

OECD DAC의 ODA 현대화 현황 및 한국에 대한 시사점

ODA Modernization: The Background and Its Implications for South Korea

주유선(한국보건사회연구원 부연구위원)

이 글에서는 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC)의 공적개발원조(ODA) 배경 및 현황을 간략히 살펴본다. 또한 최근 DAC 및 국제사회에서 중요하게 논의되고 있는 ODA 현대화의 일환인 ODA 정의 및 측정 기준 개정 작업의 주요 내용을 살펴본다. 이에 따른 향후 과제 및 한국에 대한 시사점도 논의한다.

1. 들어가며

‘한강의 기적’이라는 말은 한국 사회의 급속한 경제성장을 잘 나타내 준다. 이러한 ‘한강의 기적’에는 우리 국민들의 노력이 무엇보다 크게 작용했다. 하지만 국제사회의 원조 또한 전쟁 뒤 폐허가 된 한국 사회의 경제를 일으키는 데 중요한 역할을 담당했음을 부인할 수 없다. 한국은 해방 이후 1990년대 후반까지 국제사회로부터 127억 달러에 달하는 공적개발원조를 받은 대표적인 원조 수원국이었다(국제개발협력위원회, 2017). 이후 한국은 1995년 국제부흥개발은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development)의 차관 졸업, 2010년에는 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)의 24번째 회원국으로 가입하면서 원조 수원국에서 원조 공여국으로 성공적 전환을 이루어 냈다.

한국의 2018년 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 규모¹⁾는 국민총소득(GNI: Gross National Income) 대비 0.15%의 비율을 차지하며, 총원조 규모는 23억 5100만 달러에 달한다. 이

1) 2019년 4월 10일 발표된 2018 OECD의 잠정 통계(Preliminary) 기준이다.

는 전년²⁾ 대비 소폭 증가한 것으로 규모는 점차 확대되고 있다(OECD, 2019a). 또한 한국은 2020년까지 ODA·GNI 비율을 0.20% 수준, 2030년까지 0.30% 수준으로 확대한다는 목표를 밝힌 바 있다(국제개발협력위원회, 2017). 이러한 한국 사회의 ODA에 대한 관심은 국민 인식조사에서도 잘 드러난다. 2016년 ODA 국민인식조사에 따르면 정부의 대외 원조 제공에 대해 찬성하는 비율이 80%('적극 찬성한다' 7.9%, '찬성하는 편이다' 72.1%)로 공적개발 원조에 대한 한국인들의 인식 또한 긍정적인 것으로 평가되어 왔다(월드리서치, 2016).

공적개발원조는 한국 사회에서 더 이상 낯설고 먼 이야기가 아니다. 원조 수원국 경험을 가지고 있는 주요 원조 공여국이자 국제개발원조의 규범이 되어 온 OECD DAC의 회원국으로서 한국은 최근 OECD DAC의 ODA 관련 동향을 살펴보고 국제적 규범에 걸맞은 정책을 펴야 할 책무가 있다. 아래에서는 국제개발원조의 규범이 되어 온 OECD DAC의 공적개발 원조 배경 및 현황을 간략히 살펴본다. 이어 최근 DAC 및 국제사회에서 ODA 현대화와 관련해 중요하게 논의되고 있는 ODA 정의 및 측정 기준 개정 작업의 주요 내용을 살펴본다. 이에 따른 향후 과제 및 한국에 대한 시사점도 논의하고자 한다.

2. OECD DAC의 ODA 배경 및 현황

가. DAC의 ODA 배경

1961년 출범한 OECD 개발원조위원회(DAC)는 OECD 산하 25개 위원회 중 하나로, 현재 한국을 포함한 30개 회원국³⁾이 있다(OECD, 2016a). DAC는 OECD 회원국 중 다음과 같은 가입 심사 기준을 통과한 국가에만 회원 자격을 부여한다. 첫째, 개발협력을 실행할 수 있는 적절한 전략, 정책, 조직을 보유해야 한다. 둘째, ODA·GNI 비율 0.20% 이상 혹은 ODA 규모 1억 달러 이상의 원조 규모를 가져야 한다. 셋째, 원조 사업에 대한 모니터링 및 평가 시스템을 보유해야 한다(OECD, 2016a).

DAC는 공적개발원조에 관한 국제 담론을 선도하고, ODA 관련 국제적 규범을 정립하며 모니터링하는 등 국제사회의 공적개발원조에서 매우 중요한 위치를 차지한다. DAC의 주요

2) 2017년 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율 0.14%, 총 21억 5200만 달러.

3) 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 유럽연합, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국.

기능은 다음과 같다. 첫째, DAC는 3년마다 원조 수원국 목록⁴⁾을 작성하고, 이 목록에 있는 국가에 지원되는 원조를 ODA로 규정하고 있다. 현재 이 목록에는 세계은행의 저·중소득 국가(G8 국가 및 유럽연합 국가 제외), 유엔에서 정한 최빈국(LDCs: Least Developed Countries) 등 150개가 넘는 개발도상국 및 영토가 포함되어 있다(OECD, n.d.-a). 둘째, DAC는 ODA 용어 및 측정 기준을 정의하고, 이에 근거하여 매년 ODA 실적을 취합한다. 이러한 ODA 통계는 국가 간 비교를 가능하게 할 뿐만 아니라 변화 추이를 볼 수 있는 공신력 있는 자료라는 점에서 매우 중요하다(OECD, n.d.-b). 셋째, ODA의 효과성을 제고하기 위해 회원국의 ODA 정책 및 집행에 대해 주기적으로 동료 평가(Peer Review)를 하고 대상 회원국에 권고 사항을 제안한다(OECD, n.d.-b). 하지만 이러한 권고 사항의 이행은 의무가 아니며, 해당 국가의 자발적 노력에 달려 있다는 점에서 아쉬움이 있다. 넷째, 고위급회의(HLM: High Level Meeting)를 통해 여러 국제적 이슈를 논의하고 이에 관한 국제 기준을 정립하고 있다(OECD, n.d.-b). 대표적으로 2005년 파리 제2차 고위급회의에서는 ‘원조 효과성 제고에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’을 채택하였다. 이는 이후 원조 효과성에 대한 성과 측정, 공여국과 수원국의 상호 책임을 위한 모니터링 체계 수립 등 개발원조의 주요 이행 지표로 기능해 왔다(OECD, n.d.-c).

나. DAC의 ODA 현황

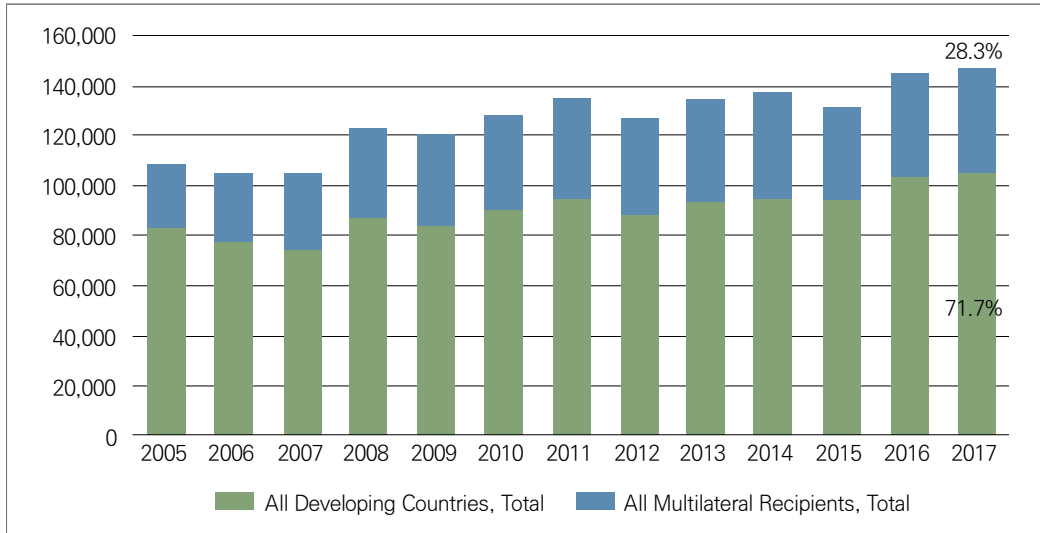
아래에서는 DAC의 개발원조 현황을 간략하게 살펴보았다. 아래 [그림 1]은 원조 효과성에 대한 성과 측정이 수립된 2005년부터 최신 확정 통계가 발표된 2017년⁵⁾까지 DAC 국가들의 공적개발원조(ODA) 규모를 보여 준다. DAC 국가들의 ODA는 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다. 2017년 ODA 규모는 1470억 달러를 넘어섰다. 이 중 양자 간 원조(Bilateral Aid)를 통해 개발도상국에 지원된 금액이 약 1000억 달러로 총원조의 약 71.7%를 차지한다. 2017년 다자간 원조(Multilateral Aid)를 통해 지원되는 규모는 약 400억 달러로 총원조의 약 28.3%이다.

4) 현재의 원조 수원국 목록은 2017년 11월 개정된 것이며, 이후 2020년에 업데이트될 예정이다.

5) 2018년 ODA 확정 통계는 2019년 12월에 발표된다.

그림 1. OECD DAC 국가의 공적개발원조 추이(2005~2017년)

단위: 백만 달러(USD, 시가), 지출액 기준임.



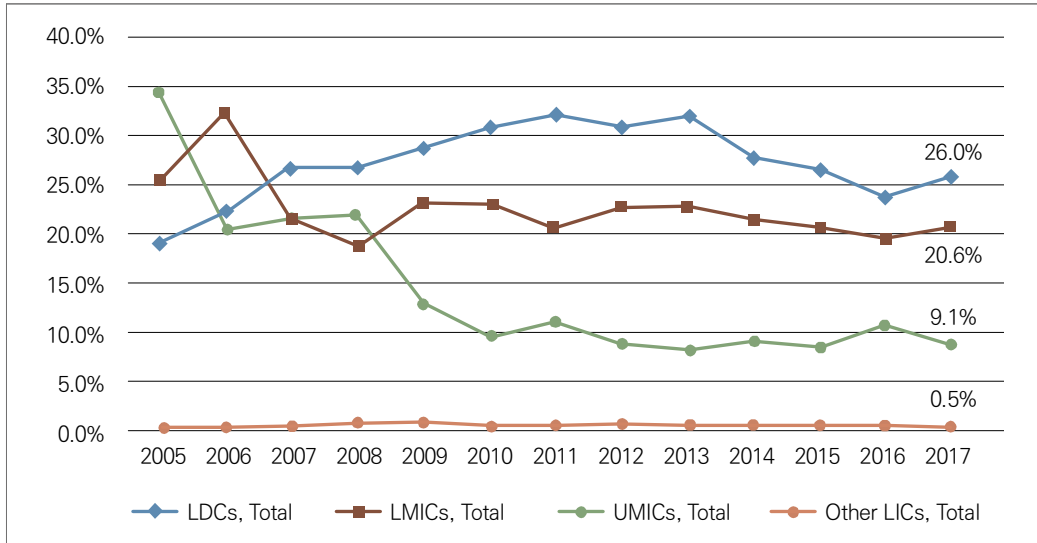
자료: OECD Query Wizard for International Development Statistics(2019. 9. 16. 인출)를 활용하여 저자 작성.

원조 수원국을 다음과 같은 DAC의 원조 수원국 분류에 따라 유엔의 최빈국(LDCs)⁶⁾, 기타저소득국(Other LICs: Other Low Income Countries), 하위중소득국(LMICs: Low Middle Income Countries), 상위중소득국(UMICs: Upper Middle Income Countries)⁷⁾으로 나누어 원조 현황을 살펴보았다. 최신 통계인 2017년을 보면 최빈국(LDCs)에 지원되는 비율이 가장 높은 것으로 나타난다. 다음으로 높은 것은 하위중소득국(LMICs)이었다. 2005년부터 최근까지 원조 비중의 증감 추세를 살펴보면 2005년에는 상위중소득국(UMICs)에 지원되는 비율이 34.5%로 가장 높았지만, 이는 지속적으로 감소하여 2017년에는 9.1%에 불과하였다. 이에 반해 최빈국(LDCs)에 지원되는 비율은 전반적으로 증가하는 추세이다. 2013년까지 지속적으로 증가해 오다 2016년까지 소폭 감소하였으나 2017년 다시 26%로 증가 추세를 보였다.

6) 유엔은 3년마다 개발정책위원회(CDP: Committee for Development)에서 소득뿐 아니라 인간개발지수 등 여러 요인을 고려하여 최빈국(LDCs) 목록을 정한다.

7) 2014~2017년 DAC의 원조 수원국 통계에 사용되는 소득그룹의 기준은 다음과 같다.
 기타저소득국(Other LICs): 2013년 기준 1인당 국민총소득 1045달러 이하.
 하위중소득국(LMICs): 2013년 기준 1인당 국민총소득 1046달러 이상 4125달러 이하.
 상위중소득국(UMICs): 2013년 기준 1인당 국민총소득 4126달러 이상 1만 2745달러 이하.

그림 2. OECD DAC 국가의 원조 수원국 소득그룹별 양자 간 원조 추이(2005~2017년)



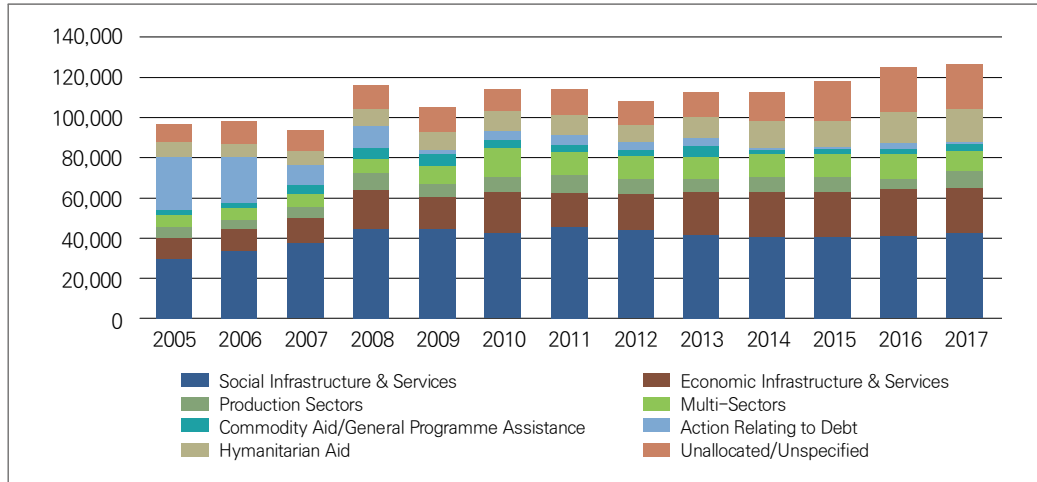
주: 위 소득그룹에 속하지 않는 그룹(More Advanced Developing Countries and Territories 및 unallocated by income)은 위 그래프에 나타나지 않음.
 자료: OECD Query Wizard for International Development Statistics(2019. 9. 16. 인출)를 활용하여 저자 작성.

다음은 DAC의 분야별 ODA 지원 현황이다. ODA는 사회 인프라 및 서비스(Social Infrastructure & Services), 경제 인프라 및 서비스(Economic Infrastructure & Services), 생산(Production Sectors), 다부문(Multi-Sectors), 원자재(Commodity Aid/General Programme Assistance), 부채 관련 지원(Action Relating to Debt), 인도주의적 원조(Humanitarian Aid) 등의 분야로 나누어 원조를 제공하고 있다. 이 중 가장 큰 규모를 차지해 온 분야는 사회 인프라 및 서비스 분야이다. 2017년의 경우 34%가 넘는 ODA 재원이 사회 인프라 및 서비스 분야에 지원되었고, 경제 인프라 및 서비스 분야에도 약 17%의 재원이 집중되었다. 주목할 것은 인도주의적 원조 분야의 지원 규모는 계속해서 증가하고 있으며, 구분하지 않은 원조(Unallocated/Unspecified)의 지원 비중도 증가하고 있다는 점이다. 이러한 경향은 후에 기술될 ODA 현대화의 추진 배경과도 연관이 있는 것으로 보인다.

국제사회는 1970년 10월 유엔총회에서 원조 공여국 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율을 0.7%까지 달성하는 것을 목표로 채택하였다. 이후 스코틀랜드의 글래스고에서 열린 G8 정상회담이나 유엔정상회의(UN World Summit)에서 이러한 목표를 재천명한 바 있다(OECD, n.d.-d). 그러나 [그림 4]에 나타난 바와 같이 DAC 30개 회원국의 2017년 기준 ODA/GNI

그림 3. OECD DAC 국가의 분야별 지원 추이(2005~2017년)

단위: 백만 달러(USD, 시가)이며 승인액 기준임.

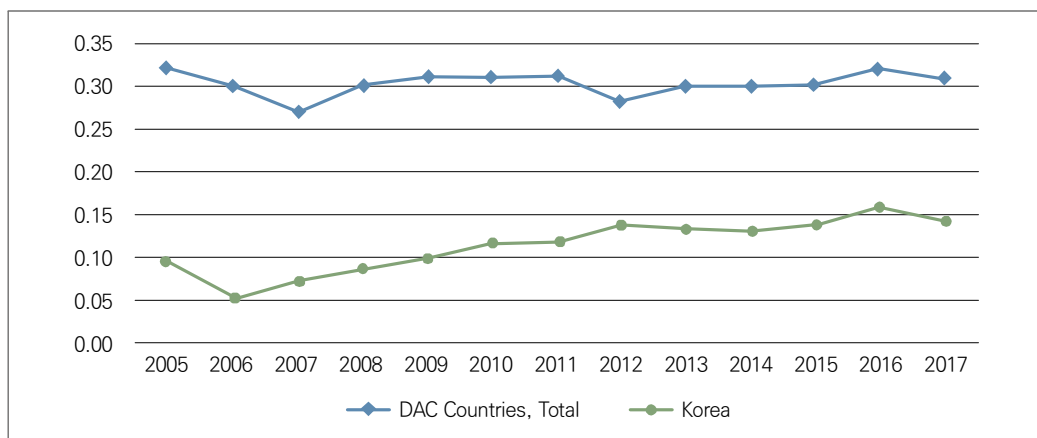


주: 원조 대상은 모든 국가임.

자료: OECD Query Wizard for International Development Statistics(2019. 9. 16. 인출)를 활용하여 저자 작성.

비율은 평균 0.31%로 목표 기준인 0.7%의 절반에 못 미치는 수준이다. 2017년 5개 국가(스웨덴, 룩셈부르크, 노르웨이, 덴마크, 영국)만이 이 기준을 달성한 바 있다(OECD, 2019a). 2017년 기준 한국의 ODA/GNI 비율은 0.14%이며, 이는 DAC 30개 회원국 중 27위에 해당한다(OECD, 2019a).

그림 4. OECD DAC 국가의 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율(%) 추이(2005~2017년)



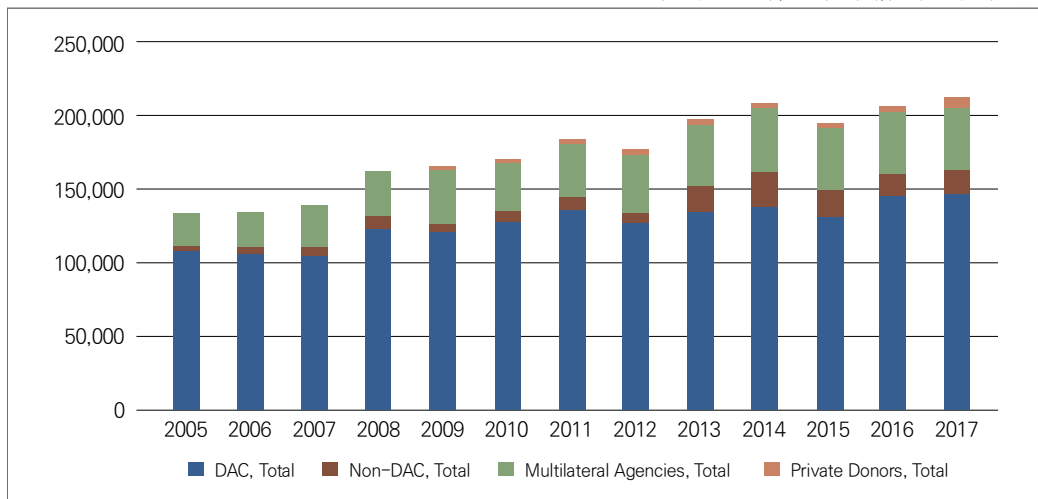
주: 원조 대상은 모든 국가임.

자료: OECD Query Wizard for International Development Statistics(2019. 9. 16. 인출)를 활용하여 저자 작성.

마지막으로 개발원조의 재원이 다양해짐에 따라 원조 재원을 구분해서 살펴보았다. 아래 [그림 5]를 보면 OECD DAC에 속하는 국가들이 지원하는 ODA 규모가 여전히 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 하지만 DAC 회원국 이외 국가들(Non-DAC)의 원조와 민간(Private Donors)의 원조가 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 민간 지원의 규모는 ODA 통계에서 측정되지 않다가 점차 중요성이 증가함에 따라 2009년부터 측정되기 시작했다. 아직까지 비중은 적지만 이는 향후 확대될 것으로 보인다. 이러한 민간재원 확대 경향은 후에 기술될 ODA 현대화와 밀접한 연관이 있다.

그림 5. DAC 회원국, DAC 비회원국, 다자간 기구, 민간 원조의 규모 추이(2005~2017년)

단위: 백만 달러(USD, 시가), 지출액 기준임.



자료: OECD Query Wizard for International Development Statistics(2019. 9. 17. 인출)를 활용하여 저자 작성.

3. ODA 현대화 논의의 배경 및 주요 내용

가. ODA 현대화의 배경

ODA 현대화(Modernisation of Official Development Assistance)는 ODA 정의 및 측정 기준을 개정하는 일련의 움직임을 뜻한다. 앞서 말했듯 DAC는 ODA 관련 국제적 규범을 정립하고 공유하는 등 공적개발원조에 관한 국제 담론을 선도하는 기관으로서 최근 ODA 현대화 작업을 진행하고 있다. ODA는 DAC에서 정의하는 용어로, 1969년 처음 용어가 채택된 이래 현재까지 공

적개발원조의 주요 기준(gold standard)으로 사용되고 있다(OECD, 2019b). 공적개발원조를 어떻게 정의하는가는 그 규모를 정확히 측정하여 국가 간, 국제기구 간 비교 가능한 통계를 산출하는 기준이 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다.

1960년대 ODA 용어가 정의·채택되어 사용된 이래 국제사회는 수많은 변화를 겪어 왔다. 주요 변화는 다음과 같다. 첫째, OECD DAC에 속하지 않는 신흥 공여 국가들의 남남(South-South) 원조가 증가하기 시작했다(Development Initiatives, 2017). 둘째, 2030년 지속가능개발목표(SDGs: Sustainable Development Goals) 달성을 위한 예산 증가 및 민간과의 협력이 증가하면서 민간 재단 등의 개발원조가 늘어나기 시작했다(Development Initiatives, 2017; OECD, 2019c). 셋째, 난민 지원이나 평화 유지 및 안보와 같은 기타 목적 재정 지원과의 경계가 불확실해졌다(Development Initiatives, 2017; OECD, 2019c). 마지막으로 최빈국(LDCs)이나 취약국 및 분쟁지역(fragile and conflict-affected states) 등 원조를 가장 필요로 하는 국가에 보다 고양허성(concessional, softer) 재원을 집중적으로 지원할 필요성이 증대되었다. OECD DAC는 위와 같은 변화에 주목하고 이에 대응하고자 ODA 현대화(정의 및 측정 기준 개정 작업)를 추진하기 시작했다.

OECD DAC는 2012년 ODA 현대화에 대한 논의를 시작하였다(OECD, 2019c). 이후 2014년, 2016년, 2017년 일련의 고위급회의(HLM) 논의를 통해 공여국 내 난민비용(IDRCs: In-donor refugee costs) 및 민간재원(PSI: private sector instruments)과 같은 여러 규정을 명확히 하였고, 2019년 4월 발표된 2018 ODA 잠정 통계부터 이러한 ODA의 새로운 정의를 적용하였다(OECD, 2019c). 구체적인 ODA 현대화 작업의 타임라인은 아래와 같다.

그림 6. ODA 현대화 타임라인



자료: Development Initiatives. (2017). ODA modernisation: Background paper, OECD. (2019c). Modernisation of the DAC statistical system 자료를 활용하여 저자 재구성.

ODA 현대화에 따라 새롭게 적용된 ODA는 DAC 원조 수원국 목록에 있는 국가 및 영토, 다자간 기구에 지원되는 자금으로 다음의 기준을 충족해야 한다(UK DFID, 2019). 첫째, 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이들 기관의 집행 기관을 통해 제공되어야 한다. 둘째, 모든 원조는 개발도상국의 경제개발과 복지 증진을 목표로 해야 하며, 양허성(concessional) 성격을 지닌다. 특히 양허성 성격을 지닌 원조는 다음의 구체적인 기준을 적용한다.

- 최빈국(LDCs) 및 다른 저소득국(Other LICs)에 지원되는 양자 간 차관은 증여율 45% 이상(할인율 9%)
- 하위중소득국(LMICs)에 지원되는 양자 간 차관은 증여율 15% 이상(할인율 7%)
- 상위중소득국(UMICs)에 지원되는 양자 간 차관은 증여율 10% 이상(할인율 6%)
- 국제기구 및 다자간 은행에 지원되는 다자간 차관은 증여율 10% 이상(할인율 5%), 지역 기구를 포함한 다른 기구에는 증여율 6% 이상

나. 차관(loan)과 관련된 변화

ODA 현대화에 따른 새로운 방식은 증여등가액(grant-equivalent) 방식으로, 기존의 순지출(cash-flow basis) 방식과 비교했을 때, ODA 제공 주체나 목적은 동일하지만 차관에 관해 몇 가지 주요한 차이점을 찾아볼 수 있다.

첫째, 증여등가액 방식은 ODA 측정 시 증여율(grant element)이 높은 성격의 차관을 우대하는 방식으로 변화하였다(OECD, 2019c). 기존의 순지출 방식에서는 양허성 성격의 차관은 모든 원조 수원국에 대해 증여율 25% 이상(할인율은 동일하게 10%)으로 규정되었고, 이 조건을 충족할 경우 증여율에 상관없이 전체 금액의 가치를 인정받았다(Development Initiatives, 2017). 다시 말해 차관 금액이 같다면 27%의 증여율을 가진 차관이나 훨씬 높은 80%의 증여율을 가진 차관이나 ODA 규모 측정 시 동일한 금액으로 취급되었다는 것이다. 하지만 ODA 현대화 이후 2018년부터 새롭게 사용된 증여등가액 방식에서는 차관의 증여율에 따라 규모를 산정한다(OECD, 2019c). 즉 동일한 금액이라 할지라도 증여율이 높은 차관은 증여율이 낮은 차관에 비해 더 많은 규모의 차관으로 인정된다는 것이다. 따라서 현재의 방식에서는 총지출액에 증여율을 곱한 증여등가액 방식이 사용된다(UK DFID, 2019).

둘째, 가난한 나라에 양허성 성격이 더 강한 원조를 제공하려는 목적하에 원조 수원국의

소득수준에 따라 증여율과 할인율이 차등 적용되었다(UK DFID, 2019). 위에서 보았듯이 ODA 현대화는 원조를 가장 필요로 하는 국가(countries most in need)에 양허성 성격이 더 강한 원조를 제공하려는 목적을 가지고 있다. 이에 최빈국은 최소 45% 이상의 높은 증여율을 적용하고, 상위중소득국에는 10% 이상의 증여율을 적용하였다. 할인을 또한 차등을 두어 최빈국에 더 높은 할인율을 적용하였다(UK DFID, 2019).

다음은 위의 논의를 종합하여 ODA 현대화 이전 기존 순지출 방식과 이후의 증여등가액 방식을 비교한 표이다.

표 1. ODA 현대화 전후 차이점 비교

	ODA 현대화 이전	ODA 현대화 이후
ODA 제공 주체	중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이들 기관의 집행 기관을 통해 제공	기존 방식과 동일
ODA 제공 목적	개발도상국의 경제개발과 복지 증진을 목표	기존 방식과 동일
증여율 및 할인율 기준	모든 수원국에 대해 증여율 25% 이상, 동일한 10% 할인율 적용	수원국의 소득 수준에 따라 증여율과 할인율 차등 적용
규모 산정 방식	순지출 방식	증여등가액 방식

자료: 조은진. (2019). ODA 현대화의 최근 동향과 향후 전망의 표를 저자 재구성.

다. ODA 규모 측정 기준의 명확화

ODA 차관과 관련된 주요 변화 외에도 ODA 현대화는 사회 변화에 대응하고자 여러 기준안을 명확히 했다.

첫째, 평화 및 안보(peace and security)와 관련한 논의가 이루어졌다. ODA 현대화 이전에도 평화 및 안보 관련 활동은 일정 부분 ODA의 일환으로 인정되었다. 전체 ODA의 약 2%가 평화 및 안보 관련 재원으로 추산된다(OECD, 2016b). DAC는 군인 및 경찰이 연관된 평화 및 안보 활동에 대한 기준안을 명확히 할 필요성을 느끼고 2016년 고위급회의를 통해 이에 대한 기준을 보강하였다(OECD, 2016b). 먼저 다음과 같은 기준의 원칙을 재천명하였다.

- 군사 장비나 지원에 대한 재원은 보통 ODA에 포함되지 않는다.
- ODA로 인정되는 평화 및 안보 활동은 반드시 ODA의 주요 목적인 '개발도상국의 경제

개발과 복지 증진'을 위한 것이어야 한다.

- 개발협력은 공여국의 안보 이익을 증진하기 위한 도구로 사용되어서는 안 된다.
- 군사적 위협이나 배치 등을 목적으로 한 장비 지원은 ODA로 인정되지 않는다.
- 대테러 활동은 ODA에 포함되지 않는다.
- 활동 차원(activity-level)의 보고 방식과 사후 사무국(ex post Secretariat verification)의 검증 절차를 통해 투명성과 진실성을 담보해야 한다.

위의 원칙 재천명 이외에 DAC는 특히 개발 및 구호 관련 활동에 관여하는 군사 인력 일부 허용에 대한 기준안을 명확히 하는 것에 초점을 맞추었다(OECD, 2016b). 허용되는 구체적인 활동으로는 수원국의 군사 관련 인력에게 인권이나 젠더 이슈에 관한 연수를 실시하는 것이 포함되었다. 또한 군사 인력이 최후의 수단으로 개발이나 긴급 구호 관련 활동에 참여할 경우 일부 비용을 지원하고, 극단주의 확산을 막기 위한 교육 활동을 하는 것 등은 ODA로 인정된다. 이와 같은 기준안 명확화에도 불구하고 국제사회는 이러한 기준이 임의적으로 해석되어 국가 안보나 정치적 목적으로 쓰일 것에 대해 우려하고 있다(Dalrymple, 2016).

둘째, 공여국 내 난민비용에 관한 것이다. 위에서 기술한 바와 같이 난민 지원이나 평화 유지 및 안보와 같은 재정 지원은 ODA와의 경계 구분이 불확실하다는 문제가 줄곧 제기되었다. 그동안 DAC는 국제법상 인정되는 난민 신청자(asylum seekers)와 난민 인정자(recognized refugees)의 입국 후 첫 12개월 동안 소요되는 비용의 지원을 ODA에 포함하도록 규정하였지만, 일부 국가는 난민 지원 비용이 ODA의 주목적인 '개발도상국의 경제개발과 복지 증진'에 부합하지 않는다고 주장하며 이를 반대하였다(OECD, 2016c). 하지만 2005년 약 18억 달러에 불과했던 공여국 내 난민비용은 2017년 4배 이상 증가한 141억 달러를 넘어섰다(OECD QWIDS, 2019⁸⁾). 앞으로 이 비용은 계속해서 증가할 것으로 예상된다. 따라서 DAC는 2017년 고위급회의를 통해 공여국 내 난민비용을 ODA에 포함할 것을 재천명하고, 구체적으로 난민 입국 후 12개월 이후에 소요되는 비용은 포함시키지 말 것, 임시보호(음식, 주거, 훈련) 비용은 포함하지만 이들을 공여국 내 경제에 통합하는 비용은 포함하지 않을 것 등의

8) OECD Query Wizard for International Development Statistics(2019. 9. 17. 인출)를 활용하여 저자 분석.

기준을 명확히 하였다(OECD, n.d.-e).

4. 향후 과제

ODA 현대화는 단순히 용어의 재정의나 통계 방식 산출의 변화만을 의미하지 않는다. 이는 향후 DAC뿐 아니라 국제사회의 원조 방향에 영향을 미치는 중요한 기준이 된다. 예를 들면 위에서 살펴본 바와 같이 ODA 현대화는 기존 ODA 차관 방식에 원조 수원국의 소득 수준에 따라 증여율 및 할인율의 변화를 줌으로써 원조가 필요한 저개발 국가에 더 많은 지원이 되도록 정책 전환을 가져왔다. ODA 현대화를 둘러싼 논의는 여전히 진행 중이다. 아래에서는 아직 논의가 진행되고 있지만, 향후 국제사회에 중요한 영향을 미치는 이슈들을 간략히 살펴보고자 한다.

가. 민간 부문 수단(Private-sector instruments, PSIs)을 둘러싼 논의

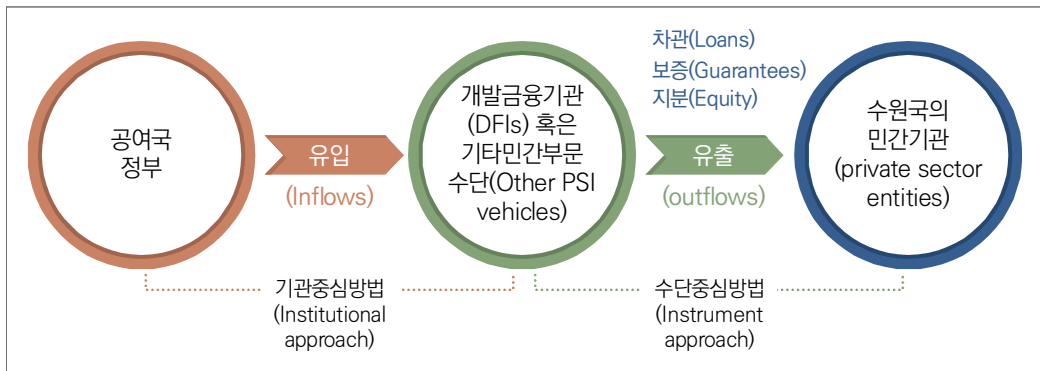
DAC는 2016년 고위급회의에서 민간재원을 활용한 원조를 ODA 통계에 좀 더 현실적으로 반영해야 한다는 원칙에 합의하였다(OECD, 2019c). 또한 공적개발원조의 한 범주로 민간재원을 분리·보고하기로 합의하고, 2017년부터 DAC의 ODA 통계에 집계하였다(OECD, 2019d). 이와 같은 추진에는 여러 배경 요인을 찾아볼 수 있다. 먼저 민간재원을 통한 원조성 성격의 지원이 늘어남에 따라 정확한 규모 추산이나 효과성 분석, 투명성 및 책임성 담보 등의 노력 등이 필수적이다(Development Initiatives, 2016). 또한 지분 투자(equity investments)나 보증(guarantees) 등을 통해 민간재원을 원조에 활용할 경우 규모 면에서 ODA만을 통해 제공되는 것보다 더 큰 투자를 개발도상국에 유치할 수 있다는 점 또한 고려되었다(Development Initiatives, 2016). 마지막으로 2030년 지속가능개발 의제를 달성하기 위해 대규모 재원⁹⁾이 더 필요하다는 점도 민간재원 확대에 관한 논의의 중요한 배경 중 하나이다(Development Initiatives, 2016).

ODA 현대화 이전에도 일부 DAC 국가들은 개발금융기관(DFIs: Development Finance Institutions), 투

9) 유엔무역개발회의(UNCTAD: UN Conference on Trade and Development)의 추산에 따르면 2030 지속가능개발 의제를 달성하기 위해 매년 약 2조 5000억 달러가 더 필요하다(UNCTAD, 2014).

자 펀드 등을 활용하여 혼합재원(*blended finance*)이라는 이름으로 민간재원을 개발도상국 원조에 유치하기도 했다(Development Initiatives, 2016). 하지만 ODA 현대화 이전의 이러한 방식은 양허성(*concessional*) 성격을 지니지 않았다고 보고 ODA로 정의되지 않았다(Development Initiatives, 2017).

그림 7. 민간 부문 수단의 ODA 보고 방식: 기관 중심 보고 및 수단 중심 보고



자료: Gaveau, V. (2019). ODA Modernisation - Private Sector Instruments [PowerPoint Slides]. OECD Development Co-operation Directorate. 슬라이드 10에서 발췌. 저자가 번역함.

ODA 현대화로 민간재원을 ODA의 범주로 분리·보고하는 것에는 동의하였지만, 구체적인 규모 산출 방식이나 범위에 관해서는 아직 논의 중이다(OECD, 2019c). 논의가 마무리되기 전까지 두 가지 보고 방식이 잠정적으로 사용되고 있다(OECD, 2019c). 첫 번째 방식은 개발금융기관(DFIs)으로 유입되는 액면가(*face value*)의 규모를 산정하는 기관중심방법(*institutional approach*)이다. 이 경우 민간 부문에서 공여국 정부로 재유입되는 이득과 같은 규모는 공제된다(OECD, 2019c). 두 번째 방식은 개발도상국의 민간 영역으로 유입되는 차관, 보증, 지분 등의 지원 규모를 측정하는 수단중심방법(*instrument approach*)이다. 이러한 보고 방식에 따라 민간 부문 재원 규모가 달라질 수 있으며, 각 국가는 유리한 방식으로 규모를 산정하는 문제가 발생한다. 앞으로 이러한 규모 산출 방식에 관한 논의에 관심을 기울일 필요가 있다.

무엇보다 민간재원 활용 시 국제사회의 우려는 ODA의 기본 원칙인 '양허성'을 어떻게 담보하며, 또한 상업적 목적의 투자와 민간재원의 원조를 어떻게 구분하는가이다(Atwood, Manning, & Riegler, 2018; Development Initiatives, 2017). 이와 관련하여 금융 추가

성¹⁰⁾(financial additionality)과 개발 추가성¹¹⁾(developmental additionality)이라는 기준이 제시되고 있지만, 이는 주관적이며 명확하지 않다는 비판이 우세하다(Development Initiatives, 2017). 또한 기존 ODA에 요구되었던 수준의 원조 투명성과 책임성을 어떻게 보장할 것인가도 주요한 논의 중 하나이다. 앞으로 이러한 논의는 계속해서 이뤄질 예정이다.

나. 지속가능개발을 위한 총공적지원(total official support for sustainable development, TOSSD) 관련 논의

2015년까지 세계의 빈곤을 반으로 줄이겠다는 목표하에 추진되었던 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)의 교훈에서 볼 수 있듯이 국제사회의 빈곤을 퇴치하는 일은 결코 쉽지 않다. 새천년개발목표의 뒤를 이어 국제사회는 2030년까지 지속가능개발 의제 달성을 위해 노력하고 있다. 2015년 아디스아바바 행동계획은 이러한 지속가능개발목표 의제를 달성하기 위해서 공적·사적 자금 및 더 많은 자금 투입이 필요하다고 선언한 바 있다(United Nations Secretary-General, 2018). 또한 위에서 여러 번 기술한 바와 같이 정부 주도의 공적개발원조 이외에 다양한 민간재원의 규모가 증가하고 있다. 따라서 OECD는 2014년 고위급회의에서 이러한 지속가능개발목표 달성과 관련된 광범위한 개발 재원을 구체적으로 측정하기 위해 새로운 통계 측정법을 도입하기로 합의하였다. 이를 지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD)으로 임시 명명하였다(OECD, n.d.-f).

TOSSD의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 TOSSD는 지속가능개발을 위해 국가 간 행해지는 자금의 흐름뿐 아니라 이를 넘어선 지역적·전 지구적 공공재 흐름까지 포함하고 있다(OECD, n.d.-f). 즉 기존의 ODA가 DAC 회원국 중심, 개도국의 경제개발과 복지 증진 활동만을 목적으로 하는 공적개발원조의 규모를 측정했다면, TOSSD 방식에서는 양허성·비양허성 및 지원 수단과 상관없이 모든 금융 수단을 통해 제공된 원조, 자금 이외에 기술이전과 같은 흐름까지도 측정한다(OECD, n.d.-f). 이러한 지역적·전 지구적 흐름은 기존의 ODA 방식에서는 집계되지 않는다. 따라서 새로운 TOSSD 방식에서는 기존의 ODA 방

10) 민간 부문이 다른 경우라면 하지 않았을 투자를 하는 경우.

11) 보통의 상업적 활동에 개발과 관련된 가치가 더해지는 경우.

식보다 더 큰 원조 규모의 측정이 예상된다. 하지만 국가 간 자금 흐름을 측정하는 지침은 마련되었으나, 지역적·전 지구적 흐름을 측정하는 지침은 현재 논의 중이다(OECD, n.d.-f).

TOSSD는 관련 개발 재원을 보다 광범위하고 효과적으로 측정할 수 있다는 점에서 여러 장점을 가지고 있지만, 국제사회는 몇 가지 우려를 표하고 있다. 먼저 TOSSD 지침이 구체적으로 정해지지 않음에 따라 새로운 방식이 앞으로 ODA를 포함한 개발원조에 어떠한 영향을 미칠 것인지 아직 불확실하다는 점이다. 이에 덧붙여 국제사회는 TOSSD 도입으로 인해 개발도상국에 지원되는 실질적 ODA 예산이 감소할 가능성에 대해 크게 우려하고 있다(조은진, 2019; 박수영, 조한술, 2015). TOSSD 방식에서는 다양한 민간자원을 활용할 수 있다는 점에서 자원 증액 절차가 상대적으로 복잡한 ODA 대신 민간자원을 활용할 가능성이 높아졌기 때문이다.

5. 나가며

OECD DAC는 공적개발원조에 관한 국제사회의 논의를 선도하고 있다. 급속도로 변화하는 사회상에 대응하기 위해 DAC는 ODA 현대화를 통해 수십 년 동안 사용되었던 ODA 용어 및 측정 방식의 변화를 꾀하고 있다. 앞에서는 OECD DAC의 배경 및 현황, ODA 현대화, 향후 과제를 중점적으로 살펴보았다. 이러한 ODA 현대화가 불러일으킨 일련의 변화가 한국의 ODA에 주는 시사점에 대해 생각해 보고자 한다.

첫째, 한국은 ODA 현대화로 인한 변화에 대응하고 이에 걸맞은 정책 방향을 수립할 필요가 있다. 최근 발표된 2018년 ODA 잠정 통계에 따르면 새로운 증여등가액 측정 방식의 적용으로 인해 공여국 간 원조 규모 증감에 다소 차이가 나타났다(OECD, 2019a). 이는 ODA 현대화가 각국에 서로 다른 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여 준다. 예를 들면 한국의 경우 현대화 이전의 순지출 방식으로 측정할 때 2018년 원조 규모액이 24억 1700만 달러인 데 반해 현대화 이후의 증여등가액으로 계산하면 23억 5100만 달러로 줄어든다(OECD, 2019a). 각국은 이러한 변화가 자국의 ODA에 미칠 영향을 분석하고, 이에 대응하고 있다. 영국은 이러한 변화에 대한 정부의 의견서(Definition and administration of ODA: Government response to the Committee's Fifth Report of Session 2017-19)를 채택, 각 항목에 대해 '완전 동의', '일부 동의', 및 '비동의' 등의 의견을 낸 바 있다(House of

Commons International Development Committee, 2018). 한국도 ODA 현대화로 인한 변화가 한국의 개발원조 정책에 미치는 영향을 면밀히 검토하여 정책 방향을 수립해야 할 것이다.

둘째, 원조 방향 수립 시 차관에 대한 증여율 및 할인율을 고려할 필요가 있다. 앞서 기술하였듯 ODA 현대화의 가장 큰 변화 중 하나는 원조가 가장 필요한 곳에 ODA가 지원될 수 있도록 원조 수원국의 소득 수준에 따라 차관에 대한 증여율 및 할인율을 차등적으로 적용한다는 점이다. 이에 발맞춰 여러 DAC 회원국은 ODA의 일정 비율을 최빈국과 같은 취약국에 지원하겠다는 정책을 수립한 바 있다(권율, 이주영, 2016; 박수영, 조한슬, 2015). 한국 또한 이러한 노력에 동참하겠다고 공약하였으나, 아직 국제사회의 기준에 미치지 못하는 것으로 보인다. 최근 실시된 DAC의 한국 동료 평가 권고안에 따르면 한국은 취약국을 집중 지원하는 면에서 타 공여국 및 기구와의 조정, 관련 정책 그룹 내에서의 활동 강화 등 더욱 적극적인 노력이 필요하다고 지적된 바 있다(OECD, 2018).

셋째, ODA 현대화의 큰 흐름 중 하나인 민간재원 확대에 대해 검토하고, 이를 국내 개발원조 정책에서 어떻게 실행해 나갈 것인가를 고민해야 한다. 한국은 다른 DAC 국가에 비해 상대적으로 작은 원조 규모를 가지고 있는 한편 계속되는 저성장으로 인해 ODA 확대를 위한 예산 확보가 어렵기 때문에 대규모 재원이 필요한 인프라 원조의 경우 민간재원을 활용하는 방안을 적극 검토해야 한다는 의견도 있다(이성진, 2016). 하지만 위에서 논의한 바와 같이 민간재원의 확대는 실질적 ODA 예산의 감소, 원조 투명성 담보 등의 문제로 국제사회의 우려 섞인 시선 또한 받고 있다. 특히 개발협력 분야의 대표적 싱크탱크인 해외개발연구소(ODI: Overseas Development Institute)를 비롯한 시민사회는 민간재원 확대가 불러오는 여러 변화에 대해 신중하게 대처할 것을 주문하고 있다. 한국 또한 이를 면밀히 검토하고 이에 따른 정책 방향을 수립할 필요가 있다. 이를 실행할 경우 관련 국내 법규와 정책들을 조정하는 등의 조치가 필요할 것이다.

넷째, 한국은 국제사회의 시급한 과제인 2030 지속가능개발 의제 달성을 위해 개발원조에 대한 정책 환경을 재조정할 필요가 있다. 지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD) 도입 등 국제사회는 지속가능개발 의제 달성을 위해 다양한 노력을 강구하고 있다. 한국 또한 이러한 지속가능개발 의제 달성을 개발원조 관련 의제의 최전선에 두고, 국내의 관련 법규 및 정책

들을 조정할 필요가 있다(OECD, 2018).

마지막으로, ODA 현대화에서는 공여국 내 난민비용, 평화 및 안보 이슈와 같이 새롭게 대두된 사회문제에 대한 국제 지침을 명확히 한 바 있다. 한국 사회는 이에 관한 국제 지침을 준수할 필요가 있으며, 국내 관련 시행 부처 및 국내 정책과의 정합성을 높이기 위해 노력해야 한다. 한편 이러한 변화는 국내 사회의 난민 지원과 관련해 다소 부정적인 인식을 줄이는데 영향을 줄 수 있다. 공여국 내 난민비용을 ODA로 계상할 경우 ODA 규모의 증가로 이어지기 때문에 국민의 세금을 ‘추가로’ 난민에게 쓴다는 비난에서 자유로울 수 있을 것이다.

이 글에서는 DAC의 공적개발원조 배경 및 간략한 현황, ODA 현대화가 국제사회에 미치는 영향 및 과제에 대해 살펴보았다. 또한 이러한 변화가 한국의 ODA에 주는 시사점을 살펴보았다. 2018년 DAC의 동료 검토에 따르면 “한국은 과거의 개발 성공을 바탕으로 자신만의 경험과 지식을 남들과 공유하고, 선진국과 개발도상국 사이의 가교 역할을 수행하는 등 국제사회에서 매우 중요한 역할을 하고 있다”(OECD, 2018, p. 13).¹²⁾ 따라서 한국은 국제사회의 개발원조 관련 동향을 살펴보고, 국제사회의 기준 및 규범에 걸맞은 정책을 펴야 할 책무를 가지고 있다. 이 글은 최근 OECD DAC의 ODA 관련 변화 속에서 한국 사회의 역할 및 과제에 대해 생각해 볼 필요가 있다는 것을 보여 준다.

참고문헌

- 국제개발협력위원회. (2017). 2017 대한민국 ODA 백서 (발간등록번호 11-1092000-000004-12).
- 권율, 이주영. (2016). OECD DAC 각료급회의(HLM) 개최결과와 정책적 시사점. 대외경제정책연구원, 16(14).
- 박수영, 조한솔. (2015). Post-2015체제의 ODA정의 현대화와 총공적개발지원 분석 연구. 한국국제협력단.
- 월드리서치. (2016). 2016년도 ODA 국민 인식 조사 결과 보고서.
- 이성진. (2016). 대규모 인프라 지원을 위한 혼합재원 방식의 개발재원 확대방안 검토: EU Blending Framework를 중심으로. 국제개발협력, 3(67-78).
- 조은진. (2019). ODA 현대화의 최근 동향과 향후 전망. 한국수출입은행.
- Atwood, J. B., Manning, R., & Riegler, H. (2018). Don't undermine the basic architecture of OECD/DAC statistics: A Letter of warning. Brookings Institution. Retrieved from <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/12/21/dont-undermine-the-basic-architecture-of-oecd-dac-statistics-a-letter-of-warning/>
- Dalrymple, S. (2016). New aid rules allow for the inclusion of a wider set of peace and security activities. Retrieved from <http://devinit.org/post/new-aid-rules-allow-for-the-inclusion-of-a-wider-set-of-peace-and-security-activities/>
- Development Initiatives. (2016). Blended finance: Understanding its potential for Agenda 2030. Retrieved from <http://devinit.org/wp-content/uploads/2016/11/Blended-finance-Understanding-its-potential-for-Agenda-2030.pdf>

12) “Building on its reputation as a development success, Korea now plays a highly valued role on the global stage, sharing its knowledge with others and helping to bridge the divide between developing and developed country interests.”

Development Initiatives. (2017). ODA modernisation: Background paper. Retrieved from http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/09/Background-paper_ODA-modernisation.pdf

Gaveau, V. (2019). ODA Modernisation – Private Sector Instruments [PowerPoint Slides]. OECD Development Co-operation Directorate. Retrieved from https://www.ituc-csi.org/IMG/pptx/20190408_gaveau_-_psi_-_state_of_play_tuac_8_april.pptx

House of Commons International Development Committee. (2018). Definition and administration of ODA: Government response to the Committee's Fifth Report of Session 2017–19. Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmintdev/1556/155602.htm>

OECD. (2016a). *DAC Global Relations: Joining the Development Assistance Committee (DAC)*. Retrieved from http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/2016_Joining%20the%20DAC.pdf

OECD. (2016b). The scope and nature of 2016 HLM decisions regarding the ODA-eligibility of peace and security-related expenditures. Retrieved from https://www.oecd.org/dac/HLM_ODAeligibilityPS.pdf

OECD. (2016c). In-donor refugee costs reported as ODA by OECD-DAC members are increasing. Retrieved from <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/In-donor-refugee-costs-in-ODA.pdf>

OECD. (2018). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264288829-en>.

OECD. (2019a). *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*. Retrieved from <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>

OECD. (2019b). What is ODA? Retrieved from <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>

OECD. (2019c). Modernisation of the DAC statistical system. Retrieved from <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>

OECD. (2019d). Amounts mobilised from the private sector by development finance interventions: Highlights from 2017. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/mobilisation.htm>

OECD. (n.d.-a). History of DAC Lists of aid recipient countries. Retrieved from <http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm>

OECD. (n.d.-b). Development Assistance Committee (DAC). Retrieved from <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>

OECD. (n.d.-c). Paris Declaration and Accra Agenda for Action. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

OECD. (n.d.-d). The 0.7% ODA/GNI target – a history. Retrieved from <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/the07odagnitarget-ahistory.htm>

OECD. (n.d.-e). In-donor refugee costs in ODA. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/refugee-costs-oda.htm>

OECD. (n.d.-f). What is total official support for sustainable development (TOSSD)? Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm>

OECD Query Wizard for International Development Statistics [QWIDS]. (2019). Retrieved from <https://stats.oecd.org/qwids/>

United Kingdom Department for International Development [UK DFID]. (2019). Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/792460/Grant-Equivalent-Technical-Note.pdf

UN Conference on Trade and Development [UNCTAD]. (2014). World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An Action Plan.

United Nations Secretary-General. (2018). Secretary-General's remarks to the High-Level Meeting on Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development [as delivered]. Retrieved from <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-24/secretary-generals-remarks-high-level-meeting-financing-2030-agenda>