

COVID-19 백신 지원은 ODA인가?

COVID-19 백신 지원과 ODA

COVID-19 극복을 위해 각국은 백신 확보에 큰 노력을 투입하였다. 그 결과 선진국을 중심으로 빠르게 백신 접종이 이루어지기 시작하였으며, 점진적 방역 완화를 통한 일상으로의 복귀를 서두르고 있다. 다만, 개발도상국 등 백신을 확보하지 못하였던 국가들은 여전히 백신 접종률이 현저히 낮으며, 일상생활로의 복귀가 어려운 상황이다. 모두가 안전해야 진정한 극복이 이루어진다(No one is safe until everyone is)고 외쳐왔으나, 여전히 국가 간 상당한 격차가 존재하고 있는 셈이다. 그리고 이러한 격차를 좁히기 위한 노력의 일환으로 선진국은 자국 내 접종을 위해 확보한 백신 일부를 개발도상국으로 지원하고 있다.

2022년 2월 OECD는 개발도상국의 코로나 극복을 위한 지원을 모두 ODA로 인정하며, COVID-19 백신 지원도 ODA로 계상 가능함을 공식적으로 발표하였다. 통계 보고지침(DCD/DAC/STAT(2021)29)에 의하면, 2021년 지원된 백신 개당 6.72달러(USD)를 ODA 인정금액으로 확정하였고, 목적코드는 12264로 상세한 내역(백신명, 지원량, 지원방식 등)을 함께 포함하여 보고될 수 있도록 하였다. 백신 지원으로 발생하는 부대비용 또한 ODA로 계상 가능하며, 백신과는 동일 목적코드가 아닌 별도로 분리하여 보고하도록 하였다. 이러한 조치는 선진국의 잔여 백신을 나누기 위한 유인책으로써 그 의미가 있을 것으로 내다보고 있다. 또한 이번 ODA 통계조사 결과는 실제 개발도상국으로 유입되는 백신이 어떤 방식으로 얼마만큼

이루어지고 있는지 파악하는 데 도움이 될 것으로 예상하고 있다.

한편, 이러한 합의에 도달하기까지 많은 논쟁이 있었으며, 그 논의는 계속되고 있다. 선진국의 백신 지원을 ODA로 계상하는 것은 COVID-19 극복을 개발도상국으로 확대하려는 노력으로 이해될 수 있으나, 동시에 이러한 지원이 ODA 정의에 합치하는지, 혹은 이로 인해 기존의 ODA가 축소될 가능성은 없는지 등의 우려도 공존한다.

백신 지원은 ODA 목적에 부합하는가?

현재 선진국에서 개발도상국에 지원하는 잔여 백신의 원래 구매 목적은 자국의 백신 조달을 위함이다. 각국의 정부는 COVID-19 확산을 방지하고 사망률을 낮추기 위해 제약회사로부터 충분한 백신 물량 확보에 노력하였다. 더욱이 지속되는 확산 위험 속에 백신의 공급은 제한적인바, 자국 내 원활한 백신 수급을 위한 초과 구매로 이어져왔다. 이렇게 확보된 여분의 백신을 개발도상국에 지원하는 것이 ODA 목적에 부합하는지는 의문이다.

백신은 사용 기한이 정해져 있기에 기한 내 활용이 어려운 백신을 개발도상국으로 지원하는 것은 백신의 효율적 재분배이자 개발도상국의 경제·사회적 안정을 위한 것으로 볼 수 있다. 그리고 OECD DAC은 도착지 기준 유효기간이 최소 10주 이상 남은 백신에 대해서만 ODA로 인정한다는 조건을 제시함으로써 무분별한 지원을 방지하기 위한 최소한의 보호장치를 마련해두고 있다. 다만, 자국의 감염병 확산 방지 및 안정적인 국가 운영을 위해 구매하였

던 백신을 기증하는 것이 선진국의 위험부담 비용을 ODA로 대체한 것인지 혹은 개발도상국의 경제·사회적 발전을 촉진하기 위해 구체적으로 목표된 지원¹⁾인지 다시금 생각해볼 필요가 있다. 특히 냉동·냉장 시스템을 반드시 필요로 하는 백신의 경우 개발도상국의 인프라를 고려할 때 실질적으로 얼마나 도움이 될지 우려스러울 수밖에 없다. 나아가 백신 기증을 반드시 ODA로 논의해야 하는지 논의해볼 필요가 있을 것이다. 그리고 이러한 백신 지원의 ODA 계상이 공여국의 ODA 규모 대비 실질적인 개발협력 사업의 축소 가능성은 없는지, 혹은 향후 발생할 수도 있는 국제적 위기 발생 시 어떤 의미를 제시할 것인지 고민해볼 필요가 있다.

지원하는 백신의 가치로 6.72달러(USD)는 합리적인가?

OECD DAC은 통계 보고지침²⁾에 따라 선진국의 기증 백신에 대해 2021년 COVAX AMC로 기증된 백신의 평균 가격인 6.72달러를 적용한다고 하였다. 이는 COVID-19 백신의 합의된 시장가격이 존재하지 않기 때문³⁾이다. 다만, COVAX AMC의 6.72달러는 백신을 개발도상국으로 배분하는 비용도 포함하고 있어 실제 선진국의 구매 비용은 대체로 이보다는 낮을 것으로 예상된다.

따라서, 백신 지원 ODA 규모는 실제 백신 구매 비용보다 커질 가능성이 크다. 이로 인해 일시적으로 ODA 규모가 확대된 것처럼 보일 수 있음은 물론이고, 일부 국가에서는 백신 지원으로 인정받는 ODA 규모가 실제 지불 금액보다 더 많아지는 역효과도 발생할 가능성이 있다. 이는 선진국으로 하여금 더 많은 백신을 구매하고 여분의 백신

을 비싸게 개발도상국으로 지원하며, 오히려 개발도상국의 백신 접근성을 제한시키는 결과를 초래할 가능성도 배제하기는 어렵다. 처음부터 개도국을 위해 계획한 지원(예: COVAX AMC)이라면 ODA로 계상하는 것이 바람직하겠으나, 선진국의 위험부담 비용을 개발도상국이 지불하는 형식의 백신 지원을 ODA로 계상하는 것에 대해 다시금 논의해볼 필요는 있다.

특히 ODA로 계상 시, 백신 가격 책정에 더욱 합리적인 기준 마련이 필요할 것으로 보인다. 선진국들의 백신 구매 초기 가격이 6.72달러보다 낮을 것으로 추측되더라도 COVAX AMC 평균인 6.72달러로 책정한 것은 이를 분배하는 과정에서 발생 가능한 부대비용을 일부 포함한 것이라 하였다. 하지만, 통계 보고지침에서는 부대비용은 이와 별도로 계상 가능함을 언급하고 있다. 결과적으로 선진국은 백신을 지원할 때마다 부수적인 이윤을 창출하거나, 보고되는 ODA 규모는 증대되나 실질적인 ODA 사업 및 지원 규모는 감소하는 결과로 이어질 우려도 있다.

ODA로 인정되는 개발도상국의 코로나 극복을 위한 지원은?

OECD DAC은 백신 지원 외에도 개발도상국의 코로나 극복을 위한 지원은 ODA로 인정한다고 하였다. 이에 개발도상국의 보건 시스템 강화, COVID-19 대응 관련 활동 등을 ODA로 계상할 수 있다. 다만, COVID-19 관련 백신/실험/치료 등의 연구는 개발도상국뿐만 아닌 모두에게 그 혜택이 돌아가는바 대체로 ODA 계상이 어렵다는 견해다(OECD, 2022b)⁴⁾.

OECD DAC은 WHO의 ACT-A프로그램 중 개발도상국을 위해 지원하는 재원에 대해 ODA로 인정하고 있으며, 여기에는 개발도상국으로의 안정적 백신 공급을 지원하는 COVAX AMC를 포함하고 있음

※ Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A) : COVID-19 극복을 위해 World Health Organization(WHO)이 2020년 4월 발족한 기간 한정적인 국제협의체로 총 4개의 필러(pillar)로 구성되어 있음

 Vaccines*	 Therapeutics
 Diagnostics	 Health Systems Connector

* COVAX Facility(백신 공동 구매·배분) & COVAX AMC(중저소득국 백신지원)

1) ODA의 정의: Official development assistance(ODA) is defined by the OECD Development Assistance Committee(DAC) as government aid that promotes and specifically targets the economic development and welfare of developing countries. (OECD DAC 웹사이트)

2) 현물원조(Aid in kind): Aid in kind, including food aid, should where possible be valued at prevailing international or national market prices for the goods in question at the time of the transfer. Where this information is not available, the amount reported should be calculated on the basis of the price paid by the official sector for the purpose of acquiring the goods for shipment to the recipient country. (OECD 2021a)

3) 각 국가의 백신 구매 가격은 대외적으로 알려지지 않으며, 수급 상황으로 인한 가격 차이도 있을 것으로 예상됨

4) TOSSD(Total Official Support for Sustainable Development) Pillar II로는 계상 가능할 것으로 판단되나, 본 연구에서는 ODA 관점으로만 살펴봄

이에, 대부분의 ACT-A 프로그램은 ODA로 인정되나, 지원목적 및 대상국 등에 따라 세부 프로그램별로 ODA 인정 여부를 개별 판단하고 있다. 백신의 경우, COVAX Facility는 선진국의 백신 공동 구매 및 배분을 목적으로 하기에 ODA로 인정하지 않는 반면, 중저소득국으로의 지원인 COVAX AMC는 인정한다. 또한, 백신 개발 및 생산을 담당하는 CEPI(Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) 지원의 경우 ODA로 계상될 수 있음을 언급하면서도, 지원의 목적이 개발도상국을 위한 것인지 구분할 필요성을 강조하고 있으며, 이에 전체 생산량의 개발도상국 배분 비중만을 인정하고 있다⁵⁾.

이러한 맥락에서 본다면 선진국이 자국민 보호를 위해 구매한 백신을 개발도상국으로 지원하는 것이 개발도상국의 경제적 사회적 발전에 기여한다고 보기에는 다소 한계가 있다. 또한 백신 지원의 ODA 계상이 향후 개발도상국으로의 백신 수급 확대에 이어질 것이라고 마냥 긍정적인 판단만 할 수 있을지도 미지수이다. 이러한 이유로 일각에서는 심각한 우려를 표명하고 있으며, COVAX로 백신 유통을 일원화하거나, 백신이 아닌 유통과정에서 발생하는 부대비용만 ODA로 계상할 것을 주장하기도 한다. 나아가 OECD의 지침과는 무관하게 선진국이 자발적으로 잔여 백신의 ODA 계상을 하지 않을 것을 주장하기도 한다.

이러한 논란에도 불구하고 OECD DAC이 잔여 백신의 지원을 인정하고자 하는 것은, 특정 국가에 집중적으로 배분된 백신을 더 많은 국가에 빠르게 재분배될 수 있는 여지를 제시하고자 함일 것이다. COVID-19로부터 안전해지기 위해서는 모두의 대응력을 키우고 방어책 마련이 필요하다는데 이견이 없을 것이다. 백신은 COVID-19 대응을 위한 중요한 수단임에도, 개발도상국에서는 여전히 백신 확보에 한계를 보인다. OECD DAC의 잔여 백신 ODA 계상 발표가 활용되지 못하고 있는 백신의 가치 실현의 계기가 될 수 있도록, 그 의미에 대해 진중한 논의와 모두의 극복을 위한 보다 적극적인 노력이 요구된다.

KOICA ODA 연구센터

[참고문헌]

- Euan Ritchie et al. 2022. “The Vaccine Mark-Up: Counting More in ODA than We Paid for Vaccines is Illogical, Immoral, and Unpopular”, <https://www.cgdev.org/blog/vaccine-mark-counting-more-oda-we-paid-vaccines-illogical-immoral-and-unpopular>
- OECD. 2021a. DAC Working Party on Development Finance Statistics. Converged Statistics Reporting Directives for the Creditor Reporting System(CRS) and the Annual DAC Questionnaire. DCD/DAC/STAT(2020)44/FINAL
- OECD. 2021b. DAC Working Party on Development Finance Statistics. Valuation of donations of excess COVID-19 vaccine doses to developing countries in ODA. DCD/DAC/STAT(2021)29
- OECD. 2022a. “DAC Chair Statement on COVID-19 vaccine donations in Official Development Assistance (ODA)”, <https://www.oecd.org/dac/Development-Assistance-Committee/DAC-Chair-Statement-on-COVID-vaccine-in-ODA.pdf>
- OECD. 2022b. Frequently Asked Questions on the ODA eligibility of COVID-19 related activities
- WHO et al. 2021. “What is the Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator, how is it structured and how does it work?”, [https://www.who.int/publications/m/item/what-is-the-access-to-covid-19-tools-\(act\)-accelerator-how-is-it-structured-and-how-does-it-work](https://www.who.int/publications/m/item/what-is-the-access-to-covid-19-tools-(act)-accelerator-how-is-it-structured-and-how-does-it-work)
- Vince Chadwick. 2021. “US, Netherlands unconvinced on aid eligibility of surplus vaccine donations”, <https://www.devex.com/news/us-netherlands-unconvinced-on-aid-eligibility-of-surplus-vaccine-donations-102364>

5) 선진국이 지원한 금액의 각각 53%(2020년), 88%(2021년)을 ODA로 인정 (OECD 2022b)