

# 국제개발협력을 위한 한국의 민관협력사업(PPP) 연구: KOICA ‘글로벌 사회공헌프로그램’ 분석을 중심으로\*

손혁상 | 경희대학교 공공대학원 교수\*\*

박보기 | 경희대학교 국제개발협력연구센터 객원연구원

김남경 | 경희대학교 국제대학원 박사과정

최근 국제개발협력 분야에서는 민관협력(Public Private Partnership: PPP)에 대한 관심이 대두되고 있다. 이는 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 규모가 축소되면서 기업, 재단 등 민간 개발 행위자 참여 확대와 새천년개발목표(MDGs) 달성의 한계로 지적되어온 개발재원 부족 등의 배경을 가지고 있다. 즉 국제사회는 전통적인 ODA의 유용성을 인정하는 가운데 새로운 개발재원을 마련하기 위한 일환으로 민관협력을 확장하기 위해 노력하고 있으며, 국내의 경우도 2010년부터 무상원조 분야에서 민관협력사업이 진행되고 있다. 본 연구는 국내외에서 점차 증대되고 있는 민관협력에 대한 중요성과 그 의미에 주목하여 한국 국제협력단의 글로벌 사회공헌프로그램(Global CSR Program)의 분석을 통해 한국의 민관협력사업 특징과 현황을 살펴보고, 향후 개선방안을 모색해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 국제개발협력에서 민간재원 확대 현황과 함께 민관협력의 개념, 민관협력의 장단점을 둘러싼 논의를 통해 이제 초기 단계에 있는 국내 민관협력사업에 있어 함의를 찾아보았다. 2010년부터 2012년까지 수행된 KOICA의 민관협력사업인 글로벌 사회공헌프로그램 분석은 사업지역, 예산 규모 및 기간, 분야별 특징에 대해 살펴보고, 사업발굴과 재정분담, 파트너십이라는 세 가지 측면에서 그 특징과 한계를 설명하고 있다. 이러한 분석을 통해 국내 민관협력사업이 갖고 있는 단선적 사업발굴 및 재정분담 방식의 문제점과 공여국 중심의 파트너십, 다양한 민간 주체들의 참여가 이루어지지 못하는 한계 등을 지적하면서 제도적 보완과 지속가능한 개선방향을 제시한다.

**주제어:** 민관협력, 민간재원, 국제개발협력, 공적개발원조, 한국국제협력단 글로벌 사회공헌 프로그램

\* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A3A2033961). 글로벌 사회공헌프로그램 관련 자료 제공 및 저자들이 수행한 2012년의 선행연구과정에 도움을 주신 한국국제협력단(KOICA)에 감사드립니다.

\*\*주저자

## I. 들어가며

전통적으로 국제개발협력은 제2차 세계대전 이후 각 국가의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 확대와 함께 발전해왔다. 전쟁 피해국 재건과 신생독립국 지원을 위해 시작되었던 ODA는 공여국의 외교적 전략목표와 빈곤감소라는 인도주의적 목표를 달성하기 위해 주로 OECD DAC(Development Assistance Committee) 회원인 전통적 공여국의 해외원조 수단이었다. 그러나 최근 개발협력의 새로운 동향으로 기존의 전통적 공여국 외에 신흥공여국의 부상 및 민간 부문의 다양한 행위자들이 등장하고 있다. 브라질, 중국, 인도 등 비전통적 공여국의 참여는 남북협력뿐 아니라 남남협력, 삼각협력 등 새로운 개발협력의 유형으로 이어지고, 공익재단, 다국적 기업, 시민사회단체 등 국가 외의 민간 행위자들이 새로운 주체로 부상함에 따라 행위자간의 파트너십을 강화하는 노력이 이루어지고 있다.<sup>1</sup>

국제개발협력의 주체와 관련된 이러한 변화와 함께 나타난 또 다른 흐름은 ODA 외 민간재원의 유입이다. 전 지구적 차원에서 빈곤퇴치를 추구하는 새천년개발목표 달성의 한계로 지적되어온 부족한 개발재원을 조성하는데 기여하고 재정위기로 인해 전통적인 ODA자금의 경직성 문제를 해결하기 위한 노력의 일환으로 민관협력(Public Private Partnership: PPP)에 주목하고 있다.

새천년개발목표 달성을 위한 자원조성을 위해 2002년 멕시코 몬테레이에서 개최된 유엔개발재원회의에서도 전통적인 ODA의 확대 합의와 함께 민간재원의 활용 필요성과 민관협력을 활용한 외부 민간재원이 개발도상국 무

---

1. 국제개발협력에서 민간 행위자들의 독립적 역할에 대한 구체적 합의가 이루어진 대표적 사례는 2008년 가나의 아크라에서 개최된 3차 원조효과성 고위급 회담(HLF3)에서 발표한 아크라 행동선언(Accra Agenda for Action)이라고 할 수 있는데, 이 선언에서는 시민사회를 독립적인 개발 행위자로 인정하고 있다 HLF3 Accra Agenda for Action(AAA), Building More Effectiveness and Inclusive Partnerships for Development, 20.

역활성화에 참여하는 방안을 강조하고 있다. 이러한 국제사회의 흐름은 다양한 민간 행위자들이 개발협력의 주요 주체로 인정됨과 동시에 이들을 통해 형성되거나 집행되는 민간 재원이 이미 개발도상국의 발전을 위한 중요한 재원으로 자리잡고 있는 현실을 반영하는 것이다. 실제로 개발도상국에 대한 총 재원 흐름 중에서 ODA의 비중이 1990년에 69.4%였던 것에 비해 2012년에는 26.7%로 감소하는 반면 민간재원은 1990년에 19.4%에 불과했던 것이 2012년에는 71.2%로 크게 증가하였다.<sup>2</sup> 세계 경제의 위축과 이로 인한 공적 자금 투입 확대의 어려움은 일회적 현상이 아니라 지속될 가능성이 높은 가운데 이러한 문제를 해결할 수 있는 자원 조달 방식으로 민관협력이 대두되고 있는 것이다.

국내에서도 공공-민간 파트너십의 확대를 위한 노력이 이루어지고 있는데, 2008년 11월에 외교통상부는 ODA 공공-민간 파트너십(PPP) 위한 구축 방안: 우리 기업 진출 관련 PPP 시범사업 추진방향을 통해 공공 및 민간부문 공동 개발협력사업의 도입과 추진방향, 시범사업 시행을 제시하였다(외교통상부, 2008: 2-4). 이와 함께 국내 연구자들은 개발재원 논의와 관련정책, PPP를 비롯한 개발재원 지원 방식, 우리 나라의 개발재원 정책 등에 관해 지속적인 논의를 하고 있다(손혁상 외, 2013: 5-8). 그러나 이러한 국내의 연구는 주로 새로운 재원의 확보라는 관점에서 진행되었고, 민간행위자들의 확대 및 이에 따른 협력 구축 등 민관협력이 가지는 또다른 의미에 대한 본격적인 연구는 아직 이루어지고 있지 못하다.

특히 국내의 민관협력사업은 경제적 또는 사회적 인프라 건설을 위한 파인낸싱(Infra financing)이 아닌 기업이 직접 자금을 투여하는 무상원조 사업이라는 특징을 지니고 시작되었기에 단순한 민간재원 확대라는 측면뿐만 아니라 기업이라는 새로운 민간 행위자와의 협력 구축이라는 측면에서도 중요한 의미를 가진다. 따라서 새로운 공공-민간 파트너십의 형성을 통한 국제개발협력사업의 발전이라는 측면에서의 연구가 필요하다고 할 수 있다.

국내 민관협력사업은 외교통상부의 2008년 'PPP 추진방향'에 따라 한국국

2. OECD DAC의 형태별 개발재원통계에서 나타난 수치이다. 여기서 민간재원 비율은 Private Flows(PF)와 Net Private Grants(NPG)을 합산한 것이다(<http://stats.oecd.org>).

제협력단(KOICA)이 2010년 10월에 공공-민간 파트너십 시행세부지침을 마련하여 공공-민간 파트너십 사업을 기존의 민간단체지원사업과 분리하여 지원절차를 규정하고 시범사업을 실시하면서 시작되었는데, 이 과정에서 나타나는 민간부문의 필요와 요청에 의해서라기보다는 정부 차원의 주도 하에 시작되었다는 점에서 선발공여국들이 수행하고 있는 민관협력사업과 차이점을 보이고 있다

본 연구는 국내외에서 점차 증대되고 있는 민관협력에 대한 중요성과 그 의미에 주목하여 국내 민관협력사업인 KOICA의 글로벌 사회공헌프로그램을 사례로 민관협력의 특징, 현황과 한계를 분석하고, 이를 바탕으로 공공성과 효율성이 조화를 이룰 수 있는 민관협력사업 모델 구축을 위한 개선방안을 모색해보고자 한다. 이를 위해 민관협력 사업의 현황 분석과 함께 사업발굴, 재정분담, 사업참여 주체간 파트너십에 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 한다. 연구사례는 2010년부터 2012년까지 진행된 글로벌 사회공헌프로그램이며, 이와 관련된 문헌 분석과 함께 실제 사업에 참여하는 기업과 NGO 관계자 및 이 프로그램에 참여하지 않는 기업의 CSR 담당자들을 대상으로 하는 심층면접인터뷰와 집단 인터뷰를 활용하여<sup>3</sup> 연구를 수행하였다. 또한, 연구자들이 기 수행한 주요 선발공여국의 민관협력사업 분석들에 기초하여<sup>4</sup> 사업발굴, 재정분담, 파트너십 유형의 특징과 문제점을 살펴보고 해결방안을 제시하고자 한다.

---

3. 연구자들은 2010년부터 2012년까지 글로벌사회공헌파트너십에 참여한 기업과 NGO, 그리고 이 사업에 참여하지 않는 기업과 이들 기업과 협력하는 NGO로 나누어 인터뷰를 진행하였다. 이를 통해 국내민관협력사업에 참여하는 이유와 그 장단점, 참여하지 않는 이유 등을 파악하였다. 총 8회에 걸친 심층면접인터뷰와 2번에 걸쳐 이루어진 집단인터뷰의 주요내용 및 참여자는 손혁상 외(2012: 179-189, 231-232) 참조.

4. 이에 대한 세부설명은 140-141쪽과 각주 26을 참조.

## II. 민관협력(PPP)에 관한 국제적 동향

이 장에서는 최근 국제적으로 활발하게 추진되고 있는 민관협력의 동향과 주요 논점들을 살펴보고, 국제개발협력에 있어 민관협력의 유용성 논의와 함께 최근 지적되고 있는 위험성과 한계에 대해 검토한다.

### 1. 국제개발에서의 민간재원 규모 확대

지난 10여 년간 국제개발협력에서 민간재원의 비중이 어느 정도로 확대되고 있는지는 아래 <표 1>에 나타나듯이 OECD DAC 회원국의 형태별 개발재원의 흐름에서 분명하게 볼 수 있다. 개발재원 중 민간재원은 민간자본흐름(Private Flow: PF)과 민간증여(Net Private Grants: NPG)로 볼 수 있는데, 전체 개발재원에서 ODA가 차지하는 비중이 줄어들고 있는 반면 민간재원은 2003년의 약 46%에서 2012년 약 71%로 급속하게 비율이 증가하고 있는 추세를 보여준다.

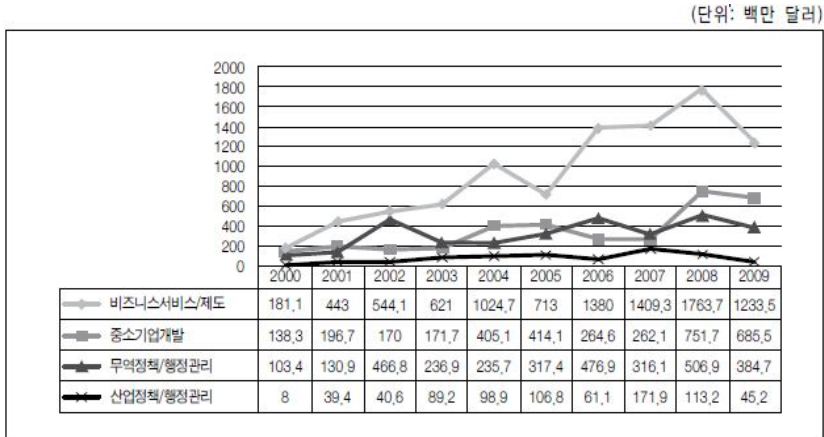
민간부문 개발재원의 비율은 2003년부터 매년 꾸준히 증가하여 2007년 77.2%까지 확대되었다. 그러나 2008년에는 전 세계적인 금융위기와 원자재 가격의 급격한 상승으로 55.6%로 감소하였고 이후 다시 증가세를 보인다.

<표 1> 형태별 개발재원의 흐름 추이

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ODA	54.5%	48.9%	35.2%	33.7%	24.0%	44.4%	36.0%	25.3%	26.8%	26.7%
OOF	-0.3%	-3.3%	0.6%	-3.1%	-1.3%	0.0%	3.0%	1.2%	1.7%	2.1%
PF	37.8%	47.4%	59.4%	64.7%	73.0%	47.0%	54.3%	67.5%	65.1%	64.9%
NPG	8.1%	7.0%	4.8%	4.7%	4.2%	8.6%	6.6%	6.0%	6.4%	6.3%
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

\*ODA: Official Development Assistance, OOF: Other Official Flows, PF: Private Flows, NPG: Net Private Grants.

자료: OECD DAC(<http://stats.oecd.org>)의 통계를 활용하여 재구성.



자료: 정지선·이주영(2011: 59).

그림 1. DAC 공여국 민간부문개발 관련 ODA 규모 변화 현황(2000~09년)

2012년에는 전체 개발재원에서 공여국 및 국제기구에 의한 ODA의 비중보다 두 배 이상을 차지하고 있다.

OECD DAC의 자료는 민간재원의 증가세를 뚜렷이 보여주고 있지만, 실제 민간재원을 형성하는 세부현황은 분류하고 있지 않다. OECD DAC은 이에 대해 민간부문 개발에 대한 국제사회의 합의된 정의가 충분하지 않기 때문에 정확한 통계를 도출하기 어렵다고 밝히고 있다(정지선 외, 2011: 58). 대신 CRS(Creditor Reporting System) 목적코드를 활용하여 공여국별로 민간부문 개발에 대한 원조를 다양한 부문과 목적으로 각각 분류하고 있는데, 그 현황은 그림 1과 같이 나타난다.

OECD DAC의 목적코드 통계에 따르면 회원국의 민간부문 개발분야는 2002년의 경우 무역정책 및 행정관리가 두드러지게 증가했으며, 2004년도와 2008년도에는 비즈니스 서비스 및 제도 부문이 크게 증가했음을 알 수 있다. 이는 민간부문에 대한 개발재원의 증가와 더불어 개발 프로젝트의 지속가능성을 위한 제도적 환경 또한 중요하다는 국제적인 인식 증가로 해석된다.

이처럼 국제사회에서 민간재원에 대한 필요성이 공론화되며 실질적인 재원 또한 증가하고 있다. 동시에 민관협력에 대한 정의도 다양하게 제시되는

데, 국제기구 및 공여국별로 차이가 있다. 아래에서는 민관협력의 유래 및 개념과 함께 주요 논쟁점에 대해 살펴보고자 한다.

## 2. 민관협력(PPP)에 관한 주요 논의 흐름

국제개발협력분야에서의 민관협력은 유럽과 미국의 보수적인 정부에 의한 민영화 정책에서 그 유래를 찾을 수 있다. 1960~70년대에 많은 개발도상국들은 정부 주도의 산업화 정책, 규모가 큰 인프라 사업을 추진하였으나 실패하였고, 실업과 빈곤이 더 악화되는 상황에 이르게 된다. 1980년대에 IMF와 세계은행은 정부 역할을 축소하며 시장개발과 무역자유화, 민영화 등을 주요 내용으로 하는 구조조정 프로그램(Structural Adjustment Programs: SAPs)을 추진하게 되는데 그 중 민영화가 민관협력과 직접적인 연관을 가진다. 이 시기에 '정부 서비스 민영화'의 필요성이 이들 국제금융기구에 의해 제기되었으며, 실제로 이들에 의해 민영화 정책이 지원되거나 IMF 하에 강제력을 띠고 민영화 관련 제도가 시행되기도 하였다. 특히, 유럽과 미국의 보수적인 정부 - 미국의 레이건 행정부와 영국의 대처 정부 - 에서 민영화 정책이 재도입되었고, 이는 이후 민관협력의 형태로 활발히 진행되었다. 당시 민관협력은 사회적으로 나타나는 변화가 크지 않은 정책이었으며, 대중에게는 더 완화되고 적합한 형태의 정책으로 간주되었다(Belt and Spierenburg, 2011). 1990년 이후에는 민간참여에 의한 인프라 사업이 증가하게 되는데 이에 따라 파트너십의 중요성을 강조하게 되었다. 이는 기업과의 협력뿐만 아니라 시민사회와의 협력도 함께 이루어져야 함을 의미하며 파트너십 유형도 다양하게 변모되었다.

이처럼 초기의 민관협력은 민영화라는 형태를 중심으로, 1980년대에는 신자유주의의 영향 하에 구조조정 프로그램의 일환으로써 개발도상국에서 추진되었다. 1990년대에 이르러 개발도상국의 경제성장 수요가 늘어나며 인프라 사업이 증가하였으나 이 때 시행된 공공사업은 개발도상국의 재정적인 능력 부족과 정부 시스템의 한계로 인해 많은 실패 사례와 문제점을 야기하게

된다(한국수출입은행, 2012: 3). 또한 한 국가가 성장하기 위해 인프라 구축은 필수적이지만 자원 및 경영관리, 그리고 위험 부담이라는 측면에서 공여국 정부의 공공기관들은 그 한계를 실감하게 되었다(DCED, 2008: 1-5; 한국수출입은행, 2012: 2, 7-8), 이후 민간영역의 도움으로 부족한 자원과 경영능력을 제고하기 위해 민간 기업이나 자선재단, 대학, 연구소 등과 파트너십을 추구하면서 오늘날의 민관협력으로 발전해왔다.

민관협력에 대한 개념정의는 주요 공여기관 및 국제기구에 따라 다양한데, 대표적인 국제기구의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 세계은행은 민관협력을 공공부문과 민간부문의 공동된 목표와 협력 하에 기술, 경영, 인프라, 보건, 교육과 같은 중요한 공공 서비스 혹은 공공 인프라를 제공하며 이는 서비스와 사업의 형태로 추진되는 것으로 정의하며(Verzola and Burgos, 2011; World Bank, 2012: 2-4), 지원형태는 기술지원과 자금 융통 및 보증을 서는 금융지원이다. 아시아개발은행의 경우 민관협력은 사회적 책임을 충족하고 성공적인 부문 개혁과 공공 투자를 달성하는 것을 보장하도록 정부의 역할을 인정하며, 이에 관한 프레임워크를 제시하는 것으로 정의한다. 공공영역에서의 파트너는 정부를 포함한 국유기업이며 민간부문은 프로젝트에 관한 기술 및 금융전문 지식을 가진 현지 및 해외의 기업 및 투자자를 의미한다(ADB, 2008: 7-11). 아시아개발은행은 민관협력을 통해 정부의 사회적 책임과 민간 부문 비즈니스 상에서의 전문성, 운영, 경영개선 등을 추구함에 따라 파트너로 참여하는 민간기관의 적절한 수익 추구도 인정한다고 밝히고 있다. 이는 앞서 제시한 세계은행의 정의와 유사하면서도 민간부문의 경제적인 수익 또한 부분적으로 인정한다는 점에서 차이가 있지만, 근본적으로 공공서비스의 확장이라는 측면에서 그 맥락을 같이한다. 세계은행이나 아시아개발은행과 같은 다자개발은행들은 주로 개발도상국 시장의 혁신과 투자를 촉진하는 방법으로 민관협력을 추진하지만<sup>5</sup> 공통적으로 공공부문의 서비스 제공에 민간부문의 자원과 전문성을 활용하는 지원 형태로 규정하고 있다(정지선·이주영, 2011: 43).<sup>6</sup> 또한 OECD의 경우 민관협력은 시장의 힘에 의해 단일 부문만

5. 아시아개발은행의 사업은 90% 이상이 정부보증을 동반한 차관사업으로 진행된다(대한무역투자진흥공사(KOTRA), 2009: 102).



으로는 해결할 수 없는 영역을 해결하고자 공공 및 민간이 협력하는 것을 의미한다. 이를 통해 서로의 지식과 능력을 강화할 수 있으며 서로에 대한 보완적인 기술을 이용해 보다 신속한 서비스의 제공, 역량 강화 및 경영능력 등을 개선하는 것(OECD, 2001: 3-4)이라고 정의하는데, 이를 민관협력의 장점으로도 꼽고 있다.

국제기구의 정의에 덧붙여 E. S. Savas(2000: 1731-1737)는 민관협력이란 민영화의 영향을 받은 형태로 적어도 하나의 공공부문과 하나의 민간부문의 협력으로 이루어진다고 설명하며 다양한 이해관계자의 참여를 강조하고 있다. 여기서, 초기의 민영화 개념과 구분할 수 있는 민관협력의 장점은 정부가 공공서비스의 역할을 일정 부분 민간기관에 분배하면서 공공서비스 제공의 기능을 지속할 수 있는 점이다. Pio Verzola와 Galileo Burgos(2011)도 이에 대해 민간이 정부의 특정 공공서비스를 중도에 인수하여 민영화하는 이전 세대의 개념과 현재의 민관협력의 개념은 차이가 있음을 밝히고 있다. 최근 한국 내 연구는 미국, 영국, 캐나다, 독일, 일본 등 민관협력이 활발히 진행되고 있는 국가들과 UN, IMF, OECD 등 국제기구에서 사용하고 있는 개념 분석을 바탕으로 공공서비스의 제공, 공공 및 민간부문을 포함한 최소 2개 이상의 파트너, 공공부문과 민간부문의 계약에 의한 공동투자, 공공부문과 민간부문의 장점을 활용하여 공공서비스의 효율화 및 시너지 효과의 제고, 공공부문과 민간부문의 공동책임 및 위험분담 등 다섯 요소를 민관협력의 공통 속성으로 제시하고 있다(곽재성 외, 2011: 28-29).

이와 같이 민관협력의 개념은 정의하는 주체에 따라 매우 다양하게 나타나고, 민간 개발재원의 확보를 위한 민관협력의 중요성이 커지는 만큼 그 개념에 대한 논의도 활발하다. 그러나 아직까지는 보편적으로 통용될 수 있는 개념화 단계까지는 도달하지 못하고 있는 상황이다. 다만 이들 논의에서 공통적으로 공유하는 것은 개발협력 관점에서의 민관협력이 정부의 위험부담을 민간과 나눈다는 측면에서 장점을 가지며, 장기적인 자원조성의 안정성을

- 
6. 본 연구에서는 국제개발금융기구들이 지원하는 차관 형태가 아닌 무상원조에서의 민관협력을 다루고 있다. 국내의 유상원조 민관협력사업은 아직 본격적으로 활성화 되지 않았으며 현재까지 민자사업차관(Public Private Partnership Loan)의 형태로 추진되어왔다(국제개발협력위원회, 2014: 100-101).

확보한다는 점이다.

영국의 CAFOD(The Catholic Aid for Overseas Development, 2013) 역시 개발도상국과의 민관협력을 통한 민간부문 참여는 지역기업, 지역경제를 지원하고, 가난한 사람들이 자신과 가족을 부양할 수 있는 양질의 일자리를 제공하는데 도움이 된다는 측면에서 그 효과성을 긍정적으로 평가하고 있다. 2002년 몬테레이 UN개발재원 회의에서 민간의 개발참여 및 민관협력이 개발도상국의 경제성장에 필수적이라는 점에 공감하고, 민간재원을 통한 국내 재원의 조성, 해외직접투자를 비롯한 국제 민간자금유입 확대, 부채 탕감 등을 민간부문으로부터의 재원확충 방법으로 제시하였다. 동시에 정부기관과 민간의 협력은 기술이전, 고용 및 생산성 향상을 촉진하여 빈곤감축에 기여할 것으로 전망하고 있다(외교통상부, 2012: 2). 2008년 도하선언(Doha Declaration)에서도 성공적인 민관협력 프로젝트 시행 환경을 위해서 개발도상국 내에 투명하고 안정적인 환경, 법적 및 제도적으로 투자가 가능한 환경을 마련하는 것이 필요함을 밝히고 있는데, 이는 1980~90년대의 실패한 정책에 대한 반성에서 비롯되는 것이다. 즉 공여기관이 수원국 시장에 직접적인 행위자로 개입하던 당시의 접근은 투자환경이나 제도적인 취약성을 개선 시키기보다 시장의 효율성을 높이는 것에만 초점을 맞추었기 때문에 대부분 실패로 끝났고, 이를 통해 사업의 효과성이 가능한 환경을 만드는 게 우선이라는 경험적 교훈을 얻었다(정지선·이주영, 2011: 15-19).

민관협력이 일자리를 창출하고 경제성장을 촉진한다는 긍정적인 전망과 달리 우려의 시각도 존재한다. 그 중 하나는 민관협력이 빈곤감소가 아니라 기업의 이익 창출에 기여할 뿐이라는 것이다. Jo Adetunji(2011)는 민간협력에 참여했던 은행 및 건설회사가 정부의 모니터링이 취약한 점을 이용하여 부당한 이익을 챙겼다고 비판하고 있으며, 조세피난처에 기반을 둔 민관협력 관련 기업이 1998년부터 2010년까지 증가하고 있음을 지적하고 있다.

국제사회는 기업이 민관협력의 행위자로 참여하지만, 이들이 수익창출에 편향될 경우 파생되는 문제에 대해 우려를 표명해 왔다. 특히 이러한 우려는 이미 개발도상국에서 발생된 여러 실패 사례에서 비롯되었다.<sup>7</sup>

개발협력에서의 민관협력은 정부에서 제공해야 하는 공공서비스를 민간에

서 제공하는 방식으로 시행되며, 참여주체가 확대된다 해도 근본적으로 개발 협력의 목적은 변하지 않는다. 이러한 서비스를 제공하는 공공과 민간은 개발도상국의 경제발전을 위해 역할분담을 한다(한국수출입은행, 2012: 3). 참여기업들은 민관협력을 통해 장기적으로 수익을 기대할 수 있지만, 이는 일차적인 기업의 수출증진을 위한 일정기업의 보조금 지급방식과는 거리가 있다(조광걸, 2009: 99). 궁극적으로 개발도상국의 경제성장과 빈곤완화를 중심에 두고 다양한 파트너십 형성에 주목하며, 이 과정에서 공동의 개발협력 목표와 파트너십은 기업의 이익보다 우선시 된다. 즉 민관협력은 개발도상국의 경제성장을 지원하기 위해 정부와 민간이 협력하는 수단으로 보는 것이다. 스웨덴의 국제개발협력청(SIDA) 역시 민관협력은 빈곤퇴치 및 경제성장을 위한 도구(instrument)라고 명시하고 있다(SIDA, 2004: 4).

문제는 개발협력이 사회적인 이익과 기업의 경제적 이익을 균형 있게 실행하지 못할 때에 발생하는데, Dexter Whitfield(2009)는 1000개 이상의 민관협력 프로젝트가 240번의 지분 거래를 통해 100억 파운드를 벌어들이는 것으로 파악된다는 점을 지적하고 있다. 이러한 수익은 민간 참여자들이 지분이나 주식을 사는 과정에서 창출되는데, 이를 통해 민관협력이 영리사업(money making venture)에 버금갈 뿐 아니라 오히려 기업의 이익을 늘려주는 것에 집중된다는 점을 비판하고 있다.

또 다른 하나는 민관협력이 성공했을 때의 장점만을 부각하는 반면 실패시 나타나는 최빈곤층의 고통을 도외시한다는 점이다. 많은 학자들이 민관협력 프로젝트의 실패는 민주적인 통제나 투명성이 확보되지 못했기 때문이라고 설명하고 있다(Whitfield, 2009; The Reality of Aid, 2011: 7; Verzola and Burgos, 2011). 문제는 민관협력 프로젝트의 실패로 인해 가장 타격을 입는 계층은 사회적·경제적으로 취약한 최빈곤 계층이라는 것이다. 민관협력 프로젝트에서 문제가 생길수록 최빈곤 계층은 공공서비스의 혜택에서 멀어지고 사회적으로도 소외되는 상황에 처하게 되며, 이는 민관협력의 본래적

- 
7. 이미 국제사회는 공여기관의 개발목표와 기업의 수익추구가 상충되는 문제가 발생할 가능성을 인식해왔다. 빈곤층에 대한 고려 없이 공여국 기업의 수익창출만을 위한 사업 시행을 우려하는 맥락에서 최근 민간이 참여한 개발원조 사업에서의 성과측정을 추진하고 있다(Reality of Aid, 2011; 정지선·이주영, 2009; 51-55).

목표를 해치는 결과를 초래한다. 대표적인 민관협력의 실패사례로는 필리핀의 광역시 상하수도 시스템 사업을 들 수 있다. 이 사업은 세계은행과 다국적 투자자의 민관협력으로 이루어진 것인데, 사업결과로 1997년 8월 민간기업에게 상하수도 서비스 소유권을 양도하였다. 그러나 이러한 사업결과는 노동자들의 해고와 실업 문제를 야기했고, 수도서비스의 공급 및 유통 또한 원활하게 이루어지지 않음으로써 빈곤계층의 고통을 심화시켰다(The Reality of Aid, 2011). 이러한 사례에서 나타나듯 운영권을 일정 기간 민간자본에 ‘위탁’하는 ‘공공-민간 파트너십’ 방식의 민영화는 종종 대규모 정리해고, 기본적인 공공서비스의 가격 상승, 공공책임 상실을 수반하며 비판의 대상이 되고 있다.

민관협력에 대한 국제적인 주목에도 불구하고 성공 사례만큼 다양한 실패 사례가 파생되어 민관협력사업의 부정적 결과에 대한 우려도 공존하고 있다. 특히 애드보커시 NGO나 비판적 학자들은 공공기관과 기업 간의 실제적인 협력은 아직 증명되지 않았으며, 개발 및 빈곤 감소에 대한 효과성도 명확하지 않다고 지적하고 있다(The Reality of Aid, 2011: 7; Verzola and Burgos, 2011). 그리고 실제 민관협력사업에서 오히려 민간부문의 참여가 빈곤의 감소와 공정성, 빈곤층의 이익이나 서비스의 제공에 있어 문제를 야기한다는 점을 지적하고 있다(Eurodad, 2011).

민관협력을 둘러싼 제 논의들이 시사하는 것은 민간재원 확대에 따른 협력의 확장이나 빈곤감소 등이 필연적으로 보장되는 것은 아니라는 점이다. 민간부문에서도 재정동원력이 큰 기업이 파트너로 참여하는 경우 재원의 확대는 보장되겠지만, 이러한 재원의 확장이 개발협력사업에 도움이 되기 위해서는 영리추구를 목적으로 하는 기업과의 협력에 국제적인 규범정립과 세심한 전략적 접근이 필요하다는 점을 알 수 있다.

### III. 한국의 민관협력사업 현황 및 분석

이 장에서는 2010년부터 시작된 국내 민관협력사업인 KOICA의 글로벌 사회공헌프로그램(Global CSR Program)의<sup>8)</sup> 현황과 특징을 알아보고자 한다. 글로벌 사회공헌사업 개요와 함께 지역별, 기간별, 분야별로 나타나는 구체적인 특징에 대해 살펴본다.

국내 민관협력사업인 KOICA의 글로벌 사회공헌프로그램(Global CSR Program)은 2010년부터 시작되었다. 국제사회에서 민간재원의 확충과 민간 부문과의 협력이 강조되면서 국내에서도 ODA의 부족한 재원을 민간을 통해 확보하고, 민간부문의 전문성과 경영방식을 활용해 보다 효율적인 ODA 사업을 수행할 수 있도록 하는데 관심이 모아졌다. 이에 따라 2010년에 공공-민간 파트너십(Public Private Partnership: PPP)이란 명칭으로 5개의 시범사업이 진행되었고, 2011년부터 본격적인 사업이 시작되었다.

KOICA는 민관협력사업의 방향과 정의에 대해 첫째, ODA의 부족한 재원을 민간을 통해 보완하고, 민간부분이 전문성을 확보한 분야의 협력사업 추진과 민간 경영방식 활용을 통해 ODA 사업의 효율성을 향상하며, 둘째, 개발도상국의 경제사회발전에 기여하고 지역주민 삶의 질 향상에 기여가 가능한 사업 지원<sup>9)</sup> 및 민간기업의 CSR(Corporate Social Responsibility) 이행에 부합하는 동시에 사업효과와 파급성이 높을 것으로 기대되는 사업을 지원한다고 명시하고 있다. 사업 방식은 KOICA가 총 사업비의 50%까지 지원하는 매칭 그랜트(Matching Grant)로 이루어지고,<sup>10)</sup> 최대 지원규모는 5억 원이다. 사업기간은 1년이며, 1년 이상 사업이 지속되어야 하는 경우에도 1년

- 
8. 공공-민간 파트너십(PPP)이란 명칭으로 시작되었으나, 2012년부터 글로벌사회공헌프로그램(Global CSR Program)으로 명칭이 변경되었다.
  9. KOICA 홈페이지에서 글로벌 사회공헌프로그램은 특히 특정기업의 직접적 이윤 추구과정에 기여하는 사업은 지원불가함을 명시하여 무상원조 영역에서의 민관협력사업임을 명확히 드러내고 있다.
  10. 2010년과 2011년의 경우는 이 방식으로 이루어졌고, 2012년부터는 사업에 따라 매칭 비율을 탄력적으로 적용할 수 있도록 변화되었다.

단위를 기본으로 하여 사업 신청 및 수행이 이루어지고 있다.

2010년에 시범적으로 수행된 공공-민간 파트너십 사업은 5개였고,<sup>11</sup> 우즈베키스탄과 카자흐스탄, 몽골, 르완다, 아프리카 6개국에서<sup>12</sup> 진행되었다. 시범사업에는 KT, 대성에너지, 삼성전자, 포스코 등의 기업과 유네스코 한국위원회, 국내 개발 NGO인 지구촌나눔운동이 참여하였고, 전체 예산 규모는 약 5억 원이었다.

5개의 사업 중 KT가 수행한 우즈베키스탄의 IT교육과 르완다의 초등학교 건립 사업, 대성에너지가 수행한 카자흐스탄의 전력 및 식수 공급 사업은 수원국 현지 정부 및 국영기업 등과 협력하여 사업을 수행했다는 점에서 기업의 재원 참여를 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 반면 포스코와 삼성전자는 각각 국내 NGO<sup>13</sup> 및 현지 NGO, 현지 지역 사회와<sup>14</sup> 협력하여 사업을 수행함으로써 재원 참여 이외에 다른 사업 수행 파트너들과의 협력도 이루어졌다.

2010년에 진행된 5개의 시범사업 중 KT가 수행했던 2개 사업을 제외한 다른 사업은 2011년에도 지속되었고, 이때부터 본격적인 민관협력사업의 모양새가 갖춰지기 시작했다. 시범사업에 이어 2011년에는 10개의 사업이,<sup>15</sup>

- 
11. 2010년 시범사업은 우즈베키스탄 타슈켄트 인터넷 교육 및 훈련지원사업, 르완다 Musambira Sector 교육환경 개선사업, POSCO-GCS 영농지도자 양성 및 소득증대 사업 개발, 카자흐스탄 신재생에너지를 통한 청정식수 공급 및 녹색마을 조성, 아프리카 폴뿌리 교육발전프로그램 ‘브릿지’의 5개 사업이다.
  12. 삼성전자와 유네스코 한국위원회가 공동으로 진행한 아프리카 지역 폴뿌리 교육 발전프로그램은 남아프리카공화국, 레소토, 르완다, 말라위, 잠비아, 짐바브웨에서 진행되었다. 사업 대상 국가는 6개이지만, 사업 자체는 하나의 단일 사업으로 수행되었다.
  13. 포스코는 몽골에서 국내 개발 NGO인 지구촌나눔운동과 함께 축산시범농장운영 및 교육센터건립 사업을 진행하였다.
  14. 삼성전자와 유네스코 한국위원회가 수행한 아프리카 폴뿌리 교육발전프로그램 ‘브릿지’에서는 아프리카 6개 국가의 유네스코위원회와 9개 지역의 NGO들, 그리고 18개의 지역 커뮤니티와 협력이 이루어졌다.
  15. 2011년에 수행된 사업은 인도네시아 보고르 칠릉시 취약계층 청소년 직업훈련 사업, 인도네시아 그로보간 지역 초등학교 건축을 통한 교육환경 개선사업, 캄보디아 씨엘립 지역 아동 실명예방 사업, 캄보디아 앙코르유적 내 태양광가로등 지원사업, 필리핀 아이따족 색동마을 주택개량 사업, 몽골 주민 지도자 양성을 위한 합숙교육, 모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원사업, 아프리카 폴뿌리 교육발전프로그램 ‘브릿지’, 카자흐스탄 신재생에너지를 통한 청정식수공급 및 녹색마을 조성, 카자흐스탄 카라간

〈표 2〉 2010~2012년 KOICA PPP 사업 규모 및 민간참여 현황

연도	사업수	전체 사업규모	민간부문 참여 주체*			
			기업	NGO	학계	기타**
2010	5	약 5억원	4	1	-	1
2011	10	약 22억원	8	6	-	1
2012	12	약 28억원	9	5	2	

자료: KOICA, 2010~2012년 글로벌 사회공헌프로그램 자료를 바탕으로 구성.

\* 참여주체가 두 개 이상의 사업에 참여하더라도 1개로 간주함.

\*\* 유네스코 한국위원회의 경우 반관반민(半官半民)의 성격을 가지므로 기타로 분류함.

2012년에는 12개의 사업이<sup>16</sup> 수행되었는데, 2010년부터 2012년까지 수행된 민관협력사업의 사업규모 및 민간 참여, 사업지역, 사업기간, 사업별 예산 등 주요 현황은 다음과 같다.

〈표 2〉에서 나타나듯 지난 3년 동안 사업 수와 사업규모가 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 사업규모의 경우 민간 주체와 KOICA 간 50%의 매칭 펀드 방식으로 이루지는 점을 감안해 볼 때 민간재원의 투입이 빠르게 증가하고 있다.

민간부문 참여주체의 경우 시범사업에서 기업 중심이던 것이 NGO와 학계 등으로 넓어지고 있음을 알 수 있다. 2012년의 경우 주목할 만한 두 가지 변화가 있었는데, 하나는 국제개발협력 사업을 수행하고 있는 NGO 외에 국내 대학교가 민간 주체로 새롭게 참여하고 있는 점이다. 이들은 보건의료 분야에<sup>17</sup> 새로운 주체로 참여하였는데, 이는 단순한 민간 차원의 자원 투입뿐 아니라 고등교육기관이 가진 전문성을 매개로 민관협력의 범위가 확장될 수

다 종합교육복지센터 지원사업이다.

16. 2012년에 수행된 사업은 베트남 빈중지역 양돈 교육 연수원 설립 및 운영 사업, 인도네시아 응음박 마을 유치원 및 초등학교 건축을 통한 교육 환경 개선 사업, 중국지역 1지점 1교 결연 사업, 캄보디아 씨엠립 지역 아동 실명예방 사업, 캄보디아 씨엠립 주립병원 사후관리 사업, 적정기술을 활용한 캄보디아 바탐방 지역 저소득층 에너지 개발 지원, 필리핀 아이따족 자립기반 지원사업, 자동차 기술 교육 센터를 통한 가나 청소년 역량강화 프로젝트 사업, 에티오피아 아르시존 지역사회 가족계획 교육홍보사업, 농업개발을 통한 짐바브웨 세케 지역 빈곤퇴치, 아이티공화국 북부산업단지(NIP) 지역 시범학교 설립사업이다.
17. 순천향대학교의 캄보디아 씨엠립 주립병원 사후관리사업과 연세대학교의 에티오피아 아르시존 지역사회 가족계획 교육홍보사업이다.

있는 가능성을 보여주고 있다. 또 다른 하나는 2011년까지의 기업 참여가 주로 대기업을 중심으로 이루어진 것에<sup>18</sup> 비해 2012년에는 많은 중소기업의 참여가 이루어졌다는 것이다. 2011년의 경우 전체 사업의 60%가 대기업에 의해 수행되었던 것에 비해 2012년은 이 비율이 약 40%로 감소하였는데, 이러한 경향은 2013년에도 지속되고 있다.<sup>19</sup> 이러한 변화의 요인으로는 먼저 정부기관과 함께 진행하는 민관협력사업의 특성상 행정적인 문제에 있어 효율성을 중시하는 기업의 생리와 맞지 않는다는 점에서 대기업의 참여가 감소한다고 볼 수 있다. 또 다른 하나는 예산의 매칭 비율이 탄력적으로 바뀔에 따라 해마다 고정적인 자금을 직접 투여해야 하는 부담이 상대적으로 큰 중소기업의 참여가 가능해진 것으로 볼 수 있다. 결과적으로 이러한 매칭 방식의 변화는 보다 많은 기업의 참여를 이끌어내어 민간 행위자의 폭을 확대하는 효과를 가져온 것이라 할 수 있다.

지역별 특징을 살펴보면 대부분의 사업이 아시아에서 집중적으로 수행되고 있음을 알 수 있다. <표 3>은 지난 3년간 수행된 민관협력사업의 지역별 분포를 보여주는데, 한 국가 내에서 여러 개의 사업이 수행되는 경우, 또는 한 지역의 여러 국가에서 수행되기는 하지만 단일 사업인 경우 등이 있어 사업 수와 실제 사업 지역이 일치하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 전체적으로 아시아와 아프리카를 중심으로 진행되고 있는데, 이는 KOICA가 수행하고 있는 무상원조사업의 지역별 분포와도 일치하는 경향을 보인다. 2008년부터 2011년까지 무상원조사업 통계에 따르면 전체 1,012건의 사업 중 아시아에서 472건, 아프리카에서 229건이 수행되었고,<sup>20</sup> 이는 전체 사업 대비 약 70%에 이르는 비율이다. 무상원조사업 통계에서 나타난 지역별 특징이 민관협력사업에도 그대로 나타나는 것은 민관협력사업 또한 무상원조 사업의 한

- 
18. 전체 10개 사업 중 6개가 아시아나항공, 포스코, 삼성전자, 현대건설에 의해 수행되었는데, 이 중 아시아나항공과 포스코는 각각 2개의 사업을 수행하였다.
  19. 2013년의 경우 전체 19개 사업에 15개 기관이 참여하고 있으며, 이 중 대기업이 참여하는 사업은 9개이다.
  20. 2008년부터 2011년까지 수행된 1,012건의 사업의 지역별 분포는 다음과 같이 나타난다. 아시아 472건, 중동 41건, 아프리카 229건, 중남미 116건, 오세아니아 28건, 동구 및 CIS 63건, 국제기구 64건, 기타 5건(<http://stat.koica.go.kr/>).



〈표 3〉 2010~2012년 KOICA PPP 지역별 사업 수

연도	총사업수	아시아	동구, CIS	아프리카	중남미
2010	5	1	2	1	-
2011	10	4	1	1	-
2012	12	5	0	3	1

자료: KOICA, 2010~2012년 글로벌 사회공헌프로그램 자료를 바탕으로 구성

범주인 만큼 전체 무상원조 정책 및 전략과 동떨어질 수 없기 때문일 것이다. 또한 현재 민관협력사업의 구조가 기업이 민간재원을 투입하지만 실제 사업을 수행하는 주체는 대부분 현지 사업지역에서 활동한 경험이 있는 NGO인 점에서 기인하기도 한다.<sup>21</sup> 즉 기업이 현지 사업지역에 사업수행 인력을 직접 파견하기보다는 현지 사정을 잘 아는 NGO와 함께 참여하는 것이 더 효율적이라고 보고 공동으로 사업을 수행하는 것이다. 이에 따라 국내 개발NGO의 활동경험이 많은 지역을 중심으로 하게 되는 것이다.

사업기간의 경우 12개월 이하의 사업이 15개, 12개월 이상~18개월 이하가 2개, 19개월 이상~24개월 이하가 4개로 나타난다.<sup>22</sup> 대체로 1년 단위의 사업이 많이 진행되었는데, 이는 현재 KOICA의 민관협력사업이 단년도를 기준으로 진행되고 있는 것에 따른 것으로 보인다. 19개월 이상~24개월 이하의 4개 사업은 2011년에 시작된 사업이 2012년에도 계속되고 있는 경우이다.

예산의 경우 대체로 3억 이하의 사업이 가장 많이 수행된 것으로 나타나지만, 〈표 4〉에서 나타나듯 점차 규모가 확대되는 추세이다. 2011년부터 개별 사업비 규모가 3억을 초과하는 사업의 비중이 확대되고 있으며, 전반적으로 3억 이상 10억 이하의 사업규모를 보이고 있다. 2012년에는 20억원 이상의 큰 규모의 사업도 있으며, 이러한 개별 사업비 규모의 확대는 2010년 시

- 
21. 개발전문 NGO들이 수행하고 있는 KOICA의 국별민간단체지원사업 2013년도 지역별 현황에 따르면 전체 88개의 사업 중 아시아에서 55개, 아프리카에서 26개가 수행되고 있다. 이는 전체 사업 대비 약 92%에 달하는 비율이다(<http://stat.koica.go.kr/>).
  22. 2010년부터 2012년까지 수행된 총 사업수가 27개인데, 사업기간별 합산이 21개로 나타나는 것은 2011년부터 시작되어 2012년까지 지속된 사업을 하나로 계산하였기 때문이다.

〈표 4〉 2010~2012년 KOICA PPP 예산 규모(총사업비 기준)

연도	1억 이상~ 3억 이하	3억 초과~ 6억 이하	6억 초과~ 10억 이하	10억 초과~ 15억 이하	15억 초과~ 20억 이하
2010	3	-	2	-	-
2011	5	3	2	-	-
2012	4	4	3	-	1

자료: 손혁상 외(2012: 178), 재구성.

범사업 당시 5억원 남짓이었던 민관협력 사업비 전체규모가 2012년에는 약 28억원, 2013년에는 약 46억원에 달해 시범 사업 당시 대비 8배 이상 확대 되는 결과를 낳고 있다.

마지막으로 사업 분야별 현황을 살펴보면 대체로 교육 사업에 집중되어 있음을 알 수 있다. 사업 분야가 교육에 집중된 것은 이 분야가 빈곤문제 해결에 있어 중요한 요소이기 때문이며, 장기적 관점에서 인재육성을 통한 수원국의 발전을 이끌어 낼 수 있다는 점<sup>23</sup> 등 개발원조 사업에서의 전반적인 특징이 반영되고 있는 것이라고 할 수 있다. 2008~2011년까지의 무상원조 분야별 분포 현황에서도 분야별, 사업액수별로 보건의료, 교육, 공공행정이 가장 큰 비중을 보이는 것<sup>24</sup> 역시 이러한 점을 보여준다.

이와 함께 민관협력사업을 통해 국제개발협력을 시작하는 기업의 입장에서는 교육 분야의 사업이 비교적 접근하기 쉽다는 점을 들 수 있다. 전체 무상원조사업에서 교육 분야의 비중이 높다는 것은 그만큼 해당 사업을 수행하는 주체들이 많음과 동시에 축적된 경험이 많음을 의미한다. 이는 새로운 사업 착수 시 최대한 위험을 줄이고자 하는 기업의 생리와 일치하며, 사업의 효과성을 입증할 때도 진학률, 문해율, 사업 수혜율 등 가시적 지표에 의한 결과 측정이 가능하다는 점이 기업의 사업 참여를 이끄는 요소로 작용한다고

23. 국제개발협력에서 교육의 중요성, 교육과 빈곤 문제 해결, 경제발전과의 연관성에 대한 연구는 김선태·최영렬·조한덕(2008); 김철희·이영현·조경원(2012); 정미경(2007); 채재은·이명숙(2012) 참고.

24. KOICA의 무상원조통계에 따르면 전체 무상원조 사업 건수에서는 보건의료, 교육, 공공행정, 긴급구호, 농림수산, 산업에너지, 기타의 순으로, 사업액수별로는 교육, 공공행정, 보건, 기타, 산업에너지, 농림수산의 순으로 높게 나타난다(<http://stat.koica.go.kr/>).

〈표 5〉 2010~2012년 KOICA PPP 사업 분야

연도	교육(직업훈련포함)	농촌(지역)개발	보건의료	적정기술 및 에너지
2010	3	1	-	1
2011	5	2	1	2
2012	6	2	3	1

자료: KOICA, 2010~2012년 글로벌 사회공헌프로그램 자료를 바탕으로 구성.

볼 수 있다.

장기적인 관점에서 교육 분야의 편중성은 극복되어야 할 문제이며, 교육 분야에서 사업을 수행하더라도 기업이 자신의 전문성에 기반하도록 해야 할 것이다. 다만 아래의 구체적인 사업내용 분석에서 나타나듯 민관협력사업의 지속에 따라 이러한 방향으로 변화할 가능성이 보인다는 점은 매우 고무적인 현상이라고 할 수 있다.

그동안 수행된 교육 분야의 민관협력 사업을 보면 교육시설 건축과 직업 훈련, IT 교육 등 구체적인 교육프로그램 운용으로 나누어진다. 물론 교육시설 건축 부문도 시설 건축 후 교육프로그램 운영을 포함하고 있지만, 1차적으로는 교육시설 건축을 통한 교육환경 개선에 중점을 두고 있다는 점에서 구체적인 교육프로그램을 중심으로 하는 사업과는 차이를 가진다. 교육시설 건축을 통한 교육환경 개선사업으로 분류할 수 있는 사업은 2010년에 1개, 2011년에 3개, 2012년에 3개로 나타나며, 특정 교육 내용을 중심으로 하는 프로그램은 2010년에 2개, 2011년에 2개,<sup>25</sup> 2012년에 3개로 나타난다. 이중 2012년에는 특기할 만한 변화가 나타나는데, 민관협력사업에 참여하는 기업이 자신의 전문 분야에 따른 교육내용으로 사업을 수행하고 있는 것이다. 구체적으로 다비육종은 양돈교육 연수원 설립 및 운영을, 현대자동차는 자동차 기술교육 센터를 통한 청소년 교육을 주요 사업내용으로 하고 있다. 이는 기업의 전문 분야를 중심으로 사업에 참여케 하고자 하는 민관협력사업의 목표가 서서히 자리잡을 수 있는 가능성을 보여준다는 점에서 의미 있는 변화

25. 2010~2011년에 삼성전자가 유네스코와 함께 수행했던 브릿지 사업은 교육시설 건축도 포함하고 있으나, 이보다는 사업 현지의 주민역량 강화를 위한 교육프로그램과 활동에 중점을 두고 있으므로 특정 교육프로그램 중심 사업으로 분류하였다.

라고 할 수 있다.

#### IV. 한국 민관협력사업의 유형 분석

이 장에서는 2010년부터 2012년까지 수행된 글로벌 사회공헌프로그램의 특징을 사업발굴, 재정분담, 파트너십 유형이라는 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 이 세 가지 범주는 연구자들이 2012년에 수행한 선행연구의 틀을 수정·보완한 것이다. 선행연구는 현재 가장 활발하게 민관협력사업을 수행하고 있는 미국, 스웨덴, 독일에서 이루어지는 실제 사업 사례들을 중심으로 그 특징을 유형화하고 분석하여 사업발굴, 재정분담, 파트너십 유형이라는 세 가지 범주를 구성한 것이다.<sup>26</sup> 이 분석들은 국제개발협력에서 민관협력사업의 중요성이 날로 높아짐에도 불구하고 아직 체계적인 분석들이나 이론을 갖추지 못하고 있는 현실에서 실증적 사례에 기초한 이론적 작업이라는 의의를 가진다고 할 수 있다. 또한 본격적인 민관협력사업을 진행하기 시작한 한국의 현재 위치를 짚어보고, 그 지향점을 모색하는데 있어 실증적 준거로 활용할 수 있을 것이다.

먼저 사업발굴의 경우는 공공제안형, 민간제안형, 공공협의형이라는 세 가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 공공제안형은 공여국 원조기관의 정기적 비정기적 공모를 통해 민간주체들이 제출한 사업계획 중 가장 실현가능하고 경쟁력 있는 제안을 채택하는 방식이고, 민간제안형은 민간주체가 공여국의 원조기관에 사업을 제안하는 방식이다. 공공협의형은 원조기관과 민간 주체들이 함께 사업을 발전시켜나가는 방식으로 많은 경우 컨퍼런스 같은 비공식적인

26. 연구자들은 2012년에 수행된 선행연구에서 미국 USAID의 민관협력사업 분야인 GDA(Global Development Alliance) 사업 중 사업기간, 파트너, 예산 등 구체적인 정보가 존재하는 220개의 프로그램에 대한 분석과 미국, 독일, 덴마크, 일본의 원조기관이 실제 수행하고 있는 18개 민관협력사업에 대한 현지사례조사를 수행하였다. 이를 통해 현재 수행되고 있는 민관협력사업을 사업발굴, 재정분담, 파트너십 유형의 세 가지 범주로 분석하는 틀을 제시하였고, 본 글에서는 이 분석틀을 기초로 논의하고 있다.

장을 통해 사업에 대한 아이디어를 공유하는 것이다.

국내 민관협력사업은 정기적 공모를 통한 민간주체간 경쟁 방식의 공공제안형으로만 진행되고 있다. 반면 미국, 독일, 덴마크 등에서는 공공제안형보다는 비즈니스 네트워킹이나 사교적 모임 같은 비공식적 모임을 통한 네트워크를 활용하거나 특정 시기를 정하지 않고 민간으로부터 자유롭게 아이디어를 받아들여 사업을 계획하는 등 민간의 필요로부터 사업을 발굴하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이러한 차이점은 우리의 경우 공적 자금을 분배하는데 있어서 공정성을 강조하는데<sup>27</sup> 비해 선발공여국은 민관협력 본연의 취지에 맞추어 다양한 민간의 의견을 수렴하고 이를 반영하는 방식으로 운영하기 때문인 것으로 볼 수 있다.

재정분담 방식은 공여국의 공공부문이 민간부문보다 많이 예산을 투여하는 경우, 공여국의 민간부문이 공공부문보다 많이 예산을 투여하는 경우, 공여국의 공공부문과 민간부문이 동일한 비율로 예산을 투여하는 매칭 그랜트 방식으로 나누어 볼 수 있다. 우리의 경우는 기본적으로 매칭 그랜트 방식으로 진행되는데, 2010년과 2011년의 경우 기업과 KOICA가 50%씩 예산을 분담하는 매칭 그랜트 방식으로 진행되었고, 2012년부터 매칭 비율을 탄력적으로 운영하고 있다. 선발공여국의 경우 사업발굴과 같이 하나의 방식으로 고정하지 않고 사업분야와 지역, 사업내용에 따라 다양한 방식으로 재정을 분담할 뿐만 아니라 한 사업 내에서 여러 개의 기업, 혹은 기업과 재단, 학교 등 민간 주체 간의 공동재정분담 방식도 활용하고 있다(손혁상 외, 2012). 이는 유사분야의 기업이나 기타 민간 주체들 간 파트너십을 확장할 뿐 아니라 이들의 공동자금 투여로 인해 정부기관의 공적 자금 투입을 줄임으로써 보다 많은 사업을 가능케 하는 효과를 낳는 것이다. 반면 글로벌 사회공헌프로그램은 KOICA와 1개의 기업 간 매칭을 기본으로 하고 있기 때문에 선발공여국과 같이 서로 다른 자금 투입 규모를 가진 기업들의 공동참여나 기타

27. 또한 연구자들이 선행연구기간 중 수행한 KOICA의 글로벌 사회공헌프로그램 담당자 및 관계자들과의 인터뷰에서 공공제안형 사업발굴만을 채택하는 것은 공적 자금의 배분에 있어 무엇보다도 공정한 절차를 중요시할 수 밖에 없는 것과 선발공여국처럼 다양한 민간행위자들과의 네트워킹이 형성되어 있지 않은 국내 개발협력 환경이 주요 요인으로 나타난다.

민간 행위자들의 공동참여가 어려운 한계를 가진다.

민관협력사업 파트너십의 구성방식은 공여(Donor) 파트너십과 시행(Implement) 파트너십으로 다시 구분할 수 있다. 공여 파트너십은 사업에 필요한 예산, 현물, 시설 등을 공여하는 것으로써 공여국의 참여주체를 기본으로 해 수원국의 참여 주체, 국제기구 등의 결합 방식에 따라 4가지로 유형화할 수 있다.

공여국의 참여주체는 공여국 정부와 기업의 결합, 공여국 정부와 민간 재단 등 자선적 기금의 결합, 공여국 정부와 기업 및 자선적 기금의 결합이라는 세 가지 범주로 구분할 수 있고, 이를 공여 파트너십의 공통 행위자로 설정할 수 있다. 이러한 공통 행위자에 결합하여 공여 파트너십을 구성하는 비공통 행위자는 수원국의 정부, 수원국의 기업, 국제기구가 있는데, 수원국 정부가 결합하는 경우를 Type 1, 수원국의 기업이 결합하는 경우를 Type 2, 국제기구가 결합하는 경우를 Type 3, 이 세 행위자 중 둘 이상이 함께 참여하는 방식의 혼합형인 경우를 Type 4로 구분할 수 있다. 시행(Implement) 파트너십은 사업 대상 지역 혹은 국가에서 실제로 사업을 수행하고 있는 주체가 누구냐에 따라 구분할 수 있다. 참여 주체의 성격에 따라 비영리 기구, 영리컨설팅 기구, 공여국의 기업, 국제기구로 구분되며, 이 4가지 주체 중 둘 이상이 결합하는 혼합형도 있다.

그림 1에서 나타나듯 4가지 범주의 공여 파트너십과 5가지 범주의 시행 파트너십의 결합방식에 따라 실제 민관협력사업의 파트너십은 매우 다양하게 구성될 수 있음을 알 수 있다.

이러한 민관협력사업 파트너십 유형에 따라 2012년까지 수행된 국내 민관협력사업 파트너십의 특징을 살펴보면 공여 파트너십의 경우 선행연구에서 나타난 4가지 타입 중 수원국 정부가 파트너십에 참여하는 Type I이 부분적으로 나타날 뿐 대부분 공동행위자 중심의 파트너십을 구성하고 있는 것으로 나타난다.

공동행위자 중심의 공여 파트너십이 주를 이루는 상황을 세부적으로 살펴보면 대체로 공여국의 기업이라는 단일 주체라는 점에서 미국이나 독일 등의 경우와 차이를 보인다. 미국의 경우 기업 뿐 아니라 자선재단, 대학 및 연구

		공여(Donor) 파트너십		
		공통행위자	비공통 행위자	유형
민관협력 사업 파트너십	공여국 정부(공공)+ 기업 공여국 정부(공공)+ 자선적 기금 공여국 정부(공공)+ 기업+ 자선적 기금	+	수원국 정부	→ Type I
			수원국 기업	→ Type II
			국제기구	→ Type III
			혼합	→ Type IV
	시행 파트너십			
a.비영리 b.영리컨설팅 c.공여국 기업 d.국제기구 e.혼합				

그림 2. 민관협력사업 시행 파트너십 유형

소, NGO 등 다양한 민간주체들이 개별적으로, 혹은 기업, 자선재단, NGO 등이 공통의 기금을 마련하여 참여함으로써 공여 파트너십 내에서도 다양한 조합을 보여주고 있다. 공여 파트너십 내의 파트너 수는 2~3개를 넘어 10여 개 이상인 경우도 있으며, 공여 파트너의 수가 늘어날수록 사업규모도 커지는 경향을 보임으로써(손희상 외, 2012: 40-106) 민간재원의 활용이라는 목적을 달성하고 있다. 우리의 경우는 그동안 수행되었던 27개 사업 중 하나의 기업으로 공여 파트너십을 구성하는 것이 18개로, 기업이 아닌 하나의 민간 기관이 공여 파트너십을 구성하는 것이 2개로 나타나는데, 이는 ‘다양한 민간 주체들의 참여’와 이를 통한 자원 확보라는 민관협력사업의 시행취지에 크게 못 미치는 한계를 드러내고 있다. 또한 Type I으로 나타나는 7개의 사업 역시 수원국 정부의 관련 인프라 구축만을 내용으로 하고 있어 수원국 정부뿐 아니라 기업, 재단, 시민사회단체와의 협력을 구성하고 있는 선발공여국들의 민관협력사업과는 큰 차이를 보이고 있다.

공여 파트너십에서 나타나는 이러한 특징은 현지에서 사업을 실제 수행하는 시행 파트너십에 있어서도 그대로 드러난다. 그림 2에서 시행 파트너십은 비영리, 영리컨설팅, 공여국 기업, 국제기구, 혼합의 5가지로 범주화되어 있다. 세부적으로 보면 더욱 다양한 주체들과 그들 간의 조합으로 구성될 수 있음을 알 수 있는데, 예를 들어 비영리의 경우만 하더라도 공여국의 NGO, 수원국의 NGO가 각각 참여하거나 이들 간의 조합, 공여국 혹은 수원국의 민간재단 등이 참여하거나 결합하는 방식 등 다양한 구성이 가능하다.

우리의 경우는 시행 파트너십이 비영리(a)와 공여국 기업(c)으로만 나타남

〈표 6〉 2010년~2012년 KOICA PPP 사업의 파트너십 유형 분석

파트너십 유형		총사업수	연도별 사업수		
공여	시행		2010	2011	2012
공동	a	13개	2	5	6
	c	7개	2	2	3
Type 1	a	5개	-	3	2
	c	2개	1	-	1

\*수원국의 경우 수원국 행위자가 사업부지 무상제공, 관련 인프라 구축 등의 현물 및 현금 지원이 이루어진 경우만 실제 파트너십을 구성한 것으로 간주함.

을 〈표 6〉에서 확인할 수 있다. 이러한 현상은 얼핏 보면 비영리 주체들 간, 공여국 기업 간, 혹은 비영리 주체와 기업 간의 조합이 가능하므로 매우 다양한 파트너십으로 보일 수도 있다. 그러나 실제 지난 3년간 이루어진 사업에서 나타나는 파트너십은 다양한 행위 주체들 간의 조합이 아니라 우리 기업 혹은 기업 외 민간기관이 직접 현지에서 사업을 수행하거나 현지에서의 사업 경험을 가진 국내 개발 NGO가 사업을 수행하는 방식으로 진행되었다. 이 경우에도 모두 하나의 주체가 사업을 시행하는 특징이 나타난다. 이러한 시행 파트너십에서 나타나는 중요한 문제는 수원국의 참여가 이끌어지지 않고 있다는 점이다. 민관협력사업의 수행이 공여국 중심으로만 이루어지고 있으므로 국제개발협력에서 중요한 의미를 가지는 수원국의 오너십 확장과 민간부문 활성화를 이루기엔 미흡한 것이다. 실제로 미국 뿐만 아니라 덴마크 경우에도 수원국의 다양한 민간부문 참여를 바탕으로 민관협력을 수행하고 있다. Danida(Danish International Development Agency)는 민관협력의 목적을 개발도상국의 경제발전과 사회발전을 통해 빈곤감소에 기여하는 것(Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2006: 5)으로 규정하고 이를 위한 파트너십 구성기준에서 하나 이상의 자국 기업과 현지 수원국의 기업의 참여를 필수요건으로 제시한다. 또한 이들 주요 파트너 외에도 현지 기업이나 시민사회단체, 연구기관, 지방정부 등 수원국의 다양한 민간, 공공 부문 주체들을 보완적 파트너로 참여케 하는 파트너십 구성을 독려하고 있다(손혁상 외, 2012: 107-109). 이러한 선발공여국의 흐름과 달리 국내 민관협력사업이 수원국의 참여를 이끌어 내지 못하는 것은 단지 민관협력사업만의 문제가 아니



라 아직 수원국의 다양한 행위자들을 포함하는 제도적 장치가 미비한 우리의 무상원조정책에서 기인한다. 실제로 국내의 경우 대부분의 선발공여국이 수행하고 있는 수원국 현지 NGO 및 기관에 대한 직접 지원이<sup>28</sup> 2012년에서야 처음 시범적으로 시작되었기 때문에 민관협력사업에까지 확대되기에는 시간이 필요할 것으로 보인다.

또한 민관협력의 본래적 의미가 재원과 참여주체의 다양성을 통한 개발협력의 발전이라고 할 때 우리의 경우 공여 파트너십이나 수행 파트너십 모두에서 하나의 민간 행위자를 중심으로 하는 단선적 방식이라는 점에서 한계를 가지고 있다. 세부적으로 볼 때 공여 파트너십의 경우는 기업이, 시행 파트너십의 경우는 NGO가 중심적 역할을 수행하며 각각의 역할을 나누는 방식으로 흐름이 형성되고 있음을 알 수 있다. 각 영역에서 하나의 주체만을 대상으로 구성된 파트너십이라는 문제와 함께 이들 간의 협력이 실제 어떻게 구성되어가는지 또한 민관협력에 있어 중요성을 가진다고 할 수 있다. 실제 사업을 수행하는 기업의 경우는 정부기관인 KOICA와 진행하는 행정업무의 과중함과 비효율성을, NGO는 예산을 전적으로 기업에 의존하고 있는 상황에서 대규모 사업의 지속성과 비교적 단기간에 가시적 효과를 요구하는 기업의 입장에 대한 불만족을 드러내고 있다.<sup>29</sup> 이 문제는 국내 민관협력사업의 경험이 축적되면서 자연스럽게 변화하게 될 가능성이 있는 사업발굴과 예산투여의 다변화와 달리 민관협력사업의 파트너십을 형성하는 세 주체의 역할에 대한 이해와 관련된 것이며 보다 세밀한 접근을 요하는 것이다.

KOICA의 경우 ODA 자금이 국민으로부터 나온다는 점에서 사업의 책무성과 지속가능성에 대해 기업의 역할과 책임을 요구할 수밖에 없다. 기업은 기존의 기업 차원의 사회공헌에서 수행했던 자금 지원이나 사업 협의 이상으로 요구되는 역할과 책임에 대한 고민이 있다. 즉 기업의 일반적인 사회공헌

28. OECD DAC의 주요 회원국은 수원국 현지 시민사회 지원 등을 통해 수원국의 참여를 이끌어 내는 제도를 운영하고 있다. 이에 관해서는 손혁상 외(2011b: 125-127) 참조.

29. 2010년부터 2012년까지 글로벌사회공헌파트너십에 참여한 기업과 NGO들을 대상으로 한 간담회와 심층면접인터뷰에서 취합된 의견이다. 인터뷰 주요내용 및 참여자는 손혁상 외(2012: 179-189, 231-232) 참조.

과는 달리 공적 자금이 투여되고, 수원국 현지 정부 및 지역사회와의 관계도 고려해야만 하는 국제개발협력 사업이라는 테두리 내에서 단순한 자금 지원을 넘어 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 막연함이 있을 수 있다. 또 제한된 사회공헌 자금 내에서 장기적으로 하나의 프로젝트에 투자하는 것에 대한 위험성도 고려해야 한다. NGO의 경우는 공적 자금뿐 아니라 기업의 자금이 투여된다는 점에서 효율성과 효과성을 중시하는 기업의 입장을 이해하면서도 지나치게 기업의 이해가 반영되지 않는지에 대해 경계할 수밖에 없다. 또한 예산 매칭 부담이 없고, 대규모 사업이 가능하기 때문에 도리어 민관협력 사업이 중단되었을 시 사업 지역에 대한 책무성에 대해 더욱 주의를 기울일 필요가 있다. 따라서 각 주체들이 처한 이러한 입장과 시각의 차이를 어떻게 조율하느냐에 따라 국내 민관협력사업의 파트너십 구축과 이후 발전 가능성에 대한 방향이 결정될 것으로 보인다.

## V. 맺으며

국내 민관협력사업은 선발공여국과 비교해 볼 때 초기 단계에 속하기 때문에 아직은 많은 한계를 드러낼 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 II장에서 언급했듯 국제사회가 겪은 실패사례 등을 참고해 초기부터 민관협력의 목표를 살릴 수 있는 사업의 방향을 설정하고, 문제점을 개선하여 발전을 모색하는 것 역시 초기 단계에서 넘어야 할 과제이다.

글로벌 사회공헌프로그램의 현황 분석을 통해 드러난 국내 민관협력사업의 문제점은 사업분야의 특정 분야 편중, 사업발굴 방식의 일원화, 연간 단위의 사업기간, 재정분담 방식에 있어 하나의 주체와만 공동으로 자금을 분담하는 것이다. 이와 함께 파트너십의 문제도 제기되는데 무엇보다 공여 파트너십과 수행 파트너십 모두에서 공여국 중심의 단선적인 방식의 파트너십이 구성됨에 따라 다양한 민간부문의 자원과 주체를 활용한다는 민관협력의 장점이 제대로 구현되지 못하고 있다는 것과 수원국 현지의 참여를 이끌어내지

못하고 있는 점이다. 또한 새로운 공공-민간의 파트너십 형성을 위해서는 현재 구성된 KOICA, 기업, NGO라는 삼자간 협력의 내용과 질을 향상시키기 위한 고민도 필요한 시점이다.

이러한 문제점 중 사업분야, 사업발굴 방식과 사업기간, 재정분담에 관련된 것은 비교적 쉽게 몇 가지 제도적 개선을 통해 해결할 수 있을 것이다. 구체적으로 현재 운용하고 있는 공공제안형 사업발굴이라는 일원적 형태 외에 기업 및 NGO가 필요한 사업을 제안할 수 있는 제도적 틀을 마련하는 것이다. 선발공여국의 경우처럼 지금 당장 연중 수시 접수와 이에 기반한 사전 논의와 사업형성이라는 형태를 갖추는 것만으로도 전략적으로 필요한 사업지역과 분야를 설정하여 민간으로부터 제안을 받는 방식을 시범적으로 수행하는 것도 좋은 보완책이 될 것이다. 특히 민관협력사업이 활성화되어 있는 국가의 경험에서 나타나듯 기업의 전문성에 기반할 때 사업의 지속가능성이 높은 점에 주목하여 장기적으로는 기업이 스스로 사업 분야 및 내용을 설정하여 제안할 수 있도록 사업발굴 방식의 변화를 꾀해야 한다.

더불어 기존의 단년도 사업을 기준으로 하는 예산과 사업기간 설정 역시 좀 더 유연하게 운용하는 방안이 고려되어야 한다. 초기의 KOICA와 기업간 각 50% 매칭 비율 방식 대신 매칭 비율을 확대해 수행하는 변화를 보이고 있으나 여전히 단년 기준으로 진행하고 있는 만큼 예산의 매칭 비율을 사업 내용과 분야, 기간별로 다르게 설정할 수 있는 방안에 대해 고려할 필요가 있다. 장기적 사업인 경우 기존의 단년도 기준 사업의 제도적 틀 내에서도 사업의 안정적 수행이 가능하도록 탄력적 운영방식을 도입할 수 있다. 즉, 3년 이상의 중장기적 사업인 경우 해마다 사업제안서를 제출하기보다는 연차 평가를 통해 사업 지속 여부와 예산 투입량을 조절할 수 있도록 하여 지속성과 안정성을 보장하는 것이다. 이와 함께 민관협력사업 참여 주체 및 재원 확대를 위해 비슷한 사업 분야, 사업 규모를 가진 중소기업의 공동참여 방식도 고려해야 한다. 이러한 방식의 도입은 현재의 사업 틀을 크게 바꾸지 않으면서도 사업발굴 및 수행방식의 다변화를 꾀하는데 기여할 수 있다.

공공-민간 파트너십과 관련된 문제는 보다 중장기적 관점에서 해결책을 모색해야 하는데, 무엇보다 시급한 것은 현재 구성된 민관협력사업 참여 주체

들 간 파트너십의 발전을 꾀하는 것이다. 이를 위해서는 서로 다른 관점과 조직문화를 가진 세 주체간의 상호이해가 필수적이라고 할 수 있다. 공적 자금을 투입하는 KOICA의 경우 부족한 재원의 확대라는 측면뿐만 아니라 장기적 관점에서 파트너십의 구축, 기업의 경우 단순한 사회공헌을 넘어서는 공공성에 대한 고려, NGO의 경우는 현장 중심의 고민과 함께 각기 다른 비전과 목표를 가진 조직 간의 결합이라는 측면에서의 상호이해를 도모할 필요가 있다. 특히 민관협력사업이 무상원조 영역에서 이루어지는 국내 상황에서는 기업이 국제개발협력에 가지는 의미와 가치를 공유하는 것이 무엇보다 중요한 문제라고 할 수 있다. 이는 단순히 기업의 사회공헌이라는 차원을 넘어 기업이 사회에 공헌하는 활동을 통해 매출과 이익을 증대시키고, 사회의 문제를 기업의 경제적인 가치창출활동에 일체화 시킨다는 공유가치 창출(Creating Shared Value: CSV)이라는 관점에서(Porter and Kramer, 2006, 2011) 민관협력사업을 접근할 때 비로소 진정한 의미에서 공공-민간 파트너십이 이루어질 수 있기 때문이다. 따라서 이 세 주체가 공동으로 참여할 수 있는 민관협력사업 사례공유 워크숍, 사업발굴 및 사업 수행과 관련된 공동 교육, 정기적 혹은 비정기적 포럼의 개최, 민간부문 주체들 간의 네트워킹 활성화 등 다양한 방식을 활용해야 한다. 이를 통해 국제개발협력의 가치와 민관협력의 의의 및 중요성을 공유하고, 이에 기반해 현재 구축되고 있는 파트너십을 보다 강화할 수 있도록 해야 할 것이다.

이와 함께 보다 많은 국내 민간 주체들과의 파트너십 형성 및 수원국의 참여는 우리의 무상원조정책을 고려해 볼 때 장기적 관점에서 해결해야 할 과제라고 할 수 있다. 제도적 차원에서는 영리를 추구하는 기업의 생리와 사업방식에 공공성을 더하고 구체적인 참여 방식과 파트너십의 내용을 담은 민관협력 사업 가이드라인을 제정하여 이를 준수하도록 해야 할 것이다. 미국, 독일, 덴마크 등에서는 민관협력사업 분야별 뿐만 아니라 사업발굴을 위한 초기 미팅, 사업 수행 단계별, 파트너 선정 등에서 가이드라인을 제시함으로써 효과적인 사업수행 및 개발협력사업의 목표를 달성할 수 있도록 하고 있다(손혁상 외, 2012). 우리의 경우 아직 분야별로 민관협력사업을 세분화할 만큼 활성화되어 있지 않지만 최소한의 사업 수행 가이드라인을 제시하고,

점차 사업분야와 내용, 사업 추진절차에 관한 세부 가이드라인을 만들어 나가야 한다. 이를 통해 공적 자금과 기업의 재원이 함께 투여되는 개발협력사업의 공공성과 특성을 이해하고 이에 걸맞는 사업 수행을 견인해야 할 것이다.

그리고 이제서야 수원국의 시민사회단체에 대한 직접 지원이 이루어지고 있는 국내 상황에서<sup>30</sup> 모든 민관협력사업에 수원국의 현지 기업이나 시민사회단체 등과 파트너십을 구성하기는 어려울 것이다. 그러나 시범적으로 수원국의 민간주체들과 파트너십을 형성하고 참여를 이끌어낼 수 있는 사업을 시행해보는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 국내 민관협력사업이 무상원조 부분에서 이루어지고 있고, 이는 곧 전반적인 무상원조 정책 및 예산 등에 영향을 받을 수밖에 없음을 의미한다. 따라서 민관협력사업에 있어서도 수원국 현지의 참여를 자연스럽게 받아낼 수 있는 경험이 쌓일 때까지 기다리기보다는 시범 사업을 통해 그러한 환경이 조성될 수 있도록 하는 전략적 접근이 필요하다.

이처럼 국내 민관협력사업은 아직은 사업발굴 및 수행 방식의 다양성 확대, 국내 민간부문 참여자의 확대와 참여 주체간 파트너십 강화, 수원국의 공공 및 민간 주체들의 참여를 통한 파트너십 구축 등 해결해야 할 많은 과제를 가지고 있는 것이 사실이다. 여기에는 민관협력사업 참여자들의 의지와 노력만으로는 해결할 수 없는 것도 있다. 그러나 위에서 제시한 것을 포함하여 현재 시행되고 있는 민관협력사업의 제도적 개선 및 보완책의 도입 등 비교적 단기적 과제에 속하는 것부터 차근차근 풀어가면서 점진적 발전을 꾀한다면 단순히 재원의 확보라는 측면이 아니라 지구적 차원에서의 빈곤감소라는

30. 2012년부터 시작된 KOICA의 현지 CSO 지원은 7개 기관의 8개 사업이다. 총 지원액은 28만 불이고 사업기간은 1년이다. 매년 2/4분기 KOICA 현지사무소(주재원)를 통해 접수를 받는다(컨셉 페이지). 현지 CSO 지원국과 단체는 볼리비아 3개, DR 콩고 1개, 네팔 2개, 베트남 2개이다. 그러나 이러한 변화는 다른 공여국의 상황에 비추어 볼 때 매우 늦은 것으로 볼 수 있다. 2011년에 수행된 연구는 개발 NGO, KOICA 관계자, 학계의 전문가 등을 대상으로 한 설문조사 및 인터뷰를 통해 수원국 현지에 대한 직접 지원의 반대 이유로 국내 정서 상 시기상조, 수원국 현지의 투명성과 책무성 미비 등을 주요 원인으로 밝히고 있다(손혁상 외, 2011a). 하지만 많은 선발 공여국들이 이미 수원국 현지의 참여를 위한 제도를 운영하는 현실에 비추어 볼 때 이는 국내 정책환경의 문제라고 볼 수 있다.

국제개발협력의 목표를 달성하는데 기여할 수 있다.

이 연구는 지난 3년간 수행된 국내 민관협력사업에 대한 현황 분석과 문제점을 살펴보고 이에 대한 해결방안을 제시하여 국제개발협력사업의 발전을 꾀하기 위한 것이다. 특히 국내 민관협력사업을 단순히 새로운 민간재원의 창출이라는 측면에서보다는 구체적 운영방식과 파트너십이라는 측면에서 살펴보고 있다. 그러나 민관협력사업이 ODA의 부족한 자원 보완 및 민간 전문성과 경영방식 활용을 통한 ODA 사업 효율성 향상과 개발도상국의 경제사회 발전 및 지역주민 삶의 질 향상에 기여한다는 방향과 취지에 맞게 수행되고 있는 지에 대해서는 다루고 있지 않다. 그 이유는 국내 민관협력사업이 글로벌 사회공헌프로그램 하나에 불과한데다 시행시기 역시 3년 남짓이라 이에 대한 평가가 적절치 못한 상황이기 때문이다. 이는 국내 민관협력사업의 경험이 축적됨에 따라 후속연구가 필요한 부분이다. 그럼에도 불구하고 사업발굴, 재정분담 방식 등 제도적 측면에서의 개선점과 KOICA와 기업을 중심으로 한 새로운 공공-민간 협력 구축에 대한 연구를 시도하였다는 점에서 의미를 가진다고 할 수 있다.

투고일자: 2014-01-30    심사일자: 2014-05-20    게재확정: 2014-06-01

## 참고문헌

- 곽재성·김상태·김영기·김용빈. 2011. 『효과적인 공공-민간 파트너십 사업 모델 연구』. 서울: 한국국제협력단. pp. 28-29.
- 국제개발협력위원회. 2012. 『대한민국 ODA 백서』. 서울: 국제개발협력위원회. pp. 100-101.
- 김선태·최영렬·조한덕. 2008. 『아시아 개발도상국가와의 공공부문 교육협력사업 분석 연구: KOICA와 EDCF를 중심으로』. 서울: 한국교육개발원·한국직업능력개발원.
- 김철희·이영현·조경원. 2012. 『직업훈련 분야 ODA 통합 추진전략연구: 직업훈련 ODA 콘텐츠 적용을 통한 원조효과성 제고』. 서울: 한국국제협력단.
- 대한무역투자진흥공사(KOTRA). 2009. 『ADB(아시아개발은행) 프로젝트 수주 가이드』. 서울: 대한무역투자진흥공사. p. 102.
- 손혁상·곽재성·박보기·허태욱. 2012. 『기후변화 대응을 위한 민관협력(PPP) 활성화

- 방안 연구. 서울: 한국국제협력단. pp. 40-109, pp. 178-189, pp. 231-232.
- 손혁상·조동호·유용조·김태균. 2013. 『Post-MDGs 체제하의 개발재원 연구』. 서울: 외교통상부. pp. 5-8.
- 손혁상·한재광·박보기. 2011a. 『개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력 방안 연구』. 서울: 한국국제협력단.
- 손혁상·한재광·박보기. 2011b. 「국제개발협력에서 정부-시민사회 협력관계 연구: OECD DAC 회원국의 NGO지원정책 사례 분석을 중심으로」. 『국가전략』 제 17권 4호. 세종연구소. pp. 105-136.
- 외교통상부. 2008. 『ODA 공공-민간 파트너십(PPP) 구축 방안 - 우리기업 진출 관련 PPP 시범사업 추진 방향』. 서울: 외교통상부 개발협력과. pp. 2-4.
- 외교통상부. 2012. 『국제 민관협력(PPP) 추세와 시사점』. 서울: 외교통상부.
- 정미경. 2007. 『선진 공여국 및 국제기구 교육개발협력 방안 연구: 기초교육 및 교육의 경제적 활용관점의 접근』. 서울: 교육인적자원부 정책연구보고서.
- 정지선·이주영. 2011. 『국제사회의 민간부문개발 지원 현황과 한국의 추진과제』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 조광걸. 2009. 「KOICA의 민관파트너십(PPP) 개발협력사업 도입방안」. 『국제개발협력』 제3호. 한국국제협력단. pp. 97-119.
- 조혜승. 2012. 「한국과 일본의 기초교육 공적개발원조(ODA) 비교연구」. 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 채재은·이명숙. 2012. 『교육분야 개발협력 방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 한국수출입은행. 2012. 『개도국 민관협력(PPP)사업의 이해』. EDCF. Issue Paper Vol. 1 No.1. pp. 2-3, pp. 7-8.
- ADB. 2008. *Public-Private-Partnership*. Manila, Philippines: Asian Development Bank: 7-11.
- DCED. 2008. Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies. Donor Committee for Enterprise Development (DCED): 1-5.
- Eurodad (European Network on Debt and Development). 2011. Public Private Partnerships Fit for Development?. Eurodad submission to the WP-EFF.
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2006. Corporate Social Responsibility-Support Facilities in the Public Private Partnership Programme. Denmark: Copenhagen: 5.
- OECD. 2011. From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnerships. 32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials 6-7 June, Luxembourg: 3-4.
- Porter, Michael E. and Kramer, Mark R. 2006. "Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility." *Harvard Business Review*. December 2006.
- Porter, Michael E. and Kramer, Mark R. 2011. "Creating Shared Value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth." *Harvard*

- Business Review*, 89(1/2): 62-77.
- Reality of Aid. 2011. *Reality Check: PPP Private Gains, Public Costs*. July 2011: p. 7.
- Savas, E. S. 2000. "Privatization and the New Public Management." *Fordham Urban Law Journal*, 28(5): 1731-1737.
- SIDA. 2004. *Policy Guidelines for Sida's Support to Private Sector Development*. Stockholm: SIDA.
- The Catholic Aid for Overseas Development (CAFOD). 2013. *Public-Private Partnerships (PPP) in International Development Are We Asking the Right Questions*. Discussion Paper.
- Webster, Mike and Sansom, Kevin. 1999. *Public-Private Partnership and the Poor: An Initial Review*. London School of Hygiene & Tropical Medicine, UK.
- Whitfield, Dexter. 2009. *Global Auction of Public Assets: Public sector alternatives to the infrastructure market & Public Private Partnerships*. Nottingham, England: Spokesman.
- World Bank. 2012. *Focus on Public-Private Partnerships: 2-4*.

〈인터넷 자료〉

- [http://www.koica.go.kr/join/notice/125193\\_1576.html](http://www.koica.go.kr/join/notice/125193_1576.html)(검색일: 2013. 7. 6).
- <http://stat.koica.go.kr/>(검색일: 2013. 7. 5).
- Jo Adetunji. 2011. "A very private partnership." *the guardian* .January 17 <http://www.guardianpublic.co.uk/private-sector-profiteering-from-ppp/print> (검색일: 2014. 1. 4).
- John Belt and Marja Spierenburg. 2011. *Public-Private Partnerships in Rural Development, Downplaying the Role of Politics and Power Relations DPRN Two*. <http://rozenbergquarterly.com/dprn-two-public-private-partnerships-in-rural-development-downplaying-the-role-of-politics-and-power-relations/> (검색일: 2014. 1. 1).
- P3s: "Little more than money-making mechanisms for builders and banks." [http://ochuleftwords.blogspot.kr/2011/02/p3s-little-more-than-money-making\\_15.html](http://ochuleftwords.blogspot.kr/2011/02/p3s-little-more-than-money-making_15.html) (검색일: 2014. 1. 4).
- Pio Verzola Jr, Galileo Burgos Jr. PPP: Balancing act favors private profit over public welfare. <http://www.iboninternational.org/resources/pages/EDM/122/393> (검색일: 2014. 1. 1).
- What is Wrong in Public-Private Partnership In Water Resource Management? A Case Study of Kathmandu. [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4monjvGWecgJ:www.w4pn.org/index.php/w4pn-resources-download/doc\\_download/20-water-privatization-workshop-kathmandu-ppt.html+&cd=1&hl=ko&ct=clnk&gl=kr](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4monjvGWecgJ:www.w4pn.org/index.php/w4pn-resources-download/doc_download/20-water-privatization-workshop-kathmandu-ppt.html+&cd=1&hl=ko&ct=clnk&gl=kr) (검색일: 2014. 1. 1).
- World Bank. *A World Bank Resource for PPPs in Infrastructure: What are public-*



private partnerships (PPPs)? <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership>  
(검색일: 2014. 1. 1).

**A Study on Korean Public-Private Partnership (PPP) for  
International Development Cooperation:  
Focusing on KOICA's Global CSR Program**

**Hyuk-Sang Sohn**

Professor, Graduate School of Public Policy and Civic Engagement  
Kyung Hee University

**Bo Ki Park**

Associated Research Fellow,  
Research Center for International Development Cooperation (CIDEDEC)  
Kyung Hee University

**Nam-Kyoung Kim**

Ph.D. Student, Graduate School of Pan-Pacific International Studies  
Kyung Hee University

Recently, public-private partnership (PPP) has become the central issue in international development cooperation. The issues are beginning to emerge as a consequence of decrease of ODA volume in the aftermath of the financial crisis. As various development actors such as business enterprises or charity foundations are becoming more involved in development cooperation, PPP is drawing attention as the upcoming alternative solution. In this respect, international donor communities are trying to expand to implement PPP program in order to cover the limited budget, lack of development financing for developing countries. Since 2010, Korea has also carried out PPP program as one of its many grant types.

The purpose of this study is to discuss current trends and limitations of Korean PPP programs by analyzing 'Global CSR Program' of Korea International Cooperation Agency (KOICA). This study also aims to search for policy recommendations for more effective PPP programs applying to Korean ODA. From these analyses, this study points out limitations of Korean PPP which include non-linear project identification problem on shared budget system, and limited stakeholders' participation.

**Keywords:** PPP, Financing for Development, International Development Cooperation, ODA, KOICA Global CSR Program

손혁상. 경희대학교 공공대학원  
서울시 동대문구 경희대로 26 경희대학교 약학대학 326호  
Tel\_02-961-9272 E-mail\_hsohn@khu.ac.kr

박보기 경희대학교 국제개발협력연구센터  
서울시 동대문구 경희대로 26 경희대학교 네오르네상스관 305호  
Tel\_02-961-0590 E-mail\_khsd2701@khu.ac.kr

김남경 경희대학교 국제개발협력연구센터  
서울시 동대문구 경희대로 26 경희대학교 네오르네상스관 305호  
Tel\_02-961-0590 E-mail\_cidec@khu.ac.kr

