세네갈 다카르).

외부의 평가 역시 전반적으로 긍정적이다. 세계은행에 따르면 세네갈의 높은 경제성장률은 대규모 인프라 공공투자, 민간부문 활성화에 대한 PSE 전략의 성공적 이행에 주로 기인하며, 동시에 전반적으로 안정적인 거시경제 상황, 안정적인 기후, 낮은 유가 등 외부적 요인 역시 긍정적으로 적용한 것으로 평가하였다.⁷⁵⁾ 특히 서아프리카 지역의 관문으로서 지정학적 입지, 주변국의 분쟁 취약 상황 대비 우수한 정치경제적 안정성 때문에 전통적으로 구 식민지 종주국인 프랑스 외에도 미국, 독일, 스페인 등 다양한 서구 공여국의 지원이 활발하다.⁷⁶⁾

그림 4-7. 세네갈 GDP 성장률 변화: 2009~18년



자료: Ministry of Economy, Finance and Planning(2018), Phase II du Plan Sénégal Emergent, Partage du Rapport Provisoire, p. 5.

2차 PSE 기간의 평균 성장률과 제조업/농업생산성 증가추세를 고려할 때 2018~21년에도 6.5% 수준의 높은 경제성장률을 유지할 것으로 전망되고 있다.⁷⁷⁾ 높은 수준의 민주화와 함께 정치적 안정이 계속된다면 2022년에는 석유

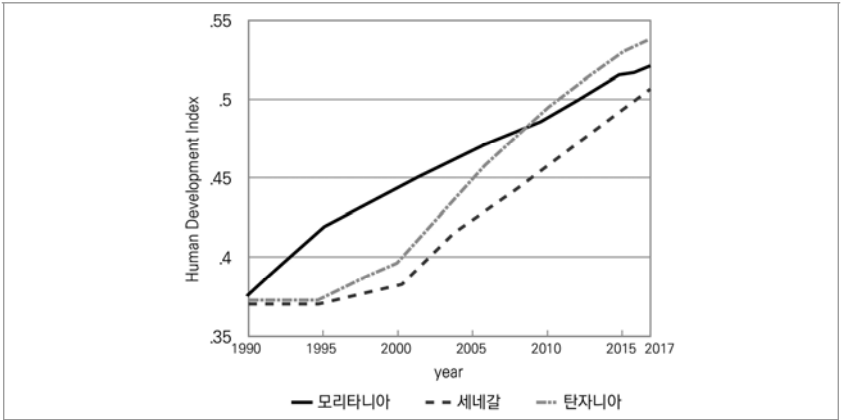
75) World Bank Senegal Country Overview, <http://www.worldbank.org/en/country/senegal/overview>(검색일: 2018. 9. 15).

76) 주세네갈 한국대사관 관계자 인터뷰(2018. 10. 9, 세네갈 다카르)에 따르면 세네갈은 서아프리카 지역에서 코트디부아르와 역내 리더로서 전통적 경쟁관계이지만 코트디부아르에 내전이 발발하며 주요 양자/다자공여기관의 현지 사무소 및 지역본부가 상당수 다카르로 이동하기도 하였다.

77) Economic Intelligence Unit, EIU Senegal Briefing Sheet, Political and economic outlook,

생산과 함께 경제성장률 10% 달성도 가능하리라는 전망이 지배적이다. 그러나 높은 빈곤율, 공공부문 부패, 취약한 사법체제 등이 안정적인 경제성장을 위협하는 장애요인으로 지적된다. UN 인간개발지수(Human Development Index) 역시 2017년 기준 0.505를 기록, 188개국 중 162위로 낮은 수준이다. 모리타니아, 탄자니아 등 기타 사하라이남 아프리카 국가 대비 인간개발지수의 개선 수준이 저조하다.⁷⁸⁾

그림 4-8. 주변국 대비 세네갈 인간개발지수 변화 추이(1990~2017년)



자료: Ministry of Economy, Finance and Planning(2018), Phase II du Plan Sénégal Emergent, Partage du Rapport Provisoire, p. 10.

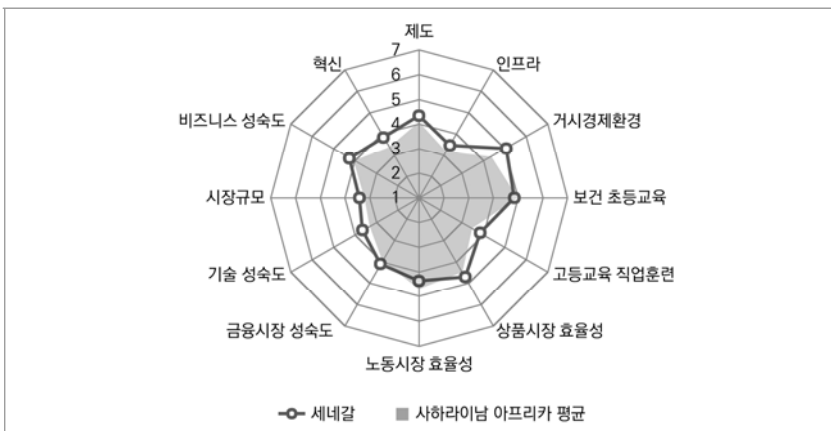
세네갈 정부의 분석에 따르면 제2차 PSE 기간 동안 모자보건, 사회불평등, 여성 인권 개선, 교육접근성 개선 등 성과가 있었으나, 여전히 교육의 질, 예산 효율성 측면에서 개선의 여지가 존재하고 그 밖에 국내 민간기업의 역량부족, 정부행정 역량 부족과 높은 빈곤율도 여전히 문제이다. 전체 인구 중 극빈층 인구 비율은 정부 차원에서 마지막으로 실시한 2011년 조사에 따르면 46.7%로

<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=187539202&Country=Senegal&topic=Summary&subtopic=Briefing+sheet#>(검색일: 2018. 10. 25).
 78) UNDP(2018), “Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update,” p. 2.

매우 높은 수준이지만, 2017년에는 35.6%로 감소하였을 것으로 추정된다. 빈곤율 감소는 극빈층 가구 중 30%를 지원하는 사회보호 프로그램이 어느 정도 기여한 것으로 파악된다. 그러나 여전히 빈곤율이 높은 이유는 극빈층에 특화된 접근 부족, 사회보호 프로그램 성과에 대한 평가 미흡, 무상지원 수혜그룹 증가에 따른 재정부담, 극빈층 역량 강화에 대한 고려 부족 등이 지적된다.⁷⁹⁾

다른 사하라이남 아프리카 최빈국과 마찬가지로 비즈니스 환경은 아직 열악하다. WEF(2017b)의 국별 글로벌 경쟁력지수에 따르면 총 138개국 중 112위로 낮은 수준이다. 제도, 거시경제 환경, 보건 및 기초교육, 제품/노동시장 효율성, 비즈니스 고도화, 혁신 등의 지표는 주변국 평균 이상이었으나 인프라, 고등교육, 시장규모, 기술 수준은 매우 취약하다. 비즈니스 활동을 저해하는 핵심 장애요인으로는 금융접근성에 대한 응답이 26.3%로 가장 높았고 그 밖에 세금 부담 및 규제, 부패, 양질의 노동력 부족에 대한 지적도 많았다(그림 4-9 참고).

그림 4-9. WEF 글로벌 경쟁력지수: 세네갈 대 사하라이남 아프리카 평균

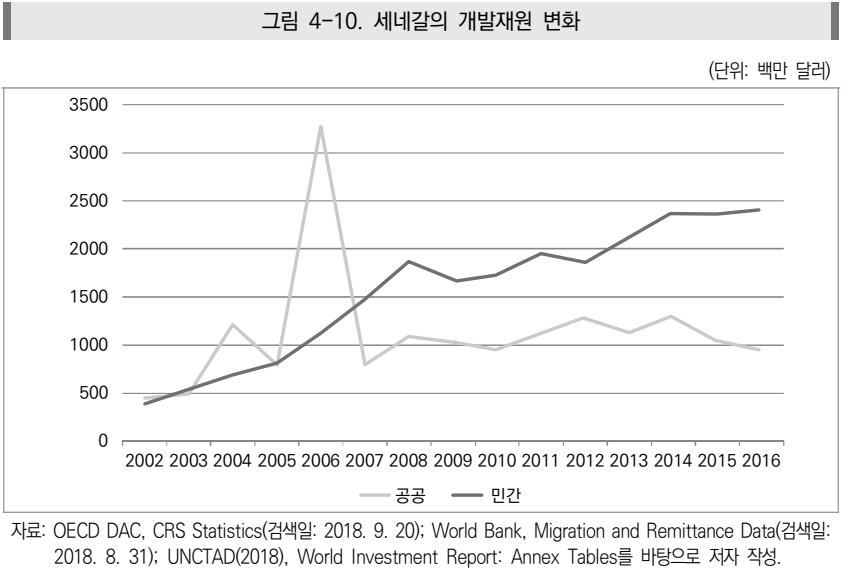


자료: WEF(2017b), p. 142.

79) 세네갈 경제재정부 경제정책계획국 관계자 인터뷰(2018. 10. 8, 세네갈 다카르).

나. 개발자원 유입 동향

세네갈에 유입되는 외부 개발자원을 살펴보면 2000년대 중반까지는 ODA, OOF, 수출신용 등 공공재원의 비중이 높은 양상을 보인다. 그러나 2000년대 중후반 민간재원 동원을 위한 「PPP 법」 수립, 전담기관 설립 등 관련 법제도 정비와 함께 정부의 적극적인 노력이 수반되며 해외송금, 해외직접투자(FDI), 민간기부 등 민간재원의 유입이 급격히 증가하는 추세이다. 2016년 기준 외부 유입재원의 비중은 공공재원 28%, 민간재원 72%로 구성되어 있다.



[표 4-8]은 외부에서 유입되는 민간재원이 공적재원을 추월한 2007년부터 지난 10년간 개발자원의 추이를 보여주며, [그림 4-11]은 2014~16년의 개발 자원 구성을 나타낸다.

표 4-8. 세네갈에 유입되는 공공 및 민간 자원

(단위: 억 달러)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
공공	ODA	7.81	10.96	10.09	9.45	10.86	11.47	10.54	11.92	9.81	8.36
	OOF	0.06	0.06	0.25	0.06	0.48	1.42	0.79	1.37	0.75	0.94
	수출신용	0.05	0.03	0.05	0.02	0.03	0.03	0.03	0.00	0.01	0.30
민간	FDI	2.97	3.98	3.20	2.66	3.38	2.76	3.11	4.03	4.09	4.72
	민간기부	0	0	0.11	0.04	0.09	0.13	0.16	0.21	0.17	0.10
	해외송금	11.92	14.76	13.50	14.78	16.14	15.76	17.77	19.29	19.29	19.29

주: 1) 수출신용은 DAC 회원국이 세네갈에 지원한 내용만 포함되어 있으며, ODA 및 OOF는 모든 공여국/공여기관을 기준으로 함.

2) FDI는 전 세계 기준임.

자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 9. 20); World Bank, Migration and Remittance Data(검색일: 2018. 8. 31); UNCTAD(2018), World Investment Report: Annex Tables를 바탕으로 저자 작성.

ODA는 평균 10억 달러 규모를 유지하고 있으며, 2014년 최고치를 기록한 후 감소하고 있는 추세이다. OOF의 경우 평균 6,200만 달러를 기록하고 있으며, 2010년 이후부터 다소 증가하고 있다. 수출신용의 경우 규모가 500만 달러로 다른 공적재원에 비해 규모가 매우 작은 것으로 나타난다.⁸⁰⁾

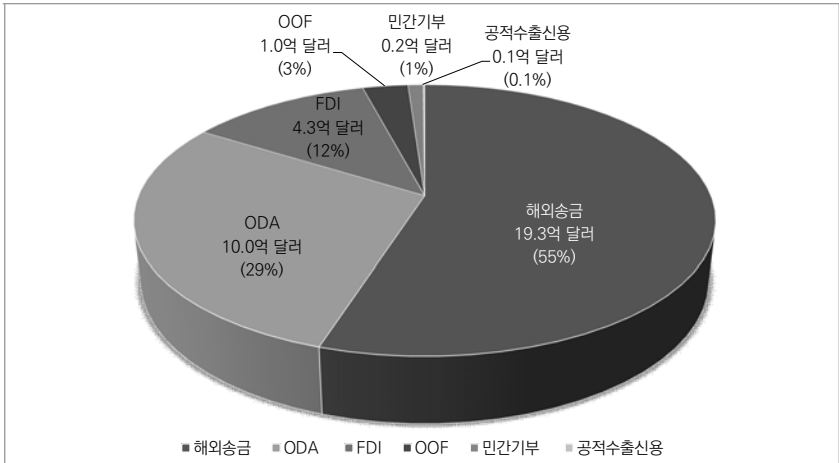
민간자원 유입은 2008년 이후 다소 둔화세를 보이다 다시 지속적으로 증가하고 있는데, 이러한 추이는 해외송금액의 급격한 증가에 주로 기인한다. 해외송금액은 2014~16년 평균 19억 3,000만 달러가 유입되어, 전체 유입 규모의 55%를 차지하고 있으며, 전체 유입재원의 12%를 차지하는 FDI에 비해 약 5배 정도 더 큰 것으로 추산된다.⁸¹⁾

80) 세네갈의 상품 및 서비스 수출이 2000년도 이후 지속적으로 증가하고 있으며, GDP의 25%가량을 차지하고 있기 때문에 TOSSD 개념하 수출신용을 적극적으로 활용하여 세네갈의 경제 개발을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다.

81) 세네갈의 FDI는 2016년 기준으로 4억 7,000만 달러 정도로 규모가 크지 않지만 2016년 기준 서아프리카 국가 중 상위 5위를 기록하고 있다.

그림 4-11. 세네갈의 해외유입 개발자원 구성: 2014~16년

(단위: 억 달러, %)



자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 9. 20); World Bank, Migration and Remittance Data(검색일: 2018. 8. 31); UNCTAD(2018), World Investment Report: Annex Tables를 바탕으로 저자 작성.

국제사회로부터 세네갈에 유입되는 공적자금은 DAC 회원국과 다자기구가 다소 다른 양상을 보이고 있다. 전체적으로 본다면 공적자금 중에서 가장 많은 부분을 차지하는 것이 증여이다. DAC 공여국의 경우에는 2014~16년 기준 81% 이상을 증여로 지원하고 있다. 양허성 차관은 15%가량이 된다.

표 4-9. 세네갈 유입 양자·다자 개발재원의 구성: 2014~16년

(단위: 백만 달러, %)

구분	DAC 공여국		다자기구	
	규모	비중	규모	비중
증여	504.34	82%	95.48	25%
양허성 차관	95.48	15%	214.41	55%
OOF	18.35	3%	78.72	20%
지분투자	0.00	0%	0.00	0%
합계	618.17	100%	388.61	100%

자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 9. 20); World Bank, Migration and Remittance Data(검색일: 2018. 8. 31); UNCTAD(2018), World Investment Report: Annex Tables를 바탕으로 저자 작성.

그러나 다자기구의 경우에는 최빈국임에도 불구하고 주로 양허성 차관을 활용하여 지원하고 있다(표 4-9 참고). 다자기구는 세네갈 지원액 3억 8,861만 달러 중 55%인 2억 1,441만 달러를 양허성 차관으로 지원하고 있다. OOF의 경우에는 양자 공여국은 거의 활용하지 않고 있는 것으로 나타났다. 2014~16년에 OOF를 활용하여 세네갈을 지원한 국가는 프랑스(1,761만 달러), 미국(812만 달러), 벨기에(119만 달러)뿐이다. 이에 비해 다자기구는 OOF를 적극적으로 활용하는 것으로 보이나, 규모가 양자기구에 비해서 클 뿐 활용하는 기

표 4-10. DAC 회원국의 대세네갈 지원형태별 원조 추이 변화

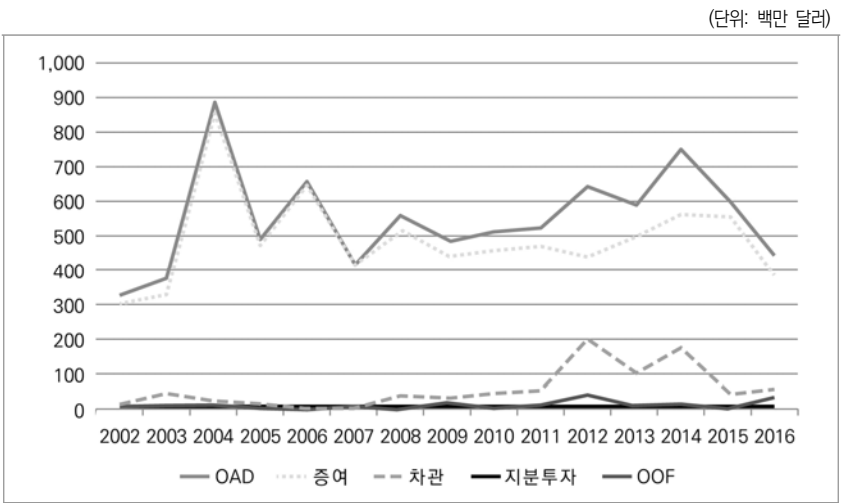
(단위: 백만 달러)

연도	ODA 총합	ODA			OOF
		증여	차관	지분투자	
2002	330.35	310.40	19.96	0.00	9.46
2003	381.64	336.58	45.05	0.00	10.51
2004	877.25	850.45	26.79	0.00	13.14
2005	490.44	473.08	17.36	0.00	5.63
2006	661.13	656.23	4.89	0.00	0.00
2007	427.10	417.25	4.62	5.23	0.00
2008	564.81	521.41	43.40	0.00	0.00
2009	488.52	446.26	36.68	5.57	20.00
2010	510.39	463.96	46.43	0.00	4.86
2011	527.72	475.15	51.60	0.97	15.94
2012	649.29	443.69	199.92	5.68	41.48
2013	597.73	497.27	100.46	0.00	11.32
2014	754.99	571.16	183.83	0.00	14.79
2015	605.66	560.39	45.27	0.00	0.99
2016	438.83	381.47	57.36	0.00	39.26

주: 2016년 고정가격, 총지출 기준.
 자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 9. 30).

구는 많지 않다. 주로 이슬람 개발금융기구들이 OOF를 활용하고 있으며, OOF 지원을 가장 많이 한 기구는 이슬람 개발은행(IsDB: Islam Development Bank)으로 동 기간 평균 4,850만 달러를 지원했으며, OPEC 국제개발기금(OFID: OPEC Fund for International Development)이 409만 달러를 지원하였다.⁸²⁾ 이 외에 OOF를 활용한 다자기구는 아프리카개발은행(AfDB)으로 2,613만 달러를 지원했다.

그림 4-12. DAC 회원국의 대세네갈 형태별 지원 추이



주: ODA 지원액은 증여, 차관, 자본투자의 총합임. 2016년 고정가격 총지출 기준.
 자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 9. 30).

82) IsDB는 할부판매(Insalment Sale), 출자(Equity), 이스티스나(Istisna'a), 차관(Loans), 임대(Leasing), 기술지원(Technical Assistance), 무역금융(Trade Financing)의 형태로 세네갈을 지원하고 있다 (IsDB, IsDB Operation Dataset, <http://data.isdb.org/ISDBOP2018Sep/isdb-operations-dataset>, 검색일: 2018. 11. 12). 이 중에서 2014~16년 동안에 가장 규모가 큰 것은 주문제작 판매의 성격을 갖고 있는 자산근거부 자본조달계약인 이스티스나이다. 그 뒤를 이어 무역금융, 임대, 무다라바, 차관, 할부판매, 출자, 기술지원 순으로 지원하고 있다. OECD CRS 통계는 차관과 기술지원을 제외한 나머지 재원조달방식인 이스티스나, 임대, 할부판매, 출자, 이익공유(profit sharing)와 SME의 역할을 강화하고 이슬람 금융을 촉진하기 위한 목적으로 국내 개발금융기구에 임대, 할부판매, 이스티스나 등을 활용할 수 있게 지원하는 lines of financing를 OOF로 분류하고 있으며, 이는 IsDB가 해당 재원조달방식을 이용한 계약으로 이익을 얻기 때문이다(OECD DAC(2014), pp. 2-3).

최근 3년인 2014~16년 동안 세네갈에 지원되었던 OOF는 주로 비양허성 차관과 증여가 활용되었다. [표 4-11]은 최근 3년간 세네갈에 대한 OOF 지원 상위 10개 국가 및 기관을 나타내고 있다.

표 4-11. 대세네갈 상위 OOF 지원 국가 및 기관

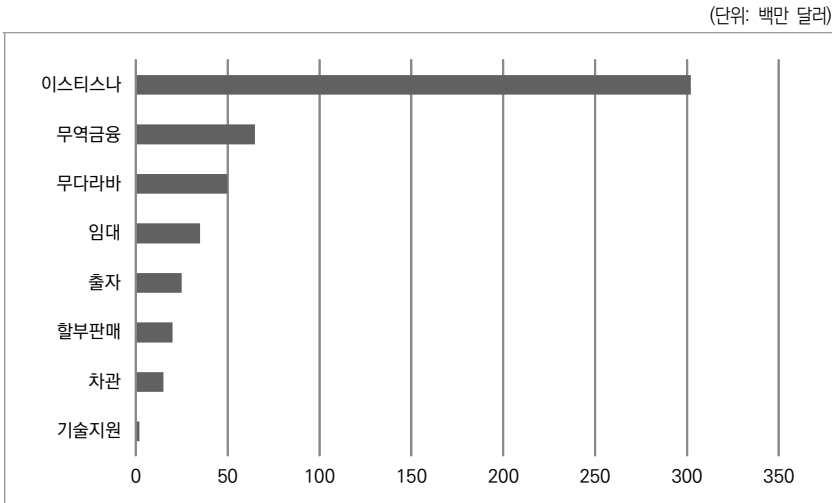
(단위: 백만 달러)					
	공여국/기관	집행기관	연도	금액	분야
1	IsDB	IsDB	2014	85.15	-
2	AfDB	AfDB	2015	41.57	에너지 정책 및 행정관리
3	IsDB	IsDB	2016	29.05	-
4	IsDB	IsDB	2015	26.36	-
5	프랑스	Proparco	2016	21.48	에너지 생산 및 재생에너지
6	미국	OPIC	2016	16.13	에너지 생산 및 재생에너지
7	AfDB	AfDB	2016	15.23	항공교통
8	AfDB	AfDB	2014	14.41	항공교통
9	프랑스	AfD	2014	13.75	-
10	OFID	OFID	2014	7.98	항공교통

자료: OECD DAC, CRS Statistics(검색일: 2018. 10. 18).

앞서 기술한 바와 같이 이슬람 금융기구인 IsDB가 가장 많은 규모의 OOF를 지원하고 있다. IsDB는 할부판매(Installment Sale), 출자, 이스티스나(Istisna'a), 차관, 임대, 기술지원, 무역금융, 무다라바(Mudaraba)의 형태로 세네갈을 지원하고 있다.⁸³⁾ 이 중에서 2014~16년 동안에 가장 규모가 큰 것은 이스티스나이며, 그 뒤를 이어 무역금융, 임대, 무다라바, 차관, 할부판매, 출자, 기술지원 순으로 지원하고 있다.

83) 자세한 내용은 [부록 4] 참고.

그림 4-13. IsDB의 대세네갈 자원형태별 지원 현황: 2014~16년 평균



자료: IsDB, IsDB Operation Dataset(검색일: 2018. 11. 12).

AfDB 역시 지역개발을 위해 많은 재원을 OOF로 지원하고 있으며, AfDB의 일반재원을 활용하여 에너지 및 교통 인프라에 대한 지원을 주로 하고 있다. 순위에는 포함되지 않았으나, AfDB는 경제 인프라 이외에도 OOF를 통해 민간 기업 및 디지털 기술단지를 지원하기도 하였다.

양자 공여국으로는 프랑스와 미국이 주로 OOF를 활용하여 세네갈을 지원하고 있으며, 이 두 개 국가는 자국의 개발금융기관인 Proparco와 OPIC⁸⁴⁾을 활용하고 있다. 2016년 Proparco는 세네갈에 태양광 산업과 관련하여 비양허성 차관을 통해 2건의 사업을 지원하였다.⁸⁵⁾ 또한 미국은 2016년 OPIC을 통해 4건의 에너지 관련 사업을 수행하였으며, 2건은 지분투자를 활용하였고,⁸⁶⁾ 나머지 2건은 비양허성 차관을 통해 지원하였다.⁸⁷⁾

84) 단, 미국은 USAID도 OOF를 활용하여 지원하였으나, 그 규모가 10만 달러로 작은 편이다.

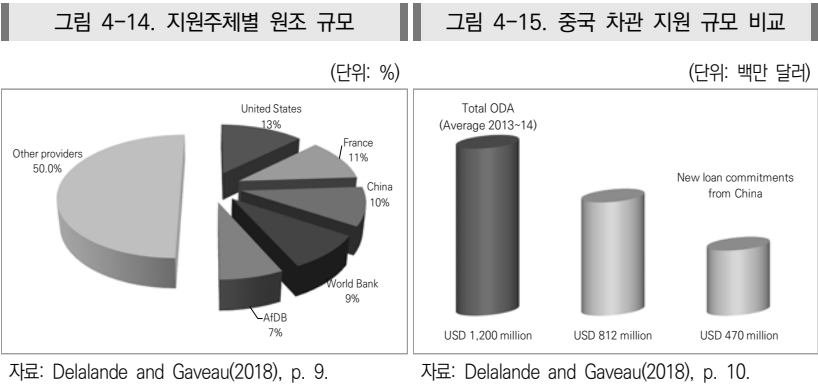
85) Ten Merina: Developing the Solar Industry in Senegal 및 Senergy: Financing the Establishment of the Largest Solar Power Plant in West Africa.

86) Parc Eolien Taiba N'Diaye 및 ContourGlobal Cap des Biches Senegal SARL.

87) Meridiam Africa Investments SAS - Senergy PV SA 및 ContourGlobal Senegal, LLC.

Non-DAC 회원국을 포함한 신흥공여국의 지원도 점차 증가하고 있다. 특히, 중국의 대세네갈 개발재원 지원 규모가 커지고 있다. 2013년 세네갈 정부가 발표한 개발협력보고서에서는 중국의 세네갈 지원비중이 전체에서 10%를 차지한다고 발표하여, 지원 규모가 세계은행, AfDB, 프랑스와 같은 전통적인 공여국 및 기관과 유사하거나 큰 것으로 나타났다(그림 4-14 참고).

특히, 중국의 차관을 통한 세네갈 지원 규모는 매우 큰 것으로 보인다. 중국이 세네갈 도로 인프라 분야에 대해 최근에 지원한 차관의 경우 규모가 각각 8억 1,200만 달러, 4억 7,000만 달러로 2013~14년 세네갈의 평균 ODA 지원 규모와 흡사한 것으로 나타났다(그림 4-15 참고).⁸⁸⁾



현지조사를 통해 확인한 바에 따르면, 세네갈 내 정부관계자와 공여기관 현지 지사무소 관계자들의 경우 TOSSD의 개념에 대한 인지도는 전반적으로 높지 않았지만, TOSSD의 개념을 이해한 후에는 다양한 개발재원을 모니터링하고 통합 관리하는 수단으로서의 중요성에 대해 대부분 공감하였다. 특히 최근 활발히 추진되고 있는 PPP 사업을 통해 유입되는 민간재원에 대한 정보가 제대로 파악, 관리되지 않는 상황에서 TOSSD를 통해 모든 개발재원 정보가 통합

88) Delalande and Gaveau(2018), pp. 9-10.

세네갈이 위치한 불어권 서부아프리카는 전통적으로 기타 아프리카 지역에 비해 중국 진출이 제한적인 지역이지만 최근 다양한 투자 및 자원유입이 활성화되고 있다. 시진핑 국가주석이 2018년 7월 세네갈을 방문하여, 세네갈과 적극적인 협력을 위해 양국간 일대일로 협력 문서에 서명하기도 하였다. 중국의 세네갈 지원 및 투자 확대는 정치경제적 안정성 외에 서아프리카(사헬 지역)의 관문 및 허브로서의 역할을 하는 국가의 특징에 기인한다. 최근 다카르 외곽지역에 서아프리카에서 첫 번째로 투자한 경제특구(SEZ: Special Economic Zone)를 구축하는 등의 성과는 세네갈을 시작으로 불어권 서아프리카 지역에 산업적, 경제적 영향력을 확대하고자 하는 의도를 근간으로 한다.

세네갈 경제재정부의 자료에 따르면 중국의 대세네갈 경제협력은 2005년 외교관계 정상화 이후 지속적으로 확대되어 2005~18년까지 총 1조 2,067억 CFA(약 21억 1,000만 달러) 규모의 재원을 투입한 것으로 추산된다. 전체 재원 중 2/3 이상은 전형적인 대규모 인프라 사업에 대한 우대차관이다(우대차관 1조 390억 CFA, 증여 1,170억 CFA, 무이자차관 507억 CFA). 우대차관 방식으로 기추진한 사업은 미니버스 406대 구매, 버스 235대 구매, 다카르 전력망 복구 및 확장, 전자정부 인터넷 구축 등 다양하며, 현재 진행 중인 사업으로는 수력발전소 건설, 고속도로 및 유료도로, 교량건설, 국립소방청 소방장비 지원, 농촌지역 식수공급 등이 있다. 그 밖에 사회개발 분야에 대한 무이자차관(4%) 및 증여(10%) 사업도 실시하였다. 무이자차관으로는 국립대극장 건축, 11개 주 종합운동장 재건축, 디암니아디오 아동병원 건축사업 등이 추진되었고, 미니트랙터 700대 및 농기구, OIC 정상회의를 위한 차량 50대, 발전기 등도 무상으로 지원되었다. 현재에도 아프리카 문명 박물관 건축, 외무성 건물 건축, 국립대극장 및 종합운동장 건축, 아동병원 건축 등 주로 가시성이 있는 사업을 무이자차관으로 진행 중이다.

세네갈 경제재정부의 ODA 담당자는 중국의 지원은 세네갈의 경제개발에 도움이 되는 중요한 역할을 하지만 자국 인력, 기자재 및 업체에 대한 구속성(tied) 지원이 가장 큰 문제라고 지적하였다. 중국 수출입은행은 ODA성 사업을 추진하며 세네갈의 재정시스템, 인력, 기업을 활용하지 않기 때문에 세네갈의 입장에서 재정적, 인적, 제도적 역량개발의 기회가 없다고 지적하였다. 현지전문가 참여기회가 없고 현지 계좌 및 통화를 활용하지 않으며 기자재 중 70%를 공여국에서 구매하도록 구속화하고 있어, 현지시스템 활용과 수원국 역량 강화 지원 등 파리선언의 주인 의식, 일치 원칙에 위배된다는 입장이었다.

세네갈 내 중국의 개발협력 담당자는 타 공여국이나 다자공여기관과 정보공유 및 교류가 부재하며, 세네갈 정부와 양자차원의 협의만이 이루어지는 상황이다.

자료: 세네갈 경제재정부, 공여기관 관계자, 중국 전문 컨설턴트(2018. 10. 8~9, 세네갈 다카르) 면담 참고.

적으로 파악되면 효율성 제고에 크게 도움이 될 것이라는 시각이 많았다.

세네갈 정부는 개발재원의 다원화에 대해 전반적으로 긍정적인 시각이었다. 세네갈은 IMF 기준 저소득국이기 때문에 과거 비양허성 자원과 상업성 재원을

받지 못하게 금지되었으나 최근 전통적 재원인 ODA 외에 순수 민간재원, PPP를 통한 투자 등 유입되는 재원의 출처가 다원화되고 있는 추세이며, 이는 전반적으로 경제에 긍정적인 파급효과를 미친다는 입장이었다. 단, 최근 민간재원의 활성화에 따른 부채 지속가능성에 대한 우려도 대두되는 상황이었다. 2017년 기준 세네갈의 국가 부채는 62~63% 수준으로 IMF에서 권고하는 국가부채 상한선 70%에는 미치지 않지만, 향후 부채증가를 우려하는 목소리도 존재한다. 특히 최근 세네갈 연안에서 원유 매장구가 발견되며 향후 외부 민간투자 유입이 증가될 것으로 예상되기 때문에 특히 부채 지속가능성 관리의 중요성을 인식하는 상황이다. 아울러 대규모 인프라 사업의 경우 사업 시작 전 사업의 위험성 검토와 투자효율성 제고를 위해 체계적 사전검토(ex-ante assessment)의 중요성도 인식하고 있었다.⁸⁹⁾

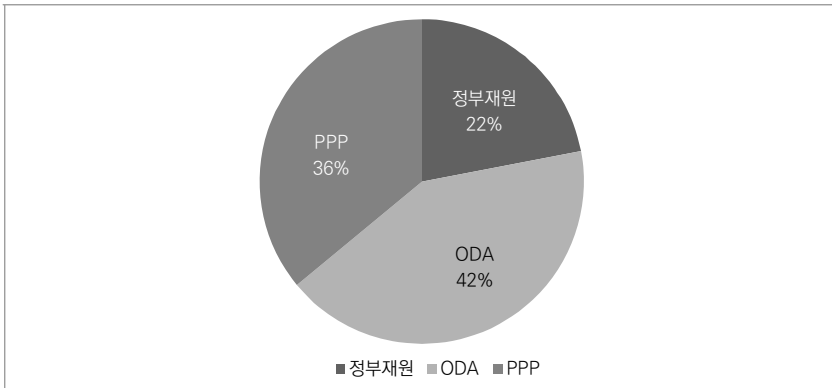
다. 민간재원 동원을 위한 세네갈 정부전략

이처럼 세네갈로 유입되는 개발재원의 비중을 보면 전통적인 ODA인 양허성 재원 외에 비양허성 재원, 민간재원이 지속적으로 증가하는 추세이다. 세네갈 정부는 세네갈 경제도약계획의 우선순위계획(PAP: Priority Actions Plan)에서 2035년까지 목표 달성을 위해 현재 수준의 추세가 지속될 경우 시나리오, 낙관적 시나리오, 부정적 시나리오를 구분하여 제시하였는데, 특히 낙관적 시나리오에 따라 필요한 개발재원 규모는 약 147억 7,600유로인 것으로 명시하고 있다. 이 중 2014년 시점에서 59.2%에 해당하는 87억 4,600유로만이 조성되어 나머지 31%인 45억 1,800유로의 추가조성이 필요하며, 이는 정부재원 및 ODA 외에 민간재원을 통해 조달하고자 하는 계획을 명시하고 있다. 향후 개발재원 조성계획에 따르면 전체 재원 중 정부재원 22%, ODA 42% 외에

89) 세네갈 경제재정부, 투자유치부, 투자유치청 관계자 면담(2018. 10. 8~9, 세네갈 다카르) 참고.

36%를 PPP를 통해 조성하려는 계획이다. PPP 메커니즘을 통한 정부 부담은 30%이고, 기타 70%에 해당하는 16억 9,300만 유로를 민간재원으로 조달할 계획이다.

그림 4-16. 세네갈 경제도약계획 개발자원조성 계획: 자원별 비중



자료: Ministry of Economy, Finance and Planning(2014), p. 6.

경제재정부에 따르면 민간재원 동원을 위해 필요한 4대 우선 행동계획을 다음과 같이 도출하여 추진 중이다. 첫째, ODA 전통공여국, 다자기구 지원 외에 중국 등 신흥공여국과 역내 주변국 등 다양한 주체로부터 민간투자를 촉진한다. 둘째, 투자유치부, 투자유치청(APIX), 대통령실 산하 투자촉진위원회 등 민간 투자 활성화를 전담하는 부처 및 기관, 위원회 등 조직적 프레임워크를 구축한다. 셋째, 관련 법제도 마련을 위해 2014년 「PPP법」 도입 이후 법령(degree)화를 위해 노력한다. 넷째, PPP 사업 준비/추진/협상에 필요한 역량개발 및 민간 투자에 우호적인 비즈니스 환경을 구축한다.

정부는 2035년까지 8%의 경제성장률을 달성, 저중소득국 지위를 획득하기 위한 전략적 3대 축으로 경제체제의 구조적 전환, 인적자원 개발, 거버넌스/법치를 제시하고 있다. 각각의 전략축을 이행하기 위한 향후 자원 투입계획은 다

음과 같다.

표 4-12. 세네갈 경제도약계획 3대 전략축 자원투입계획

(단위: 십억 CFA, %)

전략축	자원 투입계획	비중
경제체제의 구조적 전환	6,439.266	66.5
인적자원 개발, 지속가능개발	2,520.487	26.0
거버넌스, 제도, 평화/안보	725.972	7.5

자료: Ministry of Economy, Finance and Planning(2014), p. 20.

특히 가장 많은 비중을 차지하는 ‘경제체제의 구조적 전환’을 위해서 교통 및 에너지 등 인프라, 농업/수산업, 공공주택 건축, 자원개발 등의 분야에 집중할 계획이다. 아울러 다카르를 서아프리카 지역 내 산업유통과 서비스 및 관광 허브로 발전시키기 위한 다양한 사업도 추진할 예정이다. 정부는 다양한 우선순위 계획을 실행하기 위한 재원수단으로 공공재원을 통한 민간재원 동원, 민관협력 파트너십(PPP) 메커니즘을 강조하고 있다. 정부는 경제체제의 구조적 전환 축 이행을 위해 26개 대표 프로젝트를 선정하였고, 그중 18개 사업을 PPP 사업으로 추진하기로 하였다.

PPP 사업은 항만/철로 건설 등 교통 인프라, 농촌전력화/신재생에너지/전력망 구축 등 에너지 분야에 집중되어 있고 그 밖에도 교육, 보건, 농업, 산업, 광업 등 다양한 분야에 해당한다. 정부 계획에 따르면 현재로서는 화석연료 의존율이 90%가량 높지만 중장기적으로 화석연료와 신재생에너지를 병행 활용하는 전력 다원화(Electricity Mix) 전략에 따라 점차 태양열, 천연가스 활용률을 높이고자 한다. 농촌 빈곤 및 식량안보 개선을 위해 쌀, 과일/채소 등 원예작물 생산성 개선 및 수확 후 손실절감, 관개시설 개선을 위한 다양한 사업을 추진할 예정이며, 대표적으로 고부가가치 작물/축산업 가치사슬 개발, 곡창지대 개발, 해수담수화 플랜트 구축 등을 계획 중이다. 특히 망고 등 고부가가치 작

물의 수확 후 손실절감을 위한 가공시설과 저장창고의 부족 해결에 높은 우선순위를 둔다.⁹⁰⁾

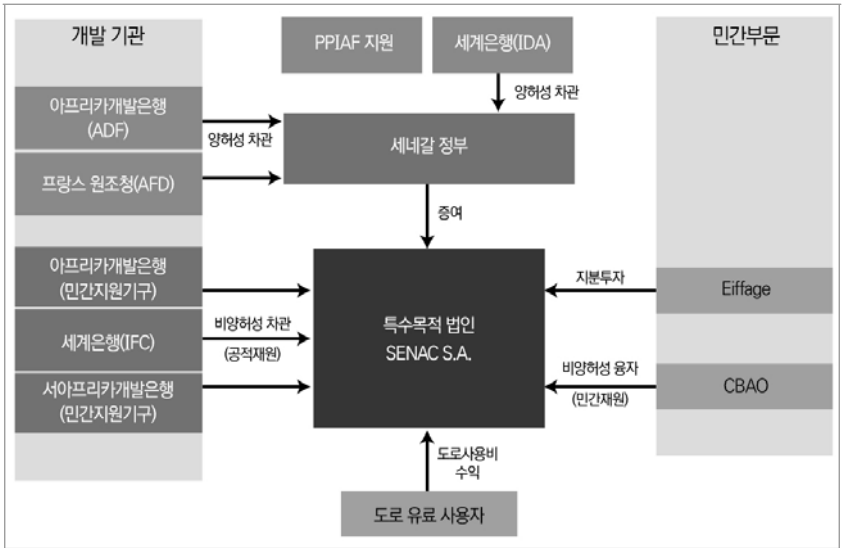
세네갈 정부는 특히 경제성장을 위한 교통인프라 확충을 강조하며 2002년에는 민간투자 활성화를 위한 전담 기관으로 대통령 주도하에 인프라투자촉진공사(APIX: Agence pour la Promotion de Investissement et Grands Travaux)를 설립하기도 하였다. APIX는 대통령실의 투자정책 수립과 이행을 보조하는 한편 대규모 인프라 프로젝트를 위한 민간재원 조달을 담당한다. APIX의 주요 의사결정을 담당하는 투자촉진전략위원회는 대통령, 민간부문 대표 3인, 공공부문 대표 3인으로 구성되고, APIX의 기관장은 대통령이 임명한다.

세네갈의 대표적인 PPP 사업으로 ‘다카르-디암니아디오 유료고속도로(Dakar-Diamniadio Toll Highway) 프로젝트’가 있다. 다카르로부터 30km 떨어진 새로운 경제허브 지역인 디암니아디오 지역을 연결하는 민자고속도로의 설계, 건설 및 운영을 위해 민간과 공공의 다양한 파트너가 참여한 BOT 사업으로 전통적 형태의 차관, 기술지원 외에 지분투자, 도로비(toll revenues) 등 복합적인 금융수단이 활용되었다. 2002년 사업타당성을 위한 PPIAF(Public-Private Infrastructure Advisory Facility) 조사 이후 2006년 추가 조사, IDA의 예비타당성조사 및 타당성조사가 실시되었다. 세네갈 정부는 본 사업에 높은 우선순위를 두어 2002년에 수립한 제1차 경제성장계획에 해당 사업을 핵심사업으로 포함하였고, 2002년 APIX 설립, 2004년 「PPP 법」과 인프라위원회 설립, 2007년 공공조달국 및 규제위원회 설립 등 본 사업의 성공을 위해 다양한 제도개혁 및 개발전략과 연계, 담당기구 설립 등 지원환경 조성을 위해 노력하였다. 사업비용은 크게 PPP 프로젝트 준비비용과 도로 건축비용으로 구분되는데, 준비비용으로는 세계은행이 125만 달러를 무상지원하여 예비타당성조사, 타당성조사를 실시하였고, 동시에 PPIAF 기금 25만 달

90) 세네갈 투자유치부 산하 투자유치청(APIX) 제공자료 및 관계자 면담(2018. 10. 9, 세네갈 다카르) 참고.

를 활용하여 민관협력을 통한 인프라 사업 추진에 자문을 제공하기도 하였다.⁹¹⁾

그림 4-17. 세네갈 PPP 개발자원 활용 사례: 다카르-디암니아디오 유료고속도로 건설



자료: OECD(2014), p. 3.

총 2억 7,800만 달러가 투입된 도로 건축비용에는 공공재원이 57%, 민간재원이 43% 투입되었다(표 4-13 참고). 프랑스 원조청 AFD와 아프리카개발은행 ADF에서 세네갈 정부에 대해 양허성 차관을 1억 500만 달러(전체 재원의 38%) 지원하였다. 세네갈 정부는 정부예산을 통해 전체 재원 중 19%에 달하는 5,400만 달러를 부담하기도 하였다. PPP 중 민간부문에는 다자개발은행의 민간지원기구, 민간은행, 위탁운영을 맡은 민간 특수목적법인, 세네갈의 상업은행 CBAO 등이 참여한다. 먼저 세계은행에서 민간부문 지원을 담당하는 IFC와 아프리카개발은행의 민간지원기구에서 민간참여를 촉진하기 위해 OOF에

91) OECD(2014), p. 10.

해당하는 비양허성 차관을 투입하였고, 세네갈 정부는 이들 공여기관으로부터 받은 양허성 차관을 활용하여 프랑스 건설회사인 Eiffage가 설립한 특수목적 법인 SENAC S.A를 지원하였다. 민간 측에서는 SENAC을 대상으로 프랑스 시 공업체 Eiffage가 지분투자를, 세네갈의 상업은행 CBAO가 비양허성 용자 (non-concessional debt)를 제공하였다. 다카르-디암니아디오 유료고속도로는 2012년에 완공된 후 SENAC이 위탁 운영하고 있으며 초기 계획대로 통행요금을 통해 수익을 창출하고 있다.

표 4-13. 세네갈 다카르-디암니아디오 유료고속도로 PPP 사업 건축비 구성

(단위: 백만 달러, %)

구분	참여주체	구분	규모	비중
공공	a. 세네갈 정부	정부 예산	54	19
	b. 공여기관	ODA 자원	105	38
	프랑스원조청 AFD	양허성 차관	37	13
	아프리카개발은행 ADF	양허성 차관	67	24
	소계		158	57
민간	a. 공여기관	비양허성 자원	72	26
	IFC	비양허성 차관	27	10
	AfDB(민간지원기구)	비양허성 차관	16	6
	서아프리카개발은행	비양허성 차관	29	10
	b. 민간기관	지분투자/민간지원 용자	48	17
	SENAC	지분투자	40	14
	CBAO	비양허성 용자	8	3
	소계		120	43
합계			278	100

자료: OECD(2014), p. 11.

세네갈 다카르-디암니아디오 유료고속도로 PPP 사업의 성공은 정부의 장기적이고 적극적인 추진의지에 크게 기인한다. 2000년 처음 프로젝트가 구상된 이후 정부 개발계획에 우선순위 프로젝트로 지속적으로 포함하여 정권변화에

도 불구하고 사업의 연속성이 담보되었다. 본 사업에서는 성공적인 PPP 사업을 위해 △ 수원국 차원의 장기적 개발전략 연계, 정부재원 투입, PPP 사업 추진 전담기구 설립 등 제도개혁 등을 통해 정부의 추진의지가 담보되어야 하고 △ 수원국 정부 역량 강화를 위한 기술지원 △ 민간재원 촉진을 위한 공여기관의 양허성/비양허성 재원 연계 등이 필요하다는 교훈을 제시한다.

반면 실패사례도 존재한다. 프랑스원조청 AFD는 세네갈 주택은행(BHS: Banque de l'Habitat du Senegal)과 2008년 다카르 내 서민주택 공급을 위한 PPP 사업(85억 CFA⁹²⁾)을 추진하였다. 세네갈에서 가장 인구밀도가 높지만 주택공급이 심각하게 부족한 다카르의 주거문제를 해결하기 위해 AFD는 주택은행에 전대금융(credit lines)의 형태로 양허성 차관을 지원하였다. 현지 금융기관을 파트너 기관으로 선정하고 빈곤계층을 대상으로 사회파급효과를 고려한 것은 매우 긍정적인 접근이었다. 특히 세네갈 은행과 협력을 통해 현지 금융기관의 재원접근성과 역량구축을 지원하는 한편, 현지 수요에 대한 지식을 바탕으로 저소득층에 특화된 주택대출자금을 제공하는 등 빈곤층에 대한 낙수효과를 목표로 시작했다는 점은 긍정적이다.

그러나 실제 사업에서는 원래 의도한 수혜자 그룹, 즉 비공식 경제부문에 종사하는 저소득층 주민이 제대로 혜택을 받지 못하는 결과가 나타났다. 세네갈 주택은행의 주택대출자금 대상자는 월 530유로 이상 소득이 있는 그룹만을 대상으로 하였는데, 이는 현지 최소임금인 66유로의 8배에 가까운 규모였다. 아울러 대부분의 빈곤층 주민이 비공식 경제에 종사하기 때문에 공식적으로 월소득을 증명하기가 힘들었고 이 때문에 대출 자격이 없는 경우가 많았다. 주택배정 과정의 투명성 부족으로 인해 은행관계자 지인 위주의 대출자 선정 문제 역시 발생하였다. 결국 해당 사업은 적절한 현지 파트너 선정에도 불구하고 빈곤층 주거문제에 대한 기여, 지속가능성 차원에서 대표적인 실패사례로 분류된다. 사업계획 단계에서 보다 철저한 사회영향평가를 실시하는 한편 실제 대출

92) 약 1,300만 유로.

을 받을 대상인 저소득층 주민을 포함하는 공청회, 사업이행의 투명성 관리, 주택 배정을 위한 적절한 기준 수립 등이 있었다면 현지의 빈곤층 주택수요 해결과 지역사회 주인의식 제고에 좀더 기여할 수 있었을 것으로 평가받는 사례이다.⁹³⁾

글상자 4-3. 민간재원 동원에 관한 세네갈 이해관계자 면담 결과

현지 관계자 인터뷰에 따르면 정부의 민간재원 동원, PPP 활성화 노력은 전반적으로 긍정적인 평가를 받고 있지만, 아직 수많은 도전과제가 있다는 시각이 지배적이다. 특히 세네갈 정부와 공여기관 등 대부분의 이해관계자가 공통적으로 가지고 있는 문제의식은 세네갈 정부 차원에서 다양한 민간참여기회를 조정할 수 있는 i) 규제 프레임워크(regulatory framework)와 ii) 이행역량(capacity to enforce)이 부족하다는 것이었다.

2014년 「PPP법」을 도입하여 다양한 분야에서 PPP 사업 추진, 국내 민간부문 참여 지원, 비즈니스 성장을 위한 인센티브 체제 구축, 투자절차 간소화 등을 위한 기반은 마련되었지만 4년이 지난 2018년 하반기 현재에도 법령(degree)이 발효되지 않아 구체적인 지침이 부족하다는 지적이 많다. 민간투자 활성화를 전담하는 부처, 기관, 위원회 간의 역할분담이 명확하지 않고 상호 협력에 대한 가이드라인이 제대로 수립되어 있지 않아 PPP 사업을 지원할 때 많은 혼동과 비효율성 문제가 발생하기도 한다. 관련 법 간의 중복에 대한 지적도 존재한다.⁹⁴⁾

민간재원 투자유치를 담당하는 투자유치부에 따르면 정부 및 민간 역량 부족, PPP 사업 정보 공유를 의무화하는 제도적 프레임워크 부재, 담당부처의 분절화도 문제라는 시각이었다. 세네갈 입장에서 PPP는 새롭고 익숙하지 않은 개념이기 때문에 정부 내 PPP 사업에 대한 충분한 전문성, 경험, 관련인력이 부족하고 세네갈 민간기업의 전문성 역시 부족할 수밖에 없다. PPP 사업에 관련된 모든 이해관계자, 부처, 기관이 정보를 공유하고 공개해야 하는 의무가 법제화되어 있지 않아 정부 차원에서 종합적인 정보가 파악되지 않는 상황이다. 특히 PPP 사업에 참여하는 민간기관의 경우 수원국 정부에 정보를 공유, 보고해야 할 의무가 없기 때문에 정부를 거치지 않고 사업을 추진하는 정부소외(bypass) 문제도 심각하다. 현재 세네갈 시스템상에서는 PPP 사업은 경제재정부 내 해당국이 담당하지만 투자유치는 투자유치부와 산하기관인 투자유치청이 담당하는 등 협력이 필요한 기관이 분절화되어 있어 효율성 저해 역시 심각하였다. 투자유치부는 PPP 사업추진에 대해 한국의 경험공유가 가능하기를 희망하였다.

자료: 세네갈 경제재정부, 투자유치부, 공여기관 관계자 면담(2018. 10. 8-9, 세네갈 다카르) 결과.

93) Gueye(2015), The Use of Official Development Aid (ODA) in the Development of Public Private Partnership (PPPs) Projects: Case study of Senegal, 재인용; TUDCN-RSCD(2016), p. 61.

94) 세네갈에는 민간투자, 민관협력에 대한 법으로 「PPP법」 외에 정부양허(concession)에 대한 법이 있는데, 「PPP법」과 「정부양허법」의 중복에 대한 지적도 존재한다. 경제재정부, 투자유치부의 설명에 따르면 정부양허는 특정 민간기업과 계약하여 정부 우선순위가 높은 공공투자사업을 이행하도록 양허하

해당 사례에서 나타났듯이 PPP 사업의 추진은 개발재원 확대라는 긍정적 측면 외에도 상업성 추구를 위해 개발목표가 희생되거나 수원국 정부 및 지역사회의 참여 부족, 모니터링 및 성과관리 부족 등 개발효과성 측면에서 의도하지 못한 부정적 영향이 있을 수 있다. 이 때문에 최근 국제사회에서는 PPP 사업을 추진하는 데 있어 수원국 정부 및 지역사회 소외, 개발효과성, 책무성에 대한 고려가 필요하다는 데 공감대가 형성되고 있으며, 최근 OECD에서 채택한 혼합금융 원칙에도 이러한 기조가 반영되어 있다. 세네갈 정부 및 공여기관 관계자 면담에서도 정부 주인의식 부족에 대한 우려, 환경사회영향평가의 중요성, 정보공개 및 투명성 강화의 중요성이 강조되었다.

3. 소결

필리핀과 세네갈의 개발재원 현황을 검토한 결과, 국별 개발단계 및 소득수준, 지역, 정부 역량 및 민간의 성숙도 등이 상이하지만, 양국 모두에서 개발재원의 다원화가 진행되고 있음을 확인할 수 있었다. 단 국가별로 개발재원의 구성과 변화 양상은 차이가 있다. 1인당 GNI 3,660달러로 하위 중소득국 그룹에 속하는 필리핀은 안정적인 해외송금 유입과 서비스 경쟁력, 금융시장, 민간부문의 지속적 성장으로 전체 개발재원 중 국내재원을 적극 활용하는 경향이 강하다. 2000~15년 누계기준을 보면 필리핀 개발재원 중 국내재원이 차지하는 비중이 70%(국내 공공재원 36%, 국내 민간재원 34%)에 가깝고 상대적으로 국제사회로부터 유입되는 재원은 30% 수준으로 제한적이다. 국내 민간재원의 경우 필리핀 경제의 안정적 성장, 저인플레이션·저금리 기조, 외국 금융기관 투자를 촉진하는 법안 도입 등 일련의 제도개혁 노력이 시너지 효과를 내며 금융시

는 방식으로 분야별로 양허기관(concessionaire)은 해당 사업에 대한 독점권을 갖게 된다. 즉, 통신업, 광업, 식수공급, 항만운영 등 영향력이 크고 민감한 분야, 기존 국영기업에서 민영화가 된 독점적 양허기관이 존재하는 경우 「양허법」을 적용하고 기타 분야에는 「PPP법」을 적용한다.

장에서 국내 민간부문이 조달할 수 있는 재원 규모가 급격히 증가하였다. 조세 개혁 및 예산 정책, 집행관리가 성공적으로 개선되며 개발재원으로 활용할 수 있는 국내 공공재원 역시 증가 추세이다. 해외재원의 구성을 보면 해외송금의 비중이 압도적이며, 전통적인 개발재원인 ODA가 차지하는 비중은 상대적으로 감소하는 추세이다. 단, PPP 사업 지연과 비효율성 문제해결을 위해 다시 정부는 ODA 차관을 통한 정부주도 인프라 구축과 민간을 통한 운영관리를 추진하는 하이브리드 PPP에 집중하고 있어 논란이 높아지는 상황이다.

이에 비해 1인당 GNI 950달러로 사하라이남 아프리카에서도 가장 빈곤한 국가 그룹에 속하는 세네갈은 여전히 외부재원의 중요성이 높다. 세네갈 경제의 80%는 비공식 경제에 해당하여 국내 공공재원 조성에 필요한 조세수입이 부족하며 국내 민간부문 역시 아직 충분히 활성화되지 않았기 때문에 개발재원에서 ODA에 대한 의존도가 전통적으로 높은 국가이다. 그러나 최근 정부의 적극적인 경제성장계획, 거버넌스 안정성, 서아프리카 관문으로서 지정학적 입지 때문에 해외 민간자금의 유입이 증가하여 2007년 이후부터는 해외유입 재원 중 민간재원이 지속적으로 공공재원을 초과하고 있다. 정부는 중기개발전략인 제2차 경제성장계획 이행을 위해 민간재원의 중요성을 강조하였고, 특히 PPP 메커니즘을 적극 활용, 공공재원을 통해 민간재원을 조성하려는 의지가 강하여 증여, 양허성 차관 등 전통적 재원 외에 비양허성 차관, 상업성 재원의 유입이 확대되는 추세이다. 개발재원의 다원화에 대해 세네갈에서는 전반적으로 긍정적으로 평가하고 있지만 다양한 PPP 사업을 통해 조성되는 민간재원에 대한 데이터 부족, PPP 준비·발굴 및 관리 조정을 위한 정부역량 부족에 대한 우려가 높아지는 상황이다. 아울러 비양허성 및 상업성 재원유입 확대에 부채 지속가능성과 개발효과성, 성과관리와 투명성 부족, 환경사회영향평가 등 위험관리 기제 미흡에 대한 고민도 높아지고 있다. 필리핀과 세네갈의 사례는 지역 특징 및 국가 발전단계별 특징, 정치·경제·사회·문화적 특수성을 고려할 때 일반화에는 무리가 있다. 그러나 국가의 소득수준 변화에 따른 개발재원 구성

및 유입양상, 개발 우선순위의 변화는 공통적으로 적용 가능하기 때문에 우리나라 ODA 중점협력국별 향후 개발재원 운용에 대한 전략을 수립하는 데 의미 있는 시사점을 제공한다.

한편 필리핀, 세네갈 사례 모두 개발재원 다원화 추세 속에서 TOSSD는 ODA 외에 각 국가 내로 유입되는 다양한 형태의 재원을 파악하고 통합관리하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대되었다. 필리핀에서는 TOSSD 도입을 통해 국내로 유입되는 재원의 투명성 및 관리가 강화될 수 있을 것이라는 기대가 존재하였다. 정부 차원에서 PPP 프로젝트를 위해 조달되는 재원, 특히 그중 외부에서 유입되는 민간재원에 대한 체계적 데이터 구축 및 분석이 이루어지고 있지 않아, TOSSD를 통해 정부통계에 그동안 제대로 반영되지 못했던 민간재원의 추이 및 현황을 파악하는 한편, 부채위험 및 유동성 위험을 대비할 수 있는 기반이 마련될 수 있으리라는 시각이 존재하였다. 세네갈도 마찬가지로 상황이였다.

특히 필리핀에 비해 PPP 메커니즘의 도입경험이 상대적으로 제한적이고 정부 및 민간 역량이 취약한 세네갈에서는 PPP 사업 추진 시 세네갈 측 공공기관과 민간기업의 참여가 제한적이었고, 특히 해외민간기업의 재원에 대한 정보를 제대로 파악하지 못하는 정부소외(bypass) 문제가 발견되었다.⁹⁵⁾ 특히 PPP 사업에 참여하는 민간기관의 경우 전통적인 ODA 참여기관과 달리 수원국 정부에 해당 내용을 보고할 필요가 없기 때문에 정부의 입장에서는 어떤 분야에서 어떤 사업이 발굴, 추진되고 있는지에 대한 종합적인 정보가 부재하다는 문제의식이 강하였다. ODA 외에 국가 내로 유입되는 다양한 개발재원 및 수단에 대한 정보를 TOSSD를 통해 종합적으로 파악, 관리할 수 있을 것이라는 기대

95) 단, 세네갈에서는 통계담당자 외에 일반적으로 ODA 담당자, 개발계획 담당자, 공여기관 현지사무소 관계자의 경우 TOSSD 개념 자체에 대한 인지도, 이해도는 높지 않았다. 단, 개념을 이해한 이후에는 개발재원 다원화 추세 속에서 국가로 유입되는 다양한 재원을 파악, 종합, 관리 및 모니터링하는데 도움이 될 것이라는 시각이 공통적이었다. TOSSD는 OECD 개발원조위원회(DAC)가 새롭게 도입하려는 개념이며, 아직은 ODA와 같이 국제사회 차원에서 전면적으로 통용되고 있는 상황이 아니기 때문에 수원국 현지에서의 인지도는 제한적이다.

가 존재한다. 아울러 아직 최빈개도국인 세네갈로서는 TOSSD 도입과 함께 다른 국가 사례로부터 교훈을 얻고 PPP 메커니즘 개선에 대한 의사결정에도 도움을 얻을 수 있다는 긍정적 평가가 존재한다.

민간재원을 촉진하고 동원하기 위한 기제로서 ODA와 OOF의 역할도 확인할 수 있었다. 필리핀 공항 PPP 사업 사례에서는 양허성 ODA를 통해 전체 사업의 자금분담이 이루어졌고 빈곤, 사회영향분석과 환경영향분석을 위한 기술 협력이 제공되었다. 아직 현지정부 및 민간역량이 부족하고 투자위험이 높은 최빈국인 세네갈에서 ODA는 특히 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 세네갈 고속도로 PPP 사업에서는 ODA 자금을 통해 정부의 인프라 사업 추진역량을 강화하기 위한 기술지원이 제공되었고, 민간재원 동원과 위험분담을 위해 공여기관의 양허성 자금(ODA)과 비양허성 자금(OOF)이 연계, 활용되었다. ODA는 민간재원의 효율적 관리와 활용을 위한 정부역량 강화에도 중요한 수단으로 파악되었다. 복잡다단한 인프라 PPP 프로젝트의 사전준비, 계획, 이행, 관리에 필요한 핵심 기술, 노하우, 전문역량을 강화하는 데 있어 ODA를 통한 역량개발 지원이 필요하며, 이는 사업의 성패 및 효과성, 지속가능성을 담보하는 데 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 중국의 원조성 자금, 이슬람 금융 등 수원국 내 개발재원에서 중요한 역할을 하는 재원도 TOSSD에 반영되어야 한다는 입장도 확인되었다.

제5장



결론

1. 요약
2. 개발자원 확대를 위한 정책방안
3. 연구의 한계



1. 요약

본 연구는 개발재원 확대를 위한 정책방안을 도출하기 위해 먼저 개발재원 확대에 관한 국제사회 논의 점검을 통해 쟁점을 정리하였다. 또한 공적 개발재원 흐름에 관한 통계를 바탕으로 재원 유형별 특징을 분석하고 유형별 공여 요인을 살펴보았다. 개발재원의 수혜자인 수원국의 개발재원 동원 이슈를 사례조사 대상국인 세네갈과 필리핀을 중심으로 파악했다. 장별 구체적인 내용은 다음과 같다.

제2장에서는 개발재원에 관한 국제사회의 논의와 주요 쟁점을 검토하였다. 우선 SDGs 체제하에서 개발재원 동원 노력을 측정하는 새로운 척도로 활용될 ‘지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD)’에 대해 살펴보았다. TOSSD의 논의배경과 기본 개념을 기술하고, 측정과 관련된 기술적인 고려사항을 국제 TOSSD 태스크포스 논의사항 및 DAC 개발재원 통계작업반(WP-STAT) 회의를 중심으로 제시하였다. 다음으로 개발재원으로서 민간재원의 중요성과 민간재원 유도를 위한 공적재원의 수단별 기여수준을 측정하는 방법에 대한 논의사항을 점검하였다. 마지막으로 공적 개발재원과 민간금융을 결합한 혼합금융 기법에 대해 소개하고, 국제사회가 수립한 기본원칙, 최근의 지원 추이 및 기존의 경험을 바탕으로 도출된 시사점을 제시하였다.

국제사회는 정부예산으로 조달되는 ODA만으로 SDGs를 달성하는 데 한계가 있음을 인식하고, 민간재원 유도를 위한 공적 개발재원의 효과적 활용에 대해 의견을 모았다. 2015년 개발재원총회에서 채택된 아디스아바바 행동계획은 국내·국제, 민간·공공 행위자들의 참여를 촉구하였고, 2016 OECD DAC 각료급회의는 개발재원을 효과적으로 측정하기 위한 TOSSD 도입을 강조하였다. TOSSD가 포함하고 있는 민간재원은 개도국의 투자촉진과 고용창출, 경제성장을 위해 중요한 요소이다. 그러나 개도국으로 유입되는 규모가 제한적이며

로 위험 완화 및 민간재원 동원을 위한 차원의 공적자금 활용이 중요한 화두이다. 다만 레버리징 수단에 대한 공여국의 기여도를 측정하는 기준에 대해 DAC 회원국간 이견이 존재하고 있어 조속한 합의가 요구되는 상황이다. 한편 개도국에서 공적자금과 민간재원을 결합한 혼합금융 모델을 활용하는 경우 개발효과성을 고려한 혼합금융원칙을 준수해야 할 것이다.

제3장에서는 공적 개발재원 현황을 살펴보았다. 여기서 공적 개발재원이란 DAC 통계분류상 ODA와 기타공적자금(OOF)을 의미한다. 2장에서 설명한 새로운 개발재원 측정수단인 TOSSD 시스템이 본격적으로 도입되면 ODA와 OOF는 TOSSD의 주요 구성요소가 될 것이다. 이 연구에서는 ODA(증여·양허성 차관·출자)와 OOF의 최근 5년간 통계를 활용하여 주요 공여국, 중점 지원분야, 수원국의 소득수준에 대한 유형별 특성을 파악하고, 공여 결정요인을 분석했다. 특히 OOF가 ODA 양허성 기준을 충족하지 못한, 상업적 고려가 포함된 재원이라는 점에서 ODA와 대비되는 특성을 도출하고자 하였다.

현황 파악 및 공여 결정요인 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. OOF는 ODA에 비해 중소득국에 대한 지원비중이 컸고, 저소득국에 대한 지원비중은 ODA가 전체 총액의 약 31%를 제공하는 데 비해 OOF는 2%에 불과하다. 중점 지원분야에 있어서도 ODA와는 다른 특성을 보이는데, ODA의 1/3 이상이 사회 인프라에 대한 지원인 데 반해, OOF의 경우, 경제 인프라에 대한 지원이 그 러하며, 생산 관련 지원이 가장 큰 비중(39%)을 차지하는 것이 특징이다. ODA 및 OOF 공여 결정요인 분석을 위해 국가 규모, 소득수준, FDI, 시장 개방수준, 비즈니스 환경 변수를 포함하여 모형을 설정하고 회귀분석을 실시하였다. 추정 기법에 따라 추정계수의 부호와 통계적 유의성이 상이하게 나타났다. 실증분석의 취지는 성격이 다른 두 공적 개발재원의 공여 결정요인의 차이점을 본다는 것인데, OOF 모형 추정 결과는 통계적 유의성 관점에서 큰 의미를 갖지 못하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 OOF의 성격상 수원국 국가 특성보다는 OOF가 지원하는 프로젝트의 상업성에 따라 지원 결정이 이루어지기 때문으로

설명할 수 있다.

제4장에서는 개발재원 이슈를 공여국이 아닌 수원국 관점에서 살펴보고자 하였다. 이 연구가 정한 사례조사 대상 국가는 필리핀과 세네갈이다. 두 국가는 DAC의 TOSSD 연구 시범국가이자 우리나라의 ODA 중점협력국으로 선정되었다. 이들 국가를 대상으로 국가개발전략과 개발재원 수요와 개발재원 유입동향을 정리했다. 공적 개발재원 중 ODA 유형별 유입동향과 더불어 OOF 사업 사례를 조사하였다. 또한 국제사회에서 기대를 거는 민간재원에 대한 수원국 차원의 입장과 대응방식에 대해 문헌과 현지조사를 통해 분석하였다. 이를 통해 ODA를 벗어나 민간재원, 민간재원 동원을 위한 공적자금의 역할이 부각하는 데 따른 수원국의 도전과제를 도출하고 이러한 변화 과정에서 ODA의 역할은 무엇인지를 모색하는 데 초점을 두었다.

양국의 사례를 검토한 결과 국별 경제성장의 단계, 환경적 차이로 인해 개발재원 구성과 유입변화의 양상은 차이가 있었으나, 전반적으로 전통적 재원인 ODA 규모 및 비중의 감소, 민간재원의 확대 추세는 동일하게 파악되었다. 양국 모두에서 다원화되는 개발재원을 파악, 조정하고 관리하기 위한 통계적 수단으로서 TOSSD의 용도에 대한 기대 역시 확인할 수 있었다. PPP 메커니즘을 통해 인프라 사업에 참여하는 민간재원에 대한 데이터 부족, 모니터링 및 관리 역량 부족에 대한 고민도 유사하였다. 아울러 중국 지원, 이슬람 금융 등 수원국 개발재원 측면에서 규모 및 역할이 강화되고 있는 신규 공여주체로부터 제공되는 재원 역시 반드시 TOSSD에 포함되어야 한다는 시각도 파악되었다. 비전통적인 개발주체의 참여가 확대되며 개발목적과 상업적 목적의 조화, 현지 정부 및 민간 역량 강화, 부채관리, 투명성 및 성과관리, 위험관리 기제 강화 등에 관한 과제가 새롭게 대두되고 있으며, 이는 ODA가 본연의 역할을 할 수 있는 영역으로서 판단된다.

2. 개발자원 확대를 위한 정책방안

우리나라는 현재 GNI의 0.16% 수준인 ODA를 2020년까지 0.2%로 확대한다는 목표를 수립한 상태이다.⁹⁶⁾ ODA 확대 목표는 신정부 출범 이후 첫 국제개발협력 연도별 종합시행계획에서도 재확인되었다.⁹⁷⁾ 국내 재정상황이 개선되지 않는 가운데 ODA 확대 목표를 이행하고자 하는 정부의 의지는 국제사회의 책임 있는 일원으로서 바람직한 일이다. 그러나 SDGs 채택을 계기로 개도국의 개발수요는 더욱 다양해지고 이를 충족하기 위한 개발재원은 턱없이 부족한 상황에서 절대금액 기준으로 규모가 크지 않은 우리나라 ODA를 어떻게 효과적으로 활용할 것인지가 해결해야 할 핵심 정책과제이다. 또한 이 연구에서 다룬 TOSSD 도입, 혼합금융 원칙의 채택 등 국제사회의 일련의 움직임으로부터 ODA를 포함한 공적 개발자원 확대를 위한 노력이 요구되고 있다. 공적 개발재원의 주된 임무 중 하나는 민간자원 동원으로 개발재원으로 ODA에 전적으로 의존하고 있는 우리나라의 개발협력정책은 개선할 여지가 많다.

우리 정부는 개발금융을 통해 민간자원을 동원하고 개발협력 규모를 확대한다는 정책방향을 수립하였으며,⁹⁸⁾ 2016년에는 「EDCF 법」 및 시행령이 개정되는⁹⁹⁾ 등 기초적인 제도가 마련되어 있는 상태이다. 그러나 ODA 이외에 다양한 레버리징 수단을 활용한 개발사업 발굴은 여전히 활발하지 않다. 앞 장의 분석에서도 나타났듯이 독일, 프랑스 등 몇몇 국가를 제외하고 레버리징 수단을 활용한 개발자원 확대는 대부분의 국가들에서도 새로운 협력방식으로 기준과 원칙을 수립함에 의견이 분분하다. 따라서 우리나라는 서두르기보다는 국제적인 논의에 적극 참여하면서 기준 마련과 원칙 실행에 기여하고 이를 우리나라

96) 2030년까지는 0.3%까지 확대한다는 목표가 제시되어 있음. 관계부처 합동(2015), 제2차 국제개발협력 기본계획.

97) 관계부처 합동(2017), '18년 국제개발협력 종합시행계획.

98) 관계부처 합동(2015), 제2차 국제개발협력 기본계획, pp. 68~69.

99) 시장차입 재원(채권 발행) 조달금리와 지원금리 간의 차이를 정부재원(ODA)으로 지원.

라 정책에 도입하는 것이 현실적이다. 이하에서는 이 연구의 분석을 바탕으로 개발재원 확대를 위한 정책방안들을 제시한다.

가. 혼합금융 활용 역량 강화

제2장에서 개발재원 확대를 위해서는 보다 더 많은 민간재원이 개도국으로 유입되도록 해야 하며, 이를 위해서는 공적 개발재원의 역할이 중요하다는 것을 강조하였다. 개발재원에 관한 새로운 측정수단인 TOSSD가 도입되면서 개별 공여국의 민간재원 동원 노력을 측정하기로 한 것은 개발협력 재원을 ODA에 전적으로 의존하는 우리나라에 대한 시사점이 크다. 앞에서 서술한 것과 같이 우리나라는 개발금융을 도입하기로 결정하였으나, 본격적인 운영을 위해서는 기본 원칙에 대한 국제적인 합의와 타 공여국의 운영사례를 지속적으로 모니터링하고 우리나라 상황에 적합한 운영 방식을 마련할 필요가 있다.

개발협력사업에 공적 개발재원과 민간재원이 함께 참여하는 혼합금융의 투입은 독일, 프랑스를 제외한 타 공여국 역시 새로운 접근방식이다. 이에 따라 DAC 회원국들은 현재 혼합금융의 기본 원칙을 수립하고, 혼합금융 추진을 위한 과제에 따른 해결방안을 모색하는 중이다. 혼합금융의 성공적 활용을 위해서는 참여자간의 파트너십이 중요한 요소이다. 상업적 영역에서는 모두가 수익 창출이라는 동일한 목표를 위해 각기 맡은 역할을 수행하지만, 개발사업은 다자개발은행(MDB), 공여국, 수원국, 민간 모두의 이해관계가 다르다. 개발사업을 수행하는 데 있어 협업이 중요하며, 개발목표 달성을 위해 중복을 제거하고 효율성을 높이는 것이 필수적이지만, MDB와 민간기업들이 참여하게 되면 이들의 활동을 종합하여 관장하는 기구가 없기 때문에 더욱 어려움이 존재할 것으로 예상된다. 따라서 국제사회 공동의 노력과 각국의 SDGs 달성 의지가 더욱 필요하다.

무엇보다 공여기관의 역량 강화가 선행되어야 한다. 아직까지 공여기관을 통해 개발도상국에 유입되는 공적 개발재원은 대부분 ODA의 전형적인 형태인 증여와 양허성 차관이 대부분이며, 보증·보험, 이자보전이나 지분투자, CIV 투자 등 레버리징 수단의 활용은 극히 제한적이다. 이러한 혁신적 수단의 활용은 기술적, 법적 전문성과 장기간 습득된 노하우를 요구한다. 또한 현지에서 구축한 네트워크와 파트너십이 담보되지 않는다면 하나의 개발사업에 다양한 행위자가 참여함으로써 더 높은 거래비용과 기회비용을 야기할 수밖에 없다.¹⁰⁰⁾ 혁신적인 레버리징 수단 활용 규모를 확대하기 위해서 공여기관의 시행착오를 통한 경험 축적, 활용수단이 적절한지 여부에 대한 평가능력이 필수적이다.

제4장에서 서술한 것과 같이 현지 조사 및 문헌을 통해 살펴본 결과 수원국은 TOSSD로 일컫는 공적 개발재원의 확대 논의에 대해 긍정적이며, 중장기적으로는 TOSSD 시스템을 활용하기 위한 수원국 통계역량 강화와 보다 많은 민간재원이 유입될 수 있는 여건(enabling environment) 구축에 대한 관심을 나타냈는데, 우리나라 ODA 지원분야로서 고려해볼 수 있을 것이다. 먼저 유엔의 SDGs 측정지표 논의에서 TOSSD가 SDGs 17번 글로벌 파트너십 지표로 포함되어 TOSSD에 대한 국제적인 신뢰도와 지지 확보가 필수적이다.

우리나라는 일회성 기술협력에서 벗어나 수원국의 투자환경을 만들어줄 수 있는 분야를 지속적으로 지원해야 한다. 타 공여국과 같이 SDGs 지원 분야를 새로운 투자 분야로 인식하고, 기업의 자발적인 참여와 공공의 지원을 확보할 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 제한된 ODA 지원규모를 감안하면, 소규모 단독지원보다는 대규모 혼합금융 퍼실리티에 참여하여 국제적 가시성을 제고하고 타 공여기관으로부터 학습효과를 얻는 방식이 바람직할 것이다. 이를 통해 공여기관의 역량을 개발하고, SDGs 지원사업 참여주체간 효과적인 파트너십을 구축할 수 있기를 기대한다.

100) OECD(2018), p. 165.

나. 소득그룹별 지원 다원화

필리핀, 세네갈의 개발재원 현황에서 파악된 개발재원 다원화 추세를 고려할 때, 개도국의 SDG 이행을 지원하기 위해서는 ODA와 OOF, 민간재원을 연계하고 조합하여 개발성과를 극대화하기 위한 노력이 필요하다는 점을 확인할 수 있었다. 물론 국별 특수성을 고려할 때 2개 국가의 사례로 모든 개도국으로 일반화하기는 힘들다. 따라서 국별 경제발전 단계와 소득수준, 정부 및 민간 역량, 정치·경제·사회적 환경, 민간재원 활용에 대한 정부의 정책, 제도적 프레임워크 등 다양하고 특수한 환경을 고려하여 국가별로 차별화된 개발재원 전략을 수립하고 이행할 필요가 있다. 즉, 필리핀과 같이 국제금융시장에서 낮은 금리의 자금조달이 가능하고 국내적으로도 금융시장이 활성화된 중소득국과 세네갈과 같이 여전히 외부재원 의존도가 높고 민관협력의 경험 및 노하우가 제한적인 저소득국에 대한 접근 방식은 차별화되어야 한다. 소득수준별 개발재원 유형별 수요는 다를 것으로 예상되고, 이는 공여국 입장에서든 고려해야 할 문제이며, 공적 개발재원의 유형별로 공여 결정요인이 상이할 수 있음을 3장의 분석으로부터 알 수 있었다.

중소득국 개발재원으로서 국내재원에 대한 의존도가 높은 국가에 대해서는 조세정책 및 제도 개혁, 조세행정에 대한 지원을 확대해야 할 필요가 있다. 예를 들어 세금징수 절차 개선, 과세기반 확대 등을 위한 역량 강화를 위해 다양한 기술지원, 경험공유 등의 지원이 가능할 것이다. 필리핀의 사례와 같이 해외 송금 비중이 높은 나라에 대해서는 가구단위로 이루어지는 송금이 개발재원으로 활용될 수 있도록 제도적 메커니즘에 대한 지원도 필요하다. 한편 세네갈과 같이 아직 정부 및 민간 역량과 제도적 기반이 취약한 저소득국에 대해서는 민간재원 활용을 위한 인적·제도적 강화에 대한 지원이 필요하다.

UNCDF(2018)의 최빈국에 대한 혼합금융 보고서에 따르면 우리나라 중점

협력국 중 세네갈 외에도 네팔, 미얀마, 방글라데시, 라오스, 모잠비크 등 5개국에서는 2012~15년간 단위 사업당 1천만 달러 이상의 민간재원이 조성되어, 개발재원을 위한 민간재원의 중요도가 높아지는 경향을 파악할 수 있었다.¹⁰¹⁾ 단, 이들 국가의 경우 세네갈과 마찬가지로 공통적으로 정부역량 미흡, 제도 및 금융시장 취약성, 높은 비공식 경제 비중, 핵심 인프라 부족 문제를 공통적으로 겪고 있는 것으로 나타났다. 특히 PPP 사업을 관리하고 적절히 활용할 수 있는 정부의 역량부족은 공통적인 문제로 나타났다. 따라서 민간재원 유입이 확대되는 최빈국에 대해서는 PPP 사업추진을 위해 필요한 정부 및 민간 역량개발, 관련 법제 및 프레임워크 수립, 다양한 부처 및 기관 간 협력 메커니즘에 대한 경험공유를 위해 기획재정부의 개발경험공유 프로그램(KSP: Knowledge Sharing Program) 등을 보다 적극 활용할 필요가 있다. KSP를 통해 PPP 준비, 계획, 입찰, 이행에 대한 정책자문을 실시한 후 EDCF와 KOICA 사업으로 연계하는 방안을 고민해 볼 수 있다.

또한 ODA를 활용하여 민간재원을 동원, 촉진하기 위해서는 전통적인 양자 차원의 직접적인 개입 외에도 다자기구 신탁기금 등 간접적인 수단을 보다 적극적으로 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. EU가 필리핀에 대한 국별지원 차원에서 중점분야인 에너지 분야에 대한 재원의 60% 이상을 세계은행 신탁기금에 투입, 필리핀 정부가 민간재원을 동원하여 농촌전력화사업을 추진하도록 지원한 사례는 우리나라도 참고할 만하다. 민간재원의 촉매제이자 동원 기제로서 다양한 금융수단 개발이 요구되는 가운데, 당장 개발금융 활성화가 어렵다면, 우리나라의 기존 ODA(양자, 다자, 다자성 양자)의 여러 유형간 연계를 통해서도 개발재원 확대에 기여할 수 있을 것이다.

101) UNCDF(2018), p. 21.

다. 국별협력전략에 개발자원 활용 전략 반영

개발자원 확대를 위한 국제사회 논의와 국별 역량 및 상황에 따른 개발자원 운용 다원화 필요성은 우리나라 중점협력국에 대한 지원전략인 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)에도 반영되어야 한다. 현재 우리나라의 ODA 중점협력국 24개국은 현재 저소득국 11개, 하위 중소득국 10개, 상위 중소득국 3개로 구성되어 있는데, 이들 중 상당수가 다양한 형태의 자원유입 변화를 경험하고 있다. 예를 들어 베트남은 2017년 6월 세계은행 IDA의 양허성 차관 수원국 지위를 졸업하는 등 급격한 경제성장 추세 속에서 민간자원 확대와 함께 ODA 자원 유입이 감소하는 상황이며, 상위 중소득국 아제르바이잔의 경우 조만간 ODA 수원국 지위의 졸업에 대한 낙관적 전망으로 대부분 양자 공여국의 경우 지원을 이미 중단하였다. 콜롬비아는 최근 OECD에 가입하였다. 이처럼 국가별 소득수준 변화와 개발자원 유입 변화에 따라 ODA 역시 전통적인 지원분야 뿐 아니라 국내자원 조성을 위한 조세행정 및 역량 강화, PPP 역량 강화, 민간자원 촉진을 위한 다자성양자 메커니즘 활용 등 다양한 방식과 분야에 활용될 필요가 있다. ODA 지원 중단이 필요한 국가의 경우 점진적 출구전략에 대한 고민도 필요하다.

즉, 중점협력국에 대한 CPS에서도 국가별 개발수요 변화 및 자원유입 양성 변화에 대한 면밀한 분석을 통해 전통적 자원인 ODA 외에 비양허성차관, 민간자원 등 다양한 수단을 어떻게 연계하여 활용할 수 있을 지에 대한 구체적 방향성이 반영될 필요가 있다. 현재 CPS에는 형식적인 수준에서 민관협력과 민간자원 활용이 중요하다는 내용이 모든 국가에 유사하게 명시되어 있어 사실상 국별 사업발굴과 개발자원 운용에 대한 가이드라인으로서는 한계가 많다. 2020년 이후 3기 CPS 수립을 앞두고 있는 시점에서 국가별 지원전략이 ODA만을 고려한 말 그대로 ODA 전략에 머무는 것이 아니라 ODA는 물론 향후

TOSSD에 포함될 다양한 유형의 공적 개발재원과 민간재원 활용방안을 담은 개발협력전략으로서 기능해야 한다. 국가별로 유입되는 개발재원 구성 및 변화, 정부 및 민간역량 등 다양한 환경에 대한 사전분석을 통해 어떤 분야, 어떤 사업에서 어떤 수단을 통해 ODA와 비양허성 차관, 상업성 재원이 연계되어야 하는지에 대한 보다 구체적인 지침이 반영되어야 할 것이다. 24개 중점협력국 별로 소득수준 그룹 지위변화를 앞두고 있는 국가 및 재원변화가 큰 국가를 중심으로 시범적 분석을 실시한 후 3기 CPS에 개발재원 연계 계획을 도입하는 방안을 논의하기 시작해야 한다.

라. 민간재원 활용에 따른 위험요소 고려

개발재원으로서 민간재원 활용은 긍정적 측면과 함께 잠재적 위험요소를 내포하고 있다. 본 연구 전반에 걸쳐 민간재원의 중요성과 민간재원 동원을 위한 공적 개발재원의 역할이 강조되었으나, 개발사업에 민간재원이 투입됨으로써 고려해야 할 사전·사후적 위험관리 조치 마련은 필수적이다. 이는 4장에서 살펴본 것과 같이 개도국의 민간재원 유입에 대한 우려를 고려할 때 반드시 필요한 작업이다. 제2장에서도 DAC 주도의 혼합금융에 관한 원칙이 발표되었으나, 개도국 입장이 반영된 UN Capital Development Fund(2018)의 보고서에서도 드러나 있음을 서술하였다. 민간이 참여하더라도 개발목표 및 개발효과성이 담보되도록 하는 것은 당연한 일이다. 전통적 ODA 사업과 달리 민간재원이 함께 투입되는 사업의 경우, 수원국 시스템 활용, 지역사회 참여 등 기존 원조효과성에 관한 원칙을 어떻게 적용할 수 있을지에 대한 논의는 아직 부족하다. 기존에도 종종 활용되던 PPP 사업 사례를 보더라도 공여국의 주관기관은 해당기관의 현지사무소, 자국 공관을 연락하는 경우는 있지만, 의사결정 과정에 있어 수원국 정부, 지역사회, 시민단체 등을 포함시키는 경우는 드물다. 이

러한 상황에서 특히 최빈국의 경우 민간재원 연계사업이 수원국 국가차원의 개발 우선순위와 무관하게 추진되거나 현지 정부, 지역사회가 소외되는 경우가 빈번히 발생, 우려가 높아지고 있다.¹⁰²⁾ 최근 도로, 식수 인프라 사업 추진 시 민간위탁을 통한 운영, 관리로 인한 서비스 비용 상승과 이로 인한 빈곤계층의 소외 문제에 대한 우려가 높아지는 상황이다. 따라서 지역사회 차원의 수요와 의견 수렴을 위한 참여 메커니즘 구축, 현지주민의 이해관계와 우선순위가 고려되기 위한 방안이 필요하다.

개발재원으로서 민간재원 동원에 관한 국제사회의 논의는 초기단계이다. 환경·사회 영향평가 등 위험관리 수단들을 민간재원이 투입되는 부분에 적용하는 방안을 강구하고, 사업 실행 과정의 모니터링 및 평가와 같이 개발효과성을 검토하기 위한 성과관리 메커니즘에 대한 논의도 앞으로 더욱 심화될 것으로 예상된다. 민간부문의 환경·사회·거버넌스 파급효과를 측정하고 모니터링하기 위해 마련된 ‘Environment, Social and Governance(ESG)’ 지속가능 영향 기준을 활용, 연계하는 방안도 고려해볼 필요가 있다.¹⁰³⁾ 다만 ESG 기준은 아직 국제적으로 합의된 정의, 표준화된 틀, 측정 및 보고 메커니즘이 부재하다. 따라서 사업계획 및 준비 단계부터 공공, 민간기관 간에 정확히 어떤 매트릭스 및 기준을 적용할 것인지에 대한 합의와 함께 모니터링 및 보고절차, 방안 및 주기를 사전적으로 합의, 설정하기 위한 논의가 필요하다. 아울러, 공공의 개입이 기업의 창조성 및 기업가정신을 저해하지 않도록 개발효과성과 기업이윤 추구의 균형을 적절히 유지하기 위한 정부의 중간자 역할에 대한 고민도 계속되어야 할 것이다.

102) UN Capital Development Fund(2018), p. 52; 세네갈 경제재정부, 투자유치부 인터뷰(2018. 10. 8~9)에서도 정부 소외(bypass)에 대한 문제의식을 확인할 수 있었음.

103) Morgan Stanley Capital Investment(MSCI)가 개발한 ESG Sustainable Impact Metrics는 민간투자자의 지속가능한 투자결정을 위해 기업별 환경, 사회, 거버넌스 측면 현황을 분석, 점수화하는 프레임워크임.

3. 연구의 한계

이 연구는 2015년 SDGs 및 아디스아바바 행동계획 채택 후 3년이 지난 시점에서 개발재원 논의를 종합적으로 점검하고, 특히 개발재원 측정을 위한 새로운 수단인 TOSSD 도입에 따른 공여·수원국 각각의 현황과 이슈를 파악하고자 했다. 그러나 제2장에서 다룬 것과 같이 TOSSD에 대한 논의는 여전히 진행 중이며, 공적 개발재원의 민간재원 동원 노력 측정과 같은 핵심 쟁점에 대해서는 국가간 이견이 여전한 상태이다. 따라서 이 연구는 국제사회가 합의에 도달한 내용을 바탕으로 논리를 전개하기보다는 다양한 쟁점들을 분석적으로 제시하는 방식을 사용한 것이 첫 번째 한계이다. 둘째, 공적 개발재원의 유형별 공여 결정요인 관련, 통계 제약으로 인해 보다 심화된 분석이 이뤄지지 못했다는 점이다. 특히 OOF의 경우, 공신력 있는 OECD의 통계를 사용했음에도 OOF 통계 보고 국가 수가 많지 않아, 실증분석 결과가 DAC 회원국 전체를 설명한다고 보기는 어렵다. 셋째, 이 연구는 사례조사 대상국가로 중소득국과 저소득국 각각 1국을 선정하고, 소득수준에 따른 대응전략을 도출하고자 하였으나, 아시아와 아프리카라는 지역별 특성을 고려하지 못한 점이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 개발재원 확대 전략을 수립함에 있어서도 국가별 접근이 필수적임을 재확인하였으며, 상기 서술한 한계를 비롯해 이 연구가 고려하지 못한 다른 이슈들은 다음 과제로 남겨둔다.

참고문헌

[국문자료]

- 강대창. 2012. 『이슬람 금융의 구조와 정책적 시사점: 수쿱을 중심으로』. 연구자료 12-02. 대외경제정책연구원.
- 관계부처합동. 2015. 「제2차 국제개발협력 기본계획」.
- _____. 2017. 「'18년 국제개발협력 종합시행계획」.
- 기획재정부. 2013. 「EDCF·수출금융 결합 지원한 필리핀 민다나오섬 라컨딩간 국제공항 개항」. 보도자료. (6월 11일)
- 김잔디. 2017. 「SDGs 달성을 위한 민간재원 동원: 혼합금융 지원수단 및 구조화 기법」. EDCF 이슈페이퍼 Vol. 6, No. 1.
- 박복영, 권 호. 2017. 「양허성 차관원조의 중장기 발전방안」. 『한국의 개발협력』, No. 2. 한국수출입은행.
- 이충열, 이영수, 제상영. 2011. 『이슬람 금융: 이론과 현실 및 활용방안』. 경제·인문사회연구회 세계지역종합연구 협동연구총서 11-04-35. 대외경제정책연구원.
- 임소영. 2017. 『주요 부문별 혼합금융 활용을 통한 국제개발 추진방안』. 산업연구원.
- 정지원, 권 울, 정지선, 이주영, 송지혜, 유애라. 2014. 『Post-2015 개발재원 확대 논의와 한국의 대응방안』. 연구보고서 14-12. 대외경제정책연구원.
- 정 혁. 2013. 『개발금융 도입을 통한 한국의 개발협력 체제 발전 방향에 관한 고찰』. 한국정책학회 추계학술대회.
- 조용범. 2011. 「이슬람금융의 최근 동향 및 전망」. 국제경제정보 제2011-17호. 한국은행.
- 한국국제협력단. 2010. 「필리핀 세부막탄공항 마스터플랜 수정 및 신규여객터미널 건설 사전타당성조사 결과보고서」.
- 한국수출입은행. 2012. 「수출입銀, EDCF로 우리 기업의 해외사업 수주 지원」. 보도자료. (2월 27일)
- _____. 2014. 「EDCF와 수출금융을 묶어 개도국 PPP를 공략하라」. 보도자료.

(9월 26일)

- 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀. 2017. 「공적개발금융(ODF) 수단을 통한 민간재원 동원 현황」. 『EDCF 이슈페이퍼』, Vol. 6, No. 2.
- 한국수출입은행 대외경제협력기금. 2017. 『2016 EDCF 연차보고서』.
- 현미주. 2013. 「ODA를 對개도국 투자사업의 마중물로!: 유럽 재정위기와 EU의 개발협력정책 동향」. 『나라경제 2013 November』, pp. 80~82.

[영문자료]

- ASEAN, China and UNDP. 2017. “Development Finance Assessment Snapshot Philippines: Financing the future with an Integrated financing framework.”
- Bartz-Zuccala, W. and H. Schütte. 2018. “Partnership Models in Blended Finance: An Overview.” Presentation at Swiss Sustainable Finance(January 16).
- Benn, J., M. B. Ibanez, C. Sangaré, and G. Delalande. 2018. “Possible emerging excerpts of TOSSD Reporting Instructions (version 1.2 to be validated by the Task Force).” TOSSD Task Force Issues Paper.
- Benn, J. and C. Sangaré. 2018. “Treatment officially-supported export credits in the TOSSD measure.” TOSSD Task Force Issue Paper at Fourth meeting of the TOSSD Task Force (May 29-31).
- Benn, J., C. Sangaré, and T. Hos. 2017. “Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions.” OECD Development Co-operation Working Papers, No. 36. OECD Publishing, Paris.
- Delalande, G., R. Halvorson-Quevedo, and C. Sangaré. 2018. “The Philippines’ Perspective on TOSSD.” OECD Development Co-operation Working Papers, No. 42. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/6ecaa5ac-en>.
- Delalande, G. and V. Gaveau. 2018. “Senegal’s Perspective on TOSSD.” OECD Development Co-operation Working Papers, No. 43. OECD Publishing, Paris.
- European Report on Development(ERD). 2015. “Combining Finance and

- Policies to Implement a Transformative Post-2015 Development Agenda.” London: Overseas Development Institute.
- Griffiths, J. 2016. “Official Flows: Basic Principles for Transparent Measurement and Reporting by Providers.” Eurodad Discussion Paper.
- Gueye, O. 2015, “The Use of Official Development Aid (ODA) in the Development of Public Private Partnership (PPPs) Projects: Case study of Senegal.”
- Llanto, G. M., A. M. Navarro, M. Ortiz and P. Kristina. 2015. “Development Finance and Aid in the Philippines: Policy, Institutional Arrangements and Flows (No. 2015-10).” PIDS Discussion Paper Series.
- Ministry of Economy, Finance and Planning. 2014. “Emergent Senegal Plan: Priority Action Plan 2014-2018.” February 2014.
- _____. 2018. “Phase II du Plan Sénégal Emergent, Partage du Rapport Provisoire”.
- Morgado, N. C., Taskin. O. 2018. “Managing environmental risks in development banks and development finance institutions - what role for donor shareholders?” Draft working paper. DCD/DAC/ENV(2018)5/REV1.
- National Economic and Development Authority (NEDA). 2017a. Philippines Development Plan 2017-2022.
- _____. 2017b. 2017-2022 Public Investment Program.
- OECD. 2014. “Towards a More Comprehensive Statistical Framework for External Development Finance: A Proposal to Measure Amounts Mobilised from the Private Sector in DAC Statistics.”
- _____. 2016a. “Private Sector Engagement for Sustainable Development.”
- _____. 2016b. TOSSD Compendium(Draft): For Public Consultation.
- _____. 2018. “Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge.”
- OECD DAC. 1969. *Recommendations on Financial Terms and Conditions*.
- _____. 2014. “Islamic Development Bank Statistical Reporting to the OECD Development Assistance Committee (DAC).”
- _____. 2017a. “Developing the Total Official Support for Sustainable

- Development (TOSSD) Measurement Framework: Political and technical forward-looking strategic plan - launching an international multidisciplinary TOSSD Task Force.” DCD/DAC(2017)14.
- _____. 2017b. “Draft OECD DAC Blended Finance Principles for Unlocking Commercial Finance for the SDGs.” DCD/DAC(2017)28/ADD1.
- _____. 2017c. “Treatment of Private-Sector Instruments(PSI) in OECD DAC Statistics.” DCD/DAC(2017)27.
- _____. 2018a. “Measuring Mobilisation: Briefing on efforts to harmonise OECD and MDB measurement methodologies.” DCD/DAC(2018)25/REV1.
- _____. 2018b. “OECD DAC Blended Finance Principles for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals.”
- OECD DAC WP-STAT. 2018a. “Continued work on measuring the mobilisation effect of official development finance interventions: Recent developments, proposals, and next steps.” DCD/DAC/STAT(2018)31.
- _____. 2018b. “OECD DAC Working Party on Development Finance Statistics Informal Meeting.”(2018. 1. 30~31)
- _____. 2018c. “Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire.” DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL.
- _____. 2018d. “Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire: Annexes-modules A, B, and C.” DCD/DAC/STAT(2018)9/ADD1/FINAL.
- Republic of Senegal. 2014. Plan Senegal Emergent.
- Sangeré, C. and J. Benn. 2018 “Emerging TOSSD Reporting Instructions: measuring mobilisation in TOSSD.” TOSSD Task Force Issue Paper-Agenda item 3.c at Sixth meeting of the TOSSD Task Force (November 5-8).
- Snell, Sabrina. 2015. “China’s Development Finance: Outbound, Inbound, and Future Trends in Financial Statecraft.” U.S.-China Economic and Security Review Commission. Staff Research

- Report.
- Steensen, S. 2017. "Towards a New Metric for SDG Financing: Introducing the Concept of Total Official Support for Sustainable Development." Presentation at UNSC side event (March 6).
- TOSSD Task Force. 2018. "Questions for discussion with the OECD Export Credit Group and Participants to the Arrangement on officially-supported export credits." Discussion paper presented at Consultation on TOSSD with the Export Credit Group (March 15).
- TUDCN-RSCD. 2016. "The development effectiveness of supporting the private sector with ODA funds." Trade Union Development Cooperation Network (ITUC-TUDCN) research paper.
- UN Capital Development Fund(CDF). 2018. "Blended Finance in the Least Developed Countries."
- UNCTAD. 2014. "World Investment Report 2014 - Investing in the SDGs: An Action Plan."
- _____. 2018. "World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policy."
- UNDP. 2018. "Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update"
- World Bank. 2016. "Climate Risks and Resilience in Infrastructure PPPs: Issues to be Considered." PPIAF Issue Brief. March 2016.
- World Bank-IMF Development Committee. 2015. "From Billions to trillions: Transforming Development Finance." Development Committee Discussion Note. DC2015-0002.
- World Economic Forum(WEF). 2017a. *Global Competitiveness Report 2017-2018*.
- _____. 2017b. Africa Competitiveness Report 2017-2018.

[온라인 자료]

- ADB. "Philippines: Emergency Assistance for Relief and Recovery from Typhoon Yolanda." <https://www.adb.org/projects/47337-001/main> (검색일: 2018. 11. 14).
- Economic Intelligence Unit. EIU Senegal Briefing Sheet. Political and

- economic outlook. <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=187539202&Country=Senegal&topic=Summary&subtopic=Briefing+sheet#>(검색일: 2018. 10. 25).
- FinDev Canada. “Who we are: Read our story.” <https://www.findevcanada.ca/en/read-our-story>(검색일: 2018. 11. 3).
- Global Affairs Canada. 2017. “Canada’s new institute to grow private investment in developing countries to be based in Montréal.” https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/05/canada_s_new_institutetogrowprivateinvestmentindevelopingcountri.html(검색일: 2018. 11. 3).
- IsDB. IsDB Operations Dataset. <http://data.isdb.org/ISDBOP2018Sep/isdb-operations-dataset>(검색일: 2018. 11. 12).
- Moss, T. and E. Collinson. 2018. “Boom: A New US Development Finance Corporation.” <https://www.cgdev.org/blog/boom-new-us-development-finance-corporation>(검색일: 2018. 11. 3).
- OECD DAC. Creditor Reporting System (CRS). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>(검색일: 2018. 8. 30~11. 9).
- PPP Center. <https://ppp.gov.ph/what-is-pppgb/>(검색일: 2018. 10. 15).
- Straitstimes. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/dutertes-policy-shift-on-infrastructure-raises-concern-philippine-daily-inquirer>(검색일: 2018. 10. 24).
- Tew, R. 2017. “What’s Next for PSI?: Failure to agree new rules raises questions about a major piece of ODA reform.” <http://devinit.org/post/next-private-sector-instruments/>(검색일: 2018. 11. 3).
- Tri Hita Karana Roadmap. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Tri-Hita-Karana-Roadmap-for-Blended-Finance.pdf>(검색일: 2018. 11. 2).
- World Bank. World Development Indicators. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>(검색일: 2018. 8. 31).
- _____. “Post Typhoon Recovery Loan.” <http://projects.worldbank.org/P148862/?lang=en&tab=details>(검색일: 2018. 11. 14).
- _____. Migration and Remittance Data. <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>(검색일: 2018. 8. 31).

_____. Senegal Country Overview. <http://www.worldbank.org/en/country/senegal/overview>(검색일: 2018. 9. 15).

[인터뷰]

세네갈 경제재정부 경제정책계획국 관계자 인터뷰(2018. 10. 8, 세네갈 다카르).


세네갈 경제재정부, 공여기관 관계자, 중국 전문 컨설턴트 면담(2018. 10. 8~9, 세네갈 다카르).

세네갈 투자유치부, 투자유치청 관계자 인터뷰 및 제공자료(2018. 10. 8~9, 세네갈 다카르).

주세네갈 한국대사관 관계자 인터뷰(2018. 10. 9. 세네갈 다카르).

부 록



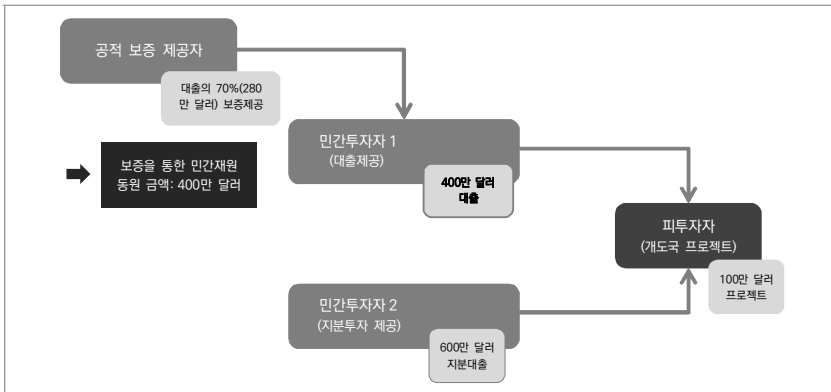
- 
1. 레버리징 수단으로 동원된 민간재원
 측정방식
 2. 혼합금융 사업 예시
 3. 양자 원조기관 및 개발금융기구(DFIs)
 혼합금융 규모
 4. 이슬람 개발금융

1. 레버리징 수단으로 동원된 민간재원 측정방식¹⁰⁴⁾

1) 보증

보증은 위험을 경감하기 위해 체결되는 법적 계약을 의미하며, 정해진 기한 내 채무를 불이행하거나 투자손실이 발생할 경우 보증인(공적 보증 제공자)이 손실금액의 일부 또는 전부를 지불하는 것이다. 다음 사례에서와 같이 민간투자자 1과 2가 개도국에 1,000만 달러의 프로젝트를 수행하면서 각각 400만 달러의 대출과 600만 달러의 지분투자를 했다고 가정해보자. 이때 민간투자자 1이 400만 달러 대출금에 대해 공적 보증 제공자로부터 70% 상한의 보증 계약을 체결하였다면, 이 상황에서 공적금융을 통해 동원된 민간재원이 400만 달러라는 것을 알 수 있다. CRS 통계지침에 따르면, 이때 공여기관은 400만 달러를 TOSSD에 해당하는 민간재원 동원액으로 보고할 수 있다.

부록 그림 1. 공적 보증을 통해 동원된 민간재원 규모



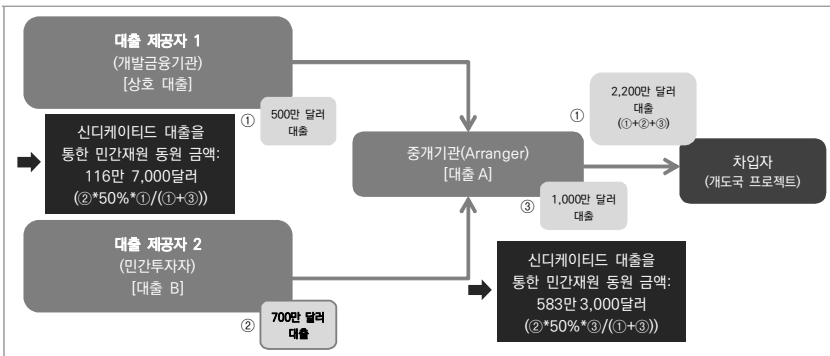
자료: OECD DAC WP-STAT(2018d), p. 41을 바탕으로 저자 작성.

104) OECD DAC WP-STAT(2018d), pp. 41-46을 바탕으로 작성.

2) 신디케이티드 대출

신디케이티드 대출은 여러 명의 대출 제공자가 공동으로 차입자에게 자금을 제공하는 형태를 의미한다. 대출 제공자가 많아지면 해당 프로젝트에 참여하는 투자자들의 위험이 분산되고, 민간의 참여를 촉진할 수 있다는 장점이 있다. 전통적인 의미의 신디케이티드 대출은 공적 개발금융기관(대출 제공자 1)과 민간 투자자(대출 제공자 2)가 각각 중개기관을 통해 대출을 제공할 경우 동원된 민간재원을 TOSSD로 보고할 수 있다. 이때 중개기관의 성격에 따라 민간재원 동원액의 보고금액이 상이해지며, 민간 투자금 중 50%는 중개기관에, 나머지 50%는 대출 제공자들에게 지원비중만큼 귀속된다. 예를 들어 중개기관이 다자 개발은행(MDB)이나 양자 DFI(개발금융기관)일 경우 중개기관이 제공한 대출액 1,000만 달러가 해당 차입자에게 지급된 총공적자금(1,500만 달러) 중 차지하는 비율만큼 인정을 받는다. 아래 그림의 경우 민간 투자금 700만 달러의 50%인 350만 달러*(1,000만 달러/1,500만 달러), 즉 583만 3,000달러가 중개기관을 통해 동원된 민간재원으로 TOSSD 통계 보고상 입력될 수 있다. 이때 대출 제공자 1이 동원한 민간재원은 전체 민간 투자금 700만 달러의 50%인

부록 그림 2. 공적 중개기관을 통한 신디케이티드 대출로 동원된 민간재원 규모

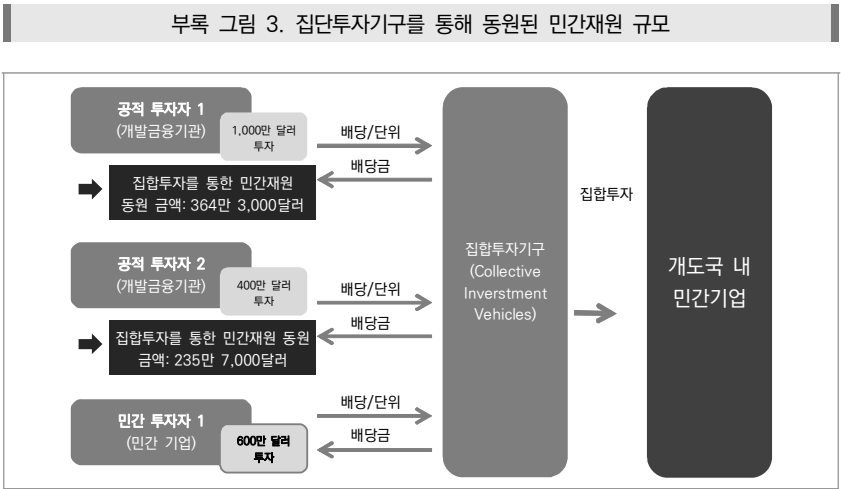


자료: OECD DAC WP-STAT(2018d), p. 42를 바탕으로 저자 작성.

350만 달러*(500만 달러/1,500만 달러)로, 총 116만 7,000달러로 계상된다. 만약 중개기관이 민간일 경우 동 프로젝트는 공공기관인 대출 제공자 1이 총 1,700만 달러의 민간재원을 동원한 것으로 파악할 수 있다.

3) 집합투자기구(CIV)에 대한 지분투자/배당(shares)

일반적인 지분투자는 다수의 투자자들이 자금을 모아 여러 기업에 포트폴리오 형식으로 투자하는 것을 가능하게 하는 수단으로서 모든 참여자들이 위험, 수익 및 손실에 대해 프로파일을 공유한다. 이때 공적 금융기관도 여기에 참여하여 개발도상국 기업에 대한 포트폴리오를 보유할 수 있다. 단, 참여 투자기관들이 동일한 프로파일을 보유할 수도 있고, 각기 다른 위험과 수익률을 가지는 트랑쉼(tranche)에 나누어 투자할 수 있다.



자료: OECD DAC WP-STAT(2018d), p. 44-46을 바탕으로 저자 작성.

여기서 중요한 가정은 가장 위험수준이 높은 트랑쉼에 투자한 공적 투자자에게 민간재원 동원액의 50%를 동일하게 배분한다는 점이고, 남은 50%는 그

외의 공적 투자자들에게 투입금액의 비중별로 할당한다는 것이다. 예를 들어 아래 그림과 같이 집합투자기구 설립 후 5년 내 모아진 민간 투자금액 600만 달러에 대해 고위험군 트랑쉐에 투자한 공적 투자자에게 돌아가는 민간재원 동원액은 각각 $50\% \times 600\text{만 달러} \times 50\% + (1,000\text{만 달러} / 1,400\text{만 달러}) \times 600\text{만 달러} \times 50\% = 364.3\text{만 달러}$ 와 $50\% \times 600\text{만 달러} \times 50\% + (400\text{만 달러} / 1,400\text{만 달러}) \times 600\text{만 달러} \times 50\% = 235\text{만 } 7,000\text{달러}$ 가 된다. 만약 5년의 자금모집 기간 내에 추가적인 공적자금(예: 메자닌/시니어 트랑쉐) 투자와 민간투자가 이루어 졌다면, 민간투자가 이루어진 해에 위험수준과 지원규모를 고려하여 민간재원 동원액이 재산정된다.

2. 혼합금융 사업 예시

사례	분야	국가	재원출처		재원구조, 활용수단	잠재 파급효과
			개발재원	민간재원		
1. 수출작물 위한 양질 종자 접근성 강화	농업	가나	Global Affairs Canada (MEDA)	Tree Global 및 관련 투자자	양허성 차관, 증여, 기술협력	가나 과수작물 재배농민, 가치사슬 생산성 제고 및 소득 개선
2. 저비용 신재생에너지 생산성 강화	에너지	케냐	EC(유럽투자은행)	민간프로젝트 투자자, 기타 민간투자자	양허성 차관, 메자닌 금융	대규모 풍력발전소 통한 케냐 내 저비용 에너지 접근성 강화
3. 지역사회 가구(household) 차원 신재생에너지/저비용 전기 접근성 강화	신재생 에너지	르완다	NDF	지역사회 가구	증여	태양열 온수기 활용, 태양열 온수기시장 활성화
4. 물분야 프로젝트 자원조성을 위한 민간참여 촉진	식수위생	필리핀	JICA, USAID (필리핀 개발은행)	민간금융기관	양허성 전대금융, 보증	관개시설 투자를 위한 민간재원 조성
5. 지방정부의 금융시장 통한 인프라 자원조성 지원	인프라	인도	KfW, 타밀나두 정부	민간채권 투자자	양허성 차관, 지분투자 지원 위한 채권발행	주 차원 인프라 프로젝트 금융접근성 개선
6. 신재생에너지 오프그리드 비즈니스 모델의 상업성 강화	에너지	인도	ADB, 청정기술기금	민간 지분투자자	지분투자, 양허성 차관	오프그리드 비즈니스모델 상업성 검증, 농촌지역 청정에너지 접근성 강화

사례	분야	국가	재원출처		재원구조, 활용수단	점재 파급효과
			개발재원	민간재원		
7. 적정비용의 청정에너지, 디지털 커뮤니케이션 서비스 접근성 강화	에너지	파푸아 뉴기니	호주외교통상부	Digicel Asia Pacific	증여	청정에너지, 디지털 커뮤니케이션 접근성 개선
8. 보건분야 투자자 참여 촉진	보건	터키	EBRD, MIGA	Meridiam, Ronesans, 채권투자자	유동성 자금, 프로젝트 채권 관련 정치적 위험 보증	신규 병원시설 통한 보건서비스 접근성 개선
9. 농민, 기업가 대상 투자활성화를 위한 유통화 채권시장 개발	금융 서비스	아르메니아	USAID	민간채권투자자	보증, 기술협력 지원통한 유통화 대출	민간신용기관 금융접근성 강화
10. 식량안보 개선 및 지역농민 지원 위한 식료품 생산공장 건설	식료품 생산	르완다	네덜란드 정부, FMO	네덜란드 DSM	기업지분투자, 부채	현지조달 재료 활용 식품생산 강화, 기아 감소

주: ADB - Asian Development Bank; EIB - European Investment Bank; EBRD - European Bank for Reconstruction and Development; FMO - Netherlands Development Finance Company; JICA - Japan International Cooperation Agency; MEDA - Memonite Economic Development Associates; MIGA - Multilateral Investment Guarantee Agency; NDF - Nordic Development Fund; USAID - United States Agency for International Development.

자료: OECD DAC(2018d), p. 118.

3. 양자 원조기관 및 개발금융기구(DFIs) 혼합금융 규모

(단위: 백만 달러)

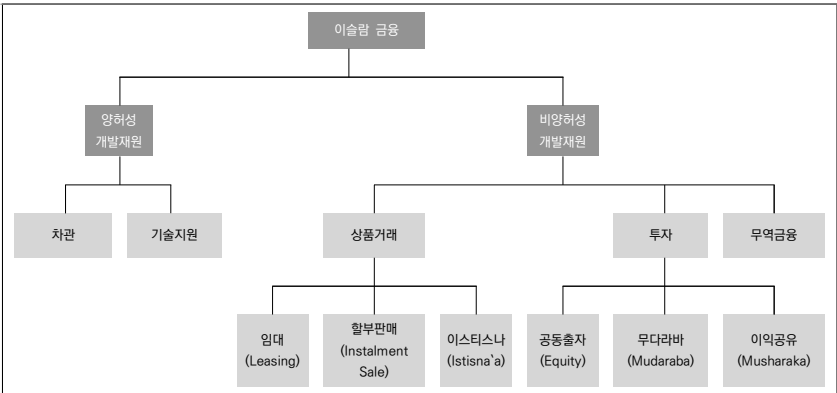
국가명	양자 원조기관 및 DFIs	주관 부처	주요 금융수단	동원된 금액
미국	OPIC, USAID	Finance	G, DI, CIVs	15,985
영국	CDC, DFID, DECC	Foreign Affairs	CIVs	3,672
프랑스	AFD, Proparco	-	G, CIVs, CL, SL	2,766
독일	KfW	Foreign Affairs	CL, CIVs, DI, G	1,925
덴마크	IFU	-	DI, CIVs, G	1,791
네덜란드	FMO	Finance	SL, G	1,107
스웨덴	Sida, Swedfund	Foreign Affairs	G, CIVs, SL, DI	953
노르웨이	Norfund	Foreign Affairs	DI, CIVs, CL	496
스위스	SIFEM	Foreign Affairs	CIVs, SL, DI	232
핀란드	Finnfund	-	DI, CIVs, SL	223
벨기에	BIO	Foreign Affairs	CL, SL, DI, CIVs	99
일본	JICA	Foreign Affairs	CIVs	80
스페인	MAEC FONPRODE	-	CIVs	51
캐나다	Finance Canada DFATD	Foreign Affairs	CIVs	47
포르투갈	SOFID Camoes Institute	-	G, DI	26
룩셈부르크	MFA	-	CIVs	14
오스트리아	OeEB	Finance	CIVs, SL	3
DAC 회원국 합계				29,453

주: OECD DAC에서 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 함. 주요 금융수단은 다음을 의미함: G: Guarantee, DI: Direct Investment in companies, CIVs: Shares in CIVs, CL: Credit lines, SL: Syndicated loans.
 자료: Benn, Sangaré, and Hos(2017), pp. 17-19; Morgado and Taskin(2018), p. 42를 바탕으로 저자 작성.

4. 이슬람 개발금융¹⁰⁵⁾

IsDB에서 개도국의 개발을 목적으로 지원되는 공적개발재원은 차관, 기술 지원(증여), 임대, 공동출자, 할부판매, 이스티스나, 무다라바, 이익공유(profit sharing) 및 무역금융으로 크게 10개로 나눌 수 있다. 이 중 ODA로 분류할 수 있는 양허성 개발재원은 차관 및 기술지원(증여)이다. 나머지 8개 지원방식은 비양허성 개발재원으로 분류할 수 있다.

부록 그림 4. 이슬람 개발금융 구성



자료: OECD DAC(2014), pp. 2-3 및 ISDB Operations Datat Set 내 Mode of Financing을 참고하여 저자 작성.

OECD CRS 통계는 차관과 기술지원을 제외한 나머지 재원조달방식인 이스티스나, 임대, 할부판매, 출자, 이익공유 및 SME의 역할을 강화시키고 이슬람 금융을 촉진하기 위한 목적으로 국내 개발금융기구에 임대, 할부판매, 이스티스나 등을 활용할 수 있게 지원하는 복합금융(combined lines of financing)을 OOF로 분류하고 있다. 이는 IsDB가 해당 금융상품을 활용한 계약으로 이

105) OECD DAC(2014); World Bank *et al.*(2015); 강대창(2012); 이충열 외(2011); 조용범(2011)을 바탕으로 작성되었음.

익을 얻기 때문인 것으로 보인다(OECD DAC 2014, pp. 2-3).

이슬람 금융은 이슬람교의 율법인 샤리아에 맞게 금융상품을 구성하여 거래한다. 샤리아 율법에 따르면 이자를 금지하고 있기 때문에, 재원의 거래가 실질적인 경제활동과 연계되어야 한다(OECD 2014, p. 1). 따라서 이슬람 금융은 이자를 매개로 하지 않고 상품거래나 투자의 형태로 금융거래가 이루어진다(조용범 2011, p. 3). 상품거래의 형태로 제공되는 금융상품은 임대, 할부판매, 이스티스나이며, 투자의 형태로 거래되는 금융방식은 공동출자(equity participation), 무다라바(mudaraba), 이익공유(profit sharing/Musaraka)로 분류할 수 있다.

임대는 IsDB가 기계 또는 장비와 같은 자산을 구매한 후 그것을 수원국 또는 수혜자에게 최장 20년까지 빌려준다. 임대기간 동안에는 소유권이 IsDB에 있으나, 기간이 종료되면 수혜자에게 비용이 없이 이전된다. 일반적으로 임대는 OOF로 기록하지 않으나, IsDB가 제공하는 임대서비스는 빚이 아니며 계약기간 이후 소유권이 수혜자에게 이전되기 때문에 OOF로 보고하고 있다.

할부판매(instalment sale)는 IsDB가 프로젝트 수행에 필요한 기계 등의 자산을 구매한 후 이윤을 붙여 구매자에게 재판매하는 상품이다. IsDB가 자산을 구매한다는 점은 임대와 동일하지만 구매가격보다 높은 가격에 구매자에게 판매한다는 것과 소유권은 자산이 구매자에게 전달되는 시점에서 이전된다는 것이 임대와의 차이점이다.

이스티스나(Istisna'a)는 생산자와 구매자가 상품 생산 및 인도 계약을 직접적으로 체결하지 않고, IsDB를 통해 매입 및 판매 계약을 맺는 금융상품이다. 따라서 이스티스나 계약은 두 가지 형태로 이루어진다. 한 개는 IsDB와 상품 구매자가 체결하며, 나머지는 IsDB와 상품 생산자가 계약을 맺는다. 단, 상품 구매자와 IsDB가 맺는 계약이 원계약으로, IsDB와 상품 생산자가 맺는 계약에 우선한다. 따라서 상품 생산자와 IsDB가 맺은 계약은 원계약에 구매자가 제시한 자산에 대한 상세한 사양에 맞추어 추진된다. IsDB의 이스티스나 계약은 상

품 구매자가 대출금을 2년 단위로 할부 납부하며, 최장 20년까지 계약할 수 있다. 이스티스나는 도로, 병원 및 송전 네트워크 등의 인프라 건설에 주로 활용된다.

샤리아 율법은 투기를 금지하고 있기 때문에 출자(Equity)는 실질적인 경제 활동이 일어나는 분야에만 활용할 수 있다. 출자는 미소금융기관에 대한 자기 자본투자나 민관협력사업에 대한 투자에 주로 활용된다.

무다라바(Mudaraba)는 재원투자자와 기업 사이에 체결하는 파트너십이라고 볼 수 있다. IsDB는 재원을 투자하여 기업이 추진하는 특정 사업에 참여하고, 기업은 해당 사업에서 발생한 수익을 사전에 계약한 이익배분율에 따라 공유하는 금융상품이다. 무다라바는 발생하는 손실을 재원을 투자하는 투자자가 모두 부담한다는 특징이 있다.

이익공유(profit sharing/Musharaka)는 다수의 투자자가 특정한 사업에 투자하고 거기에서 발생하는 이익을 자본투자비용 또는 사전에 계약한 이익 배분비율에 맞추어 배분하는 금융상품이다. 무다라바와 마찬가지로 사업에서 발생하는 이익을 공유하나, 이익뿐만 아니라 손실도 공유한다는 것이 차이점이다.

Financing for Sustainable Development and the Implications for Korea's Policy on Development Cooperation

Jione Jung, Jisun Jeong, Ju Young Lee, and Aila Yoo

An estimated total of 5-7 trillion USD will be needed annually for developing countries to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs) by 2030. However, financial flows to developing countries currently account for only 400 billion USD per year, thus highlighting the need to expand financial resources. Although public development finance should be increased in order to achieve the SDGs and the 0.7% ODA/GNI target set by DAC member countries, the prospect of increasing the total volume of ODA looks dim when considering the mounting constraints placed on the donor government's budget. Therefore, the role of private finance will likely become more important to support the economic growth and sustainable development of developing countries.

This research aims to derive policy implications to increase financial flows to developing countries by examining current international debates on financing for development, conducting a statistical analysis of official development finance including ODA and other official flows (OOF), and analyzing case studies which cover the development finance landscape from the perspective of partner countries. Firstly, the study examines the major issues regard-

ing development finance based on a study of international dialogue on financing for development. Secondly, the study derives the characteristics of official development resources and determinants of resource allocation by type based on statistical analysis of official development finance. This is followed by a study of cases in the Philippines and Senegal to understand the issues on development finance from the perspective of partner countries.

This research captures the characteristics of major donors, sectors, and income level of partner countries by type of development resources, and derives the determinants of resource allocation by analyzing ODA (grants, concessional loans, equity investment) and OOF statistics for the past five years. The study specifically focuses on identifying aspects of OOF that set it apart from ODA, as a category of flows that do not satisfy the concessionality criteria and grant elements of ODA or are used for commercial purposes. OOF tends to represent a larger share than ODA in the case of middle-income countries. While ODA accounts for 31% of funds provided to lower income countries, OOF accounts for only 2%. ODA and OOF also differ in the sectors they are focused on, with more than one-third of ODA concentrated in social infrastructure and services while OOF is mainly focused in economic infrastructure (one-third of OOF) and production sectors (39 %). In order to analyze the determinants of ODA and OOF allocation, the study establishes a model that includes the size of the country, income level, FDI, openness, business environment as explanatory variables and conducts empirical analysis. The results show that the coefficients and statistical significance are different according to the estimation method. While the objective of the empirical analysis is to derive differences in the allocation determinants for two different official resources by their distinctive characteristics, the estimates of

the OOF model were not statistically significant. It indicates that allocation of OOF is determined not by the characteristics of the partner country but by the commercial aspects of the projects.

One of the main distinguishing features of the research is how it handles development finance issues from the perspective of the partner country. We selected the Philippines and Senegal for our case study, where we analyzed the financial needs and recent trends of inflows in the area of development finance. Our study also identifies differences in the perspectives and responses of partner countries regarding private funding, based on a review of available literature and field surveys. The focus of the study was to derive challenges to mobilize private finance and understand the role that official development finance plays toward attracting private finance to support its growth, and finally to clarify the role of ODA throughout changes in the development finance landscape.

The results of the case study show a general decrease in ODA and increase in private finance in Senegal and the Philippines, taking into account some differences in the composition of development finance and trends in inflows of diverse development finance resources. The research confirms that both countries have expectations on TOSSD as a statistical methodology to track, adjust and manage the diversified external financial inflows. Furthermore, both countries shared a lack of sufficient data on the participation of private finance in infrastructure projects through public-private partnership mechanisms, as well as a lack of capacity to monitor and manage the projects. One perspective to be highlighted was that the financial inflows from emerging donors such as China and Islamic financial institutions should be included in TOSSD. As the role of non-traditional development actors has been expanded, ODA could play a significant role in the newly emerging challenges

such as coordination between development objective and commercial objective, the capacity building of the partner country's government and local private sector, debt management, transparency and results management, and risk management.

The Korean government plans to expand the size of its ODA to 0.2% of its GNI by 2020 and, in particular, has announced the policy direction of expanding the size of financial resources by mobilizing private finance through development finance instruments. While the legal instruments necessary to utilize development finance instruments have been established by the revision of the Economic Development Cooperation Fund Act and its enforcement decree in 2016, this has not led to the active identification of development projects that utilize diverse financial instruments to leverage private finance other than ODA. However, as the international society is yet to reach an agreement on the principles of these development finance instruments, it would be a practical approach for the Korean government to actively participate in the international dialogue and ongoing process of establishing standards and implementing principles, after which they can be introduced into national policies.

First, the capacity to utilize blended finance schemes must be strengthened. Blended finance incorporates a diverse range of stakeholders such as donor countries, donor agencies, partner countries, and private sector participants meaning that Korea must have the capacity to coordinate the diverse needs of these stakeholders. In addition, the Korean government must acquire technical and legal expertise, knowhow learned in the long-term as well as networks and partnerships established in the field if it is to take advantage of diversified financial instruments properly. Also required will be the capacity to evaluate whether these finan-

cial instruments are being properly utilized. To this end, Korea should improve its capacities and visibility in the international society, as well as strengthen partnerships through participation in large-scale blended finance facilities. Ultimately, Korea should provide sustained support for sectors which could establish business environments at partner countries that can attract private finance, rather than merely conducting one-time technical assistance projects.

Second, Korea should diversify its strategy and approach to support partner countries by their income level. In order to implement SDGs in developing countries, Korea should maximize development results by combining ODA, OOF and private finance. To this end, however, Korea should establish and operate development finance strategies that take into consideration the diverse and distinct environments at each partner country, such as their level of economic development, income level, capacity of the government and private sector, political, economic and social environments, policy on private investment, and institutional framework. Many middle-income countries show a high dependence on domestic funding or remittances for its development. Therefore, in these cases it is more important to expand assistance on tax policy, institutional reform on tax, and tax administration while supporting these partners to construct a mechanism that can fully take advantage of domestic financial resources or remittances as development finance. However, in the case of lower-income countries, lack of capacity is the main challenge and thus it becomes more important to assist them to strengthen the capacity of their human resources and institutions to utilize private finance.

Third, Korea should revise and update its Country Partnership Strategy (CPS) to incorporate the results of international dialogue

on finance for sustainable development and the necessity to diversify the utilization of development finance according to each country's capacity level and environment. Based on a thorough analysis of the changes in development needs and trends in inflows of external development financial resources, Korea should establish directions to combine ODA with diverse financial resources such as non-concessional loans and private funds. The 3rd CPS, which will be introduced in 2020, should function as a partnership strategy to link and combine private finance and various public development resources beyond ODA, which will be included in TOSSD.

Lastly, when considering the potential risks that the utilization of private funds may accompany, it will be necessary to establish an ex-ante and ex-post risk management framework. Even in cases where the private sector engages in development projects, it is important to ensure development objectives are met and development effectiveness remains a priority. Another essential consideration is to apply existing principles of aid effectiveness, such as alignment with partner countries' systems and participation by the local community. In particular, Korea should establish a participation mechanism which incorporates demands and opinions from the local government and community, together with a system to weigh local stakeholders' interests and priorities. Furthermore, a results management framework to monitor and evaluate ongoing processes should be constructed to review the effectiveness of development projects.

정지원(鄭智元)

미국 University of Florida 식품자원경제학 박사
대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신남방경제실 개발협력팀장
(現, E-mail: jjung@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『SDGs 도입 이후 개도국 협력전략과 대응과제: 무역과 기후변화의 정책일관성을 중심으로』(공저, 2016)

『신기후체제하에서의 국제 탄소시장 활용방안』(공저, 2016) 외

정지선(鄭至善)

경희대학교 국제대학원 국제개발협력학 박사
영국 University of Manchester 국제개발학 석사
영국 King's College London 국제개발연구소(IDI) 방문학자
대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신남방경제실 개발협력팀 전문연구원
(現, E-mail: jsjeong@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『SDGs 도입 이후 개도국 협력전략과 대응과제: 무역과 기후변화의 정책일관성을 중심으로』(공저, 2016)

『ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로』(공저, 2017) 외

이주영(李珠榮)

서울대학교 경제학 박사수료

이화여자대학교 국제개발협력 석사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신남방경제실 개발협력팀 전문연구원

(現, E-mail: jylee@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『SDGs 도입 이후 개도국 협력전략과 대응과제: 무역과 기후변화의 정책일관성을 중심으로』(공저, 2016)

『ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로』(공저, 2017) 외

유애라(兪愛羅)

서강대학교 일반대학원 경제학과

서강대학교 영미문화/경제학과 학사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신남방경제실 개발협력팀 전문연구원

(現, E-mail: ailayoo@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『Post-2015 개발재원 확대 논의와 한국의 대응방안』(공저, 2014)

『ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로』(공저, 2017) 외

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

■ 2018년

- 18-01 글로벌 부동산 버블 위험 진단 및 영향 분석 /
정영식 · 김경훈 · 김효상 · 양다영 · 강은정
- 18-02 리쇼어링의 결정요인과 정책 효과성 연구 /
이수영 · 최혜린 · 김혁황 · 박민숙 · 남시훈
- 18-03 디지털혁신의 국제비교와 시나리오별 무역영향 분석 /
최낙균 · 이규엽 · 김혁황 · 장윤중
- 18-04 미국 통화정책이 국내 금융시장에 미치는 영향 및 자본유출입
안정화방안 / 강태수 · 김경훈 · 서현덕 · 강은정
- 18-05 ASEAN 지역의 인프라 시장 확대와 한국기업의 진출방안 /
곽성일 · 정재완 · 이재호 · 김제국 · 김미림
- 18-06 통화정책이 환율에 미치는 영향분석과 정책적 시사점:
기축통화 보유 여부를 중심으로 / 윤덕룡 · 김소영 · 이진희
- 18-07 국제사회의 기후변화 대응 인프라 투자와 한국의 정책과제 /
문진영 · 나승권 · 이성희 · 김은미
- 18-08 소득주도성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구 /
조동희 · 김종혁 · 김홍중 · 문성만 · 윤여준 · 임유진
- 18-09 개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발자원 확대방안 /
정지원 · 정지선 · 이주영 · 유애라
- 18-10 중동 주요국의 중소기업 육성정책과 한-중동 협력 확대방안 /
이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호
- 18-11 아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농정경험을 활용한 정책제안 /
박영호 · 정재욱 · 김예진
- 18-12 비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점 /
정형곤 · 김병연 · 이 석 · 조남훈 · 이정균 · 김범환
- 18-13 푸틴 집권 4기 극동개발정책과 한-러 신경제협력 방향 /
박정호 · 강부균 · 민지영 · 세르게이 루코닌 · 올가 쿠즈네초바

- 18-14 북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점 /
최장호 · 최유정 · 임소정 · 이효영
- 18-15 한국의 대인도 수출경쟁력과 애로요인 분석 /
조충제 · 송영철 · 이정미 · 윤지현
- 18-16 중국 공급측 구조개혁 평가와 시사점 /
현상백 · 박민숙 · 박진희 · 조고운 · 김부용
- 18-17 신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구 /
배찬권 · 엄준현 · 정민철 · 이장완
- 18-18 국경 간 데이터 이동에 관한 국제적 논의 동향과 대응방안 /
이규엽 · 조문희 · 강준구 · 강민지
- 18-19 한 · 중 · 일 산업협력 방안: 4차 산업혁명 · 전자상거래 · 문화콘텐츠를
중심으로 / 김규판 · 이현태 · 오윤미 · 김승현 · 이정은
- 18-20 WTO 체제 개혁과 한국의 다자통상정책 방향 /
서진교 · 김종택 · 박지현 · 김민성 · 안덕근
- 18-21 개방경제하에서의 금융혁신 파급효과와 블록체인기술 발전의 시사점 /
안성배 · 김효상 · 신허비 · 김지수 · 장희수
- 18-22 금융불안지수 개발과 금융불안요인 변화 분석 /
정영식 · 최혜린 · 양다영 · 강은정 · 고덕기
- 18-23 ASEAN 서비스산업 규제 현황과 시사점 /
라미령 · 신민이 · 신민금 · 정재완 · 김제국
- 18-24 자유무역협정의 구성요소가 교역에 미치는 영향 분석 /
조문희 · 김영귀 · 구경현 · 박혜리 · 금혜윤
- 18-25 한국의 대(對)동남아 소비재 수출 활성화방안: 한중일 비교분석을
중심으로 / 최보영 · 이수영 · 이형근 · 이보람 · 이정은
- 18-26 중국 인터넷융합 전략의 특징과 지역 사례 연구 /
이상훈 · 김홍원 · 김주혜 · 최재희

■ 2017년

- 17-01 대ASEAN FDI 결정요인의 특징과 정책적 시사점 /
정형곤 · 방호경 · 이보람 · 백종훈
- 17-02 중동지역의 전력산업 정책과 국내기업 진출 확대방안 /
이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호
- 17-03 중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안 /
이승신 · 이현태 · 현상백 · 나수엽 · 김영선 · 조고운 · 오윤미

- 17-04 한국 중소기업의 동남아 주요국 투자실태에 대한 평가와 정책 시사점 /
곽성일 · 김재완 · 김재국 · 신민이
- 17-05 부패 방지의 국제적 논의와 무역비용 개선의 경제적 효과 /
김상겸 · 박순찬 · 강민지
- 17-06 북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석 /
최장호 · 임수호 · 이석기 · 최유정 · 임소정
- 17-07 주요국의 4차 산업혁명과 한국의 성장전략: 미국, 독일, 일본을
중심으로 / 김규판 · 이형근 · 김종혁 · 권혁주
- 17-08 세계 무역둔화의 구조적 요인 분석과 정책 시사점 /
최낙균 · 강준구 · 이홍식 · 한치록
- 17-09 환율변화가 한국기업에 미치는 영향분석과 정책적 시사점:
기업데이터 분석을 중심으로 / 윤덕룡 · 김효상
- 17-10 남미공동시장(MERCOSUR)의 경제환경 변화와 한 · MERCOSUR
기업간 협력 활성화 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 김효은
- 17-11 국제금융시장 통합이 한국 통화정책과 장기금리에 미치는 영향 및 정책
시사점 / 김경훈 · 김소영 · 강은정 · 양다영
- 17-12 원산지 누적 조항의 무역비용 추정과 경제적 효과 /
정 철 · 박순찬 · 박인원 · 김민성 · 곽소영 · 정민철
- 17-13 아프리카 소비시장 특성 분석과 산업단지를 통한 진출방안 /
박영호 · 정재욱 · 김예진
- 17-14 미국 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미 · 중 관계를 중심으로 /
윤여준 · 김종혁 · 권혁주 · 김원기
- 17-15 한 · 유라시아경제연합(EAEU) 산업협력 증진방안 /
박정호 · 염동호 · 강부균 · 민지영 · 윤지현
- 17-16 ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로 /
허윤선 · 정지선 · 이주영 · 유애라 · 윤상철 · 이종욱
- 17-17 인도 제조업의 세부 업종별 특성 분석을 통한 한 · 인도 협력방안 /
이 웅 · 배찬권 · 이정미
- 17-18 수출이 국내 고용에 미치는 영향 /
황운중 · 이수영 · 김혁황 · 강영호
- 17-19 디지털상거래가 무역과 고용에 미치는 영향 /
이규엽 · 배찬권 · 이수영 · 박지현 · 유새별

- 17-20 북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로 / 임수호·양문수·이정균
- 17-21 뉴노멀 시대 중국의 지역별 혁신전략과 한국의 대응방안 / 정지현·이상훈·오종혁·박진희·이한나·노수연
- 17-22 대외개방이 국내 분배구조에 미치는 영향 / 김영귀·남시훈·금혜윤·김낙년
- 17-23 중국의 제조업 발전 현황과 한국의 대응방안 / 이현태·최장호·최혜린·김영선·오윤미·이준구
- 17-24 신보호무역주의하에서의 비관세조치 현황과 영향에 관한 연구: UNCTAD 비관세조치 분류체계를 중심으로 / 조문희·김종덕·박혜리·정민철
- 17-25 글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책 / 김규판·이형근·이정은·김제국
- 17-26 아시아 주요국의 4차 산업혁명 추진전략과 협력방안: 중국, 인도, 싱가포르를 중심으로 / 조충제·정재완·송영철·오종혁
- 17-27 국제 에너지시장 구조변화의 거시경제효과 분석 / 안성배·김기환·김수빈·이진희·한민수
- 17-28 브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책 시사점 / 조동희·이철원·오탈현·이현진·임유진
- 17-29 한·중·일의 서비스무역규제 분석 및 정책적 시사점 / 최보영·이보람·이서영·백종훈·방호경
- 17-30 대중국 서비스무역 활성화 방안: 주요 업종별·지역별 분석 / 이상훈·정지현·김홍원·박진희·이한나·최지원·김주혜·최재희
- 17-31 온실가스 감축을 위한 국제사회의 탄소가격제 도입과 경제영향 분석 / 문진영·한민수·송지혜·김은미
- 17-32 투자주도 성장정책의 이론과 정책의 국제비교 / 표학길

KIEP 발간자료회원제 안내

■ 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.

■ 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동

대외경제정책연구원 지식정보실 학술출판팀

연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144

E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/> 개 인 회 원 <input type="checkbox"/> 연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항

--



Financing for Sustainable Development and the Implications for Korea's Policy on Development Cooperation

Jione Jung, Jisun Jeong, Ju Young Lee, and Aila Yoo

지속가능개발목표(SDGs) 달성을 위해 2030년까지 개도국은 연간 5~7조 달러에 달하는 재원이 필요한 것으로 추정된다. 그러나 현재 개도국으로 유입되는 개발재원은 연간 4,000억 달러에 불과한 상태로, 개발자원 확대는 국제사회가 직면한 과제이다. ODA를 비롯한 공적 개발자원 규모가 확대되어야 하나, 글로벌 경기침체와 선진국 정부예산 제약 등으로 인하여 전망이 밝지 않은 상황이다. 개발자원 공여 주체로서 민간부문에 대한 기대는 지속적으로 고조될 것으로 보이며, 민간자원 유도를 위한 공여국 정부와 공적 개발재원의 역할이 요구된다. 본 연구는 개발자원 확대에 관한 국제사회의 논의 분석, 공적 개발자원 흐름에 관한 통계 분석, 수원국의 대응동향 분석을 통해 개발자원 확대를 위한 정책방안을 도출하는 것이 목적이다. 이를 위해 개발자원 흐름에 관한 새로운 측정수단인 'TOSSD' 및 혼합금융 관련 주요 쟁점을 정리하였다. 또한 공적 개발자원 흐름에 관한 통계를 바탕으로 자원 유형별 특징과 공여 결정요인을 분석했다. 세네갈과 필리핀을 사례조사 대상국으로 선정하여 개발재원의 수혜자로서 대응전략과 이슈를 살펴봤다.



ISBN 978-89-322-1708-6 94320
978-89-322-1072-8(세트)

정가 7,000원