

추가성(additionality)은 어떻게 평가해야 할까?

PSI와 추가성

OECD DAC에서는 개발자원 동원을 위해 2018년부터 민간금융수단(Private Sector Instruments, 이하 PSI)를 ODA로 계상하기로 결정하였다. PSI란 공공자금이 증여, 대출, 자본투자, 메자닌금융, 보증 등의 금융수단 형태로 개발도상국 민간기업에 지원되는 금액을 말한다. 그리고 PSI가 ODA로 계상되기 위해서는 추가성, 즉, 공공자금이 민간기업에 지원될 때 해당 자금 지원만이 만들어내는 부가적 가치가 증명되어야 한다. 이로 인해 추가성을 어떻게 측정할 것인가는 늘 논의의 대상이었다. 한편, 추가성은 혼합재원(blended finance)의 모니터링 및 평가에 있어 민간재원동원 및 개발성과달성을 증명하는 중요한 요소이기도 하다.

추가성은 대표적으로 재무적 추가성과 가치추가성, 개발 추가성으로 구분할 수 있다. 공공자금이 지원되지 않았더라면 해당 사업이 이행되지 않았을 것이다 또는 다른 민간투자가 이루어지지 않았을 것이다 라는 것이 증명되면 그것을 재무적 추가성이라고 한다. 공공기관이 그들이 가진 특별한 지위로 인하여 민간부문에서 제공할 수 없는 비재정적인 지원(지식 또는 전문가 제공, 현지 네트워크 연결)들을 해당 기업에게 제공했다면 그것이 가치추가성이 된다. 개발추가성은 공공자금이 투입되지 않았다면 발생하지 않았을 개발효과를 의미한다. 추가성이 존재하지 않는다면 공공자금의 민간기업지원은 자원의 낭비일 뿐이다. 또한 잠재적 민간투자를 위촉시키고, 공공자금으로 특정 기업에 보조금을 지급함으로써 해당 기업의 경쟁력

을 강화해 오히려 시장을 교란하는 부정적인 결과를 낼 수 있다. 따라서 공공자금의 민간기업지원에 앞서 추가성 증명은 필수적이라고 할 수 있다.

추가성 평가 방법

한편, CRS 통계 보고 지침에는 PSI의 자세한 추가성 평가 방법이 아직 개발되지 않아 추후 안내될 것이라고만 언급하고 있다. 추가성 존재 여부가 PSI의 ODA 적격성 여부를 판단하는 기준임에도 불구하고 이를 객관적으로 평가할 수 있는 일치된 방법이 아직 없다는 것은 전체 ODA 데이터의 무결성 및 신뢰성을 떨어뜨리는 일이 아닐 수 없다. 사실, 객관적인 추가성 평가 방법을 개발하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그 이유는 일어나지 않은 사실을 객관적으로 평가할 수 없고 정확한 인과관계를 증명하기 어렵기 때문이다. 공공자금이 민간기업을 지원하지 않았다면 해당 사업은 이행되지 않았을 것이다 또는 해당 사업은 다른 민간투자자들에게 투자를 받지 못했을 것이라는 재무적 추가성은 추론일 뿐 일어난 사실이 아니기 때문에 증명하기 어렵다. 가치추가성이나 개발추가성 평가의 어려움은 개발성과 달성이 해당 개발협력사업에 기인한 것인지 인과관계 증명이 어려운 것과 같은 맥락이라고 이해하면 쉬울 것이다. 금융수단과 추가성 종류, 측정시기에 따라 측정방법이 달라질 수 있다는 점도 객관적인 추가성 평가 방법 개발을 어렵게 하는 요인이다.

그래서 공여기관들은 추가성을 계량적으로 측정하기보

다는 질적으로 설명하는 형태로 증명하고 있다. 재무적 추가성은 공공자금의 지원 조건과 민간금융기관이 제공하는 조건을 비교하거나, 기업이 민간재원으로부터 투자를 받기 불가능한 상황을 설명하는 것으로 증명한다. 또한 공공자금지원이 다른 민간재원 투자를 일으키는데 중요한 역할을 한 근거 또는 민간재원 투자의 전제조건이 공공자금지원이었음을 보여주는 근거를 제시하는 걸로 평가하고 있다. 가치추가성의 경우 또한 공공자금으로 제공한 수단이 사업의 위험 완화에 기여했다거나, 기업의 ESG 및 조달 관습, 원칙, 기준이 개선되었다는 것을 설명하는 것으로 증명한다. 또한 사업의 주요 요소들이 견고해질 수 있도록 보완되었다거나, 공공기관의 전문성으로 인하여 기업이 다른 시장까지 진출하게 된 경우를 설명하는 것으로 추가성을 측정하고 있다. 개발추가성 경우도 마찬가지로 해당 사업으로 인하여 기대되는 개발효과를 유추하여 설명하는 것으로 측정을 대신한다.

추가성 평가 논의 동향

PSI를 제공하는 개발금융기관(Development Finance Institution, 이하 DFI) 또한 이러한 추가성 측정의 한계를 잘 인식하고 있다. 그래서 투자결정을 내려야 하고 추가성의 증거를 찾아야 하지만 불확실함을 피할 수 없기 때문에 이러한 한계를 수용해야 한다고 얘기한다. 그리고 논의의 초점을 추가성 존재 여부에서 추가성이 있을 확률로 옮겨, 추가성 측정에 대해 그만 논하고 어떤 상황에서 추가성이 있을지를 논의해야 한다고 주장한다. 예를 들면, Kenny 와 Moss (2020)는 무해(do no harm) 테스트, 시장 지표 활용, 투명한 기준 적용이라는 세 가지 방법을 사용해 볼 것을 제안한다. 첫 번째 무해 테스트는 공공자금지원을 조건으로 사업에 부정적인 사회적, 환경적, 외부 경제적 효과가 나타나지 않게 확실한 안전장치를 만들도록 하는 것이다. 두 번째 시장 지표 활용은 상업은행이나 민간 투자자가 제공하는 것보다 덜 매력적인 지원 조건을 제시함으로써 기업이 자발적으로 공공자금을 찾지 않도록 하는 것이다. 결과적으로 정말 필요한 기업만 공공자금을 신청하도록 만드는 것이다. 시장가격에 투명성을 더하거나 사회적 환경적 조건을 추가함으로써 이러한 상황을 유도할 수 있다. 마지막으로 나라별, 분야별로

재원이 어떻게 지원되는지 보여주는 투명한 시스템을 만들고 추가성이 더 있는 프로젝트에 재원이 투입되도록 하는 것이다. 예를 들면, 저소득국에서 진행되는 사업 수와 상위중소득국에서 진행되는 사업 수를 비교하거나, 농업과 관광같이 개발성과와 재원접근성에서 차이를 보이는 분야별 사업 수를 비교하는 시스템을 구축하여, 상대적으로 더 추가적으로 보이는 저소득국 사업 또는 농업 사업으로 투자가 이루어지게 하는 것이다.

또한 Carter et al (2018)은 재무적 추가성보다 개발추가성에 더 초점을 맞출 것을 제안한다. 공공자금이 없었다면 해당 사업이 이행되지 않았을 것이라라고 추가성 여부를 이분법적으로 보기보다는 공공자금이 없었더라도 해당 사업은 이행되었을 것을 전제로 하고, 공공자금이 투입되었을 때와 그렇지 않았을 때 예측되는 개발효과와의 차이를 비교하는 것으로 추가성을 증명하는 것이다. 예를 들어, DFI가 고속도로 건설사업에 공공자금을 지원한다고 가정하자. 추가성은 재정지원으로 인한 사업무산 방지가 아닌 사업진행 시 고려할 사항에서 무시되었을 수 있는 사업대상지에 거주하는 취약계층의 생활터전 문제 해결이 되는 것이다. 즉, 공공자금이 투입되었을 때와 그렇지 않았을 때의 개발의 질 차이를 분명하게 제시하는 쪽으로 추가성 증명 논의의 초점을 바꾸는 것이다.

향후 과제

PSI가 ODA로 포함된 이유는 민간재원동원을 통한 추가적인 개발재원 확보이다. 그러나 재무적 추가성이 부재하고 개발추가성만 존재하는 사업에 자금을 투입한다고 그것이 이 목적에 부합하지 않거나 잘못되었다고 평가하기는 어렵다. 궁극적으로는 개발의 효과성을 높이는 투자결정이기 때문이다. 이러한 맥락에서 추가성 측정 논의 방향이 앞서 언급한 쪽으로 기울어지는 것은 일견 설득력이 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 남은 문제는 추가성이 있을 확률과 개발성과의 개략적인 규모를 가늠할 수 있는 객관적인 기준을 찾는 것일 것이다. 이 또한 어려운 과제이지만 그럼에도 불구하고 공공자금의 민간지원 당위성을 설명하기 위해서는 추가성 측정 방법을 보완하기 위한 꾸준한 노력이 필요하다.

KOICA ODA 연구센터

[참고문헌]

- 고요한. 2016. “민간부문 개발협력의 추가성 논의 및 측정방법”. **개발과 이슈**, no. 27.
 - Anderson, Ole Winckler, Henrik Hansen, and John Rand. 2021. Evaluating financial and development additionality in blended finance operations. OECD.
 - Carter, Patrick, Nicolas Van de Sijpe, and Raphael Calel. 2018. The Elusive Quest for Addionality. CGD Working Paper 495. September 2018. Center for Global Development.
 - Habbel, Valerie, Edward T. Jackson, Magdalena Orth, Johnanna Richter, and Sven Harten. 2021. Evaluating blended finance instruments and mechanisms : approaches and methods. OECD.
 - Kenny, Charles, and Todd Moss. 2020. What to do when you can't prove DFI additionality. CGD Note. Mar 2020. Center for Global Development.
 - MDBs. 2018. Multilateral development banks' harmonized framework for additionality in private sector operations.
 - OECD. 2021. Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System and the Annual DAC Questionnaire – Annex 23. Reporting methods for private sector instruments. DCD/DAC/STAT(2020)44/ADD3/FINAL.
-