

# 개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발자원 확대방안

**정지원** 대외경제정책연구원 세계지역연구센터  
신남방경제실 개발협력팀 연구위원  
jjung@kiep.go.kr

**정지선** 대외경제정책연구원 세계지역연구센터  
신남방경제실 개발협력팀 전문연구원  
jsjeong@kiep.go.kr

**이주영** 대외경제정책연구원 세계지역연구센터  
신남방경제실 개발협력팀 전문연구원  
jylee@kiep.go.kr

**유애라** 대외경제정책연구원 세계지역연구센터  
신남방경제실 개발협력팀 전문연구원  
ailayoo@kiep.go.kr



## 1. 연구의 배경 및 목적

- 지속가능개발목표(SDGs: Sustainable Development Goals)를 달성하기 위해 2030년까지 개도국은 연간 5조~7조 달러에 달하는 재원이 필요한 것으로 추정되나, 현재 개도국으로 유입되는 재원은 연간 4,000억 달러에 불과한 상황으로 개발재원 확대는 국제사회가 직면한 도전과제임.
  - ODA를 비롯한 공적개발재원 규모가 확대되어야 하나, 글로벌 경기침체와 선진국 정부 예산 제약으로 인해 개발재원 공여 주체로서 민간부문에 대한 기대가 지속적으로 고조될 것으로 전망됨.
  - 민간재원을 개발협력사업에 활용하기 위한 공여국 정부와 공적개발재원의 역할이 요구됨.
- 국제사회는 정부의 예산에 기초한 공적개발재원인 ODA만으로는 SDGs를 달성하는 데 한계가 있음을 인식하고, 민간재원 유도를 위한 공적개발재원의 효과적 활용에 대한 논의를 지속해왔음.
  - 2015년 개발재원총회에서 채택된 아디스아바바 행동계획은 국내·국제, 민간·공공 행위자들의 참여를 촉구
  - 2016년 OECD DAC 고위급회의는 개발재원을 효과적으로 측정하기 위한 ‘지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD: Total Official Support for Sustainable Development)’ 도입을 결정
- 우리 정부는 ODA를 2020년까지 GNI 대비 0.2%로 확대하는 목표를 설정하였으며, 개발금융을 활용하여 민간재원을 동원하고 개발협력 규모를 확대한다는 정책방향을 수립한 상태로 이에 대한 구체적인 정책방안을 마련할 필요가 있음.
- 본 연구는 개발재원에 관한 국제사회의 논의 동향, 공적개발재원 흐름에 대해 통계 및 수원국의 대응 동향에 대한 분석을 바탕으로 개도국의 SDGs 달성을 위한 개발재원 확대 방안을 도출하는 것이 목적임.
  - 개발재원 측정과 새로운 원칙에 관한 국제사회의 논의 동향을 점검하고 쟁점을 정리함.
  - 공적개발재원 흐름에 관한 통계를 바탕으로 재원 유형별 특징을 분석하고, 유형별 공여 요인을 살펴봄.
  - 개발재원의 수혜자인 수원국의 입장에서 개발재원 동원과 관련된 이슈를 세네갈과 필리핀을 중심으로 검토함.

## 2. 조사 및 분석 결과

### 1) 개발재원에 관한 국제사회의 논의와 주요 쟁점

- OECD DAC이 회원국의 개발자원 동원노력을 측정하기 위해 새롭게 도입한 수단인 지속가능개발을 위한 총공적지원(TOSSD: Total Official Support for Sustainable Development)의 논의 배경, 개념 및 측정과 관련된 쟁점을 분석함.
  - TOSSD는 공적개발지원뿐만 아니라 민간개발자원을 포함하며, 개발자원 동원 노력을 측정하는 새로운 척도로 활용될 예정임.
  - 민간재원은 개도국의 투자촉진, 고용창출 및 경제성장을 위한 중요 요소이나, 개도국으로 유입되는 규모는 제한적임.
  - 이를 위해 민간자원을 유도하기 위한 수단으로서의 공적자금을 활용하는 방안이 중요한 화두임.
  - TOSSD는 레버리징 수단으로서의 공적개발재원에 대한 내용을 포함하고 있으며, 이에 대한 DAC 회원국간 이견이 존재하는 상황임.
- 2017년 DAC 고위급회의(HLM)에서는 SDGs 달성을 위한 개발재원의 효과적인 확대 방안으로서 민간재원과 공적자원을 연계한 혼합금융의 중요성을 강조하고, 혼합금융 5대 원칙을 발표하였음.
  - 공여국들은 개발금융기관(DFI: Development Finance Institution)을 설립하고, DFI를 통하여 혼합금융 방식을 활용한 개발협력사업을 추진하고 있음.
  - 혼합금융은 SDGs 달성을 위해 상업 자본을 끌어들이는 데 활용될 수 있으며, 재정적 지원뿐만 아니라 제도·환경적 위험완화 노력을 통해 안정성 및 투명성을 제고할 필요가 있음.
  - 수원국의 소득수준에 따른 혼합금융의 효과적인 활용이 중요하며, ODA 등 양허성 자금의 역할과 수원국의 주인의식을 존중해야 할 필요가 있음.

### 2) DAC 회원국의 개발자원 공여 현황 및 특징

- OECD DAC 통계상에서 공적개발재원으로 분류하고 있는 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)와 기타 공적자금(OOF: Other Official Flows)을 중심으로 DAC 회원국의 개도국에 대한 공적개발자원 지원 흐름을 분석함.
  - 증여(grants), 양허성 차관(concessional loans), 출자(equity investment)로 구성된 ODA와 OOF 통계를 활용하여 주요 공여국, 중점지원분야, 수원국의 소득수준에 대한 유형별 특성을 파악하고, 공여 결정요인을 분석
  - 특히 OOF가 ODA 양허성 기준을 충족하지 못한, 상업적 고려가 포함된 자원이라는 점에서 ODA와 대비되는 특성을 도출하고자 함.

- OOF는 ODA에 비해서 중소득국에 대한 지원 비중이 컸고, 저소득국에 대한 지원 비중은 ODA가 전체 지원 총액의 약 31%를 제공하는 데 비해 OOF는 2%에 불과함.
- 중점지원분야에서도 ODA와 OOF는 다른 특성을 보임.
  - ODA의 3분의 1 이상이 사회인프라에 대한 지원인 데 반해, OOF는 경제인프라에 대한 지원이 3분의 1 이상을 차지하며 생산 관련 지원이 가장 큰 비중(39%)을 차지함.
- DAC 회원국의 ODA 및 OOF 공여 결정요인을 분석하기 위해 국가규모(인구 수), 소득수준(1인당 GDP), FDI, 시장개방수준(평균 관세율), 비즈니스 환경(세계은행 Doing Business 지수)을 설명변수로 포함해 모형을 설정하고 회귀분석을 실시함.
  - 고정효과모형을 활용하여 추정한 결과, 국가규모가 작을수록, 평균 관세율이 낮을수록, 비즈니스 환경이 좋지 않을수록 ODA가 증가하는 것으로 나타났음.
  - OOF에 대한 모형 추정 결과, 1인당 GDP가 높을수록 OOF가 증가하는 것으로 나타났으며 소득수준이 통계적으로 유의한 유일한 변수임.
  - 이러한 결과는 OOF 공여 결정시 수원국 국가 차원의 특성이 크게 고려되지 않음을 의미하며, 이는 비양허적 성격의 OOF가 수원국 특성보다는 프로젝트의 수익성에 근거하여 공여 결정이 이루어지기 때문으로 설명됨.

### 3) 수원국 사례조사: 필리핀 · 세네갈

- 개발재원에 관한 논의를 수원국 관점에서 조망하고, 개별 국가의 국가개발전략에 따른 개발자원 활용 계획과 민간자원 활용 확대에 대한 수원국의 입장을 우리나라 ODA 중점협력국인 필리핀과 세네갈의 사례를 통해 분석
  - 각국에 대해 ODA 유형별 유입 동향 및 OOF 사업 사례 조사
  - 민간자원 활용에 관한 각국의 정책과 입장을 문헌 및 현지 조사를 바탕으로 분석
  - 개발자원 확대, 특히 민간자원 유도를 위한 공적개발자원 유형의 다양화와 ODA의 역할을 모색
- 국가별 발전단계와 개발을 위한 제반여건의 차이로 인해 개발자원 유입과 구성 변화의 양상은 차이가 있었으나 전반적으로 전통적 개발자원인 ODA의 규모 및 비중은 감소하고 민간자원은 확대되는 추세를 보임.
  - 민관협력파트너십(PPP: Public-Private Partnership) 정책을 활성화하고자 하나, 사업의 성과를 확인하기 위한 데이터가 부재하고 모니터링 및 관리 역량이 부족한 것을 공통적인 과제로 제시

- 중국, 이슬람 금융 등 신흥 공여주체의 역할이 중요하게 떠오르고 있으나, 이에 대한 통계 부재로 인해 투명성에 대한 우려가 제기되고 있음.
- 민간재원을 비롯한 중국 등 신흥 공여주체의 참여가 확대되면서 개발효과성과 상업적 이익 간 조화, 현지 정부 및 민간 역량 강화, 부채관리, 투명성 및 성과 관리, 위험관리 등에 대한 과제가 새롭게 대두되고 있으며, 이는 개발재원이 확대되는 가운데, 전통적인 재원인 ODA가 집중적으로 지원해야 할 부분임.

### 3. 정책 제언

#### 1) 혼합금융 활용 역량 강화

- 국제혼합금융 이니셔티브에 참여하여 국제적 가시성 제고 및 역량 강화, 파트너십 구축을 통해 일회성 기술협력에서 벗어나 수원국에 민간재원이 유입되기 쉬운 투자환경을 조성할 수 있는 분야를 지속적으로 지원해야 함.
  - 혼합금융은 공여국 및 공여기관, 수원국, 민간 등 다양한 이해관계자들이 참여하기 때문에 이를 조정할 수 있는 역량이 필요하며, 다양한 금융수단을 적절히 활용하기 위한 기술적·법적 전문성뿐만 아니라 장기간 습득된 노하우, 현지에서 구축한 네트워크 및 파트너십이 필요
  - 혼합금융 활용수단이 적절한지 여부에 대한 평가능력 역시 필수적임.

#### 2) 소득그룹별 지원 다원화

- ODA, OOF 및 민간재원을 연계하고 조합하여 개발성과를 극대화하여 SDGs를 달성하기 위해 국가별로 차별화된 적절한 공여 유형과 협력 전략을 마련해야 함.
  - 각 국가별 경제발전단계와 소득수준, 정부 및 민간 역량, 정치·경제·사회적 환경, 민간재원 활용에 대한 정부의 정책, 제도적 프레임워크 등 국가별로 다양하고 특수한 환경을 고려해야 함.
- 중소득국을 지원하는 경우에는 ODA보다는 양허성이 낮은 OOF를 활용하거나 혼합금융 방식으로 개발협력사업을 추진할 것을 제안
  - 다만, 국내재원이나 해외송금에 대한 의존도가 높은 중소득국의 상황을 고려하여 ODA는 조세 정책 및 제도 개혁과 같이 조세행정에 대한 지원 또는 해외송금을 개발재원으로 활용할 수 있는 메커니즘을 구축하는 데 활용될 수 있음.

- 저소득국의 경우에는 기본적으로 ODA를 집중 제공하되, 향후 민간재원 유입에 대비할 수 있도록 수원국 정부의 민간재원 활용을 위한 인적·제도적 역량 강화 지원을 중점적으로 추진

### 3) 국별협력전략에 개발재원 활용계획 반영

- 현재 CPS는 사업의 공동 실행 수준의 민간협력 관련 내용을 포함하고 있는데, 2020년에 2기 CPS가 종료되는바, 3기 CPS 수립을 위한 수정·보완 작업 시 개발재원의 공여주체로서 민간부문과의 협력, 개발금융의 구체적인 활용 방식이 제시될 필요가 있음.
  - 국가별 개발수요 변화 및 재원 유입 양상 변화에 대해 면밀한 분석을 통해 전통적인 개발재원인 ODA 이외의 비양허성 자금 및 민간재원 등 다양한 수단 연계에 관한 내용을 포함할 수 있음.

### 4) 민간재원 활용에 따른 위험요소 고려

- ODA 이외의 비양허적 공적개발재원이나 혼합금융방식의 재원을 활용할 때 사전·사후적 위험관리조치를 마련하는 것이 필수적임.
  - 개발재원으로서 민간재원 활용의 긍정적 측면뿐만 아니라 잠재적인 위험요소를 고려할 필요가 있음.
- 개발협력사업에 민간재원을 포함하더라도 수원국의 개발목표와 부합해야 하며 해당 사업의 개발효과는 반드시 담보되어야 함.
  - 민간부문 또는 민간재원이 참여함으로써 수원국 시스템 활용이나 지역사회 참여와 같이 ODA 효과성을 위한 기본 원칙 등 ODA 사업에 적용되던 원칙들을 어떻게 조화롭게 운용할 것인지에 대한 고려가 필요
  - 현지 정부나 지역사회가 의사결정과정에서 소외되지 않도록 지역의 수요와 의견수렴을 위한 참여 메커니즘, 지역주민의 이해관계 및 우선순위를 고려할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음.
  - 중장기적으로 사업실행과정의 모니터링 및 평가 등 개발효과성을 검토하기 위한 성과관리 체계가 필요함. **KIEP**