

국제개발과 민관협력, 이슈와 정책제언¹⁾

곽 재 성 (경희대학교 국제대학원)

목 차

1. 서론
2. 개발자원, 공공 VS 민간
3. 기업의 사회적 책임성 (Corporate Social Responsibility: CSR)
4. 빈곤층(Base of the Pyramid: BOP)의 변화를 위한 기업 활동
5. 국제사회의 PPP 현황
6. 결론: 파트너십을 통한 개발효과성 확보

1. 서론

민관협력(Public-Private Partnership: PPP)은 “공공부문과 민간부문이 파트너십을 형성하여 수행하는 공공서비스의 조달 및 이와 관련된 제반 행위를 뜻한다.”²⁾ 따라서 공공부문과 민간부문의 협력관계를 지칭하는 매우 포괄적인 개념이라 할 수 있다.

국제개발협력 사업이 다양화되고 전문화됨에 따라 원조사업의 효율성과 효과성 제고를 위한 노력이 가속화되고 있다. 이런 흐름의 중요한 축은 기존의 정부주도에서 탈피하여 민-관이 공동으로 재원을 출연함과 동시에 민간의 기술과 전문성을 공공의 목표와 융합하고자 하는 혁신

1) 이 글은 2011년 한국국제협력단 연구용역 <효과적인 민관협력 모델구축>의 연구 결과물을 기초로 작성한 것이다.

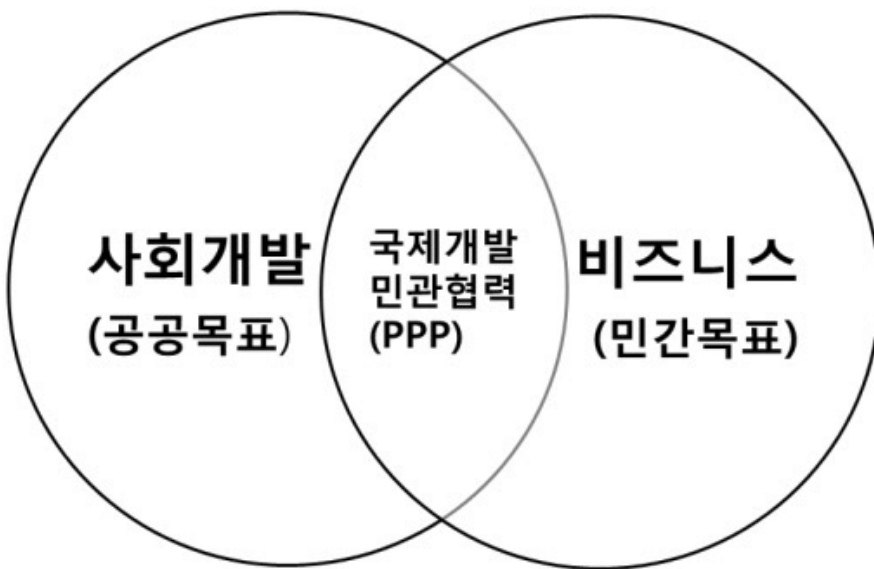
2) JICA(2005). PPP프로젝트 연구보고서.JICA.p. 1-1. 본고에서 민관협력, 공공-민간파트너십, 그리고 PPP 는 동일한 개념으로 사용된다.

적인 개발지원방식에 있다. 이와 같이 국제개발 PPP의 개념이 크게 어렵지 않음에도 많은 개발 참여자들에게 개념의 혼동이 있어 본격적으로 쟁점을 짚어보기 전에 이를 분명히 하고자 한다.

일반적으로 경제발전에 있어 공공-민간 파트너십은 인프라 또는 대규모 개발사업에 있어 BOT, BOO 등 민자유치를 통한 공공서비스 제공을 의미한다. 부족한 공공 자원과 비효율을 제거하고, 대규모 사업을 효율적으로 추진하고자 민간과 공공이 적정한 선에서 책임을 분담하여 장기적으로 시행하는 경우가 대부분이다.

반면 국제개발협력에 있어 PPP는 개도국의 개발을 목표로 한 사업을 추진함에 있어 민간 자원과 공적개발원조(양자간 또는 다자간 원조)가 동시에 투입되는 것을 의미한다. 특히 무상원조의 경우 기업의 사회공헌(Corporate Social Responsibility) 또는 자선적(Philanthropy) 활동과 융합한 형태가 일반적이다. 공공 원조자금과 민간재원이 동시에 투입된다는 것은 아래 그림과 같이 자연스럽게 공공의 사회개발 목표와 민간의 특정 목표(비즈니스 목표)를 동시에 달성하는 파트너십의 형태를 갖고 있다는 뜻이다. (<그림 1>참조)

<그림 1> CSR 융합형 국제개발 민관협력 (PPP)



국제개발협력에 있어서 가장 이상적인 민관협력은 개발재원의 효과적인 사용을 통해 민간기업의 적절한 수익성을 확보하고, 공공부문의 효율화 및 양질의 공공서비스 제공이라는 3자 상생 구조를 마련하여 수원국의 지속가능한 경제사회발전에 기여하는 것이다.

이러한 배경에서, 선진 원조기관에서는 개발효과성 제고를 위해 민간부문을 중요한 파트너로

서 인식하고 다양한 공공-민간 파트너십 프로그램을 운영하고 있다. 우리 정부도 2010년 “국제개발협력 선진화방안”의 일환으로 국제개발협력의 기반 확대를 위해 “국민과 함께하는 개발협력”이라는 정책목표를 설정하여 민간부문과의 협력을 확대해 나갈 계획을 세웠다. KOICA는 2010년부터 민관협력 공모사업을 시작하였고, 2011년부터 Global CSR 이라는 브랜드로 사업을 시행하고 있다.

이 글은 국제개발협력의 새로운 개념인 민관협력을 둘러싼 각종 쟁점을 정리하여 개념화를 시도하고, 후발주자로서 우리나라가 나가야 할 민관협력의 방향성을 제시하고자 한다. 민관협력은 ‘기업의 사회적 책임성’, ‘빈곤층(Base of the Pyramid: BOP) 대상 사업’ 및 ‘공공-민간 파트너십의 형태’ 등 각기 배경을 달리하는 개념과 연관성이 있다. 본고에서는 각 개념에 대해 알아보고 KOICA 민관협력의 방향성에 대하여 논의하기로 한다. 이를 위해 우선 다음 장에서는 국제개발에서 민관협력이 주목받기 시작한 이유를 개발재원의 확보와 개발효과성의 확보 차원에서 접근하기로 한다.

2. 개발자원 - 공공 VS 민간

최근 국제개발협력 분야에서 새천년개발목표(MDG)와 같은 구체적인 목표가 대두되면서 자원확대의 필요성이 강조되고 있다. 그 노력의 일환으로 2002년 3월 멕시코 몬테레이에서 개최된 ‘국제개발재원회의’에 참여한 50개국의 정상들은 MDG 달성뿐만 아니라 전 지구적 발전과 국제협력을 위해서 국내자금, 민간자금, ODA, 투자 등 다양한 형태로 개발재원의 확보가 필요하다는 공동의 인식하에 ‘몬테레이 합의(Monterrey Consensus)’를 채택하였다. 이 합의를 통해 각국은 2006년까지 100억불을 증액한다는, 역사상 가장 큰 규모의 기금 증액을 약속하였다. 뿐만 아니라 그간 논의되어 왔던 고채무 빈곤국에 대한 부채탕감(Highly Indebted Poor Countries) 및 공공-민간 파트너십 이니셔티브를 촉진하였다.

그러나 아래 <표 1>에서 볼 수 있듯이 개도국으로 이전된 개발재원에서 공적원조가 차지하는 비중은 지난 20년간 69.4%에서 31.6%로 반감되었다. 공적원조의 총량도 상당히 증가했음을 감안하면, 상대적, 절대적으로 민간부문의 중요성이 매우 커졌음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 선진국의 금융위기와 재정불안정, 일부 개도국의 정정 불안 등의 부정적인 요인으로 개발도상국에 대한 민간투자활동은 등락을 거듭하고 있는 추세이다. 민간부문에 의한 개발자원 비율은 1990년 12.8%에서 1996년 65.9%로 급증하였으나 1997년 아시아 경제위기

등의 영향으로 2000년 58.1% 수준으로 하락하였다. 2007년에는 다시 73.1% 수준까지 늘어났으나 2008년 세계적인 금융위기 및 원자재 가격 급등 등으로 2009년 60.1%로 하락하였다.

〈표 1〉 형태별 개발재원 흐름의 추이

(단위: %)

구분	'90	'96	'00	'05	'07	'09
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ODA	69.4	28.3	34.0	35.0	23.9	31.6
OOF	11.2	2.9	2.8	3.8	-1.2	2.5
PF	12.8	65.9	58.1	59.4	73.1	60.1
NGO	6.6	2.9	5.1	4.8	4.2	5.8

* ODA: Official Development Assistance, OOF: Other Official Flows,
PF: Private Flows, NGO: Non-governmental Organization
자료: OECD 발행 ,Development Co-operation 각호

민간의 활발한 개발사업 참여는 공적원조와는 달리 기업의 경영목표를 이룩하고 비즈니스 활성화를 통해 개도국의 경제도 성장시키는 두 마리 토끼를 잡을 수 있다는 점에서 지극히 매력적이다. 그럼에도 불구하고, 많은 개발도상국의 경우 기업 활동에 필요한 법제도 및 주변 인프라의 미비, 인재부족, 법제도의 미비, 투명성 및 안전성이 부족한 행정 및 거시경제운영 등 미성숙한 비즈니스 환경, 주변사회와의 관계유지, 전염병대책, 치안 등 다양한 도전에 직면하고 있다. 따라서 급변하는 국제개발협력 환경 속에서 ODA의 민간자본 투자를 위한 촉매적 역할이 강조되고 있는 바, 선진원조기관은 이와 관련된 지원을 강화하고 있다. 2005년 세계은행 연보에 의하면 1998~2002년간 양자 및 다자간 원조기관은 매년 전체 원조의 26%에 해당하는 약 210억 불을 민간투자 여건 조성을 위해 사용하였다.

이와 같이 개발재원에 대한 국제사회의 논의의 흐름과 그 맥락을 고려했을 때, 국제개발협력에 있어서 공공-민간 파트너십은 개발재원의 다양화를 통해서 개발재원의 절대 금액을 증액시키는 역할을 하고, 민간의 역할 강화를 통해 질적 효과성을 제고한다는 차원에서 매우 큰 중요성을 가지고 있다고 할 수 있다.

3. 기업의 사회적 책임성 (Corporate Social Responsibility: CSR)

지속가능경영(Sustainable Management)과 기업의 사회적 책임성이 여러 각도에서 주목받고 있다. 특히 국제개발에서 민간의 역할과 기능에 대한 관심이 증폭되고 있는 시점에서 기업의 CSR을 효과성 높은 개발재원으로 활용해야 할 필요성이 커지고 있다.

1960년대까지의 CSR은 기업의 이윤추구가 우선시 되는 ‘소극적 CSR’이 대부분이었다. 이후 기업 활동으로 인한 역기능의 해결과 이미지 개선을 위한 ‘방어적 CSR’을 시행하였고, 2000년대 이후 ‘공동가치의 창조(Creating Shared Value: CSV)’를 위한 ‘전략적 CSR’이 정착되어가고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 CSR은 혁신역량의 보호, 위험관리 개선, 시장지위 강화 등의 영역에서 기업의 경쟁력 요소로 빠르게 자리 잡고 있다. 다국적 기업의 해외 CSR이 중요한 이슈로 부각한 데에는 몇 가지 거시적 여건변화에 기인한다.

첫째, 글로벌화 및 신자유주의로 인해 민간 기업의 활동이 전 지구적으로 확대됨에 따라 민간 기업이 사회전반에 미치는 영향이 확대되었다. 기업 활동이 비즈니스의 영역을 넘어서 진출 국가의 경제, 환경, 고용 등 사회 전반에 지대한 영향을 미치게 되었다는 것이다.

둘째, 기후변화, 환경문제 및 지속가능성에 대한 중요성이 대두되었다. 1987년 UN의 ‘환경과 개발에 관한 세계위원회’의 보고서인 ‘우리들의 공통된 미래 (Our Common Future: 일명 브란트란트 보고서)’에서 ‘지속가능한 개발’에 관한 개념이 탄생한 이후 인류사회의 생존과 번영을 위한 새로운 개발 패러다임에 대한 인식이 강화되고 있다. 따라서 기업에 있어 단기적 이윤보다는 장기적 지속가능성을 확보해야하는 것이 시급한 과제로 부상하게 되었다.

셋째, 기업을 보는 시각이 변화했다. 1970년대 이후 두 차례에 걸친 오일쇼크 등의 영향으로 지속적인 성장과 풍요로운 사회에 대한 환상이 깨지면서, 기업의 이윤추구 활동에 대해서 다양한 관점의 비판적 평가가 시도되었다. 즉, 매출액 및 수익성 등 재무적 지표에 더하여 기업의 사회성과 윤리성, 환경 등 기업의 사회적 책임의 측면이 평가받게 된 것이다. 아울러, 정보 통신 기술의 발전에 따라 미디어와 인터넷을 통하여 다양한 이해관계자가 기업정보를 공유할 수 있게 되었고, 그 결과 기업에게 보다 높은 수준의 자기 검열과 윤리적 도덕적 기준을 요구하게 되었다.

이와 같은 흐름에 발맞추어 21세기에 들어서 국제사회는 CSR 개념을 공동 논의의 장으로 끌어들이는 노력을 지속하고 있다. OECD의 CSR 규범화 노력, 유엔의 글로벌 컴팩트 이니셔티브, 그리고 기업의 사회적 책임성에 관한 표준화 작업인 ISO26000 등이 바로 그것이다.

무엇보다 CSR의 개념화에 대한 핵심이슈는 기업의 존재이유인 영업활동 및 이윤창출과 직간

접적으로 관련이 있는 사회적 책임에 대해 올바르게 이해하는 것이다. 이 점에서 이론적 측면에서 본 CSR은 세 가지 형태로 접근할 수 있다.

첫째, 기업의 이윤추구에 필요한 경우에 한하여 CSR을 시행한다는 ‘기업의 이윤추구 우선론’이다. 기업의 이윤 창출 자체가 사회적 책임을 다하는 것이기 때문에 별도의 CSR은 기업의 존재목적인 이익의 확대를 저해하고 기업가의 역할을 위협한다. 또한, CSR을 기업의 활동영역 확대에 대한 권력의 간섭으로 해석하기 때문에 사회적 다원화를 저해하며, 무엇보다 기업이 공공의 영역인 사회적 과제를 처리할 수 있는 능력도 이유도 없다는 점을 지적하고 있다. 즉, 기업의 이익을 고려할 때 순수한 의미의 CSR은 불필요하다는 ‘소극적 CSR’ 관점이다.

둘째, 사회전체의 발전이 기업의 발전에 유리하다는 ‘자발적 CSR’이다. 사회문제의 발생은 기업에 부정적인 영향을 초래하므로 기업 이미지는 생존과 직결되며, 따라서 기업도 CSR을 통해 사회문화적 규범을 준수할 필요성이 있다는 것이다. 즉, 기업의 이익을 고려할 때 CSR은 필요하다라는 관점으로이지만, 여전히 장기 전략적 관점은 미비하다고 볼 수 있다.

셋째, 기업의 이윤과 CSR은 동반자적 상호관계라는 ‘사회적 투자론’이다. 이는 CSR은 ‘사람에 대한 투자’ 또는 ‘미래를 위한 투자’로 불리는 ‘사회적 투자론 (Social Investment Theory)’의 관점에서 소비자, 종업원, 지역사회 등 다양한 이해관계자에 대한 책임을 다하는 만큼 결국 기업의 이익으로 연결된다는 점에서 기업의 이윤과 CSR은 별개가 아니라 ‘공동가치의 창조(Creating Shared Value: CSV)’를 위해 하나로 수렴되는 ‘상호 전략적 동반자관계’라고 할 수 있다.³⁾

이 중 국제개발협력과 가장 밀접한 관련을 가지고 있고, 공적자금과 결합이 가능한 개념은 두 번째와 세 번째, 즉 개도국에서의 이미지 메이킹 및 원활한 기업 활동을 위한 ‘자발적 CSR’과 사회개발 목표와 비즈니스 목표 달성을 동시에 추구하는 ‘사회적 투자론’이다. 주요 선진국의 사례를 통해서 볼 때, 적극적 사회공헌활동은 기업의 사업 영역과 연계하여 추진하는 것이 장기적으로 기업성장에 기여할 수 있다.⁴⁾ 예를 들어, 저소득층을 대상으로 한 Microsoft사의 정보격차(Digital Divide)해소 프로그램, 전기 및 의료기기 생산업체인 필립스사의 개도국 의료지원, 스타벅스의 커피농가 지원 프로그램 등을 예로 들 수 있다.

3) Porter 와 Kramer는 2006년 12월 Harvard Business Review에 발표한 글에서 CSR을 거래 비용 또는 사업 활동의 제약요인이 아니라 잠재적 사업기회, 혁신 및 경쟁우위의 원천으로 보았고, 특히 전략적 CSR의 역할을 강조하며 사회 개발과 기업 활동의 통합을 주장한 바 있다. (Porter and Kramer, 2006)

4) 서영우(2010).CSR 실천방법론.(주)시그마인사이트컴. p.70.

우리나라의 경우 글로벌 기업을 중심으로 개도국에 대한 CSR 사업을 조금씩 시작하는 추세이나 아직은 자선, 봉사활동 수준인 ‘자발적 CSR’에 머물러 있다. 물론 앞으로 대부분의 글로벌 기업이 전략적 CSR로 옮겨갈 것으로 예상되지만 우리 기업의 속성상 몇 가지 한계가 예상된다.

첫째, 한국 기업의 해외 사업은 개도국의 주력 산업인 농업, 자원, 에너지 등과 관련한 현지 커뮤니티와의 연관성이 떨어진다. 한국 기업은 원자재를 해외로부터 조달하는 것이 일반적이나 자발적 또는 적극적 CSR을 추진할 만큼 개도국 사회 현실과의 연관성이 떨어진다. 즉, POSCO가 철광석, 무연탄 등을 수입하긴 하지만 직접 광산을 운영하기보다는 글로벌 광산기업(Rio Tinto, BHP Billington)과 거래하기 때문에 이미지 창출이나 적극적 사회공헌의 동인이 떨어지는 편이다. 코카콜라가 수자원을 중심으로 거의 모든 개도국에서 대규모 사회공헌 활동을 진행하고 있는 것은 식수가 부족한 개도국 현실과 콜라생산이라는 모순적 상황을 대처하기 위한 성격이 짙다. 또한 과일 유통기업인 치키타(Chiquita, 구 UFC)는 20세기 초반 중미에서 바나나 플랜테이션 농장에서부터 도로 및 항만, 유통에 이르기까지 수직계열화를 이루어 개도국의 자원을 총체적으로 ‘착취’한다는 비난에 봉착하여, 기업 이미지 쇄신에 많은 공을 들여야 했다.

둘째, 사회공헌을 기업의 전략과 일치시키기 위해선 기업 내부의 전략적 접근이 필요한데, 한국기업은 아직도 불투명한 거버넌스 또는 ‘황제경영’ 체제에서 운영되는 경우가 많다. 또한 CEO의 특별한 비전이나 의지가 없는 경우 조직요인이 크게 작용하는데, 이 경우 부서간 협력이 쉽지 않기 때문에 적극적인 해외 CSR을 가로막는 장벽으로 작용한다. 즉, 기업전략, 해외영업, 사회공헌, 본부조직과 현지법인 등 해외 비즈니스와 연관된 여러 부서간 커뮤니케이션이 용이하지 않은 문제점을 내포하고 있다. 즉, 개도국 시장에 대한 사업전략과 마케팅 및 영업을 담당하는 부서의 인식 수준에 따라 CSR의 질이 결정되는 경우가 흔하고, 역으로 사회공헌 담당자의 판단과 성향이 사회공헌에 있어 전략적 측면이 고려되기도 하고 그렇지 못하기도 하다.

셋째, 개도국의 사회공헌 및 국제개발에 대한 인식이 높지 않고, 빠르게 변하고 있는 국제적 담론을 따라잡지 못하고 있는 현실도 적극적 CSR이 부진한 요인이다. 따라서 최고경영자로부터 해외사업 및 사회공헌 담당자, 나아가서는 기업의 전 구성원에 이르기까지 기업의 사회적 책무에 대한 인식을 재정립하는 작업이 필요하다. 특히 향후 무상원조에 있어 원활한 PPP를 위해 잠재적 후보군에 대한 교육 및 인지강화, 그리고 분야 또는 섹터에 적합한 CSR PPP 모델을 디자인 보급하는 작업이 필요하다.

4. 빈곤층(Base of the Pyramid: BOP)의 변화를 위한 기업 활동

개발재원과 효과적인 사용방안에 대한 논의에 있어, PPP 또는 CSR이 공여자 중심의 이니셔티브 라면, BOP는 수혜 입장에서 큰 의미를 갖는 개념이다.⁵⁾ ‘Bottom of the Pyramid’ 또는 ‘Base of the Economic Pyramid’ 로도 사용되는 빈곤층(Base of the Pyramid: BOP)이라는 단어는 미국 루즈벨트 대통령이 1932년 “이 불행한 시대는 경제 피라미드의 최하계층(Bottom of the Economic Pyramid)에 위치한 소외계층에게 다시 한 번 신념을 불어넣을 수 있는 대안을 요구한다”라고 한 라디오 연설에서 처음 사용된 바 있다.

학계에서는 미국의 C. K. Prahalad 교수와 Stuart L. Hart 교수가 1998년 발표한 ‘The Fortune at the Bottom of the Pyramid’ 에서 BOP의 개념이 본격적으로 도입되었다. 이 논문에서는 구매력평가 환산가격으로 연소득 1,500불 이하의 사람을 빈곤층으로 정의하였으나, 세계자원연구소(World Resource Institute: WRI) 및 국제금융공사(IFC)의 공동보고서 ‘The Next 4 Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid’ 에서는 3,000불 이하의 소득층을 그 대상으로 하고 있다. 그 대상기준에 따라 조금씩의 차이는 있겠으나 현재 BOP에 해당하는 인구는 약 40억명으로 추산되고 있다. 이는 세계 100개국 가계 조사의 조사대상 인구 55억7,500만 명의 72%에 해당하며 전 세계인구의 약 2/3에 해당한다. (<그림 2>)

〈그림 2〉 Prahahad & Harr에 의한 소득계층별 인구피라미드



5) UNDP의 경우 빈곤층을 대상으로 한 비즈니스를 “Inclusive Business”라 하며 1일 2불 이하의 생활을 영위하는 26억 명의 인구를 대상으로 한다.

전 세계인구의 약 2/3로 추산되는 BOP는 약 5조 달러 규모의 세계적인 소비시장을 형성하고 있다. 이러한 BOP 시장의 특징은 다음과 같다. 첫째, 수요가 매우 크고, 광범위하게 산재해 있다. BOP층의 대부분은 공식부문의 금융서비스에 대한 접근이 어렵고, 또한 대부분 무주택에 전기, 물, 기초적인 보건의료서비스 등의 혜택이 결여된 생활을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 재화와 서비스에 대한 이들의 욕망은 상위 계층 못지않다. 둘째, 비공식부문에 의존하는 자급자족 생활로 빈곤의 함정에 빠져있다. BOP층의 대부분은 자신의 노동력, 수제품, 농산물을 판매하기 위한 시장접근이 용이하지 않으므로 이로 인해 지주, 고용주 및 중개상 등에 의해 착취당하고 있다. 또한, 농어업에 종사하고 있는 BOP층은 자신들이 생계를 의지하고 있는 자연자원을 보호할 수단이 없는 실정이다. 셋째, BOP 벌칙의 영향(Impacted by a BOP penalty)이 존재한다. BOP층의 대부분은 기초적인 상품과 서비스를 구입하는데 부유층보다 가격이나 노력 측면에서 상당히 비싼 대가를 지불하지만 구매 상품과 서비스의 질은 상대적으로 떨어진다. 예를 들어, 식품 가격에는 규모의 경제 가격이 적용되지 않으며, 정보 부족으로 합리적인 시장 가격의 산출이 어렵다. 더군다나 도심에 있는 시장이나 병원 방문을 위해 교통비가 소요되며 어려운 대출을 받기 위해 별도의 비용을 지불해야 하는 등 부수적인 노력과 추가재원이 필요한 경우가 많다.

그러나 이와 같은 BOP시장의 특징을 기업 입장에서 재구성하면 BOP층을 대상으로 한 비즈니스 또는 개발 프로젝트는 무한한 가능성을 내포하고 있음을 알 수 있다. BOP 소비자의 산업분야별 시장규모는 식품 2조 8,950억 달러, 에너지 4,330억 달러, 주택 3,320억 달러, 운수 1,790억 달러, 보건의료분야 1,580억 달러, 상수도 200억 달러 등이다. 정보통신의 경우 510억 달러로 추산된다. 특히 향후 BOP 인구의 지속적인 증가와 함께 당분간 연평균 4-5%의 GDP 성장률이 기대되며, 신 시장임에도 불구하고 경쟁이 치열하지 않다는 장점이 있다. 더군다나 극빈층 인구는 지속적으로 감소될 것으로 전망되어, BOP층에 대한 투자여건이 점차 호전될 것이기 때문에 상당히 매력적인 시장으로 기능할 것이다.

BOP시장에 대한 기업의 전략적 접근에 대해 국제기구와 개발 NGO들은 이러한 모델을 영리 활동을 위한 ‘빈곤층 대상 판매활동(Selling to the Poor)’이라고 비판해왔다. 그러나 기업의 노력여하에 따라 빈곤층과 상호 윈-윈 할 수 있는 접점을 찾을 가능성이 매우 충분하다. 이를 위해서는 BOP 시장에 진출한 기업들의 실패사례 및 자기반성을 통해 기업의 인식을 변화시키고 BOP 비즈니스를 단기적 수익의 대상이 아닌 현지 인력확보, 신규 시장 개척, 전략적 사회공헌활동, 기업의 브랜드 구축 등 장기적 관점의 기업전략으로 접근함과 동시에 BOP층에 대한 사회 경제적 기회 창출을 통해 개발효과성을 높이는 형태의 접근이 필요하다.

결국 기업은 ‘지속가능한 혁신(Sustainable Innovation)’을 통해 BOP층을 단순한 판촉대상이 아니라 소비자, 생산자, 사업주체 등 이해당사자로서 인식해야 하며 이는 곧 책임성있는 BOP 비즈니스(Responsible BOP Business)로 이어진다. 각 관점별 RBOP는 다음과 같다.

첫째, 소비자로서의 BOP층을 대상으로 한 상품 및 서비스를 개발하여 판매하도록 한다. 예를 들어, 저소득층의 영양개선을 위하여 식품에 비타민을 첨가하고 도심의 부유층을 대상으로 한 대용량 사이즈를 1/2로 줄여 빈곤층에게 저렴한 가격으로 건강식을 제공하는 일이다.

둘째, 생산자로서의 BOP층은 동업자, 종업원, 하청업체, 판매 대리점, 판매원 등의 역할을 담당한다. 과거 이들에 대해서는 안정적인 수입보장이 미비하였고 노동안전 위생여건이 열악하여 기본적인 노동자 권리가 보호되지 않았으나 이러한 여건을 개선하여 지속적인 협력관계가 유지되도록 하는 일이다.

셋째, 자금조달 및 기술확보가 어려운 BOP층의 기업 활동을 위해 다국적 기업이 이들을 위한 소규모 용자와 기술지원등을 제공한다. 유니레버의 인도 자회사인 힌두스탄 유니레버는 여성 방문판매원에게 현지 시장 상황에 맞게 제작한 자사 제품에 대한 판매교육, 금융지원 등을 제공하여 가정경제의 주체인 여성들의 비즈니스 역량을 키워주고 있다.

5. 국제사회의 PPP 현황

국제기구와 선진공여국이 공공-민간 파트너십을 어떻게 제도화하여 운영하는가는 국제개발 민관협력 사업의 초기단계에 있는 우리나라에 있어 매우 중요한 벤치마킹 사례이다. 우선 다자기구의 경우 첫째, 세계은행을 비롯한 국제개발은행(MDB)을 중심으로 인프라 사업에 대한 민간과의 협조용자를 통한 민관협력이 진행되고 있고, 둘째, 이를 위해 개도국의 인프라 사업에 대한 민자유치(인프라 PPP) 기법교육 및 법-제도 정비에 관한 기술지원, 셋째, UN기구들과 같이 PPP 사업에 직접 참여하는 등의 기능을 하고 있다. 그러나, MDB의 경우 무상원조의 PPP와는 다른 인프라 사업 중심이고 UN의 경우 공여자이기보다는 사업수행자(PMC)로 참여하는 경우가 대부분이기 때문에 다자기구의 PPP는 큰 시사점을 찾기 어렵다. 보다 근본적으로 국가 중심의 양자간 PPP에 비해 다자기구는 뚜렷하게 지원하거나 파트너로 삼을 민간 부문(기업)이 존재하지 않기 때문이다. 따라서 국제기구의 PPP는 양자 무상원조와 CSR을 융합한 KOICA의 PPP와는 크게 연관이 없다.

따라서 양자원조 기관의 민관협력 지원 사례를 통해 시사점을 도출하는 작업이 매우 중요하다. 양자원조의 PPP는 미국형과 영국형으로 구분할 수 있다.

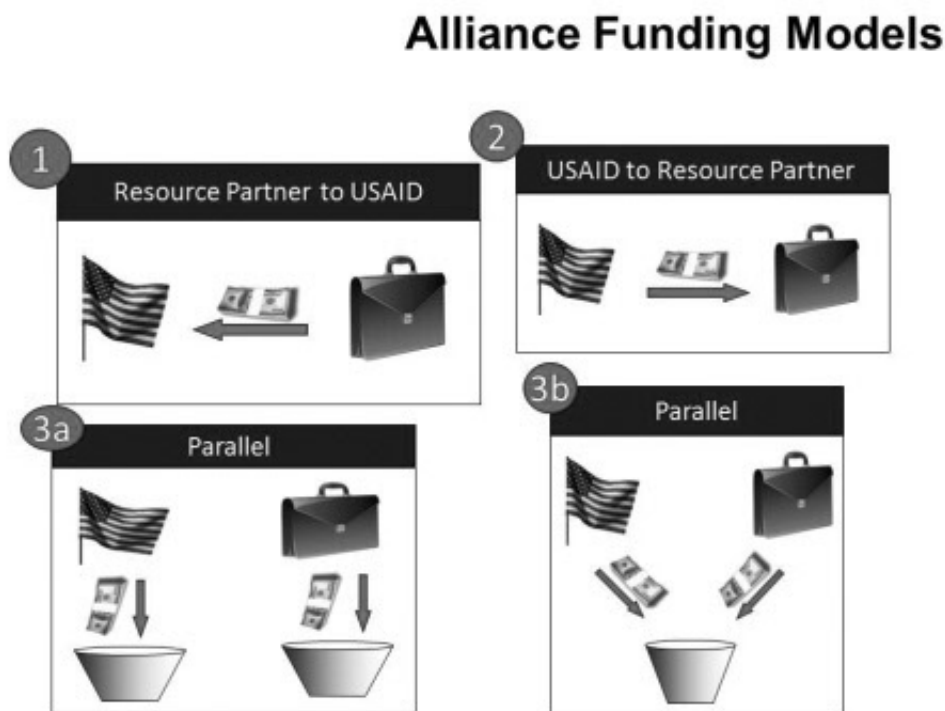
첫째, 미국형의 경우 기업의 사회공헌활동(CSR)과 공적개발원조(ODA)를 융합하여 기업의 이익과 개발목표를 동시에 달성하고자하는 목적으로 PPP를 운영한다. 미국의 경우 2001년부터 GDA (Global Development Alliance) 브랜드로 민관협력 프로그램을 운영하다 2011년에

확대된 프로그램인 IDEA (Innovation and Development Alliances)내로 편입하였다. GDA는 USAID의 사회개발 목표와 기업의 비즈니스 목표의 접점을 찾아 사업을 수행하는데 기본적인 진행방식은 정부, 기업, NGO 및 국제기구 등 민간의 한 파트너 이상과 계약을 체결하여 각기 자원과 위험 부담을 공유하여 개발 사업을 진행한다. 이에 대한 가이드라인도 규정되어 있는데, USAID는 사업 자원의 1/3에서 1/2를, 민간은 1/4 이상 분담하며, 민간기업은 현물, 기술 및 지적재산 지원 등도 가능하고 각 분야(섹터)별로 지원 방법을 자세하게 명시하고 있다.

USAID의 운영 분야는 농업, 민주주의, 경제성장 및 무역, 교육, 긴급구호, 보건, 소액대출 및 소규모 자영업, 위생 및 수자원, 인적자원 개발 등이 명시되어 있다. 제 분야에서 지금까지 USAID는 2001년부터 2010년까지 GDA 모델을 통해 3,025개의 파트너들과 1,065개의 민간 협력 프로젝트를 수행하였다.

GDA의 협력 형태로는 ① 기업이 필요사업을 제안하면 평가 후 기업에 지원하는 방식, ② 기존의 USAID 사업 또는 GDA에 새로운 파트너가 추가되는 방식, 그리고 ③ 정부와 기업이 각각 원하는 분야에 지원하고 같은 프로젝트로 운영(Parallel)하는 방식 등이 있다. (<그림 3> 참조)

〈그림 3〉 USAID의 GDA 출자 방식



자료 : USAID 제공

KOICA를 비롯하여 독일, 스웨덴, 덴마크 등 대부분의 공여국은 미국과 유사하게 자국기업의 파트너십을 통한 CSR 융합형의 민관협력사업을 진행하고 있다. 다만 공여국의 현실 및 원조기관의 성격에 따라 운영방식에 있어 약간의 차이가 있다. 이는 주로 정부가 자국기업의 개도국 사업을 지원하는 것이 아니냐는 PPP 사업의 기본적인 딜레마에 각국이 어떻게 대처하느냐와 밀접한 관련이 있다.

2009년부터 가동한 덴마크의 PPP 프로그램(B2B와 IPD)의 경우 기업이 개도국 신규시장에 진출할 때 최대 90%까지 정부가 지원을 시행했으나 ODA의 자금을 활용하여 기업을 지원한다는 문제제기에 따라 2011년에 Danida Business Partnership(DBP)으로 새롭게 프로그램을 개편하였다.⁶⁾

스웨덴의 경우 사업 수행시 정부가 직접 기업에게 지원금을 주는 방식을 금지하고 있기 때문에 이런 이유로 스웨덴의 PPP는 대개 UN 등 국제기구로 구성된 사업단(PMU)에 정부재원을 투입하는 식으로 진행된다.

USAID의 PPP사례, CISCO

글로벌 IT 네트워크 기업인 Cisco사는 1997년 미국 내 7개주에서 Cisco Networking Academy Program의 운영 경험을 바탕으로, 2000년에 24개 최빈 개도국을 대상으로 확대하였다. 동 사업에 UNDP 및 USAID가 참여하여 PPP 형태로 발전되었는데, 이는 기업의 기존 CSR 사업에 정부와 국제기구가 동참한 사례이다. Cisco사는 재정, 교육 프로그램, 기자재, 기술지원을 담당하고 USAID는 재정, 여성 교육생을 위한 장학금, 전문인력 지원, UNDP는 재정, 지역사무소 정보 및 UNDP 기술지원팀 지원, 유엔봉사단 및 평화봉사단 파견 등을 담당하는 역할을 하였다.

자료, Partnering with USAID: A Guide for Companies (2010), USAID

6) 새로운 DBP 프로그램의 총 예산은 현행과 같은 규모(B2B 200 million DKK, IPD 30 million DKK(CSR - BoP))로 운영되나, 행정절차 간소화 등 사업 수행의 유연성과 혁신성을 제고하는 대신 정부의 상대지원 규모를 축소했다. IPD-B2B 프로그램의 경우 60%, 90% 정부지원이 가능하나, 신 프로그램에서는 1단계 75%, 2단계 50%로 조정되었다.

둘째, 영국 DFID의 공공-민간 파트너십방식은 USAID를 비롯한 타 공여기관의 프로젝트 지원과는 매우 다르며 크게 두 가지 방향성을 가지고 있다. ① 민간부문 개발전략(PSD: Private Sector Development Strategy)하에 개도국의 민간역량을 증진하기 위한 지원 사업, ② 특정 목적을 달성하기 위해 타국 정부, 민간 그리고 국제기구 등과 협력하여 조성한 다자간 펀드 사업이다. 영국 DFID의 사례는 CSR과 융합하는 수준을 뛰어넘은(Beyond CSR) 비교적 높은 수준의 PPP로서 장기적인 벤치마킹 사례이다.

**PIDG (The Private Infrastructure Development Group),
다자간 펀드를 중심으로 한 영국식 PPP 사례**

PIDG는 민간부문의 참여를 통해 지속가능한 인프라 서비스를 제공하여 개발도상국의 경제 성장과 빈곤 감소에 기여하고자 2002년에 결성한 다자펀드 그룹이며 다양한 목적의 펀드로 구성되어 있다. 출자기관은 영국의 DFID, 스위스의 SECO, 스웨덴의 SIDA, 네덜란드의 DGIS, 독일부흥은행(KFW), 그리고 세계은행(World Bank) 등이다. 직접 빈곤층을 돕는 장치라기보다는 사회기반시설(인프라)을 발전시켜 경제성장을 이루고 그 결과로 빈곤을 감소시키는 목적을 갖고있다. PIDG는 운영 위원회(Council)하에 '인프라 코(InfraCo)',와 '이머징 아프리카 인프라 기금(EAIF)' 등 하위펀드가 독립적으로 운영된다. 따라서 본부 운영조직과 각 펀드 운영 조직이 독립적으로 행정 사무를 처리하며 모두 민간에 위탁되어있다.

선진국 사례 연구를 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 자국기업의 해외진출과 수원국 사회개발을 연계하는 경향이 뚜렷하다. 많은 국가의 PPP 모델은 자국 기업의 비즈니스 모델과 수원국 민간부문의 역량강화에 초점을 맞추어 사업의 효과성과 지속가능성을 높이고 있다. 일부 국가(스웨덴)의 경우 비구속성으로 운영하여 타국기업과의 연계도 가능하나, 대부분의 경우 자국기업의 해외진출과 연계하고 있다. 둘째, 정부와 기업 간의 재정부담 비율이 다양하다. 정부가 대부분을 부담하는 국가(덴마크)에서부터 정부가 상징적(leverage)인 역할을 하는 국가(스웨덴)에 이르기까지 다양하다. 셋째, 다수의 공여 주체가 참여하는 다자간 PPP 운영도 가능 (스웨덴의 Strategic Alliance)하다. 넷째, 신규 사업뿐만 아니라 기업의 기존 사업에 정부가 지원을 하거나, 혹은 정부의 원조 사업에 기업이 참여하는 등 다양한 방식이 가능하여 사업의 연속성 및 이미 시장에서 검증된 사업의 확대를 통해 지원의 효율성을 높인다. 다섯째, 사업 수행의 주체로서 컨설팅 기업이나 NGO를 적극 활용하고 있고, 수원국의 역량강화 차원에서 자국의 국제적인

NGO가 현지 NGO와 연대하는 방식을 적극 권장한다. 여섯째, 전반적인 가이드라인에서부터 분야별 매뉴얼에 이르기까지 민간의 사업 참여에 불편이 없도록 원활하게 제도화를 구현하는 사례가 있다. USAID에서는 엄정한 검증(Due Diligence)절차를 통해 사업자 선정의 투명성과 효율성을 제고하고 있다. 동시에 공공재원을 통해 지원되는 사업이므로 기본적인 ODA사업의 평가시스템(M&E)을 준용하되 PPP의 특성을 감안하여 시행한다.

6. 결론: 파트너십을 통한 개발효과성 확보

공공-민간 파트너십은 수원국 민간부문의 고용창출과 소득증대, 현지에 적합한 현대적인 기술과 노하우의 전수, 농업과 공업 등 작업현장의 환경개선, 근로 및 노동조건 개선, 환경 친화적 기술의 도입과 활용으로 환경보호 및 지속적인 경제성장 달성 등 다양한 혜택을 제공할 수 있다. PPP를 통해 다국적 기업은 수출과 투자 등 해외의 기업 활동을 성공적으로 수행하고, 수원국은 경제·사회개발 및 빈곤퇴치를 위한 보다 지속가능한 해법을 찾게 된다. 따라서 국제개발의 PPP는 공공 입장에서 개발협력의 적용범위를 넓히고 민간재원을 추가적으로 활용할 수 있는 장점이 있고 기업은 개도국 시장에서 이미지를 개선하고 (신)사업운영에 대한 위험부담을 줄일 수 있어 상호 윈-윈(win-win)할 수 있는 지원 방식이다.

나아가 '왜 PPP가 필요한 것인가'에 대한 해답을 찾아보면, 사회개발 목표 달성을 위한 민간기업의 개발사업 참여는 곧 빈곤층의 비즈니스 기회를 늘릴 수 있는 기회가 되므로, 공적개발원조와 기업 활동의 장점을 절충시켜 개발효과성을 극대화시킬 수 있는 이상적인 모델이라는 답을 얻을 수 있다. 결국 PPP는 비즈니스 환경 조성을 통해 물고기를 잡는 법을 전수하여 수원국의 자립성과 지속가능성을 증대시키는 것이다.

PPP는 공공부문과 민간부문 각자의 목적 달성을 위한 것이므로 출발점부터 파트너십이 가장 중요하다. 특히, 공공-민간 파트너십에 있어서 어려운 점 중의 하나인 상이한 존립목적과 행동양태를 지닌 민간기업과 원조기관의 이해관계를 어떻게 조율하고, 공공-민간이 혼재된 수원국 참여자와의 협력 체제를 어떻게 구축할 것이냐는 것이다. 특히, 재원공여자간 협력이라는 측면에서 공공-민간 파트너십은 민간주체와 공공주체가 동등한 위치에서 의사결정 권한을 공유하는 고도의 상호성(high mutuality)과 조직적 정체성(high organizational identity)의 두 가지 요소를 갖는다.⁷⁾ 이와 같이 공공-민간 파트너십 당사자들은 상호 독립성을 유지하면서 동시

7) J.M. Brinkerhoff (2002)

에 협력을 통한 균형을 이룬다는 측면에서 일반 상업거래에서와 같은 ‘갑-을’의 주종 관계와는 본질적으로 다른 동등한 관계에 있다. 이것이 바로 공공-민간 파트너십에서 ‘파트너십’이 강조되어야 하는 이유이다.

동시에 수원국 파트너들과의 관계 정립도 매우 중요하다. 비즈니스 역량 강화를 위한 공여국 측 민간(CSR의 주체)과 수원국 측 민간(BOP 포함) 부문의 관계 설정은 PPP를 통한 개발효과성 확보를 위한 필수 요건이다. 즉 민간부문 간 파트너십 형성을 통해 수원국의 비즈니스 역량을 강화하고, 경제발전의 원동력을 만드는 성공적인 파트너십을 구축해야 한다. 사업의 수혜자를 포함하는 파트너십은 수혜자의 필요 우선순위를 파트너십의 공동목표에 반영함으로써 지원 효과를 높일 수 있다. 그러므로 수원국 BOP층의 빈곤문제가 논의의 출발점이 아니라 시장기반의 접근방법(Market-based Approach)에 의하여 원조보다는 기회의 확대에 중점을 두어 결과적으로 BOP층에게 혜택을 부여할 수 있다. 기업에게는 BOP 사업기회를 발굴하게 하고, BOP층의 수요에 부응하는 상품을 개발하고 투자를 확대해 나갈 수 있다. 무엇보다 빈곤층 내지 사회적 약자라는 사업 대상과 빈곤의 완화라는 사업의 효과성 측면에서 보면, 민간기업의 마케팅 측면과는 별도로 ‘전략적 CSR’과 ‘책임있는 BOP 비즈니스’의 공통분모를 찾는 작업이 매우 중요하다. 다른 한편 공공부문은 민간이 보다 큰 역할을 할 수 있도록 지원해주고 필요한 제도 개혁에 중점을 두도록 하는 것이다. 이를 위해 PPP 사업의 원활한 진행을 위해 수원국 정부가 세계혜택을 비롯한 각종 지원을 시행하고 관심을 보이는 작업이 선행되어야 한다.

그러나 CSR 융합형 국제개발 PPP에 대한 수원국의 인지는 매우 낮다. 수원국에서 CSR 활동에 대한 지원이 제도화 되지 않았으므로 민간기업에서 제안하는 사업에 대한 승인 지연, 현지 NGO 및 활동지역 선정과정의 불투명성, 사업수행 중 발생하는 행정적 오류 (예, 민간재원으로 반입되는 물품에 대한 관세부과) 등이 반복되고 있다. 따라서 PPP를 인프라 구축 민자유치로만 인식하고 있는 수원국의 공공부문에 대한 인지강화도 필요하다. 또한, 다국적 기업이 현장에서 전개하는 CSR 활동에 있어 수원국 정부의 역할이 크지 않다는 것이 그 특징이다. 다른 분야와 마찬가지로 수원국 정부 내부적으로 정책을 수립하고 집행 역량을 강화하는 것이 성공적인 CSR 활동의 전제 조건인데, 이를 위한 지원 역시 프로그램 이전 단계에서 반드시 논의되어야 할 것이다.

결론적으로 무상원조에 있어 민관협력의 제도화 수준을 높이고 개발효과성을 확보하기위해 다음과 같은 여건을 확보하는 것이 바람직하다. 첫째, 상대적으로 생소한 개념인 국제개발의 민관협력에 있어 공공, 민간기업, NGO 등 잠재적 참여자에 대한 인지강화가 필요하다. 사업을 기획, 발굴, 시행하는 주체를 중심으로 정례적인 포럼 등을 개최할 필요가 있으며, PPP 사업의 추진형태에서 개도국 BOP 사업의 특징에 이르기까지 다양한 주제에 대한 논의와 경험공유가 필요하다. 그 중에서 공여주체인 기업의 CSR에 대한 개념 확산이 중요하다. 특히, 보다 전향적으

로 기업이 전략적 CSR 모델을 추구해야 살아남을 수 있고 미래 비즈니스의 번영과 지속가능성을 위해 신흥시장 진출을 위해 공공-민간 파트너십을 적극적으로 경영전략화 시켜야 한다는 패러다임을 확산시켜야 한다.

둘째, 부문별 PPP의 프레임을 준비하여 맞춤형 모델을 제공한다. 특히 중점영역인 교육-직업훈련, ICT-거버넌스, 환경-기후변화 등의 분야에 있어 해외사례를 고려하여, 한국기업의 사업영역과 수원국 현실 등에 기초한 모델을 준비하여 기업과의 파트너십에 활용한다.

셋째, 개발과 비즈니스를 동시에 이해하는 사업진행주체(PMC)를 적극 육성할 필요성이 있으며, NGO와 개발컨설팅도 공공-민간 파트너십에서 상당한 역할을 할 수 있도록 여건을 조성하여야 한다. 특히 CSR-PPP는 현지 비즈니스를 잘 이해하는 컨설턴트와의 연계가 중요하며, 지역 전문성 및 개도국 인맥을 바탕으로 현지사정에 정통한 컨설턴트를 양성할 필요성이 있다.

넷째, 국제기구, 국제NGO, 다국적기업, 수원국 정부, 현지 민간기업, 현지 NGO 등과의 다양한 파트너십을 형성하여 참여자의 다양화를 도모하여 사업의 효과성과 지속가능성을 높이는 것이 바람직하다.

국제개발의 PPP는 상대적으로 새로운 개념이다. 민간기업의 CSR과 융합한 PPP 사업은 선진국의 운영경험도 풍부하거나 크게 성숙되지 않았고, 빠르게 변하고 있는 국제정치경제 여건에 발맞추어 제도와 운영의 틀을 자주 수정하고 있다. 그럼에도 불구하고 지난 HLF4 부산회의에서 가장 크게 주목받은 영역이기도 하다. 우리나라의 경우 공적원조의 양적 질적 확대가 진행중이고 세계 어느 나라보다 글로벌 무역, 투자 역량이 뛰어난 기업을 가지고 있어 민관협력을 효과적으로 운영하기에 매우 바람직한 여건을 가지고 있다. 따라서, 민관협력 프로그램은 우리나라의 비교우위를 활용할 수 있는 영역이며 앞으로 대외원조의 수준과 개발효과성을 높이고 국제적인 개발담론을 이끄는 데 기여할 것으로 예상된다.

참고문헌

1. 국내문헌

노무라종합연구소, BOP비즈니스전략, 동양경제, 2010.

서영우, CSR 실천방법론, (주)시그마인사이트컴, 2010.

이의진 외, 공적개발원조(ODA)와 민관협력(PPP): 국내기업의 글로벌 CSR과 ODA 연계, Conference on “Emerging Donors and New Approach to Development Cooperation”, 2008.

일본 외무성/재무성/경제산업성, ‘민간기업에 의한 관민연계안전제안의 처리요령’, 2008. 11. 2.

최영렬 외, 신아시아 구상실현을 위한 對아세안 직업교육훈련 공적개발원조(ODA) 활성화 방안(I), 직업능력개발원. 2010.

2. 국외문헌

A. Jerome, Private Sector Participation in Infrastructure in Africa, 2008.

ADB, Improving Health and Education Service Delivery in India through PPPs, 2010.

BDA, Intenational Aspects of CSR – Practical Advice for Companies.

Bluthner, A., Base of Economic Pyramid(BOP), BASF Micronutrient Initiatives, 2008.

Carroll and Buchholtz, Business and Society: Ethics and Stakeholder Management, 6th Edition, Mason, Ohio: South-Western, Thomson, 2008.

Danida, Programme for Innovative Partnerships for Development, 2009.

Dwight H. Perkins, Steven Radelet, and David L. Lindauer, Economics of Development, W. W. Norton, 2006.

JICA, PPP 프로젝트 연구보고서, JICA, 2005.

Josh Hawley, Public Private Partnerships in Vocational Education and Training: International Examples and Models, 일자 미상.

Julia C. Soplop, Anna Wetterberg, Ignatius Indriartot et al, Increasing Development Impact: Channeling Corporate Social Responsibility Funds Through Public-Private Partnership, RTI Press, September 2009.

Michael P. Todaro and Stephen C. Smith, Economic Development, 9th Ed., Addison-Wesley.

NEPAD and OECD, NEPAD/OECD Investment Initiative, 'Encouraging Public-Private partnerships in the Utilities Sector: The Role of Development Assistance', Background Information in Support of Session 5 of the Roundtable, May 2005.

OECD, Promoting Private Investment for Development: The Role of ODA, 2006.

Penelope J. Brook and Murray Petrie, Output-based aid: precedents, promises, and challenges, GTZ.

PIDG, PIDG Annual Report 2009, 2009

Richard Johanson and Arvil Adams, Skill Development in Sub-Saharan Africa, Regional and Sectoral Studies, World Bank, 2004.

SIDA, "Programme for Sida's cooperation with the business sector 2010-2012", Business for Development, 2011.

SIDA, Guidelines for Sida's support to Corporate Social Responsibility, 2005.

USAID, Partnering with USAID: A Guide for Companies, 2010.

World Bank, Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition. Washington, D.C, 2004.

World Bank, World Development Report 1994: Infrastructure for Development, 1994.

World Resource Institute & International Financial Corporation, The Next 4 Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid, 2007.

3. 웹사이트

CDC 웹사이트 <http://www.cdcgroup.com/accra-mall.aspx>