

발간 등록 번호

11-B260003-000519-14

KOICA

지구촌 행복시대, KOICA가 함께합니다.

제27호 | 2016. 12월

개발과 이슈

민간부문 개발협력의 추가성 논의 및 측정 방법

1. 서론

2. 추가성이란

2.1 추가성의 종류

2.2 공공의 민간 부문 개발 지원과 추가성의 등장

2.3 추가성에 대해 견해

3. 추가성 측정

3.1 타 기관의 재무적 추가성 측정 방법

3.2 타 기관의 개발 추가성 측정 방법

4. DCED의 추가성 평가 기준 및 강화 원칙

4.1 사전심사 시 활용하는 추가성 평가 기준

4.2 사전심사 시 추가성 평가 강화를 위한 원칙

5. KOICA 시사점

최근 국제개발협력에 다양한 행위자들이 등장하면서 공여기관은 이들과 협력하여 다양한 형태의 개발 사업을 진행해 오고 있다. 특히 광범위한 목표인 SDGs의 달성을 위해 개발재원으로써 민간재원의 중요성이 증대됨에 따라 국제사회는 그 재원의 가장 큰 출처인 민간 기업의 개발협력 참여를 적극 유도하고 있다. 이를 위해 공여기관들은 개도국의 개발과제 해결을 목표로 하는 기업의 사업 활동을 직·간접적으로 지원하고 있다. 기업으로부터 개도국의 개발문제를 해결할 수 있는 사업 계획서를 제출받아 경쟁을 통해서 사업을 선정하고 선정된 사업에 공여기관이 직접 사업 자금을 지원하기도 하고, 간접적으로는 공여기관이 개발금융기관(Development Finance Institutions, DFIs)에 자금을 제공하고 해당 금융기관이 개도국의 개발문제를 기업 활동을 통해서 해결하려고 투자 계획을 세운 기업에게 자금을 지원하기도 한다.

그러나 이 지원 형태는 개도국의 개발문제 해결이라는 궁극적인 목적이 있긴 하지만 공공자금의 민간 기업의 사업 활동 지원이라는 의외성을 지니고 있다. 그래서 공여기관은 시장에서 조달한 재원이 아닌 공공자금을 민간 투자에 사용하였을 때 해당 자금만이 발생시키는 부가적 가치, 즉 추가성(additionality)을 증명해야 하는 압력을 받고 있다. 추가성이 있음을 밝혀야 공공자금의 민간 지원의 당위성을 설명할 수 있기 때문이다.

이에 따라 본 연구는 추가성의 개념과 종류, 논의 동향 및 측정 방법 등에 대해 살펴보고, 추가성 평가 기준과 추가성 평가 강화를 위한 원칙을 알아보고자 한다. 그리고 KOICA 사업 중 어떠한 사업에 추가성의 개념이 적용되어야 하는지 예측하고 추가성 평가를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

연구개발팀 고요한

1. 서론

2015년 9월 열린 유엔 개발정상회의에서 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)가 채택된 후 국제사회는 향후 15년 간 달성해야 하는 이 목표를 위해 필요한 재원을 어떻게 조달하고 측정할 것인지에 대한 논의를 지속적으로 해오고 있다(박수영 오수현, 2015). 목표와 세부 목표가 많은 만큼 그에 소요되는 비용도 상당할 것으로 예측되기 때문이다. SDGs 달성을 위해 전 세계적으로 교육 분야는 380억 달러, 보건 분야는 370억 달러, 물과 위생분야는 267억 달러, 식량과 농업분야는 500억 달러가 매년 소요될 것이라 예상하고 있다(박수영 조한슬, 2015). 한편, 세계은행은 기후변화 적응을 위해 개도국이 향후 40년간 매년 750억 달러에서 1,000억 달러의 자금이 필요하며 이러한 변화에 대응하기 위해서는 완화비용이 연간 1,400억 달러에서 1,750억 달러가 매년 소용될 것이라고 추정하고 있다(박수영 조한슬, 2015).

그러나 2015년 기준, 순 ODA가 1,316억 달러임을 감안 했을 때 이 비용은 ODA 금액만으로는 충당할 수 없는 큰 규모이다(OECD, 2016a). 따라서 국제사회는 개발에 필요한 재원의 수요와 공급의 불균형 문제를 해결하기 위해서 기존의 원조 프로그램의 효과성을 제고하려는 노력을 진행하는 한편 재원의 출처를 다각화하여 개발에 쓰일 수 있는 재원을 늘이기 위한 방법도 모색하고 있다. 이러한 방법 중 하나가 민간 부문을 개발에 끌어들여 이들의 개도국 투자자금이 개발을 위해 쓰일 수 있게 하는 것인데 이를 위해서는 ODA가 민간 투자의 촉매제 역할을 담당해야 한다. 즉, 민간 부문의 개발 기여를 전제로 ODA를 민간에 지원하여 투자 초기에 발생할 수 있는 어려움을 해결함으로써 민간의 개도국 투자가 개발에 활용될 수 있게 하는 매커니즘이라고 할 수 있다.

이렇게 촉매제의 역할을 위해 ODA와 같은 공공자금이 민간에 지원될 때 전제가 되어야하는 것이 있는데 그것이 바로 해당 자금의 추가성(additionality)이다. 추가성이란 시장에서 조달한 재원이 아닌 공공자금을 민간 투자에 사용하였을 때 발생하는 부가적 가치라고 정의 할 수 있는데 이 추가성 발생 여부를 증명해야 공공자금의 민간 지원에 대한 당위성이 설명이 된다고 할 수 있다. 공공자금이 사업이 실행되기 위해 필수적이었다거나, 이러한 자금이 사업의 개발효과(development impact)를 확대했다는 것이 설명되지 못하면 이는 결국 재원을 제공할 수 있었을 다른 투자자들로 하여금 투자기회를 잃게 하거나 시장을 교란시키기 때문이다. 또한 공공의 보조금을 특정 민간에 지급해주어 다른 기업과 비교하여 경쟁우위를 갖게하는

우를 범하게 된다. 추가성이 발생하지 않았다거나, 추가성을 증명할 수 없다면 잠재적으로 보았을 때 원조는 낭비된 것이나 다름이 없는 것이다. 그래서 민간의 개발협력 내의 역할이 증대되면 될수록 추가성을 증명해야하는 요구 또한 증대되고 있다.

2. 추가성이란

공여기관마다 추가성을 조금씩 다르게 정의하지만¹⁾ 일반적으로 추가성이란 공여기관과 기업의 파트너십을 통해 공공자금이 기업에 지원될 때 해당 자금 지원만이 만들어내는 추가적인 가치라고 정의할 수 있다(UKAN, 2015). 즉 공공자금이 없었다면 사업이 실시되지 않았을 것이다 또는 공공자금이 사업의 개발효과를 높였다 라는 것이 설명될 수 있다면 그것이 바로 추가성이 되는 것이다.

2.1 추가성의 종류

추가성은 구체적인 영역이나 사업의 관점에서 2가지로 구분될 수 있는데 재무적 추가성(financial additionality) 또는 투입 추가성(input additionality)²⁾과 개발추가성이다. 개발 추가성은 행동 추가성(behavioural additionality), 결과 추가성(output/outcome additionality)등 더 상세하게 구분될 수 있으나 이러한 추가성들이 결국엔 파트너십의 개발 결과와 관련되어 있기 때문에 한 그룹으로 묶어 개발 추가성(development additionality)으로 구분한다. 또한 대부분의 공여기관이 사업 사전심사 시 살펴보는 추가성도 크게 재무적 추가성과 개발 추가성으로 구분한다(DCED, 2013).

재무적 추가성이란 공여기관의 지원이 아니었다면 사업이 실시되지 않았을 것이다 또는 공여기관의 지원이 다른 투자자를 대체한 것이 아닌 추가적인 역할을 했다는 것이 확인된다면 그것을 재무적 추가성이라고 정의한다. 행동 추가성(behavioural additionality)은 공여기관의 지원이 사업의 규모, 범위, 속도를 강화시켰는지 전략적 사업 활동이나 경쟁력에 장기적인 변화를 가져왔는지를 보는 것이다. 결과 추가성(output/outcome additionality)은 공여기관과

1) 공여기관별 추가성 개념 정의의 자세한 내용은 DCED (2014) 참조

2) 공여기관의 지원이 자금 형태만 있는 것이 아니라 기술이나 자문 서비스도 있기 때문에 투입 추가성(input additionality)이 보다 포괄적인 개념이지만 이들 기관의 지원이 주로 자금 지원의 형태를 띠기 때문에 동 연구에서는 재무적 추가성으로 통일해서 사용하였다.

기업의 파트너십으로 인하여 얻어진 어떠한 결과가 공여기관의 지원이 있었기에 얻은 것인지 또는 기업 혼자 이뤄낼 수 없는 것인지 보는 것이다. 결국, 두 추가성 모두 공공자금 지원으로 인한 투자가 더 나은 개발효과(사업의 크기, 범위, 질, 타겟 그룹 또는 사업/파트너 활동의 대상지 등과 관련한 산출, 결과, 영향)달성에 기여한 점을 살펴본다는 것에서 개발 효과성으로 구분될 수 있는 것이다(DCED, 2013).

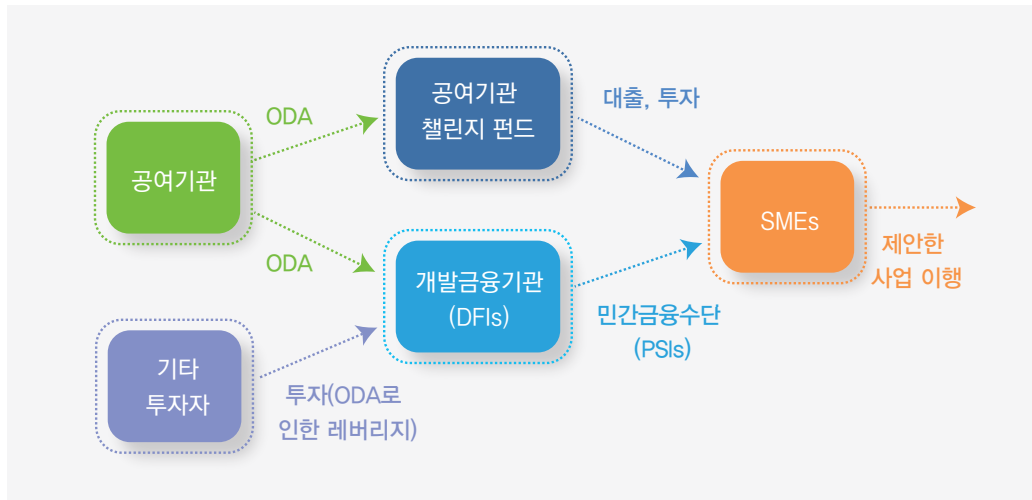
개발 추가성은 이 두 가지 구분 말고도 다양한 카테고리로 구분되어 나뉘질 수 있다. 예를 들면 사업의 속도를 높이는 촉진 추가성(acceleration additionality), 사업의 규모와 범위를 키우는 규모 또는 범위 추가성(scale and scope additionality), 공공자금 지원이 후속사업을 만들어내는데 기여하는 후속 추가성(follow-up additionality), 기업의 관리시스템을 개선하는데 관리 추가성(management additionality) 등이 있다(IDEA Consult nv, 2009).

2.2 공공의 민간 부문 개발 지원과 추가성의 등장

2002년 몬테레이 컨세서는 개도국의 MDGs 달성을 위해서는 민간 재원 동원을 통한 ODA 보완이 필요하다고 강조하였다(Miyamoto, 2014). 국제사회는 또한 MDGs 만료 후 이어져 채택된 광범위한 목표인 SDGs의 이행을 위해서도 ODA 이외의 다양한 개발재원이 필요하다는데 의견을 같이 하고 있다. 이에 공여기관들은 민간 부문과 비용과 위험을 나뉘가며 개도국의 개발목표를 달성하기 위한 새로운 형태의 사업을 도입하고 있다. 그 대표적인 형태가 챌린지 펀드인데 특정분야에 종사하는 기업이나 기관으로부터 개도국의 개발문제를 해결할 수 있는 사업 제안서를 제출받아 경쟁을 통해서 사업을 선정하고 선정된 사업에 공여기관이 사업자금을 지원하는 것이다(SIDA, 2013). 또한 공여기관이 양·다자 개발금융기관(Development Finance Institutions, DFIs)³⁾에 재원을 제공하고 해당 DFIs가 다른 시장에서 동원한 자금과 혼합하여 개도국의 개발을 목적으로 투자를 진행하는 기업들에게 자금을 지원하여 민간을 개발에 참여시키는 것도 활발히 진행하고 있다.

3) 개발금융기관은 개도국의 개발을 위한 양허적 금융을 구성하기 위해 ①추가성(additionality), ②민간참여 유도(crowding-in), ③상업적 지속가능성(commercial sustainability), ④시장강화(reinforcing market), ⑤질적기준 제고(promoting high standards)라는 5대 원칙을 제시하며, 증여(grant), 대출(debt instruments), 위험완화(risk mitigation), 자본투자(equity)와 같은 금융수단을 활용하는 기관이다(박수영 오수현, 2015).

[그림 1] 공여기관의 민간부문 지원 방법



출처 : UKAN(2015) 를 바탕으로 저자 재구성

그림 1에서 보는 바와 같이 챌린지 펀드를 만들어 직접 민간을 지원하거나 DFIs를 통해서 민간을 지원하는 공여기관들은 공공자금이 민간 기업에게 지원되어 더 나은 개발효과를 내고 있으며, 이 자금이 없었으면 민간기업이 해당 사업에 투자를 하지 않았을 것이라는 것, 즉 추가성을 증명해야하는 압력을 지속적으로 받고 있다. 그 이유는 공공자금이 지원되지 않았더라도 해당 사업에 민간의 투자가 이루어졌다면 공공자금은 개발을 위한 목적으로 사용된 것이 아닌 단순히 다른 투자자들의 투자기회를 상실하게 하는 시장 왜곡의 결과를 낳게 되는 것이기 때문이다. 또한 공공자금으로 특정 기업의 경쟁 우위만 높여주는 것이 되어 원조를 낭비하는 결과를 초래하기 때문이다(UKAN, 2015). 그러나 추가성이 정확히 무엇으로 구성되어 있는지 공통의 정의를 내리는 것은 쉽지 않으며 그렇기 때문에 그것을 수치적, 객관적으로 측정하는 것도 어려운 일로 여겨지고 있다.

한편, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에서는 민간금융 수단(Private Sector Instruments, PSIs)⁴⁾를 기업에게 제공하는 기관이 해당 금액을 ODA

4) 민간 금융수단이란 개발도상국의 기업에게 제공되는 대출, 보증, 메자닌 금융 및 주식 등을 의미한다. 이러한 서비스들은 수출입은행, 투자자금 같은 금융 중개기관, 개발금융기관, 개발은행, 원조기관, 공여국 정부의 재무부 등에 의해 제공된다. 보통 경제적인 수익이 돌아오지만 민간 투자자들이 투자하기엔 그 양이 충분치 않은 투자 사업 건에 비양하적으로 제공된다(OECD, 2014a).

로 보고하고자 할 때, ODA적격성 여부를 평가할 수 있는 기준을 마련하려고 계획하고 있다. 이때 평가 항목으로 PSIs제공 기관의 설립목적 및 사업 심사 체계에 추가성이 고려되어 있는지 확인하는 항목을 포함시키려고 논의 중에 있다(한국국제협력단, 2016c). OECD에서 적용하려는 하는 추가성은 모두 3가지로 재무적 추가성(financial additionality), 가치 추가성(value additionality), 개발 추가성(development additionality)이다. OECD가 정의하는 재무적 추가성은 고위험 투자라는 성격 때문에 민간 부문 파트너가 상업적인 자금지원을 받을 수 없는 상황에서 공공자금지원이 이루어진 것을 의미한다. 가치 추가성은 민간에게 제공할 수 있는 공여기관이 가진 경쟁력 즉, 지식이나 전문성 제공, 현지 네트워크 연결과 같은 비재무적인 지원으로 개발의 관점에서 투자와 사업 활동의 질을 높이는 주요인라고 할 수 있다. 마지막으로 개발추가성은 민간과 공공 부문이 각각 사업을 했을 때 얻을 수 있는 개발효과보다 더 빠르고 넓고 나은 효과가 나타나게 되면 그것을 개발추가성이라 한다(OECD, 2016b).

2.3 추가성에 대해 견해

추가성에 대한 견해는 그것을 바라보는 기관의 성격에 따라 확연한 차이를 보인다. FMO(The Netherlands Development Finance Company)⁵⁾, BIO(Belgian Investment Company for Developing Countries), Norfund(The Norwegian Investment Fund for Developing Countries), EIB(The European Investment Bank)와 같은 개발금융기관들은 민간 기업을 지원하는 자신들의 사업을 평가하는 보고서를 발간하여 이 사업들이 전체적으로 임팩트를 내고 효율성이 있다고 설명하고 있다. 이러한 설명을 뒷받침하기 위해서 독립적인 평가로부터 얻은 통계자료 예를 들면 개도국 정부에 지원한 재정적 혜택이나 사업을 통해 제공한 서비스의 혜택을 받은 수혜자 수를 제시한다(OECD, 2014b). 이러한 개발금융기관들은 추가성 측정에 공통적인 기준을 적용하기 위해서 각자의 접근법을 개발하기 보다는 평가 기준 및 결과를 서로 공유하며 공동의 평가 기준들을 만들어 가고 있다. 예를 들면 프랑스와 노르웨이의 개발금융기관인 Proparco나 Norfund는 독일의 개발금융기관인 DEG(German Investment and Development Corporation)⁶⁾에서 개발한 평가 기준을 사용하고 영국의 개발금융기관인 CDC(UK's development finance institution)의 평가 시스템은 IFC(International Finance

5) Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.

6) Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft

Corporation)의 Development Outcome Tracking System⁷⁾에 기반하고 있다(OECD, 2014b).

또한 챌린지 펀드를 운영하고 있는 공여기관들도 개발금융기관과 마찬가지로 해당 펀드의 평가 보고서를 발행하여 기업을 지원한 사업들이 개발효과를 내고 있음을 보여주고 있다. 예를 들어 호주의 Enterprise Challenge Fund는 21개 사업의 개발결과를 평가한 평가보고서를 통해서 다음과 같은 성과를 냈음을 밝히고 있다. 2012년 까지 총 348,460명의 사람들이 해당 펀드로 지원한 기업의 제품과 서비스를 사용하였고 50,053명의 빈곤층이 서비스 공급 또는 이용, 고용 또는 계약 등으로 인하여 순소득이 증대되었으며, 이들의 추가순소득이 년 1,500,000 달러를 달성하였다고 언급하고 있다. 또한 기업이 마을의 인프라 지원, 장학금 지원, 교육 훈련을 지원하였으며 지원된 사업의 반 이상이 추가 재원을 투자하여 사업을 확장하였다고 한다(AusAID, 2012).

반면, 시민사회조직(CSOs)는 이러한 DFIs의 활동의 투명성, 추가성, 개발효과에 대해 의문을 던지고 있다. 상업적 이득에 초점을 맞추는 것은 저소득국에 대한 지원을 희생으로 하여 고중소득국에 대한 투자를 지나치게 강조하는 결과는 낡을 뿐만 아니라 공적지원이 상업적인 재원들을 투자처에서 밀어내는 결과를 가져올 수 있다고 주장한다(OECD, 2014b).

영국의 개발 씽크탱크 기관인 ODI도 다양한 문헌 조사 결과, 공공자금을 통한 민간 부문 지원이 확실한 추가성을 가진다는 증거가 빈약하다고 얘기하고 있다(한국국제협력단, 2016b). 추가성에 대한 사전 평가는 지원 대상 사업 분야 및 지역의 금융 접근성이 떨어진다는 사실만을 가지고 추가성을 설명한다는 점에서 한계가 있다고 주장한다. 또한 사업결과 및 관련자 인터뷰를 바탕으로 수행되는 사후 평가는 사업 결과와 개발효과성에 대한 직접적인 인과관계 설명이 어렵고 공공자금 수혜자인 민간 기업이 해당 자금 없이도 사업을 진행했을 것이라고 답변하는 경우가 있어 추가성 존재 여부의 확고한 증거가 되지 못한다고 얘기한다.

한편, 공여기관-기업파트너십의 가장 성공사례로 알려져 있는 케냐의 M-PESA⁸⁾ 사업의 경

7) IFC가 자신들이 제공한 투자나 자문 서비스의 개발효과를 측정하는 시스템으로 사업 승인부터 완료에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 사용하는 데 사업에 대한 실시간 피드백이 가능하다(IFC, 2011).

8) Vodafone이 아프리카에 지역에 설립한 SMS를 통한 현금 송금 서비스이다. M-PESA에 가입한 상점이 가맹점(M-PESA 에이전트)이 되며 이곳에서 자신의 휴대전화번호로 엠페사 계좌를 만들어 돈을 등록(입금, 충전)하거나 찾을(출금, 환전) 수 있는 구조로 되어 있다.

우에는 상반된 두 견해가 공존하는데 일부의 사람들은 공공자금의 지원 없이도 민간 기업은 투자를 했을 것이기 때문에 추가성이 없다고 분석을 하기도 하고, 일부의 사람들은 추가성의 가장 확실한 케이스라고 얘기한다(Poulton & Macartney, 2012). 이는 추가성을 바라보는 상반된 두 견해를 확실히 보여주는 한 예라고 할 수 있다.

3. 추가성 측정

일반적으로 추가성은 사업이 시작되기 전에 예측되는데 추가성을 예측한 보고서에 대한 접근이 상업적 기밀 유지라는 이유로 제한되어 있는 경우가 많다. 그래서 일부 몇몇 개발금융기관만이 자신들의 웹사이트에 사업 성공사례 제공할 뿐 다른 기관에서는 해당 자료를 찾아보기가 쉽지 않다(OECD, 2014b). 게다가 추가성을 평가하기 위한 정보를 모으는 것도 쉬운 일이 아니다. 예를 들어 Warner(2013)는 정부의 기업투자라는 맥락에서 공공의 지원이 기업에게 추가적인지 아닌지에 영향을 주는 모든 정보를 수집하는 것이 비용 효율적이지 않고 심지어 불가능하다고 얘기한다.

이렇게 추가성을 측정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그 이유는 평가의 기준이 주관적이거나 추가성을 측정할 때 대리 지표를 사용하기 때문이다. 그래서 평가가 주로 정성적인 설명으로만 이루어져 있고 객관적인 증거가 부족하다(UKAN, 2015). 그리고 민간의 인프라 투자에 있어서 자금 조달 방법들의 효과성과 효율성을 비교하는 것도 결코 쉬운 일이 아니다. 또한 추가성 평가를 할 때 대부분의 공여기관이 요구하는 반사실적(counterfactual) 시나리오에 대한 지식과 분석도 사실 상 쉽지 않은 일이다. 그 이유는 해당 사업 자체가 독특하고 혁신적이라는 특징을 가지고 있어서 대조그룹과의 비교 자체가 어렵기 때문이다(DCED, 2014). 그러나 여러 공여기관 및 개발금융기관들은 공공자금의 기업 무상 지원에 대한 합리적인 이유를 설명해야하는 압력을 지속적으로 받고 있기 때문에 신뢰할 만한 정보에 근거하여 추가성을 평가하기 위해 노력하고 있으며 민간 부문 자금지원에 대한 평가방법을 개선하고 있다.

3.1 타 기관의 재무적 추가성 측정 방법

앞서 구분한 두 가지의 추가성 중 재무적 추가성이 사업 활동과 공공지원 사이의 강한 연계 설정에 기여한다는 점에서 많은 공여기관이 지원을 위한 자격 조건 중 하나로 재무적 추가성

을 평가하고 있다. 예를 들면 네덜란드의 PSI(The Private Sector Investment) 프로그램⁹⁾의 경우에는 사업 제안서 평가과정에서 제안된 활동 등이 공여기관의 자금이 아닌 다른 출처의 자금을 지원받을 수 없다는 것을 확인한다. 이를 위해서 제안서가 다음과 같은 내용을 다루고 있는지 정보를 수집하고 있다(DCED, 2013).

- 사업이 관련제품 또는 서비스, 제조방법이나 서비스 제공 방법의 관점에서 해당 국가를 위해 매우 혁신적인가
- 위험분석에 구체적인 위험이 포함되어 있는가
- 수익률
- 기업의 재무적 능력(자산 및 현금)
- 사업에 자금을 제공할 다른 장치가 있는가

그리고 가능한 한 많은 지원자와 지역 파트너를 방문해서 만약 공공지원이 제공되지 않을 경우 어떠한 일이 발생할지, 사업 제안서를 가지고 지원자의 국가나 사업대상지 국가의 상업은행과 얘기한 적이 있는지 등을 알아보고 정보를 수집한다(DCED, 2013).

한편, 재무적 추가성 측정에 가장 일반적으로 사용되는 방법이 설문조사인데 공공지원이 사업을 일어나게 하는데 필수적인 것이었나를 참여자들에게 질문하고 그 응답으로 추가성을 평가하는 것이다. 이는 매우 주관적인 측정방법일 뿐만 아니라 단순히 투자가 이루어졌을 것이다 아니다 라는 간단한 대답이 재무적 추가성을 과연 대변하느냐라는 문제점도 안고 있다(UKAN, 2015). 결국 상업적인 시장 환경아래에서도 사업이 실시되었을지 안 되었을지 가늠하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 추가성은 공공자금의 민간 지원의 당위성을 설명하기 위해 꼭 필요한 개념이기에 공여국은 추가성을 측정할 수 있는 일반적이면서 사용 가능한 방법을 찾기 위해 노력해야 한다.

재무적 추가성 측정을 개선하기 위해서는 공여기관이 지원하는 기업이 은행의 금융 서비스 뿐만 아니라 다른 출처의 재원에 접근 가능한지 철저하게 조사해야 한다. 다시 말해 사업의 높은 위험으로 인하여 은행, 기타 금융기관 및 민간 자금이 재원을 제공할 준비가 되지 않았

9) 개도국의 혁신적인 투자 프로젝트를 지원하기 위한 보조금 지급 프로그램으로 소득창출, 고용창출, 경제성장 촉진을 목적으로 하며, 개도국의 현지 비즈니스 파트너와 함께 혁신적인 시범투자를 실시하려는 기업을 지원한다.

다거나, 다른 공여기관이나 국제기구를 통해서도 자금을 지원 받을 수 없다는 것을 확인해야 한다. 그리고 기업의 재무적인 수요를 평가하기 위해서 명확한 지표들을 설정하는 것도 재무적 추가성 측정 개선에 기여하는 방법이라고 할 수 있다.

3.2 타 기관의 개발 추가성 측정 방법

기본적으로 기업에 공공자금을 지원하는 공여기관은 지원서를 검토할 때 사업 계획의 상업적 생존력과 함께 지원서에 설명한 예상되는 개발효과를 살펴본다. 개발효과성에 가장 초점을 맞추는 공여기관-기업파트너십 프로그램이 DANIDA(Danish International Development Agency)의 Business Partnership program인데 이 프로그램의 홈페이지에 따르면 추가성은 공공자금 지원을 받기 위한 필수조건이라고 되어 있다. DANIDA의 프로그램은 수원국의 개발에 영향을 주고 DANIDA의 지원이 없다면 발생하지 않을 영향을 가진 사업에 지원을 한다. SIDA(Swedish International Development Cooperation Agency)의 Innovation

[표 1] 개발효과 측정 기준

Innovation against poverty (SIDA)	Business Partnership Program (DANIDA)
국가 소득에 대한 기여(임금, 이자, 임차, 수익)	고용 증가
고용 효과	지역사회에 끼치는 긍정적 효과(인권, 고용환경, 반부정부패)
시장 및 구조의 효과(생산 구조의 다양화)	지역 파트너의 경쟁력 강화(지역 사업체 및 기관과의 파트너십을 통해 근로자 역량 개선, 생산성 향상 및 비용 절감)
정부 소득에 대한 기여(세금, 로얄티, 관세)	녹색 기술의 이용 증가와 외부 환경 보호 개선
기술과 노하루 전수	가치 사슬 및 클러스터 접근법을 통한 부가 가치 창출
훈련 효과	식량 안보 개선
사회적 효과/사회적 혜택(ILO 규정 준수, 직업 안전성, 임금 수준)	양성평등 개선
환경적 지속가능성	지역 경제 통합 강화(국경간 거래 촉진)
양성평등 효과	기술전수와 질 향상을 통한 수익 증대
사업지 근교의 사람들에게 혜택이 되는 물리적 사회적 인프라의 개선	

출처 : DANIDA, (2011) & Finnpartnership 웹사이트

against Poverty 프로그램도 비슷한 지원 원칙을 가지고 있는데 SIDA의 자금 지원 없다면 같은 개발효과를 낼 수 없고 같은 규모로 이행될 수 없는 사업을 지원한다. 두 프로그램이 개발효과를 평가하기 위해 살펴보는 지표들은 다음과 같으며 기업은 이러한 개발효과를 분석하여 지원서에 언급해야 한다.

개발효과를 얼마나 잘 정의 했는지는 개별 사업간 또는 프로그램 간 다양한 양상을 띠지만 공통적으로 대부분의 공여기관들이 개발 추가성을 설명하는데 모호하거나 막연한 언어를 사용한다는 문제점이 있다(DCED, 2013). 이것은 포괄적인 결과 기반 프레임워크를 바탕으로 보고서를 작성해야하는 파트너십 사업이나 개발협력 관련자들의 입장에서 보면 적절한 설명이 아니며 따라서 개발 추가성 측정을 개선하기 위해서 좀 더 구체적인 언어로 해당 추가성을 설명하는 방향으로 개선되어야 할 필요가 있다.

또한 개발 추가성을 증명하기 위해서 사업으로부터 기대되는 결과를 설명할 때 그 내용이 충분하지 않은 경우가 있다(DCED, 2013). 그래서 개발 추가성 측정을 개선하기 위해서 지원자들은 공여기관의 지원을 받았을 때 사업의 개발효과가 왜 더 나아질 수 있는지 논리적으로 설명해야만 한다. DANIDA의 경우는 비즈니스 모델을 설명할 때 개발효과를 측정하는 조건 및 지표와 관련있는 개발효과 또는 결과를 포함해야한다고 얘기하고 있다. 또한 이러한 개발효과 지표와 관련된 개별 활동 및 마일스톤이 언급된 사업계획을 요구하고 있다(DANIDA, 2011).

4. DCED의 추가성 평가 기준 및 강화 원칙

DCED(The Donor Committee for Enterprise Development)는 민간부문개발을 더욱 효율적으로 진행하기 위한 지식 공유 및 상호 학습을 목적으로 1979년에 공여기관들이 만든 포럼이다. 현재 22개의 양·다자 공여기관¹⁰⁾이 회원으로 등록되어 있다. 집행 위원회, 사무국, 4개의 작업반¹¹⁾으로 구성되어 있는 DCED는 민간 부문을 어떻게 더 효과적으로 개발할 것인가

10) Australia DFAT, Austrian Development Agency, BMZ, Global Affairs Canada, DANIDA, European Commission, Ministry for Foreign Affairs of Finland, FAO, IDRC/CRDI, IFC, ILO, International Trade Centre, JICA, The Mastercard Foundation, Ministry of Foreign Affairs Netherlands, Norad, SIDA, Swiss Confederation, OECD, UNIDO, UKaid

11) Results measurement working group, Business environment working group, Green growth working group, Women's economic empowerment working group

를 주요하게 다루며 공여국 및 개발 기관간의 경험 공유, 민간부문개발의 성공사례에 대한 지식 및 가이드라인 개발 보급에 힘쓰고 있다.

DCED는 특히 공여기관이 기업과 파트너십을 맺고 개발사업을 수행하는데 있어서 주요하게 확인해야 하는 이슈들에 대해서 여러 정보를 제공하고 있으며 그 일환으로 추가성 측정을 위한 가이드라인을 제시하고 있다. 앞서 언급했듯이 추가성이 정확히 입증 또는 측정되긴 어렵지만 신뢰할 만한 정보에 근거하여 추가성 여부를 판단함으로써 공공자금의 부가 가치를 극대화 시킬 수 있다. 그래서DCED에서는 더 나은 추가성 평가를 위해 사전 심사 시 활용하는 추가성 평가 기준 8가지와 사전 심사시 추가성 평가의 질을 강화를 위한 원칙 8가지를 제안하고 있다(DCED, 2014).

평가 기준 8가지는 우선 기업이 자체자금으로 사업을 지원할 수 없어야 하고, 혼자서 사업을 이행할 지식이나 기술이 없어야 하고, 혜택보다 비용과 위험이 높기 때문에 사업을 이행할 의사가 없다는 것을 확인해야 한다. 또한 다른 출처의 재원으로부터 사업 자금을 지원받을 수 없는 상황이어야 하고, 이미 시장에서 공공의 자금 없이 비슷한 사업 활동을 하고 있는 기업을 시장 밖으로 밀어내지 않아야 하며, 다른 공여기관과 중복 지원이 아니어야 하고, 민간 기관의 자금 지원을 레버리지 할 수 있는지를 살펴보아야 한다. 그리고 마지막으로 공여기관의 투자 참여가 단순히 비용 분담을 넘어서 다른 긍정적인 영향을 가져오는가를 보아야 한다.

한편, 이러한 추가성 평가의 질을 강화하기 위해 사업과 기업에 대한 양질의 정보를 습득하고, 금전적 가치(value for money)를 극대화 하며, 추가성 평가 시스템을 관리해야 해야 한다. 이를 위한 원칙 8가지는 다음과 같다. 첫째, 기업 정보를 알아내기 위한 질문을 창의적이고 세심하게 구성을 한다. 둘째, 기업 내부 관계자와 개인적인 교류를 쌓으며 기업이 언급한 것들의 일관성을 확인한다. 셋째, 가능한 한 정보를 삼각측량을 통해 상호확인(cross-check)하고 검토 및 의사결정 과정에 전문가를 참여 시킨다. 넷째, 제안된 사업으로부터 기대할 수 있는 개발효과를 강화할 수 있는 방법을 찾는다. 다섯째, 공여기관의 지원을 통해 가장 높은 잠재적 효과를 낼 수 있는 사업을 선택하기 위해서 다양한 종류와 범위의 추가성을 고려한다. 여섯째, 민간 자금 레버리지라는 원하는 행위를 이끌어내기 위해 최소로 필요한 재정 보조금만 지원한다. 일곱째, 추가성을 수치적 측정방법으로 설명하기 보다는 성공 케이스를 만들어 제시한다. 여덟째, 추가성 평가 기준과 과정을 내부적으로 명확하게 문서화한다.

4.1 사전심사 시 활용하는 추가성 평가 기준¹²⁾

(1) 기업의 자체 자원, 역량, 인센티브

먼저 공여기관은 지원하려고 하는 기업의 자체 자원, 역량, 인센티브에 대한 정확한 분석을 진행하여 기업이 적어도 다음 세 가지 기준 중에 하나의 상황에 처해 있음을 증명해야 한다. 기업이 합리적인 시간 내에 자체 자금으로 사업을 지원할 수 없다, 기업이 사업 활동을 혼자서 진행할 지식이나 기술이 없다, 또는 혜택보다 비용과 위험이 높기 때문에 기업이 사업을 이행할 의사가 없다 중 하나를 충족해야 한다.

자체자금을 조달할 수 있는지 없는지는 기업의 재무 정보를 바탕으로 확인해야 한다. 현재 기업의 자산이 충분치 않아서 적절한 시간 내에 사업에 자금을 투입할 수 없는 상황이거나, 기업이 이미 사업을 이행 했거나 진행 중이라는 흔적이 없으며, 기업이 비슷한 사업을 다른 장소에서 자체자금으로 성공적으로 수행한 적이 없다면 기업이 사업에 투입할 자체 재원이 없음을 증명한다고 볼 수 있다.

다음으로 기업이 사업을 혼자서 진행할 지식이나 기술을 보유하고 있지 않음을 알기 위해서는 다음과 같은 사항을 살펴볼 수 있다. 기업의 제안서가 개발과 관련이 있고 개발 잠재력을 강화할 만한 명확한 기회를 가지고 있거나, 기업의 직원들이 제안서의 개발 관련 부분에 대한 이행 경험이 부족하거나, 기업이 제안한 사업을 이번에 처음 이행하는 것이라면 기술이나 지식을 보유하고 있지 않다고 결론 내릴 수 있다.

마지막으로 기업이 사업을 이행할 의사가 없음을 확인하기 위해서는 다음과 같은 것들을 살펴봐야 한다. 민간이 사업에 투자함에 있어서 재무적인 측면에서 투자를 매력적이지 않게 만드는 방해물이 있거나, 제안한 사업에 대해 기업 내부의 관리조직의 반대가 있다면 사업을 이행할 의지가 없다고 분석 할 수 있다. 그리고 기업 또는 경쟁사가 비슷한 사업 또는 비슷한 맥락의 활동에 투자를 진행하여 성공한 적이 없거나, 사업이 다른 시장 관계자들에게 혜택을 주는 좋은 공공의 이익 요소를 가지고 있다면 이 역시 사업 이행 의지를 떨어뜨리는 요인이 된다. 또한 사업 요소 안에 법에 의해 당연히 지켜야 하는 것들이 포함되어 있지 않다면 기업은 해당 사업을 이행할 의지가 없다고 볼 수 있다.

12) 상세한 평가 기준은 DCED (2014) 참조

(2) 다른 재원의 활용 가능성

앞에서 언급한 세 가지 중 한 가지를 증명했다면 다음으로 공공자금 이외에 다른 재원으로 부터의 지원이 가능한가라는 측면에서 네 가지 사항을 살펴보아야 한다. 즉, 첫 번째로 기업이 다른 금융기관으로부터 재원이나 자문서비스를 받을 수 없는 상황인지 검토해야 한다. 두 번째는 비용분담 사업이 이미 시장에서 운영 중인 다른 기업이나 공공지원 없이 비슷한 사업을 하려고 준비하는 기업을 시장 밖으로 밀어내지 않을 것이라는 것을 증명해야 한다. 세 번째로 공여기관은 자신들의 지원이 다른 공여기관의 지원과 중복되지 않는다는 것을 확인해야 한다. 네 번째로 공여기관이 다른 공공 또는 민간으로부터 자금을 레버리지 할 수 있다는 것을 증명한다면 추가성 존재 여부가 더 강화 될 수 있다.

다른 재원이나 자문서비스에 접근이 불가능하다고 판단할 수 있는 경우는 기대 수익률이 해당 기업 국가의 이자율보다 낮은 경우, 사업이 혁신적이거나 위험성이 높은 경우, 은행으로부터의 대출 불가를 증명하는 문서, 파트너 기업이 제공하는 자문이 여러 다른 합리적인 서비스와 비교했을 때 질이나 범위의 측면에서 미흡한 경우이다.

이미 시장에서 운영 중인 기업이나 비슷한 사업을 하려고 준비하는 기업을 시장에서 내모는 것이 아님은 다음 내용으로 설명할 수 있다. 비슷한 사업 활동이 이루어지는 타켓 시장에서 활동하는 다른 경쟁사가 없는 경우, 제안한 사업 활동이 타켓 시장이나 국가에서 새로운 것인 경우, 사업이 지역 경제활동에 긍정적인 승수 효과를 가져오는 경우, 친빈곤층을 위한 혜택이나 시장 시스템 효과 같은 다른 요소들이 타 기업을 밀어냄으로 인하여 발생하는 비용보다 더 큰 경우 기존 시장을 침해한다고 볼 수 없다.

다른 공여기관이 중복 지원하고 있지 않다는 것을 확인 할 수 있는 방법을 다음과 같이 내용을 살펴보면 된다. 사업이 다른 공여기관의 투자 프로그램으로부터 병렬적인 지원을 받는 것이 아닌 경우, 사업이 다른 공여기관의 투자 프로그램에 병렬적으로 신청하지 않은 경우, 사업이 과거 3년간 공여기관의 투자 프로그램으로부터 지원을 받은 적이 없는 경우, 거대 다국적 기업으로부터 제안된 큰 규모의 사업의 경우 해당 사업이 개발은행의 자금을 받을 자격이 안 되는 경우 등이 중복 지원이 아님을 증명한다고 볼 수 있다.

공공의 자금이 민간 자금을 레버리지 하느냐를 확인할 수 있는 방법은 다른 민간 주체들이 공여기관이 기업을 지원한다는 조건하에 사업에 투자할 의향이 있다는 것을 증명하거나, 초기

사업의 결과로 다른 공공지원이 가능하게 된 경우를 설명하는 것이다.

(3) 공여기관 투자 참여의 기타 영향

마지막으로 공여기관 투자 참여가 비용분담 사업의 실시 또는 비즈니스 파트너라는 단순 개념을 넘어서는가라는 측면을 살펴보아야 한다. 즉, 공여기관의 지원과 함께 따라오는 조건이나 협업을 보완하기 위한 활동들이 기업의 폭넓은 사업 운영, 다른 사업 운영, 비즈니스 환경에 긍정적인 영향을 가져 올 수 있음을 보여줘야 한다.

예를 들면, 파트너십체결이 비용분담 활동을 넘어 기업 내의 운영 기준 변화를 보장한다거나, 파트너십 체결 통해서 기업의 폭넓은 비즈니스 환경 변화 활동이 예견된다거나, 비용분담 사업에 공여기관이 지원하는 것이 공공의 이익이라는 성격을 가지며 변화를 목적으로 하는 활동에 헌신하는 것이라는 것을 보여주어야 한다.

4.2 사전심사 시 추가성 평가 강화를 위한 원칙¹³⁾

DCED에서는 공여기관에서 이러한 추가성 평가를 진행하는데 있어서 그 신뢰성에 부정적인 영향을 미칠 만한 요소들이 있을 수 있다고 언급하고 있다. 예를 들어 평가를 함에 있어서 간단한 비즈니스 계획 문서에만 의존한다거나, 지원자와 충분한 소통이 없다거나, 타켓 시장의 금융 분야에 대한 충분한 지식이 없으면 추가성에 대한 평가를 제대로 진행할 수 없다. 또한 적은 관리 예산으로 인한 사업 이행 기관의 역량 부족, 공여기관의 빠른 자금 지출에 대한 압력, 국가나 분야에 대한 불충분한 전문가 자문 등이 추가성에 대한 신뢰할 만한 평가를 기대하기 어렵게 한다. 그리고 추가성에 영향을 주는 요소의 범위를 좁게 본다든지, 추가성을 고려하는데 적용하는 기준이나 단계가 내부적으로 확실히 정립되어 있지 않다면 추가성에 대한 평가를 신뢰하기 어려울 수 있다.

추가성 평가 방법이 신뢰성을 확보하기 위해서는 기본적으로 다음과 같은 원칙을 고려해야 한다. 먼저 사업과 기업 관련하여 양질의 정보를 습득하기 위해 노력해야 한다. 그리고 추가성 관련 고려 사항을 통해 금전적 가치(value for money)를 극대화해야 하며 추가성 정보와 평가시스템을 잘 관리해야 한다.

13) 상세한 추가성 평가 강화를 위한 원칙은 DCED (2014) 참조

(1) 사업과 비즈니스에 대한 양질의 정보 습득

양질의 정보를 습득하기 위해서 기업에게 추가성관련 정보를 요청하는 질문을 해야 하는데 이때 정직하고 정보가 되는 답변을 얻기 위해 세심하고 창의적인 질문을 해야 한다. 간단히 예/아니오로 대답할 수 있는 질문보다는 개방형 질문을 하는 것이 좋다. 투입과 결과라는 관점에서 좀 더 상세한 추가 질문을 하고 즉흥적이며 정직한 답변을 얻을 수 있을 것 같은 방법으로 관련 질문을 구성한다. 그리고 사업이 기대하는 것과 반대되는 결과를 가져올 수 있는 상황에 어떻게 대처할 것인지 질문하고 가능하면 전문용어 보다는 기업이 이해할 수 있는 용어를 사용해야 한다. 기업으로 하여금 특정 방향으로 주장을 치우치게 할 수 있을 질문은 하지 않으며 다양한 형태의 지원이 제공되거나 여러 활동들이 이루어지는 상황에서 통상적이고 단순한 단어는 사용하지 않는 것이 좋다.

또한 사업 디자인 과정이나 지원 과정에서 잠재 파트너 기업과의 개인적 교류를 극대화하는 것이 좋다. 그 이유는 잦은 교류는 기업이 언급한 것들의 일관성을 확인하는데 도움이 될 수 있기 때문이다. 또한 기업과 신뢰관계를 구축하는 것은 기업의 이익과 요구에 대한 철저한 이해를 얻는데 있어서 중요하기 때문이다. 그리고 기업과의 대화는 공공의 지원으로 만들어내는 부가가치를 극대화하기 위해 사업 제안서를 수정하고 공통점을 확대하는데 도움이 될 수 있다. 그러나 대화와 교류의 수준은 케이스 또는 공여기관의 재원과 역량에 따라 다를 수 있다.

마지막으로 가능한 한 정보를 삼각측량을 통해 상호확인(cross-check)하고 검토 및 의사결정 과정에 전문가를 참여시켜야 한다. 상호확인의 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 기업의 여러 부서 직원들과 따로따로 얘기하거나 사업 대상 국가의 다양한 이해관계자들과 얘기하며 정보의 진위여부를 확인할 수 있다. 또한 사업 이행팀원들과 공여기관의 지원이 생산할 잠재적인 부가가치와 제안내용에 대해 진술하고 개방된 토론을 하는 것도 한 가지 방법이 될 수 있다. 그리고 제안한 비즈니스 모델, 기술, 타겟 시장, 지역 금융 섹터 등에 관해 잘 알고 있는 다양한 전문가를 의사결정 과정에 참여 시키는 것도 중요하다. 전문가의 자문 형태는 다양한 방법으로 이루어질 수 있는데 지원기관이 보유하고 있는 지역 또는 분야 전문가에게 문의를 하거나, 은행과 같은 민간 부문의 개별 전문가와 논의를 하거나, 기관의 내외 다양한 검토위원을 활용하거나, 사업 타겟 국가나 지역의 민간, 공공, 사회 부문의 외부 관련자 및 전문가를 검토위원으로 포함시킬 수 있다. 어떤 방법이 가장 좋은 방법인지 정의 내릴 수는 없지만 여러 방법을 병렬적으로 활용하는 것이 사업 지원 결정을 내릴 때 가장 신뢰성 있는 결정을 낼 수 있는 방법일 것이다.

(2) 추가성 관련 고려사항을 통한 금전적 가치(value for money) 극대화

금전적 가치를 극대화하기 위해서는 제안된 사업으로부터 기대할 수 있는 개발효과를 강화할 수 있는 방법이 어떤 것들이 있는지 찾아야 한다. 지원서나 사업계획서를 수정하는 과정에서 비즈니스 모델이나 지원 형태를 바꿀 수 있는 가능성이 있는지 그리고 그러한 수정이 더 큰 개발 효과 또는 상업적 생존력을 만들어 내는지 생각해 보아야 한다. 만약 공공의 지원이 없이도 기업이 이러한 수정 사항을 이행한다면 공공자금은 추가성을 가진다고 볼 수 없다.

또한 공여기관의 지원을 통해 가장 높은 잠재적 효과를 낼 수 있는 사업을 선택하기 위해서 다양한 종류와 범위의 추가성을 생각해야 한다. 그리고 추가성에 영향을 주는 요소가 다양하기 때문에 그러한 요소에는 어떤 것이 있는지 이해하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 여러 종류의 추가성이 있음을 설명함으로써 공여기관의 지원을 좀 더 확실하게 정당화할 수 있으며, 지원이 만들어내는 부가가치에 대한 더 설득력 있는 케이스를 구축할 수 있다. 반대로 얘기하면 추가성의 혜택이 지원한 기업에게만 한정된다면 공여기관은 지원을 줄이거나 취소할 수 있는 것이다.

그리고 공여기관은 민간 투자라는 원하는 행위를 이끌어내기 위해 필요한 재정 보조금을 최소화할 수 있는 방법을 생각해야 한다. 대부분의 비용분담 매커니즘은 최소부터 최대까지의 지원금 범위를 가지고 있지만 가능하면 민간 투자를 일으키기 위해 필요한 최소한의 금액만이 공여기관의 지원금으로 지원되어야 한다. 이를 확인하기 위해서는 제안서 검토과정에서 최소지원금에 대한 지속적인 숙고가 필요하며, 이러한 숙고의 과정에서 필요한 지원의 범위와 형태가 과연 무엇인지에 대한 질문도 필요하다고 할 수 있다.

(3) 추가성 평가 시스템 관리

추가성 평가 시스템을 구축함에 있어 복잡한 지표나 다른 수치적 측정방법으로 추가성을 설명하기 보다는 명확한 변화이론(Theory of Change)을 바탕으로 투명한 성공 케이스를 만드는 것이 더 효과적일 수 있다. 변화이론이란 특정 원하는 결과가 발생할 것으로 예상되어지는 일련의 사건에 대한 설명이다. 변화이론을 바탕으로 한 설명에는 공여기관의 지원이 없었다면 어떠한 일이 발생했는지 그리고 공여기관이 지원이 기업 활동의 성격을 어떻게 바꿀지에 대한 내용이 포함되어야 한다. 덧붙여 공여기관의 지원으로 인하여 어떤 개발 효과와 추가적인 결과를 기대할 수 있는지도 포함되면 더욱 설득력 있는 설명이 될 수 있다. 즉, 성공 케이

스 한 가지를 풀어내는 것이 외부 관계자를 대상으로 커뮤니케이션 할 때 지원 당위성을 설명하는 측면에서 더 의미가 있다고 보는 것이다.

그에 반해 사업의 추가성 수준을 반영하는 전체적 정량지표의 설정 그리고 추가성 기준의 정량화 또는 등급화는 복잡한 방법일 뿐만 아니라 비용분담 메커니즘을 관리하는데 적절치 않는 접근 방법일 수 있다. 그 이유는 개별 사업마다 규모, 시간, 질적 측면에서 각각 다른 추가성의 조합을 보여주기 때문에 다른 척도로 측정되어야 하고 일반적으로 하나로 합쳐질 수도 없기 때문이다. 세계은행의 IEG(The Independent Evaluation Group)에 따르면 대부분의 개발 기관들이 정량적인 매트릭스보다 추가성 대리지표를 기반으로 한 케이스별 정성적 판단을 진행한다고 한다.¹⁴⁾

그리고 평가시스템 관리를 위해서 추가성 평가 기준과 과정이 내부적으로 명확하게 문서화되어야 한다. 추가성 평가기준은 적용되기 전에 충분한 준비와 검토를 거쳐서 만들어야 한다. 그리고 추가성이 제안서 심사 과정에서 좀 더 전략적이고 중요한 요소가 되기 위해서는 공여기관 내부적으로 추가성의 기준 또는 지표에 대한 명확한 정의나 그것을 기관차원에서 어떻게 평가하고 있는지를 설명하는 직원용 가이드라인이나 안내서가 필요하다. 이러한 문서가 있음으로 하여 대외적으로 책임성 있는 기관의 이미지를 구축할 수 있으며 지원 의사결정 과정의 근거 문서로 쓰일 수 있다.

5. KOICA 시사점

기업을 포함한 포용적 파트너십의 중요성 대두 및 개발재원으로서 민간 재원의 중요성이 증대됨에 따라 KOICA도 민간 부문의 개발 참여를 독려하기 위해 최근 기업과의 협력을 확대하고 있다. 그리고 KOICA가 개도국의 개발문제 해결을 위해 기업과 함께 비용을 분담하여 진행하고 있는 사업 형태가 2가지가 있다. 기업의 비즈니스 모델을 지원하는 『기업협력사업』과 벤처기업을 지원하는 『혁신기술 기반의 창의적 가치 창출(CTS) 프로그램』이 그것이다.

14) 그러나 개발은행을 포함한 몇몇 기관들은 현재도 추가성의 다양한 하위범주 뿐만 아니라 사업으로부터 예상되는 전체적인 추가성도 등급을 매기고 있다.

『기업협력사업』은 개도국의 개발목표와 기업의 비즈니스 전략을 연계하여 개도국 내 비즈니스 가치사슬(생산-가공-유통-판매)을 구축하고 개도국 주민을 가치사슬의 행위자로 포함시키는 기업의 활동을 KOICA가 자금 지원하는 것이다.¹⁵⁾ 『CTS 프로그램』은 창의적 혁신기술을 기반으로 하여 스타트업이나 기술기반 소셜 벤처들이 개발도상국의 사회문제 해결에 기여할 수 있는 아이디어를 발굴하고, 시제품을 제작하고, 실용화 및 사업화를 하는데 KOICA가 자금 지원하는 프로그램이다. 이 두 프로그램은 모두 KOICA의 기존 사업 형태와는 다르게 민간 기업을 개발에 참여 시켜 개도국 개발 문제를 해당 기업의 사업 활동을 통해서 해결하고 있으며 이를 위해서 KOICA가 기업에 직접 자금을 지원하고 있다.

이 사업들은 개도국 개발 문제 해결이 최종 목표이긴 하나 공공자금이 기업의 사업 활동에 투자가 되는 형태로 지원이 이루어지고 있어 향후 공공자금의 민간 지원 당위성, 즉 추가성 존재 여부를 평가해야 하는 대상이 될 수 있다. 따라서 본 연구는 이들 프로그램을 운영하는데 추가성 평가 부분에 있어서 적용할 만한 개선점을 몇 가지 제시하고자 한다.

먼저 이 두 프로그램에 제출된 기업의 사업제안서를 심사하는 기준을 살펴보면, 개발 추가성 존재 여부는 면밀하게 검토하도록 심사항목이 구성되어 있으나 재무적 추가성 여부를 판단할 수 있는 항목은 부재한 것으로 보인다.¹⁶⁾ 따라서 KOICA가 기업을 지원하는 정당성을 확보하기 위해서는 KOICA의 지원이 없다면 사업이 진행되지 않았을 것이다 라던가 다른 민간 투자가 이루어지지 않았을 것이라는 것에 대한 검증이 제안서 심사 항목으로 포함되어야 할 것이다.

한편, 제안서 심사에서 개발 추가성 관련 검토 항목이 포함된 것은 바람직하지만 이와 더불어 이런 개발효과를 측정하는 지표는 지원 기업의 최종 선정 후 KOICA와 함께 논의하여 설정하는 과정을 거치는 것이 바람직하다. 그 이유는 사업 기획 및 설계 단계부터 KOICA가 필요한 데이터 수집의 당위성을 충분히 이해시켜야 사업을 진행하는 동안 기업의 책임감 있는 모니터링을 기대할 수 있기 때문이다.

15) 가장 대표적인 『기업협력사업』은 2014년에 시작된 베트남 농촌가치사슬 강화를 위한 새마을 사업이다. KOICA와 CJ제일제당이 베트남 동남부의 빈민층의 농민을 대상으로 고추 작물 보급, 농업 인프라 구축, 농업기술전수, 협동조합 설립을 지원하여 이들이 양질의 고추를 재배할 수 있게 돕고 CJ는 이를 구매하여 농민의 안정된 수익 창출에 기여함과 동시에 필요한 제품으로 가공하여 베트남을 포함한 다양한 시장에 판매하여 매출을 올리고 있다.

16) 상세한 심사 기준은 한국국제협력단 (2016a), 한국국제협력단 (2016d) 참조

만약 기업이 매출액, 수익, 고용인원 등 상업적인 효과와 관련된 정보 수집에만 관심을 가질 경우, 개발관련 효과를 확인하기 위하여 KOICA가 사업현장에서 직접 정보 수집을 하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 다만 이런 경우에는 사업 초기부터 성과 관리를 위한 담당자 선정, 역할 및 책임 범위, 예산 확보 등을 준비해야 한다. 그러나 그전에 기업이 모으는 영업 관련 데이터를 간접 정보로 하여 개발효과를 측정하는데 필요한 데이터를 얻을 수 있는 방법이 있는지도 검토할 필요도 있다. 예를 들어 특정 가공 사업의 원재료 납품을 통해서 혜택을 받은 소작농의 소득 증대 정도를 알아보려 한다면 기업이 이들로부터 구매한 원재료 양과 가격 데이터를 바탕으로 동 사업이 발생시킨 소작인 소득 증대 금액을 계산할 수 있다.

또한 KOICA는 개발 사업의 기획과 집행, 모니터링과 평가를 연계시키기 위해 기획 단계에서 사업기획매트릭스(Project Design Matrix)를 작성하고 있다. 이 문서 안에는 사업의 목표(goal), 목적(purpose), 산출물(output), 사업구성요소(activities), inputs(투입)을 채우게 되어 있으며 이 항목의 실제 달성 정도를 모니터링 할 수 있는 지표를 넣게 되어 있다. 또한 해당 성과지표를 확인할 수 있는 출처와 함께 아래 단계의 목표가 위 단계의 목표로 이어지기 위해 해결되어 하는 위험들도 기입하게 되어있다. 『기업협력사업』과 『CTS 프로그램』도 해당 문서를 작성하게 되어 있지만 이 양식은 개발효과만을 중심을 보기 때문에 기업과 함께 하는 사업을 기획하는데 활용하기엔 적절하지 않다. 따라서 개발결과와 기업의 영업결과를 같이 모니터링 할 수 있도록 현재의 결과 틀(result framework) 양식을 일부 수정하여 사용하거나 새로운 결과 틀을 개발하여 사용하는 안을 생각해 볼 수 있다. 적절한 결과 틀의 활용은 『기업협력사업』과 『CTS 프로그램』 완료 후 사전심사 시 검토했던 추가성이 실제로 발생하였는지 검증하는 효율적인 도구가 될 수 있다.

마지막으로 추가성을 측정하는 것은 공공자금의 민간 투자 당위성을 설명하기 위해서 필요한 일이지만 지나치게 추가성을 강조하게 되면 기업과의 파트너십 사업에 접수되는 지원서 수 자체가 줄어 들 수 있다. 따라서 집행해야 하는 예산에 비해 적은 수의 사업 제안서가 들어올 수 있다는 점도 고려하여 추가성을 평가하는 유연성도 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 박수영, 조한슬. 2015. Post-2015체제의 ODA 정의 현대화와 총공적개발지원 분석 연구. 성남: 한국국제협력단
- 박수영, 오수현. 2015. Post-2015체제의 개발재원 논의분석. 성남: 한국국제협력단
- 한국국제협력단. 2016a. 2016 CTS 혁신기술 기반의 창의적 가치창출 프로그램 안내서. 성남: 한국국제협력단
- 한국국제협력단. 2016b. 민간부문 개발협력 관련 DAC 동료학습 2차 워크숍 결과. 내부문서. 한국국제협력단
- 한국국제협력단. 2016c. OECD DAC 통계 작업반 회의 및 비공식 워크숍 결과. 내부문서. 한국국제협력단
- 한국국제협력단. 2016d. 2017년도 기업협력사업 안내서. 성남: 한국국제협력단.
- AusAID. 2012. Enterprise Challenge Fund for the Pacific and South-East Asia: A report on the outcomes of the ECF portfolio assessment for 2012.
- DANIDA. 2011. Requirements for Application and Support. (file:///C:/Users/admin/Downloads/DBP%20Requirements%20September%202011%20(1).pdf, 접속일: 2016.11.14)
- DCED. 2013. Donor Partnerships with Business for Private Sector Development: What Can We Learn from Experience? (http://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCEDWorkingPaper_PartnershipsforPSDLearningFromExperience_26Mar2013.pdf, 접속일: 2016.11.2)
- DCED. 2014. Partnerships: Demonstrating Additionality in PSD initiatives – A practical exploration of good practice. (http://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED_Demonstrating-Additionality_final.pdf, 접속일: 2016.11.2)
- IDEA Consult nv. 2009. Does Europe change R&D-behaviour? Assessing the behavioural additionality of the Sixth Framework Programme. (https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2009/assessing_the_behavioural_additionality_of_the_sixth_framework_programme.pdf, 접속일: 2016.11.21)
- IFC. 2011. Development Outcome Tracking System. (<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/5fd0a7004a57bb0bb346bf8969adcc27/DOTS+Handout+2011.pdf?MOD=AJPERES>, 접속일: 2016.11.21)
- Miyamoto, K. and K. Biousse. 2014. Official Support for Private Sector Participation in Developing Country Infrastructure, OECD Development Co-operation Working Papers, No. 19, OECD Publishing.

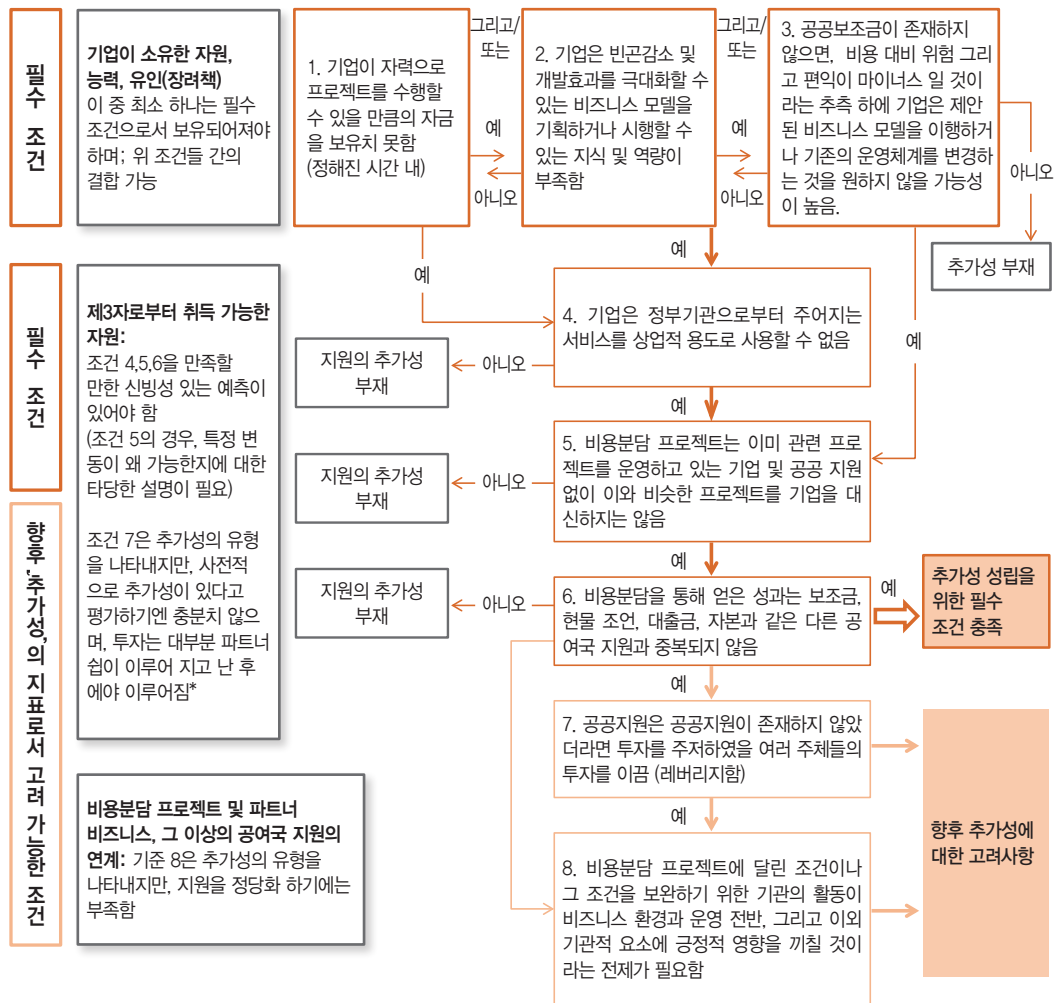
- OECD. 2014a. Background paper: Including the cost of using private-sector instruments in ODA (<http://www.oecd.org/dac/DAC%20HLM%202014%20Background%20paper%20Including%20the%20cost%20of%20using%20private-sector%20instruments%20in%20ODA.pdf>, 접속일: 2016.11.21)
- OECD. 2014b. Official Support for Private Investment in Developing Country Infrastructure. DCD/WKP(2014)2/PROV. ([http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/WKP\(2014\)2/PROV&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/WKP(2014)2/PROV&docLanguage=En), 접속일: 2016.11.7)
- OECD. 2016a. Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees. (<https://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf>, 접속일: 2016.11.1)
- OECD. 2016b. HLM Agreement on ODA Modernization of Private Sector Instruments-Implementation Details. DCD/DAC(2016)46.
- Poulton, Colin & Macartney, Jon. 2012. Can public-private partnerships leverage private investments in agricultural value chains in Africa?, in World Development, Vol.40 No. 1
- SIDA. 2013. Guidelines Challenge Funds. (http://www.sida.se/contentassets/3aa2456211934e8dac038ea55fcdcd/guidelines---challenge-funds_3466.pdf, 접속일: 2016.11.1)
- Triodos Facet. 2010. Final Report Evaluation PSOM/PSI 1999-2009 And MMF. the Netherlands. (file:///C:/Users/admin/Downloads/evaluation-psom-programma-samenwerking-opkomende-markten-psi-private-sector-investment-programme-and-mmfm-matchmaking-facility.pdf, 접속일: 2016.11.15)
- UKAN. 2015. Leveraging Aid. (<http://www.ukan.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2015/03/UKAN-Leveraging-Aid-Literature-Review-03.15.pdf>, 접속일: 2016.11.2)
- Warner, Andrew. 2013. A Framework for Efficient Government Investment. IMF Working Paper (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1358.pdf>, 접속일: 2016.11.1)

참고 사이트

Finnpartnership 웹 사이트 (http://www.finnpartnership.fi/www/en/business_partnership_support/project_assessment_criteria/index.php)

별첨 1. DCED 추가성 평가 기준

Graphic 1. 추가성을 사전적으로 평가할 수 있는 여러 방법 / 경로: 의사결정 흐름도



* 만약 기관이 프로젝트의 탐색 단계에서 이미 상당한 민간 자금을 확보하였다면, 이 자금은 독립적인 자금으로 추가성의 조건에 부합 될 수 있음

출처 : DCED, 2014

연구자료

연구개발 2016-23-210

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.