

PPP, 개발금융을 통한
개발협력 로드맵 마련

2017. 5

기 획 재 정 부

김 태 훈

목 차

< 훈련결과보고서 요약서 >	6
< 국외훈련 개요 >	12
< 훈련기관 개요 >	13
I. 서론	16
1. 연구 배경	16
2. 보고서 구성	17
3. 연구 및 자료수집 방법	18
II. 국제개발협력의 현황 및 여건	20
1. 국제개발협력 개관	20
2. 선진 공여국들의 국제개발협력 현황	27
(1) 원조규모	27
(2) ODA 지원유형 및 분야	29

3. 국제개발협력 여건	32
(1) 개발자원추정방식 변경	32
(2) 2030 지속가능개발 의제	34
III. 우리나라의 국제개발협력 및 개발금융 현황	37
1. 2010년대 국제개발협력 실적	37
2. 최근 국제개발협력 정책방향	40
(1) 배경	40
(2) 제2차 국제개발협력 기본계획 주요내용	41
(3) 개발금융 활성화 방향 제시	42
3. 개발금융 추진 배경 및 현황	43
(1) 개발금융 추진 배경	43
(2) 민관협력사업(PPP) 현황	45
(3) 개발금융 추진 현황	47
IV. PPP, 개발금융의 개념 및 주요 수단	48
1. 개발금융의 개념	48
2. 민관협력사업(PPP) 개념 변화	50
3. PPP, 개발금융의 주요 수단	51
(1) 민관협력(PPP, Public-Private Partnership)	51

(2) 지분투자(Private Equity Investment).....	53
(3) 보증(Guarantee).....	54
(4) 저양허성 차관.....	55
(5) 신디케이트론(Syndicated Loan).....	56
V. 해외의 PPP, 개발금융 현황 및 정책적 시사점.....	58
1. 해외의 PPP(Public-Private Partnership) 정책.....	58
(1) 다자개발은행.....	58
(2) 선진원조국가 정책.....	59
2. 선진 공여국가들의 개발금융 활성화 사례.....	62
(1) 독일.....	62
(2) 프랑스.....	65
(3) 미국.....	66
3. 다자개발은행들(MDBs)의 개발금융 정책.....	69
(1) 개발금융기관(DFI) 개념.....	69
(2) 다자개발금융기관의 최근 현황.....	70
4. IFC의 혼합금융 경험.....	71
(1) 혼합금융의 올바른 접근법.....	71
(2) 프로젝트의 위험관리.....	72
5. 2030 지속가능개발목표(SDGs)와 개발금융 활성화 기회.....	74

(1) 개요	74
(2) 지속가능 개발을 위해 동원된 민간자금 현황	75
(3) 민간-공공재원 혼합을 확대하기 위한 권고	75
(4) 사회적 영향투자 확대	76
(5) 책임성 있는 기업행동을 위한 권고	77
6. 정책 시사점	78
(1) 민간협력자금의 지원방향 수립	78
(2) 보증(Guarantee) 등 지원 수단의 다양화	79
(3) 다자금융기구(MDGs)와의 협력	80
(4) 민관협력사업(Public-Private Partnership) 활성화	83
VI. 개발금융 로드맵 수립을 위한 정책과제	84
1. 개발금융 로드맵 수립 필요성과 방향	84
(1) 개발금융 로드맵 수립 필요성	84
(1) 개발금융 로드맵 수립 방향	85
2. 개발금융의 범위 확대	86
(1) 현황 및 문제점	86
(2) 보완과제	87
3. 개발은행체제 확립	88
(1) 현황 및 문제점	88

(2) 보완과제	88
4. 개발금융 관련 재원조달 및 지원수단 다양화	91
(1) 현황 및 문제점	90
(2) 보완과제	91
5. 민관협력사업(Public-Private Partnership) 활성화	93
(1) 현황 및 문제점	93
(2) 보완과제	94
6. 기타: 개발금융 규율 설정 및 역량강화	96
VII. 결론	98
<참고 문헌>	100
<참고 사이트>	101

〈 훈련결과 요약서 〉

성명	김태훈	직급	서기관
훈련국	미국	훈련기간	‘15.6.15~’ 17.6.14
훈련 기관	Syracuse University	보고서 매수	101매
훈련 과제	PPP, 개발금융을 활용한 개발협력 로드맵 수립		
보고서 제목	PPP, 개발금융을 활용한 개발협력 로드맵 수립		
내용 요약	<p>1. 국제개발협력의 현황 및 여건</p> <p>우리의 국제개발협력은 개발금융과 관련된 전환점을 맞이하고 있다. 첫째, 2014년 OECD DAC 고위급회의에서 합의하였고, 2018년부터 적용될 개발재원 측정방식의 변경으로 EDCF를 통한 유상원조 중 ODA로 인정되는 금액이 상당부분 감소될 전망이다. 반면, 개발금융을 적극적으로 활용할 경우 유상원조에서 감소될 ODA 인정액을 상쇄할 수 있을 전망이다. 둘째, 2015년 UN은 기존 새천년개발목표(MDGs)를 2030 지속가능발전을 위한 목표(SDGs)로 대체하였다. SDGs는 빈곤퇴치라는 지엽적 문제를 넘어서 전세계의 모든 문제를 망라하고 해결의지를 담은 17개 목표를 포괄하고 있다. 특히, 동 개발의제는 기후변화 등으로 촉발된 대규모 개발재원 수요를 감당해가기 위해서 기존 재정을 통한 개발재원 모집에서 벗어나 민간자본을 활용하는 개발금융을 주목하고 있다.</p> <p>2. 개발금융 필요성 및 추진 현황</p>		

우리나라는 크게 세 가지 이유로 개발금융을 활성화할 필요성에 직면하였다. 첫째, 급속한 고령화에 따른 복지수요의 증가, 2008 이후 세계 경기침체의 여파로 취약계층 및 청년실업의 증가 등은 정부의 재정여력을 크게 제한하였다. 둘째, 2015년까지 GNI 대비 ODA 비율을 0.25% 까지 달성하겠다고 2011년 세계 개발원조 총회를 계기로 국제사회에 공표하였으나, 실재는 이에 크게 미달하였다. 재정으로는 해외원조를 급속하게 확대하는 것이 어렵다는 점이 확인되었다. 셋째, 2020년까지 GNI 대비 ODA 비중을 0.20% 수준까지 확대할 계획이라 국민적 동의를 얻기가 쉽지 않은 상황이다.

이에 따라, 2016. 12월 국제개발협력위원회는 ‘개발금융의 ODA 활용방안’을 의결하여 기존 EDCF, 수출금융과 구별되는 별도의 수단으로 개발금융의 도입을 공식화했다. 즉, 수출입은행법 제18조제5항에 ‘신흥국경협증진자금’ 근거를 설치하고, 제18조 제6항에는 수출입은행의 계정과 독립되는 별도의 계정을 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 개발금융을 저양허성 차관의 지원으로 규정하고, 조달 금리와 지원 금리 간 이차를 재정으로 보전할 수 있다고 의결하였다.

3. 개발금융의 개념 및 주요 수단

개발금융은 개발협력 차원에서 개도국 발전을 위해 지원하는 모든 금융상품 및 서비스로 공여국과 수원국의 국제협력 관계를 증진하는 넓은 의미를 포괄한다. 개발금융개념이 넓게 정의됨에 따라 최근에는 민관협력사업(PPP)도 포괄하는 개념으로 이해되고 있다. 즉 전통적인 PPP는 공공부문과 민간부분이 사회기반시설 확보과정에서 소요 자원과 위험을 공동으로 분담하는

사업형태를 의미했었다. 최근에는 PPP를 공적자금과 민간재원이 함께 투입되는 개발협력사업으로 보다더 광범위 하게 정의하고 있다.

PPP 이외에 개발협력 수단으로는 지분투자(private equity investment), 보증(guarantee), 저양허성 차관, 신디케이트론(syndicated loan) 등이 있다. 이중 보증은 다양한 장점에도 불구하고, 자금의 지출여부가 불확정 이어서 ODA로 분류되지 못하였으나, 최근 OECD DAC 에서 보증을 ODA로 계상하는 방안을 검토하고 있다.

4. 해외의 PPP, 개발금융 현황 및 정책 시사점

다자개발은행들은 주로 민간에서 모집한 자금을 주로 보증(guarantee), 신용제공(credit lines), 신디케이트론(syndicated loan) 같은 수단을 통해 개발도상 국가를 지원하고 있다. 특히, 다양한 수단 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 보증 제공이었다. 다자금융기구들이 저렴한 비용으로 정치적 비용들을 감당할 수 있는 대응보험(counter-guarantee) 등을 제공하고 있음을 감안하여, 이들 기구와의 협력을 확대할 필요가 있다.

공적자금과 민간재원을 결합한 혼합금융의 경험이 가장 풍부한 IFC(international finance corporation)은 개발금융 추진 관련 중요한 시사점을 주고 있다. 즉, 혼합금융은 지속가능한 사업에 우선 지원하되, 생존의 갭(viability gap)을 해소할 수 있는 대안을 마련한 경우에만 지원한다는 기본 규율을 설정해야 한다. 또한, 위험 전가(transfer)와 완화(mitigation)는 구별하여야 하며, 위험을 관리할 수 있는 최적 책임자에게 위험을 분산하는 구조를 마련할 필요가 있다.

또한, 미국과 다자개발은행이 보증을 적극 활용하고 있는 점을 감안하여, 프랑스와 같이 보증 손실에 대한 이차보전제도를 도입할 필요가 있다.

5. 개발금융 로드맵 수립을 위한 정책과제

개발금융을 활성화하기 위해서는 다음 정책과제를 면밀히 검토하고 정책대안으로 반영할 필요가 있다.

첫째, 개발금융 수단과 대상을 보증, 지분참여, 신디케이트론 등으로 확대할 필요가 있으며, 수출입은행법을 개정해 법·제도적 장치를 마련해야 한다.

둘째, 독일, 프랑스, 일본 등과 같이 개발금융을 전담하는 개발은행체계를 만들어 나갈 필요가 있다. 특히, 일본이 1999년 유상원조를 전담하는 일본국제협력은행(JBIC)을 설립하였다가, 2008년 유·무상원조를 통합한 新일본국제협력기구(JICA, New Japan International Cooperation Agency)를 설치하여 분절화 문제에 대응하였던 사례를 참고할 필요가 있다. 즉, 개발원조 활성화와 원조 분절화 해소를 추진하기 위해서 (i) 유상원조를 전담하는 개발은행을 설립하여 운영하다가 유상원조와 무상원조를 통합하는 2단계를 거칠 것인지, (ii) 처음부터 통합개발은행을 설치할지에 대해서 관계부처 협의 등을 통해 결정해 나가야할 것이다.

셋째, 개발금융의 재원조달 및 지원수단을 다양화해 나갈 필요가 있다. 개발은행 체제 확립을 추진하면서 독일 개발금융기관과 같이 정부재원의 지원 없이 자체 신용을 바탕으로 민간에서 저금리로 차입한 금액만으로 개도국에 대출하는 특별진흥융자(promotional loan) 등의 도입을 검토해야할 것이다. 특히, 최근 국제신용

평가기관들이 우리나라의 국가신용등급을 높이 평가하고 있는 점을 감안하여, 이를 바탕으로 민간자금을 저금리에 차입하는 방법도 고려해 보아야할 것이다. 아울러, 미국이 잘 발달된 시장을 바탕으로 보증(guarantee) 제도를 적절히 활용하고 있고 프랑스가 보증에 대해 정부가 일부 보장을 해주는 보수적인 방식을 취하고 있는 점을 감안하여 재원조달과 지원을 다양화해 나가야할 것이다.

넷째, 민관협력사업을 활성화하기 위해서는 개발협력에서 민관협력이 차지하는 목표비중을 설정하고, 전담기관 및 전담 기금 등을 설치하여 협력기반을 강화할 필요가 있다. 또한 현재 주로 사용하고 있는 BTO방식을 넘어서 DBFO 방식, 합작투자(Joint Venture) 등으로 사업 방식을 다양화할 필요가 있다. 지원대상을 수원정부나 공기업 이외의 민간에게까지 확대하기 위해서는 대응보증제도(counter guarantee) 제도 등을 완비해 나가야할 것이다.

다섯째, 개발금융 관련 적절한 규율을 설정하고 국제금융 관련 전문 인력을 확보해 나가야할 것이다. 경제적 생존가능성을 확보할 수 있는 분야를 선별하기 위해서 개도국 정부와 공동으로 프로젝트의 비용대비 가치평가(Value-for-Money), 사업이행자금 평가(VGF, Viability Gap Funding), 사전타당성조사(Feasibility Study) 등을 제도화 해나가야 할 것이다.

< 국외훈련 개요 >

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관명 : 미국 시라큐스 대학교
(Syracuse University)
3. 훈련분야 : 금융 정책
4. 훈련기간 : 2015. 6. 15 ~ 2017. 6. 14

< 훈련기관 개요 >

1. 훈련 기관명 : 미국 시라큐스대학교 (Syracuse University)
2. 훈련 과정명 : 행정학 석사과정
(Executive Master of Public Administration)
3. 주소 : 219 Maxwell Hall, Syracuse, New York 13244 - 1020
4. 전화번호 : (+1) 315-443-8708
5. 이메일 : melane02@maxwell.syr.edu
6. 인터넷 홈페이지
 - 시라큐스대학교 : <https://www.syracuse.edu/>
 - 행정대학원 : <https://www.maxwell.syr.edu/exed/>
7. Fax 번호 : 315.443.5330

8. 훈련기관 소개

(1) Syracuse University 소개

○ 미국 동부 뉴욕주 소재 4년제 대학으로 1870년 설립되었으며,

- 학과: 13개 학과에 약 200개 이상의 전공과 100개 이상의 부전공을 가지고 있으며, 200개가량 전문 학위 프로그램(advanced degree program)을 운영하고 있다.

- 학부생 약 15,000명, 대학원생 약 7,300명이 재학중임

○ 시라큐스는 2017년 US News & World Report's National University Ranking에서 61위를 차지하였으며, 대학별 취업률 순위에서 1위를 기록하였다.

- 전미에서 높은 순위가 인정받고 있는 정보과학, 건축학, 신문방송학, 경영학, 스포츠 관리, 공공행정, 공학, 예술학과 등이 유명하다.

- 특히, 창업 관련한 다양한 교육 프로그램을 제공하여 학생들이 연구와 창업에 분야에서 탁월한 성과를 자랑하고 있다.

○ 캠퍼스는 크게 Main Campus, South Campus, Downtown Campus, Metropolitan satellite locations 등으로 구성되어 있다.

(2) 소속학과 소개 : Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

○ US News & World Report 기준(2017)으로 미국 내 랭킹 1위임

○ 1964년 설립된 맥스웰 스쿨은 정부, 국제기구 및 사회단체 등 공공분야에서 공익을 위하여 일하는 인재양성을 목표로 설립된 학교로 세계적 인재들을 배출한 국제적인 지성의 장

○ Executive Master of Public Affairs는 중간관리자(mid-career) 과정으로, 상위과정 진학보다는 실무경험자에 대한 이론적 지식제공을 주된 목적으로 하며 7년 이상의 실무경험자들에게 지원자격을 부여함

- Executive Master of Public Administration(EMPA)는 외국 학생들(공무원 또는 NGO 관계자)과 미국인 학생들h 구성되며, 미국학생들이 전체의 2/3 정도를 차지하고 다음으로는 인도 학생들의 비중이 높음

- EMPA는 필수 3과목 이외에는 Master of Public Administration 또는 International Relationship 과정과 공동으로 개설되며, 단순 지식 전달 보다는 토론 및 프로젝트를 중심으로 진행

○ 교수진은 공공정책분석(Public Policy Analysis and Management), 계량경제학(Econometrics), 거시경제학(Macroeconomics), 국제경제학(International Economics), 금융(Finance), 개발경제학(Development economics), 환경경제학(Environmental economics), 정치학(political science), 국제 안보(International Security) 등을 강의하고 있다.

I. 서론

1. 연구 배경

우리나라는 2010년 선진공여국가들의 클럽인 OECD 개발원조위원회(DAC, Development Assistance Committee)에 가입한 후 급속도로 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance) 규모를 확대해 가고 있다. 즉 2010년 1.3조원 규모였던 ODA를 2017년에는 2.7조원 수준으로 확대하였고, 이는 국민순소득(GNI, Gross National Income) 대비 ODA 비중이 2010년 0.09%에서 2016년 0.16% 수준으로 확대한 것으로 국내외적인 관심을 받고 있다.

그러나 우리정부의 이런 눈부신 성과에도 불구하고, 2015년까지 GNI 대비 ODA 비율을 0.25%로 확대한다고 대내외에 공표했던 약속에는 한참 못 미치는 것이어서 아쉬움이 남기고 있다. 정부는 지난 2010년 국제개발협력 선진화 방안 등을 통해 2015년까지 GNI 대비 ODA 비율을 0.25%로 확대한다는 방침을 정하고, 2011년 부산 세계원조개발총회에서도 이 같은 목표를 재차 확인한 바 있다.

정부는 이런 실패의 경험에도 불구하고 2015년 11월 제2차 국제개발협력 기본계획을 통하여 2020년까지 GNI 대비 ODA 비율을 2020년까지 0.20% 수준으로 확대한다고 밝히고 있다.

이런 정부계획은 몇 가지 장애요인이 나타나고 있어서, 달성 가능성을 어렵게 만들고 있다. 첫째, 2014년 개최된 OECD DAC 고위급회의는 개발재원인 양허성 차관의 측정방식과 증여율(grant element)을 재정의 하는데 합의한 것이다. 동 합의가 시행되는 2018년부터는 우리나라의 유상원조(EDCF) 중 ODA로 인정되는 금액이 상당액 줄어들 가능성이 있다. 둘째, 최근 어려운 경제사정에도 불구하고 고령화영향 등에 따른 사회취약계층에 대한 복지수요 증가와 청년실업문제가 대두되고 있어서 재정여건을 더욱 악화시키고 있다. 셋째, 대외무역분야에서 국가간

통상 분쟁이 더욱 심화되고 있어서 수출을 주력으로 삼고 있는 우리나라는 국제수지의 악화와 이에 따른 대외원조 확대에 대한 국민적 합의를 얻어내기가 더욱 어려워질 가능성이 있다.

이상의 어려움을 타개하고 대내외에 공표한 ODA 확대목표를 달성하기 위해서는 민간부문과의 협력을 통해서 정부의 재정 기도여는 축소하는 방안을 검토해 나가야 하는 실정이다. 이런 상반된 요구를 충족할 수 있는 대안으로 검토된 것이 “개발금융”(Development Finance)이다. 우리나라는 2015년 제2차 국제개발협력 기본계획을 통하여 “개발금융”을 활성화해 나갈 계획을 밝히고, 2016년에는 개발금융 활성화 방안을 마련하기에 이르렀다. 그러나 우리나라의 개발금융 도입 수준은 주요 공여국가나 다자개발은행과 비교할 때 첫걸음을 떼는 수준에 머물러 있다는 것이 다수 국제금융가들의 지적이다.

따라서 본보고서는 향후 우리나라가 개발원조 목표를 달성하는데 반드시 활용해야 할 개발금융 관련 정책방향을 검토하고자 한다. 선진공여국가들과 국제금융기구들이 현재 도입·운영 중인 개발금융관련 정책과 성과들을 고찰해보고, 우리나라가 중장기 개발협력 로드맵을 마련할 때 반드시 검토하여야 할 정책과제들을 분석하고 대안을 제시하고자 한다.

2. 보고서 구성

구체적으로 본보고서는 다음의 순서에 따라 논의를 진행하고자 한다.

먼저, ‘Ⅱ. 국제개발협력의 현황 및 여건’에서는 국제개발협력의 개념과 선진공여국가들의 원조규모와 ODA 지원유형 및 분야를 살펴본다. 아울러, 최근 국제개발협력 여건에 큰 변화를 일으킨 개발재원 측정방식 변경과 2015년 UN 총회가 채택한 ‘2030 지속가능한 개발목표 의제’의 주요 내용을 살펴본다.

‘Ⅲ. 우리나라의 국제개발협력 및 개발금융 현황’에서는 우리나라

의 2010년대 국제개발협력 실적을 검토해보고, 2015년부터 2020년까지의 추진 방향을 포함한 제2차 국제개발협력 기본계획의 주요내용을 살펴본다. 특히, 제2차 국제개발협력 기본계획이 새롭게 개발금융을 활성화하겠다고 밝힌 배경은 무엇이며, 기존 민관협력사업(PPP) 및 개발금융은 어떻게 추진되고 있는지도 살펴보고자 한다.

‘Ⅳ. PPP, 개발금융의 개념 및 수단’에서는 개발금융의 주요 수단으로 알려져 있는 지분 지분투자(Private Equity Investment), 보증(Guarantee), 저양허성 차관, 신디케이트론(Syndicated Loan) 등을 살펴보고자 한다. 아울러, 민관협력사업(PPP) 개념이 전통적인 좁은 개념이 아니라 최근 개발금융과 가까운 넓은 의미로 사용되고 있는 점을 살펴보고, 개발금융과의 관계를 분석해 본다.

‘Ⅴ. 해외의 PPP, 개발금융 현황 및 정책적 시사점’에서는 먼저, PPP와 관련된 다자개발은행과 선진원조국가들의 정책사례를 살펴본다. 다음으로 개발금융이 비교적 활성화 되어 있는 독일, 프랑스, 미국의 사례를 살펴보고, 다자개발금융기관들의 사례를 살펴본다. 특히, World Bank 그룹 중 개발금융을 전담하고 있는 IFC(International Finance Corporation)의 혼합금융 경험을 통해 정책 시사점을 도출하고자 한다.

‘Ⅵ. 개발금융 로드맵 수립 시 주요 과제’에서는 향후 우리나라가 개발금융을 종합적으로 활성화하기 위해서는 개발금융 로드맵을 추진하여야 할 필요가 있는 바, 로드맵에 반드시 포함되어야 할 주요 과제들의 현황과 문제점을 검토하고, 보완과제를 제시한다. 여기에는 개발금융의 범위를 확대, 개발은행체제 확립, 개발금융 관련 재원 조달 및 지원수단 다양화, 민관협력사업 활성화 관련 정책대안을 제시한다.

3. 연구 및 자료수집 방법

먼저 개발금융 활성화와 관련된 국내 현황 및 데이터를 수집함에 있어서는 「국제개발협력기본법」, 「한국수출입은행법」 등 관련 법령

과 「국제개발협력기본계획」 등 그간의 국제개발협력위원회 안건 등을 참고 하였. 또한 개발금융과 관련한 연구보고서·간행물 등 관련 문헌도 활용하였다. 선진국 사례 등 해외자료를 수집함에 있어서는 기존의 문헌과 함께 OECD/DAC의 간행물, 주요 개발은행 및 국가별 개발금융 관련 기관의 홈페이지와 관련 문서를 참고하였다.

한편, 본 보고서는 개발협력관련 정책의 효과나 영향력 등을 검증하기보다는 우리나라 개발금융의 현황 및 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하는 것이 주된 목적이므로, 계량적·실험적 방법론 보다는 국내외의 제도 및 해외사례 등 문헌을 고찰하고 분석하는 질적 연구방법을 활용하였다. 특히, PPP, 개발금융을 활용한 개발협력 로드맵 수립 시 반드시 검토하여야할 주요 정책과제를 선별함에 있어서 우리나라 보다 개발금융을 선진적으로 도입하였던 선진 공여국가들과 개발은행의 경험이 주는 정책시사점이 유효하다고 판단하였기에 사례분석의 방법을 다수 활용하였다.

II. 국제개발협력의 현황 및 여건

1. 국제개발협력 개관

(1) 국제개발협력 개념

국제개발협력(International Development Cooperation)은 선진국과 개발도상국가 간에 존재하는 개발과 빈부격차를 줄여서 개발도상국 국민의 인간으로써의 기본권을 지켜주려는 국제사회의 노력을 의미한다. 이런 국가간 협력관계에 대해 국제개발협력(International Development Cooperation), 공적개발협력, 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance) 등 다양한 용어가 사용되고 있다.

먼저, UN은 개발협력이라는 정의를 만족하기 위해서는 다음 네 가지 조건¹⁾을 만족해야 한다.

첫째, 활동의 명시적 목적이 국가 혹은 국제적 개발 우선순위를 증진하기 위한 것이어야 한다. 국제적으로 합의된 새천년개발목표(Millennium Development Goals)나 지속가능 발전을 위한 2030 의제(The 2030 Agenda for Sustainable Development)에서 합의된 활동들을 의미하며, 군사 지원이나 안전보장관련 활동 등은 제외된다.

둘째, 활동의 성격이 비영리적이어야 한다. 제공하는 서비스나 제화가 최소한 시장을 통해서 구입하는 것보다는 적은 이익을 받는 것이거나 혹은 시장실패를 교정하는 것이어야 한다.

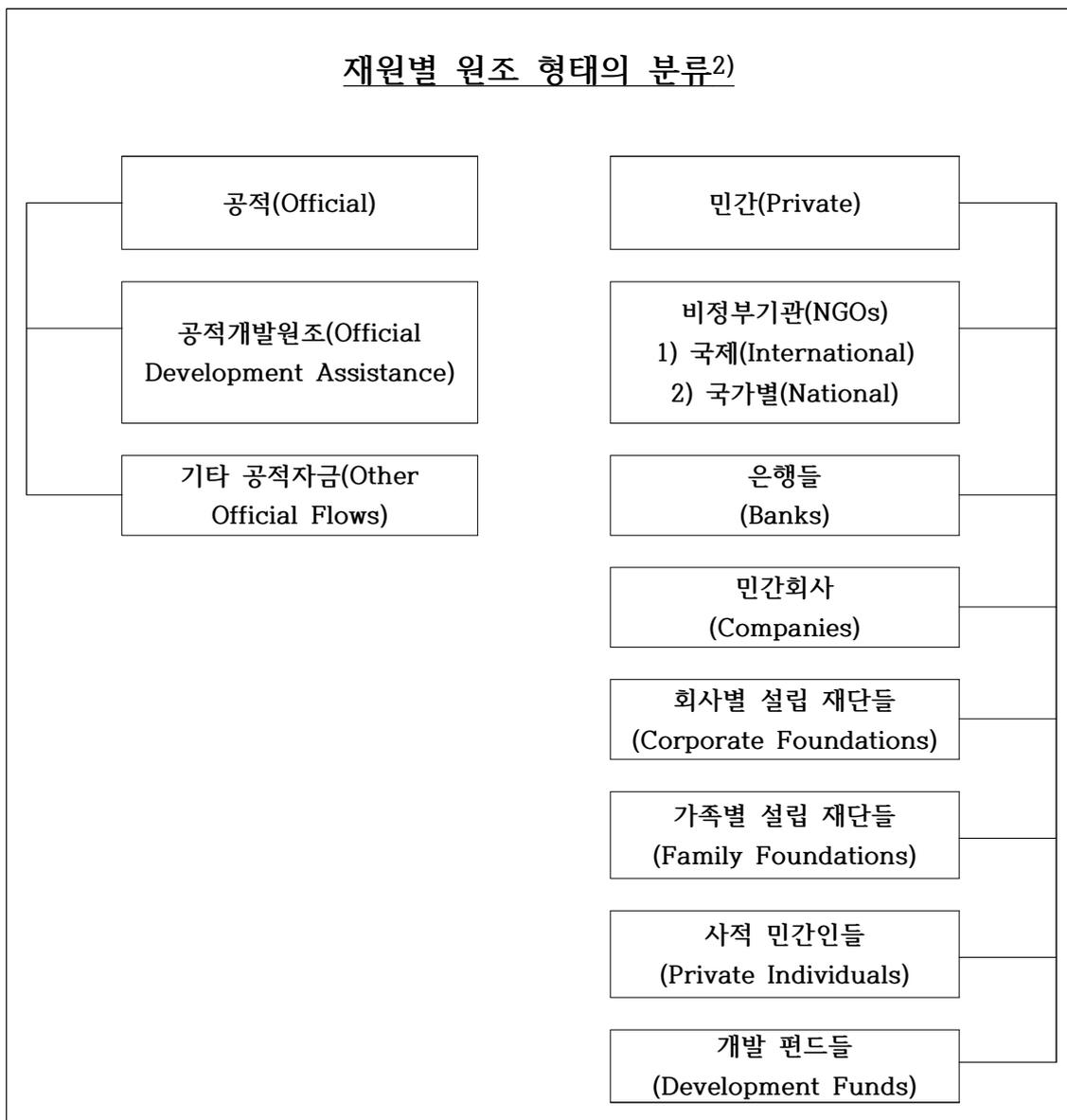
셋째, 저개발 국가들을 선별하여 새로운 기회를 의도적으로 창출하려는 노력이어야 한다.

넷째, 개발도상국가의 주인의식(ownership)을 증진하기 위한 협력관계

1) 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs, "What is development cooperation ?

에 기반을 두어야 한다. 선진국이 개발도상국의 상위에서 감독하는 것이 아니라 국제적 협력 파트너로써 필요한 자원과 능력을 개도국의 목적에 맞추어 지원하는 것을 의미한다.

다음으로, 국제개발협력은 공적개발협력과 사적개발협력으로 나누어 볼 수 있다. OECD 기준에 의할 때 공적개발협력은 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance)와 기타공적자금(OOF, Other Official Flows)을 포함한다.



2) World Bank, 2013, "International Development Cooperation"

(2) 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance) 개념

공적개발원조(ODA)는 공여국의 정부와 공공기관들이 개발도상국의 경제발전 및 사회발전을 촉진하여 복지수준을 향상시키고자 제공하는 원조이다. 반면, 기타공적자금(Other Official Flows)³⁾은 국가나 공공기관이 공적수출신용, 해외투자 지원자금 등의 형태로 지원하는 자금을 말한다. 국제개발협력의 하위 개념으로서 가장 많이 언급되는 것이 ODA이다. OECD 개발원조위원회(DAC, Development Assistance Committee)는 ODA로 인정되기 위해서는 다음 네 가지 조건을 모두 만족하는 경우로 제한하고 있다.

첫째, 원조는 주체는 정부, 지방정부, 정부산하 집행기관이어야 한다.

둘째, 원조의 목적은 개발도상국의 경제 및 복지증진을 위한 것이어야 한다.

셋째, 원조 대상은 OECD DAC 협력대상국 목록에 포함된 개발도상국이거나, DAC이 정하는 ODA 관련 국제기구에 제공되는 것이어야 한다.

넷째, 원조로 인정받기 위해서는 일정수준 이상의 증여율(Grant Element)를 만족해야 한다.

(3) ODA 분류

ODA는 전달경로를 중심으로 공여국이 수원국에 직접 지원하는 양자개발원조(bilateral aid)와 국제기구를 통해 간접적으로 지원하는 다자개

3) Other official flows (OOF) are defined as official sector transactions that do not meet official development assistance (ODA) criteria. OOF include: grants to developing countries for representational or essentially commercial purposes; official bilateral transactions intended to promote development, but having a grant element of less than 25%; and, official bilateral transactions, whatever their grant element, that are primarily export-facilitating in purpose. (<https://data.oecd.org/df/other-official-flows-oof.htm>)

발 원조(multilateral aid)로 구분하고 있다.

양자원조는 수원국의 상환의무를 지는지 여부에 따라 다시 무상원조(grant)와 유상원조(concessional loan)으로 구분한다. 무상원조는 수원국이 별도의 채무를 지지 않고 현금, 현물, 기술이전 등을 받는 것을 말한다. 반면, 유상원조는 수원국에게 유리한 조건으로 제공되는 공공차관, 법적인 상환의무를 지는 현금, 현물의 이전 등을 의미한다.

다자원조는 수원국의 사회·경제개발 및 환경·인권 등 다양한 현안을 해결하기 위해서 UN 등과 같은 국제기구가 재정적으로 지원하거나, World Bank 등 국제금융기구가 자본금을 출자하는 것을 의미한다.

ODA 분류와 특징

구분	세부 구분	특징
양자 원조	유상원조	- 상환의무 존재, 차관보다는 유리한 조건
	무상원조	- 상환의무 부존재
다자 원조	UN 등 국제기구	- 자본의 국적을 은폐할 수 있는 이점 - 원조 불가능 또는 곤란한 국가에 지원 가능
	World Bank 등 국제금융기구	- 국제기구의 지식과 경험을 이용할 수 있음

(4) 유형별⁴⁾ ODA 지원 형태

ODA는 지원 유형 혹은 사업형태에 따라 양자원조는 12가지로 다자원조는 2가지로 대별되고 있다.

ODA 유형

무상	예산지원 (Budget Support)
원조	프로젝트 원조 (Project Aid)

4) 정부 ODA 통합 홈페이지: [www. odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr) 및 「숫자로 보는 ODA」(한국수출입은행)

	기술지원(Technical Assistance)
	부채경감(Debt Relief)
	식량지원 및 인도적 지원 (Food and Humanitarian Aid)
	NGO에 대한 지원 (General Support to NGOs)
	민관협력에 대한 기여(Contributions to Public-Private Partnerships)
	개발인식 증진 및 비용지원(Development Awareness & Administrative Costs)
유상 원조	차관 (Loan)
	보증 (Guarantee)
	협조융자 (Cooperative Loans)
다자 원조	국제기구 분담금 및 출자 (Grants and Capital Subscriptions)
	국제기구 양허성 차관 (Concessional Lending to Multilateral Agencies)

(1) 예산 지원(Budget Support)

공여국이 수원국 정부의 국고로 재원을 이전하여 수원국의 이란 혹은 특정 분야 예산을 지원하는 방식이다. 공여국이 사용처를 지정하여 예산을 지원하는 경우와 특정하지 않고 지원하는 경우로 나뉜다.

(2) 프로젝트 원조(Project Aid)

특정지역에 대해 한정된 예산을 가지고 주어진 시간 안에 구체적인 목표 혹은 결과에 도달하고자 수원국과 합의된 자원을 가지고 특정한 결과물을 도출하는 것을 의미한다. 예를 들어서 학교, 병원을 건설하거나, 특정지역의 상하수도를 개량하는 사업에 필요한 물자와 자금을 지원하는 것과 같다.

(3) 기술 지원(Technical Assistance)

특정 기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산능력 향상을 위한 인적 자원 개발을 위한 일체의 지원활동을 의미한다. 주로 공여국이 교육훈련, 전문가 파견, 정책 및 기술자문, 조사 및 연구 준비를 위한 지원, R&D를 위한 지원금 등의 형태로 제공된다.

(4) 부채 경감(Debt Relief)

부채 탕감, 부채 재조정, 재융자 등과 같이 채권자의 동의 아래 채무국에 대한 원리금을 포기하는 것을 의미한다. 부채 재조정은 상환 기한을 연장하거나 새로운 용자를 확대하는 것을 포함한다.

(5) 식량원조 및 인도적 지원(Food and Humanitarian Aid)

전쟁, 기근 등으로 식량공급이 부족할 경우 공여국이 자국의 식량을 직접 전달하는 물자 지원 사업을 의미한다. 인도적 지원은 재난, 긴급 사태 후에 생명을 구조하고 고통을 경감하기 위한 지원으로써, 인도주의, 공정성, 중립성, 그리고 독립성의 원칙에 맞게 지원되어야 한다.

(6) NGO 지원 (General Support to NGOs)

비정부기구 기구의 해외원조활동은 민간의 전문성과 경험, 개도국과 유대관계 등을 활용할 수 있다. 공여국은 자국 또는 해외 민간단체의 개발협력 활동을 재정적, 인적, 물적으로 지원하는 것이다.

(7) 민관협력 기여(Contributions to Public-Private Partnerships)

기업 등 민간주체와 정부부처와 같은 공공기관이 특정 개발이슈를 다루기 위해 체결한 공동협약이다. 민간자금과 전문성을 활용하여 공적개발원조의 효율성을 제고할 수 있다.

(8) 개발인식 증진 및 비용지원(Promotion of Development Awareness and Administrative Costs)

공여국의 개발에 대한 노력과 필요성을 알려서 대중적 지지기반을 확대할 수 있도록 지원하는 것(개발인식 증진)과 원조전담 및 집행기관의 행정비용에 대한 지원을 의미한다.

(9) 차관(Loan)

공여국 정부가 수원국 정부 및 법인 등에게 다양한 프로젝트의 실시
에 필요한 자금을 대출해주는 것을 의미한다. 여기에는 개발사업 차관,
민자사업 차관, 프로그램 차관, 섹터개발 차관, 기자재 차관, 국제개발
금융기구 앞 차관 등이 있다.

(10) 보증(Guarantee)

개도국의 경제사회개발에 기여하는 사업에 대해 자금을 제공하는 금
융기관을 대상으로 제공하며, 개도국 정부가 제공하는 복보증(Counter-
guarantee)을 조건으로 지원된다.

(11) 협조융자(Cooperative Loans)

협조융자는 크게 두가지 방식이 있다. 첫째는 우리나라 EDCF 차관과
수출입은행의 수출신용(Export Credit)을 혼합하여 금융조건을 양호하게
지원하는 금융방식인 혼합신용(Blended Credit) 이다. 둘째는 다자개발
은행(Multilateral Development Bank)과 EDCF가 개도국 개발사업에 대
한 자금조달에 참여하는 다자개발은행 협조융자(Co-financing) 이다.

(12) 국제기구 출연 및 출자(Grants and Capital Subscriptions)

수원국의 경제사회개발 및 인간의 기본적 욕구 충족을 위한 간접 지
원과 환경, 빈곤, 여성개발 등 공통분야 과제의 해결을 위해 UN 등 국
제기구에 대한 분담금(Contributions) 납부, 국제금융기구에 대한 자본
금 출자(subscriptions)을 통해 기여하는 비용이다.

(13) 국제기구 양허성차관(Concessional Lending to Multilateral Agencies)

국제통화기금(IMF), 미주개발은행(IDB), 국제개발협회(IDA) 등에 양허
조건으로 공여된 차관이다.

2. 선진 공여국가들의 국제개발협력 현황

(1) 원조 규모

OECD⁵⁾에 의하면 전세계 ODA는 2000년 600억불 수준에서 2016년 1,766억불 수준으로 약 3배가량 증가하였다. 전체 ODA의 대부분은 OECD DAC 회원국들의 공여로 설명되어지며, 2016년에는 전체 ODA의 82.4%에 해당하는 1,456억불(순지출 기준)을 DAC 29개 회원국이 제공한 것이었다. 2016년 DAC 회원국의 ODA 공여액은 2015년 1,316억불 대비 10.7% 증가한 실적이며, 이는 2000년에 540억불, 2010년 1,285억불과 비교하면 지난 16년간 2.7배가량 증가한 것이다. 2016년 ODA 지원은 주로 전쟁복구를 위한 대규모지원이 필요한 국가에 집중되는 경향이 많았다. 또한, 소득 분위별로는 최빈개도국, 하위중소득국가, 상위중소득국가 순으로 할당되었다.

상위 10대 ODA 수혜국

(기준: 백만불)

1	아프카니스탄	3,402
2	인도	3,105
3	베트남	2,370
4	시리아	2,150
5	에티오피아	1,984
6	인도네시아	1,875
7	파키스탄	1,832
8	요르단	1,800
9	케냐	1,620
10	이라크	1,559

소득 분위별 지원

(기준: 백만불, %)

소득분위	지원액	비중
최빈개도국	25,486	23.1
하위중소득국	22,760	20.6
상위중소득국	15,633	14.1
기타 저소득국	2,248	2.0
미분류	44,397	40.2

*(출처) OECD DAC Statistics

5) OECD International Development Statistics (IDS) online databases

2016년 OECD DAC 회원국 ODA 지원실적

(순지출 기준, 단위 : 백만불, %)

국 가	2016년도(잠정)		2015년도(확정)		증감율(%)	
	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI	명목	실질
미 국	33,589	0.18	30,986	0.17	8.4	7.0
독 일	24,670	0.70	17,940	0.52	37.5	36.1
영 국	18,013	0.70	18,545	0.70	△2.9	8.4
일 본	10,368	0.20	9,203	0.20	12.7	0.9
프 랑 스	9,501	0.38	9,039	0.37	5.1	4.6
네 델 란 드	4,988	0.65	5,726	0.75	△12.9	△13.1
스 웨 덴	4,870	0.94	7,089	1.40	△31.3	△31.1
이 탈 리 아	4,856	0.26	4,003	0.22	21.3	20.2
노 르 웨 이	4,352	1.11	4,278	1.05	1.7	7.8
스 페 인	4,096	0.33	1,397	0.12	193.2	192.3
캐 나 다	3,962	0.26	4,277	0.28	△7.4	△4.4
스 위 스	3,563	0.54	3,529	0.51	1.0	4.2
호 주	3,025	0.25	3,494	0.29	△13.4	△12.7
덴 마 크	2,372	0.75	2,566	0.85	△7.6	△7.6
벨 기 에	2,306	0.49	1,904	0.42	21.1	19.6
한 국	1,965	0.14	1,915	0.14	2.6	3.4
오 스트 리 아	1,583	0.41	1,324	0.35	19.6	18.3
핀 란 드	1,057	0.44	1,288	0.55	△17.9	△18.7
아 일 랜 드	802	0.33	718	0.32	11.7	11.9
폴 란 드	603	0.13	441	0.10	36.7	42.6
뉴 질 랜 드	438	0.25	442	0.27	△0.9	△2.5
룩셈부르크	384	1.00	363	0.95	5.8	7.7
포르투갈	340	0.17	308	0.16	10.4	8.9
그 리 스	264	0.14	239	0.12	10.5	10.8
체 코	261	0.14	199	0.12	31.2	29.3
헝 가 리	155	0.13	156	0.13	△0.6	0.5
슬로바키아	107	0.12	85	0.10	25.9	26.8
슬로베니아	80	0.18	63	0.15	27.0	25.3
아일랜드	50	0.25	40	0.24	25.0	11.6
합 계	142,619	0.32	131,555	0.30	8.4	8.9

2016년 기준 ODA 최대 공여국은 미국(335억불), 독일(246억불), 영국(180억불), 일본(103억불), 프랑스(95억불) 순이며, 한국은 OECD DAC 회원국 31개 국가 중 16위에 해당하는 19억불을 지원하였다. 전세계 ODA 총액은 전반적으로 증가 추세이나, 국민소득(GNI) 대비 ODA비율은 2006년 이후로 정체되어있다. 즉, DAC회원국의 GNI 대비 ODA비율의 평균은 2006년 0.30%, 2010년 0.31%, 2016년 0.32%로 머물러 있다.

선진공여국의 ODA 현황

(단위: 백만불)

구분	2008	2010	2012	2014	2015	2016
OECD DAC 회원국	122,891	128,484	127,030	137,581	131,555	145,657
OECD DAC 회원국 ODA/GNI 비율(%)	0.30	0.31	0.28	0.30	0.30	0.32

* (출처) OECD DAC Statistics

(2) ODA 지원유형 및 분야

OECD DAC 회원국들의 전체 ODA에서 양자원조(bilateral assistance)가 차지하는 비중은 2016년의 경우 약 71% 수준이었으며, 전체 ODA 규모가 증가함에 따라서 양자원조의 절대적 규모와 전체 ODA에서 차지하는 비중도 비례적으로 증가해 왔다. 반면, 다자원조는 2000년대 이후 절대규모는 완만한 증가세를 유지하고 있으나, 전체 ODA에서 차지하는 비중은 양자 ODA 증가속도에 밀려 점진적으로 감소하고 있다.

OECD DAC 회원국의 원조유형

(순지출기준, 백만불)

DAC 지 원	2012		2013		2014		2015		2016	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
양 자 원 조	88,467	68	93,458	69	94,808	69	94,212	72	103,416	71
다 자 원 조	38,563	32	41,389	31	42,773	31	37,343	28	42,240	29

*(출처) OECD DAC Statistics

2016년 기준으로 OECD DAC 회원국들은 사회인프라 및 서비스분야에 ODA의 34.2%를 지원하였고, 다음으로는 경제인프라 및 서비스분야가 17.1%, 생산분야가 4.9% 순으로 지원하였다.

OECD DAC 회원국의 ODA 분야별 지원현황

(기준: 약정액 기준, 백만불)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
사회인프라 및 서비스	44,562	41,919	42,960	40,638	42,032
교육	8,793	8,228	9,158	8,052	8,665
보건	6,160	5,961	5,328	6,077	6,410
인구정책 및 생식보건	7,495	7,421	8,814	7,839	7,993
수자원 및 위생	6,671	5,515	4,526	5,091	4,352
공공행정 및 시민사회	13,015	12,527	12,952	11,937	11,962
기타 사회인프라	2,428	2,268	2,181	1,642	2,649
경제 인프라 및 서비스	17,974	20,836	22,156	22,235	20,909
교통 및 물류	8,535	9,406	7,938	8,809	10,268
통신	487	312	356	332	231
에너지	5,795	7,408	8,754	9,180	7,149
금융 및 재무서비스	2,215	2,465	2,954	2,675	1,860

비즈니스 및 기타서비스	941	1,246	2,153	1,239	1,398
생산 부문	7,829	7,596	7,786	7,601	6,025
농림수산업	5,358	5,147	5,488	5,138	4,525
산업관광건설	1,597	1,460	1,454	1,805	878
통상정책 및 조정	800	904	797	610	566
관광	74	85	47	49	55
다부문	10,466	10,339	10,961	11,775	11,856
기타	27,181	32,049	30,945	42,035	
합계	108,012	112,739	114,808	118,303	122,857

*(출처) OECD DAC Statistics

3. 국제개발협력 여건

(1) 개발재원 측정방식 변경

앞서 보았듯이 OECD에서 ODA로 인정받기 위해서는 증여율(Grant Element)⁶⁾이 일정 수준 이상이어야 한다. 증여율은 원조조건 유연성을 표시하기 위한 지표로서 OECD DAC이 채택한 것으로 하나의 원조가 상업베이스의 용자에 비하여 개도국에 어느 정도 유리하게 되어 있는가를 나타낸다. 증여율은 원조의 질을 측정하는 지표로서 수치가 높을수록 우수한 원조라고 말할 수 있다. 그동안 개도국에 대한 정부자금의 흐름 중 증여율이 25% 이상인 것이 ODA로 간주했었다.

그러나 2014년 개최된 OECD DAC 고위급회의는 양허성 차관(concessionary loan)의 측정방식과 증여율을 재정의(redefine) 하는데 합의하였다. 즉, 기존의 순증여액 산정에 따른 증여율 방식(grant element)에서 증여등가액 방식(grant equivalent)으로 변경하고, 증여율도 기존에는 획일적으로 25%씩 적용하던 것을 수원국을 소득그룹별로 세분화하고, 각각의 증여율을 적용함으로써 최빈국과 저소득국가에 더 높은 양허성의 차관이 지원될 수 있도록 고안 되었다.

이는 기존에는 양허성 차관의 액면가치(face value)를 차관제공 당시에 계상하고, 불확정적인 할인율로 원리금 상환액(present value)로 측정하였던 것과는 달리 차관의 양허적인 부분만을 차관제공시 한번만 측정하도록 변경함으로써 ODA 계산방식을 단순화 하였다.

6) Interenational Development Agency 정의에 따를 때 증여율(Grant Element)은 채권자(공여국)가 대출한 차관의 명목가치(face value)와 채무자(수원국)가 미래에 상환하는 원리금을 할인율에 따라 할인한 현재가치(present value) 간의 차액을 의미한다. 무상원조의 경우 증여율 100%에 해당한다.

$$\text{Grant Element} = \frac{(\text{차관의 액면가액} - \text{원리금 상환액의 현재가치})}{\text{차관의 액면가액}} \times 100$$

개발자원 측정방식 재정의(Re-definition)

2014년 OECD DAC은 양허성 차관(concessional loan)의 인정 범위를 객관적으로 제시하고 개도국에게 더 많이 양허하는 공여국의 노력을 공정하게 측정하기 위해서 "개발자원 측정방식"을 변경하였다.

첫째, "순지출(Grant Element)"방식에서 "증여 등가액(Grant Equivalent)"방식으로 변경하였다. "순지출방식"은 공여국이 대출해 준 시점의 모든 금액을 공여국의 ODA로 기록하고, 만기 때 수원국이 상환하는 금액만큼을 공여국이 기록한 ODA 금액에서 감산한다. 반면, "증여 등가액(Grant Equivalent)"는 공여국이 수원국에게 양허적 차관(concessional loan)을 대출해 주었을 때에 수원국의 소득 수준과 대출당시의 현금흐름의 현재가치(할인률)을 적용하여 전체 차관액 중 실질적인 "증여"부분과 "등가"인 부분만을 ODA로 계산하는 방식이다. 즉, 유상 원조의 양허적 부분을 집행 시의 현재가치로 한 번만 기록하고 이후 상환되는 금액에 대해서는 재계산하지 않도록 하는 것이다.

둘째, 공여조건을 기존에는 모든 국가에 대하여 증여율 25%와 현재가치 계산 때 할인율 10%를 적용하도록 하였던 것을 소득수준별로 차등하여 적용하도록 하였다.

ODA 적격기준 및 측정방식 변경 내용

구분		현행	변경
ODA 적격 기준	공여 주체	공공 주체가 제공함	동일
	공여 목적	수원국 경제발전 촉진, 복지수준 증진	동일
	공여 조건	증여율 25% 이상 (현재가치 계산시 모든 국가 10% 할인율 적용)	소득수준별 최소 증여율 차등 - 최빈국: 45%(할인율 9%) - 하위중소득국: 15%(할인율 7%) - 상위중소득국: 10%(할인율 6%)
ODA 측정방식		순지출방식 (총지출액 - 총상환액)	증여등가액 방식 (총지출액 × 증여율)

OECD DAC은 2018년부터 변경된 측정방식을 전면 적용하고, 2016년과 2017년은 순지출방식과 증여등가액 방식을 공여국의 선택 여부에 따라서 각자 사용할 수 있다고 발표하였다. 이에 따라 변경기준이 전면적으로 적용되는 2018년 이후부터 우리나라의 유상원조(EDCF) 인정액은 대폭 감소될 전망이다.

(2) 2030 지속가능개발 의제

2000년 9월 국제연합(UN, United Nations)의 새천년정상회의는 새천년 개발목표(Millennium Development Goals)를 채택 하였다. 극심한 빈곤 퇴치를 위한 국제적 협력을 촉구했던 동 선언은 모든 UN 회원국들과 전세계 유수한 개발연구기관이 정량적 목표에 합의하며 도출한 최초의 범지구적인 전략이었다.

UN은 2015년까지 달성코자 하는 8개의 목표를 제시하고, 이를 새천년 개발목표(MDGs)라 명명하였다. 새천년 개발목표(MDGs)로 제시된 8가지 의제는 ① 극심한 빈곤과 기아의 퇴치, ② 보편적인 초등교육체계의 구축, ③ 양성평등의 증진과 여성의 인권 신장, ④ 유아 사망률의 감소, ⑤ 모자보건의 증진, ⑥ HIV/AIDS, 말라리아 등 각종 질병 퇴치, ⑦ 환경의 지속가능성 보장, ⑧ 개발을 위한 국제협력 관계의 구축 등이었다.

새천년개발목표가 종료되었던 2016년 이후의 검토보고서들은 MDGs의 성과와 한계에 대한 다양한 의견을 내놓았다. 일부 보고서는 MDGs가 전세계 빈곤수준을 50% 이상 감소시키는 등 상당한 효과를 거두었다고 주장하였다.

반면에, 다른 보고서들은 MDGs가 선진국들이 개발도상국을 대상으로 시행하는 과정에서 지역과 주제 모든 면에서 불균형적 이었다고 비판하였다. 즉, MDGs가 일부 부유한 공여국들이 제공하는 원조를 통해서 소수의 개도국만 대상으로 지원하였고, 성과도 경제성장에 집중되었다는 비판이 있었다.

UN 새천년 개발목표와 지속 가능한 개발목표 비교

구분	UN 새천년 개발목표(MDGs) (2001~2015)	UN 지속 가능한 개발목표(SDGs) (2016~2030)
구성	8개 목표 + 21개 세부목표	17개 목표 + 169개 세부목표
대상	개도국	(보편성) 개도국 중심이나, 선진국도 대상
분야	빈곤·의료·교육 등 사회분야 중심	(변혁성) 경제성장, 기후변화 등 경제·사회·환경 통합고려
참여	정부 중심	(포용성) 정부, 시민사회, 민간 기업 등 모든 이해관계자 참여

이런 비판을 감안하여 2015년 UN 총회가 채택한 ‘2030 지속가능한 개발목표 의제’는 ‘이미 개발된 국가’와 ‘개발 중인’ 국가라는 이분법적 구분을 없애고, 모든 국가들에게 보편적으로 적용될 수 있는 환경 등 광범위한 요소들을 포함하게 되었다. 2015년 9월 국제연합(UN) 총회는 “우리 세계의 전환: 지속가능한 발전을 위한 2030 아젠다(Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)”를 채택하고 지속가능한 발전을 위한 17개 목표와 169개 세부목표를 제시하였다.

MDGs가 빈곤퇴치라는 지엽적인 주제에 초점이 맞추어져 있었다면, SDGs는 ① 기본적 필요와 사회진보, ② 지속가능한 인프라 구축, ③ 글로벌 공공재 문제라는 측면에 맞추어져 있다. 2016년부터 발효하여 향후 15년간 수행될 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 전 세계의 모든 문제를 망라하고 해결의지를 담고 있다는 점에서 진일보된 것으로 평가된다.

UN이 제시한 17개 지속가능한 발전 목표(SDGs)

- ① 모든 국가에서 모든 형태의 빈곤 종식,
- ② 기아 종식, 식량안보 확보, 영양상태 개선 및 지속가능농업증진
- ③ 모든 사람의 건강한 삶을 보장하고 웰빙을 증진
- ④ 모든 사람을 위한 포용적이고 형평성 있는 양질의 교육보장 및 평생교육 기회 증진
- ⑤ 양성 평등 달성 및 여성·여아의 역량강화
- ⑥ 모두를 위한 식수와 위생시설 접근성 및 지속가능한 관리 확립
- ⑦ 모두에게 지속가능한 에너지 보장
- ⑧ 지속적·포괄적·지속 가능한 경제성장 및 생산적 완전 고용과 양질의 일자리 증진
- ⑨ 건실한 인프라구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 진흥 및 혁신
- ⑩ 국가 내·국가 간 불평등 완화
- ⑪ 포용적인·안전한·회복력 있는·지속가능한 도시와 거주지 조성
- ⑫ 지속가능한 소비 및 생산패턴 확립
- ⑬ 기후변화와 그 영향을 대처하는 긴급조치 시행
- ⑭ 지속가능발전을 위한 해양·바다·해양자원 보존과 사용
- ⑮ 육지생태계 보호·복구·지속가능한 수준에서의 사용 및 산림의 지속가능한 관리, 사막화 대처, 토지 황폐화 중단 및 회복
- ⑯ 지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 효과적·책임성 있는·포용적인 제도구축
- ⑰ 이행수단 강화 및 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화

Ⅲ. 우리나라의 국제개발협력 및 개발금융 현황

1. 2010년대 국제개발협력 실적

우리나라는 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)에 정식 회원국으로 가입한 이후 국제개발협력 관련 제도를 정비하였고, 매년 해외 원조액을 크게 증액 해왔다.

먼저, 우리나라는 국제개발협력 정책의 일관성을 유지하고 원조 효과성을 증진하기 위해서 2010년에는 “국제개발협력기본법”을 제정하였다.

또한, 2008년 9억불 수준이었던 공적개발원조(ODA) 지원규모를 2016년에는 26억불 수준으로 대폭 확대해 왔다. 이에 따라 우리나라 국민 소득 대비 해외원조액 비율(ODA/GNI)은 2016년 0.16% 수준으로 OECD DAC 회원국 중 16위를 기록하였다.

우리나라의 ODA 지원 현황

(순지출 기준, 백만불)

구분	2008	2010	2012	2014	2016
총 ODA (A+B)	890	1,356	1,798	1,955	2,606
양자간 원조 (A)	598	1,040	1,332	1,470	1,797
무상원조	409	663	805	930	1,143
유상원조	189	377	527	539	654
다자간 원조 (B)	292	315	466	485	809
ODA/GNI(%)	0.09	0.12	0.14	0.13	0.16

* 자료출처: OECD Stats

우리나라의 ODA 지원 실적은 지리적으로 가장 근거리에 위치해 있는 아시아에 집중되어 있으며 지난 10년동안 전체 지원액 대비 평균 57.8%가 집중되어 있다. 아시아지역 다음으로는 아프리카에 18.7%, 중남미를 포함한 아메리카에 7.8%, 그리고 기타 지역에 14.8% 순으로 지원하였다. 최근에는 아시아지역에 대한 지원이 다소 약화되어 2016년 48.5% 수준으로 하락한 반면, 아프리카에 대한 지원은 확대되어 26.8% 수준까지 상승하였다.

지역별 ODA 지원 현황

(순지출 기준, 백만불, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
아프리카	261 (22.1%)	271 (20.7%)	332 (23.8%)	365 (23.9%)	415 (26.8%)
아시아	679 (57.5%)	772 (58.9%)	738 (52.9%)	775 (50.6%)	751 (48.5%)
아메리카	76 (6.4%)	96 (7.4%)	109 (7.8%)	121 (7.9%)	137 (8.9%)
유럽	17 (1.4%)	3 (0.2%)	10 (0.7%)	0 (0%)	0 (0%)
오세아니아	3 (0.3%)	4 (0.3%)	6 (0.5%)	9 (0.6%)	9 (0.6%)
지역 미배분	146 (12.3%)	163 (12.5%)	199 (14.3%)	261 (17.0%)	236 (15.3%)
합계	1,183	1,309	1,395	1,531	1,549

* 자료출처: OECD Stats

우리나라의 원조형태는 크게 양자원조와 다자원조로 구분되며, 양자원조와 다자원조는 대체로 75:25의 비율로 지원되고 있다.

양자원조는 2016년 기준으로 프로젝트원조가 64.9%로 대부분을 차지하고 있으며, 그 뒤로 기술원조 16.3%, NGO 및 PPP 지원 10.3%, 개도국 유학생 및 연수생 지원 4.8% 등이 따르고 있다.

반면, 다자간 원조는 미주개발은행(IDB) 가입, 국제개발협회 (IDA) 출자금 증대 등 요인으로 인해 지원 규모가 대폭 확대 되었다.

지역별 ODA 지원 현황

(순지출 기준, 백만불, %)

원조유형	2010	2012	2013	2014	2015
ODA 총계(A+B)	1,174	1,597	1,755	1,857	1,915
양자간 ODA (A)	900	1,183	1,309	1,396	1,469
예산지원	0	29	20	0	10
NGO, PPP지원	29	96	141	143	138
프로젝트 원조	667	762	820	883	953
기술원조	128	167	196	227	212
유학생 및 연수생	32	54	61	67	70
채무구제	2	0	0	0	0
행정비용	38	59	58	57	65
기타 지출	5	15	15	19	20
다자간 ODA (B)	273	414	445	460	447
UN 기구 출연	77	82	114	113	98
IBRD, IDA, IFC 등	113	154	171	194	198
지역개발은행 출연	67	126	127	124	110
기타 국제기구 출연	17	20	35	31	40

* 자료출처: OECD Stats

2. 최근 국제개발협력의 정책방향

(1) 배경

‘15년 9월 UN 개발정상회의에서 “2030 지속가능개발의제”가 채택됨에 따라 우리나라는 이를 반영하여, 15년 11월 관계부처 합동으로 제2차 국제개발협력 기본계획을 수립하였다. 우리나라는 수원국에서 공여국으로 발전해온 우리의 개발경험과 노하우 공유를 통해서 2030 지속가능 개발목표(SDGs) 달성에 기여한다는 목표를 구체화 했다. 즉, 우리나라 개발과정에서 ODA를 경제, 사회개발의 촉진제로 사용했던 경험을 활용하기로 했다.

우리나라 개발경험을 기반으로 비교우위가 있고, 국제사회에 기여가 가능한 농촌개발, 교육, 보건, 여성분야 등에 대한 ODA를 적극 추진함으로써 지구촌의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발에 기여한다는 전략이다. 특히 전통적인 원조에서 광범위한 개발협력으로 협력의 범주가 확대됨에 따라 정부 재정 이외에 다양한 민간재원 활용의 필요성을 인식하고, 개발금융 등 지원수단 다양화를 검토하기 시작하였다.

개발도상국이 국제금융시장에 접근하기 어려워 ODA가 주요한 개발자금 공급원이지만, 자원 수요에 비해서 공급이 절대적으로 부족한 실정이다. 최근 국제사회는 개발금융이 민간자본의 유입을 통해서 개발도상국의 성장을 도모할 중요한 수단이라는 점을 주목하고 있다.

제2차 개발협력기본계획은 ODA와 민간 상업금융의 중간 공백을 메워주는 역할을 수행할 수 있도록 시장재원과 정부재정을 적절히 조합하는 방안을 마련해 나갈 필요성을 지적하였다. 이에 따라 기획재정부는 2016년 “개발금융의 ODA 활용방안”이라는 국제개발협력위원회 안건을 통해 개발금융의 개념과 운용방안을 마련하였다.

(2) 제2차 국제개발협력 기본계획 주요 내용

첫째, 우리나라의 국제개발협력 재원의 규모를 2020년까지 GNI 대비 ODA 비중을 0.20% 달성해 나가기 위한 로드맵을 제시하였다. 또한 2030 지속가능개발의제가 종료되는 2030년까지는 0.30%까지 확대해 나간다는 목표도 제시하였다.

ODA/GNI 비율

(단위: %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2030
ODA/GNI	0.15	0.16	0.17	0.18	0.20	0.30

* 자료출처: 제2차 국제개발협력 기본계획

둘째, 그동안 OECD DAC 수준에 크게 미치지 못하였던 전체 ODA 중에서 무상원조가 차지하는 비율을 점진적으로 재조정해 나가기로 결정하였다. OECD DAC 회원국은 최근 5년간(2010~2015) 평균적으로 무상원조 비율이 98% 이상을 유지하고 있었으나, 우리나라는 무상원조비율이 상대적으로 낮은 60% 수준에 머물러 있었다.

제2차 국제개발협력 기본계획은 2017년까지는 유상원조와 무상원조의 비율을 40:60 수준으로 유지하되, 2017년 상반기 중에 관계부처 협의를 통해서 2018년부터 2020년까지 적용될 유상원조와 무상원조간 비율을 재설정해 나가기로 결정하였다.

셋째, 양자원조와 다자원조의 비율은 현재 수준인 양자원조 75% 대비 다자원조 25% 수준을 유지하기로 결정하였다. 이는 OECD DAC 회원국도 다자원조비율이 평균 30% 수준인 점, 그동안 다자성 양자(multi-bi) 사업을 다자원조 항목으로 계상하였으나, 제2차 국제개발협력기본계획부터는 이를 양자원조로 분류하게 되었으므로 적절한 수준

으로 판단된다.

넷째, 우리나라 원조 중 구속성(Tied) 원조의 비율이 상대적 높다는 지적을 감안하여 이를 점진적으로 개선해 나가기로 결정하였다. 제2차 국제개발협력위원회 계획 수립당시 참고한 3년간(2011~2013) 비구속성 원조의 평균비율을 살펴보면 OECD DAC 회원국들은 88.8%에 달하고 있었으나, 한국은 55.7% 수준에 머물러 있었다. 이에 제2차 개발협력기본계획은 비구속성 원조의 비율을 ‘20년까지 유상원조는 55% 수준, 무상원조는 95% 수준으로 확대해 나가기로 결정하였다.

다섯째, 원조 효과성 제고를 위하여 중점협력국가를 기존 26개 국가 중에서 5개 국가(DR 콩고, 나이지리아, 카메룬, 동티모르, 솔로몬 군도)을 제외하고, 3개국(탄자니아, 미얀마, 세네갈)을 추가하였다.

제2차 국제개발협력 기간 중 중점협력 국가

지역	중점협력국가
아시아(11개국)	네팔, 라오스, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 인도네시아, 캄보디아, 파키스탄, 필리핀
아프리카(7개국)	가나, 르완다, 모잠비크, 세네갈, 에디오피아, 우간다, 탄자니아
중동·CIS (2개국)	아제르바이잔, 우즈베키스탄
중남미 (4개국)	볼리비아, 콜롬비아, 파라과이, 페루

* 자료출처: 제2차 국제개발협력 기본계획

(3) 개발금융 활성화 방향 제시

무엇보다 민간 재원을 활용하기 위한 개발금융과 관련하여, 크게 세 가지 방향을 제시하였다.

첫째, 개발금융 등을 통해 개발협력 규모를 확대해 나갈 계획임을 밝혔다. 정부재정의 여력이 제한되는 반면 수원국의 개발수요가 크게 확대되는 점을 감안하여, 시장재원의 활용을 촉진할 수 있는 방안을 검토하여 국제개발협력위원회를 통해 의결하고, 이를 제도화해 나갈 계획임을 밝혔다.

둘째, 개발금융을 성공적으로 집행하기 위해서는 국제금융 관련 인력들이 리스크 관리 및 자원 조달에 관한 전문성을 제고해 나갈 계획임을 밝혔다.

셋째, 양허성 차관 위주의 지원방식에서 탈피하고, 민간의 개발도상국에 투자위험을 줄여줄 수 있는 이차보전 등 다양한 금융수단을 도입해 나갈 계획을 밝혔다.

3. 개발금융 추진 배경 및 현황

(1) 개발금융 추진 배경

우리나라가 민관협력을 포함한 개발금융에 대한 적극적인 관심을 갖게 된 것은 최근 국제개발협력과 관련된 국제적 논의뿐만 아니라 국내적 필요에도 기인하여 추진되었다.

먼저, 국제적으로는 2015년 UN에서 합의된 ‘2030 지속가능개발 의제(2030 Agenda for Sustainable Development)’가 개발재원의 다각화를 요구 하였다. 개도국 내에서 대규모사업이 증가하고 있을 뿐만 아니라, 기후변화 및 에너지 고갈 등과 같은 새로운 도전과제에 적극적으로 대응해 나가기 위한 개발재원에 대한 수요가 지속적으로 증가하는 추세이다. 예를 들어 PwC 컨설팅 그룹은 2015년 기준 연간 4.3조 달러 수준인 글로벌 인프라건설 투자가 2020년에는 5.3조 달러, 2025년에는 9조 달러 수준으로 증가할 것이라고 전망했다⁷⁾.

2030 지속가능한 개발 아젠다는 민간자본 유입을 통해 개발도상국의 성장을 도모할 수 있는 수단으로 개발금융을 주목하였다. 무엇보다 그동안 국제사회의 지속적인 ODA 제공 에도 불구하고 개발효과성이 낮은 점을 감안하여 전통적인 ODA 지원방식에 대한 회의와 반성이 제기되었다.

이런 반성은 자연스럽게 원조 효과성과 직결되는 수원국의 주인의식이 강화되어야 한다는 점에 대한 광범위한 공감대를 얻게 되었고, 개발효과성을 담보하는 방법으로 ODA 이외의 다양한 ‘개발재원(financing for development)’에 대한 활용이 강조되기 시작하였다. 이에 따라, 2015년 제3차 UN 개발재원총회에서는 민간부문의 재원 등 새로운 재원 조달 방안을 마련할 것과 ODA를 여타 재원을 촉매 하는 전략적 수단으로 활용할 것을 권고하였다.

국내적으로는 2008년 세계 금융위기 이후 재정여건이 악화되면서 ODA에 대한 재정지출 여력은 크게 제한된 반면, 민간의 참여욕구 향상과 ODA 효과성 제고에 대한 관심이 커짐에 따라 민관협력 및 개발금융을 활성화해야 한다는 주장이 힘을 얻게 되었다.

먼저, 2008년 금융위기로 악화된 재정여건은 ODA 확대에 가장 큰 제약조건으로 부각 되었다. 2008년 글로벌 금융위기 이전 우리나라 관리재정수지⁸⁾는 GDP 대비 1% 미만의 소폭의 적자를 기록하였지만, 금융위기 이후에는 GDP 대비 1% 이상으로 적자 폭이 확대되었다. 국가채무가 지속적으로 증가하는 가운데, 비정규직 등 취약계층에 대한 복지수요가 크게 증가하였고, 청년실업문제가 심각하게 대두됨에 따라 ODA 확대의 애로요인으로 작용 하였다.

또한, 우리나라는 개별적 사업 추진과 정부와 민간의 유기적 협력부족 등으로 인한 원조 효과성 저하가 문제로 지적되었다. OECD DAC 동료평가보고서(Peer Review)⁹⁾는 원조수단을 전략적으로 선택함이 없

7) “Capital Project and Infrastructure spending Outlook to 2025, PwC 2015

8) 관리재정수지 = 통합재정수지 - 사회보장성 기금 수지
사회보장성 기금: 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험

9) Development Assistance Committee (DAC) PEER REVIEW ON KOREA 2012, P47.

- Korea's system for managing aid is more concentrated than most DAC members, but

이 각 부처별로 또는 민간과 정부 간 사업범위가 중첩되는 경우가 많아서 성과 도출에 한계점으로 작용하고 있다고 지적하였다.

또한, 우리나라도 민간의 참여를 장려하는 국제사회의 분위기와 민간 부문의 자각에 영향을 받아 민간부문이 주요한 참여자로 부각되기 시작했다. 기업들이 국제사회 공헌을 위한 기업의 사회적 책임(CSR) 준수와 더불어 잠재적 시장이 개도국 진출방법으로 개발협력을 활용하기 시작했다.

이에 따라 2005부터 2015년까지 약 10년간의 우리나라의 非ODA 자원(민간투자, 비양허성 차관 및 송금 등)은 우리나라 ODA 규모의 6배에서 8배에 달한다. 즉, 한국의 개발협력 및 인도적 지원 NGO가 모금한 민간재원은 2015년 기준 4억 달러로 증가하였다. 이는 원조관련 NGO들이 정부로부터 지원받는 ODA 예산이 0.4억달러 수준임을 감안할 때, 10배 수준에 해당한다.

민간의 적극적인 참여는 개발도상국에서 원조공여국으로 성장한 우리의 역사가 밑바탕이 되고, 정부가 세액공제 대상에 원조관련 NGO에 대한 기부까지 확대한 것이 중요 요인이 되었다.

(2) 민관협력사업(PPP, Public-Private Partnership)¹⁰⁾ 현황

민관협력사업은 유상원조를 보완할 수 있는 새로운 수단으로 관심을 모았으나, 우리나라에서는 크게 활성화 되지는 못하고 있다. 민관협력사업은 크게 민자사업 차관제도, 복합금융, 보증 등 기타 수단이 시도되고 있다.

fragmentation is becoming an issue. 88% of Korea's ODA was concentrated in two ministries: MOFAT (and its agency, KOICA); and MOSF (and its agency, EDCF). While there were more than 30 Korean authorities involved with ODA, these accounted for only 12% of the total. However, as the volume of Korean ODA is set to more than double over the next three years, fragmentation may become more of an issue, especially if the planning and budgeting issues referred to below are not fixed.

10) 2016년 ODA 백서

먼저, 민자사업 차관(Public-Private-Partnership Loan)은 개발도상국이 대규모 인프라를 확보하는데 소요되는 자금을 개도국 정부나 개도국 정부가 설립한 법인 앞으로 장기간 저금리로 차관을 지원하는 것이다. 개발도상국은 대체로 신용등급이 낮아서 국제 자본시장에서 대규모 자금을 조달하기 어렵기 때문에 국가사업의 민영화 추진 등에 어려움을 겪고 있다. 이 경우 공여국 정부는 민간과 계약을 통해서 대규모 개발 사업에 수반되는 위험을 정부가 분담하는 것을 조건으로 민간으로부터 대규모 개발재원을 충당하게 된다.

특히, 공여국 정부는 민관협력사업 추진을 위해서 개도국 정부가 제공해야하는 도로, 전력공급, 부지 조성과 같은 부수 사업은 저양허성 차관으로 지원하고, 대규모 자본이 투자되는 본 사업부문에 민간협력 자금을 투자하도록 유도하고 있다. 우리나라도 2015년 라오스의 세피안 세남노이 수력발전사업, 베트남의 떠반-년짜도로 건설사업 등 2건의 민관협력 사업을 승인한 적이 있다.

둘째, EDCF, 정책금융, 개도국 정부의 출자 등을 결합한 복합금융을 조성하여 개도국 인프라 구축을 지원하고 있다. 최근 개도국은 교통, 에너지, 수자원분야 등에 대규모 개발수요가 존재하나, 사업성이 떨어지거나 개도국의 국가신용위험 등이 상존하고 있어서 사업화에 이르기까지는 많은 어려움을 겪고 있다.

정부는 이렇게 사업성이 떨어지고, 국가 리스크가 큰 개발사업에 대해 EDCF 차관대출과 개도국 정부의 출자 또는 보조금 지원, 우리나라 민간이 정책금융을 활용하는 방법을 모색하고 있다. 2012년에는 복합금융이 활성화 될 수 있도록 EDCF 자금, 수출금융, 그리고 개발도상국 정부로 구성된 SOC 협의체를 베트남과 필리핀 등과 구성한 바 있다.

셋째, 흔히 국가신용등급이 낮은 개도국 정부는 자금조달에 어려움을 겪곤 한다. 보증프로그램(guarantee program)은 개도국에 자금을 지원하는 금융기관이 국가위험이나 신용위험을 겪을 경우에 대비하여 일정 조건 하에 자금회수 등을 보증(guarantee) 하는 금융기법이다. 우리나라는 2013년 말 EDCF 보증제도 등을 정비하고, 아시아개발은행(ADB) 등 국제개발금융기구들과 함께 파일럿 프로젝트에 참여하고 있다.

(3) 개발금융 추진 현황

2016년 12월에는 최초의 개발금융 활용관련 안건이 마련되었다. 2018년부터 변경되는 ODA 측정방식에 따를 때 기존 EDCF를 통해 인정받았던 ODA 인정액이 연간 1,400억원 내외가 감소될 전망이다. 이를 보완하기 위해서는 유상원조분야에서 ODA로 인정될 수 있는 추가적인 수단이 필요했다. 2017년부터 연간 5천억원 내외의 개발금융을 승인할 경우 2021년부터는 ODA로 인정받는 개발금융 금액이 1,400억원 가량 도달하게 되어 EDCF 인정액 감소분을 보완할 수 있다는 판단이다.

동 계획은 개발금융과 관련하여 두 가지 기본방향이 제시하였다. 첫째, 국제개발협력위원회가 유상·무상 연간종합시행계획을 마련할 때 개발금융사업도 이에 맞추어 신규사업 발굴과 집행방안을 마련한다는 것이다. 구체적으로 매년 ODA 분야별 시행계획을 마련할 때 개발금융 사업계획은 유상원조 시행계획에 포함하여 국제개발협력위원회에 상정하여, 전체 ODA 사업과 통합적으로 운영한다는 것이다.

둘째, 현재 한국수출입은행을 통해 운영 중인 EDCF와 개발금융을 통합적으로 운용할 계획을 밝혔다. 즉, 개발금융은 EDCF 지원이 어려운 중소득 국가를 대상으로 하는 2~5억불 내외의 중대형 인프라 개발사업에 지원하거나, 대규모 재원이 소요되어 EDCF 단독으로 지원하기 어려운 사업을 대상으로 부족분을 보완하는 금융 패키지 방식으로 협력한다는 것이다.

우리나라는 개발금융이 도입 초기이므로 상당히 보수적인 운용원칙을 제시하였다. 첫째, 개발금융을 지원할 국가는 1인당 GNI가 1,000불 이상이고, 일정수준 이상의 신용등급을 유지하는 국가를 지원할 계획이다. 둘째, 협력방식은 협력국의 주인의식(ownership) 제고를 위해 비구속성(untied)을 원칙으로 지원한다.

IV. PPP, 개발금융의 개념 및 주요 수단

1. 개발금융의 개념

“개발금융(development finance)”은 그 정의와 범위가 매우 다양하게 정의되고 있다. 어떤 경우에는 양허성 ODA와 구별되는 상업성 있는 금융상품을 의미하기도 하고, 다른 경우에는 양허성 ODA를 포함하는 모든 개발융자(development loan)을 의미하기도 한다.

최근에는 개발금융은 수원국의 공공부문이 아닌 민간부문에 대한 개발을 목적으로 하는 다양한 금융지원과 투자를 개발금융이라고 정의하기도 한다.

보다 보편적인 개발금융에 관한 정의는 “개발협력 차원에서 개도국의 발전을 위하여 지원하는 모든 금융상품 및 서비스로서 공여국과 수원국의 국제협력관계(global partnership)을 증진하는 것”을 의미한다.

이 정의에 의할 때 개발금융으로 인정받기 위해서는 다음 세 가지 조건들을 만족해야 한다.

첫째, 개발금융은 해당 금융상품이나 서비스를 제공하는 주된 목적이 공여국의 상업적 이익이 아니라 수원국의 개발과 발전에 있어야 한다.

둘째, 국가간 개발협력차원에서 제공되는 것이라야 한다. 순수한 민간부문의 협력관계에서 발생하는 것은 민간투자에 해당하며, 개발금융의 범주에 포함되기 위해서는 공여국의 공공부문과 연계 하에서 제공되어야 한다.

셋째, 전통적인 ODA가 수원국을 일방적인 시혜대상으로만 규정하고 있다면, 개발금융은 공여국과 수원국의 상호이익과 존중, 수원국의 주인 의식(ownership)을 강조하는 것이라야 한다.

반면, 우리나라는 개발금융을 “정부간 협력재원의 부족을 시장차입 재원을 활용하여 보완하기 위한 새로운 금융수단”이라는 상대적으로 협소한 정의를 취하고 있다. 즉, 우리나라 수출입은행법 제18조 제5항은 “수출입은행은 위원회의 의결을 거쳐 해외 특정지역의 산업발전에 기여하며, 우리나라와의 경제교류 증진을 촉진하기 위하여 매우 중요하다고 인정되는 사업에 필요한 자금을 대한민국 국민, 외국정부 및 외국인에게 대출하는 업무 또는 그 사업에 필요한 장기자금을 조달하기 위하여 해당 외국정부나 외국인이 발행하는 채권을 취득하는 업무를 수행한다.” 라는 근거를 설치하였다.

또한 동법 제18조 제6항은 “제5항의 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 별도의 계정을 설치할 수 있으며, 계정구분 및 운영 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.” 라고 규정하여 해당 사업을 위해 기존 수출입은행의 계정과 독립된 별도의 계정(account)를 설치할 수 있도록 규정하고 있다.

2016년 국제개발협력위원회에서 의결된 안건에서는 개발금융의 범위를 “조달금리보다 낮은 저양허성 차관으로 지원하고, 조달 금리와 지원금리간 이차(利差)는 정부재원으로 보전” 한다고 명시하고 있다. 또한, 대외경제협력기금(EDCF), 수출금융과의 차이를 아래와 같이 비교하고 있다.

재원수단별 개념 비교

구분	대외경제협력기금	개발금융	수출금융
근거규정	EDCF 법	수출입은행법 18조5항	수출입은행법 18조2항
운영 주체	정부	한국수출입은행	한국수출입은행
지원 목적 (지원방식)	개도국 경제협력 (구속성)	신흥국 경험 및 해외 진출기반(비구속성)	수출지원 (구속성)
승인	정부	한국수출입은행	한국수출입은행

재원	재정	민간재원 (이차보전)	민간재원
금리	0.01~0.2%	2~4%	5% 이상
상환조건	30~40년 만기	15년 만기	10년 내외
참여자격	우리기업(구속성)	제한없음(비구속성)	우리기업(구속성)

* 출처: 기획재정부, 개발금융의 ODA 활용방안. 2016.12월

2. 민관협력사업(PPP, Public-Private-Partnership) 개념 변화

PPP(Public-Private-Partnership)의 본래적인 좁은 의미는 공공부문에 서 제공해야하는 공공서비스를 민간에서 제공하는 방식을 의미하며, 이는 개도국의 경제상황과 경제발전 정도에 따라 사회간접자본 확충에 있어 공공과 민간의 역할분담 정도를 의미하는 것이다. 좁은 의미의 전통적 PPP에 대한 주요기관들의 개념 정의는 다음과 같다.

주요 국제기구 및 선진공여국의 PPP에 대한 정의

주요기관	PPP 개념
OECD	정부와 민간이 목적이 일치하는 사업에서 민간부문이 서비스를 제공하고 위험을 분담
ADB	인프라 및 인프라 관련 서비스를 제공함에 있어 공공-민간의 협력을 말하며, 민간은 위험분담을 통해 비용을 최소화
IMF	경제사회부문 인프라 프로젝트 수행시, 민간이 인프라를 제공하고 정부는 인프라 사업에 수반되는 위험을 민간으로 이전
EC	공공부문과 민간 기업이 협력하여 경제사회 인프라 건설과 개선 및 관리 유지 서비스를 제공
일본	민관협력을 통해 개도국에서 활동하는 일본기업의 위험부담을 경감하고

	ODA 등 공적자금 투입으로는 성과가 거두기 어려운 고용, 기술, 무역 및 투자를 촉진
영국	공공부문이 재원을 조달하고 민간은 발생 가능한 위험을 부담

*자료: OECD, Public-Private Partnerships: in pursuit of risk sharing

전통적인 PPP 사업의 필수적인 구성요건으로는 첫째, 공공부문이 제공해야 하는 인프라 또는 공공서비스를 민간이 대신 제공해야 하며, 둘째, 공공부문과 민간부문이 양자간 어느 정도의 위험을 분담 (risk-sharing)하거나 공공부문으로부터 민간으로 위험이 이전(risk transfer) 되는 것을 포함하고 있다. 이런 점에서 정부의 독점적 지원과 민영화 사이의 중간에 위치하는 사업형태를 의미한다고 볼 수 있다.

최근에는 전통적인 PPP에 대한 개념 변화가 감지되고 있다. PPP를 인프라를 획득하는 한 가지 형태로 한정하지 않고 공적자금과 민간재원이 함께 투입되는 개발협력 사업을 보다 광범위한 의미에서 민관협력(PPP) 이라는 용어로 사용한다.

이런 점에서 넓은 의미의 PPP는 개발금융 요소를 가지고 있되, 경제사회인프라 건설에 특화된 사업 형태를 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 개발금융은 금융수단이라는 측면이 강조되나, PPP는 사업형태라는 측면이 강조되고 있는 것이다. 따라서 동 보고서는 PPP를 넓은 의미에서는 개발금융과 동일한 의미로, 좁은 의미에서는 개발금융의 특정한 사업 분야 혹은 수단으로 파악한다.

3. PPP, 개발금융의 주요 수단

(1) 민관협력사업(PPP, Public-Private Partnership)

World Bank에 의하면 민관협력은 공공자산이나 서비스를 공급하기

위해서 민간부문과 정부기관이 맺는 장기계약으로서, 민간부문이 상당한 위험과 경영책임을 지며, 또한 민간부문이 받는 금전적 보상은 성과에 연계되는 형태의 계약이다.¹¹⁾ 이는 정부가 담당했던 공공재 공급에 민간이 참여하여 사업의 위험과 책임을 지는 대신에 관련 수익을 민간이 누리도록 이전함으로서 효율성을 증진시키고자 도입한 것이다. 이 방식은 민간부문이 재원의 상당부분을 조달하도록 되어 있기 때문에 정부의 재정부담이 줄어들게 되고, 민간의 전문성 활용과 공공부문의 비효율성 개선이라는 장점이 있다.

World Bank는 프로젝트를 통해서 획득하는 공공자산의 형태(type of asset), 정부로부터 민간에 이전된 기능(function transferred), 그리고 민간에 대한 보상 메커니즘(payment mechanism)에 따라 민관협력에 해당하는 계약을 분류하고 있다.

첫째, 민간이 설계, 건설, 자금조달, 운영 및 유지를 담당하는 Design-Build-Finance-Operate(DBFO)는 민간부문이 운영 및 유지를 담당하고 서비스를 이용하는 정부나 개별 이용자가 서비스 비용을 지불한다.

둘째, 새로운 기반시설을 건설할 때 사용되는 BTO(Build-Operate-Transfer) 방식은 민간이 설계 및 건설을 담당하고, 소유권을 가지고 운영하나, 계약 종료시점에 정부로 소유권이 이전된다.

셋째, 합작투자(Joint Venture)는 공공부문과 민간부문이 프로젝트 관련 공동 소유권을 가지되, 민간부문이 경영을 맡는 형태다.

정부와 민관협력을 추구하는 민간부문은 특수목적회사(Special Purpose Entity)를 설립하고, 특수목적회사의 지분을 매각하거나 자금 차입을 통해서 재원을 조달한다. 특수목적회사의 재원 중에서 지분 투자자가 차지하는 비중은 30% 이내이며, 대부분의 자본은 차입을 통해 조달된다. 특수목적회사는 대부분 자금을 상업은행, 개발은행, 다자개발은행으로 차입하게 되며, 차입자본에 대한 보상과 채무상환 방법은 차

11) A long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility, and remuneration is linked to performance (World Bank 2016)

입 계약에 의한다. 차입자본에 대한 채무상환은 크게 두 가지 계약 형태로 이루어진다. 즉, 특수목적회사가 이윤을 창출한 경우에만 채권자들에게 채무를 상환하는 계약 이나, 특수목적회사가 이윤을 창출하지 못한 경우에도 특수목적회사의 주주들이 채무의 전부 또는 일부의 상환을 보증(corporate guarantee) 하는 계약으로 나누어 볼 수 있다.

(2) 지분투자(Private Equity Investment)

지분투자는 선진국에서는 증권시장에 상장되지 않은 중소기업이나 창업기업의 지분의 일부를 인수하는 것을 의미하나, 개발도상국에서는 주식시장의 발달이 미비하기 때문에 중소기업의 성장, 사회기반시설의 확보 정책 등에 맞추어 지분투자방식을 활용하고 있다.

지분투자는 독특한 운영방식을 가지고 있다. 첫째, 지분투자는 자금의 집합인 펀드(fund) 형태를 가지는데, 펀드 전반에 대한 책임을 지고 운영하는 일반파트너(General Partner)와 이들에게 자금운영을 맡기는 다수의 기관과 개인 투자자들인 유한파트너(Limited Partner)로 구성된다. 일반파트너는 보통 수수료 일부와 이익의 일정비율을 받는 대신에 펀드운영의 전반을 담당한다.

둘째, 지분투자는 대체로 높은 위험과 높은 수익이라는 구조를 가지며, 일반적으로 지분투자의 기간은 5년 이내로 설정된다. 일반 파트너와 유한파트너는 계약을 통해서 펀드의 투자기간, 위험의 수준, 위험에 따른 보상과 책임을 명시하는 것이 일반적이다.

셋째, 펀드의 만기는 보통 15년 이내로 설정되어 존속하는데, 펀드들은 대규모 자금이 필요한 경우 지분의 일부를 매각함으로써 조달한다. 다수 국제금융기구들과 개발은행은 개도국 중소기업의 성장 및 발달에 기여하는 한편, 개도국 금융시장 발전을 유도하기 위해서 지분투자를 진행하고 있다.

그러나 개발은행들과 금융기구들은 개도국에서 지분투자를 시행할 때 다양한 어려움에 직면하는 것도 사실이다.

먼저, 다수의 개도국 중소기업들은 개인 및 가족기업인 경우가 많아서 소유와 경영이 분리되지 않는 경우가 많은 편인데, 지분투자가 이루어져서 경영에 대한 간섭이 일어나 거부감을 보이는 현상이 나타나고 있다.

둘째, 개도국은 금융시장이 발달하지 않아서 펀드가 이익 실현을 위해서 지분을 매각하려고 할 때 어려가지 어려움을 직면하는 경우가 생긴다. 투자기간 동안 기업의 가치가 상승할 경우 펀드는 지분처분을 통해 이익 실현을 도모하게 되는데, 지분을 인수할 기업이나 다른 펀드를 찾기 어렵거나, 주식시장이 충분히 발달되지 못해서 주식시장 상장(IPO, Initial Public Offering)도 쉽지 않을 수 있다.

(3) 보증(Guarantee)

World Bank는 “보증”을 법률적으로 구속적인 계약으로 분류한다. 즉, 보증자가 투자 가치가 하락하거나 혹은 채무자가 대출, 지분, 또는 다른 투자수단에 대한 지불을 해태할 때 이에 대한 일부 또는 전부를 지급하기로 약속하는 계약을 의미 한다¹²⁾. 국제개발협력에서 개발은행과 국제금융기구들은 사회기반시설 확보를 위한 민관협력과 중소기업에 대한 대출 등을 위해 보증이라는 수단을 활용한다. 개발도상국가가 사회기반시설을 확보하기 위해서 대규모 재원을 장기간 조달해야 하는 반면, 이런 프로젝트들은 불확실성과 높은 위험이 상존하고 있어서 민간부문의 참여가 활발하지 못하다는 단점이 있다.

민관협력사업의 대부분은 지분투자가 전체자금의 30% 미만에 불과하

12) The term guarantee refers to a legally binding agreement under which the guarantor agrees to pay part or the entire amount due on a loan, equity or other instrument in the event of non-payment by the obligor or loss of value in case of investment. (p.4. Mirable et al.(2013))

므로, 70% 이상의 자금을 차입해야하며 이때 고려되는 것이 보증(guarantee)이다. 즉, 개발은행 등 국제기구가 차입자본에 대하여 부채 상환을 보증할 경우 신용위험이 크게 감소되어 민간참여가 활발해질 수 있다.

개발도상국의 중소기업이 자금을 조달하는데 어려움을 겪는 주된 이유는 기업의 객관적인 상태를 나타낼 수 있는 정보가 제공되지 못해서 정보비대칭(information asymmetry)과 역선택(adverse selection) 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 즉, 금융기관들은 중소기업의 재무상태나 현금흐름을 파악할 수 있는 정보가 상대적으로 부족하고, 이는 기업대출의 위험성을 높이고, 이자율 상승으로 이어지게 된다.

따라서 높은 이자비용을 지급하고서라도 자금 차입을 원하는 기업들은 상대적으로 재무구조가 부실한 기업일 가능성이 더욱 커지게 되는 악순환이 나타나게 된다. 이런 문제를 극복하는 좋은 대안이 바로 대출금리가 상대적으로 낮은 수준에 있는 선진국 정부나 국제기구가 개별기업이나 금융기관을 대상으로 보증을 서는 방법이 있다.

“보증(guarantee)”은 이런 효용에도 불구하고, 그동안 ODA로는 분류되지 못하고 있다. 이는 손실발생으로 차입금 상환이 불가능한 경우에만 실제로 보증에 의한 자금이 지출되기 때문에, 자금지출 여부가 불확정적(contingent)인 경우인 보증은 자금이 실제로 지출된 경우만을 ODA로 분류하고 있는 OECD DAC 기준에 부합하지 못한 측면이 있다.

그러나 최근 OECD DAC에서는 보증이 갖는 중요성 때문에 공여국의 보증지원을 ODA로 계상하는 방안을 심도 깊게 논의되고 있다. 우리의 EDCF도 2013년에 보증제도를 정비하고, 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구들과 함께 시범사업 등을 발굴하고 있다.

(4) 저양허성 차관

최근 독일, 프랑스 등 주요 선진국은 시장재원을 모집하여 저양허성

차관으로 개발도상국에 지원하고 있으며, 이들 자금은 2013년부터 ODA 한가지 형태로 분류되고 있다. 선진국 개발은행들은 정부 보증을 바탕으로 채권을 발행하기 때문에 상업은행에 비해 낮은 이자율로 장기차입이 가능하다. 이들 개발은행은 이렇게 저금리로 조달된 자금을 개도국에게 대출한다.

개발도상국이 직면하는 금리는 선진국 개발은행들이 조달하는 금리보다 상당히 높은 수준이기 때문에 개도국 입장에서도 매우 긍정적이다. 2013년부터는 이런 시장자금을 모집하여 저양허성 차관으로 제공한 대출들이 ODA 양허조건을 충족하고, OECD DAC이 집계하는 ODA로 분류되고 있다. 즉, 서유럽 선진국 개발은행은 높은 국가신용을 배경으로 2% 이하로 자금을 조달하였고, 개도국에게 5% 이하 금리로 장기대출 하였다. 이들 저양허성 대출은 ODA 판정기준으로 활용되고 있는 증여율 25% 이상을 충족하였다.

(5) 신디케이트론(Syndicated Loan)

신디케이트론은 대규모 프로젝트를 단일 금융기관이 단독으로 신용을 제공하기 곤란한 경우에 다수 금융기관이 공동 대출하는 형태이다. 신디케이트론은 매우 다양한 형태로 제공되고 있어서 이를 확일적으로 설명하기에는 한계가 있다. 신디케이트론을 많이 취급하는 WB 산하의 국제금융공사(IFC)는 신디케이트론을 크게 B Loan, Parallel Loan, Managed Co-lending Portfolio Program(MCPP)로 구별하고 있다.

첫째, B loan은 국제금융공사가 주관하여 국제신용평가 기관인 Fitch, Moody's, S&P로부터 국제투자 적격평가를 받은 기관간 투자계약을 체결한다. 동시에 국제금융공사는 개발도상국과 차입계약을 체결한다. 국제금융공사와 투자기관들은 차입계약을 통해서 우선채권자(preferred creditor) 지위에서 투자하게 된다. 우선채권자는 차입국가가 외환위기를 겪게 되면 해당 국가로부터 우선적으로 변제받을 권리를 가지게 되고, 해당 개도국에 대한 채무 재조정이 일어나는 때에도 제외되는 혜택을 누리게 된다.

둘째, Parallel Loan은 국제금융공사가 B Loan에 참여할 수 없는 개발 금융기관이나 상업은행과 함께 차입계약을 체결하게 된다. 국제금융공사는 이들 상업은행 및 개발기관과 차입자간 계약을 중재하며, 집행과정 전반에 대해 감독한다.

셋째, MCPP는 국제금융공사가 신탁자금(trust fund) 형태로 자금을 운영한다. 즉, Trust 자금의 투자대상이 되거나 이익 배분의 대상이 되는 기관은 자금운영에 대한 모든 권한을 국제금융공사에게 일임하고, 국제금융공사는 자금 운영권은 확보하되, 투자의 결과로 나타나는 이익의 배분에서는 제외된다.

IV. 해외의 PPP, 개발금융 현황 및 정책적 시사점

1. 해외의 PPP(Public-Private Partnership) 정책

(1) 다자개발은행

개도국의 경제사회 인프라를 건설하기 위해서 민관협력사업(PPP)과 공적개발원조(ODA)를 연계하는 것은 다자개발기구나 선진공여국에서는 활발하게 진행되고 있다. 먼저, 아시아개발은행(ADB)과 세계은행(World Bank)은 직접적으로 PPP사업에 차관 제공, 지분참여 뿐만 아니라 PPP사업에 대한 기술자문을 지원하고 있다.

ADB는 ‘Strategy 2020’에서 PPP 활성화를 위한 장기 전략을 제시하고, ADB의 모든 주요 사업에 PPP를 적극적으로 활용할 계획이다. ADB는 2020년까지 PPP 사업을 ADB가 추진하는 전체사업의 50% 수준까지 끌어올릴 것으로 예상하고 있으며, 인프라 구축, 환경 보호, 지역 협력, 교육 등 분야에 지원하고 있다. 주로 민간의 금융자본과 기술적 전문성을 활용하여 저개발국의 인프라 구축을 위한 투자 및 운영서비스를 제공하기 위한 수단으로 PPP를 활용하고 있다. ADB는 PPP를 활성화 하기 위해서 다음과 같은 4가지를 지원하고 있다.

World Bank는 개발도상국이 민간투자 사업에 대출하는 조건으로 개발도상국에 차관을 제공하거나, 또는 개발도상국 정부의 보증을 전제로 WB가 직접 PPP 사업에 대출하는 방식으로 참여하고 있다.

WB는 IFC (International Finance Corporation)와 MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) 등을 활용하여 개도국 민관협력 사업에 참여하고 있다. WB는 개발도상국에서의 PPP를 활성화시키기 위해 개발도상국간 PPP 사업시행 경험의 공유(South-South Experience Exchange), PPP 사업자들 간의 정보교환, 혁신, 사업개발 등을 위한 세

계적 포럼(PPP Days), 지역별 이슈에 맞춘 사업자들 간의 정보교환 (Regional PPP Practitioner Network) 등을 지원하고 있다.

ADB의 PPP 활성화 틀

Pillar 1 (홍보·역량강화)	Pillar 2 (법·제도 개선)	Pillar 3 (프로젝트 개발)	Pillar 4 (프로젝트 금융)
<ul style="list-style-type: none"> · 민간개발계획 중 PPP 도입가능성 확인 · 정부, ADB 직원의 역량 강화 · 대외 인지도 향상 	<ul style="list-style-type: none"> · PPP를 가능케 하고 안내할 수 있는 법, 제도적인 프레임 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · ADB 사업의 개발 주기를 PPP 개발 주기와 동기화 · 전문가 지원, 계약 과 결산 전반 과정에 대한 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 신용보강 금융상품 (지분 투자, 장기 채권, 채무 재융자, 협조융자, 보증) 등 제공 · 신용보증장치 등 확립

*자료: ADB, Public-Private Partnership Operational Plan 2012-2020

(2) 선진 원조공여국가들의 정책

선진원조국들도 PPP를 활용한 양자원조를 활발히 지원하고 있다.

먼저, 미국은 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR) 활동과 공적개발원조(ODA)를 결합하여 기업 목표와 개발원조의 목표를 동시에 달성하는 방향으로 개도국 관련 지원을 확대해 온 결과, 개발재원의 약 80%가 민간 참여로 조성되고 있다.

미국의 원조기관인 USAID(United States of America International Development)는 2001년 이후 GDAs (Global Development Alliances)를 조직하여 해외사업에서의 민관협력을 주도적으로 추진하고 있다¹³⁾.

13) USAID 홈페이지(<https://www.usaid.gov/gda/>)

USAID는 각종 회사들, 사업체들, 금융기관들, 투자회사들, 민간재단들이 개발도상국의 경제 성장, 빈곤감축 등에서 핵심적인 역할을 하고 있는 점에 착안 하였다. GDA는 USAID가 기업, NGO 및 국제기구 등이 계약을 체결하여 각각 재원, 전문성, 위험을 분담하여 사업적 이익, USAID의 개발목표 등을 달성하기 위해 결성한 파트너십(partnership, 동반자관계)이다.

GDAs는 (i) 민간이 제안한 사업을 평가한 후 결과에 따라 지원하는 방식, (ii) USAID에서 발굴한 사업에 민간 파트너를 추가하는 방식, (iii) USAID와 민간이 각각 지원 사업을 발굴하거나, 공동 발굴한 후에 함께 지원하는 방식 등 다양한 형태의 민관협력 사업을 추진하고 있다. 사업 추진을 위해서 USAID는 민간기업, 비영리기관 및 국제기구와 함께 재원을 분담하는 구조로 계약을 체결한다. 분담비율은 USAID가 약 1/3에서 1/2를, 민간이 1/4 이상을 분담하며, 민간부문의 기여는 현물지원, 기술지원, 지적재산 등도 가능한 구조이다.

다음으로 독일은 PPP를 활성화하기 위해서 ‘PPP 특별기금’을 설치하고, 적극 활용하고 있다. 연방경제협력개발부(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ)는 개발원조분야에서 민간협력을 강화할 목적으로 1999년부터 연간 2,400만 유로 규모의 PPP 특별기금을 예산으로 조성하였다. 정부는 예산만 지원하고 구체적 집행은 독일기술협력공사(GTZ), 독일투자개발공사(DEG), 경제개발·직업훈련재단(SEQUA) 등 3개 기관에 위탁 하였다.

민간 기업이 정부의 개발원조 목적에 부합하는 사업계획서를 위탁기관에 제출하며, 위탁기관은 심사 후 PPP 특별기금 재원을 활용하여 자금분담 및 사업 진행상 기술자문, 노하우를 제공하는 절차를 거친다. PPP 특별기금은 (i) 경제성과 개발원조정책의 취지에 부합하고, (ii) PPP 지원이 없는 경우 비용과 위험도가 커서 실행되기 어려우며, (iii) 해당 기업의 주력 사업분야가 아니어야 하고, (iv) 소요비용의 50% 이상을 기업이 부담하는 사업을 대상으로만 지원하고 있다.

글로벌 개발연대(GDA, Global Development Alliance)

1. 개요

미국의 대외원조기관인 USAID는 2001년 이후 GDA를 민관협력의 기본모델로 채택하고, 이를 통해 USAID의 개발목표를 심화시킨다는 전략을 표명하고 있다. GDA는 USAID가 기업, 비영리조직, 국제기구 등 민간과 계약하여 자원, 전문성, 위험을 분담하여 사업 이익, USAID의 개발목표를 달성하기 위해 결성한 파트너십을 의미한다.

2. GDAs 핵심적인 특징

(1) 상호보안적인 이익과 목적들에 근거

GDA는 사업이익과 USAID의 개발목표들이 교차하는 지점에서 건설 된다. 이런 각자의 우선 순위와 관심사들을 결합했을 때 민간영역과 USAID는 각자의 전문성, 능력, 네트워크 그리고 다른 자원들을 활용하여 개발과 관련되는 지속가능한 변화를 이루는 동시에 사업적 도전과 기회를 효과적으로 다룰 수 있게 된다.

(2) 시장기반의 접근과 해법

지속가능하고도 점진적 개발을 증진하기 위해서 GDA는 시장기반 및 시장 주도의 접근을 장려한다. 이는 단지 지속가능한 개발을 장려하는 "공유된 가치"라는 접근법에 한정되지 않는다.

(3) 광범위한 공동개발 및 책임 공유

GDA는 USAID와 민간영역간의 공동개발, 공동 집행, 그리고 광범위한 협업과 파트너십을 수반한다. 즉, 위험과 책임을 공동으로 부담하며, 자원을 모집하고 효과적으로 사용하기 위해서 협업 한다.

(4) 영향력을 강화하기 위한 민간영역의 기여

GDA는 민간영역의 자원을 모집하고 효과적으로 적용하여야 한다. 민간부문이 기여하는 전문성, 역량, 그리고 자원을 미국정부가 지원하는 금액과 최소 같거나 초과하여야만 한다.

일본의 대외원조기관 JICA는 2008년 ‘Win-Win-Win’ 방안을 마련하여 PPP 사업을 본격적으로 활성화하기 시작 하였다. 2012년에는 민간 투자지원제도(Private Sector Investment Finance)를 시행하여 PPP사업 관련 설계·건설·운영·유지와 관련하여 민간을 직접 지원하는 ‘One-stop 지원’ 방안도 마련하였다.

구체적으로 PPP 사업 활성화를 위해서 민관연계상담창구를 설치하였다. 이를 통해 민간부문이 제안한 안건을 채택하여 시행하는 한편, 수원국 현지의 민간부문이 참여하는 정기적인 민관정책회의(ODA Task force)를 개최하고 있다.

이밖에 영국은 국제개발부(DFID, Department for International Development)가 2007년부터 기업도전기금(Enterprise Challenge Fund)를 설치하여 민관협력사업을 발굴 및 지원하고 있다. Challenge Fund는 시장기구 혹은 인센티브에 기초한 해법을 달성하기 위해서 공공분야와 민간재단의 기금을 매우 경쟁적으로 활용하는 금융상품이다.

주로 개도국 빈곤층에 중요한 의미가 있는 금융과 농업분야에 지원하고 있다. 주로 전체 프로젝트의 1/2 이하의 금액을 지원하되, 민간기업과 matching fund 형태로 자금을 조성하되 정부 지원은 150만불 이하로 설정하고 있다.

2. 선진 공여국가들의 개발금융 활성화 사례

(1) 독일

독일은 UN 새천년개발목표(MDGs), 2030 지속가능개발의제(SDGs) 등을 재정만으로 목표 달성하는 것이 불가능하다고 판단하고 혁신적인 금융상품의 개발을 통한 재원 마련을 추진하고 있다. 특히, 제1,2차 세계대전의 주요 당사국이었던 독일은 수원국에 대한 독일의 영향력 확

대와 전쟁 피해국에 대한 우호적 관계개선 등을 목적으로 개발금융을 적극 활용하고 있다. 즉, 독일은 2000년대 들어서 사하라 이남의 농업 분야, 에너지 분야에 대한 투자를 확대하는 한편 기후변화 대응 관련 분야에 공적개발원조를 확대해 왔다.

그러나 이런 새로운 분야는 거대자본이 소요되는 반면, 매우 큰 위험이 도사리고 있어서 민간부문이 투자하기 쉽지 않다는 문제가 있다. 독일은 이런 문제를 해결하기 위해서 초기부터 대규모 자본을 단독으로 투자하기 보다는 독일의 개발금융 전담은행인 “KfW개발은행(KfW Entwicklungsbank)의 다양한 국제적 네트워크를 활용한 금융지원을 모색하고 있다.

KfW는 정부의 개발은행이라는 지위에서 국내 정책금융 뿐만 아니라 개발도상국을 지원하는 국제사업을 동시 추진해 왔다.

먼저, 국내 정책 금융과 관련해서 크게 중소기업과 창업자에 대한 지원, 주택의 건설과 현대화, 지방의 인프라 건설에 필요한 금융 지원 등 세 가지 영역에서 지원 활동을 추진해 왔다.

반면, 국제협력과 관련해서는 국제화사업과 개발증진사업이라는 두 분야를 집중 지원해 왔다. 국제화 사업은 민간부문 수출금융과 프로젝트 금융을 주로 지원하고 있다. 한편, 개발증진사업은 개발도상국이나 사회주의에서 자본주의로 체제전환을 겪고 있는 국가들(transitional countries)을 대상으로 기후 및 환경보호, 금융 기반 마련 및 발전, 경제 및 사회 인프라 건설 등을 지원해 왔다.

독일 KfW의 개발금융 지원은 지속적으로 증가하고 있다. KfW는 정부예산과 민간시장에서 조달한 재원을 활용하여 다양한 프로젝트를 지원하고 있는데, 정부조달 재원은 개발도상국 관련 프로젝트를 지원하는 반면, 시장에서 조달한 재원은 주로 중소득 국가의 재생에너지 효율화 같은 사업에 집중하고 있다.

KfW 개발금융은 지원대상국의 소득수준과 증여율을 기준으로 크게 세 가지 자금으로 분류된다. 증여율(Grant Element)은 개도국에 지원하는 차관이 상업금융에 비해서 유리한 정도를 나타내는 지표로서,

OECD는 증여율 25% 이상인 경우에는 양허성 차관으로 분류하고 있다. KfW가 지원하는 ‘고양허성 차관’은 주로 최빈국(least developed countries) 등 저소득국을 대상으로 지원하고, 증여율이 50% 이상으로 알려져 있다. 증여율이 30~60% 수준인 ‘저양허성 차관’은 재정과 시장재원을 혼합한 형태이다. 재정은 주로 시장재원에 대한 이차 보전을 지원하는데 소요 된다. ‘상업성 차관’은 상대적으로 소득수준이 높은 상위 중소득국이나 수익성있는 사업 등을 대상으로 지원하고 있으며, 대부분을 시장 차입으로 조달하고 있다.

독일 KfW의 개발금융 지원 유형

구분	개념	재원
고양허성 차관	<ul style="list-style-type: none"> · 증여율: 50% 이상 · 지원 대상: 최빈국 등 저소득국 	정부재정
저양허성 차관	<ul style="list-style-type: none"> · 증여율: 30~50% · 재원구성: 정부재정과 시장재원을 혼합, 정부는 시장재원에 대하여 이차 보전 	시장 차입 정부재정
시장성 차관	<ul style="list-style-type: none"> · 지원대상: 상대적으로 소득수준이 높은 상위 중소득국, 수익성 있는 사업 	시장 차입

* 출처: KfW Bank Aus Verantwortung

KfW가 지원하는 개발금융은 시장차입 재원의 비중이 날로 확대되는 추세이다. 2011년 KfW는 3억 유로의 재정과 31억 유로의 시장차입 등 총 34억 유로의 개발금융을 개발도상국가에 지원해 왔으나, 2014년에는 정부재정 2억 유로로 줄어든 반면, 시장차입 자금은 53억 유로로 확대 하였다.

(2) 프랑스

AFD(Agence Française de Développement)는 프랑스의 양자개발원조를 담당하는 기관이다. AFD는 개발도상국의 다양한 개발 사업을 지원함에 있어서 사업별로 조건을 차등화하여 지원하고 있다.

AFD의 공적개발원조 지원대상은 (1) 국가소유 또는 국영 공기업, (2) 지방 자치단체, (3) 상업은행 및 공공은행, (4) 민간단체, (5) 비영리기관 등 다양한 구성을 보이고 있다. 이들 기관들에 대한 지원 수단은 크게 (1) 양허성 용자, (2) 비양허성 용자, (3) 보증, (4) 주식투자 등 다양한 방식을 취하고 있다.

특히, AFD는 개발프로젝트에 따라 다양한 형태의 양허성, 비양허성 개발금융을 제공하고 있으나, 보수적인 위험관리의 원칙에 따라 보증(guarantee) 제공에 대해서는 소극적이다. 즉, AFD는 프랑스정부가 100% 보증하는 시장재원으로 투자하는 경우에 한해서만 보증을 제공하고 있고, 기타 시장조달 등을 통해서 차관으로 지원하는 자금에 대해서는 이차보전으로 지원하고 있다. 2014년의 경우 AFD는 총 47억 유로를 전액 시장차입으로 조달하였고, 재정으로 1.9억 유로를 이차보전하였다.

2014년 AFD의 개발금융 운용 현황(억 유로)

양허성 차관	비양허성 차관	보증	합계
36	10	1	47

* 출처: Agence Française de Développement

(3) 미국

가. 순수 개발협력 지원

미국은 개발협력에 대해서 민간자금의 동원이 가장 활발한 국가이다. 2016년 OECD가 발간한 개발원조위원회(DAC) Survey 보고서¹⁴⁾에 따르면 2012~14년 사이에 보증(guarantee), 신디케이트론(syndicated loan) 및 집합투자기구(Collective Investment Vehicle) 등 3개 수단을 통해서 조달한 민간자금이 364억불로 조사 되었다. 이는 미국의 전체 대외원조 금액의 80% 수준에 해당하는 금액이다.

민간자금 동원규모

(단위: 억불)

금융수단	2012	2013	2014	합계
보증	71	78	65	213
신디케이트론	12	20	52	84
집합투자기구	16	26	25	67
연간 동원액	99	124	142	364

*출처: OECD Development Co-operation Working Papers, No. 26, 2016.2

양자개발협력 관련 민간자금의 동원은 미국에서 가장 활발한 것으로 조사 되었다. 이는 미국 개발금융기관(Development Finance Institute)인 OPIC(Overseas Private Investment Corporation)과 USAID의 전략적인 민간자금 모집에 기인하고 있다.

14) Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions (OECD Development Co-operation Working Papers, No. 26, OECD 2016.2)

2012~15년 국가별 민간자금 동원 규모(억불)

(단위: 억불)

	보증	신디케이트론	집합투자기구	기타	계
미국	139	-	-	20	159
영국	-	-	36	-	36
프랑스	12	-	6.8	7.3	26.1
덴마크	-	-	6	11.4	17.4
네덜란드	0.9	10	-	-	10.9
스웨덴	9	-	0.5	-	9.5
계	160.9	10	49.3	38.7	258.9

* 출처: OECD Development Co-operation Working Papers, No. 26, 2016.2

특히, 미국은 민간자금을 주로 남아프리카공화국(12.3억불), 터키(11.5억불), 파키스탄(8.8억불), 과테말라(9.4억불), 인도(8.6억불) 등 중소득 국가들 에게 지원 하였다. 분야별로는 은행·금융서비스(71.5억불), 에너지(45.6억불), 산업·광업·건설업(17.9억불), 보건(7억불) 등에 지원하였다.

따라서, 미국은 OPIC, USAID 등 개발금융기관이 보증(guarantee)을 주요 수단으로 활용하여 대규모 개발자금을 조달하여 중소득 국가의 경제성이 있는 경제인프라 구축 등에 투자하고 있다.

나. OPIC의 수출금융을 통한 지원

미국은 직접 공적개발원조 이외에도 개도국에 투자하는 미국기업에 대출하거나 현지 프로젝트에 대출하는 방식으로 개발금융을 활성화하고 있다. 주로 해외민간투자공사(OPIC, Overseas Private Investment

Corporation)를 통한 지원은 보험, 보증, 대출, 투자펀드 등 네 가지 방식으로 지원하고 있다.

첫째, 보험(Insurance)은 개발도상국에 투자한 프로젝트와 관련하여 발생할 수 있는 정치적 위험(political risk)을 커버하기 위해서 제공된다. 보험을 통해서 커버하는 정치적 위험은 (i) 개도국 정부가 차입자 및 사업 파트너가 대출액 등에 대한 지급 금지하는 모라토리엄 위험(moratorium risk), (ii) 개도국 정부가 투자 자산의 상당액 혹은 일부를 해당국에 압류 조치하는 수용 또는 몰수(expropriation risk), (iii) 달러화로 전환을 금지하거나 해당 지역의 통화로 환전할 것을 요구는 등과 같은 환전 및 송금불능(currency transfer risk and inconvertibility), (iv) 개도국에서의 전쟁, 폭동, 시민투쟁, 테러같은 정치적 폭력사태(political violence) 등이 있다.

둘째, 보증(guarantee)은 개도국에서 진행되는 프로젝트에 대출했을 경우에 발생할 수 있는 신용위험, 비상위험에 대비하기 위해서 미국의 금융기관들이 제공하는 금융상품이다. 보증금액은 대출 상한액에 해당하는 250만불 이내이다. 보증에 동반하는 금융조건(기간, 보증료 등)은 모두 직접대출의 경우와 같은 조건으로 산정한다.

셋째, 대출(Loan)은 중소기업 및 소규모 프로젝트에 대한 금융(Small and Mid-size Enterprise financing), 대규모 프로젝트에 대한 구조금융(Structured Financing) 등으로 구별하여 대출하고 있다. 대출금리 수준은 미국 장기시장금리인 ‘미국 국채금리(US treasury bond yield)’에 해당 사업의 위험도를 표시하는 ‘리스크 프리미엄(risk premium)’을 가산하여 결정한다. 각 사업당 대출금은 통상 35 ~ 250만 달러이하로 대출해주고 있으며, 대출기간은 통상 15년 이하이다.

넷째, 투자기금(investment fund)은 미국의 민간투자기금이 개도국의 민간 기업에 투자할 수 있도록 미국의 OPIC이 기금의 장기투자자 등에 대해서 보증을 제공하는 것이다. 즉, 민간투자자들이 Fund를 형성하여 개도국에 지원할 수 있도록 OPIC이 자금을 매칭해서 지원해 주는 제도이다. 즉, 기금 조성액의 약 1/3을 OPIC이 지원하고, 나머지 금액은 민간이 모집하도록 하는 방식이다.

3. 다자개발은행(MDBs)의 개발금융 정책

(1) 개발금융기관(DFI) 개념

개발금융기관(Development Finance Institutions)은 일반 금융기관과는 차별화된 금융기관이다. 통상 일반 금융기관들은 시장논리에 입각하여 수익과 비용을 분석하고 수익이 날 수 있는 경우, 즉 경제성이 있는 사업에만 투자하는 것을 원칙으로 하고 있다.

반면, 개발금융기관은 장기적인 지분투자나 신용보증 등을 통해서 정부나 기관들과 협력하여 기술협력, 프로젝트 자문 등을 제공한다. 또한, 개발금융기관은 위험성이 높거나 수익성이 낮은 프로젝트에도 장기적인 투자를 할 수 있기 때문에 신용등급이 낮은 개발도상국의 어려움을 해소하는데 크게 기여하고 있다. 개발금융기관들은 수익성만을 추구하는 상업은행들과 달리 기후변화 대응이나 중소기업 발전 등 공익 차원의 금융지원에서 특히 큰 역할을 수행하고 있다.

개발금융기관은 재원을 주로 정부의 펀드나 보증으로 마련하고, 투자로 인한 수익에 부차적으로 의존한다. 또한, 시장금리보다 낮은 금리와 장기 차관이라는 유리한 조건으로 대규모 자금을 공급할 수 있기 때문에 위험부담이 큰 개발 프로젝트에 자금을 투자할 수 있다.

(2) 다자개발금융기관의 최근 현황

2016년 OECD가 발간한 개발원조위원회(DAC) Survey 보고서에 따르면 2012~15년에 개발에 투자된 민간자금 절반 이상은 다자개발은행들(MDBs)을 통해 조달 되었다. 즉, 3년간(2012~15년) 다자은행(MDBs) 188억불, 개발금융기구(DFI) 128억불, 국제개발은행(Development Banks) 27억불, 원조기관(Aid agencies)이 12억불, 민관협력(Public-Private Partnerships) 8억불, 기타 2억불 순이었다.

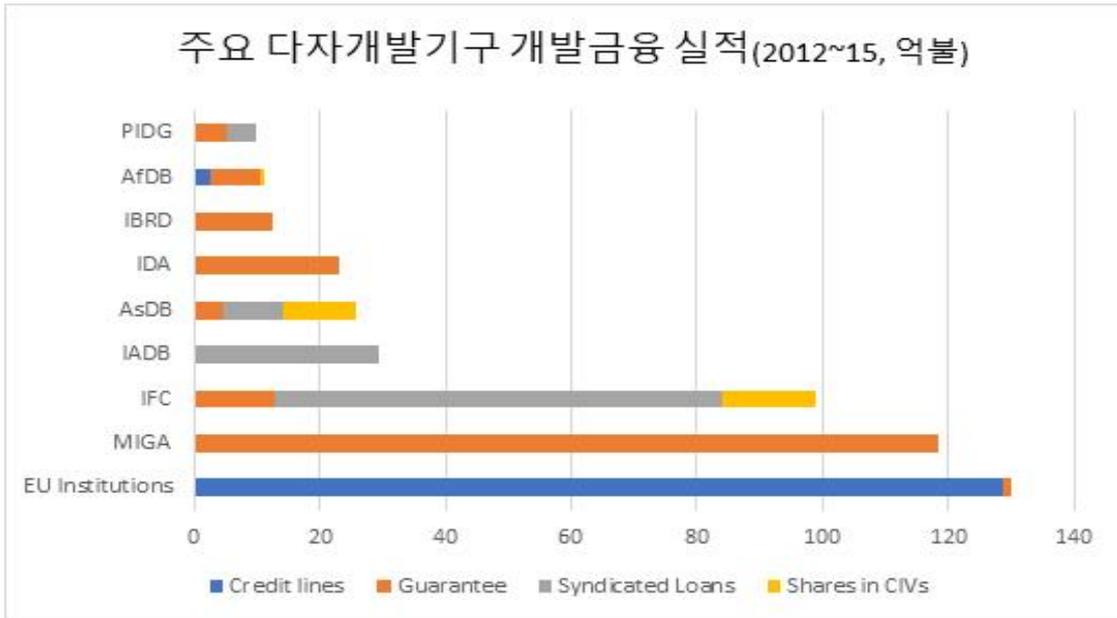
또한, 다자개발은행들(MDBs)들은 민간에서 모집한 자금을 주로 보증(guarantee), 신용제공(credit lines), 신디케이트론(syndicated loan) 같은 수단을 통해 개발도상 국가를 지원하고 있었다. 다만, 민간자금을 가장 많이 모집하였던 EU 원조기구들(Institutions)은 대부분 신용제공 형태로 지원하였다.

2012~2015년 다자개발은행들(MDBs)이 동원한 민간재원의 지원(억불)

(단위: 억불)

기관 \ 수단	신용제공 (Credit lines)	보증 (Guarantee)	신디케이트론 (Syndicated Loans)	집합투자기구 (Shares in CIVs)	계
EU Institutions	128.6	1.5			130.1
MIGA		118.5			118.5
IFC		12.8	71.1	14.9	98.8
IADB			29.4		29.4
AsDB		4.6	9.4	11.6	25.6
IDA		23			23
IBRD		12.4			12.4
AfDB	2.4	8.2		0.4	11
PIDG		5.3	4.6		9.9
계	131	186.3	114.5	26.9	458.7

* 출처: OECD DAC Statistics



4. IFC(International Finance Corporation)의 혼합금융 경험¹⁵⁾

(1) 혼합금융의 올바른 접근법

혼합금융은 공적재원과 사적재원의 결합(combination)을 의미한다. 공적재원과 사적재원 간 결합방법과 형태는 매우 다양하고, 복잡한 구조를 가지고 있기 때문에 이를 운영할 수 있는 전문인력인 은행가, 변호사, 공여국가 전문가 등이 충분하지 못한 경우가 많았다. 또한 혼합금융을 부적절하게 사용할 경우에는 시장에 잘못된 신호를 보냄과 동시에 대책 없는 프로젝트들에 상당한 자원을 낭비하는 경우가 발생했다.

혼합금융을 활용하여 우선순위 사업에 투자하기 위해서는 가장 근본적인 규율(discipline)을 설정해 놓을 필요가 있다. 즉, 혼합금융은 경제적 지속가능성 혹은 생존가능성(viable)한 부문에 투자 되어야 한다. 혼합금융은 경제적으로 지속가능하지 못한 사업을 지속가능하게 만들

15) IFC, Blending Public and Private Finance, 2016.4.

수 있는 수단이 아니며, 현재의 재원으로는 제공할 수 없는 사회기반 시설을 갑자기 제공가능하게 만들 수 있는 수단이 될 수는 없다.

프랑크푸르트 금융경영대학원의 Michael Klein 교수가 지적하듯이 신흥시장에서의 전력시설과 수도시설은 지속가능한 사업이 아닐 가능성이 크다. 신흥시장에서 부과되는 전력요금은 평균적으로 전체 건설 및 운영비의 80% 정도만을 회수할 수 있었으며, 수도요금의 경우는 오직 20% 정도만을 회수할 수 있다. 일반적으로 민간재원은 이런 사업에 투자되지 못하고 있다. 신흥국 정부가 민간자금을 이런 사업부문에 끌어들이기 위해서는 이런 지속가능성을 확보하기 위한 “생존의 갭”(viability gap)을 해소하기 위해서 요금을 인상하거나, 비용을 절감하거나, 혹은 정부 보조금으로 그 차이를 메워주어야 한다.

둘째 혼합금융을 통해서 사회기반시설 등을 구축하기 위해서는 민간 부문에 이런 정보를 투명하게 제공해 주어야한다. 생존의 갭을 해소하기 위해서 동원하는 신흥국 정부의 해법이 지속가능한 경우에 한정하여 민간 자금의 투자가 일어날 것이다.

셋째, 혼합금융이 활성화되기 위해서는 광범위한 투자환경과 틀을 구축하는 등 단단한 사업구조를 창출을 위한 개혁이 함께 추진되어야 한다. 혼합금융은 때때로 수익성이 매우 작은 사업의 사업성을 바꾸거나 위험한 투자를 매력적 상업투자로 전환할 수는 있으나, 한 산업부문의 근본적인 경제성을 바꿀 수는 없다. 민간자금이 지속적으로 유입되도록 만들기 위해서는 지속가능성이 담보될 수 있는 더욱 단단한 사업구조가 창출될 수 있어야 하므로, 혼합금융은 광범위한 개혁을 위한 디딤돌로 활용할 필요가 있다.

(2) 프로젝트의 위험관리

혼합금융을 통해 신흥국에 투자하기 위해서는 앞서 지적한 바와 같이 사업자체가 경제성을 확보할 수 있어야 하고, 투자환경이 제 자리

를 잡고 있어야 한다. 이와 더불어 중요하게 이루어져야 하는 것이 바로 프로젝트의 위험을 상쇄 또는 감소시키기 위한 적절한 전략과 조치가 필요하다는 점이다. 프로젝트의 위험 상쇄(risk mitigation)는 위험 전가(transference)와 다르다는 점을 주목할 필요가 있다.

흔히 공적자금이 사업위험을 보증(guarantee)하거나, 민간부분이 신용 위험이 낮은 선순위 지분(senior tranches) 혹은 프로젝트 리스크의 일부분만을 부담하도록 하는 구조를 만드는 방법은 특정 프로젝트를 덜 위험하게 만드는 것 (mitigation)이 아니라 공공부분의 자금 제공자에게 위험의 노출을 전가하는 것에 불과하다.

위험을 상쇄하기 위해서는 해당 위험을 관리할 능력과 위험의 노출(exposure)을 상호 연계시켜서 그 위험을 실제로 감소시키는 위험 분산구조(risk allocation structure)를 만드는 것이 더욱 바람직하다. 민간투자자들은 위험을 분산하거나 헤지(hedge)할 수 있는 한 위험에 대해 크게 신경 쓰지 않는 반면, 그들이 부담하고 있는 위험에 대해서는 보상 받기를 원하는 경향이 있다.

대응보증 혹은 복보증(Counter-Guarantee) 제도

1. 은행보증의 개념 및 종류

은행보증(Bank Guarantee)은 은행(Guarantor) 자신이 보증서를 발행하고, 보증서에 기술한 조건에 부합하는 상황이 발생하면 수익자의 요구에 따라 수익자에게 무조건적으로 금전을 지급한다는 서면약속이다. 일단 발행된 보증서는 일반적으로 수익자 동의가 없이는 취소할 수 없다. 보증에는 크게 직접보증과 간접보증의 두 종류가 있다. 직접 보증은 수익자와 의무자간 기본거래(underlying transaction)와는 별개로 은행이 수익자에게 하는 보증으로서 은행의 최고, 검색 항변 없이 바로 지급을 약속한 것이다. 반면, 간접보증은 수익자가 있는 국가의 은행과 채무자(obligor)가 있는 은행이 상호 은행간의 맞보증(Counter Guarantee) 형태로 은행 보증서를 발행하고, 수익자가 있는 나라의 은행이 발행한 보증서를 수익자에게 제공하여, 채무자(신청자)가 국제입찰, 청약용 보증 및 선급보증 또는 이행보증용으로 사용하도록 하는 것을 의미한다.

2. 주요 보증 내용

채무자(Obligor)인 고객을 대신해 은행이 보증제공자(Guarantor)로서 보증수혜자(beneficiary)를 위해 일정액을 금전적으로 부담할 것을 보증하는 것이다. 채무자와 수

혜자간 기본 거래와는 상관이 없이 약정한 조건이 발생하여 수혜자가 요구하면 은행은 지급하여야 한다.

이는 보증에 대한 추가 지급보증으로서, 원보증서를 발급한 은행이 보증수혜자로부터 보증채무 이행청구를 받아 대신 지급하는 경우에 입게 되는 손실액을 지급하기로 하는 약정을 의미한다. 예를 들어, 우리나라 기업이 외국이 발주한 사업에 입찰한 경우를 들어보자. 외국의 발주처가 현지은행이 발급하는 보증서를 제공하도록 요구하는 경우, 현실적으로 우리기업이 자체 신용으로는 보증서를 발급받기 어려운 경우가 많으므로 수출입은행이 현지은행 앞으로 복보증서를 발급하여 back-up 하는 형태의 보증을 말한다. .

좋은 사업구조는 위험을 관리할 수 있는 최적 상대방에게 위험을 분산하는 것이며, 이를 통해 사업전반의 위험을 감소시키는 것이다. 예를 들어, 신흥국 정부들과 관련성이 있는 다자개발은행들(MDBs)은 정치적 위험을 더 잘 관리할 수 있는 위치에 있다. 여러 국가의 정부들이 회원국으로 있는 MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)는 저렴한 가격의 대응보증(Counter-guarantee)을 제공하고 있기 때문에, 정치적 위험을 크게 감소시킬 수 있다.

5. 2030 지속가능 개발목표(SDGs)와 개발금융 활성화 기회

(1) 개요

OECD는 ‘사업 기회로서 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)’ 라는 부제의 2016년 개발협력 보고서를 발간하였다.¹⁶⁾ 동 보고서에서는 2030년까지 상기 목표를 달성하기 위해서는 민간부문의 재원을 효과적으로 동원하기 위한 주요 원칙을 제시하였다. 특히, 향후 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment)가 개발재원의 주력이 될 것으로 예상된다. 외국인 직접투자는 개도국에서 새로운 일자리를

16) OECD, Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities, 2016.7.

만들고, 선진국에서 개도국으로 기술을 이전하게 되므로 개도국 기업들이 신시장 진출을 가능하게하는 중요한 개발자원이다. 非OECD 회원국으로 유입되는 FDI 규모는 2005년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 전세계 FDI에서 차지하는 비중도 2015년 35%에서 2014년 50% 이상으로 증가하였다. 최근 FDI는 민간과 공공부문의 혼합자원 형태로 증가하는 경향을 보이고 있으며, 이를 계기로 대규모 투자가 촉발되기 위해서는 사회적으로 영향력과 기업의 사회적 책임성을 확보할 수 있는 규율을 확립될 필요가 있다.

(2) 지속가능개발을 위해 동원된 민간자금 현황

OECD는 공적개입을 통해서 동원된 민간자원을 측정하기 위한 방법을 지속적으로 연구하는 한편, 최근 3개년(2012~2014) 간 3개 공적개발금융 수단(보증, 신디케이트론, 집합투자기구)을 통해 동원된 민간 자금을 대해 조사를 실시하였다. 이 기간 동안 총 364억불의 민간자금이 동원되었으며, 가장 많이 활용된 수단인 보증은 213억불에 해당하여 전체 자금의 59%를 차지하였다.

동원된 민간자금은 지역별로는 아프리카(29%), 아시아(27%), 아메리카(21%) 순으로 투자되었다. 투자된 자금은 중소득 국가(MIC, middle-income countries)에 262억불(72%), 최빈개도국에 29 억불(8%) 수준으로 투자 되었다. 분야별로는 에너지 110억불, 은행 및 금융기관 80억불, 산업 70억불, 교통, 농업, 식수 및 위생 순으로 투자되었다.

(3) 민간-공공재원의 혼합을 확대하기 위한 권고

혼합금융은 공적개발자원과 민간자원을 전략적으로 결합하여 투자 위험과 투자 수익을 적정하게 관리하는 방식으로서 증여, 보증, 대출,

지분투자 등의 형태로 나타나고 있다.

혼합금융을 지속적으로 확대하기 위해 OECD는 다음 사항을 권고하고 있다. (i) 민간부문의 수요와 적정 인센티브를 파악하고, 개발 목적과 재정적 인센티브 간의 균형을 유지해야 한다. (ii) 개발협력 파트너와 민간투자자간 역할을 명확히 하는 동시에 공통의 용어를 사용함으로써 원활하게 관계를 형성해야 한다. (iii) 투자구조와 상품은 표준화되고, 규모변경에 따른 적응이 용이하도록 설계되어야 하며, 개발에 따른 과급효과를 측정할 수 있는 척도를 표준화하여야 한다. (iv) 다양한 혼합금융 모델의 효과성을 분석해 보고, 성공사례를 종합하여 널리 공유할 수 있는 기반(platform)을 구축해야 한다. (v) 혼합금융이 민간재원을 구축(crowding out) 하거나, 시장을 왜곡하지 않도록 주의해야 한다. (vi) 공공투자자는 전시효과(demonstration effect)를 적절하게 활용하여 민간부문의 투자의욕을 고취할 필요가 있다.

(4) 사회적 영향 투자(SII, Social Impact Investment) 확산

사회적 영향투자는 측정 가능한 사회적·환경적 결과와 재무적 수익을 함께 추구하는 사업에 대한 공공 및 민간재원의 지원을 의미한다. 사회적 영향투자는 개도국 빈곤층에 대한 개발에 따른 긍정적 과급효과를 효과적으로 달성하는 방식으로, 주로 재생에너지, 농촌개발 보건 등 민간투자를 유인하기 어려운 분야에서 주로 활용된다. 기존에는 시장이나 정부의 영향으로부터 독립되어 있는 개인재단 등을 중심으로 주로 발달해 왔으나, 현재는 국제사회는 사회·경제·환경적 도전과제 등에 대응하기 위해서 중장기관점의 혁신적인 방안이 검토되고 있다. 최근에는 연기금, 보험회사 등과 같은 중장기 관점에서 투자가 가능한 투자기관들이 관심을 가지고 투자를 검토하고 있다.

사회적 영향투자를 활성화하기 위해 OECD는 다음 사항을 권고하고 있다. (i) 사회적 영향투자에 대한 국제적 연구, 자료 수집, 사례 연구, 효과 측정을 위한 지표 개발 등이 필요하다. (ii) 사회적 영향투자를 위

한 생태계를 조성하기 위해서는 투명성을 강화하고 재원을 추가로 공급해야 한다. (iii) 저소득층의 수요를 반영하는 신규 혁신기업 및 사업 모델을 양성할 필요가 있다. (iv) 개도국 현지기업의 역량 및 투자가능 사업 목록을 개발하고, 시범사업을 육성하여 세계시장에 진출할 수 있도록 지원해야 한다. (v) 국가간 비교가 가능하도록 사회적 영향 투자의 효과, 결과물, 성공과 실패에 대한 사례관리와 관련 증거를 축적해 나갈 필요가 있다. (vi) 금융수단 및 재원의 총체적 양상을 포착하고 평가할 수 있도록 ‘지속가능개발을 위한 총 공적지원(TOSSD, Total Official Support for Sustainable Development)과 같은 새로운 측정방식을 활용하여야 한다.

(5) 책임성 있는 기업행동을 위한 권고

책임성 있는 기업행동 원칙(RBC, Responsible Business Conduct)은 투자의 규모 못지않게 유입된 투자자금이 개도국이 당면하고 있는 지속가능개발 목표에 기여하는 방향으로 활용되어 한다는 측면에서 부각되고 있다. OECD는 「다국적 기업 가이드라인」을 마련하고, 동 가이드라인 이행이 장기적 생산성 향상과 비즈니스 기회 확대에 기여할 수 있음을 강조하고 있다. OECD DAC 29개 회원국은 「OECD 다국적 기업 가이드라인」의 당사국으로서 자국 기업이 국내외 활동에 있어 해당 가이드라인을 준수하도록 독려하고 있다.

특히 OECD는 RBC 관련 정부와 기업들에게 다음을 권고하고 있다. 먼저, 정부와 기업은 RBC 관련 대화에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 둘째, 정부는 RBC 관련 장애요인을 식별하고 이를 제거하는 한편, 기업들이 책임감 있게 사업을 수행하도록 독려해야 한다. 이를 위해서 공익을 보호하고, RBC를 뒷받침할 수 있는 법·제도를 완비하고 집행하며, 기업의 준수여부를 점검해야 한다. 공공재원과 민간재원이 결합된 경우에는 경제 행위자로서의 정부의 역할을 감안하여 책임감 있는 행동을 민간재원 관련자에게 요구하여야 한다. 둘째, 기업은 「OECD

다국적 기업 가이드라인」과 「UN 비즈니스 및 인권관련 원칙」을 준수해야 한다. 가치사슬 전반에 걸쳐서 RBC 원칙과 표준을 준수하고, 예상되는 부정적 영향을 예방하기 위해서 ‘위험에 기반한 선관주의 의무(risk-based due diligence)’를 이행하여야 한다.

6. 정책 시사점

(1) 민간협력자금의 지원방향 수립

민간협력자금을 통한 국제개발사업 지원이 초기인 우리나라는 다양한 국제기구와 선진국들의 경험을 참고하는 것이, 향후 지원방향 설정에 소중한 가이드라인을 찾을 수 있다고 본다.

먼저, 민간협력자금 지원과 관련된 근본적인 원칙과 규율(principle and discipline)을 설정해 놓을 필요가 있다. 국제금융공사(IFC)는 경제적 지속가능성 혹은 생존 가능성 사업영역에만 투자한다는 원칙을 가지고 있다고 한다. 신흥시장의 인프라 건설 등에는 대규모 자금이 장기간 투자되는 반면에 수혜자인 신흥국 국민들의 지불용의 금액(willingness to pay)은 매우 낮은 수준이다. 이렇게 사업 타당성이 낮은 경우에는 정부간 지원이 아닌 민간자금 참여를 유도하기에는 한계가 존재한다.

따라서 최소한의 경제성을 갖춘 사업을 우선적으로 선발해 지원하되, 경제성 저하에 따른 손실가능성을 최소화하기 위한 다양한 접근방법도 병행해야 할 것이다. 즉, 신흥국정부와 함께 사업의 경제성 확보를 위한 서비스 제공 단가 인상, 비용절감을 위한 지원 등을 협의해 나가야 할 것이다. 또한, 사업과 관련된 정보를 민간부문에 투명하게 제공 되도록 하여, 민간 기업들이 사업을 객관적으로 평가할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 무엇보다, 민간 기업이 특정 프로젝트를 넘어서 신흥국의 특정 산업 영역에 대한 장기적인 투자로 이끌기 위해서는 신흥국 정부에 대

한 규제개혁 등을 확약 받아야 한다.

(2) 보증(Guarantee) 등 지원 수단의 다양화

개도국 사회기반시설 건설 등에 민간자본을 유치하기 위해서는 민간 투자자금에 대한 부채상환을 보증해줄 필요가 있다. 즉, 공여국 정부의 보증을 바탕으로 채권을 발행하여 저금리로 장기차입이 가능하기 때문에 공여국과 수혜국 간의 높은 금리차이를 보완할 수 있다.

민간자금 동원이 가장 활발한 국가인 미국은 이런 특성을 적극적으로 활용하고 있다. 즉, 미국은 과거 3개년(2012~2014)간 국제개발에 동원되는 자금의 2/3 이상을 보증을 통해서 확보하고 있다. 또한 지난 4년간(2012~2015) 다자개발은행(MDBs)이 동원한 민간재원 중에서도 가장 큰 부분을 차지하는 것이 보증이었다는 점을 감안해 볼 때 보증을 통한 중소득 국가에 대한 지원이 향후 우리나라가 나아갈 방향이라는 것은 분명하다고 볼 수 있다.

다만, 보증(Guarantee)을 통한 민간자금 제공에는 여러 가지 난점이 도사리고 있다. 일단, 개도국에 대한 보증지원은 상당한 신용위험이 내포되어 있고, 위험 관리를 위한 금융 노하우 등이 축적될 필요가 있다. 개발도상국가의 기업들은 재무 상태나 현금흐름 등 객관적인 상태를 나타낼 수 있는 정보가 매우 제한적으로 제공되는 경우가 많으므로 혼하므로 정보의 비대칭과 역선택 문제가 도사리고 있다.

또한, 보증은 손실발생으로 차입금 상황이 불가능해져서 실제로 보증 계약에 따른 자금지출이 확정되는 경우를 제외하고는 ODA로 분류되지 못하기 때문에 원조공여국들이 소극적으로 대응하는 측면도 있다. 이런 문제들 때문에 우리나라는 지금까지 보증 지원에 대해서 매우 소극적인 입장이었으며, 아시아개발은행(ADB)과 함께 시범사범을 발굴하는 것과 같은 초기단계에 머물러 있다.

따라서 이런 문제들을 극복하고, 보증제공에 착수하기 위해서는 보수적인 위험관리를 추구하면서 보증을 제공하고 있는 프랑스의 AFD 사

례를 참조할 필요가 있다. AFD는 프랑스 정부가 100% 보증하는 시장 재원으로 투자하는 경우에 한해서만 보증을 제공하고, 기타 시장조달 등을 통해서 지원하는 자금에 대해서는 이차보전을 해주고 있다. 우리나라도 보증제공에 따르는 위험관리 능력을 확보해 가는 과정에서 프랑스와 같이 이차보전과 같은 정부지원을 통해서 보증을 활성화 하는 방안도 고려해 보아야할 것이다.

(3) 다자금융기구(MBDs)와의 협력

민간협력자금으로 개도국에 진출하기 위해서는 다자개발은행을 효과적으로 활용하는 것이 여러 장점이 있다.

먼저, 민간자금 동원은 양자개발협력 차원에서는 미국이 가장 활발한 편이나, 이를 제외하고는 다자개발은행이 가장 활발한 추세를 보인다. 미국이 상대적으로 보증제공에 치우쳐있는 반면, 다자금융기구는 보증뿐만 아니라 신용제공(credit lines), 신디케이트론(syndicated loan) 등 다양한 수단을 동원하고 있다. 다양한 금융수단은 다자금융기구와 우리나라 간에 다양한 형태의 경제협력의 장을 마련해 줄 수 있다.

둘째, 신흥국의 인프라건설에 필요한 대규모 재원의 조달을 위해서는 적절한 위험관리방안이 마련될 필요가 있다. 보증(guarantee)을 통해서 민간부분의 위험을 정부부문으로 전가하는 차원을 넘어서, 위험을 근본적으로 상쇄(mitigate)하기 위해서는 해당위험을 관리할 능력을 갖춘 참여자에게 위험을 노출시키는 위험할당구조를 마련할 필요가 있다.

특히, 개발도상국이 겪고 있는 정치적 위험은 다자개발은행들이 더욱 잘 관리할 수 있으므로, 다자개발은행과의 협력을 통해서 개발도상국 투자에 동참하는 방안을 모색할 필요가 있다. 예를 들어 여러 국가의 정부들을 회원으로 가지고 있는 MIGA는 저렴한 비용으로 대응보증(counter-guarantee)을 제공하고 있기 때문에 정치적 위험 등을 크게 감소시킬 수 있다.

셋째, 개발금융기관들은 위험성이 높거나 수익성이 낮은 프로젝트에 대해서도 장기적인 지분투자나 신용보증 등을 추진할 수 있는 장점이 있으므로 이를 적극 활용할 필요가 있다. 즉, 기후변화 대응이나 중소기업 발전과 같은 분야에 대한 수원국의 요청이 있을 경우 우리나라 자체 재원으로서는 이를 수행하기에 역부족일 수 있다.

그러나 다자개발은행들은 시장금리보다 낮은 금리와 장기 차관이라는 유리한 조건으로 대규모 자금을 공급할 수 있기 때문에 우리나라는 다자개발은행 등이 추진하는 협조융자나 신디케이트론의 일부분으로 참여하여 해당분야의 경험과 노하우를 축적해나갈 필요가 있다.

G-20 민간투자자원 유입 확대를 위한 원칙17)

1. 배경

2017.7월 G-20 회의는 WorldBank 등 다자개발은행들(MDBs)과 함께 "2030 지속가능한 개발목표" 달성을 위한 "다자개발은행의 민간투자자원 유입확대를 위한 원칙"을 마련해 발표하였다. 저개발 국가의 에너지, 교통, 학교, 보건 등 인프라에 대한 투자를 진행하기 위해서는 필요한 충분한 자원의 조성이 필요하다.

공공의 자원(public resource)만으로는 필요 자원규모를 충족시키기 어려우므로 다자개발은행은 민간투자자원의 효과적 유입을 위한 마중물 역할(catalytic role)을 수행하게 할 계획이라고 발표하였다.

2. 민간투자자원 유입 확대를 위한 주요 원칙

(1) 투자대상국의 주인의식(the primacy of country ownership) 제고

- 다자개발은행은 투자대상국에 금융지원 및 자문역할을 수행할 뿐, 지원의 성격 및 구성에 대한 최종 책임은 투자 대상국들에게 있으므로 대상국은 주인의식을 강화해 나가야 한다.

(2) 국가별 및 분야별 위험요소 제거

- 다자개발은행은 투자 대상 국가들의 투자환경 개선 및 투명성 강화를 촉진하기 위한 제도개혁, 투자자간 지식 및 정보의 공유, 표준화된 투자시스템 제공 등을 통해 위험요인을 제거해야한다.

(3) 인프라 관련 투자에 대한 신용보강을 지원

- 다자개발은행들은 보증, 보험, 혼합금융(blended finance), 지분 투자 등 다양한 위험분산(risk-sharing) 수단을 활용하여 신용이 보강되도록 지원해야 한다.

(4) 상업금융을 우선적으로 활용

- 다자개발은행들은 정부보증이 불필요한 상업금융 재원을 우선적으로 활용하여 부족한 공공재원의 최적 활용을 도모한다.

(5) 양허성 자원과 민간자본의 혼합

- 긍정적 외부효과를 발생시키는 인프라에 대한 투자는 이자율, 상환기간, 거치기간 등에 있어서 유리한 조건으로 제공하는 양허성 대출(concessional finance)을 활용하여 민간 재원에게 추가적인 참여 유인을 제공한다.

(6) 민간재원 유입 확대를 위한 유인제고

- 다자개발은행 직원들이 투자 대상국의 요구사항을 충족하면서도 민간투자재원 유입을 촉진할 수 있도록 유인을 주기적으로 점검하고 개선해 나가야 한다.

3. 향후 계획

- 다자개발은행들은 이들 원칙들을 바탕으로 향후 3년 이내 민간 투자재원의 유입규모를 현재 수준 대비 25~35% 증가시키겠다는 목표를 제시하였다.

(4) 민관협력사업(Public-Private Partnership) 활성화

다자개발은행과 미국, 독일, 일본, 영국 등의 주요원조국들의 민관협력사업(PPP) 사례는 다음과 같은 정책시사점을 주고 있다.

첫째, PPP를 통해 국제개발협력사업의 효과성을 극대화하기 위해서는 PPP를 통한 민관협력 목표를 구체화할 필요가 있다. 예를 들어, ADB는 2020년까지 PPP 사업을 ADB 전체사업의 50% 수준까지 끌어올릴 계획이고, 미국은 개발재원의 약 80%를 민간부문의 참여로 조성한다는 구체적인 목적을 설정하고 GDA를 통해 PPP 사업을 구체화하고 있다.

둘째, PPP를 전담할 기관을 설치할 필요가 있다. 예를 들어, 미국은 GDA를 조직하여 국제개발협력 사업을 민관협력을 통해서 추진할 수 있도록 하고 있다. 또한, 민간부문이 참여할 수 있도록 기금, 보증제도와 같은 금융수단을 마련하여 운영할 필요가 있다. 독일은 PPP 특별기금(facility)이라는 공적기금을 마련하였고, 영국은 Challenge Fund를, 미국은 GDA 구성 시 기금뿐만 아니라 보증 제도를 운영하고 있다.

셋째, 공여국 뿐만 아니라 수원국의 민간부문이 적극적으로 개발협력 사업을 발굴·제안할 수 있도록 제도를 정비할 필요가 있다. 일본의 경우, 정기적인 민관정책회의를 개최하거나 수원국 현지의 민간이 참여할 수 있도록 하는 ODA Task Force,를 개최하여 민간부문 제안안건을 채택하고 시행하고 있다.

17)

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/G20-Dokumente/principles-on-crowding-in-private-sector-finance-april-20.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Ⅵ. 개발금융 로드맵 수립을 위한 정책과제

1. 개발금융 로드맵의 필요성과 방향

(1) 개발금융 로드맵 수립 필요성

우리나라는 2016년 ‘개발금융의 ODA 활용방안’을 국제개발협력위원회에서 의결함으로써 개발금융을 본격적으로 도입하기 시작했다. 기존 수출입은행이 시행하고 있는 대외경제협력기금(EDCF)과 수출금융과 달리 신흥국경제협력 증진을 목적으로 도입된 개발금융은 실시 초기라서 아직 구체적인 성과를 나타내지는 못하고 있다. 또한 개발금융의 범위를 신흥국에 투자하기 위해서 민간으로부터 재원을 조달하고, 조달 금리와 공여금리 만큼의 차이를 재정으로 보전하는 방식만 협소하게 규정하고 있다.

그러나, 대규모 개발협력 수요에 대응하기 위해서는 앞에서 살펴본 선진 원조국들이나 다자개발은행들과 같이 향후에도 개발금융 관련 정책들을 체계적으로 마련해 나갈 필요가 있다. 우리나라가 향후 개발협력 로드맵을 마련해 나가야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 현재 우리나라 개발협력 재원은 대부분 재정부로부터 조달되고 있는 반면, 국제개발협력이 재정지출의 우선순위에서 있다고 볼 수는 없다. 우리나라는 2010년 OECD DAC 정식회원국으로 가입하면서 2015년까지 GNI 대비 ODA 비중을 2015년까지 0.25% 수준까지 확대해 나간다는 공약을 마련하고 2011년에는 대통령께서 세계원조개발총회에서 이를 발표까지 하였으나, 결과적으로 목표를 하향 조정하였고 국제사회에서 신뢰성에 상처를 입어야만 했다. 이런 현상을 개발협력에 대한 추상적인 바람은 실제 재정집행과정에서는 다른 불요불급한 재정수요 때문에 후순위로 밀릴 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 우리나라는 급속한 저출산·고령화 문제, 남북한 분단에 따른 국방비용 및 통일비용과 같은 재정지출의 여력을 구조적으로 제한하는 요소가 상존하고 있다. 이들 문제는 한세대 이상 장기간 지속될 가능성이 크기 때문에 개발협력의 주요 재원을 민간에서 조달하는 방법이 외에는 개발협력재원을 획기적으로 확대할 수 있는 길이 없다고 보아도 무방할 것이다.

셋째, 우리나라는 원조를 받던 나라에서 원조를 주는 나라로 변한 역사적 경험 때문에 민간차원의 개발협력 의지가 상당히 강하게 나타나고 있으므로, 이를 효과적으로 활용할 필요가 있다. ODA에 해당하지 않는 민간투자, 비양허성 차관, 송금 등 해외에 유출하고 있는 우리나라의 민간재원은 ODA 규모의 6 ~ 8배를 초과하고 있다. 또한, 해외 원조 관련 NGO가 모금한 민간재원이 2015년 기준 4억 달러로, 해당기관들이 정부로부터 지원받은 ODA 예산의 10배 이상에 해당한다. 이런 민간부문의 해외원조에 대한 관심을 재정과 적절한 결합이 이루어질 경우 재정을 절감하면서도 국제개발협력의 목표를 달성할 수 있을 것으로 판단된다.

(2) 개발금융 로드맵 수립방향

체계적인 개발협력을 추진하기 위해 개발금융 로드맵을 수립하여야 한다는 필요성에 대해서는 별다른 이견이 없는 반면, 구체적인 실행방법에 대해서는 논란이 존재할 수 있다. 개발협력은 근본적으로 원조공여국가와 수원국간의 문제이므로 상호간 협의를 통해서 로드맵을 수립해 나가는 것이 바람직할 것이다. 또한, 개발금융 로드맵은 제2차 국제개발협력 기본계획에서 이미 밝힌 바와 같이 국제개발협력을 구체화하는 과정에서 관계부처 협의를 통해서 단계적으로 수립되어야 할 것이다. 이상의 한계점 등을 감안해 볼 때 본보고서는 개발금융 로드맵을 수립하기 위한 전략과 개발협력 로드맵 수립 시에 반드시 포함되어야 할 정책과제 등을 중심으로 논의하고자 한다.

2. 개발금융의 범위 확대

(1) 현황 및 문제점

우리나라는 개발금융의 범위를 매우 협소하게 정의하고 있다. 한국수출입은행법 제18조 제5항¹⁸⁾은 개발금융을 정부간 협력재원의 부족을 시장 차입재원을 활용하여 보완하기 위한 새로운 금융수단으로 규정하고 있다. 즉, 낮은 국가신용도, 높은 정치적 위험 때문에 상업금융의 혜택을 볼 수 없는 신흥국가들이 민간자금을 조달할 수 있도록 지원하도록 규정한 것이다.

정부는 신흥국가와의 기반기술 협력 등 정책적 목적을 달성하기 위해서 수출입은행이 발행 혹은 매입하는 채권 등을 활용할 계획인 것이다. 이를 위해 2014년 수출입은행법 제18조 제6항¹⁹⁾을 통해 별도의 계정을 설치 및 운영할 수 있도록 하였고, 2016년 대외경제협력기금(EDCF) 법 제7조제5항 등에 ‘이차보전’의 근거²⁰⁾를 마련하였다.

한국수출입은행법에 개발금융 관련 별도계정을 설치 및 운영하도록 한 것은 개발금융이 수출입은행의 고유한 업무가 되도록 만들기 위한 것이다. 이에 따라 EDCF를 통한 양허성 차관과 관련해서는 정부사업 위탁기관으로서의 지위와 함께 개발금융이라는 고유사업을 겸하는 기능을 동시에 수행하게 되었다.

18) ⑤ 수출입은행은 위원회의 의결을 거쳐 해외 특정지역의 산업발전에 기여하며, 우리나라와의 경제교류 증진을 촉진하기 위하여 매우 중요하다고 인정되는 사업에 필요한 자금을 대한민국 국민(대한민국의 법률에 따라 설립된 법인을 포함한다. 이하 같다), 외국정부 및 외국인에게 대출하는 업무 또는 그 사업에 필요한 장기자금을 조달하기 위하여 해당 외국 정부나 외국인이 발행하는 채권을 취득하는 업무를 수행한다.

19) ⑥ 제5항의 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 별도의 계정을 설치할 수 있으며, 계정 구분 및 운영 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

20) 5. 「한국수출입은행법」에 따른 한국수출입은행(이하 "한국수출입은행"이라 한다)이 개도국을 대상으로 같은 법 제18조 제5항의 업무를 수행함에 있어 대출의 이율이 소요되는 비용을 충당할 수 있는 수준보다 낮은 경우 그 대출에 따른 손실 보전

그러나 정부는 개발금융을 국가별 소득수준 및 사업 특성 등에 따라 EDCF와 개발금융을 통합적으로 운용하겠다는 입장을 밝혔다²¹⁾. 즉, 개발금융은 구속성 원칙의 EDCF 협력에 한계가 있는 중소득 이상 국가의 중대형 인프라(2~5억불 내외) 사업에 중점 투자할 계획이다.

또한, 대규모 재원이 소요되어 EDCF 단독으로는 지원이 어려운 사업을 대상으로 부족분을 보완하는 금융패키지 방식으로 개발금융을 지원한다는 입장이다.

(2) 보완과제

현재 정부는 개발금융 재원을 EDCF 재원과 혼합해서 운용 하겠다는 입장이다. 또한, 신흥국에 대한 저양허성 자금을 대출하거나, 신흥국 정부 등이 발행하는 채권을 취득하는 업무에 한정하고, 개발금융 대한 정부의 지원도 이차보전에 한정한다는 입장이다. 그러나 개발금융을 적극 활성화하기 위해서는 다음과 같은 과제가 보완될 필요가 있다.

첫째, 정부는 2016년 한국수출입은행법을 개정하면서 개발금융 업무를 수행하기 위해 필요한 경우에는 별도계정을 설치할 수 있고, 계정의 구분 및 운영 등 필요 사항은 대통령령으로 정하도록 하였다. 그러나 한국수출입은행법시행령은 2014년 이후 현재까지 별도계정의 설치 및 운영 등에 관한 필요사항을 규정하지 않고 있다. 실제 운영에 필요한 조치가 조속히 시행될 필요가 있다.

둘째, 수출입은행 내에 별도계정을 설치하여 개발금융 업무를 수출입은행의 고유한 업무로 수행할 수 있는 법적, 제도적 장치를 마련한 후에는 보다 적극적인 개발금융 업무를 개발해 나갈 필요가 있다. 주로 초기 도입 시에는 EDCF 재원과 연계하여 개발금융 재원을 혼합하여 운용하더라도 차츰 독일, 프랑스 등 개발금융기관들 같이 자체 자금을 이용하여 개발도상국을 지원하는 방식으로 발전해 나갈 필요가 있다.

21) 제28차 국제개발협력위원회 제28-4호 의결안건: 개발금융의 ODA 활용 방안(2016.12)

독일, 프랑스의 개발금융기관들은 높은 신용등급을 바탕으로 민간에서 자금을 낮은 금리에 차입하고 개발도상국에 대출을 하고 있다. 최근 우리나라도 국제신용평가기관들로부터 높은 국가 신용등급을 인정받고 있으므로 수출입은행이 적극적인 민간차입을 통한 신흥국에 대한 대출에 나설 필요가 있다.

2. 개발은행체제 확립

(1) 현황 및 문제점

현재 우리나라는 한국수출입은행이 정부로부터 유상원조관련 기금을 위탁받아 운영하는 형태이다. 현재 한국수출입은행은 해외 수출지원을 위한 수출차관 및 보증을 지원하는 수출신용기관의 역할, 개도국 관련 유상원조를 지원하는 대외경제협력기금(EDCF) 운용, 북한 경제개발을 돕는 남북협력기금 운영 등을 담당하고 있다. 이중 유상원조와 직접관련 되는 대외경제협력기금은 재원의 대부분을 정부출연금으로 충당하고, 기타 공공자금관리기금 예수금, 기금 운용수익금, 장기차입금 등을 통해 확보하고 있다.

그러나 현재 체제는 ODA 자금을 확보하는데 상당한 제약으로 작용한다. 앞에서 보듯이 개발은행 체제를 갖추고 있는 독일, 프랑스, 미국 등은 정부의 지급보증이나 이차보존 등의 지원 없이도 자체의 위험관리를 통해 유연하고 다양한 개발금융 상품을 개발하고, 스스로 위험관리를 하고 있다.

(2) 보완 과제

첫째, 전담 개발은행(Specialized Development Bank)을 설립할 필요가 있다. 유상원조를 실시 중인 다수의 국가들과 국제기구들은 전담 개발은행을 운영하고 있다.

다자개발은행으로는 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB), 아프리카개발은행(AFDB), 유럽투자은행(EIB), 미주개발은행(AIDB), BRICS 개발은행(BRICS New Development Bank), 아시아 인프라투자은행(AIIB)가 있다.

국가별로는 독일, 프랑스, 일본 등이 이미 전담 개발은행을 설립하였고, 영국은 개발은행 설립은 논의 중에 있다. 개발은행을 설립하면 다양한 장점이 예상된다. 무엇보다 공적개발원조 자금 확보방법이 더욱 다양해진다. 현재와 같이 정부 출연금이나, 정부 위탁기금의 운영뿐만 아니라 시장에서 저금리 자금을 조달할 수 있다.

또한, 다자개발은행 및 개발은행을 보유한 국가들과 보다 광범위한 협력사업을 추진할 수 있다. 즉, 개발은행간의 대규모 신디케이트론이나 협조 용자 등을 통해서 개도국이나 신흥국의 인프라 구축, 기후변화대응사업 등에 적극 참여할 수 있다. 우리나라 개발은행이 시장에서 자체적인 자금조달 능력을 갖출 경우, 해외 개발은행과 대규모 협조용자 등을 진행할 수 있게 된다.

둘째, 앞으로 도입해야할 우리나라의 개발은행은 원조 효율성을 제고하는 방향으로 설립할 필요가 있다. OECD는 우리나라가 DAC에 가입한 후에 두 차례의 동료평가보고서(Peer review)를 통해서 우리나라의 원조가 유상원조와 무상원조 간 분절화(fragmentation)가 심각한 상태이며, 이는 원조 효율성을 저해한다고 지적해 왔다.

과거에 우리나라와 비슷한 문제를 겪었던 일본은 2008년 新일본국제협력기구(New Japan International Cooperation Agency, JICA)를 설치하여 분절화 문제를 해결해 나가고 있다. 즉, 일본은 외무성의 무상원조(Grant Aid), 일본국제 협력기구, 일본국제협력은행(Japan Bank of International Cooperation, JBIC)을 한 개의 기구로 통합한 것이다. 특히 눈여겨 볼 대목은 일본의 개발은행의 설립과 통합 과정이다.

당초 일본은 유상원조를 위해서 1961년 일본수출입은행에 해외경제

협력기금을 설치했다가, 1999년에는 일본 국제협력은행(JBIC)으로 발전시켰다는 점이다. 이렇게 일본도 유상원조를 전문적으로 담당하는 전문은행을 먼저 설립하였으나, 분절화 문제를 해결하기 위해서 유상원조와 무상원조를 통괄하는 하나의 개발은행으로 발전하였다는 특징을 가지고 있다.

현재 우리나라도 한국수출입은행이 대외경제협력기금(EDCF)를 운영하고 있으므로 단기적으로 과거 일본의 국제협력은행(JBIC)과 같은 유상원조만을 전담하는 개발은행체제로 진행할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 접근은 유상원조와 무상원조간 분절화라는 문제에 대한 근본적인 해결책이 되지 못할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

따라서 우리나라의 개발은행 설립에 관한 논의는 (i) 유상원조를 전담하는 개발은행을 설립하여 운영하다가 유상원조와 무상원조를 통합한 통합개발은행으로 가는 2단계를 거칠 것인지, (ii) 처음부터 분절화 문제를 해결하기 위해서 유상원조와 무상원조를 모두 통합한 통합개발은행을 단기간에 설치하는 급진적인 접근방법을 채택할 것인지에 대해서 관계부처 협의 등을 통해 결정해 나가야할 것이다. 이 과정에서 일본 사례는 우리나라의 개발은행체제 확립 로드맵을 마련하는데 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

3. 개발금융의 재원조달 및 지원수단 다양화

(1) 현황 및 문제점

개발금융이 제대로 활성화하기 위해서는 주요 선진개도국과 같이 재원조달 방법을 다양화해 나갈 필요가 있다. 우리나라 유상원조의 주요 재원으로 활용되고 있는 EDCF는 정부 출연금, 공자기금 예수금, 기금 운영 결과에 따른 잉여금 등을 조성되고 있는데, 이는 모두 정부 재정 지원과 직·간접적으로 관련되어 있다.

그러나 재정지원은 2008년 세계 금융위기 이후 폭증하고 있는 복지 수요, 청년실업문제 등을 감안할 때 단기간 내에 국민적 동의를 얻어 대폭 증가시키는 것이 현실적으로 어렵다. 이는 현재의 지원 수단으로는 대규모 개발금융 재원을 조달하기에는 한계가 있음을 보여준다.

(2) 보완과제

첫째, 앞서 언급한 전담 개발은행을 별도로 설립하거나 혹은 한국수출입은행의 EDCF 운용부문을 별도의 개발금융본부로 발전시킬 경우, 기존 정부로부터 위탁받은 펀드운영 차원을 벗어나 국내외 자본시장에서 직접 채권 발행을 통해 자금을 차입할 수 있다.

특히, 최근 우리나라의 국가 신용등급이 상당히 높기 때문에 정부산하 개발은행이 설립될 경우 낮은 금리로 개발관련 자금을 조달하는 것이 가능하다. 특히, 독일의 프로모션 융자의 사례에서 볼 수 있듯이 신흥국이 상업 금융자금을 활용하기 어려운 고위험분야 등에는 우리나라 개발은행이 우리 시장에서 조달한 자금을 저리에 지원할 경우 국내 금융 산업의 발전에도 크게 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 현재의 수출입은행법은 개발금융의 범위를 양허성 대출과 신흥국의 채권매입으로 한정하고 있으나, 주요 국가들과 같이 다양한 금융 수단으로 확대해 나갈 필요가 있다. 독일의 경우 개발은행 자체재원 조달과 정부재원을 섞어 위험부담을 분산하는 개발융자(Development loans)와 개발협력 시행기관이 시장에서 자체적으로 조달한 재원만을 활용하되 시행기관이 모든 위험을 책임지는 특별진흥융자(Promotion loan)를 운영하고 있다.

또한, 프랑스와 미국은 보증(guarantee)를 적절하게 활용하고 있다. 즉, 프랑스는 정부가 100% 보증하는 시장재원으로 투자하는 경우에는 보증을 제공하고, 기타 시장조달 등에 대해서는 이차보전으로 지원하고 있다. 미국은 활발하게 민간자금을 조달할 수 있는 시장적인 특성

을 활용하되, 민간 투자자금 등에 대한 부채상환을 다양한 방식으로 보증해 주고 있다. 우리나라도 이들 국가가 도입하여 활용하고 있는 다양한 수단을 도입할 수 있도록 수출입은행 등 개발금융기관들의 역할을 강화해 나가야할 것이다.

독일의 개발용자 특별진흥용자

1. 개발용자(Development Loans)

시장에서 조달한 자금과 정부 이차보존과 지급보증 등을 혼합하는 형태이다. 운용수단으로는 혼합금융(mixed financing), 복합금융(composite financing), 저금리용자(reduced interest loans) 등이 있다. 혼합금융은 주로 대규모 인프라의 구축에 사용되며, 조달하는 민간 자금의 위험을 개발금융기관이 일부 책임지는 형태이다.

반면 복합금융(composite financing)은 채무문제가 없는 신흥국 경제·사회 인프라 건설이나 환경 분야 등을 지원하며, 독일 정부가 직접 지급보증을 제공한다. 저금리 용자(reduced interest loans)는 개도국 국책금융기관이나 개도국 정부의 보증을 받는 금융기관에 대해 지원하는 경우로써 독일정부가 이차보조금을 지원하는 방식이다.

2. 특별진흥 용자(Promotional Loans)

시장조달 자원만을 이용하여 일반 상업은행의 금리보다는 낮은 수준이되, 선진국 시장에서 조달하는 금리와 비슷한 수준으로 신흥국에 대출하는 형태이다. 정부는 최소한의 지급보증만을 지원하고, 개발금융기관이 위험부담의 대부분을 부담한다.

특별용자제도는 개도국이 아니어서 ODA 자금도 받지 못하고, 또한 신흥국의 높은 위험수준 때문에 일반상업은행을 통해서도 대규모 인프라 건설 자금을 조달할 수 없는 경우와 같이 금융 사각지대에 처한 사업에 대출함으로써 금융포용성(financial inclusion)을 증진하기 위해 지원되고 있다.

4. 민관협력사업(Public-Private-Partnership) 활성화

(1) 현황 및 문제점

현재 우리 민간협력은 민자사업 차관(Public-Private-Partnership Loan), EDCF 차관 및 정책금융을 활용한 복합금융, 보증프로그램 등을 추진하고 있다.

첫째, 민자사업 차관은 대규모 개발자금 투자에 수반되는 위험을 경감시키기 위해서 민간부문이 위험발생시 투자금 회수의 우선순위를 가지고, 정부지원 차관이 후순위를 가지는 구조를 취한다. 그러나 민자사업 차관은 개발사업의 위험을 상쇄(mitigate)하는 것이 아니라 민간에서 정부로 전가(transfer) 한다는 문제가 존재한다. 또한, 현재까지 라오스, 베트남 등에 2건만 추진되고 있어서 초기단계에 머물러 있다.

둘째, 복합금융(Mixed finance or Composite finance)은 EDCF와 수출금융 같은 정책금융자금을 투자하고, 해당 개도국 정부의 보조금 등을 결합하는 방식이다. 복합금융은 개발사업을 개도국정부와 함께 협의를 함으로써 위험을 가장 잘 관리할 수 있는 주체들에게 위험관리를 담당시킴으로써 위험을 상쇄(mitigate) 하는 방법이다. 다만, 베트남, 필리핀 등과 협의체를 운영하고 있으나 현재까지 구체적 성과를 내지 못하고 있는 실정이다.

셋째, 보증은 미국 등 선진 공여국들과 다자개발은행이 개발금융의 주요 수단으로 활용하고 있으나 우리나라는 2013년말 관련제도를 정비하였다. 현재는 발전산업 등 민관협력 가능한 분야를 아시아개발은행(ADB)과 함께 파일럿 프로젝트로 발굴하고 있어서 초기 단계에 머물러 있는 수준이다.

(2) 보완과제

첫째, 민관협력을 활성화하기 위한 구체적 목표를 설정하고, 전담기관 및 기금설치 등 기반을 강화할 필요가 있다. 우선, 선진 원조기관들이 PPP 관련 전략 목표를 설정하고 있는 것과 같이 우리나라도 획기

적인 목표를 설정할 필요가 있다.

특히, 아시아개발은행(ADB)은 ‘Strategy 2020’ 을 통해 2020년까지 PPP사업을 ADB 전체사업의 50% 수준까지 끌어올린다는 목표를 설정하였고, 미국은 현재 개발재원의 약 80% 수준을 민간참여로 조성하고 있다. 또한, PPP를 전담할 별도의 기관을 설치하여 민간의 제안을 구체적인 PPP사업으로 연결시켜 나가야할 것이다.

미국이 GDAs(Global Development Alliances)를 민관협력의 기본 틀로 활용하고 있는 점을 참고할 필요가 있다. 아울러, 독일이 ‘PPP 특별 기금’ 을 마련하였고, 영국이 ‘Challenge Fund’ 를 설치·운영 하고 있는 것 같이 우리나라도 별도 기금설치를 검토할 필요가 있다.

둘째, 다양한 형태의 민관협력 사업방식을 추진할 필요가 있다. 우리나라는 현재 수원국 정부, 정부산하 공기업이 새로운 기반 시설을 확보하고자할 때 BTO(Build-Operate-Transfer) 방식으로 지원하고 있다.

World Bank는 민자사업의 방식으로 민간부문이 설계, 건설, 자금조달, 운영 및 유지를 담당하는 Design-Build-Finance-Operate(DBFO), 공공부문과 민간부문이 프로젝트 관련 공동 소유권을 가지되, 민간부문이 경영을 맡는 합작투자(Joint Venture), 민간이 설계·건설을 담당하고 소유권을 갖고 운영하나 종료시에 정부로 소유권이 이전하는 BTO (Build- Operate-Transfer) 등 다양한 사업방식을 제시하고 있다.

셋째, 민관협력사업 대상을 더욱 다양화할 필요가 있다. 독일, 프랑스, 일본 등 공여국은 정부기관 이외의 비국가 기관, 또는 개도국 발전에 기여하는 민간을 대상으로도 민관협력을 추진하고 있다. 즉, 프랑스의 개발은행 AFD는 수원국의 비정부 공공기관과 민간기업 및 은행 등의 민간 부문에도 시장조달 조건으로 개발금융을 지원하고 있다.

독일의 개발은행 KfW는 수원국 정부가 지급보증을 하는 공기업 등 비정부기관에 개발용자 등을 지원하고, 정부의 지급보증에 없는 민간기업에 대해서는 프로모션용자 등을 지원하고 있다.

무엇보다 일본의 개발은행 JICA는 개발도상국의 개발에 참여하는 민

간기업에게 대출(loan) 방식뿐만 아니라 출자(equity) 방식으로 지원하는 민간분야 투자금융(Private Sector Investment Finance, PSIF) 제도를 도입하고 있다. 우리나라도 민관협력의 방식을 단지 수원국 정부 또는 정부산하 기업을 대상으로 한정하기 보다는 선진공여국의 경험 등을 참고하여 지원대상을 점진적으로 확대해 나가야할 것이다.

넷째, 지원방식 및 대상을 다양화하기 위해서는 먼저 금융상, 절차상 애로점을 해소할 수 있는 방안을 사전에 마련해 나가야할 것이다. 먼저, 개도국 및 개도국 민간 기업에 내재해 있는 낮은 신용을 보장하기 위해서 상대방 국가나 국제기구들과 연합하여 지급보증 등의 방법을 강구해 나가야할 것이다.

특히 다자개발은행은 여러 국가의 정부가 회원국으로 참여하고 있고, 국가위험(sovereign risk)에서 비교적 자유로운 점 등을 감안하여 적극 활용할 필요가 있다. 다음으로 개도국 지원 시 발생할 수 있는 사업 위험을 줄여 나갈 수 있도록 사업의 구체성과 추진 절차에 대한 철저한 현지조사와 상대국 정부와의 협의할 수 있는 민관합동협의채널을 구축해 나갈 필요가 있다.

5. 기타: 개발금융 규율설정 및 역량강화

이상의 과제와 함께 개발금융 초기인 우리나라의 장기적인 발전방향을 수립함에 있어서 다음 몇 가지를 추가 검토할 필요가 있다.

첫째, 개발금융과 관련된 근본적인 규율을 설정해 놓을 필요가 있다. 오래기간 개발금융 업무를 수행해온 IFC의 경험에서 볼 수 있듯이, 투자 대상을 선별함에 있어서 우선 경제적 생존가능성이 확실한 분야를 선별하되, 손실가능성이 있는 사업안에 대해서는 개도국 정부와 협상을 통해서 경제성을 확보한 경우에 한하여 지원한다는 원칙을 수립할 필요가 있다.

개발금융 지원 대상 대부분은 초기에 대량의 자금이 소요되는 반면

에 장기적으로 생존 가능한 경우이거나, 건설될 인프라 사용자의 수수료료가 사업의 수지다산에 부적합 경우가 대다수이다. 다자개발은행들(MDBs)이나 선진 원조국들은 프로젝트의 비용대비 가치평가(Value-for-Money), 사업이행자금 평가(VGF, Viability Gap Funding), 사전타당성조사(Feasibility Study)를 개발도상국 정부와 공동으로 실시하고, 경제적 타당성을 확보하기 위해서 위험을 최소화하기 위한 신흥국 정부의 약속을 받아내고 있다.

즉, (i) 프로젝트의 경제성 확보를 위한 서비스 제공 단가 인상, 비용 절감을 위한 지원 등을 협의해 나가기도 하며, (ii) 프로젝트와 관련된 정보를 민간부문에 투명하게 제공하도록 요구하기도 하고, (iii) 참여를 원하는 민간 기업들이 프로젝트를 객관적으로 평가할 수 있도록 지원할 것, 그리고 (iv) 해당 프로젝트를 넘어서 해당분야 대한 장기적인 투자가 가능하도록 규제개혁 등을 확약 받아야 한다.

둘째, 개발금융을 성공적으로 수행하기 위해서는 국제금융분야 인력을 지속적으로 유입하여 경쟁력을 강화해 나가야할 것이다. 개발금융 관련 인력은 해당 프로젝트에 대한 리스크 관리 및 재원조달관련 전문성을 가지고 있어야 하며, 다양한 민간금융 수단을 활용할 수 있어야 한다.

이는 독일(KfW)나 프랑스(AFD)가 단순한 공적개발원조의 집행기관이 아니라 국제금융시장에 참여하는 전문 금융기관이고, 다양한 민간 금융수단을 취급하고 있다는 점을 주목하여야 한다. 기존 고양허성 차관 위주의 지원방식을 넘어서 다양한 민간금융수단인 보증, 지분참여, 차고나 및 민간금융수단을 포트폴리오로 구성하는 것과 같은 고난위도 업무를 담당할 수 있는 역량을 배양해 나갈 필요가 있다.

VII. 결 론

우리나라는 제2차 국제개발협력기본계획을 통해 개발금융의 필요성을 구체화한 이후, 개발금융 활성화를 위한 법·제도의 정비와 개발금융 활성화 방안을 마련하였다. 그러나 우리나라가 점증하는 개발금융의 수요에 효과적으로 대응하고, 재정의 역할을 올바르게 정립해 나가기 위해서는 중장기 개발금융로드맵을 수립해야 한다는 주장이 대두되고 있다.

우리나라는 개발금융을 효과적으로 활용하고 있는 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 선진공여국가들과 다자개발은행의 경험을 적극 참고하여, 중장기 개발로드맵 작성 시에 다음 사항을 반영할 필요가 있다.

첫째, 한국수출입은행법에 비교적 협소하게 규정되어 있는 개발금융의 범위를 확대해나갈 필요가 있다. 한국수출입은행법 개정에 따른 시행령 개정 시에 개발금융과 관련된 별도계정의 설치와 함께 지원 수단의 다양화를 추진할 필요가 있다.

둘째, 개발금융을 활성화하기 위해서는 재정지원 자금을 단순히 집행하는 수준을 넘어서 전문적인 개발은행체제를 확립해 나갈 필요가 있다. 선진원조국가인 독일, 프랑스, 일본 등과 같이 국제개발협력에 특화된 개발은행 설치를 감안하되, 원조 분절화문제(fragmentation)를 염두에 두어야 할 것이다.

특히, 일본이 유상원조를 전담하는 일본국제협력은행(JBIC)을 설치했다가 유무상 원조를 통합 지원하는 신일본국제협력기구(JICA)로 발전시켰던 경험을 참고할 필요가 있다.

셋째, 정부재정을 위탁받거나 정부의 재정지원과 직간접적으로 연계되어 있는 현재의 개발원조 수단을 다양화해 나갈 필요가 있다. 현재 한국수출입은행법이 규정하고 있는 양허성 대출과 신흥국 채권매입을 넘어서서 독일과 같이 개발은행 자체재원 조달과 정부재원을 섞어 위험을 분산하는 개발융자제도, 개발은행이 시장에서 자체적으로 조달한

재원만을 활용하는 특별진흥용자, 미국과 프랑스가 활용하고 있는 보증제도 도입 등을 적극 검토해 나가야할 것이다.

넷째, 우리나라는 2013년 PPP 관련제도를 정비하고 개발원조와 결합시켜나가기 위해서 노력하고 있으나, 초기단계에 머물러 있는 실정이다. PPP 제도를 더욱 활성화하기 위해서는 (i) 아시아개발은행이나 미국의 사례에서 보듯이 대외원조에서 PPP사업이 차지하는 비중에 대한 중장기 목표를 설정하고, (ii) 미국의 GDAs(Global Development Alliances)와 같은 민관협력 틀을 정비하고, (iii) 독일의 PPP 특별기금, 영국의 Challenge Fund와 같이 PPP를 지원할 수 있는 별도기금을 설치할 필요가 있다. 아울러 민관협력 방식을 현재 BTO(Build-Operate-Transfer) 방식을 넘어서 Design-Build-Finance-Operate(DBFO) 방식, 합작투자(Joint Venture) 방식 등으로 더욱 다양화하고, 민관협력 대상도 수원국의 비정부 공공기관이나 민간기업 등으로 확대해 나갈 필요가 있다.

마지막으로, 개발금융관련 적절한 규율과 원칙을 설정하고, 국제금융 전문 인력을 확보해 나가야할 것이다. 개발금융은 경제적 생존가능성을 확보할 수 있는 분야를 선별하기 위해서 개도국 정부와 공동으로 프로젝트의 비용대비 가치평가(Value-for-Money), 사업이행자금 평가(VGF, Viability Gap Funding), 사전타당성조사(Feasibility Study) 등을 실시할 필요가 있다. 또한, 개발원조사업의 경제성이 부족할 경우에는 개도국 정부와 개발전담기구 간에 서비스 제공단가 조정, 정보 제공, 해당 산업분야에 대한 규제개혁을 위한 협상을 제도화할 필요가 있다. 아울러, 개발원조사업의 리스크 관리, 재원조달 관련 전문성 등을 가진 인력을 확보하여 국제금융 역량을 향상시켜 나갈 필요가 있다.

우리나라가 국제사회에 공약한 GNI 대비 ODA 비중을 2020년 0.20%까지 향상시키는데 있어서, 개발금융과 PPP는 재정여력의 한계를 돌파할 수 있는 가장 효과적인 수단으로 활용될 수 있는 바, 이를 활성화하기 위한 중장기 로드맵을 수립이 시급하게 추진되어야 할 것이다.

참고 문헌

- G20-IFA WG, Principles of MDB' s strategy for crowding-in Private Sector Finance for growth and sustainable development, 2017
- OECD, Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities, 2016
- Development Cooperation Forum, Policy Brief 「What is development cooperation?」, 2016
- IFC, 「Blending Public And Private Finance」, 2016
- OECD, 「Development Co-operation Working Papers, No. 26」, 2016
- 기획재정부, 「개발금융의 ODA 활용 방안」, 2016
- 국제개발협력위원회, 「2016 대한민국 ODA 백서」, 2016
- 국제개발협력위원회, 「제2차 국제개발협력 기본계획」, 2015
- 한국수출입은행, 「한국의 개발 협력(Journal of Korea' s Development Cooperation)」, 2015
- 국무조정실, 「2016년 우리나라 ODA, 19.6억불」 보도자료, 2015
- 한국수출입은행(KOREXIM), 「숫자로 보는 ODA」, 2015
- 한국수출입은행, 「Post-2015 시대를 대비한 EDCF 전략방향」, 2014
- 한국교통연구원, 「공적개발원조와 민간협력 연계를 통한 해외교통사업 활성화 방안 연구」, 2014
- The World Bank, 「International Development Cooperation」, 2013
- KDI 국제정책대학원대학교, 개발금융 도입을 통한 한국의 개발협력 체제 발전 방향에 관한 고찰, 2013

- 한국국제협력단(KOICA), 「국제개발협력의 이해」, 2013
- OECD, DAC Peer Review of Korea, 2012
- 아시아개발은행(ADB), Public-Private Partnership Operational Plan 2012-2020, 2012
- 국제개발협력위원회, 「국제개발협력 선진화 방안」, 2010
- OECD, 「Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money」, 2008

참고 사이트

- 기획재정부 홈페이지, www.mosf.go.kr
- 한국수출입은행 홈페이지, www.koreaexim.or.kr
- 한국 ODA Korea, www.odakorea.go.kr
- 대외협력기금(EDCF), www.edcfkorea.go.kr
- 한국국제협력단(KOICA), www.koica.go.kr
- OECD 개발원조위원회(OECD/DAC), www.oecd.org/dac/
- OECD 원조 통계, <https://data.oecd.org/>
- 미국 국제개발청(USAID), www.usaid.gov/
- 영국 국제개발부(DFID), www.GOV.UK/government/organizations/departments-for-international-development
- 독일 연방경제협력 및 개발부(BMZ), www.bmz.de/en

- 독일 부흥금고(KfW), www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Entwicklungsbank/
- 일본 국제협력기구(JICA), www.jica.go.jp/english/
- 세계은행그룹(world bank), www.worldbank.org
- 세계은행 민관협력사업(PPP) 웹사이트, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>
- 국제연합개발계획(UNDP), <http://www.undp.org/>
- 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>
- 일본국제협력은행(JBIC), www.jbic.go.jp
- 프랑스 개발기구(AFD), <https://www.afd.fr/fr>