

Issues in Development

개발과 이슈

제75호 | 2022. 12월

민간금융수단(PSI) ODA 분석 및 함의



민간금융수단(PSI) ODA 분석 및 함의

한국국제협력단은 글로벌 사회적 가치를 실천하는 대한민국의 개발협력 대표기관으로 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 여성, 아동, 장애인, 청소년의 인권 향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고, 협력대상국과의 경제협력 및 우호협력 관계 증진, 국제사회의 평화와 번영에 기여하고 있습니다.

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

본 자료는 KOICA ODA 전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.

본 연구보고서에는 제3자에게 권리(저작권)가 있는 저작물이 포함되어 있을 수 있습니다. 해당 내용 이용 허락은 사용자가 권리당사자에게 직접 확인해야 하며, 그 사용에 관한 일체의 책임은 사용자에게 있습니다.

본 연구보고서의 내용은 출처와 집필자 명시하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.

고요한. 장은지. 2022. “민간금융수단(PSI) ODA 분석 및 함의” **개발과 이슈**, no. 75.

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

저자

고요한 _ 한국국제협력단 ODA연구센터 연구원/과장
yohanko@koica.go.kr

장은지 _ 고려대학교 교육학과 석사과정 중
jejmary@gmail.com

목차

요약

I. 서론

II. PSI ODA 보고 방법, 금융수단, 추가성

1. 기관중심보고 vs. 수단중심보고
2. PSI ODA 주요 금융수단
3. PSI ODA 추가성 보고 품질

III. PSI ODA 지원 실적

1. 전체 ODA 대비 PSI ODA 비율
2. PSI ODA 주요 공여국
3. PSI ODA 주요 수원국 및 소득 그룹
4. PSI ODA 주요 지원 분야

IV. 결론 및 시사점

참고문헌

요약

경제개발협력기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)에서는 2016년 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 달성에 필요한 부족한 개발자원을 충당하고자 공공자금으로 개발도상국의 민간 부문에 제공되는 다양한 금융수단(Private Sector Instruments, 이하 PSI)을 ODA로 인정하기로 하였다. 이러한 지원의 ODA 인정에 대한 여러 가지 우려가 있었으나, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)는 ODA의 정의를 해치지 않으면서 해당 지원이 가지고 있는 민간개발자원 동원이라는 특수한 역할의 가치를 인정하는 방법을 고안하기로 하였다. 그러나 이 수단들에 대한 보고 방법이 합의되지 않고 있으며, 지금까지도 잠정적인 방법으로 보고되고 있다. 이에 본 연구는 지금까지의 이 실적 데이터를 보고 방법, 금융수단, 추가성 보고 품질, 주요 공여국 및 수원국, 주요 지원 분야 등 다양한 기준으로 살펴봄에 해당 수단들이 더 나은 방법으로 보고되거나 사용될 수 있을지 살펴보았다.

PSI ODA가 처음 보고되던 해에는 기관중심보고가 많았으나 현재는 수단중심보고가 더 많은 상황인 것으로 확인되었다. 또한 PSI ODA의 주 금융수단은 대출과 지분투자이며, 아직 보고 방법이 개발되지 않은 메자닌도 DFI outflow에서는 제공되고 있는 금융수단인 것으로 확인되었다. 추가성 관련 보고항목은 추가성 평가 내용이 채워지지 않은 채 보고되고 있는 경우가 아직도 절반 가까이 되나, 추가성 종류에 대한 보고는 첫째 대비 많이 개선되어 해당 내용을 기입하지 않은 비율이 많이 줄어든 것으로 나타났다. 한편, 전체 ODA 대비 PSI ODA 비율은 2%가 조금 넘으며 주요 공여국은 영국, 프랑스, 독일, 일본, 노르웨이로 나타났다. 이중 전통적으로 유상원조를 하던 프랑스, 독일, 일본은 수단중심보고를 하고 있으며, 노르

웨이는 기관중심보고를 하고 영국은 두 가지 방법을 다 사용하고 있는 것으로 확인되었다. 공여국 중 양자 ODA에서 PSI ODA가 차지하는 비중이 높은 국가는 핀란드, 캐나다, 영국, 프랑스이며 10% 내외를 차지하고 있었다. PSI ODA가 주로 흘러가는 곳은 중소득국이었으며 분야는 금융서비스, 산업, 재생에너지, 비즈니스 분야인 것으로 나타났다.

PSI ODA 데이터 분석 결과, 보고 방법은 투명성이 좀 더 높은 수단중심보고로 정리될 필요가 있으며, 주요 금융수단은 투자위험성을 더 많이 감당하는 지분투자여야 할 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 일반 ODA 대출과 PSI ODA 대출 보고 방법이 통일되어야 하며, PSI ODA 데이터의 품질 제고를 위한 방안을 마련할 필요가 있다. 마지막으로 중소득국 또는 금융 분야로 흘러가는 PSI ODA가 저소득국 또는 사회 기초서비스 분야로 향할 수 있는 정책적 유인책도 필요하다.

I. 서론

2016년 OECD DAC에서 PSI를 ODA에 포함하기로 한 이후 회원국들은 DAC 고위급회의(High Level Meeting)과 고위관리회의(Senior Level Meeting)을 통해 여러 차례 PSI의 ODA 계상 방법에 대한 합의를 시도했다. PSI란 개발도상국 민간 부문에 공여국의 공공자금이 증여, 대출, 자본투자, 메자닌 금융, 보증 등의 다양한 금융수단 형태로 지원되는 것을 말한다. 이러한 지원이 ODA로 인정된 배경에는 해당 지원이 개발도상국의 투자 위험성을 낮춰 민간의 투자자금을 개발협력계로 끌어들이는 역할을 할 수 있다는 분석이 있었기 때문이다. SDGs 달성에 필요한 재원이 부족한 상황에서 ODA의 이러한 촉매 역할은 중요한 개발재원동원 메커니즘이라고 할 수 있었다. 그러나 PSI ODA에 대한 합치된 보고 방법이 개발되지 못한 채, 공여국들은 2018년 말, 기관중심보고와 수단중심보고라는 이원화된 방식으로 임시 보고를하기로 결정하였다. 그리고 PSI ODA는 현재까지도 이 두 가지의 잠정적인 방식을 활용하여 보고되고 있다.

기관중심보고는 PSI를 제공하는 개발금융기관(Development Finance Institution, 이하 DFI)에 정부가 출연한 자금을 ODA로 보고하는 방법이다. 만약 DFI가 DAC ODA 수원국 리스트 외 국가에도 금융수단을 제공하고 있다면 기관의 사업포트폴리오 구성비를 바탕으로 ODA 계상 계수를 산출하여 그만큼만 ODA로 보고하도록 하고 있다. 기관중심보고를 하는 국가는 DFI에서 개도국으로 실제로 흘러간 자금(outflow)도 동시에 보고해야만 한다. 한편, 수단중심보고는 공여국이 개발도상국의 민간 부문에 제공한 금융수단을 수단별로 제시된 계상 방법에 맞춰 ODA로 보고하는 것이다.¹⁾ 회원국은 PSI를 보고하는 데 있어 이 두 방법을 병행해도 되고, 다음 해에 보고 방법을 바꾸어도 된다. 이렇게 이원화된 방법으로 2018년 실적부터 보고된 PSI ODA는 2021년 실적까지 총 4번의 보고가 이루어졌다.

한편, PSI ODA가 개발협력에 부정적인 영향을 가져오리라 예측하는 의견도 적지 않았다. 한정된 ODA 재원이 PSI로 활용되게 될 경우, ODA가 정말 필요한 저소득국이나 분쟁 취약국 보다는 공여국 투자자들에게 상대적으로 더 매력적인 중소득국으로 흘러갈 것이라고 예측하였다(Eurodad 2018; Caio & Craviotto 2020). 또한 교육 또는 보건 등과 같은 사회 인프라 서비스 분야로 지원되는 비율이 축소될 것이라는 우려가 있었다(Eurodad 2018; ActAlliance et al 2019). 아울러 잠정적이긴 하나 이원화된 보고방식으로 인하여 ODA 데이터의 무결성 및 투명성을 떨어뜨린다는 지적도 있었다(Tew 2017). 그리고 공여국이 보고방식을 자유롭게 변경할 수

있도록 한 DAC의 조치가 ODA 실적을 중복으로 보고하게 만들 수 있다고 걱정하였다(Edwards 2018). 게다가 PSI가 정말 추가성이²⁾ 있는 것인지 의문을 품는 의견도 있었다(Eurodad 2018; ActAlliance et al 2019).

그러나 2018년 PSI가 처음으로 ODA로 보고된 이래 2021년까지 총 4번의 보고가 이루어졌으나 해당 데이터의 보고 품질 및 PSI의 주요 공여국과 수원국이 어디인지, 어느 분야로 주로 지원이 되는지, 어떠한 금융수단으로 많이 활용되는지 등 상세하게 분석된 보고서는 많지 않다. Caio & Craviotto(2021)과 Meeks et al(2020) 정도이지만 이 보고서들은 2018년과 2019년 두 해의 실적만을 다루고 있으며 DFI outflow 데이터는 분석하지 않은 한계점을 가지고 있다. 이에 본 연구는 현재 접근할 수 있는 2018년부터 2020년까지 3년의 PSI ODA 실적 데이터를 바탕으로 최신 PSI ODA의 흐름을 다양한 기준에서 살펴보고 향후 PSI 활용의 개선점을 모색하고자 한다.

II. PSI ODA 보고 방법, 금융수단, 추가성

1. 기관중심보고 vs. 수단중심보고

DAC 회원국의 2018년부터 2021년까지 PSI ODA 실적이 기관중심보고와 수단중심보고 각각 어느 정도의 비율로 구성되어 있는지 살펴보았다. <표 1>에서 보는 바와 같이 2018년 첫 보고 당시에는 기관중심보고가 60% 수단중심보고가 40%를 차지하였으나, 이후 기관중심보고는 점점 줄어들고 수단중심보고는 점점 늘어 21년에는 각각의 비율이 29%와 71%가 되었다.

<표 1> DAC 회원국 PSI ODA의 기관중심 vs 수단중심보고 금액(2018~2021, 백만달러, 증여등가액 기준)

	2018		2019		2020		2021	
DAC 회원국 PSI ODA	2,471		3,761		3,969		4,058	
기관중심보고	1,492	60%	1,854	49%	1,321	33%	1,180	29%
수단중심보고	979	40%	1,908	51%	2,648	67%	2,878	71%

출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

2) 추가성에 대한 구체적인 내용은 정책브리핑 제6호 참고

1) PSI, 보고 방법, DFI 관련 구체적인 내용은 박수영, 오수현(2015), 조한솔(2016), 오수현(2019) 참고

이는 <표 2>에서는 보는 바와 같이 두 보고 방법을 병행하거나 기관중심보고를 주로 하는 국가들이 점점 수단중심보고로 방법을 바꾸었기 때문이다. 대표적으로 영국이 두 보고 방법 중 수단중심보고를 늘려가고 있고, 캐나다는 첫째는 기관중심보고 다음 두 해는 병행 보고를 하다 마지막 21년에는 수단중심보고로 정착하였으며, 스웨덴도 첫 3년은 기관중심보고를 하다 마지막 21년에는 수단중심보고로 변경하였다. 스위스는 첫 두 해를 기관중심보고를 하다가 나머지 두 해는 두 가지 보고 방법을 병행하여 보고하였다.

<표 2> 기관중심보고 vs. 수단중심보고 국가별 현황(2018~2021)

	2018	2019	2020	2021
기관중심보고	벨기에, 캐나다, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국	벨기에, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 스위스	벨기에, 노르웨이, 스웨덴	벨기에, 노르웨이
수단중심보고	오스트리아, 핀란드, 프랑스, 독일, 일본	오스트리아, 핀란드, 프랑스, 독일, 일본	오스트리아, 핀란드, 프랑스, 독일, 일본	오스트리아, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 일본, 스웨덴
두 방법 모두 사용	포르투갈, 영국	캐나다, 체코, 영국	캐나다, 체코, 스위스, 영국	체코, 스위스, 영국

출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

이렇게 기관중심보고가 줄어든 이유는 OECD DAC에서는 기관중심보고를 하는 국가에게 DFI에서 개발도상국으로 투자된 outflow 금액을 보고하도록 하고 있으므로 같은 실적을 다른 형태로 두 번 해야 하는 비효율성을 인지했기 때문으로 분석된다. 영국은 국제개발부(Department for International Development)³⁾가 노르웨이, 스웨덴, 벨기에, 덴마크는 외교부가 PSI ODA를 보고하고, 각 국가의 DFI인 CDC⁴⁾, Norfund, Swedfund, BIO, IFU가 outflow를 보고하고 있었다. 캐나다는 DFI인 FinDev Canada가 PSI ODA와 outflow 보고를 모두 하고 있었는데 같은 기관에서 같은 실적을 두 번 보고하는 비효율성을 해결하고자 2021년에는 수단중심보고로 정착한 것으로 보인다.

또 한 가지 이유는 기관중심보고 데이터의 투명성이 부족하여 외부의 질타를 받을 수 있는 여

지를 제공하기 때문으로 추측된다. 공여국 정부는 DFI에 출연한 금액 중 PSI ODA로 계상가능한 부분만을 계산하여 보고해야 한다. 그리고 DFI는 해당 금액의 outflow를 건 별로 보고해야 한다. 결국 outflow의 총합이 PSI ODA와 일치해야 하나 OECD DAC 데이터는 이를 보여주지 못하고 있다. <표 3>은 기관중심보고를 하는 대표적인 국가들의 CRS 데이터에서 확인한 기관중심보고 PSI ODA 금액과 DFI의 outflow 금액이다, 모든 국가에서 두 금액이 일치하지 않음을 알 수 있다. 한편, 수단중심보고를 하는 오스트리아, 핀란드, 프랑스, 독일은 모두 DFI인 Austria Development Bank, Finnfund, Propaco, DEG가 PSI ODA를 보고하고 있었다. 일본은 JICA가 보고하고 있었는데 OECD(2022c)에서는 JICA를 DFI는 아니지만 유사한 성격을 가진 PSI vehicle로 분류하고 있었다.

<표 3> 기관중심보고금액과 DFI의 outflow 금액 비교(2018~2020, 백만달러, 지출액기준)

		2018	2019	2020
영국	기관중심보고금액	900	1,328	851
	CDC outflow보고금액	1,093	1,386	2
노르웨이	기관중심보고금액	210	232	200
	Norfund outflow보고금액	629	361	385
스웨덴	기관중심보고금액	69	63	87
	Swedfund outflow보고금액	91	88	78
벨기에	기관중심보고금액	71	86	64
	BIO outflow 보고금액	61	192	데이터 없음
덴마크	기관중심보고금액	35	37	데이터 없음
	IFU outflow 보고금액	143	126	110

출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

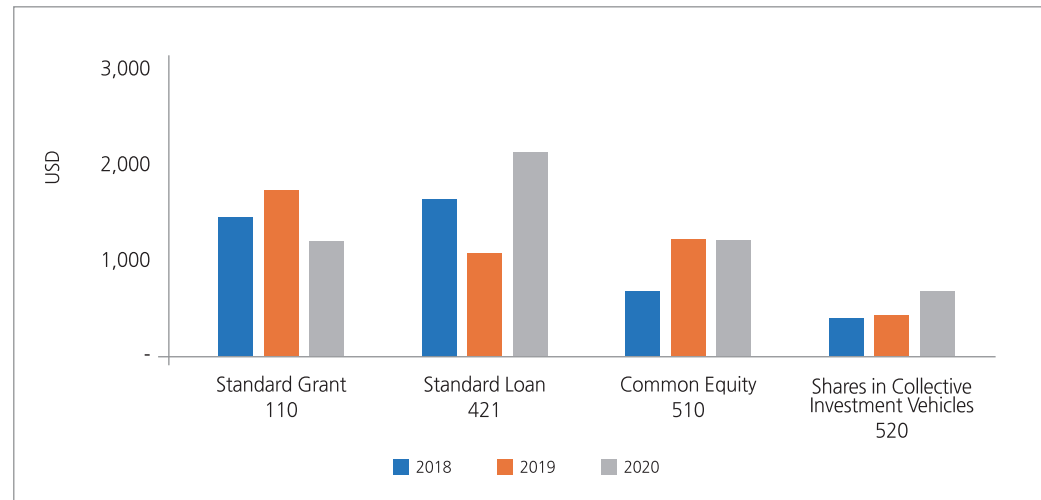
2. PSI ODA 주요 금융수단

PSI ODA가 주로 어떤 금융수단으로 DFI 또는 개발도상국 민간에게 전달되는지 확인해 보면, <그림 1>에서 보는 바와 같이 대출과 지분투자가 대부분을 차지하는 것을 알 수 있다. 지분투자는 일반지분투자(common equity)와 집합투자기구를 통한 지분투자(shares in collective

3) 2020년 외무영연방개발부(Foreign Commonwealth & Development Office, FCDO)로 바뀌어 2021년 실적부터는 FCDO가 보고할 것으로 예상된다.

4) CDC(Commonwealth Development Corporation)는 영국의 FDI로 2021년 11월 British International Investment(BII)로 명칭이 바뀌었다.

〈그림 1〉 PSI ODA 금융수단별 구분(2018~2020, 백만달러, 지출액 기준)



출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

investment vehicles)로 구분되나 결국 같은 지분투자 카테고리에 있다고 볼 수 있다. 증여(grant)도 꽤 비중을 차지하지만, 이는 정부가 DFI에 출연한 금액이 모두 증여로 보고되기 때문에 DFI의 outflow를 확인해 보면, 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 대부분이 대출과 지분투자으로 이루어져 있음을 알 수 있다. 메자닌과 보증은 아직 보고 방법이 개발되지 않았기 때문에 PSI ODA의 금융수단에서 찾아볼 수 없다. 다만 OOF 금액 또는 DFI outflow 금액에서 해당 금융수단⁵⁾을 확인할 수 있다.

PSI를 ODA로 포함하기로 했던 가장 큰 이유는 공공자금이 높은 투자 위험성을 감당하는 금융수단을 민간에 제공함으로써 개발협력업계의 투자매력을 높여 민간자금을 해당 영역으로 유인하기 위함이었다. 이러한 배경을 감안했을 때 PSI ODA가 지분투자라는 금융수단으로 많이 지원되고 있는 부분은 적절하다고 볼 수 있다. 그러나 대출은 지분투자처럼 투자위험성을 완화하는 역할을 하는 금융수단이라고 보기는 어렵다. PSI가 민간개발재원 촉매역할을 담당하는 목적으로 ODA로 포함된 점을 감안하면 DFI는 금융수단별 포트폴리오의 구성을 대출보다는 좀 더

5) 메자닌으로 구분되는 금융수단 중 후순위 채권(subordinated loan), 전환사채(hybrid instrument including convertible debt or equity)가 있었다.

투자위험을 감수하는 지분투자 중심으로 해야 할 것으로 보인다. OECD DAC 또한 대출보다는 더 투자위험을 감수하는 금융수단인 메자닌과 2018~2020년 누적 민간개발재원 동원 금액이 두 번째로 많은 수단인 보증에 대한 ODA 보고 방법을 시급히 개발해야 할 것이다(OECD 2022a).

〈표 4〉 DFI outflow 금융수단별 금액(2018~2020, 백만달러, 지출액 기준)

	2018	2019	2020
증여(grants)	40	43	43
대출(debt instruments)	781	625	289
메자닌(mezzanine finance instruments)	37	106	68
지분투자(equity and shares in CIV)	1,204	1,535	311
보증(grantee)	0	5	0

출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

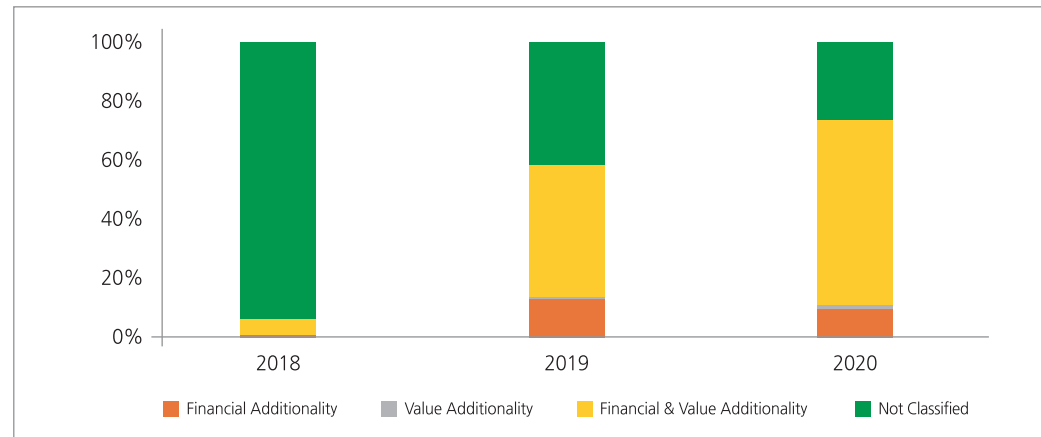
한편, 유상원조의 경우는 상환방법, 연간상환횟수, 이자율⁶⁾, 상환일, 잔여원금 등에 대한 정보까지 CRS 보고에 포함하게 되어 있다. 그러나 PSI ODA 대출과 지분투자는 이러한 정보가 존재함에도 불구하고 보고되지 않거나 보고되더라도 공개되고 있지 않다. 민간기업에 제공한 금융수단이기 때문에 정보를 공개하지 않고 있는 것으로 추측된다. 그러나 이는 전체 ODA 데이터의 투명성과 무결성을 떨어뜨린다는 문제점을 가지고 있으므로 OECD DAC는 향후 보완 방법을 고민해야 할 것으로 보인다. 데이터의 무결성과 비교가능성을 떨어뜨리는 또 한 가지 부분은 일반 ODA 대출의 경우는 증여등가액 기준으로 보고하게 되어 있지만, PSI ODA 대출은 현금흐름(cashflow) 기준으로 보고하게 되어있다는 점이다. 이러한 이원화된 보고 방법을 통일하는 문제도 추후 해결해야 하는 과제이다.

3. PSI ODA 추가성 보고 품질

PSI ODA의 가장 중요한 정보는 추가성이라고 할 수 있다. 추가성은 ODA의 양허성을 대체하는 개념으로 PSI ODA의 적격성 여부를 판단하는 기준 중 하나이기 때문이다(Eurodad 2018).

6) 고정금리와 변동금리를 구분해서 보고하며 지분투자의 경우는 기대수익율을 넣도록 하고 있다.

〈그림 2〉 PSI ODA 추가성별 비율(2018~2020)



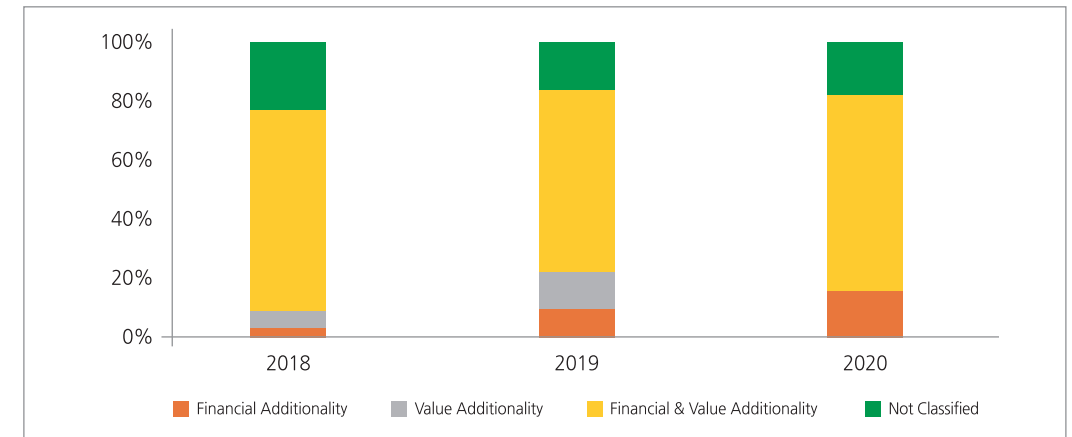
출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

추가성은 민간으로 흘러간 공공자금만이 만들어낼 수 있는 추가적인 가치이며 이는 재무적 추가성(financial additionality), 가치추가성(value additionality), 개발추가성(development additionality)으로 구분될 수 있다. 한편, OECD DAC에서는 개발 추가성이 재무적 추가성 또는 가치 추가성에 이미 내포되어 있다고 간주하고 추가성 보고 종류를 재무적 추가성과 가치 추가성 두 가지로만 구분하고 있다. PSI ODA와 관련된 또 다른 중요한 보고항목은 추가성 평가 내용이다. 이 평가 내용에는 예상되는 개발 추가성의 증명도 포함되어야 한다. 그러나 OECD DAC에서는 공통된 추가성 평가 방법을 제시하고 있지는 않으며 최근 개발재원 통계작성반의 회의 결과 내년 상반기까지 개발을 목표로 하고 있다.⁷⁾

지금까지 보고된 PSI ODA의 추가성 종류를 확인해 보면 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 재무적 추가성과 가치 추가성이 모두 가지고 있다고 보고한 건이 가장 많았다. 그리고 이는 점점 늘어나고 있으며 보고 초기에 추가성 정보를 포함하고 있지 않았던 상황이 개선되어 2020년에는 그 비중이 많이 줄어 26% 정도 차지하고 있다. 이러한 경향은 DFI outflow에서도 동일하게 나타났다. (〈그림 3〉 참고) 추가성 정보 관련 보고 품질이 점점 개선되고 있는 것은 고무적이라고 할 수 있다.

7) 자세한 내용은 OECD(2022b) 참고

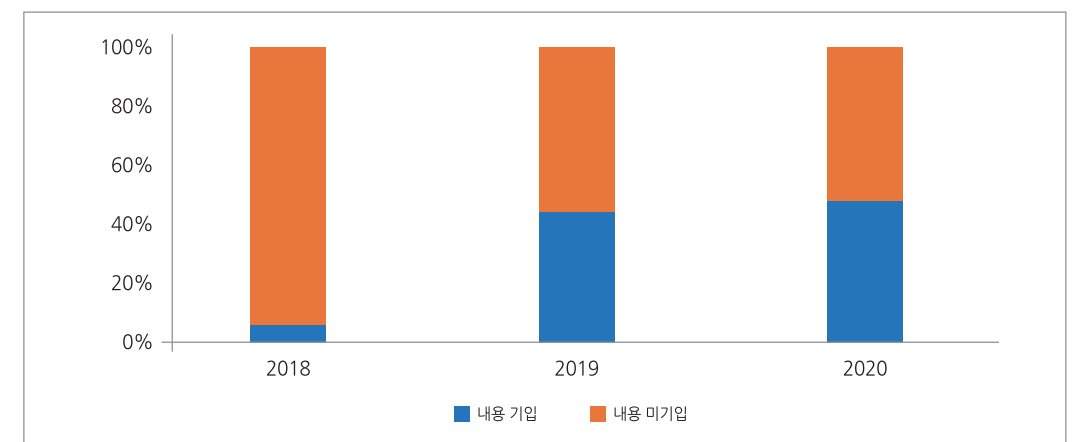
〈그림 3〉 DFI outflow 추가성별 비율(2018~2020)



출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

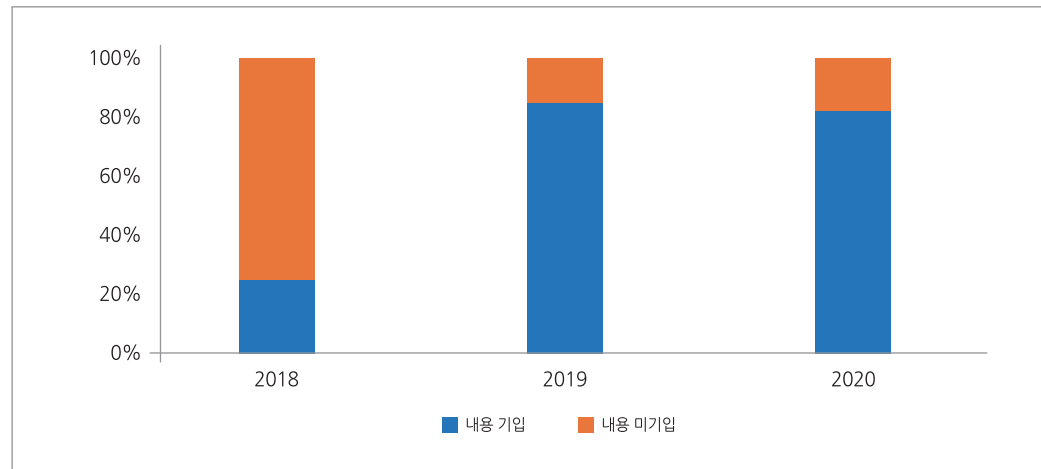
그러나 추가성 평가 내용 보고 여부를 살펴보면 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 내용이 기입되지 않은 비율이 2020년 기준 아직도 50% 정도였다. DFI outflow 데이터의 경우는 추가성 평가 내용이 미기입된 비율이 20%로 PSI ODA 데이터보다는 나은 상황이었다. (〈그림 5〉 참고) 추가성 평가 내용의 신뢰성 및 충실성을 차지하더라도 내용 자체가 기입되지 않은 것은 큰 문제라

〈그림 4〉 PSI ODA 추가성 평가 내용 기입 vs. 내용 미기입



출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

〈그림 5〉 DFI outflow 추가성 평가 내용 기입 vs. 내용 미기입



출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

고 볼 수 있다. 보고 초기보다는 많이 개선되었으나 ODA 데이터의 무결성과 비교가능성을 고려하고, 추가성이 양허성을 대체하는 개념이 활용될 예정임을 감안하면 동일한 기준의 추가성 평가 방법 개발은 시급하다고 할 수 있다.

III. PSI ODA 지원 실적

1. 전체 ODA 대비 PSI ODA 비율

DAC 공여국의 전체 ODA 대비 PSI ODA 금액은 〈표 5〉에서 확인할 수 있듯이 보고 첫해인 2018년 1.6% 정도였으나 2019년에는 2.5%, 2020년에는 2.4%, 2021년에는 2.3%로 2차 연도에 크게 확대된 이후 비율은 계속 줄어들고 있다. PSI ODA 절대 금액은 2018년부터 2021년까지 연평균 13%의 성장률을 보이고 있으나 전체 ODA 대비 그 비율은 점진적으로 축소되고 있음을 알 수 있다. COVID19라는 유례없는 글로벌 감염병 위기로 인한 투자 축소가 가장 큰 원인이라고 추측된다.

〈표 5〉 DAC 회원국 전체 ODA 대비 PSI ODA 비율(2018~2021, 백만달러, 증여등가액 기준)

	2018	2019	2020	2021
DAC 회원국 전체 ODA	153,482	151,499	162,200	178,931
DAC 회원국 전체 양자 ODA	109,299	108,761	115,868	124,660
DAC 회원국 PSI ODA	2,471	3,761	3,969	4,058
전체 ODA 대비 PSI 비율	1.6%	2.5%	2.4%	2.3%
전체 양자 ODA 대비 PSI 비율	2.3%	3.5%	3.4%	3.3%

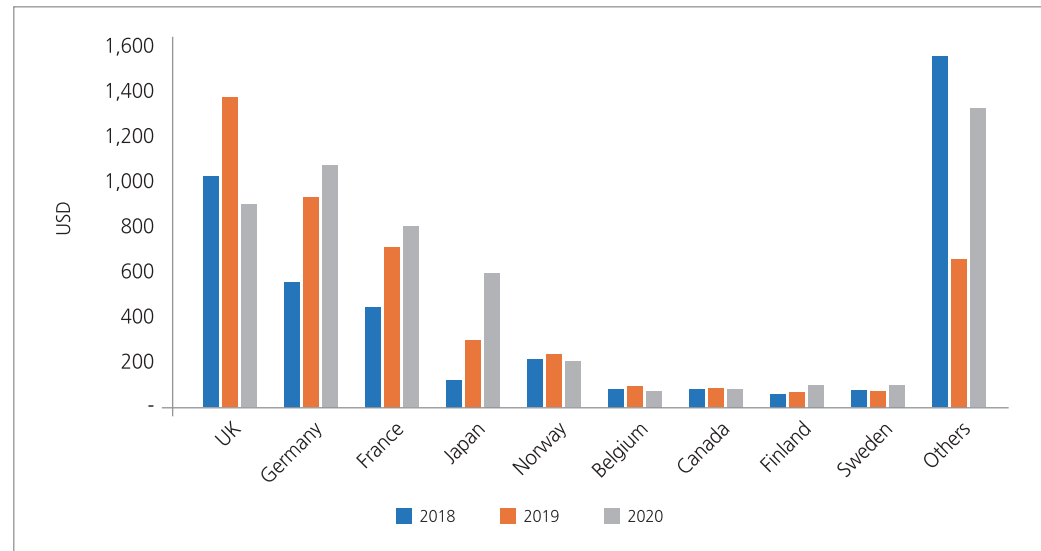
출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

2. PSI ODA 주요 공여국

DAC 회원국 중 주요 PSI ODA 공여국을 살펴보면 〈그림 6〉에서 보는 바와 같이 영국, 독일, 프랑스, 일본, 노르웨이다. 전체 ODA 상위 5대 공여국 중 미국만 빠진 상황이다. 기존의 주요 ODA 공여국과 PSI ODA 공여국이 거의 일치하는 셈이다. 특이한 점은 미국은 US International Development Finance Corporation(이하 DFC)⁸⁾이라는 개발금융기관이 존재하지만, PSI를 보고하지 않고 있다는 점이다. DFC는 아직 OECD DAC 통계보고지침에 미국의 ODA 보고기관으로 포함되어 있지 않으며, 기존 OPIC이 여전히 보고기관으로 존재하면서 OOF 금액을 보고하고 있다. 이는 PSI ODA의 보고 지침이 최종적으로 결정이 나면 이 OOF 금액을 소급하여 PSI ODA 실적을 보고할 개연성이 존재함을 의미한다고 볼 수 있다. 한 가지 주의해서 보아야 할 점은 기존에 유상원조를 해왔던 독일, 프랑스, 일본은 수단중심보고를 하고 있고, 영국과 노르웨이는 무상원조만을 제공하던 국가로 유상원조에 처음 뛰어들어 기관중심보고를 하고 있다는 점이다. 유상원조를 보고해왔던 국가들은 DFI가 존재함에도 불구하고 기관중심보고를 하지 않고, 기존의 유상원조 보고 노하우를 그대로 살려 수단중심보고를 하면서 꾸준히 PSI ODA 금액을 늘려가고 있다.

8) 기존 Overseas Private Investment Corporation(OPIC)과 USAID 산하의 Development Credit Authority(DCA)의 기능을 합쳐 2019년 설립되었다.

〈그림 6〉 PSI ODA 주요 공여국(2018~2020, 백만달러, 지출액 기준)



출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

공여국별로 살펴보면 양자 ODA 중 PSI ODA가 차지하는 비중이 가장 큰 나라는 핀란드, 캐나다, 영국, 프랑스, 노르웨이이다. 한편, PSI ODA 주요 공여국인 독일과 일본은 PSI ODA를 꾸준히 늘려가고 있는 가운데에도 양자 ODA 대비 PSI ODA 비율이 5%를 넘지 않고 있다. (〈표 6〉 참고)

〈표 6〉 공여국 중 양자 ODA에서 PSI ODA가 차지하는 비중이 높은 국가(2018~2021)

	2018	2019	2020	2021
핀란드	10.0%	9.6%	17.0%	13.6%
캐나다	2.2%	7.2%	10.4%	11.9%
영국	8.2%	10.3%	7.9%	9.4%
프랑스	8.1%	8.5%	7.1%	11.7%
노르웨이	6.5%	7.0%	6.4%	5.7%
독일	1.6%	4.2%	3.8%	1.6%
일본	0.9%	2.1%	4.2%	4.0%

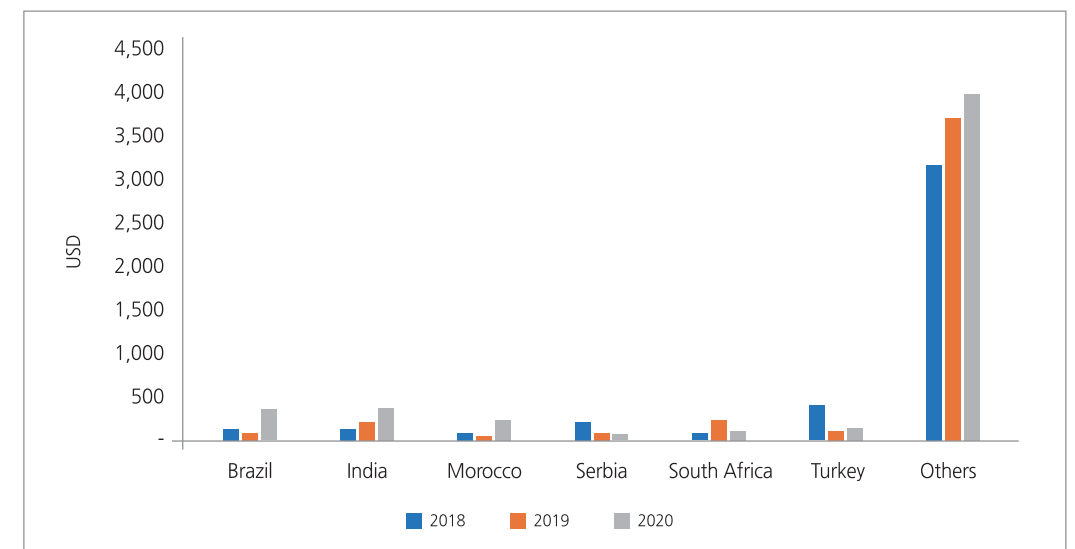
출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

3. PSI ODA 주요 수원국 및 소득 그룹

PSI ODA가 주로 지원되고 있는 수원국을 살펴보면 3년간의 누적 지원액이 총 2억 달러가 넘는 국가를 중심으로 살펴보았을 때, 〈그림 7〉에서는 보는 것처럼 브라질, 인도, 모로코, 세르비아, 남아공, 터키로 모두 중소득국가이다. 이 중 브라질, 세르비아, 남아공, 터키는 상위중소득국이다. 소득그룹별로 PSI ODA 지원액을 살펴봐도 〈그림 8〉에서 보는 바와 같이 중소득국에 집중되고 있음을 알 수 있다. PSI가 중소득국에 집중될 것이라는 예상이 그대로 적중했다고 볼 수 있다. 물론 PSI ODA가 전체 양자 ODA에서 차지하는 비중이 높지 않은 것은 사실이지만 〈그림 8〉에서 알 수 있듯이 최빈국(LDCs)에 대한 PSI ODA는 해를 거듭할수록 줄어들고 있고, 대신 중소득국에 대한 지원은 계속 늘어가고 있다.

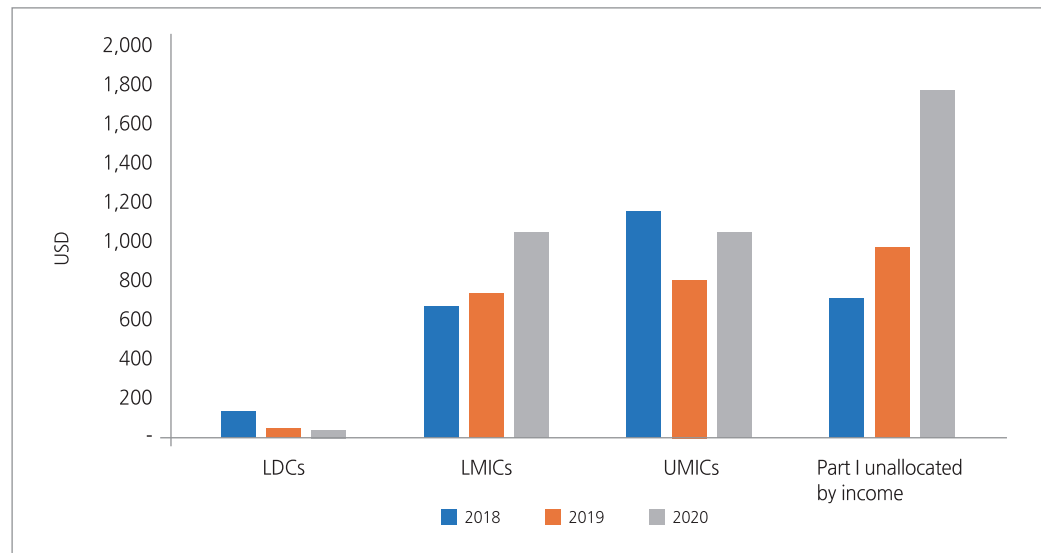
〈그림 7〉과 〈그림 8〉의 others와 unallocated by income은 수원국에 대한 정보를 넣지 않은 PSI ODA 데이터 때문에 나타나는 현상으로 기관중심보고 데이터 때문이기도 하지만 수단중심보고 또한 수원국을 지정하지 않은 데이터가 많이 있기 때문이다. 앞으로 PSI ODA 금액이 어느 국가로 흘러가는지 분석하고 이를 추후 PSI ODA 전략 수립에 활용하기 위해서는 이러한 보고 행태는 분명히 개선되어야 할 것이다.

〈그림 7〉 PSI ODA 주요 수원국(2018~2020, 백만달러, 지출액 기준)



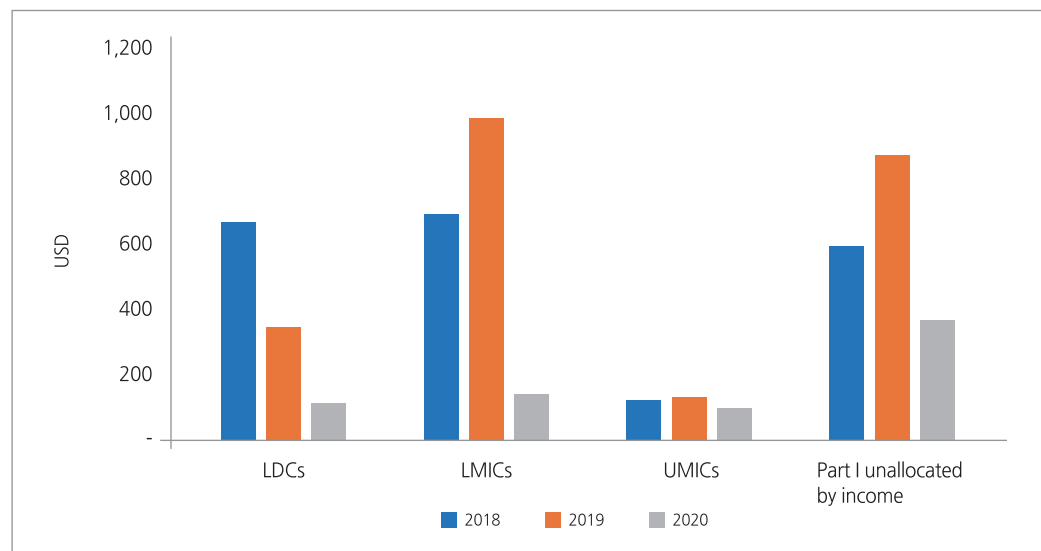
출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

〈그림 8〉 PSI ODA 수원국 소득그룹별 구분(2012~2020, 백만달러, 지출액 기준)



출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

〈그림 9〉 DFI outflow의 소득그룹별 지원 금액(2018~2020, 백만달러 지출액 기준)



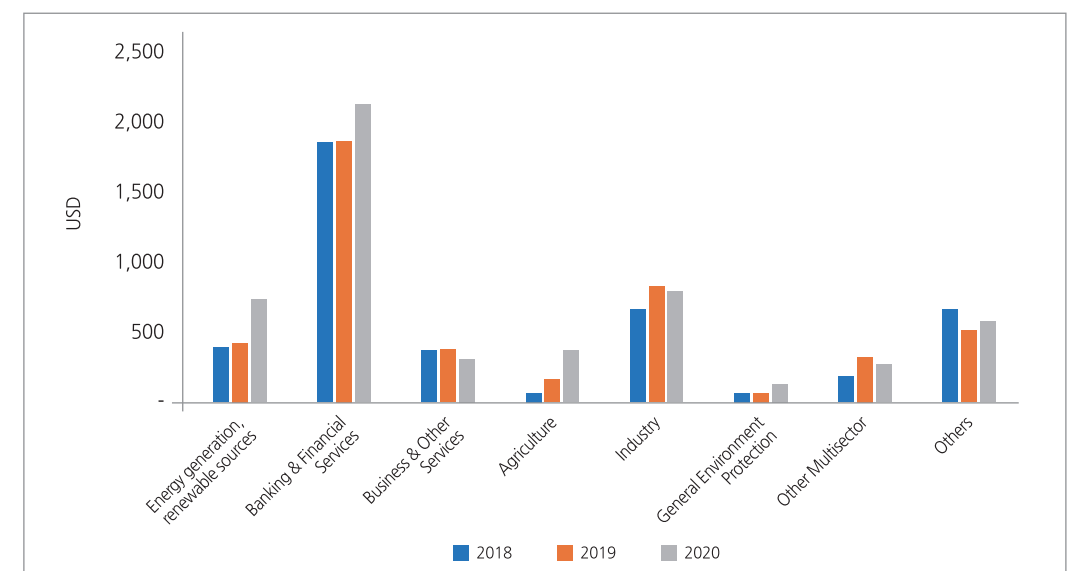
출처 : stats.oecd.org 데이터를 바탕으로 저자 작성

한편, 수원국 정보를 알 수 없는 기관중심보고의 한계를 해결하고자 DFI의 outflow를 살펴본다. 3년간의 누적 지원액이 총 2억 달러가 넘는 국가는 모로코, 인도, 우간다로 PSI ODA 금액 주요 지원국가 6개국 중 모로코와 인도가 또 포함된 것을 알 수 있었다. 소득그룹별로 구분해 보아도 중소득국에 주로 지원된 것을 확인할 수 있었으며 최빈국에 대한 지원도 점점 축소되고 있음을 알 수 있었다. (〈그림 9〉 참고)

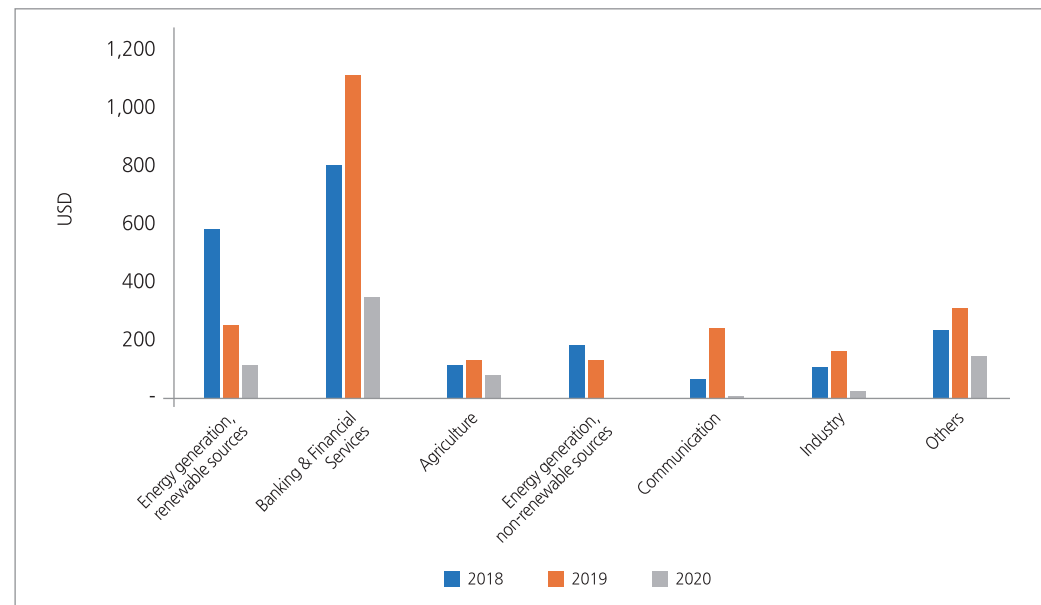
4. PSI ODA 주요 지원 분야

다음은 PSI ODA가 주로 지원된 분야를 살펴보았다. 〈그림 10〉에서 보는 바와 같이 금융서비스 분야 쪽으로 지원된 금액이 압도적으로 많았으며, 그 다음은 산업, 재생에너지, 비즈니스가 뒤를 이었다. PSI의 ODA 계상에 대한 부정적인 의견 중 하나가 교육 및 보건과 같은 사회 기초 서비스로 PSI ODA가 흘러가지 않고 이익을 창출할 수 있는 분야 또는 공여국의 산업계가 관심을 두는 분야 쪽으로 흘러가게 될 것이라는 우려였다. 이러한 우려가 실제 데이터를 통해 확인되었다고 볼 수 있다. 그나마 고무적인 사실은 농업 분야에 대한 PSI ODA 금액은 적지만 지속해서 늘어나고 있다는 점이다. 한편, 분야 정보를 확인할 수 없는 기관중심보고 실적을 보완하기 위해 DFI outflow 금액을 분야별로 확인하였다. 그러나 이 금액조차도 금융서비스 분야 쪽으로 지원된 금액이 가장 많았다. (〈그림 11〉 참고)

〈그림 10〉 PSI ODA 주요 지원 분야(2018~2020, 백만달러, 지출액 기준)



〈그림 11〉 DFI outflow 주요 지원 분야(2018~2020, 백만달러, 지출액 기준)



IV. 결론 및 시사점

국제사회는 공공자금으로 민간 부문에 제공되는 PSI의 민간재원 동원 역할에 대한 가치를 인정하고 이를 더 독려하기 위해 PSI를 ODA로 산입하기로 하였으며, 이는 SDGs 달성을 위해 필요한 개발재원을 충당하기 위한 선택이었다. 그러나 PSI를 ODA로 인정하는 과정에서 회원국 간의 논쟁의 여지가 없고 ODA 고유의 정의를 해치지 않는 일원화된 보고 방법이 개발되지 못하였고, 지금도 임시적인 보고 방법이 사용되고 있다. 이러한 배경 아래에 2018년부터 2020년까지 3개년의 PSI ODA 실적을 다양한 기준에서 살펴본 결과, 몇 가지 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, PSI 보고 방법이 수단중심보고로 일원화가 될 필요가 있어 보이며, 우리나라도 PSI ODA를 보고하게 될 경우, 수단중심보고로 데이터의 투명성을 확보해야 할 것으로 보인다. 기관중심보고는 DFI의 outflow가 보고되기는 하지만 두 번 보고해야 하는 번거로움이 있으며, 기관

중심보고 금액과 DFI의 outflow가 일치하지 않는 불투명성 문제를 가지고 있기 때문이다. 또한 수단중심보고는 DFI가 없어도 보고할 수 있다. 게다가 수단중심보고는 해당 지원 건이 개발도상국에서 발생한 시점에 보고되지만 기관중심보고는 단순히 공여국 정부가 DFI에 출연금을 준 시점에 보고가 되므로 개발도상국에 지원이 흘러간 정확한 시점에 보고가 된다고 볼 수 없다는 문제점을 가지고 있다.

둘째, 향후 우리나라가 ODA로 PSI를 제공하게 되면 PSI의 ODA 계상 이유였던 민간재원 동원 역할의 중요성에 무게를 두고, 투자위험을 많이 감당할 수 있는 금융수단을 중심으로 포트폴리오를 구성할 필요가 있다. 또한 이때 보증의 비율도 적당히 배분하는 것이 현명해 보인다. 보증의 경우는 실패한 투자 결정을 보상하게 되는 문제로 인하여 ODA 보고 방법 개발에 제동이 걸려 있었다. 그러나 보증의 민간재원동원 역량이 크다는 점과 개발재원통계작성반의 과업 우선 순위에서 보증의 ODA 보고 방법 개발이 1순위인 점을 감안하면 기술적으로 곧 ODA 보고가 가능해질 것으로 보인다(OECD 2022b).

셋째, OECD DAC는 일반 ODA 대출과 PSI ODA 대출의 보고 방법을 통일해야 한다. 일반 ODA 대출의 경우는 증여등가액 기준으로 보고하게 되어 있으며, PSI 대출은 현금흐름 기준으로 보고하게 되어 있다. 같은 금융수단을 형태에 따라 다른 기준으로 보고하는 것은 데이터의 비교가능성과 무결성을 떨어뜨리기 때문에 시급히 개선되어야 할 것이다.

넷째, PSI ODA 데이터의 품질 제고를 위한 OECD DAC 차원의 지속적인 노력이 필요할 것으로 보인다. 기관중심보고는 수원국 정보, 금융수단종류, 분야 등을 구분할 수 없지만 수단중심보고는 이러한 정보들을 제공할 수 있다. 가능한 한 요구되는 모든 정보들이 채워져 보고될 수 있도록 회원국들 상호 간의 동료검토(peer review)와 같은 메커니즘을 도입할 필요가 있을 것이다. 특히 PSI ODA 대출의 경우 상환방법, 연간상환횟수, 이자율, 상환일, 잔여원금 등 상환 관련 정보들도 공개할 수 있어야 한다. 그리고 추가성 관련 보고항목 또한 종류 및 추가성 평가 내용이 반드시 채워질 수 있도록 해야 하며, 추가성 평가 방법도 시급히 개발되어야 할 것이다.

마지막으로, 중소득국 또는 금융 분야로 흘러가는 PSI ODA 지원이 저소득국 또는 사회 기초 서비스 분야로 향할 수 있도록 정책적인 유인책이 필요할 것으로 보인다. 지금까지 PSI ODA 자금 흐름이 공여국 기업의 투자가 쉬운 개발도상국 또는 사업 분야로 확대되게 되면 저소득국 또는 교육과 보건과 같은 사회 기초서비스 분야에 관한 관심이 축소될 수 있고, 이는 결국 가장 기본적인 SDGs 목표로 여겨지는 빈곤퇴치, 교육, 보건에 오히려 역효과를 가져올 수 있다. PSI를 ODA로 인정한 이유가 부족한 개발재원을 민간으로부터 확보하여 SDGs 달성에 이바지하기 위함이었음을 다시금 환기하고 기억해야 할 것이다.

참고문헌

- 박수영, 오수현. 2015. Post-2015체제의 개발재원 논의분석. 성남: 한국국제협력단
- 오수현. 2019. “OECD DAC 개발재원 관련 논의에 따른 공여국 대응 전략: 개발금융기관 (DFIs)을 중심으로.” *국제개발협력* 2019, no 1 : 61-86.
- 조한슬. 2016. “OECD DAC의 ODA 현대화 논의: 민간재원 동원 및 측정을 중심으로.” *국제개발협력* 2016, no. 3 : 3-29.
- 한국국제협력단. 2022. “추가성(additionality)은 어떻게 평가해야 할까?” *정책브리핑* 제6호. https://tmslib.koica.go.kr/bbs/content/4_5435.
- ActAlliance et al. 2019. “Private Sector in Development : an input from civil society.” <https://actalliance.eu/wp-content/uploads/2020/02/Letter-Jutta-Urpilainen-FINAL.pdf>.
- Caio, Cecilia, and Nerea Craviotto. 2020. “Opinion: What the new data on private sector instruments doesn’t tell us.” *Devex*. 2020년 3월 4일. 접속일: 2022.11.01. <https://www.devex.com/news/opinion-what-the-new-data-on-private-sector-instruments-doesn-t-tell-us-96672>.
- Caio, Cecilia, and Nerea Craviotto. 2021. “Time for action : how private sector instruments are undermining aid budgets.” *Eurodad*. https://www.eurodad.org/time_for_action_how_private_sector_instruments_are_undermining_aid_budgets.
- Edwards, Sophie. 2018. “OECD-DAC members unable to reach a consensus on private sector instruments.” *Devex*. 2018년 12월 13일. 접속일: 2022.11.01. <https://www.devex.com/news/oecd-dac-members-unable-to-reach-a-consensus-on-private-sector-instruments-93967>.
- Eurodad. 2018. “ODA and Private Sector Instruments: new rules raise major concerns.” https://www.eurodad.org/oda_and_private_sector_instruments_new_rules_raise_major_concerns.

Meeks, Polly, Matthew Gouett and Samantha Attridge. 2020. “Mobilising Private Development Finance: implications for overall aid allocations.” EBA. <https://eba.se/wp-content/uploads/2020/01/2020-01-Mobilising-Private-Development-Finance-1.pdf>

Tew, Rob. 2017. “What next for private sector instruments?.” *Development Initiatives*. 2018년 1월 10일. 접속일: 2022.11.01. <https://devinit.org/blog/next-private-sector-instruments/>.

OECD. 2022a. “In 2018-20, close to USD 50 billion per year on average were mobilised from the private sector for development Zoom in on the latest data.” https://www.tossd.org/docs/Infographic_Mobilised_Private_Finance_TOSSD.pdf.

OECD. 2022b. “Private sector instruments: approach for conducting Part 2 of the review of the provisional reporting methods.” *DCD/DAC/STAT(2022)29*.

OECD. 2022c. “Private sector instruments (PSI): ODA-eligibility assessment of members’ PSI vehicles.” *DCD/DAC/STAT/(2022)30*.

웹사이트

stats.oecd.org

