

KOICA의 민관파트너십(PPP) 개발협력사업 도입방안

조 광 길 KOICA 정책연구실 연구위원

I. 국제사회의 민관파트너십(Public-Private Partnership:PPP¹⁾) 추진배경과 국내동향

1. 민간 개발투자 유인을 위한 공적개발원조(ODA)의 활용배경과 노력

20c 후반 주요 선진국들은 ‘작은 정부²⁾’를 표방하고 공공재의 민간부문 공급과 공공기업의 민영화를 추진하는 가운데, 저개발국 개발문제에도 민간부문의 재원을 활용하려는 시도를 꾸준히 해왔다. 특히, UN은 2000년 새천년개발목표(MDGs) 천명이후 개발 재원조달을 위한 몬테레이 선언과 ‘무역을 위한 원조’(Aid for Trade), 민간투자 유치를 위한 공적개발원조(ODA) 활용 등 개발원조에 관한 논의의 장을 기존 정부차원의 개발원조에서 민간부문을 활용한 개발원조로 확대해 왔다 하겠다. 2010년부터 국제표준기구(ISO)가 도입하려고 하는 ‘기업의 사회적 책임’(CSR : Corporate Social Responsibility) 지수인 ‘ISO26000’ 인증제도의 운영으로 인해 기업들은 저개발국의 개발 활동에 보다 높은 관심을 보이고 있다³⁾.

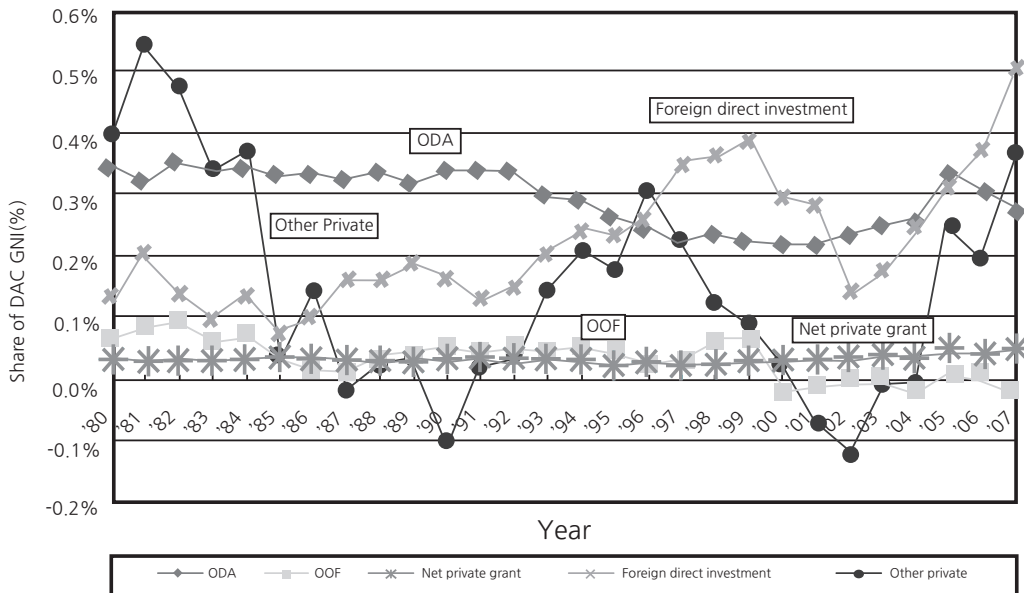
세계은행 보고서(The 2005 World Development Report)에 따르면, '98년부터 '02년간 양·다자 개발원조기관들의 총 해외원조액 중 26%가 투자환경개선에 사용되었으며, 경제협력개발기구(OECD)에 의하면, 개발원조위원회(DAC) 22개 회원국의 양자간 원조액 중 2001년, 2003년 각각 15%, 20%가 민간 개발투자 유인을 위해 쓰였으며, 이중 상당부분이 정부가 기존에 공급하던 공공재, 인프라 구축에 사용되었다.

1) 일반적으로 말하는 PPP는 우리나라에서 활발히 진행되는 민자사업이라고 생각하면 쉽다. 다만, 민자사업이 저개발국가로 확대된 형태가 PPP 개발협력으로서 미국은 GDA, 캐나다는 INC등을 PPP 프로그램으로 운용하고 있다. DAC, 세계은행 등 국제기구는 이를 통틀어 PPP로 보고 있다.

2) 자유주의 고전경제학이 주장했던 작은 정부론은 19세기 야경국가가 대표적으로, 대공황이후 비대 정부가 민간부문을 통제하면서 경제 활력이 저하되는 문제가 발생하자, 20세기 후반 재등장, 특히 영국 대처수상의 보수당의 논리이자 미국 공화당의 정치노선이기도 하다.

3) ISO26000은 당초 2008년부터 시행할 예정이었으나, 국제간, 당사자간(기업, 노동자, 소비자등) 이해관계가 커 조율로 인해 당초보다 지연된 것으로 보이며, 현재로서는 2010년 하반기 시행예정임.

〈그림 1〉 DAC 회원국의 개도국에 대한 자원흐름⁴⁾
DAC member countries resource flows to developing countries



상기 〈그림 1〉에서 비교적 안정적 흐름을 보이는 해외직접투자(FDI)의 규모는 근래 증가추세로 ODA를 초과하고 있고, 이에 따라 최근 DAC은 ODA외에 기타 경제활동 중 개발에 영향을 주는 수출, 투자거래 등을 포함한 ‘ODA plus’개념도입⁵⁾을 추진하고 있는 것으로 보인다.

한편, DAC는 그간 국가별로 다채롭게 추진되어 온 민관파트너십(PPP : Public-Private Partnership)에 대해 ‘개발을 위한 민간투자 증진’ 등⁶⁾ ODA 시각에서 관리기준을 설정하는 한편, ’08.9월 제3차 ‘원조효과 제고를 위한 고위급 회의’에서 채택된 ‘아크라 행동계획(AAA : Accra Agenda for Action)’에는 원조의 가치제고와 관련하여 기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 국제적 합의준수와 CSR에 대한 홍보강화를 강조한 바 있다.

2. 국내 기업의 해외 개발활동과 PPP에 대한 논의

우리나라 주요 기업체들은 그간 산발적으로 해외원조활동을 수행해왔으며, 국제표준기구(ISO)의

4) DAC 통계자료(Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report Table2, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/41808765.xls>)를 엑셀로 그래프화함.

5) ODA정의중 자원제공의 주목적이 저개발국 개발지원이어야 하고, 상당히 양허적(concessional)이어야 한다는 정의중 하나를 충족하지 못하는 경우 예, 수출, 투자관련 거래 및 자금대부를 포함

6) Promoting Private Investment for Development: The Role of ODA, DAC Guidelines and Reference Series, Mobilising Private Investment for Development: Policy lessons on the Role of ODA, DAC Journal 2005, Vol. 6 No2

CSR 지수인 'ISO26000' 인증제도의 시행을 앞두고 있어 저개발국가의 개발활동에 관심이 높아졌다. 또한, '90년대이후 국내에서도 BOT, BLOT 등 다양한 방식의 민자사업 경험과 국내시장의 포화에 따른 해외진출 욕구가 커지면서 국내 기업들은 ODA를 활용한 CSR 수행에 관심을 갖게 된 것으로 보인다.

'ISO26000'의 도입을 위한 국제적인 노력에 따라 최근 PPP를 주제로 수차례 국제·국내 회의가 개최되어 다채로운 논의가 이뤄진 바⁷⁾, 주요 기업의 해외원조 활동으로서 현대차는 연간 1천명의 해외봉사단 파견계획을 갖고 있고, 삼성은 동남아 교육분야를, 국민은행은 인니 한국어 교재보급 사업을 시행하였다고 한다.

〈Box1〉 국가신용등급과 ODA⁸⁾

삼성경제연구소는 국가신용등급 향상을 위해 ODA 확대와 DAC 가입 및 이를 통한 국가 이미지 향상 필요성을 주장하는 보고서를 발간(국가 신용등급이 1등급 상향 조정시 연 5억불 외자이자 절감효과), 기업차원에서 ODA와 개발활동에 대해 깊은 관심을 보이고 있음.

II. 선진국 운용사례 및 DAC기준

1. 90년대부터 PPP 도입이 본격화, 그 협력형태와 방식은 매우 다양

민관파트너십(PPP)의 사업 원리가 개발원조에 도입되기 시작한 것은 1970년대부터이며, 공여국내 기업들의 저개발국 진출을 위한 지원압력에서 유래하는 것으로 생각된다⁹⁾. 다만, PPP와 같이 빈곤 완화를 위한 목적으로 추가의 투자유인을 이끌어 내려는 노력은 단순히 일정기업의 보조금 지급 등과 같은 1차적인 수출증진 지원방식과는 다르다고 하겠다.

PPP는 대개 민간부문의 다채로운 요구를 수용하기 위해 개방적으로 운영하고 있는 바, 민간부문의 비용 부담비율(50%~100%)과 부담내용(현물, 기술분담)도 다양하다. 정부 측의 지원내용도 일률

7) 국제개발협력학회, 경희대('08.4월), 유엔글로벌컴팩트 한국지부('08.9월), 외교부주최 주요 기업체와 간담회 개최('08.7월, 11월) 등

8) 조선일보 '07.3.7일, 삼성경제연구소 『우리는 왜 AAA를 원하는가』

9) PPP의 원형이라고 할 수 있는 캐나다 CIDA-INC와 2006년 DAC의 부정적 평가, 서방 원조기관들의 모범사례를 종합해 보면 이와 같은 추론이 가능하다.

적이지 않아서 ‘DAC 가이드라인 준수여부 모니터링’ 활동에 대한 경비지원, 나아가 투자금액의 이자, 보험료 지급까지 매우 다양하다. 또한, PPP 지원 대상도 기업위주 혹은 기업을 포함한 광의의 민간부문으로 하고 있으며, 이를 적용하고 있는 국가의 수도 엇비슷하다. 다만, 경비분담을 일반적인 원칙으로 하고 있으며, 대체로 재원조달을 위해 별도의 펀드를 운영하고 있다.

〈표 1〉 주요 선진 공여국의 PPP 운용현황¹⁰⁾

구분	영국	미국	EU	벨기에	스페인	스웨덴	아일랜드	캐나다	뉴질랜드
도입 시기	'04년	'01년	'05년		'07년	70년대	'07년	'78년	1976년
별도 펀드	○	○	○	○	○	○			○
별도 조직		○	○	○	○		○		
대상 지역	아태		아프리카	아프리카		아프리카	아프리카	아시아	
PPP 대상	기업위주	광의	기업위주	광의	기업위주	광의	기업위주	광의	광의
지원 비율	50%	70%		100%	50%			75%	
부담 형식		현물/기술					현물		
모범 사례	○	○	○	○				실패사례	실패사례
강조점	빈곤층참여	선정, 시장 경제	조달포함	DAC 규범 준수	건설업체와 약정		DAC 인식 제고	고용,여성, 환경	
운용 규모	20mil\$+	9,000mil\$	26mil€+		600mil		4mil€		22mil\$
개당 지원	15~150만 불		2~10mil€	70만€+				개당60만 C\$	
지원 분야	금융, 농업	Infra	TC, Infra	TC, 연구	창업, 건설	축산, Infra	TC, 교육	TC, 교육	
기타	사업 소액 금융		이자,보험	개도국기 업, 3mil\$ 대출					

서방 원조기관들의 PPP 개발협력 사업에 대한 실적과 평가는 사업형태만큼이나 매우 다양하다. 미국의 PPP 개발협력 사업인 GDA(Global Development Alliance)는 마살플랜이후 민간협력체제가 가장 성공적으로 운영된 사례로 평가하고 있고, 앞으로도 지속 확대할 예정이라 한다¹¹⁾. 그러나, 캐나다 CIDA-INC(Industrial Cooperation Program)의 경우 승인된 프로젝트 중 25% (972/3,963 건)만이 추진되었으며, 뉴질랜드 경우 PPP 개발협력 사업의 관리 부실과 특히, 타당성조사(F/S)의

10) UN의 경우 조달은 PPP와는 다른 것으로 보고 있다.(주석 18번 참조)

11) 2001~'08.7월까지 1,700여개의 파트너와 680여개의 GDA를 형성한 바, 대표적인 사업으로서 Coca Cola 아프리카 상수도 설치지원(Water & Development Alliance), Sisco 41개국에 대한 IT 교육 (Sisco Network Academy Alliance) 등이 있음.

경우 펀드확보 수단으로 악용되었다는 평가를 받은 바 있다.

한편, 일부 선진 원조국들은 untied화 된 국제 원조 조달시장에서 자국 업체의 지원요청·압력을 무시하지 못하고 있는 것으로 보이며, 각 국가별로 관심 기업의 다양한 요구를 반영, 다채로운 내용과 형태로 운용하고 있다.

2. DAC은 PPP에 대해 양날의 칼로 인식, '06년 평가기준을 마련함

DAC은 저개발국의 개발에 필요한 민간투자의 유인을 위한 ODA 가치 예컨대, ODA를 통한 시장실패(market failure)의 보완과 구조개선 및 추가 투자의 유발 등에 대해 높이 평가하면서도, ODA 재원이 기업의 보조금이나 불공정 환경조성에 사용되는 것에 대해 우려를 표하고 있다.

보다 소극적인 시각에서 민간투자 유인을 위한 제도개선 부문의 지원이 적절하다는 입장이다. DAC은 '06년 그간의 개도국 민간부문의 투자 활성화를 위한 회원국가의 노력과 성과에 대해 아래와 같은 3가지 평가결과와 12가지의 주요 평가기준을 발표한 바 있다¹²⁾.

〈Box2〉 기존 민간 개발투자에 대한 DAC 평가

- ① 공여국은 투자에 영향을 미치는 광범위한 활동(거시 경제적이고, 사업 환경과 기업을 활성화하는 차원에서)을 지지하고 있으며, 원조의 약 20%를 사용하고 있으나, 투자 증진효과에 대한 평가 자료는 거의 없는 형편이다.
- ② 기업과 공급측면의 역량 개발, 사부문 개발 증진에 핵심인 제도·정책 개혁을 증진하는데 충분한 주의를 기울이지 못해왔다.
- ③ 공여국은 특정한 형태의 회사들(예, 특정규모, 활동이나 분야)을 지원하는데 과도하게 집중해왔다.

12) Promoting Private Investment for Development : The Role of ODA, 2006 (DAC Guidelines and Reference Series - A DAC Reference Document)

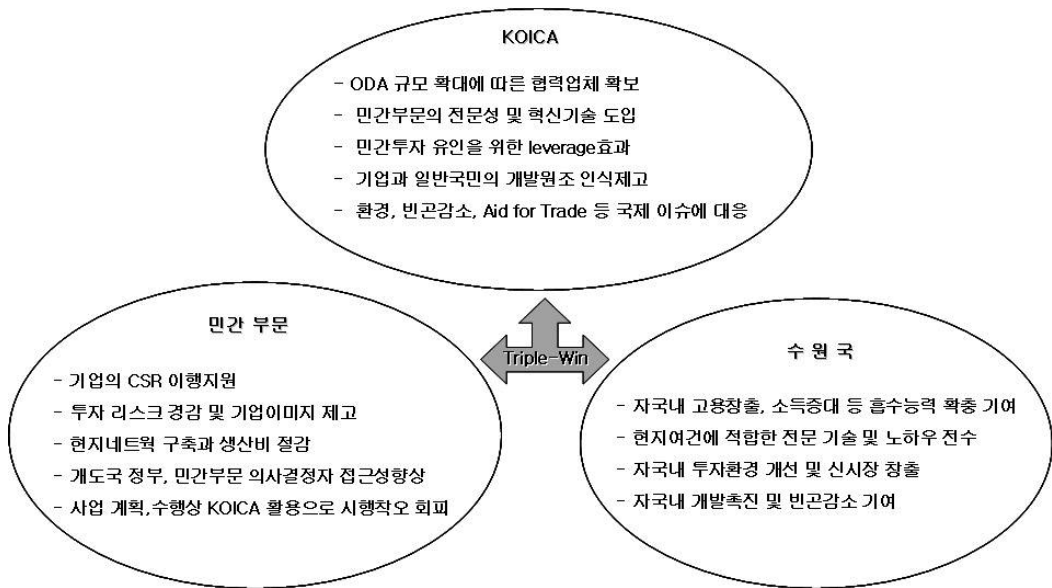
〈Box3〉 민간개발투자에 대한 DAC 평가기준
※ ODA의 역할 (개도국 민간부문의 투자활성화를 위한)

- ① 원조기관은 보다 전략적이어야 하며, 지나간 교훈에 대해 보다 체계적인 학습을 통해 해당 사업의 방향을 잡고, 조화롭게 추진해야 한다.
 - ② 투자비용과 투자위험을 줄이며, 경쟁 증진과 인적·제도적 역량개발을 지원하는데 집중해야 한다.
 - ③ 단기적인 투자증진 분야로서 경제 인프라투자와 금융시장 개발에 높은 우선순위를 둔다.
 - ④ 공식·비공식 국내 투자 결정요인은 물론, 현지 기업이 새로운 투자기회에 반응하고 외국 투자자와의 기업관계를 확장할 수 있도록 현지기업의 역량강화에 보다 많은 주의를 기울여야 한다.
 - ⑤ 투자의 친빈곤 성장에 대한 기여를 향상시킨다(예, 빈곤감소에 대한 경제성장의 영향력 제고). 이를 위해 노동, 토지 기타 시장이 빈곤층을 위해 보다 잘 운용될 수 있도록 하고 또한, 여성의 기업가 정신을 북돋우며, 공식화를 가로막는 장애물을 감축시키고, 환경적인 지속가능성을 증진하며, 지식과 기술에의 접근성을 확대하고, 시골지역에서의 경제적 잠재력을 이끌어 내야 한다.
 - ⑥ 교육 및 직업훈련, R&D 활동 및 기술이전을 지원함으로써 기업가 정신과 혁신을 장려하여야 한다.
 - ⑦ 노동관계, 환경 및 반부패와 같은 분야에 있어서 책임있는 기업 관행을 증진시켜야 한다.
 - ⑧ 개도국 민간부문 개발에 있어 국가와 각 부문에 걸친 특정 규제에 관해 - 국가 전반적으로 또한, 현장 차원에서 - 분석을 강화해야 하며, 그 결과에 대한 공개토론과 발표를 장려해야 한다. 개도국이 이러한 평가를 수행할 수 있도록 이들의 역량강화를 지원해야 한다.
 - ⑨ 개혁 프로그램을 가동시키고 변화를 촉진시킬 수 있으며 신뢰할 수 있고, 대표성과 책임감이 있는 현지 파트너를 구해야 한다.
 - ⑩ 기업 지원은 시장에 기초한 방법으로 접근해야 한다. 시장왜곡을 피해야 하며, 직접 지원을 받는 기업은 현지 시장여건에 비추어 혁신과 취업을 창출하며 용역을 제공할 수 있는 기업의 기대역량에 기초하여 선정하여야 한다.
 - ⑪ 소규모 기업인들과 비공식적인 회사 및 노동자들을 협의·의사결정 과정에 참여시키기 위하여 조직적이고 총체적인 민간 대화를 - 국가 및 현장 차원에서 - 증진해야 한다. 이러한 활동은 투자환경을 개선시킬 투자와 개혁에 대한 수요를 일으키는데 도움이 될 것이다.
 - ⑫ 투자증진에 대한 해당사업의 축적된 효과를 평가하고, 성공·실패 사례를 공유해야 한다.
- 이밖에 원조기관은 개별적으로 혹은 총괄적으로 적절한 범위에서 원조 도구에 대한 접근권한을 가지고 있어야 한다. 장기적이고 보다 위험이 높은 사업일지라도 내부 시스템으로 인해 추진하지 못하도록 해서는 않된다. 아울러 보다 많은 물자와 용역의 조달이 현지 경쟁 입찰을 통해 개도국 현지에서 이뤄질 수 있도록 하고, 개도국 공공부문이 PPP를 통해 사부문과 보다 많이 관계하도록 장려할 수 있다.

III. KOICA의 접근전략

1. PPP 개발협력사업의 도입으로 저개발국내 역량강화와 국내 기업의 CSR 이행, KOICA의 MDGs 달성기여라는 Triple-Win(삼자상생) 협력 가능

〈그림 2〉 PPP 개발협력사업을 통한 3자 상생협력¹³⁾



ODA에 대한 국민인지도 조사결과('05.8월, '09.2월), '05년 조사시 원조확대 찬성(47%) 이유 중 국익증진 기여가 높은 비율(51%)을 차지하였으며, '09년의 경우 인지도는 14% 상향된 반면(51%), 지지도는 4.3%하락한 바, ODA에 대한 국민 참여확대와 공감대 형성을 위한 고려가 KOICA 사업 수행 전반에 걸쳐 필요하다 하겠다.

참고로 기존 개발원조 참여 기업들의 MDGs 인식도(90%)는 매우 높은 반면, 이들은 현지 지역정보 부족 및 개발 전문가, 재정부족 등을 어려운 점으로 밝히고 있는 바,¹⁴⁾ 이들의 CSR 활동을 위한 ODA의 수요를 경시하면 안될 것이다. 또한, 우리나라의 ODA 규모 확대와 함께 ODA를 수행할 국내기업의 확충과 이를 위한 제도 마련 및 운용상 고려가 현재 시점에서 필요하다 하겠다.

13) PPP는 공공재에 대한 민간부문의 자원과 효율성을 도입하는 방식의 하나로서 KOICA의 경우 물, 공기(CO₂)와 같은 환경 부문에 대한 PPP 개발협력사업은 공공인프라 격차해소, 빈곤감소를 위한 거시경제적 접근 등 국제이슈에 대해 적절한 대응을 보일 수 있다.

14) '09.8월 UN 콤팩트 코리아, UNDP 공동주최 심포지엄시 행사 설문조사 결과

특히, 빈약한 ODA 규모로써 원조 효과성 증대를 위해서는 ODA 분절화에 대한 대처가 필요하다 하겠다. 일부 정부부처는 국내 기업 등 민간부문의 ODA에 대한 관심과 요구가 급증해 감에 따라 자체적으로 협력 사업을 전개하고 있는 바, 이는 KOICA가 그 간 다양한 민간부문의 요구를 보다 적극적으로 수용하지 못한 점도 한 원인이라 생각되며, ODA 분절화를 분쇄시키기 위한 노력을 경주하는 한편, KOICA가 한국사회 각 부문에서 뿌리를 굳건히 내릴 수 있는 다양한 고민이 필요하다고 하겠다. 이러한 시각에서 PPP 개발협력사업을 전향적으로 도입할 필요가 있는 것이다.

한편, 국내 초청 연수생을 대상으로 한 설문조사 결과, 한국 기업과 현지 기업과의 공동 사업을 통한 빈곤 퇴치 활동에 대해 ‘매우 긍정적’이라는 평가가 71.2%로서 KOICA가 수행하게 될 PPP 개발협력에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 또한, SWOT 분석결과 약점과 위협 요소는 관리가 가능한 것으로 보인다.

〈그림 3〉 PPP 개발협력사업에 대한 SWOT분석

Strength	Opportunity
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기업의 사회적 책임 (CSR) 이행 지원 ▪ 민간부문의 전문성 및 혁신기술 도입 ▪ 기업, 국민의 개발원조 인식제고와 교육 ▪ 개도국의 인프라 구축 재원조성 지원 ▪ 개도국내 흡수능력 확충에 기여 ▪ 환경, 빈곤감소, Aid for Trade 등 국제이슈에 다양한 대응 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민들로부터 ODA 활동, 규모확대 지지 ▪ 최소비용의 최대효과 거양 ▪ 특정이슈, 특정지역에 대한 복합대처가능 ▪ 민간투자 유인을 위한 leverage 효과 ▪ 민간부문의 투자기회 확대, 신시장 개척 ▪ ODA 규모확대에 부합하는 협력업체 확보 ▪ 기업이미지 제고, 투자 리스크 경감
Weakness	Threat
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 다양한 사업 콘텐츠로 인해 관리상 어려움 ▪ 개발·경영을 겸한 전문가 확보 곤란 ▪ Fund 등 사업재원 마련 및 확충 곤란 ▪ 여타 NGO 사업과의 차별화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 원조가 아닌 기업의 해외진출 지원 오해 -특히, DAC의 Untied 기준 회피와 국제조달시장 진출 지원 오해 ▪ DAC가입후 Peer Review 평가 고려 ▪ 소액·다부문 지원의 경우 모니터링, 평가의 어려움 ▪ 사업발굴을 기업수요 의존시 허수 발생

2. PPP 개념설정과 그 한계

공공재의 공급에 있어 민간부문의 재원과 효율성, 신 경영기법과 최신기술 등을 활용하기 위한 노력은 다양하게 이뤄져왔으며, 다수의 모델이 개발되어 왔으나¹⁵⁾, PPP의 개념에 대해서는 국제사회

15) <그림 3>. PPP의 일반적인 사업모델 참조

에서 보편적으로 정의된 것은 아직 없다고 하겠다¹⁶⁾. 민영화(privatization), 허가(concession) 등 유사개념과 구별을 통해 개념을 명확히 하려는 노력이 계속되어 왔으나, 민영화와의 구별에 관해서도 아직 논란이 있다.¹⁷⁾ 예컨대, UN은 PPP와 민영화는 다른 것으로 구분하고 있고, EU와 달리 조달과도 구별하고 있다.¹⁸⁾

아쉬운 점은 세계은행과 UNDP, OECD/DAC 등 국제기구의 PPP 개념은 매우 모호하며¹⁹⁾, 서방 원조기관들은 대개 개념정의를 특별히 하지 않고 있다는 것이다. 예컨대, UNDP의 경우 “민관부문간의 계약적 합의(contractual agreement)²⁰⁾”라거나, 서방 원조기관 중 가장 오래전부터 PPP 개발협력사업을 운영하고 있는 캐나다 CIDA-INC의 경우에도 “민관부문간의 협력적인 모험사업²¹⁾”이라고 하여 모호한 정의를 하고 있는 실정이다.

오히려 “우리나라 민간기업의 개도국사업 중 KOICA의 개발목표와 부합하는 사업에 대한 KOICA의 자금 및 기술지원 계획²²⁾”이라는 의견이 보다 구체적으로 다가온다. 다만, 민간기업의 영리·비영리활동을 동일시 할 수는 없으며, 기업이외의 개발활동과 PPP 개발협력 사업의 수행절차상 개도국과의 연관에 대한 고려가 보완되어야 한다는 비판이 가능하다.

PPP 개념이 명확치 않은 것은 그만큼 사업모델과 형태 등이 매우 다양하기 때문으로 추론할 수 있으나, 본고는 PPP 원리를 개발원조사업에 적용한다는 점에서 ‘PPP 개발협력 사업’으로서 명명코자하며, ‘민관파트너십(PPP) 개발협력 사업이라 함은 KOICA의 개발목표에 부합하는 기업등 민간부문의 저개발국 개발원조 활동에 대한 지원’으로 정의코자 한다.

즉, ‘KOICA의 개발 목표에 부합’이라 함은 ODA 공공성을 해하지 않아야 한다는 말이다. KOICA 법에 명시된 바와 같이 저개발국가와의 “우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고, 이들 국가의 경제·사회발전을 지원”하여야 한다. 보다 구체적으로 말하자면, PPP 개발협력사업은 UN이 정한 새천년개발목표(MDGs)의 달성에 기여할 수 있어야 하며, 해당 기업의 영리를 직접적인 목적으로 하

16) PPP: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, 2008, ISBN 978-92-04279-7

17) http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp

18) “Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnership” 2007년, Sales No. 08.II.E.1

19) “Sharing Innovative Experiences” Vol.15, 11, 17 page: Examples of Successful Public-private Partnerships, UNDP, Special Unit for South-South Cooperation

20) Public-Private Partnerships (PPPs) are contractual agreements between the public sector and the private sector (for-profit companies). <http://www.ncppp.org/undp>

21) A cooperative venture between the public and private sectors, built on the expertise of each partner, that best meets clearly defined public needs through the appropriate allocation of resources, risks and rewards. http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp

22) 최민경.2008. 『우리나라 개발원조의 민관협력 활성화 방안』, 184쪽

지 않아야 한다.

또한, ‘기업 등 민간부문’이라 함은 영리를 목적으로 하는 민간 기업을 포함하되, 기업 외 연구소, 대학 등 산학연계 체제를 갖춘 민간 부문도 포함하는 것이 보다 효과적인 사업 수행에 도움이 될 것으로 본다. 또한, 국내 기업외에 현지 기업도 포함하는 것이 바람직하다 판단되나, 현실적으로 사업을 성공적으로 수행하기 위해서는 그 기업의 대표자 혹은 소유주는 한국 국적을 취득한 사람이어야 할 것으로 사료된다.

‘저개발국 개발원조 활동’이라 함은 저개발국을 위하여 기업의 사회적 책임(CRS) 차원에서 영리활동을 제외한 경제·사회 개발활동을 말한다. 다만, 순수한 비영리활동만을 추구하라고 요구하는 것이 아니라, 현지의 빈곤감소와 일자리 창출이 가능한 추가의 투자여부가 중요하다 하겠다.

‘활동에 대한 지원’이라 함은 기존 틀에 의한 사업은 물론, 일시적 구호활동을 포함하는 넓은 개념으로서, PPP 개발협력사업이 그 목적을 달성하기 위해 필요한 해당국 정부로부터의 행정적 지원 확보는 물론, 세미나를 통한 개발정보의 공유 등을 포함한 유·무형적 지원을 말한다.

PPP 개발협력사업의 개념정립은 대상사업의 범위와 성격 나아가 활용재원의 확보에까지 밀접한 관계가 있으므로 명확히 정립할 수 있다면 사업 수행자에게는 매우 편할 것이다. 다만, 행정적 편의에 의해 정립된 PPP 개념이 당초 예상치 못한 혁신적이거나 MDGs의 목표 달성에 보다 효과적인 사업들을 배제 하는 우를 범해서는 안될 것으로 본다.

3. PPP 개발협력 사업의 목적과 원칙·기준 등은 2010년 DAC가입과 2012년경 DAC 동료심사(Peer Review)등을 고려 설정할 필요²³⁾

사업의 목적으로서 PPP 개발협력 사업은 저개발국내 민간부문의 역량 강화와 빈곤 감소에 기여하며, 국내 일반 국민의 ODA에 대한 인식제고와 세계화·현지화에 이바지함을 그 목적으로 한다.

지원 대상은 기업 및 산학연 연계를 갖추고 있는 대학·연구소로 한다. 서방 원조기관의 경우 기업 외에 대학·연구소를 포함하여 민간부문의 다양한 요구를 반영하는 점과 특히, 국내 ODA에 대한

23) 2003년 국내신문은 노동부 관계자의 말을 인용하여 국내청년 실업해소의 일환으로 KOICA 봉사단 파견을 대폭 확대할 계획이라고 보도한 바, 당시 중국 KOICA 봉사단사업의 주요 창구부처인 과학기술부 관계자는 국내 보도내용을 언급하며, 우수 청년의 봉사단원 파견을 요청한 바, 국내 보도자료라도 해외관련 사항은 유의할 필요가 있음.

이들 대학·연구소의 높은 인지도²⁴⁾와 전문성을 감안하여 국내 대학·연구소와의 PPP 개발협력이 필요하다고 생각한다. 이들 부문을 통해 보다 혁신적이고 개방적인 문제해결의 틀을 제공받을 수 있을 것이다.²⁵⁾

지원 내용은 민간부문의 요청과 사업모델이 매우 다양한 점에 비추어, PPP 개발협력 목적에 근거 하되 최대한 유연하고 개방적일 필요가 있다. 즉, ODA의 공공성에 부합하고, 개도국의 흡수능력(absorption)²⁶⁾을 제고시킬 수 있는 사업 중 보다 현실성이 있는 사업을 PPP 개발협력 사업으로 추진하는 것이다. 예컨대, 고용확대, 보건향상, 소득증대에 긍정효과가 예상되는 사업이다.

- ① 빈곤감소, 환경보호, 양성평등 및 지역개발 등 주요 개발과제에 관한 연수, 교육, 기술 이전 활동 지원
- ② 가능성조사(viability study), 사전 타당성조사(pre-feasibility) 등 현지 투자 유인을 위한 예비 및 준비활동 지원
- ③ DAC 기준 준수 모니터링 활동지원 및 개발관련 정보 제공활동 지원
- ④ 인도적 지원으로서 현지 취업기회를 확대할 수 있는 경우 국내·외 공인된 적정 업체에 대한 보조

지원 범위는 총사업비의 70%내에서 지원하며, 한 업체당 지원한도는 10억원까지로 한다. 서방 원 조국 사례중 상당수 참여기업이 중소기업으로서 초기 지원 비율을 70% 산정하고 있는 바, 해당 참여기업은 현물 또는 현금 및 인력의 형태로 사업비의 일부(30% 이상)를 부담하도록 한다.

기존 NGO 지원사업의 수행절차와 유사할 것이나, 수행주체의 성격이 상이한 점으로 인해 아래 사항이 고려되어야 할 것으로 본다.

사업수요는 기업 등 민간부문으로부터 받는 것을 원칙으로 하나, KOICA가 일정사업을 발굴, 공개 입찰 여지를 남기는 것이 바람직하다. 기존 개발 NGO 지원사업과 달리 개도국 정부의 승인, 혹은 양해를 받는 것이 필요하다고 생각된다. 왜냐하면 전형적인 PPP 개발협력 사업은 대개 정부차원의

24) 민간연구개발 협력사업 설문조사 결과보고서('99.5월, 60여개 단체)KOICA 인지도는 57%로서 같은 해 코리아리서치가 실시한 일반국민 여론조사(27%) 결과보다 2배 이상 높았음. 이들은 개도국과 이미 협력한 실적이 있고(53%), 소액이나 마(80%가 10만불미만), 아태지역(90%)을 중심으로 연수형태로(72%) 추진한 바, 기대효과로서 여성개발(83%), 환경보호(57%), 고용창출(50%) 및 국내 기업과의 연계(52%)를 내세움.

25) DAC은 PPP를 포함한 “민간 개발투자(Private Investment for Development)”에 대해 평가함에 있어 PPP의 개념을 기업 위주로 협소하게 평가하고 있음.

26) 흡수능력(absorption)은 일정기간 국민이 사용한 재화와 용역 총량으로서 총자원사용량이라 할 수 있으며, GNP와 차액은 해외 차입, 보유외환의 감소 및 무상원조로 구성, 개도국의 경제발전 문제고찰시 유용한 개념임.

공공재 공급과 연계되어 있기 때문이며, 해당 사업의 공공성을 높이고, 현지 정부 혹은 현지 기관의 지원을 받을 필요가 있기 때문이다. 또한, 현재 NGO 지원사업과 같이 단순히 현금지원 방식에 한정한 경우 기업 보조금으로 인식될 수 있는 오해를 회피하기 위하여, 현금지원 방식의 경우에도 현지정부의 조달체계를 이용토록 하는 것이 바람직하다.

PPP 개발협력 사업의 대상국가로는 ODA 측면과 기업의 투자관심 측면을 함께 고려하여 지원함이 바람직하다 판단된다.

〈표 2〉 PPP 개발협력 대상국가

ODA 측면		기업 투자관심 측면	
무상원조 중점협력국	특별관계국	기업 투자규모 우위 (서방 원조국 제외)	자원 개발 중점 / (유망) 협력국
라오스, 베트남, 인니, 캄보디아, 필리핀, 몽골, 방글라데시, 스리랑카, 과테말라, 파라과이, 페루, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 이라크, 나이지리아, 세네갈, 이집트, 에티오피아, 탄자니아	이디오피아, 콜롬비아, 필리핀, 태국, 이라크, 베트남, 아프가니스탄	중국, 베트남, 인니, 캄보디아, 카자흐, 필리핀, 태국, 우즈베크	몽골, 인니, 우즈베크, 카자흐, 콜롬비아, 페루, 아제르, 이라크, DR콩고, 나이지리아/ (베트남), (필리핀), (캄보디아), (미얀마), (방글라데시), (PNG), (탄자니아)

◆ 4 항목중점 : 베트남, 필리핀

◆ 3 항목중점 : 인니, 이라크, 캄보디아, 카자흐, 우즈베크

◆ 2 항목중점 : 콜롬비아, 몽골, 페루, 나이지리아, 에티오피아, 탄자니아, 방글라데시

4. 기존 PPP 내용과 방식 · 성격이 다채로운 점을 고려하여 KOICA가 동원 가능한 자원과 그 자원의 성격에 따른 PPP 개발협력 사업의 도입이 필요

현재 KOICA 자원 전액이 정부 출연금으로 되었으며, 국제빈곤퇴치기여금²⁷⁾의 경우 외교부 위탁을 받아 관리 · 운용하고 있다. 그러나 협력단 법에 의하면, 필요한 경우 국제빈곤퇴치기여금 외에 수입금 명목으로 특별기금의 확보도 가능한 것으로 보이며, 나아가 민간출연금을 조성할 수 있다.²⁸⁾

정부 출연금의 경우 DAC 기준에 따라 특정기업에 대한 보조금 지원형식은 배제하는 것이 바람직하다. 그러나, 민간 출연금은 민간 출연자와의 약정에 따라 관리해야 하며, 정부 출연금과 달리 감독 관청에 대한 특별한 법적의무는 없다.

27) '07.3.29일부터 2012.9.30일까지 한시적으로 운영

28) 국제기구로부터의 차입금도 규정하고 있으나, 이는 사실상 가능해 보이지 않음.

현재 국내 각종 공익재단 중 상당수가 해외봉사 및 빈곤감소 등 개발 활동에 관심이 있으나, 참여방법을 모르고 해외 정보부족 등을 이유로 소극적인 것으로 사료된다. 이들 적정한 재단을 발굴하여 참여를 유도할 경우 PPP 개발협력사업의 효과를 높이기 위해 탄력적인 운영이 가능할 것으로 보인다. 다만, 민간 출연금은 강제성 있는 징수가 아닌 까닭에 ODA 통계에 포함되지 않을 것으로 보인다.

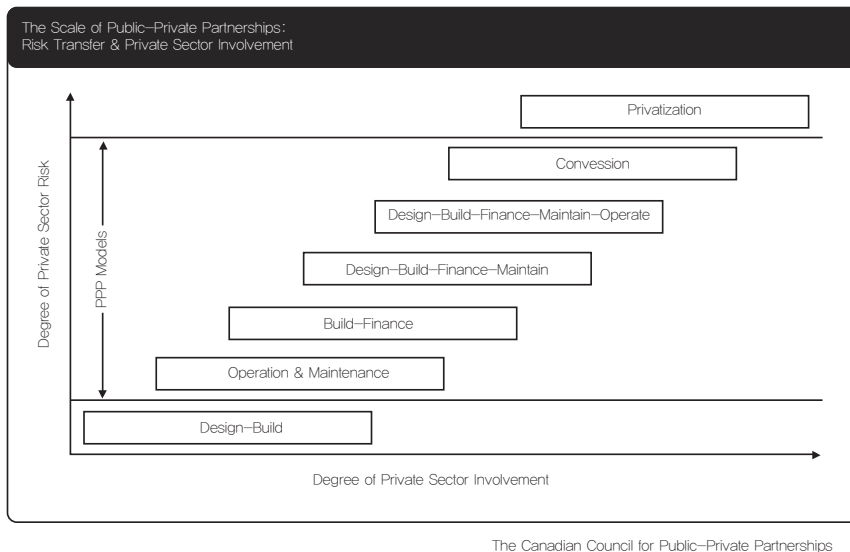
IV. PPP 개발협력 사업모델 검토

1. 기존 PPP의 모델 형식은 매우 다양

PPP 모델 즉, 공공부문과 민간부문의 역할분담 형식에 관해서는 민간부문의 투자 리스크 정도와 관여정도에 다양하게 구분되나, 본고에서는 KOICA의 개발원조 활동에 있어 PPP원리를 응용하여 구체적인 협력사업의 가능성을 제시한다는 차원에서 접근코자 한다.

아래 검토한 개개의 PPP 협력사업을 모델화하고 현장에 적용하기 위해서는 상기 III항의 기준에 기초하여 보다 세부적이고 다양한 검토가 필요할 것이다.

〈그림 4〉 PPP의 일반적인 사업모델²⁹⁾



29) http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp 및 "Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships" UNITED NATIONS PUBLICATIONS, Sales No. 08.II.E.1

2. 기존 KOICA 사업 중 PPP 유사 관련 사례

〈표 3〉 기존 KOICA 사업 중 PPP 유사 관련 사례

구분	사 례
전문가 파견	'05년 파키스탄 IT분야 전문가를 파견, 양국간 IT분야 협력 프로그램을 추진, 파측 IT 대표단이 내한하여 국내 연관업체와 조인트벤처를 위한 10건의 MOU를 체결
개발조사※	필리핀 바탄·말라야 복합화력발전소 건립 타당성조사('93~'94/37만불)의 경우 필리핀 정부는 이를 토대로 전력공사 3건(총 11억불)을 추가 투자하였으며, 한전은 동 사업 수행을 계기로 이를 수주함.
	알제리 과학기술신도시 개발 마스터플랜수립사업('03~'04/100만불)의 결과를 활용하여 알제리 정부는 신도시 인프라 공사(7.5억불) 투자를 결정, 경남기업 등 6개회사가 이를 공동 수주함.
프로젝트	KOICA의 캄보디아 국립소아병원 설립사업관련, 사후관리 기자재를 현지 진출희망 국내 의료기기 회사가 기증, 현지 보건증진에 기여

※ 개발조사 사업의 경우 '91~'08년간 실시된 총 83건 중 43건이 EDCF와 연계된 투자를 유발하였으며, 이외 17건은 수원국의 직접 투자를 유발함.

3. PPP 개발협력 사업모델 검토 사례

1) 사례1: 현지진출 기업의 노동자 환경개선, 아동보호 및 성평등 PPP

PPP 개발협력 지원대상 국가(표2 참조)에 진출한 한국기업 소속 노동자들의 환경개선, 자녀 교육·보호, 성 평등관련 분야를 지원하는 방안.

① 예, 제조공장 인근에 자녀 교육 및 보호를 위해 유치원, 초등학교 설립·시설지원, 탁아소 설립 등을 지원

② 또는, 제조공장 인근에 오수처리, 진입로·교량 건설, 전력 공급향상 등 인프라 구축 지원 (인근 주민의 보건증진 및 개발 수요 등을 고려)

참고로, 이러한 PPP 협력사업 중 교량건설, 진입로 건설 등 인프라 구축을 통하여 개발이익이 해당 기업에 돌아가는 경우 KOICA의 경비분담 비율은 다소 낮아져야 할 것이다.

2) 사례2: KOICA 설립 병원의 운영 및 사후관리 PPP

KOICA가 '92년~2008년간 병원 및 보건소 건립을 지원한 프로젝트건수는 총 27개로서 대개 개도국은 열악한 재정으로 인해 원활한 병원운영이 곤란한 상황임을 고려하여,

- ① 현지 진출한 한국기업이 CSR차원에서 KOICA가 설립한(할) 병원의 운영경비 부담, 또는 병원 운영을 지원하거나,
- ② 또는, 국내 병원이 자체 교체되는 의료설비 중 고가장비를 현지병원에 기증하고, KOICA는 해당 장비의 면세통관과 장비운영을 위한 초청연수 지원

3) 사례3: 특별관계국가(6.25 참전국, 파병국 등)를 위한 특별 PPP 운영

베트남은 우리나라의 대개도국 제1위 투자국(2007년말 인가기준 135억불)으로서 현지 진출한 우리 기업은 약 1,700 개사에 달하고 있으며, '92~'08년간 KOICA 31개 프로젝트가 추진된 '중점협력대상국가'로 PPP 개발협력 사업 기회가 상대적으로 많은 국가라 할 수 있다.

- ① KOTRA와 협력하여 베트남내 투자환경 개선, 또는 노동관계, 환경 및 반부패 등 책임있는 기업 관행 증진 프로그램을 지원하거나,
- ② 혹은, KOICA 산업기술대학 교육역량 강화사업(2007~'08, 230만불)관련, 현지 진출기업(예, 삼성반도체)의 인력양성과 교육기회 지원(한국어교육, 경비분담 연수과정 개설)³⁰⁾

세계 최빈국중 하나인 이디오피아에 대한 개발활동을 기업과 연계하여 추진

- ① KOICA는 직업훈련원을 설립하여 참전용사의 자녀들에게 입학 우선권을 부여, 이 경우 현지 진출한(할) 기업이 요구하는 기능인력 양성을 위한 훈련원 교과과정을 개설하고, 우수 학생을 기업에 취업

- 아울러 동 기업은 현지 한국시민사회가 운영 중인 현지병원(예, 명성병원)을 통해 참전 용사에게 병원 치료비를 지원(필요시 일인당 상한액 지정)

30) 현지진출 한인기업에 근무 중인 현지직원들의 초청연수사업이 KOTRA등 일부 공공기관에서 시행된 바 있으나, 현재는 이들에 대한 지원 프로그램이 없는 실정으로 현지 HRD 차원에서 검토필요

② 또는, 우수 인재를 산업 연수생으로 국내 업체에 일정기간 취업토록 하여 빈곤층의 소득증대 및 경제자립 지원

4) 사례4: F/S 활성화 및 Pre-F/S 지원 확대

현재 KOICA는 개발조사의 하나로 타당성조사(F/S) 사업을 실시하고 있는 바, EDCF 등 개발투자자와 연계될 가능성이 높다 할 수 있는 바, 이와 함께 전단계라 할 수 있는 사전 타당성조사(pre-feasibility study) 및 현지 네트워킹 형성 등 민간부문이 필요로 하는 틈새시장을 지원할 필요가 있다.

① KOTRA 등을 통한 국내기업의 해외투자를 위한 F/S등 개발조사 수요 발굴지원을 확대

- 일반 개발조사사업은 각 섹터팀이 수행해야겠으나, F/S의 경우 일정 자격을 갖춘 기업이 발굴해 온 인프라 구축 등 사업을 PPP 개발협력으로 지원

② 특히, 신도시 개발의 경우 KOICA 개발조사의 지원과 EDCF 연계를 통해 우리나라의 개발경험과 노하우를 저개발국가의 자원개발 부문과 연계하여 저개발국의 도시 빈민문제 및 환경문제 등 해결에 함께 노력

③ 또한, 민간부문이 현실적으로 아쉬워하는 사전 타당성조사(pre-feasibility study) 등에 대한 경비 분담을 지원하는 것이 필요하며, 이 경우 현지네트워킹 형성을 위한 연수생 초청 프로그램과 연계 (사례 5 참조)

5) 사례5: DAC · 현지 개발정보 제공 활성화 – 워크숍 개최 등

정기 워크숍 등을 통해 DAC 및 국제사회의 개발정보 제공

① DAC의 기준 및 국제사회의 개발정보 및 조달정보³¹⁾ 제공

② 기업의 CSR 인식증진을 위해 교육정보 제공 등 기업의 ODA 관심 고취 및 교육기회 제공

③ KOICA 사무소의 경우 현지 신뢰성 높은 NGO 정보, 각 기업이 개별적으로 추진하는 사업의 중복방지 등을 위한 현지 개발정보의 취합, 공유

31) 2009.7.21 KOICA는 국제개발정보 제공업체인 미국주재 devex를 초청 설명회를 개최한 바, 60여개 기업이 참여 깊은 관심을 보임.

연수생 초청기간 국내업체와 네트워킹 형성기회 제공으로 투자기회 확대

최근 일부 부처는 국내업체는 해외진출을 위해 소속 협회(예, 전력협회, 엔지니어링협회, 해외건설협회, 플랜트협회, 소프트웨어진흥협회 등)를 통해 개도국 인사와 네트워킹 형성을 위한 지원경비를 해외시장개척 명목으로 지원하고 있으나, 현지에서 관계 공무원의 면담은 물론, 관계 업체와의 네트워크 형성조차 쉽지 않은 것이 현실이다.

※ 연수프로그램참가 연수생 설문조사³²⁾ 결과

- 연수기간 중 국내업체와의 네트워킹 형성 기회제공에 대해 ‘매우 긍정적’ 반응이 87.9%
- 자국정부가 제공 가능한 협력으로 ‘인적 네트워크 제공’이 35.6%, ‘관련 업체와의 미팅 주선’은 26.5%로 나타나 전체 62.1%가 현지 네트워킹 형성에 적극적인 반응임.
- 특히, 일부 국가의 경우(몽골 70%, 탄자니아 41.7%) ‘행정업무 지원’이 가능하다는 매우 적극적인 반응을 보임.

파견전 예비단원과 활동분야 업체와의 만남주선으로 투자기회 확대

파견전 단원과 관련업체와의 만남을 통해 공통 관심사, 인적네트웍을 구성한다. 이러한 활동은 봉사단원의 국내정착을 파견전부터 지원할 수 있는 1석2조의 효과가 기대되며, 실용적인 현지 전문가 양성에도 기여할 수 있다.

* 귀국 봉사단원의 현지정보 및 인적네트워크 등 정보공유. 다만, 봉사단 이미지 관리에 유의해야 할 것임.

4. 기타 검토 사례

1) 사례 1: 우수제품 혹은 혁신 기술 업체를 통한 효과적 지원

특수기술을 활용한 기초 인프라 구축사업의 F/S 및 시범사업(pilot project)을 지원함으로써 현지 투자유인과 친환경 개발에 기여

32) 2009.7.17~8.21간 KOICA 초청 연수생 131명(총 8개 국별과정, 1개 국제기구 공동연수 참가)을 대상으로 실시한 설문 조사 결과임.

① 예, 우리나라는 현재 비료부족으로 인해 다수의 지방자체 단체가 저개발국가에 비료생산 기지를 구축코자 노력 중인바, 저개발국가가 활용하고 있지 못한 우수한 환경 친화적 기술과 노하우에 기반한 비료 생산시설 구축을 위한 타당성조사(F/S) 혹은 시범사업을 지원하는 것이다.

② 또는, 쌀겨를 활용한 발전시설 설립 등 친환경 특수기술을 활용한 타당성조사(F/S) 혹은 시범사업을 지원함으로써 현지 투자와 이를 통한 취업기회 확대와 친환경 성장에 기여

〈Box4〉 미얀마 나르기스 주택복구

'08.5월 미얀마에서 140만명의 피해를 발생시킨 사이클론 나르기스의 피해 중 초기 피해복구를 더디게 했던 요소 중 하나가 수재민이 주거할 주택의 복구였음. UN등 국제사회가 초기 긴급복구를 위해 지원한 타폴린(비닐천막)은 우기철 피해는 피할 수 있었으나, 열대 더위에 적합하지 않은 재료였음.

UN등 국제적으로 인정받은 우수업체의 경우 긴급재난구호에 대비하여 장기공급계약을 맺어 우수 제품을 신속 지원

① 예, 조립식 구조물 생산업체의 경우 UN 1억불 납품실적과 기술 우수성에 대한 국제사회의 양호한 반응³³⁾

- 특히, 긴급 재난구호 수요발생시 이들 업체가 신속 지원토록 장기공급계약 체결하되, 동 업체는 현지 일자리 창출에 기여토록 함.
- 이 경우 KOICA 및 수원국은 우수 제품으로 신속한 재난 대응이 가능하고, 기업 입장에서는 자사 제품 홍보 및 국제적 공인으로 신규 시장 확대

* 동 PPP 개발협력 사업모델은 조달차원에서 해당 업체에 가산점을 부여하는 방법을 통해 ODA 수행 네트워크를 확장 추진도 가능

2) 사례 2: 양재천 생태계 복구사례 전파를 통한 개도국 물 오염 처리

개도국은 대부분 하천 등 수질오염이 매우 심각한 상황으로서 이들 개도국에 물 오염 처리를 지원함으로써 환경보호 지원과 국내 양재천 생태계 복구사례 전파를 통한 정부의 녹색성장 initiative에

33) 매일경제 2009.6.10 카라반이엑스

기여

- 개도국 하천 오염은 각종 수인성 전염병 등 보건, 위생과 직접적인 연관되고, 빈곤계층의 피해가 보다 심각한 바, 빈곤층의 보건증진은 물론, 친환경 개발 필요³⁴⁾
- 현재 아시아 인구의 1/3인 약 7억명이, 전세계적으로는 약 12억명이 안전한 식수를 얻지 못하고 있음. 인도의 경우 지표수의 70%이상이 오염됨³⁵⁾

- ① 수질오염, 물 정수 혹은 담수 플랜트 등 수처리 업체 중 효과적인 기술을 보유한 업체를 발굴, 이들의 F/S 및 시범사업(pilot project)을 KOICA 사업으로 지원
- 이후 대기업 등으로부터 CSR 차원에서 추가의 투자를 이끌어 내거나,
 - EDCF 연계 혹은 개도국·국제기구로부터의 추가 투자 유인 등 전략적 고려 필요

〈Box 5〉 물 기업의 원조활동

- 세계적 물기업인 Suez는 빈곤층 1천만명에게 상수도 신규공급 등 저소득층에 대한 물 공급 확대를 위한 『Water for All』 프로그램을 개발함.
- P&G는 식수 정화제품인 PUR 5억개를 제공해 『어린이에게 안전한 식수를』 이란 사회공헌 이미지 구축에 노력함.

3) 사례 3: 열린 마음으로

- ① 기업 등 민간부문의 자체 봉사단원 파견(모집, 선발, 훈련) 지원 또는 교육 프로그램 제공
- ② 필리핀, 베트남 등 지방까지 비교적 발달된 금융시스템이 있는 국가의 경우 현지 진출 은행을 활용한 소액 신용대출 지원 (Friend Bank Korea)

산학연 체제를 갖고 있는 기업·대학·연구소 등의 실용성과 전문성을 개발협력에 유인하기 위해 대학 및 연구소들로부터 개발사업 발굴

5. 우선순위 판단

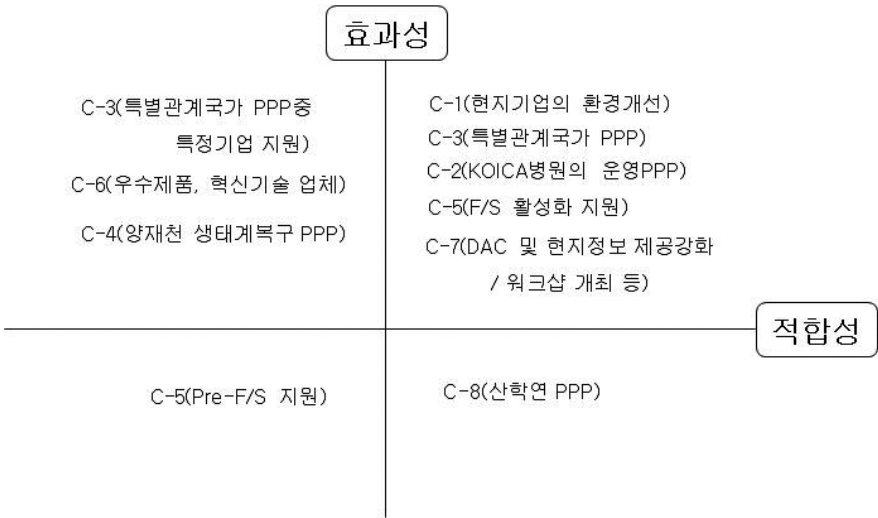
34) 최근 50년간 인구증가에 따른 수자원에 대한 수요의 증가율은 인구증가율의 2배 이상을 기록하였음 (JICA, 개발과제에 대한 효과적인 어프로치, 2004, p.1)

35) The South, The North and the Environment, Peter and Susan Calvert, 1991. p 74~77

PPP 개발협력 사업의 선정기준으로서 해당 사업이 거둘 수 있는 효과 정도와 ODA 적합성에 적합한 정도를 동시에 고려하여야 할 것이다. 국제사회에서 인정받을 수 있는 PPP 개발협력 사업추진을 위해서는 사업효과 외에 ODA 공공성에 대한 고려도 매우 중요하기 때문이다.

우선, 효과성 판단으로는 해당 사업이 저개발국의 빈곤감소, 환경개선 등에 미치는 기대효과를 고려하고, 적합성 판단으로는 DAC 각종 기준에 배치되지 않는 지 여부에 대한 판단³⁶⁾을 거쳐 사업 선정의 우선순위를 결정한다.

〈그림 5〉 상기 IV.의 PPP 개발협력 사업사례 중 우선순위 판단



6. 향후 과제

- ① PPP 개별사업의 성격에 따라 민간 출연금 조성 추진여부 검토
- ② PPP 개발협력사업의 운용 법적 근거 마련 필요
- ③ PPP 개발협력의 브랜드로서 Kind Friend Korea 활용 여부

서방원조기관들도 PPP 사업원리를 적용한 개발협력사업으로서 미국은 GDA (Global Development Alliance), 캐나다는 INC (Industrial Cooperation Program) 등 고유의 PPP 개발협력 사업 명칭을 사용하고 있다.

36) ODA 적합성 판단을 네거티브 방식으로 설정하는 이유는 기존의 PPP가 DAC의 적극적인 권장 사업이기 보다는 서방 원조국의 다채로운 PPP 추진 양태에 대해 네거티브 방식의 규율을 제공하기 때문이며, 보다 폭넓은 접근이 가능하다.

7. 기타 검토 과제

- ① 기업들의 해외진출과 관련된 KOTRA, 중소기업청 등 공공기관은 물론, 각 대학 및 연구소와의 PPP 개발협력 연대 구성을 통해 민간 부문의 광범위한 지지기반 확충과 PPP 개발협력 사업의 홍보 필요.
- ② KOICA 각 사업 추진단계에서 PPP 개발협력 연계 검토필요.
- ③ KOICA 사업은 현재 국내 업체를 통해 수행함으로써 대부분 국내 업체와 연결되어 있으나, 기업 CSR과 개도국의 빈곤감소 측면에서 개개 사업별로 PPP 개발협력 연계에 대한 검토를 통해 KOICA의 사업기반 확충기대.
- ④ ODA중 EDCF 자금을 활용한 PPP 개발협력 사업 검토 필요.
- ⑤ EDCF 자금을 활용한 PPP 개발협력 사업은 인프라 구축을 통한 취업기회 창출, 장기투자로서 투자 승수효과를 통한 개발효과 증대 측면에서 중요하다 하겠다. 다만, PPP 개발협력 사업을 통해 untied 원칙을 회피해 나간다는 오해를 사지 않도록 현지 입찰 등에 유의의 필요가 있겠다.

V. 맺는말

PPP 개발협력 사업을 추진함에 있어서는 ‘세 번째 P’가 제일 중요하다고 한다. 성격이 판이한 민간부문과 공공부문이 서로 만나 파트너십(Partnership)을 형성하고, 저개발국에 대한 개발원조 활동을 하려면 서로에 대한 배려가 있어야 할 것이다. PPP 개발협력 사업을 추진함에 있어 민관의 성격·입장차이로 인해 영원히 평행선을 긋게 된다면 PPP는 이뤄질 수가 없다. 만약 원조의 순수성과 고귀함에 편중하는 결벽적인 자세에 고착한다면, KOICA는 저개발국가의 빈곤감소에 기여는 물론, ‘우리나라 현재의’ taxpayer로부터 멀어지고 한국 사회내 굳건히 뿌리내리지 못할 수도 있다. PPP 개발협력 사업을 통해 KOICA는 민간부문과 여타 정부부처·공공기관에 대한 입장을 역지사지(易地思之)할 수 있는 기회가 될 것이다.

우리나라가 국제사회에서 존경받는 국가가 되려면, 우리의 ODA 이념은 보편적 인도주의에 기초해야 한다고 믿는다. 다만, 그 이념을 실현시키기 위한 방편은 시대와 여건에 따라 달라질 수 있을 것이다. 개발 활동에 있어 기업 활동을 포함한 광범위한 민간부문의 참여와 이에 대한 고려가 요구되는 시점이라 생각된다.

현재 UN등 국제사회는 빈곤 퇴치와 효과적인 개발 원조를 위해 ODA를 포함한 무역, 투자거래 등 기존 경제활동에 대한 총체적 접근을 논의하고 있다. PPP 개발협력사업을 통해 새로운 빈곤퇴치

방안이 실증적으로 도출된다면 비록, PPP가 고전적 형태의 ODA 영역을 다소 벗어나 있다 하더라도, 빈곤감소를 위한 개발활동으로서 발전시켜야 할 것이다. 앞으로 해결해야 할 도전 과제들이 예상보다 많이 등장할 것으로 보인다. 그러나, KOICA가 저개발국과 기업, ODA 모두가 승리할 수 있도록 지혜를 짜낸다면, 그만큼 보람도 크지 않을까?

마지막으로 금번 주제를 연구하면서 PPP의 다양한 관점을 접할 수 있었고 또한, 각 원조국가의 입장을 반영할 수 밖에 없는 각국의 원조기관과 전 지구적 공공재의 선순환을 추구하려는 UN과 DAC 등 국제기구와의 입장차이가 적지 않다는 것도 확인할 수 있었다. 지난 60여년간 세계적으로 원조 활동이 지속되어왔고, 다양한 개발정책과 제도가 저개발국가에 권고되었으나, 대부분의 저개발국가는 사실상 경제성장을 멈추고 있다.³⁷⁾ 이제 신흥원조 국가로 부상하는 우리나라는 ODA의 수행에 있어 그리고, 금번 PPP의 도입과 운용에 있어 앞서간 자의 ‘사다리 걷어차기’에도 유의해야 할 것으로 본다.

37) 장하준. 2004. 『사다리 걷어차기』 256쪽

참고문헌

1. 국내문헌

김병기, 최호상. 2007. 『우리는 왜 AAA를 원하는가; 국가신용등급과 국가경쟁력』 삼성경제연구소

최민경. 2008. 『우리나라 개발원조의 민관협력의 활성화 방안』 KOICA

장하준. 2004. 『사다리 건너차기』 도서출판 부키

조순·정운찬. 1974. 『경제학 원론』 법문사

기타 참고자료

- ‘UN Global Compact와 새천년 개발목표’ 심포지엄 발표자료, UNDP, UN Global Compact Network 공동주최 (2008.9월)
- ‘Poverty Reduction and Building Capacity through Public-Private Partnership’ 국제학술회의 발표자료, 국제개발협력학회, 경희대 국제대학원 공동주최 (2008.4월)
- ‘원조효과 제고, 노르웨이와 한국의 경험과 도전과제’ 노르웨이 국제개발청장 초청 워크숍 자료 (2009.6월), KOICA
- 민간연구개발 협력사업 설문조사 결과보고서(’99.5월), KOICA, 조광걸
- KOICA 자문위원 연찬회 자료집 (2009.5월), KOICA

2. 해외 문헌

DAC Journal 2005. Vol.6 No.2. Mobilising Private Investment for Development

OECD. 2008. Public-Private Partnerships; In Pursuit of Risk Sharing And Value For Money,

OECD. DAC Guidelines and Reference Series. 2006. Promoting Private Investment for Development, THE ROLE OF ODA

Peter Farlam, Nepad Policy Focus Report No. 2. 2005. Assessing Public-Private Partnerships in Africa